

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน เพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

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

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

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

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

ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการจัดการว่าจะมีสิทธิในที่ดินประการใดอย่างไร รวมทั้งสอดคล้องกับแนวนโยบายหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ การเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ตามเป้าหมาย การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการรักษาคุณภาพระหว่างการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขได้ดังนี้

4.1 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

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

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

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

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

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

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

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

ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ชนิด หรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

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

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

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

บ้านผาสามยอด ตำบลผานกเค้า อำเภอกุระติง จังหวัดเลย ตามโครงการจัดสรรที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม และเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2534 ทางราชการได้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติภูผาม่านครอบคลุมพื้นที่หนองจานทั้งหมด รวมทั้งขอให้ชาวบ้านที่ยังอยู่อาศัยที่หนองจานย้ายออกจากพื้นที่ทั้งหมดโดยสัญญาว่าจะจัดหาที่ทำกินให้ใหม่ แต่เมื่อปี พ.ศ. 2535 โครงการจัดสรรที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมได้รับการยกเลิก ชาวบ้านรวมประมาณ 40 ครัวเรือนจึงได้อพยพกลับมาทำกินที่หนองจานอีกครั้งกระจายกระจายตามที่ทำกินเดิมของตน ส่งผลให้ชาวบ้านเหล่านั้นกลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน จากกรณีข้างต้นเห็นได้ว่าการประกาศแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับชาวบ้านหรือเอกชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่เป็นอย่างมาก ด้วยเมื่อประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์แล้วเอกชนเหล่านั้นได้กลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่และกลายเป็นผู้กระทำผิดต่อกฎหมายจากการประกาศแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ของเอกชน

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

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

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

การประกาศกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ได้มีผลให้เป็นการยกเลิกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นแต่อย่างใด

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

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

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

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

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

ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสมัยใหม่นั้นก็คือ “การอนุรักษ์” ว่าเป็นการดูแล รักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างฉลาด โดยจะต้องมีการวางแผนจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานการสำรวจที่แม่นยำ และมีการวางมาตรการป้องกันเพื่อให้แน่ใจได้ว่าทรัพยากรจะไม่ถูกใช้ให้หมดสิ้นไป

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

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

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 17

¹⁹¹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 19

¹⁹² พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติไว้ดังนี้

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹³ พระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 37

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 36

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 38

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42

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

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

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

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ของต่างประเทศพบว่า จากกรณีของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถซื้อที่ดินป่าไม้ได้ จึงทำให้สหรัฐอเมริกามีป่าไม้ที่เป็นของเอกชนมากถึงร้อยละ 55 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด การบริหารจัดการ ป่าไม้ส่วนใหญ่จึงดำเนินการในรูปของเอกชน แต่สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่

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

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

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

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

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

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

4.3 ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล

จากสภาพปัญหาของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากในระยะที่ผ่านมา ซึ่งมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของระบบนิเวศป่าไม้และสถานภาพของพืชและสัตว์หลายชนิด โดยบางชนิดได้สูญพันธุ์ไปแล้วและบางชนิดเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ หายากและถูกคุกคาม โดยส่วนหนึ่งเป็นปัญหา

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

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

เงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ดังนี้

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

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

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

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

จากการศึกษามาตรการดังกล่าวพบว่าแม้รัฐบาลจะมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แต่นับจากได้มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเอกชนครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยประเด็นปัญหาสำคัญจากการที่ภาครัฐยังขาดการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่ชัดเจนในหลายพื้นที่ และนโยบายทางการเมืองที่ผ่อนผันการจับกุมผู้ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่

ป่าอนุรักษ์ ทำให้การบุกรุกป่าไม้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งประเทศไทยยังมีระบบการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้ อาทิ การทำไม้ การทำเหมือง สวนยางพารา หรือพืชเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเองก็เป็นเพียงแนวนโยบายหรือมาตรการของภาครัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งประสงค์แก้ไขปัญหาคอนบุกรุกป่า หรือป่าบุกรุกคน แต่ก็พบว่ายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง อันเนื่องจากปัญหาสำคัญทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยี และปัญหาข้อขัดแย้งของเอกชนผู้ครอบครองที่ดินซึ่งอ้างว่าเป็นผู้อยู่อาศัยและได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม แม้การดำเนินการจะได้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของเอกชนในพื้นที่ร่วมรับทราบมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาคอนบุกรุกป่า การรับรู้แนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การร่วมในการพิจารณาตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกชนผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องร่วมในการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดเพื่อการจัดการพื้นที่ในการดำรงชีพภายใต้การอนุรักษ์ที่ยั่งยืน รวมทั้งการให้มีส่วนร่วมในการป้องกันดูแลรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่โดยรอบ อันเป็นผลที่คาดหวังของการแก้ไขปัญหาคอนบุกรุกป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก็ตาม ซึ่งหน่วยงานผู้รับผิดชอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ คือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้เริ่มดำเนินการแก้ไขปัญหาคอนบุกรุกป่าในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 มาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 โดยได้ดำเนินการตามมาตรการและแนวทางของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ คือ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ภายใต้โครงการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกพื้นที่ส่งผลกระทบบ่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม แม้ว่าสิ่งสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการร่วมกันป้องกันด้วยความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ของชาติอย่างจริงจังก็ตาม แต่เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้มีจำนวนมากแต่ขาดเอกภาพ ทั้งยังขาดการปรับปรุงให้เหมาะสม โดยนโยบายในการแก้ไขปัญหาคอนบุกรุกป่าไม้ที่ผ่านมามีลักษณะผ่อนปรนการดำเนินการตามกฎหมายหรือบรรเทาปัญหาชั่วคราวและขาดการแก้ไขปัญหาคอนบุกรุกป่าไม้ที่ครอบคลุมหรือเชื่อมโยงในทุกมิติ ดังมติคณะมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ที่มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาคอนบุกรุกป่าไม้ระหว่างเอกชนผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้กับรัฐ โดยคณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นสำหรับเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคอนบุกรุกป่าไม้เพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลา เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาคอนบุกรุกป่าไม้ในขณะนั้นที่จำต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ทันทีทันใด ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้มิได้ถือว่า

เป็นกฎหมาย เพราะไม่ได้เกิดขึ้นตามกระบวนการและขั้นตอนของการนิติบัญญัติ แต่จากมาตรการดังกล่าวก็ยังคงเห็นได้ชัดว่าไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่มีดังกล่าวได้ ด้วยประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ยังมิได้รับการแก้ไขอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง โดยต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินเพราะว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม หรือหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ทั้งการจัดหาพื้นที่รองรับการเคลื่อนย้าย หรือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เองก็ตาม ซึ่งหากยึดตามบทกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่เกี่ยวข้องแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่หากพบผู้บุกรุก ยึดถือครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์แสดงสิทธิในที่ดินนั้นจะต้องดำเนินการจับกุมเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย มิฉะนั้นอาจมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐรวมทั้งมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ในการกำหนดนโยบายและมาตรการทางบริหารในการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งมีผลเป็นการผ่อนปรนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย จึงอาจถือได้ว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้วย เกิดเป็นปัญหาการเลือกปฏิบัติ จนท้ายที่สุดได้ก่อให้เกิดเป็นปัญหาทับซ้อนกับปัญหาเดิมมากยิ่งขึ้น กลับกลายเป็นช่องว่างในการกระทำความผิด เกิดการบุกรุก ยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าไม้มากยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพ จากการที่มาตรการทางกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐขัดแย้งกัน

ดังนั้น ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล จึงเป็นปัญหาที่สำคัญทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษและการเยียวยา

หลังจากที่ได้มีการกำหนดประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์แล้ว ไม่ว่าจะป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า การบุกรุกเข้าไปอยู่อาศัย ครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวย่อมเป็นความผิดตามกฎหมาย โดยกฎหมายได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไว้ทั้งทางอาญาในการกำหนดโทษทางอาญา มาตรการทางปกครองในการดำเนินการทางปกครอง และมาตรการทางแพ่งในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติของกฎหมายจะมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแต่ก็พบว่ายังคงมีปัญหาอยู่มาก ด้วยส่วนสำคัญเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจาก

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

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

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

นอกจากมาตรการในการดำเนินการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวข้างต้นจะยังเป็นปัญหาในการบังคับแล้ว ยังส่งผลถึงมาตรการในการเยียวยาเอกชนผู้ที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรการปราบปรามดังกล่าว ด้วยเอกชนผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ยากไร้ มีรายได้น้อย และยังพบว่าไม่มีที่ดินทำกินที่อื่น อีกทั้งรัฐก็ไม่สามารถหาพื้นที่อื่นเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อีกเช่นกัน

กรณีเช่นนี้ จึงเป็นปัญหาที่ส่งผลให้ไม่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญที่จำเป็นต้องหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย