

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ผู้เขียนขอสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาทำให้ผู้เขียนพบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่สมควรมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม เช่น ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล และปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษและการเยียวยา เป็นต้น ดังนี้

5.1.1 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

เมื่อปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ทั่วโลกได้มีการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้โดยจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และจากการประชุมรัฐสภาโลกเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติและพื้นที่อนุรักษ์ (The World Congress on National Parks and Protected Areas) ครั้งที่ 4 ณ กรุงการากัส (Caracas) สาธารณรัฐเวเนซุเอลา (Republic of Venezuela) เมื่อปี ค.ศ. 1992 องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature : IUCN) ได้ให้คำจำกัดความของพื้นที่อนุรักษ์ (Protected Areas) ในลักษณะรวมว่า “เป็นพื้นที่ทางบกและ / หรือพื้นที่ทางทะเลที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเพื่อการคุ้มครองและบำรุงรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งทรัพยากรทางวัฒนธรรม พร้อมมีระบบการจัดการที่ตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายหรือวิธีการอื่นใดที่มีประสิทธิภาพ” โดยต่อมาได้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสมัยใหม่ คือ “การอนุรักษ์ (Conservation)” หมายถึง การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างฉลาด เป็นการผสมผสานแนวความคิดสมัยโบราณข้างต้นเข้าด้วยกัน ซึ่งจะต้องมีการวางแผนจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานจากการสำรวจที่แม่นยำ และมีการวางมาตรการป้องกันเพื่อให้แน่ใจได้ว่าทรัพยากรจะไม่ถูกใช้ให้หมดสิ้นไป โดยได้กำหนดประเภทของพื้นที่อนุรักษ์

ออกเป็น 6 ประเภท ซึ่งประเทศต่าง ๆ หลายประเทศก็ได้ยึดรูปแบบการจำแนกขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ของ IUCN รวมถึงประเทศไทยเองก็เช่นกัน

แต่ทั้งนี้ การกำหนดเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายเป็นการกำหนดโดยพิจารณาจากที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน 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 รวมถึงโดยข้อเท็จจริงในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นมิได้มีการสำรวจรังวัดจัดแบ่งจำแนกเขตให้ชัดเจน เพียงแต่อาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัด ซึ่งก็ได้ข้อมูลจากอำเภอ หรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน แล้วหมายไว้ในแผนที่ระวาง (แผนที่ระวางของกรมแผนที่ทหาร) โดยใช้เขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นแนวเขต แล้วประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ในบางพื้นที่นั้นอาจมีเอกชนที่อยู่อาศัยทำกินอยู่ก่อนแล้ว โดยในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น มิได้มีการรังวัดหมายแนวเขตป่าเสียก่อนที่จะประกาศ แต่ใช้วิธีขีดแนวเขตป่าไม้บนแผนที่ซึ่งเป็นแผนที่ภูมิประเทศที่มีมาตราส่วน 1 : 50,000 อันเป็นมาตราส่วนของความคลาดเคลื่อนสูง จึงทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของเอกชน

แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กำหนดให้การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องจัดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแล้วแต่กรณี รวมถึงการกำหนดให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายด้วยก็ดี แต่กลับพบว่าในปัจจุบันปัญหาของการทับซ้อนกันของพื้นที่จากการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวทับซ้อนที่ดินทำกินของเอกชน กลายเป็นปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนาน ส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้ที่ถูกคุกคามยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดิน ส่อให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของกฎหมายที่ใช้บังคับ การจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าจึงมีแนวทางไปคนละอย่าง ทำให้จำนวนพื้นที่ป่าไม้หรือขอบเขตของพื้นที่ป่าไม้ของแต่ละข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การกำหนดนโยบายจึงมีความผิดพลาด สับสนและไม่เป็นไปในทางเดียวกัน เพราะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย การจัดการพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายจึงไม่สามารถสงวน หวงห้าม และอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไว้ได้ดังวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย ทั้งกฎหมายดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตพื้นที่จากการที่ไม่มีการลงพื้นที่เพื่อสำรวจพื้นที่ก่อนการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถขับเคลื่อน

การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยสาเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญคือการเถียงว่าใครเป็นผู้มีสิทธิมากกว่ากันระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถืออำนาจตามกฎหมายของรัฐในการจัดการพื้นที่ป่า

จากกรณีปัญหาการประกาศแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่ทำกินของเอกชน แม้จะมีกฎหมายที่ใช้บังคับในการกำหนดเขตพื้นที่แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ในสภาพปัญหาปัจจุบันที่ก่อด้วยยาวนานจากการพบว่ามีกรบุกรุกเข้าไปอยู่ในที่ดินของรัฐของเอกชน ทั้งที่โดยความตั้งใจและไม่ตั้งใจก็ตาม และนับวันปัญหายิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างทั้งต่อรัฐในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพพร้อมกับการสงวน คุ้มครอง และรักษาทรัพยากรป่าไม้ และกับเอกชนที่เรียกร้องความยุติธรรมจากการประกาศกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่นนั้นแล้ว หากยังคงไม่มีการพิจารณาหามาตรการทางกฎหมายให้สามารถบังคับได้ในภาวะปัจจุบันจากการที่ไม่มีการกำหนดแนวเขตไว้ให้ชัดเจนก็จะทำให้เกิดการเข้าใจผิดในแนวเขตป่าไม้ตามกฎหมาย และเกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ระหว่างรัฐกับเอกชนเช่นนี้ตลอดไป

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

จากการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้โดยมิได้มีการสำรวจพื้นที่และมิได้มีการกันพื้นที่ของเอกชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่มาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ จนนำไปสู่ปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ของเอกชน เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายให้เกิดการบุกรุกครอบครอง ทำกินในพื้นที่อนุรักษ์ ประกอบกับบทกฎหมายในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับรัฐในการเถียงกันว่าใครเป็นผู้มีสิทธิดีกว่ากัน ซึ่งส่วนใหญ่อ้างว่าได้ครอบครองใช้ทำกินมาก่อนวันที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ เมื่อระยะเวลาเนิ่นนานเข้าเกิดการประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ด้วยเมื่อมีการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว ย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยกฎหมายได้กำหนดข้อห้ามมิให้กระทำ หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษทางอาญา ถูกบังคับทางปกครอง หรือชดเชยค่าเสียหายทางแพ่ง จึงเป็นผลให้เอกชนเหล่านั้นกลายเป็นผู้บุกรุก เป็นผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย รวมตลอดถึงเอกชนที่ได้มีการบุกรุกครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จากการอาศัยช่องว่างของกฎหมายจากการที่มิได้มีการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ชัดเจน จนส่งผลให้การที่จะดำเนินการจับกุมปราบปราม การดำเนินการให้ออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวมถึงการบริหารจัดการพื้นที่ย่อมกระทำได้อย่างขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาความวุ่นวายและปัญหาทางสังคมตามมาจากการที่กฎหมายได้กำหนด

เขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสงวนหวงห้ามอย่างเด็ดขาด เป็นปัญหาต่อเนื่องมาอย่างยาวนานจวบจนปัจจุบัน

เมื่อศึกษาถึงประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์พบว่า ที่ดินมีหลายประเภท มีลักษณะของการได้มา การคงอยู่และการเสียไปที่แตกต่างกัน ซึ่งการจะเป็นที่ดินและมีสิทธิในที่ดินของเอกชนได้นั้นผู้ครอบครองจะต้องสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ในกรณีที่มีการประกาศกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ไม่ว่าจะป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่นั้นจึงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา อีกทั้ง จะยกอายุความมาต่อสู้กับแผ่นดินมิได้ เมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่กำหนดถึงสิทธิของเอกชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ดังกล่าวนี้ พบว่าสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 คือ ข้อห้ามในการยึดถือครอบครองที่ดินแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งสงวน คุ้มครอง และรักษาพื้นที่ป่าไม้วีเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ โดยไม่อนุญาตให้เข้าไปดำเนินการใด ๆ กรณีเช่นนี้ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกับเอกชนผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินมาก่อนวันที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ แต่มิได้มีการแจ้งการครอบครองหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ไม่มีเอกสารสิทธิสำหรับแสดงสิทธิในที่ดินแต่ประการใด

5.1.3 ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล

จากสภาพปัญหาของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากในระยะที่ผ่านมา ซึ่งมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของระบบนิเวศป่าไม้และสถานภาพของพืชและสัตว์หลายชนิด แต่ด้วยจากสภาพปัญหาของการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ในอดีตอาจกล่าวได้ว่าขาดความรอบคอบระมัดระวัง จนก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันกับพื้นที่ที่อยู่อาศัยและทำกินของราษฎร รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อสงวน คุ้มครองพื้นที่ป่าไม้วีอย่างเข้มงวดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ไม่ว่าจะป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 อันส่งผลกระทบต่อเอกชนที่อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ดังกล่าว โดยอ้างว่าได้อยู่อาศัย ครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ ทำให้ถูกจำกัดสิทธิในที่ดิน ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ดังกล่าวจนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น

กับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน และรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ เพื่อเยียวยาเอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พร้อมกับการสงวนและอนุรักษ์ป่าไม้

มาตรการสำคัญของรัฐที่นำมาใช้สำหรับการจัดการปัญหาดังกล่าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยหน่วยงานของรัฐซึ่งยังคงยึดถือและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยใช้มาตรการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของเอกชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เห็นชอบหลักการ มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมกรนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยการผ่อนปรนให้เอกชนที่มีที่ดินทำกินในเขตป่าไม้แจ้งการครอบครองที่ดิน และทางราชการจะผ่อนผันให้ถือครองที่ดินได้ โดยมีเงื่อนไขจนกว่าจะดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองแล้วเสร็จ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวในพื้นที่ป่าไม้ โดยสรุปเป็นการเห็นชอบโครงการและให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศออร์โธรี 1 : 4,000 (ปี 2545 และ 2546) เพื่อดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 สำหรับเป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบพื้นที่ป่าไม้ที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก

โดยมาตรการข้างต้นได้กำหนดรูปแบบการจัดการพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน โดยมีเงื่อนไขการครอบครองที่ดินภายในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของเอกชนที่ได้รับการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินแล้ว ห้ามมิให้ทำการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ หรือขยายพื้นที่เพิ่มเติม หรือกระทำการอันเป็นการทำลายหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนห้ามซื้อขายที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หรือห้ามเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ครอบครอง หากเจ้าหน้าที่ตรวจพบต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาดตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แต่นับจากที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเอกชนครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยประเด็นปัญหาสำคัญจากการที่ภาครัฐยังขาดการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่ชัดเจนในหลายพื้นที่ และนโยบายทางการเมืองที่ผ่อนผันการจับกุมผู้ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้การบุกรุกป่าไม้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเองก็เป็นเพียงแนวนโยบายหรือมาตรการของภาครัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งประสงค์แก้ไขปัญหาค้นบุกรุกป่า หรือป่าบุกรุกคน แต่ก็พบว่ายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ทั้งปัญหาสำคัญด้านงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยี และปัญหาข้อขัดแย้งของเอกชนผู้ครอบครองที่ดินซึ่งอ้างว่าเป็นผู้อยู่อาศัยและได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม

ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งแม้ว่าสิ่งสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการร่วมกันป้องกันด้วยความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ของชาติอย่างจริงจังก็ตาม แต่เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้มีจำนวนมากแต่ขาดเอกภาพ ทั้งยังขาดการปรับปรุงให้เหมาะสม ซึ่งที่ผ่านมานโยบายในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้มีลักษณะผ่อนปรนการดำเนินการตามกฎหมายหรือบรรเทาปัญหาชั่วคราวและขาดการแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมหรือเชื่อมโยงในทุกมิติ ไม่เป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

5.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษและการเยียวยา

เมื่อพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้ว ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า การบุกรุกเข้าไปอยู่อาศัย ครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวย่อมเป็นความผิดตามกฎหมาย โดยกฎหมายได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไว้ทั้งทางอาญา ในการกำหนดโทษทางอาญา หรือมาตรการทางปกครองในการดำเนินการทางปกครอง รวมทั้งมาตรการทางแพ่งในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติของกฎหมายจะมีการบัญญัติไว้ อย่างชัดเจนแต่ก็พบว่ายังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก ด้วยส่วนสำคัญเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจาก มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล หรือช้อยกผ่อนผันให้สามารถ อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ตามมาตรการที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งมีผลเป็นการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายและเป็นผลให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ ในการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะมีมาตรการในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ที่ 64/2557 ก็เกิดผลกระทบและเกิดข้อพิพาทกับประชาชนในพื้นที่อย่างมากมาย ส่งผลให้ การดำเนินชีวิตของประชาชนขาดความสุข เกิดความหวั่นเกรงภัยว่าจะถูกเจ้าหน้าที่เข้ามาทวงคืนพื้นที่ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนมองว่าขาดความเป็นธรรม

ต่อมาจึงเกิดมาตรการในการเยียวยาคำสั่งดังกล่าวขึ้นเพื่อให้การปราบปรามและหยุดยั้ง การบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยรวม โดยได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 กำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่

ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ แต่เนื่องจากมาตรการหลักของคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ คือการใช้กำลังเข้าจับกุม และทวงคืนพื้นที่เป็นหลัก ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าและกำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับภาครัฐ จึงได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ไปด้วย และนอกจากมาตรการในการดำเนินการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ดังกล่าวจะเป็นปัญหาในการบังคับแล้ว ยังส่งผลถึงมาตรการในการเยียวยาเอกชนผู้ที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรการปราบปรามดังกล่าว เนื่องจากเอกชนผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ยากไร้ มีรายได้น้อย และยังพบว่าไม่มีที่ดินทำกินที่อื่น อีกทั้งรัฐก็ไม่สามารถหาพื้นที่อื่นเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อีกเช่นกัน จึงเป็นปัญหาที่ส่งผลให้ไม่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญที่จำเป็นต้องหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตั้งแต่ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ปัญหาจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของรัฐบาล และปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษและการเยียวยา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรทำการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ดังต่อไปนี้

5.2.1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยปรับปรุงขั้นตอนการกำหนดพื้นที่และแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการกำหนด ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือขยายแนวเขต เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่ของเอกชน และความชัดเจนของแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวมทั้งกำหนดให้มีส่วนร่วมในการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์แห่งใหม่เพิ่มเติมเพื่อป้องกันปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติซ้อนทับกับพื้นที่ทำกินหรือใช้ประโยชน์ของเอกชน

5.2.2 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยหลักการและการดำเนินการมาตรการ

ในการตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เนื่องจากในพื้นที่ดังกล่าวจากอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันได้มีเอกชนเข้าไปครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและทำกินเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้เสร็จสิ้นได้ และมีเอกชนบางส่วนที่ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ซึ่งมีทั้งผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนั้น ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและมีให้เกิดความเหลื่อมล้ำ จึงควรกำหนดให้ดำเนินการต่อไป โดยดำเนินการไปพร้อมกับมาตรการตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 และที่ 66/2557 ให้แล้วเสร็จทุกพื้นที่ ร่วมกับประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในกำหนดระยะเวลา 2 ปี และเห็นควรให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เพื่อแก้ไขปัญหาแนวนโยบายของรัฐจัดหรือผ่อนปรนบทบัญญัติของกฎหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.3 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยอนุมัติอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สามารถพิจารณาได้ว่าเอกชนผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในช่วงเวลาใดที่ควรได้รับการพิจารณาให้อยู่ใช้ประโยชน์ได้ในพื้นที่ที่เหมาะสม และเอกชนผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในช่วงเวลาใดที่ควรได้รับการตรวจสอบและช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งมีหลักการและแนวคิดหลักมาจากมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เนื่องจากมีสภาพและลักษณะของปัญหาที่คล้ายคลึงกับปัญหาของประเทศไทย ซึ่งกำหนดให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ของบทบัญญัติของกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติให้สามารถกระทำได้ จึงเสนอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาดังนี้

1) หากกรณีตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้วพบว่ามีการอยู่อาศัย ทำกินมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ คือ มีร่องรอยการทำประโยชน์ในภาพถ่ายออร์โธรีตีปี 2545-2546 ไม่ว่าจะในพื้นที่แหล่งต้นน้ำ หรือพื้นที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์หรือไม่ก็ตาม ให้ดำเนินการเจรจาเพื่อขอคืนพื้นที่และจัดหาพื้นที่อื่นรองรับนอกเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หรือหากมีความจำเป็นไม่สามารถหาพื้นที่อื่นรองรับได้ก็ให้จัดให้มีพื้นที่กันชนในบริเวณโดยรอบหรือติดกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น และเจรจาขอให้เคลื่อนย้ายไปอยู่อาศัยในพื้นที่กันชนดังกล่าวเป็นการชั่วคราวจนกว่ารัฐจะหาพื้นที่อื่นนอกเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์รองรับ

โดยกำหนดเป็น “เขตควบคุมการใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์” ให้สามารถใช้ประโยชน์จากพืชและไม้ที่ปลูกเพื่อการดำรงชีพได้ รวมทั้งในระหว่างที่อยู่อาศัยให้พื้นที่กันชนนั้นให้เอกชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวทำสัญญาเช่าพื้นที่กับรัฐ โดยให้สิทธิการเช่าสามารถโอนสิทธิคดทอดทางมรดกได้ แต่ไม่สามารถให้เช่าช่วงหรือใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวยังคงเป็นพื้นที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข การอนุญาตและการเพิกถอนการอนุญาตตามที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนด โดยเทียบเคียงกับมาตรการตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

2) หากกรณีตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์พบว่าเป็นผู้บุกรุกใหม่คือ อยู่อาศัย ทำกินหลังการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่พร้อมรอยการทำประโยชน์ในภาพถ่ายออร์โธสตีปี 2545-2546 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจยึดพื้นที่ และกำหนดให้ออกจากพื้นที่ภายในกำหนด 60 วัน โดยไม่มีการดำเนินคดีและไม่มีการเยียวยา แต่หากพื้นที่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่ออกจากพื้นที่ ให้ดำเนินการตามกฎหมายทันที ทั้งนี้ หากพบว่าเป็นผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ตามคำสั่งคณะกรรมการสงวนแห่งชาติ ที่ 66/2557 ไม่ว่าจะพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือพื้นที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์หรือไม่ก็ตาม ให้ดำเนินการเจรจาเพื่อขอคืนพื้นที่และจัดหาพื้นที่อื่นรองรับนอกเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หรือหากมีความจำเป็น ไม่สามารถหาพื้นที่อื่นรองรับได้ก็ให้จัดให้มีพื้นที่กันชนในบริเวณโดยรอบหรือติดกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น และเจรจาขอให้เคลื่อนย้ายไปอยู่อาศัยในพื้นที่กันชนดังกล่าวเป็นการชั่วคราว โดยกำหนดเป็น “เขตควบคุมการใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์” ให้สามารถใช้ประโยชน์จากพืชและไม้ที่ปลูกเพื่อการดำรงชีพได้ ภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี และเมื่อพื้นที่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วให้ออกจากพื้นที่ โดยไม่มีการดำเนินคดีและไม่มีการเยียวยา แต่หากไม่ยอมออกจากพื้นที่ ให้ดำเนินการตามกฎหมายทันที ทั้งนี้ หากเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยแห่งอื่นให้ช่วยเหลือโดยหาพื้นที่อื่นของรัฐตามโครงการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

3) กรณีที่พบว่าเป็นพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น โฉนดที่ดินให้ตรวจสอบว่ามีการออกโฉนดที่ดินนั้นมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องก็ให้เพิกถอนเอกสารสิทธินั้น และให้เคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หรือให้อยู่อาศัยได้ โดยดำเนินการตามมาตรการในข้อ 1) หรือข้อ 2) แล้วแต่กรณี แต่หากพบว่าเป็นเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้เวนคืนพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวนอกจากมีแนวคิดหลักมาจากมาตรการทางกฎหมายของ สาธารณรัฐอินโดนีเซียแล้ว ยังรวมถึงแนวคิดของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ จะต้องไม่มีมนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย และแนวคิดของการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนซึ่งกำหนดขึ้น นอกจากมีพื้นฐานแนวคิดมาจากด้านการอนุรักษ์แล้วยังมีพื้นฐานมาจากการพัฒนาในการ ลดแรงกดดันจากผู้ที่อยู่ในพื้นที่กันชน ในการเข้าไปรุกกล้าพื้นที่อนุรักษ์และลดความขัดแย้ง เรื่องข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อันจะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน

5.2.4 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มหลักการในแบ่งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ออกเป็นเขตต่าง ๆ ทั้งอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพื่อประโยชน์ ในการควบคุมดูแลและบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยหลักการกำหนดให้พื้นที่อนุรักษ์ ดังกล่าวทั้งหมดเป็นเขตหวงห้ามมิให้ใครเข้าไปโดยมิได้รับอนุญาต เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติเดิมไว้ ให้สมบูรณ์ที่สุดดังแนวคิดและเจตนารมณ์ในการประกาศเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำ และเพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพมิให้ถูกทำลาย หรือลบลอบนำทรัพยากรป่าไม้อันมีค่า ของชาติออกไป แต่ถ้าโดยสภาพแล้วจำเป็นต้องจัดให้มีเขตบริการเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวหรือ เพื่อกำหนดเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจแก่ประชาชน ก็อาจกำหนดพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใด เป็นเขตบริการได้ตามความเหมาะสม รวมถึง อาจแบ่งเป็นเขตอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ อาทิ เขตควบคุมการใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์ ในกรณีที่ต้องให้ประชาชนอยู่อาศัย เป็นการชั่วคราวในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีมานานนับแต่อดีตดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และเป็นการรองรับกับมาตรการดังที่กำหนดไว้ในข้อ 5.2.3 โดยกำหนดเป็นกฎระเบียบสำหรับ รองรับให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยได้เป็นการชั่วคราว ตามที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนด เฉพาะในพื้นที่ที่มีแหล่งต้นน้ำ หรือพื้นที่ที่มีไหล่หินที่ล่อแหลมเสี่ยงต่อการ ทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ ซึ่งสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ได้เฉพาะเพียงเพื่อการยังชีพ แต่ต้องไม่กระทบถึงสภาพและสมดุลทางธรรมชาติที่ยังคงต้องอนุรักษ์ ทรัพยากรเหล่านั้นไว้อย่างยั่งยืน เช่น การเก็บหาของป่าต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกล้วยไม้ พันธุ์ไม้ หรือ สมุนไพร เป็นต้น โดยข้อเสนอดังกล่าวมีแนวคิดมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครองสมัยใหม่ ตามที่ IUCN กำหนด ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากกรณีศึกษามาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ได้มีการตีความของคำว่า “พื้นที่อนุรักษ์” นอกจากจะสงวน คุ้มครอง และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมในพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทจากการ ก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ยังรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ด้วย ดังเช่น การให้สัมปทานกับเอกชน

เพื่อทำธุรกิจในการจัดการกิจกรรมสันตนาการและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เพื่อเยี่ยมชม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแนวทางในการอนุรักษ์ของประเทศไทยยังเป็นการตีความการอนุรักษ์แบบเบ็ดเสร็จ ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ได้ จึงควรที่จะมีการพัฒนาแนวคิดดังกล่าว เนื่องจากประเทศไทยเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง มีความอุดมสมบูรณ์ หากมีการสงวนอนุรักษ์ คุ้มครอง ไปพร้อมกับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดก็จะสามารถเป็นประโยชน์อย่างมาก ต่อประเทศไทยทั้งในทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดมาจากมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซียในการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ให้สามารถแบ่งพื้นที่ภายในป่าอนุรักษ์ได้เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ โดยให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนจึงเห็นว่าจะสามารถนำมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยให้คนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืน