

มาตรการทางกฎหมายในการถือครองที่ดินของราษฎรเพื่อป้องกัน
การบุกรุกเขตป่าไม้

นางชนิกา สายสร



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2560

Land Ownership Legal Measures for Forest Encroachment Protection

Mrs. Thanika Saisorn

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	มาตรการทางกฎหมายในการถือครองที่ดินของราษฎร เพื่อป้องกันการบุกรุกเขตป่าไม้
ชื่อและนามสกุล	นางชนิกา สายสร
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ)



(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ มาตรการทางกฎหมายในการถือครองที่ดินของราษฎรเพื่อป้องกันการบุกรุกเขตป่าไม้

ผู้ศึกษา นางธนิศา สายสร รหัสนักศึกษา 2584000505 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหามาตรการทางกฎหมายในการถือครองที่ดินของราษฎรเพื่อป้องกันการบุกรุกเขตป่าไม้ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม. นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการจัดการว่าราษฎรจะมีสิทธิในที่ดินอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้. เนื่องจากการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ขึ้นโดยกฎหมาย เป็นผลให้การบุกรุกเข้าไปหรืออยู่อาศัยของราษฎรมีความผิดตามกฎหมาย แม้ราษฎรจะมีหลักฐานการครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าและมีหลักฐานที่พิสูจน์ได้ แต่หากไม่มีการดำเนินการโดยชอบตามกฎหมายที่ดิน บุคคลนั้นก็ไม่มีสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าจากตำราหนังสือทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาข้อมูลจากสื่อสารสนเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษากฎีกา วิทยานิพนธ์ งานวิจัย เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เป็นอำนาจของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น. การพิสูจน์สิทธิไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วม และยังมีนโยบายประกาศพื้นที่ป่าหลายประเภททับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของราษฎร โดยไม่มีการสำรวจพื้นที่จริง. จึงเห็นควรให้ใช้หลักคิดสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของราษฎรผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้. ให้มีการพิสูจน์สิทธิให้ชัดเจนว่าราษฎรกับการประกาศเขตป่าใดมาก่อน. หากคนอยู่ก่อนประกาศเขตป่าไม้ให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน. ตลอดจนนำแนวความคิดการจัดการเขตกันชน ให้ราษฎรสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินติดเขตป่าไม้ได้ แต่ต้องจำกัดกิจกรรมบางประการที่ไม่ทำให้เป็นการรบกวนสภาพนิเวศธรรมชาติของป่าไม้.

คำสำคัญ เขตป่าไม้ ป่าอนุรักษ์ ที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชน

Independent study title: Land Ownership Legal Measures for Forest Encroachment Protection

Author: Mrs. Thanika Saisorn; **ID:** 2584000505; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Panumas Kudngaongarm, Associate Professor;

Academic year: 2017

Abstract

This independent study aims to identify villagers' land ownership legal measures to prevent encroachment on forest areas. It leads to the suggestion ways to manage people's land entitlement to be in compliance with deforestation prevention policies. Due to the definition of conservation of forest areas by law, such areas made encroachment on forest areas illegal even though people had proof of land entitlement before the forest areas were established. However, if no legal action is taken, people have no right to the land they own.

This independent study is qualitative research. Data was collected and documents were studied. Books from both Thailand and abroad including information from the media, law, judgment, dissertations, research, documents and related information, as well as related international laws of the United States and Indonesia were used.

The study indicated that the government was the only one who could determine forest land. Proof of ownership rights does not allow people to participate. There is also a policy to declare forest areas overlapping people's living areas while the areas were not established. Therefore, it is appropriate to use the concept of community rights, and stakeholders should participate in defining forest land. People who want to claim land must have clear proof of entitlement showing that such claim was dated first. If a person lived there before forest areas were established, documents showing their entitlement to the land should be issued according to the Land Code. The concept of buffer zones should be considered, i.e., people can own land adjacent to forest areas, but some activities must be limited so there are no ecological impacts on the forest.

Keywords: Forest Areas, Preserved Forests, State Land, Private Land

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ และอาจารย์สิริกานต์ อยู่เรือง อาจารย์ประจำสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา และติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่าน เป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเพื่อนร่วมงานที่สำนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง เพื่อนักศึกษาปริญญาโท ที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำมาโดยตลอด ขอบคุณครอบครัวที่ส่งเสริมสนับสนุนและให้กำลังใจในการเรียนมาโดยตลอด ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจให้ตลอดมา

ธนิกา สายสร

มิถุนายน 2561



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การวิจัย	5
3. กรอบแนวคิดการวิจัย	5
4. ขอบเขตของการวิจัย	6
5. ประเด็นปัญหาการวิจัย	6
6. รูปแบบและวิธีการศึกษา	7
7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ	7
8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและวิวัฒนาการการถือครองที่ดิน	9
1. ความหมายของที่ดิน	9
1.1 ความหมายทางด้านกฎหมาย	9
1.1.1 ความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน	9
1.1.2 ความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	9
1.2 ความหมายทางด้านเศรษฐศาสตร์	11
2. ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน	12
2.1 ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	12
2.2 หลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	17
3. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการถือครองที่ดิน	19
3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน	19
3.1.1 การถือครองที่ดิน โดยรัฐ	20
3.1.2 การถือครองที่ดิน โดยเอกชน	21
3.1.3 การจำกัดสิทธิในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน	23
3.1.4 การกระจายการถือครองที่ดิน	25

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 แนวคิดในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ป่า.....	26
3.2.1 แนวคิดในเรื่องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า.....	26
3.2.2 แนวคิดแยกคนออกจากป่า.....	28
3.2.3 แนวคิดการจัดป่า.....	28
3.2.4 แนวคิดเรื่องการจัดกรป่า.....	29
3.2.5 แนวคิดพื้นที่กันชน.....	29
4. ประวัติการถือครองที่ดิน.....	32
4.1 ประวัติการถือครองที่ดินในต่างประเทศ.....	32
4.1.1 กลุ่มประเทศตะวันตก.....	32
4.1.2 กลุ่มประเทศตะวันออก.....	34
4.2 ประวัติการถือครองที่ดินในประเทศไทย.....	36
4.2.1 สมัยกรุงสุโขทัย.....	36
4.2.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา.....	38
4.2.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์.....	39
4.2.4 สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475.....	41
บทที่ 3 หลักกฎหมาย สิทธิในการถือครองที่ดินและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม การถือครองที่ดิน.....	44
1. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน.....	44
1.1 หลัก Res nullius หรือ ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ.....	44
1.2 หลัก Res communis หรือ ทรัพย์สินร่วมกัน.....	45
1.3 หลักทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ.....	46
1.4 การได้ดินแดนมาโดยการครอบครอง.....	46
2. สิทธิในการถือครองที่ดิน.....	48
2.1 สิทธิในการถือครองที่ดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	48
2.2 สิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	50
2.3 สิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน.....	52

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. มาตรการในการควบคุมการถือครองที่ดินในต่างประเทศ.....	56
3.1 สหรัฐอเมริกา.....	56
3.2 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย.....	61
4. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดินในประเทศไทย.....	64
4.1 หลักควบคุมปริมาณการถือครองที่ดิน.....	65
4.1.1 การห้ามทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน.....	65
4.1.2 การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเนื่องจากการจัดที่ดิน.....	66
4.1.3 การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม.....	68
4.2 หลักการควบคุมการถือครองที่ดินในเขตป่าไม้.....	69
4.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.....	69
4.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.....	71
4.2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.....	72
4.2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.....	74
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎร ในเขตป่าไม้ 75.....	77
1. ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้.....	78
2. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของราษฎรที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกิน ในพื้นที่ป่าไม้.....	83
3. ปัญหาการประกาศเขตป่าทับซ้อนพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของราษฎร.....	85
4. ปัญหาในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของราษฎรที่ครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้.....	87
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	90
1. บทสรุป.....	90
2. ข้อเสนอแนะ.....	94
บรรณานุกรม.....	98
ประวัติผู้ศึกษา.....	104

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่ดินจึงถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของเกษตรกรเป็นอย่างมาก เพราะที่ดินเป็นรากฐานของการผลิตทางการเกษตร จึงจำเป็นต้องบำรุงรักษาและฟื้นฟูรวมทั้งพัฒนาที่ดินให้มีความเหมาะสมแก่การทำ การเกษตร เมื่อสังคมมนุษย์มีความเจริญมากขึ้น ประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมเจริญเติบโตขึ้นตามไปด้วย ความสำคัญของที่ดินจึงมิได้มีเพียงเพื่อการเพาะปลูก หรือเป็นแหล่งอาหารเพียงอย่างเดียวอีกต่อไปแต่ได้กลายเป็นแหล่งทุนที่สำคัญที่สุด ระบบการจัดการที่ดิน จึงถือเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทยอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบันนี้ การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินของบุคคลบางกลุ่มและการทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์บนที่ดิน การขาดแคลนและการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรไทย หากพิจารณาจากจำนวนการถือครองที่ดินของชนชั้นนำในสังคม จะพบว่ามีจำนวนการถือครองที่ดินที่ตรงกันข้ามกับจำนวนการถือครองที่ดินของเกษตรกร โดยเกษตรกรรายย่อยพบว่าไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการ ต้องเช่าผู้อื่นเพิ่มเติม การขาดแคลนและการสูญเสียที่ดินในการทำกิน จึงทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะในเขตป่าไม้

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญต่อโลก เนื่องจากเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร เป็นแหล่งกำเนิดและที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นแหล่งของพืชพันธุ์นานาชนิด ป่าไม้ทำให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติ ลดความรุนแรงของอุทกภัย ภัยแล้ง และลดภาวะโลกร้อนที่นับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น แต่ประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นทำให้ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากการบุกรุกทำลายป่าและการแสวงหาผลประโยชน์จากป่าไม้ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน เดิมเคยมีป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์แต่ปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้ของไทยจัดอยู่ในสถานการณ์วิกฤติ เนื่องจากมีพื้นที่ป่าไม้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นในฐานะประเทศเกษตรกรรม ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน รวมทั้งเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ประเทศประสบอยู่ ทรัพยากรป่าไม้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ วัฒนธรรมของคนในสังคม ความพยายามในการหยุดยั้งการทำลายพื้นที่ป่าไม้ และเพิ่มพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของนโยบายของประเทศมาโดยตลอด

นับตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีอยู่ประมาณ 171 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ.2525 มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ประมาณ 98 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 30.52 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ.2541 มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ประมาณ 81 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 25.3 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ.2551 มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ประมาณ 107 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 33.4 ของพื้นที่ประเทศ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2559) มีพื้นที่ป่าไม้คงเหลืออยู่ประมาณ 102 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 31.57 ของพื้นที่ประเทศ โดยในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศยกเลิกสัมปทานไม้ในพื้นที่ป่าบก (ปิดป่า) ทั้งหมดในปี พ.ศ.2532 การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อยู่ในอัตราสูงมาก แต่ภายหลังปิดป่าแล้วสถานการณ์ป่าไม้ของไทยก็มิได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแต่อย่างใด การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ยังคงเป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยในปัจจุบันนโยบายป่าไม้แห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรไม้ของชาติ) ได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าของประเทศไทยที่ควรมีไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศหรือประมาณ 128.41 ล้านไร่ ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ของไทยจึงต่ำกว่าเป้าหมายประมาณ 27.29 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 8.43 ของพื้นที่ประเทศ¹

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนที่อยู่อาศัยครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าไม้กับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านาน โดยสาเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญคือ การถกเถียงว่าใครเป็นผู้มีสิทธิมากกว่ากันระหว่างเอกชนผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่ามาช้านานกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถืออำนาจตามกฎหมายของรัฐในการจัดการพื้นที่ป่า อันเป็นปัญหาความขัดแย้งที่มีความซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและนโยบายต่างๆ เพื่อสงวนและอนุรักษ์ป่าไม้ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จนกระทั่งได้มีการออกนโยบายที่สำคัญที่เป็นให้เกิดการดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันคือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งเห็นชอบหลักการ มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติคณะกรรมกรนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

จากการศึกษาพบว่า แม้จะมีแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากยังประสบปัญหาว่ายังมีพื้นที่ที่ต้องมีการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครอง และบางรายยังคงมีการขอแจ้งให้ดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบัน ทำให้การตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินไม่มีที่สิ้นสุดและยากต่อการควบคุมดูแลพื้นที่

¹ คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถานิติบัญญัติแห่งชาติ. (รายงานการศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ. สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. 2560, หน้า 1.

อีกทั้งพื้นที่ป่าไม้นั้น ได้มีกฎหมายใช้บังคับดูแลพื้นที่ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.2535 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจในการอนุญาตให้บุคคลใดใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับได้อย่างเฉียบขาด

แม้ปัจจุบันจะมีคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ กำหนดให้หน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลาย หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งเมื่อมีการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวอย่างเคร่งครัดกลับเกิดผลกระทบและข้อพิพาทกับราษฎรที่ครอบครองอยู่ในพื้นที่ป่าไม้อย่างมากมาย ทำให้ปัญหายิ่งทวีความรุนแรงขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากยิ่งส่งผลทำให้การดำเนินชีวิตของราษฎรขาดความสุข เกิดความหวั่นเกรงภัยว่าจะถูกเจ้าหน้าที่เข้ามาทวงคืนพื้นที่ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ราษฎรมองว่าขาดความเป็นธรรมก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านจิตใจและตกอยู่ในความวิตกกังวลจากการถูกดำเนินคดี ทั้งที่ข้อเท็จจริงในบางกรณีนั้นราษฎรบางรายได้ถือครองทำประโยชน์มาก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะได้ประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ทับพื้นที่ทำกินของตน รวมถึงคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยระบุว่าให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือ นโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยการดำเนินการใดๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมต่างๆ ก่อนคำสั่งมีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป จะเห็นได้ว่าจากมาตรการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้กำลังเข้าจับกุมและทวงคืนพื้นที่เป็นหลัก มุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่หน่วยงานของรัฐเองก็ไม่สามารถจัดหาพื้นที่แห่งใหม่ สำหรับรองรับการเคลื่อนย้ายราษฎรเหล่านั้นตามมาตรการและแนวทางที่กำหนดได้

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ราษฎรที่อยู่อาศัยครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้จะพึงมีสิทธิอย่างไรในพื้นที่ที่มีการกล่าวอ้างว่าอยู่อาศัยและทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ รวมถึงการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ในขณะที่กฎหมายเฉพาะซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ได้วางหลักการห้ามกระทำการใดๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นในเขตป่าไม้

เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักไว้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ใดไม่อาจมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ และจะเป็นผลในทางกฎหมายที่จะทำให้เป็นการแสดงถึงเจตนาที่ไม่สุจริตในการยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งราษฎรผู้เข้ายึดถือครอบครองจะไม่ได้สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจยกสิทธิใดๆ ขึ้นโต้แย้งได้ จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณา ดังนี้

1. ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ มิได้มีการสำรวจรังวัดจัดแบ่งจำแนกเขตให้ชัดเจน เพียงแต่อาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัด แล้วหมายไว้ในแผนที่ระหว่าง ในบางพื้นที่นั้นอาจมีราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินอยู่ก่อนแล้ว แม้จะมีเอกสารสิทธิก็ไม่มี ความมั่นใจในเอกสารสิทธิที่ได้รับเนื่องจากอาจถูกเพิกถอนได้ โดยในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นเป็นอำนาจของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวในการพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสม และไม่ได้เปิดโอกาสให้ราษฎรซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่มาช้านานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2. ในกรณีที่มีการประกาศกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าไม้ ที่ดินนั้นถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บุคคลไม่อาจมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่สามารถที่จะเข้าไปกระทำการใดๆ ในพื้นที่ได้ ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกับราษฎรผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินมาก่อนวันที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ แต่มิได้มีการแจ้งการครอบครองหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ไม่มีเอกสารสิทธิสำหรับแสดงสิทธิในที่ดินแต่ประการใด

3. การใช้อำนาจรัฐประกาศเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของราษฎรและชุมชนแล้วไม่เพิกถอนเขตป่า ทำให้ราษฎรออกเอกสารสิทธิไม่ได้ ซึ่งมีทั้งการประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินของราษฎรและการที่ราษฎรบุกรุกเข้าไปในภายหลังจากได้ประกาศเขตป่าแล้ว แม้จะมีมาตรการผ่อนปรนให้ราษฎรที่ทำกินเขตป่าไม้อยู่ในพื้นที่ป่าไม้ในระหว่างแก้ไขปัญหา แต่ก็ไม่มี ความชัดเจนว่าจะมีแนวทางในการจัดการต่อไปอย่างไร ประกอบกับหากพิสูจน์ว่าตั้งถิ่นฐานมาก่อนประกาศเขตป่าไม้ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะสามารถออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากไม่มีการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ไว้ก่อน

4. การพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นกระบวนการสำคัญที่ใช้ตัดสินว่ารัฐกับประชาชนใครมีสิทธิดีกว่ากันในพื้นที่พิพาท แต่ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิไม่มีการกำหนดขั้นตอนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทำให้ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นพื้นที่ป่าครอบคลุมที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของราษฎร การบังคับให้ราษฎรสละการครอบครองที่กร้างว่างเปล่า โดยผลของกฎหมายตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

นอกจากจะส่งผลให้ราษฎรไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวได้ ยังทำให้ราษฎรไม่อาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวไม่ว่าทางใดๆ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าไม้ที่จำเป็นต้องหามาตรการและแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของราษฎรในประเทศไทยและต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยและต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าไม้

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม บทบัญญัติกฎหมาย เพื่อใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการถือครองที่ดินของราษฎรเพื่อป้องกันการบุกรุกเขตป่าไม้

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งได้ให้คำนิยามว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา 4(1) หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ทำให้เห็นว่าพื้นที่ป่าครอบคลุมที่ดินทุกประเภทที่ไม่มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ นอกจากจะครอบคลุมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้ว ยังหมายรวมถึงที่ดินของรัฐประเภทอื่นด้วย เช่น ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(2) หรือที่สาธารณประโยชน์อื่นๆ เช่น ที่เลี้ยงสัตว์ ป่าช้า และเหมืองสาธารณะ อีกทั้ง มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้ให้คำนิยามศัพท์คำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากความหมายต่างๆ

ไป จะเห็นได้ว่า คำว่า “ป่า” มีความหมายแตกต่างกันกับความหมายในทางกฎหมาย ในความรู้สึก
 ทั่วๆ ไปยากที่จะเข้าใจได้

การตรากฎหมายเพื่อสงวนที่ดินไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือกฎหมายว่าด้วยเขตอนุรักษ์อื่นๆ อันไม่เข้าลักษณะเป็นการเวนคืนที่ดิน อาจเป็น
 กระทบกระเทือนต่อสิทธิในการได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 เนื่องจากที่ดินในเขตอนุรักษ์ต้องด้วยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย
 ที่ดิน มาตรา 2 ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ที่กำหนดให้เป็นที่ดินของ
 รัฐและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เอกชนไม่อาจได้สิทธิมาตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงต้อง
 มีความชัดเจนแน่นอนและเป็นธรรม

4. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตในการศึกษาถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ประวัติการถือ
 ครองที่ดินตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ สิทธิในการถือครองที่ดินตามรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน
 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507
 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535
 รวมทั้งกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการถือครองที่ดิน เพื่อนำมาวิเคราะห์สภาพ
 ปัญหาในการถือครองที่ดินของเอกชนเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินเขตป่าไม้ รวมทั้งศึกษากฎหมาย
 ของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับ
 กฎหมายของประเทศไทย

5. ประเด็นปัญหาการวิจัย

5.1 ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ มิได้มีการสำรวจรังวัดจัดแบ่งจำแนกเขตให้ชัดเจน
 เป็นอำนาจของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวในการพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสม และไม่ได้เปิดโอกาสให้
 ราษฎรซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่มานานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

5.2 ในกรณีที่มีการประกาศกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าไม้ ที่ดินนั้นถือว่าเป็นสาธารณ
 สมบัติของแผ่นดิน บุคคลไม่อาจมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์ ส่งผลกับราษฎรผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินมาก่อนวันที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ แต่มิได้มีการแจ้งการครอบครองหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ไม่มีเอกสารสิทธิสำหรับแสดงสิทธิในที่ดินแต่ประการใด

5.3 การใช้อำนาจรัฐประกาศเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของราษฎรและชุมชนแล้วไม่เพิกถอนเขตป่า ทำให้ราษฎรออกเอกสารสิทธิไม่ได้ ซึ่งมีทั้งการประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินของราษฎรและการที่ราษฎรบุกรุกเข้าไปในภายหลังจากได้ประกาศเขตป่าแล้ว แม้จะมีมาตรการผ่อนปรนให้ราษฎรที่ทำกินเขตป่าไม่อยู่ในพื้นที่ป่าไม้ในระหว่างแก้ไขปัญหา แต่ก็ไม่มี ความชัดเจนว่าจะมีแนวทางในการจัดการต่อไปอย่างไร

5.4 การพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นกระบวนการสำคัญที่ใช้ตัดสินว่ารัฐกับประชาชนใครมีสิทธิดีกว่ากันในพื้นที่พิพาท แต่ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิไม่มีการกำหนดขั้นตอนให้ประชาชนมีส่วนร่วม การบังคับให้ราษฎรสละการครอบครองที่รกร้างว่างเปล่า โดยผลของกฎหมายตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ส่งผลให้ราษฎรไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวได้ และยังทำให้ราษฎรไม่อาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวไม่ว่าทางใดๆ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

6. รูปแบบและวิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เมื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ แล้วนำมาทำการวิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ โดยการศึกษาค้นคว้าจากตำราหนังสือทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาข้อมูลจากสื่อสารสนเทศ บทความ บทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษาฎีกา วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความทางวิชาการ เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

7.1 เขตป่าไม้ หมายถึง เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน และให้หมายรวมถึงเขตป่าไม้ถาวร (ป่าที่คณะรัฐมนตรีให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ)

7.2 ป่าอนุรักษ์ หมายถึง ป่าที่ประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองป่าไม้ ทัศนียภาพตามกฎหมาย (พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ร.บ.เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) ห้ามบุคคลเข้าไปใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต

7.3 ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการบริหารจัดการจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเป็นการเฉพาะในการดูแลรักษา

7.4 ที่ดินเอกชน หมายถึง ที่ดินที่รัฐอนุญาตให้เอกชนถือครองด้วยความเป็นเจ้าของ (กรรมสิทธิ์) และด้วยการครอบครองทำประโยชน์โดยมีหรือไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินเป็นหลักฐาน

7.5 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน

7.6 ที่ดินทอดทิ้ง หมายถึง ที่ดินที่บุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ต้องถือว่าผู้นั้นเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์แล้ว

7.7 ที่ดิน ส.ป.ก หมายถึง ที่ดินบริเวณที่ได้ประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยไม่สามารถนำมาออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ หรือจะเรียกกันง่ายๆ ก็คือ ที่ดิน ส.ป.ก. เป็นที่ดินที่ทางภาครัฐยกให้แก่เกษตรกรเพื่อสำหรับใช้เป็นที่ดินในการทำมาหากินด้านการเกษตร

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 ทำให้ทราบความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของราษฎรในประเทศไทยและต่างประเทศ

8.2 ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยและต่างประเทศ

8.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและสามารถวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าไม้ และสามารถเปรียบเทียบกับจัดการของต่างประเทศได้

8.4 ทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม บทบัญญัติกฎหมาย เพื่อใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการถือครองที่ดินของราษฎรเพื่อป้องกันการบุกรุกเขตป่าไม้

บทที่ 2

ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และวิวัฒนาการการถือครองที่ดิน

1. ความหมายของที่ดิน

คำว่า “ที่ดิน” ได้มีการอธิบายความหมายไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อประโยชน์ในการตีความตัวบทกฎหมายเหล่านั้น ส่วนคำอธิบายในแง่ของทางด้านเศรษฐศาสตร์ ได้ให้ความหมายของที่ดินไว้ อีกมุมหนึ่งต่างจากมุมของกฎหมายแต่ก็มีความเกี่ยวข้องกันอย่างมาก เนื่องจากความต้องการให้ได้มาซึ่งการถือครองที่ดินก็เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้ถือครอง ดังนั้นจึงต้องอธิบายความหมายของที่ดินทั้งทางด้านกฎหมายและทางด้านเศรษฐศาสตร์ควบคู่กันไป

1.1 ความหมายทางด้านกฎหมาย

1.1.1 ความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 1 ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

จากคำนิยามนี้ ที่ดินจึงหมายถึงพื้นดินทั่วไป บนพื้นผิวโลกและไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินชนิดใด จะอยู่บนบก หรือใต้น้ำ ก็ถือเป็นที่ดินทั้งสิ้น นอกจากนี้ให้หมายรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ บาง ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไป หรือลึกลงไปจากพื้นดินนั้นไม่ถือเป็นที่ดินตามความหมายนี้ แต่เป็นแดนกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²

1.1.2 ความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีคำนิยามของ “ที่ดิน” ไว้เป็นการเฉพาะแต่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 139 ว่า “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร หรือประกอบเป็นอันเดียวกันกับที่ดินนั้น

² ภาสกร ชุณหอุไร. คำอธิบายกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร: แสงสุทธิการพิมพ์, 2532, หน้า 1

และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย”³

คำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้มีนักนิติศาสตร์หลายท่านให้ความหมายแตกต่างกันออกไป ดังนี้

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ ได้อธิบายความหมายของที่ดินไว้ว่า ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินปราศจากสิ่งปลูกสร้าง ปัญหาอยู่ที่ว่าที่ดินนั้นหมายความว่าเฉพาะพื้นที่ดินบนพื้นโลก หรือจะรวมไปถึงปฐวีธาตุใต้ผืนดินผิวโลกนั้นลงไป รวมทั้งช่องว่างในอากาศเหนือพื้นนั้นด้วย พิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 ปฐวีธาตุใต้ดินและช่องว่างในอากาศเหนือพื้นที่ดินเป็นแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ใช่ที่ดิน⁴

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธิระ ได้อธิบายความหมายของที่ดินไว้ว่า ที่ดิน คือ พื้นที่ดินทั่วไปแต่ย่อมไม่หมายถึงที่ดินที่ขุดขึ้นมาแล้ว เพราะที่ดินที่ขุดขึ้นมาจากพื้นดินแล้วไม่เป็นที่ดินต่อไป จะเป็นเพียงสังหาริมทรัพย์เท่านั้น นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ให้ความหมายของ “ที่ดิน” ว่า หมายถึง พื้นดินทั่วไป และให้ความหมายรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ด้วย แต่ความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้เป็นเพียงความหมายที่ใช้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จะนำความหมายทั้งหมดมาใช้กับคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ เช่น ลำน้ำและทะเลสาบ เป็นต้น ย่อมไม่เป็นที่ดินตามความหมายของมาตรา 139⁵

ศาสตราจารย์ประมุข สุวรรณศรี ได้อธิบายความหมายของที่ดินไว้ว่า คำว่าที่ดิน นั้น มิได้หมายถึง เนื้อที่ดินอันเป็นกรวด ทราย โคลน อย่างใดนั้นหามิได้ แต่หมายความว่า เขตที่อันจะพึงวัดได้เป็นส่วนกว้าง ส่วนยาว อันประจำอยู่แน่นอนบนพื้นผิวโลก ส่วนสูงถ้าเป็นช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินนั้นขึ้นไปก็ดี ส่วนหนาของผิวดินหรือส่วนลึกที่เราอาจจะขุดลงไปใต้ดินก็ดี หาได้ชื่อว่าเป็นที่ดินไม่ หากเป็นแต่แดนกรรมสิทธิ์ของที่ดินดังกล่าวไว้ในมาตรา 1335 ซึ่งเป็นสิทธิในการที่จะใช้หรือครอบครองประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิ และอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์อันจัดอยู่ในแผนกสิทธิ์อันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่วน กรวด ทราย หิน ดิน โคลน แร่ธาตุ ที่อาจจะขุดขึ้นมาได้หรือกองอยู่ในที่ดินก็มีใช้ตัวที่ดิน หากเป็นทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น ฉะนั้น จึงกล่าว

³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 139

⁴ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, กรุงเทพมหานคร: อักษรสาส์น, 2521, หน้า 39

⁵ บัญญัติ สุธิระ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานคร พิมพ์, 2514, หน้า 10

ได้ว่า ที่ดินนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเคลื่อนย้ายอย่างไรก็ได้ คำว่า “ที่ดิน” จึงมีความหมายจำกัดอยู่ที่อาณาเขตอันจะพึงกำหนดได้ นับด้วยการวัดเป็นส่วนกว้างและส่วนยาวเท่านั้น เป็นส่วนหนึ่งของผิวพื้นโลกอันมนุษย์จะพึงอาศัย⁶

1.2 ความหมายทางด้านเศรษฐศาสตร์

คำว่า “ที่ดิน” (Land) นั้น ถ้าหากพิจารณาในแง่ของเศรษฐศาสตร์แล้ว ที่ดินย่อมหมายถึงทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการผลิต⁷และครอบคลุมไปถึงทรัพยากรทุกอย่างที่อยู่บนดินและใต้ดิน เช่น ไร่นา ป่าไม้ แร่ธาตุ หรือปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ อาทิ แสงแดด อุณหภูมิ ฝน และ ลม เป็นต้น

นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่จะกล่าวถึงที่ดินลักษณะที่ว่า ที่ดิน หมายถึง วัตถุและพลังทั้งหลายที่ธรรมชาติได้อำนวยให้เปล่าๆ รวมทุกสิ่งทุกอย่างที่ได้ ซึ่งหากพิจารณาถึงที่ดินในแง่แล้ว มูลค่าหรือราคาที่ดินก็ย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน นอกเหนือจากที่ดินจะถือเป็นองค์ประกอบในการผลิตเช่นเดียวกับแรงงาน ทุน และการประกอบการแล้ว ที่ดินยังมีลักษณะบางประการ ดังนี้

- 1) ที่ดิน เมื่อใช้ผลิตนานเข้าจะเป็นไปตามกฎแห่งผลได้ลดน้อยถอยลง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความอุดมสมบูรณ์ของดินที่ถูกใช้ จะค่อยๆ หดไป
- 2) ที่ดินมีจำนวนจำกัดซึ่งอาจเป็นเพราะทรัพยากรธรรมชาติที่ให้นุญช์มานั้นไม่สามารถสร้างขึ้นใหม่ได้ ไม่เหมือนกับปัจจัยในการผลิตชนิดอื่นๆ
- 3) ที่ดินแต่ละแห่งมีคุณสมบัติแตกต่างกัน ซึ่งเกิดจากความอุดมสมบูรณ์และสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติต่างกัน เช่น อุณหภูมิ ความชื้น แสงแดด ความลาดเอียง และความสูงต่ำ ดังนั้นการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละท้องที่อาจจะได้รับผลผลิตไม่เท่ากัน⁸

จะเห็นได้ว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีความหมายกว้างกว่าที่ใช้อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะนอกจากจะหมายถึงพื้นดินทั่วไปแล้ว ยังให้หมายรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์นั้น ที่ดิน หมายรวมถึง ส่วนประกอบของที่ดิน เช่น ก้อนหิน

⁶ ประมุข สุวรรณศรี. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2525, หน้า 23

⁷ บันลือ คำวชิรพิทักษ์. เศรษฐศาสตร์ที่ดิน กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523, หน้า 2

⁸ อนุวรรตน์ โหมดพริ้ง. “แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อการกระจายการถือครองที่ดิน” วิทยานพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 50

ดิน หรือทรายที่ปนอยู่ในดินด้วย จากคำพิพากษาฎีกาที่วินิจฉัยว่า ดินที่ขุดออกมาเป็นก้อนดินไม่ใช่ที่ดินดินนั้นเป็นเพียงก้อนดินและเป็นเพียงสังหาริมทรัพย์เท่านั้น⁹ แต่ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นให้ความสำคัญกับที่ดินเนื่องจากเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญด้านการผลิต ซึ่งมีผลกระทบต่อระดับความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ จึงเป็นการพิจารณาทางด้านมูลค่าหรือราคาของที่ดินเป็นสำคัญ ดังนั้น มนุษย์ทุกคนจึงควรได้รับ โอกาสเท่าเทียมกันในการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการดำรงชีพ เพราะเหตุว่าที่ดินเป็นสิ่งที่ธรรมชาติมอบให้แก่มนุษย์เพื่อใช้เป็นแหล่งผลิตแบบให้เปล่าและมีจำนวนจำกัด

2. ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

2.1 ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ทฤษฎีลำดับความต้องการของมนุษย์ (The Hierarchy Of Human Needs)¹⁰ โดย Abraham H. Maslow ซึ่งเขาได้พยายามศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกระตุ้นจิตใจให้มีพฤติกรรมที่พึงปรารถนา โดยยึดหลัก 3 ประการ คือ มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีความต้องการที่ยังไม่ได้รับการบำบัดให้เป็นที่พอใจเท่านั้น ที่มีอิทธิพลเหมือนพฤติกรรม ส่วนที่ได้รับการบำบัดแล้วจะไม่มีอิทธิพลต่อไป

- 1) ความต้องการของมนุษย์สามารถลำดับชั้นความสำคัญได้ เมื่อความต้องการหนึ่งได้รับการบำบัดเป็นที่พอใจ ความต้องการอีกอันหนึ่งก็จะเกิดขึ้น และต้องการให้ได้รับการบำบัด
- 2) ความต้องการของมนุษย์จะซ้ำซ้อนกัน ความต้องการอย่างหนึ่งอาจจะยังไม่ทันหมดไป ความต้องการอย่างอื่นจะเกิดขึ้นมา

ตามแนวคิดของ Maslow¹¹ ได้จัดลำดับขั้นตอนความต้องการของมนุษย์เป็น 5 ชั้น ดังนี้

- 1) ความต้องการทางร่างกายหรือความต้องการพื้นฐานทางร่างกาย (Physiological Needs) ได้แก่ ความต้องการอาหาร น้ำ อากาศ ที่อยู่อาศัย เป็นต้น
- 2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety or Security Needs) ได้แก่ ความต้องการความคุ้มครองจากอันตราย อาจเกิดขึ้นกับร่างกายและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

⁹ คำพิพากษาฎีกาที่ 755/2527 (ประชุมใหญ่).

¹⁰ ไสว โกติยะ. การบุกรุกที่ดินของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ แปลง “โลกสาธิตหนองหมาจอก” รายงานการศึกษาวิจัยสังคมศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 15

¹¹ สมยศ นาวิการ และ ศุภดี รุมาคม. องค์การ : ทฤษฎีและพฤติกรรม. กรุงเทพมหานคร: ดวงกมล, 2520, หน้า 15-20

3) ความต้องการทางสังคม (Social Needs) ได้แก่ การได้รับความรักใคร่ นับถือ และมิตรภาพจากหมู่คณะ

4) ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง (Esteem Needs) ได้แก่ ความต้องการการยอมรับ นับถือและยกย่องสรรเสริญจากคนอื่น

5) ความต้องการความสมหวังในชีวิต (Self-Actualization Needs) เป็นความต้องการลำดับสุดท้าย ได้แก่ ความต้องการประจักษ์ตนเอง เป็นความต้องการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องใช้ความสามารถอย่างเต็มที่ เพื่อให้ประสบผลสำเร็จในสิ่งที่ตนปรารถนา เช่น ความต้องการให้ตนก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ที่ปรารถนา

ทฤษฎีการจัดการกับความขัดแย้งของ โทมัส (Thomas, 1976)¹² โทมัสให้แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งว่า ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อมีการรับรู้ว่าคุณค่าอื่นไม่ทำตามความต้องการหรือเป้าหมายของตนเอง ทำให้บุคคลเกิดความคับข้องใจ หลังจากนั้น โทมัส ได้เสนอรูปแบบของกระบวนการของความขัดแย้งว่าประกอบด้วยขั้นตอน 5 ขั้นตอน ดังนี้ คือ

1) ความคับข้องใจ (frustration) เป็นขั้นตอนแรกสุดของความขัดแย้ง ขั้นตอนนี้จะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลเกิดการรับรู้ว่ามีฝ่ายตรงข้ามหรือบุคคลอื่นไม่ทำตามความต้องการหรือเป้าหมายของตนเอง ทำให้เกิดความคับข้องใจ โดยความคับข้องใจอาจจะเกิดจากการไม่ลงรอยกัน การปฏิเสธความต้องการ การทำผิดข้อตกลง การดูถูก การแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำกัด การไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือการไม่สนใจความรู้สึกของบุคคลอื่น ทำให้บุคคลเกิดความคับข้องใจเกี่ยวกับความแตกต่างที่เกิดขึ้น

2) ความคิดรวบยอด (conceptualization) เป็นความคิดที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ความขัดแย้งจากการเกิดความคับข้องใจ โดยเกิดจากการประเมินความต้องการและความคับข้องใจที่เกิดขึ้นของทั้งสองฝ่าย เมื่อมีการรับรู้ว่าคุณค่าตนเองหรืออีกฝ่ายหนึ่งเกิดความคับข้องใจ ทำให้เกิดความคิดรวบยอดของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกิดจากสาเหตุอะไร และลักษณะที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร

3) พฤติกรรม (behavior) เป็นการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นหลังจากเกิดความคิดรวบยอดในประเด็นของความขัดแย้ง ซึ่งการกระทำของบุคคลขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

(1) คุณลักษณะของบุคคล ว่าบุคคลนั้นชอบที่จะตอบสนอง เพื่อให้ตนเองเกิดความพึงพอใจหรือบุคคลนั้นชอบที่จะทำให้ผู้อื่นเกิดความพึงพอใจหรือตอบสนองความต้องการของผู้อื่น

(2) วัตถุประสงค์ บุคคลนั้นต้องการให้เกิดผลอย่างไรเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น

¹² มณฑิภา แก้วทองคำ. “ความขัดแย้งและการจัดการกับความขัดแย้งของพยาบาลวิชาชีพ”. วิทยานิพนธ์ปริญญาพยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539, หน้า 15-20

(3) กลวิธี บุคคลนั้นจะใช้กลวิธีแบบไหนในการจัดการความขัดแย้ง บุคคลจะแสดงพฤติกรรมจัดการกับความขัดแย้ง 5 ลักษณะคือ การปรองดอง (accommodation) , การแข่งขัน (competing) , การประนีประนอม (compromising) , การหลีกเลี่ยง (avoiding) และการร่วมมือ (collaborating) พฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่งจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเกิดปฏิกิริยาตามมา

(4) ปฏิกิริยา (reaction) เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นเนื่องจากพฤติกรรมที่เห็นตั้งแต่เริ่มแรก และการใช้พฤติกรรมจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของฝ่ายตรงข้าม ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งรับรู้และเกิดความพอใจหรือไม่พอใจในพฤติกรรมนั้น โดยแสดงปฏิกิริยาให้คู่กรณีเห็นกับการจัดการกับความขัดแย้งนั้น

(5) ผลลัพธ์ (outcome) เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการกับความขัดแย้ง ซึ่งอาจเกิดผลดีหรือผลเสียก็ได้ หากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นผลดีและไม่เป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นอีก ซึ่งอาจจะรุนแรงน้อยกว่าหรือมากกว่าที่เคยเกิดขึ้นก็ได้ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระยะที่สองนี้ก็จะมีการขึ้นตอนเช่นเดียวกับกระบวนการของความขัดแย้งในระยะแรก ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใหม่อาจจะเกิดจากสาเหตุเดิมหรือความคับข้องใจที่เกิดจากการตกลง การคัดค้านหรือความไม่ไว้วางใจที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมของฝ่ายตรงข้าม ในขณะที่มีการต่อรองทำให้เกิดความขัดแย้งต่อเนื่อง และถ้าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใหม่ไม่ได้รับการจัดการให้หมดไป ก็จะเกิดความขัดแย้งต่อเนื่องกันไปเรื่อยๆ

หากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้รับการจัดการให้หมดไป กระบวนการของความขัดแย้งก็จะยุติลง โทมัส เสนอวิธีการจัดการกับความขัดแย้งซึ่งบุคคลจะใช้เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น 5 วิธี โดยใช้พฤติกรรม 2 แบบ คือ พฤติกรรมกล้าแสดงออก (assertiveness) และพฤติกรรมความร่วมมือ (cooperativeness) เป็นพื้นฐานในการอธิบายวิธีการจัดการกับความขัดแย้ง วิธีการจัดการกับความขัดแย้ง 5 วิธี ได้แก่

1) การปรองดอง หมายถึง การที่บุคคลมีพฤติกรรมกล้าแสดงออกแต่มีพฤติกรรมความร่วมมือกับผู้อื่นสูง โดยฝ่ายหนึ่งยอมที่จะเสียสละความต้องการของตนเองเพื่อเห็นแก่ประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง เพราะต้องการให้ฝ่ายตรงข้ามเกิดความพึงพอใจเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น บุคคลจึงยอมที่จะเสียประโยชน์ส่วนตัวหรือตอบสนองความต้องการของคนอื่น

2) การประนีประนอม หมายถึง การที่บุคคลมีพฤติกรรมกล้าแสดงออกและพฤติกรรมความร่วมมือกับผู้อื่นในระดับปานกลาง โดยทั้งสองฝ่ายยอมที่จะให้ส่วนหนึ่งและรับส่วนหนึ่ง แต่แต่ละฝ่ายต่างก็คำนึงถึงความต้องการและความจำเป็นของอีกฝ่ายหนึ่ง ต้องการให้ฝ่ายตรงข้ามเกิดความพึงพอใจ เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นแต่ละฝ่ายต่างได้ประโยชน์และเสียประโยชน์

3) การแข่งขัน หมายถึง การที่บุคคลมีพฤติกรรมกล้าแสดงออกสูง แต่มีพฤติกรรมความร่วมมือกับผู้อื่นต่ำ โดยให้อีกฝ่ายหนึ่งทำตามความต้องการหรือจุดมุ่งหมายของตนเอง ต้องการที่จะให้ตนเองเกิดความพึงพอใจ เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น แต่ละฝ่ายจึงพยายามที่จะชนะอีกฝ่ายหนึ่งทำให้เกิดแพ้ – ชนะ

4) การหลีกเลี่ยง หมายถึง การที่บุคคลมีพฤติกรรมกล้าแสดงออกและมีพฤติกรรมความร่วมมือกับผู้อื่นในระดับต่ำ โดยบุคคลจะเลี่ยงหรือถอยหนีหรือไม่เข้าไปในสถานการณ์ที่จะนำไปสู่การโต้แย้ง ไม่ทำตามความพึงพอใจของตนเองและผู้อื่น เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นบุคคลจะเลี่ยงไม่แสดงความคิดเห็นใดๆ ในการแก้ไขปัญหา หรือไม่เข้าร่วมกลุ่มและไม่ร่วมมือ

5) ความร่วมมือ หมายถึง การที่บุคคลมีพฤติกรรมกล้าแสดงออกและมีพฤติกรรมความร่วมมือกับผู้อื่นในระดับสูง โดยทั้งสองฝ่ายพยายามที่จะเจรจาหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่จะทำให้ทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และจุดหมายร่วมกัน เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นแต่ละฝ่ายก็พยายามที่จะหาวิธีที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายพอใจในข้อสรุป ทำให้ทั้งสองฝ่ายชนะ

การเลือกวิธีการจัดการกับความขัดแย้ง เป็นพฤติกรรมการตัดสินใจอย่างหนึ่งของบุคคลแต่ละบุคคล มีวิธีการตัดสินใจและการแก้ไขปัญหาที่ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เวลา สภาพแวดล้อม และภูมิหลังของบุคคล ได้แก่ อายุ ตำแหน่งหน้าที่ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งปัจจุบัน ทำให้แต่ละบุคคลเลือกใช้วิธีการจัดการกับความขัดแย้งแตกต่างกัน

ทฤษฎีการแก้ไขปัญหา เวิร์ดแมน¹³ เห็นว่าทฤษฎีการแก้ไขปัญหาของคนที่คือรูปแบบหนึ่งของการนำเนื้อหาของ Ego Psychology ไปสู่หลักการปฏิบัติจริงนั่นเอง โดยปัจจัยมูลฐานของทฤษฎีนี้ ได้แก่ ปัจจัยสี่ประการที่นิยมเรียกกันว่า 4 P คือ

1. บุคคล (Person)
2. ปัญหา (Problem)
3. สถานที่ (Place)
4. กระบวนการ (Process)

ปัจจัยมูลฐานทั้งสี่ประการนั้น มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันโดยสังเขป ดังนี้

1. ปัญหาจะถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่เกี่ยวข้อง และจะเป็นศูนย์กลางของการพิจารณาหาทางแก้ไข

2. บุคคลที่จะประสบปัญหาดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาในหลายด้าน เช่น บุคคลนั้นมีความรู้สึกกับปัญหานั้นอย่างไร เขามองปัญหาของเขาเองอย่างไร เขาตีความหมายของ

¹³ ใสว โกดิยะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19

ปัญหาไปในลักษณะใด ปัญหานั้นกระทบกระเทือนตัวเขาอย่างไร และตัวเขาต้องการจะจัดการกับปัญหานั้นด้วยวิธีการใด

3. ข้อเท็จจริง และผลกระทบของปัญหาที่มีบุคคลจะต้องได้รับการค้นหาและตรวจสอบ

4. จะต้องมีการพิจารณาค้นหาวิถีทางที่เป็นไปได้ แบบแผนในการแก้ไขปัญหามีการแสวงหาทางเลือกตลอดจนให้น้ำหนักความเหมาะสมของแต่ละทางเลือก มีการพยายามแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและปฏิกิริยาต่างๆ ที่เกิดขึ้นตลอดจนกระบวนการดำเนินงาน

5. ในการตัดสินใจเลือกทางแก้ไขปัญหานั้น จะต้องเกิดจากการคิดหาเหตุผลอย่างจริงจัง และพิจารณาถึงพฤติกรรมหรือวัตถุประสงค์ที่น่ามีผลต่อปัญหา หรือมีผลต่อบุคคลที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปัญหา

6. การดำเนินการที่มีพื้นฐานมาจากข้อพิจารณาข้างต้น จะต้องได้รับการทดสอบความแน่นอนถูกต้อง ตลอดจนความเป็นไปได้จริงจากการตัดสินใจนั้น

นอกเหนือจากความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งสี่ประการ คือ บุคคล ปัญหา สถานที่และกระบวนการดังกล่าวแล้ว ยังมีปัจจัยเกี่ยวข้องอีก 2 ประการ ที่จะช่วยให้ทฤษฎีการแก้ไขปัญหามีแง่มุมของพลังและทิศทางในการตอบสนองความต้องการทางอารมณ์และความพึงพอใจ¹⁴ คือ

1. สัมพันธภาพเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงความมีชีวิตชีวา ความอบอุ่นและการดำเนินงานระหว่างผู้ช่วยเหลือและผู้รับความช่วยเหลือเข้าไว้ด้วยกัน หากปราศจากสัมพันธภาพแล้ว กระบวนการที่เกิดขึ้นก็จะเพียงเหลือเหตุและผลที่เยือกเย็นขาดชีวิตชีวา

2. การรับอิทธิพลจากผู้อื่น ปัจจัยนี้เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญที่จะกำหนดธรรมชาติและผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหา ผู้ใช้บริการโดยปกติจะได้รับอิทธิพลจากผู้ที่อยู่ในเครือข่ายปัญหาของเขา อิทธิพลที่มีต่อกันนี้อาจมีผลทั้งในด้านดีและด้านร้าย ทั้งด้านสร้างสรรค์และทำลายก็ได้

เนื่องจากความต้องการของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุด เมื่อความต้องการหนึ่งได้รับบำบัดเป็นที่พอใจแล้ว ความต้องการอีกอันหนึ่งก็จะเกิดขึ้นอีกและความต้องการให้ได้รับการบำบัด หรือความต้องการอย่างหนึ่งอาจจะยังไม่หมดไป ความต้องการอย่างอื่นจะเกิดขึ้นมาอีก สังคมจึงมีปัญหาไม่มีที่สิ้นสุด และผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ปล่อยปละละเลยไม่สนใจ ไม่นำพาในการแก้ไขปัญหา เป็นเหตุให้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ และเป็นปัญหาระดับชาติ แต่เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่จริงจังในการแก้ไขปัญหาก็กลับไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้บุกรุกบางส่วน จึงมีปัญหาคความขัดแย้งระหว่างผู้บุกรุกกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากแต่ละฝ่ายมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน

¹⁴ ใสว โกดิยะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20

2.2 หลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

แนวความคิดพื้นฐานในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้วิธีการที่มีประสิทธิภาพในการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติออกมาใช้ประโยชน์ให้ได้เต็มที่ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติอำนวยประโยชน์ต่อมนุษย์ตลอดไปโดยไม่ขาดแคลนและมีปัญหา¹⁵ ดังนั้น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงเปรียบเสมือนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรอื่นๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.2.1 ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ

เกษม จันทรแก้ว อธิบายว่า ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีอยู่ตามธรรมชาติและให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งมนุษย์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีวิต โดยใช้เป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยา รักษาโรคและนันทนาการ ใช้ประดิษฐ์เป็นเครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องผ่อนแรง เครื่องจักร เครื่องยนต์ ตลอดจนเครื่องอำนวยความสะดวกสบายต่างๆ อีกทั้งเป็นปัจจัยแห่งการรักษาสมดุลแห่งธรรมชาติ (Balance of Nature) ให้คงอยู่อย่างเหมาะสม เนื่องจากสิ่งแวดล้อมทั้งหลายมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การที่ทรัพยากรธรรมชาติชนิดใดชนิดหนึ่งเกิดทวีจำนวนมากเกินไปหรือลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วย่อมทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสียไปด้วย ซึ่งจะมีผลไปถึงภาวะการดำรงชีวิตของมนุษย์¹⁶

ราตรี ภาธา ได้ให้ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการดำรงชีพและสนองความต้องการของมนุษย์ได้ ได้แก่ น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า อากาศ แร่ธาตุ แสงอาทิตย์ มนุษย์ชาติ เป็นต้น ดังนั้น ในแง่ของเศรษฐกิจทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งอย่างหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดการผลิต ซึ่งจะมีประโยชน์ได้ก็ต่อเมื่อนำมาใช้เพื่อการเศรษฐกิจ การใช้จึงต้องใช้ด้วยความประหยัดและไม่ให้สิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ การนำมาใช้ต้องคำนึงถึงหลักการอนุรักษ์พร้อมกันไปด้วย¹⁷

¹⁵ ธนพรรณ สุนทร. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง นโยบายรัฐ : บทบาทผู้นำท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า20

¹⁶ ศรีดา สมพอง. “การเสริมสร้างพลังสตรีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำชี,” (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552, หน้า 24-25

¹⁷ ธนพรรณ สุนทร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

2.2.2 ประเภทของทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติสามารถแบ่งตามลักษณะของการนำมาใช้ 3 ประเภท ดังนี้¹⁸

ประเภทที่ 1 ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่รู้จักหมดสิ้น (Non-Exhausting Natural Resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ก่อกำเนิดมาพร้อมกับมนุษย์ มีปริมาณมากเกินกว่าความต้องการที่จะนำมาใช้ประโยชน์ แต่หากมีการนำมาใช้ผิดวิธีหรือขาดการบำรุงรักษาที่ดีแล้ว คุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติอาจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์อีกต่อไป เช่น แสงอาทิตย์ อากาศ ดิน และน้ำ ซึ่งอยู่ในอุทกวัฏจักรที่มีการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงสภาพไปโดยไม่สิ้นสุด

ประเภทที่ 2 ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป (Exhausting Natural Resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่นำมาใช้แล้วจะสิ้นเปลืองและหมดไปในที่สุด เมื่อหมดไปแล้วไม่สามารถสร้างขึ้นใหม่เพื่อทดแทนของเดิมได้อีก เช่น น้ำมันและแร่ธาตุ เป็นต้น

ประเภทที่ 3 ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วเกิดขึ้นทดแทนหรือรักษาให้คงอยู่ได้ (Renewable Resources) เช่น น้ำที่อยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่ง ป่าไม้ ดิน สัตว์ป่า พืชพันธุ์ กำลังงานของมนุษย์ เหล่านี้เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นใหม่ได้ตลอดเวลา หากมีการดูแลรักษาหรือจัดการให้อยู่ในระดับที่มีความสมดุลกันตามธรรมชาติ หรือหากทำลายลงก็สามารถปรับปรุงให้คืนสภาพปกติได้ แต่ต้องใช้ระยะเวลาานานมาก ทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการมีชีวิตของมนุษย์ เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่สามารถใช้เป็นปัจจัยสี่ทั้งทางตรงและทางอ้อม ถ้าขาดทรัพยากรเหล่านี้ หรือหากส่วนหนึ่งส่วนใดขาดหายไปหรือไม่สมบูรณ์แล้ว ก็จะมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของมนุษย์

2.2.3 สาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย

การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติเกิดจากการกระทำของมนุษย์ สัตว์ และปรากฏการณ์ธรรมชาติ ซึ่งการทำลายจากน้ำมือของมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด และมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ปัจจุบันการเพิ่มของประชากรโดยเฉลี่ยทั่วโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น ทำให้มีความต้องการบริโภคทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นทุกทาง เพื่อประโยชน์ในการนำมาใช้เป็นปัจจัยในการดำเนินชีวิตและปัจจัยการผลิต ซึ่งจากการเพิ่มขึ้นของประชากรโลก ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงอาชีพจากการทำอุตสาหกรรมในครัวเรือนเปลี่ยนเป็น

¹⁸ ธนพรรณ สุนทร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21

โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งต้องอาศัยวัตถุดิบสำหรับใช้ในโรงงานเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มีความพยายามเสาะแสวงหาและมีการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มาใช้ทุกวิถีทาง

ประการที่ 2 การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจทำให้มาตรฐานในการดำเนินชีวิตของประชากรสูงตามไปด้วย ทำให้มีการบริโภคทรัพยากรจนเกินความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชีวิต อีกทั้งการเติบโตขึ้นของระบบเศรษฐกิจสะท้อนผ่านการก่อสร้าง สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น การก่อสร้างถนนหนทาง อ่างเก็บน้ำ และการสร้างเขื่อน ฯลฯ ซึ่งนับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรหลักโดยเฉพาะป่าไม้ ทรัพยากรดิน น้ำ และสัตว์ป่าถูกทำลาย มีการเปลี่ยนแปลงจากการทำเกษตรกรรมแบบหลากหลายหันมาทำการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว เช่น การปลูกข้าว อ้อย หรือมันสำปะหลังเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้การคิดค้นเทคโนโลยีและนำเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงมาใช้งาน เช่น การใช้เลื่อยจักรตัดโค่นต้นไม้ การจับสัตว์น้ำด้วยอวนตาถี่ ซึ่งนับว่าเป็นผลดีทางเศรษฐกิจ แต่ส่งผลเสียต่อการคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติ

ประการที่ 3 ความไม่รู้หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หลายๆ ครั้งการทำลายสิ่งแวดล้อมมีสาเหตุมาจากการขาดข้อมูลและความเข้าใจที่ถูกต้องในผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้การเข้าถึงและสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน เช่น ในขณะที่นักอนุรักษ์นึกถึงสิ่งแวดล้อมในรูปของระบบนิเวศของธรรมชาติ ป่าไม้ และสัตว์ป่า แต่ภาคอุตสาหกรรมกลับนึกถึงวัตถุดิบที่เป็นต้นทุนและปัจจัยในการผลิต ขณะเดียวกันนักเศรษฐศาสตร์จะนึกถึงทรัพยากรที่ต้องใช้ให้คุ้มค่า เป็นต้น ทั้งนี้ การที่สังคมยังขาดความเข้าใจถึงสิ่งแวดล้อมในลักษณะรวมที่เป็นความสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบแก่กันและกัน ทำให้บางครั้งลืมไปว่าความสนุกชั่วครู่ชั่วยามของตนเป็นสิ่งที่ทำลายความเป็นธรรมชาติและ ความมั่งคั่งของสถานที่¹⁹

3. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการถือครองที่ดิน

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

การอธิบายถึงแนวคิดในการถือครองที่ดินมักจะถูกอ้างอิงอยู่กับลัทธิทางการเมืองและแนวความคิดในทางเศรษฐศาสตร์ โดยผ่านทาง การนำเสนอของนักคิด นักปรัชญาหลายท่าน ซึ่งต่างหยิบยกเอาคุณค่าในแง่มุมต่างๆ ขึ้นมาอธิบายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดของตน ทั้งนี้

¹⁹ ธนพรรณ สุนทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23

อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ข้อ คือ ข้อความคิดที่ให้ความสำคัญกับการถือครองของปัจเจกชน กับข้อความคิดที่ยึดเอาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง แต่ในปัจจุบันการที่จะมองในแง่มุมใดมุมหนึ่งเพียงด้านเดียว หรือการยึดติดอยู่กับประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว ย่อมไม่ใช่แนวความคิดที่ถูกต้อง แต่ต้องหาวิถีทางในการที่จะประสานประโยชน์ของทุกหน่วยในสังคมเข้าด้วยกันให้มากที่สุด เพื่อปิดช่องว่างและลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกัน

3.1.1 การถือครองที่ดินโดยรัฐ

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ ถึงขนาดมีการเปรียบเทียบว่าที่ดินเสมือนเป็นของขวัญตามธรรมชาติที่พระเจ้าได้ประทานให้กับมวลมนุษยชาติบนโลก ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้เสนอแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการถือครองที่ดินว่า ที่ดินเป็นทรัพย์สินของส่วนรวม เพราะที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งสร้างขึ้นมาได้ ถือว่าเป็นของมวลมนุษยชาติร่วมกันทุกคน ดังแนวคิดหรือความเห็นของบุคคลต่างๆ ดังต่อไปนี้²⁰

Cicero และ Seneca นักปราชญ์ร่วมสมัยของโรมัน กล่าวไว้ว่า เมื่อธรรมชาติให้ที่ดินแก่มวลมนุษย์แล้ว จึงไม่ควรถือว่าที่ดินเป็นสมบัติส่วนตัวของเอกชน ที่ดินจึงควรเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ใช้เพื่อบำบัดความต้องการของฝูงชนทั้งหมด

Saint Ambrose กล่าวไว้ว่า การเอาที่ดินมาเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเอกชนเสียทั้งหมดนั้น เป็นการขัดกับธรรมชาติ (Unnatural) เพราะที่ดินเป็นของมวลมนุษยชาติทุกคน

Saint Ambrose กล่าวไว้ว่า การเอาที่ดินมาเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเอกชนเสียทั้งหมดนั้น เป็นการขัดกับธรรมชาติ (Unnatural) เพราะที่ดินเป็นของมวลมนุษยชาติทุกคน

Sir Haimry Hain นักประวัติศาสตร์และนักมานุษยวิทยาชาวอังกฤษ กล่าวไว้ว่า เรามีเหตุผลที่สำคัญที่สุดที่ทำให้คิดว่า ทรัพย์สินนั้นแต่เดิมมาได้ตกเป็นของเอกชนคนใดคนหนึ่ง หรือมิได้แยกไว้เป็นของครอบครัวใดครอบครัวหนึ่ง แต่ตกเป็นของสังคมใหญ่ๆ ซึ่งมีประมุขปกครองอย่างทันสมัยเหมือนกับว่า เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันมากกว่าที่จะเป็นกรรมสิทธิ์แยกกัน

George Raymond Gexiger นักมานุษยวิทยา ชี้ให้เห็นว่า มีหลักการทั่วไปอยู่อันหนึ่งเป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักมานุษยวิทยาทั้งหลาย คือบุคคลทุกคนต้องการความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน แต่มีข้อแตกต่างกันระหว่างการเป็นเจ้าของที่ดินกับสังหาริมทรัพย์อื่นทั่วไปที่สำคัญที่สุดก็คือ เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์เด็ดขาดในตัวเอง แต่ที่ดินนั้นตามปกติแล้วเป็นเจ้าของไม่เด็ดขาด คือทุกคนมีกรรมสิทธิ์ร่วมกัน แต่การที่จะให้ที่ดินนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเด็ดขาดนับว่ามีน้อยเหลือเกิน

²⁰ ปรีชา พรหมเพชร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6

นอกจากนี้ นักปราชญ์สมัยโบราณอย่างเพลโต (Plato) ได้เสนอให้ทรัพย์สินสมบัติเป็นส่วนรวม โดยให้ทัศนะว่าทรัพย์สินมักเป็นสาเหตุแห่งการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างนักปกครอง นักปกครองจึงควรเป็นผู้ฝักคุณธรรม ความรู้ และปัญญามากกว่าทรัพย์สินและครอบครัว ดังนั้น นักปกครองจึงต้องเสียสละทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อคนในรัฐ โดยการล้มเลิกกรรมสิทธิ์ส่วนตัวทุกอย่าง ตั้งแต่ทรัพย์สินไปจนกระทั่งบุตรและภรรยา²¹

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดที่ว่า ที่ดินควรจะเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือของส่วนรวมนั้น มีการพิจารณาจากสภาพพื้นฐานของที่ดินว่าเป็นทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากการสร้างขึ้นของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น จึงต้องจัดสรรปันส่วนไปตามความเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติ เพื่อให้มนุษย์ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม เพราะหากมีการอนุญาตให้บุคคลสะสมทรัพย์สินเป็นจำนวนมากแล้ว จะนำไปสู่ความขัดแย้งและการแย่งชิงอำนาจของชนชั้นทางปกครอง ซึ่งรูปแบบหรือวิธีการในการจัดสรรปันส่วนที่ดินอาจกระทำด้วยการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน และการกระจายการถือครองที่ดิน

3.1.2 การถือครองที่ดินโดยเอกชน

การยอมรับต่อสิทธิในที่ดินของเอกชนเกิดขึ้นราวคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา จากอิทธิพลแนวความคิดเกี่ยวกับลัทธิปัจเจกชนนิยมและแนวความคิดในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งสนับสนุนเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ลัทธิประชาธิปไตย และระบบรัฐธรรมนูญนิยม โดยแนวคิดดังกล่าวได้กลับมามีอิทธิพลแทนที่แนวความคิดทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจที่มาจากทฤษฎีว่าด้วยอภิปไตยและจากลัทธิพหุชนนิยม ซึ่งต่างสนับสนุนพระราชอำนาจของกษัตริย์ ซึ่งจากอิทธิพลของแนวความคิดลัทธิปัจเจกชนนิยมได้ส่งผลกระทบต่อแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินผ่านทัศนะของนักปราชญ์หลายท่าน อาทิเช่น

อริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญากรีกโบราณให้ทัศนะเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยเสนอว่าต้องยอมรับในกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก่อให้เกิดคุณค่าทั้งทางภาคเศรษฐกิจและศีลธรรม กล่าวคือ ในแง่เศรษฐกิจจะกระตุ้นให้คนอยากทำงานเพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สินส่วนตัวให้มากขึ้นขณะเดียวกันการมีทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคล ทำให้แยกส่วนได้ส่วนเสียของคนในสังคมได้ชัดเจนกว่า และทำให้เกิดความขัดแย้งน้อยกว่าการให้ทรัพย์สินเป็นของส่วนรวม ส่วนในแง่ศีลธรรม ทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคลทำให้คนมีศักดิ์ศรี กล่าวคือ เมื่อมีทรัพย์สิน

²¹ พลศักดิ์ จิตรไกรศิริ. ความคิดทางการเมืองเบื้องต้น กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2529, หน้า 32-33

ส่วนตัวทำให้ไม่ต้องพึ่งพาคนอื่น เป็นตัวของตัวเอง และทรัพย์สินส่วนตัวสามารถแบ่งปันให้บุคคลอื่น เป็นสิ่งซึ่งแสดงออกถึงคุณธรรม ความเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ในสังคม²²

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้ว่า ประชาคมธรรมชาติของมนุษย์เราคือครอบครัว อันได้แก่ชายและภรรยาของเขา รวมทั้งบุตรหลานและทรัพย์สินของเขา หน่วยประชาคมนี้เป็นลำดับขั้นของการเจริญเติบโตของมนุษย์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและการดำรงชีวิตร่วมกัน ทรัพย์สินเป็นส่วนของการจัดระเบียบองค์การนี้เท่าๆ กับมนุษย์เหมือนกัน มันเป็นสิ่งจำเป็นขาดไม่ได้สำหรับชีวิตของครอบครัวและทำหน้าที่เชื่อมโยงครอบครัวเข้าไว้ด้วยกัน การครอบครองทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมชาติของครอบครัว ซึ่งจะต้องเป็นที่ยอมรับรู้และคุ้มครองของรัฐ

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษ ระบุว่า สิทธิธรรมชาติซึ่งคนมีอยู่และรัฐผูกพันที่จะต้องคุ้มครอง คือ “ชีวิต อิสระภาพ และทรัพย์สิน” ซึ่งเขาเรียกรวมๆ ว่า “ทรัพย์สินสมบัติ” โดยล็อก อรรถาธิบายว่า ก่อนอื่นจะต้องยอมรับว่า ทุกคนมีเสรี เขามีสิทธิในร่างกายของเขา และแรงงานของเขา เมื่อเขาใช้แรงงานกับสิ่งของต่างๆ ซึ่งธรรมชาติอำนวยให้มา สิ่งของเหล่านี้ย่อมกลายเป็นสมบัติส่วนตัวหนึ่งของตัวเอง นั่นคือกลายเป็นของส่วนตัวโดยผลจากแรงงานของเขานี้ เป็นทฤษฎีแรงงานของล็อกเกี่ยวกับกำเนิดของทรัพย์สินส่วนตัว ดังนั้น ทรัพย์สินส่วนตัวหรือสมบัติส่วนตัวจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติอย่างหนึ่ง

อดัม สมิท (Adam Smith) นักปรัชญาเศรษฐกรรมและนักเศรษฐศาสตร์การเมืองชาวสกอตแลนด์ งานเขียนที่ชื่อ “The Wealth of Nation” ทำให้มองเห็นทัศนะของสมิท ทั้งในแง่ความมั่งคั่งของรัฐและการให้เสรีภาพในการสะสมทรัพย์สินสมบัติแก่ปัจเจกชน สมิทเองยอมรับว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสถาบันที่จะต้องมีการคุ้มครอง และเขาเห็นว่ารัฐบาลมีขึ้นก็เพื่อปกป้องสถาบันทรัพย์สินส่วนบุคคล สมิทเห็นว่าการแข่งขันระหว่างปัจเจกชนย่อมนำไปสู่สวัสดิการของสังคม โดยส่วนรวมเขาจึงสนับสนุนให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการประกอบการทุกประเภทและสะสมทรัพย์สินสมบัติ

จากแนวความคิดของนักปราชญ์ทางการเมืองลัทธิปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมดังกล่าว ส่งผลให้มีการรับรองระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลของปัจเจกชนอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น โดยได้มีการกำหนดรับรองไว้ในกฎหมายภายในของหลายประเทศ เช่น ในการประกาศใช้

²² สมยศ เชื้อไทย. นิติปรัชญาเบื้องต้น กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2541, หน้า 81.

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1789 และคำประกาศปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสในการปฏิวัติใหญ่ ค.ศ.1789²³

กล่าวโดยสรุป การให้สิทธิแก่เอกชนในการถือครองที่ดินอยู่บนพื้นฐานของหลักคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ในการแสวงหาความมั่งคั่งและสะสมทรัพย์สินอันเป็นสิทธิตามธรรมชาติ โดยพิจารณาในแง่ที่ปัจเจกชนเป็นกลไกสำคัญในการที่จะนำพาสังคม การรับรองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของปัจเจกชนจะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมและเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันระหว่างปัจเจกชน ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเข้ามารับรองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลของปัจเจกชน

3.1.3 การจำกัดสิทธิในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน

การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินหรือการจำกัดเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สิน เป็นกลไกทางกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐสมัยใหม่ได้นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจและสร้างความสมดุลแห่งผลประโยชน์ในสังคม เนื่องจากตามหลักทั่วไปแล้ว สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลผู้เป็นเจ้าของย่อมมีสิทธิใช้สอย จำหน่าย จ่าย โอน ได้ซึ่งดอกผล และมีสิทธิติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ รวมทั้งมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวกับทรัพย์สินของตน โดยมีขอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁴ แต่เพราะทรัพยากรที่ดินซึ่งมีไว้เพื่อสนองต่อความต้องการของบุคคลและสังคมมีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมทำให้กลุ่มคนบางกลุ่มสามารถที่จะใช้ระบบการตลาดแบบเสรี หาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและเข้าครอบครองระบบเศรษฐกิจของประเทศเพียงกลุ่มเดียว ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาทำการแทรกแซงเพื่อไม่เกิดการผูกขาด²⁵

รัฐสมัยใหม่จึงมีบทบาทและภารกิจสำคัญในการเข้าแทรกแซงจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชากรส่วนใหญ่ ซึ่งจะทำให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม มิฉะนั้นหากปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเดินไปด้วยตัวของมันเองโดยที่รัฐไม่เข้าไปแทรกแซงดูแลแล้ว จะเกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจสังคมและประเทศชาติซึ่งยากที่

²³ เทียมทัน อุดหะสุวรรณ. “การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538, หน้า 20-21

²⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1336

²⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538, หน้า 64-65

จะแก้ไขได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์สุขของสังคมรัฐจึงต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือกับผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่เป็นภาระแก่สังคมต่อไป²⁶

แนวคิดเกี่ยวกับการที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในการมีและการใช้ทรัพย์สินของเอกชนมาจากลัทธิ “Collectivism” โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่มีรากฐานมาจากเหตุผล ดังต่อไปนี้

1) การที่บุคคลมีสิทธิในทรัพย์สิน เนื่องจากสังคมเป็นผู้ให้ รับรอง และคุ้มครองป้องกันสิทธิในทรัพย์สิน บังเอิญจึงต้องมีหน้าที่ในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างคุ้มค่า เพื่อเป็นการตอบแทนสังคม

2) รัฐมีหน้าที่ต้องสร้างความเสมอภาคในโอกาสให้แก่สมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยการจัดสรรและกระจายการใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ไปสู่สาธารณะชนอย่างเป็นธรรมที่สุด

3) ในรัฐสวัสดิการ รัฐเป็นฝ่ายให้สวัสดิการแก่เอกชน แต่เอกชนก็มีหน้าที่ที่จะต้องยอมลดสิทธิและเสรีภาพของตนลงบ้าง โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม²⁷

แนวคิดเรื่องการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้น ประเทศไทยเคยมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หมวด 3 การกำหนดสิทธิในที่ดิน มาตรา 34 ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินเพื่อพาณิชย์ กรรมไม่เกิน 5 ไร่ และที่ดินเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่²⁸ แต่บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ.2502 ทำให้การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินหรือจำกัดขนาดการถือครองของเอกชนสิ้นสุดลง ส่งผลให้เอกชนกลับมาถือครองที่ดินได้อย่างเสรีอีกครั้งหนึ่ง ส่วนการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการใช้ทรัพย์สิน จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ที่กำหนดให้ในกรณีที่ดินที่เจ้าของที่ดินมิได้ทำประโยชน์หรือประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามพันธะกรณีหรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมี

²⁶ จิระพร วชิราภกร. “การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต,มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549, หน้า 40

²⁷ เทียมทัน อุดมสุวรรณ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 124

²⁸ อนูวรรตน์ โหมคพริ้ง. เรื่องเดียวกัน, หน้า 158

อำนาจบังคับซื้อเอาจากเจ้าของที่ดินนั้น หากเจ้าของที่ดินไม่ยอมขายก็จะถูกเวนคืนเพื่อนำที่ดินมาทำการปฏิรูปต่อไป²⁹

กล่าวโดยสรุป แนวคิดในการจำกัดสิทธิในการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นกลไกทางกฎหมายในการเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้กลุ่มคนเพียงบางกลุ่มผูกขาดระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงของคนในสังคมและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจได้ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ที่จำเป็นจะต้องเข้าไปแทรกแซงการใช้ทรัพยากรที่ดินให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อสร้างความสมดุลในทางเศรษฐกิจและทรัพยากรของประเทศ

3.1.4 การกระจายการถือครองที่ดิน

การกระจายการถือครองที่ดินมาจากความเชื่อในเรื่องความเสมอภาคของมนุษย์ โดยที่รัฐจะต้องไม่สร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นจากการถือครองที่ดินของประชาชน จนเกิดช่องว่างหรือความเหลื่อมล้ำทางสังคมและนำไปสู่ความขัดแย้ง ฉะนั้น จึงต้องมีการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ โดยนำเอาที่ดินจากกลุ่มคนที่ถือครองอยู่เป็นจำนวนมากไปให้กับกลุ่มคนที่มีน้อยหรือไม่มีเลย เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งสอดคล้องกับอุดมการณ์ของรัฐสวัสดิการที่ต้องการให้ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ทางสังคมและเศรษฐกิจที่ดีและมีความเสมอภาคกัน

การจัดรัฐสวัสดิการตามลัทธิ “Collectivism” มีแนวคิดที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สินของเอกชน เนื่องจากสิทธิในทรัพย์สินเกิดขึ้นหรือมีอยู่ด้วยการดำรงอยู่ของสังคม จึงเกี่ยวพันกับความต้องการของสังคม ดังนั้น เมื่อสังคมมีความต้องการให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อความต้องการของสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคม บังคับเอกชนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องให้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อส่วนรวมเป็นการตอบแทนด้วย ทั้งนี้ รัฐจะต้องเข้าควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแก่ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ ในขณะที่ปัจเจกชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสวงหาและสะสมทรัพย์สิน แต่ขณะเดียวกันรัฐก็มีหน้าที่จะต้องสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมให้แก่สมาชิกและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยการกระจายการใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นธรรมที่สุด³⁰ แนวคิดในการกระจายการถือครองที่ดินปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 82(5) ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ด้วยการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

กล่าวโดยสรุป การกระจายการถือครองที่ดินเป็นกระจายทรัพยากรอันมีค่าของสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพอย่างเท่าเทียม

²⁹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518. มาตรา 29

³⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 62

ซึ่งมาจากหลักความเชื่อในเรื่องความเสมอภาคของมนุษย์ และการแบ่งปันส่วนประโยชน์และภาระทั้งหลายในทางเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติให้สมาชิกทุกคนของสังคมมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันตามหลักยุติธรรมทางสังคม จึงสอดคล้องกับรัฐสวัสดิการที่มีแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม

3.2 แนวคิดในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ป่า

3.2.1 แนวคิดในเรื่องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า

ที่ดินในพื้นที่ป่าในแง่ของการไม่/การจัดการ หมายถึงที่ดินที่มีป่าไม้และไม่มีการใช้ประโยชน์อื่นใด และในทางกฎหมาย หมายถึงที่ดินที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายให้เป็นที่ดินป่าไม้ โดยทั่วไปแล้วการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้มักแบ่งวัตถุประสงค์การใช้ออกเป็น 2 ประเภทหลัก

1) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการรักษาความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการเพื่อการศึกษา ค้นคว้า หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ ที่ดินประเภทนี้ถูกกำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สภาพสิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ป่าที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติ พื้นที่เหล่านี้ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า วนอุทยาน พื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ที่ควรสงวนไว้เพื่อความมั่นคงของประเทศ

2) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการเศรษฐกิจ ที่ดินประเภทนี้ถูกกำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ พื้นที่เหล่านี้มักได้แก่ ที่ดินป่าไม้ที่อยู่นอกเหนือการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์³¹

ทางด้านองค์การอาหารและยาแห่งสหประชาชาติ (FAO 1984) ได้จัดแบ่งการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการค้า โดยเน้นการตลาดเพื่อการส่งออกหรือการใช้ภายใน ประเทศ

2) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อชุมชนหรือสังคม โดยเน้นความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นเป็นเบื้องต้น การใช้ที่ดินประเภทนี้มักใช้เพื่อเป็นแหล่งไม้เชื้อเพลิงตามปกติวิสัยของชุมชนหรือเพื่อการล่าสัตว์เพื่อขาย

3) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อสิ่งแวดล้อมหรือการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศธรรมชาติหรือการฟื้นฟูที่ดินที่ถูกปรับสภาพ นอกจากนี้จุดมุ่งหมายยังอาจรวมถึงการจัดการลุ่มน้ำ การอนุรักษ์พันธุ์พืช เป็นต้น

³¹ ฉลาดชาย รมิตานนท์. 2534. "ป่าชุมชนความหมายของป่าและชุมชน", สารคดี 7 สิงหาคม 2534

4) การใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการนันทนาการ เป็นการเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม โดยการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกทางนันทนาการและการหารายได้จากการท่องเที่ยว

นอกจากการแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้แล้ว Lundgren (1981) ยังได้แบ่งที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ตามประเภทของป่าไม้ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ 1) ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าธรรมชาติ (Natural Forest) หรือป่าปิด (Closed Forest) 2) ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าปลูก (A forestation) ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้นี้ ก่อนที่จะนำมาใช้ประโยชน์ใดๆ ควรที่จะต้องทำการประเมินค่าของที่ดิน (Land Evaluation) ก่อนเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้นั้นๆ เหมาะแก่การทำประโยชน์ในด้านใด และทำการจัดแบ่งประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่นั้นๆ ต่อไป และโดยยังจะต้องพิจารณาถึงลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของพื้นที่บริเวณนั้นๆ ด้วย³²

เมื่อมีการแบ่งประเภทของการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ก็ควรที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นให้เหมาะสมกับประเภทที่ได้จัดแบ่งไว้เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนยาวนานในพื้นที่นั้นๆ แต่เนื่องจากในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในป่าเขตร้อนมีการพัฒนาทรัพยากรมากมาย โดยไม่มีการประสานงานกันเท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2528) ประกอบกับมีความขัดแย้งกันระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนา ก่อให้เกิดมีการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ผิดประเภทอยู่เสมอ ยกตัวอย่าง เช่น การตัดถนนเพื่อความมั่นคงผ่านเขตอนุรักษ์ การวางแผนการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และการให้สัมปทานการทำเหมืองแร่ในเขตป่าอนุรักษ์ของกระทรวงอุตสาหกรรม³³ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การใช้ที่ดินในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ต้องเกี่ยวข้องกับสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเสมอ แต่ในปัจจุบันการใช้ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเกือบทุกแห่งมีการใช้ที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่และมีการใช้ทรัพยากรในพื้นที่มากเกินไป อันส่งผลให้ที่ดินที่มีป่าไม้ลดน้อยลงไปทุกทีและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งระบบอีกด้วย ดังนั้น การกำหนดนโยบายที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ควรมีพื้นฐานอยู่บนวัตถุประสงค์หลัก อันจะทำให้มีภาพที่ชัดเจนของการ

³² เถลิ้มชัย สร้อยนาค. “พฤติกรรมกรรมการบุกเบิกที่ดินในเขตป่าสงวนและสวนป่าของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหวด อำเภอจาง จังหวัดลำปาง. (รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2550, หน้า 11

³³ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2534, หน้า 12

พัฒนาและการบริหาร ยิ่งไปกว่านั้น การแก้ปัญหาที่แน่นอนอาจจะนำมาซึ่งการสร้างนโยบายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม การอนุรักษ์ และความมั่นคง

3.2.2 แนวคิดแยกคนออกจากป่า

เป็นแนวคิดพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐใช้ในการกำหนดกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ การกำหนดเขตป่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่และการกำหนดมาตรการดำเนินการป้องกันรักษาและจัดการป่า ทำให้ราษฎรที่อาศัยกันอยู่เป็นชุมชนในเขตป่ากลายเป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมาย โดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ที่เหมาะสม และราษฎรเหล่านั้นจึงไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลปกป้องคุ้มครองและใช้ประโยชน์ป่าอย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้³⁴ ประเด็นนี้ เจริญ คัมภีรภาพ³⁵ ได้ให้ความเห็นไว้ว่าแนวคิดกระแสหลักของกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ที่ออกมาในระยะหลังนี้ มีลักษณะแยกส่วนชุมชนออกจากที่ดินและป่าไม้ ด้วยกระแสความคิดหลัก คือ

- 1) ราษฎร คือ ผู้บุกรุกป่า และเป็นตัวการสำคัญในการทำลายป่าไม้
- 2) การจะรักษาป่าไม้ได้ก็ด้วยการนำคนเข้าไปทำประโยชน์ในป่าสงวนออกมา โดยมาตรการต่างๆ ทั้งทางกฎหมายและทางปกครอง
- 3) ปฏิเสธบทบาทของราษฎรในการรักษาป่าไม้ สร้างระบบศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง และเสริมทักษะการป้องกันรักษาป่าโดยจัดสรรเจ้าหน้าที่คอยควบคุมปราบปราม

3.2.3 แนวคิดการจัดการป่า

บทบัญญัติต่างๆ ในกฎหมายหลักด้านป่าไม้ มุ่งจัดการป่าเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยภาคเอกชนเป็นหลัก ทั้งการเช่าที่ดินป่าไม้เพื่อทำการเกษตรเชิงเดี่ยวขนาดใหญ่ ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว หรือการเพาะเลี้ยงสัตว์ป่า การค้าสัตว์ป่าเชิงพาณิชย์ ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่มากในการใช้ดุลพินิจในการอนุญาต และที่ผ่านมามีอนุญาตไปแล้วก็สร้างปัญหาขึ้นมากมาย เช่น ทำลายป่าสร้างรีสอร์ทแล้วก็ได้รับอนุญาตให้เช่าที่ดินทำธุรกิจรีสอร์ทต่อได้ หรือเพาะเลี้ยงสัตว์ป่าและก็มีกรรมกรซื้อขายสัตว์ป่าจากในป่าโดยไม่สามารถควบคุมได้ จนสัตว์ป่าหลายชนิดแทบจะสูญพันธุ์ไป แต่ไม่มีแม้แต่มาตราเดียวที่ให้โอกาสราษฎรที่ยากจนหรือเกษตรกรรายย่อยได้ใช้สิทธิอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าได้ และแม้จะมีโครงการจัดที่ดินป่าไม้

³⁴ เพิ่มศักดิ์ มกรากิรมย์, จักรพงษ์ ชนวรพงศ์, บารมี ชัยรัตน์. “โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า. (รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ. สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, 2553, หน้า 5-63

³⁵ วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2546)/ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หรือนำที่ดินป่าไม้มามอบให้ ส.ป.ก. ทำการปฏิรูปที่ดิน แต่สุดท้ายก็ไม่อาจช่วยให้ราษฎรในเขตป่าได้อยู่อาศัยทำกินได้อย่างถาวรยั่งยืน รับรองสิทธิหรือให้สิทธิราษฎรและชุมชนได้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าตามจารีตประเพณีและวัฒนธรรมการอยู่กับป่าที่มีอยู่เดิมของเขาและก็พิสูจน์แล้วว่าทำให้ป่าอยู่ได้ ชุมชนอยู่ได้ได้ดำเนินการต่อไป³⁶

3.2.4 แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน

ผลจากแนวคิดแยกคนออกจากป่าและแนวคิดการจัดการป่า ทำให้การรับรู้และเคารพสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่า รวมทั้งการจัดการน้ำระบบเหมืองฝาย ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรบนฐานความรู้ภูมิปัญญาของชุมชนบิดเบือนไปจากความเป็นจริง ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่หน่วยงานป่าไม้ในเขตพื้นที่โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินป่าไม้และหน่วยงานส่งเสริมป่าชุมชนก็มีความเข้าใจในองค์ความรู้และภูมิปัญญาในการจัดการป่าของชุมชน เอกสารของสำนักงานป่าชุมชน กรมป่าไม้ จำนวนมากก็ยืนยันข้อมูลเหล่านี้ แต่เนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับ ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมการบริหารจัดการป่าแต่เพียงฝ่ายเดียว กฎหมายป่าไม้เกิดขึ้นมานานก่อนแนวความคิดสิทธิชุมชนจะเป็นยอมรับและเขียนไว้ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญจึงไม่ได้รองรับสิทธิชุมชนทำให้สิทธิชุมชนในแคว้นป่าไม้จึงถูกให้ความสำคัญเป็นเพียงแนวความคิดเท่านั้น ทรายใดที่ใช้สิทธิของชุมชนไม่กระทบกฎหมายป่าไม้หลายๆ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น แต่เมื่อต้องกระทบกับอำนาจตามกฎหมาย เช่น การทำไร่หมุนเวียน การตัดไม้ในป่าไปใช้สอย หรือการล่าสัตว์เพื่อเป็นอาหาร ซึ่งทวนกระแสการอนุรักษ์ป่าแบบตะวันตกหรือกระทบกับนโยบายของรัฐ ชุมชนก็จะถูกกระทำโดยวิธีจำกัดการใช้สิทธิ เช่น ถูกจำกัดไร่ ไม้ให้ใช้ระบบหมุนเวียนพื้นที่เผาปลูก หรือห้ามเผาเศษไม้ปลายไม้เพื่อเตรียมพื้นที่ทำไร่ และยิ่งในช่วงกระแสสิ่งแวดล้อมและกระแสโลกรื้อถอน และรัฐมีนโยบายปลูกฟื้นฟูป่าโครงการขนาดใหญ่ทั้งของรัฐและภาคเอกชน ชุมชนก็มักจะได้รับผลกระทบสูญเสียที่ทำกินจากโครงการปลูกป่าทั้งหลาย³⁷

3.2.5 แนวคิดพื้นที่กันชน (Buffer Zone)

1) ความหมายของพื้นที่กันชน

พื้นที่โดยรอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่พุดถึงกันอยู่ในปัจจุบันมี 2 ประเภท ได้แก่ “พื้นที่กันชน” และ “แนวกันชน” ซึ่งคำสองคำนี้มักสร้างความสับสนให้กับผู้เกี่ยวข้องถึงขอบเขตและวัตถุประสงค์ในการกำหนดขึ้นตลอดจนการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ

³⁶ เพิ่มศักดิ์ มกรากิรมย์, จักรพงษ์ ธนวรพงศ์, บารมี ชัยรัตน์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-63

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-64 – 5-65

“พื้นที่กันชน” (Buffer Zone) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง หมายถึง พื้นที่โดยรอบหรือติดกับพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งอาจเป็นชุมชน หรือเป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในท้องถิ่นที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยพื้นที่นี้ให้ความหมายครอบคลุมถึง “แนวกันชน” ซึ่งจะกำหนดขึ้นหรือไม่อาจจะขึ้นอยู่กับบริบทของท้องถิ่น ส่วนขอบเขตพื้นที่ที่จะขึ้นอยู่กับข้อตกลงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Stakeholders) โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น

“แนวกันชน” (Buffer Stripe) คือ พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแถบกันระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ที่อยู่ติดกัน โดยรอบพื้นที่อนุรักษ์หรือเป็นแนวกันสุดท้ายก่อนที่จะเข้าถึงเขตอนุรักษ์ ซึ่งอาจมีข้อจำกัดบางประการในการใช้ทรัพยากรและไม่ให้มีการตั้งชุมชนตลอดจนกิจกรรมใดๆ ที่จะเกิดผลกระทบเชิงลบต่อพื้นที่อนุรักษ์ แนวกันชนจึงเหมือนรั้วรอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ที่อาจเป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจหรือปลูกสวนป่า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลง หรือการต่อรองระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ³⁸

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่า “พื้นที่กันชน” เป็นรูปแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่รูปแบบหนึ่ง ในขณะที่การจัดทำ “แนวกันชน” เป็นแนวทางหนึ่งสำหรับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่กันชนและพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งแนวกันชนที่กำหนดขึ้นนี้อาจกำหนดให้มีการปลูกป่า การจัดการป่าชุมชน โดยมีการอนุรักษ์ป่าชั้นสองที่มีอยู่แล้วไปพร้อมกับการฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมในพื้นที่ดังกล่าว เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแนวป่ากันชนชั้นสุดท้ายก่อนเข้าสู่เขตอนุรักษ์ เพื่อลดแรงกดดันจากภายนอกที่มีต่อพื้นที่ป่าอนุรักษ์

วิวัฒนาการและภูมิหลังของการจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทยมีการดำเนินงานมาไม่น้อยกว่า 40 ปี เริ่มตั้งแต่การที่รัฐตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เพื่อประกาศจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ในรูปแบบของอุทยานแห่งชาติหลายแห่งทั่วประเทศ ซึ่งพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ เหล่านี้บางส่วนมีราษฎรตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนแล้ว ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 คำว่า “ป่าสงวนแห่งชาติ” นั้นหมายถึง ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ในสภาพความเป็นจริงมีพื้นที่ไม่น้อยที่ราษฎรได้เข้าไปบุกเบิกเป็นพื้นที่ทำกินก่อนที่จะทางราชการจะประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็มิได้ประกาศพร้อมกันทั่วทั้งประเทศ แต่ทยอยประกาศเมื่อกรมป่าไม้มีความพร้อม อย่างไรก็ตาม ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่อนุรักษ์และที่อยู่โดยรอบพื้นที่

³⁸ วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, อาทิตยา ทองพรหม และ นันทนา อภิวัฒน์ธนกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง “การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย Buffer Zone Management in Thailand” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2550, หน้า 4-5

อนุรักษ์มีความสัมพันธ์ในด้านการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างใกล้ชิด ทั้งในด้านการเก็บหาของป่า สมุนไพร พืชอาหารป่าท้องถิ่น แม้กระทั่งนำมาใช้ประโยชน์ในครัวเรือน เพียงแต่การบริหารจัดการพื้นที่เขตกันชนยังไม่เป็นรูปแบบที่ชัดเจน ส่วนใหญ่การบริหารจัดการในแต่ละพื้นที่³⁹ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการวางแผนจัดการเพื่ออนาคต โดยเฉพาะเรื่องการจัดการเขตกันชนไม่ได้รับการตอบสนองให้เป็นไปนโยบายระดับชาติ และหลายพื้นที่ยังไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ของพื้นที่กันชนได้ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในแต่ละพื้นที่ หากยึดกระบวนการในการบริหารจัดการตามโครงการต่างๆ ที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว ก็ย่อมทำให้การดำเนินงานได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น

2) ขอบเขตของพื้นที่กันชน⁴⁰

สำหรับการกำหนดเขตลักษณะกันชนนั้น ควรพิจารณาถึง ปัจจัยทางด้านความต้องการที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ความต้องการพื้นที่กันชนเพื่อควบคุมระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ความเหมาะสมของพืชพันธุ์ที่จะนำมาปลูก รวมทั้งความต้องการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น⁴¹ นอกจากนี้ การกำหนดเขตกันชนในแต่ละพื้นที่ต้องดำเนินการเป็นกรณีๆ ไป ไม่สามารถกำหนดรูปแบบและกิจกรรมที่เป็นมาตรฐานได้ในทุกพื้นที่ การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการพื้นที่เขตกันชนเป็นเรื่องกิจกรรมที่เป็นมาตรฐานได้ในทุกพื้นที่ การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการพื้นที่เขตกันชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน หากไม่ได้รับการยอมรับของราษฎรในพื้นที่แล้ว ย่อมเป็นการยากลำบากที่จะให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่⁴² ในขณะที่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้มีความสำคัญยิ่ง รวมถึงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ดังนั้น อาจจะต้องมีการกำหนดพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่อ่อนไหวต่อปัญหาดังกล่าว เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับ

³⁹ ปราณี ศรีตระกูล, “แนวทางการจัดการพื้นที่แนวกันชน อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ : กรณีศึกษาบ้านคลองปลากั้งและบ้านสันกำแพง ตำบลวังหมี อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา”. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2550, หน้า 9-10

⁴⁰ วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, อาทิตยา ทองพรหม และนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล. เรื่องเดียวกัน. หน้า 7.

⁴¹ มณฑล จำเริญพุกฤษ. “พื้นที่กันชนเขตกันชน : แนวคิดและข้อพิจารณา.” ในการฝึกอบรมหลักสูตรการเป็นวิทยากรด้านการจัดการพื้นที่อนุรักษ์เรื่อง “การบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ”. จัดโดยกองฝึกอบรม กรมป่าไม้ กรุงเทพมหานคร. 2539

⁴² วัฒนา แก้วกำเนิด และทิพวรรณ ฉัตรชัยวัฒนา. “เขตกันชนกับการคุ้มครองทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์”. รายงานการประชุมเรื่อง “การจัดการเขตกันชนในประเทศไทย”. 2530

ผลกระทบมากที่สุด ได้แลกเปลี่ยนความคิดเป็น ร่วมเรียนรู้ พิจารณาเหตุความจำเป็นในการกำหนดพื้นที่กันชน สำหรับเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่กันชนอาจจะขึ้นอยู่กับบริบทในแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะความอ่อนไหวด้านทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่

4. ประวัติการถือครองที่ดิน

4.1 ประวัติการถือครองที่ดินในต่างประเทศ

การถือครองที่ดินในต่างประเทศ จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศตะวันตก ประกอบด้วย ยุคกรีกโบราณ ยุคจักรวรรดิโรมัน การถือครองที่ดินในยุโรป และกลุ่มประเทศตะวันออก ประกอบด้วย ประเทศจีน อินเดีย และญี่ปุ่น เพื่อให้เห็นถึงการพัฒนาการของระบบการจัดการที่ดิน และแนวทางการต่อสู้หรือความพยายามเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการถือครองที่ดิน

4.1.1 กลุ่มประเทศตะวันตก

1) ประเทศกรีก ในยุคกรีกโบราณ มีการปกครองแบบนครรัฐ (Polis) โดยแบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็น 2 แบบ คือ แบบ Athens และ Sparta

(1) Athens มีการแบ่งประเภทของพลเมืองออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ พลเมืองที่เป็นชาวกรีกดั้งเดิม (Citizens) พลเมืองที่เป็นคนต่างด้าวหรือพวกอพยพ (Metic) และพลเมืองที่มีฐานะเป็นทาส (Slaves) การปกครองแบบ Athens นั้น ที่ดินจะถูกสงวนไว้ให้แก่พลเมืองที่เป็นชาวกรีกดั้งเดิม (Citizens) เท่านั้น ส่วนพลเมืองที่เป็นคนต่างด้าวหรือพวกอพยพ (Metic) และพลเมืองที่มีฐานะเป็นทาส (Slaves) ไม่มีสิทธิได้รับการจัดแบ่งที่ดิน ด้วยเหตุนี้การเพาะปลูกองในที่ดินจึงเป็นของพลเมืองที่เป็นชาวกรีกดั้งเดิม และสืบทอดต่อเนื่องกันมา โดยมีการตรากฎหมายกำหนดว่า เมื่อบิดาถึงแก่กรรมให้แบ่งที่ดินให้แก่บุตรชายของผู้ตายทุกคน⁴³

(2) Sparta มีการแบ่งประเภทของพลเมืองออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ พลเมืองที่เป็นพวก Spartan พลเมืองที่ไม่ใช่เป็นพวก Spartan หรือเรียกว่าพวก Peroeci และพลเมืองที่มีฐานะเป็นทาส (Helots) การปกครองแบบ Spartan นั้น ที่ดินถูกสงวนไว้ให้แก่พลเมืองที่เป็น Spartan เท่านั้น⁴⁴ ส่วนพลเมืองที่ไม่ใช่เป็นพวก Spartan และพลเมืองที่มีฐานะเป็นทาส จะไม่ได้รับสิทธิให้

⁴³ นีออน สนิทวงศ์. บันทึกประกอบคำบรรยายวิชาอารยธรรมตะวันตก ภาค 2 กรีก กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510, หน้า 33

⁴⁴ นีออน สนิทวงศ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

ถือครองที่ดิน ดังนั้น รูปแบบการถือครองที่ดินของการปกครองแบบ Spartan และ Athens จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน

2) ยุคจักรวรรดิโรมัน มีการจัดแบ่งประเภทของพลเมืองออกเป็น 2 ชั้น คือ พวกชนชั้นขุนนางเก่า เรียกว่า Patricians และพวกชนชั้นสามัญชนทั่วไป เรียกว่า Plebeians การถือครองที่ดินในยุคสมัยนี้มีการสงวนไว้ให้แก่บุคคลที่มาจากชนชั้นขุนนางเก่าหรือพวก Patricians เท่านั้น ส่วนพลเมืองที่เป็นชนชั้นสามัญชนทั่วไปหรือพวก Plebeians นั้น จะไม่ได้รับสิทธิให้ถือครองที่ดิน โดยรูปแบบการถือครองที่ดิน ในยุคเริ่มแรกของจักรวรรดิโรมันคล้ายคลึงกับการถือครองที่ดินในสมัยกรีกโบราณ เนื่องจากถือเอาฐานะทางสังคมของพลเมืองหรือชนชั้นทางสังคมมาเป็นตัวชี้วัด เพียงแต่แตกต่างกันตรงที่สมัยกรีกโบราณให้สิทธิแก่พลเมืองของตนโดยตรง แต่ในยุคสมัยโรมันให้สิทธิแก่พลเมืองที่มีฐานะเป็นขุนนางเก่าเท่านั้น ทั้งนี้ พลเมืองที่เป็นชนชั้นสามัญชนทั่วไปต้องต่อสู้มาเป็นระยะเวลาหลายร้อยปี จนกระทั่งประมาณ 337 ปี ก่อนคริสตกาล จึงมีสิทธิในที่ดินเท่าเทียมกับขุนนางเก่า⁴⁵

ในยุคจักรวรรดิโรมันประมาณ 450 ปี ก่อนคริสตกาลมีเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลต่อระบบกฎหมายต่อระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกล่าวคือ การรวบรวมและจัดตั้งกฎหมาย 12 โต๊ะขึ้น อันเป็นแม่บทของกฎหมายแพ่งที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โต๊ะที่ 5, 6 และ 7 ซึ่งว่าด้วยเรื่องมรดกและทรัพย์สินนั้นมีการระบุถึงสิทธิในการถือครองที่ดิน โดยให้ถือว่าผู้ที่ครอบครองที่ดินเกินกว่า 2 ปี เป็นเจ้าของที่ดินที่ครอบครอง ต่อมาประมาณ ค.ศ.530 มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินขึ้น โดยตรงเรียกว่า Justinian Code⁴⁶ ซึ่งบทบัญญัติที่สำคัญ คือการกำหนดให้

3) การถือครองที่ดินในยุโรป ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 8 ภายหลังจากที่จักรวรรดิโรมันเสื่อมถอยลง ชาติต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปเริ่มรวมกลุ่มกันขึ้น และเป็นจุดเริ่มต้นของระบบ Feudalism ซึ่งในสมัย Charles Martel พวก Saracen ได้รุกรานชนชาติในยุโรปเพื่อเผยแพร่ศาสนาอิสลาม ทำให้ประมุขของแต่ละชาติมีความจำเป็นต้องสะสมกำลังทหารเพื่อต่อกรกับพวก Saracen ดังนั้นจึงต้องเอาที่ดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินของวัด ไปแจกจ่ายให้แก่ขุนนาง เพื่อแลกเปลี่ยนกับการจัดกำลังทหารให้เป็นการตอบแทน จากนั้นพวกขุนนางก็นำที่ดินที่ได้รับไปแจกจ่ายต่อด้วยเงื่อนไขอย่างเดียวกันเป็นทอดๆ ทำให้ขุนนางที่ได้รับการแบ่งที่ดินมีอำนาจปกครองเหนือบุคคลที่อยู่ในที่ดินของตน และเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรง ทำให้ประมุขของรัฐเป็น

⁴⁵ เจริญ ไชยชนะ. ประวัติศาสตร์สากลสมัยโบราณ กรุงเทพมหานคร: คลังวิทยา, 2508, หน้า 495

⁴⁶ อุกฤษ มงคลนาวิน. ประวัติศาสตร์กฎหมายต่างประเทศ (สากล) กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2514, หน้า 5

เพียงเจ้าของที่ดินในนามเท่านั้น ส่วนเจ้าของที่ดินที่ถือครองต่อจากขุนนาง หรือเจ้าของที่ดินรายย่อยเป็นเพียง “ผู้ถือครองที่ดิน” มิได้เป็นเจ้าของที่แท้จริง ซึ่งระบบการถือครองที่ดินที่ขุนนางเจ้าของที่ดินเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียว เรียกว่าระบบ “Land Lord”

ครั้นถึงคริสต์ศตวรรษที่ 19 เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในระบบสังคมของยุโรป มีการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองและระบบเศรษฐกิจ ส่งผลให้การถือครองที่ดินที่ขุนนางเจ้าของที่ดินเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียวหรือระบบ “Land Lord” เสื่อมสลายลง และนำไปสู่การยกเลิกกฎหมายที่สงวนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ให้เฉพาะอภิสิทธิ์ชนบางประเภทแล้วนำระบบกฎหมายของโรมันที่ยอมรับให้เอกชนทุกคนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อย่างเท่าเทียมกันมาใช้แทน เช่น กฎหมายของฝรั่งเศส อิตาลี สเปน เนเธอร์แลนด์ และเยอรมัน เป็นต้น ซึ่งมีอิทธิพลต่อกฎหมายของไทยในเวลาต่อมา⁴⁷

จะเห็นได้ว่า กลุ่มประเทศตะวันตก มีการพัฒนารูปแบบในการถือครองที่ดินอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและรูปแบบของการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัย นับตั้งแต่สมัยกรีกโบราณจนถึงยุคจักรวรรดิโรมัน และพัฒนามาเป็นประเทศต่างๆ ที่อยู่รวมกันในทวีปยุโรป

4.1.2 กลุ่มประเทศตะวันออก

กลุ่มประเทศตะวันออก คือ กลุ่มประเทศที่อยู่ในภาคพื้นเอเชีย ซึ่งประกอบขึ้นจากผู้คนที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม มีประชากรจำนวนมากอาศัยอยู่ เนื่องจากพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ น้ำมัน และแร่ธาตุ ซึ่งประเทศที่มีความเจริญทางด้านวัฒนธรรมและมีความสำคัญต่อประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้มาอย่างยาวนาน ได้แก่ ประเทศจีน อินเดีย และญี่ปุ่น

1) ประเทศจีน ในสมัยราชวงศ์จิว (Chou) จีนมีรูปแบบการถือครองที่ดินที่เรียกว่า ระบบชิงเทียน (Well Field System)⁴⁸ โดยฝ่ายจักรพรรดิจะมอบที่ดินให้แก่ขุนนางเพื่อนำไปจัดสรรให้ราษฎรแบ่งกลุ่มกันทำประโยชน์ จนมาถึงประมาณ 221-206 ปีก่อนคริสต์ศักราช ตรงกับสมัยราชวงศ์จิ้น (Chin) บรรดาที่ดินส่วนใหญ่จะตกอยู่ในความครอบครองของพวกขุนนางเพียงบางกลุ่ม จนกระทั่งช่วงระหว่างประมาณ 206 ปีก่อนคริสต์ศักราช ถึง ค.ศ.200 วางมาง (Wang Mang) ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน ด้วยการยึดที่ดินทั้งหมดคืนจากเหล่าบรรดาขุน

⁴⁷ ว่าที่ ร.ต.วรงค์ ศรีฟานิช. “การบริหารงานที่ดินอำเภอ,” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516, หน้า 9

⁴⁸ เพชร สุมิตร, อารยธรรมตะวันออก ตอน 2 อารยธรรมจีน เกาหลีและญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509, หน้า 29-95

นางและผู้ที่มีฐานะร่ำรวยให้ตกเป็นของรัฐ จากนั้นทำการจัดแบ่งที่ดินดังกล่าวออกเป็นส่วนเท่าๆ กัน ก่อนที่จะจัดสรรให้แก่ราษฎรต่อไป ซึ่งกรณีดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงระหว่างรัฐกับเหล่าบรรดาขุนนาง และเจ้าของที่ดินรายใหญ่ โดยในท้ายที่สุดรัฐต้องเป็นฝ่ายที่ยอมแพ้

หลังจากนั้นประมาณ ค.ศ. 589-907 ซึ่งตรงกับสมัยราชวงศ์ ถึงมีการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง โดยการรวบรวมที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้วทำการออกเป็นส่วนๆ เพื่อมอบให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ครอบครัวยุคละไม่เกิน 18 ไร่ โดยมีเงื่อนไขว่าหากผู้ที่ได้รับมอบที่ดินตายลงจะต้องคืนที่ดินให้แก่รัฐ ซึ่งเรียกว่าระบบซุนเทียน (Equal Field System) ต่อมาในระบบนี้ได้เสื่อมสลายลงอีก ทำให้ที่ดินกลับไปเป็นของเหล่าบรรดาขุนนางตามเดิม จนกระทั่งประเทศจีนได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวราษฎรไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ดังนั้นที่ดินทั้งหมดจึงตกเป็นของรัฐ

2) ประเทศอินเดีย ตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ปรากฏว่า ในสมัยก่อนพุทธกาล อินเดียให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎร ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 17 อินเดียตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ และมีการจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินขึ้นใหม่ โดยให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพียงบางส่วน และอีกส่วนหนึ่งอังกฤษจะยึดเอาไว้แล้วให้ราษฎรเข้าทำกิน โดยมีคนคอยควบคุมและเก็บภาษีที่ดินให้รัฐบาล ต่อมาเมื่ออินเดียได้รับเอกราชคืนจากอังกฤษจึงมีการปฏิรูปที่ดินโดยการเวนคืนที่ดินจากเอกชนแล้วแบ่งให้ชาวไร่ ชาวนา เข้าทำมาหากิน⁴⁹

3) ประเทศญี่ปุ่น ในช่วงก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 7 ระบบการถือครองที่ดินของญี่ปุ่น ส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของเอกชนส่วนน้อย⁵⁰ ต่อมาญี่ปุ่นจึงได้นำระบบซุนเทียนของจีนมาใช้ โดยการเวนคืนที่ดินส่วนตัวของเอกชนให้กลับมาเป็นที่ดินของรัฐ จากนั้นจึงนำไปแจกจ่ายให้แก่ชาวนา แต่เมื่อถึงคริสต์ศตวรรษที่ 12 ระบบซุนเทียนในญี่ปุ่นก็เสื่อมลง ทำให้ที่ดินกลับไปเป็นของเหล่าบรรดา ขุนนาง และสกุลสำคัญอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งใน ค.ศ.1867 ญี่ปุ่นจึงได้เริ่มปฏิรูปกฎหมายตามแนวทางของประเทศในยุโรป ทำให้ราษฎรได้รับสิทธิให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และเมื่อถึง ค.ศ.1945 ก็ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง โดยการนำเอาที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาจัดสรรให้แก่ราษฎรเข้าทำประโยชน์

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการถือครองที่ดินของกลุ่มประเทศตะวันตกและตะวันออกนั้น มีรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เดิมที่ดินไม่ได้เป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎร

⁴⁹ ร. แลงกานต์. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528). หน้า 5. อ้างถึงใน ปรีชา พรหมเพชร. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541, หน้า 55

⁵⁰ เพชร สุมิตร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 283

โดยทั่วไป ราษฎรเป็นเพียงผู้ทำกินในที่ดินในนามของชนเหล่านั้น หากได้มีกรรมสิทธิ์อย่างแท้จริงไม่ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วที่ดินมักตกไปอยู่ในความครอบครองของเหล่าบรรดาขุนนางหรือผู้ที่มีฐานะร่ำรวย ถึงแม้ในบางช่วงเวลา รัชพยายามที่จะยึดหรือเวนคืนให้กลับมาเป็นของรัฐเพื่อจะนำไปจัดสรรให้กับราษฎรทั่วไปก็ตาม แต่ในท้ายที่สุดแล้วที่ดินก็กลับไปอยู่ในมือของกลุ่มคนดังกล่าวอีกครั้ง ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ ผู้ปกครองแต่ละประเทศจึงมีแนวโน้มกระจายสิทธิให้ราษฎรถือกรรมสิทธิ์มากขึ้น ทั้งการกำหนดไว้ในระบบของกฎหมายทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลของกฎหมายโรมัน อันได้แก่ กฎหมาย 12 โต๊ะ และโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน ส่วนความแตกต่างระหว่างรูปแบบการถือครองของทั้งสองกลุ่มนั้น ในกลุ่มประเทศตะวันตกไม่มี การนำเอาชนชั้นหรือฐานะของพลเมืองมาเป็นตัวกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเหมือนอย่างยุคเริ่มต้นของกลุ่มประเทศตะวันตก แต่พบว่ารูปแบบการถือครองที่ดินให้สิทธิเฉพาะพลเมืองของตนเท่านั้นถือครองได้ ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของประเทศในกลุ่มตะวันตกด้วย เช่น ประมวลกฎหมายที่ดินของไทย เป็นต้น

4.2 ประวัติการถือครองที่ดินในประเทศไทย

รูปแบบการถือครองที่ดินในประเทศไทย มีหลักฐานปรากฏอยู่ในที่ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักศิลาจารึกและตัวบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนมาถึงปัจจุบัน ซึ่งรูปแบบการถือครองที่ดินได้แตกต่างกันไปตามยุคสมัย โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็น รวมถึงการเข้ามามีบทบาทสำคัญในทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศชาติตะวันตกด้วย จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญให้ประเทศไทยต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ ทุกๆ ด้าน รวมถึงการถือครองที่ดินด้วย

4.2.1 สมัยกรุงสุโขทัย

ในสมัยกรุงสุโขทัย เนื่องจากเป็นระยะแรกที่ตั้งตัวเป็นอิสระจากขอม มีพลเมืองไม่มากนักเมื่อเทียบกับอาณาจักรอังกว้างขวาง โดยในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช อาณาเขตสุโขทัยขยายไปทางทิศตะวันออกถึงนครเวียงจันทน์ ทางทิศตะวันตกถึงหงสาวดี และทางทิศใต้ถึงแหลมมาลายู เนื่องจากพลเมืองมีน้อยพื้นที่มีมาก ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองยังไม่มี ความสลับซับซ้อนทำให้ระบบการเมืองสมัยนั้นดำเนินไปในลักษณะ “บิดาปกครองบุตร (Paternalism)” คือ ถือตนเป็นพ่อของราษฎร ซึ่งบิดาย่อมมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองป้องกันภัยและส่งเสริมความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่บุตร และบุตรย่อมต้องมีหน้าที่ให้ความเคารพนับถือต่อบิดา ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้แบ่งองค์การบริหารออกเป็นส่วนสัด ราษฎรได้รับความคุ้มครองในด้านความเป็นอยู่ ความรัก ความอารี และความยุติธรรมทั่วหน้ากัน

ลักษณะการจัดระบบที่ดินในสมัยสุโขทัย นับแต่ขุนศรีอินทราทิตย์สร้างกรุงสุโขทัย ปรากฏหลักฐานตามหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พระมหากษัตริย์แห่งกรุงสุโขทัยปกครองบ้านเมืองแบบพ่อกับลูก ระหว่าง พ.ศ.1820 – 1860 แม้ว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์ทรงแบ่งที่ดินให้แก่ประชาชนครอบครองและทำประโยชน์ โดยการส่งเสริมให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและเมื่อราษฎรได้เข้าบุกเบิกหักร้างถางพงและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ทรงยอมรับให้บุคคลนั้นเป็นเจ้าของที่ดินตามข้อความในหลักศิลาจารึกที่ว่า “ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าว ก็หลายในเมืองนี้ ปาลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน” ข้อความดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าในสมัยสุโขทัยแม้ที่ดินทั้งหมดจะเป็นของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ก็ไม่จำกัดสิทธิของประชาชน ที่ดินสามารถตกเป็นของประชาชนได้ถ้าประชาชนคนนั้นเข้าจับจองทำประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งการรับรองสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ตกทอดเป็นมรดกตกทอดแก่ลูกหลานต่อไปด้วย ดังปรากฏตามข้อความในหลักศิลาจารึกที่ว่า “เจ้าเมืองบ่เอาจอบในไพร่ ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงือนค้าทองคำ ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่า หย่าเรือนพ่อเชื้อ เลือ่ค้ำมัน ช้างขอลูกเมียเยี่ยข้าม ไพร่ฟ้าเข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น”⁵¹

ข้อความดังที่จารึกลงบนหลักศิลาจารึก เป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎร ผู้ซึ่งได้ทำการเพาะปลูกพืชผลลงในที่ดิน และให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตกทอดไปถึงทายาทด้วย โดยรัฐจะเก็บอากรจากผู้ถือครองด้วยการชักส่วนเอาจากผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้ เช่น เมื่อราษฎรทำนาได้ก็ต้องแบ่งเอาข้าวมาส่งขึ้นฉางหลวงตามอัตราที่กำหนด เรียกว่าเก็บ “หางข้าว” ส่วนการทำสวนก็จะมีเก็บ “อากรสวนใหญ่” จากไม้ยืนต้นชนิด ถ้าเป็น ไม้ยืนต้นชั้นรองจะเสียอากรน้อยกว่าเรียกว่า “ผลากร” และหากเป็น ไม้ล้มลุก เช่น กล้าย อ้อย ยาสูบ หัวมัน ฯลฯ จะเก็บอากรที่เรียกว่า “สมพัตสร” แต่กรณีที่เป็นพืชไร่จะเก็บอากรเหมือนกันหมดไม่ว่าจะเป็นชนิดใด⁵²

ในสมัยสุโขทัยนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแต่อย่างใด อาจจะเป็นเพราะเนื่องจากในสมัยนั้นประชาชนยังไม่มาก หากเทียบกับจำนวนที่ดิน ยังมีที่ดินให้เข้าทำประโยชน์เหลืออีกเป็นจำนวนมาก ยังไม่มีการแก่งแย่งหรือวิวาทกันในเรื่องที่ดินทำกินเท่าใดนัก ความจำเป็นในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินหรือหลักฐานหนังสือสำคัญ

⁵¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร: อรุณสภา, 2526, หน้า 26

⁵² สิรัฐวิภา ชาญศึกษา. “ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรณีศึกษากฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชน” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 28

สำหรับที่ดินจึงมีความจำเป็นน้อย ลักษณะการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินสมัยสุโขทัยมีอยู่ 2 ประการ คือ

- 1) การได้ที่ดินที่ยังไม่มีเจ้าของ จากการจับจองและการรับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์
- 2) การได้ที่ดินที่มีเจ้าของแล้ว จากการซื้อขาย การให้ การได้รับมรดก และการได้ครอบครอง⁵³

จึงสรุปได้ว่า ในสมัยสุโขทัยนั้น การถือครองที่ดินของราษฎรสามารถทำได้ อย่างไม่มีข้อจำกัด กล่าวคือ มีการให้สิทธิแก่ราษฎรในการเข้าถือครองที่ดินอย่างเสรี และมีเสรีภาพ ในการที่จะประโยชน์ลงในที่ดิน เพียงแต่ราษฎรมีหน้าที่ต้องเสียอากรให้แก่รัฐเป็นการตอบแทน แต่ยังคงถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐหรือพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นพระเจ้าแผ่นดิน

4.2.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา รูปแบบการปกครองเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เหมือนกับสมัยกรุงสุโขทัย พระมหากษัตริย์ในฐานะพระเจ้าแผ่นดินจึงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดใน ราชอาณาจักร ดังที่ปรากฏอยู่ในพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 42 และ 54 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระ รามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ซึ่งบทกฎหมายดังกล่าววางหลักการไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายถือเป็น กรรมสิทธิ์เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ส่วนราษฎรมีสิทธิเพียงครอบครองอยู่อาศัย ทำมาหากินเท่านั้น ซึ่งพระมหากษัตริย์อาจเรียกที่ดินคืนได้ตามพระทัยทุกขณะ แม้ว่าที่ดินนั้นๆ ได้ไปรดขายให้ราษฎรไป แล้วก็ทรงเรียกคืนบ่อยๆ โดยมีได้คืนราคาก็มี⁵⁴ การจัดระบบการถือ ครองที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา พระมหากษัตริย์มีราโชบายให้สิทธิในที่ดินของราษฎรเบาบางมาก โดยให้สิทธิในที่ดินของราษฎรผูกพันอยู่กับการครองครอง หากผู้ใดละทิ้งที่ดินของตนเองและมี ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เจ้าของเดิมจะขาดสิทธิทันที ส่วนการที่พระมหากษัตริย์ทรง อนุญาตให้ราษฎรถือครองที่ดินก็มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อประโยชน์ในการเก็บ “ค่าหางนา” หรือ ภาษีที่ดินเท่านั้น มิใช่เป็นการรับรองสิทธิของราษฎรแต่อย่างใด⁵⁵

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา แบ่งลักษณะการถือครองที่ดินออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา คือ สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ มีการให้สิทธิแก่ราษฎร

⁵³ สมศิริ ชีระภาพ. รายงานการวิจัย เรื่อง การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิต, 2526, หน้า 43

⁵⁴ ร. แลงกานต์. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร:มูลนิธิโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2526, หน้า 294-297. อ้างถึงใน มาโนช สุขสังข์. “มาตรการทางกฎหมายในการ กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2)” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2556, หน้า 21

⁵⁵ ปรีชา พรหมเพชร. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน”. วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541, หน้า 67

ในที่ดินที่ทำการบุกเบิกและทำประโยชน์คล้ายๆ กับสมัยสุโขทัย พอถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ตอนกลาง ซึ่งเป็นช่วงที่มีการบังคับใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จชนิดเต็มรูปแบบ แต่ราษฎรก็ยังมีสิทธิในการถือครองที่ดินอยู่ค่อนข้างสูงถึงแม้จะไม่มีกรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่ครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยา ตอนปลาย ซึ่งเป็นช่วงที่ได้รับอิทธิพลจากลัทธิเทวนิยมสูงมาก โดยถือว่าพระมหากษัตริย์คือ “พระเจ้าแผ่นดิน” จึงถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวอย่างเด่นชัด ซึ่งแนวคิดตามระบบนี้ได้ส่งผลมาถึงสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นหลังจากนั้น

ด้วยเหตุนี้ ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จจึงอนุญาตให้ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเสรี โดยการจับจองที่ดินหรือการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีหลักเกณฑ์แต่เพียงว่า ผู้ใดหักร้างถางพง ทำไร่นาเรียกสวนได้ ก็ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่เพื่อจะได้ออกหลักฐานในที่ดินให้ไว้ เหตุผลที่กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรหลีกเลี่ยงภาษีอากรเท่านั้น นอกจากนี้ ในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงตรากฎหมายเกี่ยวกับศักดินาขึ้น โดยจำแนกบุคคลออกเป็นลำดับชั้นและกำหนดเนื้อที่ของที่ดินมอบให้ไว้เป็นเจ้าของ เพื่อเป็นการแสดงออกถึงสถานะทางสังคมของบุคคลดังกล่าวด้วยจำนวนของที่ดินที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ถือครอง

จึงสรุปได้ว่า ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีการตรากฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จเพื่อวางหลักเรื่องกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และมีการออกหลักฐานในที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บอากร การจัดระบบการถือครอง ที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น พระมหากษัตริย์มีราโชบายให้สิทธิในที่ดินของราษฎรเบาบางมาก ประชาชนมีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดินและผูกพันอยู่กับการทำประโยชน์ การที่พระมหากษัตริย์อนุญาตให้ราษฎรถือครองที่ดิน ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการเก็บค่าหางนาหรือภาษีที่ดินเท่านั้น มิใช่เป็นการรับรองสิทธิของราษฎร

4.2.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น รูปแบบการปกครองยังเป็นเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา กฎหมายก็ยังคงใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ รูปแบบการถือครองที่ดินจึงยังคงถือว่าที่ดินทั้งหลายเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ด้วยเหตุนี้ การยึดคืนหรือการเวนคืนที่ดินของราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์จึงสามารถทำได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน และถือเป็นประเพณีที่ยึดถือกันตลอดมา จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) ได้ทรงผ่อนคลายนโยบายดังกล่าวลง กล่าวคือ เมื่อมีการยึดหรือเวนคืนที่ดิน

ของราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะ พระองค์จะทรงพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้เป็นการแลกเปลี่ยน⁵⁶

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาริ่งกับประเทศอังกฤษและสนธิสัญญาในลักษณะเดียวกันกับประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากแรงกดดันทางอิทธิพลของชาติตะวันตกที่มีต่อการปกครองของไทย ทำให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศเหล่านั้น เช่น เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส เดนมาร์ก ฯลฯ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถือครองที่ดิน กล่าวคือ มีการให้สิทธิแก่คนต่างชาติได้ถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยรัฐบาลไทยต้องยอมให้คนต่างชาติซื้อที่ดินเฉพาะในเขตที่กำหนดได้

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักสิทธิการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก โดยยอมรับการมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเป็นครั้งแรก แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงมีอำนาจที่จะเรียกหรือเอาที่ดินของเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์นั้นไปเป็นของแผ่นดินได้อยู่ การมีกรรมสิทธิ์ของราษฎรยังไม่สามารถยืนยันพระมหากษัตริย์ได้ ราษฎรสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่ถูกจำกัดจำนวน และการถือครองที่ดินของราษฎรก็ไม่ได้ยึดอยู่กับการเก็บภาษีอากรและการครองครองเป็นหลักเหมือนในอดีต หลักฐานเอกสารสิทธิที่สำคัญในสมัยนี้ ได้แก่ โฉนดแผนที่ ตราจองชั่วคราว โฉนดตราจอง และใบหยียบย่ำ

นอกจากนี้ ยังทรงกำหนดนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน โดยมุ่งเน้นทางด้านการถือครองใช้ประโยชน์และการพัฒนาที่ดินไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเฉพาะในด้านการเกษตร ทรงให้มีการปรับปรุงสภาพของพื้นดินควบคู่ไปกับการปรับปรุงสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน ซึ่งในปี พ.ศ.2444 ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นในกระทรวงเกษตรราธิการ นอกจากนี้ในปี พ.ศ.2451 ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ส่วนในด้านการใช้ประโยชน์และการพัฒนาที่ดินนั้น ได้ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้บริษัทชุกคลองและคูนาสยาม ดำเนินการชุกคลองและคูนาในทุ่งหลวงรังสิต เพื่อใช้สำหรับส่งน้ำเพาะปลูกทำการเกษตรทำให้พืชผลทางการเกษตรได้รับผลดียิ่งขึ้น และยังคงทรงมอบหมายให้

⁵⁶ ร. แลงกานต์. กฎหมายที่ดิน : ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483, หน้า 36 อ้างถึงใน มาโนช สุขสังข์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 22

ดำเนินการขุดลอกคลองเก่าและคลองใหม่อีกหลายคลองในบริเวณที่ราบภาคกลาง เช่น คลองประเวศบุรีรมย์ นิคมชาตรา ภาษีเจริญ และเนินสะดวก เป็นต้น⁵⁷

จะเห็นได้ว่า ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ระบบการถือครองที่ดินยังคงยึดถือตามแบบกรุงศรีอยุธยาตอนปลายอยู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจะปรากฏขึ้นชัดในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ที่สำคัญคือ การทำสนธิสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษ มีการให้สิทธิแก่คนต่างชาติได้ถือครองที่ดินในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญหลังจากนั้น คือ การเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินและการจัดการที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ที่มีการยอมรับในกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยตรงเป็นครั้งแรก โดยปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนขึ้น เนื่องจากการออกกฎหมายรับรองสิทธิ์ดังกล่าวออกมาหลายฉบับ

4.2.4 สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงทางปกครอง พ.ศ. 2475

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายทางกฎหมายของบ้านเมืองเป็นจำนวนมาก เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบใหม่ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินนั้น เริ่มต้นจากการที่นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นสมาชิก “คณะราษฎร” ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินไว้ในเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติหรือสมุดปกเหลือง โดยเสนอให้รัฐบาลซื้อที่ดินคืนจากราษฎรที่ต้องการขายเพื่อนำมาพัฒนาให้เป็นที่ดินประกอบการเกษตรกรรมของรัฐ โดยรัฐจะจัดทำคูนานาและใช้วิชาการสมัยใหม่ในการพัฒนาที่ดิน ต่อจากนั้นจะให้ราษฎรเข้ามาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรของรัฐบาล ซึ่งแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์ ถูกคัดค้านเป็นอย่างมากเนื่องจากเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติที่นำเสนอถูกกล่าวหาว่าเป็นวิธีการของลัทธิคอมมิวนิสต์

หลังจากนั้นจึงมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 เป็นต้นมา ซึ่งเกิดจากการนำเอาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น รวมทั้งสิ้น 14 ฉบับ มารวบรวมเข้าไว้ด้วยกัน ทั้งนี้บทบัญญัติที่สำคัญคือการกำหนดสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับคนไทยและคนต่างด้าว การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท และการกำหนดสิทธิในที่ดินขององค์กรทางศาสนา แต่มาในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับคนไทย ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 ตั้งแต่มาตรา 34 ถึง มาตรา 49 ได้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502

⁵⁷ พินิจ สุวรรณชะฎ, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2528, หน้า 14-15

โดยให้เหตุผลว่า การกำหนดสิทธิดังกล่าวเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลเสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ⁵⁸

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามของหลายฝ่ายที่ต้องการจะผลักดันให้ กฎหมายเกี่ยวกับกำหนดสิทธิให้ถือครองที่ดินกลับมามีผลใช้บังคับอีกครั้งหนึ่ง แต่กฎเกณฑ์ ดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการรื้อฟื้นเพื่อนำกลับมาใช้ตราบาจนถึงปัจจุบัน แต่ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ขึ้นใช้บังคับ อันเป็นผลสืบ เนื่องมาจากการเรียกร้องของเกษตรกรที่ประสบปัญหาการเช่านา ปัญหาภาระหนี้สินและการไร้ที่ทำกิน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นแรงกดดันรัฐบาลที่บริหารประเทศในขณะนั้น⁵⁹ ให้ต้องตรากฎหมาย ออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหากับเกษตรกร

กล่าวโดยสรุป การถือครองที่ดินของไทยในสมัยสุโขทัย เริ่มจากการให้ สิทธิแก่ราษฎรในการเข้าถือครองที่ดินอย่างเสรี และมีเสรีภาพในการที่จะทำประโยชน์ลงในที่ดิน ไม่มีการหวงห้ามไว้เป็นของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากการปกครองสมัยนั้นเป็นแบบพ่อปกครองลูก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจกับราษฎรเป็นลักษณะครอบครัวที่พ่อแม่จะแบ่งให้ ลูกหลาน ดังนั้นสิทธิในการถือครองที่ดินจึงไม่มีข้อจำกัด เพียงแต่ราษฎรมีหน้าที่ต้องเสียอากร ให้แก่รัฐเป็นการตอบแทน แต่ยังคงถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐหรือกษัตริย์ในฐานะที่เป็นพระเจ้า แผ่นดิน จนกระทั่งในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการตรากฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จ เพื่อวางหลักเรื่อง กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองระหว่างกษัตริย์กับราษฎรให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ประชาชนมี สิทธิเพียงสิทธิถือครองเท่านั้น สิทธิผูกพันอยู่กับการครอบครองเป็นหลัก หากละทิ้งการครอบครอง ภายใต้อายุที่กำหนด สิทธิการครอบครองที่ดินนั้นก็หมดไป และมีการออกเอกสารที่แสดงถึง การครอบครอง แต่มิใช่เป็นเอกสารสิทธิ์เป็นเพียงเอกสารหลักฐานหรือหมายในการจัดเก็บภาษี อากรค่านาและค่าสวนเท่านั้น เมื่อถึงสมัยกรุงรัตน โกสินทร์มีการทำสนธิสัญญากับชาติตะวันตก จนก่อให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และมีการให้สิทธิแก่คนต่างชาติได้ถือครองที่ดินในประเทศไทย เป็นครั้งแรก หลังจากนั้นมีการจัดตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นกระทรวงเกษตรราชการและมีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รวมถึงการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จึงมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นการรวบรวมสาระสำคัญของพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน รวมทั้งสิ้น

⁵⁸ ศิริ เศวตสินสฤกษ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2531, หน้า 121-122

⁵⁹ สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย กรุงเทพมหานคร: สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2525, หน้า 53

14 ฉบับ เข้าไว้ด้วยกัน นอกจากนั้นยังมีการตรากฎหมายสำคัญๆ เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาให้กับประชาชน อาทิ พระราชบัญญัติเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

จะเห็นได้ว่า แนวคิดการครอบครองที่ดินของคนในสมัยอยุธยาค่อนข้างมีความคล้ายคลึงกับสมัยนี้ คือ มีแนวคิดที่ว่าที่ดินทุกแปลงล้วนเป็นของหลวง การเข้าไปจับจองที่ดินเพื่อทำกิจการนั้นเป็นการยืมหลวงไปใช้เท่านั้น ส่วนโฉนดที่ดินก็เป็นเครื่องบ่งบอกว่าผู้เข้าไปจับจองที่ดินนั้นมีที่ของตัวเองในขอบเขตเท่าไร แต่ละด้านจดกับอะไรบ้าง หากพระมหากษัตริย์ เจ้านาย หรือหน่วยงานชั้นสูงใดต้องการนำที่ดินผืนนั้นคืนเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ เช่น สร้างวัด สร้างวัง ผู้ที่เข้าไปใช้ที่ดินอยู่ ณ นั้นต้องยินยอมคืนให้อย่างไม่มีข้อแม้ใดๆ หากขัดขืนจะถูกลงโทษด้วยวิธีรุนแรง ซึ่งแนวคิดลักษณะนี้ยังคงมีต่อมาจนถึงต้นรัตนโกสินทร์ อย่างที่เรารู้จักกันในแบบที่เรียกว่า “ไล่ที่ทำวัง” คือเมื่อมีเจ้านายต้องการสร้างวังในพื้นที่ใด เจ้าของที่ที่อยู่เดิมนั้นต้องถอยออกไปอย่างไม่มีข้อแม้ทันที จนมาถึงในช่วงรัชการที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า การไล่ที่ทำวังนั้นทำให้ประชาชนเดือดร้อนมาก จึงทรงโปรดฯ ให้ปรับแบบแผนใหม่ คือ เมื่อหลวงต้องการที่ซึ่งมีผู้ครอบครองอยู่แล้วคืน จะต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับเจ้าของที่คนนั้นด้วย ถือว่าเป็นการชดเชย และแบบแผนนี้ได้ทำสืบเนื่องต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน อย่างที่เราจะเห็นได้ว่า เมื่อหลวงจะตัดถนนผ่านที่ใคร จะมีการเวนคืนที่ส่วนหนึ่งแล้วเงินค่าเวนคืนตามราคาประเมินให้กับเจ้าของที่นั้น

ในสมัยก่อนนั้น ผู้คนในยุคนั้นยังมีจำนวนไม่มาก และวิถีชีวิตของคนในยุคนั้นต่างจากปัจจุบันมาก ไม่มีนายทุนที่กว้านซื้อที่ดินทำหมู่บ้านจัดสรร ทำโรงงานอุตสาหกรรม ไม่มีการเวนคืนที่ดินไปตัดถนน เพราะฉะนั้นที่ดินในสมัยอยุธยาจึงเรียกได้ว่า “เหลือเฟือ” ทำให้ผู้คนสามารถเข้าไปจับจองที่ดิน หักร้างถางพง เพื่อใช้ประโยชน์ได้ตามใจชอบ ซึ่งส่วนใหญ่การเข้าไปจับจองที่ดินของผู้คนก็เพื่อทำเกษตรกรรม หรือทำกิจการประเภทเลี้ยงตัวเอง การเข้าครอบครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์จริงๆ จึงกินเนื้อที่ไม่มาก เมื่อเทียบกับในยุคปัจจุบันที่บรรดานายทุนต้องการครอบครองที่เป็นร้อยๆ พันๆ ไร่ เพียงเพื่อสร้างอาณาจักรที่เป็นของตนเอง

บทที่ 3

หลักกฎหมาย สิทธิในการถือครองที่ดิน และมาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมการถือครองที่ดิน

การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรในชนบทที่จะช่วยให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ แม้รัฐธรรมนูญก็ยังมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยให้ราษฎรทุกคนมีที่ดินทำกินโดยให้กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติรัฐได้ประกาศพื้นที่ที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นที่ของรัฐ ทำให้ราษฎรสูญเสียสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถือครองสืบต่อกันมา จึงจำเป็นต้องศึกษาหาข้อมูล ความรู้ อันได้แก่ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดินด้วย

1. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน

1.1 หลัก Res nullius หรือที่เรียกว่า “ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ”

หลักดังกล่าวมีที่มาจากกฎหมายโรมันหมายถึงทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของซึ่งอาจจะเนื่องจากเจ้าของเดิมได้ทิ้งไปหรือเพราะทรัพย์สินดังกล่าวไม่เคยมีเจ้าของครอบครองมาก่อน⁶⁰ ผู้ใดครอบครองจับจอง (Occupation) ผู้นั้นเป็นเจ้าของหรืออีกนัยหนึ่ง คือผู้ใดได้ก่อนผู้นั้นได้กรรมสิทธิ์ (the first taker) ซึ่งบุคคลใดๆ อาจได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยการครอบครอง จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ประการ คือ 1. มีการกล่าวอ้างการครอบครองต่อทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ 2. ผู้ครอบครองไม่ว่าจะเป็นต่อทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของหรือต่อบริเวณที่ไม่มีเจ้าของนั้นต้องสามารถควบคุมทรัพย์สินหรือบริเวณดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ (effective control) ซึ่งวัตถุประสงค์แห่งการครอบครองมีทั้งที่อยู่บนพื้นดินและในมหาสมุทร โดยบนดิน ได้แก่ สัตว์ป่า นก มูลค้างคาวและถ่านหิน ส่วนที่อยู่ในทะเล ได้แก่ ปลา ไขปลาวาฬที่ลอยอยู่ในทะเล ไข่มุก ฟองน้ำ สินค้าที่ลอยอยู่ในทะเลเนื่องจากเรืออัปปาง

⁶⁰ “res nullius” is “the thing of nobody” it signifies a things which has no owner, either because a former owner has abandoned it, or because it has never been appropriated by any person. See also Black’s Law Dictionary 1470 (4th ed. Rev. 1968)

และก่อนโลหะสารพัดชนิด⁶¹ หากถือว่าบริเวณพื้นที่ก้นทะเลอยู่ภายใต้หลักดังกล่าว รัฐหรือบุคคลธรรมดาที่อาจอ้างอำนาจอธิปไตย (sovereignty) สิทธิอธิปไตย (sovereign right) การครอบครองเหนือพื้นที่ก้นทะเล ดินใต้ผิวดินและทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าว โดยเฉพาะก่อนโลหะสารพัดชนิดได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย

นักกฎหมายระหว่างประเทศหลายท่านมีความเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณพื้นที่ก้นทะเลและดินใต้ผิวดิน เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ เมื่อเทคโนโลยีได้พัฒนาไปจนอาจทำเหมืองแร่ได้ทะเลลึกได้ รัฐหรือบุคคลธรรมดาที่อาจถือเอาทรัพยากรนั้นได้

นอกจากแนวความคิดที่ถือว่า บริเวณพื้นที่ก้นทะเล ดินใต้ผิวดินและทรัพยากรในบริเวณดังกล่าวที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของแล้ว ก็มีอีกแนวความคิดหนึ่งซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

1.2 หลัก Res communis หรือ “ทรัพย์สินร่วมกัน”

Res communis หมายถึง “ทรัพย์สินร่วมกัน” ถือว่าทรัพย์สินเช่นนั้นผู้ใดจะยึดถือครอบครองไม่ได้ แต่จะเป็นสาธารณสมบัติที่ใช้ร่วมกัน โดยเปิดให้ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของทรัพย์สินดังกล่าว แต่ไม่สามารถอ้างการครอบครองส่วนใดเหนือทรัพย์สินดังกล่าวได้⁶² ในกฎหมายโรมัน (Roman Law) พระเจ้าจัสติเนียนได้ระบุว่า สิ่งที่เป็น res communis “ทรัพย์สินร่วมกัน” ได้แก่ อากาศ น้ำ ทะเล และชายฝั่งทะเล⁶³ หลักดังกล่าวได้นำมาปรับใช้กับทะเลหลวงนับตั้งแต่สมัยโรมัน และได้นำมาบัญญัติไว้ในข้อ 2 ของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยทะเลหลวง ค.ศ.1958 ด้วย ตามหลักดังกล่าวไม่ว่ารัฐหรือบุคคลธรรมดาสามารถใช้ประโยชน์จากทะเลหลวงได้ในฐานะของ “เสรีภาพในทะเลหลวง” (freedom of the high seas) ซึ่งการใช้ประโยชน์ของรัฐหรือบุคคลธรรมดาดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ของรัฐหรือบุคคลอื่นด้วย

⁶¹ Goldie, “A General International Law Doctrine of Seabed Regime”, Int’L Law.796, 797 (1973) quoted in Dennis W. Arrow, Ibid.p.355.

⁶² “res communis” is “Thing common to all: that is, those things which are used and enjoyed by everyone, even in single parts, but can never be exclusively acquired as a whole...” See also Black’s Law Dictionary 1469 (4th ed. Rev. 1968)

⁶³ Girard P.F.I., Manuel (Elementaire) de droit romain 8 e’dition revue’ par F. Senn, Paris: livrairie author Rousseau อ้างถึงใน ประชุม โคมฉาย, “ทรัพย์สินในกฎหมายโรมัน I: หลักทั่วไปเกี่ยวกับ res และการจำแนกประเภท res” วารสารนิติศาสตร์, 27 (ธันวาคม 2540), น.1048.

1.3 หลักทรัพย์สมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (common heritage of mankind)

หลักทรัพย์สมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (common heritage of mankind) หมายถึง ทรัพย์สิ้นร่วมกันของมนุษยชาติ และ Milan Bulajic⁶⁴ ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมหลักดังกล่าวว่า “เป็นหลักการใหม่ในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนา (International Development Law) และเป็นหลักการของโลกอนาคตในมุมมองด้านกฎหมาย โดยหลักการนี้อยู่ในรูปทรัพย์สิ้นร่วมกันของมนุษยชาติ

นักกฎหมายระหว่างประเทศบางท่านมีความเห็นว่า หลักกฎหมายนี้มีที่มาจากหลักเรื่อง ทรัพย์ไม่มีเจ้าของ (res nullius) บ้าง แต่นักกฎหมายระหว่างประเทศหลายท่านก็เห็นว่า หลักทรัพย์สมบัติร่วมกันของมนุษยชาติมีที่มาจากหลัก “ทรัพย์ร่วมกัน” (res communis) และหลายท่านก็เห็นว่าหลักทรัพย์สมบัติร่วมกันของมนุษยชาตินั้น เป็นหลักกฎหมายใหม่ที่เกิดขึ้นในภายหลัง โดยไม่มีความข้องเกี่ยวกับหลักทรัพย์ไม่มีเจ้าของ (res nullius) และทรัพย์ร่วมกัน (res communis) เลย

1.4 การได้ดินแดนมาโดยการครอบครอง (Occupation)⁶⁵

การครอบครอง (Occupation) หมายถึง การกระทำของรัฐใดรัฐหนึ่งในการเข้ายึดครองเอาดินแดนใดดินแดนหนึ่ง โดยจงใจที่จะได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนนั้นๆ ในลักษณะที่ดินแดนนั้นในขณะนั้นไม่ได้อยู่ในอธิปไตยแห่งรัฐใดเลย โดยลักษณะนี้การครองจึงเป็นรูปแบบดั้งเดิมของการได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตย (An original mode of acquisition of sovereignty) และไม่ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยจากรัฐอื่น การครอบครองสามารถกระทำได้แต่โดยรัฐ และเพื่อรัฐเท่านั้น และจะต้องเป็นการกระทำของรัฐ หรือกระทำในการปฏิบัติการของรัฐเท่านั้น หรือรัฐต้องเข้ารับเอาการปฏิบัติการนั้นๆ ว่าเป็นการกระทำโดยรัฐ (it must be acknowledged by a state after its performance)

ดินแดนที่จะถูกครอบครองได้ ได้แก่ ดินแดนซึ่งยังไม่เป็นของรัฐใด ที่เรียกว่า ดินแดนที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ (Terra Nullius) หรือ สิ่งที่ไม่มีการเป็นเจ้าของ (Res nullius) ไม่ว่าจะ มีประชากรอยู่อาศัยหรือไม่ก็ตาม และหากเป็นประชาคมแล้วก็ไม่ต้องมีลักษณะเป็นรัฐ

องค์ประกอบของการครอบครองมี 3 ประการ คือ 1. ได้มีการครอบครองอย่างแท้จริงเหนือดินแดน 2. ได้มีการสถาปนาระบอบการปกครองเหนือดินแดนนั้นๆ 3. ได้กระทำในนามของประเทศที่ได้มาซึ่งการครอบครองดินแดนนั้น ซึ่งต้องเป็นไปอย่างแท้จริง (Real Occupation)

⁶⁴ Milan Bulajic, Principle of International Development Law, (The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1995) p.330. quoted in Ibid

⁶⁵ “การครอบครองตามหลัก terra nullius”. สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2561. จาก <https://lawlawwin.blogspot.com/2012/01/international-law.html>

หากภายในระยะเวลาหนึ่งรัฐที่ครอบครองไม่สามารถสถาปนาระบอบการปกครอง หรือใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนนั้นได้ ก็เรียกว่าไม่มีการครอบครองที่มีประสิทธิผลหรือไม่มีประสิทธิภาพในการครอบครอง (No effective Occupation) รัฐนั้นย่อมไม่ได้ไปซึ่งดินแดน

ความแตกต่างระหว่างการครอบครองปรปักษ์ (Prescription) ตามกฎหมายโรมัน และกฎหมายระหว่างประเทศนั้น แตกต่างกันในส่วนที่เกี่ยวกับเจตนาสุจริตในการครอบครอง (Bonafide Possession) ตามกฎหมายโรมัน แต่ตามกฎหมายระหว่างประเทศการครอบครองปรปักษ์อาจกระทำได้ทั้งโดยสุจริตและไม่สุจริต (Mala fide) ตามกฎหมายการครอบครองจะต้องกระทำเป็นระยะเวลาเนิ่นนานนับตั้งแต่บรรพกาล ส่วนตามกฎหมายระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับกันว่าไม่มีกำหนดที่แน่นอน แต่ให้มีระยะเวลาที่เนิ่นนานพอสมควรที่จะมีอิทธิพล หรือเป็นส่วนหนึ่งแห่งวิวัฒนาการของดินแดนส่วนนั้น

จะเห็นได้ว่า หลักเรื่อง “ทรัพย์สินร่วมกัน” (res communis) กับ หลัก “ทรัพย์สินร่วมกันของมนุษยชาติ” (common heritage of mankind) มีความคล้ายคลึงกันในประเด็นที่ถือว่า ทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายดังกล่าวเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกัน รัฐหรือบุคคลธรรมดาไม่สามารถอ้างการครอบครองเหนือทรัพย์สินดังกล่าวได้ แต่ระหว่างหลักทั้งสองดังกล่าวก็มีความแตกต่างกันในเรื่องการใช้สอยและการจัดสรรทรัพยากร คือ ทรัพย์สินหรือบริเวณที่ถือว่าเป็น “ทรัพย์สินร่วมกัน” (res communis) รัฐหรือบุคคลธรรมดาสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินหรือบริเวณที่อยู่ภายใต้หลักดังกล่าวได้ อาทิ เช่น การใช้เสรีภาพในทะเลหลวง แต่ในส่วนของทรัพย์สินหรือบริเวณที่ถือว่าเป็นหลัก “ทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” นั้น การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือบริเวณดังกล่าวจะต้องกระทำไปเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติเท่านั้น

ส่วนหลักเรื่อง “ทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ” (res nullius) ทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายดังกล่าวถือเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ รัฐหรือบุคคลใดๆ อาจได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยการครอบครอง และผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สินนั้นตกอยู่แก่ผู้ครอบครองแต่เพียงผู้เดียว ส่วนทรัพย์สินหรือบริเวณที่อยู่ภายใต้หลัก “ทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” ทรัพย์สินหรือบริเวณที่ถือว่าเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของมนุษยชาตินั้นตกอยู่แก่มนุษยชาติทั้งหมด ไม่ว่ารัฐหรือบุคคลธรรมดาไม่สามารถอ้างการครอบครองเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือบริเวณดังกล่าวได้ และประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สินหรือบริเวณดังกล่าวจะต้องนำมาแบ่งปันและจัดสรรให้แก่มนุษยชาติทั้งปวง

2. สิทธิในการถือครองที่ดิน

2.1 สิทธิในการถือครองที่ดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้ให้การรับรองสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินติดต่อกันมาทุกฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญชั่วคราว 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในทรัพย์สินและแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และ พ.ศ.2540

สิทธิในการได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน กล่าวคือ บุคคลย่อมได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินตามกฎหมายแห่งรัฐ เช่น การได้มาซึ่งที่บ้ำนที่สวนตามกฎหมาย ลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 ในกฎหมายตราสามดวง และการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334⁶⁶ ซึ่งสิทธิทางทรัพย์สินของเอกชนมีฐานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด ดังนั้น การที่รัฐจะตรากฎหมายขึ้นจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิในที่ดินของเอกชน จึงต้องมีความชัดเจน แน่นอนและเป็นธรรม และจะถึงขั้นลบล้างหรือตัดสิทธิในที่ดินของเอกชนไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายโดยชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามเงื่อนไข เพื่อประโยชน์สาธารณะที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เท่านั้น ดังนั้น การตรากฎหมายเพื่อสงวนที่ดินไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือกฎหมายว่าด้วยเขตอนุรักษ์อื่นๆ อันไม่เข้าลักษณะเป็นการเวนคืนที่ดิน อาจเป็นกระทบกระเทือนต่อสิทธิในการได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37⁶⁷ เนื่องจากที่ดินในเขตอนุรักษ์ต้องด้วยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2⁶⁸ ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁶⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “มาตรา 1334 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน”

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 “มาตรา 37 บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบทอด ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

⁶⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน “มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

มาตรา 1304⁶⁹ ที่กำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เอกชนไม่อาจได้ สิทธิมาตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นธรรม

สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนย่อมมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งได้การรับรองตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรื่อยมาตั้งแต่ปี 2540 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43(1) และ (2)⁷⁰ สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีฐานะ เป็นทรัพย์สินทางรัฐธรรมนูญอันมีเนื้อทรัพย์สินและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และชุมชนย่อม มีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขอบเขตแห่งการรักษาความ สมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ด้วยเหตุ นี้เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความผูกพันที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายธรรมดาในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและชุมชนตาม รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นสิทธิตามกฎหมายที่มีศักดิ์เหนือกฎหมายธรรมดา การบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเอาผิดแก่บุคคลโดยไม่ได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่า จะกระทบ ต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของชุมชนในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่ชอบด้วย กฎหมาย

จากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการยืนยันและรับรองว่าพลเมืองทุกคน จะต้องได้รับการคุ้มครองทั้งในการใช้ทรัพย์สิน การกำจัดสิทธิ ไม่ว่าจะกรณีใดจะต้องมีกฎหมายเรื่อง นั้นๆ กำหนดไว้ นอกจากนี้กฎหมายกำหนดให้สามารถเพิกถอนสิทธิในทรัพย์สินโดยการบังคับซื้อ หรือที่เรียกกันว่า การเวนคืนได้แต่เฉพาะในเรื่องที่กำหนดไว้เท่านั้น รัฐไม่สามารถจะออกกฎหมาย มาเวนคืนได้ตามใจชอบและต้องชดใช้ค่าทำขวัญอย่างเป็นธรรมด้วย หมายความว่า แม้กฎหมาย จะให้อำนาจการเวนคืนไว้ก็ตาม แต่ทุกครั้งที่มีการเวนคืนจะต้องจ่ายเงินชดเชยค่าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน

⁶⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมถึง ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนเพื่อประโยชน์ร่วมกัน...”

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 “มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

และค่าเสียหายให้ด้วย การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงสถานภาพความเท่าเทียมกันของพลเมืองและสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่จะต้องได้รับการคุ้มครองดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากฎหมายสูงสุดของประเทศถือว่าทุกคนมีสิทธิในทรัพย์สินอย่างเท่าเทียมกัน ขอบเขตและการจำกัดในทรัพย์สินจะมีได้ก็แต่โดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การรับรองเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้บุคคลได้รับการคุ้มครองจากรัฐ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐว่าจะไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเว้นแต่จะเป็นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญก็กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและบริการจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะก่อให้เกิดการก้าวล่วงเข้าไปจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้นมาตรการที่รัฐจะนำมาใช้ หากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลแล้ว นอกจากจะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ยังจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอีกด้วย

2.2 สิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง วัตถุที่มีรูปร่าง โดยนิตินัย และวัตถุไม่มีรูปร่างซึ่งอาจมีราคาได้และถือเอาได้

จากความหมายดังกล่าว ทรัพย์สินจึงมีลักษณะอยู่ 2 ประการ คือ เป็นวัตถุที่มีรูปร่าง หรือไม่มีรูปร่างก็ได้ และอาจมีราคาได้และต้องอาจถือถือเอาได้ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น 8 ประเภท คือ ประเภทอสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ อสังกรรมทรัพย์ โภคทรัพย์ ทรัพย์แบ่งได้ ทรัพย์แบ่งไม่ได้ และทรัพย์นอกพาณิชย์⁷¹ แต่สำหรับในการศึกษาวิจัยนี้จะกล่าวถึงเฉพาะทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินกับทรัพย์อันติดอยู่มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และรวมถึงทรัพย์สินที่ทั้งหลายอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย

ประเภทของสิทธิการถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดินเป็นคำรวม หมายถึง ทั้งการถือครองเนื่องจากการมีกรรมสิทธิ์ และการถือครองเนื่องจากการมีสิทธิครอบครอง กล่าวคือ

⁷¹ บัญญัติ สุชีวะ. กฎหมาย ลักษณะทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2530 หน้า 2-3.

1. กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

คำว่า กรรมสิทธิ์ Austin นักนิติศาสตร์อังกฤษกล่าวไว้ว่า หมายถึง สิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งไม่มีข้อจำกัดในการใช้ ไม่มีข้อกำหนดห้ามในการจำหน่าย ไม่มีกำหนดเวลาจำกัด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ กล่าวว่า การที่เรามีกรรมสิทธิ์ในก้อนหินก้อนหนึ่งไม่ได้หมายความว่า กฎหมายจะรับรองให้เรามีอำนาจโดยไม่จำกัดในการใช้ถึงจะเอาไปขว้างทิ้งระยะใครเล่นได้ตามชอบใจ อำนาจกรรมสิทธิ์จะต้องอยู่ภายในบังคับขอบเขตข้อจำกัดของกฎหมายด้วย จะเข้าใจว่า กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันมีลักษณะเด็ดขาดนั้นหาถูกต้องไม่ กรรมสิทธิ์ก็คล้ายกับเสรีภาพที่ตามธรรมชาติความคิดของคน และเข้าใจผิดว่าเป็นเรื่องเด็ดขาด แม้จะมีอำนาจเต็มที่ แต่ตามกฎหมายต้องมีข้อจำกัดโดยความจำเป็นไว้ เพื่อเป็นประโยชน์ของคนอื่นหรือประเทศชาติส่วนรวม⁷²

การได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีหลายวิธี⁷³ ซึ่งอาจเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางนิติกรรม เช่น การซื้อขาย การแลกเปลี่ยน การรับให้ นอกจากนี้ นิติกรรมที่ก่อตั้งทรัพย์สินทั้งหลาย เช่น สัญญาก่อตั้งภาระจำยอม ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ สิทธิเก็บกิน สิทธิเหนือพื้นดิน เหล่านี้จัดว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นกัน หรือเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม กล่าวคือ เป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของกฎหมาย เช่น การได้มาตามหลักส่วนควบ การครอบครองปรบักษ์ ภาระจำยอมที่ได้มาทางอายุความ หรือการตกทอดของทรัพย์มรดก เป็นต้น

2. สิทธิการครอบครอง

คำว่า สิทธิการครอบครอง ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีว่า บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิการครอบครอง Salmond นักกฎหมายชาวอังกฤษกล่าวว่า สิทธิการครอบครองเป็นผลตามการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พอจะกล่าวได้ว่า ครอบครองอาจเป็นยาคำแทรกอยู่สิทธิทั้งหลายอื่นเหล่านั้นได้แทบทุกอย่าง เพราะสิทธิการครอบครองตามมาตรา 1367 นั้น ได้บัญญัติไว้กว้างมาก เพียงแต่มีการยึดถือด้วยเจตนาจะเอาไว้เพื่อตนเองก็เกิดการครอบครองขึ้นแล้ว

การได้มาซึ่งสิทธิการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พอจะแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือการได้มาเองกับการได้มาโดยเขาโอน การได้มาเองเป็นการได้มาโดยผลของกฎหมาย เช่น การครอบครองปรบักษ์และการได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความ เป็นต้น ส่วนการได้มา

⁷² ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. กรุงเทพมหานคร: อักษรสาส์น, 2521. หน้า 166.

⁷³ วรุณี เทพทอง. คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2550, หน้า 21

โดยเขาโอนให้ เช่น ได้จากการทำนิติกรรม ยกให้โดยเสนหา เป็นต้น การได้มาเองต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 2 ประการ คือ ต้องมีการยึดถือมีเจตนาเป็นของตนเอง⁷⁴

ผลของการได้สิทธิครอบครองที่สำคัญ มี 4 ประการ คือ

- (1) ได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย
- (2) ผลในทางที่จำกัดการรบกวนและเรียกคืนการครอบครอง (มาตรา 1374 , 1375)
- (3) ผลในทางต่อสู้คดีเมื่อต้องส่งคืนทรัพย์สิน (มาตรา 1376)
- (4) ผลในทางที่จะครอบครองได้กรรมสิทธิ์โดยปรบภัย (มาตรา 1382)

สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงหมายถึง สิทธิที่แฝงอยู่ในกรรมสิทธิ์ กล่าวคือเป็นข้อเท็จจริงของการมีกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินบางประเภท เช่น การครอบครองปรบภัย เป็นต้น หากได้เป็นสิทธิแยกต่างหากอย่างแท้จริงไม่

กล่าวโดยสรุป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สินนั้น บทบัญญัติที่สำคัญและมีส่วนช่วยให้เกิดการควบคุมการถือครองที่ดิน ได้แก่ การกำหนดให้บุคคลสามารถได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของผู้อื่น หากว่าบุคคลนั้นได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ทำให้บุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง มีโอกาสได้รับสิทธิในที่ดินที่เจ้าของได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินของตนเอง แต่ในทางตรงกันข้ามถือเป็นมาตรการบังคับให้เจ้าของที่ดินจะต้องทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนถือครองอยู่ เพราะหากว่ามีบุคคลอื่นเข้ามายึดถือทำประโยชน์แทนแล้ว กฎหมายจะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินดีกว่า

2.3 สิทธิการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 คำว่า “ที่ดิน” ตามความหมายว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

2.3.1 กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง การได้ที่ดินมาในกรณี

- 1) เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดิน ตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

⁷⁴ มานิต จุมปา. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 7.

2) เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น (มาตรา 3)

เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินฉบับปัจจุบันใช้บังคับ ได้ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ก่อนเอกชนที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายเก่า อาจจะต้องเสียสิทธิของตนไป ดังนั้นจึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิของเอกชน โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้⁷⁵

1) บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ

2) บุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับเป็นต้นมาและก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยพลการ โดยไม่ได้มีการยื่นคำขอจับจองหรือได้ยื่นคำขอจับจองแล้ว แต่ไม่ได้รับอนุญาต กรณีนี้ กฎหมายที่ดินบัญญัติให้การออกโฉนดที่ดินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 คงใช้เป็นใบเหยียบย่ำ ซึ่งนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ออกให้ มีระยะเวลาในการทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี ซึ่งถ้าไม่ได้ทำประโยชน์จะหมดสิทธิแห่งการจับจองที่ดินในส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ แต่ถ้าเป็นใบอนุญาตชนิดตราจองซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นผู้ออกให้ มีระยะเวลาในการทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 3 ปี ซึ่งถ้าไม่ได้ทำประโยชน์จะหมดสิทธิแห่งการจับจองที่ดินในส่วนที่ยังไม่ได้ประโยชน์เช่นกัน⁷⁶

ถ้าระยะเวลาแห่งการจับจอง คือ 2 ปี หรือ 3 ปี แล้วแต่กรณี ได้สิ้นสุดลงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับกฎหมายได้ผ่อนผันให้อีกระยะหนึ่ง คือ ถ้าหากปรากฏว่าการทำประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองอยู่ในสภาพที่จะขอคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์ดังกล่าวได้ก็ให้ผู้นั้นมาขอคำรับรองการทำประโยชน์ได้ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ใช่ นับจากวันที่สิ้นสุดระยะเวลาแห่งการจับจอง โดยให้ยื่นคำขอต่อ นายอำเภอท้องที่ แต่ถ้ายังทำประโยชน์ไม่แล้วเสร็จทั้งแปลง ก็มีสิทธิขอคำรับรองการทำประโยชน์ได้เฉพาะส่วนที่แล้วเสร็จเท่านั้น หากผู้ที่มีสิทธิดังกล่าวไม่มาขอคำรับรองการทำประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ กฎหมายที่ดินก็ถือว่าที่ดินนั้นปลอดจากการจับจอง ผู้จับจองเดิมย่อมหมดสิทธิในที่ดินนั้นทันที ที่ดินก็จะกลับมาเป็นของแผ่นดินต่อไปอีก และรัฐอาจนำที่ดินนั้นไปจัดให้

⁷⁵ ผดุงศักดิ์ นรินดิผดุงการ. กฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543, หน้า 2-9

⁷⁶ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 6

ประชาชนได้ตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่อนายอำเภอท้องที่จะผ่อนผันให้โดยมีเหตุสมควรเป็นรายๆ ไป

3) ก่อนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ อาจจะมีราษฎรได้ดำเนินการยื่นคำร้องขอจับจองที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ก่อนแล้วตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ดังนั้น เพื่อให้ราษฎรที่ได้ยื่นคำร้องขอจับจองที่ดินไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตจะต้องเสียสิทธิของตนไป มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 จึงบัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ต่อไปได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นายอำเภอมีอำนาจออกใบอนุญาตเป็นใบเหยียบย่ำให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ แต่ก่อนวันที่จะออกใบเหยียบย่ำ นายอำเภอจะต้องประกาศโฆษณาการขอจับจองเป็นเวลาหนึ่งเดือน ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกำนัน และในที่ดินที่ขอจับจอง ถ้าไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้าน และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้ นายอำเภอก็จะออกใบเหยียบย่ำให้ไป

เมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว นอกจากประมวลกฎหมายที่ดินจะได้บัญญัติรับรองสิทธิของราษฎรที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายเก่าแล้ว ทางราชการยังมีความประสงค์ที่จะทราบที่ดินทั้งหมดในประเทศไทยนั้น มีเจ้าของที่ดินที่ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และยังไม่มีการมสิทธิในที่ดินมีจำนวนมากน้อยเพียงใด มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินจึงได้บัญญัติให้เจ้าของที่ดินมือเปล่าซึ่งอาจจะมีสิทธิครอบครองโดยมีตราจอง ใบเหยียบย่ำ หรือแบบหมายเลข 3 มาแจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน⁷⁷ นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ

การแจ้งการครอบครองที่ดินในครั้งนั้น ราษฎรบางคนเอาที่ดินของบุคคลอื่นมาแจ้งการครอบครอง บางคนเอาที่ป่าสงวนมาแจ้งการครอบครอง เนื่องจากเวลาที่จะรับแจ้งการครอบครองมีเพียง 180 วันเท่านั้น ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำการตรวจสอบความถูกต้อง แต่จะต้องรับแจ้งการครอบครองไว้ก่อน มิฉะนั้น เจ้าของที่ดินอาจจะต้องเสียสิทธิบางอย่างของตนไป ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ มาตรา 5 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 จึงได้บัญญัติไว้ว่า “การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด” หมายความว่า ก่อนแจ้งการครอบครอง ถ้าผู้แจ้งไม่มีสิทธิครอบครองอยู่ก่อนหลังจากมาแจ้งการครอบครองแบบมีหลักฐานการ

⁷⁷ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 7

แจ้งการครอบครองแล้ว ผู้แจ้งก็ไม่มีสิทธิครอบครอง และในการแจ้งการครอบครองนั้น เจ้าของที่ดินบางคนแม้ว่าจะมีเอกสารสิทธิ์สำหรับที่ดิน แต่ก็ยังไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินที่ครอบครองที่ดิน โดยที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์โอนที่ดินนั้นไปให้บุคคลอื่น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 จึงได้บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ต้องเป็นที่ดินที่มีการหักร้างถางพงใช้ประโยชน์อื่นๆ ได้ตามสมควรแล้วจึงอนุญาตให้โอนกันได้

จากหลักกฎหมายดังกล่าว การมีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง การถือครองที่ดินที่มีหลักฐานเอกสารสิทธิ์ในประเภทโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น โดยการจะมีกรรมสิทธิ์หรือไม่ กฎหมายที่ดินถือเอาตามเอกสารสิทธิ์เป็นสำคัญ ขณะที่กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือเอาที่ตัวทรัพย์สิน แต่ถ้าเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องถือเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกันด้วย

2.3.2 สิทธิครอบครอง

ตามมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ประกอบกับมาตรา 4 “บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่มีสิทธิครอบครองสืบไป” มาตรา 4 ทวิ “นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ใช้บังคับ การโอนกรรมสิทธิ์ครอบครองในที่ดิน ซึ่งมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่”⁷⁸

จากหลักฐานดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะกำหนดว่าที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐก็จริงแต่กฎหมายก็รับรองว่า ที่ดินส่วนที่ถือว่าเป็นของรัฐ (ตามมาตรา 2) นั้น หากบุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งหมายถึงผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ประเภทใบเหยียบย่ำ ตราจองที่เป็นใบอนุญาตแบบหมายเลข 3 กฎหมายถือว่าผู้ครอบครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ประเภทข้างต้นเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงหมายถึงผู้ที่ได้สิทธิครอบครองมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับที่มีเอกสารสิทธิ์ในประเภทต่างๆ ดังที่กล่าวมา

กล่าวโดยสรุป ที่ดินเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีกรรมสิทธิ์ได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งความหมายของกรรมสิทธิ์และความหมายของสิทธิครอบครอง โดยกรรมสิทธิ์เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดินประกอบ

⁷⁸ สิริ เกวลินสฤทธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2531,

กัน โดยการถือครองที่ดินตามนัยของประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ยึดถือเอกสารสิทธิ์ในประเภทต่างๆ เป็นหลัก ดังนั้น บุคคลจะมีสิทธิถือครองที่ดินแค่ไหน อย่างไร ต้องอยู่ภายใต้ของนัยกฎหมายต่างๆ ดังที่กล่าวมา

3. มาตรการในการควบคุมการถือครองที่ดินในต่างประเทศ

การศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน จำเป็นต้องศึกษาถึงระบบการถือครองที่ดินที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ เทียบเคียงกัน ไปด้วย เนื่องจากระบบการถือครองที่ดินที่ใช้อยู่มิได้มีเฉพาะการให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชนเพียงอย่างเดียว เช่น ประเทศแถบแอฟริกา ส่วนใหญ่ถือว่าที่ดินเป็นของชาติหรือเป็นของเผ่า ผู้คนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเอกเทศไม่ได้ แต่หัวหน้าเผ่าเป็นผู้มีหน้าที่คุ้มครองรักษา และจัดสรรให้กับชนในเผ่าของตนเอง ในทวีปยุโรปบางประเทศ รัฐไม่ได้มอบกรรมสิทธิ์ให้แก่เอกชนอย่างเด็ดขาด แต่ให้ในรูปแบบของการเช่า เรียกว่า Leasehold คือ รัฐยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ แต่เอกชนได้เช่าถือครองที่ดินในฐานะผู้เช่า ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของรัฐ ในประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และอังกฤษ รัฐจะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชนโดยเด็ดขาด เรียกว่า freehold ส่วนประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษมาก่อนใช้ทั้งระบบ leasehold และ freehold⁷⁹ ควบคู่กันไป

การถือครองที่ดินนับว่าเป็นปัญหาของแทบทุกประเทศ ทั้งในระบบ leasehold และ freehold แต่บางประเทศได้ผ่านขั้นตอนการแก้ไขปัญหามาแล้ว บางประเทศอยู่ระหว่างการแก้ไข และบางประเทศยังไม่ได้รับการแก้ไข ประเทศที่มีการถือครองที่ดินโดยกลุ่มคนส่วนน้อยในสัดส่วนสูงที่สำคัญ เช่น เปรู ประชากร 1% เป็นเจ้าของที่ดิน 80% ของประเทศ โคลัมเบีย ประชากร 3% เป็นเจ้าของที่ดิน 60% ของทั้งประเทศ ประเทศอิหร่าน ประชากร 1% เป็นเจ้าของที่ดิน 50% ของทั้งประเทศ และประเทศฟิลิปปินส์ ประชากร 19% เป็นเจ้าของที่ดิน 65% ของทั้งประเทศ เป็นต้น⁸⁰

3.1 สหรัฐอเมริกา

3.1.1 นโยบายควบคุมการถือครองที่ดิน

นโยบายการถือครองที่ดินของอเมริกาในช่วงแรก เป็นการส่งเสริมให้มีการตั้งถิ่นฐาน เนื่องจากมีที่ดินจำนวนมากที่ไม่มีการบุกเบิกและต้องการหารายได้จากการใช้ประโยชน์ในที่ดินเข้ารัฐ ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง จนต้องเปลี่ยนแปลงนโยบาย ในปี ค.ศ. 1841

⁷⁹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร: สามเจริญพาณิชย์, 2539, หน้า 38

⁸⁰ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. การปฏิรูปที่ดิน กรุงเทพมหานคร: แพร์พิทยา, 2519, หน้า 51

ได้นำนโยบายการจำกัดสิทธิในที่ดินเข้ามาใช้ โดยประชาชนแต่ละคนสามารถซื้อที่ดินได้ไม่เกิน 160 เอเคอร์ ในปี ค.ศ.1861 รัฐสภาได้ออกกฎหมาย “Homestead Act” มีวัตถุประสงค์เพื่อชักชวนให้ตั้งถิ่นฐานอพยพเข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่เรียกว่า Tran–Mississippi West กฎหมายกำหนดไว้ว่า หัวหน้าครอบครัวจะได้รับที่ดินเป็นเนื้อที่ 160 เอเคอร์ และเมื่อทำการเพาะปลูกบนที่ดินนั้นเป็นเวลาครบ 5 ปี แล้ว จะได้รับโฉนดที่ดิน ทั้งนี้ หัวหน้าครอบครัวจะเป็นพลเมืองอเมริกาหรือผู้ที่จะเป็นพลเมืองอเมริกาก็ได้ ต่อมาในปี ค.ศ.1904 ได้ปรับปรุงกฎหมายให้สามารถถือครองได้ครอบครัวละ 320 เอเคอร์ และในปี ค.ศ.1916 ได้มีการออกกฎหมาย “Stock Raising Homestead” กำหนดให้รัฐขายที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่เหมาะแก่การเลี้ยงสัตว์และผลิตอาหารสัตว์ สำหรับสามีและภรรยาครอบครัวละ 640 เอเคอร์ (คนละ 320 เอเคอร์)

หลังสงครามโลกครั้งแรกในปี ค.ศ.1920 สหรัฐได้ออกกฎหมายกีดกันคนเข้าเมืองอย่างจริงจัง และในช่วงปี ค.ศ.1930-1940 รัฐบาลกลางได้ดำเนินการโครงการ program of subsistence homesteads เพื่อสร้างให้แต่ละครอบครัวมีที่ดินผืนเล็กๆ ในขนาดพอที่จะนำมาหาเลี้ยงชีพได้ กับสามารถที่จะใช้เวลาว่างไปทำงานอื่น เช่น งานอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้บ้านบ้าง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการกระจายกิจการอุตสาหกรรมออกไปในเขตต่างๆ เป็นการเอาใจครอบครัวที่ไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าทำงานอุตสาหกรรมในเมือง นอกจากนั้น รัฐบาลยังมีมาตรการในการบังคับซื้อที่ดินไว้เพื่อการชลประทานแก่ไร่นาและปศุสัตว์ (ทางภาคตะวันตก)⁸¹

ในปี ค.ศ.1934 ได้ยกเลิกการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินขณะนั้นมีที่ดินที่ไม่ได้จัดสรรอยู่เพียง 184 ล้านเอเคอร์ แล้ววางนโยบายในการจัดที่ดินขึ้นใหม่โดยยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนจับจองได้ไม่เกินครอบครัวละ 640 เอเคอร์ ส่วนที่ดินเพื่อทำเป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ กฎหมายไม่ให้สิทธิแก่เอกชนที่จะจับจอง
- 2) ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หัวไร่ปลายนา ให้รัฐมีอำนาจผลประโยชน์ โดยให้เช่าหรือขายก็ได้
- 3) ที่ดินที่เหมาะสมเพื่อการเลี้ยงสัตว์ประมาณ 140 ล้านเอเคอร์ ให้เอกชนเช่าเพื่อเลี้ยงสัตว์ในสหรัฐอเมริกา กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาได้จำแนกสมรรถนะของดินโดยเปรียบเทียบตามความเหมาะสมของการใช้ที่ดินว่า ที่ดินบริเวณใดควรใช้เพื่อการเพาะปลูกหรือเหมาะสำหรับการเลี้ยงสัตว์ หรือเป็นเขตป่าไม้ หรือควรทำอุตสาหกรรม สำหรับพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรก็ได้กำหนดให้ใช้พื้นที่ปลูกพืชแต่ละชนิดต่างกันไป เช่น มีการกำหนดเป็นพื้นที่ที่เรียกว่า “แถบสีเหลือง” (Yellow Belt) ใช้ปลูกข้าวโพด เป็นต้น

⁸¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ. เรื่องเดิม, หน้า 305-307

จะเห็นได้ว่า นโยบายเกี่ยวกับที่ดินทำกินของสหรัฐอเมริกาในช่วงแรกเปิดโอกาสแก่เอกชน โดยเสรีในการถือครองที่ดินขนาดที่กำหนด เพื่อให้พอทำกินสำหรับการเกษตรกรรมทุกสาขา แต่ในช่วง 80 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันกลับตรงกันข้าม คือขยายขนาดที่ดินให้มามากขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคตะวันตก อย่างไรก็ตาม โดยสรุปการถือครองที่ดินของอเมริกาไม่ค่อยมีปัญหามากนัก ทั้งนี้เพราะมีระบบการคุ้มครองสิทธิของสังคม และระบบภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกและการให้ที่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับพลเมืองของอเมริกายอมรับในกรรมสิทธิ์ของเอกชน และสิทธิส่วนรวมมาก จึงทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินหมดไป

กล่าวโดยสรุป หากเปรียบเทียบมาตรการในการควบคุมการจัดที่ดินระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน เพื่อให้การใช้ที่ดินสอดคล้องตามแผนพัฒนาชุมชนอย่างชัดเจน โดยที่แนวทางการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดินของประเทศไทยนั้น เป็นเพียงการจำกัดการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นผืนเล็กผืนน้อยเท่านั้น ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงการกำหนดคุณภาพของระบบสาธารณูปโภคและการจัดหาแหล่งเงินทุน เพื่อพัฒนาที่ดินหลังการแบ่งแปลงดังเช่นที่มีการดำเนินการในสหรัฐอเมริกา แต่มาตรการที่ใกล้เคียงกันของประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ได้แก่ กฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่จากที่ดินหลายแปลง และให้ภาครัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาที่ดิน และการแบ่งประเภทกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ มีการกำหนดเขตที่ดินที่ใช้ประโยชน์เป็นเกณฑ์ โดยแบ่งออกเป็น 3 เขตหลัก คือ เขตที่อยู่อาศัย เขตการพาณิชย์ และเขตอุตสาหกรรม

3.1.2 นโยบายควบคุมการถือครองที่ดินป่าไม้

ที่ดินของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามผู้ที่ครอบครอง คือ ที่ดินของรัฐ (Public land) กับที่ดินของเอกชน (Private land) โดยที่ดินของรัฐเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ ส่วนที่ดินของเอกชนเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี เว้นแต่มีกฎหมายจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น การเวนคืนที่ดิน การกำหนดเขตที่ดิน เป็นต้น โดยในระยะระหว่าง ค.ศ. 1841 – 1891 เป็นระยะที่เกิดความเสียหายแก่ป่าไม้ขึ้นอย่างมาก เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ราษฎรได้มีที่ดินสำหรับทำมาหากินกันอย่างกว้างขวางและประสงค์จะทำนุบำรุงบ้านเมือง การศึกษาการเกษตร โดยให้เงินอุดหนุนกิจการเหล่านี้ แต่เมื่อไม่มีเงินจึงได้ให้เป็นที่ดินแทน ทั้งนี้ขณะนั้นได้มีนโยบายไปในทางที่จะให้ราษฎรได้เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติที่

มีอยู่ในประเทศและทางรัฐบาลถือสิทธินโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ไม่ประสงค์จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินอาชีพของราษฎรอยู่ด้วย ในปี ค.ศ.1891 นโยบายของรัฐบาลนับว่าได้ประสบผลสำเร็จ 2 ประการ คือราษฎรมีที่ทำมาหากินโดยทั่วไป และรัฐบาลก็สามารถทำนุบำรุงบ้านเมือง การศึกษาและการเกษตรได้ตามที่ต้องการ แต่การที่จะให้ราษฎรได้เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในประเทศโดยทั่วถึงนั้น นับว่าไม่เป็นผล เพราะว่าที่ดินป่าไม้ผืนใหญ่ๆ ได้ตกไปอยู่ในกรรมสิทธิ์ของบุคคลเพียงไม่กี่คน และผู้ที่เป็นเจ้าของป่าไม้ดีๆ และทำไม้ได้สะดวกก็มักจะอยู่ในจำพวกที่คิดว่าจะตัดไม้ลงขายไปเพียงครั้งเดียวแล้วก็เลิกกัน ไม่ต้องคิดที่จะบำรุงรักษาต่อไปจึงยังไม่ใช่เรื่องที่เอกชนเข้าจัดการทรัพยากรป่าไม้⁸²

จากการที่สหรัฐอเมริกาได้เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถซื้อที่ดินป่าไม้ได้ จึงทำให้สหรัฐอเมริกามีป่าที่เป็นของเอกชนมากถึงร้อยละ 55 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด การบริหารจัดการป่าไม้ส่วนใหญ่จึงดำเนินการในรูปของเอกชน และจากการที่มีเอกชนเป็นเจ้าของป่าหลายรายจึงการรวมตัวก่อตั้งเป็นสมาคมป่าไม้ขึ้นมากมาย โดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งหากมองในแง่ของการบริหารจัดการป่าไม้ของสหรัฐอเมริกาแล้ว การเกิดสมาคมป่าไม้ขึ้นคล้ายกับเป็นการเกิดองค์กรชุมชนด้านป่าไม้ของประเทศจีน เป็นการพัฒนาป่าไม้ในแต่ละด้านโดยองค์กรเอกชน ซึ่งสมาคมเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายป่าไม้ของสหรัฐอเมริกามากเช่นกัน⁸³

รัฐสภาอเมริกันได้ตรากฎหมายอันเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและของมลรัฐในแต่ละช่วง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน ภายหลังจากที่นโยบายของรัฐเป็นไปในทางถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้แก่เอกชน โดยง่ายและราคาถูก จึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐไปในทางสงวนรักษาที่ดิน โดยในปี ค.ศ.1891 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Forest Reservation Act of 1891 ซึ่งมีผลเป็นการสงวนพื้นที่ป่าสนจากการบุกรุกของเอกชน นอกจากนี้ ได้เริ่มมีการตั้งเขตสงวนและอุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นการรักษาพื้นที่ป่าและอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติ เช่น ในปี ค.ศ.1872 มีการประกาศอุทยานแห่งชาติ Yellow Stone ในปี ค.ศ.1934 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Taylor Grazing Act of 1934 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและการรักษาพื้นที่ทุ่งหญ้ากว่า 80 ล้านเอเคอร์ โดยเอกชนที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต้องดำเนินการตามกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ในปี ค.ศ.1964 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Wilderness Act of 1964 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการรักษาพื้นที่ป่าดงดิบจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และท้ายที่สุด

⁸² เทียม คมกฤต. นโยบายการป่าไม้. กรุงเทพมหานคร: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2514, หน้า 120 – 122

⁸³ เทียม คมกฤต. เรื่องเดียวกัน, หน้า 163

ในปี ค.ศ.1976 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The federal Land Policy and Management Act of 1976 เป็นการรักษาที่ดินสาธารณะเป็นของรัฐบาลและกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายในการใช้ที่ดินสาธารณะอย่างเคร่งครัด

เดิมกฎหมายที่เป็นการรักษาและคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้⁸⁴ คือ Organic Act of 1897 มีสาระสำคัญเป็นการรักษาและปกป้องพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่แหล่งน้ำ รวมทั้งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Secretary of Interior) ในการกำหนดระเบียบในการสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ ต่อมาได้มีการตรากฎหมาย Weeks Act of 1911 ในการจัดระบบป่าสงวน (National Forest System) ให้อำนาจ Forest Service (FS) ในการซื้อที่ดินของเอกชนเพื่อรักษาป่าไม้ และกฎหมาย Clark-McNary Act of 1924 ให้อำนาจแก่ FS ในการซื้อที่ดินป่าสงวนจากเอกชน ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้เพิ่มจำนวนพื้นที่ป่าไม้กว่า 20 ล้านเอเคอร์ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าสู่ระบบรักษาป่าไม้ ต่อมาได้มีการตรากฎหมาย Knutson-Vandenberg Act of 1930 ให้อำนาจเอกชนและบริษัทป่าไม้ในการตัดไม้สนจากเขตป่าสงวนและให้อำนาจ FS ในการจัดเก็บรายได้จากการตัดไม้ ต่อมาได้มีการตรากฎหมาย Yield Forest Management Act of 1944 โดยกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจในการแสวงหาประโยชน์จากการรวมพื้นที่ป่าไม้ของเอกชนและป่าสงวนแห่งชาติบนพื้นฐานของประโยชน์ที่ยั่งยืน

ต่อมา เพื่อตอบสนองการใช้พื้นที่ป่าไม้ที่หลากหลายจึงได้มีการตรากฎหมาย Multi Use Sustained Yield Act of 1960 เพื่อประโยชน์ในการใช้พื้นที่ป่าไม้แห่งชาติถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองประโยชน์ของชาวอเมริกัน เช่น กิจกรรมสันทนาการกลางแจ้ง การใช้ประโยชน์จากทุ่งหญ้า ป่าไม้ แหล่งน้ำ และสัตว์ป่า นอกจากกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ได้มีการตรากฎหมาย Wilderness Act of 1964 ในการปกป้องสภาพพื้นที่ป่าดงดิบและพื้นที่ที่กว้างว่างเปล่า ซึ่งถือเป็นพื้นที่ดั้งเดิม (Primitive areas) รวมทั้งการอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ดังกล่าว เช่น ล่าสัตว์ ตกปลา เดินป่า ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวไม่อนุญาตให้มีการตัดไม้ ทำถนน และสร้างอาคารสิ่งก่อสร้างเป็นการถาวร ภายหลังได้มีการตรากฎหมาย National Trails System Act of 1968 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีระบบสำหรับการเดินสำรวจในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และได้มีการตรากฎหมาย National Wild and Scenic Rivers Act 1968 ซึ่งเป็นกฎหมายในการปกป้องพื้นที่ป่า ทักษณียภาพ และสร้างกิจกรรมสันทนาการตามเป็นเส้นทางแม่น้ำไหลผ่านจากเขื่อน

⁸⁴ “การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหรัฐอเมริกา.” สืบค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2561. จาก

ต่อมาภายหลัง ได้มีการตรากฎหมาย Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และคาดการณ์การใช้ทรัพยากรป่าไม้ ทุ่งหญ้า และสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งการประเมินและวิเคราะห์ความต้องการและมูลค่าให้สอดคล้องกับแนวโน้มของการพัฒนา ในท้ายที่สุดได้มีการตรากฎหมาย National Forest Management Act of 1976 ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขกฎหมาย Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้การวางแผน สงวนรักษาป่าไม้ต้องเตรียมแผนดำเนินการในระยะห้าสิบปี และต้องมีการปรับปรุงทุกๆ สิบปีถึงสิบห้าปี และการวางแผนดำเนินการนั้นเป็นแผนดำเนินการทางด้านชีววิทยา และสหวิทยาาสตร์

จากการศึกษาพบว่า การจัดการพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกา นั้น ได้ตีความของคำว่า “พื้นที่อนุรักษ์” นอกจากจะหมายถึงการ สงวน คุ้มครอง และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมในพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทจากการก่อให้เกิดความเสียหายจากผู้ที่มาเยี่ยมชมแล้ว ยังรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่แตกต่างกับระบบกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทย คือ การให้สัมปทานกับธุรกิจเอกชนเพื่อจัดการกิจกรรม สันทนาการและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ เพื่อเพิ่มการเยี่ยมชมในสิ่งที่จำเป็นและเหมาะสม สำหรับการใช้ประโยชน์ของประชาชน ซึ่งจะอยู่ภายในการบังคับของรัฐบัญญัติการจัดการ สัมปทานบริการอุทยานแห่งชาติ ค.ศ.1998 (National Park Service Concessions Management Improvement Act of 1998)⁸⁵ ซึ่งถูกตราขึ้นด้วยพบว่าการเก็บรักษาและการอนุรักษ์ทรัพยากร รวมทั้งคุณค่าของพื้นที่อนุรักษ์จะต้องมีบริการสาธารณะ บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่จำเป็นและเหมาะสม อาทิ สถานที่พักอยู่ภายในพื้นที่ โดยมีเลขานุการของหน่วยงานที่กำกับดูแลพื้นที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์พื้นฐานของการอนุรักษ์ทัศนียภาพ สัตว์ป่า วัตถุทางธรรมชาติ และประวัติศาสตร์ รวมถึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันและควบคุมมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อดำรงไว้ซึ่งการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในลักษณะที่ไม่เป็นการรบกวนการใช้ประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีข้อกำหนดในการให้หน่วยงานสามารถออกกฎหมายลำดับรองในการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ

3.2 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยแบบกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่น และเทศบาลในการให้บริการภาครัฐมากที่สุด แต่อำนาจสูงสุดในการจัดการป่าไม้ยังคงอยู่ใน

⁸⁵ “National Park Service Concessions Management Improvement Act of 1998.” สืบค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2561. จาก <https://www.nps.gov/aboutus/lawsandpolicies.htm>

ระดับประเทศ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับยังคงสร้างความสับสนระหว่างผู้ให้บริการ และหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการครอบครองที่ดินและการอนุญาตให้มีการดำเนินการสัมปทาน แต่ก็มีนโยบายระดับชาติหลายประการที่เป็นพื้นฐานของระบอบการปกครองของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย⁸⁶ โดยเฉพาะกฎหมายป่าไม้ ฉบับที่ 41/1999 (The Forestry Law (No 41/1999)) ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับสำหรับการควบคุมการจัดการป่าไม้ในสาธารณรัฐอินโดนีเซียแทนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ขั้นพื้นฐาน (Basic Forestry No.5 of 1967) ซึ่งโดยหลักมุ่งเน้นไปที่การจัดการป่าไม้ ไม่ใช่การอนุรักษ์ แต่ในทางกันข้าม กฎหมายป่าไม้ฉบับที่ 41/1999 นอกจากการจัดการป่าไม้แล้วยังรวมถึงนโยบายด้านการอนุรักษ์ด้วย โดยกำหนดว่าป่าทั้งหมดในดินแดนของสาธารณรัฐอินโดนีเซียรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติจะต้องถูกควบคุมโดยรัฐ ในการบริหารและจัดการกิจการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และผลิตภัณฑ์จากป่า กำหนดหรือเปลี่ยนแปลงประเภทของที่ดินบางประเภทเป็นพื้นที่ป่าหรืออื่นๆ รวมทั้งบริหารและกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างคนกับป่าไม้ และความรับผิดชอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่า ซึ่งการบริหารจัดการป่าดังกล่าวโดยรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนที่มีอยู่ตามกฎหมายและได้รับการยอมรับโดยไม่ขัดต่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ⁸⁷ อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวยังได้แบ่งประเภทป่าออกตามหน้าที่เป็น 3 ประเภท คือ ป่าอนุรักษ์ ป่าคุ้มครองและป่าเพื่อการผลิต⁸⁸ นอกจากนี้ รัฐยังสามารถกำหนดพื้นที่ป่าพิเศษได้แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การวิจัยและพัฒนา การศึกษา หรือศาสนาและวัฒนธรรม เป็นต้น แต่ทั้งนี้ พื้นที่ป่าที่ได้รับการยกเว้นให้เป็นพื้นที่ป่าพิเศษ จะต้องไม่เปลี่ยนแปลงไปจากหน้าที่ที่กำหนด⁸⁹ คือ การอนุรักษ์ การคุ้มครอง และเศรษฐกิจ ซึ่งการอนุรักษ์ป่าไม้และการอนุรักษ์ธรรมชาติไว้นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้และสิ่งแวดล้อมเพื่อการอนุรักษ์และการผลิตที่เหมาะสมและยั่งยืน⁹⁰

สำหรับการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้น รัฐจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองป่าไม้ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งโดยหลักการแล้วรัฐเป็นผู้คุ้มครองป่าไม้ในพื้นที่ป่าของรัฐ เอกชนก็จะเป็นผู้คุ้มครองป่าไม้ในพื้นที่ของตนและผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าแห่งใดก็จะต้องคุ้มครองป่าไม้ในพื้นที่นั้น นอกจากนี้เพื่อ

⁸⁶ “Forest Legality Initiative : Indonesia.” สืบค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2561.

จาก <https://www.forestlegality.org/risk-tool/country/indonesia>

⁸⁷ Law Regarding Forestry No41/1999 Article 4

⁸⁸ Law Regarding Forestry No41/1999 Article 6

⁸⁹ Law Regarding Forestry No41/1999 Article 8

⁹⁰ Law Regarding Forestry No41/1999 Article 46

ประโยชน์ในการคุ้มครองป่าไม้ที่เหมาะสม ชุมชนอาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองป่าไม้ก็ได้⁹¹ โดยห้ามมิให้มีการครอบครองในพื้นที่ป่าไม้⁹² ทั้งนี้ รัฐอาจจะมอบอำนาจบางส่วนเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการป่าสำหรับการพัฒนาด้านการกระจายอำนาจ โดยให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด⁹³ นอกจากนี้ กฎหมายป่าไม้ ฉบับที่ 41/1999 ยังได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดการชุมชนพื้นเมือง ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า หากยังมีชุมชนพื้นเมืองอยู่ ชุมชนพื้นเมืองนั้นมีสิทธิที่จะหาประโยชน์จากป่าเพื่อใช้ในการชีวิตประจำวัน และสามารถบริหารจัดการพื้นที่ป่านั้นได้ภายในกรอบที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งการยืนยันถึงการมีอยู่ของชุมชนพื้นเมืองนั้นกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ของภูมิภาค⁹⁴ อันเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีการจัดการพื้นที่อนุรักษ์โดยจัดแบ่งประเภทเป็นประเภทต่างๆ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่สหภาพระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature : IUCN) ได้กำหนดไว้ โดยสิ่งที่แตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยพบว่าระบบกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้กำหนดพื้นที่อนุรักษ์โดยค้ำเนินชุมชนพื้นเมืองซึ่งยังให้มีสิทธิในการเก็บหาประโยชน์จากป่าเพื่อการยังชีพได้ ในขณะที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียฉบับที่ 41/1999 ยังได้กำหนดให้อำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้มีกฎระเบียบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงป่าไม้เกี่ยวกับแนวทางการแบ่งเขตอุทยานแห่งชาติ (P.56/Menhut-II/2006) โดยได้กำหนดไว้ว่าในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นประกอบด้วย 1) พื้นที่หลัก 2) พื้นที่ป่า 3) พื้นที่การใช้ประโยชน์ 4) พื้นที่กลุ่มอื่นๆ ได้แก่ พื้นที่ดั้งเดิม พื้นที่ฟื้นฟูสมรรถภาพ พื้นที่เกี่ยวกับศาสนา วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ และพื้นที่พิเศษ โดยพื้นที่โครงสร้างของอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งนั้นจะขึ้นอยู่กับศักยภาพและการทำงานของพื้นที่โดยคำนึงถึงระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม⁹⁵ แต่อย่างน้อยในอุทยานแห่งชาติต้องประกอบด้วยพื้นที่หลัก พื้นที่ป่า และพื้นที่การใช้ประโยชน์ สำหรับการกำหนดพื้นที่กลุ่มอื่นๆ ใน

⁹¹ Law Regarding Forestry No41/1999 Article 48

⁹² Law Regarding Forestry No41/1999 Article 50 Paragraph (3)b

⁹³ Law Regarding Forestry No41/1999 Article 66

⁹⁴ Law Regarding Forestry No41/1999 Article 67

⁹⁵ รัฐชัช สาทรกิจ. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์.

พื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้นแต่ละพื้นที่จะกำหนดแตกต่างกันผันแปรไปตามสภาพแห่งท้องถิ่น⁹⁶ โดยจะจัดตั้งขึ้นผ่านข้อตกลงอย่างเป็นทางการและมีการจัดการร่วมกันโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อบริหาร การการพัฒนาให้กับประชาชนในท้องถิ่นและการอนุรักษ์เพื่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้ง ยังมีการ ประเมินผลการแบ่งเขตอุทยานแห่งชาติทุก 3 ปี⁹⁷ ซึ่งแตกต่างกับระบบกฎหมายของประเทศไทยใน ส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งไม่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการให้อำนาจในการจัดตั้งพื้นที่พิเศษ และไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจบุคคลหรือหน่วยงาน เข้าประโยชน์ในพื้นที่ได้

นอกจากนี้ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของ สาธารณรัฐอินโดนีเซียที่มีปัญหาในลักษณะเดียวกันกับประเทศไทย คือ ด้วยพื้นที่ป่าอนุรักษ์อัน เป็นสินทรัพย์สาธารณะที่รัฐบาลควรได้รับการจัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้ถูกรุกราน รุกกล้า และถูกทำลาย เกิดข้อพิพาทขึ้นเป็นประจำเกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิในการใช้พื้นที่ แม้จะมีกฎระเบียบและ การจัดตั้งอย่างเป็นทางการว่าเป็นอุทยานแห่งชาติ ชาวท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นก็อ้างสิทธิในการ ใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่อนุรักษ์ ด้วยส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์เฉพาะบนกระดาศที่สร้างขึ้น โดยรัฐบาลแห่งชาติที่ห่างไกลจากชุมชนท้องถิ่นที่พำนักอยู่ในพื้นที่ มีการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติ ของกฎหมายอย่างถูกต้อง แต่โดยปกติจะไม่มีการจัดทำรายงานอย่างเป็นทางการหรือการดำเนินงาน โดยไม่ได้รับการรับฟังความคิดเห็นของคนท้องถิ่น แต่ก็ยังสามารถหาทางออกได้ด้วยการจัดการ เกี่ยวกับเขตการใช้พิเศษตามกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงป่าไม้ เกี่ยวกับแนวทางการ แบ่งเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งกำหนดไว้เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งภายในอุทยานแห่งชาติ มีการอนุรักษ์ความ หลากหลายทางชีวภาพไปพร้อมกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

4. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดินในประเทศไทย

กฎหมายเป็นมาตรการอย่างหนึ่งของสังคมที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่มักกำหนดเป็น แนวนโยบายของชาติในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรระดับชาติ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมีกฎหมายในระดับนโยบายให้อำนาจไว้

⁹⁶ รัฐชัย สาทรกิจ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 53

⁹⁷ รัฐชัย สาทรกิจ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 53

โดยมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจหน่วยงานในระดับปฏิบัติดำเนินการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ โดยเฉพาะ

4.1 หลักการควบคุมปริมาณการถือครองที่ดิน

4.1.1 การห้ามทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน

ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดไว้ว่า ผู้ใดทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

1) สำหรับที่ดินมีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน

2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกันให้ถือว่าผู้นั้นเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีกรมที่ดินได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลสั่งเพิกถอน โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวแล้วที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ กฎหมายมาตรานี้รัฐต้องการให้เจ้าของที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนถือครองอยู่นั้นอย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หากละเลยเกินกำหนดก็ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐจะได้นำไปจัดหาผลประโยชน์ทางอื่นหรือจัดให้ประชาชนคนยากจนได้มีที่อยู่กินต่อไปได้ การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หมายความว่า ผู้เป็นเจ้าของที่ดินนั้นไม่มีเจตนาจะยึดถือที่ดินนั้นอีกต่อไป เช่น อพยพไปอยู่เสียที่อื่น

ส่วนการปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า นั้น หมายถึง บุคคลนั้นยังมีเจตนาที่จะยึดถือที่ดินนั้นอยู่ แต่ได้ปล่อยให้ที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์อะไร การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดมีผู้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ให้พิจารณาถึงการทำประโยชน์เป็นประการสำคัญ เพียงแต่ล้อมรั้วหรือเสียบ้างรั้งท้องที่แต่ไม่ทำประโยชน์ย่อมถือว่าเป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ส่วนที่ดินประเภทใดถือว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใดก็ได้ สำหรับที่ดินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมือง แม้จะยังไม่ได้ปลูกบ้านอยู่อาศัย แต่เจ้าของมีเจตนายึดถือเพื่อตนอยู่ ก็ให้ถือว่าที่ดินเป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้ว⁹⁸

เมื่อปรากฏว่า บุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงใดได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ จังหวัดหรืออำเภอจะทำหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินรวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เช่น ผู้รับจ้าง ผู้เช่า ผู้ทรงสิทธิเก็บกิน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้จัดการ หรือเร่งรัดให้มีการทำประโยชน์ภายในเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าส่งหนังสือแจ้งไม่ได้ให้ปิดหนังสือแจ้งไว้ในที่เปิดเผยมีกำหนด 30 วัน ถ้าแจ้งให้ทราบหรือปิดประกาศครบกำหนดแล้ว ยังไม่จัดการให้มีการทำประโยชน์ จังหวัดจะตั้งกรรมการขึ้นพิจารณา หากปรากฏ

⁹⁸ ศิริ เกวลินสฤษดิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 21

หลักฐานแจ้งชัดว่ามีการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดไว้จริง จังหวัดจะทำความเห็นส่งกรมที่ดินเพื่อพิจารณาดำเนินการส่งเรื่องให้กรมอัยการ หรืออัยการจังหวัดดำเนินการร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว และเมื่อศาลสั่งให้เพิกถอนแล้ว ที่ดินแปลงนั้นจะตกเป็นของรัฐ เพื่อรัฐจะนำไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปได้ เป็นต้นว่านำไปจัดให้แก่ประชาชนผู้ไม่มีที่อยู่ทำกิน การที่กฎหมายได้กำหนดในเรื่องการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าติดต่อกันจนเป็นเหตุให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อรัฐนำไปจัดให้ประชาชนหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นต่อไปได้เป็นเรื่องที่ดี แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่เคยมีกรณีได้ยื่นคำร้องต่อศาลและมีการสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์แม้แต่รายเดียว กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้ยาก มีผลเป็นเพียงการปรามหรือเตือนให้เจ้าของที่ดินได้เข้าทำประโยชน์ในที่เท่านั้น ไม่ปล่อยให้ที่ดินของตนเป็นที่รกร้างว่างเปล่า

4.1.2 การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเนื่องจากการจัดที่ดิน

การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เป็นอำนาจที่กำหนดไว้ตามมาตรา 27 , 30 , 31 , 33 โดยมีหลักการสำคัญ คือ นอกจากกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสามารถมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการจัดที่ดินได้แล้ว อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดที่ดินได้ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด (มาตรา 27) เมื่อได้จัดให้บุคคลได้เข้าครอบครองที่ดินแล้ว ให้ออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐาน และเมื่อปรากฏว่าบุคคลนั้นได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินและได้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดแล้ว ให้พนักงานออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ (มาตรา 30) และในกรณีที่สภาพของที่ดินเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย ราษฎรก็จะขออนุญาตจับจองที่ดินได้ตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตแล้วก็ให้ออกใบจองให้ต่อไป (มาตรา 33)

โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้ออกมาจากใบจองนี้ห้ามมิให้ผู้ได้มาโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่น ถ้าใบจองนั้นออกก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 เฉพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน ห้ามโอนภายในกำหนด 5 ปี แต่ถ้าวรัฐไม่ได้ให้การช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ ก็สามารถโอนได้เลย เพราะกฎหมายไม่ได้ระบุนำห้ามไว้ และถ้าออกใบจองภายในหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม 2515 เป็นต้นมา ห้ามโอนภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (มาตรา 31) การกำหนดห้ามโอนนี้มีให้บังคับแก่กรณีที่ดินนั้นตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้น โดย

พระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์และที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอน

ผู้ถือใบจองจะต้องเริ่มทำประโยชน์ภายใน 6 เดือน โดยต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอาจกำหนดอายุการทำประโยชน์เกินกว่า 3 ปีก็ได้ การทำประโยชน์นี้หมายถึงทำประโยชน์อย่างน้อย 3 ใน 4 ส่วน ถ้าไม่ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี อธิบดีอาจสั่งให้ผู้นั้นขาดสิทธิในการครอบครองทำประโยชน์ เฉพาะส่วนที่ไม่ได้ทำประโยชน์ได้ แต่ถ้าผู้นั้นได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดครบถ้วนแล้ว ให้ยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 , น.ส.3 ก , น.ส.3 ข) หรือโฉนดที่ดินตามแต่กรณี

การจัดที่ดินตามกฎหมายดังกล่าวมี 2 ประเภท คือ การจัดที่ดินแปลงใหญ่ และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย การจัดที่ดินแปลงใหญ่นั้น ที่ดินที่นำมาจัดต้องเป็นที่ดินของรัฐ มีเนื้อที่ติดต่อกันตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป ก่อนจัดที่ดินจะต้องเสนอโครงการเพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติแล้วจึงจะดำเนินการได้การจัดที่ดินแปลงใหญ่นี้โดยทั่วไปจะจัดแปลงให้อยู่อาศัยแปลงละ 1 ไร่ และแปลงเพื่อเกษตรกรรมประมาณครอบครัวละ 25 ไร่ หรือตามที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติ⁹⁹ ส่วนการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย เป็นการจัดที่ดินตามมาตรา 33 ที่ดินที่จะนำมาจัดต้องมีลักษณะแปลงเล็กแปลงน้อย หัวไร่ปลายนา มีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ ลงมาและต้องเป็นที่ดินของรัฐ สามารถนำมาจัดแบ่งให้ราษฎรได้หลายราย ที่ดินประเภทนี้ได้วางผังจัดแบ่งให้จับจองแปลงละไม่เกิน 20 ไร่ โดยให้กันเขตไว้เป็นทางคมนาคมเพื่อสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นตามความเหมาะสม แล้วให้ผู้จับจองช่วยกันพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน

สำหรับที่หัวไร่ปลายนา ได้แก่ ที่ดินที่อยู่ติดกันซึ่งมีการทำประโยชน์อยู่แล้ว ไม่ว่าจะติดต่อกับของผู้เอง หรือของผู้อื่น เรียกว่าเป็นที่หัวไร่ปลายนาทั้งสิ้น จะมีอยู่ทั่วไปแปลงละไม่กี่ไร่ ให้จัดเข้าทำประโยชน์ได้ไม่เกิน 50 ไร่ หากเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะรายแต่ต้องไม่เกิน 100 ไร่ ที่ดินส่วนที่เกินจากนั้นจะนำไปจัดให้แก่ผู้ที่ไม่มียี่ดิน หรือมีไม่พอนำไปให้รายอื่นได้จับจองต่อไป¹⁰⁰ ส่วนการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินกรณีผืนใหญ่ ปัจจุบันไม่มีการจัดที่ดินแปลงใหญ่อีก เนื่องจากได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ห้ามไว้ เพราะเกรงว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการบุกรุกป่าสงวน ส่วนการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยยังคงมีการดำเนินการอยู่ตามปกติ

⁹⁹ แสวง กิจพันธ์. วิวัฒนาการจัดที่ดินของประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดที่ดินทำกิน นักศึกษาโรงเรียนนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ 30. กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, 2536, หน้า 18

¹⁰⁰ แสวง กิจพันธ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

4.1.3 การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

การกำหนดสิทธิในที่ดินเนื่องจากการปฏิรูปที่ดินมีสาระสำคัญ คือ เกษตรกรหมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจกรรมอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก (มาตรา 4) การกำหนดเขตที่ดินท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่ดินของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยภายใน 3 ปี นับแต่วันที่มตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่าย หรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่าย หรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหรือผู้ที่กรรมการมอบหมาย¹⁰¹ ที่ดินที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินมี 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ที่ดินของรัฐอันได้แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(2) แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์หรือได้เปลี่ยนสภาพ หรือไม่ได้เปลี่ยนสภาพเมื่อจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของส่วนราชการ เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินประการอื่น และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน ให้ ส.ป.ก. จัดตามขนาดการถือครอง คือ เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับสถาบันเกษตรกรจำนวนเนื้อที่ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเห็นสมควร (มาตรา 30) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจอนุญาตให้สถาบันเกษตรกรที่จะนำที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรตามมาตรา 30 (1) (2) เช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อจำนวนเนื้อที่ที่จะเห็นสมควรได้ สำหรับเกษตรกรก็สามารถอนุญาตให้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกว่าหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) และที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

¹⁰¹ สุทธิพร จิระพันธ์. การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 228. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2535, หน้า 95

เกษตรกรรม (มาตรา 39) จากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าว สามารถแบ่งการกำหนดสิทธิอันเนื่องมาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ 3 ลักษณะ คือ การกำหนดสิทธิเฉพาะเกษตรกรรม การกำหนดสิทธิในปริมาณการถือครอง และการกำหนดสิทธิในการโอนสิทธิในที่ดินนั้น การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินแตกต่างกับการจำกัดสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการครองชีพ และการจัดที่ดินเพื่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการโอนไปยังบุคคลอื่น การจำกัดสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นการห้ามถาวร ส่วนการจำกัดสิทธิตามกฎหมายเพื่อการครองชีพและการจัดที่ดินเพื่อประชาชนจำกัดสิทธิการโอน 10 ปี , 5 ปี และหรือ 10 ปี แล้วแต่กรณีเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. เน้นที่การกระจายสิทธิในที่ดินของรัฐเป็นหลัก ซึ่งมีใช้เจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง การปฏิรูปที่ดินในปัจจุบัน จึงเป็นเพียงรัฐเข้าไปรับรองสิทธิผู้บุกรุกครอบครองที่ป่าสงวนที่ผิดกฎหมายให้เป็นการครอบครองที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อ “ฟอก” การกระทำผิดกฎหมายให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

4.2 หลักการควบคุมการถือครองที่ดินในเขตป่าไม้

การกำหนดพื้นที่ป่าไม้มีความสำคัญ เพราะหลังจากที่พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้วย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต การเข้าไปบุกรุกหรืออยู่อาศัยต่อไปย่อมมีความผิดตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้นั้น พื้นที่ดังกล่าวต้องเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดเสียก่อน ประเทศไทยได้มีการจำแนกขอบเขตพื้นที่ป่าไม้ไว้หลากหลายประเภทตามลักษณะการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินป่าไม้และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งให้สอดคล้องกับประเภทของพื้นที่อนุรักษ์ตามหลักสากล ซึ่งองค์ระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature : IUCN) ได้กำหนด โดยสรุปการแบ่งพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทยนั้นได้แบ่งเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายอันได้แก่ ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 โดยการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์แต่ละแห่งนั้นได้มีบทกฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

4.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและการอนุญาตให้ทำไม้ในป่า โดยมีการแก้ไขมาหลายครั้ง คือ¹⁰²

¹⁰² กรมป่าไม้. 2557, ศูนย์ศึกษาานนโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557

(1) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2503 เป็นการแก้ไขเพื่อเพิ่มบทกำหนดโทษให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว หรือเจ็ดหลาย เป็นการป้องกันการทำลายป่าไม้อันเป็นทรัพยากรของชาติ

(2) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2518 แก้ไขบางมาตราเพื่อให้มีข้อความรัดกุม และเหมาะสมกับกาลสมัยมากขึ้น เพื่อคุ้มครองและบำรุงรักษาป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

(3) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2532 เป็นการเพิ่มเติมอัตราโทษให้สูงขึ้น ให้เหมาะสมแก่สถานการณ์

ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และ “ไม้” หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา รวมตลอดถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวาย ตลอดจนราก ปุ่ม ตอ เศษปลายและกิ่งของสิ่งนั้นๆ ไม่ว่าจะถูกตัด ถอน เลื่อย ผ่า ถาก ขุด หรือกระทำโดยประการอื่นใด¹⁰³

ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 หมวด 5 เรื่อง การแผ้วถางป่า กฎหมายกำหนดห้ามการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือว่ากฎหมายกำหนดในส่วนนี้เป็นบทบัญญัติที่ป้องกันมิให้ราษฎรเข้าบุกรุกถางป่าโดยพลการ และยังเป็น การป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ด้วย อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้ทำไม้โดยเฉพาะการให้สัมปทานป่าไม้ทำให้เกิดที่ดินว่างเปล่า โดยหลักการแล้วผู้รับสัมปทานจะต้องปลูกป่าทดแทน เมื่อมิได้ปลูกป่าทดแทนทำให้มีการครอบครองทำประโยชน์โดยผู้ที่ต้องการที่ดินทำกินตามหลังการทำไม้กลายเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถฟื้นฟูสภาพป่าได้อีก

การบังคับใช้กฎหมายโดยกรมป่าไม้ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐบาล สถานการณ์ทางการเมือง การปกครอง ความต้องการที่ดินทำกินของประชากรที่เพิ่มขึ้น และการค้าพืชผลทางการเกษตรทำให้ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว มีผู้กระทำความผิดกฎหมายมากถึงประมาณ 10 ล้านคน การจัดการกับผู้กระทำความผิดรายใดรายหนึ่งโดนเฉพาะก็จะถูกมองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ รัฐบาลหลายชุดจึงได้แก้ปัญหาโดยการยกเลิกสภาพป่าและให้สิทธิกับประชาชน ยิ่งทำให้ผู้บุกรุกรุ่นต่อๆ มามีความหวัง

¹⁰³ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484. มาตรา 4

ว่าวันหนึ่งรัฐก็จะให้สิทธิในที่ดิน นอกจากนั้น ยังมีปัญหาข้อกฎหมายในการจับกุมและยึดเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดที่วานให้ผู้อื่นไปบุกรุกไม่เกรงกลัวกฎหมาย

4.2.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 29 เมษายน 2507 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกันรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า¹⁰⁴

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้ให้นิยามของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย¹⁰⁵ โดยบรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร กำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ นั้นด้วย¹⁰⁶

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้ โดยการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้คราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี (มาตรา 16) แต่ถ้าในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่น้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม ถ้าทางราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุง ฟื้นฟู สภาพป่าเสื่อมโทรม ให้รัฐมนตรีประกาศเป็นเขตปรับปรุงที่สงวนแห่งชาติ และในเขตปรับปรุงที่สงวนแห่งชาติ ถ้าบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่ในเขตดังกล่าวอยู่แล้ว และอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายเห็นว่าบุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ต้องมีเนื้อที่ไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว มีกำหนดไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี นอกจากนี้บุคคลผู้นั้นอาจได้รับอนุญาตให้ปลูกป่าหรือ ไม้ยืนต้นในพื้นที่ที่ตนเองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเพิ่มเติมได้อีกไม่เกิน 30 ไร่ต่อ

¹⁰⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 (28 เมษายน 2507). หน้า 263

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507. มาตรา 4

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507. มาตรา 6

ครอบครัว มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี โดยการเสียค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย (มาตรา 16 ทวิ) ถ้าผู้ได้รับ อนุญาตถึงแก่ความตาย สามี ภรรยา คนใด คนหนึ่งหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในครอบครัวกับผู้ได้รับอนุญาต ประสงค์จะอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ในที่ดิน นั้นต่อไป ให้ยื่นคำขอ อนุญาตต่ออธิบดีกรมป่าไม้ หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายภายใน 180 วัน นับแต่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ กรรม (มาตรา 16 ตร.)¹⁰⁷

ในการอนุญาตให้บุคคลถือครองในที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ.2507 ทางราชการจะออกหลักฐานให้ เรียกว่า หนังสือสิทธิทำกินในที่ดิน (สทก.) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตลงนามในหนังสือดังกล่าว การกำหนดสิทธิในการถือ ครองที่ดินตามกฎหมายนี้เป็นการกำหนดสิทธิที่ปริมาณและระยะเวลา คือ ครอบครัวละไม่เกิน 20 ไร่ หรือถ้ากรณีปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นอีกไม่เกิน 30 ไร่ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ไร่ สิทธิ ดังกล่าวถูกจำกัดให้เพียงการสืบสิทธิแก่ทายาทหรือบุคคลในครอบครัวโดยต้องผ่านกระบวนการ ขออนุญาตใหม่ ไม่ตกทอดไปยังทายาทเหมือนที่ดินอันเนื่องมาจากการจัดที่ดินกรณีอื่น นอกจากนี้ ยังถูกจำกัดสิทธิโดยไม่สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ รวมทั้งการไม่ สามารถใช้สิทธิในทางนิติกรรมใดๆ ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดที่ดินดังกล่าวยังเป็นที่ดินในเขตป่า สงวนแห่งชาติอยู่ จึงไม่สามารถให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชนได้

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีความสำคัญต่อ การกระจายการถือครองที่ดินในด้านของการอนุรักษ์ผืนป่าเอาไว้ เพื่อให้ราษฎรยังคงสามารถทำกิน หรืออยู่อาศัยในที่ดินได้โดยปกติสุข เนื่องจากหากปล่อยให้มีการบุกรุกแผ้วถางป่าที่มีความอุดม สมบูรณ์อยู่ตลอดเวลาย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ภัย ธรรมชาติต่างๆ ที่สร้างความเสียหายให้แก่ชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ นอกจากนี้ หากไม่มีการ ประกาศให้เป็นที่หวงห้ามมิให้มีการก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วย ประการใดๆ แล้ว ย่อมเป็นช่องทางให้กลุ่มนายทุนเข้าไปบุกรุกจับจองเป็นของตนเอง ทำให้ ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าหาประโยชน์ในที่ดินได้อีกต่อไป

4.2.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม 2504 เป็นต้นมา โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษา ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่า และภูเขา ให้คงอยู่

¹⁰⁷ สมชาย หอมลออ. รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: มายด์ พับ ลิซซิ่ง, 2538, หน้า 118

ในภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป¹⁰⁸

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย¹⁰⁹ โดยหากรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจประกาศพระราชกฤษฎีกาพร้อมแผนที่แสดงแนวเขตเรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ” ทั้งนี้ ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นต้องเป็นที่ดินที่มีได้ อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด เว้นแต่เป็นของทบวงการเมือง¹¹⁰

เมื่อมีการประกาศให้บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด เข้ายึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกั้นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า เก็บหา นำออกไปทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยาง ไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วยหนอง บึง ท่วมทัน หรือเหือดแห้ง¹¹¹ เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี หรือปรับอย่างสูงไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹¹²

นอกจากนี้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติก็ได้¹¹³ และในกรณีที่เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้นๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้นๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวแล้วอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี โดยให้

¹⁰⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 80 (3 ตุลาคม 2504). 1071

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504. มาตรา 4

¹¹⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504. มาตรา 6

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 16

¹¹² เรื่องเดียวกัน. มาตรา 24

¹¹³ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 21

ผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายที่ต้องเสียไป¹¹⁴ ทั้งนี้ ให้มี “คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ผู้แทนกรมมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรมการอื่นไม่เกิน 11 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง¹¹⁵ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเรื่องการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ และเรื่องที่รัฐมนตรีปรึกษา¹¹⁶

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นกฎหมายที่มีบทบังคับเข้มงวดกว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ขึ้นอีกระดับหนึ่ง ในการที่จะป้องกันมิให้บุคคลใดเข้าไปครอบครองหรือทำประโยชน์ ตลอดจนจนกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า รวมถึงทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์ป่า เพื่ออนุรักษ์บริเวณที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม ซึ่งจะ เป็นประโยชน์โดยอ้อมต่อการกระจายการถือครองที่ดินในแง่ของผลผลิตที่ได้จากการทำประโยชน์ลงในที่ดิน โดยอาศัยปัจจัยจากความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศวิทยาด้านทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ที่มีอยู่

4.2.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่ออกใช้แทนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 ที่ใช้มาเป็นเวลานาน เนื่องจากมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายเดิมไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับจำเป็นต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป และเนื่องจากในขณะนั้นได้มีการตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ จึงมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเสียใหม่¹¹⁷

ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่ง

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 22

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 9

¹¹⁶ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504. มาตรา 15

¹¹⁷ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. ศูนย์ศึกษาวิจัยและอนุรักษ์นกและสัตว์ป่า. คณะวนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

พันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีใ้ได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง¹¹⁸

ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองหรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ห้ามมิให้ยึดถือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือ ตัด โคน แผลวถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หินหรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้งเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งประจำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนข้างต้นออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ได้¹¹⁹ แต่การสงวนพื้นที่ไว้เพื่อให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่านั้น สวนทางกับความต้องการที่ดินทำกินของประชาชน จึงพบว่า เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าถูกบุกรุกอยู่ทั่วไป จึงเป็นปัญหาในการบริหารจัดการที่จะต้องให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในการหวงแหนทรัพยากรสัตว์ป่า อันเป็นสมบัติของชาติที่มีค่าและเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ และมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือทางราชการ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายโดยตรงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของต่างประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับของประเทศไทยแล้ว พบว่า จากกรณีของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถซื้อที่ดินป่าไม้ได้ จึงทำให้สหรัฐอเมริกามีป่าไม้ที่เป็นของเอกชนมากถึง ร้อยละ 55 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด การบริหารจัดการป่าไม้ส่วนใหญ่จึงดำเนินการในรูปของเอกชน แต่สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์นั้น สหรัฐอเมริกามีการจัดการที่แตกต่างกันในแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งบางพื้นที่ได้รับการจัดการเป็นพื้นที่ป่าสงวนหวงห้าม ขณะที่บางพื้นที่อาจดำเนินการโดยมีการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่ยอมรับได้ โดยประเด็นสำคัญพบว่าการจัดการพื้นที่คุ้มครองของสหรัฐอเมริกานั้น ได้ตีความของคำว่าพื้นที่อนุรักษ์นอกจากจะสงวน คุ้มครอง และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมในพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทจากการก่อให้เกิดความเสียหาย

¹¹⁸ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535, มาตรา 33

¹¹⁹ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535, มาตรา 38

จากผู้ที่มาเยี่ยมชมแล้ว บางพื้นที่อาจดำเนินการโดยมีการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่ยอมรับได้ การตีความของคำว่าพื้นที่อนุรักษ์จึงรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่แตกต่างกับระบบกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทยคือ การให้สัมปทานกับธุรกิจเอกชนเพื่อจัดการกิจกรรมสันตนาการและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ เพื่อเพิ่มการเยี่ยมชมในสิ่งที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์ของประชาชน หรือกรณีของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามิสภาพปัญหาการอยู่อาศัยของเอกชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีการบริหารและกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างคนกับป่าไม้และความรับผิดชอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่า โดยรัฐจะต้องคำนึงถึงสิทธิของชุมชนที่มีอยู่ตามกฎหมายและได้รับการยอมรับโดยไม่ขัดต่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ และรัฐอาจจะมอบอำนาจบางส่วนเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ให้แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการป่า ซึ่งพบว่ามีความแตกต่างกับระบบคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศไทย ตรงที่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์แต่ละแห่งสามารถกำหนดแบ่งเขตพื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่ป่าพิเศษได้ภายใต้ข้อจำกัดว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การวิจัยและพัฒนาการศึกษา หรือศาสนาและวัฒนธรรม เป็นต้น แต่ทั้งนี้ พื้นที่ป่าที่ได้รับการยกเว้นให้เป็นพื้นที่ป่าพิเศษจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงไปจากหน้าที่ที่กำหนด คือ การอนุรักษ์ การคุ้มครองและเศรษฐกิจ จึงทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในแต่ละแห่งสามารถบริหารจัดการแบ่งพื้นที่ได้ด้วยตนเองตามที่ได้รับมอบอำนาจ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และมีการประเมินผลการแบ่งเขตพื้นที่ทุก 3 ปี เกิดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการบริหารจัดการพื้นที่ยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทยบทบัญญัติของกฎหมายสำหรับคุ้มครองพื้นที่เขตป่าไม้ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ไม่มีบทบัญญัติใดอนุญาตให้บุคคลหรือหน่วยงานเข้าใช้ประโยชน์ได้ ดังเช่น การให้สัมปทานกับธุรกิจเอกชนเพื่อจัดการกิจกรรมสันตนาการและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ดังเช่นสหรัฐอเมริกา หรือการแบ่งเขตพื้นที่ภายในพื้นที่ป่าอนุรักษ์บางส่วนเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังเช่นสาธารณรัฐอินโดนีเซีย อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ของประเทศไทยก็มิได้เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิชุมชน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการในพื้นที่ป่าได้ จึงทำให้การใช้สิทธิชุมชนต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาการบุกรุกครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน ของราษฎรในเขตป่าไม้

ป่าไม้ของประเทศไทยปัจจุบันมีเนื้อที่ลดลงเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยปัจจัยจากหลากหลายสาเหตุ ทั้งจากนโยบายของรัฐและจากการบุกรุกทำลายป่าเพื่อยึดถือครอบครอง เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาพรวม นับตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีอยู่ประมาณ 171 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ.2525 มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ประมาณ 98 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 30.52 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ.2541 มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ประมาณ 81 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 25.3 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ.2551 มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ประมาณ 107 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 33.4 ของพื้นที่ประเทศ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2559) มีพื้นที่ป่าไม้คงเหลืออยู่ประมาณ 102 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 31.57 ของพื้นที่ประเทศ โดยในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศยกเลิกสัมปทานไม้ในพื้นที่ป่าบก (ปิดป่า) ทั้งหมดในปี พ.ศ.2532 การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อยู่ในอัตราสูงมาก แต่ภายหลังปิดป่าแล้วสถานการณ์ป่าไม้ของไทยก็มิได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแต่อย่างใด การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ยังคงเป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยในปัจจุบันนโยบายป่าไม้แห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน (แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรไม้ของชาติ) ได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่ป่าของประเทศ ที่ควรมีไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศหรือประมาณ 128.41 ล้านไร่ ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ของไทยจึงต่ำกว่าเป้าหมายประมาณ 27.29 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 8.43 ของพื้นที่ประเทศ

จากการลดลงของพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมากในระยะเวลาที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากการบุกรุกครอบครองทำลายป่าอย่างกว้างขวาง เริ่มจากการเข้าไปตัดไม้เถาป่าเพื่อทำกิน การซื้อขายพื้นที่ป่า การเปลี่ยนมือเข้าครอบครองพื้นที่ป่า การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ป่า การขยายการครอบครองพื้นที่ของกลุ่มคนเพื่อทำธุรกิจ โรงแรม รีสอร์ท และทำการเกษตรแปลงใหญ่ ส่งผลให้ป่าเสื่อมโทรมและลดลงอย่างรวดเร็ว และยังคงมีแนวโน้มในการบุกรุกพื้นที่ป่าและลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการของหน่วยงาน

รับผิดชอบที่ขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดเป็นปัญหาที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลานาน ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางปฏิบัติและความไม่เป็นธรรมกับประชาชน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ขึ้นโดยกฎหมาย เป็นผลให้การบุกรุกเข้าไปหรืออยู่อาศัยต่อไปมีความผิดตามกฎหมาย ปัญหาการครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความเข้าใจความหมายของคำว่า “ป่า” แตกต่างกัน การจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าจึงมีแนวทางไปคนละอย่าง ทำให้จำนวนพื้นที่ป่าไม้หรือขอบเขตของพื้นที่ป่าไม้ของแต่ละข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีความผิดพลาด สับสนและไม่เป็นไปในทางเดียวกัน เพราะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย การจัดการพื้นที่ป่าจึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ยังพบข้อผิดพลาดในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายที่มีได้กันพื้นที่อยู่อาศัย หรือพื้นที่ทำกินของราษฎรที่อยู่ก่อนการประกาศเขตป่าไม้ ออกจากพื้นที่ป่าไม้ที่สงวนหวงห้าม ทำให้ราษฎรเหล่านั้นซึ่งควรเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินกลายเป็นผู้บุกรุกป่า แม้จะมีการสงวนหวงห้ามแล้วแต่ก็ยังพบว่าการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้นตามสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยช่องว่างที่เกิดจากแนวเขตป่าไม้ในแผนที่ไม่ชัดเจน ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างมากมาย ซึ่งรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาคือการถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้มาอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อจัดการพื้นที่ป่าไม้แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องหามาตรการทางกฎหมายในการถือครองที่ดินของราษฎรเพื่อป้องกันการบุกรุกเขตป่าไม้ให้เป็นที่เหมาะสม นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการจัดการว่าจะมีสิทธิในที่ดินอย่างไร ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขได้ ดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

กำหนดพื้นที่ป่าไม้นั้น หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งได้ให้คำนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา 4(1) หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งบทวิเคราะห์พยานนี้ “ป่า” ตามความเข้าใจของคนทั่วไปและในทางวิชาการย่อมหมายถึง สังคมของต้นไม้และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ อันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และปกคลุมเนื้อที่ที่กว้างใหญ่ มีการใช้ประโยชน์จากอากาศ น้ำ และวัตถุธาตุต่างๆ ในดิน เพื่อการเจริญเติบโตจนถึงอายุขัย และมีการสืบพันธุ์ของตนเอง ทั้งให้ผลผลิตและบริการที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้แก่มนุษย์

อีกทั้ง มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้ให้นิยามศัพท์คำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากความหมายทั่วไป จะเห็นได้ว่าคำว่า “ป่า” มีความแตกต่างกับความหมายในทางกฎหมาย ในความรู้สึกทั่วไป ยกที่จะเข้าใจได้ ซึ่งอาจ ก่อให้เกิดความสับสน ดังนั้น การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม่ตามกฎหมายเป็นการกำหนดโดยพิจารณา จากที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเอกสารหลักซึ่งแสดงกรรมสิทธิ์ การได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและ ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือมีเอกสารมาแสดงสิทธิการครอบครอง เช่น ใบจอง (น.ส.2) , ส.ค.1 , น.ส.3 , น.ส.3 ก , น.ส.3 ข , ใบไต่สวน (น.ส.5) ซึ่งมีได้มีการกำหนดแนวเขตไว้ชัดเจน แต่หาก ปราบกว่าที่ดินนั้นไม่มีการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วย่อมเป็นพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น และเป็น ที่ดินหวงห้ามของรัฐ อันเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้อย่างกว้างขวางโดยไม่ต้องมี การสำรวจรังวัด จัดทำแผนที่แนวเขต

ในการกำหนดเขตป่าไม้ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตสงวนและ รักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต่างมีบทบัญญัติให้การกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่กระทบถึงสิทธิที่บุคคลมี อยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ในกรณีที่ราษฎรมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินซึ่งแสดง ถึงการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีเอกสารมาแสดงสิทธิการครอบครอง ที่ดินหรือพื้นที่ ดังกล่าวย่อมไม่เป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ราษฎรจึงสิทธิในที่ดินตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ต่อมาจะมีการกำหนดเขตป่าไม้ต่างๆ ทับซ้อนที่ดินดังกล่าวก็ย่อมไม่ทำ ให้ที่ดินนั้นเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้แล้วแต่กรณี แต่หากสิทธิในที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม้ได้แจ้งการครอบครองที่ดินภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498) และไม่ได้รับ การผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ย่อมถือว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นเจตนาสละ สิทธิครอบครองที่ดินนั้น อันเป็นผลให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า สามารถกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามนิยามคำว่า “ป่า” แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งจะทำให้แม้ครอบครองที่ดินนั้นมานานเพียงใดก็ไม่เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายที่ดิน

จากข้อเท็จจริงตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นมิได้มีการ สำรวจรังวัดจัดแบ่งจำแนกเขตให้ชัดเจน เพียงแต่อาศัยข้อมูลเพียงแต่อาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการ จำแนกประเภทที่ดินส่วนจังหวัด ซึ่งก็ได้ข้อมูลจากอำเภอ หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วหมายไว้ใน แผนที่ระวาง (แผนที่ระวางของกรมแผนที่ทหาร) โดยใช้เขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นแนวเขตแล้ว ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทับพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ในบาง

พื้นที่นั้นอาจมีเอกชนที่อยู่อาศัยทำกินอยู่ก่อนแล้ว โดยในการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นเป็นอำนาจของรัฐเพียงหน่วยเดียวในการพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสม อาศัยเพียงแต่แผนที่จำแนกที่ดินซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสร็จแล้ว โดยไม่ได้มีการรังวัดหมายแนวเขตป่าเสียก่อนที่จะประกาศ แต่ใช้วิธีขีดแนวเขตป่าไม้บนแผนที่ซึ่งเป็นแผนที่ภูมิประเทศที่มีมาตราส่วน 1: 50,000 อันเป็นมาตราส่วนของความคลาดเคลื่อนสูง การขีดเขตลงในแผนที่ระยะเพียง 1 มิลลิเมตรก็จะคลาดเคลื่อนไปเป็นระยะ 50 เมตร จึงมีความคลาดเคลื่อนมาก และเมื่อมีการประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้โดยไม่ได้ศึกษาในพื้นที่จริงว่ามีป่าหรือไม่ มีเอกชนอาศัยทำกินอยู่ก่อนหรือไม่ หรือไม่ได้พิจารณาถึงประเด็นการครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของเอกชนในพื้นที่ป่าไม้ จึงทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ระหว่างพื้นที่ป่าไม้กับพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของเอกชน ดังเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2087/2539¹²⁰

แม้จำเลยจะซื้อสิทธิครอบครองที่ดินจากบุคคลผู้ครอบครองที่ดิน จำนวนประมาณ 496 ไร่ 2 งาน 72 ตารางวา มาก่อนที่ทางการจะประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และผู้ครอบครองได้ไปร้องแจ้งสิทธิการครอบครองไว้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ก็เป็นเพียงแสดงว่าเฉพาะตัวผู้ที่ขายสิทธิครอบครองให้แก่จำเลยขาดเจตนาที่จะบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น แต่สำหรับจำเลยผู้รับโอนสิทธิครอบครองจากบุคคลดังกล่าว จะอ้างสิทธิครอบครองที่ได้รับโอนมาได้ก็แต่รายการกันเองเท่านั้น แต่ในเรื่องที่ผู้ใดกระทำความผิดกฎหมายหรือไม่ สำหรับกรณีนี้ เป็นเรื่องเฉพาะตัวหรือเหตุเฉพาะตัวของผู้กระทำ จำเลยจะอ้างว่าได้รับโอนสิทธิและขาดเจตนาบุกรุกป่าสงวนเช่นกันหาได้ไม่ เพราะเป็นการอ้างเหตุเพื่อหลีกเลี่ยงให้พ้นผิดและเป็นการอ้างในลักษณะที่ว่าตนเองไม่รู้ว่าจะกฎหมายบัญญัติห้ามไว้เช่นนั้น

เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่จำเลยซื้อ ได้มีกฎกระทรวงประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2529 จำเลยเบิกความว่าได้ซื้อมาระหว่างปี พ.ศ.2530 ถึงปี 2535 จึงเป็นระยะเวลาที่รัฐประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว และจำเลยก็ทราบดีว่าที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การที่จำเลยเข้ายึดถือครอบครองที่ดินป่าสงวนแห่งชาติโดยการแสดงบอกกล่าวต่อเจ้าหน้าที่และแสดงหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่อันเป็นหลักฐานแสดงออกถึงการครอบครองที่ป่าสงวนดังกล่าว กรณีก็เป็นความผิดตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 แล้ว เพราะบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ห้ามบุคคลใดเข้ายึดถือ ครอบครอง

¹²⁰ “คำพิพากษาศาลฎีกาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507” สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561. จาก <http://deka.in.th/view-4105.html>

ป่าสงวน ข้ออ้างของจำเลยจึงไม่เป็นเหตุให้จำเลยพ้นผิด และยังคงมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 54 ซึ่งบัญญัติห้ามยึดถือครอบครองป่าเช่นกันด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3284/2543¹²¹

ขณะเกิดเหตุ ที่ดินที่เกิดเหตุเป็นที่ดินที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของหรือได้สิทธิใดๆ ตามกฎหมาย จึงมีสภาพเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 4 (1) การที่จำเลยได้เข้าอ้าง ส.นารถเทรคเตอร์ เข้าไปไถคันดินที่เกิดเหตุ ย่อมฟังได้ว่าจำเลยกับ ส. ร่วมกันก่อสร้างแผ้วถางอันเป็นการทำลายป่า และยึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองและผู้อื่น จำเลยจึงมีความผิดตามฟ้อง โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ได้มีการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินที่เกิดเหตุแล้วหรือไม่ เพราะไม่ทำให้ความรับผิดชอบของจำเลยได้เปลี่ยนแปลงไป

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5652/2554¹²²

โจทก์ฟ้องว่า เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2548 เวลากลางวัน ถึงปัจจุบันต่อเนื่องกันตลอดมา จำเลยบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองป่าบริเวณป่าห้วยยอดมน ซึ่งเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อตนเองหรือผู้อื่น จำเลยได้ก่อสร้างแผ้วถางพื้นที่ป่ารวมเนื้อที่ประมาณ 472.5 ตารางวา และล้อมรั้วลวดหนามและก่อสร้างอาคารขึ้นในที่ดินดังกล่าว โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และไม่ได้รับยกเว้นตามกฎหมาย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพียงแต่ออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าห้วยยอดมน ซึ่งรวมถึงที่เกิดเหตุออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น มิได้ถอนสภาพจากการเป็นป่าด้วย ที่ดินดังกล่าวยังเป็นที่ดินของรัฐอยู่เพียงแต่เปลี่ยนประเภทของที่ดินและเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐผู้ดูแลจากกรมป่าไม้เป็นกระทรวงมหาดไทย ที่เกิดเหตุจึงยังคงเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 4 (1)

การที่จำเลยเข้ายึดถือครอบครองที่เกิดเหตุ จึงเป็นความผิดฐานเข้าไปยึดถือครอบครองป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ย่อมมีขึ้นตั้งแต่จำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองและยังมีอยู่ตลอดเวลาที่จำเลยครอบครองป่าอยู่เปลี่ยนแปลงไป

จากกรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับชาวบ้านหรือเอกชนผู้อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่เป็นอย่างมาก เมื่อประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้วราษฎรเหล่านี้ได้กลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่และเป็นผู้กระทำความผิดต่อกฎหมาย แม้ราษฎรจะมี

¹²¹ สำนักกฎหมาย กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, รวมคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับที่ดิน เล่มที่ 1 (ตั้งแต่ พ.ศ.2540 - 2548), หน้า 39.

¹²² “คำพิพากษาศาลฎีกาพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484” สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561. จาก <http://natural191.blogspot.html>

หลักฐานการครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าและมีหลักฐานที่พิสูจน์ได้ หรือหลักฐานอื่นที่ชัดเจนเพียงใด แต่หากไม่มีการดำเนินการ โดยชอบตามกฎหมายที่ดิน บุคคลนั้นก็ไม่มีสิทธิในที่ดินตลอดจนสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติภายในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ และต้องตกอยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ โดยกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายไม่ได้สนใจข้อเท็จจริงว่า การที่จะให้ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ป่าเขาห่างไกลมาแจ้งการครอบครองที่ดินตามกฎหมายที่ดินนั้นเป็นไปได้หรือไม่ ทั้งนี้ยังไม่ได้พิจารณาด้วยว่าราษฎรเหล่านั้นรู้หรือไม่ว่ามีกฎหมายกำหนดให้พวกเขาต้องดำเนินการเช่นนี้ ในขณะที่เดียวกันการกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นเขตป่าไม้ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ก็เป็นอำนาจของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น ทำให้รัฐพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสมเฉพาะประเด็นด้านความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติอยู่ฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยไม่ได้พิจารณาในประเด็นการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของราษฎร และไม่ได้เปิดให้ราษฎรซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่มาช้านานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย แนวคิดของรัฐในการกำหนดพื้นที่ป่าดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดในการหวงกันทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายที่มีอยู่ หากพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ซึ่งราษฎรมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พื้นที่นั้นย่อมไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ แต่เมื่อเขตพื้นที่ป่าไม้มีความคลาดเคลื่อนไม่ชัดเจน จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายอีกประการหนึ่งในการทำให้พื้นที่นั้นซึ่งอาจมีสภาพเป็นป่าไม้สมบูรณ์กลายเป็นที่ดินที่ราษฎรมีสิทธิและไม่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากมีการได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว มีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และต่อมาได้ออกเป็น โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทำให้พื้นที่นั้นไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ แต่เมื่อตรวจสอบภายหลังว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้เนื่องจากการได้มาซึ่งที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่มีการตรวจสอบการออกเอกสารตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ได้แจ้งการครอบครองภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498) และไม่ได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ย่อมถือว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน ทำให้ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น พื้นที่ดังกล่าวย่อมเป็นพื้นที่ของรัฐที่สามารถกำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายได้ แม้ปรากฏว่าครอบครองที่ดินนั้นมานานเพียงใดก็ไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ดิน ทำให้เกิดผลเสียแก่ทุกฝ่าย คือ ฝ่ายเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิก็ไม่มีความมั่นใจในเอกสารสิทธิที่ได้รับเนื่องจากอาจถูกเพิกถอนได้ ฝ่ายรัฐซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ และแม้ได้สิทธิ

ในพื้นที่ที่กลับมาที่ต้องใช้ระยะเวลาานจึงจะกลับคืนสภาพป่าไม้ได้ดั้งเดิม จึงเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

2. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของราษฎรที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าไม้

จากการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้โดยมิได้มีการสำรวจพื้นที่และมิได้มีการกันพื้นที่ของเอกชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่มาก่อนการประกาศพื้นที่เขตป่าไม้ จนนำไปสู่ปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่เขตป่าไม้กับพื้นที่ของราษฎร เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายให้เกิดการบุกรุกครอบครองทำกินในพื้นที่เขตป่าไม้ จนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับรัฐในการถกเถียงกันว่าใครเป็นผู้มีสิทธิดีกว่ากัน ซึ่งการที่ราษฎรจำเป็นต้องมีการโต้แย้งสิทธิว่าตนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดีกว่ารัฐเนื่องด้วยเมื่อมีการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่เขตป่าไม้แล้วย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยกฎหมายได้กำหนดข้อห้ามมิให้กระทำ หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษทางอาญา ถูกบังคับทางปกครอง หรือชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง เมื่อศึกษาในภาพรวมของแนวคิด ทฤษฎีของการอนุรักษ์ บทบัญญัติของกฎหมายในการสงวน คุ้มครองพื้นที่เขตป่าไม้ประกอบกับสภาพปัญหาในปัจจุบันที่ยังคงพบว่าการบุกรุกยึดถือ ครอบครอง และทำกินในพื้นที่ป่าหม้ออยู่ ซึ่งแม้จะมีกฎหมายกำหนดข้อห้ามไว้อย่างเข้มข้นก็ตาม ดังเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9132/2544¹²³

ที่นาพิพาทอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและทางราชการยังมิได้จัดให้เป็นที่ทำกินของราษฎร จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 การที่ พ. เข้ามาครอบครองทำนาในที่ดินพิพาทก็เพียงแต่ถือว่า พ. มีสิทธิในที่นาพิพาทดีกว่าบุคคลอื่น แต่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ. จึงยกเอาการครอบครองของตนใช้ยื่นต่อรัฐไม่ได้ ดังนั้น แม้ พ. จะครอบครองหรือทำนาพิพาทนานเท่าใดก็ไม่ได้สิทธิในนาพิพาทตามกฎหมาย ทั้งยังอาจถูกฟ้องร้องขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ อีกด้วย จึงไม่ได้สิทธิครอบครองที่นาพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้น แม้จำเลยจะเข้าไปไถนาและปลูกข้าวในที่นาพิพาทก็ไม่เป็นการรบกวนการครอบครองที่อสังหาริมทรัพย์ของ พ. อันจะเป็นความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362 , 365

¹²³ “รวมคำพิพากษาเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ” สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561 จาก http://hijack-007.blogspot.com/2016/08/blog-post_266.html

คำพิพากษาฎีกาที่ 1220/2515¹²⁴

ที่ดินพิพาทไม่ใช่เป็นที่ดินของจำเลย แต่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าย่อมต้องถือว่าเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 4 (1) เมื่อจำเลยเข้าทำการแผ้วถางป่าขึ้นซึ่งยังไม่เคยแผ้วถางมาก่อนและได้เข้าไปยึดถือครอบครองที่ป่าขึ้น โดยมีได้รับอนุญาต ย่อมต้องมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 54 , 72 ตริ ตามที่มีแก้ไขเพิ่มเติมและประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 , 108 แม้โจทก์จะได้กล่าวในฟ้องว่าที่พิพาทนี้เป็นที่ดินที่ทางราชการสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ด้วย ข้อนี้ก็มิใช่ข้อสรุปของความผิดของบทกฎหมายดังกล่าว การขึ้นทะเบียนที่ดินนี้ไว้เป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านจะได้กระทำไปโดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ จึงไม่ใช่ข้อสำคัญ

จากกรณีข้างต้น เมื่อศึกษาถึงประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าไม้พบว่า ที่ดินมีหลายประเภท มีลักษณะของการได้มา การคงอยู่และการเสียไปที่แตกต่างกัน การจัดประเภทของที่ดินนั้นสามารถครอบคลุมที่ดินทุกประเภทได้ดีที่สุดก็คือ ประเภทที่ดินของเอกชนและประเภทที่ดินของรัฐ ซึ่งการจะเป็นที่ดินและมีสิทธิในที่ดินของเอกชนได้นั้นผู้ครอบครองจะต้องสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวหรือในทางธุรกิจได้ อาจเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ อาทิ โฉนดที่ดิน หรืออาจเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีหลักฐานสำคัญอื่นที่แสดงสิทธิการครอบครอง อาทิ แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ซึ่งแตกต่างจากที่ดินของรัฐ โดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตามมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้วางหลักเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” จึงเห็นได้ว่า ที่ดินของรัฐนั้นก็คือที่ดินที่บุคคลหรือเอกชนยังมิได้มีกรรมสิทธิ์ แต่ถึงแม้ว่าเอกชนจะมีสิทธิครอบครองโดยอาจมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบางอย่าง เช่น ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น กฎหมายที่ดินก็ยังถือว่าที่ดินที่เอกชนมีสิทธิครอบครองนี้เป็นที่ดินของรัฐ เพียงแต่เมื่อรัฐอนุญาตให้เอกชนมีสิทธิครอบครองแล้วรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่สิทธิครอบครองที่กล่าวนี้จะต้องเป็นสิทธิครอบครองที่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้รัฐยังให้การรับรองสิทธิครอบครองนั้นด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย” จะเห็นได้ว่า ที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองอยู่ก่อนนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินก็ยังรับรองอยู่และยอมรับให้มีสิทธิครอบครอง

¹²⁴ “Land for you” สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561 จาก [http://pinyo-](http://pinyo-landforyou.b;pgs[pt.xom/2016/07/1.html)

ต่อไป และยังบัญญัติรับรองรวมถึงผู้รับโอนด้วย การเป็น “ที่ดินของรัฐ” จึงอาจกล่าวโดยรวมได้ว่า หมายความว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดและบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมีได้มีสิทธิตามกฎหมายย่อมเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าทั้งสิ้น โดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการด้วย จากความหมายดังกล่าวจึงพอจะแบ่งที่ดินของรัฐออกกว้างๆ ได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ดังนั้น ในกรณีที่มีการประกาศกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นเขตป่าไม้ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่นั้นจึงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา อีกทั้งจะยกอายุความมาต่อสู้กับแผ่นดินมิได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 1304 และ 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แลเมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่กำหนดถึงสิทธิของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว นั้น พบว่าสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ ข้อห้ามในการยึดถือครอบครองที่ดินแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งสงวน คุ้มครอง และรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้เพื่อคุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ โดยไม่อนุญาตให้เข้าไปดำเนินการใดๆ โดยเฉพาะกับป่าไม้และสัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ที่สวยงาม เพื่อรักษาไว้ให้คงสภาพธรรมชาติดั้งเดิมเพื่อเป็นสมบัติทางธรรมชาติให้อนุชนรุ่นหลังได้ชมและศึกษาค้นคว้าต่อไป แสดงให้เห็นว่าเมื่อพื้นที่ใดถูกประกาศกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้ว ราษฎรไม่สามารถที่จะเข้าไปกระทำการใดๆ ในพื้นที่ได้ กรณีเช่นนี้ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกับราษฎรผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินมาก่อนวันที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้แต่มิได้มีการแจ้งการครอบครองหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินทำให้ไม่มีเอกสารสิทธิสำหรับแสดงสิทธิในที่ดินแต่ประการใด

3. ปัญหาการประกาศเขตป่าทับซ้อนพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของราษฎร

กรณีแนวเขตที่ดินป่าไม้และการมีคนอยู่อาศัยในพื้นที่เขตป่าไม้ ซึ่งมีทั้งการประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินของราษฎรและการที่ราษฎรบุกรุกเข้าไปในภายหลังจากได้ประกาศเขตป่าแล้ว การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่เขตป่าไม้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 แม้จะมีมาตรการผ่อนปรนให้ราษฎรที่ทำกินเขตป่าไม้อยู่ในพื้นที่ป่าไม้ในระหว่างแก้ไขปัญหาแต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะมีแนวทางในการจัดการต่อไปอย่างไร ทำให้มีการตั้งถิ่นฐานมั่นคงเพื่ออยู่

อาศัยในที่ดิน ประกอบกับหากพิสูจน์ว่าตั้งถิ่นฐานมาก่อนประกาศเขตป่าไม้ ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า จะสามารถออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากไม่มีการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ไว้ก่อน

ปัญหาส่วนใหญ่มาจากการใช้อำนาจรัฐประกาศเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของราษฎรและชุมชนแล้วไม่เพิกถอนเขตป่า ทำให้ราษฎรออกเอกสารสิทธิไม่ได้ เช่น กรณีอุทยานแห่งชาติได้รื้อยื่น กรณีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง จังหวัดเพชรบูรณ์ ชุมชนเกาะช้าง จังหวัดตราดประกาศเขตอนุรักษ์โดยไม่รับฟังความเห็นและเสียงคัดค้านของชาวบ้านที่อยู่มาก่อน หรือที่ตำบลห้วยหวายจังหวัดเพชรบูรณ์ มีการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ทำกินเพื่อนำไปทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่โดยราษฎรไม่ได้รับรู้แผนการดำเนินงานของโครงการมาก่อน ในประเด็นการจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดีและสั่งให้ราษฎรออกจากพื้นที่เขตป่าไม้ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่า ซึ่งอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนเล็กบ้างใหญ่บ้าง แต่ส่วนใหญ่อยู่มา นานก่อนการประกาศเขตป่า มีการเสียดินที่คืนให้กับหน่วยงานท้องถิ่น และก็มีทั้งมีและไม่มี เอกสารราชการรับรองสิทธิการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ตัวอย่างเช่น ชุมชนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยผาผิง จังหวัดชัยภูมิ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอุทยานเสด็จในกรมหลวงชุมพร การประกาศเขตป่าซ้อนทับพื้นที่ของราษฎรนำไปสู่การใช้อำนาจรัฐในการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และทรัพยากรป่าไม้ไว้ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว การจัดการและใช้ประโยชน์ของชุมชนที่เคยมีมาช้านาน กลายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายไปในทันที นำไปสู่การจับกุมชาวบ้านและการผลักดันราษฎร ออกไปจากพื้นที่ของรัฐ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2291/2551¹²⁵

บ้านของกลางทั้ง 2 หลัง ที่จำเลยปลูกสร้างขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติมิใช่เครื่องมือ อาวุธ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะหรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดโดยตรงตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ฯ มาตรา 74 ทวิ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติฯ มาตรา 29 ป.ที่ดินมาตรา 108 ทวิ วรรคห้า จึงไม่อาจริบได้

พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติฯ มาตรา 22 มีเจตนารมณ์ให้ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง โดยฝ่าฝืนต่อ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติฯ ออกไปให้พื้นอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น แม้โจทก์จะมีได้ ขอให้ศาลสั่งให้จำเลยรื้อถอนบ้านของกลางทั้ง 2 หลัง แต่เมื่อโจทก์มีคำขอให้รับบ้านของกลางทั้ง 2 หลัง ศาลก็ย่อมมีอำนาจสั่งให้จำเลยรื้อถอนบ้านของกลางทั้ง 2 หลัง ออกไปให้พื้นอุทยานแห่งชาติ ได้ ไม่ต้องห้ามตาม ป.วิ.อ. มาตรา 192 วรรคหนึ่ง

¹²⁵ ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม ศูนย์วิทยบริการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6559/2540¹²⁶

สิ่งปลูกสร้างที่จำเลย ปลูกกรุกล้ำเขตอุทยานแห่งชาติเป็นเพียงโรงไม้เล็กๆ หลังเดียว แม้จะมีเสาปูนและฝาผนังบางส่วนเป็นคอนกรีต แต่สภาพก็ไม่ใช่สิ่งปลูกสร้างที่ถาวรมากนัก พอที่จะเคลื่อนบ้านหรือถอนออกไป ทั้งบริเวณที่ปลูกสร้างเป็นที่โล่งริมทะเลใกล้สิ่งปลูกสร้างอื่นที่ปลูกอยู่ก่อนโดยชอบแล้ว ลักษณะไม่เป็นการทำลายสภาพแวดล้อมจำพวกต้นไม้ หิน ลำธาร แหล่งน้ำ หรือหาดทรายให้ได้รับความเสียหายจนเกิดเหตุ พุทธการณแห่งคดียังไม่ร้ายแรง สมควรรอการลงโทษให้ แต่เพื่อจำเลยหลายจำควรลงโทษปรับ

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น ความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินสื่อให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของกฎหมายที่ใช้บังคับ การจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าจึงมีแนวทางไปคนละอย่าง เช่น ในบางข้อมูล พื้นที่ป่าไม้นั้นได้มาจากการประกาศกฎกระทรวงกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ บางข้อมูล ได้มาจากจำนวนพื้นที่ป่าธรรมชาติ หรือบางข้อมูลได้มาจากการอ่านแปลภาพถ่ายดาวเทียม ทำให้จำนวนพื้นที่ป่าไม้หรือขอบเขตพื้นที่ป่าไม้แต่ละข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่สามารถเปรียบเทียบหาความเปลี่ยนแปลงได้ว่าพื้นที่ป่าไม้มีจำนวนลดลงหรือเพิ่มขึ้นจำนวนเท่าใด จึงเกิดความสับสนในการนำไปใช้ อีกทั้งยังพบข้อผิดพลาดที่มีได้กันพื้นที่ที่อยู่อาศัย หรือพื้นที่ทำกินของราษฎรที่อยู่ก่อนการประกาศเขตป่าไม้ออกจากพื้นที่ป่าไม้ที่สงวนหวงห้าม ทำให้ราษฎรเหล่านั้นซึ่งควรเป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินแปรสภาพเป็นผู้บุกรุกป่า และในขณะเดียวกันแม้จะมีการสงวนหวงห้ามแล้วแต่ก็ยังพบว่ามีกรุกพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้น โดยอาศัยช่องว่างที่เกิดแนวเขตป่าไม้ในแผนที่ไม่ชัดเจน

4. ปัญหาในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของราษฎรที่ครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้

การพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นกระบวนการสำคัญที่ใช้ตัดสินว่าระหว่างรัฐกับราษฎรใครมีสิทธิดีกว่ากันในพื้นที่พิพาท แต่ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิกลับไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนร่วม นอกจากนั้นยังได้มีนโยบายประกาศพื้นที่ป่าหลายประเภททับซ้อนกัน โดยไม่มีการสำรวจพื้นที่จริง ทำให้ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นพื้นที่ป่าครอบคลุมที่ดินประเภทสาธารณสมบัติขอแผ่นดินทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของราษฎรซึ่งสร้างความปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎร การบังคับให้ราษฎรสละการครอบครองที่รกร้างว่างเปล่า โดยผลของกฎหมายตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 โดยเห็นว่าที่ดินที่เอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หากไม่

¹²⁶ “คำพิพากษาศาลฎีกาพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504” สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561. จาก <http://deka.in.th/view-21028.html>

พิจารณาถึงการเป็นป่าสมมติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แล้ว อาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งมีสถานะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(1) โดยเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ราษฎรแต่ละคนสามารถครอบครองใช้ประโยชน์ได้ และถือว่ามีสิทธิคิดว่าราษฎรผู้มาทีหลัง โดยมีสิทธิฟ้องให้ราษฎรอื่นระงับการรบกวนการใช้สิทธิของตนได้แม้ไม่มีกรรมสิทธิ์บนที่ดินนั้นก็ตาม เพียงแต่ไม่อาจอ้างการครอบครองดังกล่าวยันต่อแผ่นดินหรือรัฐได้เท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ครอบครองที่รกร้างว่างเปล่ายังอาจได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในภายหลัง แต่เมื่อที่ดินดังกล่าวถูกประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว นอกจากจะส่งผลให้ราษฎรไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมีโทษทางอาญา ยังทำให้ราษฎรไม่อาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวไม่ว่าทางใดๆ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การประกาศเขตพื้นที่ซึ่งต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพื่อให้กระทบต่อประโยชน์ของราษฎรน้อยที่สุด

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 274/2531¹²⁷

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงให้ราษฎรได้ทราบทั่ว บริเวณป่าที่จำเลยครอบครองอยู่เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ จำเลยทราบประกาศดังกล่าวแล้วไม่ยื่นแสดงสิทธิของจำเลยว่าสิทธิอยู่ในเขตป่าสงวนได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ แม้จำเลยปลูกบ้านอยู่มาก่อนก็ถือว่าจำเลยได้สละสิทธิหรือประโยชน์นั้นแล้วตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติฯ มาตรา 12 วรรคแรก จำเลยจึงไม่มีสิทธิยึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าว เมื่อนายอำเภอสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจำเลยไม่ยอมรื้อถอนยังคงยึดถือครอบครองที่ดินนั้นต่อไป ย่อมเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เพราะทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่ดินอยู่อาศัย ไม่เป็นที่ดินตามสภาพเดิมอีกต่อไป การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ

จากกรณีดังกล่าว ข้อเท็จจริงในเมืองต้นนั้น ในบางพื้นที่ทางราชการอาศัยฐานข้อมูลเดิมจากความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรืออาศัยการสำรวจเพียงเบื้องต้นและยึดโยงขอบเขตในแผนที่เป็นหลักโดยไม่ได้รังวัดจากพื้นที่จริงทุกตารางเมตร และจะยกเว้นให้เฉพาะที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จึงเป็นไปได้ในข้อเท็จจริงว่า อาจจะมีการทับซ้อนกับที่รกร้างว่างเปล่าที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อน แต่ยังไม่ได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวไม่ใช้ป่าสมบูรณ์โดยสภาพที่จำเป็นต้องอนุรักษ์ไว้เป็นต้นน้ำลำธาร แต่ประกาศเพื่อใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือเพื่อประโยชน์ประการอื่น

¹²⁷ “คำพิพากษาศาลฎีกาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507” สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561. จาก <http://deka.in.th/view-4105.html>

ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ราษฎร การประกาศดังกล่าวไม่ควรที่จะทำให้เสื่อมเสียแก่สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของราษฎรรายบุคคลที่ครอบครองอยู่ก่อนจนเกินควร รวมถึงต้องไม่ลบล้างสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนโดยเด็ดขาด ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายไปก่อน และผลกระทบบังคับให้ราษฎรต้องแสดงเจตนาปกป้องสิทธิของตนเองภายหลังตามบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 โดยกำหนดเงื่อนไขไว้เพียง 120 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ และถึงแม้ราษฎรจะยื่นคำขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ตาม เอกชนก็จะได้แต่เพียงค่าทดแทนเท่านั้น จึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เนื่องจากราษฎรบางกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ยากที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ และไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงการให้สิทธิตามกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง และบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการตัดสิทธิที่จะยกเหตุเรื่องความสุจริตขึ้นต่อสู้ในภายหลัง เนื่องจากถูกกฎหมายปิดปากด้วยเงื่อนไขดังกล่าว

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น พบว่าแม้รัฐบาลมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพียงใด แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยประเด็นสำคัญจากการที่ภาครัฐยังขาดการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่ชัดเจนในหลายพื้นที่ และนโยบายทางการเมืองที่ผ่อนผันการจับกุมผู้ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้ ทำให้การบุกรุกเขตป่าไม้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งประเทศไทยยังมีระบบสัมปทานหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ที่ทำให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้อาทิ การทำไม้ การทำเหมือง สวนยางพารา หรือพืชเศรษฐกิจต่างๆ ซึ่งการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเองก็เป็นเพียงแนวนโยบาย หรือมาตรการของภาครัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งประสงค์แก้ไขปัญหาคนบุกรุกป่า หรือป่าบุกรุกคน แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง อันเนื่องจากปัญหาสำคัญทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยี และปัญหาข้อขัดแย้งของราษฎรผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้อยู่อาศัยและได้มีการครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม ดังนั้น ปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นปัญหาสำคัญทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ที่จำเป็นต้องแก้ไข ปรับปรุงเพิ่มเติม เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินต้องหันไปบุกรุกพื้นที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่ดินในเขตป่าไม้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยเรื่อยมา แม้ว่าจะมีมาตรการออกมาแก้ไขปัญหามีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินอยู่หลายฉบับ แต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นยังมีข้อบกพร่องและส่งผลกระทบต่อราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่าไม้นั้น ทั้งที่อยู่อาศัยมาก่อนและภายหลังการประกาศให้เป็นเขตป่า อีกทั้งยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่อยู่อาศัยทำกิน เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการใช้กฎหมายฉบับนั้นๆ สภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้บางแห่งมีการครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์โดยชุมชน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้ เมื่อเกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมและกำหนดเขตสงวนหวงห้าม ส่งผลให้ราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าทั้งก่อนและหลังที่รัฐประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าได้รับผลกระทบ กล่าวคือ ได้รับความเสียหายจากการถูกจับกุมและขับไล่จากที่ดินทำกิน อันเนื่องมาจากการที่กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ รวมถึงได้รับความเดือดร้อนจากการถูกจับกุมและดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ และหรือกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ จนไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองอยู่ได้อย่างปกติสุข อีกทั้งรัฐยังไม่มีการคุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยทำกินหรือทำประโยชน์ของราษฎร จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรระหว่างรัฐกับ

จากการลดลงของพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมากในระยะเวลาที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากการบุกรุกครอบครองทำลายป่าอย่างกว้างขวาง เริ่มจากการเข้าไปตัดไม้เถาป่าเพื่อทำกิน การซื้อขายพื้นที่ป่า การเปลี่ยนมือเข้าครอบครองพื้นที่ป่า การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ป่า การขยายการครอบครองพื้นที่ของกลุ่มคนเพื่อทำธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท และทำการเกษตรแปลงใหญ่ ส่งผลให้ป่าเสื่อมโทรมและลดลงอย่างรวดเร็ว และยังคงมีแนวโน้มในการบุกรุกพื้นที่ป่าและลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการของ

หน่วยงานรับผิดชอบที่ขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดเป็นปัญหาที่ส่งสมมาเป็นระยะเวลานาน ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางปฏิบัติและความไม่เป็นธรรมกับประชาชน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ขึ้น โดยกฎหมาย เป็นผลให้การบุกรุกเข้าไปหรืออยู่อาศัยต่อไปมีความผิดตามกฎหมาย แม้จะมีการสงวนหวงห้ามแล้วแต่ก็ยังพบว่าการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้นตามสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยช่องว่างที่เกิดจากแนวเขตป่าไม้ในแผนที่ไม่ชัดเจน ดังนั้นปัญหาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างมากมาย ซึ่งรัฐบาลในอดีตได้พยายามแก้ไขปัญหาคกรครอบครองที่ดินในพื้นที่เขตป่ามาอย่างต่อเนื่อง โดยการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อจัดการพื้นที่ป่าไม้แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องหามาตรการทางกฎหมายในการถือครองที่ดินของราษฎรเพื่อป้องกันการบุกรุกเขตป่าไม้ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการจัดการว่าจะมีสิทธิในที่ดินอย่างไร ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขได้ ดังนี้

1.1 ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้

การกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับชาวบ้านหรือเอกชนผู้อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่เป็นอย่างมาก โดยบทบัญญัติของกฎหมายป่าไม้ต่างนิยามพื้นที่ “ป่า” ในความหมายเดียวกัน คือ “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย” นิยามพื้นที่ป่าลักษณะนี้ทำให้เกิดปัญหากับราษฎร เมื่อประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้วราษฎรเหล่านี้ได้กลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่และเป็นผู้กระทำความผิดต่อกฎหมาย เพราะแม้ราษฎรจะมีหลักฐานการครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าและมีหลักฐานที่พิสูจน์ได้ หรือหลักฐานอื่นที่ชัดเจนเพียงใด แต่หากไม่มีการดำเนินการโดยชอบตามกฎหมายที่ดิน บุคคลนั้นก็ไม่มีสิทธิในที่ดินตลอดจนสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติภายในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ และต้องตกอยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ โดยกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายไม่ได้สนใจข้อเท็จจริงว่าการที่จะให้ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ป่าเขาห่างไกลมาแจ้งการครอบครองที่ดินตามกฎหมายที่ดินนั้นเป็นไปได้หรือไม่ ทั้งนี้ยังไม่ได้พิจารณาด้วยว่าราษฎรเหล่านี้รู้หรือไม่ว่ามีกฎหมายกำหนดให้พวกเขาต้องดำเนินการเช่นนี้ ในขณะที่เดียวกันการกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นเขตป่าไม้ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ก็เป็นอำนาจของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น ทำให้รัฐพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสมเฉพาะประเด็นด้านความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ

อยู่ฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยไม่ได้พิจารณาในประเด็นการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของราษฎร และไม่ได้เปิดโอกาสให้ราษฎรซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่มาช้านานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย พื้นที่แนวคิดของรัฐในการกำหนดพื้นที่ป่าดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นแนวคิดในการหวงกันทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่าไม้

การที่เอกชนจำเป็นต้องมีการโต้แย้งสิทธิว่าตนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินคิดว่ารัฐเนื่องด้วยเมื่อมีการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์แล้วย่อมมีการสงวนหรือห้ามมิให้เข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยกฎหมายได้กำหนดข้อห้ามมิให้กระทำ หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษทางอาญา ถูกบังคับทางปกครอง หรือชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง ดังนั้น ในกรณีที่มีการประกาศกำหนดพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นเขตป่าไม้ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่นั้นจึงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา อีกทั้งจะยกอายุความมาต่อสู้กับแผ่นดินมิได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 1304 และ 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แสดงให้เห็นว่าเมื่อพื้นที่ใดถูกประกาศกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้แล้ว ราษฎรไม่สามารถที่จะเข้าไปกระทำการใดๆ ในพื้นที่ได้ กรณีเช่นนี้ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกับเอกชนผู้ครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินมาก่อนวันที่จะมีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ แต่มิได้มีการแจ้งการครอบครองหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ไม่มีเอกสารสิทธิสำหรับแสดงสิทธิในที่ดินแต่ประการใด

1.3 ปัญหาการประกาศเขตป่าทับซ้อนพื้นที่อยู่อาศัยทำกินของราษฎร

กรณีแนวเขตที่ดินป่าไม้และการมีคนอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ ซึ่งมีทั้งการประกาศเขตป่าไม้ทับที่ดินทำกินของราษฎรและการที่ราษฎรบุกรุกเข้าไปในภายหลังที่ได้ประกาศเขตป่าแล้ว แม้จะมีมาตรการผ่อนปรนให้ราษฎรที่ทำกินเขตป่าไม้อยู่ในพื้นที่ป่าไม้ในระหว่างแก้ไขปัญหา แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะมีแนวทางในการจัดการต่อไปอย่างไร ทำให้มีการตั้งถิ่นฐานมั่นคงเพื่ออยู่อาศัยในที่ดิน ประกอบกับหากพิสูจน์ว่าตั้งถิ่นฐานมาก่อนประกาศเขตป่าไม้ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะสามารถออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากไม่มีการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ไว้ก่อน

จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดิน ในการจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีแนวทางไปคนละอย่าง เช่น ในบางข้อมูล พื้นที่ป่าไม้นั้นได้มาจากการประกาศกฎกระทรวงกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ บางข้อมูลได้มาจากจำนวนพื้นที่ป่าธรรมชาติ หรือบางข้อมูลได้มาจากการอ่านแปลภาพถ่ายดาวเทียม ทำให้จำนวนพื้นที่ป่าไม้หรือขอบเขตพื้นที่ป่าไม้แต่ละข้อมูลไม่เป็นมาตรฐาน

เดียวกัน ไม่สามารถเปรียบเทียบหาความเปลี่ยนแปลงได้ว่าพื้นที่ป่าไม้มีจำนวนลดลงหรือเพิ่มขึ้นจำนวนเท่าใด จึงเกิดความสับสนในการนำไปใช้ อีกทั้งยังพบข้อผิดพลาดที่มีได้กันพื้นที่อยู่อาศัยหรือพื้นที่ทำกินของราษฎรที่อยู่ก่อนการประกาศเขตป่าไม้ออกจากพื้นที่ป่าไม้ที่สงวนหวงห้ามทำให้ราษฎรเหล่านั้นซึ่งควรเป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินแปรสภาพเป็นผู้บุกรุกป่า และในขณะเดียวกันแม้จะมีการสงวนหวงห้ามแล้วแต่ก็ยังพบว่ามีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้นโดยอาศัยช่องว่างที่เกิดแนวเขตป่าไม้ในแผนที่ไม่ชัดเจน

1.4 ปัญหาในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของราษฎรที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่เขตป่าไม้

การพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นกระบวนการสำคัญที่ใช้ตัดสินว่ารัฐกับราษฎรใครมีสิทธิดีกว่ากันในพื้นที่พิพาท แต่ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิกลับไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมนอกจากนั้นยังได้มีนโยบายประกาศพื้นที่ป่าหลายประเภททับซ้อนกันโดยไม่มีการสำรวจพื้นที่จริงทำให้ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นพื้นที่ป่า ครอบคลุมที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของราษฎร ซึ่งสร้างความปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎร การบังคับให้ราษฎรสละการครอบครองที่รกร้างว่างเปล่า โดยผลของกฎหมายปิดปากตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 นอกจากจะส่งผลให้ราษฎรไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมีโทษทางอาญา ยังทำให้ราษฎรไม่อาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวไม่ว่าทางใดๆ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายไปก่อน และผลกระทบให้ราษฎรต้องแสดงเจตนาปกป้องสิทธิของตนเองภายหลังตามบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 โดยกำหนดเงื่อนไขไว้เพียง 120 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ จึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง และถึงแม้ราษฎรจะยื่นคำขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ตาม ราษฎรก็จะได้แต่เพียงค่าทดแทนเท่านั้น เนื่องจากราษฎรบางกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ยากที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ และไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงการใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง และบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการตัดสิทธิที่จะยกเหตุเรื่องความสุจริตขึ้นต่อสู้ในภายหลัง เนื่องจากถูกกฎหมายปิดปากด้วยเงื่อนไขดังกล่าว

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าไม้นั้นพบว่าแม้รัฐบาลมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพียงใด แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในเขตพื้นที่ป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยประเด็นสำคัญจากการที่ภาครัฐยังขาดการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่ชัดเจนในหลายพื้นที่ ทำให้การบุกรุกเขตป่าไม้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเองก็เป็นเพียง

แนวนโยบาย หรือมาตรการของภาครัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งประสงค์แก้ไขปัญหาคมนุกรุกป่า หรือป่าบุกรุกคน แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ปัญหาการถือครองที่ดินของเอกชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์จึงเป็นปัญหาสำคัญจึงเป็นปัญหาที่สำคัญทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ที่จำเป็นต้องแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 เห็นควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรทั้งหมดให้มีความเป็นเอกภาพ เชื่อมโยงและสอดคล้องกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่นๆ ด้วยการนำกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมาบูรณาการ โดยทำเป็น “ประมวลกฎหมายป่าไม้” ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริมเพื่อลดการทับซ้อนของกฎหมายหลายฉบับในที่แปลงเดียวกัน และภายใต้กฎหมายใหม่ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบวิธีปฏิบัติในการสำรวจพิสูจน์สิทธิโดยให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม โดยใช้หลักคิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้การกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้เป็นเรื่องของประชาชน ชุมชน หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงกันเอง กระบวนการมีส่วนร่วมของราษฎรผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นผู้ทราบดีว่าข้อมูลการครอบครองที่ดินในพื้นที่เป็นของใครและไม่มี การยินยอมให้เกิดการรวบเอาที่ดินไว้ในครอบครอง โดยให้ราษฎรที่มีส่วนได้เสียกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตในทุกขั้นตอน คือ ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ พร้อมร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้น โดยไม่ยึดติดกับแนวเขตป่าไม้เดิมที่ประกาศในกฎหมาย ซึ่งก็คล้ายกับโครงการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (Reshape) แต่ให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการกำหนด เมื่อรัฐพิจารณาเห็นชอบก็จะแก้ไขเขตป่าไม้ให้ตามที่เสนอโดยออกกฎหมายมารองรับ จะเป็นผลดีในแง่ของความสอดคล้องกับสภาพการถือครองและทำประโยชน์ของคนในพื้นที่ โดยจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของจำนวนพื้นที่ป่าไม้ที่ต้องไม่ลดลงจากเดิม มีความเหมาะสมกับสภาพภูมินิเวศและหลักวิชาการป่าไม้

2.2 เห็นควรให้นำประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 34 ถึง มาตรา 39 ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน ที่บุคคลสามารถถือครองได้ในแต่ละประเภท ซึ่งถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 มาบังคับใช้ เพื่อจำกัดการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของบุคคลมาใช้อีกครั้ง ทั้งนี้ โดยจะต้องไม่กระทบต่อบุคคลที่ถือครองที่ดินในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน

การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินที่ปริมาณเดิมได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 34 - 39 โดยเป็นการกำหนดที่ปริมาณการถือครองที่ดินโดยตรง 4 ประเภทคือ

- (1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- (2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- (3) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่
- (4) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

2.3 เห็นควรให้นำแนวคิดการจัดการเขตกันชน (Buffer zone management) มาประกอบการกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากร แนวคิดกันชนนี้ได้แบ่งพื้นที่ป่าเป็นโซนตามระดับความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ เช่น โซนแกนกลาง เป็นโซนที่ต้องรักษาป่าอย่างเข้มงวด อนุญาตให้ใช้ป่าได้ทางการศึกษาวิจัยเพื่อรักษาสถาปัตยกรรมชาติเท่านั้น และโซนการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน เป็นโซนที่ถัดออกมาจากโซนแกนกลาง ซึ่งควรอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้บนจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น และโซนเศรษฐกิจด้านนอก ซึ่งมีความเข้มงวดในการใช้ทรัพยากรต่ำสุดแต่ก็ต้องคำนึงถึงความสมดุลยั่งยืนของระบบนิเวศเช่นกัน

ควรกำหนดเขตป่าไม้โดยวงขอบเขตป่าไม้ไม่ต้องแบ่งแยกว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่ควรจำแนกพื้นที่ป่าไม้ในเขตที่วางไว้ตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่ ซึ่งจะทำการอนุรักษ์ป่าไม้มีเป้าหมายและขอบเขตที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และควรกำหนดในกฎหมายให้พื้นที่รอบเขตที่ประกาศมีระยะห่างตามที่กฎหมายกำหนด เป็นพื้นที่กันชนโดยอัตโนมัติ ซึ่งราษฎรสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินติดเขตป่าไม้ได้ แต่ต้องจำกัดกิจกรรมบางประการที่ไม่ทำให้เป็นการรบกวนสภาพนิเวศธรรมชาติของป่าไม้ประเภทนั้นๆ หรือสัตว์ป่า หรือที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า วิธีการนี้จะเป็นผลดีทั้งกับป่าไม้ที่รักษาสภาพธรรมชาติไว้ได้ และราษฎรโดยรอบที่มีสิทธิในที่ดิน หากเป็นโฉนดที่ดินได้ยิ่งดี เพื่อให้ทราบขอบเขตที่ดินที่ชัดเจน เป็นการป้องกันการบุกรุกป่าอีกทางหนึ่ง

2.4 เห็นควรให้มีการพิสูจน์สิทธิให้ชัดเจนว่าราษฎรกับการประกาศเขตป่าใดมาก่อน หากคนอยู่ก่อนประกาศเขตป่าไม้ให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณา ร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆ ด้วย

ขั้นแรก ควรพิสูจน์สิทธิโดยการถ่ายภาพทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียมในปัจจุบันเปรียบเทียบกับภาพถ่ายในอดีตที่ใช้เป็นฐานในการพิสูจน์ซึ่งส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการจัดการ เช่น ภาพถ่ายปี 2548 (มาตราส่วน 1 : 4,000) เป็นต้น โดยหากพบว่ามีกรเข้าทำประโยชน์ก่อนภาพถ่ายดังกล่าว ควรให้การรับรองเป็นหนังสือโดยระบุขอบเขตและพิกัดดาวเทียมแก่ราษฎรเพื่อให้สามารถทำประโยชน์ต่อไปได้ หากพิสูจน์แล้วว่าเป็นกรณีการทำประโยชน์ภายหลังจากปีที่ใช้เป็นฐานในการพิสูจน์หรือมีการขยายพื้นที่ จึงจะให้เจ้าหน้าที่ไปสำรวจพื้นที่จริงและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้บุกรุกครอบครองในปัจจุบัน ทั้งนี้ กรณีไม่มีภาพถ่ายทางอากาศในปีที่ใช้เป็นฐานในการตรวจสอบดังกล่าว ควรเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์โดยพยานบุคคลหรือหลักฐานทางประวัติศาสตร์

ขั้นตอนต่อมา ควรจะตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการบุกรุก ว่าเป็นการบุกรุกด้วยวัตถุประสงค์ใด โดยหากเป็นการบุกรุกเพื่ออยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่จำนวนไม่มากนักหรือมีลักษณะเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่เดิม หรือเป็นที่ดินที่อาศัยสืบทอดกันมาของกลุ่มชาติพันธุ์และไม่กระทบต่อระบบนิเวศ ก็ควรจะได้พิจารณาช่วยเหลือและรับรองให้อยู่อาศัยได้อย่างปกติสุขโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกสารสิทธิที่สามารถเปลี่ยนมือได้ ทั้งนี้ หากเป็นการบุกรุกอุทยานแห่งชาติอาจจะพิจารณาให้ทำประโยชน์ได้ในฐานะผู้ร่วมอนุรักษ์ตามมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 หรือหากเป็นการบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หน่วยงานในพื้นที่ก็อาจมีการทำข้อตกลงทางปกครองไว้กับราษฎร ให้สามารถทำประโยชน์และให้ช่วยทำนุบำรุงป่าไม้ไปพร้อมกัน โดยควรสนับสนุนให้ทำประโยชน์ที่หลากหลาย ให้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ลดการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น พืชไร่ หรือยางพารา ในปริมาณมาก แต่หากเป็นการบุกรุกเพื่อทำประโยชน์อย่างเดียว ก่อนการดำเนินการต่อไปควรพิสูจน์สถานะก่อนว่าเป็นผู้ยากไร้หรือไม่ ซึ่งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาโดยร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และประกาศให้ชัดเจนเพื่อเป็นขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และป้องกันการกล่าวอ้างโดยมิชอบของบุคคลที่ไม่สุจริต อีกทั้งควรมีการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อให้การช่วยเหลือด้านสวัสดิการและเพื่อการตรวจสอบในอนาคต และหากผู้บุกรุกเข้าเกณฑ์เป็นผู้ยากไร้ซึ่งบุกรุกครั้งแรกด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ภาครัฐควรพิจารณาช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่แล้วและอาจต้องเยียวยาโดยจัดที่อยู่อาศัยให้เพียงพอต่อการดำรงชีพของบุคคลดังกล่าว โดยอาจพิจารณาจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรหรือชุมชนตามนโยบายของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวนอกจากมีแนวคิดมาจากหลักมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซียในการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในการบริหารจัดการ โดยให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีพื้นฐานมาจากหลักคิสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้ร่วมกัน และการลดแรง

กคคันจากผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตป่าไม้ลักษณะเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่เดิม โดยนำแนวคิดของการกำหนดขอบเขตพื้นที่กันชนมาใช้ ซึ่งราษฎรสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินติดเขตป่าไม้ได้ แต่ต้องจำกัดกิจกรรมบางประการที่ทำให้เป็นการรบกวนสภาพนิเวศธรรมชาติของป่าไม้ประเภทนั้นๆ หรือสัตว์ป่าหรือที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า วิธีการนี้จะเป็นผลดีทั้งกับป่าไม้ที่รักษาสภาพธรรมชาติไว้ได้ ดังเช่น มาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่ได้ตีความคำว่า “พื้นที่อนุรักษ์” นอกจากจะสงวนคุ้มครองและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมในพื้นที่ คุ้มครองแต่ละประเภทจากการก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ยังรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ได้ด้วย



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน. (2550). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพฯ.
- กรมพัฒนาที่ดิน. (2524). กฎหมายว่าด้วยที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของญี่ปุ่น ฉบับที่ 207.
กรมพัฒนาที่ดิน. กรุงเทพฯ.
- กรมป่าไม้. (2557). ศูนย์ศึกษาาน โยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2557). ศูนย์ศึกษาาน โยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัญญัติแห่งชาติ. (2558).
รายงานการศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ. (สำนักงานพิมพ์สำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา).
- จงเจริญ อำนวยศรีกุล. (2508). การบริหารงานออกโฉนดที่ดิน. ธนบุรี: อมรการพิมพ์.
- เจริญ ไชยชนะ. (2508). ประวัติศาสตร์สากลสมัยโบราณ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คลังวิทยา.
- จิระพร วชิราภกร. (2549). การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางกฎหมายในการ
ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง: กรุงเทพฯ.
- ณรงค์ สินสวัสดิ์. (2520). การปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. (2538). การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์
จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพฯ.
- ชนพรรณ สุนทร. (2541). นโยบายรัฐ : บทบาทผู้นำท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (รายงานการศึกษาวิจัย
สถาบันวิจัย สภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). กรุงเทพฯ.
- นาถะ ดวงวิชัย. (2560). เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 – 2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560.
กลุ่มงานประธานรัฐสภา : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นิออน สนิทวงศ์. (2510). บันทึกประกอบคำบรรยายวิชาอารยะธรรมตะวันตก ภาค 2 กรีก.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์นิติธรรม.

บัญญัติ สุชีวะ. (2530). กฎหมายลักษณะทรัพย์. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพิมพ์.

_____. (2514). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
กรุงเทพมหานครพิมพ์.

บันลือ คำวชิรพิทักษ์. (2523). เศรษฐศาสตร์ที่ดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2538). กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
นิติธรรม.

ประมุข สุวรรณสร. (2525). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. กรุงเทพฯ:

บพิศการพิมพ์.

ปิยะพงษ์ นิ่มละมัย. ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรณีป่าสงวนแห่งชาติ. หลักสูตร”ผู้พิพากษา
ผู้บริหารในศาลชั้นต้น”รุ่นที่ 11 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม
สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ.2556

ปรานีย์ ศรีตระกูล. (2550) “แนวทางการจัดการพื้นที่แนวกันชน อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ : กรณีศึกษา
บ้านคลองปลากั้งและบ้านสันกำแพง ตำบลวังหมี อำเภอลำทะเมนชัย
จังหวัดนครราชสีมา”. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์: กรุงเทพฯ.

ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ. (2543) กฎหมายที่ดิน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พินิจ สุวรรณชะกุล. (2528). การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

เพชร สุมิตร. (2509). อารยธรรมตะวันออก ตอน 2 อารยธรรมจีน เกาหลีและญี่ปุ่น.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. (2529). ความคิดทางการเมืองเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.

เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์,จักรพงษ์ ชนวรพงศ์ ,บารมี ชัยรัตน์. (2553)“โครงการศึกษาวิจัยเพื่อ

ปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า. (รายงานผล
การศึกษาระดับปริญญาโท. สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล.

ภาสกร ชุนหอุไร. (2532). คำอธิบายกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

ภากร จินดานนท์. (2553). ปัญหาทางกฎหมายในการให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ : ศึกษากรณีการ

ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า. (วิทยานิพนธ์

- ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพฯ.
ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์. (2521). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์อักษรสาส์น.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2539). กฎหมายว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.
มานิต จุมปา. (2553) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน. (พิมพ์ครั้งที่ 7).
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มณฑิกา แก้วทองคำ. (2539) “ความขัดแย้งและการจัดการกับความขัดแย้งของพยาบาลวิชาชีพ”.
(วิทยานิพนธ์ปริญญาพยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่: เชียงใหม่.
- มณฑล จำเริญพุกฤษ์. (2539) “พื้นที่กันเขตกันชน : แนวคิดและข้อพิจารณา.” ในการฝึกอบรม
หลักสูตรการเป็นวิทยากรด้านการจัดการพื้นที่อนุรักษ์เรื่อง “การบริหารจัดการพื้นที่
อนุรักษ์และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ”. จัดโดยกองฝึกอบรม กรมป่าไม้
กรุงเทพฯ.
- ร. แลงการ์ด. (2528). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532). ราชกิจจานุเบกษา 106 ตอนที่ 174.
รัฐชัย สาทรกิจ. (2560). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินเพื่อใช้ทำกินในพื้นที่ป่า
อนุรักษ์. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต: กรุงเทพฯ.
- ว่าที่ ร.ต. วงศ์ ศิริพานิช. (2516). การบริหารงานที่ดินอำเภอ. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร
มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพฯ.
- วรวิมล เทพทอง. (2550) คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. (พิมพ์ครั้งที่ 5).
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- วัฒนา แก้วกำเนิด และทิพวรรณ ฉัตรชัยวัฒนา. (2530) “เขตกันชนกับการคุ้มครองทรัพยากรใน
พื้นที่อนุรักษ์”. รายงานการประชุมเรื่อง “การจัดการเขตกันชนในประเทศไทย”.
- วนิดา พรไพบูลย์. (2552) คำอธิบายกฎหมายที่ดินป่าไม้ เอกสารสิทธิในที่ดินและการตรวจพิสูจน์
สิทธิในที่ดิน.
- วารสารที่ดิน 114 ปี กรมที่ดิน. ปีที่ 61 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ 2558. (กรุงเทพฯ :
กองการพิมพ์ กรมที่ดิน). 2558.

วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2546) สำนักงาน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2553). สิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เหมาะสม. วารสารกฎหมาย 17 (กรกฎาคม-กันยายน 2553).

วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, อาทิตยา ทองพรหม และ นันทนา อภิวัฒน์ธนกุล, (2550) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง “การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย Buffer Zone Management in Thailand” (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ศิริ เกวลินสฤกษ์ดี. (2531). คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

ศรุดา สมพอง. (2552). การเสริมสร้างพลังสตรีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำชี. (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุฎฎบัณฑิต ไม้ได้ตีพิมพ์).

มหาวิทยาลัยรามคำแหง: กรุงเทพฯ.

สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2525). นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย. (สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย). กรุงเทพฯ.

แสวง กิจพันธ์. (2536). วิวัฒนาการจัดที่ดินของประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาราษฎรไม่มีที่ดินทำกิน (นักศึกษาโรงเรียนนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ 30 กรมการปกครอง). กรุงเทพฯ.

สมศิริ ธีระภาพ. (2526). การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย. (รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต). กรุงเทพฯ.

ไสว โกติยะ. (2542). การบุกรุกที่ดินของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ แปลง “โคกศาลาหนองหมาจอก. (รายงานการศึกษาวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

สิฐวิภา หาญศึกษา. (2542). ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรณีศึกษากฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม้ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง: กรุงเทพฯ.

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2526). พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.

สำนักกฎหมาย กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. รวมคำพิพากษาฎีกาเกี่ยวกับที่ดิน เล่มที่ 1 (ตั้งแต่ พ.ศ.2540 – 2548)

สมยศ เชื้อไทย. (2552). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

_____. (2541). นิติปรัชญาเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สมชาย หอมลออ. (2538). รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: มายด์ พับ ลิขซึ่ง.

สมยศ นาวิการ และ ศุภสี รัมมาคม.(2520) องค์การ : ทฤษฎีและพฤติกรรม. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์ดวงกมล.

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำนวณที่สุด ที่ นร 0601/363 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2535.

ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม ศูนย์วิทยบริการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม

สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2514). ประวัติศาสตร์กฎหมายต่างประเทศ (สากล). กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์.

อนูวรรตน์ โหมคพริ้ง. (2542). แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อการกระจายการถือครองที่ดิน.

(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง:

กรุงเทพฯ.

http://www2.library.coj.go.th/pongkun_68.phpidmain=227&&kotmaiyo=-&&mattra=24

สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561

<http://deka.in.th/view-418853.html> สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561

<http://natural191.blogspot.html> สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561

[http://pinyo-landforyou.b;pgs\[pt.xom/2016/07/1.html](http://pinyo-landforyou.b;pgs[pt.xom/2016/07/1.html) สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561

http://hijack-007.blogspot.com/2016/08/blog-post_266.html สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561

<http://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1425986636.pdf> สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2561

<https://int.search.myway.com/search/GGmain.jhtml> สืบค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2561.

<https://www.nps.gov/aboutus/lawsandpolicies.htm> สืบค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2561.

<https://www.forestlegality.org/risk-tool/country/indonesia> สืบค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2561.

<https://lawlawwin.blogspot.com/2012/01/international-law.html> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2561

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางชนิกา สายสร
วัน เดือน ปีเกิด	7 เมษายน 2521
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง
ประวัติการศึกษา	วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พุทธศักราช 2551 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พุทธศักราช 2556
สถานที่ทำงาน	สำนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง
ตำแหน่ง	พ.ศ.2543 – 2557 เจ้าพนักงานที่ดินชำนาญงาน พ.ศ.2558 – ปัจจุบัน นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ

