



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เดิมรัฐบาลได้มีการสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกทำกินในที่ดินรกร้างว่างเปล่า และในบริเวณพื้นที่ป่า เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนเข้าไปทำกินในพื้นที่ดังกล่าวจนเป็นแหล่งชุมชนตั้งอยู่ ต่อมาประเทศไทยได้มีการค้าขายกับต่างประเทศทำให้ระบบเศรษฐกิจผูกพันกับตลาดต่างประเทศ มีการเพิ่มผลผลิตเพื่อการส่งออกด้วยการขยายพื้นที่การเพาะปลูกเป็นเหตุให้ประชาชนเข้าไปบุกเบิกที่ทำกินในพื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมากขึ้น โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ป่า ทำให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายที่จะสงวนคุ้มครองรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการออกกฎหมายขยายพื้นที่หวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ของทางราชการและประกาศขยายพื้นที่ป่าไม่ให้มีปริมาณมากขึ้นเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าอันมีผลต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ จึงทำให้ประชาชนที่อยู่ในชุมชนต่าง ๆ กลายเป็นผู้บุกรุกโดยผลของกฎหมาย

รัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยได้พยายามแก้ไขปัญหการบุกรุกด้วยการอพยพและจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนผู้บุกรุกและผู้ที่ไม่มืที่ดินทำกิน โดยนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้แก่ประชาชนในรูปแบบโครงการ ซึ่งมีหลายโครงการหลายรูปแบบ แต่ละโครงการจะให้สิทธิในที่ดินที่แตกต่างกัน บางรัฐบาลก็แก้ไขปัญหาด้วยการประนีประนอมให้ผู้บุกรุกอาศัยอยู่ต่อไปโดยมีเงื่อนไข บางรัฐบาลก็ใช้นโยบายเข้มงวดเข้าจับกุม อย่างไรก็ตามการบุกรุกพื้นที่ก็ยังคงมีอยู่ต่อไป

แม้รัฐบาลจะได้หาทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นที่ผ่านมาไม่ได้ผล การบุกรุกทำลายป่าก็ยังเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ จำนวนป่าไม้ก็ลดลงไปเรื่อย ๆ การดำเนินการของรัฐเท่าที่ผ่านมาจึงน่าจะมีจุดบกพร่องไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม และความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท

เนื่องจากประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งกำหนดการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
2. ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ
3. ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ป่าเป็นพื้นที่หรือประเภทที่ดินที่ถูกบุกรุกมากที่สุด จึงมีปัญหว่าป่าจัดอยู่ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดใน 3 ประเภท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304

ในเรื่องนี้เห็นว่าควรดูความหมายของคำว่าป่า ว่ามีความหมายอย่างไรในทางกฎหมายและกฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะให้ป่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ หากมีความประสงค์ให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วจะเป็นประเภทใด

เมื่อดูกฎหมายที่ผ่านมาปรากฏว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 มาตรา 4 (1) ได้ให้ความหมายของคำว่าป่าดังนี้ “ป่า” หมายความว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายฉบับนี้ ป่า มีความหมายว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และแบ่งประเภทของที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)

มีปัญหว่ากฎหมายที่บัญญัติภายหลังต่อมายังมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ป่าหมายถึงที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่อีกหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามความหมายของกฎหมายป่าไม้เท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 4 ให้ความหมายของป่าว่า ป่าหมายความว่าที่ดินที่ยังมิได้มาตามกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 4 ให้ความหมายของป่าว่า ป่าหมายความว่าที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ความหมายของคำว่าป่าดังที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายไม่ได้มุ่งถึงสภาพความเป็นป่าไม้ซึ่งมีต้นไม้ขึ้นหนาทึบ แต่มุ่งหมายถึงที่ดิน แม้จะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็ตาม ก็อยู่ในความหมายของคำว่าป่า

จึงเห็นได้ว่ากฎหมายที่บัญญัติในภายหลังที่ให้ความหมายของคำว่าป่า มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ป่าหมายถึงที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่เช่นเดิม

ดังนั้นการศึกษาเรื่อง “นโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” จะเป็นการวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับการป้องกันและแก้ไขการบุกรุกในพื้นที่ที่มีปัญหามากที่สุด คือ ในบริเวณพื้นที่ป่า ซึ่งมีความหมายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ในการศึกษาปัญหาการป้องกันและแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ จะได้ศึกษาถึงนโยบายและกฎหมายที่นำมาใช้บังคับและดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหา การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ตลอดจนข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางแก้ไข

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาถึงสาเหตุแห่งการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
2. ศึกษาถึงนโยบายและกฎหมายที่รัฐใช้ในการป้องกันและแก้ไข
3. ศึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาของรัฐว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้องและสามารถแก้ไขให้สำเร็จได้หรือไม่ เพียงใด

ขอบเขตของการวิจัย

จะศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุบางประการโดยเฉพาะมาตรการทางนโยบายและกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเฉพาะพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่นำมาใช้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเพื่อแสดงให้เห็นว่านโยบายและกฎหมายที่นำมาใช้สอดคล้องกับความเป็นจริงในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือไม่อย่างไร และหากมีข้อบกพร่อง ควรจะมีแนวทางในการแก้ไขอย่างไร

สมมติฐาน ทฤษฎี และแนวความคิด

การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน่วยงานหลายหน่วยงานทำหน้าที่แก้ไข และมีนโยบายในการจัดที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่เป็นเอกภาพและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน อันเป็นผลมาจากนโยบายและกฎหมายของรัฐที่นำมาใช้บังคับทำให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ผล

วิธีการดำเนินการวิจัย

ศึกษาโดยวิจัยเอกสาร โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น บทความ ภาคนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ ตำรับทฤษฎีหมาย วารสาร หนังสือกฎหมายและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสาเหตุของการบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ
2. ทำให้ทราบถึงนโยบายและกฎหมายที่นำมาใช้ในการป้องกันและแก้ไข
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น จากนโยบายและกฎหมายตลอดจนแนวทางแก้ไขของรัฐว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้องและสามารถแก้ไขปัญหาให้สำเร็จได้หรือไม่เพียงใด และทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องเพื่อที่จะหาทางปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย