

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

จากการดำเนินการของรัฐที่ผ่านมาเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการเร่งผลผลิตทางการเกษตร อันเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้

1. ในด้านปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในการจัดที่ดินทำกินในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดสรรที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานทำหน้าที่ในเรื่องนี้ ซึ่งมีการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตน การจัดสรรที่ดินจึงเกิดความแตกต่างในด้านการจัดผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันดังนี้ คือ

1.1 แตกต่างในเรื่องจำนวนเนื้อที่ที่จัดสรรให้ เช่น

โครงการหมู่บ้านป่าไม้ โครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.) และโครงการออกหนังสือสิทธิทำกินในที่ดิน (ส.ท.ก.) จะจัดที่ดินให้ครอบครัวละ 15 ไร่

โครงการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (นิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์) จัดที่ดินให้ครอบครัวละ 15 - 25 ไร่

การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ข้อ 16 กำหนดให้แต่ละครอบครัวได้รับตามสมควรแก่อัตภาพ

การจัดที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดินจัดให้ครอบครัวละ ไม่เกิน 50 ไร่

1.2 แตกต่างในเรื่องการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น บางโครงการจะให้สิทธิทำกิน ด้วยการออกเอกสารรับรองสิทธิทำกินในพื้นที่ แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน บางโครงการให้สิทธิทำกินแต่ไม่ให้เอกสารรับรองการมีสิทธิทำกิน เอกสารตามโครงการจัดสรรที่ดินของรัฐ ประชาชนถือว่าเป็นการแสดงถึงความมั่นคงในการที่รัฐรับรองสิทธิการมีอยู่ในที่ดินที่ตนได้รับจัดสรร ถึงแม้ว่าเอกสารนั้นจะมีความแตกต่างกันในด้านการแสดงสิทธิในที่ดินก็ตาม โดยเฉพาะเอกสารการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภท.5) ซึ่งเป็นเอกสารที่ไม่ได้แสดงถึงการมีสิทธิอยู่อาศัยในพื้นที่แต่อย่างใด เป็นเพียงแสดงถึงการได้เสียภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้น แต่ประชาชนก็มีความเข้าใจว่า เอกสารทั้งหมดที่รัฐออกให้เกี่ยวกับที่ดินโดยเฉพาะเอกสารที่มีการจัดรังวัดที่ดินเป็นเอกสารในลักษณะเดียวกันกับเอกสารที่รัฐรับรองสิทธิในที่ดินที่ประชาชนทำประโยชน์อยู่

1.3 การจัดสรรที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนก่อให้เกิดการแตกแยกของครอบครัวตามโครงการที่รัฐได้จัดทำ โดยเฉพาะโครงการจัดที่ดินทำกินรองรับผู้ที่ถูกอพยพออกมาจากพื้นที่ป่าสงวน จะเป็นการกำหนดเนื้อที่ให้ผู้อยู่อาศัยตามดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของประชาชนในชนบทที่อาศัยอยู่รวมกันเป็นหมู่บ้านในลักษณะเครือญาติ ซึ่งหากมีปัญหาในความเป็นอยู่ก็สามารถพึ่งพาอาศัยกันได้ แต่การจัดให้อยู่ในพื้นที่โดยไม่ให้อาสาสมัครที่อพยพแสดงความคิดเห็นถึงแนวทางการจัดที่อยู่อาศัยที่ผู้อยู่อาศัยจะเข้าอยู่อาศัยสมควรดำเนินการอย่างไร เป็นเหตุให้ครอบครัวในลักษณะเครือญาติต้องแตกแยกและการดำรงชีวิต จึงเป็นในลักษณะโดดเดี่ยว ไม่อาจอาศัยพึ่งพิงเพื่อนบ้านได้

2. สำหรับปัญหาความขัดแย้งของนโยบายและกฎหมายที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ก็เนื่องมาจาก

2.1 นโยบายในการนำกฎหมายบังคับใช้กับผู้บุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติไม่แน่นอน  
รัฐบาลบางยุคมีความเห็นว่าการที่ประชาชนเข้าไปบุกรุกอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็เนื่องมาจากไม่มีที่ดินทำกิน จึงผ่อนผันไม่ให้มีการจับกุมและอนุญาตให้อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนทำประโยชน์ต่อไป

รัฐบาลบางยุคมีความเห็นว่าการที่ประชาชนอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการกระทำผิดกฎหมาย และเป็นการทำลายป่าไม้ ก่อให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมเสีย ไป เกิดความแห้งแล้ง จึงมีนโยบายเคร่งครัดทำการจับกุมและอพยพผู้ที่อยู่อาศัยออกจาก พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

2.2 การประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชน

การที่กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐประกาศขยายพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ว่ามีหมู่บ้านหรือ การทำประโยชน์ในพื้นที่หรือไม่ เป็นเหตุให้มีการประกาศทับพื้นที่ที่ประชาชนอาศัยอยู่เป็น จำนวนมาก

นอกจากนี้รัฐยังได้กำหนดให้ประชาชนรักษาสีทธิในที่ดินของตนด้วยการไปแจ้ง ให้รัฐทราบถึงการมีสิทธิในที่ดินภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย

การออกกฎหมายในลักษณะนี้จึงเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนที่เคยมีอยู่ใน ที่ดินที่ทำกิน ผลที่เกิดขึ้นคือประชาชนที่เคยมีสิทธิในที่ดินและไม่ทราบถึงการต้องไปแจ้งถึง สิทธิที่ดินมีอยู่ จึงหมดสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

2.3 กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและจารีต ประเพณี

การที่กฎหมายได้กำหนดความหมายของคำว่าป่า โดยที่ถือว่าที่ดินแม้จะไม่มี ต้นไม้อยู่ให้เป็นสภาพป่าตามความหมายของบุคคลทั่วไปก็ตาม หากกฎหมายประกาศ พื้นที่ซึ่งมีหมู่บ้านอาศัยอยู่ว่า พื้นที่นั้นคือพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ดังกล่าวก็มีความหมายเป็นป่า ตามกฎหมาย และจะมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น

นอกจากนี้ กฎหมายที่กำหนดห้ามบุคคลเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต หากเข้าไปหาของป่าก็จะมีผลผิด จึงขัดต่อความเป็นจริงที่ประชาชนใกล้บริเวณพื้นที่ป่าจะเข้าหาประโยชน์จากของป่า

#### 2.4 การกระจายการถือครองที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินได้กำหนดการกระจายการถือครองที่ดินไว้ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชนได้ แต่ในทางปฏิบัติการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนมีการปฏิปติน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากราคาที่รัฐกำหนดให้แก่เอกชนต่ำกว่าราคาในท้องตลาดมาก การกระจายการถือครองที่ดินด้วยวิธีนี้จึงไม่ได้ผล

อาจกล่าวได้ว่า แนวทางแก้ไขที่รัฐใช้นโยบายและกฎหมายเท่าที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริง จึงทำให้ประชาชนเกิดความสับสนและมีข้อขัดแย้งกันขึ้น จึงเห็นควรเสนอแนวทางแก้ไขดังนี้

#### ข้อเสนอแนะ

1. ในด้านความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในด้านการจัดที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่สอดคล้องกับความจริงนั้น ควรดำเนินการแก้ไขดังนี้

1.1 สำหรับการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน ตามโครงการที่รัฐจัดดำเนินการนั้น มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน คือต้องการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนมีที่ดินเพียงพอแก่การประกอบอาชีพ และพัฒนาการเกษตรให้ก้าวหน้าขึ้น แต่การจัดสรรที่ดินของทางราชการมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ตามนโยบายและกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ การดำเนินการจัดที่ดินเหล่านี้ มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน

ดังนั้นจึงควรแก้ไขหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิในที่ดินบริเวณเนื้อที่ที่จะได้รับเงินที่รัฐบาลเรียกเก็บ ตลอดจนเอกสารแสดงถึงสิทธิการถือครองที่ดินให้เป็นไปในลักษณะเดียวกัน เพื่อลดความแตกต่างและความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่อยู่ในโครงการ

นอกจากนี้ เอกสารอันแสดงถึงสิทธิในที่ดินตามโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการนิคมสร้างตนเองจะออกเอกสารการถือครองที่ดิน คือ น.ค.1 และ น.ค.3 การจัดที่ดินด้วยการปฏิรูปที่ดินจะออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 โครงการออกหนังสือสิทธิทำกิน(ส.ท.ก.) จะออกเอกสาร ส.ท.ก.1 และ ส.ท.ก.2 เอกสารเหล่านี้ควรจะมีการยกเลิกเพื่อไม่ก่อให้เกิดความสับสน แล้วออกเอกสารชนิดใดชนิดหนึ่งให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะจัดที่ดินตามโครงการใด รัฐจะออกเอกสารชนิดนี้ให้ ยกเว้นเอกสารที่แสดงกรรมสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่จะต้องคงไว้ตามเดิม

ส่วนเอกสารของทางราชการที่ออกให้เป็นหลักฐานแก่ประชาชนในการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (บพท.5) อันก่อให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ประชาชนที่ครอบครองเอกสารดังกล่าวด้วยเข้าใจว่าเป็นเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากแม้ประชาชนจะเข้าครอบครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งตามกฎหมายไม่มีสิทธิก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีก็มีอำนาจเก็บภาษีประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และออกเอกสารแสดงถึงการเสียภาษีในที่ดินนั้น เท่ากับเป็นการรับรองสิทธิครอบครองที่ดินของประชาชนไปในตัว จึงก่อให้เกิดการเข้าใจผิดแก่ประชาชน

ดังนั้นการเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากผู้ครอบครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับอนุญาตจึงควรยกเลิก

1.2 การกำหนดนโยบายหรือกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนส่วนใหญ่ นั้น รัฐควรที่จะออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในการรับข้อมูลของรัฐจะดำเนินการ และรับฟังความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะของประชาชนในพื้นที่ อันจะเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของรัฐ นอกเหนือจากข้อมูลที่ทางหน่วยงานของราชการเสนอมาตามระบบราชการ แต่ทั้งนี้ อำนาจการตัดสินใจที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ ยังอยู่ที่รัฐเป็นผู้กำหนด

2. ในด้านความขัดแย้งของนโยบายและกฎหมายที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินควรดำเนินการแก้ไขดังนี้

2.1 ในด้านนโยบายป้องกันการบุกรุกที่ป่าสงวนซึ่งรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยใช้นโยบายที่ต่างกัน โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นตัวกำหนด ให้นำหน่วยงานของทางราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ กระทำการตามนโยบายที่รัฐบาลส่วนกลางมอบหมาย มีผลทำให้กฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นหลักที่ใช้แก่ประชาชนทั่วประเทศถูกนำมาบังคับแก่ประชาชนบางกลุ่ม ในช่วงเวลาหนึ่ง และถูกละเลยไม่นำมาใช้บังคับแก่ประชาชนบางกลุ่ม ในอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางการเมือง ดังนั้นรัฐบาลจึงควรกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ให้แน่นอน

สำหรับกฎหมายคุ้มครองรักษาป่าในส่วนที่เกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าควรมีข้อกำหนดให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมีอำนาจฟ้องผู้ลักลอบตัดไม้ทำลายป่าให้ชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่ง เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

2.2 สำหรับกฎหมายที่มีข้อกำหนดไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เช่น กฎหมายกำหนดความหมายของคำว่า ป่า หมายถึงที่ดินมากกว่าป่าที่มีต้นไม้ขึ้นปกคลุม กฎหมายดังกล่าวนี้ควรได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

ส่วนกฎหมายที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องรักษาสิทธิของตน เช่น กำหนดให้ประชาชนต้องไปแจ้งสิทธิที่ดินมีอยู่ตามกฎหมาย ภายในระยะเวลาที่กำหนด มิเช่นนั้นถือว่าหมดสิทธิ์ กฎหมายดังกล่าวเช่นนี้ควรยกเลิก

2.3 ในด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ รัฐควรรับรองสิทธิที่มีอยู่ของชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่า และชุมชนมีกฎระเบียบจารีตประเพณีเป็นหลักเกณฑ์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

ดังนั้นจึงควรมีกฎหมายที่รับรองพื้นที่ที่ชุมชนดูแลรักษา และรับรองสิทธิตลอดจนระเบียบข้อบังคับของชุมชน ที่เป็นตัวกำหนดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีองค์กรชุมชนเป็นตัวแทน และมีหน่วยงานของราชการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอ และจังหวัด เป็นผู้ตรวจสอบ กำกับดูแล

2.4 ในด้านการกระจายการถือครองที่ดิน กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่อาจดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ เพราะเหตุรัฐมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชน ดังนั้น การกระจายการถือครองที่ดินจึงควรนำหลักเกณฑ์ในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินในส่วนที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด หากขายไม่ได้ก็ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินจัดการขายให้ กรณีนี้จึงไม่ใช่เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อซื้อที่ดินของเอกชน แต่เป็นกรณีการกำหนดหลักเกณฑ์กระจายการถือครองที่ดินให้กับประชาชนด้วยการขายที่ดินในส่วนที่เกินเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ถือครองที่ดินอย่างทั่วถึง



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย