

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ในบทนี้จะศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหาการครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบ โดยศึกษาจากมาตรการทางกฎหมายทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย รวมถึงตลอดถึงศึกษามาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาลไทยที่ผ่านมา

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของต่างประเทศ

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

#### 3.1.1 สหรัฐอเมริกา

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

หลากหลายในเชื้อชาติและวัฒนธรรม อันเป็นผลมาจากการอพยพจากหลายประเทศ ภูมิศาสตร์และภูมิอากาศของสหรัฐยังมีความหลากหลายสุดขีด และยังเป็นถิ่นของสัตว์ป่านานาชนิด<sup>67</sup>

ที่ดินของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามผู้ที่ครอบครอง คือ ที่ดินของรัฐ (Public land) กับที่ดินของเอกชน (Private land) โดยที่ดินของรัฐเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ ส่วนที่ดินของเอกชนเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี เว้นแต่มีกฎหมายจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น การเวนคืนที่ดิน การกำหนดเขตที่ดิน เป็นต้น โดยในระยะระหว่าง ค.ศ. 1841-1891 เป็นระยะที่เกิดความเสียหายแก่ป่าไม้ขึ้นอย่างมาก เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ราษฎรได้มีที่ดินสำหรับทำมาหากินกันอย่างกว้างขวางและประสงค์จะทะนุบำรุงบ้านเมือง การศึกษาและการเกษตร โดยให้เงินอุดหนุนกิจการเหล่านี้แต่เมื่อไม่มีเงินจึงได้ให้เป็นที่ดินแทน ทั้งในขณะนั้นก็มีแนวนโยบายไปในทางที่จะให้ราษฎรได้เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศ และทางรัฐบาลถือสิทธิในนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ไม่ประสงค์จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินอาชีพของราษฎรอยู่ด้วย ซึ่งในปี ค.ศ. 1891 นโยบายของรัฐบาลนับว่าได้ประสบผลสำเร็จลง 2 ประการ คือ ราษฎรมีที่ดินสำหรับทำมาหากินโดยทั่วไป และรัฐบาลก็สามารถทะนุบำรุงบ้านเมือง การศึกษาและการเกษตรได้ตามที่ต้องการ แต่การที่จะให้ราษฎรได้เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศด้วยโดยทั่วถึงนั้นนับว่าไม่เป็นผล เพราะที่ที่ดินป่าไม้ผืนใหญ่ ๆ ได้ตกไปอยู่ในกรรมสิทธิ์ของบุคคลเพียงไม่กี่คน และผู้ที่เป็นเจ้าของป่าไม้ดี ๆ และทำไม้ได้สะดวกก็มักจะอยู่ในจำพวกที่คิดว่าจะตัดไม้ลงขายไปเพียงครั้งเดียวแล้วก็เลิกกัน ไม่ต้องคิดที่จะบำรุงรักษาต่อไป จึงยังไม่ใช่ว่าเรื่องที่จะเอกชนเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้<sup>68</sup>

จากการที่สหรัฐอเมริกาได้เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถซื้อที่ดินป่าไม้ได้ จึงทำให้สหรัฐอเมริกามีป่าที่เป็นของเอกชนมากถึงร้อยละ 55 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด<sup>69</sup> การบริหารจัดการป่าไม้ส่วนใหญ่จึงดำเนินการในรูปของเอกชน และจากการที่มีเอกชนเป็นเจ้าของป่าหลายรายจึงมีการรวมตัวก่อตั้งเป็นสมาคมป่าไม้ขึ้นมากมาย โดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งหากมองในแง่ของ

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

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

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

การบริหารจัดการป่าไม้ของสหรัฐอเมริกาแล้วการเกิดสมาคมป่าไม้ขึ้นคล้ายกับเป็นการเกิดองค์กรชุมชนด้านป่าไม้ของประเทศจีน เป็นการพัฒนาป่าไม้ในแต่ละด้านโดยองค์กรเอกชน ซึ่งสมาคมเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายป่าไม้ของสหรัฐอเมริกามากเช่นกัน<sup>70</sup>

รัฐสภาอเมริกันได้ตรากฎหมายอันเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและของมลรัฐในแต่ละช่วง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน แต่เมื่อภายหลังจากที่นโยบายของรัฐเป็นไปในทางถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้แก่เอกชนโดยง่ายและราคาถูก จึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐไปในทางสงวนรักษาที่ดิน โดยได้เริ่มมีการตั้งเขตสงวนและอุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นการรักษาพื้นที่ป่าและอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติ เช่น ในปี ค.ศ. 1872 มีการประกาศอุทยานแห่งชาติเยลโลว์สโตน (Yellow Stone) และต่อมาในปี ค.ศ. 1934 รัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัติเทย์เลอร์ แกรซิง (The Taylor Grazing Act of 1934) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและการรักษาพื้นที่ทุ่งหญ้ากว่า 80 ล้านเอเคอร์ (เอเคอร์ (Acre) เป็นหน่วยวัดพื้นที่ที่ใช้ในประเทศที่พูดภาษาอังกฤษ 1 เอเคอร์ เท่ากับ 4,840 ตารางหลา หรือประมาณ 2.5 ไร่)<sup>71</sup> โดยเอกชนที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวต้องดำเนินการตามกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาและฝ่ายบริหาร และท้ายที่สุดในปี ค.ศ. 1976 รัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัตินโยบายบริหารที่ดินสหพันธรัฐ ค.ศ. 1976 (The Federal Land Policy and Management Act of 1976 : FLPMA) จึงเป็นที่สุดของนโยบายการขายที่ดินสาธารณะ โดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการประกาศนโยบายแห่งชาติในการสงวนรักษาที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ ซึ่งตามมาตรา 102 (a) ของกฎหมาย FLPMA กำหนดให้รัฐสภาต้องประกาศนโยบายของสหรัฐอเมริกาว่า ที่ดินสาธารณะจะถูกสงวนรักษาเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ ซึ่งการจำหน่ายที่ดินส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์แห่งชาติ จะกระทำได้อต่อเมื่อเป็นผลมาจากวิธีการใช้ที่ดินซึ่งกำหนดไว้ตามมาตรา<sup>72</sup> และโดยผลของกฎหมาย FLPMA มีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารจัดการที่ดินของสหพันธรัฐ รวมทั้งเป็นการยกเลิกกฎหมายที่ให้จำหน่ายที่ดินของสหพันธรัฐ

<sup>70</sup> เทียม คมกฤต, *อ้างแล้ว เจริญรทที่ 68*, น. 163.

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

<sup>72</sup> The Federal Land Policy and Management Act of 1976 Section 102 (a)

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

ในประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์นั้น พื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกามีการจัดการที่แตกต่างกันในแต่ละระดับตั้งแต่ระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งบางพื้นที่ได้รับการจัดการเป็นพื้นที่ป่าสงวนหวงห้าม ขณะที่บางพื้นที่อาจดำเนินการโดยมีการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่ยอมรับได้ โดยข้อมูล ณ ปี ค.ศ. 2015 มีพื้นที่คุ้มครองรวมจำนวน 25,800 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 1.29 ล้านตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของพื้นที่สหรัฐอเมริกา<sup>73</sup> โดยในที่นี่จะขอนำเสนอถึงรูปแบบการจัดการพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกาในระดับสหพันธรัฐ กล่าวคือ

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

ทั้งนี้ ด้วยระบบที่ทำให้เกิดความสับสนในการตั้งชื่อพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทจึงทำให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่หลายหน่วยงาน อาทิ ทั้งสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ และสำนักบริการป่าไม้สหรัฐอเมริกา (The U.S. Forest Service) ดูแลทั้งพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่นันทนาการ หรือพื้นที่ป่าที่กำหนดไว้ในพื้นที่คุ้มครองอื่น ๆ ก็มีการบริหารจัดการโดยหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน ซึ่งพื้นที่เหล่านี้สหพันธรัฐอาจสนับสนุนการคุ้มครองโดยผ่านมาตรการจูงใจด้านภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ดังตัวอย่างที่ชัดเจนเช่นรัฐโคโลราโด (Colorado) ที่ไม่ต้องกำหนดมาตรการในการดูแลทรัพย์สินที่เป็นสิ่งสำคัญทางประวัติศาสตร์ของชาติ เป็นต้น สำหรับประเภทในการกำหนดพื้นที่คุ้มครองของสหพันธรัฐ<sup>74</sup> ได้กำหนดไว้ดังนี้

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

<sup>74</sup> “Protected areas of the United States,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560, จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Protected\\_areas\\_of\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/Protected_areas_of_the_United_States)

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

Grant) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1872 นับเป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของโลก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาพื้นที่พิเศษไว้สำหรับประโยชน์ของสาธารณชน และวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองที่ดิน<sup>75</sup> โดยเป็นผลมาจากการเดินทางเข้าไปในภูมิภาคครั้งใหญ่ 3 ครั้ง ที่นำความมหัศจรรย์ของเยลโลว์สโตนสู่สาธารณะ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 1869 ดินแดนแห่งเยลโลว์สโตนซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประกอบไปด้วยแม่น้ำ น้ำตก ทะเลสาบ หุบเขา และคุณสมบัติทางธรณีวิทยาที่ยังไม่ได้มีการสำรวจ แม้จะมีการจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติแล้วก็ตาม จนกระทั่งกองทัพอเมริกันได้เข้าควบคุมและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดในปี ค.ศ. 1886 ซึ่งล่วงเลยมานานนับทศวรรษ นับระยะเวลาตั้งแต่การค้นพบรวมถึงการสำรวจเยลโลว์สโตนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1869-1890 ไม่เพียงแต่เป็นการสร้างพื้นที่คุ้มครอง แต่ยังเป็นการนำเสนอที่กว้างขึ้นถึงความเข้าใจทางสังคม วิทยาศาสตร์ และความมหัศจรรย์ของทรัพยากรในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเยลโลว์สโตน จนนำไปสู่การตรากฎหมายที่เข้มแข็งมากขึ้นเพื่อปกป้องทรัพยากรที่มีอยู่ของรัฐบาลกลาง จนเกิดเป็นรัฐบัญญัติเลซีย์ (The Lacey Act) เมื่อปี ค.ศ. 1894<sup>76</sup>

จากที่ได้กล่าวตอนต้นว่าพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่เป็นภารกิจของสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาในการส่งเสริมและควบคุมการใช้พื้นที่ของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการจัดการอุทยานแห่งชาติ อนุสรณ์สถานแห่งชาติ และพื้นที่อนุรักษ์อื่น รวมทั้งทรัพยากรทางประวัติศาสตร์ที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น<sup>77</sup> จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1916 โดยสภาองเกรส ผ่านรัฐบัญญัติสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ (National Park Service Organic Act 1916) โดยกำหนดเป็นมาตรการเพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทัศนียภาพและธรรมชาติ รวมทั้งวัตถุทางประวัติศาสตร์ของสถานที่ที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนสิ่งมีชีวิตในป่า พร้อมทั้งสามารถใช้งานและเข้าถึงได้เพื่อประโยชน์สาธารณะและความรื่นรมย์โดยไม่รบกวนความสามารถในการใช้งานและเข้าถึงประโยชน์ดังกล่าวของคนในอนาคต<sup>78</sup> ซึ่งสำนักบริการอุทยานแห่งชาติให้ความสำคัญกับสถานที่พิเศษดังกล่าวที่ชาวสหรัฐอเมริกาช่วยกันรักษาไว้ ซึ่งอาจเป็นการแสดงออกซึ่งมรดกทางวัฒนธรรม ทั้งยังเป็นบทพิสูจน์ที่ช่วยในการแสดงออกถึงความเป็นชาติ

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

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

<sup>77</sup> James F. Kieley, "A Brief History of the National Park Service," สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2560, จาก [https://www.nps.gov/parkhistory/online\\_books/kieley/kieley4.htm](https://www.nps.gov/parkhistory/online_books/kieley/kieley4.htm)

<sup>78</sup> 39 Stat. 535; 16 U.S.C. 1

และบ่งบอกที่มาของผู้คน รวมถึงเป็นการแสดงออกถึงความมหัสจรรย์ทางธรรมชาติและประวัติศาสตร์ที่มีความสำคัญและคงอยู่ในความทรงจำ<sup>79</sup> โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดทำและเผยแพร่กฎและระเบียบดังกล่าวที่เห็นว่าจำเป็นหรือเหมาะสมสำหรับการใช้และการจัดการพื้นที่ภายใต้เขตอำนาจของสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ และการละเมิดใด ๆ ซึ่งกฎและระเบียบที่กำหนดขึ้นนี้จะต้องได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดทำและแก้ไขกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 6 ของกฎหมายเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1910 รวมทั้งยังกำหนดให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการจัดการพื้นที่ในด้านต่าง ๆ อาทิ การใช้ดุลพินิจในการทำลายสัตว์หรือพืชซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ หรือการให้สิทธิพิเศษสัญญาเช่าและใบอนุญาตสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพักอาศัยในพื้นที่คุ้มครองที่ได้รับมอบหมายในระยะเวลาไม่เกิน 20 ปี อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎและระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยไม่เป็นอันตรายต่อวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งและการจัดการพื้นที่คุ้มครอง ทั้งนี้ บทบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับกับอุทยานแห่งชาติเยลโลว์สโตน<sup>80</sup> อีกทั้งสำนักบริการอุทยานแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ที่ได้รับมอบหมายภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งของผู้บริหารของรัฐบาลกลางดังที่กล่าวข้างต้น การจัดการของสำนักบริการอุทยานแห่งชาติยังเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดโดยผู้อำนวยการสำนักบริการอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจะเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อปรับปรุงการจัดการภายในองค์กร โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการใช้นโยบายการจัดการ ค.ศ. 2006 (Management Policies : 2006)<sup>81</sup>

จากการศึกษาพบว่าการจัดการพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกานั้นได้ตีความของคำว่า “พื้นที่อนุรักษ์” นอกจากจะหมายถึงการสงวน คุ้มครอง และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมในพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทจากการก่อให้เกิดความเสียหายจากผู้ที่มาเยี่ยมชมแล้ว<sup>82</sup> ยังรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่แตกต่างกับระบบกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทย คือ การให้สัมปทานกับธุรกิจเอกชนเพื่อจัดการกิจกรรมสันทนาการและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เพื่อเพิ่มการเยี่ยมชมในสิ่งที่จำเป็นและเหมาะสม

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

<sup>80</sup> 39 Stat. 535; 16 U.S.C. 3

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

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

สำหรับการใช้ประโยชน์ของประชาชน ซึ่งจะอยู่ภายในการบังคับของรัฐบัญญัติการจัดการสัมปทานบริการอุทยานแห่งชาติ ค.ศ. 1998 (National Park Service Concessions Management Improvement Act of 1998) ซึ่งถูกตราขึ้นด้วยพบว่า การเก็บรักษาและการอนุรักษ์ทรัพยากร รวมทั้งคุณค่าของพื้นที่ที่อนุรักษ์จะต้องมีบริการสาธารณะ บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่จำเป็นและเหมาะสม อาทิ สถานที่พัก อยู่ภายในพื้นที่ โดยมีเลขานุการของหน่วยงานที่กำกับดูแลพื้นที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์พื้นฐานของการอนุรักษ์ทัศนียภาพ สัตว์ป่า วัตถุทางธรรมชาติ และประวัติศาสตร์ รวมถึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันและควบคุมมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อดำรงไว้ซึ่งการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ในลักษณะที่ไม่เป็นการรบกวนการใช้ประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป<sup>83</sup> ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีข้อกำหนดในการให้หน่วยงานสามารถออกกฎหมายลำดับรองในการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งสำนักบริการอุทยานแห่งชาติได้กำหนดกฎเกณฑ์รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานที่เผยแพร่ไว้ในกฎระเบียบว่าด้วยสัญญาสัมปทาน (36 CFR Part 51) ไม่ว่าจะเป็นรายละเอียดของวัตถุประสงค์ของสัญญาสัมปทาน คำจำกัดความต่าง ๆ รวมทั้งสิ่งที่บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งเรียกว่า “ผู้รับสัมปทาน” สามารถดำเนินการได้ภายในสัญญาสัมปทานนั้น และตามบทนิยามศัพท์ของคำว่า “บริการของผู้เข้าชม (Visitor Service)” หมายถึง ที่พัก สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการที่กรรมการกำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งจัดให้แก่ผู้เข้าชม โดยได้รับค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่าย และบริการสำหรับผู้เข้าชมไม่จำกัดเฉพาะที่พักที่ตั้งแคมป์ บริการอาหาร การขายสินค้า การท่องเที่ยว กิจกรรมสันทนาการ การให้คำแนะนำ การขนส่งและการให้เช่าอุปกรณ์<sup>84</sup> ซึ่งโดยทั่วไปสัญญาสัมปทานจะได้รับอนุญาตเป็นระยะเวลา 10 ปี หรือน้อยกว่า และจะไม่มีระยะเวลายาวนานกว่า 20 ปี<sup>85</sup> และอาจยกเลิกได้หากประสิทธิภาพไม่พึงประสงค์หรือเมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐบัญญัติการจัดการสัมปทานบริการอุทยานแห่งชาติ ค.ศ. 1998<sup>86</sup> ซึ่งการใช้สัญญาสัมปทานหรือการให้สิทธิการใช้เชิงพาณิชย์นั้น การดำเนินการสัมปทานจะต้องสอดคล้องกับระดับที่เป็นไปได้อย่างสูงสุดในการปฏิบัติงานด้วยการสงวนรักษา การอนุรักษ์ทรัพยากรและคุณค่าของพื้นที่ และการดำเนินการนั้นจะต้องแสดงให้เห็นถึงการจัดการและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสำนักบริการอุทยานแห่งชาติมีสัญญาสัมปทานจำนวนกับธุรกิจเอกชนเพื่อนำกิจกรรมสันทนาการ

<sup>83</sup> Public Law 105-391, 16 U.S.C 5951

<sup>84</sup> 36 CFR 51.3

<sup>85</sup> 36 CFR 51.73

<sup>86</sup> 36 CFR 51.74

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

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

### 3.1.2 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

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

อินโดนีเซีย<sup>87</sup> โดยเฉพาะกฎหมายป่าไม้ ฉบับที่ 41/1999 (The Forestry Law (No 41/1999)) ซึ่งตราขึ้นไว้บังคับสำหรับการควบคุมการจัดการป่าไม้ใน สาธารณรัฐอินโดนีเซียแทนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ขั้นพื้นฐาน (Basic Forestry Law (Law No. 5 of 1967)) ซึ่งโดยหลักมุ่งเน้นไปที่การจัดการไม้ และไม่ใช่การอนุรักษ์ แต่ในทางตรงกันข้าม กฎหมายป่าไม้ฉบับที่ 41/1999 นอกจากการจัดการป่าไม้แล้วยังรวมถึงนโยบายด้านการอนุรักษ์ด้วย โดยกำหนดว่าป่าทั้งหมดในดินแดนของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติจะต้องถูกควบคุมโดยรัฐเพื่อความมั่งคั่งสูงสุดของประชาชน ในการบริหารและจัดการกิจการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ และผลิตภัณฑ์จากป่า กำหนดหรือเปลี่ยนแปลงประเภทของที่ดินบางประเภทเป็นพื้นที่ป่าหรืออื่น ๆ รวมทั้งบริหารและกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างคนกับป่าไม้ และความรับผิดชอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่า ซึ่งการบริหารจัดการป่าดังกล่าวโดยรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนที่มีอยู่ตามกฎหมายและได้รับการยอมรับโดยไม่ขัดต่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ<sup>88</sup> อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวยังได้แบ่งประเภทป่าออกตามหน้าที่เป็น 3 ประเภท คือ ป่าอนุรักษ์ ป่าคุ้มครอง และป่าเพื่อการผลิต<sup>89</sup> นอกจากนี้ รัฐยังสามารถกำหนดพื้นที่ป่าพิเศษได้แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์

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

<sup>88</sup> Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 4

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

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

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

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

<sup>89</sup> Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 6

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

- a. conservation,

สาธารณะ เช่น การวิจัยและพัฒนา การศึกษา หรือศาสนาและวัฒนธรรม เป็นต้น แต่ทั้งนี้ พื้นที่ป่าที่ได้รับการยกเว้นให้เป็นพื้นที่ป่าพิเศษจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงไปจากหน้าที่ที่กำหนด<sup>90</sup> คือ การอนุรักษ์ การคุ้มครอง และเศรษฐกิจ ซึ่งการอนุรักษ์ป่าไม้และการอนุรักษ์ธรรมชาติไว้นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้และสิ่งแวดล้อม เพื่อการอนุรักษ์และการผลิตที่เหมาะสมและยั่งยืน<sup>91</sup>

สำหรับการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้นรัฐจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองป่าไม้ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งโดยหลักการแล้วรัฐเป็นผู้คุ้มครองป่าไม้ในพื้นที่ป่าของรัฐ เอกชนก็จะเป็นผู้คุ้มครองป่าไม้ในพื้นที่ของตน และผู้ได้รับใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าแห่งใดก็จะต้องคุ้มครองป่าไม้ในพื้นที่นั้น นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองป่าไม้อย่างเหมาะสมชุมชนอาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองป่าไม้ก็ได้<sup>92</sup> โดยห้ามมิให้มีการครอบครองในพื้นที่ป่าไม้<sup>93</sup> ทั้งนี้ รัฐอาจจะมอบอำนาจบางส่วน

b. protection, and

c. production.

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

a. conservation forest,

b. protected forest, and

c. production forest.”

<sup>90</sup> Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 8

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

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

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

a. research and development,

b. training and education.

c. religion and culture.

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

<sup>91</sup> Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 46

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

<sup>92</sup> Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 48

เกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการป่าสำหรับการพัฒนาด้านการกระจายอำนาจ โดยให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด<sup>94</sup>

นอกจากนี้ กฎหมายป่าไม้ ฉบับที่ 41/1999 ยังได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดการชุมชนพื้นเมือง ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า หากยังมีชุมชนพื้นเมืองอยู่ ชุมชนพื้นเมืองนั้นมีสิทธิที่จะหาประโยชน์จากป่าเพื่อใช้ในชีวิตรประจำวัน และสามารถบริหารจัดการพื้นที่ป่านั้นได้ภายในกรอบที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งการยืนยันถึงการมีอยู่ของชุมชนพื้นเมืองนั้นกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ของภูมิภาค<sup>95</sup> อันเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

---

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>94</sup> Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 66

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

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

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

<sup>95</sup> Law Regarding Forestry No.41/1999 Article 67

สำหรับสภาพพื้นที่คุ้มครองของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งจากข้อมูลที่ปรากฏในรายงานความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พบว่าพื้นที่อนุรักษ์ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียโดยรวมระหว่างปี 2001-2007 มีอยู่ 27,968,929.66 เฮกตาร์ (เฮกตาร์ (Hectare) เป็นหน่วยวัดพื้นที่ตามวิธีเมตริก 1 เฮกตาร์ มีค่าเท่ากับ 10,000 ตารางเมตร หรือประมาณ 6 ไร่ 1 งาน)<sup>96</sup> ในขณะที่ในปี 2012 มีพื้นที่อนุรักษ์ทั้งทางบกและน้ำเพิ่มขึ้นอีก 11,741,636.48 เฮกตาร์ โดยจากข้อมูลสถิติป่าไม้เมื่อปี 2013 สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีจำนวนพื้นที่คุ้มครองและเนื้อที่โดยประมาณ<sup>97</sup> ดังนี้

1) พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Terrestrial Nature Reserves) จำนวน 222 แห่ง มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 3,957,691.66 เฮกตาร์

2) เขตสงวนธรรมชาติทางทะเล (Marine Nature Reserves) จำนวน 5 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 152,610 เฮกตาร์

3) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทางบก (Terrestrial Wildlife Sanctuaries) จำนวน 71 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 5,024,138.29 เฮกตาร์

4) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทางทะเล (Marine Wildlife Sanctuaries) จำนวน 4 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 5,588.25 เฮกตาร์

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

a. collect forest produce to fulfill daily needs of relevant customary law community;

b. manage forest according to the prevailing indigenous law and not in-contravention of the law; and

c. obtain empowerment for welfare improvement.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10) พื้นที่คุ้มครองอื่น จำนวน 13 แห่ง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 220,951.44 เฮกตาร์

จากข้อมูลข้างต้นพบว่าสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีการจัดการพื้นที่อนุรักษ์โดยจัดแบ่งประเภทเป็นประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่สหภาพระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature : IUCN) ได้กำหนดไว้ โดยสิ่งที่แตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยพบว่าระบบกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้กำหนดพื้นที่อนุรักษ์โดยคำนึงถึงชุมชนพื้นเมืองซึ่งยังคงให้มีสิทธิในการเก็บหาประโยชน์จากป่าเพื่อการยังชีพได้ในขณะที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ฉบับที่ 41/1999 ยังได้กำหนดให้อำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้มีกฎระเบียบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงป่าไม้ เกี่ยวกับการแบ่งเขตอุทยานแห่งชาติ (P. 56 /Menhut-II/2006) โดยได้กำหนดไว้ในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นจะประกอบด้วย 1) พื้นที่หลัก 2) พื้นที่ป่า รวมถึงพื้นที่น่านน้ำ 3) พื้นที่การใช้ประโยชน์ 4) พื้นที่กลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ พื้นที่ดั้งเดิม พื้นที่ฟื้นฟูสมรรถภาพ พื้นที่เกี่ยวกับศาสนา วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ และพื้นที่พิเศษ โดยพื้นที่โครงสร้างของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งนั้นจะขึ้นอยู่กับศักยภาพและการทำงานของพื้นที่โดยคำนึงถึงระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม<sup>98</sup>

<sup>98</sup> P. 56 /Menhut-II/2006 Pasal 3

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

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

แต่อย่างน้อยในอุทยานแห่งชาติต้องประกอบด้วยพื้นที่หลัก พื้นที่ป่า และพื้นที่การใช้ประโยชน์ สำหรับการกำหนดพื้นที่กลุ่มอื่น ๆ ในพื้นที่อุทยานชาตินั้นแต่ละพื้นที่จะกำหนดแตกต่างกัน ผันแปรไปตามสภาพแห่งท้องถิ่น<sup>99</sup> โดยจะจัดตั้งขึ้นผ่านข้อตกลงอย่างเป็นทางการและมีการจัดการร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อบูรณาการการพัฒนาให้กับประชาชนในท้องถิ่นและการอนุรักษ์ เพื่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้ง ยังมีการประเมินผลการแบ่งเขตอุทยานแห่งชาติทุก 3 ปี<sup>100</sup> ซึ่งแตกต่างกับระบบกฎหมายของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่อนุรักษ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

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

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

<sup>99</sup> P. 56 /Menhut-II/2006 Pasal 4

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

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

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

<sup>100</sup> P. 56 /Menhut-II/2006 Pasal 20

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

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

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

พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจในการจัดตั้งพื้นที่พิเศษ และไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจบุคคลหรือหน่วยงานใดเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้น มีปัญหาในลักษณะเดียวกันกับประเทศไทย ด้วยพื้นที่ป่าอนุรักษ์อันเป็นสินทรัพย์สาธารณะที่รัฐบาลควรได้รับการจัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ถูกรุกราน รุกล้ำและถูกทำลาย เกิดข้อพิพาทขึ้นเป็นประจำเกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิในการใช้พื้นที่ แม้จะมีกฎระเบียบและการจัดตั้งอย่างเป็นทางการว่าเป็นอุทยานแห่งชาติ ชาวท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นก็อ้างสิทธิในการใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่อนุรักษ์ ด้วยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์เฉพาะบนกระดาศที่สร้างขึ้น โดยรัฐบาลแห่งชาติที่ห่างไกลจากชุมชนท้องถิ่นที่พำนักอยู่ในพื้นที่ มีการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างถูกต้อง แต่โดยปกติจะไม่มีการจัดทำรายงานอย่างเป็นทางการหรือการดำเนินงานโดยไม่ได้รับการรับฟังความคิดเห็นของคนในท้องถิ่น<sup>101</sup> แต่ก็ยังสามารถหาทางออกได้ด้วยการจัดการเกี่ยวกับเขตการใช้พิเศษตามกฎระเบียบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงป่าไม้ เกี่ยวกับการแบ่งเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งกำหนดไว้เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งภายในอุทยานแห่งชาติ เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรและยั่งยืนภายในขอบเขตที่กำหนด มีการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพไปพร้อมกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นสามารถรักษาระดับคุณภาพชีวิตที่พึงปรารถนาได้

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของประเทศไทย

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อันจะนำไปสู่การศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จึงจำเป็นต้องศึกษา มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ประเทศไทย ดังนี้

#### 3.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

กฎหมายเป็นมาตรการอย่างหนึ่งของสังคมที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันประเทศไทยส่วนใหญ่มักกำหนด

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

เป็นแนวนโยบายของชาติในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรระดับชาติให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมีกฎหมายในระดับนโยบายให้อำนาจไว้ โดยมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจหน่วยงานในระดับปฏิบัติดำเนินการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ<sup>102</sup>

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม่มีความสำคัญ เพราะเนื่องจากหลังจากที่พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้วย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต การเข้าไปบุกรุกหรืออยู่อาศัยต่อไปมีความผิดตามกฎหมาย<sup>103</sup> และยังเป็นขอบอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้นั้น พื้นที่ดังกล่าวต้องเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดเสียก่อน<sup>104</sup> เช่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเท่านั้น โดยการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีหลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่ ดังนี้

### 3.2.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าโดยพิจารณาจากที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>105</sup> โดยเอกสารหลักซึ่งแสดงการได้ที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ถือว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือมีเอกสารมาแสดงสิทธิครอบครอง เช่น ใบจอง (น.ส.2) ส.ค.1 น.ส.3 น.ส.3ก น.ส.3ข ใบได้สวน (น.ส.5) ดังนั้น พื้นที่ป่าจึงมิได้มีการกำหนดแนวเขตไว้ชัดเจนและแม้มีการชำระภาษีบำรุงท้องที่ตลอดมา (ภบท.5) แต่หากที่ดินนั้นไม่มีการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วย่อมเป็นพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น และถือว่าเป็นที่ดินหวงห้ามของรัฐ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่ได้กำหนดเหตุผลในการประกาศบังคับใช้กฎหมายไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากการประกาศยกเลิกกฎหมาย กฎข้อบังคับเดิมเกี่ยวกับการเก็บภาษีไม้

<sup>102</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549), น. 45.

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

<sup>104</sup> พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1)

การตีตราไม้ การซื้อขายไม้ การเก็บหาของป่า แล้วมาบังคับตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แทน แม้จะมีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาป่าไม้ วิธีจัดการรักษาป่าอยู่ด้วยก็ตาม แต่เจตนารมณ์ในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 อยู่ที่การควบคุมการทำไม้ การแปรรูปไม้ การทำสิ่งประดิษฐ์จากไม้ มากกว่าการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้โดยเฉพาะ แต่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กลับเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้ไว้อย่างกว้างขวางที่สุดโดยไม่ต้องมีการสำรวจรังวัด จัดทำแผนที่แนวเขต เขตพื้นที่ “ป่า” จึงหมายถึงที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใดดังต่อไปนี้<sup>106</sup>

1) ที่รกร้างว่างเปล่า

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

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

บทวิเคราะห์ศัพท์ “ป่า” นี้ตามความเข้าใจของคนทั่วไปและในทางวิชาการย่อมหมายถึงสังคมของต้นไม้และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ อันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และปกคลุมเนื้อที่ ที่กว้างใหญ่ มีการใช้ประโยชน์จากอากาศ น้ำ และวัตถุธาตุต่าง ๆ ในดิน เพื่อการเจริญเติบโตจนถึงอายุขัย และมีการสืบพันธุ์ของตนเอง ทั้งให้ผลผลิตและบริการที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้แก่มนุษย์<sup>107</sup> จะเห็นได้ว่าคำว่า “ป่า” มีความแตกต่างกันกับความหมายในทางกฎหมาย ในความรู้สึกทั่ว ๆ ไปยากที่จะเข้าใจได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสน ดังนั้น เห็นได้ว่าการกำหนดเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายเป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>106</sup> วนิตา พรไพบุลย์, คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน, (นนทบุรี : พิมพ์พิตร, 2552), น. 56-57.

<sup>107</sup> นีวดี เรืองพานิช, การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2537), น. 21-22.

### 3.2.1.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>108</sup>

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

แต่เดิมนั้น ในการกำหนดเขตป่านั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ทำให้ได้ในพื้นที่ป่าไม้ 2 แบบ ได้แก่ ป่าคุ้มครองและป่าสงวน ซึ่งมีข้อแตกต่างกันคือ ในป่าคุ้มครองนั้นต้องมีแผนที่สังเขปแสดงเขตป่านั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา แต่ในพื้นที่ดินมิได้ทำเครื่องหมายไว้ และในการทำไม้หรือการเก็บหาของป่าย่อมกระทำได้ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ส่วนป่าสงวนต้องมีแผนที่แนบแสดงเขตป่านั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือ ก่อนจะประกาศพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องทำการหมายเขตป่านั้นอย่างชัดเจน โดยมีหลักเขตกับป้ายหรือเครื่องหมายเขตแสดงไว้ในพื้นที่อันแท้จริงและทำการรังวัดทำแผนที่ป่านั้นอย่างถูกต้องเสียก่อนแล้วจึงประกาศ เมื่อกำหนดเป็นป่าสงวนแล้ว นอกจากจะมีบทบัญญัติห้ามยึดถือ จับจอง ก่อสร้าง แฝ้วถ้างหรือเผาป่าทำนองเดียวกับในป่าคุ้มครองแล้ว ยังห้ามมิให้นำ ปล่อย หรือละเลยให้สัตว์เลื้อยเข้าไปหรือจัดทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ไม้หรือของป่าในป่าสงวนอีกด้วย และในการทำไม้หรือการเก็บหาของป่านอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นว่าด้วยการนั้นแล้ว ยังจะต้องขอรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมป่าสงวนนั้นอีกชั้นหนึ่งด้วย<sup>109</sup> ในปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

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

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6 และมาตรา 36

<sup>109</sup> นพนิติ สุริยะ, นโยบายการป่าไม้, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2514), น. 238-239.

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

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

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

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

<sup>110</sup> ประดิษฐ์ วนาพิทักษ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยป่าไม้, (เอกสารอัดสำเนา, ม.ป.ป.), น. 33.

ดังกล่าวสืบเนื่องจากผลการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2514 เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2514 ได้มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบการออกกฎกระทรวงสงวนพื้นที่ป่าบริเวณที่จะให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติในท้องที่จังหวัดซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติจำแนกที่ดินเสร็จแล้วเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้อาศัยแผนที่จำแนกประเภทที่ดินเป็นหลักดำเนินการก็เพื่อประสงค์จะให้ทันกับแผนการสอบสวนสิทธิตามโครงการเร่งรัดจัดที่ดินของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ได้พิจารณาติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติและเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการดังกล่าว รวมทั้งให้มีการเร่งรัดดำเนินการสงวนป่าไม้ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว กรมป่าไม้จึงได้เปลี่ยนวิธีดำเนินการสงวนป่าจากเดิมเสียใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเพื่อเร่งรัดการสงวนป่าให้แล้วเสร็จตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ<sup>111</sup>

การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ให้อธิบดีประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไว้ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น และต้องจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ<sup>112</sup> เมื่อพื้นที่ดังกล่าวได้มีกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วจึงเกิดผลคือ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้น ให้อยู่บังคับ ให้อื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้น ให้อยู่บังคับ<sup>113</sup> เพื่อส่งให้คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ<sup>114</sup> สอบสวนตามคำร้องนั้น โดยถ้าปรากฏว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์ ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ตามที่เห็นสมควรและหากผู้ร้องไม่พอใจในค่าทดแทนที่คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติกำหนด ผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี<sup>115</sup> ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด<sup>116</sup>

<sup>111</sup> ฉาดฉาน นิลกำแพง, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 73-74.

<sup>112</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 8 และมาตรา 9

<sup>113</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 9

<sup>114</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 10

<sup>115</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4 และมาตรา 5

<sup>116</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 13

ถ้าราษฎร ไม่ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์ที่มีอยู่ หรือที่อ้างว่ามีอยู่ เป็นบทบัญญัติตัดสิทธิอย่างเด็ดขาด ไม่ว่าราษฎรนั้นจะรู้เรื่องการออกกฎกระทรวง หรือไม่ก็ตาม<sup>117</sup>

### 3.2.1.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504<sup>118</sup>

เป็นการกำหนดพื้นที่ซึ่งบางส่วนทับซ้อนกับพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยแนวความคิดว่าด้วยอุทยานแห่งชาติเข้ามามีอิทธิพล เนื่องจากมีข้าราชการกรมป่าไม้ที่ไปศึกษาต่อต่างประเทศได้กลับมาบริหารงานป่าไม้ มีนโยบายป้องกันการทำลายป่าไม้อย่างเด็ดขาด โดยให้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เนื่องจากมีการทำลายป่าไม้เป็นจำนวนมาก จึงมีการประกาศเขตป่าเพิ่มและให้คนที่อยู่ในเขตป่า เช่น ชาวเขา อพยพออกมาจากเขตป่า การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้มีการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเยลโลว์สโตนและอีกหลายแห่งในสหรัฐอเมริกา<sup>119</sup> โดยมีแนวคิดว่า การปกป้องป่าธรรมชาติให้สมบูรณ์จะต้องไม่มีมนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย เพื่อไม่ให้ชนพื้นเมืองเข้าไปอยู่ในป่า การกำหนดพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ต้องมีพื้นที่กว้างใหญ่ไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร หรือเท่ากับ 6,250 ไร่ขึ้นไป เพียงพอที่จะรักษาสถานะทางนิเวศน์ของพืชและสัตว์ในท้องถิ่นไว้ได้ตลอดไป และเป็นที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีใช้ทบวงการเมือง โดยมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1) มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจเหมาะสมควรค่าแก่การอนุรักษ์ กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่มีทิวทัศน์สวยงามและเด่นเป็นพิเศษ เช่น มีปรากฏการณ์ธรรมชาติที่แปลกพิสดารหรือมีทิวทัศน์ที่สวยงามมาก เป็นต้น

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

<sup>118</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4

<sup>119</sup> ฉาดฉาน นิลกำแหง, “ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 35.

2) มีส่วนประกอบของภูมิประเทศที่แปลกและหายากหรือมีทรัพยากรธรรมชาติที่เปราะบางอาจถูกทำลายให้เสียหายได้โดยง่ายและไม่อาจทำให้คืนสภาพดั้งเดิม เช่น บริเวณน้ำพุร้อนหรือบริเวณที่มีสังคมพืชหายาก

3) มีวัตถุธรรมชาติหรือโบราณวัตถุที่มีความสำคัญทางธรณีวิทยาเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์เพื่อค้นหาความรู้ใหม่ โดยเฉพาะความรู้ทางนิเวศวิทยาอันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่

4) มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือก่อนประวัติศาสตร์ที่สำคัญควรแก่การสงวนรักษาไว้ไม่ให้สูญหายไปเพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องราวในอดีตวัฒนธรรมและวิวัฒนาการของอารยธรรมของชนในชาติที่ผ่านมา

5) มีพืชหรือสัตว์ชนิดที่หายากและใกล้สูญพันธุ์สมควรที่จะอนุรักษ์ไว้

6) เป็นสถานที่ควรสงวนไว้ให้คงสภาพธรรมชาติเพื่อประโยชน์ในการพักผ่อนท่องเที่ยวของประชาชน

การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ<sup>120</sup> เช่นเดียวกับการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาตินั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วมีผลบังคับทันทีและไม่มิบทบัญญัติให้รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนเหมือนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

### 3.2.1.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

เป็นการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เนื่องจากมีความจำเป็นต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป และเนื่องในปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้น จึงมีการตรากฎหมายเพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ<sup>121</sup> โดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเขตพื้นที่เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่า 2 ประเภท คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

<sup>120</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 8

<sup>121</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

1) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า<sup>122</sup> มีหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ประกอบด้วย

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

การประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นเช่นเดียวกับการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ คือ จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นว่า เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า<sup>123</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะมีผลบังคับทันทีและไม่มีการจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน

2) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า<sup>124</sup> ในการประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดใดหรือประเภทใดจะกำหนดเขตในพื้นที่ดังต่อไปนี้

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

บริเวณสถานที่ที่จะประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่ามีได้เพียง 3 แห่งที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น ดังนั้น สถานที่ของราษฎรบางแห่งแม้จะมีสัตว์ป่าบางชนิดอาศัยอยู่ชุกชุมก็ไม่อาจประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้และการประกาศนั้นจะต้องระบุชนิดหรือประเภท

<sup>122</sup> บุญเลิศ อังศิริจินดา และชาญณรงค์ ขยันกิจ, “กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการป่าไม้ หน่วยที่ 7 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), น. 424-425.

<sup>123</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 35

<sup>124</sup> บุญเลิศ อังศิริจินดา และชาญณรงค์ ขยันกิจ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่* 122, น. 429.

ของสัตว์ป่าซึ่งอาจหลายชนิดหรือหลายประเภทก็ได้ แต่จะห้ามล่าทุกประเภทหรือชนิดไม่ได้ จะทำได้ แต่โดยประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเท่านั้น และเขตห้ามล่าสัตว์ป่ากระทำไม่ได้โดยออกเป็นประกาศกระทรวงเท่านั้นไม่ถึงขนาดเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติกับต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่นเดียวกัน<sup>125</sup>

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

แต่หากสิทธิครอบครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498) และไม่ได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นการเฉพาะราย ย่อมถือว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินทำให้ ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น<sup>126</sup> ที่ดินนั้นย่อมเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สามารถกำหนด เป็นป่าสงวนได้ และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดให้ป่าสงวน เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ที่ดินนั้นจึงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แม้ครอบครองที่ดินนั้นมานานเพียงใด ก็ไม่เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายที่ดิน<sup>127</sup> กรณีอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ใช้ หลักเกณฑ์ในทำนองเดียวกัน ส่วนเขตห้ามล่าสัตว์ป่านั้นจะกำหนดได้เฉพาะในพื้นที่ 3 ประเภท ดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น

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

<sup>125</sup> ยืนหยัด ใจสมุทร, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 117*, น. 310.

<sup>126</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5

<sup>127</sup> วนิดา พรไพบูลย์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 106*, น. 116-120.

กำหนดแนวเขตไว้ให้ชัดเจน โดยการรังวัดปักหลักเขตเสียก่อน การเข้าใจผิดในแนวเขตป่าก็จะเป็นเช่นนี้ตลอดไปไม่จบสิ้น<sup>128</sup>

### 3.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์

หลังจากที่ได้มีการกำหนดประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้แล้ว กฎหมายได้กำหนด มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองและรักษาพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว โดยลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืน การบุกรุกเข้าอยู่อาศัยหรือกระทำการบางอย่างในพื้นที่ป่าไม้นั้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นมาตรการ ในทางอาญา มาตรการทางปกครอง และมาตรการทางแพ่ง ดังนี้

#### 3.2.2.1 มาตรการทางอาญา

##### 1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

เมื่อพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ “ป่า” แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>129</sup> หากฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุก ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด รวมทั้งบริวารออกไปจากไป<sup>130</sup> และริบทรัพย์ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการ กระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิด ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษ ตามคำพิพากษาหรือไม่<sup>131</sup> โดยมีลักษณะความผิดและโทษในทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่าหรือทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจา นุเบกษาหรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ<sup>132</sup> ซึ่งพื้นที่ ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ต่างก็เป็นพื้นที่ซึ่งยังไม่มีมีการได้มาตามกฎหมายที่ดินเช่นเดียวกัน ทำให้เกิด ความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย

<sup>128</sup> ฉาดฉาน นิลกำแพง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 111*, น. 117.

<sup>129</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54

<sup>130</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 72 ตี

<sup>131</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 74 ทวิ

<sup>132</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 มาตรา 9 มาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ

2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เมื่อพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ “ป่าสงวนแห่งชาติ” แล้ว<sup>133</sup> ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) การทำไม้หรือเก็บหาของป่าในสงวนแห่งชาติโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ<sup>134</sup>

(2) เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีและอนุมัติจากรัฐมนตรี<sup>135</sup>

(3) ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย กรณีได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดให้ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ แต่ไม่ถือว่าการได้รับอนุญาตนั้นเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>136</sup>

(4) บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตตามข้อ 3) ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามข้อ 3) ถึงแก่ความตาย<sup>137</sup>

(5) ได้รับอนุญาตจากอธิบดี ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ<sup>138</sup>

(6) เป็นการปฏิบัติตามระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในการเข้าไป การผ่าน การใช้ทาง การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป<sup>139</sup>

(7) พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ได้กระทำการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ตามคำสั่งของอธิบดี<sup>140</sup>

<sup>133</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14

<sup>134</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 15

<sup>135</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ

<sup>137</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ตริ

<sup>138</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 17

<sup>139</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 18

<sup>140</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 19

(8) ได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยอนุมัติจากรัฐมนตรีให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต<sup>141</sup>

ผู้ที่ทำการฝ่าฝืนจะต้องรับ โทษจำคุก ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด รวมทั้งบริวารออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ<sup>142</sup> และริบทรัพย์ซึ่งบุคคลใช้หรือได้มาโดยการกระทำความผิด โดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่<sup>143</sup>

### 3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เมื่อพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ “อุทยานแห่งชาติ” แล้ว กฎหมายได้กำหนดข้อห้ามหลายประการ<sup>144</sup> เช่น ห้ามมิให้บุคคลใด ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า เก็บหาทรัพยากรธรรมชาติในป่า หรือทำอันตรายแก่สัตว์ เว้นแต่กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการหรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักผ่อนหรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน<sup>145</sup> หากมีผู้กระทำการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ<sup>146</sup> ศาลมีอำนาจริบทรัพย์ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่<sup>147</sup>

### 4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

(1) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เมื่อได้กำหนดพื้นที่นั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่<sup>148</sup> หรือล่าสัตว์ป่าหรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ<sup>149</sup>

<sup>141</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 20

<sup>142</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 31

<sup>143</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 35

<sup>144</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16

<sup>145</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 19

<sup>146</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27

<sup>147</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 29

<sup>148</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 37

<sup>149</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 36

และห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือตัด โคน เผ้วถางหรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น เว้นแต่ ได้รับคำสั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักอาศัยหรืออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน<sup>150</sup>

(2) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เมื่อได้กำหนดพื้นที่นั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแล้ว ห้ามมิให้ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่านั้น หรือยึดถือครอบครองที่ดิน ตัด โคน เผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใด โดยเฉพาะ<sup>151</sup>

กรณีกระทำการฝ่าฝืนไม่ว่าจะเป็นการล่าสัตว์ป่า<sup>152</sup> หรือการยึดถือหรือครอบครองที่ดินนอกจากมิโทษจำคุกแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด รวมทั้งบริวารออกไปจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น<sup>153</sup> และริบทรัพย์ ที่บุคคลได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือมีไว้เนื่องในการกระทำความผิด ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่<sup>154</sup>

ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ผู้กระทำความผิดโดยเจตนาเท่านั้น เนื่องจากการกระทำโดยประมาทกฎหมายมิได้บัญญัติไว้เป็นความผิด ดังนั้น ผู้กระทำความผิดในเขตป่าไม้นั้น จะต้องรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด คือรู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” “อุทยานแห่งชาติ” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หรือ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” มิฉะนั้นจะถือว่าผู้กระทำความผิดไม่ได้<sup>155</sup> ดังนี้<sup>156</sup>

<sup>150</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 38

<sup>151</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42

<sup>152</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 53

<sup>153</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 54

<sup>154</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 57

<sup>155</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59

<sup>156</sup> ประยูร ไชยพิณ, “บทบาทศาลฎีกาต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรป่าไม้,”

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

2) ผู้กระทำความผิดไม่รู้ว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าไม้เนื่องจากมีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตพื้นที่หรือการทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตพื้นที่ การประกาศพื้นที่ป่าไม้นั้น กฎหมายจะกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตและกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายเพื่อแสดงแนวเขตเพื่อให้ประชาชนทราบแนวเขต ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับท้องที่ที่ระบุให้กฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาไม่ตรงกับแผนที่แนบท้าย โดยศาลเห็นว่าจะต้องถือตามท้องที่ที่ระบุในกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ต่อมาก็มีคำพิพากษาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่าต้องยึดถือตามแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา และในส่วนของการทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตหากยังไม่ได้มีการดำเนินการ จำเลยอาจอ้างว่าไม่รู้ว่าพื้นที่ตรงที่พิพาทเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ มีผลเท่ากับว่าไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดถือว่าไม่มีเจตนากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 วรรคสาม

### 3.2.2.2 มาตรการทางปกครอง

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

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

(1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

(3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นเมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม

1) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการ

อย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวและได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมดหรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้นและให้นำความในมาตรา 1372<sup>157</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้น โดยอนุโลม

(4) คำเนิกรอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพ.ศ. 2504 มาตรา 21<sup>158</sup> กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16<sup>159</sup> ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรือ

<sup>157</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1372 บัญญัติว่า

“สิทธิซึ่งผู้ครอบครองใช้ในทรัพย์สินที่ครอบครองนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นสิทธิซึ่งผู้ครอบครองมีตามกฎหมาย”

<sup>158</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพ.ศ. 2504 มาตรา 21 บัญญัติว่า

“ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่ง ให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ”

<sup>159</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพ.ศ. 2504 มาตรา 16 บัญญัติว่า

“ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

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

งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ และมาตรา 22<sup>160</sup> กำหนดว่าในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามหรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น

(11) นำหรือปล่อยปลูสัตว์เข้าไป

(12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้อปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ

(15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้อรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(17) ส่งเสียงอื้อฉาว หรือกระทำการอันอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง”

<sup>160</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพ.ศ. 2504 มาตรา 22 บัญญัติว่า

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

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครองเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง ให้ออกไป หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ หรือให้ผู้กระทำผิดหรือถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าไม้ และสั่งให้ชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และเมื่อไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกฎหมายยังได้ให้อำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นได้เอง และหากผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ชำระค่าใช้จ่าย เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้<sup>161</sup> นอกจากนี้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน กฎหมายได้ให้อำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองก่อน

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองหรือการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายได้กำหนดขอบอำนาจให้มีการดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ก็ต่อเมื่อพื้นที่นั้นเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติแล้วแต่กรณีเท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นจริงหรือไม่<sup>162</sup> กล่าวคือหากเขตพื้นที่เกิดเหตุดังกล่าวไม่ใช่เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจในการดำเนินการด้วย เมื่อการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวไม่ชัดเจน มาตรการทางปกครองที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ย่อมไม่อาจดำเนินการได้อย่างสัมฤทธิ์ผลเนื่องจากไม่แน่ใจว่าตนมีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่

### 3.2.2.3 มาตรการทางแพ่ง

นอกจากมาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครองแล้ว เมื่อมีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิ่งที่มาถึงก็คือกรณีพิพาทระหว่างผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ได้รับความเสียหาย ในกรณีความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นทรัพยากรของประชาชนทุกคนที่ควรร่วมกันสงวน คุ้มครองและรักษาไว้ให้อนุชนรุ่นหลัง ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นประกอบไปด้วยกฎหมายหลายฉบับ ส่วนหนึ่งนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการเข้าไปจัดการ ป้องกัน แก้วไขและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของเอกชนที่กล่าวถึงความรับผิดชอบทางแพ่งของบุคคลที่ดำเนินกิจการบางอย่าง

<sup>161</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56

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

อันก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น จึงต้องมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหาย<sup>163</sup>

1) การกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงความรับผิดชอบทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมมานานแล้วก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2518 และก่อนที่ประเทศไทยจะมีการใช้คำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” อีก<sup>164</sup> ในอดีตนั้น คดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งนั้นมักถือว่าเป็นคดีละเมิด ซึ่งกฎหมายว่าด้วยละเมิดนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดในการที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็คดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมหรือคดีอื่นก็ตาม ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงหลักการเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยละเมิดตามมาตรา 420 และมาตรา 438 ที่มีการนำมาใช้กับคดีเกี่ยวกับการทำลายทรัพยากรธรรมชาติโดยสรุปดังนี้

มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” กรณีที่ถือว่ามีการทำละเมิดเกิดขึ้นตามมาตรา 420 นั้น จะต้องมืองค์ประกอบดังต่อไปนี้<sup>165</sup>

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

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

<sup>163</sup> อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น.507.

<sup>164</sup> เพ็ญอ่าง, น. 508.

<sup>165</sup> เพ็ญอ่าง, น. 507-515.

แม้ว่าการกระทำบางครั้งมีลักษณะเป็นการผิดกฎหมาย แต่หากว่าผู้กระทำได้รับความยินยอมจากผู้ที่ได้รับ ความเสียหายแล้ว ก็ถือว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นละเมิด

(3) จะต้องเกิดจากความ “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่อ” ซึ่งหากผู้กระทำมิได้จงใจให้เกิดผลเช่นนั้น หรือมิได้มีความประมาทเลินเล่อแต่ประการใดแล้ว ก็ถือว่าผู้นั้นมิได้ทำละเมิด โดยคำว่า “จงใจ” ก็คือการเจตนากระทำนั่นเอง ส่วนความหมายของการกระทำโดยเจตนา นั้น นักกฎหมายยึดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกล่าวว่า “กระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือยอมถึงเห็นผลของการกระทำนั้น” กล่าวคือ จะต้องมีการ “กระทำ” ก่อน ซึ่งได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การกระทำนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้กระทำ และแม้ว่าผู้กระทำมิได้ประสงค์ต่อผลโดยตรงแล้ว แต่ถ้าผู้กระทำถึงเห็นผลว่าจะเกิดเหตุการณ์นั้น ๆ ขึ้นจากการกระทำของตนแล้ว มาตรา 59 ก็ถือว่าผู้นั้นกระทำโดยเจตนาเช่นกัน นอกจากนี้ หากผู้กระทำมิได้จงใจให้เกิด ความเสียหายต่อบุคคลอื่นก็ต้องพิจารณาด้วยว่า การกระทำนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อ ของผู้กระทำหรือไม่ ซึ่งคำว่า “ประมาทเลินเล่อ” ตามมาตรา 420 นั้น นักกฎหมายมักถือว่า มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “ประมาท” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 วรรคสี่ แห่งประมวล กฎหมายอาญา ซึ่งกล่าวว่า “กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความคิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่” และหากเกิดจาก ความประมาทเลินเล่อเช่นนั้นแล้วถือว่าผู้นั้นได้ทำละเมิดต่อบุคคลคนอื่น

(4) ประการสุดท้าย การกระทำที่ถือว่าเป็นละเมิดนั้นจะต้องก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่น หากตีความว่า ทรัพย์สินป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อันถือว่าเป็นทรัพย์สินซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของก็ไม่อาจถือว่าการกระทำนั้นเป็นละเมิด<sup>166</sup> อย่างไรก็ดี ความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมมิได้จำกัดอยู่เฉพาะ ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยเท่านั้น แต่อาจเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใด อย่างหนึ่งของบุคคลอื่นก็ได้

ส่วนการกำหนดความรับผิดทางละเมิดต่อทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ดังกล่าว เนื่องจากจะต้องดำเนินการตามคดีแพ่ง ทั่วไป จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสำคัญคือ

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

ต้องเป็นการฟ้องในกรณีที่ตนเองได้รับความเสียหายโดยตรง หากเป็นกรณีที่มีบุคคลทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในภาพรวมนั้นไม่สามารถใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดในกรณีดังกล่าวได้ เว้นแต่ การกระทำดังกล่าวทำให้เราเสียหายโดยตรง นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถฟ้องผู้ทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยละเมิด เว้นแต่ทรัพย์สินของหน่วยงานรัฐนั้นจะได้รับความเสียหายโดยตรง<sup>167</sup>

สำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีหากมีการทำละเมิดเกิดขึ้นตามมาตรา 420 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ที่ทำละเมิดจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการทำละเมิดนั้นอย่างไร โดยสรุปดังนี้

มาตรา 438 บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย”

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

<sup>167</sup> เฝิงอ้วง, น. 13.

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

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

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

(1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือວເວັນการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏ หรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ รื้อถอน แก้วไข หรือทำประการอื่นใด แก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

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

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดเชยหรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาด หรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายนั้น

และให้นำความในมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้น โดยอนุโลม

(4) คำวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน”

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

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังที่กล่าวข้างต้นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการทำให้กลับคืนสภาพเดิม แต่กฎหมายกำหนดให้เรียกชดใช้เพียงค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนเท่านั้น ไม่รวมถึงค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติในกรณีอื่น ๆ อาทิ การสูญเสียทรัพยากรหน้าดิน หรือการสูญเสียความหลากหลายต่อระบบนิเวศ แต่อย่างไร

3) การกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

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

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น<sup>168</sup> โดยถือว่าการบุกรุกหรือยึดถือครอบครองหรืออยู่อาศัยนั้น เป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ และนอกจากทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐแล้ว การทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ก่อให้เกิดความรับผิดชอบตามมาตรา 97 ด้วยเช่นกัน เนื่องจากมาตรา 97 นั้น ให้ความสำคัญต่อความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย

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

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

<sup>168</sup> อานาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 163*, น. 551-554.

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

(1) ข้อมูลสภาพความสมบูรณ์ของป่าไม้ที่อยู่ข้างเคียง โดยใช้เปอร์เซ็นต์พื้นที่หน้าตัดลำต้นของไม้ทุกต้นต่อหน่วยพื้นที่ และความสูงเฉลี่ยของต้นไม้เป็นตัวแทน

(2) ข้อมูลดิน โดยการเปรียบเทียบเนื้อดิน หรือ Soil Texture ระหว่างพื้นที่เกิดเหตุกับพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ข้างเคียง

(3) ข้อมูลสภาพภูมิประเทศ ได้แก่ ความลาดชันของพื้นที่เกิดเหตุ และความยาวด้านลาดเทของพื้นที่เกิดเหตุ และ

(4) ข้อมูลลักษณะอากาศ โดยใช้ข้อมูลปริมาณน้ำฝนรายปีเป็นตัวแทน

ทั้งนี้ ในเวลาต่อมาได้มีการสร้างแบบจำลองเพื่อประเมินค่าความเสียหาย โดยเป็นการประเมินค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากพื้นที่จริงที่ถูกบุกรุกทำลายกับพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่โดยรอบ และแบบจำลองดังกล่าวได้รับการยอมรับจากผู้พิพากษาหลาย ๆ ท่านว่าเป็นเครื่องมือที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการประเมินค่าความเสียหายได้<sup>169</sup>

### 3.2.3 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

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

<sup>169</sup> พงษ์ศักดิ์ วิทวัสชุตินกุล, สำเร็จ ปานอุทัย, โสภกา ศิริไพพรรณ และบุญมา ดีแสง, “หลักเกณฑ์การคิดคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจากการทำลายป่าไม้,” ในการสัมมนาวิธีประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมบางประการหลังการทำลายป่าไม้, จัดโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2555 : น. 3-27.

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

### 3.2.3.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

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

#### 1) การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การได้ “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น” กรณีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ คือ ได้มาซึ่งโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 รวมทั้งการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นที่บ้านที่สวนตามบทที่ 42 แห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งใช้อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ<sup>170</sup>

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

กรณีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่น เช่น ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอาจเป็นการได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยทางนิติกรรมหรือโดยทางอื่น

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

นอกจากนิติกรรม<sup>171</sup> ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป หรือการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออกอาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตอุตสาหกรรมส่งออก แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการนิคมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินฉบับปัจจุบันใช้บังคับ ได้ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ก่อน เอกชนที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายเก่าอาจจะต้องเสียสิทธิของตนไป ดังนั้น จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิของเอกชนดังกล่าวข้างต้น ซึ่งพอจะแยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>172</sup>

(1.1) บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ

(1.2) บุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยพลการ โดยไม่ได้มีการยื่นคำขอจับจองหรือได้ยื่นคำขอจับจองแล้วแต่ไม่ได้รับอนุญาต กรณีนี้ กฎหมายที่ดินบัญญัติให้การออกโฉนดที่ดินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 คงใช้บังคับต่อไปเป็นการอนุโลม ที่ให้การกระทำเช่นนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะได้พิจารณาเห็นว่าบุคคลเหล่านี้ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว<sup>173</sup>

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

<sup>171</sup> เห่งอ้าง, น. 21.

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

<sup>173</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 6

ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 2 ปี ซึ่งถ้าไม่ได้ทำประโยชน์จะหมดสิทธิแห่งการจับจองที่ดินในส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ แต่ถ้าเป็นใบอนุญาตชนิดตราจอง ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นผู้ออกให้ มีระยะเวลาในการทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 3 ปี ซึ่งถ้าไม่ได้ทำประโยชน์จะหมดสิทธิแห่งการจับจองที่ดินในส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์เช่นกัน<sup>174</sup>

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

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

เมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว นอกจากประมวลกฎหมายที่ดินจะได้บัญญัติรับรองสิทธิของราษฎรที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายเก่าแล้ว ทางราชการยังมีความประสงค์ที่จะทราบที่ดินทั้งหมดในประเทศไทยนั้น มีเจ้าของที่ดินที่ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่

<sup>174</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 7

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

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

## 2) การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เอกชนที่มีคุณสมบัติสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตามกฎหมายที่ดิน นอกจาก มีวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังมีวิธีการได้กรรมสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายวิธี<sup>175</sup> ซึ่งอาจเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทาง นิติกรรม เช่น การซื้อขาย การแลกเปลี่ยน การรับให้ นอกจากนี้ นิติกรรมที่ก่อตั้งทรัพย์สิน สิทธิทั้งหลาย เช่น สัญญาก่อตั้งภาระจำยอม ภาระคิดพันในอสังหาริมทรัพย์ สิทธิเก็บกิน สิทธิ เหนือพื้นดิน เหล่านี้ก็จัดว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นกัน<sup>176</sup> หรือเป็นการได้กรรมสิทธิ์

<sup>175</sup> วรวิไล เทพทอง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 170*, น. 21.

<sup>176</sup> มานิต จุมปลา, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 117.

ในที่ดินโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม กล่าวคือ เป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของกฎหมาย เช่น การได้มาตามหลักส่วนควบ<sup>177</sup> การครอบครองปรบักษ์<sup>178</sup> ภาระจำยอมที่ได้มาทางอายุความ<sup>179</sup> หรือการตกทอดของทรัพย์มรดก<sup>180</sup> เป็นต้น

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

### 3.2.3.2 การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน

ความหมายของคำว่า “สิทธิครอบครอง” ในที่นี้หมายถึงสิทธิครอบครองในที่ดิน ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้<sup>182</sup>

#### 1) การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>183</sup>

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

<sup>177</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 144

<sup>178</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382

<sup>179</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1401

<sup>180</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1599

<sup>181</sup> วรวิทย์ เทพทอง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 170*, น. 29-30.

<sup>182</sup> *เพิ่งอ้าง*, น. 31.

<sup>183</sup> เจริญ เจริญวัฒน์, *คู่มือการประเมินราคาที่ดิน*, (นนทบุรี : บริษัท พอดี จำกัด, 2548), น. 18.

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

2) การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>184</sup>

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

(1) ได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(2) ผลในทางที่จำกัดการรบกวนและเรียกคืนการครอบครอง<sup>185</sup>

(3) ผลในทางต่อผู้คดีเมื่อต้องส่งคืนทรัพย์<sup>186</sup>

(4) ผลในทางที่จะครอบครองได้กรรมสิทธิ์โดยปรปักษ์<sup>187</sup>

สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงหมายถึงสิทธิที่แฝงอยู่ในกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ เป็นข้อเท็จจริงของการมีกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิ่งบางอย่างประเภท เช่น การครอบครองปรปักษ์ เป็นต้น หากใช่เป็นสิทธิแยกต่างหากอย่างแท้จริงไม่

### 3.2.4 มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล

ตามแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน<sup>188</sup> กำหนดให้ใช้ภาพถ่ายออร์โธรี ที่บินถ่ายเมื่อปี 2545

<sup>184</sup> จีรศักดิ์ ชัยเดช, จักรินทร์ วันเพ็ญ และอัฐสิทธิ์ เสลา, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน,” (วิจัยนิติศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม, 2553), น. 23.

<sup>185</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1374 และมาตรา 1375

<sup>186</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1376

<sup>187</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382

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

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

3.2.4.1 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เห็นชอบหลักการมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ 2 ด้าน คือ

1) ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

(1) ยืนยันนโยบายของรัฐ ไม่นำพื้นที่ไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2) ให้สำรวจและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองพื้นที่ให้ชัดเจน และนำข้อมูลไปใช้ในการจัดการ เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน

(3) ให้ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ร่วมกับพยานหลักฐานอื่นว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม

(4) ภายหลังจากตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ตามแนวทางดังนี้

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

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

(4.3) กรณีอยู่อาศัย/ทำกินภายหลังวันสงวนหวงห้าม ให้เคลื่อนย้ายออกไปพื้นที่รองรับสนับสนุนสาธารณูปโภค คุณภาพชีวิต อาชีพ และพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากเคลื่อนย้ายไม่ได้ทันที ให้ควบคุมพื้นที่และจัดระเบียบให้เพียงพอกับการดำรงชีพ

## 2) ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้

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

(2) ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำกับดูแลหน่วยงาน และคณะกรรมการเกี่ยวกับการป้องกันการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ให้มีเอกภาพในการป้องกันรักษาป่า

(3) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ปัจจุบัน คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย จัดให้ห้องปฏิบัติการตรวจสอบส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมดูแลรักษาป่า

3.2.4.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 เรื่อง การขุมนุมเรียกเครื่องของเครื่องข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด

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

### 3.2.4.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

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

### 3.2.4.4 คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

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

### 3.2.4.5 คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน

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

3.2.4.6 ยุทธศาสตร์พิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์<sup>189</sup> คือ

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

(1) หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

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

(1.2) เร่งรัดการจับกุมผู้บุกรุกป่าไม้ โดยจัดลำดับความเร่งด่วนกับผู้บุกรุกรายใหญ่ เป็นลำดับแรก แล้วดำเนินการกับรายอื่น ๆ ต่อไป

(1.3) ประสานความร่วมมือใช้อากาศยานในการป้องกัน และปราบปรามการลักลอบบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า

<sup>189</sup> เพิ่งอ้าง, น. 18-24.

(1.4) เร่งรัดติดตามให้ได้ตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษและใช้มาตรการทางกฎหมาย ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างเฉียบขาดและจริงจัง

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

(1.6) ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ซึ่งรู้เห็นเป็นใจ หรือให้การสนับสนุนการกระทำผิด กฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ทั้งทางวินัย แพ่ง และอาญา อย่างเด็ดขาดและจริงจัง

(1.7) เข้มงวดกวดขันการตรวจสอบไม้นำเข้าและส่งออกจากต่างประเทศเพื่อป้องกัน มิให้มีการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าของประเทศไทย

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

(1.9) สำรวจและจัดทำบัญชี ผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า เพื่อเฝ้าระวังมิให้กระทำความผิด

(1.10) จัดให้มีการลาดตระเวนร่วมกันของหน่วยงานด้านความมั่นคง ในบริเวณพื้นที่ ล่อแหลมตามแนวเขตติดต่อระหว่างประเทศ

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

(2) จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า

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

(2.2) ทุกหน่วยงานให้การสนับสนุนการจัดกำลังและการปฏิบัติงานของหน่วยเฉพาะกิจ ป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าตามที่ร้องขอ

(2.3) การคัดเลือกเจ้าหน้าที่และหน่วยปฏิบัติการในกรณีกำลังของหน่วยเฉพาะกิจ ต้องพิจารณาผู้ที่มีความซื่อสัตย์ เสียสละ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ โดยเด็ดขาด

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

(3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า

(3.1) เพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมภาคประชาชนให้มากขึ้นในการแจ้งข่าวสารโดยจัดตั้ง ศูนย์รับแจ้งเหตุ ศูนย์ร้องเรียน ศูนย์ดำรงธรรม เป็นต้น

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

(3.3) ประสานความร่วมมือจากภาคเอกชน ภาคประชาชน และกลุ่มจิตอาสาในการร่วม ยับยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

(3.4) ให้รางวัลนำจับแก่ผู้แจ้งข้อมูล ข่าวสาร และให้การสนับสนุนจรรยาบรรณไปสู่การ จับกุมได้เป็นผลสำเร็จ

(3.5) รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกตัดไม้ ทำลายป่า ให้เข้าถึงประชาชนในชุมชนในเขตพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่าอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

(4) ยึดคืนพื้นที่ป่า ยับยั้งการบุกรุกป่า และแก้ปัญหาป่าบุกรุกคน โดยใช้ภาพถ่าย ทางอากาศเป็นหลักฐานหลัก ร่วมกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

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

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

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

(4.3) พื้นที่ที่ได้ดำเนินการยึดคืนพื้นที่ได้แล้วให้เร่งดำเนินการฟื้นฟูตามหลักวิชาการ และดำเนินกิจกรรมป้องกันการบุกรุกซ้ำในพื้นที่เดิม หากมีการบุกรุกซ้ำให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

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

(4.5) แก้ไขปัญหาป่าบุกรุกคนในพื้นที่ที่ได้รับการร้องเรียน ซึ่งลดรอนสิทธิของราษฎรที่ทำกินในที่ดินของตนมาช้านานก่อนการประกาศแนวเขตป่าไม้ต่าง ๆ โดย

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

(4.5.2) จัดทำแปลงที่ดินทำกินและแปลงอยู่อาศัยของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท

(4.5.3) วิเคราะห์และตรวจสอบร่องรอยการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กับแนวเขตป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเก่า และพิสูจน์สิทธิและคืนสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรที่ถูกรอนสิทธิมาเป็นระยะเวลานาน

## 2) ประเด็นยุทธศาสตร์ ปลุกจิตสำนึกรักผืนป่าของแผ่นดิน

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

### (1) กำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเป็น “วาระแห่งชาติ”

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

(1.2) ปลูกจิตสำนึกให้เยาวชนและประชาชนมีความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ และสอดแทรกการปลูกจิตสำนึก ในเนื้อหาของสื่อทุกประเภท

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

### (2) จัดตั้งองค์กรแนวร่วมภาคประชาชนเพื่อปลูกจิตสำนึก

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

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

(2.3) ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน องค์กรแนวร่วมภาคประชาชน ภายในประเทศกับหน่วยงาน และองค์กรแนวร่วมประชาคมโลก เพื่อให้เกิดกิจกรรมสนับสนุนการ ป้องกันปราบปรามการบุกรุก ทลายทรัพยากรป่าไม้

(3) ปลุกจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ที่มีความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงาน โดยปลุกฝังอุดมการณ์จนสามารถอุทิศตนให้กับการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ด้วยวิธีการดังนี้

(3.1) ปลุกฝัง อบรมเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องให้มีอุดมการณ์ความรักหวงแหนทรัพยากรป่าไม้และภาคภูมิใจที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์มรดกของแผ่นดิน

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

(3.3) จัดตั้งสถาบันหรือโรงเรียนเพื่อสร้างเจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่าที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงานคุ้มครองป้องกันและปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้มีจำนวนที่สมดุลกับจำนวนพื้นที่ป่า

(3.4) เชิดชูวีรกรรมหรือคุณความดีของผู้ที่อุทิศตนเป็นแบบอย่างของการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ผู้สัจจคมอย่างต่อเนืองและจริงจัง

### 3) ประเด็นยุทธศาสตร์ ปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

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

#### (1) ปรับปรุงระบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

(1.1) ปรับปรุงและบูรณาการนโยบายเกี่ยวกับการป่าไม้ให้มีเอกภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ และแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่มีบทบาทในการเสนอนโยบาย ติดตาม และประเมินผลการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

(1.2) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลป่าไม้และที่ดินทำกิน เพื่อทำหน้าที่ในการรับปัญหา ติดตาม และพิสูจน์สิทธิในที่ดินทำกิน และประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการ

ได้อย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งมีระบบฐานข้อมูลและแผนที่เพื่อบูรณาการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(1.3) ปรับบทบาทภาระหน้าที่ของทรัพยากรจังหวัดและศูนย์ประสานงานป่าไม้จังหวัด เพื่อตอบสนองการให้บริการด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างรวดเร็ว การอนุญาตดำเนินการใด ๆ ต้องมีขั้นตอนที่โปร่งใส

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

(1.5) ปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการป่าไม้ของกรมป่าไม้ให้อยู่ในรูปการบริหารเชิงพื้นที่ (area approach) โดยกระจายอำนาจการบริหาร งบประมาณ และบุคลากรสู่สำนักงานป่าสงวนแห่งชาติแต่ละแห่ง

(1.6) ให้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างบูรณาการ โดย

(1.6.1) ปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพการบริหารองค์กรในทุกระดับ ทั้งในด้านการกิจ โครงสร้างการบริหารงาน อัตรากำลัง และแผน โดยกำหนดพื้นที่ในการบริหารจัดการของทั้งสองกรมให้ชัดเจน

(1.6.2) เจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานแบบบูรณาการหรือช่วยเหลือทดแทนกันได้

(1.6.3) ผู้บริหารทุกระดับทราบข้อมูลเชื่อมโยงกัน เมื่อมีการโยกย้ายหมุนเวียนสามารถบริหารงานได้อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ

(1.6.4) ช่วยแก้ไขปัญหาพื้นที่รับผิดชอบที่ทับซ้อนกัน

(1.6.5) พัฒนาศักยภาพในการติดต่อประสานงานกับทุกหน่วยเพื่อบูรณาการแก้ไขปัญหาอย่างมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

(1.6.6) บริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ตามระบบนิเวศ (Ecosystem Approach) หรือการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้แบบกลุ่มป่าทั้งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและป่าสงวนแห่งชาติ

(2) พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ

(2.1) ให้มีสำนักงานป่าไม้จังหวัดและสำนักงานป่าไม้อำเภอ เพื่อปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายปกครอง และฝ่ายอื่น ๆ ในการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้และบริการประชาชน

(2.2) ปรับปรุงอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยกำหนดบทบาทและหน้าที่ให้ชัดเจน

(2.3) เพิ่มขีดความสามารถการปฏิบัติงานป่าไม้ในระดับภูมิภาค จังหวัด อำเภอ และระดับท้องถิ่น

(2.4) ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบป้องกันรักษาป่า

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

(3) จัดทำแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ทุกประเภทให้เป็นแนวเดียวที่ชัดเจน

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

(3.2) จัดทำแนวเขตหรือแนวแปลงของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการหรือใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท รวมถึงพื้นที่ป่าชุมชน เพื่อให้สามารถนำข้อมูลแนวเขตมาประกอบการบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสม

(3.3) จัดทำฐานข้อมูลแปลงที่ดินของราษฎรที่อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด เพื่อการพิสูจน์สิทธิและคืนสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรที่ถูกรอนสิทธิมาเป็นระยะเวลานานจากปัญหาป่าบุกรุกคน และใช้เป็นข้อมูลในการบริหารจัดการการฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้

(3.4) ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กั้นพื้นที่ที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 และมีสภาพเป็นป่ากินมาให้กรมป่าไม้เพื่อดำเนินการจัดการหรือฟื้นฟู และให้ยุติการออก สปก. 4-01 ไว้ก่อน ส่วนพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรแล้วให้บังคับใช้ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับที่ดินป่าไม้ที่ได้รับการจัดสรรแล้วอย่างเคร่งครัดและให้ควบคุม ป้องกัน ตรวจสอบ การเปลี่ยนผู้ใช้ประโยชน์จากผู้ได้รับการจัดสรรเป็นบุคคลอื่น

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

#### (4) จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ (Zoning)

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

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

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

(4.4) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องตรวจสอบที่ดินในความดูแลเกี่ยวกับผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศและแนวเขตป่าไม้ พร้อมทั้งจัดการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่หน่วยงานดูแล ได้แก่

(4.4.1) ปรับแก้แนวเขตที่ดินของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ โดยอ้างอิงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้เป็นหลัก แล้วประกาศเป็นกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจน ตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง

(4.4.2) ให้สิทธิในที่ดินที่เหมาะสมในที่ดินของรัฐตามนโยบายการแก้ไขปัญหาป่าบุกรุกคน และนโยบายการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ และการแก้ไขปัญหาคนบุกรุกป่า เพื่อให้เกิดความชัดเจน

(4.4.3) ให้สิทธิในที่ดินเอกชนหลังจากเกิดความชัดเจนระหว่างแนวเขตที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนแล้ว

(4.4.4) เขียวยารายการที่ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสม

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

(5) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

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

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

(5.3) ออกกฎหมายและระเบียบเพื่อดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบโดยเร็วและให้หน่วยที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน ฝ่ายปกครอง และหน่วยงานป่าไม้ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และเวลาที่กำหนด

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

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

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

(5.6) กำหนดเวลาดำเนินการด้านกระบวนการยุติธรรมให้ชัดเจน เคร่งครัด และเปิดเผย ต่อสาธารณชนทุกขั้นตอน

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

(5.8) ใช้กฎหมายพิเศษในการยึดทรัพย์ (ปปง.) กับผู้ที่เกี่ยวข้องและเป็นนายทุนในกรณี ที่เป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และมีจุดประสงค์เพื่อการค้า

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

(5.10) แก้ไขระเบียบและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในการป้องกันและปราบปราม เช่น การเพิ่มบทลงโทษ เพิ่มงบประมาณด้านการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนสอบสวน ด้านการขนย้ายของกลาง เงินรางวัลนำจับของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

(5.11) เชื่อมโยงข้อมูลผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้กับข้อมูลบุคคล โดยการนำหมายเลขบัตรประชาชน 13 หลัก มาใช้เป็นฐานข้อมูลในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ทุกประเภท และกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ชัดเจน

#### 4) ประเด็นยุทธศาสตร์ ฟืนฟูและดูแลรักษาป่าไม้อย่างยั่งยืน

ประเทศไทยได้มีการฟื้นฟูและปลูกป่ามาอย่างยาวนาน แต่ผลสัมฤทธิ์ของโครงการยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ในขณะที่การบุกรุกทำลายป่ามีอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องวางแนวทางในการฟื้นฟู ปลูกป่า และดูแลรักษาโดยให้มีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้คนอยู่กับป่าได้อย่างมีความสุข และป่าที่ได้รับการฟื้นฟู ดูแล มีความสมบูรณ์และยั่งยืน ยุทธศาสตร์นี้จึงกำหนดกลยุทธ์ที่สำคัญดังนี้

##### (1) จัดระบบการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมกับประชาชน

(1.1) จัดตั้งป่าชุมชนเพิ่มขึ้น และมอบให้ชุมชนรับผิดชอบดูแล โดยส่งเสริมให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ให้การสนับสนุนในการจัดตั้ง และการดูแลป่าชุมชนให้ครบทุกแห่ง

(1.2) ดูแลประชาชนและชุมชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่าให้มีพอกอยู่ พอกิน พอใช้ โดยจัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต ให้อยู่อย่างมีความสุขเกื้อกูลกันระหว่างป่ากับคน อย่างยั่งยืน

(1.3) จัดตั้งอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) ในหมู่บ้านที่มีเขตติดต่อกับพื้นที่ป่า ทำหน้าที่ดูแลบำรุงรักษาป่าให้ครอบคลุมพื้นที่ป่า

(1.4) ตรวจสอบและติดตามโครงการปลูกป่าและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา เพื่อให้มั่นใจว่าการปลูกป่าและฟื้นฟูสภาพป่าไม้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ และหากพบว่ามีประเด็นปัญหาหรือข้อขัดข้องให้เร่งดำเนินการแก้ไข เพื่อให้ป่าที่ปลูกเจริญเติบโตและฟื้นฟูสู่สภาพป่าธรรมชาติโดยเร็วอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(1.5) เพิ่มและพัฒนาพื้นที่ป่าในเขตเมืองและชุมชน โดยแสวงหาความร่วมมือ และสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ประชาชน และเอกชนในการเพิ่มและพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองและชุมชน และสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างป่าในพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่นอกเขตป่าอื่น ๆ

(2) จัดระบบการปลูกไม้เศรษฐกิจของประเทศเพื่อทดแทนความต้องการและลดการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า

(2.1) ส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจ ในพื้นที่เอกชนหรือนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจ เนื่องจากปัจจุบันมีความต้องการสูง และเพื่อลดการลักลอบตัดไม้จากป่ามาใช้ประโยชน์

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

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

(2.3) ส่งเสริมให้องค์กร หน่วยงาน ราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่มีพื้นที่ดูแลรักษายังมีได้ใช้ประโยชน์ให้สามารถปลูกไม้เศรษฐกิจไว้สำหรับใช้สอยในหน่วยได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การตัดใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม

(2.4) ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนนำที่ดินของตนมาปลูกป่าเศรษฐกิจและสามารถยึดเป็นอาชีพได้ เช่น การสนับสนุนเงินทุนทั้งระยะสั้น และระยะยาว การส่งเสริมและสนับสนุนการใช้กล้าไม้สายพันธุ์ดีแก่ผู้ปลูกป่าและการลดหย่อนภาษี

(2.5) กำหนดชนิดไม้และปริมาณในการส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับความต้องการและกลไกตลาด

(3) ให้คนอยู่กับป่าพึ่งพากันอย่างมีความสุข

(3.1) ส่งเสริมสนับสนุนและขยายผลการดำเนินการพัฒนาตามแนวทางพระราชดำริและโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้

(3.2) ดูแลประชาชนและชุมชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่าให้มีพอยู่ พอกิน พอใช้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขเกื้อกูลกันระหว่างป่ากับคนอย่างยั่งยืน

(3.3) จัดทำโครงการเสริมรายได้ให้กับประชาชนและชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่า เช่น โครงการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติ โครงการเส้นทางศึกษาธรรมชาติ โครงการป่าสมุนไพร เป็นต้น

(3.4) นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักในการพัฒนาโครงสร้างความเป็นอยู่และรายได้ ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยส่งเสริมให้มีวิสาหกิจชุมชน และระบบสหกรณ์ให้กับชุมชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่า

(4) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการฟื้นฟูและดูแลป่าอย่างยั่งยืน

(4.1) ประสานความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน โดยวางหลักการการทำงานในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน และผลักดันให้ทุกประเทศร่วมมือกันต่อต้านการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การลักลอบค้าขายทรัพยากรป่าไม้ที่ผิดกฎหมายระหว่างประเทศ

(4.2) ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการปลูกและดูแลรักษาป่าไม้ตามแนวเขตชายแดนร่วมกัน จัดตั้งเป็นคณะกรรมการระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อประชุมหารือแนวทางในการดำเนินการร่วมกัน

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้

(5.1) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการวิจัยและพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ที่เหมาะสม

(5.2) พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยสู่หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้ประโยชน์

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