

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

รัฐชัย สาทรกิจ\*

รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี\*\*

## บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เนื่องจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในอดีตมิได้มีกระบวนการมีส่วนร่วม และขาดการลงสำรวจพื้นที่ จึงทำให้มีการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับซ้อนกับพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของเอกชน เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับรัฐว่าใครเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินมากกว่ากัน ซึ่งรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลจากการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินและสิทธิในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า เนื่องจากการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว ไม่ว่าจะป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า การเข้าไปบุกรุก ครอบครองหรืออยู่อาศัยต่อไปย่อมมีความผิดตามกฎหมาย รวมถึงมาตรการของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวะการณ์ปัจจุบัน พบว่ามีลักษณะเป็นการผ่อนปรนบทบัญญัติของกฎหมายแต่ก็ยังคงไม่สามารถยับยั้งปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า อันเกิดจากการถางป่าเพื่อทำกิน การซื้อขายพื้นที่ป่า การเปลี่ยนมือเข้าครอบครองพื้นที่ป่า หรือการขยายการครอบครองพื้นที่ของกลุ่มคนเพื่อทำธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท และทำการเกษตรแปลงใหญ่ อีกทั้ง ไม่สามารถแก้ไขปัญห่าบุกรุกคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับได้อย่างเฉียบขาด

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยปรับปรุงขั้นตอนการกำหนดพื้นที่และแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วน

\* นักศึกษาลัทธิสุตฺรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ร่วมในการกำหนด ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือขยายแนวเขต รวมถึงมีส่วนร่วมในการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์แห่งใหม่เพิ่มเติม เพื่อป้องกันปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติซ้อนทับกับพื้นที่ทำกินหรือใช้ประโยชน์ของเอกชน กำหนดให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยนำหลักการและมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย และเพิ่มเติมการกำหนดให้มีพื้นที่กันชนเพื่อให้เอกชนที่ผ่านการตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว สามารถอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่กันชนได้ตามหลักเกณฑ์และมาตรการที่กำหนด โดยกำหนดเป็น “เขตควบคุมการใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์” ตลอดจนเสนอแนะเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มหลักการแบ่งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ออกเป็นเขตต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลและบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 1. บทนำ

จากการศึกษาผู้เขียนพบปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักการห้ามกระทำการใด ๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เช่นนี้บุคคลที่อยู่อาศัยครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จะพึงมีสิทธิอย่างไรในพื้นที่ซึ่งมีการกล่าวอ้างว่าอยู่อาศัยและทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้วางหลักไว้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ใดไม่อาจมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ และจะเป็นผลในทางกฎหมายที่จะทำให้เป็นการแสดงถึงเจตนาที่ไม่สุจริตในการยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งเอกชนจะไม่ได้สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจยกสิทธิใด ๆ ขึ้นโต้แย้งได้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประการแรก การกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้นไม่มีการกำหนดที่ชัดเจน ก่อให้เกิดผลเสียแก่ทุกฝ่าย คือ ฝ่ายเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิก็ไม่มีความมั่นใจในเอกสารสิทธิที่ได้รับเนื่องจากอาจถูกเพิกถอนได้ ฝ่ายรัฐซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ และแม้ได้สิทธิในพื้นที่กลับมาก็ต้องใช้เวลาอันยาวนานจึงจะกลับคืนสภาพป่าไม้ได้ดังเดิม จึงเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่สำคัญที่ทำให้เกิดการบุกรุก ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

ประการที่สอง ที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บุคคลไม่อาจมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อบุคคลที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่ได้กล่าวอ้างว่าได้อยู่อาศัยครอบครอง ทำประโยชน์มาก่อนวันสงวนหวงห้าม

ประการที่สาม เนื่องจากเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับบังคับดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาแก่บุคคล

ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ด้วยการตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการก่อให้เกิดเป็นปัญหาเพิ่มมากขึ้นทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตามมาตรการดังกล่าว

ประการสุดท้าย ผลจากการที่มีการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ อันเป็นการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้ที่อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จึงส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งมาตรการในการเยียวยาที่กำหนดไว้ตามนโยบายดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการได้ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญที่จำเป็นต้องหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข

## 2. ความสำคัญ ความหมาย และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทย

หลักการพื้นฐานของสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน คือ เมื่อเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินจะมีผลตามมาที่สำคัญ 3 ประการ คือ จะโอนแก่กันมิได้ บุคคลจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินไม่ได้ และห้ามมิให้ยึดสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน นอกจากนี้ ที่ดินอันเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินจะสิ้นผลไปก็แต่โดยตัวสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินสูญสลายไป หรือเพราะประชาชนเลิกใช้อย่างเด็ดขาด ทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือสิ้นไปโดยผลของกฎหมาย อาทิ การถอนสภาพ ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

### 2.2 ความสำคัญของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อทุกชีวิตในโลกซึ่งทุกคนควรจะต้องให้ความสำคัญต่อการรักษา ซึ่งในอดีตประเทศไทยอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ รวมทั้งมีพื้นที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ จนมีคำกล่าวหาว่าประเทศไทยนั้น “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” อันหมายถึงการเป็นประเทศที่มีอาหารการกินที่อุดมสมบูรณ์ ราษฎรไม่อดอยาก แต่ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยหลายประการ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ เนื่องด้วยเมื่อมนุษย์มีวิวัฒนาการตั้งถิ่นฐาน มีการจับจองพื้นที่อยู่อาศัยเป็นของตน ซึ่งล้วนแต่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ทั้งสิ้น ส่งผลให้ป่าไม้ถูกทำลายมากขึ้น และยังคงมีแนวโน้มในการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการของหน่วยงานรับผิดชอบที่ขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดเป็นปัญหาสังคมมาเป็นระยะเวลานาน ดังนั้น หากไม่มีการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างจำกัด อาจส่งผลกระทบต่อไปถึงชนรุ่นหลัง เกิดการสูญพันธุ์ของสัตว์และพืชพันธุ์บางชนิด แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างอาจจะมีการเกิดใหม่เพื่อทดแทนส่วนที่สูญเสียไปได้ก็ตาม แต่เมื่อใดที่อัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นสูงกว่าอัตราการเกิดใหม่แล้ว จะทำให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาตินั้นขึ้นมาได้

## 2.3 ความหมายและประเภทของที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ให้คำจำกัดความคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นไม่มีคำจำกัดความไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้บัญญัติคำจำกัดความเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 139 ว่า “อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย ดังนั้นจึงสามารถแยกประเภทของที่ดินออกได้หลายประเภท มีลักษณะเฉพาะในการเกิดขึ้น คงอยู่ และการเสียไปที่แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่าการจัดประเภทของที่ดินที่สามารถครอบคลุมที่ดินทุกประเภทได้ดีที่สุดก็คือการจัดประเภทเป็นที่ดินของเอกชนซึ่งเอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมิได้มีสิทธิตามกฎหมาย

## 2.4 ความหมายและประเภทของพื้นที่อนุรักษ์

### 2.4.1 ความหมายของพื้นที่อนุรักษ์

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature : IUCN) ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสมัยใหม่ คือ “การอนุรักษ์ (Conservation)” ซึ่งเป็นการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างฉลาด โดยจะต้องมีการวางแผนจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานจากการสำรวจที่แม่นยำ และวางมาตรการป้องกันเพื่อให้แน่ใจได้ว่าทรัพยากรจะไม่ถูกใช้ให้หมดสิ้นไป

### 2.4.2 ประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ตามหลักสากล

IUCN (1994) ได้แบ่งประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ ออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1 : Strict Nature Reserve/Wilderness Area หรือพื้นที่สงวนทางธรรมชาติอย่างเข้มงวด/พื้นที่ดั้งเดิมที่รักษาความเป็นป่าไว้ แบ่งเป็น พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1A : Strict Nature Reserve (แหล่งสงวนธรรมชาติเข้มงวด) และพื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1B : Wilderness Area (พื้นที่ธรรมชาติสันโดษ)

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 2 : National Park (อุทยานแห่งชาติ)

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 3 : Natural Monument (อนุสาวรีย์ธรรมชาติ)

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 4 : Habitat/Species Management Area (พื้นที่สำหรับการจัดการที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์)

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 5 : Protected Landscape/Seascape (พื้นที่ภูมิทัศน์คุ้มครอง/ทะเลทัศน์คุ้มครอง)

พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 6 : Managed Resource Protected Area (พื้นที่คุ้มครองแบบมีการจัดการทรัพยากร)

### 2.4.3 ประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ในประเทศไทย

ประเทศไทยมีพื้นที่อนุรักษ์หลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เช่น อุทยานแห่งชาติ (national park) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (wildlife sanctuary) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (non-hunting areas) เป็นต้น

### 2.5 ความหมาย แนวคิด และการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชน

“พื้นที่กันชน” (Buffer Zone) หมายถึง พื้นที่โดยรอบหรือติดกับพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งอาจเป็นชุมชน หรือเป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในท้องถิ่นที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยพื้นที่นี้ให้ความหมายครอบคลุมถึง “แนวกันชน” ซึ่งจะกำหนดขึ้นหรือไม่อาจจะขึ้นอยู่กับบริบทของท้องถิ่น ส่วนขอบเขตของพื้นที่จะขึ้นอยู่กับข้อตกลงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Stakeholders) โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น โดยพื้นฐานแนวคิดหลักเกี่ยวกับพื้นที่กันชนประกอบด้วย 2 ประการ คือ การอนุรักษ์ และการพัฒนา ซึ่งการกำหนดพื้นที่กันชนนั้น ควรพิจารณาถึงปัจจัยทางด้านความต้องการที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ความต้องการพื้นที่เขตกันชนเพื่อควบคุมระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ความเหมาะสมของพืชพันธุ์ รวมทั้งความต้องการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ การกำหนดเขตกันชนในแต่ละพื้นที่ต้องดำเนินการเป็นกรณี ๆ ไป ไม่สามารถกำหนดรูปแบบและกิจกรรมที่เป็นมาตรฐานได้ในทุกพื้นที่ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในทางชีววิทยา ทางสังคม ทางเศรษฐกิจ และประโยชน์เชิงสถาบัน

## 3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาการครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของต่างประเทศ

#### 3.1.1 สหรัฐอเมริกา

ที่ดินของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามผู้ที่ครอบครอง คือ ที่ดินของรัฐ (Public land) กับที่ดินของเอกชน (Private land) และจากการที่สหรัฐอเมริกาได้เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถซื้อที่ดินป่าไม้ได้ จึงทำให้สหรัฐอเมริกามีป่าที่เป็นของเอกชนมากถึงร้อยละ 55 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด การบริหารจัดการป่าไม้ส่วนใหญ่จึงดำเนินการในรูปของเอกชน ต่อมาในปี ค.ศ. 1976 รัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัตินโยบายบริหารที่ดินสหพันธรัฐ ค.ศ. 1976 (The Federal Land Policy and Management Act of 1976 : FLPMA) โดยมีสาระสำคัญเป็นการประกาศนโยบายแห่งชาติในการสงวนรักษาที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ ซึ่งตามมาตรา 102 (a) กำหนดให้รัฐสภาต้องประกาศนโยบายของสหรัฐอเมริกาว่า ที่ดินสาธารณะจะถูกสงวนรักษาเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ และการกำหนดพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกามีการจัดการที่แตกต่างกันในแต่ละระดับตั้งแต่ระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งบางพื้นที่มีการจัดการเป็นพื้นที่ป่าสงวนหวงห้าม ขณะที่บางพื้นที่อาจดำเนินการโดยมีการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่ยอมรับได้ โดยในการจัดการพื้นที่คุ้มครองระดับสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกานั้น พบว่าส่วนใหญ่เป็นภารกิจของสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ (National Park Service) มีระดับในการ

คุ้มครองพื้นที่สูงที่สุดตามที่ IUCN กำหนด คือ พื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 1 และพื้นที่อนุรักษ์ประเภทที่ 2 ดังตัวอย่างอุทยานแห่งชาติเยลโลว์สโตน (Yellow Stone) ซึ่งนับเป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของโลก

จากการศึกษาพบว่าการจัดการพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกาได้ตีความของคำว่า “พื้นที่อนุรักษ์” นอกจากจะหมายถึงการสงวน คุ้มครอง และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมในพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทจากการก่อให้เกิดความเสียหายจากผู้ที่มาเยี่ยมชมแล้ว ยังรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่แตกต่างกับระบบกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทย คือ การให้สัมปทานกับธุรกิจเอกชนเพื่อจัดการกิจกรรมสันทนาการและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เพื่อเพิ่มการเยี่ยมชมในสิ่งที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์ของประชาชน ซึ่งจะอยู่ภายใต้การบังคับของรัฐบาลปฏิบัติการจัดการสัมปทานบริการอุทยานแห่งชาติ ค.ศ. 1998 (National Park Service Concessions Management Improvement Act of 1998) ซึ่งการใช้สัญญาสัมปทานหรือการให้สิทธิ์การใช้เชิงพาณิชย์นั้น การดำเนินการสัมปทานจะต้องสอดคล้องกับระดับที่เป็นไปได้อย่างสูงสุดในการปฏิบัติงานด้วยการสงวนรักษา การอนุรักษ์ทรัพยากรและคุณค่าของพื้นที่ และการดำเนินการนั้นจะต้องแสดงให้เห็นถึงการจัดการและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี

### 3.1.2 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

การคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้นรัฐจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองป่าไม้ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ป่าไม้ และเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองป่าไม้ที่เหมาะสมชุมชนอาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองป่าไม้ก็ได้ โดยห้ามมิให้มีการครอบครองในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งรัฐอาจจะมอบอำนาจบางส่วนเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการป่าก็ได้ โดยให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด

สำหรับการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียพบว่ามีจัดการพื้นที่อนุรักษ์โดยจัดแบ่งประเภทเป็นประเภทต่าง ๆ ตามแนวทางที่ IUCN ได้กำหนดไว้ อีกทั้ง ระบบกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ขึ้นโดยคำนึงถึงชุมชนพื้นเมืองซึ่งกำหนดให้ยังคงมีสิทธิในการเก็บหาประโยชน์จากป่าเพื่อการยังชีพได้ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ฉบับที่ 41/1999 ยังได้กำหนดให้อำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ โดยพบว่าได้มีกฎระเบียบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงป่าไม้เกี่ยวกับแนวทางการแบ่งเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นจะประกอบด้วย 1) พื้นที่หลัก 2) พื้นที่ป่า รวมถึงพื้นที่น่านน้ำ 3) พื้นที่การใช้ประโยชน์ และ 4) พื้นที่กลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ พื้นที่ดั้งเดิม พื้นที่ฟื้นฟูสมรรถภาพ พื้นที่เกี่ยวกับศาสนา วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ และพื้นที่พิเศษ โดยพื้นที่โครงสร้างของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งนั้นจะขึ้นอยู่กับศักยภาพและการทำงานของพื้นที่โดยคำนึงถึงระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม แต่อย่างน้อยในอุทยานแห่งชาติต้องประกอบด้วยพื้นที่หลัก พื้นที่ป่า และพื้นที่การใช้ประโยชน์ ซึ่งพื้นที่อุทยานแห่งชาติแต่ละพื้นที่นั้นจะกำหนดแตกต่างกันผันแปรไปตามสภาพแห่งท้องถิ่น ผ่านข้อตกลงอย่างเป็นทางการและมีการจัดการร่วมกันโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อบูรณาการ

การพัฒนาให้กับประชาชนในท้องถิ่นและการอนุรักษ์เพื่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้ง ยังมีการประเมินผลการแบ่งเขตอุทยานแห่งชาติทุก 3 ปี

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของประเทศไทย

#### 3.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้มีความสำคัญ เพราะเมื่อที่พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้วย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต การเข้าไปบุกรุกหรืออยู่อาศัยต่อไป มีความผิดตามกฎหมาย และยังเป็นขอบอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย โดยกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

#### 3.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์

หลังจากที่ได้มีการกำหนดประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้แล้ว กฎหมายได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองและรักษาพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว เพื่อลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืน การบุกรุกเข้าอยู่อาศัยหรือกระทำการบางอย่างในพื้นที่ป่าไม้นั้น โดยได้กำหนดข้อห้ามมิให้กระทำ หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษทางอาญา ถูกบังคับทางปกครอง หรือชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง

#### 3.2.3 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสิทธิในที่ดินตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วยนั้น ดังนั้น สิทธิในที่ดิน จึงมีความหมายเป็น 2 นัย คือ สิทธิในที่ดิน หมายถึง “การมีกรรมสิทธิ์” หรือ “การมีสิทธิครอบครอง” ซึ่งการได้มาหรือการเสียไปซึ่ง “สิทธิในที่ดิน” เกิดได้จากผลของกฎหมายหลักที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการเป็นผู้ทรงไว้ซึ่ง “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” มีความสำคัญอย่างมาก เพราะบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเต็มที่ในการนำที่ดินไปทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ ได้กว้างขวางมากที่สุดที่มีกฎหมายรองรับให้ทำได้ และการที่เอกชนจะได้ “กรรมสิทธิ์” ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอาจได้มาหลายวิธีการ และแต่ละวิธีการก็มีรายละเอียดวิธีปฏิบัติตามกฎหมายที่แตกต่างกันไป

#### 3.2.3 มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล

มาตรการสำคัญของรัฐที่นำมาใช้สำหรับการจัดการปัญหาดังกล่าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และหน่วยงานของรัฐซึ่งยังคงยึดถือและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง คือ การใช้มาตรการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของเอกชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยการผ่อนปรนให้เอกชนที่มีที่ดินทำกินในเขตป่าไม้แจ้งการครอบครองที่ดิน และทางราชการจะผ่อนผันให้ถือครองที่ดินได้ โดยมีเงื่อนไขจนกว่าจะดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองแล้วเสร็จ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยสรุปเป็นการเห็นชอบโครงการและให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรีปี 2545 และ 2546 เพื่อดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 สำหรับเป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบพื้นที่ป่าไม้ที่

ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก โดยมีเงื่อนไขการครอบครองที่ดินภายในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของเอกชนที่ได้รับการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินแล้ว ห้ามมิให้ทำการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ หรือขยายพื้นที่เพิ่มเติม หรือกระทำการอันเป็นการทำลายหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนห้ามซื้อขายที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หรือห้ามเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ครอบครอง หากเจ้าหน้าที่ตรวจพบต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาดตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 ซึ่งประเด็นสำคัญคือการให้หน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลาย หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ และคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อผ่อนปรนการดำเนินการตามคำสั่งที่ 64/2557 อันเป็นผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น

#### 4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

##### 4.1 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายเป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีได้มีการกำหนดแนวเขตไว้ชัดเจน รวมถึงโดยข้อเท็จจริงในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นมิได้มีการสำรวจรังวัดจัดแบ่งจำแนกเขตให้ชัดเจน โดยไม่ได้มีการรังวัดหมายแนวเขตป่าเสียก่อนที่จะประกาศ จึงทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของเอกชน

ดังนั้น ปัญหาของการทับซ้อนกันของพื้นที่จากการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าว ทับซ้อนที่ดินทำกินของเอกชนจึงกลายเป็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ และความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนาน ส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้ที่ถูกคุกคามยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดิน ทั้งที่โดยความตั้งใจและไม่ตั้งใจก็ตาม ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งด้วยสาเหตุที่สำคัญคือ การถกเถียงว่าใครเป็นผู้มีสิทธิมากกว่ากันระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถืออำนาจตามกฎหมายของรัฐในการจัดการพื้นที่ป่า

##### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

จากการศึกษาพบว่า การที่กำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้โดยมิได้มีการสำรวจพื้นที่และมิได้มีการกันพื้นที่ของเอกชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่มาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ จนนำไปสู่ปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ของเอกชน เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายให้เกิดการบุกรุกครอบครอง



ทำกินในพื้นที่อนุรักษ์ จนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับรัฐในการถกเถียงกันว่าใครเป็นผู้มีสิทธิดีกว่ากัน ด้วยเมื่อมีการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว ย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยกฎหมายได้กำหนดข้อห้ามมิให้กระทำ หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษทางอาญา ถูกบังคับทางปกครอง หรือชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง จึงเป็นผลให้เอกชนเหล่านั้นกลายเป็นผู้บุกรุก เป็นผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหามวลชนและปัญหาทางสังคมตามมาจากการที่กฎหมายได้กำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสงวนหวงห้ามอย่างเด็ดขาด เป็นปัญหาต่อเนื่องมาอย่างยาวนานจวบจนปัจจุบัน

ดังนั้น เมื่อศึกษาถึงประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พบว่าที่ดินมีหลายประเภท มีลักษณะของการได้มา คงอยู่และเสียไปที่แตกต่างกัน ดังนั้นในกรณีที่มีการประกาศกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่นั้นจึงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่กำหนดถึงสิทธิของเอกชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์พบว่ากฎหมายได้กำหนดถึงข้อห้ามในการยึดถือครอบครองที่ดิน แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งสงวน คุ้มครอง และรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ โดยไม่อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการใด ๆ จึงเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกับเอกชนผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินมาก่อนวันที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แต่มิได้มีการแจ้งการครอบครองหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ไม่มีเอกสารสิทธิสำหรับแสดงสิทธิในที่ดินแต่ประการใด

#### 4.3 ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่า จากสภาพปัญหาของการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ในอดีต อาจกล่าวได้ว่าขาดความรอบคอบ ระมัดระวัง จนก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันกับพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินของราษฎร รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อสงวน คุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ไว้อย่างเข้มงวดอันส่งผลกระทบต่อเอกชนที่อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ดังกล่าว โดยอ้างว่าได้อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ ทำให้ถูกจำกัดสิทธิในที่ดิน ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ดังกล่าวจนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน

ดังนั้น แม้รัฐบาลในอดีตจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหา แต่ก็พบว่าประเด็นปัญหาเกิดจากการที่ภาครัฐยังขาดการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่ชัดเจนในหลายพื้นที่ และนโยบายทางการเมืองที่ผ่อนผันการจับกุมผู้ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้การบุกรุกป่าไม้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของเอกชนก็เป็นเพียงแนวนโยบายหรือมาตรการของภาครัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งประสงค์แก้ไขปัญหาคงคนบุกรุกป่า หรือป่าบุกรุกคน ซึ่งพบว่ายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม อีกทั้ง ที่ผ่านมานโยบายในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้มีลักษณะผ่อนปรนการดำเนินการตามกฎหมายหรือบรรเทาปัญหาชั่วคราวและขาดการแก้ไขปัญหาคงคนบุกรุกป่า หรือป่าบุกรุกคน หรือเชื่อมโยงในทุกมิติ ไม่เป็นไปตาม

กระบวนการและขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

#### 4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษและการเยียวยา

จากการศึกษาพบว่า เมื่อพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว การบุกรุกเข้าไปอยู่อาศัย ครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวย่อมเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม พบว่ายังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มากจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล ตามมาตรการที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งมีผลเป็นการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายและเป็นผลให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแม้จะมีมาตรการในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 แต่ก็พบว่ายังเกิดผลกระทบและเกิดข้อพิพาทกับประชาชนในพื้นที่อย่างมากมาย

นอกจากนี้ แม้จะมีมาตรการในการเยียวยาคำสั่งดังกล่าวขึ้น ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ แต่เนื่องจากมาตรการหลักของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติคือการใช้กำลังเข้าจับกุม และทวงคืนพื้นที่เป็นหลักประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าจึงได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ไปด้วย ส่งผลถึงมาตรการในการเยียวยาเอกชนผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์จากการดำเนินการตามมาตรการปราบปรามดังกล่าว เนื่องจากเอกชนผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ยากไร้ มีรายได้น้อย และยังพบว่าไม่มีที่ดินทำกินที่อื่น และรัฐก็ไม่สามารถหาพื้นที่อื่นเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อีกเช่นกัน

ดังนั้น จึงเป็นปัญหาที่ส่งผลให้ไม่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญที่จำเป็นต้องหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

### 5. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

5.1 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยปรับปรุงขั้นตอนการกำหนดพื้นที่และแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการกำหนด ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือขยายแนวเขต เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่ของเอกชน และความชัดเจนของแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวมทั้งกำหนดให้มีส่วนร่วมในการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์แห่งใหม่เพิ่มเติมเพื่อป้องกันปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติซ้อนทับกับพื้นที่ทำกินหรือใช้ประโยชน์ของเอกชน

5.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มหลักการการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย และกำหนดให้ดำเนินการไปพร้อมกับมาตรการตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 และที่ 66/2557 ให้แล้วเสร็จทุกพื้นที่ ร่วมกับประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในกำหนดระยะเวลา 2 ปี และเห็นควรให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาแนวนโยบายของรัฐชุดหรือผ่อนปรนบทบัญญัติของกฎหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สามารถพิจารณาได้ว่าเอกชนผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในช่วงเวลาใดที่ควรได้รับการพิจารณาให้อยู่ใช้ประโยชน์ได้ในพื้นที่ที่เหมาะสม และเอกชนผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในช่วงเวลาใดที่ควรได้รับการตรวจสอบและช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด โดยต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

5.4 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มหลักการในแบ่งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ออกเป็นเขตต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลและบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยหลักการกำหนดให้พื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวทั้งหมดเป็นเขตหวงห้ามมิให้ใครเข้าไปโดยมิได้รับอนุญาต แต่ถ้าโดยสภาพแล้วจำเป็นต้องจัดให้มีเขตบริการเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวหรือเพื่อกำหนดเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจแก่ประชาชน ก็อาจกำหนดพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นเขตบริการได้ตามความเหมาะสม รวมถึง อาจแบ่งเป็นเขตอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ อาทิ เขตควบคุมการใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์ ในกรณีที่ต้องให้ประชาชนอยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีมานานแต่อดีตดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนด เฉพาะในพื้นที่ที่มีใช้แหล่งต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ที่มีใช้พื้นที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ ซึ่งสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ได้เฉพาะเพื่อการยังชีพ แต่ต้องไม่กระทบถึงสภาพและสมดุลทางธรรมชาติที่ยังคงต้องอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านั้นไว้อย่างยั่งยืน

### บรรณานุกรม

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

(2557). แผนแม่บท แก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

- จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. (2552). รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้  
เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย. นนทบุรี : วิทยาลัยราช  
พฤกษ์.
- เทียม คมกฤส. (2514). นโยบายการป่าไม้. กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ประยุทธ์ ไชยพิณ. (2551). บทบาทศาลฎีกาต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้.  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ. (2543). กฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มานิต จุมปา. (2553). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน.  
(พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ยืนหยัด ใจสมุทร. (2549). พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยาน  
แห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535  
พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 : คำอธิบายพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาบริบูรณ์จนถึง  
ปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- รัตนวัฒน์ ไชยรัตน์. (2554). การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ. นครปฐม : บริษัท มิสเตอร์ก้อป  
ปี (ประเทศไทย) จำกัด.
- วนิดา พรไพบูลย์. (2552). คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน. นนทบุรี  
: พิมพ์จิตร.
- วรวุฒิ เทพทอง. (2550). คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน.  
(พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- วสันต์ เอกนุ้ม. (2552) ปัญหาการจัดระบบการถือครองที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการ  
ยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, อาทิตยา ทองพรหม, นันทนา อภิวัฒน์ธนกุล. (2550). รายงานวิจัยฉบับ  
สมบูรณ์เรื่อง “การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย Buffer Zone Management in  
Thailand”. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ และทองศักดิ์ ดุลยกาญจน์. (2548). คดีที่ดินและคดีฟ้องขับไล่. (พิมพ์ครั้งที่  
3). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2549). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- Agus Mulyana. Moira Moeliono<sup>1</sup>. Pam Minnigh. Yayan Indriatmoko<sup>1</sup>. Godwin Limberg. Nugroho  
Adi Utomo. Ramses Iwan<sup>1</sup>. Saparuddin and Hamzah. (2010). **Establishing special use  
zones in national parks Can it break the conservation deadlock in Indonesia?**. Bogor,  
Indonesia : CIFOR.

Law Regarding Forestry No.41/1999

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

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

National Park Service Concessions Management Improvement Act of 1998

National Park Service Organic Act 1916

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

The Federal Land Policy and Management Act of 1976