

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์

(Final Report)

เรื่อง : แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จัดทำโดย

นายสถิตย์พงษ์ สุขุเกียรติ และคณะ

รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report)
เรื่อง : แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ



เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จัดทำโดย นายสถิตย์พงษ์ สุขุเกียรติ และคณะ

คำนำ

การสงวนหวงห้ามพื้นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งจำเป็น แต่ในการดำเนินงานเพื่อสงวนหวงห้ามพื้นที่เหล่านั้น ต้องคำนึงถึงประชาชนผู้ถือครองทำประโยชน์อยู่ด้วยเป็นสำคัญ อีกทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากรที่ต้องใช้ที่ดินในการเป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ การกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทยให้เป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ โดยมีการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างรัดกุมครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่ยังมีปัญหากระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชน โดยพบว่า แนวเขตที่กำหนดมีการทับซ้อนระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ และพื้นที่ของประชาชน ทั้งยังมีความผิดพลาดไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ทำให้ประชาชนไม่ยอมรับ อีกทั้งในการดำเนินงานประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ มิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขต ส่งผลกระทบสิทธิในที่ดินที่ถือครองทำประโยชน์อยู่แต่เดิม ทำให้ผิดกฎหมายถูกดำเนินคดี ประชาชนที่ประสบปัญหาได้มีการร้องเรียนถึงหน่วยงานต่างๆ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมากกว่า ๒๐๐ เรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญในประเด็นปัญหาของประชาชนที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน จึงได้กำหนดให้ศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน การกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน แนวทางในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน และเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ รวมทั้ง แนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

จากการศึกษาวิจัย พบสภาพปัญหาและได้วิเคราะห์ถึงเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา เพื่อนำเสนอแนวทางการดำเนินงานในรูปข้อเสนอแนะถึงแนวทางการดำเนินงานกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่มีการยอมรับและไม่กระทบสิทธิของประชาชน ทั้งให้พื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่กำหนด มีสภาพมั่นคงไม่เสียหายหรือเสื่อมสภาพไป ซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ในเชิงนโยบายและการปฏิบัติได้ ต่อไป

คณะนักวิจัย

(นายสตีลย์พงษ์ สุตชูเกียรติ และคณะ)

บทคัดย่อ

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง : แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน และการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน และเพื่อศึกษาและเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขของหน่วยงานเหล่านั้น และศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน รวมทั้งศึกษาปัญหาข้อขัดแย้งในสิทธิการถือครองทำประโยชน์ในพื้นที่กรณีศึกษา สาเหตุของปัญหาและการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดพื้นที่กรณีศึกษาตามการร้องเรียนของประชาชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ครอบคลุมลักษณะที่สำคัญ คือ การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ของชุมชนจำนวนมาก การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนในพื้นที่เดียวกันหลายหน่วยงาน และทับซ้อนพื้นที่ระบบนิเวศและวิถีชีวิตของชุมชนที่หลากหลายแตกต่างกัน สามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในการปฏิบัติงานกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ยังมีข้อโต้แย้งของประชาชน ส่งผลกระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชนและไม่มีความยั่งยืนด้วยประเด็นที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร และไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างการมีส่วนร่วมข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ ในการพิจารณาออกกฎกระทรวง หรือพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้มีแผนที่แนบท้ายอันถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมีความล่าช้า เกิดความผิดพลาด และไม่ปฏิบัติตามข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่กำหนดในรูปแผนที่ ในการการจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติล้ำสมัย และไม่ปฏิบัติตามข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ตามศักยภาพของพื้นที่ การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐมีการทับซ้อนกันและไม่สามารถตกลงกันได้ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตระหว่างหน่วยงาน และหน่วยงานของรัฐกำหนดแนวเขตโดยประชาชนไม่ทราบข้อมูลในพื้นที่จริง แม้พบข้อผิดพลาดก็ยังไม่ได้มีการแก้ไขหรือแก้ไขล่าช้า ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทำให้เกิดการโต้แย้งและไม่ยอมรับทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่มีผลกระทบกับระบบนิเวศส่งผลถึงประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดขอบเขตให้เป็นเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมาย วิถีชีวิตที่เปลี่ยนไป กระทบสิทธิของประชาชน ละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่มีหน่วยงานใด

เข้ามารับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น และยังพบว่า กระบวนการยุติธรรมที่ใช้กับผู้ที่ถูกระบุว่ากระทำผิดกฎหมายจากผลของการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐยังขาดความเป็นธรรม มีการเลือกปฏิบัติ และกระบวนการยุติธรรมใช้ระยะเวลานาน กระทบต่อผู้ยากจนที่ถูกดำเนินคดี

จึงเห็นได้ว่า หากได้ดำเนินการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ หรือกรณีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตไปแล้ว ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนในการกำหนดแนวเขต หรือในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น จะทำให้รัฐและประชาชนได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริง นำมาประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้มีการยอมรับไม่มีข้อโต้แย้ง ส่งผลให้ไม่ต้องมีการให้แก้ไขปัญหากันอีกในอนาคต ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้มีข้อเสนอแนะในการปฏิบัติถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งควรพิจารณาและดำเนินการในทุกบริบทให้เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ดังต่อไปนี้

๑. ต้องให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตในทุกขั้นตอน คือ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลร่วมรับผลประโยชน์ พร้อมทั้งร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้น

๒. ควรมีการปรับปรุงจําแนกการใช้ที่ดินกันใหม่ตามการเพิ่มขึ้นของประชากร วิถีชีวิต อาชีพ และความเป็นอยู่ของประชาชน และควรแก้ไขกำหนดแนวเขตใหม่ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงให้รวดเร็ว

๓. ปรับปรุงกฎหมายทั้ง ๓ ด้าน คือ ด้านข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้เห็นความสอดคล้องกันของขั้นตอนทั้ง ๓ ด้าน

๔. ให้ออกกฎหมายให้ชัดเจนว่า การดำเนินการของรัฐในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ หากไม่ดำเนินการถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่สำคัญก็คือให้บัญญัติไว้ด้วยว่า ผลการดำเนินการที่ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นไม่สมบูรณ์ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

๕. ให้รัฐจัดตั้งส่วนราชการให้มีหน้าที่ในการจัดทำมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐ โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงเพื่อออกเป็นกฎหมาย และทำงานแทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนของแผนที่แนบท้าย สำหรับในเรื่องการยกร่างข้อความและการตรวจสอบข้อความและรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังคงมีอำนาจเช่นเดิม

๖. รัฐควรตั้งสำนักงานการมีส่วนร่วมขึ้น โดยให้เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม เพื่อดูแลกฎหมายฉบับนี้ และเป็นการส่งเสริม กำกับและติดตาม ทั้งงานวิชาการและปฏิบัติงาน

๗. ควรแก้ไขกฎหมาย ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประชาชนหรือชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ มีอำนาจที่จะฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย ค่าชดเชยจากกรณีที่โดนละเมิดสิทธิได้

๘. รัฐต้องกำหนดแผน และเป้าหมายกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยกำหนดมาตรการ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนเพื่อกำหนดให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน

๙. เพื่อให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ยากจนที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิ ในที่ดินตามการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่นั้น ไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ควรให้มีการดำเนินงานโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเสมอภาคโดยทั่วกัน ทั้งให้ มีศาลพิจารณาพิพากษาคัดสินในประเด็นนี้เป็นการเฉพาะ และหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือประชาชนที่ถูก ดำเนินคดีต้องเข้าไปดำเนินการทันทีโดยมิต้องให้ประชาชนร้องขอ

Abstract

A research project according to budget plans of the 2014 fiscal year on: Guidelines of the public's participation in defining the boundaries of the state's land. The research project has the following objectives (1) to study laws related to land management and defining boundaries according to attached maps or other related divisions responsible for land management (2) to study and propose ways to solve problems regarding overlapping boundaries of reserve land with other state lands that the state has allocated to the public, and (3) to study and propose ways that the public could participate in defining boundaries of state's land, including ways to resolve conflicts between the state and the public to define boundaries of state's land.

This research study was a study of laws relating to land management that are currently used in divisions directly handling the management of land as well as the boundaries defined with attached maps or other related divisions, studied problems and ways to solve problems of those divisions, and studied ways in solving problems of overlapping boundaries of the reserve land and state lands that the state offers to the public. In addition, studied on conflicts in the right of ownership land usage in a case study, causes of problems and resolutions, including the participation of the public. The areas of study were according to the complaints of public to the National Human Rights Commission with which the key characteristics include: the definition of boundaries such that state land overlap with residential areas in many areas, the definition of boundaries such that state land overlap within the same area of different divisions, and ecosystems as well as various ways of life of the public in different communities of 7 selected provinces in Thailand including Kanchanaburi, Ratchaburi, Nakhon Ratchasima, Sakon Nakhon, Lumpang, Surat Thani and Pattalung. The analysis study showed the following results:

The analysis was on 9 issues including: (1) Participation of the public who do not progress as the system of bureaucracy did not support vulnerabilities or obstacles in legal measures including public and government agencies do not see its importance causing misunderstandings and lack of actual participation. (2) Relationships with the participation, information and decentralization have to be consolidated as a single issue because their

relationships are related and there should be a division responsible for such. (3) The division responsible for defining land boundaries of the state has no sincerity in resolving problems. (4) The division responsible for approving the ordinance or ministerial regulations has no knowledge with maps, hence it is an operation with which the party lacks knowledge or proficiency in, causing delays and errors in mapping the attached maps of the ordinance or ministerial regulations, a division should be set up for this specific issue. (5) Public defines the rights of ownership and usage on reserve lands appear to be those who are unlawful, affecting ways of life, there should be compensation or seeking new forms in the management farmlands and residential areas of the public. (6) Classification of land and defining boundaries do not conform to the reality, should have improvements on classifications of new lands and if it has been found that the public uses the land prior to laws, it is considered as a violation of public rights. (7) The definition of reserve land boundaries shall not affect the ecosystem and populations in the area. The state has to understand the public residing in that area and if there has to be migrations, the state has to support housing as well as establishing the involvement of the public in the area in seek of maintaining the public welfare. (8) Justice system that applies to the public who are land violators in reserve areas of overlapping lands has to go through a fair process specifically for this issue. (9) The formation of participation could be solved at the root problem to prevent corruption. If the process in defining the state land has public participation from the beginning, there will be transparency in the processes, and it serves as a means to solve the problem from its roots and prevent corruption in itself as well.

Recommendations on approaches for engaging the public in defining land boundaries of the state include the followings:

1. The related public has to be involved in defining the land boundaries in every step, which is from co-planning, co-operating, co-monitoring, co-evaluating, and receive co-benefits.

2. The state has to define the land use or define new lands by separating land of the public from reserve lands explicitly. Moreover, define new boundaries, classify the different usage types to date, and allow for changes according to the development of

the economy in the future, with which the defining process will need the public to be involved in every step of the process.

3. Improve the law in 3 aspects including the aspect of information provision, participation and decentralization to an identical law. In order to establish consistency, the 3 aspects have to be connected and interrelated, if one aspect is lacking, the participation of the public will not succeed.

4. The law has to clearly state that the state has to provide the public with access to information, participation, and decentralization of power. If this is not followed, it is considered a violation of human rights. It is important to indicate that an action that does not allow for public participation in the activity is incomplete in practicality.

5. The state government has to be responsible for the preparation of a cadastral mapping standard and mapping the state's land by which the person responsible in the mapping the attached maps of approving the ordinance or ministerial regulations in order to issue as a law.

6. The state should establish a more engaging division by which it could be a government division that is a department to take care of this law as well as promote, govern, and monitor both processes in academics and operations.

7. Laws should be modified in case of violation of human rights by which it has been approved by the National Human Rights Commission. If government divisions do not take action within an appropriate time frame, individuals or communities affected have rights to sue for compensation of damages from the issue of violating their rights.

8. The division responsible for conserving forests, national parks and various reserve areas should let the community or local divisions have the authority to maintain boundaries in order for the local community to recognize a sense of public conformity. Accelerate resolutions of overlapping state land issues urgently as special cases,

including cases that involve ministries or co-agreements or mistakes in mapping or chronic problems that affect a large extent of the public.

9. There should be a set up of the court directly related to state land issues in order to acknowledge deeply into problems and ways to compromise such that problems could be co-resolved between the state and the public to achieve the best outcomes.

สรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการศึกษาวิจัย

เรื่อง : แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง : แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ มีวัตถุประสงค์ (๑) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน และการกำหนดขอบเขต โดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน (๒) เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐ ประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน และ (๓) เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ รวมทั้ง แนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ กับประชาชน ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

งานศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และขอบเขตกำหนดโดยแผนที่แนบท้าย หรืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง ศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขของหน่วยงานเหล่านั้น และศึกษาแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับ ประชาชน รวมทั้งศึกษาปัญหาข้อขัดแย้งในสิทธิการถือครองทำประโยชน์ในพื้นที่กรณีศึกษา สาเหตุของ ปัญหาและการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดพื้นที่ กรณีศึกษาตามการร้องเรียนของประชาชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้ครอบคลุม ลักษณะที่สำคัญ คือ การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ของชุมชน จำนวนมาก การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนในพื้นที่เดียวกันหลายหน่วยงาน และพื้นที่ระบบนิเวศ และวิถีชีวิตของชุมชนที่หลากหลายแตกต่างกัน โดยได้คัดเลือกพื้นที่ใน ๗ จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ราชบุรี นครราชสีมา สกลนคร ลำปาง สุราษฎร์ธานี และพัทลุง

ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยทำให้ได้ผลออกมาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ในด้านการป้องกันการ ละเมิดสิทธิของประชาชนและชุมชน และให้หน่วยงานของรัฐเห็นความสำคัญต่อสิทธิของประชาชน ในการกำหนดแนวเขตและการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐเขตอนุรักษ์ ที่ดินรัฐประเภท อื่นๆ และที่ดินของชุมชนและประชาชน ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ ทับซ้อนและการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ทั้งได้แนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา การกำหนด แนวเขตที่ดินของรัฐโดยไม่มีความขัดแย้งกับประชาชน และสามารถวางแนวทางการดำเนินงานในอนาคต ได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถนำไปใช้เป็นพื้นที่ตัวอย่างในการรณรงค์ให้เกิดการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อน ในเชิงนโยบายต่อไป รวมไปถึงได้แนวทางและวิธีการรณรงค์ผลักดันให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินของประชาชนเป็นจริงในเชิงปฏิบัติ และสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม ของประชาชน ทำให้สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ ที่เกิด

ความขัดแย้งของหน่วยงานภาครัฐและประชาชน และนำไปประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนและชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า การดำเนินงานด้านการจัดทำแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่บัญญัติเป็นกฎหมาย ได้พบถึงความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่า รัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดในสิ่งต่างๆ ให้ประชาชนปฏิบัติ ได้ดำเนินการอย่างครบถ้วนในวิธีการที่กำหนดแล้วหรือไม่ ได้มีการสำรวจตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่นั้นอย่างครบถ้วน ให้ประชาชนที่ถือครองทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นได้เข้ามาแสดงความเห็นหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตหรือไม่ การกำหนดแนวเขตของพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐได้ดำเนินการตามนโยบายในการต้องการรักษาพื้นที่ของรัฐไว้ เพื่อประโยชน์สาธารณะและรักษาสภาพแวดล้อม แต่ในการดำเนินงานยังต้องมีปัญหาที่ต้องแก้ไขให้บรรลุ ไม่ให้กระทบกับสิทธิในการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่แห่งนั้น ก่อนที่จะดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายบังคับ หรือต้องดำเนินการหาทางแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเสียก่อน ทั้งเมื่อดำเนินการไปแล้วยังต้องดูแลรักษาพื้นที่เหล่านั้นเพื่อให้มีสภาพที่มั่นคงไม่เสียหายหรือเสื่อมสภาพไป

ดังนั้น ตามที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดิน ที่มีการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดแนวเขตกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชนความสำคัญของการจัดทำแนวเขต สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ และกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมไปถึงได้ปฏิบัติงานตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเขตที่ดินของรัฐ รับฟังความคิดเห็นข้อเท็จจริงของประชาชนผู้เดือดร้อนในพื้นที่กรณีศึกษา ทั้งผลสรุปแบบสอบถาม สรุปผลได้ว่า

การกำหนดแนวเขตพื้นที่ โดยวัตถุประสงค์หลักเป็นไปเพื่อให้รู้ขอบเขตสำหรับการแบ่งสันปันส่วนระหว่างกัน หน่วยงานของรัฐได้กำหนดพื้นที่หวงห้ามในแต่ละหน่วยงานขึ้นตามรูปแบบต่างๆ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว ต้องใช้ทั้งแนวเขตและสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่มีการหวงห้ามเป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหา การประกาศกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐแบ่งแยกออกตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐได้เป็น ๒ ประเภท คือ เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ ทั้งแก่รัฐและแก่ประชาชน และเป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยพบว่า มีปัญหากระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชน ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาได้ ๓ ประการ คือ (๑) แนวเขตที่กำหนดมีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ (๒) แนวเขตที่กำหนดมีความผิดพลาด ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ซึ่งในสภาพปัญหานี้สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ปัญหาย่อย คือ การไม่ยอมรับ ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง และแนวเขตที่กำหนดล้าสมัย และ (๓) ความล่าช้าในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำเรื่องราวเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยได้เลือกกรณีคำร้อง จำนวน ๗ กรณีศึกษา โดยเน้นกรณีศึกษาในพื้นที่ ป่าไม้ จำนวน ๖ กรณี และที่ดินสงวนหวงห้ามกับที่ดินสาธารณประโยชน์ จำนวน ๑ กรณี สรุปได้ว่า

(๑) รัฐเป็นผู้กำหนดเขตจำแนกพื้นที่แต่ฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ว่าประชาชนทำกินมาก่อน ทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายกำหนด

(๒) ปัญหาข้อขัดแย้ง ยังไม่สามารถหาข้อยุติแนวเขตร่วมกันของหน่วยงานได้ ประชาชนถูกจับกุมดำเนินคดี และไม่สามารถทำกินได้ตามสิทธิที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐมิได้เร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้เดือดร้อน

(๓) มีการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงและมีการกำหนดจุดปักพื้นที่ผิดพลาด

(๔) การเพิ่มความเข้มข้นของกฎหมายที่กระทบสิทธิของประชาชน เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนที่พึงมี

(๕) การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นที่ยอมรับและระบุไว้เป็นระเบียบปฏิบัติ เพื่อร่วมกำหนดแนวเขตอย่างชัดเจน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากการตื่นตัวและเรียกร้องของประชาชนมากกว่า

(๖) การทับซ้อนในเรื่องแนวเขตและกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

(๗) ประชาชนจำนวนมากเสียสิทธิในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีการประกาศที่หวงห้ามของรัฐ

โดยสามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา แนวทางในการปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐได้ ๘ ประเด็น คือ

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชน และความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่มีองค์กรรับผิดชอบหลักที่มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ประชาชนและส่วนราชการยังไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แท้จริง โครงสร้างระบบราชการไม่เกื้อหนุนให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม รัฐมิได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง สำหรับความสัมพันธ์กันระหว่างการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์กัน กฎหมายด้านการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ ได้แยกหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบออกจากกัน แยกกันดำเนินการ ไม่เป็นเอกภาพที่จะให้เกิดการบูรณาการ ส่งผลถึงการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

๒. การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินของรัฐกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน พบว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐและการทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานภายในด้วยกัน มีการทับซ้อนกันระหว่าง

หน่วยงาน ยังพบอีกว่า หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการกำหนดแนวเขต โดยประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดทำแนวเขตไม่ทราบข้อมูลในพื้นที่จริงว่าขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นอย่างไร แม้ว่าพบข้อผิดพลาดแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่ได้มีการแก้ไข ทั้งยังมีความล่าช้า และการไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องปัญหาการทับซ้อนแนวเขตระหว่างหน่วยงาน

๓. การพิจารณาออกกฎกระทรวง หรือพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้มีแผนที่แนบท้ายอันถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย พบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีเฉพาะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย แต่ไม่มีความรู้ในด้านแผนที่ ทำให้เกิดความล่าช้า เกิดความผิดพลาดในการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่กำหนดในรูปแผนที่

๔. การกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ พบว่า ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดขอบเขตเหล่านี้ เป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมาย วิถีชีวิตที่เปลี่ยนไป กระทบสิทธิของประชาชน ละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

๕. การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดิน พบว่า การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอันหลากหลาย มีวิชาการใหม่ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้การใช้เส้นที่แสดงลักษณะความสูงต่ำของพื้นที่เป็นตัวกำหนดแนวเขตที่ดินตามการจำแนก เป็นการดำเนินการที่ล้าสมัย และไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ตามศักยภาพของพื้นที่

๖. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า รัฐไม่มีการสร้างความเข้าใจกับประชาชน ให้ตระหนักถึงการเป็นพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธารที่ต้องมีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน รักษาไว้ให้คงอยู่ สร้างการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้าใจในด้านการอนุรักษ์อย่างถูกวิธี และกำหนดวิธีการในการอยู่กับพื้นที่ควรสงวนรักษาอย่างยั่งยืน แต่ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมา มีแต่ต้องการอพยพโยกย้ายประชาชนแห่งท้องถิ่นนั้นเพียงอย่างเดียว ไม่แก้ไขโดยวิธีอื่น ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่มีผลกระทบกับระบบนิเวศ

๗. กระบวนการยุติธรรมกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ พบว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่เกิดการทับซ้อนที่ดินของประชาชนและทำให้ประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้ที่ผิดกฎหมาย ถูกจับกุมดำเนินคดีตามที่กฎหมายกำหนด มีการเลือกปฏิบัติ มีการปล่อยปละละเลยต่อผู้กระทำความผิด มีการดำเนินการทางคดีกับผู้ด้อยโอกาสและยากจนมากกว่านายทุนหรือผู้มีอิทธิพล กระบวนการยุติธรรมใช้ระยะเวลานาน ผู้ยากจนไม่มีเงินประกันตัวและต่อสู้คดี

๘. ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ พบว่า ผลจากการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยที่ไม่ได้ให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทำให้เกิดปัญหากระทบสิทธิของประชาชนในด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย มีข้อโต้แย้งอันเนื่องมาจากประชาชนไม่ทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงของหน่วยงานของรัฐที่กำหนด หน่วยงานของรัฐไม่ทราบถึงความไม่พอใจของประชาชนและ ไม่มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหา

จึงเห็นได้ว่า หากได้ดำเนินการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ หรือกรณีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตไว้แล้ว ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนในการกำหนดแนวเขต หรือในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น จะทำให้รัฐและประชาชนได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริง นำมาประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้มีการยอมรับไม่มีข้อโต้แย้ง ส่งผลให้ไม่ต้องมีการให้แก้ไขปัญหากันอีกในอนาคต

คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะในการปฏิบัติถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตพื้นที่ดินของรัฐ ดังนี้

๑. รัฐต้องให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียกับการกำหนดแนวเขตพื้นที่ดินของรัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตในทุกขั้นตอน คือ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ พร้อมทั้งร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้น ดังนี้

(๑) หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาคประชาชนจะต้องทราบข้อมูลในเรื่องวัตถุประสงค์ของโครงการในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐนั้นๆ จากหน่วยงานผู้ปฏิบัติอย่างละเอียด

(๒) ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาคประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น กลุ่ม/เครือข่ายที่มีการรวมกลุ่มกันอยู่แล้ว เป็นคณะทำงานจัดทำแนวเขต ร่วมดำเนินงานตั้งแต่ประชาสัมพันธ์ และรวมถึงเข้าชี้แจงโครงการในรูปการประชุมกลุ่ม (การวางแผน การดำเนินงาน การตรวจสอบ การรับผิดชอบ และการใช้ประโยชน์) มติตามที่คณะทำงานจัดทำแนวเขตที่กำหนดเป็นหลักการ แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ ถูกต้องตกลงร่วมกันได้ คือ ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแห่งท้องถิ่นนั้น ตกลงให้แนวเขตตามที่ได้ตรวจสอบตกลงกัน และไม่ถูกต้องตกลงร่วมกันไม่ได้ ในกรณีไม่ถูกต้องตกลงร่วมกันไม่ได้ คณะทำงานจัดทำแนวเขตต้องกลับมาวิเคราะห์หาสาเหตุ และต้องดำเนินการใหม่อีกครั้ง

(๓) การสำรวจรังวัดด้วยระบบ UTM (ระบบพิกัดกริดแบบ UTM (Universal Transverse Mercator co-ordinate System) เป็นระบบตารางกริดที่ใช้ช่วยในการกำหนดตำแหน่งและใช้อ้างอิงในการบอกตำแหน่งที่นิยมใช้กับแผนที่ในกิจการทหารของประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลกในปัจจุบัน) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่ และแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๐ เท่านั้น

(๔) เจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค หรือเขตจะต้องประสานงานกับคณะทำงานจัดทำแนวเขตโดยใกล้ชิดในทุกขั้นตอน

(๕) คณะทำงานจัดทำแนวเขต สามารถเข้าตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่จัดทำแนวเขตได้ในทุกขั้นตอนตลอดเวลา และในการดำเนินการทุกขั้นตอนต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาคประชาชนทราบทุกขั้นตอน

(๖) เมื่อการดำเนินการเกี่ยวกับแผนที่ขอบเขตที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว คณะทำงานจัดทำแนวเขต และเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชี้แจงให้ข้อมูลกับประชาชนหรือสื่อสาธารณะ (ประชาสัมพันธ์) เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์

๒. ควรมีการปรับปรุงจําแนกการใช้ที่ดินกันใหม่ตามการเพิ่มขึ้นของประชากร วิถีชีวิต อาชีพ และความเป็นอยู่ของประชาชน และควรแก้ไขกำหนดแนวเขตใหม่ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงให้รวดเร็ว

๓. ปรับปรุงกฎหมายทั้ง ๓ ด้าน คือ ด้านข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ ให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้เห็นความสอดคล้องกันของขั้นตอนทั้ง ๓ ด้าน

๔. ให้ออกกฎหมายให้ชัดเจนว่า การดำเนินการของรัฐในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ หากไม่ดำเนินการถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่สำคัญคือ ให้บัญญัติไว้ด้วยว่า ผลการดำเนินการที่ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นไม่สมบูรณ์ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

๕. ให้รัฐจัดตั้งส่วนราชการให้มีหน้าที่ในการจัดทำมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐ โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงเพื่อออกเป็นกฎหมาย และทำงานแทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนของแผนที่แนบท้าย สำหรับในเรื่องการยกร่างข้อความและการตรวจสอบข้อความและรูปแบบของกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังคงมีอำนาจเช่นเดิม

๖. รัฐควรตั้งสำนักงานการมีส่วนร่วมขึ้น โดยให้เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม เพื่อดูแลกฎหมายฉบับนี้ และเป็นการส่งเสริม กำกับและติดตาม ทั้งงานวิชาการและปฏิบัติงาน

๗. ควรแก้ไขกฎหมาย ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประชาชนหรือชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ มีอำนาจที่จะฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย ค่าชดเชยจากกรณีที่โดนละเมิดสิทธิได้

๘. รัฐต้องกำหนดแผน และเป้าหมายกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยกำหนดมาตรการ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนเพื่อกำหนดให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน

๙. เพื่อให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ยากจนที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่นั้น ไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ควรให้มีการดำเนินงานโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเสมอภาคโดยทั่วกัน ทั้งให้มีศาลพิจารณาพิพากษาคัดสินในประเด็นนี้เป็นการเฉพาะ และหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือประชาชนที่ถูกดำเนินคดีต้องเข้าไปดำเนินการทันทีโดยมิต้องให้ประชาชนร้องขอ

Executive Summary

A research Project on: Guidelines on the Public's Participation in Defining the Boundaries of the State's Land

A research project was on Guidelines of the Public's Participation in Defining the Boundaries of the State's Land. The objectives of research were: (1) to study laws related to land management and defining boundaries according to attached maps or other related divisions responsible for land management (2) to study and propose ways to solve problems regarding overlapping boundaries of reserve land with other state lands that state has allocated to the public, and (3) to study and propose ways that the public could participate in defining boundaries of state's land, including ways to resolve conflicts between the state and the public to define boundaries of state's land.

This research project focused to study on the secondary data which was laws and regulations relating directly to land management, problems and solutions of overlapping boundary between conservation area, state's land and other lands, conflict problems of land rights in the study area and processes of people's participation. It was collected from several sources. The project was selected a case study of complaints of public to the National Human Rights Commission based on the criterias of study to be a research targets to gather more data. Thoes study areas were Kanchanaburi, Ratchaburi, Nakhon Ratchasima, Sakon Nakhon, Lumpang, Surat Thani and Pattalung. The data gatherings from all sources were analyzed to make conclusions and suggestions based on its findings.

The results of study found that the proceduces of boundary making in reservation area in Thialand was written in all laws and regulations were decided by the State Government. The data shew that procedures were put in all operation phases were included completely of the investigation process, public hearing and involving of people's participation but in real practical was followed partly.

According to the result of analysis of data found that classification of land and defining boundaries did not conform to the reality among departments. Each of them specified it for their puposes of demarcation in difference form based on their laws and regulations. However, State's land can divided into two types: common utilization for both state and people and conservation and forest areas. Classification of land and

defining boundaries of all those led to rise up several obstacle problems and effect directly to the rights of land and landutilization of people. It consisted of overlapping boundary between state's land among many government departments, classification of land and defining boundaries do not conform to the reality, and delay of process of boundary classification in the state land.

Futhermore, the study found an importance complain about state's land and forest area to the National Human Rights Commission. The complaints were collected and gathered from different study provinces. Those were quite serious problems which needed to submit to who have responsibility to solve it in proper ways. The main problems were top-down method of the State for classifying of landutilization in country, conflicts and problems of land boundary among government agencies and public still remain, incorrect of state land boundary, effecting of strong legal punishment being the cause to people lose opportunity to utilize of their land and human rights, people's participation is ignored in practical, overlapping of state land boundary and laws related to the national park do not conform in current situation and people lose their rights of land in conservation zones.

Other result of study was summing-up a guideline for people's participation in defining the boundaries of the state's land were:

i) Relationships with the participation, information and decentralization have to be continually consolidated as a single issue,

ii) Overlapping of state's land boundaries effecting to people must be corrected suddenly,

iii) The division responsible for approving the ordinance or ministerial regulations has no knowledge with maps, hence it is an operation with which the party lacks knowledge or proficiency in, causing delays and errors in mapping the attached maps of the ordinance or ministerial regulations, a division should be set up for this specific issue,

iv) Public defines the rights of ownership and usage on reserve lands appear to be those who are unlawful, affecting ways of life, the state should act as a person in charge of responsibility on helping people,

v) Classification of landutilization based on the National Plan and Development has been change of its form and utilized improper ,

vi) Building up people participation on conservation of natural resources was not neglected. Immigration of people in conservation area and national park were emphasized more than other solution ways,

vii) Justice system and defining the boundaries of the state's Land was overlapped with people's land then causing them being land violators in reserve areas of overlapping lands. They have to go through a fair process specifically for this issue and,

viii) The state government is in charge of defining the boundaries of the state's land have to concern to all public and stakeholders in all level.

Based on the findings of this study, the following suggestions were provided to be alternative ways and guidelines to meet the success on on the public's participation in defining the boundaries of the state's land as follows:

1. The related public has to be involved in defining the land boundaries in every steps and levels, which is from of co-planning, co-operating, co-monitoring, co-evaluating, and receive co-benefits in all operation phases.

2. The state has to define the land use or define new lands by separating land of the public from reserve lands explicitly. Moreover, define new boundaries, classify the different usage types to date, and allow for changes according to the development of the economy in the future, with which the defining process will need the public to be involved in every step of the process.

3. Improve the law in 3 aspects including the aspect of information provision, participation and decentralization to an identical law. In order to establish consistency, the 3 aspects have to be connected and interrelated, if one aspect is lacking, the participation of the public will not succeed.

4. The law has to clearly state that the state has to provide the public with access to information, participation, and decentralization of power. If this is not followed, it is considered a violation of human rights. It is important to indicate that an action that does not allow for public participation in the activity is incomplete in practicality.

5. The state government has to be responsible for the preparation of a cadastral mapping standard and mapping the state's land by which the person responsible in the mapping the attached maps of approving the ordinance or ministerial regulations in order to issue as a law.

6. The state should establish a more engaging division by which it could be a government division that is a department to take care of this law as well as promote, govern, and monitor both processes in academics and operations.

7. Laws should be modified in case of violation of human rights by which it has been approved by the National Human Rights Commission. If government divisions do not take action within an appropriate time frame, individuals or communities affected have rights to sue for compensation of damages from the issue of violating their rights.

8. The division responsible for conserving forests, national parks and various reserve areas should let the community or local divisions have the authority to maintain boundaries in order for the local community to recognize a sense of public conformity. Accelerate resolutions of overlapping state land issues urgently as special cases, including cases that involve ministries or co-agreements or mistakes in mapping or chronic problems that affect a large extent of the public.

9. There should be a set up of the court directly related to state land issues in order to acknowledge deeply into problems and ways to compromise such that problems could be co-resolved between the state and the public to achieve the best outcomes.

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๕
๑.๓ คำถามหลักการวิจัย (โจทย์การวิจัย)	๕
๑.๔ กรอบแนวคิด	๖
๑.๕ ขอบเขตการศึกษา	๗
๑.๖ วิธีและรูปแบบการศึกษาวิจัย	๙
๑.๗ ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย	๑๐
๑.๘ ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๑๑
บทที่ ๒ การทบทวนเอกสาร งานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๑๓
๒.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลัก ในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข	๑๓
๒.๑.๑ กรมที่ดิน : พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗	๑๔
๒.๑.๒ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ : พระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑	๑๘
๒.๑.๓ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘	๒๒
๒.๑.๔ กรมป่าไม้ :	๓๓
๒.๑.๔.๑ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔	๓๓
๒.๑.๔.๒ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗	๓๖

๒.๑.๕ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช :	๔๑
๒.๑.๕.๑ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔	๔๑
๒.๑.๕.๒ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕	๔๔
๒.๑.๖ กรมธนารักษ์ : พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘	๔๘
๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน	๔๙
๒.๒.๑ คำจำกัดความของคำที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา	๔๙
๒.๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน	๕๐
๒.๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๕๐
๒.๒.๒.๒ หลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน	๕๓
๒.๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	๕๙
๒.๒.๔ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับการกระจายอำนาจ	๖๔
สรุป	๖๗
บทที่ ๓ ความสำคัญของการจัดทำแนวเขต สภาพปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงาน	
ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวเขตที่ดิน	๗๑
๓.๑ ความสำคัญของการกำหนดขอบเขตพื้นที่	๗๑
๓.๒ ประเภทของการประกาศกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐ	๗๒
๓.๒.๑ ประเภทที่ ๑ การประกาศกำหนดขอบเขตในการหวงห้ามที่ดินของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ประโยชน์ของรัฐหรือการใช้ประโยชน์ ร่วมกันของราษฎร	๗๓
๓.๒.๒ ประเภทที่ ๒ การประกาศกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ	๗๖
๓.๓. ผลตามกฎหมายที่ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ	๘๓
๓.๓.๑ การประกาศหวงห้ามพื้นที่โดยอาศัยอำนาจของฝ่ายปกครองประเภทที่ดิน ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน	๘๓

๓.๓.๒	การประกาศหวงห้ามพื้นที่โดยอาศัยอำนาจของฝ่ายปกครองประเภทที่ดินป่าไม้	๘๔
๓.๓.๓	การประกาศกำหนดพื้นที่หวงห้ามทุกประเภท	๘๔
๓.๓.๔	การประกาศพื้นที่หวงห้ามของแต่ละส่วนราชการทับซ้อนกัน	๘๕
๓.๓.๕	บัญญัติของกฎหมายห้ามมิให้มีการการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินป่าอนุรักษ์และไม่มีใบอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์	๘๕
๓.๓.๖	การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๐	๘๖
๓.๔.	ขั้นตอนและกระบวนการงานการกำหนดขอบเขตพื้นที่ของรัฐ และระยะเวลาการดำเนินงานจนถึงการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ของหน่วยงานบางหน่วยงานที่สำคัญที่กระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชน	๘๖
๓.๔.๑	การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๘๖
๓.๔.๒	การกำหนดอุทยานแห่งชาติ	๙๑
๓.๔.๓	การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติแห่งชาติ	๙๔
๓.๔.๔	การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน	๙๘
๓.๕.	ปัญหาในการกำหนดแนวเขตที่ดิน แนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศไทยที่ผ่านมา และตัวอย่างการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานโดยใช้ระบบการบริหารจัดการตามศักยภาพของพื้นที่ในต่างประเทศ	๑๐๑
๓.๕.๑	ปัญหาในการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทย	๑๐๑
๓.๕.๒	แนวทางการแก้ไขปัญหาการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทยที่ผ่านมา	๑๐๒
๓.๕.๓	การแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานโดยใช้ระบบการบริหารจัดการตามศักยภาพของพื้นที่ในต่างประเทศ	๑๐๓
สรุป		๑๐๕

บทที่ ๔ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเขตที่ดินของรัฐ ข้อคิดเห็นของประชาชน และการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงจากพื้นที่กรณีศึกษา	๑๐๗
๔.๑ กรณีศึกษาปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ	๑๐๙
๔.๑.๑ กรณีแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ทับซ้อนกับแนวเขตพื้นที่เพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร พื้นที่ตำบลนาสวนและด่านแม่แฉลบ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี	๑๑๐
๔.๑.๒ กรณีแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ดินทำกิน พื้นที่บ้านตากแดดตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี	๑๑๕
๔.๑.๓ กรณีปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และข้อขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา	๑๑๙
๔.๑.๔ กรณีแนวเขตหวงห้ามที่ดิน และหนังสือสำคัญที่หลวง (น.ส.ล.) ทับซ้อน ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน พื้นที่หนองหาร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร	๑๒๖
๔.๑.๕ กรณีการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท พื้นที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง	๑๓๒
๔.๑.๖ กรณีแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้นทับซ้อนที่ดินทำกิน พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี	๑๓๕
๔.๗.๗ กรณีแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยซ้อนทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของราษฎร ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง และพื้นที่ตำบลแหลม อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช	๑๔๑
๔.๒ การสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนโดยใช้แบบสอบถาม	๑๔๕
สรุป	๑๔๘

บทที่ ๕ บทวิเคราะห์**๑๕๓**

- ๕.๑. การมีส่วนร่วมของประชาชน และความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วม
ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ ๑๖๐
- ๕.๒ การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินของรัฐกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน ๑๖๓
- ๕.๓ การพิจารณาออกกฎกระทรวง หรือ พระราชกฤษฎีกา ๑๖๔
- ๕.๔ การกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ๑๖๕
- ๕.๕ การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดิน ๑๖๖
- ๕.๖ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ๑๖๗
- ๕.๗ กระบวนการยุติธรรมกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ๑๖๗
- ๕.๘ ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ ๑๖๘

สรุป

๑๗๑

บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ**๑๗๓**

ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด
แนวเขตที่ดินของรัฐ

๑๘๑

สรุป

๑๘๕

บรรณานุกรม**๑๙๐****ภาคผนวก**

- ภาคผนวกที่ ๑ แบบสำรวจข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ ๑๙๕
- ภาคผนวกที่ ๒ การจัดประชุมสัมมนาฯ รับฟังความคิดเห็นในการนำเสนอร่างรายงาน
ผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ และสรุปผลการประชุมสัมมนา ๑๙๖
- ภาคผนวกที่ ๓ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการ
บริหารจัดการที่ดินที่มีการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ
ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดแนวเขตกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน ๒๐๕

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ของกรมที่ดิน
๒. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์
กรมและพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
๓. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ของสำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๔. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๐๗ ของกรมป่าไม้
๕. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและ
คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
๖. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ของกรมธนารักษ์

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ ๓.๑ แสดงแผนผังแสดงขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๘๘
รูปที่ ๓.๒ แสดงรูปแผนที่หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๘๙
รูปที่ ๓.๓ แสดงรูปแผนที่ แสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ตามแผนที่ท้ายพระราช กฤษฎีกา กำหนดให้ที่ดินเป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔	๙๓
รูปที่ ๓.๔ แสดงรูปแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ	๙๗
รูปที่ ๓.๕ แสดงแผนผังขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน	๙๙
รูปที่ ๓.๖ แสดงรูปแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน	๑๐๐
รูปที่ ๔.๑ แสดงการเปรียบเทียบข้อมูลตำแหน่งแม่น้ำแควน้อย	๑๑๓
รูปที่ ๔.๒ แสดงเขตพื้นที่ถอนการหวงห้าม	๑๑๔
รูปที่ ๔.๓ แสดงแผนที่แสดงแนวเขตทับซ้อนระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตำบลยางหัก อำเภopakทอ จังหวัดราชบุรี	๑๑๗
รูปที่ ๔.๔ แสดงกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ในเขตป่าเขาหลวงให้ ส.ป.ก. ในปี ๒๕๒๑	๑๒๒
รูปที่ ๔.๕ แสดงแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน พ.ศ. ๒๕๒๔	๑๒๒
รูปที่ ๔.๖ แสดงแผนที่แสดงแนวเขตทับซ้อนระหว่าง ส.ป.ก. และอุทยานแห่งชาติทับลาน	๑๒๔
รูปที่ ๔.๗ แสดงแผนที่กำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔	๑๒๙
รูปที่ ๔.๘ แผนที่แสดงแนวเขตหวงห้ามที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔	๑๓๐
รูปที่ ๔.๙ แผนที่แสดงตำแหน่งการซ้อนทับที่ดินของรัฐ จังหวัดสุราษฎร์ธานี	๑๓๙
รูปที่ ๔.๑๐ แผนที่ท้ายประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๒๕	๑๔๓
รูปที่ ๔.๑๑ ความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนด แนวเขตที่ดินรัฐ	๑๔๖

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๑๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ เป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิของประชาชน จำนวน ๑๒๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐ อีกร้อยละ ๖๐ ที่เหลือเป็นที่ดินของรัฐซึ่งประกอบด้วยพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์คุ้มครอง เพื่อกิจการของรัฐ กิจการสาธารณูปโภค พื้นที่สาธารณประโยชน์ และอื่นๆ จำนวนประชากรในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีประมาณ ๘.๑ ล้านคน ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ มีประมาณ ๒๖.๒ ล้านคน และปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีประมาณ ๖๕.๙ ล้านคน ๒๐.๕ ล้านครัวเรือน ขนาดครัวเรือนเฉลี่ย ๓.๘ คน จากจำนวนเนื้อที่ของประเทศไทยยังคงมีเท่าเดิมแต่ประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดินมีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพและอยู่อาศัยซึ่งมีความจำเป็น ได้ขยายอย่างรวดเร็วตามการเพิ่มของประชากรที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อทำประโยชน์ ซึ่งรัฐได้พิจารณาเห็นถึงแนวโน้มในอนาคตที่จะทำให้ที่ดินของรัฐหายไปอยู่ในมือของประชาชน จากการบุกรุกเข้าถือครองทำประโยชน์ จึงได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ของรัฐด้วยกฎหมายประกอบแผนที่แนบท้ายเป็นขอบเขตวงรอบพื้นที่แบบกว้างๆ โดยได้รวมเอาพื้นที่ที่ประชาชนถือครองทำประโยชน์ในบางพื้นที่เข้าไปด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน รวมทั้งสิ้น ๑๙ ฉบับ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายกรณี มีขั้นตอนและวิธีการออกกฎหมายแตกต่างกัน ส่งผลให้มีแนวเขตที่ดินจำนวนมากที่ประกาศต่างกรรมต่างวาระ ประกอบกับแผนที่แนบท้ายประกาศก็มีมาตราส่วนที่แตกต่างกัน มีการสำรวจจริงวัดจริงในส่วนหนึ่งและใช้การกำหนดแนวเขตจากแผนที่ในส่วนหนึ่ง จึงทำให้มีการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดิน และส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตมาโดยตลอด เป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ภาครัฐกับเอกชน และระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน จากรายงานการร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าไม้ถึงมกราคม ๒๕๕๗ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ทั้งหมด ๒๖๙ เรื่อง ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากเขตป่าไม้ทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน และปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์

เกี่ยวกับปัญหาที่ดินป่าไม้เห็นได้ว่า ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ประกาศแนวเขตป่าไม้ต่างๆ และพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายด้วย เนื่องจากแผนที่ดังกล่าวมีมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ดังนั้น ขนาดของเส้นที่ลากเส้นกำหนดแนวเขตเท่าปลายดินสอ ๑ มิลลิเมตร จะเท่ากับประมาณ ๕๐ เมตร ในพื้นจริง จึงทำให้แนวเขตป่าไม้ยังไม่มี ความชัดเจนในปัจจุบัน

การกำหนดขอบแนวของพื้นที่โดยภาครัฐกำหนด และใช้แผนที่แนบท้ายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ซึ่งมีได้ตรวจสอบพื้นที่จริงโดยละเอียด ทำให้กระทบกับสิทธิของประชาชนและชุมชน ก่อให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งและเกิดคดีความ สาเหตุที่สำคัญส่วนหนึ่งมาจากรัฐดำเนินการโดยอำนาจตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม รัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมาจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาลำเลียง

การตรวจสอบเพื่อปรับปรุงแนวเขต หรือเปลี่ยนแปลงแนวเขต หรือ Reshape ของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านที่ดิน ได้ดำเนินการมาแล้วหลายครั้งทำให้เสียงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และการคุ้มครองสิทธิของชุมชนและประชาชนยังไม่ประสบผลและยังคงดำเนินการต่อไป โดยล่าสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้อนุมัติงบประมาณให้กรมที่ดิน จำนวน ๒,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อจัดทำแผนที่กำหนดขอบเขตที่ดินกันใหม่อีกครั้งและอยู่ในระหว่างดำเนินการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ข้อมูลข่าวสาร สิทธิของชุมชนและมนุษยชนไว้อย่างค่อนข้างครบถ้วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดไว้ใน มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วม มาตรา ๕๖ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน มาตรา ๕๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว

ในส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน

นอกจากนี้ มาตรา ๒๙๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

ในส่วนที่ ๘ แผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา ๘๕ รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย รวมไปถึงจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองสิทธิชุมชน บุคคล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐหลายฉบับหรือก่อนหน้านี้ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้มีความขัดแย้งในเชิงปฏิบัติด้านหลักการปฏิบัติและด้านสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะการประกาศเขตอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตป่าอนุรักษ์ ทำให้เขตอนุรักษ์ซ้อนทับที่ดินทำกินของประชาชน และมีบางกรณีมีการประกาศเขตอนุรักษ์ทับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดในมาตรา ๓๕ ให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

(๘) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ โดยคำแถลงดังกล่าวมีความยาวทั้งหมด ๒๓ หน้า ครอบคลุมนโยบาย ๑๑ ด้าน ของรัฐบาล โดยมีส่วน

ที่เกี่ยวข้องอันสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ
ด้านแนวเขต ประกอบด้วย

ข้อ ๓. การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ

๓.๗ แก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกรานเขตป่าสงวน โดยการ
กระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รุกราน และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่
ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ทันสมัย แก้ไขปัญหา
เขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน

ข้อ ๔. การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้
ประโยชน์อย่างยั่งยืน

๔.๑ ในระยะเฉพาะหน้า เร่งปกป้องและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า
โดยให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พร้อมส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ
ในพื้นที่เอกชน เพื่อลดแรงกดดันในการตัดไม้จากป่าธรรมชาติ

๔.๒ ในระยะต่อไป พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ
โดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น การกำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน

ข้อ ๑๐. การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกันปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบในภาครัฐ

๑๐.๒ ในระยะแรก ส่วนใหญ่กระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริหาร
สาธารณะได้รวดเร็ว ทั้งจะวางมาตรการทางกฎหมาย มิให้เจ้าหน้าที่หลักเลี้ยว ประวิงเวลา หรือใช้อำนาจ
โดยมิชอบก่อให้เกิดการทุจริต หรือสร้างความเสียหายแก่ประชาชนโดยเฉพาะนักลงทุน

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนด
ในมาตรา ๓๕ ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุม ในหลัก
ธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และมีกลไก
การตรวจสอบ รวมทั้งคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ที่กำหนดการแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและ
แนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไข
การบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ และกระจายอำนาจ
เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้รวดเร็ว นับได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนว
เขตที่กำหนดโดยรัฐ ซึ่งไม่ดำเนินการตรวจสอบในพื้นที่จริงก่อนการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้าม
ของรัฐและไม่มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิจัย เรื่อง “แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ” โดยศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดิน
ของเขตอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน เช่น ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินของ

ส.ป.ก. นิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ และอื่นๆ รวมทั้ง ที่ดินของชุมชนและประชาชนที่ถูกเขตอนุรักษ์ หรือเขตป่าไม้ หรือหน่วยงานของรัฐ ประกาศทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ทำให้ประชาชนสูญเสียโอกาสจะได้รับสิทธิทำกิน โดยกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนให้ได้ข้อยุติและผลักดันให้สิทธิชุมชน สิทธิบุคคล และสิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นจริงในเชิงปฏิบัติ ทั้งนี้ สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ยังเป็นส่วนหนึ่งอันสำคัญที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ ที่เกิดความขัดแย้งในการดำเนินงานของหน่วยงาน ภาครัฐที่ได้ละเมิดสิทธิของประชาชนด้วย

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(๑) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน และการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน

(๒) เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์ กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน

(๓) เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ รวมทั้ง แนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

๑.๓ คำถามหลักการวิจัย (โจทย์การวิจัย)

การกำหนดแนวเขตพื้นที่โดยใช้แผนที่แนบท้ายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย การปรับปรุงแนวเขตในแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลรักษาพื้นที่และภาคประชาชน รวมถึงการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขแผนที่แนบท้ายเพื่อกำหนดแนวเขตตามความเป็นจริงมิให้ทับซ้อนกัน โดยต้องบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชนอย่างเป็นระบบ ที่สำคัญคือต้องให้ประชาชนและชุมชนทราบข้อมูลข่าวสารและสิทธิ โดยที่ผ่านมาการดำเนินการเน้นหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก ไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้สิทธิมนุษยชนไม่ได้รับการคุ้มครอง ที่ดินของประชาชนจึงอยู่ในแนวเขตพื้นที่ของรัฐ จึงมีคำถามหลัก ดังนี้

(๑) มีแนวทาง ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้การปรับปรุงหรือกำหนดแนวเขตที่ดินในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการบูรณาการและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

(๒) มีแนวทางอย่างไรให้ประชาชนและชุมชนทราบข้อมูลข่าวสาร และเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไร ตรงจุดไหน และวิธีการใด

(๓) มีแนวทางอย่างไร ให้มีการนำผลการวิจัยให้หน่วยงานผู้มีส่วนรับผิดชอบไปดำเนินการให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติและสามารถแก้ไขแผนที่แนบท้ายเพื่อกำหนดขอบเขตตามความเป็นจริงมิให้ทับซ้อนกัน

๑.๔ กรอบแนวคิด

เกี่ยวกับปัญหาพื้นที่ป่าไม้เห็นว่า ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ประกาศแนวเขตป่าไม้ต่างๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายด้วย เมื่อเกิดการฟ้องร้องว่ามีราษฎรบุกรุกไม่ว่าในเขตป่าไม้ ที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ราชพัสดุ หากยังไม่มี ความชัดเจนเรื่องแนวเขตศาลอาจจะยกฟ้องเพราะเห็นว่าราษฎรขาดเจตนาที่จะบุกรุก และมักเกิดข้อกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงประโยชน์จากความไม่ชัดเจน จึงทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐและสิทธิของชุมชนและประชาชน

สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ กปร. โดยดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ มุ่งดำเนินการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ โดยสาระสำคัญสรุปว่า หากพิสูจน์ได้ว่าราษฎรครอบครองมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ก็สามารถนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นได้ แต่หากราษฎรเข้าครอบครองภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ก็แจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอนสิทธิ คัดค้าน ให้เช่า หรือดำเนินการอื่นใด ตามกฎระเบียบที่มีอยู่ต่อไปแล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการรับรองแนวเขตกับหน่วยงานข้างเคียง เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ ส.ป.ก. ซึ่งควรดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างหน่วยงานอย่างเคร่งครัด สำหรับการกำหนดเขตพื้นที่ตามชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ควรมีการทบทวนหากเกิดการโต้แย้งสิทธิขึ้นในบางพื้นที่เนื่องจากพื้นที่จริงไม่มีสภาพการเป็นลุ่มน้ำหรือมีความลาดชันแต่อย่างใด

การกำหนดแนวเขตของพื้นที่โดยภาครัฐ และใช้แผนที่แนบท้ายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายซึ่งมิได้ตรวจสอบพื้นที่จริงโดยละเอียดทำให้กระทบกับสิทธิของประชาชนและชุมชน ก่อให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งและเกิดคดีความอย่างมาก

การจัดทำแนวเขต หรือปรับปรุงแนวเขต หรือเปลี่ยนแปลงแนวเขต หรือ Reshape ของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านที่ดินได้ดำเนินการมาแล้วหลายครั้ง เสียงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และคุ้มครองสิทธิของชุมชนและประชาชนพบว่ายังไม่ประสบผลและยังคงดำเนินการต่อไป

อีกทั้งการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ เพื่อใช้ประโยชน์อย่างสมดุลต่อความจำเป็นในการใช้เพื่อดำรงชีพของประชาชนในด้านการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การพาณิชย์ การท่องเที่ยว หรืออื่นๆ รวมไปถึงความจำเป็นที่ต้องมีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ สาธารณประโยชน์ และ

หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ จะเห็นได้ว่าการจำแนกที่ดินเพื่อสงวนหวงห้ามและการใช้ประโยชน์ ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยที่ในขณะนั้นประชากรของประเทศไทยมีเพียง ๒๖.๒ ล้านคน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินยังไม่มีหลากหลายมากนัก แต่ในปัจจุบันประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นมากกว่า ๖๕ ล้านคน มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการอันหลากหลาย มีวิทยาการในการใช้ประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น แต่การจำแนกความเหมาะสมในการใช้ที่ดินยังไม่มีการจัดทำกันใหม่แต่อย่างใด ส่งผลให้การกำหนดแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้ามของรัฐไว้ตามการจำแนก และประกาศใช้เป็นกฎหมาย มีประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ทั้งก่อนและหลังประกาศเป็นกฎหมาย กระทั่งสิทธิในที่ดินของประชาชนเป็นจำนวนมาก

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการให้สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กรณี ปัญหาแนวเขตที่ดิน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนให้ได้ข้อยุติและผลักดันให้สิทธิชุมชน สิทธิบุคคล และสิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นจริงในเชิงปฏิบัติ

จากสภาพปัญหาและความจำเป็นตามที่กล่าวมา จึงได้กำหนดกรอบแนวคิดไว้ว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่ได้ดำเนินการมาแล้ว และกำลังดำเนินการ หรือจะดำเนินการต่อไป หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการกำหนดแนวเขต ได้ตรวจสอบพื้นที่ที่กำหนดนั้นอย่างละเอียดครบถ้วนอย่างไร ในพื้นที่ตามทีกล่าวมีประชาชนอยู่อาศัยใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่หรือไม่ และในระหว่างดำเนินการประกาศเป็นกฎหมายมีแนวทางให้รวดเร็วได้อย่างไร โดยคำนึงถึงประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้น มีความจำเป็นในการใช้ที่ดินเพื่อทำประโยชน์ และในการกำหนดแนวเขตที่สงวนหวงห้ามของรัฐนั้นๆ สามารถกำหนดให้ประชาชนแห่งท้องถิ่นนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินงาน และการดูแลรักษาไว้ให้มีความยั่งยืนมิให้เกิดข้อพิพาทขัดแย้งกัน มีความชัดเจนของแนวเขตที่กำหนด โดยประชาชนในท้องถิ่นรับรู้และตกลงร่วมกัน ทั้งให้มีแนวทางแก้ไขข้อพิพาทของผู้ที่ได้รับผลกระทบสิทธิในที่ดินจากการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ทั้งนี้ ความเห็นและสิทธิของประชาชนย่อมมีความสำคัญในการจะให้มีพื้นที่สงวนหวงห้ามนั้นไว้เพียงใด หรือจะคุ้มครองรักษาไว้ใช้ร่วมกันอย่างไร เพราะประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ และเป็นเจ้าของทรัพยากรทุกชนิดในประเทศนี้ จะร่วมกันบริหารจัดการอย่างไรให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติ การใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าและมีความเป็นธรรมอย่างที่สุด

๑.๕ ขอบเขตการศึกษา

(๑) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และขอบเขตกำหนดโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมธนารักษ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ รวมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขของหน่วยงานเหล่านั้น

(๒) ศึกษาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน รวมทั้งศึกษาปัญหาข้อขัดแย้งในสิทธิการถือครองทำประโยชน์ในพื้นที่กรณีศึกษา สาเหตุแห่งปัญหาและการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยพื้นที่กรณีศึกษาครอบคลุมลักษณะ ดังนี้

- (๒.๑) การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่อยู่อาศัย และพื้นที่ของชุมชนจำนวนมาก
- (๒.๒) การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนในพื้นที่เดียวกันหลายหน่วยงาน
- (๒.๓) พื้นที่ระบบนิเวศและวิถีชีวิตของชุมชนที่หลากหลายแตกต่างกัน
- (๒.๔) พื้นที่ที่มีการร้องเรียนกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การศึกษาครั้งนี้มีพื้นที่กรณีศึกษา ๗ กรณี ประกอบด้วย

๑) ตามคำร้องที่ ๔๔๗/๒๕๔๗ การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินราษฎรบ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี (ราษฎรบ้านตากแดดเป็นชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยง)

๒) ตามคำร้องที่ ๔๓๑/๒๕๕๐ พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรณีอุทยานแห่งชาติได้รั่มเย็น ประกาศเขตอุทยานทับที่ทำกิน ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ ๑๗ ทั้งหมู่บ้าน หมู่ที่ ๒ หมู่ที่ ๗ หมู่ที่ ๑๑ หมู่ที่ ๑๔ และหมู่ที่ ๑๖ ตำบลบ้านส้อง อำเภอเวียงสระ บางส่วน และพื้นที่อำเภอกาญจนดิษฐ์ ที่ราษฎรทำประโยชน์มาก่อนทั้งสิ้น โดยไม่ได้มีการประกาศให้ราษฎรในพื้นที่ทราบมาก่อน

๓) ตามคำร้องที่ ๑๖๘/๒๕๕๓ พื้นที่ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง กรณีประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับซ้อนเอกสารสิทธิที่ดินราษฎร ๒ หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ ๔ และหมู่ที่ ๕ ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง จำนวน ๓,๐๐๐ ไร่

๔) ตามคำร้องที่ ๓๗๒/๒๕๕๔ พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา กรณีปัญหาชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่เขตอุทยานฯ ในอำเภอวังน้ำเขียว

๕) ตามคำร้องที่ ๒๖๘/๒๕๕๕ พื้นที่ตำบลนาสวนและด่านแม่แฉลบ อำเภอสรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี กรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับซ้อนกับแนวเขตพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนวเขตพื้นที่หวงห้ามที่ทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑

๖) ตามคำร้องที่ ๕๙๒/๒๕๕๕ พื้นที่ตำบลหนองหาร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร กรณีปัญหาที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ตั้งชุมชนและที่ดินทำกิน

๗) ตามคำร้องที่ ๑๑๕/๒๕๕๖ พื้นที่ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง กรณีปัญหาการเตรียมการประกาศอุทยานฯ ถ้ำผาไททับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและป่าชุมชน

(๓) สํารวจข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ประสบปัญหาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงรูปแบบวิธีการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไขปัญหาและวิธีการของผู้ประสบปัญหาด้านที่ดินในพื้นที่ที่กำหนด

(๔) นำเสนอรูปแบบแนวทางการดำเนินงานจากพื้นที่กรณีศึกษา เพื่อใช้เป็นกรณีตัวอย่างในการรณรงค์ให้เกิดการแก้ไขปัญหพื้นที่ที่ทับซ้อนในเชิงนโยบาย

(๕) วิเคราะห์ และเสนอแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับเป็นแนวทางการปฏิบัติเพื่อปรับปรุงหรือกำหนดแนวเขต โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐและไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนและชุมชน

(๖) จัดประชุมสัมมนาหรือเวทีรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำเสนอร่างรายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ และเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อการปรับปรุงผลการศึกษาวิจัยให้มีความถูกต้องสมบูรณ์

๑.๖ วิธีและรูปแบบการศึกษาวิจัย

(๑) วิธีการศึกษาวิจัย

(๑.๑) ศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาด้านการจัดทำแนวเขต การปรับปรุงแนวเขต และผลการดำเนินงาน รวมถึงปัญหาอุปสรรค

(๑.๒) ศึกษาทบทวนเอกสาร งานวิจัย กฎหมายด้านสิทธิ การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และมีขอบเขตกำหนดโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง หากจุดเด่น จุดด้อย ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข

(๑.๓) ศึกษาสภาพพื้นที่กรณีศึกษาที่มีปัญหาข้อขัดแย้ง ด้านสิทธิในที่ดินของประชาชนและชุมชน การทับซ้อนของแนวเขตที่ดิน การแก้ไขปัญหายังไม่เกิดผล และแนวทางการดำเนินการให้เกิดสัมฤทธิ์ผล โดยการให้ประชาชนในชุมชนรับทราบข้อมูลข่าวสาร การเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และการกระจายอำนาจของภาครัฐ

(๑.๔) วิเคราะห์ เสนอแนวทางวิธีการ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน การกระจายอำนาจ การดำเนินงานให้ชุมชนและท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

(๒) รูปแบบการศึกษาวิจัย

(๒.๑) ทบทวนเอกสาร กฎหมาย ข้อมูลด้านสิทธิของประชาชนและชุมชน การดำเนินงานในการจัดทำแนวเขต การปรับปรุงแนวเขตที่ผ่านมา และการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

(๒.๒) การจัดให้มีกระบวนการศึกษาโดยให้ประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อนำเสนอปัญหา ความเห็นและข้อเสนอต่องานศึกษา

(๒.๓) การศึกษาในพื้นที่กรณีศึกษา ๗ พื้นที่ ใน ๗ จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ราชบุรี นครราชสีมา สกลนคร ลำปาง สุราษฎร์ธานี และพัทลุง (ตามข้อ ๑.๕)

(๒.๔) กระบวนการศึกษา

- ศึกษาสภาพปัญหาแนวเขตที่ดินและผลกระทบของปัญหาพื้นที่ทับซ้อนในพื้นที่เป้าหมาย
- ศึกษาการดำเนินการแก้ไขปัญหาของรัฐกรณีพื้นที่ทับซ้อนในช่วงที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น อาทิ การจัดทำแนวเขตและแผนที่ให้เป็นขอบเขตเดียวกันของหน่วยงานภาครัฐ (รีเซพ) การดำเนินการของรัฐต่อผู้อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ของรัฐ
- ความคิดเห็นและข้อเสนอของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทับซ้อน
- ศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาครัฐในการแก้ไขปัญหพื้นที่ทับซ้อนให้ได้ข้อยุติอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม

(๒.๕) วิธีการ

- รวบรวมข้อมูลการดำเนินการแก้ไขพื้นที่ทับซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เป้าหมาย
- จัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อสร้างแนวทางความร่วมมือในการแก้ไขปัญหพื้นที่ทับซ้อนให้เกิดรูปธรรมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ได้ข้อยุติ
- สรุปสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำผลการศึกษานำไปรณรงค์ผลักดันเชิงนโยบายต่อไป

๑.๗ ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

กำหนดการและแผนดำเนินการศึกษาวิจัย ดังนี้

(๑) ทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมา รวบรวมข้อมูลและทบทวนเอกสารจากหน่วยงาน พร้อมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านสิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมของประชาชน การคุ้มครองสิทธิ การบริหารจัดการที่ดินโดยตรง โดยมีขอบเขตกำหนดโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง

- รวบรวมข้อมูลและทบทวนเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- รวบรวมข้อมูลทุกมิติจากเอกสารการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาในการจัดทำแผนที่และขอบเขต สิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมของประชาชน การคุ้มครองสิทธิ การบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง

(๒) สํารวจข้อมูลและให้ประชาชนที่ประสบปัญหาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความคิดเห็นถึงรูปแบบวิธีการ ปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขจากผู้ประสบปัญหาด้านที่ดินในพื้นที่กรณีศึกษา ๗ กรณี รวม ๗ ครั้ง

(๓) จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่กรณีศึกษา ๗ กรณี รวม ๗ ครั้ง

(๔) ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลรวมทั้งจัดทำร่างแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

(๕) จัดทำรายงานผลการศึกษา รายงานสรุปความคิดเห็น และแนวทางการดำเนินงานพร้อมรายงานฉบับสมบูรณ์

(๖) จัดประชุมสัมมนาหรือเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำเสนอร่างรายงานผลการศึกษาวិชาญฉบับสมบูรณ์ และมีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาปรับปรุงผลการศึกษาวิชาญให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ จำนวน ๑ ครั้ง

๑.๘ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) ป้องกันการละเมิดสิทธิของประชาชนและชุมชน และให้หน่วยงานของรัฐเห็นความสำคัญต่อสิทธิของประชาชนในการกำหนดแนวเขต และการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ เขตอนุรักษ์ ที่ดินรัฐประเภทอื่นๆ และที่ดินของชุมชนและประชาชน

(๒) ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนและการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

(๓) ได้แนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐโดยไม่มี ความขัดแย้งกับประชาชน และสามารถวางแนวทางการดำเนินงานในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งสามารถนำไปใช้เป็นพื้นที่ตัวอย่างในการรณรงค์ให้เกิดการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนในเชิงนโยบายต่อไป

(๔) ได้แนวทางและวิธีการรณรงค์ผลักดันให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินของประชาชนเป็นจริงในเชิงปฏิบัติตามของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้น

(๕) สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ ที่เกิดความขัดแย้งของหน่วยงานภาครัฐและประชาชน และนำไปประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนและชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรม



โครงการศึกษาวิจัย :
แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ



บทที่ ๒

การทบทวนเอกสาร งานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษาในบทนี้ ผู้ศึกษาจะนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดิน ที่มีการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดแนวเขตกระพอบสิทธิที่ดินของประชาชน ในประเด็นความเป็นมาสาระสำคัญของกฎหมาย และการบังคับใช้ที่เกิดปัญหาอุปสรรค รวมถึงการดำเนินการแก้ไขปัญหของหน่วยงาน ได้แก่ กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมธนารักษ์ และทบทุนเอกสารกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบคลุมเนื้อหาอันประกอบไปด้วย การอธิบายถึงคำจำกัดความของคำที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน และความเชื่อมโยงของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ

๒.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทย สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒

๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยอ้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

๓) กฎหมายที่มีผลกระทบกับการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน จำแนกได้ ๓ ประเภท คือ **ด้านทางน้ำ** ประกอบด้วย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๘๒ พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ พระราชบัญญัติคันคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ และ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ **ด้านทางบก** ประกอบด้วย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และ**ด้านทั่วไป** ประกอบด้วย พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติมีสยิดอิสลาม พ.ศ. ๒๔๙๐ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗)

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษากฎหมายและการดำเนินงานของกรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมธนารักษ์ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ กรมที่ดิน : พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ความเป็นมา

ก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ระบบกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยยังมีอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติให้ใช้โฉนดที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้โฉนดตราจอง เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆ กฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า กฎหมายควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยนิติบุคคลเพื่อค้ากำไร กฎหมายว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการถือครองที่ดินของต่างด้าว เป็นต้น ดังนั้นประมวลกฎหมายที่ดินจึงเป็นการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินทั้งหลายมาไว้ในที่เดียวกัน และจัดให้เป็นระบบเพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการจัดการบริหารที่ดินได้อย่างกว้างขวาง และเป็นประโยชน์กับรัฐและประชาชน

หลักการและสาระสำคัญ

ประมวลกฎหมายที่ดิน มีหลักการให้มีการจัดการในเรื่องการจัดที่ดินให้ประชาชนอย่างเป็นระบบ โดยมีการกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน การดำเนินการในการรังวัดที่ดิน การดำเนินการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมการดำเนินการในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน การดำเนินการกรณีคนต่างด้าว การกำหนดสิทธิของนิติบุคคลบางกลุ่ม การดำเนินการเรื่องการค้าที่ดิน และการดำเนินการเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ประชาชน โดยมีคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้กำกับนโยบายการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนี้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) คำนิยาม

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

(๒) ที่ดินของรัฐ

ในที่ดินของรัฐ ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่กฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน ผู้ที่ได้รับอนุญาตต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๓) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

กฎหมายกำหนดให้มี "คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ" ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ชำนาญการ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขาธิการโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

(๔) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

- ๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ
- ๒) วางแผนการถือครองที่ดิน
- ๓) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
- ๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- ๕) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

- ๖) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น
- ๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- ๘) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร
- ๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น
- ๑๐) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๕) การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน

อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหากินได้ การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนมี ๒ แบบ คือ การจัดที่ดินผืนใหญ่ และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนา ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับใบจอง ซึ่งต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินนับแต่วันได้รับใบจอง และต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี เมื่อครบกำหนดแล้วผู้นั้นก็มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สิทธิตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดที่ดินลักษณะนี้ ถ้าออกใบจองในหรือหลังวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ห้ามโอนภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าออกใบจองก่อนวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ เฉพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน ห้ามโอนภายในกำหนด ๕ ปี นับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(๖) การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือใบจอง หรือสำคัญสำหรับที่หลวง

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อาจทำได้โดยการเดินสำรวจทั้งตำบล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ซึ่งต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร หรือเป็นกรณีการขอก่อโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย สิทธิที่ได้รับบางกรณีจะมีการกำหนดเงื่อนไขการห้ามโอนสิทธิเป็นระยะเวลา ๕ - ๑๐ ปี หรือจำกัดเนื้อที่ที่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าเกินจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากการเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

กฎหมายระบุว่า เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า บุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว และในเขตท้องที่

ใดที่คณะกรรมการยังมิได้ประกาศเขตสำรวจที่ดินตามความในหมวดนี้ก็ดี หรือในกรณีที่สภาพของที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยก็ดี ราษฎรจะขออนุญาตจับจองที่ดินได้โดยปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตแล้วก็ให้ออกใบจองให้ต่อไป

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้เพื่อแสดงแนวเขต ที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ และการใช้ประโยชน์ มิใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน การออก น.ส.ล. เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน ตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ในการออก น.ส.ล. ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๘๕๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ โดยที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สามารถออก น.ส.ล. มี ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์) เช่น หนองน้ำ บึง ท่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้า ยกเว้น ที่สาธารณประโยชน์ซึ่งมีสภาพขอบเขตตามธรรมชาติ เช่น ลำน้ำ ลำคลอง ทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ ที่ชายตลิ่ง ลำราง โดยจะออกในนามกระทรวงมหาดไทย

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่ใช้ในราชการ ที่ดินสงวนหวงห้าม ที่ดินที่รัฐจัดซื้อ ที่ดินที่มีผู้อุทิศให้รัฐ ที่ดินที่ถูกเวนคืนมาเป็นของรัฐ (อ่างเก็บน้ำ คลองชลประทาน) เป็นต้น โดยจะออกในนามกระทรวงการคลัง

การออก น.ส.ล. เป็นมาตรการหนึ่งที่จะป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมิให้ถูกบุกรุกหรือเสื่อมสภาพ อีกทั้งยังสามารถลดปัญหาการพิพาทโต้แย้งเกี่ยวกับแนวเขตระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งไม่มีแนวเขตที่แน่นอน และยังไม่ได้มีการรังวัดทำแผนที่ เพื่อแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ

การบังคับใช้กฎหมาย

ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อประมวลไว้ในที่เดียวกันให้เป็นระบบ เพื่อให้สะดวกแก่การบังคับใช้กฎหมายของพนักงาน เจ้าหน้าที่ และ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการขอมีสติในที่ดิน รวมทั้งปัญหาต่างๆ ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ดิน ได้รวมไว้ในที่เดียวกัน ตั้งแต่สิทธิครอบครอง กรรมสิทธิ์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การโอน การรับสิทธิของคนต่างด้าว การจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมของนิติบุคคล เป็นต้น

ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดของกฎหมาย และการแก้ไข

ปัญหาในทางปฏิบัติของประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน จะเป็นปัญหาเนื่องมาจากสิทธิตามกฎหมายเดิม ต่อเนื่องมายังประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น สิทธิครอบครอง (ส.ค.๑) สิทธิตามใบจอง

(น.ส.๒) และสิทธิการครอบครองที่ดินของรัฐมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ รวมทั้งวิธีปฏิบัติในการรังวัด การสอบสิทธิที่ปัจจุบันมีเครื่องมือที่ทันสมัยขึ้น จึงอาจต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้การได้รับสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินใหม่ และการรังวัดที่ดินให้รวดเร็ว และครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ประมวลกฎหมายที่ดินมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น การขยายเวลาแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย มีผู้ถือ ส.ค. ๑ จำนวนมากโดยที่ไม่มีสิทธิในที่ดินมาก่อน การแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ ทวิ (๓) ให้ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ทำให้สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินจำนวนมาก และมีสิทธิดีกว่าผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพและกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งต้องเสียค่าตอบแทนให้กับรัฐและที่ดินยังถูกห้ามโอนทำให้ประชาชนต้องการได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น

มีแนวคิดที่จะตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และรวมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินไว้ในกฎหมายเดียวกัน จึงอาจแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด ๒ การจัดที่ดินเพื่อประชาชน โดยปรับบทบาทของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินไปรวมเป็นกฎหมายฉบับใหม่

(กรมที่ดิน, ๒๕๕๓/ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗)

๒.๑.๒ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ : พระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

ความเป็นมา

เป็นมาตรการช่วยเหลือจากรัฐให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง มีที่ตั้งบ้านเรือน ที่อยู่อาศัย โดยการจัดตั้งเป็นนิคม โดยมีพระราชกฤษฎีกา และมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จัดตั้งเป็นนิคมนั้นๆ

หลักการและสาระสำคัญ

กฎหมายนี้มีสาระสำคัญให้อำนาจของรัฐในการจัดที่ดิน โดยนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชน เพื่อให้มีที่ตั้งเคหะสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดิน โดยการจัดตั้งเป็นนิคมตามกฎหมาย ทั้งนี้ การจัดตั้งเป็นนิคมดังกล่าวต้องกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แนวเขตที่ดินของนิคมแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

ในส่วนของการจัดที่ดินมีอยู่ ๒ ส่วน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้ดำเนินการจัดที่ดิน ในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง และกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสหกรณ์ โดยทั้งสองหน่วยงานใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน ทั้งนี้สมาชิกนิคมจะได้รับสิทธิในที่ดินหากทำประโยชน์ติดต่อกันเกินกว่า ๕ ปี โดยต้องชำระเงินค่าช่วยทุนและหนี้สินหมดสิ้นแล้ว จึงได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งสามารถนำไปขอเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ โดยที่ดินนั้นห้ามโอนไปยังผู้อื่นในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับเอกสาร นอกจากตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ และในกำหนดเวลาดังกล่าว ที่ดินนั้นไม่อยู่ในการบังคับคดี

โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) อำนาจของรัฐในการจัดที่ดินกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐบาลในการจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้นโดยการจัดตั้งเป็นนิคมตามกฎหมายนี้ การจัดตั้งนิคมในท้องที่ใดต้องโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

(๒) รูปแบบของการจัดที่ดิน การจัดที่ดินมีสองรูปแบบ คือ การจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยการจัดที่ดินทั้งสองแบบนี้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน

การจัดที่ดินทั้งสองแบบนี้มีส่วนที่เหมือนกัน คือ จะมีการตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเข้าเป็นสมาชิกนิคมเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคม โดยแต่ละครอบครัวจะได้รับการจัดที่ดินให้ตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้นแต่ไม่เกินครอบครัวละ ๕๐ ไร่ มีการเรียกเก็บเงินค่าช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงทุนไปในการจัดนิคม สมาชิกนิคมจะได้รับสิทธิในที่ดินต่อเมื่อทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันมาเป็นเวลาเกินกว่า ๕ ปี และชำระเงินค่าช่วยทุนตลอดจนหนี้สินเรียบร้อยแล้วก็จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ซึ่งหนังสือดังกล่าวสามารถนำไปยื่นขอออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ออกให้จะถูกห้ามโอนไปยังผู้อื่นเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับ นอกจากการตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ และภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ที่ดินนั้นจะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(๓) อำนาจของอธิบดีภายในเขตนิคม กฎหมายให้อำนาจอธิบดีปฏิบัติการภายในเขตนิคม เกี่ยวกับไม้หวงห้าม แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นเพื่อหาประโยชน์เป็นเงินหรือทรัพย์สินอื่นสำหรับบำรุง ส่งเสริมกิจกรรมและการจัดทำสิ่งก่อสร้างที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของนิคม โดยให้ทำไปตามกฎหมายนั้น

(๔) การเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลุกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือ ทำด้วยประการใดๆ ในเขตนิคม กฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลุกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี อย่างไรก็ตาม สมาชิกนิคมจะดำเนินการดังที่กล่าวมาได้เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามจำนวนที่อธิบดีกำหนดโดยสมควรแก่กิจการนั้น ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(๕) คณะกรรมการเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว ให้มีคณะกรรมการ ขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินแปดคนซึ่ง รัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ก. คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

ข. จัดสมาชิกนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แต่เปลี่ยนแปลงตามแผนผัง ที่อธิบดีกรมประมงกระทรวงมหาดกำหนด

ง. ส่งเสริมการเกษตรและกิจกรรมอื่นเพื่อพัฒนาการสังคม และเศรษฐกิจของนิคม สร้างตนเอง

(๖) การสิ้นสภาพของนิคม เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพ ของนิคมในราชกิจจานุเบกษา

เอกสารสิทธิที่ได้รับ คือ ก.ส.น. ๕ เป็นหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ซึ่งออกให้นิคม สหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ การได้สิทธิในที่ดินของสมาชิกนิคม สหกรณ์ การจัดการที่ดินลักษณะนี้ กฎหมายมุ่งที่จะให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินที่ได้รับ กรรมสิทธิ์ที่ดิน (โฉนดที่ดินหรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว) หรือสิทธิครอบครอง (น.ส.๓) เมื่อสมาชิกนิคมสหกรณ์นั้น ๆ ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ คือ

๑) เมื่อสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้ทำประโยชน์ที่ดินแล้ว

๒) เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

๓) ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาลเรียบร้อยแล้ว

๔) ชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว

สมาชิกนิคมสหกรณ์ที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ทั้ง ๔ ข้อ ดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์ จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์นั้นๆ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุม คณะกรรมการดำเนินการที่ตนเป็นสมาชิกอยู่เมื่อได้รับอนุญาตแล้วสมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้นั้นก็สามารถนำ หลักฐานดังกล่าวไปออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ผู้ได้มาซึ่งที่ดินจะโอนที่ดินไปให้ผู้อื่นไม่ได้ นอกจาก ตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกอยู่ และภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ที่ดินนั้นไม่อยู่ใน ความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วย

สำหรับ น.ค. ๓ เป็นหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ซึ่งออกให้ในนิคมสร้างตนเอง ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เช่นเดียวกัน การได้สิทธิในที่ดินของสมาชิก นิคมสร้างตนเอง เมื่อสมาชิกได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข คือ

๑) ต้องเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

๒) ต้องไม่มีหนี้สินที่เกี่ยวกับกิจการนิคม

๓) ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาลเรียบร้อยแล้ว

๔) ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

การบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลุกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใดๆ ในเขตนิคม อันเป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี แต่ทั้งนี้สมาชิกนิคมจะดำเนินการดังกล่าวได้ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

สำหรับอำนาจของอธิบดี กฎหมายให้อำนาจปฏิบัติการภายในเขตที่ดินเกี่ยวกับ ไม่หวงห้าม แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น เพื่อหาประโยชน์เป็นเงิน หรือทรัพย์สินอื่น สำหรับบำรุง ส่งเสริมกิจกรรม หรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นประโยชน์ต่อที่ดิน โดยให้ทำไปตามกฎหมายนั้นๆ

ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดของกฎหมาย และการแก้ไข

เมื่อได้ดำเนินการตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว วัตถุประสงค์ของกฎหมาย ต้องการให้ ประชาชนผู้เป็นสมาชิกนิคม ได้มีที่ดินทำกินเป็นปกติเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป จึงกำหนดให้ปิดนิคม เมื่อบรรลุวัตถุประสงค์ แต่กลับเป็นว่าไม่สามารถปิดนิคมแห่งใดได้ เนื่องจากคุณสมบัติของผู้ได้รับเอกสาร สิทธิมีปัญหา ทำให้แนวทางการจัดที่ดินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินได้รับความสนับสนุนมากกว่า

เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ความช่วยเหลือกับประชาชนให้มีที่ดินทำกินและใช้ชีวิตเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป จึงบัญญัติให้ปิดนิคมหลังจากการจัดนิคมบรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว แต่กลับกลายเป็นว่าทางราชการต้องคงสภาพนิคมมาจนถึงปัจจุบันเกือบทั้งหมด เพราะไม่สามารถปิดนิคมแห่งใดได้ เนื่องจากข้อกฎหมายในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเอกสารสิทธิ

วิธีการจัดที่ดินตามแนวทางของกฎหมายนี้รัฐบาลไม่สนับสนุนให้ดำเนินการอีกต่อไป แต่ให้ไปใช้แนวทางปฏิรูปที่ดิน จึงมีแนวคิดที่จะรวมกฎหมายนี้กับกฎหมายจัดที่ดินอื่นเข้าด้วยกัน

(กรมส่งเสริมสหกรณ์, ๒๕๕๓ / ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓)

๒.๑.๓ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ความเป็นมา

หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้มีกลุ่มชาวนา นักศึกษา นักการเมือง เติบขบวนเรียกร้องหลายครั้ง สาเหตุสำคัญมาจาก ปัญหาที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน มีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน

รัฐบาลในสมัย ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีหลักการและเหตุผล ดังนี้

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่า เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม

หลักการและสาระสำคัญ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดิน ที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตาม พระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่ การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนา อาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดี ยิ่งขึ้น

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุง สิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดิน ทั้งใน ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ที่มีมากเกินความจำเป็น ให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินพร้อมทั้งพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ปรับปรุง ส่งเสริม และสนับสนุน ปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่างๆ และให้มี การจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

จุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ (๑) การกระจายสิทธิในที่ดินรัฐและเอกชนที่มีเกินความจำเป็น ไปสู่เกษตรกรโดยตรงซึ่งไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อย (๒) เป็นการปรับปรุงสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน และปรับปรุง สภาพดินให้ดีขึ้น (๓) ติดตามผลการดำเนินงานของเกษตรกรอย่างใกล้ชิดหลังการปฏิรูปที่ดิน

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และความจำเป็นในการที่ต้อง ค้ำครองพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมไว้ให้กับเกษตรกรผู้ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของ ประเทศที่ต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบอาชีพการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีขึ้นในประเทศไทย โดยตรา เป็นพระราชบัญญัติ และกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้ดำเนินการ

ส.ป.ก.ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดภารกิจการดำเนินงาน ดังนี้

(๑) งานจัดที่ดิน เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินภายใต้กฎหมายการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยดำเนินการในที่ดิน ๒ ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน

ที่ดินของรัฐ จะทำการสำรวจรังวัด และสอบสวนสิทธิในที่ดิน เสร็จจากกระจายสิทธิ ลดเนื้อที่และแบ่งแยกที่ดิน (กรณีมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมาย) เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ตามที่เกษตรกรได้ยื่นคำร้องไว้ ซึ่งเกษตรกรจะได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

ได้รับหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๘) และหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป

ที่ดินเอกชน จะนำที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดสรรแก่เกษตรกรผู้เช่า หรือผู้ไร่ที่ทำกิน หรือผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ซึ่งเกษตรกรจะต้องเช่า หรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป โดย ส.ป.ก.จะจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดิน เกินกว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๒) งานพัฒนา ดำเนินงานในส่วนที่ไม่เข้าซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ ในกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ โดยให้การสนับสนุนหรือบูรณาการเกี่ยวกับการก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซมเส้นทางคมนาคมและ แหล่งน้ำ เพื่อยกระดับสภาพความเป็นอยู่ตามความจำเป็น และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

(๓) งานเพิ่มรายได้ เป็นการดำเนินงานปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตและ โครงสร้างทางการเกษตร จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน จัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต พัฒนาและ ส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรและนอกการเกษตร การให้เกษตรกรมีส่วนร่วม ในการรักษาดูแล ทรัพยากรธรรมชาติ และอื่นๆ ให้เป็นไปตามระเบียบ และมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในที่ดินสาธารณะ ที่ดินชุมชน และที่ดินที่จัดให้เกษตรกร โดย ส.ป.ก.จะบูรณาการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกษตรกร มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามสภาพของท้องถิ่นๆ สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑) การนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก.มีอำนาจในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน (นำที่ดินมาทั้งที่รัฐและเอกชน) ในพื้นที่ใด ต้องกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดไว้ใน

มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราช กฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูป ที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรม

เป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบ เกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการ กำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

มาตรา ๒๕ ทวิ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูป ที่ดินให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่า เป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตาม มาตรา ๒๕ (ตามมาตรา ๒๕ นี้ได้ยกเว้นกรณีที่ดินบริจาคที่ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย)

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศ ในราช กิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพ การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวล กฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อ ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการเมื่อ กระทั่งการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอน สภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้าง ว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมาย ที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้วเมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้น ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอน ป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิดจำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

๒) การดำเนินการจัดที่ดิน

ส.ป.ก.ดำเนินการหาที่ดิน (นำมา) และจัดที่ดิน จะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ตามมาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ตามมาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

การจัดที่ดิน ส.ป.ก.ดำเนินการตามกฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนด มิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้ว เกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนดเมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าว ก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด ในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้ เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ตามกฎหมายที่กำหนดดังกล่าวข้างต้นการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. แบ่งออกเป็น ๕ ประเภทดังนี้

๑. การจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม
๒. การจัดที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย
๓. การจัดที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและอื่นๆ

๔. การจัดที่ดินเพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

๕. การยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน : ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน

ที่ดินของรัฐ : ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรที่ถือครองทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้วในทุกพื้นที่ โดยเป็นการรับรองสิทธิการถือครองให้ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นการแก้ไขปัญหาของสังคม โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานตามลำดับ ๓ ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ ๑ : โดยการให้สิทธิอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของ ส.ป.ก.

ขั้นตอนที่ ๒ : โดยการให้เกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามขั้นตอนที่ ๑ ทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อ ตามที่เกษตรกรแจ้งความจำนง

ขั้นตอนที่ ๓ : โดยการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนดที่ดิน) ให้เกษตรกรหลังจากชำระค่าเช่าซื้อครบตามกำหนด (เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ แต่เป็นกรรมสิทธิ์ที่มีเงื่อนไขกำหนดตามมาตรา ๓๙)

ที่ดินเอกชน : ส.ป.ก. จัดซื้อหรือได้รับบริจาค จะจัดให้เกษตรกรเช่า หรือ เช่าซื้อ เมื่อชำระค่าเช่าซื้อเสร็จสิ้น ส.ป.ก. โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนดที่ดิน) ให้เกษตรกรตามลำดับ ส่วนที่ดินพระราชทานจะให้เกษตรกรเช่าเพียงอย่างเดียว

โฉนดที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินฯ จะตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ คือ จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.

ดังนั้น สิทธิในที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินมี ๓ อย่าง คือ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) สัญญาเช่า หรือเช่าซื้อ และ โฉนดที่ดิน (กรรมสิทธิ์มีเงื่อนไข) ตามลำดับ

ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน จะต้องเป็นเกษตรกรตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๓๒ ดังนี้

๑. ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

๒. ผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ๓ ประเภท คือ

๒.๑ บุคคลผู้ยากจน

๒.๒ ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม

๒.๓ ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร

ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๓ ดังนี้

มาตรา ๓ บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร

(๑) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด รายได้ตาม (๑) ให้หมายความรวมถึงสิทธิ หรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

(๒) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(๓) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก (ความหมายตามระเบียบว่าด้วยการคัดเลือกเกษตรกรฯ พ.ศ. ๒๕๓๕) หมายถึง

๑. เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริง พิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น การไปมีอาชีพเสริม ก็เป็นไปเพื่อให้เพียงพอแก่การครองชีพอย่างแท้จริง มิใช่ทำการเกษตรเพียงเพื่อแสดงว่าทำการเกษตร แต่แท้จริงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาชีพทางการเกษตร

๒. เป็นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจจัดที่ดินให้ได้ แต่รวมกันต้องไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด

ผู้ยากจน (ความหมายตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ครั้งที่

๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ กำหนดปรับปรุงเกี่ยวกับอัตรารายได้ของผู้ยากจนเป็น “ผู้มีรายได้น้อยกว่า ๓๐,๐๐๐ บาท/คน/ปี”

ระเบียบหลักที่สำคัญในการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. คือ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๘

เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๕. แห่งระเบียบฯ ได้แก่

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (๓) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
- (๔) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (๕) ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๖) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (๗) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

๓) การคุ้มครองสิทธิและพื้นที่เกษตรกรรม

ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๒๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรมหรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

๒. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๗ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถ และไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมด หรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

(๒) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย และต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(๓) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม

(๔) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

(๕) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือน ที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น

(๖) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(๗) ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(๘) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๙) ปฏิบัติตามสัญญาที่ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.

ข้อ ๘ หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืน ข้อ ๗ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำให้ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม โดยไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๑๑ ต่อไป

ในกรณีที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้อนุญาตทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่น หรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีหนึ่งกรณีใดในข้อ ๗ และไม่สามารถหาตัวได้พบให้ดำเนินการตามข้อ ๑๑ ได้โดยมิต้องมีการเตือน

ข้อ ๙. การขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมที่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ ๗(๔) หรือการปลูกสร้างโรงเรือน ที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมที่เกินสมควรตามข้อ ๗(๕) ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรยื่นคำขอ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ข้อ ๑๑ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสละสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าเช่าไปยังบุคคลอื่น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังต่อไปนี้

ก. สัญชาติไทย

ข. เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ค. มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว

(๔) ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ ๗ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ ๘

การสิ้นสิทธิตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น

สำหรับการสิ้นสิทธิตามวรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) นั้น ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิ เว้นแต่ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่จะสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายใดสิ้นสิทธิและไม่อาจวินิจฉัยได้ ก็ให้ขอความเห็นจากคณะกรรมการเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สิ้นสิทธิต่อไป

การบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการกระจายสิทธิและปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ที่มีความไม่เป็นธรรมในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน มีผลเป็นการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทางอ้อม กล่าวคือ ที่ดินที่จัดให้กับเกษตรกร อาจอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ให้เช่า หรือให้เช่าซื้อ แต่ผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินไปแล้วไม่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เป็นการห้ามโอนที่ดินตลอดไป ในหลักการจึงเท่ากับตรึงคนและที่ดินให้ใช้เพื่อการเกษตรเท่านั้น ในแง่หนึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองเกษตรกรรมให้สูญเสียที่ดินเช่นในอดีตได้ แต่อีกแง่หนึ่ง เกษตรกรขาดสิทธิเสรีภาพในที่ดินของตนเอง ที่ดินราคาต่ำหรือไม่มีราคาไม่อาจหาสินเชื่อกาแหล่งไหนได้ เพราะไม่มีสถาบันการเงินให้กู้เว้นแต่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่มีข้อตกลงกับ ส.ป.ก. แต่ในตอนหลังโดยนโยบายของรัฐบาลทำให้เกษตรกรสามารถใช้เอกสารสิทธิที่ได้รับไปแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ ทำให้มีช่องทางการหาสินเชื่อเพิ่มขึ้น

ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดของกฎหมาย และการแก้ไข

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินในช่วงที่เกษตรกรรมมีปัญหาต้องสูญเสียที่ดินทำกินและต้องตกเป็นผู้เช่าที่ดิน ถูกเอาเปรียบในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ต่อมารัฐได้ปรับปรุงกฎหมายและใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งการแก้กฎหมายดังกล่าวทำให้มีปัญหาในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจึงเป็นปัญหาของการปฏิรูปที่ดินตลอดมา ส.ป.ก. จึงพยายามขอแก้ไขกฎหมายให้เกิดความชัดเจนและแยกประเภทของที่ดินเพื่อการแก้ปัญหาอย่างถูกต้อง นอกจากนั้นยังได้ขอปรับปรุงแนวทางการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ห้ามโอนตลอดไป แต่ควบคุมที่ดินว่าจะต้องใช้เพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น

(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๕๘/ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗)

๒.๑.๔ กรมป่าไม้ :

๒.๑.๔.๑ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ความเป็นมา

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและการอนุญาตให้ทำไม้ในป่า โดยมีการแก้ไขมาหลายครั้ง คือ

(๑) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นการแก้ไขเพื่อเพิ่มบทกำหนดโทษให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว หรือเข็ดหลาบ เป็นการป้องกันการทำลายป่าไม้อันเป็นทรัพยากรของชาติ

(๒) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขบางมาตราเพื่อให้มีข้อความรัดกุมและเหมาะสมกับกาลสมัยมากขึ้น เพื่อคุ้มครองและบำรุงรักษาป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

(๓) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นการเพิ่มเติมอัตราโทษให้สูงขึ้นให้เหมาะสมแก่สถานการณ์

(๔) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการทำไม้ในป่าหรือการเก็บหาของป่า การเก็บค่าภาคหลวงไม้และของป่า การประทับตราไม้ การนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ การควบคุมไม้ในลำน้ำ การควบคุมการแปรรูปไม้และการแผ้วถางป่า และการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะยับยั้งการทำไม้ออกจากป่าที่ได้เปิดการทำไม้โดยให้สัมปทานไปแล้วได้ และการกำหนดให้สัมปทานที่มีพื้นที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษา

พันธุ์สัตว์ป่าสิ้นสุดลง ทั้งนี้ โดยให้ผู้รับสัมปทานที่สัมปทานต้องสิ้นสุดลงด้วยเหตุดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินชดเชยความเสียหายภายในขอบเขตที่กำหนดไว้โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทั้งแก่ประโยชน์ของส่วนรวม และประโยชน์ของเอกชน เพื่อระงับยับยั้งมิให้มีการทำไม้ออกจากป่าและเร่งรัดฟื้นฟูสภาพป่าขึ้นโดยเร็ว เป็นการป้องกันมิให้เกิดภัยพิบัติสาธารณะดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในจังหวัดภาคใต้เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๑ ขึ้นมาอีก

หลักการและสาระสำคัญ

กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนี้และมีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินจำนวน อย่างสูงที่กำหนดไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติ และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) ความหมายของป่าไม้

กฎหมายนี้ระบุว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และ “ไม้” หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอเป็นเถา รวมตลอดถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวาย ตลอดจนราก ปุ่ม ตอ เศษ ปลาย และกิ่งของสิ่งนั้นๆ ไม่ว่าจะถูกตัด ถอน เลื่อย ผ่า ถาก ขุด หรือกระทำโดยประการอื่นใด โดยกฎหมายกำหนดว่า ไม้หวงห้ามมีสองประเภท คือ ประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทาน และประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ

ไม้สักและไม้อย่างทั่วไปในราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใดให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) การกำหนดอัตราค่าภาคหลวง

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าภาคหลวงโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) การอนุญาต

กฎหมายกำหนดว่า การทำไม้หวงห้ามนั้นให้ทำได้ในสองรูปแบบ คือ ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทาน และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต โดยการอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วจะอนุญาตให้ผูกขาดโดยให้ผู้ได้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาดหรือให้สัมปทานสำหรับการทำไม้ฟันหรือไม้เผาถ่าน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้กระทำได้เฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร หรือเฉพาะการทำไม้ ชนิดที่มีค่าหรือหายาก

ผู้ได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานต้องชำระค่าตีตราคัดเลือกไม้เพื่อตัดฟันและ ค่าภาคหลวงให้กับรัฐ จึงจะสามารถทำไม้ได้ภายใต้เงื่อนไขการอนุญาต การเก็บหาของป่าก็เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๖ ได้มีการอนุญาตให้ทำไม้สัก และไม้กระยาเลยในป่าโดยให้สัมปทานในระยะยาวมีกำหนด ๓๐ ปี จำนวน ๓๐๑ ป่า โดยรัฐบาลจะมี รายได้จากการจัดเก็บค่าตีตราคัดเลือกไม้เพื่อให้ผู้รับสัมปทานตัดฟันและค่าภาคหลวง ต่อมาเกิดอุทกภัย ครั้งร้ายแรงในท้องที่บ้านกระทุง อำเภอบึงพิน จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๑ ประชาชนและสื่อมวลชนได้เรียกร้องให้ยกเลิกสัมปทานทำไม้ รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ ยกเลิกสัมปทานทำไม้ทั้งหมด โดยมีเหตุผลว่าสภาพป่าไม้ของประเทศถูกทำลายจนทำให้สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติขาดความสมดุลอันจะยังผลให้เกิดภัยพิบัติสาธารณะดังเช่นที่เกิดขึ้น ในจังหวัดภาคใต้เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๑ และอาจเกิดขึ้นอีกได้ จึงจำเป็นต้องระงับยับยั้งมิให้มีการ ทำไม้ออกจากป่าและเร่งรัดฟื้นฟูสภาพป่าขึ้นโดยเร็วและรัฐสภาก็ให้ความเห็นชอบโดยอนุมัติให้ใช้พระราช กำหนดดังกล่าว การทำไม้ในประเทศไทยจึงสิ้นสุดลงและผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับเงินชดเชยความเสียหาย ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้

(๔) การแผ้วถางป่า

ในหมวด ๕ เรื่อง การแผ้วถางป่า กฎหมายกำหนดห้ามการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือ ผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือว่ากฎหมายในส่วนนี้เป็นบทบัญญัติ ที่ป้องกันมิให้ราษฎรเข้าบุกรุกถางป่าโดยพลการ

การบังคับใช้กฎหมาย

การห้ามการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย ป่าหรือเข้ายึดถือครอบครองป่า เป็นการป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้ทำไม้โดยเฉพาะการให้สัมปทานป่าไม้ทำให้เกิดที่ดินว่างเปล่า โดยหลักการแล้วผู้รับสัมปทาน จะต้องปลูกป่าทดแทน เมื่อมิได้ปลูกป่าทดแทนทำให้มีการครอบครองทำประโยชน์โดยผู้ที่ต้องการที่ดิน ทำกินตามหลังการทำไม้กลายเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถฟื้นฟูสภาพป่าได้อีก

ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดของกฎหมาย และการแก้ไข

การบังคับใช้กฎหมายโดยกรมป่าไม้ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐบาล สถานการณ์ทางการเมือง การปกครอง ความต้องการที่ดินทำกินของประชากรที่เพิ่มขึ้น และการค้าพืชผลทางการเกษตร ทำให้ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว มีผู้กระทำความผิดกฎหมายมากถึงประมาณ ๑๐ ล้านคน การจัดการกับผู้กระทำความผิดรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ ก็จะถูกมองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ รัฐบาลหลายชุดได้แก้ปัญหาโดยการยกเลิกสภาพป่าและให้สิทธิกับประชาชน ยิ่งทำให้ผู้ที่บุกรุกรุ่นต่อ ๆ มามีความหวังว่าวันหนึ่งรัฐก็จะให้สิทธิในที่ดิน นอกจากนั้น ยังมีปัญหาข้อกฎหมายในการการจับกุมและยึดเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดที่วนใช้ผู้อื่นไปบุกรุกไม่เกรงกลัวกฎหมาย

ควรทบทวนกฎหมายป่าไม้ทั้งฉบับ ในแง่ของการจูงใจให้ผู้ที่มิที่ดินอยากจะทำปลูกป่า การให้คนอยู่ร่วมกับป่าและมีหน้าที่ดูแลรักษาป่าไม้ รวมทั้งได้รับประโยชน์จากป่าตามควร การปรับขั้นตอนในการอนุญาต อนุมัติให้ง่ายแต่ชัดเจน ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะคนจนเข้าถึงทรัพยากรได้เท่ากับคนที่มีฐานะดีกว่าอย่างเสมอกัน

(กรมป่าไม้, ๒๕๕๗/ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗)

๒.๑.๔.๒ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

ความเป็นมา

เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้แทนพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นในบริเวณที่สงวนให้มีสภาพความอุดมสมบูรณ์อยู่ต่อไปโดยการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขครั้งแรกโดยออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ให้สูงขึ้น และต่อมามีการแก้ไขเป็นครั้งที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพ ให้สามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่ต้องรื้อถอนและโดยมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง จึงได้แก้ไขกฎหมายให้ทางราชการมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นคราวๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยกำหนดว่าในระยะสั้นอันเป็นการช่วยเหลือชั่วคราวตามความจำเป็น อนุญาตได้คราวละไม่เกินห้าปี นอกจากนั้นได้แก้ไขบทบัญญัติอื่นๆ ที่ยังไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงและสะดวกแก่การปฏิบัติราชการ เช่น อนุญาตให้ทางราชการและองค์การของรัฐใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวได้โดยคล่องตัวยิ่งขึ้น

หลักการและสาระสำคัญ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนี้ โดยมีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่าไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดให้บริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดก็ต้องออกเป็นกฎกระทรวงเช่นเดียวกัน

โดยสาระสำคัญ มีดังนี้

(๑) คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อได้กำหนดป่าใดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นอีกสองคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการปักหลักเขต ติดป้ายหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปิดประกาศกฎกระทรวงและแผนที่ซึ่งกำหนดให้ติดที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยในหมู่บ้านท้องที่นั้น คณะกรรมการยังมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องของบุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ และอาจพิจารณากำหนดค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร

(๒) การอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายมีบทบัญญัติห้ามมิให้ราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนห้ามก่อสร้าง แผ้วถาง เผลาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ซึ่งจะทำให้เสื่อมเสียสภาพของป่า เว้นแต่เป็นการทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ และมาตรา ๑๖ تري หรือได้รับอนุญาตให้ศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเป็นกรณีการเข้าไประหว่าง การผ่าน หรือการใช้ทาง การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด หรือการได้รับอนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีการแก้ไขหลายครั้ง ในปี ๒๕๒๘ แก้ไขเป็นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ เพิ่มเติมมาตรา ๑๖ ทวิ และมาตรา ๑๖ تري ผ่อนผันให้ผู้ที่ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในบริเวณป่าเสื่อมโทรมที่กำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วโดยจัดให้ทำกินไม่เกิน ๒๐ ไร่ต่อครอบครัวและมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า

๕ ปีแต่ไม่เกิน ๓๐ ปี และอาจขออนุญาตพื้นที่ปลูกป่าในพื้นที่ที่ตนเคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยได้อีกไม่เกิน ๓๕ ไร่ต่อครอบครัว มีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า ๕ ปีแต่ไม่เกิน ๓๐ ปีเช่นกันและต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด หากผู้ได้รับอนุญาตละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินสองปี หรือยินยอมให้ผู้อื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดก็อาจถูกเพิกถอนการอนุญาตได้

สิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจะสิ้นสุดหลังจากผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย แต่สิทธิดังกล่าวสามารถตกทอดไปยังสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตได้ หากผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด

(๓) การบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมสิ้นสภาพที่จะแก้ไขฟื้นคืนสภาพเดิมได้

ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมสิ้นสภาพที่จะแก้ไขฟื้นคืนสภาพเดิมได้ กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติตามมาตรา ๒๐ ให้อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุমัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นได้ในเนื้อที่ไม่เกิน ๒,๐๐๐ ไร่ หากเกินกว่านั้นต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และผู้ได้รับอนุญาตจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามจำนวนที่กำหนดไว้ในประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ปัจจุบันเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ ไว้ ๒ ประการ คือ

(๑) เป็นป่าเสื่อมโทรมที่ไม่สามารถที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติได้ตามมาตรา ๑๖ ทวิ และ

(๒) การอนุญาตนั้นต้องเพื่อทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้น

(๔) อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ว่า เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

ก. สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้

ข. สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ รื้อถอน แก้ไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ภายในเวลาที่กำหนดให้

ค. ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้ไขหรือทำประการอื่น เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามข้อ ข. หรือไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด หรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

ง. ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

โดยมาตรา ๒๖ ระบุว่า การจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การบังคับใช้กฎหมาย

(๑) บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

(๒) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ หรือมาตรา ๑๖ ตรี กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐ และทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(๓) การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

(๔) เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

(๕) ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา ๑๖ ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่จะอนุญาตให้เกิน ๒,๐๐๐ ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(๖) เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

- สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ภายในเวลาที่กำหนดให้
- ยึด ทำลาย รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่น เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง รื้อถอน แก่ไข หรือทำประการอื่นแก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ
- ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดของกฎหมาย และการแก้ไข

การบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติเป็นปัญหาในทำนองเดียวกันกับกฎหมายป่าไม้ และกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ประกอบกับ ป่าสงวนแห่งชาติเป็นพื้นที่ที่ไม่เข้มงวดในการสงวนหวงห้ามมากนัก เพราะประชาชนอาจขออนุญาตอยู่อาศัยทำประโยชน์ได้ จึงทำให้ในปัจจุบันมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตป่าสงวนแห่งชาติหลากหลายทั้งที่ได้รับอนุญาตและไม่ได้รับอนุญาต ที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรที่ถูกบุกรุกส่วนใหญ่ก็ถูกกันออกและมอบให้นำไปปฏิรูปที่ดิน ในขณะที่ปัจจุบันจึงเป็นการฟื้นฟูสภาพป่าที่ยังมีสภาพดีให้กลับคืนมาและรักษาไว้ให้มากที่สุด

ควรศึกษาแนวทางการใช้บังคับกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติทั้งฉบับและหาทางปรับปรุงให้ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่ามากขึ้น จะทำให้เกิดแนวร่วมในการพิทักษ์ป่าแทนการป้องกันเช่นในปัจจุบัน

(กรมป่าไม้, ๒๕๕๗/ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗)

๒.๑.๕ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช :

๒.๑.๕.๑ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

ความเป็นมา

เป็นกฎหมายจัดตั้งและคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากมาตรา ๓๐ ของกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สัมปทานอาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตที่ทางราชการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามกฎหมายต่างๆ ซึ่งออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนที่จะมีการกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ที่อนุญาตดังกล่าว ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปตราบเท่าอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้นๆ แต่ต่อมาได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ และได้มีบทบัญญัติกำหนดให้สิทธิการทำกิจการที่ได้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต้องสิ้นสุดลง หากพื้นที่สัมปทานเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ จึงต้องแก้ไขมาตรา ๓๐ ดังกล่าว ให้สอดคล้องกับการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังกล่าว

หลักการและสาระสำคัญ

กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และมีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) คำนิยาม กฎหมายระบุว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย “อุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ หมวด ๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่าคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นไม่เกินสิบเอ็ดคน

ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือการเพิกถอน การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนเรื่องอื่นๆ ที่รัฐมนตรีปรึกษา

(๓) **การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ** เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้อยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน รัฐบาลอาจกำหนดให้บริเวณนั้นเป็น “อุทยานแห่งชาติ” ได้ โดยการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ที่ดินที่จะกำหนดเป็นบริเวณอุทยานแห่งชาติต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง กฎหมายยังกำหนดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งกำหนดวิธีการขยายหรือเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติให้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

(๔) **กิจกรรมที่ห้ามกระทำในเขตอุทยานแห่งชาติ** ในการคุ้มครองดูแลอุทยานแห่งชาติ กฎหมายได้กำหนดข้อห้ามการกระทำกิจกรรมบางอย่างในเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง ปิดหรือทำให้เกิดขวางกั้นทางน้ำหรือทางบก และเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๕) **อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่** พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๖ ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรือดเว้นการกระทำใด ๆ ได้ หากมีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งผิดไปจากสภาพเดิมก็อาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนออกไปหรือทำให้กลับสู่สภาพเดิม ผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำความผิดอาจมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนถึงห้าปี โทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ริบอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้และ ยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำความผิดด้วย

(๖) **การเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติ** กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อการศึกษาและสันทนาการ โดยให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ

การบังคับใช้กฎหมาย

(๑) เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้อำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ” โดยที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

(๒) คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ

(๓) กฎหมายกำหนดว่า ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้อย่างไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่น ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแกดิน หิน กรวด หรือทราย เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง ปิดหรือทำให้เกิดขวางกั้นทางน้ำหรือทางบก เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่าน ไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว เก็บหรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือ ผลไม้ น่ายานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ นำอากาศยานขึ้นลงในที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ ทั้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น ทั้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

(๔) แต่บทบัญญัติข้างต้นในข้อ ๒.๓.๓ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๕) ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้นๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้นๆ กลับคืนสภาพเดิม แล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหาย

แก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวแล้วอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควร แก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น

ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดของกฎหมาย และการแก้ไข

อุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่ซึ่งมีการจัดการดูแลเข้มงวด แต่ก็ยังมีการบุกรุกเข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากพื้นที่อุทยานส่วนใหญ่จะมีสภาพธรรมชาติที่สวยงาม เหมาะแก่การพักผ่อนหย่อนใจ ลำพังเพียงกำลังเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชไม่สามารถดูแลอุทยานแห่งชาติได้อย่างทั่วถึง นอกจากนั้น ในพื้นที่บางแห่งมีประชาชนที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่อาศัยมาก่อนการกำหนดเป็นเขตอุทยาน ทำให้ต้องมีการผ่อนผันให้อยู่อาศัยแต่ไม่ให้ขยายเขตออกไป แต่ในทางปฏิบัติก็มีการขยายเขตที่ดินทำกินออกไปเรื่อย ๆ ตามจำนวนครอบครัวที่เพิ่มขึ้น และเช่นเดียวกับกฎหมายป่าไม้ หรือกฎหมายป่าสงวนที่มีปัญหาการจับกุมและยึดเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำผิด ทำให้ผู้กระทำผิดที่วานใช้ผู้อื่นไปบุกรุกไม่เกรงกลัวกฎหมาย จนรัฐบาลต้องประกาศให้การทำลายทรัพยากรธรรมชาติเป็นการกระทำของผู้มีอิทธิพลที่ต้องดำเนินการอย่างเฉียบขาด

ควรมีการทบทวนกฎหมายอุทยานแห่งชาติทั้งฉบับ ให้ประชาชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติร่วมกับภาครัฐ รวมทั้งได้รับประโยชน์จากการดูแลรักษาอันเป็นแรงจูงใจแทนการใช้กฎหมายห้ามและลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว

(กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ๒๕๕๗ / ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗)

๒.๑.๕.๒ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

ความเป็นมา

เป็นกฎหมายที่ออกใช้แทนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ที่ใช้มาเป็นเวลานาน เนื่องจากมาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายเดิมไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับจำเป็นต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไปและเนื่องจากในขณะนั้นได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้น เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ จึงมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเสียใหม่

หลักการและสาระสำคัญ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนี้ และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) การควบคุมการล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง การค้า และการเคลื่อนย้ายสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า กฎหมายกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง การค้า และการเคลื่อนย้ายสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าไว้หลายประการ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการสวนสัตว์สาธารณะ และกำหนดเขตและบริเวณที่ห้ามล่าสัตว์ป่า โดยกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

(๒) คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายกำหนดไว้ในหมวด ๒ ระบุให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้อธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

(๓) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่หลายประการ เช่น ให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าและการกำหนดชนิดหรือประเภทของสัตว์ป่าที่จะห้ามล่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ควบคุมให้มีหลักเขต และป้าย หรือเครื่องหมายอื่น แสดงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กำหนดกิจการอันพึงกระทำ เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

(๔) การอนุญาต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าชนิดเพาะพันธุ์ได้ โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวง การเพาะพันธุ์ การมีไว้ในครอบครอง การค้าซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์เหล่านั้นจะต้องได้รับอนุญาต การนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ การค้าซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์เหล่านั้นจะต้องได้รับอนุญาต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจตั้งด่านตรวจสัตว์ป่าและกำหนดเขตของด่านโดยประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษา การนำสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวผ่านด่านจะต้องแจ้งเป็นหนังสือตามแบบว่าได้รับอนุญาตแล้วจึงจะนำเคลื่อนที่ต่อไปได้

(๕) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แนบท้าย ที่ดินที่กำหนดนั้นจะต้องไม่มีผู้ใดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน การขยายหรือเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย

ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ห้ามมิให้ยึดถือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โค่น แผ้วถาง เฒา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งประจำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนข้างต้นออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ได้

(๖) การห้ามล่าสัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าในบริเวณวัดหรือในบริเวณสถานที่ที่จัดไว้เพื่อประชาชนใช้เป็นที่พักผ่อนพิศกรรมทางศาสนา

รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้ที่ดินบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การบังคับใช้กฎหมาย

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยความปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

(๒) นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๓) ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผาหรือทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น หรือซุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลียงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแล รักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักอาศัยหรืออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๔) บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อได้ประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดแล้วห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือซุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลียงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดมีความจำเป็นต้องปฏิบัติการตามกฎหมายหรือปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานนั้นต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดของกฎหมาย และการแก้ไข

การสงวนพื้นที่ไว้เพื่อให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า สวนทางกับความต้องการที่ดินทำกินของประชาชน จึงพบว่า เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าถูกบุกรุกอยู่ทั่วไป จึงเป็นปัญหาในการบริหารจัดการที่จะต้องให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในการหวงแหนทรัพยากรสัตว์ป่าอันเป็นสมบัติของชาติที่มีค่าและเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ และเป็นเหตุารวมทั้งช่วยเหลือทางราชการแทนที่จะอยู่คนละข้าง ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายโดยตรงไม่มีทางที่จะป้องกันสัตว์ป่ามิให้ถูกรบกวนจนสูญพันธุ์ได้ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน

(กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ๒๕๕๗/ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗)

๒.๑.๖ กรมธนารักษ์ : พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ความเป็นมา

เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ จึงสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุนั้นโดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัดและขจัดปัญหางานซ้ำและซ้อนกัน

หลักการและสาระสำคัญ

กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ โดยบรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) ที่ราชพัสดุ "ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภท ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

(๒) คณะกรรมการที่ราชพัสดุ กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมากณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการที่ราชพัสดุ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการ ในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

(๓) การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ โดยต้องมีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุนั้นแนบท้ายด้วย ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้าม ที่ราชพัสดุ เฉพาะที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้ เพื่อประโยชน์เช่นนั้นหรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุ ที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้ามแล้วแต่กรณี โดยตราเป็น พระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่ แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

การบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายที่ราชพัสดุเป็นกฎหมายที่คุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินหรือที่ทางราชการสงวนหวงห้าม อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ต้อง ปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ หรือนำไปจัดหาประโยชน์ จึงเป็นผลประโยชน์ที่ได้กับรัฐโดยตรง

ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดของกฎหมาย และการแก้ไข

เนื่องจากที่ราชพัสดุมีอยู่อย่างกระจายกระจายทั่วประเทศ มีการใช้ประโยชน์หรือสงวนไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และจัดให้เช่า จึงปรากฏว่ามีการบุกรุกที่ดินในบางพื้นที่ เช่น ที่ดินใช้ในราชการทหาร การแก้ไขปัญหามันผู้บุกรุกไม่อาจใช้กฎหมายบังคับได้โดยตรง เพราะกระทบกับการเมืองการปกครอง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็ต้องเจรจาและทำความเข้าใจ มีกลไกและวิธีการในการพิสูจน์สิทธิว่าทางราชการหรือประชาชนมีสิทธิดีกว่า และมีแนวทางมาตรการให้เข้าหากพิสูจน์แล้วเป็นสิทธิของทางราชการ เป็นต้น

(กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ๒๕๕๗ / ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗)

๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๒.๑ คำจำกัดความของคำที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

“สิทธิมนุษยชน” ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทย มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่หากพิจารณาตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ไม่มีนิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑ กำหนดว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรี และเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์และสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง” ข้อ ๒ กำหนดว่า “(๑) ทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพบรรดาที่กำหนดไว้ในปฏิญญา

สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด (๒) นอกจากนี้การจำแนกความแตกต่าง โดยอาศัยมูลฐานแห่งสถานะทางการเมือง ทางการศึกษาหรือทางการระหว่างประเทศของประเทศหรือดินแดนซึ่งบุคคลสังกัดจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าดินแดนดังกล่าว จะเป็นเอกราชอยู่ในความพิทักษ์ มิได้ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้การจำกัดแห่งอธิปไตยอื่นใด” กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวความคิดพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ได้แก่ ความอิสระเสรี มีศักดิ์ศรีและสิทธิเท่าเทียมกัน การปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง การมีสิทธิและเสรีภาพตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง ชาติกำเนิด หรือสถานะอื่นใด (ภิรมย์ ศรีประเสริฐ, ๒๕๕๑)

“การมีส่วนร่วม” (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับอ็อกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า การเฉย (Apathy) ฉะนั้น คำว่าการมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการ ที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมืองหรือการดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, ๒๕๕๐)

๒.๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่บทวนจะแบ่งออกเป็น ๒ เรื่อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ หลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ฉบับชั่วคราว) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๒๖, ๒๙, ๕๘, ๕๙, ๖๐, ๖๑ และ ๖๒ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนดังนี้

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๙ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๖๑ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณา ภายในเวลา อันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๐)

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๒๖, ๒๙, ๕๖, ๕๗, ๕๘, ๕๙, ๖๐ และ ๖๗ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนดังนี้

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกระดับ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๕๖ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา ๕๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว

มาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและ ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทน องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๐)

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ฉบับชั่วคราว)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ฉบับชั่วคราว) ได้มีบทบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในมาตรา ๔ ดังนี้

มาตรา ๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทย มีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๗)

๒.๒.๒.๒ หลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๑) พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

เจตนารมณ์ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๑๙๙ และ มาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือ อันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอ มาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็น การเสนอแนะนโยบายต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี หรือการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย ความร่วมมือและ

การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนการจัดทำรายงานประจำปี โดยได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่อื่นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตลอดจนคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สมควรดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้ “สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช้เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้กรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้ และในมาตรา ๒๓ บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมีสิทธิยื่นคำร้องโดยทำเป็นหนังสือตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือร้องเรียนด้วยวาจาโดยมาตรา ๒๓ วรรค ๒ ให้กระทำได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และในมาตรา ๒๕ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้กรรมการแจ้งไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือบุคคลหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๒)

(๒) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

เจตนารมณ์ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้นสมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหาย ต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารนั้นต้องอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ความหมายของคำว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงให้ความสำคัญต่อลักษณะหรือสิทธิในการยึดถือข้อมูลข่าวสารนั้นว่า อยู่ในเขตอำนาจครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือไม่

ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า เนื้อหาสาระของข้อมูลข่าวสารเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร อาจจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ หรือเกี่ยวกับบุคคลหรือเอกชนใดๆ ก็ได้

(๒.๑) สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

๑) สิทธิในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการตรวจดูข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง จะต้องจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนดรวมไว้ให้พร้อมสำหรับประชาชนเข้าตรวจดู โดยจะต้องจัดเตรียมสถานที่เพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จะต้องจัดให้มีรายการข้อมูลข่าวสาร สำหรับอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีส่วนได้ส่วนเสียหรือไม่ สามารถที่จะใช้สิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดให้จัดเตรียมไว้นี้ได้ ข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องจัดเตรียมรวมไว้พร้อมให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้นี้ จะเป็นประโยชน์อย่างสำคัญที่จะช่วยให้ผู้ที่เข้าไปใช้สิทธิตรวจดูสามารถรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐอย่างกว้างขวาง ช่วยให้สามารถนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าว มาใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะให้คำแนะนำต่างๆ แก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายและในเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และการใช้อำนาจรัฐในด้านต่างๆ ได้อีกด้วย

๒) สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสาร เป็นสิทธิที่สำคัญของประชาชน นอกจากสิทธิตรวจดูข้อมูล โดยกฎหมายข้อมูลข่าวสารได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนต้องการรู้ นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารที่มีการจัดเตรียมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู โดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่ได้ รับคำขอจากประชาชน จะต้องดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ในเวลาที่เหมาะสม หากข้อมูลข่าวสารใด หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผย ก็จะต้องแจ้งเหตุผลเป็นหนังสือให้ประชาชนรับทราบด้วย ทั้งนี้ หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับเหตุผลในการตอบปฏิเสธดังกล่าว ก็สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์มายังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยส่งเรื่องมายังสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้

(๒.๒) ความสำคัญของการใช้สิทธิของประชาชน

การใช้สิทธิอย่างกว้างขวางในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารหรือการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวางในทุกๆ พื้นที่ของประเทศ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในทุกระดับของหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ระดับ อบต. เทศบาล อำเภอ จังหวัด และทุกกระทรวง ทบวง กรม มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะสมหรือวิธีคิดในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐให้ไปสู่วัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ คือ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” รวมทั้งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในหมู่ประชาชนว่าเรื่องของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองเป็นสิทธิของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครอง ตามกฎหมายอย่างแท้จริง ดังนั้น หากประชาชนในทุกสาขา

วิชาชีพ ทุกพื้นที่ ทุกภาคส่วนของประเทศจะได้ร่วมกันใช้สิทธิในการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในเรื่องต่างๆ ทั้งเพื่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนเอง หรือของชุมชนและสังคมโดยรวม ก็จะส่งผลอย่างสำคัญที่ทำให้เจตนารมณ์ของการส่งเสริมสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารบรรลุเป้าหมาย และสามารถส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในเวลาอันใกล้นี้ได้

(๒.๓) หลักการและแนวคิดของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีหลักการและแนวคิดเพื่อ

๑) ให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย

๒) รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่อยู่ในครอบครองของรัฐ ได้แก่สิทธิในการขอคำปรึกษา สิทธิในการตรวจสอบข้อมูล สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ สิทธิในการขอสำเนาหรือสำเนาที่มีการรับรอง สิทธิในการได้รู้ถึงข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในการดำเนินการแทนผู้เยาว์ สิทธิในการร้องเรียน และสิทธิในการอุทธรณ์ ฯลฯ

๓) ข้อมูลข่าวสารของข้อมูลราชการเกือบทั้งหมด หรือส่วนใหญ่สามารถเปิดเผยได้ ภายใต้หลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” โดยข้อยกเว้นจะมีได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่าไม่ต้องเปิดเผยเท่านั้น

(๒.๔) วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดวิธีในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ ๔ วิธี ดังนี้

๑) เปิดเผยโดยการนำข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

๒) เปิดเผยโดยการตั้งแสดงไว้ในสถานที่ที่หน่วยงานจัดเตรียมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ด้วยตัวเอง

๓) เปิดเผยตามที่ประชาชนมีคำขอเป็นการเฉพาะราย

๔) การเปิดเผยโดยหोजดหมายเหตุแห่งชาติ

(๒.๕) ช่องทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ สรุปได้ดังนี้

๑) โดยการตรวจค้นได้จากราชกิจจานุเบกษา สำหรับข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผย โดยวิธีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ

๒) โดยการใช้สิทธิเข้าตรวจดูได้ด้วยตัวเอง ณ สถานที่ที่หน่วยงานกำหนดและ จัดเตรียมข้อมูลข่าวสารนั้นไว้ สำหรับข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

๓) โดยการไปใช้สิทธิขอโดยการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ที่จัดเก็บหรือ ครอบครองดูแลข้อมูลข่าวสารที่ต้องการขออนั้น สำหรับข้อมูลข่าวสารของราชการปกติทั่วไป

๔) โดยการใช้บริการศึกษาค้นคว้า ณ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ สำหรับข้อมูล ข่าวสารที่เป็นเอกสารประวัติศาสตร์

(๒.๖) สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดสิทธิของ ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ดังนี้

๑) สิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา ๗ มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ และ มาตรา ๒๖

๒) สิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกรณีมีส่วนได้เสีย มาตรา ๑๗

๓) สิทธิร้องเรียนหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๑๓

๔) สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา ๑๘ และ มาตรา ๒๕

๕) สิทธิได้รับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๐)

(๓) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

เจตนารมณ์ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การปฏิบัติ ตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนด ไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา ทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ สมควรแก้ไข เพิ่มเติมการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงนั้น และ ยังคงเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ไว้เช่นเดิมจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีรายละเอียดบทบัญญัติ ดังนี้

หมวด ๑ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๖ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็น
ประธาน

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๓) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหาร
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และ
ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมาย
จัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเอง
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความ
เชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ
ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑๒) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนใน
ท้องถิ่น

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในส่วน
ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและ
หน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและ
หน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(๗) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๘) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

มาตรา ๑๘ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๒)

๒.๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

คำว่าสิทธิมนุษยชนเป็นคำที่เกิดขึ้นใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมีมานานแล้วตั้งแต่สมัยกรีก สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีได้อยู่นิ่งเฉยแต่เป็นผลมาจากวิวัฒนาการของกระบวนการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่อ้างความชอบธรรมของประโยชน์นั้นๆ ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ โดยมีฐานทางกฎหมายในการเรียกร้อง ในแต่ละยุคแต่ละสมัยมีการใช้คำอื่นที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าสิทธิมนุษยชนแตกต่างกันออกไป ซึ่งคำที่ใช้กันขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางความคิดที่ใช้ในการสนับสนุนความชอบธรรมในการกล่าวอ้างหรือเรียกร้องสิทธินี้ เช่น สิทธิธรรมชาติ อันมีพื้นฐานทางความคิดอิงอยู่กับศาสนาของกรีกโบราณ สิทธิของมนุษย์ อันมีพื้นฐานความคิดทางการเมืองที่ก่อตัวในศตวรรษที่ ๑๘ หรือหลักนิติธรรม อันมีพื้นฐานความคิดทางนิติศาสตร์ที่เรียกร้องให้มีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของพลเมืองอย่างเป็นธรรม

พัฒนาการของสิทธิมนุษยชนอาจแบ่งได้เป็นสองยุค โดยถือเอาการจัดตั้งสหประชาชาติเป็นจุดแบ่ง คือ ยุคก่อนการจัดตั้งสหประชาชาติซึ่งสิทธิมนุษยชนจะผูกติดอยู่กับความคิดในเรื่องสิทธิธรรมชาติ เพื่อให้มีการคุ้มครองโดยกฎหมายภายใน และยุคหลังการจัดตั้งสหประชาชาติที่สิทธิมนุษยชนมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วมีการเรียกร้องสิทธิใหม่ๆ เพิ่มขึ้นหลายด้าน ทำให้สิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นสิทธิสากล ที่มีการคุ้มครองโดยกฎหมายระหว่างประเทศและสถาบันระหว่างประเทศ (วิชัย ศรีรัตน์, ๒๕๕๗)

ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ไม่มีนิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่มีแนวความคิดพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่กล่าวถึงความอิสระเสรี มีศักดิ์ศรีและสิทธิเท่าเทียมกัน การปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง การมีสิทธิและเสรีภาพตามที่ระบุไว้ในปฎิญญาฯ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง ชาติ หรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด

(๑) การจำแนกประเภทของสิทธิมนุษยชนตามหลักปฎิญญาสากล

จากแนวความคิดพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนตามหลักปฎิญญาสากลดังกล่าวข้างต้น สามารถจำแนกสิทธิมนุษยชนออกเป็นประเภทต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มหลัก ได้แก่

๑) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) ได้แก่ สิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม คือ สิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน ความเสมอภาค ความยุติธรรม การแสวงหาความสุข

๒) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights) เช่น สิทธิในการศึกษา สิทธิที่จะจัดตั้งสหพันธกรรมกร สิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอ สำหรับ สุขภาพ และความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว สิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง รวมทั้ง การจำกัดเวลาทำงานตามสมควร เป็นต้น

หากพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของสิทธิต่างๆ ที่รัฐจะต้องเคารพและให้การคุ้มครองอาจแบ่งสิทธิตามปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนออกเป็น ๖ กลุ่ม คือ (๑) สิทธิในความปลอดภัย (Security Rights) ซึ่งคุ้มครองประชาชนจากอาชญากรรม เช่น การฆาตกรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การทรมาน การข่มขืน (๒) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (Due Process Rights) คุ้มครองประชาชนจากการบิดเบือนระบบกฎหมาย เช่น การจำคุกโดยไม่มีการดำเนินคดี การดำเนินคดีโดยลับ การลงโทษเกินความจำเป็น (๓) สิทธิในเสรีภาพ (Liberty Rights) คุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในเรื่องความเชื่อ การแสดงความคิดเห็น การสมาคม การชุมนุม และการเคลื่อนไหวต่าง ๆ (๔) สิทธิทางการเมือง (Political Rights) คุ้มครองเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการกระทำต่าง ๆ เช่น การติดต่อสื่อสาร การรวมกลุ่ม การประท้วง การเลือกตั้ง และการเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๕) สิทธิในความเสมอภาค (Equality Rights) ซึ่งเป็นหลักประกันความเสมอภาคในความเป็นพลเมือง ความเสมอภาคเบื้องต้น กฎหมาย และการไม่เลือกปฏิบัติ (๖) สิทธิในสวัสดิการสังคม (Social or Welfare Rights) ซึ่งเรียกร้องให้มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็ก และคุ้มครองป้องกันความยากจนและความอดอยาก สำหรับสิทธิของกลุ่ม (Group Rights) นั้น มิได้มีการรับรองในปณิญาฯ แต่มีการรับรองไว้ในสนธิสัญญาต่างๆ เช่น การคุ้มครองชนกลุ่มน้อยจากการถูกฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และความเป็นเจ้าของเขตแดนและทรัพยากรของรัฐ (ภิรมย์ ศรีประเสริฐ, ๒๕๕๑)

(๒) แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกับสังคมไทย

ในประเทศไทย สิทธิมนุษยชนก่อตัวเป็นรูปร่างหรือได้รับความคุ้มครองจากรัฐเกิดขึ้นอย่างจริงจังเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยในรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติให้เมืองครุฑขึ้นมาองค์กรหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนี้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่ที่จะเข้ารับหน้าที่

การทำงานขององค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกองค์กร หรือองค์กรที่มีการจัดรูปแบบการทำงานในแบบคณะกรรมการหรือคณะบุคคลต้องมีหน่วยงานที่มีหน้าที่

รับผิดชอบในงานธุรการ เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นสามารถดำเนินการไปได้ สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมีหน้าที่หลักในการรับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และดำเนินการสืบสวนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย รวมทั้งศึกษา และสนับสนุนให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๙ และ มาตรา ๒๐๐)

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๐)

(๓) แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในระบบกฎหมายไทย

พัฒนาการของสิทธิชุมชนในระบบกฎหมายไทยก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น อาจจะแบ่งยุคของสิทธิชุมชนในระบบกฎหมายไทย โดยพิจารณาถึงลักษณะและเนื้อหาของสิทธิชุมชนได้เป็น ๓ ยุค ได้แก่

ยุคที่ ๑ สิทธิชุมชนในยุคก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕

ยุคที่ ๒ สิทธิชุมชนภายหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ จนถึงช่วงก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

ยุคที่ ๓ สิทธิชุมชนยุคหลังการประกาศใช้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

สิทธิชุมชนในยุคก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ หรืออาจเรียกว่า ยุคก่อนรัฐชาตินั้น เป็นยุคตั้งแต่ชุมชนโบราณที่มีลักษณะดั้งเดิมจนถึงยุคก่อนช่วงสมัยรัชกาลที่ ๕ ที่มีการปฏิรูปการปกครองจากแบบจตุสดมภ์ ซึ่งใช้มาตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นการปกครองในรูปแบบที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากขึ้นในลักษณะของกระทรวง ทบวง กรม ข้อเสนอพื้นฐานเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของชุมชนที่เป็นรากฐานของชุมชนไทยโบราณนั้นมีหลากหลายแต่ถ้าพิจารณาจากหลักฐานทางโบราณคดีที่ได้ค้นพบแล้ว ภาพของชุมชนไทยในสมัยโบราณนั้นเป็นชุมชนฐานทรัพยากรพึ่งตนเองที่อิงอยู่กับทรัพยากรในพื้นที่ที่ชุมชนตั้งอยู่เป็นหลัก โดยชุมชนลุ่มน้ำก็จะตั้งอยู่ใกล้แหล่งน้ำที่เป็นแม่น้ำสายสำคัญ อยู่ตามป่าชายเลน และทะเลตมปากแม่น้ำ ชุมชนที่ตั้งอยู่บนที่สูงก็จะตั้งอยู่ในเขตป่าที่มีของป่า สมุนไพร บ่อเกลือ แหล่งแร่ เป็นต้น ชุมชนในลักษณะนี้ได้พัฒนาวิถีชีวิตและธรรมเนียมปฏิบัติในชุมชนเพื่อจัดความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันระหว่างสมาชิกของชุมชนในมิติต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในกรณีที่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ชุมชนในสังคมไทยในยุคนี้เป็นชุมชนในลักษณะของหมู่บ้านที่อาศัยฐานทรัพยากร ซึ่งเป็นลักษณะทั่วไปของสังคมไทย โดยในส่วนที่เกี่ยวกับ “การจัดการในทางสังคม” นั้น ในยุคนี้มีลักษณะเด่น คือ

(ก) ความเป็นปัจเจกไม่ได้เป็นตัวตั้งของโลกทัศน์ในการจัดความสัมพันธ์กับสิ่งต่างๆ ในชุมชน ซึ่งส่งผลให้รูปแบบในการจัดการไม่มีระบบกรรมสิทธิ์เด็ดขาดในปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เช่น ที่ดิน ที่ป่า หรือในแหล่งอาหารที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในที่ต่างๆ

(ข) มีระบบในการจัดการโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของชุมชนร่วมกัน เช่น การจัดการน้ำในระบบชลประทาน การป้องกันชุมชนหมู่บ้านจากภัยในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งน่าจะเป็นรากฐานสำคัญ ของระบบกรรมสิทธิ์รวมที่มีชื่อเรียกต่างกันไปในแต่ละวัฒนธรรม เช่น ในภาคเหนือเรียกระบบในการจัดการของส่วนรวมว่าเป็น “ของหน้าหมู่” ภาคอีสาน เรียกว่า “ดอนปู่ตา” ภาคใต้เรียกทางเดินสาธารณะซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้ร่วมกันของชุมชนว่า “ทางพลี” วิถีชีวิตของชุมชนดังกล่าวนี้ แตกต่างกันไปตามสภาพถิ่นที่อยู่อาศัย เป็นวิถีชีวิตที่สื่อความหมายในแง่ของกระบวนการเรียนรู้และองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบทรัพย์สินและสิทธิร่วมกันของชุมชนที่มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อแหล่งระบบนิเวศที่แตกต่างกันหลากหลาย กันออกไป เป็นระบบความรู้ในระบบนิเวศที่มีนัยความหมายทั้งในทางศีลธรรมและระเบียบข้อบังคับหรือกฎหมายซึ่งอาศัยเกณฑ์คุณค่าและมาตรฐานทางศีลธรรมและจิตวิญญาณเป็นสภาพบังคับยิ่งไปกว่านั้น ภูมิปัญญาของชุมชนยังมีระบบและกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นพลวัตร ซึ่งอาศัยประสบการณ์ผ่านการทดสอบเชิงประจักษ์อย่างเป็นระบบ จึงสามารถปรับตัวได้ตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งยังเป็นระบบความรู้และวัฒนธรรมการเรียนรู้อย่างเป็นองค์รวม

ต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมาย พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ได้รับข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย....”

จากหลักกฎหมายฉบับนี้ถือว่าประเทศไทยเริ่มมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม “ปัจเจกชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ที่เกี่ยวข้อง กับสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐได้ สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐได้” หมายความว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุดเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ และรัฐจะต้องส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและเข้าถึงกระบวนการทางปกครองและกฎหมาย รวมทั้งการเยียวยาความเสียหาย

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติรับรองเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” ไว้ โดยชัดเจนดังปรากฏ ตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๙ และต่อมา รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ยังคงไว้ซึ่งหลักการในการรับรองเกี่ยวกับสิทธิชุมชน โดยบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๓ สิทธิและ

เสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน นอกจากนี้ยังได้มีการขยายสิทธิชุมชน โดยการเพิ่ม “สิทธิของชุมชน” และ “สิทธิของชุมชนท้องถิ่น” ซึ่งหากพิจารณาเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้แต่เฉพาะ “สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีการรวมตัวกันของบุคคลขึ้นเป็นชุมชนโดยไม่จำเป็นต้องเป็นการรวมตัวกันมาเป็นเวลานานจนถือว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา ๖๖) นอกจากนี้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชน จะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งจะต้องให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว (มาตรา ๖๗ วรรคสอง)

ดังนั้น การบัญญัติคำว่า “สิทธิชุมชน” ไว้ให้เป็นที่ยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นเพียงวาทกรรมที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่เพื่อเป็นการรองรับ และคุ้มครองสิทธิอีกด้านหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นและดำรงอยู่มาช้านานเพราะโดยแท้จริงแล้ว “สิทธิชุมชน” นั้นเป็นอุดมการณ์ที่มีความเกี่ยวพันแนบแน่นกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ และวัฒนธรรมชุมชนมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยมีกฎเกณฑ์ที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรแฝงอยู่ในวิถีชีวิตชุมชนซึ่งมีความศักดิ์สิทธิ์ที่สมาชิกในชุมชนนั้นๆ ต่างได้ยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน หรืออาจจะกล่าวได้ว่า “สิทธิชุมชน” เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรวมตัวของกลุ่มชนเป็นชุมชนที่มีอัตลักษณ์หรือสำนึกความเป็นตัวตนร่วมกัน โดยตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน ว่าด้วยความยั่งยืนและเป็นธรรม คำนึงถึงการอยู่รอดร่วมกันของชุมชนและสังคมส่วนรวม โดยที่ชุมชนมีเสรีภาพในการกำหนดกติกา กำหนดวิถีชีวิต เศรษฐกิจ และแบบแผนการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมกับระบบนิเวศและวัฒนธรรมของตน

อย่างไรก็ตามแม้ “สิทธิชุมชน” จะได้เกิดขึ้นและดำรงอยู่มาช้านาน รวมทั้งมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศก็ตาม แต่กระบวนการในการใช้สิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ หรือกระบวนการในการใช้สิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมนั้นยังไม่อาจบังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากการใช้สิทธิดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกมารองรับสิทธิดังกล่าว จึงไม่สามารถที่จะอ้างสิทธิของชุมชนหรือเรียกร้องเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ได้ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๘)

ปัญหาดังกล่าวได้มีความพยายามที่จะแก้ไขเยียวยาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน นอกจากจะได้มีการขยายสิทธิชุมชนแล้วยังมีเจตนารมณ์ที่จะทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ด้วยการตัดถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในหลายมาตรา อันส่งผลทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เกิดขึ้นทันทีตามรัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้เริ่มเกิดผลบังคับในทางปฏิบัติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๕๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยวางบรรทัดฐานไว้ว่าโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชนจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ทันทีตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ โดยไม่ต้องรอให้มีการตรากฎหมายมารองรับสิทธิแต่ประการใด และมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๕๙๒/๒๕๕๒ (คดีมาบตาพุด) โดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรม รวม ๖๕ โครงการไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นด้วยเหตุที่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว ยังไม่มีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ให้ครบถ้วนก่อน

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ส่งผลทำให้ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนผู้ประกอบการ เริ่มมีความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ มากขึ้น (สำนักกฎหมายจุลนิติ, ๒๕๕๓)

๒.๒.๔ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กับการกระจายอำนาจ

การทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนนี้เพื่อศึกษาถึงความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยพิจารณาผลการดำเนินงานโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดของประชาธิปไตย ท้องถิ่นและการปกครองตนเองที่ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรง โดยที่ประชาชนเข้ามาดำเนินกิจการชุมชนด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมตรวจสอบ และร่วมกันรับผิดชอบ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าวิเคราะห์ตามกรอบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ International Association for Public Participation (IPA๒) ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น ๕ ขั้น โดยแต่ละขั้นจะเรียงลำดับจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดไปถึงระดับน้อยที่สุด ดังนี้

(๑) การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจกับประชาชน

(๒) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ

(๓) การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท

(๔) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง ความรู้สึก ความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนจึงมีบทบาทในการให้เฉพาะข้อมูลเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจก็เป็นของหน่วยงานทางภาครัฐ

(๕) การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นระดับต่ำสุดในการมีส่วนร่วม บทบาทของประชาชนจะน้อยมากเพราะรัฐจะเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลกับประชาชนเพียงด้านเดียว และประชาชนไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เช่น การจัดทำป้าย การแจกวารสาร แต่อย่างไรก็ตามการทราบข้อมูลข่าวสารก็มีความจำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วน การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลคงไม่เกิดขึ้น

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ การเลือกรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญ เพราะจะเป็นตัวชี้วัด การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเมินว่าตน มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับใด ทั้งนี้เพื่อที่จะพัฒนาสู่การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นตนสู่ระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จักพบว่า มีทุกระดับ แต่ระดับที่พบมากคือ การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในระดับหารือ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่ แต่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวในระดับน้อย

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยนั้น ได้ระบุการมีส่วนร่วมไว้หลายประการ ประการแรก จากมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิ ที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามมาตรา ๕๘ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยถือสิทธิที่ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่สำคัญ คือ การจัดทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) ซึ่งเป็นกระบวนการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลต่อสิทธิของประชาชนต่าง ๆ ซึ่งมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐต้องการจะดำเนินนโยบายที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ชุมชน หรือประชาชนจำนวนมาก นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้ยังถือว่าเป็นการแสวงหาความรู้เพื่อการตัดสินใจของสังคมร่วมกัน ค้นหาทางออกที่อาจมีมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยอาจร่วมกันพิจารณาข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือก เพื่อเป็นการเรียนรู้จากทุกฝ่ายให้สามารถร่วมกันหาทางเลือกอื่นๆ ได้เพิ่มมากขึ้น

สภาพปัญหาของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

จากการศึกษาถึงสภาพการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีประเด็นปัญหาสำคัญต่อการพิจารณา ๖ ประการ ได้แก่

(๑) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่เพียงในรูปแบบ จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกกำหนดให้มีช่องทางเข้ามามีส่วนร่วมมากมายหลายช่องทางและหลายรูปแบบ แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบเท่านั้น

คณะกรรมการการมีส่วนร่วมจะถูกแต่งตั้งขึ้นเฉพาะเรื่องที่ต้องการดำเนินการ เช่น การมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข สุขภาพ เป็นต้น สำนักนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หากสำนักนายกรัฐมนตรีต้องการให้ภาคท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องใด จะให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการการมีส่วนร่วมเฉพาะเรื่องนั้นๆ และระบุโครงสร้างของคณะกรรมการ พร้อมทั้งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานไว้ รวมไปถึงให้มีคณะกรรมการการมีส่วนร่วมประจำท้องถิ่นในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการมีส่วนร่วมไม่มีกฎหมายควบคุม แต่เป็นไปตามนโยบายที่สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดเฉพาะเรื่องที่หน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐต้องการให้เข้าไปมีส่วนร่วม ทั้งที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งยังกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

(๒) ปัญหาประชาชนยังไม่เข้าใจและขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ประชาชนเกิดความเป็นพลเมือง (Citizenship) การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน โดยมากเป็นการมีส่วนร่วมแบบการรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inform) ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำเกือบจะที่สุด การมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้น ประชาชนต้องมีความสนใจและมีส่วนในการร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจตั้งแต่ การร่วมกระบวนการวางแผนร่วมการดำเนินกิจกรรม ร่วมใช้ประโยชน์จากกิจกรรม และร่วมได้รับประโยชน์จากกิจกรรม ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในปัจจุบันยังไม่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในฐานะพลเมือง

(๓) ปัญหาจากมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในปัจจุบันยังมีช่องโหว่หรืออุปสรรคที่ยากจะทำให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเกิดขึ้นได้จริง เช่น กรณีการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังมีความยุ่งยากและไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติสำหรับประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น ต้องมีร่างข้อบัญญัติ ต้องมีการแสดงสำเนา

บัตรประชาชนที่เข้าชื่อ เป็นต้น นอกจากนี้กระบวนการในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติของสภาท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แน่นอน สภาท้องถิ่นสามารถไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องชี้แจงว่าเหตุใดจึงไม่รับหลักการ เป็นต้น

(๔) กฎหมายในปัจจุบันที่ใช้อยู่เป็นกฎหมายฉบับเก่า เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการใช้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งระบบการปกครองแบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบของราชการทั้งสิ้น ทำให้โครงสร้างไม่เกื้อหนุนให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้เลย แม้แต่ในระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ที่มุ่งหาเสียงและทำให้ประชาชนพอใจในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรือในหมู่ประชาชนจำนวนหนึ่งเท่านั้น

(๕) ปัญหาการเมืองการปกครองที่ทำงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีจำนวนมากในเชิงปริมาณแต่ขาดคุณภาพ โดยเราจะพบว่าคนในระดับตำบล หมู่บ้าน ล้วนแล้วแต่มีตำแหน่ง หน้าที่ ในการทำงานในระดับหมู่บ้าน บางหมู่บ้านชาวบ้านเป็นกรรมการมากจนจำไม่ได้ว่าจะมาประชุมเรื่องอะไร ซึ่งจริง ๆ แล้วการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องของมิติด้านคุณภาพของการศึกษาของประชาชนและจิตสำนึกของการมีส่วนร่วม มากกว่ามิติด้านกฎหมายว่าจะออกกฎหมายให้เกิดการบังคับพลเมืองให้เข้าไปมีส่วนร่วมแต่เพียงอย่างเดียว

(๖) กฎหมายด้านการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ แยกออกจากกัน และแยกหน่วยงานในการดูแลรับผิดชอบ

(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๒)

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ ดังนี้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดิน ที่มีการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดแนวเขตกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ของกรมที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ของกรมป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ของกรมธนารักษ์ พบว่า ในการกำหนดพื้นที่สงวนหวงห้ามและกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว มีการกำหนดให้มีแผนที่ หรือรูปแผนที่แนบท้าย หรือกำหนดรูปแผนที่

ไว้ในกฎหมายนั้นด้วย แนวเขตที่กำหนดในรูปแผนที่ตามกฎหมายตามที่กล่าวมา ล้วนกระทบสิทธิในที่ดินของผู้ถือครองทำประโยชน์ที่มีอยู่ก่อนการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ฉบับชั่วคราว) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งออกตามความแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบด้วย พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ความสำคัญของการใช้สิทธิของประชาชน โดยหลักการและแนวคิดของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในครอบครองของรัฐ ข้อมูลข่าวสารของข้อมูลราชการเกือบทั้งหมด หรือส่วนใหญ่สามารถเปิดเผยได้ ภายใต้หลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ทั้งได้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ ๔ วิธี คือ ๑) เปิดเผยโดยการนำข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ๒) เปิดเผยโดยการตั้งแสดงไว้ในสถานที่ที่หน่วยงานจัดเตรียมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ด้วยตัวเอง ๓) เปิดเผยตามที่ประชาชนมีคำขอเป็นการเฉพาะราย และ ๔) การเปิดเผยโดยหोजดหมายเหตุแห่งชาติ พร้อมกำหนดช่องทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

นอกจากนี้ได้มียังมี พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับความเชื่อมโยงของสิทธิมนุษยชน การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกำหนดไว้ ดังนี้

การกำหนดสิทธิชุมชน บุคคล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้มีความขัดแย้งในเชิงปฏิบัติด้านหลักการปฏิบัติ และด้านสิทธิของประชาชน ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ส่งผลให้ซ้อนทับที่ดินทำกินของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าวิเคราะห์ตามกรอบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ International Association for Public Participation (IPA๒) ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น ๕ ชั้น โดยแต่ละชั้นจะเรียงลำดับจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดไปถึงระดับน้อยที่สุด ดังนี้ (๑)

การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจกับประชาชน (๒) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (๓) การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท (๔) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก ความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนจึงมีบทบาทในการให้เฉพาะข้อมูลเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจก็เป็นของหน่วยงานทางภาครัฐ (๕) การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นระดับต่ำสุดในการมีส่วนร่วม บทบาทของประชาชนจะน้อยมากเพราะรัฐจะเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลกับประชาชนเพียงด้านเดียว และประชาชนไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เช่น การจัดทำป้าย การแจกวารสาร แต่อย่างไรก็ตามการทราบข้อมูลข่าวสารก็มีความจำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วนการตัดสินใจที่สมเหตุสมผลคงไม่เกิดขึ้น

จากการศึกษาถึงสภาพการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีประเด็นปัญหาสำคัญ ๖ ประการ ได้แก่ (๑) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่เพียงในรูปแบบ (๒) ปัญหาประชาชนยังไม่เข้าใจและขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ประชาชนเกิดความเป็นพลเมือง (Citizenship) การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยมากเป็นการมีส่วนร่วมแบบการรับทราบ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inform) ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำเกือบจะที่สุด (๓) ปัญหาจากมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (๔) กฎหมายในปัจจุบัน เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้โครงสร้างไม่เกื้อหนุนให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้เลย (๕) ปัญหาการเมืององค์กรที่ทำงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีจำนวนมากในเชิงปริมาณแต่ขาดคุณภาพ และ (๖) กฎหมายด้านการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ แยกออกจากกัน และแยกหน่วยงานในการดูแลรับผิดชอบ

สำหรับการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ มีการดำเนินงานที่แยกออกจากกัน โดยพบว่า ข้อมูลข่าวสารมีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ การกระจายอำนาจมีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน อยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



โครงการศึกษาวิจัย :
แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ



บทที่ ๓

ความสำคัญของการจัดทำแนวเขต สภาพปัญหา และอุปสรรค ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวเขตที่ดิน

แนวเขตหรือขอบเขตของที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ถือว่าเป็นส่วนที่สำคัญในการบ่งชี้ให้ที่ดินในส่วนที่กำหนดนั้นเป็นพื้นที่เพื่อใช้เป็นกิจการใดของผู้ใด การศึกษาในบทนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวเขตที่ดิน ซึ่งมีเนื้อหาที่น่าสนใจ ครอบคลุมเนื้อหาอันประกอบไปด้วย การอธิบายถึงความสำคัญของการกำหนดแนวเขตพื้นที่ ประเภทของการประกาศกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ และการทบทวนผลตามกฎหมายที่ทำให้เกิดปัญหา ในการปฏิบัติ

๓.๑ ความสำคัญของการกำหนดแนวเขตพื้นที่

การกำหนด การจับจอง การครอบครอง หรือการแสดงอาณาเขตพื้นที่ โดยวัตถุประสงค์หลัก เป็นไปเพื่อให้รู้ขอบเขตสำหรับการแบ่งสันปันส่วนระหว่างกัน ซึ่งในระดับประเทศ หมายถึง การกำหนด แนวพรมแดนระหว่างประเทศที่มีแนวเขตแดนติดกัน หรือการทำเครื่องหมายกำหนดแนวแห่งพรมแดน ระหว่างประเทศขึ้นให้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป หรือการทำเครื่องหมายไว้ในภูมิประเทศ เพื่อเป็นการแสดง อาณาเขตระหว่างกัน ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหากระทบกระทั่งตามแนวพรมแดน หลักการสำคัญของการ กำหนดแนวพรมแดนอยู่ที่ความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งจะปรากฏออกมาในรูปของหนังสือสัญญา เป็นสนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง บันทึกทวิภาคี ฯลฯ ซึ่งมีสิทธิและประโยชน์ที่บ่งไว้ในหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยนัยระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศ และจะเป็นเครื่องยืนยันว่าคู่สัญญาจะเคารพต่อเอกราช อธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนต่อแนวพรมแดนตามความนิยมปัจจุบัน ที่ต้องมีการกำหนด หรือการปักปัน ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และมีหลักเขตแดนปักไว้ให้เห็นเด่นชัดเป็นที่แน่นอนตามหลักนิยมระหว่าง ประเทศนั้น การกำหนดแนวพรมแดนหรือการเปลี่ยนแปลงแนวพรมแดนที่กำหนดไว้แล้วจะกระทำกันด้วยความตกลง หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเรียกว่า การกำหนดเขตแดน ข้อความในสัญญากำหนดเขตแดนระยะแนวเขตแดนไว้อย่างกว้าง หลังจากนั้นคณะกรรมการร่วมระหว่างประเทศ ว่าด้วยการปักหลักเขต ซึ่งจะร่วมกันถ่ายทอดข้อความสำคัญลงในภูมิประเทศจริง ซึ่งเรียกว่า การปักปันเขตแดน หรือแนวพรมแดน เมื่อมีการกำหนดเขตแดนระหว่างประเทศแล้ว เรื่องต่อไปเป็นการกำหนดขอบเขตพื้นที่ ภายในประเทศ ทั้งเรื่องเป็นการแบ่งพื้นที่สำหรับกิจการต่างๆ และการจับจองอยู่อาศัยทำกินของราษฎร ในพื้นที่ โดยในบทนี้จะกล่าวถึงการกำหนดขอบเขตในส่วนเฉพาะที่ดินของรัฐ ซึ่งอาจสรุปเป็นลำดับได้ว่า เกิดจากการสงวนหรือหวงห้ามโดยพระบรมราชโองการ (มีศักดิ์เป็นกฎหมาย) การให้อำนาจในการกำหนด พื้นที่สำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้แก่ ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ หอนางน้ำสาธารณะประโยชน์ ประกาศของสมุหเทศาภิบาล ประกาศของผู้ว่าราชการ จังหวัด เป็นต้น การสงวนหวงห้ามดังกล่าว ใช้ลักษณะการบรรยายขอบเขตพื้นที่ การบัญญัติแบ่งกลุ่มพื้นที่

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๗๕ ตามมาตรา ๑๓๐๔ ต่อมาการหวงห้ามที่ดินต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ บัญญัติวิธีการหวงห้ามที่ดินของรัฐต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และเริ่มมีการจัดทำแผนที่แนบท้ายซึ่งแผนที่ดังกล่าวขณะนั้นไม่อาจเทียบกับระบบการทำแผนที่ในปัจจุบัน เนื่องจากอาศัยสภาพภูมิประเทศเป็นหลัก จึงเป็นไปในลักษณะการจำลองสภาพภูมิประเทศประกอบแนวเขตพื้นที่ที่ต้องการหวงห้าม เมื่อมีการกำหนดส่วนราชการต่างๆ ให้มีหน้าที่ดูแลพื้นที่แต่ละประเภท จึงมีการตรากฎหมายสำหรับใช้ในการกำหนดพื้นที่ที่แต่ละหน่วยงานต้องบริหารด้วย โดยรูปแบบใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ที่ต้องมีการออกกฎกระทรวงหรือออกพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น การกำหนดพื้นที่ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนอกเหนือจากคำบรรยายสภาพพื้นที่แล้ว การจัดทำแผนที่ประกอบการหวงห้ามก็มีความสำคัญอย่างมาก ในอดีตประชากรยังมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับสัดส่วนเนื้อที่ของประเทศ การครอบครองทำกินในที่ดินของราษฎรจึงไม่มีปัญหา ต่อมาเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นหน่วยงานของรัฐได้กำหนดพื้นที่หวงห้ามในแต่ละหน่วยงานขึ้นตามรูปแบบต่างๆ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว ต้องใช้ทั้งแนวเขตและสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่มีการหวงห้ามเป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหา จึงจำเป็นต้องศึกษารายละเอียดการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ อย่างลึกซึ้ง จึงสามารถตรวจสอบข้อมูลการกำหนดแนวเขตพื้นที่ได้

๓.๒ ประเภทของการประกาศกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

ขั้นตอนและวิธีการประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินสงวนหวงห้ามโดยพระราชบัญญัติสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐประเภทพื้นที่ป่าไม้ การประกาศกำหนดให้เป็นป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การประกาศกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ โดยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และการประกาศกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วพบว่า การประกาศกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐนั้นแบ่งแยกออกตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ ทั้งแก่รัฐและแก่ประชาชน ประเภทที่ ๒ เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น เพื่อให้แนวทางในการศึกษาเป็นไปด้วยความถูกต้อง จำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดข้อมูลในการกำหนดที่ดินของรัฐดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สรุปข้อมูลตามการรวบรวมได้ ดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ ประเภทที่ ๑ การประกาศกำหนดขอบเขตในการหวงห้ามที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ประโยชน์ของรัฐหรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร

การกำหนดขอบเขตในการหวงห้ามที่ดินของรัฐ คือ รัฐมีความประสงค์ที่ดินบางส่วนไว้มิให้ราษฎรเข้าจับจองเพื่ออยู่อาศัยหรือเข้าทำประโยชน์ เพราะรัฐประสงค์สงวนที่ดินนั้นไว้เพื่อประโยชน์ในกิจการของรัฐหรือเพื่อให้เป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร การประกาศหวงห้ามที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว มีลำดับรายละเอียด ดังนี้

(๑) การสงวนหวงห้ามที่ดินก่อนพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐก่อนที่พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้บังคับนั้น อาจนับได้ตั้งแต่อดีตซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดวิธีการสงวนหวงห้ามไว้เป็นการเฉพาะ การสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการจึงสามารถกระทำโดยวิธีใดก็ได้ เช่น พระบรมราชโองการ หรือประกาศของทางราชการโดยไม่จำเป็นต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น พระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ ที่ ๔/๔๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๕๔ ให้กระทรวงเกษตรธิการสงวนบ่อถ่านศิลาไว้เป็นหลวงพิเศษ ประกาศกระแสพระบรมราชโองการเรื่อง ขยายการหวงห้าม และจัดซื้อที่ดินสำหรับสร้างการทอดน้ำไข่น้ำในบริเวณเชียงรากน้อยและบางเหี้ย พ.ศ. ๒๔๗๖ ประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ ประกาศ หวงห้ามไว้สำหรับสถานที่ต่างๆ ของรัฐบาล ประกาศของสมุหเทศาภิบาล มณฑลภูเก็ต ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ หวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือระหว่างภูเก็ต พังงา เป็นต้น และบางครั้งก็ได้ประกาศอย่างเป็นทางการเพียงแต่มีคำสั่งเป็นการภายในว่าให้หวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการในภายหน้าก็มี การสงวนหวงห้ามที่ดิน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง เช่น ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ที่ป่าช้าสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

(๒) การสงวนหวงห้ามตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

ที่ดินสงวนหวงห้ามโดยพระราชบัญญัติสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ (ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙) การบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้การสงวนหวงห้ามที่ดินในอดีตและการหวงห้ามที่ดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง เช่น ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ที่ป่าช้าสาธารณประโยชน์ (การบอกระยะกว้างยาวครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่) ซึ่งไม่มีวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน สร้างให้เป็นระเบียบมากขึ้น โดยกำหนดให้วิธีการหวงห้ามต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา และเป็นการเพิ่มเติมกฎหมายที่ดินให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น สอดคล้องตามความมุ่งหมายของมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๗๕ การหวงห้ามที่ดินตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ ฉบับนี้ จึงมุ่งหมายเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่มีเจ้าของหรือเจ้าของได้ทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายที่ดิน

อันเป็นประเภทหนึ่งของสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) เท่านั้น ในส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นๆ เป็นต้นว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินโดยเฉพาะใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น ที่ขายตลิง ทางน้ำ ทางหลวง หรือสาธารณประโยชน์ที่ใช้เป็นการเฉพาะ เช่น ป้อม สำนักราชการบ้านเมืองนั้น ไม่จำเป็นต้องหวงห้ามอีก ด้วยเหตุผลที่ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ในตัวเองอยู่แล้ว พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับจนถึงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ จึงได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

(๓) การสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ตามมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ดังนั้น หากทางราชการประสงค์จะสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ ก็ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้กำหนดวิธีการในการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้แล้ว โดยสามารถแบ่งตามช่วงเวลาที่ถูกกฎหมายบังคับใช้ได้ ๒ กรณี คือ

(๓.๑) การสงวนหวงห้ามก่อนมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕

โดยสามารถแบ่งการได้มาโดยการสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน ออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑) การขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ วรรคสามให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะขึ้นทะเบียนที่ดินให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ โดยที่ดินที่จะนำมาขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์นั้น ได้แก่ ที่ดินตามมาตรา ๘ วรรคแรก อันได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๑)

๒) การสงวนหวงห้ามโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๔) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการสงวนหวงห้ามที่ดินตามความต้องการใช้ประโยชน์ของส่วนราชการได้ แต่ประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ในการสงวนหวงห้ามไว้ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในการสงวนหวงห้ามจึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะกำหนด ทั้งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ก็ได้ถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๔ (๖) ดังนั้น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงไม่ต้องดำเนินการหวงห้าม โดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

กล่าวคือ การสงวนหวงห้ามที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินก่อนการแก้ไขตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ไม่ว่าจะเป็นการสงวนหวงห้ามโดยการขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง หรือ

การสงวนหวงห้ามโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้น ขาดความแน่นอนเนื่องจากการได้มีการกำหนดวิธีการสงวนหวงห้ามไว้ ทั้งไม่มีการจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดิน และไม่ต้องดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีกด้วย

(๓.๒) การสงวนหวงห้ามภายหลังการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕

เมื่อมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ในเรื่องหลักเกณฑ์การสงวนหวงห้ามที่ดิน ได้ยกเลิกอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ และยกเลิกการขึ้นทะเบียนที่ดินของทบวงการเมืองตามมาตรา ๘ เดิม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ได้ถอนสภาพแล้วมาขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ ทวิ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี นำที่ดินมาขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการ ซึ่งหลักเกณฑ์ และวิธีการในการขึ้นทะเบียนกำหนดให้มีการจัดทำแผนที่และให้มีการประกาศให้ราษฎรทราบ ทั้งการขึ้นทะเบียนต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีแผนที่แนบท้ายประกาศ การขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ ทวิ นั้น หากเป็นการขึ้นทะเบียนตามความต้องการของกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ แล้ว ที่ดินแปลงดังกล่าวจะเปลี่ยนสภาพจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และเป็นที่ราชพัสดุ

สถานะของที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ใช้ราชการ หากมีการสงวนหวงห้ามตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในขณะที่มีการหวงห้ามแล้ว การสงวนหวงห้ามดังกล่าวก็มีผลบังคับตามกฎหมาย และยังมีผลบังคับอยู่ต่อไป เนื่องจากมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติรองรับไว้ว่า “ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ถึงวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป” แต่หากการสงวนหวงห้ามมิได้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้นแล้ว การสงวนหวงห้ามดังกล่าวก็ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย ราษฎรสามารถเข้าจับจองใช้ประโยชน์ได้ อย่างไรก็ตาม แม้การสงวนหวงห้ามจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ในราชการแล้ว ที่ดินแปลงดังกล่าวก็จะเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องหวงห้ามอีก ดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกเรื่องหารือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับประเภทที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี)

สำหรับสถานะทางกฎหมายของที่ดินหวงห้ามไว้ใช้ราชการด้วยวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในราชการนั้น เนื่องจากรัฐมีความประสงค์จะหวงห้าม

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อรัฐจะมีที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในราชการในภายหน้า แต่ในขณะที่มีการสงวนหวงห้ามนั้น รัฐยังมิได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ สถานะของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการในระหว่างที่รัฐบาลมิได้เข้าใช้ประโยชน์ในราชการนั้น หากทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวน และไม่ใช้ที่ราชพัสดุ เพราะเข้าข่ายยกเว้นตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ (๑) แต่หากทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ในราชการแล้ว ที่ดินแปลงดังกล่าวก็จะเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔(๓) และตกเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ อย่างไรก็ตาม สถานะของที่ดินที่ราชพัสดุ มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๗๓/๒๕๒๕ วินิจฉัยว่าที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๓) แม้จะถูกราชการเข้าใช้ประโยชน์ ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นได้ และคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่า ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้เพื่อประโยชน์ในราชการโดยไม่ปรากฏว่ามีการเพิกถอนการเป็นสาธารณประโยชน์และทางราชการได้แสดงเจตนาหวงห้ามตลอดมา ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ทวิชย ลิยี่เก, ๒๕๕๖)

๓.๒.๒ ประเภทที่ ๒ การประกาศกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

(๑) การประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐประเภทพื้นที่ป่าไม้

การประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐประเภทพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่มีพื้นที่มากที่สุด การประกาศกำหนดแนวเขตอาศัยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายในการดำเนินการ ซึ่งมีหลายรูปแบบ กระบวนการให้ความสำคัญในการประกาศให้เป็นที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่มีการกำหนดวิธีการในการสำรวจรังวัดและจัดทำแผนที่ด้วยวิธีการที่ชัดเจน หรือมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนแต่ประการใด ทั้งที่การประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าไม้นี้ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยให้ความสำคัญมาโดยตลอด ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายให้ต้องมีการเก็บรักษา การดูแลไม่ให้มีการบุกรุกทำลาย ตลอดจนการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เนื่องจากการเก็บรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ปริมาณมากเท่าใด การรักษาสภาพภูมิประเทศ การรักษาความสมดุลตามธรรมชาติก็จะส่งผลดีเป็นเงาตามตัวเช่นกัน โดยในช่วงเวลาก่อนที่จะได้มีการดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ นั้น ได้มีแนวนโยบายที่จะดำเนินการ โดยกำหนดเป็นกฎหมายตามความในมาตรา ๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

“มาตรา ๗ ให้อธิบดีมีหน้าที่สำรวจ จำแนก และทำสำมะโนที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ และความเหมาะสมแก่การทำประโยชน์เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน ”

การจำแนกประเภทที่ดินในระยะนั้น ยังไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ เพราะจะต้องใช้เจ้าหน้าที่และงบประมาณเป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้มีดำริที่จะแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติ โดยให้มีการใช้ที่ดินเป็นสัดส่วนอันเหมาะสมและมีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงได้มอบนโยบายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการพิจารณาหาแนวทางแก้ไข ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวได้จัดทำโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินขึ้นและได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๐๓ และมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ สำหรับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทป่าไม้ มีรายละเอียด ดังนี้

(๑.๑) การกำหนดแนวเขตป่าไม้ถาวรโดยใช้การจำแนกประเภทที่ดิน

การกำหนดเขตป่าไม้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔ - พ.ศ. ๒๕๐๙) โดยรัฐบาลให้ความสำคัญในเรื่องการรักษาพื้นที่ป่าอันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติ ที่ให้ความสำคัญสมบูรณ์แก่ดินที่เป็นแหล่งกำเนิดของน้ำและเป็นแหล่งผลิตทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อมิให้ถูกทำลายหมดไปในอัตราสูงเกินสมควร ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ ๑๘๗ ล้านไร่ จากพื้นที่ของประเทศไทยทั้งหมดประมาณ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ การรักษาพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวต้องดำเนินการควบคู่ไปกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น ความจำเป็นในขั้นแรกคือ การจำแนกประเภทที่ดินออกเพื่อให้เป็นที่ทำกิน และเพื่อกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนทั่วประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลัก ๒ ประการ คือ ให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยไว้เป็นสมบัติของชาติให้ได้ ร้อยละ ๕๐ และให้หาพื้นที่ที่เหลือเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่จะเพิ่มขึ้นให้สมดุลกัน ขั้นตอนในการดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินออกเป็นที่ทำกินและที่ป่าสงวนทั่วประเทศ กำหนดขั้นตอนวิธีการการจำแนกครั้งแรกไว้ ดังนี้

๑) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๓ ให้กรมที่ดิน กรมป่าไม้ และส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศเพื่อให้มีเขตป่าสงวนในขั้นต้น ประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๕๖ ล้านไร่ ซึ่งผลสำรวจขณะนั้นเป็นพื้นที่ป่าอยู่ ๑๘๗ ล้านไร่ เมื่อจำแนกประเภทที่ดินตามขั้นตอนนี้เสร็จแล้ว ทำให้มีพื้นที่จัดสรรให้เกษตรกรได้เพิ่มขึ้นประมาณ ๓๐ ล้านไร่ และ ๖ ปีข้างหน้านับจาก พ.ศ. ๒๕๐๓ - พ.ศ. ๒๕๐๙ จะดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินให้สำเร็จได้

๒) สงวนป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติเป็นพื้นที่ ๑๕๖ ล้านไร่ หรือประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ต่อไป เมื่อพลเมืองเพิ่มขึ้นอาจลดพื้นที่ได้เหลือ ๑๒๕ ล้านไร่ หรือประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร แยกเป็นป่าต้นน้ำลำธาร ๑๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ในหกปีข้างหน้าจะกำหนดงบประมาณให้กรมป่าไม้ สำหรับบำรุงรักษาป่า คุ้มครองสงวนป่า และปลูกป่าเป็นจำนวนที่พอเพียงแก่การปรับปรุงการดำเนินงาน ให้ได้ผลตามความมุ่งหมาย

๓) การจำแนกประเภทที่ดิน และการสงวนป่าไม้ เป็นงานพัฒนาเศรษฐกิจที่เร่งด่วน ที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรก และต้องเร่งดำเนินการโดยได้ผลในระยะหกปีข้างหน้า แต่งานด้านนี้ต้องมี

การร่วมมือและประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อย่างใกล้ชิด ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ฉะนั้นกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข ให้เหมาะสมกับสภาพของเหตุการณ์ เป็นต้นว่า แก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวน เพื่อห้ามบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยถือว่าการสงวนป่าไม่มีใช้หน้าที่ของกรมป่าไม้ฝ่ายเดียว แต่ส่วนราชการอื่นย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบด้วย นอกจากนี้จะต้องมีกฎหมาย ว่าด้วยอุทยานธรรมชาติและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า กับมีวิธีการจำแนกและจัดสรร ที่ดินตามทางหลวงที่เปิดใหม่ก่อนที่ประชาชนบุกรุก อนึ่ง การปฏิบัติงานตามแนวทางดังกล่าว รวมทั้ง การรักษากฎหมายต่างๆ ที่ได้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว จำเป็นต้องได้รับความเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อย่างจริงจัง จึงจะบังเกิดผลตามความมุ่งหมาย โดยถือวัตถุประสงค์ที่ได้กล่าวข้างต้นเป็นหลัก สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดทำโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ เห็นชอบและให้ดำเนินการตามหลักการ ดังนี้

๑. อนุมัติให้ประกาศกำหนดเขตป่าสงวนคุ้มครองจำนวน ๑,๓๐๐ แปลง โดยมีเนื้อที่ ประมาณ ๑๗๔,๘๐๖,๑๐๐ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕๔.๖๓ ของเนื้อที่ของประเทศไทย ป่าที่เปิดจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรม เนื้อที่ประมาณ ๓๑,๙๙๗,๗๐๐ ไร่ หรือ การใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามที่ได้กำหนดเขตเสร็จไปในท้องที่ ๖๐ จังหวัด โดยประกาศแผนที่ให้ราษฎรและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วกัน
๒. รับหลักการว่า บริเวณป่าที่เห็นสมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครองดังกล่าว ในข้อ ๑ เป็นป่าที่จะรักษาให้เป็นสมบัติของชาติ หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะเข้าใช้ ประโยชน์ต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป
๓. ป่าที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรม และเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ตามที่กล่าวในข้อ ๑ นั้น ให้นายอำเภอท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชน ตามโครงการและระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติ โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๒

๔) คณะรัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ในการจัดทำ Survey for Land Use Classification ให้เป็นไปตามหลักวิชาการเป็นพิเศษ เพราะโครงการ ดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง จะเป็นประโยชน์แก่การวางโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติให้เป็นผลดี ยิ่งขึ้นไปในภายหน้า คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ต่อเนื่องมาโดยตลอดและได้สรุปผลการดำเนินการและนำเสนอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๖ ตามที่ กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยดำเนินการในรูปแบบเดิมจนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒

มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๕ เห็นชอบในหลักการจำแนกตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทเสนอนโยบายการใช้ที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน ดังนี้

๔.๑) พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ ๓๐ ล้านไร่ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการสอบสวนเพื่อประกาศเป็นป่าสงวนต่อไป ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

๔.๒) พื้นที่ป่าไม้ที่มีผู้บุกรุกทำกินเป็นเวลานานและไม่สามารถคืนเป็นสภาพป่าได้อีก ให้กรมป่าไม้สอบสวนและออกเอกสารสิทธิทำกิน (สทก.) โดยเร็ว

๔.๓) พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรแต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ต่อไป ไม่ควรจำแนกออกเป็นที่ทำกิน

๔.๔) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจ และจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - พ.ศ. ๒๕๓๔) ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินวิธีการในการสำรวจจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตการจำแนกประเภทที่ดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินกำหนด

(๒) การประกาศกำหนดให้เป็นป่าคุ้มครองหรือป่าสงวน

ที่ดินที่ประกาศกำหนดให้เป็นป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีวิวัฒนาการและวิธีการ ดังนี้

การดำเนินการในการสงวนป่าเป็นงานที่เกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการ เพื่อประกาศกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นงานโครงการที่สำคัญงานหนึ่งที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมป่าไม้ในขณะนั้นได้จัดอันดับให้เป็นงานสำคัญอันดับแรก ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการเร่งรัดสงวนป่าให้ได้เนื้อที่ประมาณ ๑๕๖ ล้านไร่ หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๕๐ ของเนื้อที่ประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ การกำหนดเขตที่ดินของรัฐโดยการสงวนป่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ นั้น เดิมกรมป่าไม้ได้เริ่มดำเนินการสงวนป่าตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๙ เป็นต้นมา โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติสงวนป่าขึ้น และมีการพิจารณาตามลำดับในปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ได้สั่งให้เจ้าพนักงานป่าไม้ภาคเตรียมการสงวนป่า โดยคัดเลือกป่าที่สมควรสงวนไว้ แต่พระราชบัญญัติสงวนป่าต้องหยุดชะงักไม่สามารถดำเนินการสงวน ตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ การสงวนป่าในขณะนั้น จึงต้องอาศัยวิธีการและอำนาจของฝ่ายปกครองในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้โดยอาศัยความตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๙ และวิธีการของกฎหมายฉบับอื่นๆ ตามลำดับ ดังนี้

(๒.๑) การสงวนป่าโดยใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๙

กรมป่าไม้สงวนป่าโดยให้เจ้าพนักงานป่าไม้ภาคคัดเลือกพื้นที่ที่เห็นสมควรสงวน แล้วเสนอให้สมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินการกำหนดพื้นที่ป่าไม้โดยประกาศตามพระราชบัญญัติ

ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ การประกาศสงวนด้วยวิธีนี้ใช้แผนที่สังเขปแสดงบริเวณป่าโดยไม่มีการหมายเขตและรังวัดทำแผนที่โดยแน่ชัดและใช้วิธีการนี้มาตลอด จนถึง พ.ศ. ๒๔๘๐ สามารถประกาศกำหนดพื้นที่ป่าสงวนได้จำนวน ๔๓๘,๓๕๕ ไร่ หรือ ๘๓ แปลง และในปี พ.ศ. ๒๔๘๓ สามารถดำเนินการได้จำนวน ๑๑๐ แปลง

(๒.๒) พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘

เมื่อพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ มีการบังคับใช้ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจส่วนราชการในการสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ในกิจการของส่วนราชการนั้นๆ กรมป่าไม้จึงได้เริ่มดำเนินการสงวนป่า โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ดังกล่าว ประกาศกำหนดพื้นที่สงวนหวงห้ามโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ป่าไม้เป็นที่ดินหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการด้านป่าไม้ เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี พ.ศ. ๒๔๘๐ เป็นต้น

(๒.๓) พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑

หลังจากมีการสงวนป่าตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาจนถึง พ.ศ. ๒๔๘๑ กรมป่าไม้ได้ดำเนินการสงวนป่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งนับเป็นวิธีการตามกฎหมายฉบับแรกที่กรมป่าไม้กำหนดขึ้นเอง โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จนสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งวิธีการสงวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

ก. ป่าคุ้มครอง ไม่มีการรังวัดหมายแนวเขตป่าไม้ในท้องที่ แต่ให้จัดทำเป็นแผนที่สังเขปแสดงบริเวณที่จะสงวน และประกาศกำหนดป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีแผนที่ดังกล่าวแนบท้าย

ข. ป่าสงวน รังวัดหมายแนวเขตป่าไม้ในท้องที่ เพื่อให้ได้แผนที่ที่แน่นอนโดยมีหลักเขตป้ายและเครื่องหมายแสดงไว้ในพื้นที่แล้วจึงดำเนินการประกาศโดยการตราพระราชกฤษฎีกา และมีรูปแผนที่ที่มีการรังวัดดังกล่าวเป็นแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นๆ

(๓) การประกาศกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ

การรังวัดสงวนป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นวิวัฒนาการที่ปรับปรุงจากวิธีการสงวนเดิมดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเร่งรัดให้สามารถดำเนินการสงวนป่าได้เสร็จตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยการดำเนินการประกาศกำหนดป่าสงวนแห่งชาติให้มีการรังวัดหมายแนวเขตป่าให้แล้วเสร็จเสียก่อน จากนั้นจึงดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการด้วยวิธีนี้มาจนถึง พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่ปรากฏว่ายังเป็นวิธีที่ล่าช้า จึงได้ปรับเปลี่ยนวิธีการในการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจากวิธีเดิมที่ให้ดำเนินการรังวัดก่อนเป็นการประกาศกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ โดยอาศัยแผนที่จำแนก

ประเภทที่ดินซึ่งเป็นแผนที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีการพิจารณาแล้ว โดยไม่ต้องมีการรังวัดหมายแนวเขตป่าไม้ ก่อนการประกาศสงวน สาเหตุที่ต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการเดิมเนื่องจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีมติ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เร่งดำเนินการออกกฎกระทรวง สงวนพื้นที่ป่าบริเวณที่ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร วัตถุประสงค์เพื่อให้ทันกับโครงการเร่งรัดจัดที่ดิน ของกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันมีการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ทั่วประเทศไว้แล้ว จำนวน ๑,๒๒๑ แห่ง

(๔) การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

การกำหนดเขตตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการประกาศ กำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ มีลำดับขั้นตอนตามรายละเอียด ดังนี้

ป่าอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ที่เก็บรักษาไว้ให้เป็นพื้นที่ป่าที่มีพืชป่าไม้ปกคลุม ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ใช้ ประโยชน์ ให้เป็นสภาพธรรมชาติดั้งเดิม ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นป่าที่ไม่มีการอนุญาตให้ทำไม้ สัมปทาน หรือนำทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นออกมาใช้ ซึ่งตามนโยบายการป่าไม้แห่งชาติได้กำหนดไว้ว่า ให้กำหนดป่าเพื่อการอนุรักษ์ไว้ในอัตราร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ประเทศ โดยกำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วม และ การพังทลายของดินตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และนันทนาการของประชาชน ฉะนั้น ป่าอนุรักษ์จึงได้แก่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าต้นน้ำ ลำธารชั้น ๑ และเขตอนุรักษ์อื่นๆ ทางด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อม

(๔.๑) การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ โดยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ พิจารณาจากวัตถุประสงค์เบื้องต้นของอุทยาน แห่งชาติเป็นหลัก ดังนั้น นโยบายอุทยานแห่งชาติของแต่ละประเทศจึงมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป ตามลักษณะที่แตกต่างกันด้านภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ทัศนียภาพธรรมชาติ รวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณี ของประชาชน ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึง สำหรับนโยบายอุทยานแห่งชาติ ของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดว่า เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นในเรื่องการรักษาป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ ลงมติเห็นชอบนโยบายป่าไม้ แห่งชาติ ซึ่งในส่วนหนึ่งนั้นกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ ของประเทศเพื่อประโยชน์ ๒ ประการ ดังนี้

๑) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ ในการศึกษาการวิจัย และนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ประเทศ ป่าเพื่อการ อนุรักษ์ประกอบด้วย อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตต้นน้ำลำธาร ซึ่งพื้นที่อุทยาน

แห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จนถึงปัจจุบันมีจำนวนรวม ๑๔๗ แห่ง แต่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศอุทยานแห่งชาติ แล้ว จำนวน ๑๒๗ แห่ง

๒) ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้ และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ประเทศ ประกอบด้วย ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร

(๔.๒) การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary)

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อว่าสัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวจะได้มีโอกาสขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากขึ้น ทำให้สัตว์ป่าบางส่วนได้มีโอกาสกระจายจำนวนออกไปในท้องที่แหล่งอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียง กรมป่าไม้ได้จัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สลักพระ จังหวัดกาญจนบุรี ขึ้นเป็นแห่งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ และได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกจนถึงปัจจุบัน มีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ารวมทั้งสิ้น ๕๓ แห่ง การจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมและป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติด้านสัตว์ป่า ป่าไม้ แหล่งน้ำ แหล่งอาหาร ตลอดจนสภาพธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อันมีความสำคัญต่อสัตว์ป่าให้คงอยู่อย่างถาวร ซึ่งจะอำนวยผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนรวมตลอดไป อย่างไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามจุดประสงค์ของพระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๗

(๔.๓) การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non - Hunting Area)

เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หมายถึง อาณาบริเวณพื้นที่ที่ทางราชการได้กำหนดไว้ให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าบางชนิด โดยออกเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามความนัยมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ และตามความนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

พื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่ามักจะมีขนาดไม่กว้างขวางมากเหมือนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และส่วนใหญ่จะเป็นบริเวณซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรมป่าไม้ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในปัจจุบัน) ได้ประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ในท้องที่จังหวัดพัทลุง สงขลา และนครศรีธรรมราช เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ หลังจากนั้นได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกจนถึงปัจจุบันนี้มีเขตห้ามล่าสัตว์ป่า รวมทั้งสิ้น ๖๙ แห่ง

(๕) การกำหนดที่ดินประเภทป่าชายเลน โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๐

ประเทศไทยตั้งอยู่บนคาบสมุทรอินโดจีนตอนล่าง มีพื้นที่ชายฝั่งทะเลยาวประมาณ ๒,๖๑๕ กิโลเมตร กระจายอยู่ใน ๒๔ จังหวัดทั่วประเทศ ประกอบด้วยแนวชายฝั่งทะเลสองด้าน คือ ฝั่งด้านอ่าวไทย ความยาวประมาณ ๑,๘๗๕ กิโลเมตร และฝั่งด้านอันดามันมีความยาวประมาณ ๗๔๐ กิโลเมตร โดยมีส่วนที่เป็นพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ ๒,๒๙๙,๓๗๕ ไร่ ในพื้นที่ ๒๓ จังหวัด และมีแนวโน้มอัตราการลดลงทุกปี รัฐบาลได้

ตระหนักถึงความสำคัญของป่าชายเลน จึงได้มีการควบคุมดูแลและอนุรักษ์พื้นที่โดยให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นมติหลักในการกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนโดยการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทยออกเป็น ๓ เขต คือ เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. โดยเขตอนุรักษ์ คือ พื้นที่ป่าชายเลนที่ห้ามไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ นอกจากจะปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ เขตเศรษฐกิจ ก. คือ พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะกิจการด้านป่าไม้เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้ และเขตเศรษฐกิจ ข. คือ พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาอื่นๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อม

(อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, ๒๕๔๙)

๓.๓ ผลตามกฎหมายที่ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ

จากข้อมูลการกำหนดพื้นที่สำหรับกิจการของรัฐ ซึ่งได้จำแนกออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดแนวเขตพื้นที่หวงห้ามสำหรับใช้ประโยชน์ของทางราชการ ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน และการกำหนดพื้นที่หวงห้ามประเภทที่ดินป่าไม้นั้น เริ่มต้นจากการกำหนดหวงห้ามพื้นที่ โดยฝ่ายปกครอง และพัฒนาขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ดูแลพื้นที่แต่ละประเภทซึ่งกำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนที่แสดงพื้นที่หวงห้ามแนบท้ายกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งอาจสรุปประเด็นปัญหาจากกรณีดังกล่าวได้ ดังนี้

๓.๓.๑ การประกาศหวงห้ามพื้นที่โดยอาศัยอำนาจของฝ่ายปกครองประเภทที่ดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

การประกาศหวงห้ามพื้นที่โดยอาศัยอำนาจของฝ่ายปกครองประเภทที่ดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ทำเลสาธารณประโยชน์ ประกาศของสมุหเทศาภิบาล มณฑลภูเก็ต ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นการประกาศที่ใช้การระบุดำเนินการเขตแนวเขตพื้นที่โดยประมาณ เมื่อได้มีพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับแล้วพื้นที่หวงห้ามเดิมบางส่วนมีการนำมาประกาศตามมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งพื้นที่ที่ประสงค์จะประกาศหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการประเภทต่างๆ ด้วย โดยต้องจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แนบท้ายการจัดทำแผนที่เป็นไปตามวิธีการรังวัด ในขณะที่มีการประกาศ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ และมีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจในการรังวัดทำแผนที่เพื่อกำหนดหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในที่ดินหวงห้ามประเภทนี้ วัตถุประสงค์ที่สำคัญคือความต้องการในการกำหนดแนวเขตพื้นที่ดินหวงห้ามให้มีความชัดเจน แต่เมื่อเข้าดำเนินการในพื้นที่ที่มีการหวงห้ามตามการประกาศกำหนดพื้นที่โดยประมาณ ก็ยังคงดำเนินการด้วยวิธีการรังวัดทำแผนที่ในขณะนั้นเช่นเดียวกัน แต่ที่ดินหวงห้ามที่มีการรังวัดเพื่อกำหนด น.ส.ล. นั้น

หลักเกณฑ์ในการรังวัดหาพื้นที่การตัดค้ำของราษฎรในพื้นที่ใดบริเวณที่มีการหวงห้าม จะต้องมีการดำเนินการให้ได้ข้อยุติเสียก่อน เช่น การรังวัดเพื่อออก น.ส.ล. ในพื้นที่หวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑ สามารถรังวัดเพื่อออก น.ส.ล. ได้เพียงบางส่วนเฉพาะพื้นที่ทหารที่มีการใช้ประโยชน์แล้ว ในส่วนที่เหลือมีการตัดค้ำก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ เมื่อการรังวัดทำแผนที่ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๘ จนถึงปัจจุบันอยู่บนวิธีการที่แตกต่างกันตามยุคสมัย การรังวัดเพื่อจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนไม่ได้รับความร่วมมือจากราษฎรในพื้นที่ ทำให้ข้อมูลแนวเขตที่ดินหวงห้ามประเภทนี้ ซึ่งราษฎรเห็นว่าทับซ้อนกับที่ดินทำกินยังไม่สามารถดำเนินการเพื่อใช้ตรวจสอบร่วมกันได้

๓.๓.๒ การประกาศหวงห้ามพื้นที่โดยอาศัยอำนาจของฝ่ายปกครองประเภทที่ดินป่าไม้

การประกาศหวงห้ามพื้นที่โดยอาศัยอำนาจของฝ่ายปกครองประเภทที่ดินป่าไม้ เป็นไปในรูปแบบประกาศพื้นที่สงวนโดยประมาณ จนเริ่มมีการจัดทำแผนที่แนบท้าย โดยการประกาศตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ตามด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ จนถึงกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันสำหรับการสงวนหวงห้ามที่ดินป่าไม้ประเภทต่างๆ ซึ่งการดำเนินการรังวัดทำแผนที่เพื่อจัดทำแผนที่แนบท้ายก็ดำเนินการเช่นเดียวกับการหวงห้ามในข้อ (๒.๑) เมื่อรัฐได้กำหนดนโยบายมุ่งรักษาพื้นที่ป่าไม้โดยการกำหนดสัดส่วนเริ่มตั้งแต่ ๕๐ เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ ส่งผลให้การประกาศพื้นที่ป่าไม้ในขณะนั้นซึ่งกำหนดให้มีขั้นตอนต้องทำการรังวัดพื้นที่บริเวณที่จะประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ นั้น เมื่อไม่สามารถดำเนินการได้ตามระยะเวลาที่กำหนด จึงได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการใหม่ให้ประกาศกำหนดพื้นที่โดยใช้ข้อมูลแผนที่ตามผลการจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้เก็บเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรก่อน แล้วจึงทำการรังวัดหลังการประกาศพื้นที่ การดำเนินการด้วยวิธีดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าแนวเขตตามผลการรังวัดไม่สอดคล้องกับแนวเขตที่ประกาศตามกฎหมาย เช่น การใช้แผนที่จำแนกป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒ มาประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ สภาพพื้นที่ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงขั้นตอนที่ต้องดำเนินการต่อไป คือ การออกกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา เพื่อเพิกถอนการประกาศเดิมที่ไม่ถูกต้องและใช้แนวเขตที่มีการรังวัดประกาศใหม่ แต่วิธีการเช่นนี้ ยังไม่มีการดำเนินการให้ครบถ้วน ส่งผลให้มีแนวเขตที่ใช้ในการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่ดูแล ไม่ใช่แนวเขตที่มีผลตามกฎหมาย และหากเป็นกรณีมีการรังวัดตรวจสอบตลอดเวลาตามวิธีการรังวัด ในขณะที่ดำเนินการโดยไม่มีการแก้ไขแผนที่แนบท้ายให้ถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลกระทบทั้งการปฏิบัติหน้าที่ภายในหน่วยงานและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่ต้องใช้แนวเขตป่าไม้แต่ละแห่ง สำหรับการปฏิบัติงานตามภารกิจไม่มีความแน่นอนและชัดเจนไปด้วย

๓.๓.๓ การประกาศกำหนดพื้นที่หวงห้ามทุกประเภท

การประกาศกำหนดพื้นที่หวงห้ามทุกประเภทนั้น ในอดีตเมื่อยังไม่มี การให้สิทธิในการถือครองที่ดิน และประชากรในประเทศยังมีจำนวนน้อย การประกาศพื้นที่ดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ทุกพื้นที่

ต่อมาเมื่อมีการให้สิทธิการถือครองที่ดินแล้ว โดยหลักการเมื่อจะมีการประกาศพื้นที่หวงห้ามบริเวณใด ควรต้องให้ราษฎรในพื้นที่รับรู้ด้วย แต่จากการรวบรวมข้อมูลเท่าที่ตรวจสอบได้ไม่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ คงมีเพียงการปิดประกาศพื้นที่ หรือแจ้งให้ผู้ปกครองท้องที่ประกาศให้ราษฎรที่อยู่อาศัยในพื้นที่ทราบ เพื่อการแสดงสิทธิในที่ดินของตนเท่านั้น แต่ด้วยพื้นฐานความรู้ความเข้าใจราษฎรในอดีตของช่วงเวลาที่มีการประกาศพื้นที่หวงห้ามประเภทต่างๆ ในขณะที่มีการประกาศส่วนใหญ่ไม่สามารถรับรู้เพื่อแสดงสิทธิที่ควรสมควรได้ของตน เมื่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในการครอบครองที่ดินจึงเกิดปัญหาตลอดมา

๓.๓.๔ การประกาศพื้นที่หวงห้ามของแต่ละส่วนราชการทับซ้อนกัน

การประกาศพื้นที่หวงห้ามของแต่ละส่วนราชการทับซ้อนกัน ด้วยระบบการประกาศพื้นที่ในอดีต การรังวัดทำแผนที่เพื่อประกาศพื้นที่ซึ่งวิธีการรังวัดตามยุคสมัย เมื่อปรากฏว่าเป็นการประกาศทับซ้อนกัน เช่น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนป่าสงวนแห่งชาติ การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่ที่มีการเพิกถอนออกจากการกำหนดให้เป็นที่ดินสงวนหวงห้ามฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อรองรับการอพยพของราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ การประกาศป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่นิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ กฎหมายสำหรับการประกาศพื้นที่หวงห้ามแต่ละประเภทดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติให้เป็นการถอนสภาพพื้นที่บริเวณที่มีการประกาศทับซ้อนให้เหลือเพียงการสงวนหวงห้าม ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการในพื้นที่ เช่น หากเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมาย จะสามารถอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำประโยชน์ได้ แต่หากเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เช่น กรณี เขื่อนศรีนครินทร์จะไม่สามารถดำเนินการได้และยังคงเป็นปัญหาอยู่จนถึงปัจจุบัน เป็นต้น

๓.๓.๕ บัญญัติของกฎหมายห้ามมิให้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ป่าอนุรักษ์และไม่มีบทอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์

บัญญัติของกฎหมายห้ามมิให้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินป่าอนุรักษ์และไม่มีบทอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ เช่น กรณีราษฎรที่อยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติจะไม่สามารถครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและสามารถออกเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินของราษฎรได้ ต่อมา เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการบัญญัติห้ามการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งบทบัญญัตินี้ครอบคลุมถึงเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่ประกาศตามกฎหมายฉบับเดิมด้วย ทำให้สิทธิที่ราษฎรควรได้สำหรับที่ดินที่ตนครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่เดียวกันแตกต่างกัน

๓.๓.๖ การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๐

การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ (กมร.) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบดังกล่าวในเรื่องมาตรฐานการรังวัดทำแผนที่ตามระบบสากลที่ต้องดำเนินการทั้งในเรื่องการรังวัดเพื่อกำหนดพื้นที่หวงห้ามเพิ่มเติม การพิจารณาข้อยุติกรณีปัญหาเกี่ยวกับการรังวัด รวมทั้ง การปรับปรุงวิธีการรังวัดเดิมในพื้นที่ที่มีการประกาศหวงห้ามไว้แล้ว โดยผลของกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีให้อยู่ในระบบสากล (กำหนดให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี) ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวที่ไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบในเรื่องการปรับปรุงข้อมูลการรังวัดทำแผนที่ในพื้นที่เดิมที่มีการประกาศไว้แล้ว และตามบทบัญญัติไม่ให้อำนาจในเรื่องการตรวจสอบ การให้ความช่วยเหลือหรือการรับรองแผนที่สำหรับใช้ในการประกาศให้มีผลตามกฎหมาย

๓.๔ ขั้นตอนและกระบวนการกำหนดแนวเขตพื้นที่ของรัฐ และระยะเวลาการดำเนินงาน จนถึงการประกาศใช้เป็นกฎหมายของหน่วยงานบางหน่วยงานที่สำคัญ ที่กระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชน

๓.๔.๑ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย)

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้เพื่อแสดงแนวเขต ที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ และการใช้ประโยชน์ มิใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน การออก น.ส.ล. เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน ตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ในการออก น.ส.ล. ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๘๕๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ โดยที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สามารถออก น.ส.ล. มี ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์) เช่น หนองน้ำ บึง ห้วยลำเลียงสัตว์ ป่าช้า ยกเว้น ที่สาธารณประโยชน์ซึ่งมีสภาพขอบเขตตามธรรมชาติ เช่น ลำน้ำ ลำคลอง ทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ ที่ชายตลิ่ง ลำราง โดยจะออกในนามกระทรวงมหาดไทย

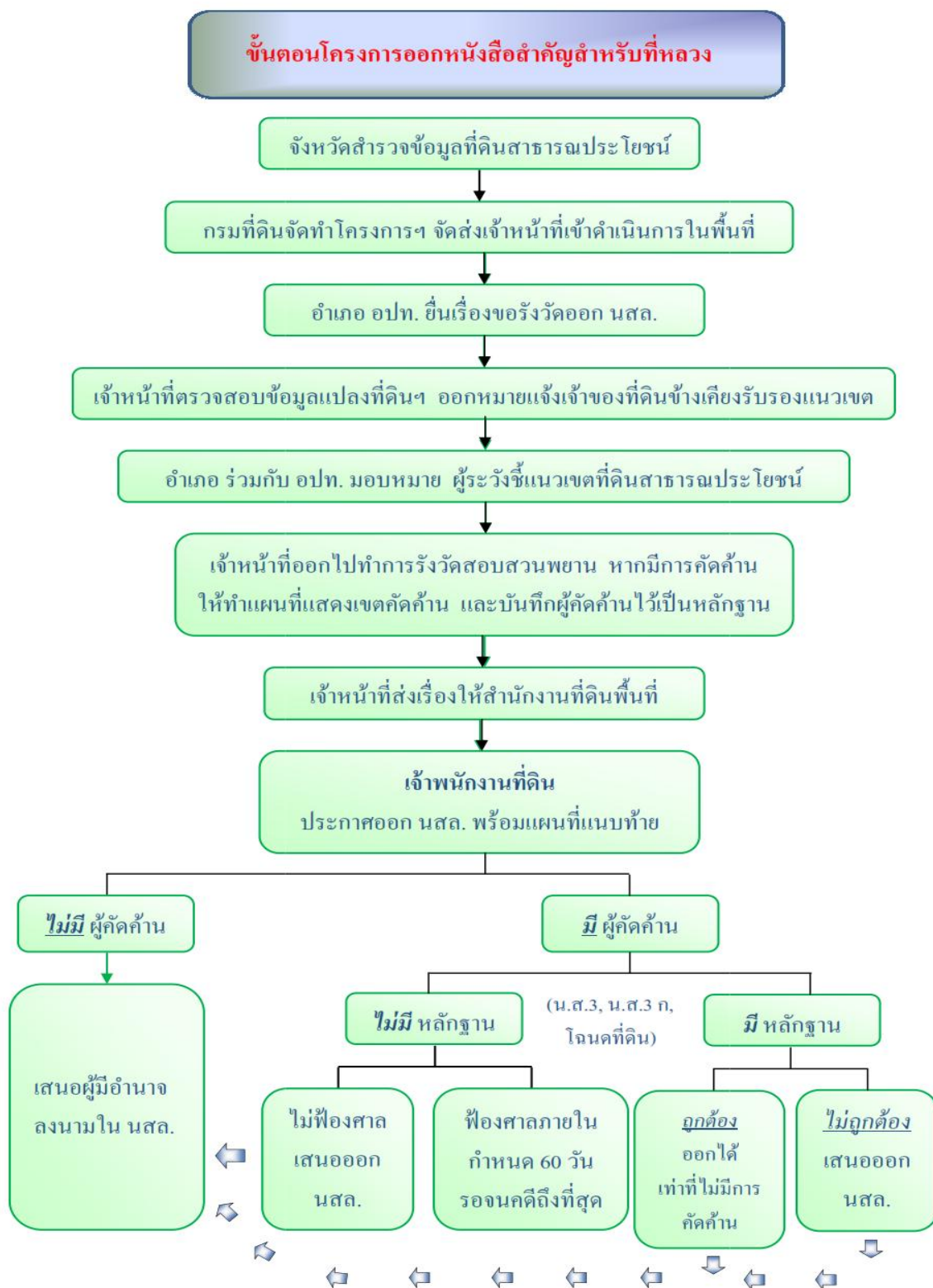
(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่ใช้ในราชการ ที่ดินสงวนหวงห้าม ที่ดินที่รัฐจัดซื้อ ที่ดินที่มีผู้อุทิศให้รัฐ ที่ดินที่ถูกเวนคืนมาเป็นของรัฐ (อ่างเก็บน้ำ คลองชลประทาน) เป็นต้น โดยจะออกในนามกระทรวงการคลัง

การออก น.ส.ล. เป็นมาตรการหนึ่งที่จะป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมิให้ถูกบุกรุกหรือเสื่อมสภาพ อีกทั้งยังสามารถลดปัญหาการพิพาทโต้แย้งเกี่ยวกับแนวเขตระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งไม่มีแนวเขตที่แน่นอน และยังไม่ได้มีการรังวัดทำแผนที่ เพื่อแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ

อีกจำนวนมาก โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๑ - ๒๕๕๒ สามารถดำเนินการออก น.ส.ล.ได้ ๑๗๘,๐๙๔ แปลง เนื้อที่ ๗,๘๑๖,๓๒๑-๑-๙๘ ไร่

สำหรับขั้นตอนกระบวนการงานในการดำเนินการออก น.ส.ล. แสดงตามแผนผัง โดยมี ระยะเวลาดำเนินการอยู่ที่ประมาณ ๒๗๘ - ๔๑๓ วัน น้อยกว่าหรือมากกว่าแล้วแต่กรณี (สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน, ๒๕๕๓)

รูปที่ ๓.๑ แสดงแผนผังแสดงขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง



ที่มา : กรมที่ดิน



หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

₹ 27.00 रु.

จังหวัดขอนแก่น (ม.ค. ๒๕๕๕)

คดีหมายเลขที่ ของศาลแพ่งอาญา มีเลขที่ ๑๗๕, ๑๗๖, ๑๖๑

จากข้อมูลทางกายภาพ ๘ ตัว แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ อธิบดีฯ ทักเตือน

ขอทบทวนข้อมูลฉบับนี้ให้สอดคล้องกับเขตของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท.....

ผู้จัดทำ: นายสมชาย ใจดี
ผู้ตรวจ: นายสมชาย ใจดี

อำเภอ เมือง จังหวัด สุพรรณบุรี ๗ / ๗ / ๖๕

ที่ตีพิมพ์ลงได้เพื่อที่ประมาณ 40 ปี ไร่ ๗

๒๓. ตารางงาน สรุปในคราวประชุมครั้งที่ ๑๘๗/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓

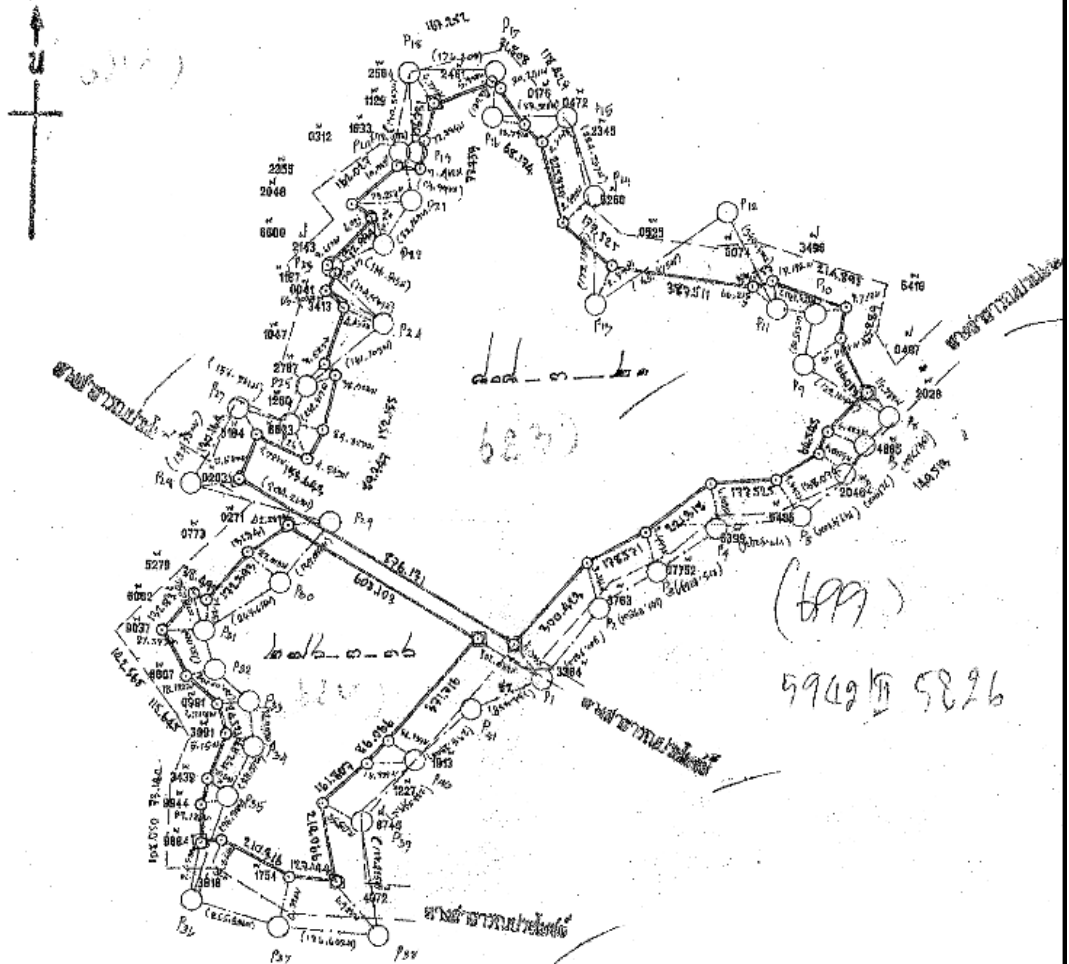
๖. แผนการจัดการรูปแบบพิเศษให้แก่เด็กด้อยโอกาสทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา

หนังสือส่งคำขอร้องไปยัง อธิบดี ณ วันที่ ๑๗ ส.ย. ๒๕๕๓
 ๑๖๒ ๑



၂၀၁၁ ခုနှစ်

เลขที่แผนที่.....
 รายชื่อ.....
 ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด..... ได้บันทึก.....
 วันที่..... พ.ศ. ๒๕๕๐ ชื่อผู้รังวัด..... ข้างรังวัดระดับ.....



แยกที่	เลขที่ดิน	เนื้อที่			สอบสภาพแล้วใช้ได้ ลงนามผู้ตรวจ วันที่
		ไร่	งาน	วา	
9	100	๓	๓	๓๓	[Signature]
๑๕	๑๓๖	๓	๓	๓๓	

เนื้อที่ดินเดิม.....ไร่.....งาน.....วา
 ลงนาม.....ผู้ลงที่หมาย
 (นายสมชาย ใจดี)
 26 ก.ย. 2548 /
 ลงนาม.....ผู้ตรวจ
 (นายสมชาย ใจดี)
 26/ก.ย. 2548 /
 ได้ตรวจแผนที่ถูกต้องตามรายการรังวัดแล้ว
 ลงนาม.....ผู้รังวัด

ที่มา : กรมที่ดิน

จากภาพแสดงให้เห็นการออก น.ส.ล.ว่ามีการกำหนดระบุขอบเขต และตำแหน่งตามรูปแบบที่

๓.๔.๒ การกำหนดอุทยานแห่งชาติ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

อุทยานแห่งชาติ คือ พื้นที่ประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญทางระบบนิเวศวิทยา อันมีความสวยงามที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ ในประเทศไทยมีอุทยานแห่งชาติ จำนวน ๑๒๗ แห่ง เนื้อที่ ๓๘,๘๕๘,๙๑๗ ไร่ (ข้อมูลจากพระราชกฤษฎีกาประกาศอุทยานฯ จนถึงปัจจุบัน)

ในการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ ประเทศไทยได้เริ่มให้ความสำคัญและสำรวจพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ในรูปแบบอุทยานแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ และได้สำรวจและประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกขึ้น คือ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ในวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๕

ขั้นตอนกระบวนการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติอุดมสมบูรณ์สวยงามและเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน ก็สามารถดำเนินการเพื่อประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติได้ โดยมีพระราชกฤษฎีกาและแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ในการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติกระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามความแห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งที่ดินบริเวณที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติจะต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงเมือง

ในการกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ (๑) พื้นที่ที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะรักษาสถานะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ไว้ได้ ซึ่งตามหลักสากลได้กำหนดมาตรฐานไม่น้อยกว่า ๑๐ ตารางกิโลเมตร แต่ทั้งนี้ มิใช่เป็นเกณฑ์ตายตัวขึ้นอยู่กับคุณค่าของพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติเป็นสำคัญ (๒) จะต้องประกอบไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ เช่น ป่าไม้ที่น่าสนใจ มีจุดเด่นที่เป็นเอกลักษณ์หรือมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ หรือมนุษยศาสตร์ และ (๓) จะต้องเหมาะสมต่อการท่องเที่ยว พักผ่อน พักแรม หรือการศึกษาหาความรู้

การประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ มีขั้นตอนในการดำเนินงาน ดังนี้

(๑) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการสำรวจข้อมูลรายละเอียดพื้นที่ที่เหมาะสมในการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เมื่อได้ข้อมูลแล้วนำมาดำเนินการ คือ เจ้าหน้าที่อย่างน้อย ๓ ฝ่าย พิจารณาความเหมาะสมของข้อมูลรายละเอียดของพื้นที่แห่งท้องที่ นำข้อมูลเข้าชี้แจงต่อหน่วยงานในพื้นที่ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล คณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง

(๒) นำข้อมูลเสนอต่อคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติให้ความเห็นชอบ โดยมีข้อมูลประกอบด้วย แผนที่แสดงจุดพิกัดทางภูมิศาสตร์ที่สำคัญในแผนที่โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศหรือแผนที่ปัจจุบันอ้างอิง รายละเอียดผลการสำรวจข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติ ข้อมูลซึ่งเป็นจุดเด่นของการท่องเที่ยวและจุดเด่นทางธรรมชาติพร้อมภาพถ่ายประกอบ แผนการจัดการพื้นที่ที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ โดยทำแผนการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การบริการ การจัดการชุมชน การศึกษาวิจัย และอัตรากำลัง ข้อมูลที่ผ่านความเห็นชอบในระดับพื้นที่แล้ว และไม่มีข้อขัดแย้งกับชุมชนในพื้นที่

(๓) เมื่อคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเห็นชอบแล้ว ผู้ทำหน้าที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติร่วมกับสำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ทำการรังวัดแนวเขตพื้นที่เตรียมการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ

(๔) สำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์จัดทำแผนที่แนบท้ายร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเพื่อประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ

(๕) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเพื่อประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผล คำชี้แจงรายละเอียดและแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

(๖) คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกา พร้อมส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา

(๗) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เชิญผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมชี้แจงรายละเอียด หากไม่ถูกต้องส่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชแก้ไข และส่งคืนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้ง

(๘) เมื่อผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จัดพิมพ์แผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกาจำนวน ๕,๘๐๐ แผ่น เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

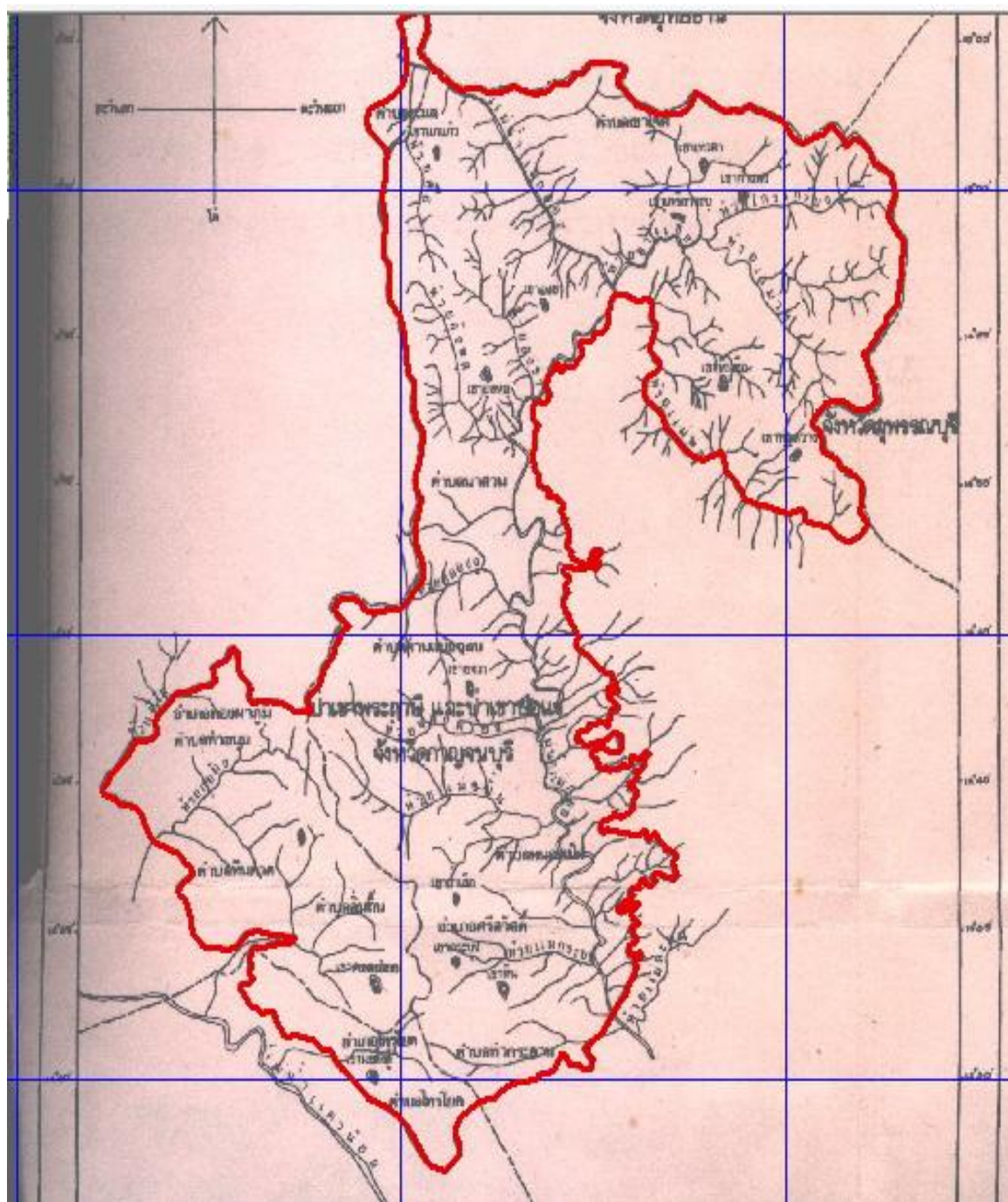
(๙) เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อลงพระปรมาภิไธย

(๑๐) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

(๑๑) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แจ้งเวียนพระราชกฤษฎีกาให้จังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อปิดประกาศให้ประชาชนทราบ และปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

(๑๒) อุทยานแห่งชาติดำเนินการจัดทำป้าย หลักเขตอุทยานแห่งชาติให้ประชาชนทราบว่า เป็นแนวเขตอุทยานแห่งชาติ
(กองอุทยานแห่งชาติ, ๒๕๓๐)

รูปที่ ๓.๓ แสดงรูปแบบที่ แสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้ที่ดินเป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔



ที่มา : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

จากการตรวจสอบข้อมูลการสำรวจพื้นที่จนถึงวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้จัดตั้งหรือกำหนดอุทยานแห่งชาติ ตามขั้นตอนกระบวนการงานในการดำเนินการประกาศพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ มีระยะเวลาดำเนินการอยู่ที่ประมาณ ๓ - ๕ ปี น้อยกว่าหรือมากกว่าแล้วแต่กรณี (สำนักอุทยานแห่งชาติ, ๒๕๕๘)

การประกาศพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติ พบปัญหาในการดำเนินงาน คือ (๑) ความขัดแย้งในการใช้พื้นที่ (๒) ปัญหาการใช้พื้นที่ของหน่วยงานราชการ (๓) ปัญหาการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เพื่อดำเนินการทางธุรกิจการท่องเที่ยว (๔) ปัญหาความคลาดเคลื่อนหรือไม่ชัดเจนเรื่องแนวเขต (๕) ปัญหาด้านนโยบายของรัฐบาล (๖) ปัญหาประชากรเพิ่มมากขึ้นและยากจน (๗) ปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอ (๘) ข้อมูลพื้นฐานไม่เพียงพอ (๙) อุปกรณ์และเทคโนโลยีการดำเนินงานสำรวจพื้นที่ไม่เพียงพอ

(อรพิน ตั้งเสริมวงศ์, ๒๕๕๐)

๓.๔.๓ การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ (กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

ป่าสงวนแห่งชาติ ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ มีจำนวนตามพื้นที่ท้ายกฎกระทรวง จำนวน ๑,๒๒๑ ป่า เนื้อที่ ๑๔๓,๙๒๕,๔๐๔ ไร่ ในพื้นที่ส่วนนี้ได้ทับซ้อนหรือประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จำนวน ๔๘,๐๗๔ ล้านไร่ ทับซ้อนกับเขตปฏิรูปที่ดิน (มอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน) จำนวน ๓๐.๓๗ ล้านไร่ คงเหลือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ จำนวน ๖๓.๒๕ ล้านไร่

การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยการออกกฎกระทรวง หรือเรียกกันว่า “การสงวนป่า” มีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

(๑) สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ จัดทำแผนที่แสดงอาณาเขตป่าจากแผนที่จำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะมีการรังวัดหมายแนวเขตป่าไม้โดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ทำการส่งกล้องจดระยะและมุมเข็มทิศในสมุดจดรายการรังวัด (Field Book) พร้อมกับการปักหลักเขต ติดป้ายป่าสงวนแห่งชาติ ถากต้นไม้ประทับตราครุฑ ทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตอื่นๆ และทำการสำรวจเบื้องต้นสภาพป่า ลักษณะภูมิประเทศ ชนิดไม้ ฯลฯ

(๒) เมื่อสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ ดำเนินการตามข้อ ๑ แล้วเสร็จส่งหลักฐานการดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของแนวเขตการปกครอง เช่น ชื่อหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ แนวเขตอำเภอ แนวเขตจังหวัด และรายละเอียดอื่นในแผนที่ แล้วรายงานกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณากำหนดป่าสงวนแห่งชาติ

(๓) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ ขอกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ให้กรมป่าไม้ตรวจสอบและจัดพิมพ์แผนที่แสดงอาณาเขตป่าสงวนแห่งชาติ

(๔) กรมป่าไม้ส่งแผนที่แสดงอาณาเขตป่าสงวนแห่งชาติให้หน่วยงานราชการต่างๆ ตรวจสอบว่ามีพื้นที่อยู่ในข่ายที่จะขอกันออกหรือไม่ โดยรอผลการตรวจสอบดังกล่าว ๓๐ วัน แล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ ตามที่กรมพัฒนาที่ดินทักท้วงหรือหน่วยงานอื่นขอให้กันพื้นที่ออก (ถ้ามี)

และให้เจ้าหน้าที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ และจังหวัดตรวจสอบความถูกต้องของชื่อหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ แนวเขตจังหวัด และรายละเอียดอื่นๆ ในแผนที่อีกครั้ง

(๕) กรมป่าไม้จัดพิมพ์แผนที่ท้ายร่างกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ

(๖) กรมป่าไม้เสนอร่างกฎกระทรวงพร้อมด้วยแผนที่ท้ายร่างกฎกระทรวง บันทึกหลักการและเหตุผลของการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณา

(๗) เมื่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นชอบแล้ว ก็ส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีสั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจสอบร่างกฎกระทรวง

(๘) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งกรมป่าไม้ให้ส่งผู้แทนไปร่วมประชุมพิจารณา ร่างกฎกระทรวง

(๙) กรมป่าไม้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ รับผิดชอบตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทักท้วง

(๑๐) ผู้ว่าราชการจังหวัดและสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ที่รับผิดชอบ แจ้งการตรวจสอบตามที่กรมป่าไม้ให้ตรวจสอบตามข้อ ๙ กรมป่าไม้แจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ เพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง

(๑๑) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รายงานผลการพิจารณาร่างกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๑๒) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งมติคณะรัฐมนตรีให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบ เพื่อลงนามในกฎกระทรวง

(๑๓) กรมป่าไม้จัดพิมพ์กฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง

(๑๔) กรมป่าไม้เสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณาลงนามในกฎกระทรวง

(๑๕) การส่งกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง

๑) จัดหนังสือส่งสำเนากฎกระทรวงพร้อมแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒) ส่งสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง พร้อมด้วยแบบคำร้องของผู้อ้างว่ามีสิทธิ หรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่

เตรียมดำเนินการปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่นั้น

(๑๖) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้กรมป่าไม้ทราบ การประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา

(๑๗) กรมป่าไม้แจ้งให้จังหวัดทราบ การประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา

(๑๘) เจ้าหน้าที่จังหวัดท้องที่ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยให้เห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น

(๑๙) อธิบดีกรมป่าไม้ส่งสำเนากฎกระทรวงพร้อมแผนที่ท้ายกฎกระทรวงให้สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ และหน่วยงานในกรมป่าไม้ทราบ

(๒๐) กรมป่าไม้เสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งกรรมการอื่นสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ

(๒๑) กรมป่าไม้เสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ พร้อมเสนอสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒๒) กรมป่าไม้ส่งประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ และสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ เพื่อปิดประกาศต่อไป

ตามขั้นตอนกระบวนการงานในการดำเนินการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ จาก (๑) - (๒๒) มีระยะเวลาดำเนินการอยู่ที่ประมาณ ๒ - ๕ ปี น้อยกว่าหรือมากกว่าแล้วแต่กรณี

(สำนักจัดการที่ดินป่าไม้, ๒๕๕๘)

รูปที่ ๓.๔ แสดงรูปแบบที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ

๓.๔.๔ การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕ กำหนดไว้ว่า การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรม เป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญ ในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึง เฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การดำเนินงานในกระบวนการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นการให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นได้ สิทธิในการถือครองที่ดินที่ไม่เกินกว่ากฎหมายกำหนดจะไม่ส่งผลกระทบแต่อย่างใด แต่หากพื้นที่ดังกล่าวมีพื้นที่รกร้างว่างเปล่า ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้น หากไม่มีเอกสารสิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด คือแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ก็ไม่สามารถจะนำไปออกโฉนดที่ดิน โดยการเดินสำรวจได้ ดังนั้น ในครั้งนี้จึงนำขั้นตอนการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เห็นว่าการดำเนินการมีความล่าช้า เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน ตามรูปที่ ๒.๕ ที่แสดงแผนผังการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินและแผนผังขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

ในปัจจุบันมีการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๕๔.๒ ล้านไร่ ในท้องที่ ๗๑ จังหวัด

รูปที่ ๓.๕ แสดงแผนผังขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

ขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (รวมระยะเวลาประมาณ ๔๐๕ วัน)

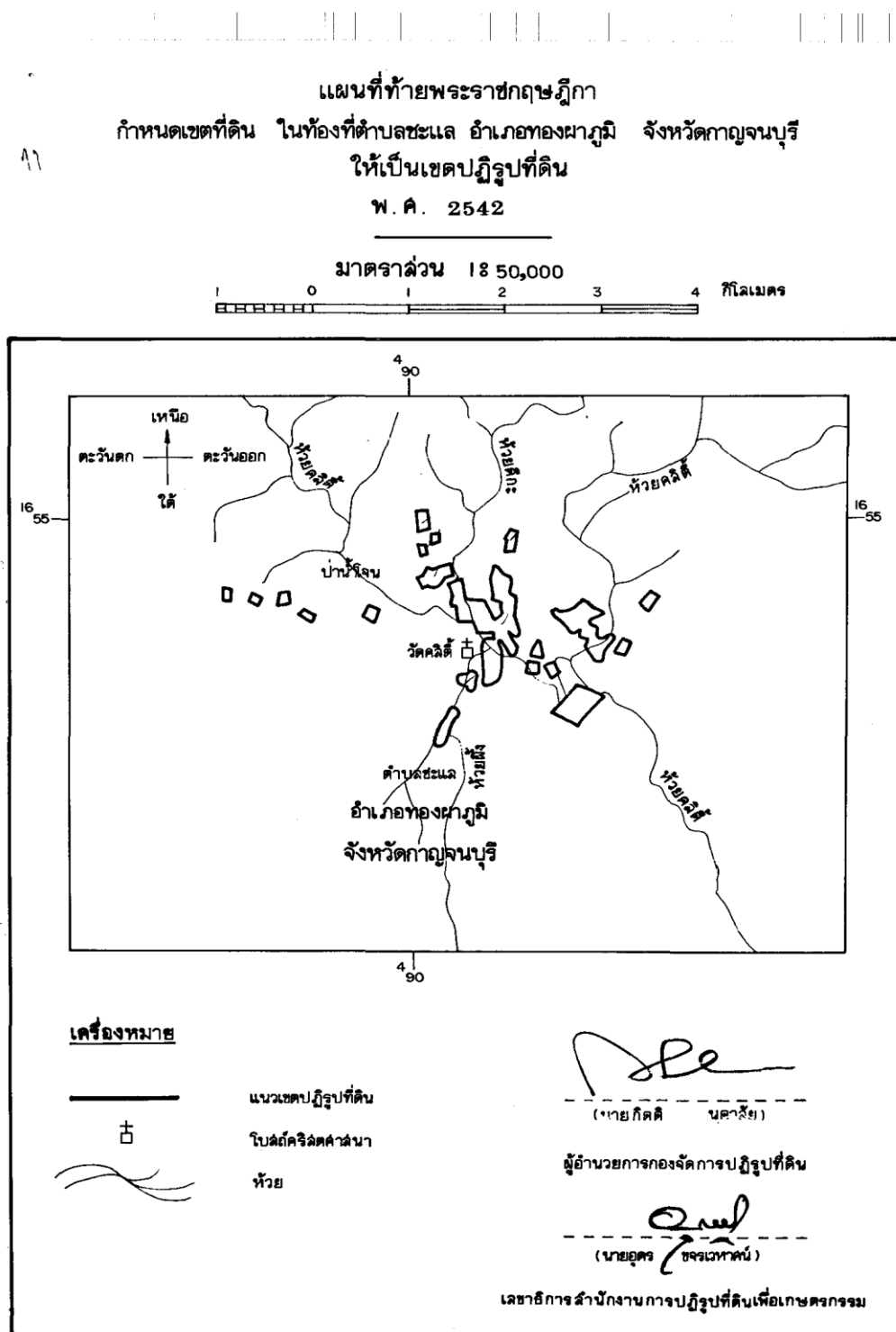
ผังกระบวนการ	รายละเอียด	ระยะเวลา (วัน)	หมายเหตุ
๑. จัดทำแผนที่ทำร่าง พ.ร.ฎ.	- สํารวจข้อมูล เอกสารประกอบ - ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	๖๐	ตรวจสอบเขตการปกครอง/ การทับซ้อนกับกฎหมายอื่น
๒. จัดทำร่าง พ.ร.ฎ. เสนอ รมว. ลงนามเพื่อส่ง สลก.	- จัดทำร่าง พ.ร.ฎ. (๑๕ วัน) - เสนอ รมว.ลงนาม (๑๕ วัน)	๓๐	
๓. เสนอร่าง พ.ร.ฎ.	- สลก.กลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอ ครม. (๑๕ วัน) - ครม.อนุมัติหลักการ ส่งร่างฯ ให้ สลก. (๑๕ วัน)	๓๐	กรณีป่า E /โครงการ ๔ ภาค ส่ง สลก.โดยตรง (ครม.อนุมัติ หลักการไว้แล้ว)
๔. สลก.ตรวจพิจารณาร่าง พ.ร.ฎ.	- สลก.กลั่นกรองเรื่องเพื่อเตรียมประชุม (๖๐ วัน) - ประชุม ๑ วัน - สลก.แจ้งผลการประชุมพร้อมข้อแก้ไข	๖๐ (๑-๒ เดือน)	
๕. ส.ป.ก.แก้ไขแผนที่ทำยา	- ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ/รับรองแนวเขต (๓๐ วัน) - แก้ไขรายละเอียดในแผนที่ (๓๐ วัน) - จัดทำแผนที่ ๑๒ แผ่น ส่ง สลก. - แจ้ง สลก.ยืนยันร่างที่ผ่านการตรวจพิจารณา (๓๐ วัน) - สลก.ส่งร่างที่ตรวจแก้แล้วให้ สลก.	๙๐	ระยะเวลาขึ้นอยู่กับ การตรวจสอบและแจ้งผลของ หน่วยงานอื่น
๖. เสนอ ครม.เห็นชอบ	- สลก.ส่งร่างที่ตรวจแก้แล้วให้ กษ./กษ.ยืนยันร่างไป สลก. (๔๕ วัน) - สลก.กลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอ ครม. (๑๕ วัน) - ครม.เห็นชอบ (๑๕ วัน) - ส.ป.ก.จัดส่งแผนที่ทำยา	๗๕	-กรณีเป็นรัฐบาลชุดเดียวกับที่อนุมัติ หลักการไม่ต้องเสนอครม.เห็นชอบ -กรณีเป็นรัฐบาลชุดเดียวกันแต่ เปลี่ยน รมว.กษ.ต้องให้ รมว.กษ. ยืนยัน โดยไม่ต้องเข้า ครม. -กรณีเป็นรัฐบาลคนละชุดกับที่อนุมัติ หลักการต้องเสนอครม.เห็นชอบ
๗. นำขึ้นทูลเกล้าฯ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	- สลก. นำขึ้นทูลเกล้าฯ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา	๖๐	

พ.ร.ฎ. : พระราชกฤษฎีกา
 กษ. : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 สลก. : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 ครม. : คณะรัฐมนตรี
 สลก. : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 ส.ป.ก. : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 รมว. : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามขั้นตอนกระบวนการในการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน มีระยะเวลา
 ดำเนินการอยู่ที่ประมาณ ๔๐๕ วัน น้อยกว่าหรือมากกว่าแล้วแต่กรณี

รูปที่ ๓.๖ แสดงรูปแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน



ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากรูปที่ ๓.๕ - ๓.๖ จะเห็นได้ว่า การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน มีขั้นตอนดำเนินการหลายตอนใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน มีการกำหนดให้มีแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาและถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย

๓.๕ ปัญหาในการกำหนดแนวเขตที่ดิน แนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย ที่ผ่านมา และตัวอย่างการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานโดยใช้ระบบการบริหารจัดการตามศักยภาพของพื้นที่ในต่างประเทศ

๓.๕.๑ ปัญหาในการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทย

จากที่กล่าวมาในการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทย ให้เป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ เช่น กำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ มีการกำหนดกระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติงานออกมาร้อยรัดกุมครบถ้วนแล้วก็ตาม หรือแม้แต่การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นการให้สิทธิกับประชาชน ก็ล้วนแต่มีปัญหากระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาได้ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) แนวเขตที่กำหนดมีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ : โดยจะเห็นได้จากการกำหนดพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติบางพื้นที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้มอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว อย่างเช่นในเขตพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดลำปาง จังหวัดราชบุรี และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

(๒) แนวเขตที่กำหนดมีความผิดพลาด ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง : ซึ่งในสภาพปัญหานี้สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ปัญหา คือ

๒.๑) การไม่ยอมรับ พบว่า ในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่ดำเนินการมานั้น ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่กระทบกับสิทธิในที่ดินของเขาไม่ยอมรับกฎหมายที่ประกาศออกมา เพราะส่วนหนึ่งได้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินภายในแนวเขตพื้นที่ที่ประกาศนั้นมาอย่างยาวนาน มีข้อโต้แย้ง เรียกร้องให้รัฐต้องแก้ไขปัญหายังต่อเนื่อง

๒.๒) ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง เช่น การกำหนดอุทยานแห่งชาติ จะต้องไม่มีผู้มีสิทธิในที่ดินที่ถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ขอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่กระบวนการและขั้นตอนกำหนดให้มีการตรวจสอบอย่างครบถ้วน แต่ก็ยังมีการประกาศพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่อันมีสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชน ในบางพื้นที่สังคมและวัฒนธรรมของประชาชนที่อยู่ร่วมกับพื้นที่ป่า หรือได้มีการตั้งชุมชนในพื้นที่เหล่านั้นมาอย่างยาวนาน การกำหนดและประกาศแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐก็ยังไปทับซ้อนพื้นที่ของเขา รวมไปถึง แนวเขตที่กำหนดเป็นการกำหนดอย่างกว้างๆ ผู้อ่านประกาศที่กำหนดพื้นที่ไม่ทราบถึงข้อเท็จจริงว่าครอบคลุมถึงพื้นที่ใด ถึงแม้รู้ก็ไม่มีแนวทางที่จะแก้ไขด้วยตัวเองได้ จึงต้องให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นช่วยเหลือ

๒.๓) แนวเขตที่กำหนดล้าสมัย การกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มักใช้ภาพแผนที่เส้นชั้นความสูง (Contour Line) หรือเส้นที่แสดงลักษณะความสูงต่ำของพื้นที่มาเป็นตัวกำหนด ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในพื้นที่จริงที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา

การกำหนดแนวเขตดังกล่าวที่ล้าสมัยแต่ยังมีการใช้อยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งได้มีวิวัฒนาการระบบแผนที่ที่สามารถรู้จุดพิกัดได้ในพื้นที่จริง ก็ยังมีได้นำมาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่ดำเนินการไปแล้ว

(๓) ความล่าช้าในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยจะเห็นได้ว่าตามขั้นตอนกระบวนการที่กำหนด ที่เริ่มต้นจากการสำรวจข้อมูลในพื้นที่เบื้องต้น นำมาพิจารณาส่งให้คณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา จนถึงประกาศในราชกิจจานุเบกษาในแต่ละพื้นที่จะใช้ระยะเวลานานมาก ตั้งแต่ ๑ - ๕ ปี แล้วแต่กรณีที่พบปัญหาการดำเนินงาน ทำให้ชุมชนได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ณ ปัจจุบันที่ประกาศใช้

๓.๕.๒ แนวทางการแก้ไขปัญหาการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทยที่ผ่านมา

๑) เร่งรัดการรังวัดทำแผนที่แนวเขตของรัฐที่ใช้การบรรยายหรือใช้แผนที่สังเขปในการกำหนดพื้นที่ เพื่อการหวงห้ามให้ดำเนินการในเรื่องการรังวัดทำแผนที่ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ (กมร.) กำหนดตามแนวเขตที่ผ่านการตกลงร่วมกันแล้วของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ดังกล่าวในรูปคณะทำงานเพื่อให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่มีข้อโต้แย้ง

๒) พื้นที่ที่มีการหวงห้ามตามแผนที่แนบท้ายกฎหมายต้องดำเนินการตรวจสอบแนวเขตด้วยวิธีการรังวัดทำแผนที่ตามมาตรฐานที่ กมร.กำหนด โดยรังวัดแนวเขตจากข้อมูลผลการรังวัดเดิมที่มีทั้งหมดบริเวณใดที่มีปัญหาต้องกำหนดให้มีการพิจารณาร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้ข้อมูลตามความเป็นจริงให้ได้ข้อยุติก่อนทำการรังวัด หากปรากฏว่าแนวเขตที่ทำการรังวัดใหม่ไม่สอดคล้องกับแผนที่ท้ายกฎหมาย ให้ดำเนินการเพิกถอนและประกาศพื้นที่หวงห้ามตามแนวเขตที่มีการรังวัดใหม่

๓) กรณีพื้นที่ทับซ้อนให้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการรังวัดทำแผนที่ ประวัติและเหตุผลในการประกาศพื้นที่ หากปรากฏว่าต้องมีการรังวัดทำแผนที่ใหม่เพื่อให้ตรวจสอบได้ให้ดำเนินการตามมาตรฐานที่ กมร. กำหนด

๔) การเพิ่มเติมแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือการยกฐานะให้เป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้สามารถกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ อัตราค่าจ้าง งบประมาณ และบทลงโทษ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีความชัดเจน มีสภาพบังคับใช้ได้ดีกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยในเรื่องอำนาจหน้าที่บัญญัติให้สามารถตรวจสอบและพิจารณารับรองหรือสั่งให้แก้ไขผลการรังวัดทำแผนที่ของทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรังวัดได้ เช่น การตรวจสอบและพิจารณาความถูกต้องของแผนที่ในกรณีที่มีการประกาศพื้นที่ทับซ้อน การตรวจสอบและให้คำรับรองผลการรังวัดเพื่อจัดทำแผนที่แนบท้ายกฎหมาย ซึ่งเมื่อให้คำรับรองแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ต้องพิจารณาในส่วนนี้อีก เนื่องจากกระบวนการดำเนินการจะต้องผ่านคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการรังวัดทำแผนที่ ซึ่งจะทำให้กระบวนการในการประกาศพื้นที่หวงห้ามหรือการปรับปรุงแผนที่ในพื้นที่ที่หวงห้ามตามที่กฎหมายกำหนดสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

๓.๕.๓ การแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติโดยใช้ระบบการบริหารจัดการตามศักยภาพของพื้นที่ในต่างประเทศ

การบริหารจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติของแอฟริกาใต้ (SANParks)

การบริหารจัดการพื้นที่อุทยานในแอฟริกาใต้สะท้อนภาพการคิดทบทวนการจัดหรือจำแนก พื้นที่อุทยานครูเกอร์ (KRUGER) ในอดีตเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาซับซ้อน การบริหารจัดการอุทยานครูเกอร์ในปัจจุบันดำเนินการตามการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ที่ให้ความสำคัญทั้งในแง่ความจำเป็นของการสงวนความหลากหลายทางชีวภาพ Biodiversity การหารายได้เพื่อการรักษาระบบนิเวศของเศรษฐกิจชุมชน การปรับสมดุลของดิน โดยการเสนอให้ Greater Lebombo Conservancy (GLC) เป็นพื้นที่กันชนของโมซัมบิก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีโอกาสพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว เนื่องจากการคมนาคมที่สะดวกขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว การพัฒนาสภาพเศรษฐกิจตามแผนการปรับพื้นที่ให้พื้นที่ป่าที่อยู่ติดเขตถูกตัดออกเพื่อปรับทัศนทัศน์และป้องกันการรบกวนต่างๆ การปรับปรุงพื้นที่ท่องเที่ยว GLC ซึ่งเป็นพื้นที่ด้านทิศใต้ของครูเกอร์ที่เชื่อมต่อกับจังหวัดลิมโปโปและมปูมาลังกา การพัฒนาภายในพื้นที่ชายขอบของมาปูโต โดยพิจารณาตามสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ที่ตั้งอยู่บนกระแสน้ำที่สามารถพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางน้ำที่เชื่อมต่อกับครูเกอร์ สวาซิแลนด์ และมาปูโต ซึ่งขณะนี้พื้นที่นี้ได้รับความนิยมนักท่องเที่ยวอย่างมาก การบริหารจัดการดังกล่าวให้ความสำคัญทั้งในเรื่องการรองรับสิทธิในที่ดินของชุมชน การปรับแผนเศรษฐกิจในการจัดการพื้นที่ครูเกอร์ตามศักยภาพของพื้นที่นั้น ดำเนินการทั้งเรื่องการใช้ทรัพยากรเพื่อรองรับการท่องเที่ยวด้วยการอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ซึ่งเป็นการให้โอกาสชุมชนในการแบ่งปันผลประโยชน์ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์โดยการกำหนดให้เป็นเขตกันชน กำหนดจุดตั้งแคมป์ การกำหนดทางเข้าในบริเวณขอบเขตที่จำแนกสำหรับการพัฒนา การกำหนดพื้นที่และวิธีการเพื่อป้องกันภัยคุกคามจากแรดและช้างป่าในสัดส่วนที่เหมาะสม

การจำแนกพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ KRUGER ตามแผนการบริหารจัดการพื้นที่สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ACT ๕๗ ค.ศ. ๒๐๐๓ (ACT คือ กฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ หรือการกระทำ) ซึ่งระบุให้อำนาจการบริหารจัดการพื้นที่ อาจจะเปลี่ยนจากแผนการบริหารจัดการที่กำหนดไว้โดยข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรี โดยอำนาจในการบริหารจัดการรวมถึงการจำแนกพื้นที่การใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ซึ่งต้องเป็นไปตามจุดประสงค์ของพื้นที่แต่ละส่วนในเขต ZONE ที่จะดำเนินการในหลายๆ เขตด้วย ซึ่งแตกต่างจากแผนเดิมที่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องอนุรักษ์ (สิ่งมีชีวิตหลากหลาย) รวมทั้งสิ่งมีชีวิตต่างๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติให้คงอยู่ได้เพียงอย่างเดียว

การให้นิยามของแต่ละพื้นที่ตาม Venter (ต้นไม้และสัตว์คล้ายคลึงกัน) เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๐ การจำแนกเขตใน KRUGER คำนึงถึงต้นไม้และสัตว์คล้ายคลึงกับการจำแนกของ Joubert ใน ค.ศ. ๑๙๘๖ ที่เน้นการจำแนกพื้นที่ป่าตามสภาพพื้นที่ตามคำนิยามโดย DR.GERTENBACH จะเห็นได้ว่าการจำแนกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ KRUGER ที่ผ่านมาให้ความสำคัญในเรื่องระบบนิเวศสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในเขตของ KRUGER การปรับเปลี่ยนในเรื่องการจำแนกพื้นที่หรือกำหนดให้เป็นเขตสันหนาทตามแบบ Venter และในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ในรูปแบบโครงการเพื่อสร้างระบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จะถูกนำมาใช้

ที่ KRUGER เพื่อให้สามารถบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งการบริหารจัดการโดยใช้การ
 จำแนกพื้นที่แบบใหม่นี้ในพื้นที่อนุรักษ์ย่อมมีข้อได้เปรียบ แต่อย่างไรก็ตาม การจำแนกเป็นเขตสันหนนาการ
 คิดเป็นพื้นที่น้อยกว่า ๑% ของพื้นที่ KRUGER ทั้งหมดที่จะถูกรบกวนแนวคิดการพัฒนาด้วยวิธีการจำแนก
 พื้นที่ดังกล่าวของ KRUGER ขณะนี้ก็ยังขาดแผนของการเงินและสังคมในการดำเนินการจึงยังคงมี
 ผลกระทบมาถึงทุกวันนี้ เนื่องจาก KRUGER เป็นสัญลักษณ์ของแอฟริกาใต้ เป็น ๑ ใน ๓ วนอุทยานใหญ่
 ที่สุดของแอฟริกาใต้ (๑๘,๙๘๙ ตารางกิโลเมตร) มีคนอาศัยอยู่อย่างน้อย ๓ ล้านคน ตามแนวเขตอุทยาน
 การบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่าย โดยการปรับเปลี่ยนรูปแบบเพื่อหารายได้รองรับการแก้ไข
 ปัญหา

KRUGER อยู่ในแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวระหว่างเขตแดนด้านเหนือ KWAZULU-NATAL
 โมซัมบิก และฝั่งตะวันออกของสวาซิแลนด์ ซึ่งระบบนิเวศของ KRUGER ยังระบุไม่ได้ว่าเป็นระบบนิเวศ
 ในโมซัมบิกและซิมบับเว การข้ามพรมแดนเพื่อทำสิ่งผิดกฎหมาย เช่น การล่าแรด มีแรดมากกว่า ๔๐๐ ตัว
 ถูกล่าในแอฟริกาใต้และส่วนมากมักมาจากโมซัมบิก การล่าช้างก็เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านและ
 ข้ามเข้าสู่ KRUGER ปัญหาดังกล่าวควรนำมาพิจารณาใหม่หากมีการจำแนกพื้นที่ เพื่อป้องกันการล่าและ
 ทำร้ายแรดในเขตอุทยานซึ่งเป็นปัญหาที่มีมาตั้งแต่อดีต และต่อมาจนถึงศตวรรษที่ ๒๑ ส่วนหนึ่งเกิดจาก
 ความกดดันของสถานภาพทางสังคมและการเงินในแอฟริกาใต้ การบริหารจัดการพื้นที่ได้มีการจัดการ
 พื้นที่ส่วนใหญ่ทางตอนใต้ของ KRUGER เพื่อส่งเสริมในเรื่องการท่องเที่ยวระดับกลางและสูง เช่น การจัด
 กิจกรรมเดินเที่ยวป่า ๑ วัน เนื่องจากพื้นที่ทางด้านใต้ของอุทยานเหมาะแก่การท่องเที่ยวรูปแบบดังกล่าว
 มากกว่าทางด้านเหนือ

การแก้ไขปัญหาผู้ยากไร้ที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติของแอฟริกาใต้ (SANParks) ซึ่งต้อง
 ตรวจสอบพิสูจน์เพื่อรับรองสิทธิการอยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ ในกรณี
 ของอุทยานแห่งชาติ KRUGER พื้นที่ ๖๐ % ที่ได้รับการพิจารณาตรวจสอบพิสูจน์ตามหลักเกณฑ์โดยใช้สภาพ
 ความเป็นจริงของพื้นที่ในการรับรองสิทธิลักษณะเดียวกับการกำหนดพื้นที่ให้ใช้ประโยชน์ที่ใช้การแบ่งแยก
 สี่ผืนในการบริหารจัดการ ซึ่งพื้นที่ใดที่มีการพิจารณาแล้วจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แนวทางดังกล่าวนี้
 จึงยังคงเป็นปัญหาอยู่ ขณะนี้พื้นที่กว่า ๕๐๐,๐๐๐ เฮกตาร์ ในเขตอุทยานแห่งชาติ KRUGER ได้ถูกบริหาร
 จัดการแตกต่างอย่างสิ้นเชิงในอดีต ตามข้อมูล SANParks อุทยานแห่งชาติ KRUGER ถูกล้อมรอบโดย
 ๑๘๑ หมู่บ้าน มีประชาชนอาศัยกว่า ๓ ล้านคน ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ตามกฎหมายจะได้รับประโยชน์ จากการ
 บริหารจัดการของ SANParks ซึ่งเป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดในเรื่อง “การติดต่อสื่อสารกับสังคม” โดย
 พื้นที่ที่จะได้รับสิทธิเพิ่มเติมประกอบด้วย พื้นที่เขตรอบอุทยานสามารถขยายเข้าไปในพื้นที่อุทยานได้ ๒
 กิโลเมตร พื้นที่สาธารณประโยชน์ขยายออกจากแนวเขตอุทยานได้อีก ๓ กิโลเมตร และขยายเข้าไปในเขต
 อุทยานได้อีก ๕ กิโลเมตร โดยพื้นที่เหล่านี้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ KRUGER ให้เป็นไปในรูปแบบ
 ข้อตกลงการบริหารจัดการร่วมกับชุมชนในด้านการร่วมทุน พื้นที่โดยรอบ ๒ กิโลเมตร จากแนวเขต
 อุทยาน ในลักษณะเขตกันชนของอุทยานนั้น พื้นที่ที่ใช้ในการสร้างโอกาส สร้างอาชีพภายในชุมชน โอกาส
 พัฒนาพื้นที่ได้รวมถึงการจัดการศูนย์สันหนนาการท่องเที่ยว เช่น แค้มป์, ที่ปิกนิก, จุดชมวิว, ที่จอดรถ
 และกิจกรรมต่างๆ ความพยายามในการสื่อสารกับชุมชนเพื่อให้ได้รับการยอมรับ ด้วยเหตุนี้พื้นที่ ๒

กิโลเมตร ที่เชื่อมต่ออุทยานได้จัดทำตามนโยบายของกรมสิ่งแวดล้อมเรื่องพื้นที่กันชนในด้านการพัฒนาสังคมและการเงินเพื่อยกระดับความเป็นอยู่โดยการแบ่งปันผลประโยชน์ การจำแนกพื้นที่ได้รวมถึงการจัดการพื้นที่ตามแบบดั้งเดิมและยึดหลักของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในวนอุทยาน KRUGER ด้วย

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในปัจจัยของเศรษฐกิจแอฟริกาใต้ การจำแนกพื้นที่ระหว่างจังหวัดต่างๆ ของ KRUGER เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและสร้างความมั่นใจว่าทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ผลประโยชน์ที่ได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่นำพาความเจริญด้านต่างๆ สู่พื้นที่ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจดีขึ้น และลดความยากจนของผู้คนได้ แผนการปรับพื้นที่ของ KRUGER ทั้งภายนอกและภายในพื้นที่โดยการให้การจำแนกพื้นที่จึงให้ความสำคัญทั้งเรื่องการสร้างรายได้จากการจำแนกตามศักยภาพของพื้นที่ที่สามารถพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว และความสำคัญในด้านการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพทางช่องทางการทำข้อตกลง การบังคับใช้กฎหมาย โดยการรวมพื้นที่อนุรักษ์ระหว่างประเทศซึ่งเริ่มดำเนินการในศตวรรษที่ ๒๑ ส่งผลให้สามารถยกระดับความเป็นอยู่ สังคมและเศรษฐกิจของชุมชนในพื้นที่

(ที่มา : Revised Zoning System Kruger National Park, ๒๐๐๓)

จากการศึกษาถึง ความสำคัญของการจัดทำแนวเขต สภาพปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวเขตที่ดิน สรุปผลได้ ดังนี้

การกำหนดแนวเขตพื้นที่ โดยวัตถุประสงค์หลักเป็นไปเพื่อให้รู้ขอบเขตสำหรับการแบ่งสันปันส่วนระหว่างกัน ซึ่งได้กำหนดแนวเขตของประเทศ และในประเทศโดยเป็นการแบ่งพื้นที่สำหรับกิจการต่างๆ และการจัดจงบอยู่อาศัยทำกินของราษฎรในพื้นที่ การกำหนดพื้นที่นอกเหนือจากคำบรรยายสภาพพื้นที่แล้ว การจัดทำแผนที่ประกอบการหวงห้ามก็มีความสำคัญอย่างมาก หน่วยงานของรัฐได้กำหนดพื้นที่หวงห้ามในแต่ละหน่วยงานขึ้นตามรูปแบบต่างๆ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว ต้องใช้ทั้งแนวเขตและสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่มีการหวงห้ามเป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหา

การประกาศกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐแบ่งแยกออกตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐได้เป็น ๒ ประเภท คือ ๑) เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ ทั้งแก่รัฐและแก่ประชาชน และ (๒) เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

จากที่กล่าวมาในการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทย ให้เป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ เช่น กำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ มีการกำหนดกระบวนงาน และขั้นตอนการปฏิบัติงานออกมารัดกุมครบถ้วนแล้วก็ตาม หรือแม้แต่การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นการให้สิทธิกับประชาชน ก็ล้วนแต่มีปัญหากระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาได้ ๓ ประการ ดังนี้

๑. แนวเขตที่กำหนดมีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ
๒. แนวเขตที่กำหนดมีความผิดพลาด ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ซึ่งในสภาพปัญหานี้สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ปัญหาย่อย คือ
 - ๒.๑ การไม่ยอมรับ
 - ๒.๒ ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง
 - ๒.๓ แนวเขตที่กำหนดล้าสมัย
๓. ความล่าช้าในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหากำหนดแนวเขตพื้นที่ดินของประเทศไทยที่ผ่านมา ที่ได้เสนอเพื่อดำเนินการ คือ ๑) เร่งรัดการรังวัดทำแผนที่แนวเขตของรัฐตามมาตรฐานที่กำหนด ตามแนวเขตที่ผ่านการตกลงร่วมกันแล้วของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในรูปคณะทำงาน ๒) พื้นที่ที่มีการหวงห้ามตามแผนที่แนบท้ายกฎหมายต้องดำเนินการตรวจสอบแนวเขตด้วยวิธีการรังวัดทำแผนที่ตามมาตรฐานที่กำหนด บริเวณใดที่มีปัญหาต้องกำหนดให้มีการพิจารณาร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้ข้อมูลตามความเป็นจริงให้ได้ข้อยุติก่อนทำการรังวัด หากปรากฏว่าแนวเขตที่ทำการรังวัดใหม่ไม่สอดคล้องกับแผนที่ท้ายกฎหมาย ให้ดำเนินการเพิกถอนและประกาศพื้นที่หวงห้ามตามแนวเขตที่มีการรังวัดใหม่ ๓) กรณีพื้นที่ทับซ้อนให้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการรังวัดทำแผนที่ ประวัติและเหตุผลในการประกาศพื้นที่ หากปรากฏว่าต้องมีการรังวัดทำแผนที่ใหม่เพื่อให้ตรวจสอบได้ให้ดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนด ๔) การเพิ่มเติมแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และ แผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือการยกฐานะให้เป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้สามารถกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ อัตราค่าจ้างประมาณ และบทลงโทษ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีความชัดเจนมีประสิทธิภาพบังคับใช้ได้ดีกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

พร้อมกันนี้ ได้เสนอตัวอย่างการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยใช้ระบบการบริหารจัดการตามศักยภาพของพื้นที่ในต่างประเทศ คือ การบริหารจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติของแอฟริกาใต้ (SANParks) ที่ใช้การบริหารจัดการ ให้ความสำคัญทั้งในเรื่องการรองรับสิทธิในที่ดินของชุมชน การปรับแผนเศรษฐกิจในการจัดการพื้นที่ตามศักยภาพของพื้นที่นั้น ดำเนินการทั้งเรื่องการใช้ทรัพยากรเพื่อรองรับการท่องเที่ยวด้วยการอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ซึ่งเป็นการให้โอกาสชุมชนในการแบ่งปันผลประโยชน์ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์โดยการทำถนนเพื่อเป็นเขตกันชน กำหนดจุดตั้งแคมป์ การกำหนดทางเข้าในบริเวณขอบเขตที่จำแนกสำหรับการพัฒนา การกำหนดพื้นที่และวิธีการเพื่อป้องกันภัยคุกคามในสัดส่วนที่เหมาะสม

บทที่ ๔

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ข้อคิดเห็นของประชาชน และการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงจากพื้นที่ กรณีศึกษา

งานศึกษาในบทนี้ มีเป้าหมายนำเสนอข้อเท็จจริงและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนแนวเขตที่ดินเขตอนุรักษ์กับที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชน และที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน ปัญหาข้อขัดแย้งในสิทธิการถือครองทำประโยชน์ และข้อคิดเห็นของประชาชนที่ประสบปัญหาในพื้นที่กรณีศึกษา ซึ่งได้ร้องเรียนถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ หลายปีที่ผ่านมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้เป็นจำนวนมาก ข้อมูลจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ข้อมูล ณ เดือนมกราคม ๒๕๕๗) จำนวน ๒๙๖ คำร้อง พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ ๒๖๙ คำร้อง คิดเป็นร้อยละ ๙๑ ของคำร้อง และเป็นปัญหาที่ดินเอกชน ๒๗ คำร้อง คิดเป็นร้อยละ ๙ ของคำร้อง

สำหรับปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ จำนวน ๒๖๙ คำร้อง แบ่งเป็นปัญหาการทับซ้อนที่ดินป่าไม้ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ จำนวน ๘๘ คำร้อง คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๗ ใกล้เคียงกับปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ จำนวน ๘๖ คำร้อง คิดเป็นร้อยละ ๓๒ และปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินรัฐอื่นๆ จำนวน ๙๕ คำร้อง คิดเป็นร้อยละ ๓๕.๓ เช่น ที่ดินสงวนหวงห้ามสำหรับการใช้ประโยชน์ในราชการทหาร แนวเขตที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และอื่นๆ เป็นต้น แม้ว่าปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐในเขตป่าไม้ และที่ดินสาธารณประโยชน์มีจำนวนคำร้องใกล้เคียงกัน แต่พบว่าการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐในเขตป่าไม้มีปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่รุนแรงและประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก

ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ รวมประมาณ ๑๓๕.๔๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๒ ของพื้นที่ทั้งหมด (๓๒๐ ล้านไร่) แบ่งเป็น พื้นที่อนุรักษ์ ๖๑.๗ ล้านไร่ ป่าสงวนแห่งชาติ ๖๓.๒๕ ล้านไร่ และพื้นที่ป่าไม้ถาวร ๑๐.๕๑ ล้านไร่ (กรมป่าไม้, ๒๕๕๕) ที่สาธารณประโยชน์ทั่วประเทศ มีประมาณ ๗ ล้านไร่ (สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, ๒๕๕๖) โดยพบว่าปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินในเขตอนุรักษ์กับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน และที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน เช่น การทับซ้อนแนวเขตระหว่างพื้นที่อุทยานแห่งชาติกับพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ปัญหาเอกสารสิทธิที่ดินทับซ้อนกับแนวเขตที่ดินหวงห้าม หรือแนวเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นต้น

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้ได้เลือกกรณีคำร้องดังกล่าว จำนวน ๗ กรณีศึกษา โดยเน้นกรณีศึกษาในพื้นที่ป่าไม้ จำนวน ๖ กรณี และที่ดินสงวนหวงห้ามกับที่ดินสาธารณประโยชน์ จำนวน ๑ กรณี โดยมีเกณฑ์

การคัดเลือกพื้นที่กรณีศึกษา คือ (๑) กรณีปัญหากระจายอยู่ในภาคต่างๆ ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันตก (๒) กรณีปัญหาข้อขัดแย้งกับประชาชนจำนวนมาก (๓) แนวเขตที่ดินในเขตอนุรักษ์ทับซ้อนแนวเขตกับที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ประชาชน (๔) พื้นที่ศึกษามีลักษณะทางนิเวศ เศรษฐกิจ การดำรงชีพของประชาชนที่แตกต่างกัน โดยศึกษาจากคำร้องเรียนในพื้นที่กรณีศึกษา ประกอบรายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งรายงานการตรวจสอบจากผู้ตรวจการแผ่นดิน และสภาผู้แทนราษฎร ทั้งข้อคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง ๗ กรณี จากการจัดประชุมรับฟังความเห็น ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประมาณ ๓๕๐ คน เป็นประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงอำเภอ เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

เนื้อหาในบทนี้ ในแต่ละกรณีศึกษาจะประกอบด้วยเนื้อหา ได้แก่ (๑) ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่ ๗ กรณีศึกษา (๒) ความเป็นมาและสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ และกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐที่ผ่านมา (๓) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบายหรือกฎหมาย (๔) การสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนโดยใช้แบบสอบถาม และ (๕) การสรุปวิเคราะห์ข้อเท็จจริงของพื้นที่กรณีศึกษา ๗ กรณี ตามคำร้องถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะผู้วิจัยได้คัดเลือกข้อมูลตามคำร้องที่กำหนด ดังนี้

(๑) ตามคำร้องที่ ๔๔๗/๒๕๔๗ การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินราษฎรบ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี (ราษฎรบ้านตากแดดเป็นชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยง)

(๒) ตามคำร้องที่ ๔๓๑/๒๕๕๐ พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรณีอุทยานแห่งชาติใต้ร่มเย็น ประกาศเขตอุทยานทับที่ทำกิน ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ ๑๗ ทั้งหมู่บ้าน หมู่ที่ ๒ หมู่ที่ ๗ หมู่ที่ ๑๑ หมู่ที่ ๑๔ และหมู่ที่ ๑๖ ตำบลบ้านส้อง อำเภอเวียงสระบางส่วน และพื้นที่อำเภอกาญจนดิษฐ์ ที่ราษฎรทำประโยชน์มาก่อนทั้งสิ้น โดยไม่ได้มีการประกาศให้ราษฎรในพื้นที่ทราบมาก่อน

(๓) ตามคำร้องที่ ๑๖๘/๒๕๕๓ พื้นที่ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง กรณีประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับซ้อนเอกสารสิทธิที่ดินราษฎร ๒ หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ ๔ และหมู่ที่ ๕ ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง จำนวน ๓,๐๐๐ ไร่

(๔) ตามคำร้องที่ ๓๗๒/๒๕๕๔ พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา กรณีปัญหาชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่เขตอุทยานฯ ในอำเภอวังน้ำเขียว

(๕) ตามคำร้องที่ ๒๖๘/๒๕๕๕ พื้นที่ตำบลนาสวนและด่านแม่ฉลวย อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี กรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับแนวเขตพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนวเขตพื้นที่หวงห้ามที่ทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑

(๖) ตามคำร้องที่ ๕๙๒/๒๕๕๕ พื้นที่ตำบลหนองหาร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร กรณีปัญหาที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ตั้งชุมชนและที่ดินทำกิน

(๗) ตามคำร้องที่ ๑๑๕/๒๕๕๖ พื้นที่ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง กรณีปัญหาการเตรียมการประกาศอุทยานฯ ถ้ำผาไททับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและป่าชุมชน

๔.๑ กรณีศึกษาปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ

ตามผลการคัดเลือกพื้นที่กรณีศึกษาเพื่อตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริงในพื้นที่ และร่วมรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ได้รับผลกระทบ ดังนี้

(๑) พื้นที่บ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี กรมป่าไม้จำแนกให้พื้นที่ให้เป็นพื้นที่ลาดชันเพื่อกันพื้นที่ไว้ไม่ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดินทำให้ชาวบ้านไม่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

(๒) พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรณีอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้นประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ทำกิน

(๓) พื้นที่ตำบลนาสวนและด่านแม่แฉลบ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี กรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับซ้อนกับแนวเขตพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนวเขตพื้นที่หวงห้ามที่ทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑

(๔) พื้นที่ตำบลพนางตุง อำเภอ ควนขนุน จังหวัดพัทลุง การแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้มีการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยต้องสูญเสียสิทธิและเป็นผู้ครอบครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย

(๕) พื้นที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง จากปัญหาการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไททับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและป่าชุมชน

(๖) พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ปัญหาข้อขัดแย้งแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนแนวเขตปฏิรูปที่ดิน

(๗) พื้นที่ตำบลหนองหาร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร ที่รัฐประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔ ทับซ้อนพื้นที่ชุมชนเก่าแก่ซึ่งตั้งถิ่นฐานมามาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ โดยมีรายละเอียดและผลการดำเนินงาน ดังนี้

๔.๑.๑ กรณีแนวเขตอุทยานแห่งชาติศรีนครินทร์ทับซ้อนกับแนวเขตพื้นที่เพิกถอน การหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร พื้นที่ตำบลนาสวนและตำบลแม่แฝด อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี

(๑) ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่

กรณีศึกษา มีปัญหาการทับซ้อนแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์กับแนวเขตพื้นที่เพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ซึ่งเป็นพื้นที่จัดสรรให้กับประชาชนที่ถูกอพยพจากพื้นที่ก่อสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ เนื้อที่ประมาณ ๘๑,๐๖๒ ไร่ จากการประกาศอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ นั้น เกิดขึ้นหลังจากมีการอพยพประชาชน ไปอยู่ในพื้นที่จัดสรรแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ ทั้งนี้ การจัดทำแนวเขตตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์นั้น เพื่อเร่งรัดให้มีการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติโดยเร็วโดยมิได้มีการสำรวจจริงวัดสภาพพื้นที่จริง เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนการหวงห้ามฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนแนวเขตระหว่างแนวเขตอุทยานแห่งชาติ กับแนวเขตพื้นที่เพิกถอนการหวงห้ามฯ ส่งผลให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่จัดสรรดังกล่าว กลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายและบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริง ของหน่วยงานและสถาบันผู้เชี่ยวชาญด้านแผนที่ ได้แก่ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) และกรมแผนที่ทหาร พบว่าแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ มีค่าพิกัดภูมิศาสตร์ (Latitude/Longitude) ไม่สอดคล้องกับค่าพิกัดทางภูมิศาสตร์หรือสภาพภูมิประเทศจริง และหากปรับแนวเขตตามพิกัดทางภูมิศาสตร์แล้ว แนวเขตอุทยานฯ จะไม่ทับซ้อนกับแนวเขตพื้นที่เพิกถอนการหวงห้ามฯ พ.ศ. ๒๕๒๙ กรณีปัญหานี้จึงเป็นปัญหาต่อเนื่องยาวนาน ส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจำนวนมาก ถูกจับกุมดำเนินคดี ซึ่งภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหามาเป็นที่ยุติได้

(๒) ความเป็นมาและสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดิน ของรัฐ และกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐที่ผ่านมา

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

พื้นที่ส่วนหนึ่งของตำบลนาสวนและตำบลแม่แฝด อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรีเป็นพื้นที่ที่ถูกนำท่วมจากการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ ได้ก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ เห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาพื้นที่อพยพประชาชนอำเภอศรีสวัสดิ์ ที่ประสบปัญหาถูกนำท่วมหลังจากสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ โดยนำที่ดินไปจัดสรรให้กับประชาชนที่อพยพ แต่เนื่องจากพื้นที่รองรับเป็นพื้นที่ที่มีการประกาศหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหาร ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๑ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จำเป็นต้องมีกฎหมายเพิกถอนสภาพที่สงวนหวงห้ามเสียก่อน

ต่อมาได้มีการเพิกถอนสภาพพื้นที่ ได้แก่ (๑) พระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสักพระบางส่วน พ.ศ. ๒๕๒๐ (๒) กฎกระทรวง เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาท่าละเมาะบางส่วน พ.ศ. ๒๕๒๕ เนื้อที่ประมาณ ๑๑,๔๐๗ ไร่ และ (๓) พระราชกฤษฎีกาเพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๙ เนื้อที่ประมาณ ๘๑,๐๖๒ ไร่ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ขณะที่พระราชกฤษฎีกาเพิกถอนการหวงห้ามฯ ยังไม่แล้วเสร็จ ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตอุทยานแห่งชาติศรีนครินทร์ พ.ศ. ๒๕๒๔ ทับซ้อนกับแนวเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุฯ ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ผิดกฎหมาย และสูญเสียสิทธิในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตามที่ควรได้รับการจัดสรรที่ดิน

ปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ทับซ้อนพื้นที่รองรับการอพยพประชาชน ที่ถูกอพยพจากเขื่อนศรีนครินทร์เป็นปัญหาเรื้อรังยาวนาน และไม่มีการแก้ไขปัญหา ทำให้ประชาชนได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาผู้แทนประชาชน

การดำเนินการแก้ไขปัญหของหน่วยงานรัฐ

ปัจจุบัน จังหวัดกาญจนบุรี คือ หน่วยงานที่มีบทบาทการแก้ไขปัญหให้กับประชาชน เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทย ให้ดำเนินการอพยพประชาชนอำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๗ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ คณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติมีมติให้ดำเนินการจัดสรรที่ดิน และให้เริ่มอพยพประชาชนในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ กระทั่งมีการประกาศอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ทับซ้อนพื้นที่จัดสรรรองรับประชาชนที่ถูกอพยพตามพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนที่ราชพัสดุฯ พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งขณะนั้น หน่วยงานรัฐยังไม่ทราบว่าแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ทับซ้อนพื้นที่จัดสรร เพราะหน่วยราชการโดยนายอำเภอศรีสวัสดิ์ ลงนามออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ในพื้นที่จัดสรรให้กับประชาชน ตำบลนาสวนบางส่วน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ - ๒๕๓๓ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ อีกด้วย

ทั้งนี้ ประชาชนยังเข้าใจมาโดยตลอดว่าแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ อยู่บริเวณขอบอ่างเก็บน้ำด้านตะวันออก มิได้มีแนวเขตล้ำทับพื้นที่จัดสรรเพื่อรองรับการอพยพประชาชน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ หน่วยงานกรมป่าไม้ โดยป่าไม้อำเภอศรีสวัสดิ์ อนุญาตให้เคลื่อนย้ายไผ่รวกซึ่งเป็นไม้ที่มีใช้ ไม้หวงห้ามที่ตัดฟันออกจากป่าโปร่งกลายเป็นป่าละเมาะ ตำบลนาสวน อำเภอศรีสวัสดิ์ และอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (หนังสือรับรองไม้ที่มีใช้ไม้หวงห้าม ที่ กจ. ๐๙๑๑/๑๑ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๑)

กระทั่งเกิดกรณีบ้านสามหลังถูกดำเนินคดีบุกรุกอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ อุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ได้นำกรณีนี้มาพิจารณาว่า แนวเขตอุทยานฯ อยู่บริเวณใด ประชาชนได้ให้ข้อมูลว่า ได้ถูกเจ้าหน้าที่เข้าจับกุมดำเนินคดีมาโดยตลอด จนกระทั่งล่าสุด

เจ้าหน้าที่อุทยานฯ เข้าตรวจยึดจับกุม และนำป้ายอุทยานฯ มาปักในพื้นที่ประชาชนหมู่ ๔ ตำบลนาสวน จำนวน ๑๓๔ ราย ประชาชนจึงร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ และนำมาสู่การตรวจสอบแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ และแนวเขตพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุฯ พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งเป็นพื้นที่จัดสรรในการรองรับการอพยพของประชาชน

แม้ว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนอำเภอศรีสวัสดิ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ก็ตาม แต่ไม่สามารถยุติปัญหา หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ได้ ในฝ่ายประชาชนก็ยังมีความเห็นแย้งกับมติของคณะกรรมการฯ ที่ยอมรับว่า แนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ทับซ้อนกับพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุฯ พ.ศ. ๒๕๒๙ เพราะทางฝ่ายประชาชนเห็นว่า ประธานคณะกรรมการฯ มิได้มีการพิจารณาเอกสารที่ทางฝ่ายประชาชนพยายามนำมาโต้แย้งว่า แนวเขตอุทยานแห่งชาติศรีนครินทร์มิได้ทับซ้อนกับพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุฯ พ.ศ. ๒๕๒๙ เนื้อที่ประมาณ ๘๑,๐๖๒ ไร่ และมติดังกล่าวไม่มีความโปร่งใสและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เพียงพอ

ผลการตรวจสอบจากสภาผู้แทนประชาชน และผู้ตรวจการแผ่นดิน

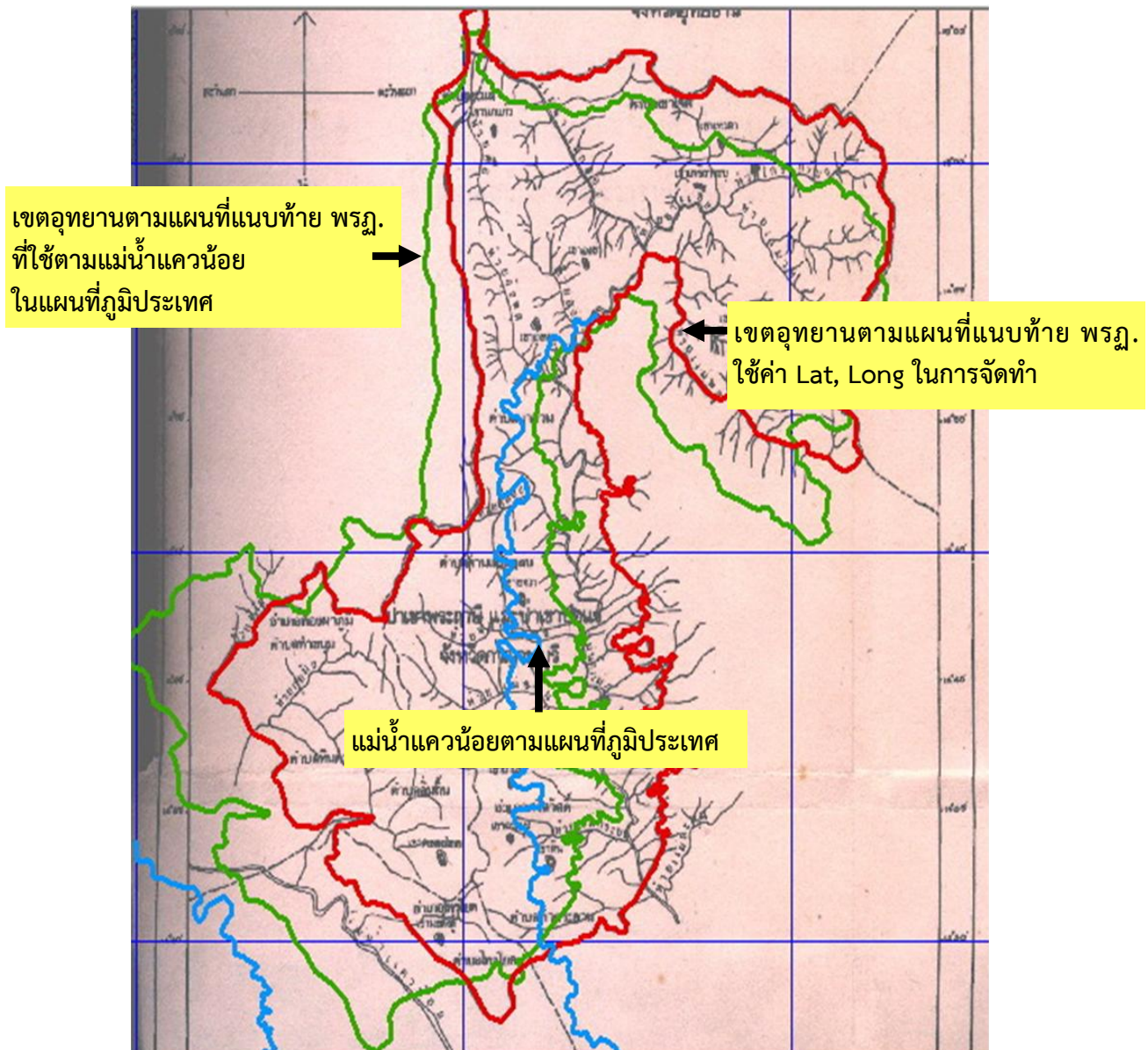
จากการร้องเรียนของประชาชนอำเภอศรีสวัสดิ์ต่อสภาผู้แทนประชาชน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และผู้ตรวจการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ผลการตรวจสอบของสภาผู้แทนประชาชน และผู้ตรวจการแผ่นดิน ในเรื่องแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ และข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหามีสรุปผลได้ ดังนี้

๑) แนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ ผลการตรวจสอบของสภาผู้แทนราษฎร พบว่า “แนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ มีข้อมูลค่าพิกัดภูมิศาสตร์ (Latitude/Longitude) ไม่สอดคล้องกับข้อมูลทางภูมิศาสตร์” ตามแผนที่ภูมิศาสตร์ของกรมแผนที่ทหาร แต่สอดคล้องกับผลการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่อ้างอิงข้อมูลศึกษาของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ซึ่งพบว่า “เส้นแนวเขตอุทยานฯ อาศัยค่าพิกัดที่แสดงอยู่ด้านข้างของ แผนที่ ไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวขอบอ่างคลาดเคลื่อนไปจากสภาพ ภูมิประเทศ ๗ กิโลเมตร รวมถึงแนวลำน้ำที่คลาดเคลื่อนไปจากสภาพ ภูมิประเทศ ๔ กิโลเมตร” และแนวเขตยังล้ำเข้าไปในจังหวัดอุทัยธานีและสุพรรณบุรี ทำให้พื้นที่จัดสรรตามพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนการหวงห้ามฯ พ.ศ. ๒๕๒๙ ทับซ้อนอยู่ในแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ แต่หากใช้การยึดโยงค่าพิกัดโดยอาศัยสภาพภูมิศาสตร์ พื้นที่จัดสรรทั้งหมดอยู่นอกเขตอุทยานฯ

๒) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่าค่าพิกัดที่แสดงอยู่ข้างแผนที่มีความคลาดเคลื่อน และรายละเอียดภูมิประเทศไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในภาคพื้นดิน ทำให้รูปแผนที่ มีลักษณะผิดไปจากข้อเท็จจริง เห็นควรให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกระทรวง

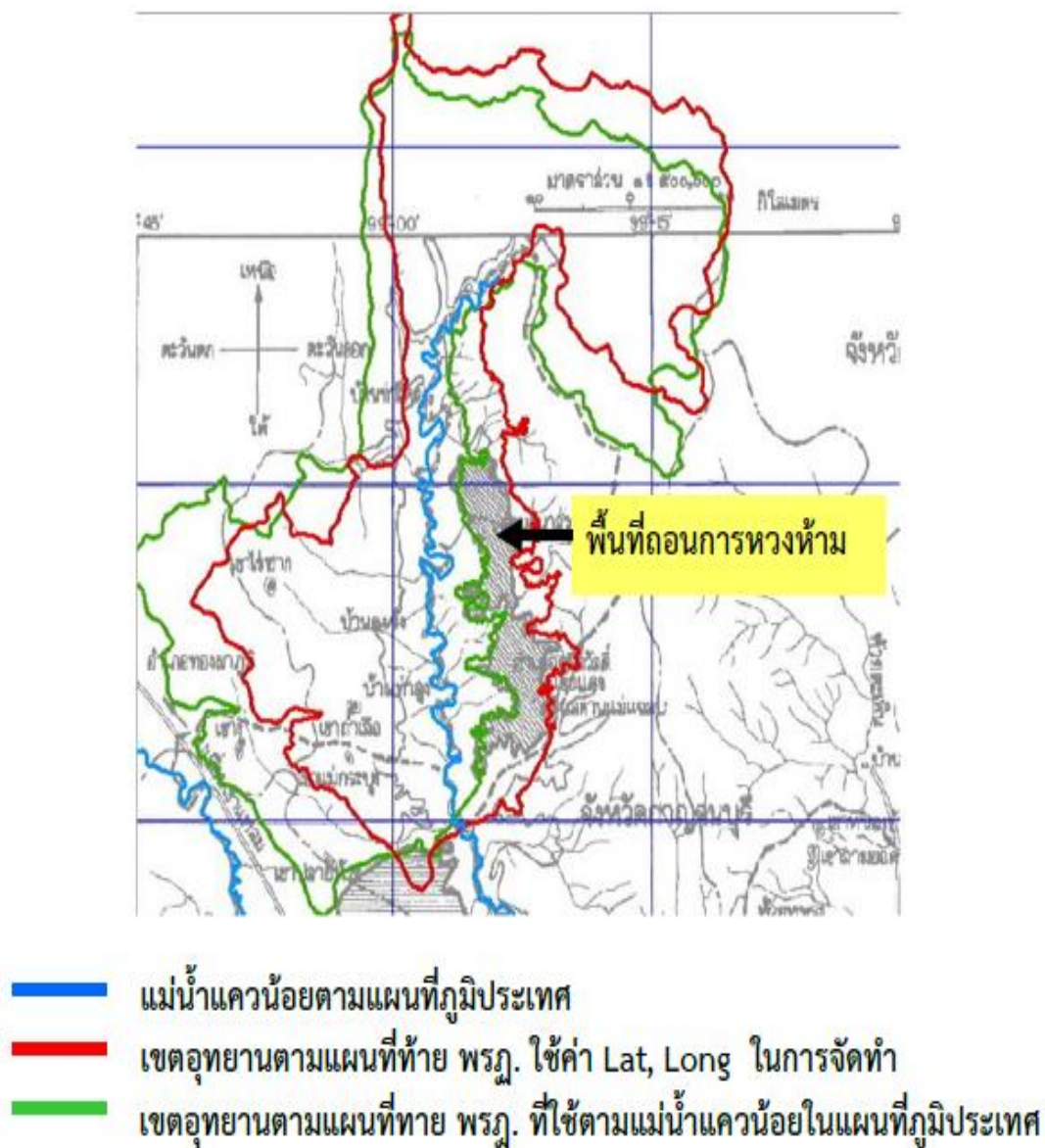
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการแก้ไขค่าพิกัดที่คลาดเคลื่อนและเพิกถอนแนวเขตอุทยานแห่งชาติบางส่วน และกันพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๙ จำนวน ๘๑,๐๖๒ ไร่ ออกจากแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ (รูปที่ ๔.๑ และ ๔.๒)

รูปที่ ๔.๑ แสดงการเปรียบเทียบข้อมูลตำแหน่งแม่น้ำแควน้อย



ที่มา : กรมแผนที่ทหาร (๒๕๑๒) และแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๔

รูปที่ ๔.๒ แสดงเขตพื้นที่ถอนการหวงห้าม



ที่มา: กรมแผนที่ทหาร (๒๕๑๒) และแผนที่แนบท้าย พระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๔

จากรูปที่ ๔.๑ และ ๔.๒ แสดงให้เห็นถึง ค่าพิกัดที่คลาดเคลื่อนและเพิกถอนแนวเขตอุทยานแห่งชาติบางส่วน และกันพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔

(๓) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบายหรือกฎหมาย

ประชาชนในตำบลนาสวนและตำบลแม่แฝดบ ที่เข้าร่วมประชุมกับคณะผู้วิจัย ณ ที่ว่าการอำเภอศรีสวัสดิ์ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จำนวน ๕๐ ราย เห็นว่า ประชาชนไม่ได้รับ

การเหลียวแลจากหน่วยงานของรัฐอย่างจริงจัง ทั้งไม่สามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นได้ เพราะ ผิดกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ทั้งที่เป็นผู้เสียสละที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเพื่อสร้างความเจริญ หน่วยงานรัฐ ควรเพิกถอนพื้นที่ก่อนอพยพประชาชนมาอยู่ แต่กลับอพยพประชาชนก่อนแล้วค่อยมาเพิกถอนการหวงห้ามภายหลัง และเมื่อมีการเพิกถอนแล้วมีการกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่จัดสรรรองรับ การอพยพประชาชนจากพื้นที่น้ำท่วมและหมู่บ้านดั้งเดิม การที่หน่วยงานรัฐปล่อยปัญหาทิ้งไว้ไม่แก้ไขมา ยาวนานหลายสิบปี ทำให้ความต้องการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นจากการขยายตัวของครัวเรือน ซึ่งเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่หน่วยงานรัฐต้องดำเนินการแก้ไข

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอของประชาชน

(๑) ประชาชนไม่ได้รับทราบหรือเห็นว่ามีมีการปักป้ายแนวเขตของอุทยานแห่งชาติ เชื้อนครินทร์ในพื้นที่ และเข้าใจมาโดยตลอดว่าแนวเขตอุทยานแห่งชาติอยู่เส้นขอบอ่างเก็บน้ำ ไม่ได้ ทับซ้อนกับพื้นที่เพิกถอนตามพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ ในราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งเป็นพื้นที่รองรับการอพยพประชาชนที่ถูกน้ำท่วมจากเขื่อนศรีนครินทร์

(๒) การประกาศอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ ไม่มีการแจ้งให้ประชาชน ได้รับทราบ เพราะไม่มีการติดป้ายประกาศให้อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับทราบ

(๓) แนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ที่ประกาศทับซ้อนกับพื้นที่เพิกถอน ตามพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๙ ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการได้รับเอกสารสิทธิที่ดิน และทับซ้อนชุมชนดั้งเดิม เช่น ตำบลแม่กระบุง ไม่ถูกกันออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ

(๔) ประชาชนยืนยันว่าแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์คลาดเคลื่อน และเห็นว่ากรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ต้องปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติฯ ให้ตรงกับสภาพ ภูมิประเทศจริง อันเป็นแนวทางที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอำเภอศรีสวัสดิ์

๔.๑.๒ กรณีแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ดินทำกิน พื้นที่บ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี

(๑) ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่

บ้านตากแดดเป็นชุมชนชาวกะเหรี่ยงดั้งเดิม ก่อนประกาศป่าสงวนแห่งชาติปี พ.ศ. ๒๕๒๗ จากหลักฐานการตั้งหมู่บ้าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๙ และเอกสารแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) พื้นที่อยู่อาศัย ปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินในท้องที่ ตำบลห้วยยางโตน อำเภอท่าหลวง และตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แม้ว่าบ้านตากแดดจะอยู่ในพื้นที่จำแนกเป็นเขตป่าเศรษฐกิจ (โซน E) แต่กรมป่าไม้จำแนกให้พื้นที่บ้านตากแดด ตำบลยางหัก เป็นโซน E๑ เนื่องจากเป็นพื้นที่ลาดชัน เพื่อกันพื้นที่ไว้ไม่ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดิน ทำให้ชาวบ้านตากแดดไม่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ตำบลยางหักมีลักษณะไม่ต่อเนื่องกัน ที่ดินส่วนใดที่ประชาชนทำกิน

ในพื้นที่ที่กรมป่าไม้กำหนดให้เป็น โซน E๑ ก็กลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ประชาชนดำรงชีวิตด้วยความไม่มั่นคง

(๒) ความเป็นมาและสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ และกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐที่ผ่านมา

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

บ้านตากแดดเป็นชุมชนเชื้อสายกะเหรี่ยง หมู่บ้านเก่าแกในตำบลยางหัก ปรากฏหลักฐานการปกครอง ตั้งผู้ใหญ่บ้านครั้งแรกตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ในหมู่บ้านมีเอกสารแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ปี พ.ศ. ๒๔๘๘ เฉพาะบริเวณบ้านอยู่อาศัย ต่อมาพื้นที่ตั้งหมู่บ้านและที่ทำกินของชุมชนถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชี ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยยางโทน อำเภอท่าหลวง และตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ได้ไปแจ้งการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี ในปี ๒๕๔๖ ประชาชนรับทราบจากเจ้าหน้าที่อุทยานฯ ว่า กำลังจะดำเนินการเตรียมประกาศอุทยานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติไทยประจันทับซ้อนพื้นที่ตั้งชุมชนและที่ทำกินทั้งหมดที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (รูปที่ ๔.๓)

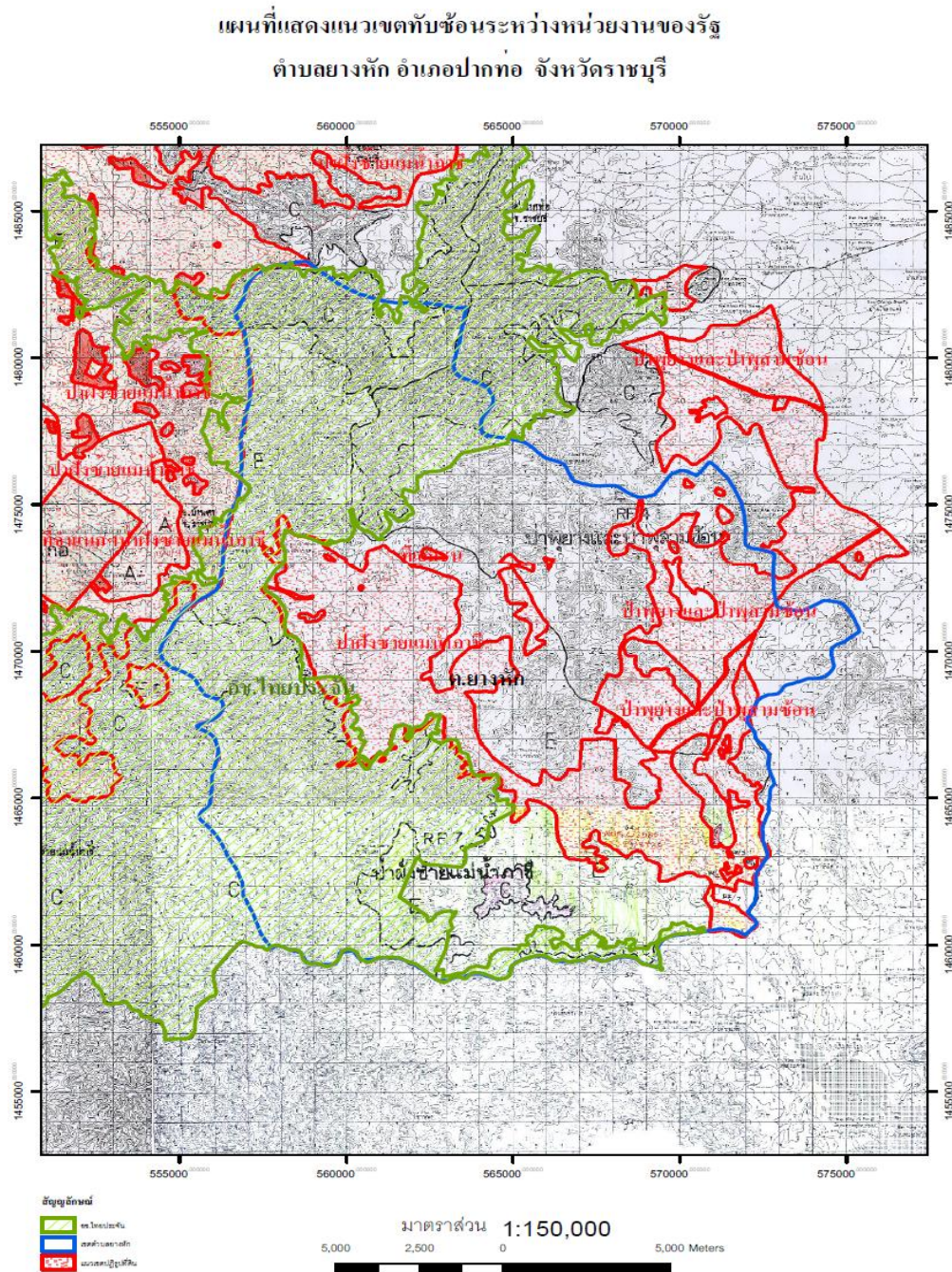
จากกรณีดังกล่าว ประชาชนบ้านตากแดดได้ร้องเรียนไปยังจังหวัดราชบุรี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี นายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้หน่วยงานรัฐกันแนวเขตที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้ชัดเจนก่อนประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติไทยประจัน และเพิกถอนแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน รวมถึงการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ชุมชน และออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในพื้นที่ทำกิน โดยไม่ยอมรับแนวทางตามโครงการสิทธิทำกินของกรมป่าไม้ เนื่องจากชุมชนอยู่มาก่อน แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติประกาศทับซ้อนที่ชุมชนในภายหลัง

จากการร้องเรียนของชาวบ้านตากแดด ทำให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กันพื้นที่ทำกินของประชาชนตำบลยางหักออกจากพื้นที่เตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติไทยประจัน แต่ยังคงมีสภาพพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม แม้ตำบลยางหักจะอยู่ในพื้นที่จำแนกเป็นเขตป่าเศรษฐกิจ (โซน E) เข้าเงื่อนไขที่กรมป่าไม้สามารถส่งมอบพื้นที่ดังกล่าวให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินให้กับประชาชนได้ แต่กรมป่าไม้ไม่ได้กำหนดให้พื้นที่ตำบลยางหักเป็นโซน E๑ เนื่องจากพื้นที่มีความลาดชัน จึงไม่ส่งมอบพื้นที่ดังกล่าวให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีมติไม่มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินอีกต่อไป ทำให้กรณีพื้นที่บ้านตากแดดที่คาดว่าจะเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินต้องยุติลง

แม้จะปรากฏหลักฐานชัดเจนการอยู่อาศัยและถือครองทำประโยชน์ในที่ดินของชาวบ้านตากแดดมาก่อนการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ แต่สิทธิดังกล่าวกลับไม่ได้รับการยอมรับ

จากหน่วยงานรัฐ ดังที่กรมป่าไม้ได้ชี้แจงว่า เนื่องจากที่ดินของประชาชนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและไม่มีเอกสารสิทธิที่ราชการออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น จึงไม่ได้สิทธิและกรมป่าไม้กระทำไม่ได้เพียงออกใบรับรองสิทธิทำกินให้กับประชาชนเท่านั้น ซึ่งประชาชนเห็นว่านโยบายและกฎหมายดังกล่าวละเมิดต่อสิทธิของชาวบ้านที่มีมาก่อนแนวเขตที่ดินของรัฐ

รูปที่ ๔.๓ แสดงแผนที่แสดงแนวเขตทับซ้อนระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี



ที่มา : กรมแผนที่ทหาร (๒๕๑๒) และแผนที่แนบท้าย พระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๒๔

(๓) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา
ทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบายหรือกฎหมาย

ประชาชนจากตำบลยางหัก อำเภอบางบาล จังหวัดราชบุรี ที่เข้าร่วมประชุม
กับคณะผู้วิจัยเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จำนวน ๕๐ ราย เห็นว่าการประกาศป่าสงวนแห่งชาติ
ในท้องที่ตำบลยางหัก ประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมรับทราบข้อมูลใดๆ ประกอบกับไม่ได้มีการสำรวจสภาพ
พื้นที่จริง ทำให้ประชาชนในพื้นที่ทั้งชุมชนและที่ทำกินกลายเป็นผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ และการที่รัฐเป็นผู้
กำหนดเขตจำแนกพื้นที่แต่ฝ่ายเดียว โดยการจำแนกโซนพื้นที่เศรษฐกิจ E ออกเป็นพื้นที่ E๑ E๒ และ E๓
โดยไม่คำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ว่าประชาชนทำกินมาก่อน ทำให้ประชาชนบ้านตากแดดซึ่งถูกกำหนด
โซนให้เป็น โซน E๑ ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังแผนภาพ

ความเกี่ยวพัน/เชื่อมโยง กับป่าสงวนแห่งชาติ

การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้

- มติ ครม. 10/17 มี.ค. 2535
 - จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้
ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ (Zoning)
- | | |
|---------------------------------|---------------|
| เขตป่าอนุรักษ์ (Zone C) | 147.3 ล้านไร่ |
| เขตป่าเศรษฐกิจ (Zone E) | 88.2 ล้านไร่ |
| เขตป่าเหมาะต่อการเกษตร (Zone A) | 51.8 ล้านไร่ |
| | 7.22 ล้านไร่ |

การมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก.

- เขตป่าเหมาะต่อการเกษตร (Zone A) 7.22 ล้านไร่
(พื้นที่ตามนโยบายรัฐบาลที่ให้นำไปปฏิรูปที่ดิน)
 - เขตป่าเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (Zone E) 37.00 ล้านไร่
(มติ ครม. 30 มี.ค. / 4 พ.ค. 36)
- รวมทั้งสิ้น 1,007 ป่า เนื้อที่ประมาณ 44.22 ล้านไร่

หมายเหตุ : เขตป่าเศรษฐกิจที่ควรสงวนไว้ไม่นำไปปฏิรูปที่ดิน คือ

E1 : พื้นที่ควรสงวนไว้และพื้นที่คงสภาพป่า

E2 : พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 2

E3 : พื้นที่สวนป่า หรือพื้นที่ที่มีภาระผูกพัน

: ควรนำไปปฏิรูปที่ดิน

E4 : พื้นที่ที่ไม่เหมาะต่อการเกษตร / มีการตั้งถิ่นฐานของราษฎร (กรมพัฒนาที่ดิน)

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากรัฐไม่ยอมรับสิทธิของประชาชนที่อยู่มาก่อนการประกาศป่าสงวนแห่งชาติ และข้อเท็จจริงที่ว่าปัญหาดังกล่าวสะสมยาวนาน ความต้องการใช้ที่ดินขยายเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร ซึ่งปัจจุบันมีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก การแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวระดับนโยบาย โดยการรับรองสิทธิและให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญห

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอของประชาชน

(๑) ให้รัฐดำเนินการปรับปรุงและจัดทำแนวเขตใหม่ โดยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการจำแนกที่ดินในส่วนที่เป็นที่ดินทำกินและป่าไม้ พร้อมทำแนวเขตในพื้นที่ให้ชัดเจนและนำที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์มาจัดสรรที่ดินตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒) ให้ตำบลยางหัก เป็นพื้นที่นำร่องเพื่อปรับปรุงและจัดทำแนวเขตที่ดินป่าสงวนแห่งชาติใหม่ รวมถึงการวางแผนการจัดการที่ดินในรูปของคณะกรรมการระดับจังหวัด ที่มีองค์ประกอบของประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานป่าไม้ และหน่วยงานด้านปกครอง

(๓) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกที่ดิน เพื่อปรับปรุงและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐใหม่ เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทุกฉบับที่มีอยู่ ไม่ยอมรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

๔.๑.๓ กรณีปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และข้อขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

(๑) ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่

ปัญหาข้อขัดแย้งแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ จากปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติ โดยปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ประกาศทับซ้อนพื้นที่ชุมชนและเขตปฏิรูปที่ดิน ที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าวังน้ำเขียว และป่าเขาภูหลวงให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สมัยนั้น

เนื่องจากปัญหาการทับซ้อนแนวเขตดังกล่าว รัฐบาลจึงออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวง และป่าวังน้ำเขียว ในปี ๒๕๒๘ เพื่อนำพื้นที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากป่าสงวนแห่งชาติ และมีให้อุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกัน

ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหในอำเภอวังน้ำเขียว ไม่สามารถหาข้อยุติได้ แม้ว่ารัฐบาลจะมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐ (รัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) เห็นชอบมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวน

แห่งชาติและอุทยานแห่งชาติในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา โดยให้มีการปรับปรุงแก้ไขแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ผลมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้นำไปสู่การดำเนินการแก้ไขปัญหามาในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ อำเภอและจังหวัด ร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่อุทยาน และผู้นำชุมชน สำรวจปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานใหม่ โดยขยับแนวเขตไม่ให้ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน และทำการการรังวัดให้ได้แนวเขตที่ชัดเจน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นแนวเขตที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่ายทั้งประชาชนและส่วนราชการ

แต่ต่อมารัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีก่อนหน้า รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีแก้ไขปัญหानแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ทำให้ปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน เป็นปัญหาลับเนื่องมาถึงปัจจุบัน

นอกจากปัญหาการทับซ้อนแนวเขตดังกล่าวแล้ว ด้วยสภาพอากาศและระยะทางที่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานคร ประกอบกับนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นมา ทำให้พื้นที่อำเภอน้ำเหียว มีบุคคลภายนอกเข้าไปซื้อที่ดินต่อจากเกษตรกร ก่อสร้างบ้านพัก และรีสอร์ทจำนวนมาก

(๒) ความเป็นมาและสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ และกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐที่ผ่านมา

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

อำเภอน้ำเหียว จังหวัดนครราชสีมา มีพื้นที่ประมาณ ๗๐๖,๒๔๓ ไร่ เป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติและพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ ๔๓๐,๐๐๐ ไร่ หรือประมาณ ๖๐% ของพื้นที่ในอดีตที่ผ่านมา พื้นที่อำเภอน้ำเหียวเป็นเขตเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๓๐ มีการให้สัมปทานทำไม้ในพื้นที่อำเภอน้ำเหียว ทำให้สภาพป่าเสื่อมโทรม ประชาชนส่วนใหญ่จากหลายพื้นที่หลายจังหวัด ทั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ได้อพยพเข้ามาจับจองพื้นที่ทำการเกษตรปลูกข้าวโพด และมันสำปะหลัง แต่ประสบปัญหาขาดทุนจึงขายที่ดินให้แก่ผู้มีฐานะที่เข้ามาซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างบ้านพัก รวมทั้งลงทุนสร้างรีสอร์ทรองรับนักท่องเที่ยว ตามนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลและจังหวัดนครราชสีมา โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นมา

ปัญหาที่ดินในเขตอำเภอน้ำเหียวมีความซับซ้อนมาก เนื่องจากหน่วยงานรัฐได้กำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ทับซ้อนกันหลายประเภท ได้แก่ การประกาศป่าสงวนแห่งชาติป่าวังน้ำเหียว ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เนื้อที่ ๒๙๙,๗๒๒ ไร่ ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวง ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ เนื้อที่ ๗๓๖,๒๕๐ ไร่ และต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ และ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๐) ประสานงานกรมป่าไม้นำพื้นที่ ๒๙ พื้นที่ (ป่า) มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยในอำเภอน้ำเหียว มีจำนวน ๒ พื้นที่ (ป่า) ได้แก่ ป่าวังน้ำเหียว ประมาณ

๒๐๐,๐๐๐ ไร่ และป่าเขาภูหลวง ประมาณ ๕๐,๐๐๐ ไร่ เพื่อเข้าโครงการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งใช้เงินกู้จากธนาคารโลก จากนั้นมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ อำเภอวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๑ ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งสองพื้นที่ (ป่า) ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เนื้อที่ประมาณ ๑,๓๙๗,๓๗๕ ไร่ ซึ่งพบว่า แนวเขตอุทยานฯ ทับซ้อนกับพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินบริเวณป่าสงวนแห่งชาติป่าวังน้ำเขียว

จากการมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดิน และมีการเปลี่ยนแปลงแนวเขตการปกครองและตั้งตำบลเพิ่มเติม ทำให้รัฐออกกฎกระทรวง ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ จำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๑๑๔๔ เพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงบางส่วน คงเหลือเนื้อที่ ๖๕๑,๔๔๐ ไร่ และฉบับที่ ๑๑๔๕ เพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าวังน้ำเขียวบางส่วน คงเหลือเนื้อที่ ๑๑,๗๒๑ ไร่ เพื่อตัดส่วนที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากป่าสงวนแห่งชาติ และเพื่อป้องกันอุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกัน

นอกจากนั้น กรมป่าไม้ยังจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินและป่าไม้ (Zoning) (ตามแผนภาพ) ในพื้นที่ป่าเขาภูหลวง เนื้อที่ ๕๘๖,๗๒๕ ไร่ จำแนกเป็นเขตอนุรักษ์โซน C เนื้อที่ ๒๒๗,๒๗๕ ไร่ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ โซน E เนื้อที่ ๓๕๗,๕๗๕ ไร่ และพื้นที่เกษตรกรรม โซน A เนื้อที่ ๑,๘๗๕ ไร่ ดังนั้น จึงเหลือพื้นที่ที่ดินในเขตป่าเขาภูหลวงที่กรมป่าไม้ ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมเนื้อที่ประมาณ ๓๕๕,๗๐๐ ไร่ (พื้นที่โซน E และโซน A) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กันพื้นที่ป่าเขาภูหลวงคืนให้กรมป่าไม้ ประมาณ ๒๑,๙๑๖ ไร่

ทั้งนี้ อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา มีเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๓ โครงการ ได้แก่ (๑) ป่าวังน้ำเขียว (F) ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ (กฎกระทรวงเพิกถอนป่าวังน้ำเขียวบางส่วน ฉบับที่ ๑๑๔๕ ปี พ.ศ. ๒๕๒๘) (๒) ป่าเขาภูหลวง (F) ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ (กฎกระทรวงเพิกถอนป่าเขาภูหลวงบางส่วน ฉบับที่ ๑๑๔๔ ปี พ.ศ. ๒๕๒๘) (๓) ป่าวังน้ำเขียว (E) ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร เรียบร้อยแล้ว จำนวน ๖,๒๑๗ ราย ๗,๖๑๖ แปลง เนื้อที่รวมประมาณ ๑๓๓,๕๒๐ ไร่ (รูปที่ ๔.๔ และ ๔.๕)

รูปที่ ๔.๔ แสดงกรรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ในเขตป่าเขาภูหลวงให้ ส.ป.ก. ในปี ๒๕๒๑



ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รูปที่ ๔.๕ แสดงแผนที่ทำยพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน พ.ศ. ๒๕๒๔



ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การดำเนินการแก้ไขปัญหของรัฐ

การแก้ไขปัญหในอำเภอวังน้ำเขียว ปัจจุบันยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ แม้ว่ารัฐบาลจะเคยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ (รัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี) เห็นชอบมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติ ในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา มีสาระสำคัญในการแก้ไขปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน คือ

๑) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เร่งรัดจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานที่ได้ดำเนินการกันพื้นที่ไว้ ในอำเภอวังน้ำเขียว อำเภอเสิงสาง และอำเภอครบุรี รวม ๓๖,๖๐๗ ไร่ โดยให้นำร่างพระราชกฤษฎีกา เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน ๓ เดือน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในเรื่องนี้

๒) เมื่อพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน มีผลใช้บังคับ ให้กรมป่าไม้เร่งส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และให้ ส.ป.ก.เร่งรัดดำเนินการปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวตามขั้นตอนปฏิบัติภายใน ๙ เดือน นับแต่วันที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ (รูปที่ ๔.๖)

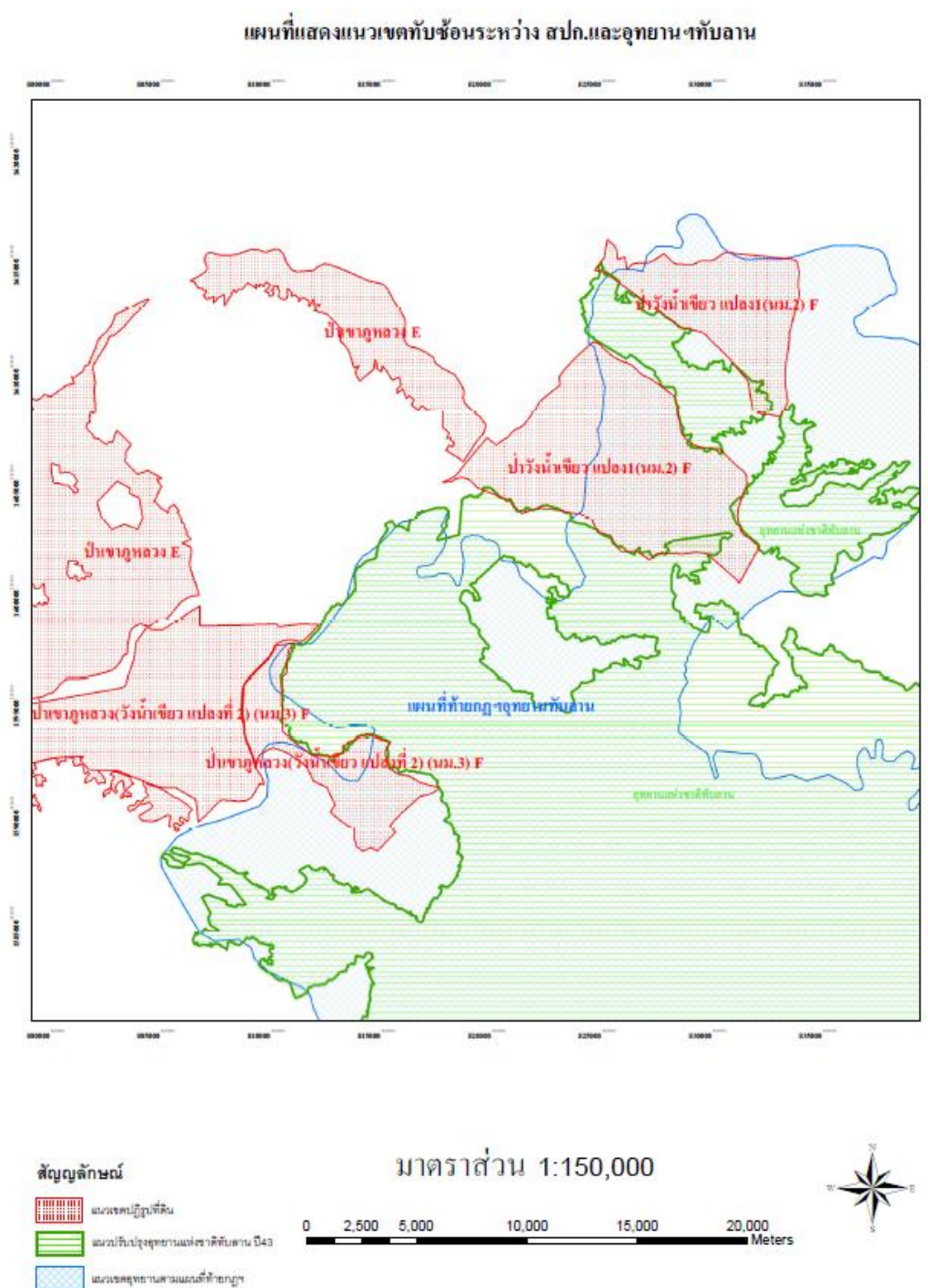
ผลมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้นำไปสู่การดำเนินการแก้ไขปัญห กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ อำเภอวังน้ำเขียว และ จังหวัดนครราชสีมา ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหตามมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหที่ดินทำกิน โดยนายอำเภอวังน้ำเขียว ในฐานะคณะทำงานสำรวจรังวัดปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ได้ร่วมกับผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ทำการสำรวจปรับปรุงแนวเขตอุทยานฯ ใหม่ โดยให้ขยับแนวเขตอุทยานออกไปไม่ให้ทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายทั้งประชาชนและส่วนราชการ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ การปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ได้มีการรังวัดแนวเขตที่ชัดเจน ซึ่งได้ดำเนินการในท้องที่อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี (๓ ตำบล) ท้องที่อำเภอวังน้ำเขียว ท้องที่อำเภอปักธงชัย ท้องที่อำเภอครบุรี และท้องที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา สรุปตามรายงานและผลการรังวัดปรับปรุงเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ใน ๒ จังหวัด คือ จังหวัดปราจีนบุรี มีพื้นที่กันออก ๓๔,๓๑๘.๙๕ ไร่ พื้นที่ผนวก ๑๑,๐๒๗.๐๖ ไร่ และจังหวัดนครราชสีมา มีพื้นที่กันออก ๒๔๕,๘๐๐.๙๕ ไร่ พื้นที่ผนวก ๘๑,๙๔๔.๔๖ ไร่ แต่ถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ. ๒๕๕๘) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ยังมิได้ดำเนินการปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานที่ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดแนวเขตใหม่ ที่จัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ยกเลิก มติคณะรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีแก้ไขปัญหแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐

ปัจจุบันสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ชี้แจงความคืบหน้ากับคณะผู้วิจัยเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ว่า จังหวัดนครราชสีมาได้มีการตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการระดับอำเภอแยกเป็น ๒ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพื้นที่ป่าเขาภูหลวง และ

คณะกรรมการพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ข้อเสนอของคณะกรรมการระดับอำเภอทั้งสองคณะ ได้นำเสนอไปที่คณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการระดับจังหวัดได้พิจารณาแล้ว คือ ป่าเขาภูหลวง ส่วนพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลานกำลังเร่งพิจารณา ทั้งนี้ เมื่อแล้วเสร็จต้องนำเสนอไปที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รูปที่ ๔.๖ แสดงแผนที่แสดงแนวเขตทับซ้อนระหว่าง ส.ป.ก. และอุทยานแห่งชาติทับลาน



ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๓) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา ทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบายหรือกฎหมาย

การประชุมเพื่อรับฟังความเห็นในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จำนวน ๕๐ ราย ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นผู้ปกครองท้องถิ่น ทั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจาก ๔ ตำบล นายอำเภอวังน้ำเขียว ผู้แทนสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๗ นครราชสีมา ผู้แทนสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๘ นครราชสีมา และเจ้าหน้าที่จาก สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมาผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความคิดเห็นในปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ทั้งในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ การจำแนกโซนเขตอนุรักษ์ (โซน C) และเขตปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ อันเป็นผลมาจากการส่งเสริมของภาครัฐ

การเปลี่ยนแปลงในอำเภอวังน้ำเขียวจากการประกอบเกษตรกรรมมาเป็นแหล่งท่องเที่ยว ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยเฉพาะการวิจัยและส่งเสริมจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับความล้มเหลวของเกษตรกรซึ่งประสบกับปัญหาด้านหนี้สินจากการปลูกพืชไร่ เช่น มันสำปะหลังและข้าวโพด เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ อำเภอวังน้ำเขียว ปัจจุบันการใช้ประโยชน์ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จำเป็นที่หน่วยงานรัฐจะต้องนำข้อเท็จจริงมาพิจารณา ในการจัดจำแนกโซนแนวเขตที่ดินของรัฐใหม่ รวมถึงกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นข้อจำกัดในการจัดการที่ดิน เช่น การใช้ที่ดินในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน

มีปัญหาบางตำบลพื้นที่คาบเกี่ยวสองป่า สองจังหวัด เช่น ตำบลไทยสามัคคี ซึ่งมีที่ตั้งอยู่อาศัยอยู่ในเขตป่าวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา และป่าไม้ได้ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำมาปฏิรูปที่ดินแต่พื้นที่ทำกินอยู่ในเขตป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งไม่มีการส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ทำให้ประชาชนตำบลไทยสามัคคีไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินจาก ส.ป.ก. และยังมีปัญหาในเขตป่าวังน้ำเขียวทับซ้อนพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ทำให้ประชาชนถูกจับกุมดำเนินคดี

ในเขตป่าเขาภูหลวง ที่มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน แต่ปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าว ทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน และพื้นที่โซน C ทำให้ไม่สามารถให้สิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้ และต้องเพิกถอนสิทธิในบางแปลง ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรเหล่านี้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนที่รัฐจะต้องคำนึงถึงและนำมาพิจารณาในการแก้ไขปัญหา ต่อไป

นอกจากปัญหาทับซ้อนในเรื่องแนวเขตแล้ว ยังมีเงื่อนไขด้านประชากรที่เพิ่มขึ้น ที่รัฐต้องปรับแนวคิดในการแก้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ผู้เข้าร่วมประชุมจากอำเภอวังน้ำเขียวเห็นว่า เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญที่สุด โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่แท้จริง

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอของประชาชน

(๑) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดหรือการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐจะต้องได้รับการยอมรับในทางกฎหมาย และต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

(๒) การสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วม ในกรณีพื้นที่ที่มีปัญหาการจับกุมดำเนินคดี จำเป็นต้องคลี่คลายปัญหาในเรื่องคดีความ และปัญหาทางกฎหมาย เช่น การใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ในเขตปฏิรูปที่ดิน การทำประโยชน์ในพื้นที่ลาดชันเกิน ๓๕% หรือการเปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดิน เนื่องจากพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่เหมาะสมต่อการท่องเที่ยว เป็นต้น

(๓) รัฐต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดในการสงวนหวงห้ามที่ดิน เนื่องจากจำนวนประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น และประเทศมีการพัฒนาเศรษฐกิจไปอย่างมาก แต่ยังใช้แนวคิดสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้เหมือนกับในยุคที่ประชากรมีจำนวนน้อย และเศรษฐกิจยังไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงปัจจุบัน

(๔) การใช้แนวเขตที่ประชาชนมีส่วนร่วมและยอมรับ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาเป็นบรรทัดฐานในการปรับปรุงแนวเขต เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว

(๕) การเร่งปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยการตั้งคณะกรรมการที่ทุกฝ่ายยอมรับ และมีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียวเป็นการเฉพาะ

(๖) เสนอให้หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และภาคประชาชน ร่วมกันทำงานวิจัยพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว เป็นตัวอย่างนำร่องในการจัดการที่ดิน เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจในทางนโยบาย ในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนพื้นที่ของรัฐและประชาชน โดยต้องชะลอการบังคับใช้กฎหมายไว้ก่อน

(๗) การปรับปรุงแก้ไขแนวเขตต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยหน่วยงานรัฐ สร้างการมีส่วนร่วมและรับฟังประชาชน มากกว่าการให้นักการเมืองในรัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจ

๔.๑.๔ กรณีแนวเขตหวงห้ามที่ดิน และหนังสือสำคัญที่หลวง (น.ส.ล.) ทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน พื้นที่หนองหาร อำเภอมือง จังหวัดสกลนคร

(๑) ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่

หนองหาร เป็นหนองน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ที่ชุมชนโดยรอบได้ใช้ประโยชน์มาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยรัฐได้ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ซึ่งในขณะนั้นระบุขอบเขตว่าจดขอบหนองทั้ง ๔ ด้าน จึงไม่ทราบแนวเขตที่แน่นอน เพียงแต่ระบุความกว้างเป็น “เส้น” ซึ่งสามารถคำนวณเนื้อที่ได้ประมาณ ๔๘,๕๗๐ ไร่ จากนั้นจึงได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ มีเนื้อที่ประมาณ ๑๑๙,๗๓๒ ไร่ แต่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถชี้ระวางแนวเขตที่ชัดเจนตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ได้

จึงเป็นปัญหาเมื่อรัฐต้องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในพื้นที่บริเวณหนองหาร ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงต้องสำรวจหาแนวเขตขึ้นใหม่ โดยมีเนื้อที่ ๗๖,๓๑๗ ไร่ น้อยกว่าเนื้อที่ตามแผนที่แนบท้ายฤษฎีกาฯ และพบว่า ในปัจจุบันมีแนวเขตทับซ้อนพื้นที่ชุมชนถึง ๔๕ หมู่บ้าน บางตำบลมีพื้นที่ทับซ้อนทั้งหมด ทั้งนี้ สำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนครได้ตรวจสอบล่าสุด พบว่า มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ซึ่งอยู่ในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ นี้ มีจำนวนประมาณ ๓๐,๐๐๐ แปลง

(๒) ความเป็นมาและสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ และกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐที่ผ่านมา

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

หนองหารสกลนคร เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญของชาวสกลนครมาตั้งแต่อดีต ทั้งการเป็นแหล่งจับสัตว์น้ำ การใช้ที่ดินริมหนองหารทำนาปลูกข้าวในช่วงฤดูแล้ง และเป็นแหล่งน้ำประปา เมืองสกลนครในปัจจุบัน การขยายตัวของเมืองและชุมชน การใช้ประโยชน์จากหนองหารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรและสภาพแวดล้อมของหนองหาร รวมถึงปัญหาที่ดินและที่ตั้งชุมชนริมหนองหารทับซ้อนกับแนวเขตหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔ และแนวเขตตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ในเขตอำเภอเมืองสกลนคร และอำเภอโพนนาแก้ว จังหวัดสกลนคร

“หนองหาร” มีเนื้อที่ตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๔ ประมาณ ๑๑๙,๗๓๒ ไร่ ๓ งาน ๙๐ ตารางวา ในปัจจุบันมีแนวเขตทับซ้อนพื้นที่ชุมชนรวมจำนวน ๔๕ หมู่บ้าน ๑๓ ตำบล ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอเมืองสกลนคร ๓๓ หมู่บ้าน ๙ ตำบล และอำเภอโพนนาแก้ว ๑๒ หมู่บ้าน ๔ ตำบล

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ หนองหารได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน ๒ แปลง แปลงที่ ๑ เนื้อที่ ๗๖,๓๑๗ ไร่ ๒ งาน ๒๕ ตารางวา (น.ส.ล. เลขที่ ๐๖๒๓ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐) แปลงที่ ๒ เนื้อที่ ๖๘๙ ไร่ ๓ งาน ๓๓ ตารางวา (น.ส.ล. เลขที่ ๐๖๒๔ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐) คงเหลือพื้นที่ ซึ่งยังไม่ได้ออก น.ส.ล. เนื้อที่ประมาณ ๔๒,๗๑๖ ไร่ ๒ งาน ๓๕ ตารางวา

ทั้งนี้ พื้นที่หนองหารได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ เนื้อที่ประมาณ ๖๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งในขณะนั้นยังไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอนเพราะตามทะเบียนที่ส่งจนไว้เพื่อเป็นที่สาธารณประโยชน์ ระบุขอบเขตว่าจดขอบหนองทั้งสี่ด้าน คือ

- ทิศเหนือ กว้าง ๒๓๗ เส้น จดหลักเขตตามขอบหนอง ตำบลนาแก้ว ตำบลท่าแร่
- ทิศใต้ กว้าง ๑๖๒ เส้น จดหลักเขตตามขอบหนอง ตำบลท่าวัด ตำบลดงชน
- ทิศตะวันออก กว้าง ๒๓๗ เส้น จดหลักเขตตามขอบหนอง ตำบลนาแก้ว ตำบล

ตำบลจั่วด่อน

ท่าวัด

- ทิศตะวันตก กว้าง ๒๕๐ เส้น จดหลักเขตตามขอบหนอง ตำบลธาตุเชิงชุม ตำบลพังขว้าง ตำบลเชียงเครือ

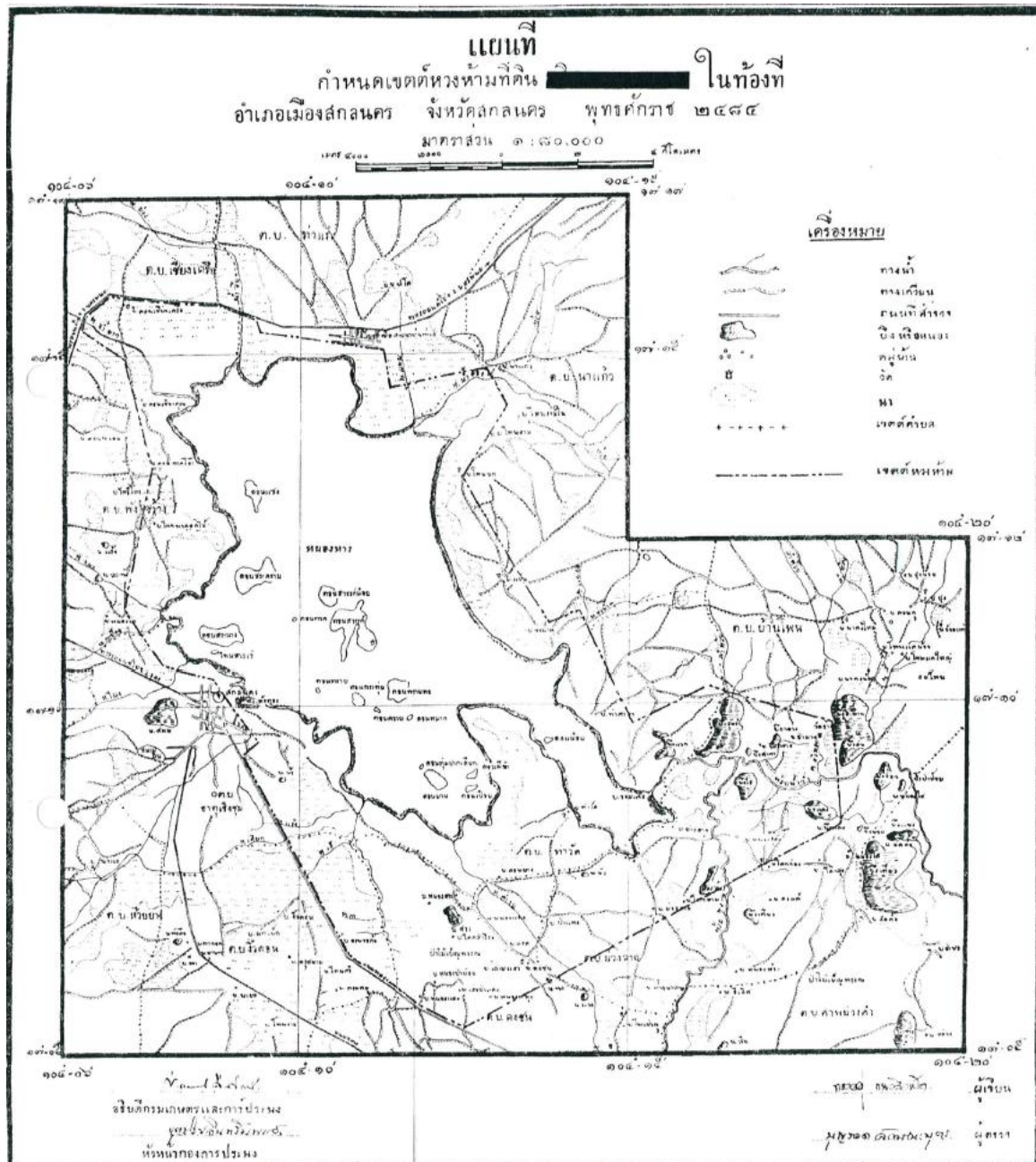
จากเอกสารบันทึกข้อความ สำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนคร ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ระบุว่า ในช่องทะเบียนพื้นที่หนองหารสาธารณประโยชน์ ระบุ “เนื้อที่คิดเป็นตารางวา” คำนวณได้เนื้อที่ ๖๖๗,๑๔๐ (ตารางวา) เมื่อคำนวณออกมาเป็น ไร่ - งาน - ตารางวาแล้ว ได้เนื้อที่ ๑,๖๖๗ ไร่ ๓ งาน ๔๐ ตารางวา อาจคลาดเคลื่อนกับความเป็นจริง ในทางปฏิบัติที่เคยปฏิบัติมา น่าจะคิดเนื้อที่เป็น ไร่ - งาน - ตารางวา ตามระยะของข้างเคียงทั้ง ๔ ด้านที่ระบุไว้ เมื่อคำนวณทางคณิตศาสตร์แล้ว ได้เนื้อที่ ๔๘,๕๗๐ ไร่ ๐ งาน ๒๕ ตารางวา อย่างไรก็ตามทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นเอกสารที่ทำไว้เดิม แม้อาจจะคลาดเคลื่อนได้ แต่ไม่มีการแก้ไขเอกสารเดิม จึงปรากฏข้อผิดพลาดจนถึงปัจจุบัน

ที่ผ่านมา ปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐไม่สามารถระวางชี้แนวเขตหนองหาร ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้ ดังนั้น ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง “สำนักงานที่ดินจังหวัด จึงพิจารณาเห็นว่า เมื่อจังหวัดประสงค์ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และไม่สามารถระวางชี้แนวเขตหนองหารได้ ควรสำรวจและพิจารณาหาแนวเขตหนองหารไปพร้อมกับการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงบริเวณหนองหาร ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นการสำรวจหาแนวเขตขึ้นใหม่

ในปัจจุบัน กรมที่ดินได้จัดทำแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ “หนองหาร” ตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔ และแนวเขตตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แปลงที่ ๑ เลขที่ ๐๖๒๓ เนื้อที่ ๗๖,๓๑๗ ไร่ ๒ งาน ๒๕ ตารางวา ซึ่งได้รูปแผนที่ไม่ตรงกับแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา (รูปที่ ๔.๗ และ ๔.๘)

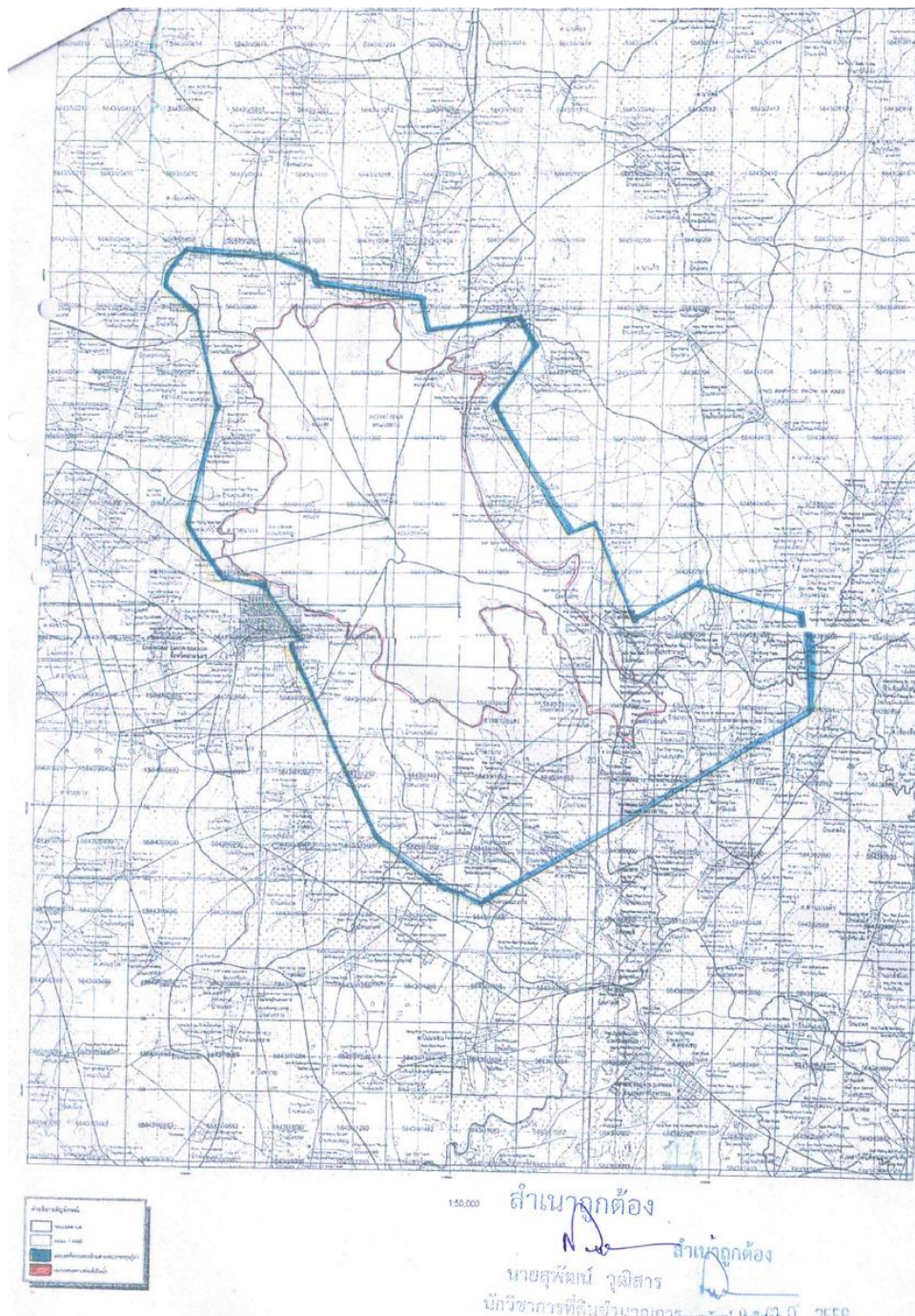
จากการสำรวจของอำเภอเมืองจังหวัดสกลนคร ผลการรังวัดที่ดินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แปลงที่ ๑ เนื้อที่ ๗๖,๓๑๗ ไร่ ๒ งาน ๒๕ ตารางวา มีประชาชนทำประโยชน์ จำนวน ๑๐๘ ราย แยกเป็น มีหลักฐานที่ดิน ๑๐ ราย และไม่มีหลักฐานที่ดิน ๙๘ ราย ส่วนในพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ สำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนครได้ตรวจสอบล่าสุด พบว่า มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ประมาณ ๓๐,๐๐๐ แปลง

รูปที่ ๔.๗ แสดงแผนที่กำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔



ที่มา : กรมที่ดิน

รูปที่ ๔.๘ แสดงแผนที่แสดงแนวเขตหวงห้ามที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน
ในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๕๔๔



ที่มา : กรมที่ดิน

(๓) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา ทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบายหรือกฎหมาย

ปัญหาแนวเขตที่ดินหวงห้ามหนองหาร เป็นปัญหาที่เรื้อรังมายาวนาน และไม่มีหน่วยงานใดสามารถชี้แนวเขตหนองหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๔ ที่ชัดเจนได้ เนื่องจากหนองหารเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งในขณะนั้นเป็นการประกาศให้หนองหารเป็นที่บำรุงพันธุ์สัตว์น้ำไม่รวมที่ตั้งชุมชน เมื่อสร้างประตูน้ำกันแม่น้ำก่ำเสรีในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเกิดปัญหาน้ำท่วมที่ดินของประชาชนที่ทำนาบริเวณริมหนองหารมาแต่ดั้งเดิมก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๔ จนไม่สามารถทำนาได้กลายเป็นปัญหาเรื้อรัง กระทั่งมีการสร้างประตูน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมอำเภอเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ทำให้เกิดน้ำท่วมหนองหารอีกรอบ

สำหรับพื้นที่หนองหารยังมีปัญหาการออกเอกสารสิทธิไม่ชอบด้วยกฎหมายในเขตพื้นที่หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ที่ดินที่ประชาชนถือครองและใช้ประโยชน์มีมาก่อนแต่ไม่ได้รับเอกสารสิทธิ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม ในอดีตประชาชนไม่มีสิทธิในการออกมาเรียกร้อง กระทั่งมีรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงมากขึ้น ดังนั้น การกำหนดเขตที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกันพื้นที่ทำกินและที่ตั้งชุมชนออกจากแนวเขตที่ดินของรัฐ ในขณะที่จำนวนประชากรก็ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับไม่สามารถชี้แนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามได้ ทำให้ประชาชนจำนวนมากเสียสิทธิในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

ในการประชุมรับฟังความคิดเห็นที่จังหวัดสกลนคร เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ประชาชน ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากชุมชนรอบหนองหาร พื้นที่ ๕ ตำบล ในเขตอำเภอเมือง และอำเภอโพนนาแก้ว จังหวัดสกลนคร รวมถึงหน่วยของรัฐ ได้แก่ สำนักงานประมงจังหวัด และสำนักงานที่ดินจังหวัด จำนวน ๕๐ ราย มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอสรุปได้ ดังนี้

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอของประชาชน

(๑) รัฐประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔ ทับซ้อนพื้นที่ชุมชนเก่าแก่ ซึ่งตั้งถิ่นฐานมามาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ดังนั้น หากชุมชนหรือประชาชนมีเอกสารหลักฐานแสดงได้ว่าอยู่มาก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินดังกล่าว รัฐต้องออกเอกสารสิทธิให้ประชาชน

(๒) การที่ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในลุ่มน้ำหนองหารซึ่งรวมถึงลำน้ำสาขาที่ไหลลงหนองหาร เช่น ลำน้ำพุง มีปัญหาการกีดขวางของลำน้ำและเกิดตะกอนไหลลงหนองหารทำให้มีสภาพตื้นเขิน การจัดการที่ดินดังกล่าว ต้องเข้าใจและสอดคล้องกับนิเวศวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชุมชน

(๓) การสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานสำคัญโดยการตัดสินใจร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการปรับแนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต

หวงห้ามที่ดิน ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ และให้อำนาจการตัดสินใจร่วมกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๔) การมีนโยบายหรือกฎหมายเฉพาะ สำหรับแก้ไขปัญหาแนวเขตหวงห้ามที่ดินฯ ทับซ้อนที่ตั้งชุมชนและพื้นที่ทำกิน รวมถึงเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำหนองหาร ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยทุกฝ่ายทั้งหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทำงานร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น

๔.๑.๕ กรณีการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท พื้นที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

(๑) ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่

กรณีศึกษานี้เป็นกรณีเดียวที่อยู่ในขั้นตอนการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลและหน่วยงานรัฐได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขตที่มีการสำรวจพื้นที่ และตรวจสอบการทับซ้อนแนวเขตกับหน่วยงานอื่นอย่างละเอียดรอบคอบที่ชัดเจนมากขึ้น โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือไปถึงกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ถือปฏิบัติตามแนวทาง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ และวันที่ ๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เกี่ยวกับการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้อื่นๆ โดยให้พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินในเขตนี้อย่างรอบคอบก่อน

ต่อมามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ว่า ในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่มีการทับซ้อนกับแนวเขตที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นพื้นที่ดำเนินการตามกฎหมายอื่น หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้ข้อยุติเสียก่อน

อย่างไรก็ดี มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ยังไม่สามารถยุติปัญหาทับซ้อนแนวเขตที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบันไม่มีการออกนโยบายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในตรวจสอบหรือกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

(๒) ความเป็นมาและสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ และกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐที่ผ่านมา

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนจากการทับซ้อนพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยชุมชนไม่รับทราบรับทราบข้อมูลการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ และรับทราบเมื่อรัฐได้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนไปแล้ว เป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะได้แย้งเพื่อให้รัฐปรับปรุงแก้ไขแนวเขตภายหลัง ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ผิดกฎหมาย ถูกดำเนินคดี ยึดที่ดินทำกิน และพืชผลถูกทำลาย เป็นปัญหาที่ชุมชนในพื้นที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เกรงว่า

จะเกิดขึ้นกับชุมชน หากปล่อยให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท หักข้อพื้นที่ของชุมชน

ทั้งนี้ อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท จังหวัดลำปาง ได้กำหนดพื้นที่เพื่อเตรียมการ ประกาศจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ เนื้อที่ป่าที่สำรวจ และสมควรจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติ เนื้อที่ประมาณ ๘๐๒,๔๓๙.๑๗ ไร่ หรือ ๑,๒๘๓.๙ ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดลำปาง พื้นที่ประกอบด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ๙ พื้นที่ (ป่า) ครอบคลุมพื้นที่ ๔ อำเภอ คือ อำเภองาว อำเภอเมือง อำเภอแจ้ห่ม และอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

ได้ดำเนินการรังวัดแนวเขตแล้วเสร็จ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และผ่านความเห็นชอบ โดยคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่มีประเด็นโต้แย้งและข้อร้องเรียนภายหลังการรังวัดหมายแนวเขตบริเวณตำบลทุ่งผึ้ง อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไทจึงได้ดำเนินการปักหมุดแนวเขตอุทยานแห่งชาติและแก้ไขปัญหาในพื้นที่เตรียมการ ประกาศอุทยานแห่งชาติ ถ้ำผาไท แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และจัดส่งแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ลงแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ให้สำนักอุทยานแห่งชาติดำเนินการจัดทำแผนที่ทำยร่างพระราชกฤษฎีกา

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ส่งแผนที่ทำยร่างพระราชกฤษฎีกา ให้อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ตรวจสอบความถูกต้อง พร้อมยืนยันไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ เรื่องแนวเขตอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ซึ่งอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ยืนยันว่าถูกต้องและไม่มีปัญหา ข้อขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่เรื่องแนวเขตอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท และคณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติ หลักการร่างพระราชกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๐

ต่อมา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตรวจสอบพบว่า พื้นที่อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไทบางส่วนทับซ้อนกับเขตปฏิรูปที่ดิน จึงดำเนินการแก้ไขแผนที่ทำยร่างพระราชกฤษฎีกา และกรมป่าไม้ ขอให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กันพื้นที่ที่มีภาระผูกพันตามโครงการจัดการทรัพยากรป่าไม้ออกจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท เพื่อเร่งรัดจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ ตามนโยบายของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ไม่ขัดข้องที่จะให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ดำเนินการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติไปก่อนโดยไม่ต้องกันพื้นที่ที่มีภาระผูกพันกับกรมป่าไม้ออกจากพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ การเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ดำเนินการถึงขั้นตอนการนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๓๕๕๙ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยสมบูรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสมควรถือปฏิบัติตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๒ และวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ในการดำเนินการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ และ

ป่าไม้อื่นๆ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติให้เป็นไปอย่างรอบคอบก่อน

จากนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๖๘ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งว่ามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ มอบหมายให้ทุกหน่วยงาน รับความเห็นของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดินที่มีการทับซ้อนกับแนวเขตที่ได้มีการกำหนดไว้ให้เป็นพื้นที่ดำเนินการตามกฎหมายอื่น และ หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้ข้อยุติเสียก่อน

ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนดำเนินการตรวจสอบพื้นที่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อปรับแก้แผนที่ แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา เติริมการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท โดยรังวัดพื้นที่ ได้ประมาณ ๗๗๗,๐๗๐ ไร่ พบว่า มีประชาชนอยู่อาศัย จำนวน ๑๗ ชุมชน รวม ๑,๒๗๕ ครัวเรือน ๕,๒๖๔ คน และ ประชาชนอยู่อาศัยอยู่รอบแนวเขตอุทยานฯ จำนวน ๒๔ ชุมชน ประกอบด้วยประชาชนเชื้อชาติไทยและ ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ เช่น มูเซอ กะเหรี่ยง (ยาง) อาข่า เย้า เป็นต้น

ในกรณีการดำเนินการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลและหน่วยงานรัฐได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขตสำรวจพื้นที่ และตรวจสอบการทับซ้อนแนวเขต กับหน่วยงานอื่น อย่างละเอียดรอบคอบและชัดเจน ดังจะเห็นได้จากการมีมติคณะรัฐมนตรีหลายมติ ทำให้กระบวนการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไทใช้ระยะเวลายาวนาน นับแต่ตั้งปี พ.ศ. ๒๕๓๒ จนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นที่ยอมรับและระบุไว้ เป็นระเบียบปฏิบัติ เพื่อร่วมกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติหรืออื่นๆ อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วม ของประชาชนเกิดจากการตื่นตัวและเรียกร้องของประชาชนมากกว่า

(๓) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา ทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบายหรือกฎหมาย

ในการประชุมรับฟังความเห็นของประชาชน เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๕๐ ราย มีผู้เข้าร่วมประชุมจากตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ ตำบลบ้านร้อง ตำบลบ้านอ้อน ตำบลนาแก และตำบลโปงเต่า อำเภองาว จังหวัดลำปาง ร่วมกับอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท โดยหัวหน้า อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท (นายพีระเมศร์ ตี๋ตันสกุล) ได้ให้ข้อมูลว่า การเตรียมการประกาศอุทยาน แห่งชาติถ้ำผาไท มีการกำหนดแนวเขตกันพื้นที่ชุมชนออก ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่อาจไม่ครอบคลุมครบ ทุกชุมชน และในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ (รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี) ได้ให้กรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดำเนินการตรวจสอบใหม่อีกครั้ง

แนวทางการดำเนินการต่อไป คือ การตรวจสอบแนวเขตให้ตรงข้อเท็จจริงให้มากที่สุด ในด้านการมีส่วนร่วม จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ และคณะทำงานระดับตำบล และ ให้ผู้นำท้องถิ่นและชุมชนส่งผู้แทนเข้าร่วมเดินแนวเขตกับทางเจ้าหน้าที่ รวมถึงการรวบรวมเอกสาร หลักฐานต่างๆ เพื่อยืนยันการใช้ประโยชน์ เช่น เอกสาร ส.ค. ๑ ใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ หรือหลักฐานอื่นๆ

มากกว่าภาพถ่ายทางอากาศ ทั้งนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะใช้แนวเขตที่เคยทำไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยยึดหลักตามข้อเท็จจริงที่มีใช้การบุกรุกใหม่

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอของประชาชน

(๑) ให้อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไทร่วมกับชุมชน ดำเนินการรังวัดและกันพื้นอยู่อาศัย ที่ทำกิน และป่าชุมชนออกจากอุทยานแห่งชาติ

(๒) ให้ดำเนินการเตรียมความพร้อมให้กับชุมชนก่อน เช่น กรณีบ้านกลาง ตำบล บ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นชุมชนชาวกะเหรี่ยงเก่าแก่กว่า ๑๐๐ ปี ชุมชนมีวิถีชีวิต วัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับป่า รวมทั้งการทำการเกษตรในระบบทำไร่หมุนเวียนโดยไม่ทำลายป่า นอกจากนั้น ชุมชนยังมีการจัดการที่ดินและป่าไม้ ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการดูแลควบคุม กำหนดกฎระเบียบ ด้านป่าไม้และที่ดิน

(๓) จัดทำแนวเขตอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไทในพื้นที่ให้ชัดเจน และประชาสัมพันธ์ ให้ชาวบ้านรับทราบว่าแนวเขตอยู่บริเวณใด ซึ่งจะช่วยป้องกันการบุกรุกป่าใหม่ ที่สำคัญต้องให้ชุมชน รับทราบและเข้าใจการดำเนินการของรัฐ ดังนั้น การเข้าไปชี้แจง การให้ข้อมูลกับชุมชนจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญ

(๔) ให้อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ส่งหนังสือแจ้งไปยังทุกตำบล เรื่อง การตั้ง คณะทำงานระดับตำบลเพื่อพิสูจน์สิทธิ เพื่อกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ทั้งนี้ เพื่อให้ ผู้ปกครองท้องถิ่นและชาวบ้านรับทราบข้อมูลข่าวสาร และให้ความร่วมมือในการดำเนินการ

(๕) ให้อุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท แจ้งผลการดำเนินการรังวัดให้ชุมชนรับทราบ ก่อนดำเนินการประกาศอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้ชุมชนได้ตรวจสอบหรือมั่นใจว่าเป็นไปตามแนวเขตที่ได้มีการกำหนดร่วมกันกับชุมชนหรือไม่

๔.๑.๖ กรณีแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้รั่มเย็นทับซ้อนที่ดินทำกิน พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

(๑) ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่

ข้อขัดแย้งจากการประกาศอุทยานแห่งชาติได้รั่มเย็น เกิดขึ้นเมื่อประชาชน ถูกเจ้าหน้าที่ห้ามเข้าเก็บเกี่ยวผลผลิต หลังจากประกาศอุทยานฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จากนั้นเป็นต้นมา ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการประกาศอุทยานแห่งชาติได้รั่มเย็น อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และ อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ดำเนินร้องเรียนกับหน่วยงานรัฐให้แก้ไขแนวเขตอุทยาน แห่งชาติได้รั่มเย็นทับซ้อนกับที่ดินทำกินของประชาชน รวมระยะเวลายาวนานกว่า ๒๐ ปี

กรมป่าไม้ (ในขณะนั้น) และอุทยานแห่งชาติได้รั่มเย็น ได้มีการดำเนินการ ปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้รั่มเย็น มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้ข้อยุติในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า มีที่ดิน

ถือครองทำประโยชน์ของประชาชนที่ทับซ้อนกับแนวเขตอุทยานฯ จำนวน ๒๘,๗๗๐ ไร่ และ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ มีมติเห็นชอบในหลักการให้เพิกถอนพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตอุทยานฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ไม่อาจดำเนินการต่อได้ เนื่องจาก รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ต้องใช้ผลการพิสูจน์การสำรวจการถือครอง ที่ดินของประชาชนในส่วนพื้นที่ที่มีได้กันออกเสียก่อน และยุติลงในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ในช่วงนายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ข้อยุติการปรับปรุงแก้ไขปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้นดังกล่าวก่อน ทำให้ เกิดปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้นทับซ้อนกับพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านส้อง อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าวอยู่ในแนวเขตพื้นที่ที่กำลังดำเนินการ เพิกถอนจากเขตอุทยานแห่งชาติ แต่เมื่อยังไม่มีผลการดำเนินการเพิกถอน จึงกลายเป็นปัญหาการทับซ้อน ระหว่างพื้นที่อุทยานแห่งชาติกับเขตปฏิรูปที่ดิน และปัจจุบันยังไม่สามารถหาข้อยุติแนวเขตร่วมกันของ ทั้งสองหน่วยงานได้ ทำให้ประชาชนที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้รับความเดือดร้อนถูกดำเนินคดี บุกรุกอุทยานแห่งชาติ

(๒) ความเป็นมาและสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดิน ของรัฐ และกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐที่ผ่านมา

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

อุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้น มีพื้นที่ประมาณ ๒๖๕,๖๒๕ ไร่ ประกาศให้เป็นอุทยาน แห่งชาติเมื่อในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ครอบคลุมพื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งประชาชนในพื้นที่ไม่ทราบว่ามีประกาศอุทยานแห่งชาติดังกล่าว จนกระทั่งในปี ถัดมาเจ้าหน้าที่อุทยานห้ามมิให้ประชาชนเก็บเกี่ยวพืชผลอาสิน และนำเครื่องมือการเกษตรเข้าไปในพื้นที่ ประชาชนจึงทราบว่ารัฐได้ประกาศอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้นทับซ้อนที่ดินทำกินของตน โดยหน่วยงาน ของรัฐไม่ได้ให้ข้อมูลกับประชาชนเกี่ยวกับการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้นมาก่อน

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการประกาศ อุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้น อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ร้องเรียนกับหน่วยงานรัฐให้แก้ไขแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้นที่ทับซ้อนที่ดินทำกินของประชาชน และจัดทำแนวเขตอุทยานแห่งชาติให้ชัดเจนต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งที่ในระยะเวลายาวนาน กระบวนการแก้ไขปัญหาก็ดำเนินการมาเกือบจะได้ข้อยุติ เหลือเพียงขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกา เพิกถอนที่ดินทำกินที่กันออกจากแนวเขตอุทยานฯ เท่านั้น แต่รัฐบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยไม่ยอมรับมติหรือข้อตกลงที่ดำเนินการมาก่อนหน้า (รูปที่ ๔.๙)

ทั้งนี้ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีมติเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๘ เห็นชอบ ในหลักการให้ปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้นที่ทับซ้อนที่ดินทำกินของประชาชน รวมเนื้อที่

๒๘,๑๒๕ ไร่ และเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เห็นชอบในหลักการให้เพิกถอนพื้นที่เพิ่มเติม รวมเนื้อที่ ๒๘,๗๗๐ ไร่

การปรับปรุงแนวเขตโดยเพิกถอนพื้นที่ทำกินของประชาชนออกจากเขตอุทยานแห่งชาติได้เริ่มขึ้น หน่วยงานรัฐได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งมีแต่งตั้งคณะทำงานสำรวจประชาชนที่อยู่อาศัย ทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติได้เริ่มขึ้น ทั้งในระดับอำเภอและระดับ และมีมติสรุปให้อุทยานแห่งชาติได้เริ่มยื่นเสนอโครงการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ตามนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ อุทยานแห่งชาติได้เริ่มยื่นได้ดำเนินการรังวัดปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติ โดยรังวัดกันพื้นที่ของประชาชนออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ รวมพื้นที่ที่ได้มีการรังวัดออกเรียบร้อยแล้ว ๒๘,๗๗๐ ไร่

ในระหว่างนั้น รัฐบาลได้มีนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ สืบสวนการถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ๑๘ (เดิม) ได้ทำการสำรวจประชาชนที่มีที่ทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติได้เริ่มขึ้นในปี ๒๕๔๒ ได้จำนวน ๑,๓๙๔ ราย เนื้อที่ ๓๐,๔๒๕ ไร่

ในขณะที่กรมป่าไม้ (ในขณะนั้น) และอุทยานแห่งชาติได้เริ่มยื่นดำเนินการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้เริ่มยื่นออกจากที่ดินทำกินที่ตรวจสอบเป็นข้อยุติแล้ว จำนวน ๒๘,๗๗๐ ไร่ และจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้เริ่มยื่นนั้น เมื่อรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ส่งผลให้กรมป่าไม้และอุทยานแห่งชาติได้เริ่มยื่น รอผลการสำรวจถือครองของประชาชนในส่วนพื้นที่ที่มีได้กันออก ทำให้กระบวนการปรับปรุงแนวเขตอุทยานฯ ล่าช้าออกไป

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) ขณะนั้น ได้มีคำสั่งขออนุญาตและกระบวนการขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิ จำนวนพื้นที่การดำเนินการของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ วิธีการดำเนินการเป็นไปตามระเบียบกฎหมายหรือไม่อย่างไร โดยให้ยุติการดำเนินการที่จะเพิกถอนแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้เริ่มยื่นไว้ก่อน จนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิตามกระบวนการหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ทำให้การดำเนินการชะงักงันตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กระทั่งจนถึงปี ๒๕๕๗ การสำรวจการถือครองของประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติได้เริ่มยื่นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ยังไม่แล้วเสร็จ ประชาชนในพื้นที่ที่เตรียมกันพื้นที่ออกจากแนวเขตอุทยานฯ ยังคงทำกินอย่างผิดกฎหมาย ถูกตัดฟันพืชผลอาสิน และการไม่สามารถตัดฟันโค่นต้นยางพาราเมื่อหมดอายุกรีดยาง รวมถึงการปรับปรุงเส้นทางที่ประชาชนใช้ในการเดินทางได้

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้รั่มเย็นทับซ้อนกับเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน อุทยานแห่งชาติได้รั่มเย็น มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๒.๓๕๙/๓๒๙ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ รายงานผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติว่า พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตำบลบ้านส้อง อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏว่า มีพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติได้รั่มเย็น แต่พื้นที่ส่วนที่ทับซ้อนดังกล่าว อยู่ในแนวเขตพื้นที่ที่กำลังดำเนินการเพิกถอนจากเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น เมื่อมีการจัดทำแผนที่และออกพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแล้วจะไม่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ

แต่เมื่อไม่มีการดำเนินการเพิกถอนฯ จึงกลายเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในปัจจุบัน และไม่สามารถหาข้อยุติแนวเขตร่วมกันของทั้งสองหน่วยงานได้ ในขณะที่ประชาชนที่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ถูกจับกุมดำเนินคดี และไม่สามารถทำกินได้ตามสิทธิที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย เนื่องจากปัญหา ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย และหน่วยงานของรัฐมิได้เร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้เดือดร้อน

(๓) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา ทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบายหรือกฎหมาย

ในการประชุมรับฟังความเห็นของประชาชน ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ มีประชาชนจากอำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี หัวหน้าอุทยานแห่งชาติไทร้มเย็น และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี เข้าร่วมประชุม จำนวน ๕๐ ราย ในที่ประชุมประชาชนได้นำเสนอถึงปัญหาการประกาศอุทยานแห่งชาติไทร้มเย็นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ประชาชนไม่รับทราบข้อมูลข่าวสารใดๆ แม้กระทั่งความหมายของอุทยานแห่งชาติก็ยังไม่เข้าใจ หลังจากประกาศอุทยานแห่งชาติไปแล้วประชาชนถึงทราบว่ามีการประกาศอุทยานแห่งชาติจากการห้ามเข้าไปทำกิน ประชาชนได้เรียกร้องให้หน่วยงานรัฐปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติออกจากพื้นที่ทำกิน จนกระทั่งมีการสำรวจพื้นที่ถือครองของประชาชน เพื่อกันออกจากแนวเขตชัดเจนซึ่งใช้เวลานานหลายปี จนกระทั่งรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ทำให้แนวทางเดิมที่ให้มีการเพิกถอนแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่ทำกินนั้นต้องยุติลง

การใช้แนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ พบปัญหาในการพิสูจน์สิทธิ โดยการใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๐๙ ผลการพิสูจน์สิทธิมีพื้นที่ทำกินน้อยมาก เพราะการใช้ภาพถ่ายทางอากาศดังกล่าว ไม่สามารถแยกแยะพื้นที่สวนยางพาราของชาวบ้าน ซึ่งมีการปลูกยางพาราในลักษณะผสมผสานกับไม้ท้องถิ่นและไม้ผลได้ ชาวบ้านจึงไม่เห็นด้วยกับการใช้ภาพถ่ายทางอากาศมาเป็นหลักฐานพิสูจน์สิทธิแต่เพียงอย่างเดียว

นอกจากนั้น การดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ยังมีความล่าช้า ทั้งยังมีปัญหาแนวเขตทับซ้อนระหว่างเขตอุทยานแห่งชาติกับเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้ประชาชนเดือดร้อนจากการถูกจับกุม และทำกินด้วยความไม่มั่นคง

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอของประชาชน

(๑) ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐ เพื่อปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีปัญหาทับซ้อน ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน หรือการทับซ้อนระหว่างอุทยานแห่งชาติกับที่ดินทำกินของประชาชน

(๒) ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการกันแนวเขตที่ดินทำกินของประชาชนให้ชัดเจน โดยการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ๓ ฝ่าย ระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด อุทยานแห่งชาติไทร้มเย็น และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมกันสำรวจและปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติไทร้มเย็น

(๓) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนทั้งการสำรวจรังวัดแนวเขต และการพิสูจน์สิทธิ ไม่เฉพาะแต่กำนันผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น แต่ควรให้คณะกรรมการของเครือข่ายได้เข้าไปมีส่วนร่วมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินด้วย

(๔) ในการพิสูจน์สิทธิต้องให้ความเป็นธรรมกับประชาชน ซึ่งผลการพิสูจน์สิทธิ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ พบว่า มีพื้นที่ทำกินน้อยมาก เนื่องจากอุทยาน แห่งชาติได้รื้อฟื้น ใช้พื้นที่ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแผนที่ปีนั้นใช้การวัดความชื้น สีเข้ม ถือว่าเป็นพื้นที่ป่า ถ้าสีน้ำตาลแสดงว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์ แต่ภาพถ่ายดังกล่าวไม่สามารถแยกแยะ สวนผสมของชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าได้ ดังนั้น จึงควรใช้หลักฐานอื่นมาประกอบ และใช้ภาพถ่าย ทางอากาศปี พ.ศ. ๒๕๔๕ แทน

(๕) ผ่อนผันให้ประชาชนได้ทำกินโดยไม่มีการจับกุมดำเนินคดี จนกว่าการตรวจ พิสูจน์สิทธิยังไม่เสร็จสิ้น และการแก้ไขปัญหายังไม่ได้ข้อยุติ ส่วนที่พิสูจน์สิทธิเสร็จสิ้นแล้วให้ดำเนินการไป ก่อน รวมถึงการผ่อนผันให้ประชาชนตัดโค่นต้นยางพาราที่หมดอายุการกรีดยางได้

๔.๑.๗ กรณีแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยซ้อนทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ของประชาชน ตำบลพนางตุง อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง และพื้นที่ ตำบลแหลม อำเภอกว๊านพะเยา จังหวัดนครศรีธรรมราช

(๑) ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่

การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และปรับแนวเขต เพิ่มเติม ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และ ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เป็นการประกาศตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าตามธรรมชาติรวมถึงถิ่นที่อยู่อาศัยเท่านั้น ไม่กระทบต่อการ ใช้ ที่ดิน ทำให้การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ครอบคลุมทั้งพื้นที่ป่า ที่ดินถือครองที่มีเอกสารสิทธิ และไม่มีเอกสารสิทธิ และพื้นที่ที่ตั้งชุมชน ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้มีการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเล น้อยต้องสูญเสียสิทธิและเป็นผู้ครอบครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย

(๒) ความเป็นมาและสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดิน ของรัฐ และกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐที่ผ่านมา

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และมีการประกาศกำหนดแนวเขตใหม่อีก ๒ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และปี พ.ศ. ๒๕๒๕ มีเนื้อที่รวม ๒๘๕,๖๒๕ ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ ๕ อำเภอ ๓ จังหวัด ได้แก่ อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง อำเภอชะอวด อำเภอหัวไทร อำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช และอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา (รูปที่ ๔.๑๐)

มีชุมชนที่อาศัยอยู่และทำกินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ประมาณ ๖๔,๐๐๐ คน ครอบคลุมพื้นที่ ๕ อำเภอ ๓ จังหวัด คือ จังหวัดพัทลุง นครศรีธรรมราช และสงขลา รวมจำนวน ๕๐ หมู่บ้าน ๑๐ ตำบล ได้แก่ ตำบลพนางตุง ตำบลทะเลน้อย ตำบลแหลมโดนด อำเภอกวนขนุน จังหวัด

พัทลุง ตำบลขนหาด ตำบลนางหลง ตำบลเค็ง อำเภอลำชะอวด ตำบลแหลม ตำบลควนชะลิก อำเภอยะหริ่ง ตำบลเกาะเกิด อำเภอยะหริ่ง จังหวัดนครศรีธรรมราช และตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา

การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เป็นการประกาศตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าตามธรรมชาติรวมถึงถิ่นที่อยู่อาศัยเท่านั้น โดยไม่กระทบต่อการใช้ที่ดิน ทำให้การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ครอบคลุมทั้งพื้นที่ป่าที่ดินถือครองที่มีเอกสารสิทธิและไม่มีเอกสารสิทธิ ทั้งรวมพื้นที่ตั้งชุมชน เพราะในขณะนั้นการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของชุมชนและประชาชน

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ แทนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ และบทเฉพาะกาลได้บัญญัติให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีอยู่เดิมนอกจากมุ่งเน้นคุ้มครองสัตว์ป่าแล้ว ยังได้ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือครอบครองที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าด้วย ตามมาตรา ๔๒ วรรค ๒ (๓)

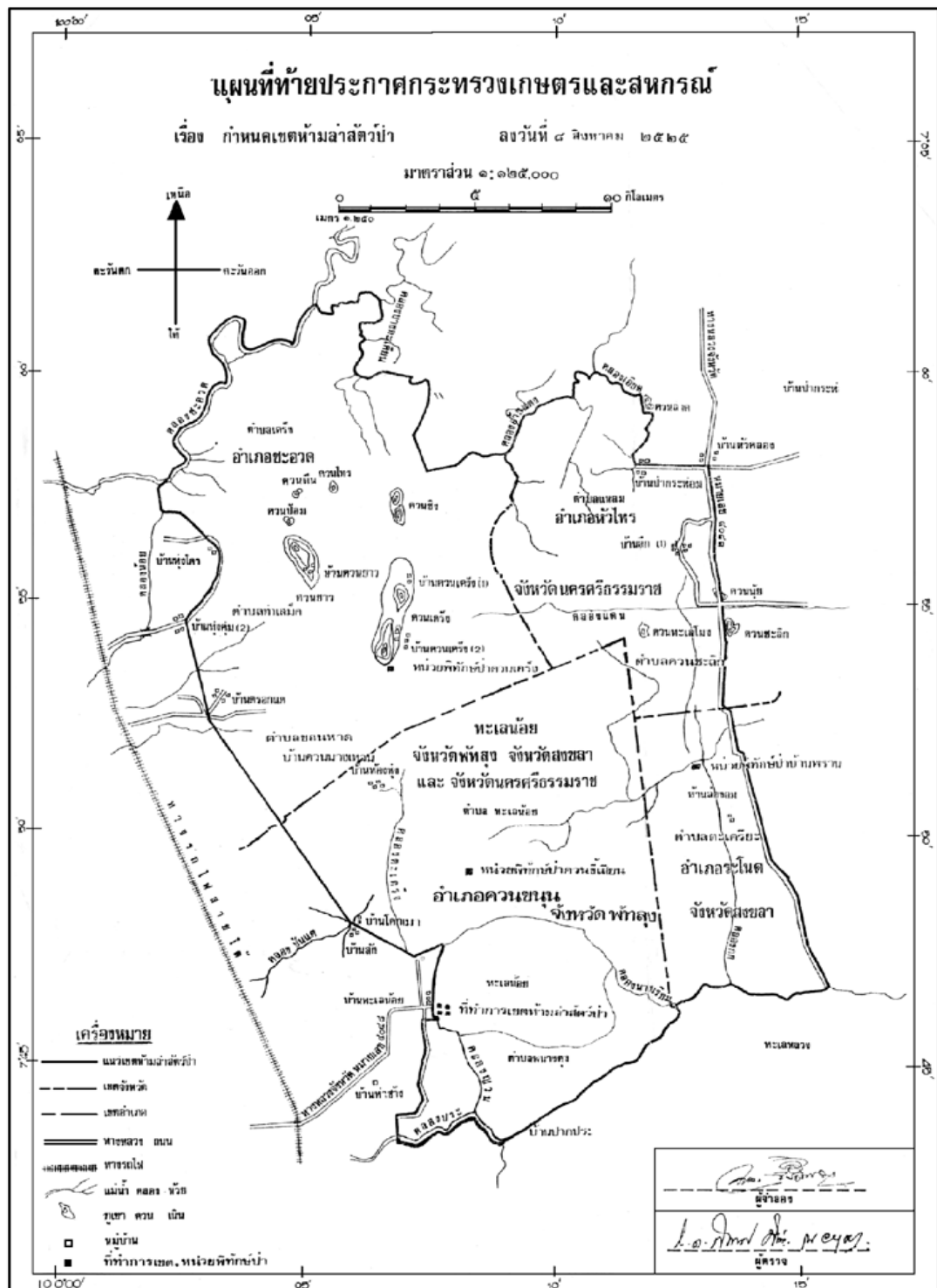
จากการสำรวจที่ดินถือครองในเขตห้ามล่าทะเลน้อยปัจจุบัน พบว่า มีพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ จำนวน ๖๙,๒๘๐ ไร่ และพื้นที่ถือครองไม่มีเอกสารสิทธิ จำนวน ๓๖,๓๔๕ ไร่ โดยหัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยชี้แจงในการประชุมรับฟังความเห็นกับคณะวิจัย เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๘ ว่า ในกรณีพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิที่ดิน สามารถนำไปทำนิติกรรมต่างๆ ได้เช่นเดียวกับพื้นที่ที่อยู่ภายนอกเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย แต่ในส่วนของผู้ที่ประชาชนครอบครอง โดยไม่มีสิทธิในที่ดินเป็นประเด็นข้อขัดแย้งที่ต้องมีการดำเนินการแก้ปัญหา เพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ การบุกรุกพื้นที่ป่าพรุ และการเข้ามาถือครองที่ดินของนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

ในส่วนพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้ดำเนินการตรวจพิสูจน์สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ จำนวน ๒,๒๑๐ ราย ๒,๘๓๙ แปลง รวมพื้นที่ ๒๖,๔๔๑-๓-๒๐ ไร่ (จังหวัดพัทลุงและนครศรีธรรมราช)

ท้องที่จังหวัดพัทลุง มีการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ ๒ พื้นที่ คือ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองยวน ประกาศปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ในท้องที่ตำบลพนาทง และป่าสงวนแห่งชาติป่าเขี้ยวท้องที่ตำบลทะเลน้อย ประกาศปี พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศสำหรับการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ ปี พ.ศ.๒๕๐๙ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองยวน และปี ๒๕๒๗ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขี้ยว ผลการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิแล้วเสร็จปี ๒๕๕๒ รวม ๓๔๖ ราย ๔๗๘ แปลง ๔,๐๔๐.๑๑ ไร่

ท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทะเลน้อย ได้ดำเนินการตรวจพิสูจน์ การครอบครองที่ดิน จำนวน ๑,๘๖๔ ราย ๒,๓๖๑ แปลง เนื้อที่ ๒๒,๔๐๑-๓-๐๙ ไร่

รูปที่ ๔.๑๐ แสดงแผนที่ท้ายประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการห้ามล่าสัตว์ป่า
พ.ศ. ๒๕๒๕



ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (๒๕๒๕)

(๓) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบายหรือกฎหมาย

การประชุมรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๘ ณ สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตำบลทะเลน้อย อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง ซึ่งมีผู้เข้าร่วม จำนวน ๕๐ ราย จากตำบลนางตุง อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง และตำบลแหลม อำเภอกว๋ายไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ร่วมกับหัวหน้าและผู้ช่วยหัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย (นายชาย สุวรรณชาติ) ชี้แจงในที่ประชุมว่า เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดครอบครองที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งในการประกาศเดิมมีที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ที่ดินที่มีการครอบครองและที่สาธารณประโยชน์ แต่ในภายหลังเมื่อมีการขยายพื้นที่ของเอกสารสิทธิ จึงต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ ในกรณีที่เป็นเอกสารสิทธิที่มีอยู่เดิมก่อนปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือว่าชาวบ้านมีสิทธิชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ และมีการตรวจพิสูจน์สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ อยู่ระหว่างขั้นตอนการส่งเรื่องไปยังกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถ้าพิสูจน์แล้วว่าอยู่ก่อนประกาศเขตป่าไม้ก็จะยุติปัญหาได้ ถ้าได้ข้อยุติจะช่วยแก้ปัญหาการบุกรุกเพิ่มเติมได้ แต่เป็นเรื่องนโยบายของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า จะดำเนินการอย่างไรกับบุคคลที่อยู่ก่อนและอยู่หลังการประกาศเขตป่าดังกล่าว

ถ้ามีการพิสูจน์สิทธิแล้ว จะนำมาซึ่งการมีส่วนร่วมในการป้องกันการเผาป่า บุกรุกป่า และนำไปสู่การพัฒนาสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมเพื่อการอนุรักษ์ดูแลรักษาป่าพรุได้ในอนาคต

ปัจจุบัน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้มีการจัดทำแนวเขตในพื้นที่ที่ชัดเจนแล้ว โดยเจ้าหน้าที่ ได้ลงไปประชุมกับชาวบ้านในพื้นที่ ทำให้ปัญหาคล้คลายพอสมควร และหลังการตรวจพิสูจน์สิทธิที่ชัดเจนเป็นการช่วยป้องกันการบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติมได้

ในส่วน of ประชาชนเห็นว่า การจัดทำแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยให้ชัดเจนมีความสำคัญ โดยเฉพาะบริเวณรอยต่อแนวเขต เนื่องจากประชาชนยังไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ แม้ที่ดินจะอยู่นอกเขต เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินเกรงว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ส่วนชุมชนที่อยู่อาศัยและทำกินมาก่อนการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย แต่ไม่มีเอกสารสิทธิมีมาก รัฐควรรับรองสิทธิของชาวบ้านในส่วนนี้

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอของประชาชน

(๑) แนวเขตอนุรักษ์ต้องมีความชัดเจนว่า เขตใดคือพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ในส่วน of ที่ดินของประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ แต่ทำกินก่อนการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ผ่อนผันการใช้ประโยชน์ และให้ดำเนินการจำแนกเขตที่ดินทำกินของชุมชน เพื่อกันพื้นที่ออกจากเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

(๒) ให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยจัดทำแนวเขตในพื้นที่ให้ชัดเจน และส่งเรื่องให้กับสำนักงานที่ดิน เพื่อให้ชาวบ้านได้นำไปขออนุญาตเอกสารสิทธิได้ต่อไป

๔.๒ การสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนโดยใช้แบบสอบถาม

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยใช้แบบสอบถามเป็นการสำรวจข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ เนื่องจากการสำรวจต้องการทราบถึงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนที่ประสบปัญหาในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง ๗ แห่ง ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยครอบคลุมพื้นที่บางส่วนใน ๘ จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ราชบุรี นครราชสีมา สกลนคร ลำปาง สุราษฎร์ธานี พัทลุง และนครศรีธรรมราช จากจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๓๕๐ ราย มีจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามรวมทั้งสิ้น ๑๒๙ ราย ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ๑๑๑ คน (ร้อยละ ๘๖.๐) เพศหญิง ๑๘ คน (ร้อยละ ๑๔.๐) อายุสูงสุด คือ ๗๙ ปี อายุต่ำสุด ๒๓ ปี อายุเฉลี่ย ๕๐.๕๙ ปี ระดับการศึกษาส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ๔๗ คน (ร้อยละ ๓๖.๔๐) รองลงมาจบการศึกษาระดับประถมศึกษา ๔๑ คน (ร้อยละ ๓๑.๘) และจบการศึกษาระดับปริญญาตรี ๒๗ คน (ร้อยละ ๒๐.๙) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร ๘๔ คน (ร้อยละ ๖๕.๑๐) อาชีพรองลงมา คือ รับราชการ ๒๕ คน (ร้อยละ ๑๙.๔) นอกเหนือจากนั้นประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป ทำธุรกิจส่วนตัว ประมง และบางรายเป็นข้าราชการบำนาญ ผลการตอบแบบสอบถามสรุปได้ดังนี้

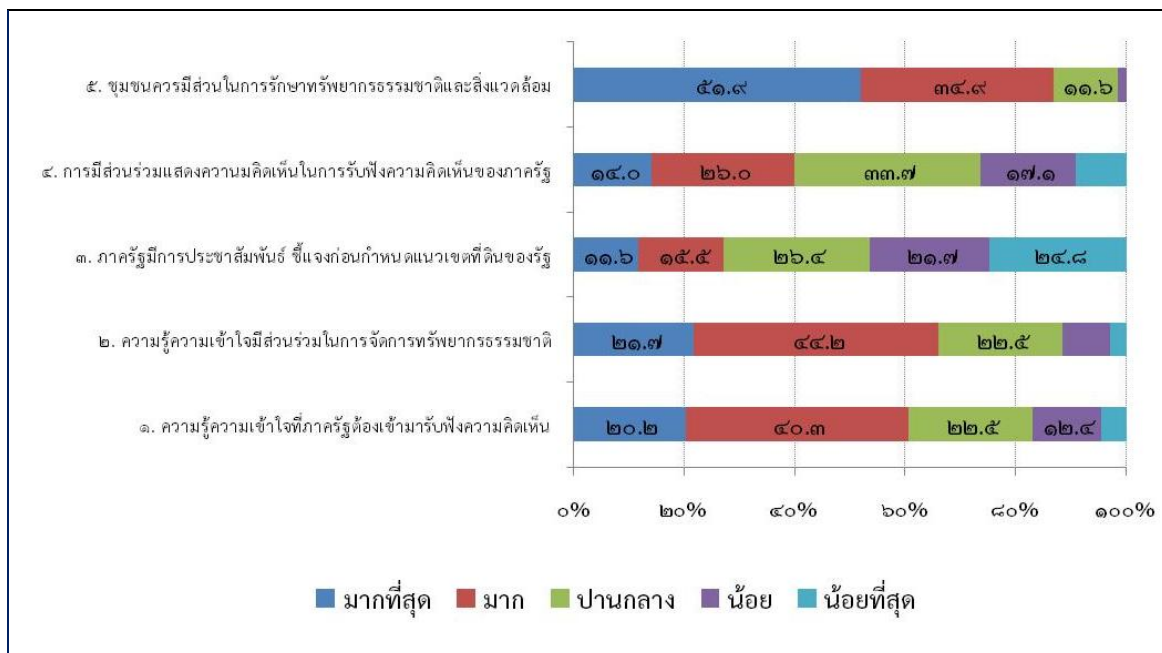
๔.๒.๑ ความรู้ ความเข้าใจ ของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ

การสำรวจข้อมูลในส่วนนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความรู้ ความเข้าใจพื้นฐานของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐว่ามีมากน้อยเพียงไร เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแนวทางในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง

สำหรับประเด็นความรู้ ความเข้าใจ ของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ แบ่งออกเป็น ๕ เรื่อง ได้แก่ (๑) ความรู้ ความเข้าใจที่หน่วยงานของรัฐต้องมารับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐ (๒) ความรู้ ความเข้าใจที่ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๓) ความรู้ ความเข้าใจที่หน่วยงานของรัฐมีการประชาสัมพันธ์ ชี้แจง และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ (๔) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะในการ

รับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานรัฐ และ (๕) ชุมชนควรมีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปได้ตามรูปที่ ๔.๑๑ ดังนี้

รูปที่ ๔.๑๑ แสดงความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ



ที่มา : จากการสำรวจ

ตามรูปที่ ๔.๑๑ สรุปผลจากการสอบถามประชาชนในส่วนของความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๖๐.๕ มีความรู้ ความเข้าใจในระดับมากถึงมากที่สุด ที่หน่วยงานของรัฐต้องเข้ามารับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐ และประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ ๔๔.๒ มีความรู้ ความเข้าใจในระดับที่มากที่สุดให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ในเรื่องที่หน่วยงานของรัฐได้เข้ามาประชาสัมพันธ์ ชี้แจง และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐนั้น ประชาชนส่วนใหญ่คิดว่ายังมีส่วนร่วมในระดับที่น้อยมากถึงปานกลาง (ร้อยละ ๗๒.๕๐) แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐมีการประชาสัมพันธ์ ชี้แจงข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นยังไม่ทั่วถึงซึ่งสอดคล้องกับคำถามข้อที่สี่ ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะในการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานรัฐที่ผลการสำรวจของประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ ๓๓.๐) จึงเห็นว่าประชาชนส่วนมากยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตามประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๕๑.๙ ยังมีความเห็นว่าชุมชนควรมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน

๔.๒.๒ แนวทางหรือข้อเสนอแนะเพื่อให้ภาครัฐนำไปปรับปรุงการดำเนินงาน กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

การสำรวจความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐโดยใช้แบบสอบถามนั้น ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางให้ภาครัฐนำไปปรับปรุงการดำเนินงานกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ สามารถสรุปประเด็นสำคัญๆ ได้ดังนี้

(๑) ภาครัฐควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ชี้แจง และสร้างความเข้าใจกับประชาชน และท้องถิ่นให้มีความรู้ ความเข้าใจในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐก่อนที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง ซึ่งในอดีตหน่วยงานของรัฐไม่ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจให้กับประชาชนให้ทราบถึงข้อเท็จจริง และปัจจุบันชาวบ้านยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับข้อกฎหมายของที่ดิน

(๒) ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น โดยให้ภาครัฐจัดตั้งกลไกการแก้ไขปัญหาที่ดินแนวเขตทุกระดับก่อนที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินและรักษาพื้นที่ป่า รวมทั้งให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ หรือออกสำรวจพื้นที่ร่วมกัน เพื่อให้พบเห็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น แล้วนำไปวิเคราะห์เพื่อหาทางออกให้ประชาชนกับรัฐอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข เมื่อทุกอย่างเสร็จสมบูรณ์ควรให้หน่วยงานท้องถิ่นดูแล ร่วมกับคณะกรรมการในตำบลนั้นๆ หรือร่วมกับภาครัฐ

(๓) ภาครัฐควรเร่งจัดทำแนวเขตให้มีความชัดเจน มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินที่ทับซ้อนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รัฐควรแก้ไขปัญหาแนวเขตให้เป็นปัจจุบัน ดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดินทำกินให้แก่ประชาชนให้สามารถทำกินได้ตามปกติ เหมือนช่วงเวลาก่อนที่จะมีประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนที่ดินทำกินของประชาชน ควรมีความชัดเจนในการออกเอกสารสิทธิให้กับชาวบ้านอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น หากให้เป็นพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ให้กำหนดทั้งอำเภอ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้ามาดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนสามารถทำกินในพื้นที่ต่อไปได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งให้ภาครัฐพิจารณาที่ดินเขตป่าไม้ที่เสื่อมสภาพเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกิน และแก้ไขปัญหาแนวเขตป่าสงวนให้ตรงกับสภาพความเป็นจริงของชุมชน โดยให้ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่มีส่วนร่วมในการชี้แนวเขต และปลูกป่าเป็นแนวกันชนห้ามบุกรุกต่อไปซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบควรเร่งตรวจสอบข้อเท็จจริง สำรวจว่าสิ่งใดควรให้ หรือสิ่งใดควรเก็บรักษาไว้ แต่ในบางพื้นที่ที่มีการพัฒนาไปมากแล้วนั้น เช่น พื้นที่บริเวณอำเภอลำปางควรพัฒนาให้เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงเกษตรกรรมและร่วมดูแล และอนุรักษ์ให้มีความยั่งยืน หรือนำรูปแบบของโฉนดชุมชน พระราชบัญญัติป่าชุมชน มาปรับใช้กับพื้นที่

(๔) ภาครัฐควรบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดำเนินการตามกฎหมายไม่เน้นบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รวมทั้งร่วมกันแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องของทุกหน่วยงานให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน

เพราะแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายของตนเอง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา อาทิ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ ที่ล่าสมัย และควรนำกฎหมายจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินมาใช้มากกว่าการใช้กฎหมายภาษีที่ดินที่กำลังจะประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งจะเป็นการผูกปัญหาใหม่และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขกฎหมาย การแก้ปัญหานวเขตที่ดินของรัฐ หากจะแก้ไขต้องให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมแก้ไขอย่างจริงจัง ไม่ควรใช้นโยบายกว้างๆ เหมือนกันทั่วประเทศ เนื่องจากทำให้เกิดช่องว่าง มีการบิดเบือนข้อกฎหมายเพื่อเข้าข้างฝ่ายผู้มีอำนาจมากกว่าประชาชนส่วนใหญ่ รวมทั้ง ควรมีบทลงโทษทางกฎหมายเมื่อมีผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ในการออกกฎระเบียบต่างๆ รัฐต้องประสานกับท้องถิ่นไม่ใช้กฎหมายอย่างเดียวในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทำกิน

(๕) การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับที่ดินของรัฐต้องเร่งแก้ไข ในระหว่างที่รัฐบาลมีอำนาจเต็มภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ควรเร่งจัดทำแผนแม่บทในการกำหนดเขตที่ดินของรัฐทุกแปลง โดยตั้งคณะทำงานระดับจังหวัดให้เป็นผู้เสนอแนวทางและนำเข้าสภานิติบัญญัติออกเป็นกฎหมาย คณะทำงานควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐที่มีความรับผิดชอบเรื่องที่ดิน ผู้แทนของภาคประชาชนในพื้นที่ที่มีปัญหา ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์เรื่องที่ดิน และมอบให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะทำงาน และรองผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ประธานคณะทำงาน (รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดูแลงานที่ดิน) รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบว่ามีคณะทำงานชุดดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อฝ่ายเลขานุการในการเสนอปัญหาและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ควรทำเป็นแนวถนนรอบแนวเขตของที่ดิน แต่ละหน่วยงานเพื่อแสดงแนวเขตให้ชัดเจน

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ข้อคิดเห็นของประชาชน และการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงจากพื้นที่กรณีศึกษาสรุปได้ ดังนี้

ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ กับที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชน การศึกษาได้เลือกกรณีคำร้องดังกล่าว จำนวน ๗ กรณีศึกษา โดยเน้นกรณีศึกษาในพื้นที่ป่าไม้ จำนวน ๖ กรณี และที่ดินสงวนหวงห้ามกับที่ดินสาธารณประโยชน์ จำนวน ๑ กรณี โดยศึกษาจากคำร้องเรียนในพื้นที่กรณีศึกษา ประกอบ รายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งรายงานการตรวจสอบจากผู้ตรวจการแผ่นดิน และสภาผู้แทนประชาชน ทั้งข้อคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง ๗ กรณี จากการจัดประชุมรับฟังความเห็น ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประมาณ ๓๕๐ คน เป็นประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) คำร้องที่ ๔๔๗/๒๕๔๗ การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินราษฎรบ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี

ปัญหา : กรมป่าไม้จำแนกให้พื้นที่บ้านตากแดด ตำบลยางหัก เป็นโซน E๑ เนื่องจากเป็นพื้นที่ลาดชัน เพื่อกันพื้นที่ไว้ไม่ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดินทำให้ชาวบ้านตากแดดไม่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

วิเคราะห์ได้ว่า : รัฐเป็นผู้กำหนดเขตจำแนกพื้นที่แต่ฝ่ายเดียว โดยการจำแนกโซนพื้นที่เศรษฐกิจ (โซน E) ออกเป็นพื้นที่ E๑ E๒ และ E๓ โดยไม่คำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ว่าประชาชนทำกินมาก่อน ทำให้ประชาชนบ้านตากแดดซึ่งถูกกำหนดโซนให้เป็น โซน E๑ ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งที่ขณะส่งมอบพื้นที่ให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมิได้กำหนดเป็นโซนพื้นที่ดังกล่าว มีเพียงโซนพื้นที่เศรษฐกิจ (โซน E) เท่านั้น

(๒) คำร้องที่ ๔๓๑/๒๕๕๐ กรณีอุทยานแห่งชาติไทร้มเย็น ประกาศเขตอุทยานทับที่ทำกินที่ราษฎรทำประโยชน์มาก่อน พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ปัญหา : ประชาชนถูกเจ้าหน้าที่ห้ามเข้าเก็บเกี่ยวผลผลิต ได้รับผลกระทบหลังจากการประกาศอุทยานแห่งชาติไทร้มเย็น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ทับซ้อนกับที่ดินทำกินของประชาชน

วิเคราะห์ได้ว่า : ปัญหาข้อขัดแย้ง ยังไม่สามารถหาข้อยุติแนวเขตร่วมกันของหน่วยงานได้ ประชาชน ถูกจับกุมดำเนินคดี และไม่สามารถทำกินได้ตามสิทธิที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย และหน่วยงานของรัฐมิได้เร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหายอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้เดือดร้อน

(๓) คำร้องที่ ๒๖๘/๒๕๕๕ กรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับซ้อนกับแนวเขตพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนวเขตพื้นที่หวงห้ามที่ทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑ พื้นที่ตำบลนาสวนและตำบลแม่แฝด อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี

ปัญหา : ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์กับแนวเขตพื้นที่ที่เพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ซึ่งเป็นพื้นที่จัดสรรให้กับประชาชนที่ถูกลอยแพจากพื้นที่ก่อสร้างเขื่อนศรีนครินทร์

วิเคราะห์ได้ว่า : มีการกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงและมีการกำหนดจุดปักพื้นที่ผิดพลาด ต้องแก้ไขให้ประโยชน์กับประชาชน

(๔) คำร้องที่ ๑๖๘/๒๕๕๓ กรณีประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับซ้อนเอกสารสิทธิที่ดินพื้นที่ตำบลนางตุง อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง

ปัญหา : มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้มีการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยต้องสูญเสียสิทธิและเป็นผู้ครอบครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย

วิเคราะห์ได้ว่า : เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดครอบครองที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งในการประกาศเดิมมีที่ดินที่มีเอกสารสิทธิที่ดินที่มีการครอบครอง เป็นการเพิ่มความเข้มข้นของกฎหมายที่กระทบสิทธิของประชาชน เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนที่พึงมี

(๕) คำร้องที่ ๑๑๕/๒๕๕๖ กรณีปัญหาการเตรียมการประกาศอุทยานฯ ถ้ำผาไททับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและป่าชุมชน พื้นที่ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

ปัญหา : จากปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนจากการทับซ้อนพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยชุมชนไม่รับทราบรับทราบข้อมูลการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ และรับทราบเมื่อรัฐได้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนไปแล้ว เป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะได้แย้งเพื่อให้รัฐปรับปรุงแก้ไขแนวเขตภายหลัง ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ผิดกฎหมายถูกดำเนินคดี ยึดที่ดินทำกิน และพืชผลถูกทำลาย เป็นปัญหาที่ชุมชนในพื้นที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เกรงว่าจะเกิดขึ้นกับชุมชน

วิเคราะห์ได้ว่า : การเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลและหน่วยงานรัฐได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขต สำรวจพื้นที่ และตรวจสอบการทับซ้อนแนวเขตกับหน่วยงานอื่นอย่างละเอียดรอบคอบและชัดเจน ทำให้กระบวนการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไทใช้ระยะเวลายาวนาน นับแต่ตั้งปี พ.ศ. ๒๕๓๒ จนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นที่ยอมรับและระบุไว้เป็นระเบียบปฏิบัติ เพื่อร่วมกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติหรืออื่นๆ อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากการตื่นตัวและเรียกร้องของประชาชนมากกว่า

(๖) คำร้องที่ ๓๗๒/๒๕๕๔ กรณีปัญหาชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติทับลาน พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

ปัญหา : ปัญหาข้อขัดแย้งแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ จากปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติ โดยปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ประกาศทับซ้อนพื้นที่ชุมชนและเขตปฏิรูปที่ดิน ที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าวังน้ำเขียว และป่าเขาภูหลวงให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑

วิเคราะห์ได้ว่า : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ยังมิได้ดำเนินการปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานที่ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดแนวเขตใหม่ ที่จัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เนื่องจากรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ยกเลิก มติคณะรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีแก้ไขปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐ ในเขตป่าเขาภูหลวง ที่มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินแต่ปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าว ทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน และพื้นที่โซน C ทำให้ไม่สามารถให้สิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้ และต้อง

เพิกถอนสิทธิในบางแปลง ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรเหล่านี้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนที่รัฐจะต้องคำนึงถึง และนำมาพิจารณาในการแก้ไขปัญหา ต่อไป นอกจากปัญหา ทับซ้อนในเรื่องแนวเขตแล้ว ยังมีเงื่อนไข ด้านประชากรที่เพิ่มขึ้นที่รัฐต้องปรับแนวคิดในการแก้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ปัจจุบัน

(๓) คำร้องที่ ๕๙๒/๒๕๕๕ กรณีปัญหาที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ตั้งชุมชนและที่ดินทำกิน พื้นที่ตำบลหนองหาร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร

ปัญหา : รัฐประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔ ทับซ้อนพื้นที่ชุมชนเก่าแก่ ซึ่งตั้งถิ่นฐานมามาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ

วิเคราะห์ได้ว่า : พื้นที่หนองหารยังมีปัญหาการออกเอกสารสิทธิไม่ชอบด้วยกฎหมายในเขตพื้นที่หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ที่ดินที่ประชาชนถือครองและใช้ประโยชน์มีมาก่อนแต่ไม่ได้รับเอกสารสิทธิ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมการกำหนดเขตที่ดินของรัฐ ที่ผ่านมามีประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกันพื้นที่ทำกินและที่ตั้งชุมชนออกจากแนวเขตที่ดินของรัฐ ในขณะที่จำนวนประชากรก็ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับไม่สามารถชี้แนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามได้ ทำให้ประชาชนจำนวนมากเสียสิทธิในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

นอกจากนี้ ได้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยใช้แบบสอบถามเป็นการสำรวจข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ เนื่องจากการสำรวจต้องการทราบถึงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนที่ประสบปัญหาในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง ๗ แห่ง ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จากจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๓๕๐ ราย มีจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามรวมทั้งสิ้น ๑๒๙ ราย ผลการตอบแบบสอบถามสรุปได้ว่า ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ พบว่า มีความรู้ ความเข้าใจในระดับมากถึงมากที่สุด ประชาชนส่วนใหญ่คิดว่ายังมีส่วนร่วมในระดับที่น้อยมากจนถึงปานกลาง แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐมีการประชาสัมพันธ์ ชี้แจงข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นยังไม่ทั่วถึง

ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางให้ภาครัฐนำไปปรับปรุงการดำเนินงานกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ สามารถสรุปประเด็นสำคัญๆ คือ ภาครัฐควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ชี้แจง และสร้างความเข้าใจกับประชาชนและท้องถิ่นให้มีความรู้ ความเข้าใจในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐก่อนที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น โดยให้ภาครัฐจัดตั้งกลไกการแก้ไขปัญหาที่ดินแนวเขตทุกระดับก่อนที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและรักษาพื้นที่ป่า รวมทั้งให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน หรือออกสำรวจพื้นที่ร่วมกัน ภาครัฐควรเร่งจัดทำแนวเขตให้มีความชัดเจน มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินที่ทับซ้อนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

รัฐควรแก้ไขปัญหานวเขตให้เป็นปัจจุบัน ดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ภาครัฐควรบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดำเนินการตามกฎหมายไม่เน้นบุคคลใด บุคคลหนึ่ง รวมทั้งร่วมกันแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องของทุกหน่วยงานให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน และการแก้ไขปัญหาคัดแย้งระหว่างประชาชนกับที่ดินของรัฐต้องเร่งแก้ไขในระหว่างที่รัฐบาลมีอำนาจเต็มภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ควรเร่งจัดทำแผนแม่บทในการกำหนดเขตที่ดินของรัฐทุกแปลง โดยตั้งคณะทำงานระดับจังหวัดให้เป็นผู้เสนอแนวทาง และนำเข้าสภานิติบัญญัติออกเป็นกฎหมาย

บทที่ ๕

บทวิเคราะห์

จากกระแสพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันพุธที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๖ ความว่า

“... กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสงบสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่ากฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ามุ่งหมายที่จะบังคับประชาชน ก็กลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมุ่หม้อยจะต้องบังคับบุคคลหมุ่หม่มาก ในทางตรงกันข้าม กฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรีและอยู่ได้ด้วยความสะดวก บางทีเราตั้งกฎหมายขึ้นมาก็ด้วยวิชาการซึ่งได้จากต่างประเทศ เพราะว่าวิชาการกฎหมายนี้ก็เป็นวิชาการที่กว้างขวาง จึงต้องมีอะไรทำอย่างหนึ่ง แต่วิชาการนั้นอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือท้องที่ของเรา บางทีเคยยกตัวอย่างมาเกี่ยวข้องกับที่ดิน เกี่ยวข้องกับการทำมาหากินของประชาชนที่อยู่ห่างไกล ซึ่งเราเอากฎหมายไปบังคับประชาชนเหล่านั้นไม่ได้ เพราะว่ามีความผิดของตนเอง เพราะการปกครองไม่ถึงประชาชนที่อยู่ในที่ห่างไกล จึงไม่สามารถทราบถึงกฎหมาย ความบกพร่องก็อยู่ที่ทางฝ่ายที่บังคับกฎหมายมากกว่าฝ่ายที่จะถูกบังคับ ข้อนี้ควรจะถือเป็นหลักเหมือนกัน ฉะนั้นจะต้องหาวิธีที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ให้ถูกต้องตามหลักธรรมชาติ ...”

“... ในป่าสงวน ซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่า เป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่ว่าเราขีดเส้นไว้ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวน ไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวน แล้วเพิ่งไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนกระดาษก็ดูชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้น ที่เมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้น ก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืน เพราะว่าตราเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติ ใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นป่านั้นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่า ทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง ...”

การที่คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ยกพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ขึ้นมาเกริ่นนำในบทวิเคราะห์นี้ เพื่อมุ่งหวังให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านการจัดทำแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่บัญญัติเป็นกฎหมาย ได้ตระหนักถึงความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่า หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดในสิ่งต่างๆ ให้ประชาชนปฏิบัติ ได้ดำเนินการอย่างครบถ้วนในวิธีการที่กำหนดแล้วหรือไม่ ได้มีการสำรวจตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่นั้นอย่างครบถ้วน ให้ประชาชนที่ถือครองทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นได้เข้ามาแสดงความเห็นหรือให้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตหรือไม่

การกำหนดแนวเขตของพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐได้ดำเนินการตามนโยบายในการรักษาพื้นที่ของรัฐไว้ เพื่อประโยชน์สาธารณะและรักษาสภาพแวดล้อม แต่ในการดำเนินงานยังมีปัญหาที่ต้องแก้ไข

ให้บรรลู่ ไม่ให้กระทบกับสิทธิในการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่แห่งนั้น ก่อนดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายบังคับ หรือต้องดำเนินการหาทางแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเสียก่อน เมื่อดำเนินการไปแล้วยังต้องดูแลรักษาพื้นที่เหล่านั้น เพื่อให้มีสภาพที่มั่นคงไม่เสียหายหรือเสื่อมสภาพไป

ในอดีตที่ผ่านมาประชากรในประเทศไทยมีจำนวนไม่มาก โดยพบว่า จำนวนประชากรในปี พ.ศ. ๒๔๕๓ มีประมาณ ๘.๑ ล้านคน ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ มีประมาณ ๒๖.๒ ล้านคน และปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีประมาณ ๖๕.๙ ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบอาชีพและอยู่อาศัย ซึ่งเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิของประชาชน จำนวน ๑๒๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ที่เหลืออีกร้อยละ ๖๐ เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์คุ้มครอง เพื่อกิจการของรัฐ กิจการสาธารณูปโภค พื้นที่สาธารณประโยชน์ และอื่นๆ ซึ่งในปัจจุบันที่ดินในจำนวน ร้อยละ ๖๐ นี้ ได้จำแนกและนำมาจัดสรรให้กับประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ จำนวนมากกว่า ๔๐ ล้านไร่ โดยในปัจจุบันจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง สำหรับพื้นที่ของประเทศยังคงมีเท่าเดิม มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้ง ยังมีการกำหนดนโยบายให้มีพื้นที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อป่าไม้ และรักษาสภาพแวดล้อมอีกไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ของประเทศ ผู้ที่ยากจนที่เคยดิ้นรนต่อสู้กลางที่ดินทำกินเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่รกร้างว่างเปล่า หรือพื้นที่ป่าไม้เดิมที่เคยสงวนหวงห้ามไว้ หรือมาสงวนหวงห้ามในภายหลัง เกิดปัญหากระทบกับสิทธิในที่ดิน ที่ตนเองถือครองทำประโยชน์อยู่ มีการเรียกร้องให้แก้ไข แต่ก็ไม่ได้เกิดผลตอบรับจากรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ เพียงแต่ปล่อยให้เวลาผ่านไปให้รุ่นต่อไปเข้ามาแก้ไขปัญหาที่คงค้างหมักหมมต่อไป และเพิ่มปัญหาให้มากขึ้นตามการเพิ่มของประชากร ทั้งที่เมื่อพิจารณาแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถแก้ไขได้ โดยต้องนำสิทธิของประชาชนมาพิจารณาก่อน พร้อมกับการกำหนดให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียกับสิ่งที่กำหนดนั้น เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มต้นจนจบ จะเป็นการสร้างให้เกิดการยอมรับไม่มีข้อโต้แย้งสิทธิกันแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องให้ประชาชนมีความรู้หรือข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องและครบถ้วนเสียก่อน พร้อมกับให้มีการกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจให้ดำเนินการ ให้กับชุมชนหรือหน่วยงานในภาคส่วนท้องถิ่น ต่อไป

ดังนั้น จากการที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดิน ที่มีการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดแนวเขตกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ของกรมที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ของกรมป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ของกรมธนารักษ์ พบว่า ในการกำหนดพื้นที่สงวนหวงห้ามและกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว มีการกำหนดให้มีแผนที่ หรือรูปแผนที่แนบท้าย หรือกำหนดรูปแผนที่ไว้ในกฎหมายนั้นด้วย แนวเขตที่กำหนดในรูปแผนที่ตามกฎหมายตามที่กล่าวมา ล้วนกระทบสิทธิในที่ดินของผู้ถือครองทำประโยชน์ที่มีอยู่ก่อนการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นกฎหมาย

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ฉบับชั่วคราว) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งออกตามความแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบด้วย พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ความสำคัญของการใช้สิทธิของประชาชน โดยหลักการและแนวคิดของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในครอบครองของรัฐ ข้อมูลข่าวสารของข้อมูลราชการเกือบทั้งหมด หรือส่วนใหญ่สามารถเปิดเผยได้ พร้อมกำหนดช่องทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ นอกจากนี้ยังมี พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับความเชื่อมโยงของสิทธิมนุษยชน การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมไปถึงการกำหนดสิทธิชุมชน บุคคล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้มีความขัดแย้งในเชิงปฏิบัติด้านหลักการปฏิบัติ และด้านสิทธิของประชาชน ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ส่งผลให้ซ้อนทับที่ดินทำกินของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น ๕ ขั้น โดยแต่ละขั้นจะเรียงลำดับจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดไปถึงระดับน้อยที่สุด ดังนี้ (๑) การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจกับประชาชน (๒) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (๓) การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท (๔) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง ความรู้สึก ความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนจึงมีบทบาทในการให้เฉพาะ

ข้อมูลเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจก็เป็นของหน่วยงานทางภาครัฐ (๕) การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นระดับต่ำสุดของการมีส่วนร่วม บทบาทของประชาชนจะน้อยมากเพราะรัฐจะเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลกับประชาชนเพียงด้านเดียว และประชาชนไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น แต่อย่างไรก็ตามการทราบข้อมูลข่าวสารก็มีความจำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วน การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลคงไม่เกิดขึ้น

จากการศึกษาถึงสภาพการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีประเด็นปัญหาสำคัญ ๖ ประการ ได้แก่ (๑) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่เพียงในรูปแบบ (๒) ปัญหาประชาชนยังไม่เข้าใจและขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ประชาชนเกิดความเป็นพลเมือง (Citizenship) การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยมากเป็นการมีส่วนร่วมแบบการรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inform) ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำเกือบจะที่สุด (๓) ปัญหาจากมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (๔) กฎหมายในปัจจุบัน เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้โครงสร้างไม่เกื้อหนุนให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้เลย (๕) ปัญหาการเมืองการปกครองที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีจำนวนมากในเชิงปริมาณแต่ขาดคุณภาพ และ (๖) กฎหมายด้านการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ แยกออกจากกัน และแยกหน่วยงานในการดูแลรับผิดชอบ

สำหรับการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ มีการดำเนินงานที่แยกออกจากกัน โดยพบว่า ข้อมูลข่าวสารมีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ การกระจายอำนาจมีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้ดำเนินการ สำหรับหน่วยงานอื่นๆ ที่กำหนดไว้เป็นเพียงการดำเนินการให้ครบองค์ประกอบเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น

ในด้านความสำคัญของการจัดทำแนวเขต สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พบว่า การประกาศกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐแบ่งแยกออกตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐได้เป็น ๒ ประเภท คือ ๑) เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ ทั้งแก่รัฐและแก่ประชาชน และ ๒) เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

จากที่กล่าวมาในการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทย ให้เป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ เช่น กำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ มีการกำหนดกระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติงานออกมาอย่างรัดกุมครบถ้วนแล้วก็ตาม หรือแม้แต่การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นการให้สิทธิกับประชาชน ก็ล้วนแต่มีปัญหากระทบกับสิทธิในที่ดิน

ของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาได้ ๓ ประการ คือ ประการที่ ๑ แนวเขตที่กำหนดมีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ ประการที่ ๒ แนวเขตที่กำหนดมีความผิดพลาด ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ซึ่งในสภาพปัญหานี้สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ปัญหาย่อย คือ การไม่ยอมรับของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการกำหนดแนวเขตของหน่วยงานของรัฐที่ใช้บังคับเป็นกฎหมาย การไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง และแนวเขตที่กำหนดล้าสมัย และประการที่ ๓ ความล่าช้าในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

จากการได้ปฏิบัติงานศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ การรับฟังความคิดเห็นและได้ทราบข้อเท็จจริงของประชาชนผู้เดือดร้อนในพื้นที่กรณีศึกษา ทั้งผลสรุปจากแบบสอบถาม ทำให้พบถึงปัญหา ในการดำเนินงานกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ มักเกิดปัญหากระทบสิทธิในที่ดินของประชาชนแห่งท้องถิ่นนั้นมาโดยตลอด โดยพบจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ ปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ กับที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชน การศึกษาได้เลือกกรณีคำร้องดังกล่าว จำนวน ๗ กรณีศึกษา ทั้งข้อคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง ๗ กรณี โดยพบว่า

(๑) กรณีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินราษฎรบ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี โดยกรมป่าไม้จำแนกให้พื้นที่บ้านตากแดด ตำบลยางหักเป็นโซน E๑ เนื่องจากเป็นพื้นที่ลาดชัน เพื่อกันพื้นที่ไว้ไม่ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดินทำให้ชาวบ้านตากแดดไม่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน สามารถวิเคราะห์ได้ว่า รัฐเป็นผู้กำหนดเขตจำแนกพื้นที่แต่ฝ่ายเดียว โดยการจำแนกโซนพื้นที่เศรษฐกิจ (โซน E) ออกเป็นพื้นที่ E๑ E๒ และ E๓ โดยไม่คำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ว่าประชาชนทำกินมาก่อน ทำให้ประชาชนบ้านตากแดดซึ่งถูกกำหนดโซนให้เป็น โซน E๑ ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งที่ขณะส่งมอบพื้นที่ให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมิได้กำหนดเป็นโซนพื้นที่ดังกล่าวมีเพียงโซนพื้นที่เศรษฐกิจ (โซน E) เท่านั้น

(๒) กรณีอุทยานแห่งชาติไทรโยค ประกาศเขตอุทยานทับที่ทำกินที่ราษฎรทำประโยชน์มาก่อน พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยประชาชนถูกเจ้าหน้าที่ห้ามเข้าเก็บเกี่ยวผลผลิต ได้รับผลกระทบหลังจากการประกาศอุทยานแห่งชาติไทรโยค ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ทับซ้อนกับที่ดินทำกินของประชาชน สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ปัญหาข้อขัดแย้ง ยังไม่สามารถหาข้อยุติแนวเขตร่วมกันของหน่วยงานได้ ประชาชน ถูกจับกุมดำเนินคดี และไม่สามารถทำกินได้ตามสิทธิที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย และหน่วยงานของรัฐมิได้เร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้เดือดร้อน

(๓) กรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับซ้อนกับแนวเขตพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนวเขตพื้นที่หวงห้ามที่ทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑ พื้นที่ตำบลนาสวนและด่านแม่แฉลบ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี โดยปัญหาการทับซ้อนแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์กับแนวเขตพื้นที่ที่เพิกถอน

การหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ซึ่งเป็นพื้นที่จัดสรรให้กับประชาชนที่ถูกอพยพจากพื้นที่ก่อสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า มีการกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงและมีการกำหนดจุดพิกัดพื้นที่ผิดพลาด ต้องแก้ไขให้ประโยชน์กับประชาชน

(๔) กรณีประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับซ้อนเอกสารสิทธิที่ดินพื้นที่ตำบลนางตุง อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง โดยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้มีการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ต้องสูญเสียสิทธิและเป็นผู้ครอบครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย สามารถวิเคราะห์ได้ว่า เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดครอบครองที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งในการประกาศเดิมมีที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ที่ดินที่มีการครอบครอง เป็นการเพิ่มความเข้มข้นของกฎหมายที่กระทบสิทธิของประชาชน เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนที่พึงมี

(๕) กรณีปัญหาการเตรียมการประกาศอุทยานฯ ถ้ำผาไททับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและป่าชุมชน พื้นที่ตำบลบ้านดง อำเภอมะแมะ จังหวัดลำปาง จากปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนจากการทับซ้อนพื้นที่ที่อยู่ออาศัยและพื้นที่ทำกิน ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยชุมชนไม่รับทราบรับทราบข้อมูลการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ และรับทราบเมื่อรัฐได้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนไปแล้ว เป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะได้แย้งเพื่อให้รัฐปรับปรุงแก้ไขแนวเขตภายหลัง ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ผิดกฎหมายถูกดำเนินคดี ยึดที่ดินทำกิน และพืชผลถูกทำลาย เป็นปัญหาที่ชุมชนในพื้นที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอมะแมะ จังหวัดลำปาง เกรงว่าจะเกิดขึ้นกับชุมชน สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลและหน่วยงานรัฐได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขต สำรวจพื้นที่ และตรวจสอบการทับซ้อนแนวเขตกับหน่วยงานอื่น อย่างละเอียดรอบคอบและชัดเจน ทำให้กระบวนการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไทใช้ระยะเวลายาวนาน นับแต่ตั้งปี พ.ศ. ๒๕๓๒ จนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นที่ยอมรับและระบุไว้เป็นระเบียบปฏิบัติ เพื่อร่วมกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติหรืออื่นๆ อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากการตื่นตัวและเรียกร้องของประชาชนมากกว่า

(๖) กรณีปัญหาชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติห้วยลาน พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา โดยมีปัญหาข้อขัดแย้งแนวเขตอุทยานแห่งชาติห้วยลานทับซ้อนแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ จากปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติ โดยปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ประกาศทับซ้อนพื้นที่ชุมชนและเขตปฏิรูปที่ดิน ที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าวังน้ำเขียว และป่าเขาภูหลวงให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ยังมิได้ดำเนินการปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติห้วยลานที่ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดแนวเขตใหม่ ที่จัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐

เนื่องจากรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ยกเลิก มติคณะรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีแก้ไขปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐ ในเขตป่าเขาภูหลวง ที่มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินแต่ปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าวทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน และพื้นที่โซน C ทำให้ไม่สามารถให้สิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้ และต้องเพิกถอนสิทธิในบางแปลง ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรเหล่านี้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนที่รัฐจะต้องคำนึงถึงและนำมาพิจารณาในการแก้ไขปัญหาคต่อไป นอกจากนี้ปัญหาทับซ้อนในเรื่องแนวเขตแล้ว ยังมีเงื่อนไขด้านประชากรที่เพิ่มขึ้นที่รัฐต้องปรับแนวคิดในการแก้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

(๗) กรณีปัญหาที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ตั้งชุมชนและที่ดินทำกิน พื้นที่ตำบลหนองหาร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร โดยรัฐประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔ ทับซ้อนพื้นที่ชุมชนเก่าแก่ ซึ่งตั้งถิ่นฐานมามาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า พื้นที่หนองหารยังมีปัญหาการออกเอกสารสิทธิไม่ชอบด้วยกฎหมายในเขตพื้นที่หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ที่ดินที่ประชาชนถือครองและใช้ประโยชน์มามาก่อนแต่ไม่ได้รับเอกสารสิทธิ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมการกำหนดเขตที่ดินของรัฐ ที่ผ่านมาประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกันพื้นที่ทำกินและที่ตั้งชุมชนออกจากแนวเขตที่ดินของรัฐ ในขณะที่จำนวนประชากรก็ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับไม่สามารถชี้แนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามได้ ทำให้ประชาชนจำนวนมากเสียสิทธิในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

นอกจากนี้ ได้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยใช้แบบสอบถามเป็นการสำรวจข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ เนื่องจากการสำรวจต้องการทราบถึงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนที่ประสบปัญหาในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง ๗ แห่ง ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผลการตอบแบบสอบถามสรุปได้ว่า ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ พบว่า มีความรู้ ความเข้าใจในระดับมากถึงมากที่สุด ประชาชนส่วนใหญ่คิดว่ายังมีส่วนร่วมในระดับที่น้อยมากจนถึงปานกลาง แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐมีการประชาสัมพันธ์ชี้แจงข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นยังไม่ทั่วถึง

ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางให้ภาครัฐนำไปปรับปรุงการดำเนินงานกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ สามารถสรุปประเด็นสำคัญๆ คือ ภาครัฐควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ชี้แจง และสร้างความเข้าใจกับประชาชนและท้องถิ่นให้มีความรู้ ความเข้าใจในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐก่อนที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น โดยให้ภาครัฐจัดตั้งกลไกการแก้ไขปัญหาที่ดินแนวเขตทุกระดับก่อนที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและรักษาพื้นที่ป่า รวมทั้งให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะทำงานหรือออกสำรวจพื้นที่ร่วมกัน ภาครัฐควรเร่งจัดทำแนวเขตให้มีความชัดเจน มีการบูรณาการร่วมกัน

ระหว่างหน่วยงาน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินที่ทับซ้อนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รัฐควรแก้ไขปัญหาแนวเขตให้เป็นปัจจุบัน ดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ภาครัฐควรบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดำเนินการตามกฎหมายไม่เน้นบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รวมทั้ง ร่วมกันแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องของทุกหน่วยงานให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน และการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับที่ดินของรัฐต้องเร่งแก้ไข ควรเร่งจัดทำแผนแม่บทในการกำหนดเขตที่ดินของรัฐทุกแปลง โดยตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดให้เป็นผู้เสนอแนวทางและนำเข้าสภานิติบัญญัติออกเป็นกฎหมาย

จากการศึกษาตามที่กล่าวมา สามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดยพบว่า สาเหตุทั้งสิ้นเกิดมาจากการที่ไม่ได้ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่ต้น ซึ่งสามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาได้ ๘ ประเด็น คือ ประเด็นที่ ๑ การมีส่วนร่วมของประชาชน และความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ ประเด็นที่ ๒ การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินของรัฐกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน ประเด็นที่ ๓ การพิจารณาออกกฎกระทรวง หรือพระราชกฤษฎีกา ประเด็นที่ ๔ การกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ประเด็นที่ ๕ การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขต ประเด็นที่ ๖ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประเด็นที่ ๗ กระบวนการยุติธรรมกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ และประเด็นที่ ๘ ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ

การวิเคราะห์ในแต่ละประเด็น มีดังต่อไปนี้

๕.๑ การมีส่วนร่วมของประชาชน และความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ

การมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในหน่วยงานที่รับผิดชอบให้มีการดำเนินการในเรื่องนี้โดยตรง และหน่วยงานอื่นๆ ที่ต้องดำเนินงานและเกิดผลได้ ผลเสียกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น ทั้งในหน่วยงานก็ยังไม่ได้กำหนดให้มีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างเป็นระบบ ซึ่งมีสาเหตุมาจาก

(๑) มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในปัจจุบันยังไม่มีความหมายกำหนดไว้โดยตรง นอกจากระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีช่องว่างหรืออุปสรรคที่อาจจะทำให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเกิดขึ้นได้จริง เมื่อไม่มีกฎหมายดำเนินการโดยตรง การสร้างการมีส่วนร่วมตามกฎหมายที่มีอยู่ในกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินฉบับอื่นๆ ก็ไม่สามารถครอบคลุมให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการมีส่วนร่วมในระดับกรมสมควรจะมีขึ้น หากการมีส่วนร่วมกำหนดไว้เฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้วให้ดำเนินการไปได้นั้น พบว่าไม่เพียงพอ ต้องมีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้มีองค์กรปฏิบัติหรือผู้รับผิดชอบด้วย

(๒) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ตามมาตรา ๑๒ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งยังกำหนดอำนาจและหน้าที่

ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้มีช่องทางเข้ามามีส่วนร่วมมากมายหลายช่องทางและหลายรูปแบบ แต่ไม่มีการขับเคลื่อนอย่างเท่าที่ควร ทำให้พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบเท่านั้น

(๓) ประชาชนและส่วนราชการยังไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความไม่เข้าใจและขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แท้จริง พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันโดยมาก เป็นการมีส่วนร่วมแบบการรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งนับว่า เป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำที่สุด การมีส่วนร่วมที่แท้จริงนั้น ประชาชนต้องมีความสนใจและมีส่วนในการร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจตั้งแต่ การร่วมกระบวนการวางแผนร่วมการดำเนินกิจกรรม ร่วมใช้ประโยชน์จากกิจกรรม และร่วมได้รับประโยชน์จากกิจกรรม ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในปัจจุบันยังไม่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

(๔) กฎหมายที่หน่วยงานราชการต่างๆ ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ เป็นการบริหารราชการในระบบส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบของราชการที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทั้งสิ้น ทำให้โครงสร้างระบบราชการไม่เอื้อหนุนให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้เลย หากสามารถให้การบริหารราชการส่วนกลางถึงส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนได้โดยตรงไม่ต้องผ่านส่วนภูมิภาค โดยเน้นการใช้ระบบสารสนเทศจะเป็นไปได้ที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

(๕) ที่ผ่านมาประเทศไทยเน้นการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ด้านสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับทางการเมือง และการปกครอง เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ซึ่งมีเพียงเชิงปริมาณโดยไม่มีเชิงคุณภาพให้เป็นที่ประจักษ์ สำหรับในด้านการบริหารราชการทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รัฐมิได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะฉะนั้น หากจะให้ได้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง รัฐต้องกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

สำหรับความสัมพันธ์กันระหว่างการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจในการกำหนดและแก้ไขปัญหาของตน ชุมชน ท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดรูปแบบไว้ คือ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมในการติดตามและประเมินผล ซึ่งก็คือร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้นนั่นเอง

กฎหมายด้านการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ ได้แยกหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบออกจากกัน ทั้งที่การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นกับประชาชน และชุมชนท้องถิ่น ต้องเริ่มจากการให้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารเป็นลำดับแรก แล้วจึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอน

ต่อไป และจะมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในกิจการต่างๆ ที่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กัน

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน และถูกต้องนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ แก่ไข ทางปฏิบัติปรากฏว่า มิได้ดำเนินการให้เกิดผลถึงประชาชนอย่างแท้จริง หน่วยงานยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง ทั้งที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และรับรู้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่รัฐต้องแจ้งให้แก่ประชาชนทราบ มิใช่ไม่เปิดเผยดังเช่นในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังเห็นว่าเนื้อหาในพระราชบัญญัติดังกล่าว มุ่งเน้นที่จะให้ประชาชนเข้าตรวจสอบข้อมูล ซึ่งเป็นเรื่องแตกต่างจากการทำงานของราชการในเชิงรุก คือ เป็นหน้าที่ที่จะให้ประชาชนได้ทราบข้อมูล โดยหน่วยงานจะต้องเป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบแทนที่ประชาชนจะเป็นผู้ขอ เพราะประชาชนย่อมไม่ทราบความเคลื่อนไหวของหน่วยงานหากไม่มีการประชาสัมพันธ์ อีกประการหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เน้นในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเป็นเรื่องของการให้ความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า แต่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ ที่แท้จริงควรจะเป็นเรื่องของการให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐในแง่มุมต่างๆ ได้มากกว่า

เช่นเดียวกันในกรณีการกระจายอำนาจ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น หรือประชาชนในการดำเนินงานในเรื่องที่เกี่ยวข้อง คือ หน้าที่ การตัดสินใจ การบริหาร ทรัพยากร ความรับผิดชอบ และความพร้อม เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนโดยตรงตามกฎหมายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในความจริงต้องเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนหรือชุมชนโดยตรง กล่าวคือ เป้าหมายสูงสุดคือประชาชน เพื่อความเป็นอยู่โดยตรงของประชาชน

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจต่างมีการดำเนินงานที่แยกออกจากกัน โดยข้อมูลข่าวสารมีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ การกระจายอำนาจมีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน อยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหลักแยกกันดำเนินการ ไม่เป็นเอกภาพที่จะให้เกิดการบูรณาการ ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จตามที่กฎหมายกำหนดส่งผลถึงการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

๕.๒ การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินของรัฐกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน

จากการศึกษาข้อเท็จจริงในพื้นที่การศึกษาทั้ง ๗ กรณี ได้แก่ กรณีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินราษฎร พื้นที่ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี กรณีอุทยานแห่งชาติไทร่มเย็น ประกาศเขตอุทยานทับที่ทำกิน พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร

และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรณีประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับซ้อนเอกสารสิทธิที่ดินราษฎร พื้นที่ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง กรณีปัญหาชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา กรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ทับซ้อนกับแนวเขตพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนวเขตพื้นที่หวงห้ามที่ทหาร พื้นที่ตำบลนาสวนและตำบลแม่แฝด อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี กรณีปัญหาที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ตั้งชุมชนและที่ดินทำกิน พื้นที่ตำบลหนองหาร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร และกรณีปัญหาการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไททับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและป่าชุมชน พื้นที่ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เม้า จังหวัดลำปาง

คณะผู้ศึกษาวิจัยพบว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐและมีการทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานภายในด้วยกัน เช่น กรมป่าไม้กำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานเดียวกันที่รับผิดชอบ และพบว่ามีกรณีทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน เช่น พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน กับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งยังพบอีกว่าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการกำหนดแนวเขต โดยประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดทำแนวเขตไม่ทราบข้อมูลในพื้นที่จริงว่าขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นอย่างไร แม้ว่าพบข้อผิดพลาดแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่ได้มีการแก้ไข เช่น กรณีแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ทับซ้อนกับแนวเขตพื้นที่เพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร พื้นที่ตำบลนาสวนและตำบลแม่แฝด อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ทับซ้อนกับที่ดินของประชาชนที่รัฐได้จัดสรรให้กับผู้ที่อพยพโยกย้ายจากการใช้พื้นที่เพื่อสร้างเขื่อน เกิดปัญหาข้อเรียกร้องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบแล้ว พบว่า มีการจัดวางตำแหน่งค่าพิกัดผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากในแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาจริง แต่ก็ได้ดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามข้อเท็จจริง ทั้งยังมีความล่าช้า หน่วยงานผู้รับผิดชอบยังไม่ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วง

กรณีแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้นทับซ้อนที่ดินทำกิน พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี การให้พิสูจน์สิทธิเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นไปด้วยความล่าช้า ทั้งๆ ที่ประชาชนมิได้บุกรุกพื้นที่เขตอุทยานหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพราะประชาชนเข้ามาอยู่อาศัยหรือเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ถาวร ในขณะที่ยังไม่มีประกาศเป็นที่ยอมรับหวงห้ามหรืออุทยานแห่งชาติในสมัยนั้น แต่ปัจจุบันกลับกลายเป็นผู้บุกรุกเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประกาศกำหนดในภายหลัง ในขณะที่ทำการกำหนดแนวเขตพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และพัฒนามาเป็นอุทยานแห่งชาติมิได้ดูในเรื่องสิทธิในที่ดินของประชาชนที่มีอยู่เดิมเลย

ในการแก้ไขข้อผิดพลาดก็เช่นกัน การปรับปรุงแนวเขตเพื่อมิให้กระทบสิทธิในที่ดินของประชาชนหรือการไร้ชีพ ได้ดำเนินการมาแล้วถึง ๒ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ การปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้เริ่มดำเนินการในปี ๒๕๕๐ โดยให้มีการตรวจสอบและดำเนินการปรับปรุงแนวเขตของพื้นที่ป่าไม้และหน่วยงานอื่นๆ ให้เป็นเส้นเดียวกัน ครั้งที่ ๒ เป็นการสอบทาน โดยดำเนินการในรูปแบบเดียวกัน

ซึ่งให้เอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมด้วย ในปี ๒๕๕๓ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ คาดว่าคงต้องดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ หากไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมประชาชนจะไม่ยอมรับ นำไปสู่การเรียกร้องต่อไปอีก

จากการศึกษาข้อเท็จจริงในพื้นที่ กรณีแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ตำบลพนาสูง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง และพื้นที่ตำบลแหลมอำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราชก็เช่นเดียวกัน โดยครั้งแรกการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าไม่ได้กำหนดเรื่องสิทธิในที่ดิน แต่ต่อมาเมื่อได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้รวมถึงเรื่องสิทธิในที่ดินเข้าไปด้วย เป็นการเพิ่มความเข้มข้นของกฎหมายมากขึ้น ทำให้กระทบกับสิทธิในที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ (พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือครอบครองที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามมาตรา ๔๒ วรรค ๒ (๓) โดยที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ มุ่งเน้นคุ้มครองสัตว์ป่าเพียงอย่างเดียว

รวมทั้ง การไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องปัญหาการทับซ้อนแนวเขตระหว่างหน่วยงาน เช่น กรณีแนวเขตทับซ้อนระหว่างอุทยานแห่งชาติทับลาน กับเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่อำเภอน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา และอุทยานแห่งชาติไทรโยคกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตปฏิรูปที่ดิน ในพื้นที่อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามที่กล่าวมา เป็นต้น

๕.๓ การพิจารณาออกกฎกระทรวง หรือ พระราชกฤษฎีกา

ในการพิจารณาออกกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา มีการตรวจสอบ ๒ ประการ คือ

(๑) ด้านการจัดทำแผนที่แนวเขต

(๒) ด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดตามรูปแบบและแบบฟอร์มของการออกกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา

กฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้มีแผนที่แนบท้ายอันถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาและเป็นกฎหมาย โดยต้องเสนอกฎหมายไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจสอบนั้น วิเคราะห์ว่า การจะให้ความถูกต้องทั้งในเรื่องของรูปแบบของกฎหมาย และความถูกต้องของแนวเขตพื้นที่นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีเฉพาะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย แต่ไม่มีความรู้ในด้านแผนที่ ดังนั้น จึงเป็นการดำเนินงานในสิ่งที่ตนเองไม่ได้มีความรู้หรือมีความถนัดทำให้เกิดความผิดพลาดด้านแผนที่แนบท้าย แม้จะแก้ไขโดยวิธีให้หน่วยงานที่ทำหรือรับผิดชอบในการดำเนินงานกำหนดกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีการับรองก็ปรากฏว่า หน่วยงานที่มีแนวเขตติดต่อกันกับหน่วยงานที่ออกกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมาย มักจะไม่รับรองและเสนอข้อขัดแย้งกันเสมอไม่สามารถหาข้อยุติได้ ทำให้เกิดความล่าช้า เช่น การมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ใช้ระยะเวลา ๔๐๕ วัน หรือมากกว่าแล้วแต่กรณีพื้นที่ การมีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้พื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติ ระยะเวลาดำเนินการประมาณ ๓ – ๕ ปี การมีกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ระยะเวลาดำเนินการประมาณ ๒ – ๕ ปี เป็นต้น จะเห็นได้ว่าใช้ระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างนาน ซึ่งอาจจะมีการ

เปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่ไม่ปรากฏในแผนที่แนบท้ายได้ตลอดเวลา เช่น การเปลี่ยนแปลงเขตตำบล หรือ อำเภอ หรือเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการกำหนดแนวเขตและประกาศออกมา เป็นกฎหมาย ทั้งยังพบว่า ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในพื้นที่ตามที่กำหนดในรูปแผนที่ ซึ่งจากการศึกษา พบได้จากพื้นที่กรณีศึกษา คือ กรณีปัญหาการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไททับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและป่าชุมชน พื้นที่ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลและ หน่วยงานรัฐได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขต สำรวจพื้นที่ และตรวจสอบการทับซ้อนแนวเขตกับหน่วยงานอื่น อย่างละเอียดรอบคอบและชัดเจน ทำให้กระบวนการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ใช้ระยะเวลายาวนาน นับแต่ตั้งปี พ.ศ. ๒๕๓๒ จนถึงปัจจุบันก็ยังมิได้ดำเนินการประกาศเขตแต่อย่างใด และยังพบได้จากกรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับซ้อนกับแนวเขตพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนว เขตพื้นที่หวงห้ามที่ทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑ พื้นที่ตำบลนาสวนและด่านแม่แฉลบ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัด กาญจนบุรี โดยปัญหาการทับซ้อนแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์กับแนวเขตพื้นที่ที่เพิกถอน การหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ซึ่งเป็นพื้นที่จัดสรรให้กับประชาชน ที่ถูกอพยพจากพื้นที่ก่อสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า มีการกำหนดแนวเขตอุทยาน แห่งชาติคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงและมีการกำหนดจุดพิกัดพื้นที่ผิดพลาด สำหรับอีกพื้นที่กรณีศึกษา อีกพื้นที่หนึ่ง คือ กรณีปัญหาชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติทับลาน พื้นที่อำเภอ วังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา โดยมีปัญหาข้อขัดแย้งแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนแนวเขต ปฎิรูปที่ดิน เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ จากปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติ โดยปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ประกาศทับซ้อนพื้นที่ชุมชนและเขตปฏิรูปที่ดิน ที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติป่าวังน้ำเขียว และป่าเขาภูหลวงให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดให้เป็น เขตปฏิรูปที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ยังมิได้ดำเนินการปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานที่ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดแนวเขตใหม่ ที่จัดทำ ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้น ซึ่งสาเหตุมาจากการออกกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา อันมีแผนที่ แนบท้ายอันเป็นกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการใช้ระยะเวลานานมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และไม่เป็นไป ตามข้อเท็จจริงในพื้นที่ ทำให้เกิดความผิดพลาดด้านแผนที่แนบท้าย

๕.๔ การกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

การกำหนดแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่ประชาชนถือครองทำประโยชน์อยู่ใน แนวเขตที่ดินนั้น เป็นการกระทบสิทธิของประชาชน ละเมิดสิทธิมนุษยชน ประชาชนจะมีความผิด ตามกฎหมายที่ถูกพื้นที่ทับซ้อนกับที่ดินทำกิน เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ ทั้งที่ เดิมประชาชนเหล่านั้นมีชีวิตความเป็นอยู่โดยธรรมชาติที่ปกติสุขทั่วไป แต่กลายมาเป็นผู้ที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เพราะอยู่ในพื้นที่ประกาศเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ สาเหตุเพราะในการกำหนดมิได้มี การตรวจสอบกันอย่างจริงจัง หรือดำเนินการอย่างไม่รอบคอบ ส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนไป ทั้งๆ ที่ประชาชนเหล่านั้นอาศัยทำกินในที่ดินบริเวณนั้นมาเป็นเวลาร้อยกว่าปีแล้วอย่างเช่น จากข้อมูล

การตรวจสอบและประชุมผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่กรณีตัวอย่าง แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ดินทำกิน พื้นที่บ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอบางบาล จังหวัดราชบุรี ชาวกะเหรี่ยงในท้องที่ที่อยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ และกรณีการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท พื้นที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในระหว่างการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบมีวิถีชีวิต การดำรงชีพตามกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างกัน ทำให้สูญเสียรายได้และวิถีชีวิตดั้งเดิม ส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคม แม้ว่ารัฐบาลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบจะผ่อนปรนให้อยู่ในพื้นที่นั้นต่อไปได้ แต่ทางกฎหมายก็ยังถือว่าประชาชนเหล่านี้เป็นผู้กระทำความผิด อยู่กับความหวาดระแวง ซึ่งหากนโยบายเปลี่ยนแปลงไปในอนาคตจะส่งผลถึงความมั่นคงในการอยู่อาศัยและใช้ประกอบอาชีพอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งยังพบว่า ไม่มีหน่วยงานใดสร้างความมั่นใจและออกมารับผิดชอบต่อประกันในความเสี่ยงที่อาจจะมีเปลี่ยนแปลงนโยบายในอนาคต

๕.๕ การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดิน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดทำโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ มีวัตถุประสงค์หลัก ๒ ประการ คือ อนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยไว้เป็นสมบัติของชาติให้ได้ร้อยละ ๕๐ (ป่าไม้ถาวร) และให้หาพื้นที่ที่เหลือเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่จะเพิ่มขึ้นให้สมดุลกัน

การจำแนกประเภทที่ดินออกเพื่อให้เป็นที่ทำกิน และเพื่อกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนทั่วประเทศ โดยการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ถาวรเพื่อกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป และการจำแนกประเภทที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในกรณีต่างๆ ที่ดำเนินการมาในอดีต มีการจำแนกที่ดิน (Zoning) ซึ่งมีเหตุผลเพื่อการพัฒนาประเทศและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยใช้ภาพแผนที่เส้นชั้นความสูง (Contour Line) หรือเส้นที่แสดงลักษณะความสูงต่ำของพื้นที่เป็นตัวกำหนด เป็นการดำเนินการที่ล้าสมัย ทั้งในด้านข้อเท็จจริง และทางวิชาการที่ควรจะมีการผสมผสานในการใช้ประโยชน์ที่ดิน (กำหนดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓) ทำให้พื้นที่ในภาคเหนือของประเทศถูกกำหนดไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์มากที่สุด ตามด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคกลางตามลำดับ ทำให้เกิดพื้นที่ใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจน้อย ทั้งๆ ที่ประชาชนมีจำนวนมากอยู่กันอย่างหนาแน่น ซึ่งเมื่อขัดต่อความเป็นจริงและสภาพการใช้ประโยชน์ ก็เกิดการขยายตัวเข้าไปในพื้นที่ที่อนุรักษ์ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้

จึงจะเห็นได้ว่าการจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดิน เพื่อการพัฒนาประเทศ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันหลากหลาย มีวิชาการใหม่ๆ ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทำให้การใช้เส้นที่แสดงลักษณะความสูงต่ำของพื้นที่เป็นตัวกำหนดแนวเขตที่ดินตามการจำแนก เป็นการดำเนินการที่ล้าสมัย และไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ตามศักยภาพของพื้นที่

๕.๖ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

บางพื้นที่ที่กำหนดเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ประเภทพื้นที่อนุรักษ์ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ หรือวนอุทยานแห่งชาติ หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พบว่า ประชาชนอาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่อันเป็นจุดวิกฤตหรือล่อแหลมต่อระบบนิเวศที่ต้องคุ้มครองไว้เป็นอย่างดี ก่อนหน่วยงานจะดำเนินงานตามโครงการควรมีการศึกษาถึงวิถีชุมชน ความเป็นอยู่ของประชาชนกลุ่มนั้นว่า ดำเนินวิถีชีวิตกันอย่างไร มีจุดที่รักษาหรือป้องกันมิให้กระทบกับสภาพแวดล้อมของระบบนิเวศที่เป็นอยู่อย่างไร มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติของชุมชนอย่างไรบ้าง การศึกษาในพื้นที่ล่อแหลมในพื้นที่กรณีศึกษาพบว่า ได้มีข้อกำหนดของชุมชนไว้อย่างเคร่งครัดจนเป็นแบบอย่างได้ โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้นโยบายการอพยพโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์นั้น เช่น พื้นที่กรณีศึกษาการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท พื้นที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เป็นต้น

ทั้งนี้ การสร้างความเข้าใจกับประชาชนที่อยู่ในบริเวณนั้น ให้ตระหนักถึงการเป็นพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธารที่ต้องมีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน รักษาไว้ให้คงอยู่ และกระทบกับเขาโดยตรง รัฐต้องสร้างการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้าใจในด้านการอนุรักษ์อย่างถูกต้อง และกำหนดวิธีการในการอยู่กับพื้นที่ควรสงวนรักษาอย่างยั่งยืนซึ่งจะดีกว่าการอพยพโยกย้ายประชาชนออกไป แต่หากต้องอพยพโยกย้าย รัฐต้องให้การช่วยเหลือที่อยู่ใหม่ ทำให้สูญเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เดิม หากประชาชนเข้ามาบุกรุกภายหลังในพื้นที่นั้นต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้น ต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการดูแลรักษาพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐประเภทพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องวิธีการและการรักษาไว้อย่างยั่งยืน

แต่ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมา มีแต่ต้องการอพยพโยกย้ายประชาชนแห่งท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว ไม่แก้ไขโดยวิธีอื่น ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่มีผลกระทบกับระบบนิเวศ

๕.๗ กระบวนการยุติธรรมกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่เกิดการทับซ้อนที่ดินของประชาชนและทำให้ประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้ที่ผิดกฎหมาย ถูกจับกุมดำเนินคดีตามที่กฎหมายกำหนด

ในประเด็นนี้พบว่า กระบวนการดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ที่มีความผิดฐานเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐได้สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ยากจน โดยพบว่ามีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นใน ๒ ประการ คือ

(๑) ความไม่เสมอภาค มีการเลือกปฏิบัติ จากการที่มีการปล่อยปละละเลยต่อผู้กระทำความผิด มีการดำเนินการทางคดีกับผู้ด้อยโอกาสและยากจนมากกว่านายทุนหรือผู้มีอิทธิพล

โดยในประเด็นความไม่เสมอภาค มีการเลือกปฏิบัติ พบว่า ตั้งแต่ขั้นตอนการจับกุม สอบสวน ส่งอัยการฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีชั้นศาล เนื่องจากความรู้เรื่องประวัติของพื้นที่ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ความเชี่ยวชาญของผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมแตกต่างกัน ทั้งในด้านทัศนคติและการนำตัวบทกฎหมายมาใช้บังคับ ทั้งยังมีการเลือกปฏิบัติ โดยหากเป็นนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมือง มักจะมีการมองไม่เห็นในการกระทำความผิด หรือไม่เร่งรัดทำให้ล่าช้า และผู้พิจารณาในขั้นตอนต่างๆ ที่กล่าวมาจนถึงการพิพากษาของศาล ก็เชื่อในข้อมูลของหน่วยงานราชการภาครัฐเป็นหลัก ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้ยากจน

(๒) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมใช้ระยะเวลานาน ผู้ยากจนไม่มีเงินประกันตัวและต่อสู้คดี

ด้านการต่อสู้คดีของประชาชน พบว่า จากการใช้ระยะเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน ตั้งแต่ขั้นตอนการจับกุม การสอบสวน การฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นศาล ประชาชนต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ตั้งแต่ค่าเดินทางและการใช้หลักทรัพย์ประกันตัว ซึ่งกระทบกับประชาชนที่ถูกดำเนินคดีทั้งสิ้น บางรายต้องถูกจำคุกเพราะไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านนี้จะมีการให้ความช่วยเหลือ แต่ประชาชนผู้ถูกดำเนินคดีก็ไม่ทราบข้อมูลที่จะเดินทางไปประสานให้มาเป็นที่พึ่งได้ และไม่มีกระบวนการยุติธรรมที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น ในเรื่องหลักทรัพย์ค้ำประกัน และกระบวนการพิจารณาคดีที่รวดเร็วและเข้าใจผู้ยากจน

๕.๘ ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้เริ่มเกิดผลบังคับในทางปฏิบัติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๕๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยวางบรรทัดฐานไว้ว่า โครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชนจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ทันทีตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ โดยไม่ต้องมีการตรากฎหมายมารองรับสิทธิแต่ประการใด และมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๕๙๒/๒๕๕๒ (คดีมาบตาพุด) สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรม รวม ๖๕ โครงการไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นด้วยเหตุที่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว ยังไม่มีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสองให้ครบถ้วนก่อน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ส่งผลทำให้ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนผู้ประกอบการ เริ่มมีความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ มากขึ้น

หากการดำเนินการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ กำหนดให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่ต้นจนจบ จะเป็นการสร้างการยอมรับของประชาชนไม่มีการโต้แย้งกันอีก สามารถรักษาแนวเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้อย่างยั่งยืน มิให้เสื่อมสภาพได้ตลอดไป ทำให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุทั้งหมด ดังเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน นอกจากจะได้มีการขยายสิทธิชุมชนแล้ว ยังมีเจตนารมณ์ที่จะทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ด้วยการตัดถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในหลายมาตรา อันส่งผลทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เกิดขึ้นทันทีตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาในพื้นที่ ๗ กรณีศึกษาที่กล่าวมาพบได้ว่า รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ได้ดำเนินการอย่างเร่งรัดและเร่งรีบ เพื่อให้มีการประกาศเป็นกฎหมายออกมาก่อนแล้วจึงจะแก้ไขปัญหาตามที่มีการเรียกร้องหรือกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชนในภายหลัง รวมไปถึงการมิได้ตรวจสอบพื้นที่อย่างละเอียดรอบด้าน และรับฟังความเห็นของประชาชนในพื้นที่นั้น จึงสรุปได้ว่าต้นเหตุของปัญหาแนวเขตพื้นที่ดินของรัฐที่มีความขัดแย้งและกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เกิดมาจากต้นเหตุ คือ การที่ไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานนั้นเอง หากให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานแล้ว จะเป็นการสร้างการยอมรับของประชาชนไม่มีการโต้แย้งกันอีก สามารถรักษาแนวเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้อย่างยั่งยืน มิให้เสื่อมสภาพได้ตลอดไป ทำให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุทั้งหมด

จึงจะเห็นได้ว่าผลจากการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยที่ไม่ได้ให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทำให้เกิดปัญหากระทบสิทธิของประชาชนในด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย มีข้อพิพาท คือ

๑. ในการดำเนินงานกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ประชาชนไม่ทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงของหน่วยงานของรัฐที่กำหนดโครงการ ทั้งไม่ได้แจ้งให้ประชาชนและผู้กำหนดเป็นกฎหมายทราบถึงข้อมูลในพื้นที่นั้นอย่างครบถ้วน เกิดการขัดแย้ง เมื่อมีการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐแล้ว ทำให้ไปทับซ้อนกับที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนที่อยู่อาศัยใช้ประโยชน์มาแต่เดิม ทำให้มีข้อโต้แย้งเรียกร้องสิทธิ ไม่ยอมรับแนวเขตพื้นที่ดินที่รัฐกำหนดนั้น

๒. เมื่อหน่วยงานของรัฐมิได้ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในการกำหนดแนวเขตพื้นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ผลกระทบก็กลับไปยังหน่วยงานของรัฐนั้น คือ หน่วยงานของรัฐไม่ทราบถึงความไม่พอใจของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งอาจจะหาทางเยียวยาหรือชี้แจงได้ แต่ก็ได้กลายเป็นปัญหาลูกกลมใหญ่โตส่งผลถึงการไม่ให้ความร่วมมือในการดูแลรักษา

๓. ในเมื่อไม่มีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานของรัฐที่กำหนดแนวเขตพื้นที่ดิน แม้ว่าจะทราบถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการกำหนดแนวเขตพื้นที่ดินให้ไปกระทบสิทธิของประชาชนตามที่ได้ดำเนินการไว้ ก็ไม่มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหา ปล่อยให้ปัญหาสะสมและเกิดปัญหาเพิ่มขึ้นต่อเนื่องหลายประการ อันเกิดจากไม่มีการติดตามหรือหาทางแก้ไขร่วมกันระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ

จากผลที่กล่าวมาข้างต้น แม้จะมีการกำหนดไว้เป็นกฎหมายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนไว้แล้วก็ตาม ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กำหนดไว้ ๕ ระดับ จากมากที่สุดที่จะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงาน ถึงในระดับต่ำสุด ดังนี้

- (๑) การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจกับประชาชน
- (๒) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ
- (๓) การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท
- (๔) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ
- (๕) การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสาร

คณะผู้วิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสาร บทบาทของประชาชนจะน้อยมาก เพราะรัฐจะเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลกับประชาชนเพียงด้านเดียว และประชาชนไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เช่น การจัดทำป้าย การแจกวารสาร แต่อย่างไรก็ตามการทราบข้อมูลข่าวสาร ก็มีความจำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วน การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลจะไม่เกิดขึ้น

จากสภาพปัญหาที่ผู้ศึกษาได้พบในพื้นที่ศึกษาทั้ง ๗ กรณี ตามคำร้องเรียน และเรียกร้องสิทธิ ในที่ดินที่รัฐได้ประกาศเป็นกฎหมายหรืออยู่ในระหว่างดำเนินการจัดทำเป็นกฎหมาย พบได้ถึงประชาชน ไม่ทราบข้อมูลและข้อเท็จจริง โดยหน่วยงานของรัฐผู้ดำเนินการไม่ได้แจ้งให้ประชาชนและผู้กำหนดเป็นกฎหมายทราบถึงข้อมูลในพื้นที่นั้นอย่างครบถ้วน ทำให้การกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐทับซ้อนกับที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชน และหน่วยงานของรัฐมิได้กระตือรือร้นหรือเร่งรัดแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน ทั้งยังพบว่า ระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมยังอยู่ในระดับต่ำสุด แม้จะมีการดำเนินการมากขึ้นในปัจจุบันในระดับหน่วยงานในท้องที่ผู้ปฏิบัติ เช่น กรณีพื้นที่อยู่ในระหว่างดำเนินการเตรียมประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท จังหวัดลำปาง แต่หน่วยงานในระดับนโยบายและส่วนกลางจะมีความเห็นหรือยอมรับในการดำเนินการนั้นหรือไม่

จากการศึกษายังพบว่า ในพื้นที่ดำเนินการประกาศเป็นกฎหมายแล้วแต่ยังมีข้อผิดพลาดที่ตรวจสอบพบ แต่หน่วยงานของรัฐก็ยังมิได้มีการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เช่น กรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับซ้อนกับแนวเขตพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนวเขตพื้นที่หวงห้ามที่ทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑ จังหวัดกาญจนบุรี กรณีปัญหาที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ตั้งชุมชนและที่ดินทำกิน จังหวัดสกลนคร กรณีปัญหาชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่เขตอุทยานฯ ในอำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น กรณีประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับซ้อนเอกสารสิทธิที่ดินราษฎร จังหวัดพัทลุง กรณีอุทยานแห่งชาติไทรโยค ประกาศเขตอุทยานทับที่ทำกิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี และการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินราษฎร จังหวัดราชบุรี เป็นต้น

ดังนั้น หากได้ดำเนินการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ หรือกรณีแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตไว้แล้ว ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนในการกำหนดแนวเขต หรือในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น จะทำให้รัฐและประชาชนได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริง นำมาประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้มีการยอมรับไม่มีข้อโต้แย้ง ส่งผลให้ไม่ต้องมีการให้แก้ไขปัญหากันอีกในอนาคต

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษา สรุปได้ดังนี้

สามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา แนวทางในการปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐได้ ๘ ประเด็น คือ

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชน และความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่มีองค์กรรับผิดชอบหลักที่มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ประชาชนและส่วนราชการยังไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แท้จริง โครงสร้างระบบราชการไม่เกื้อหนุนให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม รัฐมิได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง สำหรับความสัมพันธ์กันระหว่างการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์กัน กฎหมายด้านการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ ได้แยกหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบออกจากกัน แยกกันดำเนินการ ไม่เป็นเอกภาพที่จะให้เกิดการบูรณาการ ส่งผลถึงการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

๒. การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินของรัฐกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน พบว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐและมีการทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานภายในด้วยกัน มีการทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ยังพบอีกว่าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการกำหนดแนวเขต โดยประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดทำแนวเขตไม่ทราบข้อมูลในพื้นที่จริงว่าขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นอย่างไร แม้ว่าพบข้อผิดพลาดแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่ได้มีการแก้ไข ทั้งยังมีความล่าช้า หน่วยงานผู้รับผิดชอบยังไม่ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาลุล่วง รวมทั้ง การไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องปัญหาการทับซ้อนแนวเขตระหว่างหน่วยงาน

๓. การพิจารณาออกกฎกระทรวง หรือ พระราชกฤษฎีกา กำหนดให้มีแผนที่แนบท้ายอันถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย พบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีเฉพาะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย แต่ไม่มีความรู้ในด้านแผนที่ ทำให้เกิดความล่าช้า เกิดความผิดพลาดในการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่กำหนดในรูปแผนที่

๔. การกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ พบว่า ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดขอบเขตเหล่านี้ เป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมาย วิถีชีวิตที่เปลี่ยนไป กระบสิทธิของประชาชน ละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

๕. การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดิน พบว่า การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันหลากหลาย มีวิชาการใหม่ๆ ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทำให้การใช้เส้นที่แสดงลักษณะความสูงต่ำของพื้นที่เป็นตัวกำหนดแนวเขตที่ดินตามการจำแนก เป็นการดำเนินการที่ล้าสมัย และไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ตามศักยภาพของพื้นที่

๖. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า รัฐไม่มีการสร้างความเข้าใจกับประชาชน ให้ตระหนักถึงการเป็นพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธารที่ต้องมีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน รักษาไว้ให้คงอยู่ สร้างการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้าใจในด้านการอนุรักษ์อย่างถูกวิธี และกำหนดวิธีการในการอยู่กับพื้นที่ควรสงวนรักษาอย่างยั่งยืน แต่ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมา มีแต่ต้องการอพยพโยกย้ายประชาชนแห่งท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว ไม่แก้ไขโดยวิธีอื่น ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่มีผลกระทบกับระบบนิเวศ

๗. กระบวนการยุติธรรมกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ พบว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่เกิดการทับซ้อนที่ดินของประชาชนและทำให้ประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้ที่ผิดกฎหมาย ถูกจับกุมดำเนินคดีตามที่กฎหมายกำหนด มีการเลือกปฏิบัติ มีการปล่อยปละละเลยต่อผู้กระทำความผิด มีการดำเนินการทางคดีกับผู้ด้อยโอกาสและยากจนมากกว่านายทุนหรือผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมือง กระบวนการยุติธรรมใช้ระยะเวลานาน ผู้ยากจนไม่มีเงินประกันตัวและต่อสู้คดี

๘. ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ พบว่า ผลจากการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยที่ไม่ได้ให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทำให้เกิดปัญหากระทบสิทธิของประชาชนในด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย มีข้อโต้แย้งอันเนื่องมาจากประชาชนไม่ทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงของหน่วยงานของรัฐที่กำหนด หน่วยงานของรัฐไม่ทราบถึงความไม่พอใจของประชาชนและไม่มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหา

จึงเห็นได้ว่า หากได้ดำเนินการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ หรือกรณีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตไว้แล้ว ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนในการกำหนดแนวเขตหรือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จะทำให้รัฐและประชาชนได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริง นำมาประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้มีการยอมรับไม่มีข้อโต้แย้ง ส่งผลให้ไม่ต้องมีการให้แก้ไขปัญหากันอีกในอนาคต

บทที่ ๖

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข ความสำคัญของการจัดทำแนวเขต สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมไปถึงได้ปฏิบัติงานศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ การรับฟังความคิดเห็น และได้ทราบข้อเท็จจริงของประชาชนผู้เดือดร้อนในพื้นที่กรณีศึกษา ทั้งผลสรุปจากแบบสอบถาม ทำให้พบถึงปัญหาในการดำเนินงานกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ จึงได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา แนวทางในการปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐว่า หากให้ประชาชนผู้มีส่วนได้และส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่ต้นในทุกขั้นตอนแล้ว จะทำให้ไม่มีข้อขัดแย้งและการยอมรับ ไม่มีข้อขัดแย้งด้านที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทับซ้อนที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชน เพราะทราบข้อเท็จจริงและร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่ต้น ทั้งยังสามารถดูแลรักษาไว้ได้อย่างถาวรด้วย สามารถสรุปได้ ดังนี้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดิน ที่มีการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดแนวเขตกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ของกรมที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ของกรมป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ของกรมธนารักษ์ พบว่า ในการกำหนดพื้นที่สงวนหวงห้ามและกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว มีการกำหนดให้มีแผนที่ หรือรูปแผนที่แนบท้าย หรือกำหนดรูปแผนที่ไว้ในกฎหมายนั้นด้วย แนวเขตที่กำหนดในรูปแผนที่ตามกฎหมายตามที่กล่าวมา ล้วนกระทบสิทธิในที่ดินของผู้ถือครองทำประโยชน์ที่มีอยู่ก่อนการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นกฎหมาย

การกำหนดแนวเขตพื้นที่ โดยวัตถุประสงค์หลักเป็นไปเพื่อให้รู้ขอบเขตสำหรับการแบ่งสันปันส่วนระหว่างกัน หน่วยงานของรัฐได้กำหนดพื้นที่หวงห้ามในแต่ละหน่วยงานขึ้นตามรูปแบบต่างๆ ปัญหา

เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว ต้องใช้ทั้งแนวเขตและสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่มีการหวงห้ามเป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหา

การประกาศกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐแบ่งแยกออกตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑) เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ ทั้งแก่รัฐและแก่ประชาชน

๒) เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

จากที่กล่าวมาในการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทย ให้เป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ เช่น กำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ มีการกำหนดกระบวนงาน และขั้นตอนการปฏิบัติงานออกมาร้อยรัดกุมครบถ้วนแล้วก็ตาม หรือแม้แต่การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นการให้สิทธิกับประชาชน ก็ล้วนแต่มีปัญหากระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาได้ ๓ ประการ ดังนี้

๑. แนวเขตที่กำหนดมีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ

๒. แนวเขตที่กำหนดมีความผิดพลาด ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ซึ่งในสภาพปัญหานี้สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ปัญหาย่อย คือ

๒.๑ การไม่ยอมรับ

๒.๒ ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง

๒.๓ แนวเขตที่กำหนดล้าสมัย

๓. ความล่าช้าในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชน แบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น ๕ ชั้น โดยแต่ละชั้นจะเรียงลำดับจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดไปถึงระดับน้อยที่สุด ดังนี้

(๑) การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจกับประชาชน

(๒) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ

(๓) การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท

(๔) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง ความรู้สึก ความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนจึงมีบทบาทในการให้เฉพาะข้อมูลเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานทางภาครัฐ

(๕) การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นระดับต่ำสุดในการมีส่วนร่วม บทบาทของประชาชนจะน้อยมากเพราะรัฐจะเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลกับประชาชนเพียงด้านเดียว และประชาชนไม่มี

โอกาสแสดงความคิดเห็น เช่น การจัดทำป้าย การแจกวารสาร แต่อย่างไรก็ตามการทราบข้อมูลข่าวสารก็มีความจำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วน การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลคงไม่เกิดขึ้น

การมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ มีการดำเนินงานที่แยกออกจากกัน โดยพบว่า ข้อมูลข่าวสารมีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ การกระจายอำนาจมีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหลัก แยกกันดำเนินการทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดย ๓ ส่วนที่กล่าวมา ควรมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องเป็นเรื่องเดียวกันและอยู่ด้วยกันโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำเรื่องราวเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยได้เลือกกรณีคำร้อง จำนวน ๗ กรณีศึกษา โดยเน้นกรณีศึกษาในพื้นที่ ป่าไม้ จำนวน ๖ กรณี และที่ดินสงวนหวงห้ามกับที่ดินสาธารณประโยชน์ จำนวน ๑ กรณี โดยศึกษาจากคำร้องเรียนในพื้นที่กรณีศึกษา ประกอบ รายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งรายงานการตรวจสอบจากผู้ตรวจการแผ่นดิน และสภาผู้แทนราษฎร ทั้งข้อคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง ๗ กรณี จากการจัดประชุมรับฟังความเห็น ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประมาณ ๓๕๐ คน เป็นประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น อำเภอ เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ปกครองท้องที่ ดังต่อไปนี้

(๑) คำร้องที่ ๔๔๗/๒๕๔๗ การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินราษฎรบ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี

ปัญหา : กรมป่าไม้จำแนกให้พื้นที่บ้านตากแดด ตำบลยางหัก เป็นโซน E๑ เนื่องจากเป็นพื้นที่ลาดชัน เพื่อกันพื้นที่ไว้ไม่ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดินทำให้ชาวบ้านตากแดดไม่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน

วิเคราะห์ได้ว่า : รัฐเป็นผู้กำหนดเขตจำแนกพื้นที่แต่ฝ่ายเดียว โดยการจำแนกโซนพื้นที่เศรษฐกิจ (โซน E) ออกเป็นพื้นที่ E๑ E๒ และ E๓ โดยไม่คำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ว่าประชาชนทำกินมาก่อน ทำให้ประชาชนบ้านตากแดดซึ่งถูกกำหนดโซนให้เป็น โซน E๑ ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งที่ขณะส่งมอบพื้นที่ให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมิได้กำหนดเป็นโซนพื้นที่ดังกล่าว มีเพียงโซนพื้นที่เศรษฐกิจ (โซน E) เท่านั้น

(๒) คำร้องที่ ๔๓๑/๒๕๕๐ กรณีอุทยานแห่งชาติได้รื้อเย็น ประกาศเขตอุทยานทับที่ทำกินที่ราษฎรทำประโยชน์มาก่อน พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ปัญหา : ประชาชนถูกเจ้าหน้าที่ห้ามเข้าเก็บเกี่ยวผลผลิต ได้รับผลกระทบหลังจากการประกาศอุทยานแห่งชาติได้เริ่มขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ทับซ้อนกับที่ดินทำกินของประชาชน

วิเคราะห์ได้ว่า : ปัญหาข้อขัดแย้ง ยังไม่สามารถหาข้อยุติแนวเขตร่วมกันของหน่วยงานได้ ประชาชน ถูกจับกุมดำเนินคดี และไม่สามารถทำกินได้ตามสิทธิที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย และหน่วยงานของรัฐมิได้เร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหายอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้เดือดร้อน

(๓) คำร้องที่ ๒๖๘/๒๕๕๕ กรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับซ้อนกับแนวเขตพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนวเขตพื้นที่หวงห้ามที่ทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑ พื้นที่ตำบลนาสวนและด่านแม่แฉลบ อำเภอสรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี

ปัญหา : ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์กับแนวเขตพื้นที่ที่เพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ซึ่งเป็นพื้นที่จัดสรรให้กับประชาชนที่ถูกอพยพจากพื้นที่ก่อสร้างเขื่อนศรีนครินทร์

วิเคราะห์ได้ว่า : มีการกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงและมีการกำหนดจุดพิกัดพื้นที่ผิดพลาด ต้องแก้ไขให้ประโยชน์กับประชาชน

(๔) คำร้องที่ ๑๖๘/๒๕๕๓ กรณีประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับซ้อนเอกสารสิทธิที่ดินพื้นที่ตำบลนางตุง อำเภอกวนขน จังหวัดพัทลุง

ปัญหา : มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้มีการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยต้องสูญเสียสิทธิและเป็นผู้ครอบครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย

วิเคราะห์ได้ว่า : เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดครอบครองที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งในการประกาศเดิมมีที่ดินที่มีเอกสารสิทธิที่ดินที่มีการครอบครอง เป็นการเพิ่มความเข้มข้นของกฎหมายที่กระทบสิทธิของประชาชน เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนที่พึงมี

(๕) คำร้องที่ ๑๑๕/๒๕๕๖ กรณีปัญหาการเตรียมการประกาศอุทยานฯ ถ้ำผาไททับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและป่าชุมชน พื้นที่ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมายะ จังหวัดลำปาง

ปัญหา : จากปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนจากการทับซ้อนพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยชุมชนไม่รับทราบรับทราบข้อมูลการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ และรับทราบเมื่อรัฐได้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนไปแล้ว เป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะได้แย้งเพื่อให้รัฐปรับปรุงแก้ไขแนวเขตภายหลัง ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ผิดกฎหมายถูกดำเนินคดี ยึดที่ดินทำกิน และ

พืชผลถูกทำลาย เป็นปัญหาที่ชุมชนในพื้นที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เกรงว่า จะเกิดขึ้นกับชุมชน

วิเคราะห์ได้ว่า : การเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลและหน่วยงานรัฐได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขตสำรวจพื้นที่ และตรวจสอบการทับซ้อนแนวเขตกับหน่วยงานอื่น อย่างละเอียดรอบคอบและชัดเจน ทำให้กระบวนการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ใช้ระยะเวลายาวนาน นับแต่ตั้งปี พ.ศ. ๒๕๓๒ จนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นที่ยอมรับและระบุไว้เป็นระเบียบปฏิบัติ เพื่อร่วมกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติ หรืออื่นๆ อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากการตื่นตัวและเรียกร้องของประชาชน มากกว่า

(๖) คำร้องที่ ๓๗๒/๒๕๕๔ กรณีปัญหาชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ ทับลาน พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

ปัญหา : ปัญหาข้อขัดแย้งแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อประชาชน ในพื้นที่ จากปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติ โดยปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ประกาศทับซ้อนพื้นที่ชุมชนและ เขตปฏิรูปที่ดิน ที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าวังน้ำเขียว และป่าเขาภูหลวงให้สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑

วิเคราะห์ได้ว่า : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ยังมิได้ดำเนินการปรับแนวเขตอุทยาน แห่งชาติทับลานที่ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดแนวเขตใหม่ ที่จัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เนื่องจากรัฐบาล มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ยกเลิก มติคณะรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ รวมทั้งมติ คณะรัฐมนตรีแก้ไขปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐ ในเขตป่า เขาภูหลวง ที่มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินแต่ปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าว ทับซ้อนกับ พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน และพื้นที่โซน C ทำให้ไม่สามารถให้สิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้ และต้อง เพิกถอนสิทธิในบางแปลง ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรเหล่านี้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนที่รัฐจะต้องคำนึงถึง และนำมาพิจารณาในการแก้ไขปัญหา ต่อไป นอกจากปัญหา ทับซ้อนในเรื่องแนวเขตแล้ว ยังมีเงื่อนไข ด้านประชากรที่เพิ่มขึ้นที่รัฐต้องปรับแนวคิดในการแก้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ปัจจุบัน

(๗) คำร้องที่ ๕๙๒/๒๕๕๕ กรณีปัญหาที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ตั้งชุมชนและที่ดิน ทำกิน พื้นที่ตำบลหนองหาร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร

ปัญหา : รัฐประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔ ทับซ้อนพื้นที่ชุมชนเก่าแก่ ซึ่งตั้งถิ่นฐานมามาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตหวงห้ามที่ดินฯ

วิเคราะห์ได้ว่า : พื้นที่หนองหารยังมีปัญหาการออกเอกสารสิทธิไม่ชอบด้วยกฎหมายในเขตพื้นที่หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ที่ดินที่ประชาชนถือครองและใช้ประโยชน์มีมาก่อนแต่ไม่ได้รับเอกสารสิทธิทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมการกำหนดเขตที่ดินของรัฐ ที่ผ่านมาประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกันพื้นที่ทำกินและที่ตั้งชุมชนออกจากแนวเขตที่ดินของรัฐ ในขณะที่จำนวนประชากรก็ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับไม่สามารถชี้แนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามได้ ทำให้ประชาชนจำนวนมากเสียสิทธิในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

นอกจากนี้ ได้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยใช้แบบสอบถามเป็นการสำรวจข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ เนื่องจากการสำรวจต้องการทราบถึงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนที่ประสบปัญหาในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง ๗ แห่ง ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยครอบคลุมพื้นที่บางส่วนใน ๘ จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ราชบุรี นครราชสีมา สกลนคร ลำปาง สุราษฎร์ธานี พัทลุง และนครศรีธรรมราช จากจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๓๕๐ ราย มีจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามรวมทั้งสิ้น ๑๒๙ ราย ผลการตอบแบบสอบถามสรุปได้ ดังนี้

ประเด็นความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๖๐.๕ มีความรู้ ความเข้าใจในระดับมากถึงมากที่สุด ที่หน่วยงานของรัฐต้องเข้ามารับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐ และประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ ๔๔.๒ มีความรู้ ความเข้าใจ ในระดับที่มากที่สุดให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ในเรื่องที่หน่วยงานของรัฐได้เข้ามาประชาสัมพันธ์ ชี้แจง และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐนั้น ประชาชนส่วนใหญ่คิดว่ายังมีส่วนร่วมในระดับที่น้อยมากจนถึงปานกลาง (ร้อยละ ๗๒.๙๐) แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐมีการประชาสัมพันธ์ ชี้แจงข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นยังไม่ทั่วถึง ซึ่งสอดคล้องกับคำถามข้อที่สี่ ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะในการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานรัฐที่ผลการสำรวจของประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ ๓๓.๐) จึงเห็นว่าประชาชนส่วนมากยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตามประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๕๑.๙ ยังมีความเห็นว่าชุมชนควรมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน

ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางให้ภาครัฐนำไปปรับปรุงการดำเนินงานกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ สามารถสรุปประเด็นสำคัญๆ ได้ดังนี้

(๑) ภาครัฐควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ชี้แจง และสร้างความเข้าใจกับประชาชนและท้องถิ่นให้มีความรู้ ความเข้าใจในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐก่อนที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง

(๒) ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น โดยให้ภาครัฐจัดตั้งกลไกการแก้ไขปัญหาที่ดินแนวเขตทุกระดับก่อนที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและรักษาพื้นที่ป่า รวมทั้งให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน หรือออกสำรวจพื้นที่ร่วมกัน

(๓) ภาครัฐควรเร่งจัดทำแนวเขตให้มีความชัดเจน มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินที่ทับซ้อนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ภาครัฐควรแก้ไขปัญหาแนวเขตให้เป็นปัจจุบัน ดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(๔) ภาครัฐควรบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดำเนินการตามกฎหมายไม่เน้นบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รวมทั้งร่วมกันแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องของทุกหน่วยงานให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน

(๕) การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับที่ดินของรัฐต้องเร่งแก้ไขในระหว่างที่รัฐบาลมีอำนาจเต็มภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ควรเร่งจัดทำแผนแม่บทในการกำหนดเขตที่ดินของรัฐทุกแปลง โดยตั้งคณะทำงานระดับจังหวัดให้เป็นผู้เสนอแนวทางและนำเข้าสภานิติบัญญัติออกเป็นกฎหมาย

ในด้านการจัดทำแนวเขต การมีส่วนร่วมของประชาชน และพื้นที่กรณีศึกษา สามารถวิเคราะห์ได้ว่าการกำหนดแนวเขตของพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐได้ดำเนินการตามนโยบายในการรักษาพื้นที่ของรัฐไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะและรักษาสภาพแวดล้อม แต่ในการดำเนินงานยังมีปัญหาที่ต้องแก้ไขให้บรรลุไม่ให้เกิดกระทบกับสิทธิในการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่แห่งนั้น ก่อนดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายบังคับ หรือต้องดำเนินการหาทางแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเสียก่อน เมื่อดำเนินการไปแล้วยังต้องดูแลรักษาพื้นที่เหล่านั้น เพื่อให้มีสภาพที่มั่นคงไม่เสียหายหรือเสื่อมสภาพไป

สามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา แนวทางในการปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐได้ ๘ ประเด็น คือ

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชน และความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่มีองค์กรรับผิดชอบหลักที่มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ประชาชนและส่วนราชการยังไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แท้จริง โครงสร้างระบบราชการไม่เกื้อหนุนให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม รัฐมิได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง สำหรับความสัมพันธ์กันระหว่างการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์กัน กฎหมายด้านการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ ได้แยกหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบออกจากกัน แยกกันดำเนินการ ไม่เป็นเอกภาพที่จะให้เกิดการบูรณาการ ส่งผลถึงการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

๒. การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินของรัฐกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน พบว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐและมีการทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานภายในด้วยกัน มีการทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ยังพบอีกว่าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการกำหนดแนวเขต โดยประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

จากการจัดทำแนวเขตไม่ทราบข้อมูลในพื้นที่จริงว่าขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นอย่างไร แม้ว่าพบข้อผิดพลาดแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่ได้มีการแก้ไข ทั้งยังมีความล่าช้า หน่วยงานผู้รับผิดชอบยังไม่ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วง รวมทั้ง การไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องปัญหาการทับซ้อนแนวเขตระหว่างหน่วยงาน

๓. การพิจารณาออกกฎกระทรวง หรือ พระราชกฤษฎีกา กำหนดให้มีแผนที่แนบท้ายอันถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย พบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีเฉพาะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย แต่ไม่มีความรู้ในด้านแผนที่ ทำให้เกิดความล่าช้า เกิดความผิดพลาดในการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่กำหนดในรูปแผนที่

๔. การกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ พบว่า ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดขอบเขตเหล่านี้ เป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมาย วิถีชีวิตที่เปลี่ยนไป กระบสิทธิของประชาชน ละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

๕. การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดิน พบว่า การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอันหลากหลาย มีวิชาการใหม่ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้การใช้เส้นที่แสดงลักษณะความสูงต่ำของพื้นที่เป็นตัวกำหนดแนวเขตที่ดินตามการจำแนก เป็นการดำเนินการที่ล้าสมัย และไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ตามศักยภาพของพื้นที่

๖. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า รัฐไม่มีการสร้างความเข้าใจกับประชาชน ให้ตระหนักถึงการเป็นพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธารที่ต้องมีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน รักษาไว้ให้คงอยู่ สร้างการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้าใจในด้านการอนุรักษ์อย่างถูกวิธี และกำหนดวิธีการในการอยู่กับพื้นที่ควรสงวนรักษาอย่างยั่งยืน แต่ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมา มีแต่ต้องการอพยพโยกย้ายประชาชนแห่งท้องถิ่นนั้นเพียงอย่างเดียว ไม่แก้ไขโดยวิธีอื่น ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่มีผลกระทบกับระบบนิเวศ

๗. กระบวนการยุติธรรมกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ พบว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่เกิดการทับซ้อนที่ดินของประชาชนและทำให้ประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้ที่ผิดกฎหมาย ถูกจับกุมดำเนินคดีตามที่กฎหมายกำหนด มีการเลือกปฏิบัติ มีการปล่อยปละละเลยต่อผู้กระทำความผิด มีการดำเนินการทางคดีกับผู้ด้อยโอกาสและยากจนมากกว่านายทุนหรือผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมือง กระบวนการยุติธรรมใช้ระยะเวลานาน ผู้ยากจนไม่มีเงินประกันตัวและต่อสู้คดี

๘. ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ พบว่า ผลจากการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยที่ไม่ได้ให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทำให้เกิดปัญหากระทบสิทธิของประชาชนในด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย มีข้อโต้แย้งอันเนื่องมาจากประชาชนไม่ทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงของหน่วยงานของรัฐที่กำหนด หน่วยงานของรัฐไม่ทราบถึงความไม่พอใจของประชาชนและ ไม่มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหา

ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด แนวเขตที่ดินของรัฐ

ความสำคัญของการจัดทำแนวเขต สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ทั้งกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมไปถึงการรับฟังความคิดเห็น และได้ทราบข้อเท็จจริงของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่กรณีศึกษา ทั้งผลสรุปจากแบบสอบถาม ที่ได้พบปัญหาในการดำเนินงานกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่ส่งผลกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน และวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา แนวทางในการปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐได้ ๘ ประเด็น ประกอบกับการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว นำมาสู่ข้อเสนอแนะ ได้ดังต่อไปนี้

๑. รัฐต้องให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตในทุกขั้นตอน คือ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ พร้อมทั้งร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้น ดังนี้

(๑) หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาคประชาชนจะต้องทราบข้อมูลในเรื่องวัตถุประสงค์ของโครงการในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐนั้นๆ จากหน่วยงานผู้ปฏิบัติอย่างละเอียด

(๒) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาคประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น กลุ่ม/เครือข่ายที่มีการรวมกลุ่มกันอยู่แล้ว เป็นคณะทำงานจัดทำแนวเขต ร่วมดำเนินงานตั้งแต่ประชาสัมพันธ์ และรวมถึงเข้าชี้แจงโครงการในรูปการประชุมกลุ่ม (การวางแผน การดำเนินงาน การตรวจสอบ การรับผิดชอบ และการใช้ประโยชน์) มติตามที่คณะทำงานจัดทำแนวเขตที่กำหนดเป็นหลักการ แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ ถูกต้องตกลงร่วมกันได้ คือ ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแห่งท้องถิ่นนั้น ตกลงให้แนวเขตตามที่ได้ตรวจสอบตกลงกัน และไม่ถูกต้องตกลงร่วมกันไม่ได้ ในกรณีไม่ถูกต้องตกลงร่วมกันไม่ได้ คณะทำงานจัดทำแนวเขตต้องกลับมาวิเคราะห์หาสาเหตุ และต้องดำเนินการใหม่อีกครั้ง

(๓) การสำรวจรังวัดด้วยระบบ UTM (ระบบพิกัดกริดแบบ UTM (Universal Transverse Mercator co-ordinate System) เป็นระบบตารางกริดที่ใช้ช่วยในการกำหนดตำแหน่งและใช้อ้างอิงในการบอกตำแหน่งที่นิยมใช้กับแผนที่ในกิจการทหารของประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลกในปัจจุบัน) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่ และแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๐ เท่านั้น

(๔) เจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค หรือเขตจะต้องประสานงานกับคณะทำงานจัดทำแนวเขตโดยใกล้ชิดในทุกขั้นตอน

(๕) คณะทำงานจัดทำแนวเขต สามารถเข้าตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่จัดทำแนวเขตได้ในทุกขั้นตอนตลอดเวลา และในการดำเนินการทุกขั้นตอนต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้คณะทำงานในระดับท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาคประชาชนทราบทุกขั้นตอน

(๖) เมื่อการดำเนินการเกี่ยวกับแผนที่ขอบเขตที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว คณะทำงานจัดทำแนวเขต และเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชี้แจงให้ข้อมูลกับประชาชนหรือสื่อสาธารณะ (ประชาสัมพันธ์) เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์

๒. ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีจำนวนประชากรจำนวนมากถึง ๖๕.๙ ล้านคน (ปี พ.ศ. ๒๕๕๓) มีกิจกรรมที่ดำเนินการบนที่ดินของประเทศแบ่งออกเป็น ทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น สาธารณประโยชน์ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ท่องเที่ยว เกษตรกรรม และที่อยู่อาศัย มีการบุกรุกที่ดินทำกินโดยผิดกฎหมายในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ทั้งในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และที่สาธารณประโยชน์อื่นๆ เป็นจำนวนมาก การใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันดำเนินการกับประชาชนที่บุกรุกไม่มีทางที่จะแก้ไขปัญหาได้ เพราะระบบการบริหารจัดการเรื่องที่ดินผิดพลาดในอดีต และการจำแนกประเภทที่ดินที่ล้าสมัย ทั้งขาดการควบคุมโดยเคร่งครัด และยังมีการเลือกปฏิบัติที่กระทำเฉพาะกับผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะกรณีการให้ความยุติธรรมภายใต้กรอบกฎหมาย จึงเห็นว่า รัฐควรจัดทำแนวเขตใหม่ด้วยเทคโนโลยีรูปแบบใหม่ในการจัดทำแนวเขต ซึ่งมีทั้งภาพถ่ายทางอากาศ หรือใช้ภาพถ่ายจากดาวเทียมจะสามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกไร่ใหม่ได้ และรัฐควรกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือจำแนกพื้นที่กันใหม่ โดยจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินใหม่ให้ทันสมัย และให้สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพความเจริญของบ้านเมืองได้

ปัจจุบันควรมีการปรับปรุงจำแนกการใช้ที่ดินกันใหม่ตามการเพิ่มขึ้นของประชากร วิถีชีวิต อาชีพ และความเป็นอยู่ของประชาชนที่มีความจำเป็นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามความเป็นจริง และในปัจจุบันมีวิทยาการในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากที่ดินมากขึ้น ทั้งยังมีภาพถ่ายทางอากาศ ภาพถ่ายจากดาวเทียม ที่สามารถให้ข้อมูลในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อีกทั้งมีการประกอบอาชีพใหม่ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การพาณิชยกรรม เพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยี และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ การจำแนกที่ดินควรดำเนินการในระดับจังหวัดตามประเภทของกิจการที่ใช้ประโยชน์ โดยแยกรายละเอียดข้อเท็จจริงตามที่เป็นจริงในปัจจุบัน ความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ตามศักยภาพของที่ดิน และให้คำนึงถึงการใช้ที่ดินในอนาคตด้วย ควรให้มีคณะทำงานในระดับจังหวัดและในระดับพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

สำหรับการกำหนดขอบเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐในอดีตที่ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง โดยกำหนดเอาพื้นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์หรือถือครองรวมเข้าไปด้วยนั้น ควรจะดำเนินการสำรวจตรวจสอบพื้นที่ในเบื้องต้นก่อนที่จะกำหนดเป็นกฎหมายอย่างละเอียดรอบคอบ หากพบว่ามีประชาชนอยู่ก่อนแล้ว และได้ประกาศเป็นกฎหมาย ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน และจะต้องแก้ไข

ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงให้รวดเร็ว ทั้งนี้ ในการกำหนดแนวเขตใหม่นี้ จะต้องให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนด้วย

๓. ต้องปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารให้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะประสานสัมพันธ์ของข้อมูลและข่าวสารให้แก่ประชาชนในทุกระดับให้ทราบโดยทั่วกัน เพื่อประโยชน์ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็น ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบกับการดำเนินการของรัฐได้ ทั้งปรับปรุงเรื่องการกระจายอำนาจ โดยให้หน่วยงานกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนให้มากขึ้น จนในที่สุดส่วนกลางก็เป็นเพียงผู้กำหนดงานด้านวิชาการเท่านั้น ส่วนงานด้านการปฏิบัติจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนเป็นหลัก

ทั้งนี้ ให้ระบุให้มีการการจัดรับฟังความคิดเห็นไว้ในกฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วม สำหรับการกำหนดเขตที่ดินของรัฐ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกาในกรณีอุทยานแห่งชาติ หรือกฎกระทรวงในกรณีป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

สำหรับการปรับปรุงกฎหมายทั้ง ๓ ด้าน คือ ด้านข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกันนั้น เพื่อให้เห็นความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันของขั้นตอนทั้ง ๓ ด้านว่า เชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน หากขาดด้านใดด้านหนึ่งไป การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่ประสบผลสำเร็จ

๔. ให้ออกกฎหมายให้ชัดเจนว่า การดำเนินการของรัฐในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ รวมทั้ง การจัดรับฟังความคิดเห็นไว้ในกฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วม สำหรับการกำหนดเขตที่ดินของรัฐ หากไม่ดำเนินการถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และที่สำคัญก็คือ ให้บัญญัติไว้ด้วยว่า ผลการดำเนินการที่ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วม นั้น ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นไม่สมบูรณ์ ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

๕. ให้รัฐจัดตั้งส่วนราชการให้มีหน้าที่ในการจัดทำมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐ โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงเพื่อออกเป็นกฎหมาย และทำงานแทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนของแผนที่แนบท้าย สำหรับในเรื่องการยกร่างข้อความและการตรวจสอบข้อความและรูปแบบของกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังคงมีอำนาจเช่นเดิม ซึ่งจะย่นระยะเวลาในการทำแผนที่แนบท้ายได้มาก นอกจากนั้นมีความถูกต้องและสามารถตรวจสอบการมีส่วนร่วมว่า ได้ผ่านขั้นตอนการมีส่วนร่วมจากประชาชนมาครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ เมื่อใด

๖. นอกจากจะปรับปรุงกฎหมายการมีส่วนร่วม ให้รวมกับเรื่องข้อมูลข่าวสาร และ การกระจายอำนาจไว้ในกฎหมายการมีส่วนร่วมแล้ว รัฐควรตั้งสำนักงานการมีส่วนร่วมขึ้น โดยให้เป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นกรม เพื่อดูแลกฎหมายฉบับนี้ และเป็นการส่งเสริม กำกับและติดตาม ทั้งทำงานวิชาการและ

ปฏิบัติงานโดยให้มีส่วนร่วมเข้าถึงชีวิตจิตใจของประชาชนชาวไทย อันจะเป็นการเชิดชูเรื่องสิทธิมนุษยชนและความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ

๗. ควรแก้ไขกฎหมาย ในกรณีพบว่า มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบแล้ว มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจริง หากหน่วยงานรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาอันสมควร ตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประชาชนหรือชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ มีอำนาจที่จะฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย ค่าชดเชยจากกรณีที่โดนละเมิดสิทธิได้ ซึ่งในกรณีนี้จะช่วยทำให้หน่วยงานของรัฐเร่งรัดที่จะแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องแนวเขตที่ได้ดำเนินการผิดพลาดไป โดยศาลจะเป็นผู้พิพากษาในเรื่องของค่าเสียหายหรือค่าชดเชยที่ประชาชนจะได้รับการเยียวยา หรือสั่งการให้หน่วยงานแก้ไขโดยวิธีการอื่นควบคู่ไปด้วย

นอกจากนี้ ควรให้มีการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนที่ดินของรัฐอย่างเร่งด่วนเป็นกรณีเฉพาะ ได้แก่ กรณีที่เคยมีมติคณะรัฐมนตรี หรือมติข้อตกลงร่วมกันแล้ว หรือเกิดการผิดพลาดในการจัดทำแผนที่ หรือกรณีที่เป็นปัญหาเรื้อรังยาวนานกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เช่น กรณีอุทยานแห่งชาติทับลาน อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา กรณีอุทยานแห่งชาติไทร่มเย็น จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรณีอุทยานแห่งชาติศรีนครินทร์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี และกรณีการกำหนดแนวเขตหวงห้ามที่ดิน และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงพื้นที่หนองหาร จังหวัดสกลนคร รวมถึงการทบทวนการจำแนกเขตที่ดินที่จำแนกเป็นโซน E๑ ที่เป็นพื้นที่ทำกินมาก่อน ให้สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เช่น กรณีบ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี เป็นต้น

๘. รัฐต้องกำหนดแผน และเป้าหมายกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยกำหนดมาตรการ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนเพื่อกำหนดให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน

ในกรณีผู้ยากจนหรือผู้ด้อยโอกาสถูกจับกุม ควรมีกองทุนหรือหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือในการประกันตัวและเร่งรัดให้มีการพิจารณาคดีให้เร็ว ทั้งนี้ให้กระทบกับการทำกินเพื่อเลี้ยงชีพ โดยให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินรับไปช่วยเหลือโดยด่วนต่อไป

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องดูแลป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ เขตอนุรักษ์ต่างๆ ควรให้ชุมชนหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลรักษาแนวเขต เพื่อให้คนในท้องถิ่นหรือชุมชน มีสำนึกในเรื่องของส่วนรวม และคานอำนาจกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่นหรือชุมชน ซึ่งนอกจากจะทำให้ประชาชนทราบพื้นที่ของแนวเขตหวงห้ามโดยแพร่หลายแล้ว จะได้ร่วมมือกันดูแลอย่างใกล้ชิดตลอดเวลาได้

๙. สมควรที่จะมีศาลเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ดินของรัฐขึ้นโดยเฉพาะ จะได้ทราบปัญหาหลักซึ่งและหาช่องทางในลักษณะประนีประนอม เพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้เกิดผลดีที่สุด ทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นมาตรฐานในการสอบสวน การฟ้องร้องและการดำเนินคดีเกี่ยวกับกรณีที่ดินของรัฐ ในกรณีพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีความแตกต่างกันทางด้านความคิดธรรมเนียมประเพณีในพื้นที่แต่ละภาค

ดังนั้น เพื่อให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ยากจนที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดีและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ควรให้มีศาลพิจารณาพิพากษาคัดสินในประเด็นนี้เป็นการเฉพาะ และหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือประชาชนที่ถูกดำเนินคดีต้องเข้าไปดำเนินการทันทีโดยมิต้องให้ประชาชนร้องขอ

จากผลของการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

การกำหนดแนวเขตพื้นที่ โดยวัตถุประสงค์หลักเป็นไปเพื่อให้รู้ขอบเขตสำหรับการแบ่งสันปันส่วนระหว่างกัน หน่วยงานของรัฐได้กำหนดพื้นที่หวงห้ามในแต่ละหน่วยงานขึ้นตามรูปแบบต่างๆ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การแก้ไขปัญหในเรื่องดังกล่าว ต้องใช้ทั้งแนวเขตและสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่มีการหวงห้ามเป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญห การประกาศกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐแบ่งแยกออกตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐได้เป็น ๒ ประเภท คือ เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ ทั้งแก่รัฐและแก่ประชาชน และเป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยพบว่ามีปัญหากระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชน ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาได้ ๓ ประการ คือ (๑) แนวเขตที่กำหนดมีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ (๒) แนวเขตที่กำหนดมีความผิดพลาด ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ซึ่งในสภาพปัญหานี้สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ปัญหาย่อย คือ การไม่ยอมรับ ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง และแนวเขตที่กำหนดล่าสมัย และ (๓) ความล่าช้าในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำเรื่องราวเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยได้เลือกกรณีคำร้อง จำนวน ๗ กรณีศึกษา โดยเน้นกรณีศึกษาในพื้นที่ ป่าไม้จำนวน ๖ กรณี และที่ดินสงวนหวงห้ามกับที่ดินสาธารณประโยชน์ จำนวน ๑ กรณี สรุปได้ว่า

(๑) รัฐเป็นผู้กำหนดเขตจำแนกพื้นที่แต่ฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ว่าประชาชนทำกินมาก่อน ทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายกำหนด

(๒) ปัญหาข้อขัดแย้ง ยังไม่สามารถหาข้อยุติแนวเขตร่วมกันของหน่วยงานได้ ประชาชนถูกจับกุมดำเนินคดี และไม่สามารถทำกินได้ตามสิทธิที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐมิได้เร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้เดือดร้อน

(๓) มีการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐบาลเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงและมีการกำหนดจุดพิภักพื้นที่ผิดพลาด

(๔) การเพิ่มความเข้มข้นของกฎหมายที่กระทบสิทธิของประชาชน เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนที่พึงมี

(๕) การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นที่ยอมรับและระบุไว้เป็นระเบียบปฏิบัติ เพื่อร่วมกำหนดแนวเขตอย่างชัดเจน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากการตื่นตัวและเรียกร้องของประชาชนมากกว่า

(๖) การทับซ้อนในเรื่องแนวเขตและกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

(๗) ประชาชนจำนวนมากเสียสิทธิในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีการประกาศที่หวงห้ามของรัฐ

สามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา แนวทางในการปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐได้ ๘ ประเด็น คือ

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ก้าวหน้า และไม่มีความสัมพันธ์กันของการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ

๒. การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐและการทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดทำแนวเขตไม่ทราบข้อมูล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่ได้มีการแก้ไข ทั้งยังมีความล่าช้า

๓. การพิจารณาออกกฎกระทรวง หรือ พระราชกฤษฎีกา มีความความล่าช้า เกิดความผิดพลาดไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่กำหนดในรูปแผนที่

๔. ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ต้องเป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมาย วิถีชีวิตที่เปลี่ยนไป กระทบสิทธิของประชาชน ละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

๕. การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการที่ล่าช้า และไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ตามศักยภาพของพื้นที่

๖. รัฐไม่มีการสร้างความเข้าใจกับประชาชน ในด้านการอนุรักษ์อย่างถูกวิธี และกำหนดวิธีการในการอยู่กับพื้นที่ควรสงวนรักษาอย่างยิ่ง ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่มีผลกระทบกับระบบนิเวศ

๗. การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่เกิดการทับซ้อนที่ดินของประชาชนและทำให้ประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้ที่ผิดกฎหมาย ถูกจับกุมดำเนินคดีตามที่กฎหมายกำหนด มีการเลือกปฏิบัติ มีการปล่อยปละละเลยต่อผู้กระทำความผิด มีการดำเนินการทางคดีกับผู้ด้อยโอกาสและยากจนมากกว่าผู้มีอิทธิพล กระบวนการยุติธรรมใช้ระยะเวลานาน

๘. ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ พบว่า ผลจากการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยที่ไม่ได้ให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทำให้เกิดปัญหากระทบสิทธิของประชาชนในด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย มีข้อโต้แย้งอันเนื่องมาจากประชาชนไม่ทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงของหน่วยงานของรัฐที่กำหนด หน่วยงานของรัฐไม่ทราบถึงความไม่พอใจของประชาชนและไม่มีมาตรการแก้ไขปัญห

จึงเห็นได้ว่า หากได้ดำเนินการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ หรือกรณีแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตไว้แล้ว ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนในการกำหนดแนวเขตหรือในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น จะทำให้รัฐและประชาชนได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริง นำมาประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้มีการยอมรับไม่มีข้อโต้แย้ง ส่งผลให้ไม่ต้องมีการให้แก้ไขปัญหากันอีกในอนาคต

คณะผู้วิจัยจึงได้มีข้อเสนอแนะในการปฏิบัติถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ดังนี้

๑. ต้องให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตในทุกขั้นตอน คือ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ พร้อมทั้งร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้น

๒. ควรมีการปรับปรุงจําแนกการใช้ที่ดินกันใหม่ตามการเพิ่มขึ้นของประชากร วิถีชีวิต อาชีพ และความเป็นอยู่ของประชาชน และควรแก้ไขกำหนดแนวเขตใหม่ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงให้รวดเร็ว

๓. ปรับปรุงกฎหมายทั้ง ๓ ด้าน คือ ด้านข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้เห็นความสอดคล้องกันของขั้นตอนทั้ง ๓ ด้าน

๔. ให้ออกกฎหมายให้ชัดเจนว่า การดำเนินการของรัฐในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ หากไม่ดำเนินการถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่สำคัญคือให้บัญญัติไว้ด้วยว่า ผลการดำเนินการที่ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นไม่สมบูรณ์ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

๕. ให้รัฐจัดตั้งส่วนราชการให้มีหน้าที่ในการจัดทำมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐ โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงเพื่อออกเป็นกฎหมาย และทำงานแทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนของแผนที่แนบท้าย สำหรับในเรื่องการยกร่างข้อความและการตรวจสอบข้อความและรูปแบบของกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังคงมีอำนาจเช่นเดิม

๖. รัฐควรตั้งสำนักงานการมีส่วนร่วมขึ้น โดยให้เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม เพื่อดูแลกฎหมายฉบับนี้ และเป็นการส่งเสริม กำกับและติดตาม ทั้งงานวิชาการและปฏิบัติงาน

๗. ควรแก้ไขกฎหมาย ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประชาชนหรือชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ มีอำนาจที่จะฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย ค่าชดเชยจากกรณีที่โดนละเมิดสิทธิได้

๘. รัฐต้องกำหนดแผน และเป้าหมายกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยกำหนดมาตรการ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนเพื่อกำหนดให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน

๙. เพื่อให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ยากจนที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่นั้น ไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ควรให้มีการดำเนินงานโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเสมอภาคโดยทั่วกัน ทั้งให้มีศาลพิจารณาพิพากษาคัดสินในประเด็นนี้เป็นการเฉพาะ และหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือประชาชนที่ถูกดำเนินคดีต้องเข้าไปดำเนินการทันทีโดยมิต้องให้ประชาชนร้องขอ

บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน. ๒๕๔๔. **วิวัฒนาการการออกโฉนดที่ดินและงานภาคพื้นที่ดิน (๑๐๐ ปี กรมที่ดิน)**. กรมที่ดิน.
๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔
- กรมที่ดิน. ๒๕๕๓. **การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง**. ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ ฝ่ายรังวัด
เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กรมที่ดิน
- กรมธนารักษ์. ๒๕๕๐. **กฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ**. กลุ่มงานกฎหมาย กรมธนารักษ์. มิถุนายน ๒๕๕๐
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. ๒๕๕๗. **เอกสารประกอบการบรรยาย**. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ.
- กรมป่าไม้. ๒๕๕๗. **เอกสารประกอบการรายงาน**. กรมป่าไม้.
- กรมส่งเสริมสหกรณ์. ๒๕๕๗. **เอกสารเผยแพร่ประกอบการบรรยาย**. กรมส่งเสริมสหกรณ์.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๕๒. (รายงานฉบับสมบูรณ์) **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้า
ของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ ภายใตโครงการเสริมสร้าง
ขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและ
ธรรมาภิบาลท้องถิ่น**. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา
แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. มปป. **สรุปข้อเท็จจริงความเป็นมาและเรื่องการแก้ปัญหา
ที่ดินทำกินของราษฎรอำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ในเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรี
นครินทร์**. รวบรวมโดย กรมอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๓
(บ้านโป่ง) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. ๒๕๕๗. **เอกสารประกอบการรายงาน**. กรมอุทยานแห่งชาติ
สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.
- กองอุทยานแห่งชาติ. ๒๕๓๐. **หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ**. กรมป่าไม้.
กรุงเทพฯ
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. ๒๕๕๐. **การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล
ด้านการบริการจัดหางาน**. กรุงเทพฯ : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน
กระทรวงแรงงาน

คณะกรรมการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เขตห้ามล่าทะเลน้อย
ท้องที่จังหวัดพัทลุง. ๒๕๕๒. รายงานการประชุม คณะกรรมการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ
ครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เขตห้ามล่าทะเลน้อย ท้องที่จังหวัดพัทลุง
ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๒

คณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์ของประธานสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๕๖. รายงาน
ผลการตรวจสอบเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี.
คณะอนุกรรมการตรวจสอบแนวเขตที่ดิน คณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องราวร้องทุกข์
ของประธานสภาผู้แทนราษฎร. หนังสือที่ สผ ๐๐๑๘/๑๖๙๗๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน
๒๕๕๖ จากสภาผู้แทนราษฎร ถึง นายกรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ๒๕๕๒. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เรื่อง
สิทธิในที่ดิน กรณีอุทยานแห่งชาติไทร่มเย็น จังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกาศเขตอุทยาน
ทับที่ดินทำกิน. โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบที่ ๒๕๗/๒๕๕๒

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ๒๕๕๗. เอกสารประกอบการพิจารณา เสนอคณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้ กรณีราษฎรอำเภอ
ศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี จัดทำโดย นายวรวิทย์ รวีนิภาพงศ์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขื่อน
ศรีนครินทร์. ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗

คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กปร. จังหวัดสกลนคร). ๒๕๕๖. รายงานการ
ประชุม คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กปร. จังหวัดสกลนคร)
ครั้งที่ ๒/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๖

คมสัน โพธิ์คง. ๒๕๕๗. เอกสารการสอนวิชากฎหมายสิทธิมนุษยชน หน่วยที่ ๑๓ มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพฯ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. ๒๕๒๒. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม. พิมพ์ครั้งที่ ๒.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทวีชัย ลิขีเก. ๒๕๕๖. บทความ การหวงห้ามที่ดินของรัฐ. กรุงเทพฯ : กรมธนารักษ์.

บัญญัติ สุชีวะ. ๒๕๑๔. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์การศาสนา

ภิรมย์ ศรีประเสริฐ. ๒๕๕๑. ปัญหากระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วิทยานิพนธ์ (น.ม. นิติศาสตร์)

เรณูมาศ รักษาแก้ว. ๒๕๕๖. บทความ การมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ

วิชัย ศรีรัตน์. ๒๕๕๗. เอกสารการสอนวิชากฎหมายสิทธิมนุษยชน หน่วยที่ ๑ มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพฯ

ศิริ เกวลินสฤทธ์. ๒๕๓๔. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมกฎกระทรวงฯ และระเบียบของ
คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. พฤษภาคม ๒๕๓๔ กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด

ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๕๗. โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย.
กรกฎาคม ๒๕๕๗. กรุงเทพมหานคร

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. มปป. บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเรื่อง “สิทธิชุมชน : มิติใหม่
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๗” งานพัฒนากฎหมาย สำนัก
กฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. กรุงเทพฯ

สำนักกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๕๓. อ้างถึง วารสาร กองบรรณาธิการ พ.ศ. - มิ.ย. ๕๓ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๓
พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. มปป. คู่มือการกระจายอำนาจภาคประชาชน. สำนักงาน
คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) สำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี (สปน.).

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน). ๒๕๕๓. รายงานผลการ
ตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลภาพถ่ายทางดาวเทียมของแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อน
ศรีนครินทร์. หนังสือ ที่ ทวท ๕๓๐๔ / ๔๒๔๙ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ จากสำนักงาน
พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ถึง เลขาธิการสำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ๒๕๕๘. ขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต
ปฏิรูปที่ดิน. เอกสารประกอบการปฏิบัติงาน. สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ๒๕๕๘. การบริหารจัดการที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดิน. เอกสาร
ประกอบการปฏิบัติงาน. สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ๒๕๕๖. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดิน.
เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วม. สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน

สำนักจัดการที่ดินและป่าไม้. ๒๕๕๘. คู่มือการปฏิบัติงานด้านการที่ดินป่าไม้. กรมป่าไม้. กรุงเทพฯ

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. ๒๕๔๙. โครงการศึกษาวิจัยยกร่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนด
มาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อรพิน ตั้งเสริมวงศ์. ๒๕๕๐. การกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และการเพิกถอนอุทยาน
แห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๐๔. สำนักบริหารจัดการพื้นที่
อนุรักษ์ ที่ ๑ (ปราจีนบุรี). กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

Revised Zoning System Kruger National Park Executive Summary – In the context of the
National Environment Management Act ๕๗ of ๒๐๐๓ Section ๔๐ (๒)

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก
วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก
วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๐. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ (ฉบับชั่วคราว) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑
ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๔๘ ก วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒.
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่
๔๖ ก วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๐. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๖
ตอนที่ ๑๔๙ วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖
ตอนที่ ๑๑๘ ก วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๖ ตอนที่ ๑๐๒ ก
วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษที่ ๑๔๓ ง วันที่ ๓๐
กรกฎาคม ๒๕๕๗. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๙๓ ก วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๑๐๒ ก วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๕. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑ ตอนที่ ๑๕ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๑ ก วันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๖ ตอนที่ ๑๐๒ ก วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๕. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อื่นๆ

- (๑) หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผผ ๐๗/๒๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ถึง นายสมาน กองเกตุ
- (๒) หนังสือ ที่ ทวท ๕๓๐๔ / ๔๒๔๙ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ จากสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ถึง เลขธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (๓) หนังสือ ที่ สผ ๐๐๑๘/๑๖๙๗๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ จากสภาผู้แทนราษฎร ถึงนายกรัฐมนตรี
- (๔) หนังสือ ที่ สน ๐๐๑๘.๑/๑๕๗๓๐ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ จากจังหวัดสกลนคร ถึงประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (๕) หนังสือ ที่ สน ๐๐๒๐/๑๔๖๓๐ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๑ จากจังหวัดสกลนคร ถึง อธิบดีกรมที่ดิน
- (๖) หนังสือ ที่ สน ๐๐๑๘/ว ๑๕๗๗๔ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ จากจังหวัดสกลนคร ถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสกลนคร ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดสกลนคร ประมงจังหวัดสกลนคร ประชาสัมพันธ์สกลนคร นายอำเภอเมืองสกลนคร และนายอำเภอโพนนาแก้ว และเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอโพนนาแก้ว
- (๗) หนังสือ ที่ สน ๐๐๒๐.๕/๑๓๑๖๙ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ จากสำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนคร ถึงประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่า

- (๘) หนังสือ ที่ นม ๐๐๑๑/๒๔๓ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๕ จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นครราชสีมา ถึง ประธานอนุกรรมการด้านที่ดินและป่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (๙) หนังสือ ที่ ทส ๑๖๑๙๔.๓/๙๒๘๑ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ จากสำนักจัดการทรัพยากร ป่าไม้ที่ ๘ (นครราชสีมา) ถึง ประธานอนุกรรมการด้านที่ดินและป่า คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ
- (๑๐) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๘
- (๑๑) คำพิพากษาฎีกา ๕๘๑๘/๒๕๔๙ เว็บไซต์ข่าวสนุกดอทคอม
- (๑๒) เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ภาคผนวกที่ ๑

แบบสำรวจข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ

แบบสำรวจข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ

ท้องที่ หมู่ ตำบล อำเภอ จังหวัด

คำชี้แจง คณะผู้วิจัยขอความร่วมมือท่านในการกรอกแบบสำรวจ ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการมีส่วนร่วมกำหนดขอบเขตที่ดินรัฐ ขอให้ท่านกรอกแบบสำรวจตามข้อเท็จจริง เพื่อให้คณะผู้วิจัยจะได้รวบรวม สรุปเป็นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงาน ต่อไป

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสำรวจ

ตอนที่ ๒ ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ

๑. ผู้ให้ข้อมูล

๑.๑ เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง อายุ ปี

๑.๒ การศึกษา

☐ ประถมศึกษา ☐ มัธยมศึกษา ☐ ปวช.
☐ ปวส./อนุปริญญา ☐ปริญญาตรี ☐ สูงกว่าปริญญาตรี

๑.๓ อาชีพ

☐ รับจ้างทั่วไป ☐ เกษตรกรรม ☐ ธุรกิจส่วนตัว
☐ รับราชการ ☐ รัฐวิสาหกิจ ☐ อื่น ๆ

๒. ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น (√)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
๑. ท่านมีความรู้ความเข้าใจที่หน่วยงานของรัฐต้องมารับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบต่อการกำหนดเขตที่ดินของรัฐ					
๒. ท่านมีความรู้ความเข้าใจที่ให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม					
๓. ท่านมีความรู้ความเข้าใจต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำหนดแนวเขตมีการประชาสัมพันธ์ชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นก่อนการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ					
๔. ท่านมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะในการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานราชการ					
๕. ท่านเห็นว่าชุมชนควรมีส่วนในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ					

๓. ท่านมีแนวทางหรือข้อเสนอแนะอย่างไรให้หน่วยงานของรัฐนำไปพิจารณาปรับปรุงในการดำเนินงานกำหนดขอบเขตที่ดินที่ดินของรัฐ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ภาคผนวกที่ ๒

การจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นในการนำเสนอร่างรายงานผลการศึกษาวิจัย
ฉบับสมบูรณ์ และสรุปผลการประชุมสัมมนา

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นในการนำเสนอร่างรายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง : แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรม ที เค พาเลซ (TK Palace Hotel) ๕๔/๗ ถนนแจ้งวัฒนะ ซอย ๑๕ หลักสี่ ดอนเมือง/ อิมแพ็ค กรุงเทพฯ

โดยคณะผู้วิจัยได้เรียนเชิญผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาหรือมอบหมายผู้แทน ประกอบด้วย อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะผู้ตรวจงานวิจัย และหัวหน้ากลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากพื้นที่ ๗ กรณีศึกษา ฟังความคิดเห็นในการนำเสนอร่างรายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ และให้ข้อคิดเห็น เสนอแนะเพิ่มเติม

กำหนดการประชุมให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะร่างรายงานผลการศึกษาวิจัย

เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

วันพุธที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ น.

ณ โรงแรม ที เค พาเลซ เลขที่ ๕๔/๗ ถนนแจ้งวัฒนะ ซอย ๑๕ เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

เวลา ๐๘.๐๐ น.

ลงทะเบียน

เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๐.๐๐ น. สรุปรายงานผลการศึกษาวิจัย (ความเป็นมา ผลการศึกษา

สภาพปัญหา บทสรุปและบทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

โดย นายสตีลยพงษ์ สุตชูเกียรติ และคณะ

เวลา ๑๐.๐๐ - ๑๒.๐๐ น. ผู้เข้าร่วมประชุมให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างรายงาน

ผลการศึกษาวิจัย

เวลา ๑๒.๐๐ น.

รับประทานอาหารกลางวัน

มีหนังสือเชิญเข้าประชุม จำนวน ๕๐ ราย ประกอบด้วย

๑. อธิบดีกรมที่ดิน และผู้เกี่ยวข้อง
๒. อธิบดีกรมประมง และผู้เกี่ยวข้อง
๓. อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ และผู้เกี่ยวข้อง
๔. อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และผู้เกี่ยวข้อง
๕. อธิบดีกรมธนารักษ์ และผู้เกี่ยวข้อง
๖. อธิบดีกรมป่าไม้ และผู้เกี่ยวข้อง
๗. อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และผู้เกี่ยวข้อง
๘. อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และผู้เกี่ยวข้อง
๙. เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้เกี่ยวข้อง
๑๐. คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่า จำนวน ๑๖ ราย
๑๑. เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้เกี่ยวข้อง
๑๒. เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และผู้เกี่ยวข้อง
๑๓. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน ๖ ราย
๑๔. หัวหน้ากลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากพื้นที่ ๗ กรณีศึกษา จำนวน ๗ ราย
๑๕. หัวหน้ากลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากพื้นที่ ๗ กรณีศึกษา จำนวน ๗ ราย

มีผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนา จำนวน ๓๕ ราย ดังนี้

๑. นางสาวรัชดา ฉายสวัสดิ์ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่า
๒. นางสาววัชรีย์ ทองพิทักษ์ ผู้แทนกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี
๓. นางเนียน ทองกุ่ม ผู้แทนกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากพื้นที่จังหวัดราชบุรี
๔. นางสาวสมจิตร หวังดีลก สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้
๕. นายณัฐภูมิ อมรโชติ สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้
๖. นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่า
๗. นายทิมพร ยะลา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
๘. นายเมธี มั่นคง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
๙. นางอมรรัตน์ จุฑานิติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๑๐. นางดวงสมร หมอกแก้ว สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๑๑. นายชาคร พิทักษ์วัชระ ผู้ช่วยเลขานุการ นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ
๑๒. นายถวัลย์ ทิมสาร รองอธิบดีกรมที่ดิน กรมที่ดิน
๑๓. นายนเรศ สังข์อินท์ กรมธนารักษ์

๑๔. นายยงยุทธ เพ็ญศรี กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
๑๕. นางสาวประนศ นิมนวล กรมที่ดิน
๑๖. นายพงษ์วิทย์ ธาณี กรมส่งเสริมสหกรณ์
๑๗. นายสมบูรณ์ สิงกิ่ง ผู้แทนกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา
๑๘. นางสาวอัญชญา แก้วชื่น กรมส่งเสริมสหกรณ์
๑๙. นายชูเกียรติ บุญประดิษฐ์ ผู้แทนกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี
๒๐. นายพิเชษฐ ดาบแก้ว ผู้แทนกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี
๒๑. นางสาวชุลีพร จารจินดา กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
๒๒. นายวีระยุทธ วรรณเลิศสกุล กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
๒๓. นางสาวกรรณา นิยมไทย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๒๔. นางเปรมจิต สังขพงษ์ รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๒๕. นายสถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่า
๒๖. นางสาวพรพนา ก้วยเจริญ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่า
๒๗. นายสมภพ โชติวงษ์ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่า
๒๘. นางสาวชุติมา ศุภยะคณิต กรมที่ดิน
๒๙. นางสาววันวิสา จงทอง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๓๐. นางสาวจรรุวรรณ คำคง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๓๑. นายมงคล รัชชชนะไพศาล สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๓๒. นายสมศักดิ์ แป้นถนอม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๓๓. นายสิทธิศักดิ์ เขารุ่งเกียรติ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๓๔. นายดำรงศักดิ์ พิงสุข สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๓๕. นายศรัณย์วิทย์ เกษศรี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สรุปผลการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นในการนำเสนอร่างรายงานผลการศึกษาวิจัย ฉบับสมบูรณ์

๑. เปิดการประชุมสัมมนาและให้แนวความคิด โดยนายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยกล่าวว่า

จากสถิติการร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า ขณะนี้ ปัญหาที่มีความยากลำบากและยุ่งยากมากที่สุด คือ ประชาชนถูกกล่าวหาว่า ล้วงล้ำแนวเขตที่ดินของรัฐ หรือเป็นผู้บุกรุก จึงต้องดำเนินการตามกฎหมาย จนนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ กับประชาชน ลำสุดคือ การดำเนินการทางคดีกับประชาชนผู้ยากจน ไร้ที่ดินทำกิน ตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๖๔/๒๕๕๗ และได้มีคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๕๗ ตามมา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิด

ผลกระทบกับประชาชนเหล่านั้น เมื่อเกิดปัญหาชาวบ้านถูกมองว่าเป็นผู้บุกรุก และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้าไปเป็นคนกลาง เพื่อช่วยคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ดังนั้น จึงอยากนำเรียนกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ในสองเรื่องด้วยกัน

เรื่องแรก หน่วยงานที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ ต้องเข้าใจคำว่า “สิทธิชุมชน” ทั้งนี้ สิทธิชุมชนถือเป็นเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐบาล ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เพราะรัฐเห็นว่า ขณะนี้มิได้มีเพียงอำนาจรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ในการที่จะเข้าไปจัดการทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้ง มิใช่มีเฉพาะสิทธิปัจเจกที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินเท่านั้น แต่ยังมีสิทธิชุมชน ที่แม้ว่าชุมชนจะไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ แต่ปรากฏความจริงว่า ชุมชนเหล่านั้นทำมาหากินอยู่ในพื้นที่ก่อนประกาศเป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ หรือป่าสงวน ซึ่งตรงกับข้อเท็จจริงที่ว่า อำนาจเป็นของประชาชน หมายความว่า ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า สัตว์ ทะเล และชายฝั่ง ความจริงเป็นของประชาชน ก่อนปี ๒๕๓๕ นั้น ทรัพยากรเหล่านั้นเป็นของพระมหากษัตริย์ ข้าราชการคือผู้รับใช้พระราชา โดยเป็นผู้ดูแลแทนพระราชา แต่หลังปี ๒๕๓๕ ได้มอบอำนาจให้กับประชาชนมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ ๗ หมายความว่า ที่ดินเป็นของประชาชน ส่วนข้าราชการเป็นผู้ดูแลแทนประชาชน ดังนั้น สิทธิชุมชนจึงสอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมไทยว่า การประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ฉบับต่างๆ มีประชาชนจำนวนไม่น้อยทำมาอาชีพเลี้ยงชีพอยู่ในพื้นที่นั้นมาก่อน

สอดคล้องกับพระราชดำรัสของในหลวงที่ตรัสไว้ว่า กฎหมายไปบุกรุกคน ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริง ดังนั้น เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐต่างๆ จึงควรต้องพิจารณาถึงประวัติศาสตร์ และข้อเท็จจริงต่างๆ ในกระบวนการตรวจสอบในเรื่องของแนวเขต การใช้แต่เพียงภาพถ่ายทางอากาศอย่างเดียว นั้น ไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ครบถ้วนเพียงพอ ในมิติของสิทธิชุมชนตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรองรับทั้งสิทธิในการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รัฐจึงไม่ควรใช้อำนาจทางกฎหมายไปบังคับประชาชน แม้ว่าที่ดินนั้นจะไม่มีเอกสารสิทธิ ดังที่เกิดขึ้นกับชุมชนจำนวนมากที่ร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หลังมีประกาศคำสั่งที่ ๖๔/๒๕๕๗ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เนื่องจากถูกไล่รื้อ ตัดฟันทำลายพืชผลอาสิน และจับกุมดำเนินคดี

นอกจากนั้น นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์และการเมืองที่มีชื่อเสียงของประเทศไทย ได้กล่าวถึงเมื่อเร็วๆ นี้ว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่ดินถือเป็นปัญหาอันดับหนึ่งของประเทศไทย และความเหลื่อมล้ำนี้เป็นดัชนีชี้วัดว่า สังคมไทยจะสงบสุขหรือรุนแรงก็มาจากจากปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่ดิน โดยพบว่า ปัจจุบันเกษตรกรทั่วประเทศไม่มีที่ดินทำกินอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ตระกูลที่มีที่ดินถือครองมากที่สุดลำดับแรก มีที่ดินมากถึง ๖๐๐,๐๐๐ ไร่ และงานศึกษาทางวิชาการเมื่อไม่นานมานี้ ยังพบว่า ขณะนี้ คนจำนวน ๑๐% ของผู้ที่มีที่ดินเอกสารสิทธิถือครองที่ดินประมาณ ๙๐% ที่เหลืออีก ๑๐% ถือที่ดินโดยคน ๙๐% และผู้ที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่มิได้ถือครองไว้เพื่อทำการเกษตร แต่ครอบครองไว้เพื่อเก็งกำไร ถ้าหน่วยงานภาครัฐไม่แก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำนี้ ความขัดแย้งรุนแรงจะเกิดขึ้นในสังคมไทยแน่นอน

เรื่องที่สอง เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุด เจ้าหน้าที่ของรัฐควรต้องรับฟังข้อมูลและความเห็นจากประชาชน และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่สำคัญที่สุด

ทั้งสองเรื่องนี้เป็นสาระสำคัญของงานวิจัยครั้งนี้ ซึ่งมีที่มาจากปัญหาการทับซ้อนกับที่ดินของรัฐ ที่เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาด้วยแนวคิดสองเรื่องดังกล่าว โดยคณะผู้วิจัยได้เลือกกรณีศึกษา ๗ กรณี จากภาคต่างๆ เพื่อชี้ให้เห็นหลักฐานความเป็นจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าว และสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงว่าเกิดปัญหาในสองเรื่องดังกล่าวได้อย่างไร โดยใช้มุมมองการวิเคราะห์ทางวิชาการ ซึ่งการดำเนินงานเหล่านี้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่อยากให้องค์กรของรัฐยึดหลักสิทธิชุมชนเป็นหลักในการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจ สร้างความปรองดอง และแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ตรงนี้จึงเป็นกระบวนการและเป้าหมายที่สำคัญที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เพื่อให้การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ได้กำหนดขึ้นบนหลักสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งงานวิจัยนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะผลักดันเสนอต่อรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเสนอต่อรัฐสภาในกรณีที่ต้องแก้ไขกฎหมายต่างๆ

๒. การนำเสนอร่างรายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โดย นายสถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ ได้นำเสนอต่อที่ประชุมว่า

การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติงานตามกฎหมายของทางราชการในมุมมองของปัจจุบัน โดยไม่ได้มองย้อนกลับไปในอดีต ซึ่งงานวิจัยนี้ได้ชี้ไว้ในหลายแห่งว่า การกำหนดแนวเขตต่างๆ ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาในอดีตนานแล้ว ดังนั้น สิ่งสำคัญคือไม่สามารถนำมาใช้ได้ในปัจจุบัน ทางราชการต้องการให้ประชาชนเคารพกฎหมาย แต่สิ่งสำคัญคือ ยังมีสิ่งที่กฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ยังไม่ครอบคลุมหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

โครงการวิจัยในครั้งนี้ มีความเป็นมาจากการที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งในประเทศไทยจัดทำเป็นแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงเป็นส่วนใหญ่ และกำหนดขึ้นโดยรัฐไปประกาศทับซ้อนที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ ทั้งที่ใช้อยู่ก่อนหรือเข้าไปอยู่หลัง ซึ่งทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่ามีมีความสำคัญ จึงสนับสนุนให้ทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

สำหรับกรณีศึกษา ส่วนใหญ่จะเป็นแนวเขตที่ดินป่าไม้ที่มีการทับซ้อนกับที่ดินทำกินของประชาชน เนื่องจากว่าพื้นที่ป่าไม้มีขนาดพื้นที่มากที่สุดและเกิดปัญหามากที่สุดในปัจจุบัน สาเหตุการเกิดปัญหาเรื่องแนวเขตที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การไม่ได้มีการมีส่วนร่วมระหว่างภาคประชาชนและภาคราชการ เพราะระบบการบริหารราชการในอดีตก่อนมีกฎหมายรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ยังไม่มีเรื่องของการมีส่วนร่วม หรือการกระจายอำนาจ แต่เป็นยุคที่ทำงานในลักษณะเจ้านาย ส่วนประชาชนคือผู้รับคำสั่งจากข้าราชการ ซึ่งรับคำสั่งจากรัฐบาลอีกทอดหนึ่ง และประชาชนต้องเชื่อฟังรัฐ ต่อมาเมื่อมี

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ มาจนถึงรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ เรื่องสิทธิชุมชนจึงได้รับการบรรจุไว้ แสดงว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

ในส่วนของวัตถุประสงค์ของการศึกษา ประการแรก เป็นการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ เช่น การจัดทำแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงของหน่วยราชการต่างๆ ประการที่สอง การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ ประการที่สาม เป็นการศึกษาเสนอทางออกในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

การจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐเป็นเรื่องของปัญหาเรื้อรังมานาน และทุกหน่วยงานพยายามหาหนทางแก้ไข แต่ไม่มีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ อย่างเช่นโครงการ Reshape ที่ใช้งบประมาณไปถึง ๒,๐๐๐ กว่าล้านบาทแต่ไม่ประสบผลสำเร็จในการนำมาประกาศใช้ ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงจัดทำข้อเสนออย่างเป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาต่อรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ

งานศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ศึกษาเรื่องการจัดทำแนวเขต เอกสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นหลักสิทธิพื้นฐานของประชาชน และงานศึกษาได้เลือกศึกษากรณีศึกษาจากคำร้องที่ร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นระยะเวลานานแล้ว จึงไม่อาจฟ้องร้องกับศาลปกครองได้ รวมทั้ง ไม่สามารถใช้กฎหมายมาบังคับใช้แต่เพียงอย่างเดียวได้ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนที่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐต้องพยายามทำความเข้าใจ ในบทสุดท้ายของงานศึกษาจะเป็นการวิเคราะห์ และนำเสนอแนวทางแก้ไขซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด

โดยสรุปบทที่ ๒ เป็นเรื่องการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ การจัดทำแผนที่แนวเขต ในบทนี้ได้มีส่วนที่สำคัญมาไว้ คือ เรื่องการหวงห้ามที่ดินเพื่อการสาธารณะ ปี ๒๔๗๘ และการหวงห้ามที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ตามกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ปี ๒๕๐๓ (แก้ไขเพิ่มเติมปี ๒๕๓๕) หรือกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ปี ๒๕๐๔ สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นมาจากตัวบทและแผนที่เรื่อยมาถึงการจัดทำแผนที่ที่มีการโยกย้ายโดยใช้แผนที่รูปลอย ซึ่งปัญหาต่างๆ เกิดจากการใช้แผนที่รูปลอยเหล่านี้ ต่อมาเมื่อมีการกำหนดแนวเขตในที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ การกำหนดแนวเขตที่มาจากพื้นที่ต้นร่างเหล่านั้นซึ่งเป็นแผนที่ที่ขีดเส้นด้วยมือ ใช้แนวเขตจุดสิ่งที่เห็นได้ชัด เช่น ถนน แม่น้ำ ฯลฯ ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ แต่ในปัจจุบันได้นำแผนที่เหล่านั้นมากำหนดด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงและเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่รู้เรื่อง แม้แต่ข้าราชการด้วยกันก็รู้เรื่องกันเฉพาะผู้ที่ทำเรื่องนี้เท่านั้น

ในบทนี้ยังนำเสนอถึงเทคโนโลยีในการกำหนดแนวเขตจนมาเป็นกฎหมายในปัจจุบัน และชี้ให้เห็นว่า ผลตามกฎหมายจากการประกาศเขตพื้นที่หวงห้ามต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากแนวเขตดังกล่าว ที่หน่วยงานราชการต่างๆ นำมาใช้เป็นเพียงขอบเขตคร่าวๆ แต่กลับยึดถือแนวเขตนั่นอย่างเข้มงวดเด็ดขาด ซึ่งตรงนี้เป็นส่วนสำคัญที่ควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นมาตรฐาน

ร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ซึ่งปัจจุบันแต่ละหน่วยงานต่างถือตามกฎหมายที่หน่วยงานมีอยู่ และที่สำคัญยังมีปัญหาการทับซ้อนกัน และยังไม่สามารถแก้ไขหาข้อยุติได้ เพราะเป็นแผนที่ตามกฎหมาย การแก้ไขทำได้ยาก ดังนั้น ทำอย่างไรจึงจะสร้างมาตรฐานไม่ให้เกิดปัญหาทับซ้อนกันอีก นอกจากนั้น ยังนำเสนอให้เห็นถึงขั้นตอนการกำหนดขอบเขตพื้นที่ของรัฐ ปัญหาในการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทย และประสบการณ์ในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหามาจากต่างประเทศ

บทที่ ๓ เป็นการเสนอถึงการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ ซึ่งที่ผ่านมาประเด็นเหล่านี้ยังเกิดขึ้นได้ไม่เต็มที่ เช่น การกระจายอำนาจเป็นเพียงการกระจายอำนาจจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางไปสู่หน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่น ยังไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนจริงๆ จนถึงปัจจุบันการมีส่วนร่วมดังกล่าว ยังไม่มีความก้าวหน้า ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาสะสมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

บทที่ ๔ ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐจากพื้นที่การศึกษา ๗ กรณี โดยเลือกจากคำร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านที่ดินและป่า ซึ่งพบว่า ข้อมูล ณ เดือนมกราคม ๒๕๕๗ มีจำนวนคำร้องอยู่ประมาณ ๒๙๖ คำร้อง ในนั้นเป็นปัญหาการทับซ้อนที่ดินของรัฐถึง ๒๖๙ คำร้อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๙๑ ของคำร้องทั้งหมด เป็นที่ดินเอกชนเพียง ๒๗ คำร้อง หรือคิดเป็นร้อยละ ๙ ของคำร้องทั้งหมด

สำหรับพื้นที่การศึกษา ๗ กรณี เป็นกรณีที่ดินเขตพื้นที่ป่าไม้ ๖ กรณี และพื้นที่สาธารณะประโยชน์ ๑ กรณี โดยพื้นที่การศึกษาดังกล่าว ได้แก่ ๑) กรณีแนวเขตอุทยานแห่งชาติศรีนครินทร์ทับซ้อนกับแนวเขตพื้นที่ถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ตำบลนาสวน และตำบลแม่แฝด อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ๒) กรณีแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ดินทำกินของประชาชน บ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี ๓) กรณีปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนแนวเขตพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน และข้อขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ๔) กรณีแนวเขตหวงห้ามที่ดิน และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน พื้นที่หนองหาร อำเภอเมือง และอำเภอโพนนาแก้ว จังหวัดสกลนคร ๕) กรณีการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ท้องที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะจังหวัดลำปาง ๖) กรณีแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้นทับซ้อนที่ดินทำกินของประชาชน อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และ ๗) กรณีแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยซ้อนทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของราษฎร ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง และตำบลแหลม อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช

พื้นที่ทั้ง ๗ กรณี ได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่สอดคล้องกับ บทที่ ๒ และบทที่ ๓ ซึ่งพบว่า ปัญหาเกิดขึ้นจากกฎหมายที่กำหนด ระยะเวลาการแก้ไขปัญหายาวนาน หลายประเด็นที่สามารถแก้ไขได้ แต่กลับไม่แก้ไขปัญหามาหาข้อยุติได้ หลายประเด็นมีมติไปแล้ว แต่ไม่มีการดำเนินการตามที่มีมติ

จากทั้ง ๗ กรณีพื้นที่ศึกษานำมาสู่บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะในบทที่ ๕ โดยในบทนี้มีอยู่ ๙ หัวข้อ สรุปได้ คือ (๑) การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีความก้าวหน้า นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ ถึงปัจจุบัน (๒) ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสารและการกระจายอำนาจ ทั้งสามส่วนเป็นองค์ประกอบที่สัมพันธ์กัน และต้องดำเนินการควบคู่ไปด้วยกัน แต่ทั้งสามส่วนกลับแยกส่วนออกจากกัน (๓) หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐมีส่วนทำให้เกิดปัญหา จากความล่าช้าและไม่สามารถหาข้อยุติปัญหาระหว่างหน่วยงานได้ (๔) หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพิจารณาตรวจสอบกฎกระทรวง หรือพระราชกฤษฎีกา ไม่มีความรู้ในด้านแผนที่ (๕) ประชาชนที่ถูกกำหนดให้พื้นที่ถือครองทำประโยชน์อยู่ในขอบเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ กระทบต่อสิทธิของประชาชนและกลายเป็นผู้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (๖) การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดินไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ลำสมัย และควรมีการปรับปรุงจำแนกที่ดินกันใหม่ตามการเพิ่มขึ้นของประชากร (๗) การกำหนดพื้นที่คุ้มครองและสงวนหวงห้ามของรัฐที่มีผลกระทบกับระบบนิเวศ และมีประชาชนอยู่ในพื้นที่นั้น สามารถกำหนดกติการ่วมกับชุมชนท้องถิ่นได้ โดยไม่จำเป็นต้องอพยพ (๘) กระบวนการยุติธรรมที่ใช้กับประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิในที่ดิน ในกรณีปัญหาพื้นที่ถือครองทำประโยชน์ทับซ้อนกับพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ยังขาดความเสมอภาคและเลือกปฏิบัติ และ (๙) การสร้างการมีส่วนร่วมสามารถแก้ไขปัญหาได้ที่ต้นเหตุ ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้ เพราะจะทำให้สามารถตรวจสอบได้

๓. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมประชุม

(๑) กรณีพื้นที่บ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี สามารถชี้ให้เห็นได้ว่า เรื่องการมีส่วนร่วมมีส่วนสำคัญสำคัญ ในเมื่ออุทยานแห่งชาติไทยประจันเตรียมการประกาศเขตชาวบ้านจึงร้องเรียน และทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการกำหนดแนวเขตและให้ทำเขตกันชนให้ชาวบ้านเข้าไปเก็บหาของป่าได้ แสดงให้เห็นถึงผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลจึงลดข้อขัดแย้งลงได้ อย่างไรก็ดี อยากให้งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะถึงการแก้ไขปัญหาแนวเขต ในกรณีพื้นที่ที่มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติไปแล้วด้วย

(๒) ให้เพิ่มองค์ประกอบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนของการตั้งคณะทำงานร่วมให้มีสัดส่วนของภาคประชาชน ในการแก้ไขปัญหาเรื่องการแก้ไขหรือปรับปรุงแนวเขตที่ไม่ใช่ผู้แทนทางราชการ หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น กลุ่มหรือเครือข่ายที่มีการรวมตัวกันอยู่แล้ว

(๓) ให้เพิ่มเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมาย เรื่องการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือกฎกระทรวงในกรณีป่าสงวนแห่งชาติ

(๔) ให้มีข้อเสนอเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อน โดยเฉพาะในกรณีที่เคยมีมติของคณะรัฐมนตรี หรือมติข้อตกลงร่วมกันแล้ว หรือเกิดการผิดพลาดในการจัดทำแผนที่แนบท้าย เช่น กรณีอุทยานแห่งชาติทับลาน อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา กรณีอุทยานแห่งชาติไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี และกรณีอุทยานแห่งชาติศรีนครินทร์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี

(๕) ให้บททวนการจำแนกเขตที่ดินที่จำแนกเป็นโซน E๑ ที่เป็นพื้นที่ทำกินมาก่อน ให้สามารถนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ เช่น กรณีพื้นที่บ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี

(๖) ให้ชะลอการจับกุม ดำเนินคดี หรือการตัดฟันพืชผลอาสินของราษฎร ในกรณีพื้นที่ที่มีกระบวนการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่สามารถได้ข้อยุติ

สรุปได้ว่า ที่ประชุมสัมมนาเข้าใจและเห็นด้วยถึงหลักการในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในพื้นที่ จะสามารถแก้ไขได้ หากมีการให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น รวมไปถึงในพื้นที่ที่ยังมีปัญหาให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกันใหม่ จึงจะสามารถกำหนดขอบเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐโดยไม่มีปัญหาข้อขัดแย้ง ทั้งยังเป็นการรักษาพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐนั้นให้ยั่งยืนไม่เสื่อมสภาพไปด้วย

ภาคผนวกที่ ๓

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดิน
ที่มีการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดแนวเขต
กระพบลสิทธิในที่ดินของประชาชน

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ของกรมที่ดิน
 ๒. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรม
พัฒนาสังคมและสวัสดิการ
 ๓. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม
 ๔. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.
๒๕๐๗ ของกรมป่าไม้
 ๕. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
พ.ศ. ๒๕๓๕ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
 ๖. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ของกรมธนารักษ์
- (รายละเอียดตามเอกสารแนบท้ายเล่ม)

รายชื่อคณะนักวิจัย

- (๑) นายสถิตย์พงษ์ สุขุเกียรติ หัวหน้าโครงการและนักวิจัย
(อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่าไม้
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)
- (๒) นางสาวพรพนา ก้วยเจริญ นักวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วม
(อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่าไม้
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)
- (๓) นายสมภพ โชติวงษ์ นักวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วม
(อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านที่ดินและป่าไม้
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)
- (๔) นางเปรมจิต สังขพงษ์ นักวิจัยด้านกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
(รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)
- (๕) นางสาวชุติมา ศูนย์ะคณิต นักวิจัยด้านแผนที่ แนวเขต และการสำรวจรังวัดที่ดิน
(เจ้าพนักงานที่ดินอาวุโส กรมที่ดิน)
- (๖) นายสมศักดิ์ แป้นถนอม ผู้ช่วยนักวิจัย
(นักวิชาการปฏิรูปที่ดินชำนาญการพิเศษ สำนักงานการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)
- (๗) นายมงคล รัชชินะไพศาล ผู้ช่วยนักวิจัย
(นายช่างสำรวจชำนาญงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม)