

ทบทวนกฎหมายและนโยบายด้านการจัดการที่ดินและป่าไม้
ที่สนองต่อการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
แต่เกิดผลกระทบต่อชุมชนที่พึ่งพาทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

โดยมูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการศึกษาและสิ่งแวดล้อม

สารบัญ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ นโยบายและแนวทางปฏิบัติ	3
กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและป่าไม้	10
องค์กรที่มีส่วนกำหนดนโยบายด้านที่ดินและป่าไม้	17
การบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	21
ผลที่เกิดขึ้นต่อสังคม ชุมชนที่ใช้ประโยชน์จากที่ดินและป่าไม้	27
แนวทางปฏิรูปเพื่อลดผลกระทบ	34
เชิงอรรถและบรรณานุกรม	44

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ นโยบายและแนวทางปฏิบัติ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change-UNFCCC) เป็นผลมาจากการประชุม Earth Summit เมื่อปี 1992 ณ กรุงริโอ ประเทศบราซิลที่นานาชาติได้ตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) หรือปัญหาโลกร้อนนั้นเป็นประเด็นระหว่างประเทศที่ต้องหาความร่วมมือแก้ปัญหาของประชาคมโลกเนื่องจากเป็นประเด็นด้านความมั่นคงแบบใหม่ (Non-Traditional Security) โดยปัญหาโลกร้อนเกิดขึ้นจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18-19 ที่เป็นกิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศในปริมาณมากและในอัตราที่รวดเร็ว และมีผลกระทบข้ามอาณาเขตแห่งรัฐⁱ จึงมีการรณรงค์จัดการปัญหามาอย่างต่อเนื่อง มีการเจรจาทางลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายใต้กรอบอนุสัญญามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนนำไปสู่พันธสัญญาการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก คือ ข้อตกลงฟิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ขึ้นแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ อย่างเป็นทางการเป็นผลสัมฤทธิ์เมื่อสิ้นสุดข้อตกลงในปี พ.ศ.2555 จึงมีความพยายามในการเจรจาข้อตกลงใหม่เป็นช่วงที่ 2 ของฟิธีสารเกียวโตในปี พ.ศ. 2558 และจะให้ผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2563ⁱⁱ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างเจรจาระหว่างกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในด้านความรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่การเจรจาก็ยังคงมีความคืบหน้าอย่างช้าๆ เนื่องด้วยมีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) และความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศที่เห็นว่าพันธกรณีดังกล่าวจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง เมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาที่ก้าวหน้าⁱⁱⁱ จึงเป็นผลให้มีการเจรจาอย่างต่อเนื่องระหว่างกลุ่มประเทศใน Annex-I และกลุ่มประเทศ Non-Annex-I โดยมีเป้าหมายของการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงด้านโลกร้อนที่จะมีผลใช้บังคับทางกฎหมายกับทุกประเทศให้สำเร็จและดำเนินการได้ในปี พ.ศ.2563^{iv}

ปัญหาโลกร้อนจึงเป็นกรณีของผลกระทบที่ซ้อนกันระหว่างอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศจากการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจเสรีนิยมกับกระแสโลกาภิวัตน์ด้านสิ่งแวดล้อม^v จึงปรากฏผลการเจรจาที่ล้มเหลวในการประชุมเรื่องโลกร้อนเรื่อยมา และเมื่อครั้งปี พ.ศ. 2552 ที่กรุงโคเปนเฮเกน และที่สำคัญในหลายประเทศได้เริ่มจัดทำกฎหมายภายในประเทศของตนเองในลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะด้านโลกร้อน ซึ่งจะเป็ปัจจัยที่ทำให้การเจรจาจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศด้านโลกร้อนมีความยุ่งยากมากขึ้น เนื่องจากประเทศเหล่านั้นจะพยายามนำเอาข้อกำหนดกฎหมายของตนเองมาเป็นจุดยืนหรือเงื่อนไขในการเจรจาแบบไม่ยืดหยุ่น ทำให้หาข้อสรุปร่วมกันในเวทีระหว่างประเทศได้ยากขึ้น เช่น สหรัฐอเมริกา ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2556 ได้ประกาศแผนปฏิบัติการของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศออกมา โดยมีแผนหลัก 3 ด้าน คือ^{vi}

- 1) การลดการปล่อยมลพิษคาร์บอน (Carbon Pollution) ในสหรัฐฯ โดยฝ่ายบริหารจะผลักดันออกกฎหมายใหม่เพื่อการลดการปล่อยคาร์บอนให้มากขึ้น เป็นการปกป้องสุขภาพของเยาวชน และเพื่อทำให้เศรษฐกิจของสหรัฐฯ มุ่งสู่เศรษฐกิจจากฐานพลังงานสะอาด ซึ่งจะช่วยสร้างการจ้างสีเขียวและลดค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของครัวเรือน
- 2) การเตรียมความพร้อมรองรับผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยรัฐบาลกลางจะสนับสนุนการเพิ่มขึ้นความสามารถในระดับมลรัฐและท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรับมือกับความรุนแรงและความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศได้ดียิ่งขึ้น

3) การเป็นผู้นำในเวทีระหว่างประเทศเพื่อการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลกและการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับผลกระทบ

การกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ในที่สุด ความสำเร็จของความพยายามลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโลก นอกจากจะ ขึ้นอยู่กับการพัฒนาเทคโนโลยีที่สะอาดแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความปรองดองและการช่วยเหลือกัน ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา และ ขึ้นอยู่กับการ สร้างความตระหนักในภาคประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง เพื่อจะได้มีความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับ มหันตภัยที่อาจเกิดขึ้นถ้าไม่ดำเนินการใดๆ และเพื่อจะได้แสดงความรับผิดชอบร่วมกันด้วย (ในระดับที่แตกต่างกันตามกำลังความสามารถของแต่ละประเทศและแต่ละบุคคล) มิใช่ปล่อยให้คน หนาที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือประเทศใดประเทศหนึ่ง^{vii}

ประเทศไทยกับนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประเทศไทยมียุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.. 2551 – 2555 และมีการยกร่างแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ พ.. 2553 – 2562 โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามกรอบอนุสัญญาฯ ที่ได้ให้สัตยาบรรณไว้เมื่อปี พ.. 2537 แต่การดำเนินตามยุทธศาสตร์และแผนแม่บทฯของไทยก็ยังมีข้อจำกัดไปไม่ได้ไม่มาก ปัญหาคือ สังคมไทยยังขาดความเข้าใจหรือเข้าใจเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่ตรงกัน การถกเถียงในเรื่องดังกล่าวยังอยู่ในวงกว้างและลอยๆ ในเชิงนามธรรม ไม่ได้ทำให้สังคมในภาคส่วนต่างๆ หรือประชาชนโดยทั่วไปสามารถเชื่อมโยงประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้ากับบริบทการดำเนินชีวิตของประชาชนได้ จึงยังเป็นความท้าทายต่อสังคมไทยเราจะต้องให้คามสนใจร่วมกันอย่างจริงจัง เพื่อตอบโจทย์ระยะสั้นต่อความผันผวนของสภาพอากาศและระยะยาวต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ เพื่อให้สังคมไทยจะได้เตรียมตัวให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่จะมากับภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศจึงเป็นความท้าทายใหม่ของความยั่งยืนของการพัฒนาที่กำลังดำเนินอยู่ ซึ่งสังคมไทยจะมีคามพร้อมที่จะก้าวไปในอนาคตได้อย่างมั่นคงก็ได้ด้วยองค์ความรู้และความตระหนักที่เหมาะสม อันจะเกิดได้จากการศึกษาและการสื่อสารความเข้าใจตลอดจนบทเรียนต่างๆ ที่สังเคราะห์ขึ้นจากผลของการศึกษาต่างๆ โดยเผยแพร่ในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่ายต่อสังคมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องผ่านช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพที่เข้าถึงได้ในวงกว้าง^{viii}

สำหรับหน่วยงานที่ทำงานด้านการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ประเด็นที่องค์กรต่างๆ นำมาเป็นแนวทางในการทำงานอยู่เสมอคือ community-based adaptation (CBA) ซึ่งเป็นเรื่องของปรับตัวโดยอิงกับระบบนิเวศภายใต้แนวคิดที่ว่าระบบนิเวศที่สมบูรณ์จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้ชุมชนรับมือกับผลกระทบของสภาพอากาศแปรปรวนและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้ ซึ่งทั้งสองแนวทางนั้นก็ยิ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับชุมชนขนาดเล็กเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ดี การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณากันหลายระดับ (scale) และหลายภาคส่วน (sector) ศุภกร ชินวรโรจน์^{ix} เสนอให้พิจารณาแนวทางการยกระดับขีดความสามารถของชุมชนหรือกลุ่มสังคมที่เปราะบางเพื่อการรับมือกับผลกระทบและความเสี่ยงจากภาวะสภาพอากาศรุนแรงการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1. ยกระดับขีดความสามารถในการหาทางเลือกต่างๆ หลายแนวทางเพื่อลดผลจากภาวะเสี่ยง ในประเด็นนี้สังคมหรือชุมชนที่มีทางเลือกหลายแนวทางและมีอิสระในการ

ปรับเปลี่ยนวิถีทางต่างๆ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตจัดว่าเป็นสังคมหรือชุมชนที่มีความเปราะบางหรือภาวะเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความเดือดร้อนต่ำ

2. ยกระดับขีดความสามารถในการดำเนินการตามทางเลือกต่างๆ เหล่านั้นในประเด็นนี้ สังคมหรือชุมชนที่สามารถผลักดันให้มีการดำเนินการต่างๆ ได้นั้น จัดเป็นชุมชนสังคมที่มีความเปราะบางหรือภาวะเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความเดือดร้อนต่ำ

การยกระดับขีดความสามารถของสังคมและชุมชนที่เปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในอนาคตนั้น อาจพิจารณาถึงการดำเนินการหลักๆ ต่อไปนี้ตามลำดับ

1. การสร้างความตระหนักรู้ เพื่อให้สังคมและชุมชนเกิดเข้าใจถึงผลกระทบและความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ อีกทั้งโอกาสใหม่ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว และตระหนักถึงผลที่จะเกิดขึ้นตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลที่จะเกิดขึ้นกับสังคมและชุมชนของตนเพื่อให้เกิดทัศนคติที่จะดำเนินการต่างๆ ที่ต่างไปจากเดิม
2. การสร้างความรู้ใหม่ให้แก่สังคมและชุมชนเพื่อใช้ในการหาทางเลือกต่างๆ และแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมกับอนาคตเพื่อรองรับสถานการณ์เสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น
3. การสร้างความสามารถด้านเทคนิคให้แก่สังคมและชุมชนเพื่อใช้กำหนดรูปแบบวิธีการดำเนินการต่างๆ ที่เหมาะสมในการปรับวิถีชีวิตหรือทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและ/หรือมีความสามารถในการดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น
4. การสร้างกลไกเพื่อสนับสนุนเงินทุนและทรัพยากรที่จำเป็นในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปรับตัวเพื่อให้สังคมและชุมชนมีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนการดำเนินการต่างๆ หรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อปรับวิถีชีวิตหรือทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตหรือใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
5. การปรับปรุงและจัดตั้งการจัดการ/ระเบียบ/กฎหมาย/องค์กรและกลไกที่จะสนับสนุนและเอื้อให้สังคมและชุมชนสามารถพัฒนาการดำเนินการเพื่อสร้างความเข้มแข็งทนทานต่อความเสี่ยงต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

ภาวะโลกร้อนจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงถือได้ว่าเป็นเรื่องใหญ่ของการวางแผนพัฒนาในอนาคตที่จะต้องเตรียมสังคมให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงกติกาใหม่ของโลกที่เวทีเจรจาระหว่างประเทศ สังคมไทยจำเป็นต้องติดตามและพิจารณาจุดยืนให้ชัดเจน การก้าวไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำจะต้องมีการปรับโครงสร้างการก้าวเดินอย่างไร แค่นั้น และอย่างไร วิธีสังคมไทยจะพัฒนาก้าวสู่ความเป็นสังคมคาร์บอนต่ำนั้นจะอย่างไรและมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไรบ้าง นั้นหมายถึงการปรับเปลี่ยนการขับเคลื่อนที่ต้องอาศัยองค์ความรู้ที่เหมาะสม และต้องมองประเด็นให้กว้างไปกว่าการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยทำความเข้าใจว่าการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นเป็นเรื่องของการพัฒนาภายใต้เงื่อนไขใหม่ของอนาคต ซึ่งจะต้องขยายกรอบการมองอนาคตด้วยองค์ความรู้และความตระหนักที่เหมาะสม รวมไปถึงการสื่อสารความเข้าใจให้ง่ายในวงกว้าง

การจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: กรณีการเปลี่ยนแปลงภาคเกษตร การใช้ที่ดินและป่าไม้

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยมีอุณหภูมิเฉลี่ยสูงขึ้น ระดับน้ำทะเลเฉลี่ยในอ่าวไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น และมีปริมาณฝนสะสมรายปีลดลง ทั้งนี้ จากการทบทวนการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในประเทศไทยซึ่งจัดทำโดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งทางด้านระบบนิเวศและชีวกายภาพ การเกษตรกรรม ทรัพยากรน้ำ สุขภาพอนามัย การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล ชุมชนและการตั้งถิ่นฐาน และการท่องเที่ยว และเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นรัฐภาคีภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change) และพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) รวมทั้งเข้าร่วมประชุมหารือหรือกรอบความร่วมมือระดับโลก ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนั้น เพื่อให้ประเทศไทยมีแนวทางในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในส่วนที่จะกระทบหรือเกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยตรง ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 และมีการจัดทำ (ร่าง) แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2556-2593 ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางระยะยาวและกรอบนโยบายในการแก้ไขปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนมีการก่อตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) ขึ้นมาทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำรับรองโครงการที่ลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 – 2559) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนเพื่อการขับเคลื่อนของส่วนราชการต่างๆ ไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 6 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนายู่ 5 ด้านดังนี้

- ย.6-1: มุ่งอนุรักษ์ ฟื้นฟู และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ย.6-2: ปรับกระบวนทัศน์การพัฒนาและพฤติกรรมบริโภคสู่สังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- ย.6-3: เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรของภาคการผลิตและบริการเพื่อนำไปสู่สังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- ย.6-4: จัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน
- ย.6-5: ยกระดับขีดความสามารถในการปรับตัวรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 – 2559 กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนายู่ 6 ด้าน ดังนี้

ตารางสรุปยุทธศาสตร์และแผนงานของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 – 2559

ยุทธศาสตร์	แผนงาน
1. การปรับฐานการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	1.1 การส่งเสริมการบริโภคที่ยั่งยืน 1.2 การปรับฐานการผลิตภาคเกษตรให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 1.3 การปรับฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 1.4 การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน 1.5 การพัฒนามาตรฐานสาธารณูปโภคพื้นฐานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 1.6 การจัดการพลังงานหมุนเวียนอย่างยั่งยืน
2. การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน	2.1 การสงวนรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (ระบบนิเวศภูเขา ระบบนิเวศป่าไม้ ระบบนิเวศเกษตร ระบบนิเวศพื้นที่แห้งแล้งกึ่งชื้น ระบบนิเวศแหล่งน้ำในแผ่นดิน ระบบนิเวศทะเลและชายฝั่ง และระบบนิเวศเกาะ) 2.2 การฟื้นฟูและส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ
3. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล	3.1 การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน 3.2 การจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน 3.3 การจัดสรรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน 3.4 การจัดสรรทรัพยากรแร่อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน 3.5 การจัดการพื้นที่วิกฤติสิ่งแวดล้อม
4. การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกกระดับ	4.1 การจัดการมลพิษ (คุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ ขยะมูลฝอย และของเสียอันตรายชุมชนและอุตสาหกรรม) 4.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน (พื้นที่สีเขียวและภูมิทัศน์) 4.3 การจัดการสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติ แหล่งธรณีวิทยา แหล่งศิลปกรรม และแหล่งมรดกทางธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม
5. การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ	5.1 การสร้างความพร้อมในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ 5.2 การวางรากฐานสู่การพัฒนาแบบปล่อยคาร์บอนต่ำ
6. การพัฒนาคนและสังคมให้มีสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม	6.1 การสร้างจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม 6.2 การพัฒนาและกระตุ้นบทบาทของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 – 2593 กำหนดวิสัยทัศน์ให้ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมีการเติบโตที่ปล่อยคาร์บอนต่ำตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีเป้าหมายแบ่งเป็น 3 ระยะคือ

1) เป้าหมายระยะสั้น กำหนดปีเป้าหมาย คือ พ.ศ. 2559 โดยกำหนดเป้าหมายในการพัฒนา กลไก และสร้างขีดความสามารถในประเด็นหลักๆ ที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

2) เป้าหมายระยะกลาง กำหนดปีเป้าหมาย คือ พ.ศ. 2563 โดยกำหนดเป้าหมายในการ พัฒนากลไก และสร้างขีดความสามารถในส่วนที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงาน รวมถึงกำหนด เป้าหมายที่แสดงถึง ผลลัพธ์ (outcome) ของการดำเนินงานในระยะกลาง

3) เป้าหมายระยะยาว กำหนดปีเป้าหมาย คือ พ.ศ. 2593 โดยกำหนดเป้าหมายที่แสดงถึง ผลลัพธ์ ของการดำเนินงานในระยะยาว รวมถึงเป้าหมายต่อเนื่อง ซึ่งระบุตัวชี้วัดของผลลัพธ์ที่ควรมี การติดตามข้อมูล เป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง

แนวทางการดำเนินงานตามแผนฯ มี 3 แนวทางคือ

1) การปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตามแนวทางนี้ได้มีการ กำหนดมาตรการดำเนินการอยู่ 6 สาขา คือ การจัดการน้ำ อุทกภัย และภัยแล้ง การเกษตรและความ มั่นคงทางอาหาร การท่องเที่ยว การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการตั้งถิ่นฐาน และความมั่นคงของมนุษย์

2) การ ลดก๊าซเรือนกระจกและส่งเสริมการเติบโตที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ มีการกำหนด มาตรการดำเนินการอยู่ 8 สาขา คือ การผลิตไฟฟ้า การคมนาคมขนส่ง การใช้พลังงานภายในอาคาร ภาคอุตสาหกรรม ภาคของเสีย ภาคเกษตร ภาคป่าไม้ และการจัดการเมือง

3) การสร้างขีดความสามารถด้านการ บริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีการ กำหนดมาตรการดำเนินการอยู่ 4 สาขา คือ การพัฒนาข้อมูล งานศึกษาวิจัย และเทคโนโลยี การ พัฒนากลไกสนับสนุนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การสร้างความตระหนักรู้ และเสริมศักยภาพด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และแนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศที่ เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

จากการยกเอาแผนพัฒนาประเทศ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และแผนแม่บท รองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมานำเสนอทำให้เห็นพัฒนาการของประเทศไทยในการ กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามแนวทางการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกซึ่งเป็นความ ทำทายของการพัฒนาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ผลการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ประเทศไทยยังเป็น ประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลาง มีศักยภาพความพร้อมทางเศรษฐกิจ โครงสร้าง พื้นฐาน สาธารณูปโภคที่ดีและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีวิสัยทัศน์และเป้าหมายในการพัฒนาตนเองไปสู่ การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในเวทีนานาชาติให้มีการ ดำเนินการเชิงรุก และมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ได้มีความพยายามนำพาประเทศให้หลุดพ้นจากกับดัก **ประเทศรายได้ปานกลาง** ไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง มีความมั่นคง และยั่งยืน สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมี ความสุข และนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ระยะยาว “**มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน**” ของประเทศ ต่อเนื่องจาก วิสัยทัศน์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 และ กรอบหลักการของการวางแผนที่น้อมนำและประยุกต์ใช้หลัก ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ยึดคนเป็น ศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม การพัฒนาที่ยืด หลกสมดุล ยั่งยืนนั้น ได้มีทิศทางการพัฒนาประเทศหนึ่งที่ตอบสนองต่อการจัดการสภาพภูมิอากาศ และภาวะโลกร้อนตามความตกลงของประชาคมโลกมีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการจัดการภาค เกษตร ป่าไม้ และการใช้ที่ดิน

การให้ความสำคัญต่อภาคเกษตร ป่าไม้ และการใช้ที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ เกี่ยวข้องกับกรอบคิดการขับเคลื่อน 5 ด้าน ตามกรอบคิด DPSIR (Driving Forces-

Pressure-State-Impact-Response Framework) กล่าวคือ มุ่งเน้นที่จะพิจารณาถึงสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น (เช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) วิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมอย่างรอบด้าน และมุ่งหาแนวทางในการ แก้ไขปัญหาที่ตอบสนองต่อทั้งสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น ตอบสนองต่อปัจจัยแวดล้อม และต่อแรงผลักดันหรือขับเคลื่อนที่ก่อให้เกิดปัญหา โดยมีมุมมองที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตร ป่าไม้ และการใช้ที่ดินในเชิงความสัมพันธ์และเชื่อมโยงต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ภาคเกษตร ภาคการเกษตรปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่ากับ 51.88 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์ เทียบเท่า ก๊าซเรือนกระจกหลักของภาคนี้คือ ก๊าซมีเทน (CH₄) โดยมี แหล่งปล่อยที่สำคัญ ได้แก่ **กลุ่มนาข้าว** มีปริมาณการปล่อยคิดเป็น 29.94 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์ เทียบเท่า คิดเป็นร้อยละ 57.7 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคการเกษตร กลุ่มการหมักใน ระบบย่อยอาหารของสัตว์ มีปริมาณการปล่อยคิดเป็น 8.26 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า หรือร้อยละ 15.92 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคการเกษตร กลุ่มดินที่ใช้ในการเกษตร มีปริมาณการ ปล่อย 7.6 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า หรือร้อยละ 14.6 กลุ่มการจัดการมูลสัตว์ 5.07 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า หรือร้อยละ 9.8 และกลุ่มการเผาเศษวัสดุการเกษตรในที่โล่ง มีปริมาณการ ปล่อย 1.01 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า หรือร้อยละ 1.9 ของปริมาณการปล่อยในภาคการเกษตร

ภาคการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ภาคการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ปล่อยก๊าซเรือนกระจก เท่ากับ 55.64 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า แต่มีปริมาณการดูดกลับก๊าซเรือนกระจก เท่ากับ 63.54 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ทำให้มีปริมาณการดูดกลับมากกว่าปริมาณการปล่อยประมาณ 7.9 ล้านตัน คาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า การคำนวณปริมาณการปล่อยและดูดกลับก๊าซเรือนกระจกสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มการปรับเปลี่ยนป่าและทุ่งหญ้า มีปริมาณการปล่อยคิดเป็น 44.47 ล้านตัน คาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า คิดเป็นร้อยละ 79.9 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคการ เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ (โดยไม่รวมการดูดกลับ) กลุ่มการเปลี่ยนแปลงของป่าและปริมาณ ชีวมวล มีปริมาณการปล่อยคิดเป็น 11.17 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า หรือร้อยละ 20.1 ของ ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ (โดยไม่รวมการ ดูดกลับ) อย่างไรก็ตามในกลุ่มนี้มี **ปริมาณการดูดกลับก๊าซเรือนกระจกมากกว่าการปล่อย** ทำให้สุทธิแล้วมีปริมาณ การดูดกลับก๊าซเรือนกระจก เท่ากับ 13.35 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า และกลุ่มการฟื้นฟูพื้นที่ทิ้งร้าง มีปริมาณการดูดกลับก๊าซเรือนกระจกคิดเป็น 39.02 ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ตารางที่ 2-3 แสดงแนวโน้มของปริมาณการปล่อยและดูดกลับก๊าซเรือนกระจกของภาคการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ที่ดินและป่าไม้ ระหว่าง ปี พ.ศ. 2543-2547 (ค.ศ. 2000-2004) จำแนกเป็นกลุ่มย่อยต่างๆ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีผลกระทบต่อปัจจัยต่างๆในการดำรงชีวิต เช่น สุขภาพเกษตรกรกรรม ปา ไม้ ความมั่นคงทางน้ำ ความมั่นคงทางอาหาร พื้นที่ชายฝั่งทะเลและสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์ต่างๆ และพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ ปัจจัยสวนใหญ่เหล่านี้สัมพันธ์ใกล้ชิดกับการถือครองและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เนื่องจากเป็นปัจจัยที่กระทบต่อเงื่อนไขการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนและสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยจะได้รับผลกระทบจากการเสื่อมคุณภาพของทรัพยากรดินโดยตรงและจะส่งผลกระทบต่อทางสังคม เปนวงกว้างในระยะยาว เพราะประเทศไทยยังคงพึ่งพาเกษตรกรรมและการท่องเที่ยวสูง มิติที่สำคัญอีก

ประการคือคือการใช้ประโยชน์ที่ดินทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะเกษตรกรรมในเขตร้อน การตัดไม้ทำลายป่ามีนัยยะสำคัญต่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจก^x

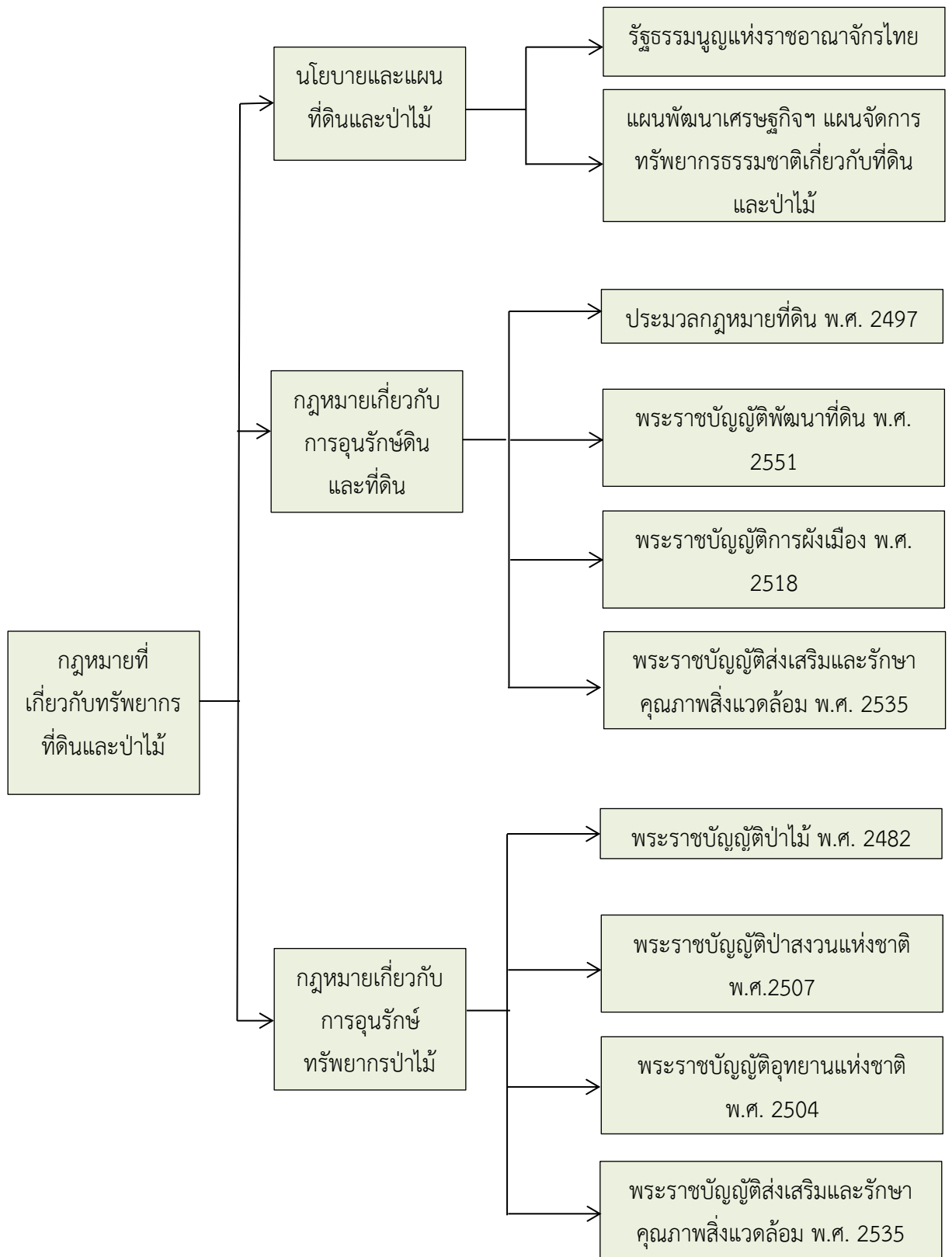
ประเด็นหลักจึงอยู่ที่การปรับตัวและการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จะถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาและผนวกในนโยบายที่ดินเพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายในระยะยาว และหลีกเลี่ยงผลกระทบเชิงลบทางสังคม การยอมรับว่าการปรับตัวเป็นสิ่งที่จะต้องถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในสังคมระดับต่างๆ ตั้งแต่การปรับตัวระดับปัจเจกบุคคลด้วยตนเอง ระดับท้องถิ่น จนถึงศักยภาพที่จำเป็นต่อความร่วมมือระดับนานาชาติ จะต้องมีการระบุแต่ละระดับต้องไขมาตรการอย่างไรในการดำเนินการและใครคือผู้ที่มีศักยภาพในการดำเนินการ **ประเด็นที่สอง**คือ ปัญหาทางเศรษฐกิจ แม้ว่าการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาวมีค่าใช้จ่ายถูกกว่ามาก แต่การปรับตัวและการบรรเทาผลกระทบต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินค่าใช้จ่ายสูง คือ เหตุผลหลักที่ความสามารถในการปรับตัวของปัจเจกบุคคลและชุมชนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาปรับตัวอย่างยากลำบาก ประหนึ่งว่าประเทศเหล่านี้ไม่สามารถก้าวทันประเทศพัฒนาแล้ว **ประเด็นที่สาม**คือ ความสมดุลของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและความต้องการในการปรับตัวและการลดผลกระทบ (เช่น การพิทักษ์ป่ากับการดำรงชีวิตของชุมชนชนบท) หรืออาจครอบคลุมกรณีที่มีโอกาสทางการตลาดสำหรับผลผลิตบางอย่างดีกวาผลผลิตอื่นที่ได้รับความนิยมว่าเป็นการผลิตที่ยั่งยืน ควรจะต้องสอบถามว่าอะไรคือ ความเป็นไปได้เพื่อดำเนินการเสริมสร้างพฤติกรรมทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับความต้องการการปรับตัวและบรรเทาผลกระทบ สิ่งนี้นำไปสู่ **ประเด็นที่สี่** คือ การจัดการทางการเมือง เนื่องจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มาตรการการปรับตัวและการบรรเทาผลกระทบก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคม จึงต้องวางแผนเพื่อรับมือปัญหาจากการปรับตัวและการบรรเทาผลกระทบ การรักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการปรับตัวและการลดผลกระทบต้องการการจัดการทางการเมือง เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ปฏิบัติการเชิงรูปธรรมเพื่อบังคับใช้ มาตรการการปรับตัวอาจทำให้เกิดความท้าทายซึ่งจะต้องบริหารจัดการด้วย **ประเด็นสุดท้าย** คือด้านกฎหมายและสถาบัน ประเด็นนี้ส่งผลกระทบต่อประเด็นอื่นๆ ที่สามารถพิจารณาได้อย่างครอบคลุม ความเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติตามมาตรการการปรับตัวหรือบรรเทาผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพในการจัดการทางการเมืองเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับศักยภาพในการดำเนินงาน แต่ละระดับศักยภาพนี้มีข้อจำกัดหลักสองข้อ: **หนึ่ง**คือสถาบันอ่อนแอและการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เพียงพอ แผนการปรับตัวที่ดีที่สุดเขียนขึ้นในระดับชาติหรือระดับนานาชาติยอมล้มเหลว ถ้าสถาบันของรัฐไม่สามารถดำเนินมาตรการหรือบังคับใช้กฎระเบียบได้ ปัจจัยด้านกฎหมายยังมีผลกระทบเฉพาะด้านที่ **สำคัญยิ่งยวด**คือ ปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินและสิทธิในกรรมสิทธิ์ที่ดิน ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากจากหลายภูมิภาคได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ทางกฎหมายที่มีข้อกำหนดไม่ชัดเจน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีสถานะเสี่ยง เช่น ภูมิภาคที่มีป่าเขตร้อนหรือถิ่นที่อยู่อาศัยของคนจนในชุมชนเมืองบริเวณชายฝั่ง หากการถือครองที่ดินไม่ชัดเจนก็ยากที่จะระบุผู้ได้รับผลประโยชน์จากการปรับตัวหรือแรงจูงใจทางการเงินได้^{xi}

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและป่าไม้

นโยบายป่าไม้แห่งชาติปี พ.ศ.2528 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ หรือคิดเป็นพื้นที่ประมาณ 129 ล้านไร่ ซึ่งต่ำกว่าที่เคยมีการกำหนดไว้ในปี พ.ศ. 2504 ถึงประมาณร้อยละ 10 แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมา

จนถึงปัจจุบัน พื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างต่อเนื่องและในอัตราที่รวดเร็ว ปัจจุบันมีพื้นที่ป่าไม้คงเหลืออยู่เพียงประมาณ 102 ล้านไร่ หรือเท่ากับประมาณร้อยละ 31.57 ของเนื้อที่ประเทศ การที่ขนาดพื้นที่ป่าลดลงเป็นต้นเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ประเทศไทยประสบอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภัยแล้ง และอุทกภัย รวมทั้งกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้านและวิถีชีวิตของชาวไทยอย่างมาก

การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าไม้ ที่เป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ที่ก่อให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นมาตรการสำคัญของภาครัฐที่ต้องหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไข มาตรการทางกฎหมายจึงได้ถูกนำมาใช้กำกับดูแล โดยประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดินและป่าไม้สำคัญๆ โดยมีกฎหมายที่เป็นนโยบายกำกับดูแล เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่ว่าด้วยการอนุรักษ์ที่ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้



ภาพ ผังกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินและป่าไม้ของไทย

นโยบายด้านที่ดินและป่าไม้

นโยบายทรัพยากรธรรมชาติเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และฉบับล่าสุดที่อยู่ระหว่างรอการประกาศใช้ (พุทธศักราช 2559) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ นโยบาย และยุทธศาสตร์กรมพัฒนาที่ดิน และนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 85 และมาตรา 87 ดังนี้

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงความสอดคล้อง กับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรการการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนโดยต้องให้ประชาชน ในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำ เนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือ สิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อ ให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงเหมาะสมแก่การเกษตร

3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

มาตรา 87 รัฐต้องดำ เนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้ง สนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกระดับให้สามารถ แสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา^{นี้}ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่เท่าเทียมกัน

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ฉบับลงประชามติ

ได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(๒) การจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ต่อไปนี้

(8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

มาตรา 57 รัฐต้อง

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล ค่าชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

- (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
 - (2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
 - (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่หากินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
 - (4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น
 - (5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนา และสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน อย่างยั่งยืน
- มาตรา 73 รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่หากิน โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

ช. ด้านอื่น ๆ

- (2) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกฎหมายที่มีส่วนในการพัฒนาที่ดินในลักษณะของการจัดสรรการใช้ที่ดินในรูปของการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการครอบครองที่ดินซึ่งเป็นผลให้มีการนำที่ดินไปใช้เพื่อการปลูกที่อยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม เกษตรกรรม การจัดไว้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ ส่วนราชการ และกิจกรรมอื่นๆ บนผืนดินด้วย บุคคลอาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 2 ถึงมาตรา 4 คือ ที่ดิน ซึ่งมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ และบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดย 1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทบัญญัติกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่ง โฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ และ 2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัด ที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2532

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2532 กำหนดให้การทำไม้หวงห้ามและเก็บหาของป่าหวงห้ามหรือทำอันตราย ไม้หวงห้ามและของป่าหวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ พระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 และพระราชกฤษฎีกากำหนดของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2530 ระบุนิคมพันธุ์ไม้หวงห้ามและของป่าหวงห้าม เพื่อรักษาไม้ชนิดที่มีค่าหายาก และของป่าหายากไม่ให้เป็นอันตรายหรือสูญสิ้นไป เอื้ออำนวยให้ดำเนินการตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (มาตรา 8) และการสร้างเงื่อนไขเพื่อพิจารณาการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม (มาตรา 15)

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดให้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะได้มีการคุ้มครอง ควบคุม ดูแลระบบนิเวศและถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (habitat) ของพืชและสัตว์ ซึ่งสอดคล้องตามพันธกรณีการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (มาตรา 8) แต่ก็ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการใช้พื้นที่บางส่วน เพื่อการนันทนาการ อันจะเป็นการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสอดคล้องตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ (มาตรา 13) ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามเก็บหา นำไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นออกไป ห้ามนำสัตว์ออกไปหรือทำอันตรายแก่สัตว์ ห้ามเก็บหา นำออกก่กล้วยไม้ ห้ามเก็บหรือทำอันตรายดอกไม้ ใบไม้หรือผลไม้ ห้ามดำเนินกิจกรรมเพื่อหาผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการวางเงื่อนไขการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตามอนุสัญญาฯ (มาตรา 15) นอกจากนี้ ในกรณีที่เหมาะสมที่กำหนดที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติ เป็นที่น่าสนใจให้คงสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อเป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน ก็สามารถกำหนดโดยประกาศพระราชกฤษฎีกาให้พื้นที่นั้นเป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน (มาตรา 10) และ (มาตรา 8) การเสริมสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์ (มาตรา 11) และการให้ความรู้ และเสริมสร้างความตระหนักแก่สาธารณชน (มาตรา 13)

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ห้ามมิให้บุคคลใดทำไม้ เก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เว้นไว้แต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเอื้ออำนวยให้ดำเนินการตามพันธกรณีที่เกี่ยวกับการสร้างเงื่อนไขการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม (มาตรา 15.2) และการขอความเห็นชอบที่ต้องแจ้งล่วงหน้า (มาตรา 15.5) นอกจากนี้ หากเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น สามารถกระทำได้โดยออกกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งสอดคล้องตามพันธกรณีที่ให้คุ้มครองระบบนิเวศในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (มาตรา 8)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่มีระบบนิเวศตามธรรมชาติอันโดดเด่น พิเศษเฉพาะหรืออันอาจถูกทำลายได้ง่าย เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องมีการจัดการโดยเฉพาะ และมีการคุ้มครองตามที่เหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องตามพันธกรณีเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษ สำหรับอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา 8) มาตรา 9, 10 และ 96 ของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดกลไกระดับชาติให้มีการควบคุม ระวัง และบรรเทาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากเหตุฉุกเฉิน และเหตุภัยอันตราย และให้มีการชดเชยค่าเสียหายในการนี้ ซึ่งทำให้ประเทศไทยสามารถรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจมีผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านได้ และสามารถทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ สอดคล้องตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ (มาตรา 3 และ 14) มาตรา 46-51 ของกฎหมายฉบับนี้ และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 4 ฉบับ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว นอกจากนี้ ตามมาตรา 19 ของกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสามารถ

เรียกให้โครงการที่ไม่อยู่ในรายการประเภทและขนาดโครงการดังกล่าว แต่มีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมส่งรายงานดังกล่าวได้ด้วย จึงทำให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการตามพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบและการลดผลกระทบเสียหาย (มาตรา 14) และการจำแนกกระบวนการ และประเภทกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ตลอดจนการติดตามตรวจสอบกิจกรรมดังกล่าว (มาตรา 7) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถใช้เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องตามพันธกรณีเกี่ยวกับทรัพยากรการเงิน (มาตรา 20)

องค์กรที่มีส่วนกำหนดนโยบายด้านที่ดินและป่าไม้

ประเทศไทยโดยภาครัฐ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ของประเทศ โดยกฎหมายแต่ละฉบับกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น ซึ่งแต่ละชุดมีภารกิจและเป้าหมายในการบริหารงานที่แตกต่างกันไป อำนาจหน้าที่และนโยบายที่ถูกจัดวางขึ้นจึงไม่อาจสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่ยืนยันได้ว่ายังมีช่องว่างของการดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายอยู่หลายเรื่อง ได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้เพิ่มเติมหลายชุด เช่น คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายดินและปุ๋ย คณะกรรมการกองทุนที่ดิน คณะกรรมการศึกษาการกระจายการถือครองที่ดิน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ ฯลฯ องค์กรประกอบของคณะกรรมการทุกชุดจะมีผู้แทนของส่วนราชการโดยตำแหน่งเข้าไปเป็นกรรมการเป็นส่วนใหญ่ การตัดสินใจใดๆ จึงเป็นทัศนะหรือมุมมองที่มาจากหรือตอบสนองนโยบายของภาครัฐเท่านั้น^{xii}

จากสถานการณ์ปัญหาของระบบการบริหารจัดการที่ดินที่มีหน่วยงานการบริหารจัดการที่ดินที่กระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557 และให้มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2557 โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะอนุกรรมการภายใต้ระเบียบฯ 3 คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพิ่มเติมอีก 4 คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย คณะอนุกรรมการบูรณาการกฎหมายการบริหารจัดการที่ดิน และคณะอนุกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557^{xiii} มีดังนี้

- 1) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ
 - จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ (ขอ 8 (1))
 - กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผน การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (ขอ 8 (2))

2) ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และหลักการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินใหม่ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ (ขอ 9 วรรค 1) เมื่อคณะรัฐมนตรี เห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ของประเทศแล้วให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศตามแนวทางที่ คทช. กำหนด (ขอ 9 วรรค 2)

3) ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ คทช. (ขอ 14)

สำหรับนโยบายด้านป่าไม้แห่งชาติ ได้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยในระยะแรกๆ มีความต้องการเพื่อจัดการและควบคุมการทำไม้ โดยเป็นที่มาของการตั้งกรมป่าไม้ และมีการบริหารจัดการป่าไม้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและทิศทางการบริหารจัดการป่าไม้อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2528 จึงได้มีนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ^{xiv} ขึ้น เพื่อให้การจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้สามารถกระทำ โดยต่อเนื่องในระยะยาวและประสานสอดคล้องกับ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น จึงสมควรกำหนด นโยบายการ ป่าไม้แห่งชาติไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อให้ ส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีความ เข้าใจร่วมกันและถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อัน จะทำให้การพัฒนา ป่าไม้เป็นไปอย่างราบรื่น และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. ให้มีการกำหนดแนวทางการ จัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ในระยะยาวอันจะ ทำให้ประเทศได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าทาง สังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงและ สิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยเน้นให้มีการประสานกันระหว่างทรัพยากรป่า ไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น

2. ส่งเสริมบทบาท และหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ และภาคเอกชนให้มี ส่วนรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ร่วมกัน

3. ปรับปรุงระบบการบริหารงาน ป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพและสภาพทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

4. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยใน อัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการ ดังนี้

4.1 ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิด จากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดทั้ง เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย และนันทนาการของประชาชนใน อัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

4.2 ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และ ของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

5. รัฐ และภาคเอกชน จะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ และจะจัดการพัฒนาให้อำนวยประโยชน์ทั้งในทางตรง และทางอ้อมโดยสม่ำเสมอต่อไป

6. ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตรเพื่อลดการทำลาย พื้นที่ป่าไม้

7. เพื่อก่อให้เกิดการประสาน การใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐกับ ภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น รัฐจะจัดให้ มี

แผนพัฒนาป่าไม้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผน พัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติโดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ

8. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วย การจัดการป่าไม้ทั้งในระบบวนวัฒน์แบบเลือกตัด และ ระบบวนวัฒน์แบบตัดหมด ตามหลักวิชาการ โดย เฉพาะในระบบตัดหมดนี้ เมื่อตัดแล้วให้ปลูก ทดแทนในพื้นที่ที่ถูกตัดทันที

9. เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และการป้องกันภัยอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมรัฐจะต้องเร่งรัด ปรับปรุงการวางผังเมืองและกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอนเพื่อกำหนดเขตการใช้ ประโยชน์ที่ดิน สำหรับเป็นพื้นที่ที่ อยู่อาศัย พื้นที่ประเภทชนบทและพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละ จังหวัดที่แน่นอนเพื่อ ป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

10. การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับ ชาติให้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

11. เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึก รักและหวงแหน รู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้ อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ ทักษะ ความสำนึก ความรู้สึก และทักษะ แก่ ประชาชนเกี่ยวกับ ผลประโยชน์ที่จะได้ รับจากทรัพยากรป่าไม้และผลเสียจากการตัดไม้ ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่าง ฟุ่มเฟือย จัดให้มี การเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจ แก่ประชาชน เกี่ยวกับความสำคัญของ ทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

12. ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดย ส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาลเพื่อ ใช้ ภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม และสนับ สนุนให้มีการส่งออกไป จำหน่าย ต่างประเทศ ส่ง เสริมการปลูกป่าชุมชน ส่งเสริมการปลูกป่าใน ที่ดินของรัฐ และการปลูกป่าตามหัวไร่ ปลาย นา หรือการปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอย ใน คราวเรือน

13. สนับสนุนให้มีโรง งานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่องและโรงงานเยื่อกระดาษ เพื่อ นำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์และส่งเสริม ให้มีการใช้วัสดุอื่นทดแทนไม้

14. ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวก ให้การรักษาและเพิ่มทรัพยากรป่าไม้และ การตัดฟัน ไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15. การดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้ ให้กรมป่าไม้ขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัย และ สถาบันการศึกษาระดับสูงต่างๆ แทนการตั้งสถาบันวิจัยป่าไม้ระดับชาติ

16. เพื่อลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง จึงให้มี การใช้ไม้เพื่อพลังงาน โดยให้มีการปลูกป่า เพื่อ เป็นแหล่งพลังงาน

17. กำหนดพื้นที่ที่มี ความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่ อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

18. กำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยว กับการแก้ปัญหาการทำลายป่าใน รูปแบบต่างๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การ ทำลายป่าจากชนกลุ่ม น้อย การรุกป่าพื้นที่ ป่าจากเชิง เขา โดยให้มีการกำหนดมาตรการและขั้นตอน ที่แน่นอนชัดเจน เกี่ยวกับการปราบปราม และการ ลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์ รวมการปราบปรามในแต่ละภาคและให้มี มาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพล และผู้กระทำความผิดไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงาน ของ หน่วยราชการและภาคเอกชน

19. กำหนดให้ มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่า ภาคเอกชน

20. กำหนดให้มีการวางแผน ทรัพยากรมนุษย์ และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่น ให้ สอดคล้องกับ การใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

กรอบการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนและประเภทที่ดิน^{xv}

การดำเนินงานของ คทช. ได้มีการกำหนดกรอบการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนดังนี้

1.1 นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ การประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เห็นชอบในหลักการกรอบยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน ตามร่างนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

โดยในระยะแรก โหม่งเน้นการดำเนินงานในยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล

1.2 นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ประธาน คทช. มอบนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้แก่มุขมนตรี ที่ไม่มีที่ทำกินในระยะเร่งด่วน ดังนี้

๑.๒.๑ การจัดที่ดินให้แก่มุขมนตรี โดยไม่ใช้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เขาทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม เพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่

๑.๒.๒ ที่ดินของรัฐทุกประเภท ต้องป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกกัดเซาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

๑) พื้นที่ต้นน้ำในเขตชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ และ ๒ ซึ่งในหลักการต้องให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม โดยน้อมนำแนวพระราชดำริที่เกี่ยวข้องของมาปฏิบัติ เช่น โครงการบ้านเล็กในป่าใหญ่ โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ มาพัฒนาและดูแลหมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่ป่า

๒) พื้นที่กันชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ป่าสมบูรณ์ ให้จัดในรูปแบบป่าชุมชน เพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ป่าสมบูรณ์ถูกบุกรุก

๑.๒.๓ การจัดที่ดินของรัฐให้แก่มุขมนตรี ภายใต้การดำเนินงานของ คทช. ให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐ และ คทช. กำหนดเรียกชื่อว่า “การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน”

แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงาน

๑) การเร่งแก้ไขปัญหา กรณีราษฎรหรือชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาเป็นระยะเวลานาน โดยพื้นที่ดังกล่าวไม่เป็นเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหว ให้มีการจัดที่ดินให้แก่มุขมนตรีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด เพื่อแก้ไขปัญหาและลดแรงกดดัน โดยให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ในรูปแบบสหกรณ์ แต่ไม่ใช้กรรมสิทธิ์ เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ให้การสนับสนุนทางด้านการพัฒนาอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่ การกำหนดรูปแบบอาชีพ เพื่อให้ราษฎรมีรายได้และความเป็นอยู่

ที่ดีขึ้น เช่น ส่งเสริมการปลูกพืชตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยนำเรื่อง Zoning การเกษตร มาประกอบการพิจารณา การทำนาแปลงรวม สนับสนุนเรื่องเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย รวมถึง การจัดวางผัง การใช้ประโยชน์ การจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐาน

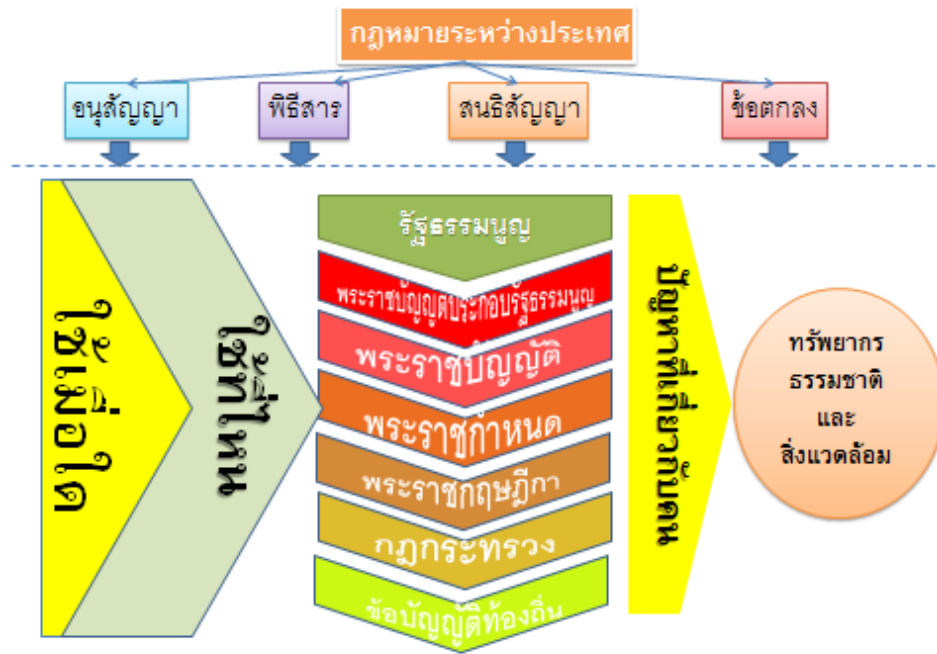
๒) กรณีที่ราษฎรหรือชุมชนที่อยู่ในเขตต้นน้ำลำธารหรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหว ซึ่งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเคลื่อนย้ายให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม จะดำเนินการจัดที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐที่มีความเหมาะสมภายในเขตจังหวัดหรือจังหวัดใกล้เคียง ให้อยู่เป็นกลุ่มหรือชุมชนในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่น โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด โดยระหวางการจัดที่ดินทำกิน จะต้องชี้แจงแกราษฎรเพื่อสร้างความเข้าใจ และกำหนดมาตรการในการเยียวยาที่เหมาะสม เพื่อให้ราษฎรเข้าร่วมดำเนินการโดยสมัครใจ

การดำเนินการด้านการอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากที่ดินและป่าไม้ของประเทศไทยในระยะที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า เป็นการดำเนินการภายใต้กฎหมายหลายฉบับ และทิศทางการดำเนินการเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการโดยองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องในหลายหน่วยงาน เป็นการดำเนินการไปตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดทิศทางไปทางใดทางหนึ่ง ซึ่งอาจมองในอีกแง่มุมหนึ่งว่าเป็นการดำเนินการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หรืออาจมองว่าเป็นการวางพื้นฐานการแก้ปัญหาในระยะยาวก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามในระยะเวลายังขาดทิศทางและระบบการจัดการที่เหมาะสมเป็นเอกภาพ จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและป่าไม้ เกิดผลทำให้สภาพของทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพเสื่อมโทรมและสูญหายไปมากที่สุด โดยเฉพาะแนวทางการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นของชนชาติพันธุ์ที่มีอยู่หลากหลายในพื้นที่ประเทศไทยและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้แตกต่างกันตามประวัติศาสตร์ชนชาติพันธุ์และชุมชน การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายของชาติ จึงเป็นมูลเหตุหนึ่งของการก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ระหว่างองค์กรภาครัฐกับประชาชนและชุมชนที่เข้าไปใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินเพื่อการทำมาหากิน ดังจะได้นำเสนอในหัวข้อการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

การบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย โดยองค์กรภาครัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นบทบัญญัติสูงสุดของกฎหมายปกครองประเทศในทุกฉบับได้วางพื้นฐานสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

การบังคับใช้กฎหมายใดๆ ในราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ล้วนมีความสัมพันธ์และเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศอยู่แล้ว ตามลำดับความสำคัญของกฎหมายที่ตราขึ้น ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กับบุคคล ซึ่งจะใช้เมื่อใดและใช้ที่ไหน ก็ต้องขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายของกฎหมายแต่ละฉบับ ดังแสดงไว้ในภาพ



ภาพ แสดงผังลำดับของศักดิ์แห่งกฎหมายไทยที่บังคับใช้กับบุคคลกรณีที่เกิดปัญหา

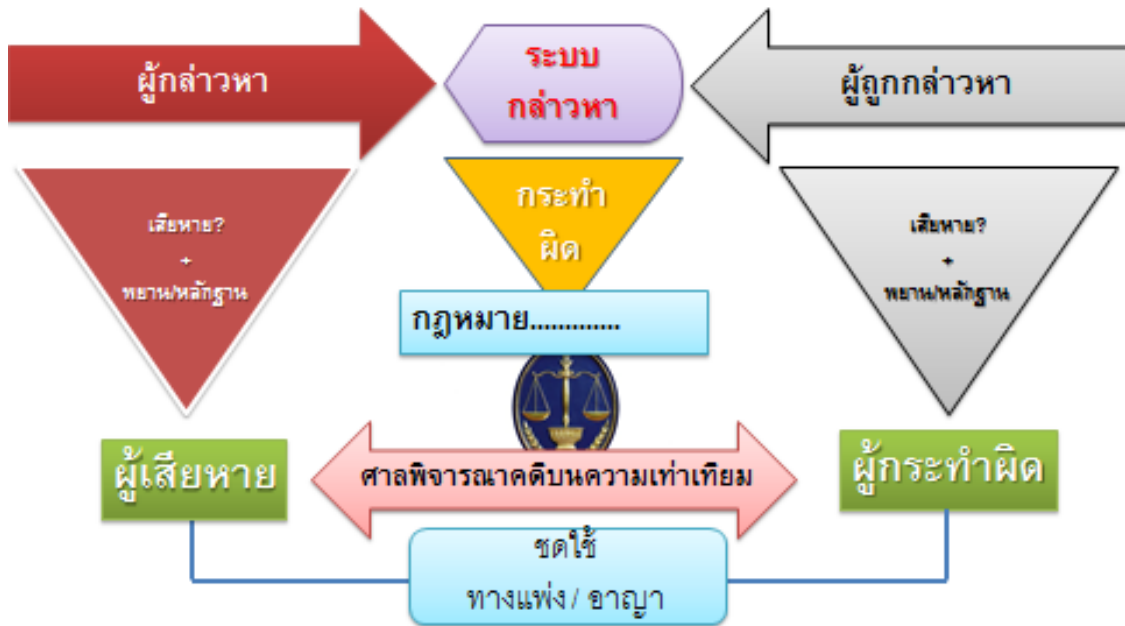
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน และป่าไม้ในประเทศไทย มีการตราขึ้นหลายฉบับ แต่กฎหมายจะศักดิ์สิทธิ์ได้ก็ต้องขึ้นอยู่กับทำให้ประชาชนในประเทศที่มีสิทธิและเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมายได้รู้และเข้าใจกฎหมายเหล่านั้นไปเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีวิต และเมื่อเกิดปัญหาข้อขัดข้องในการเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับบุคคลใด ที่ใด และด้านใดแล้วจะสามารถอ้างอิงถึงตัวบทกฎหมายใดขึ้นมาเปรียบเทียบและต่อสู้เมื่อเกิดเป็นคดีความได้บ้าง และยังกรณีที่ทำให้การทำการเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเกษตรกรรมมักถูกบ่งชี้ว่าเป็นจำเลยแห่งสังคมที่เข้าไปบุกรุกและทำลายทรัพยากรป่าไม้ เป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาภัยธรรมชาติ

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นได้จากกรณีประชาชนมักอ้างถึงความไม่รู้จักกฎหมาย ซึ่งเป็นการอ้างที่ไม่ถูกต้อง เพราะการอ้างความไม่รู้จักกฎหมาย จะอ้างเป็นข้อแก้ตัวไม่ได้เมื่อเกิดกรณีการกระทำผิดขึ้นมา แต่สำหรับกรณีประชาชนคนไทยแล้วการขาดความรู้และความเข้าใจในกฎหมายแต่ละฉบับเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและมีอยู่จริง เนื่องด้วยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และการสร้างโอกาสในการเรียนรู้และเข้าใจกฎหมายอย่างแท้จริงมีอยู่น้อยมาก

ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมาย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความตระหนักรู้ซึ่งกฎหมายในแต่ละฉบับ แต่ละกรณีกับประชาชนในพื้นที่ที่กฎหมายนั้นๆ บังคับใช้อยู่ เช่น กรณีชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือในเขตอุทยานแห่งชาติ ประชาชนในชุมชนเหล่านั้นต้องเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ร.บ.พันธุ์พืช พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนในพื้นที่ป่าไม้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ รวมตลอดถึงกรณีที่ต้องมีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายใดๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ชุมชนและประชาชนผู้อยู่ในพื้นที่ ก็จะสามารถกระทำได้ เช่น การจัดตั้งป่าชุมชน สามารถใช้มาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อดำเนินการได้ และชุมชนสามารถมีส่วนร่วมดูแลป่าไม้ได้ตามวิถีวัฒนธรรมแห่งชุมชนนั้นๆ รวมตลอดถึงชุมชนที่สามารถที่จะร่วมกันขอให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ออกเป็นข้อบังคับท้องถิ่นเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์

จากพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ ให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประชาชนทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า เป็นต้น

การบังคับใช้กฎหมายในราชอาณาจักรไทย



ภาพแสดงผังการบังคับใช้กฎหมายในราชอาณาจักรไทย

ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความสงบสุขของบ้านเมือง ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานต่อคณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” หรือวันนักกฎหมาย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2516 ^{xvi}ความว่า

“...กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสุขสงบในบ้านเมือง มิใช่ว่ากฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ามุ่งหมายที่จะบังคับประชาชนก็กลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมู่น้อยจะต้องบังคับคนหมู่มาก ในทางตรงกันข้าม กฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรีและอยู่ได้ด้วยความสะดวก บางที่เราตั้งกฎหมายขึ้นมาก็ด้วยวิชาการซึ่งได้จากต่างประเทศ เพราะว่าวิชาการกฎหมายนี้เป็นวิชาที่กว้างขวาง จึงต้องมีอะไรทำอย่างหนึ่ง แต่วิชานั้นอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือท้องที่ของเรา บางทีเคยยกตัวอย่างมาเกี่ยวข้องกับที่ดิน เกี่ยวข้องกับการทำมาหากินของประชาชนที่อยู่ทางไกล...

...ในป่าสงวนฯ ซึ่งทางราชการขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่เราขีดเส้นไว้ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนแล้วเพิ่งไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนกระดาษก็ดูชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้วประชาชนที่อยู่ในนั้นเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมาย เขาก็ฝ่าฝืนเพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเองเพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่มาก่อน เขามีสิทธิในความเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง”

สมชัย เบญจชาย^{xvii} (2555) ได้เสนอแนวทางปฏิบัติการแก้ปัญหาที่ดินป่าไม้ โดยอ้างถึง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2540 และ 30 มิถุนายน 2541 กำหนดให้กรมป่าไม้ ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ โดยให้ทำการสำรวจพื้นที่ที่มี ราษฎรครอบครองอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ และขึ้นทะเบียนผู้ถือครองพื้นที่ ป่าไม้เพื่อนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

กรมป่าไม้ได้สนองตอบมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น โดยดำเนินการสำรวจการถือครอง พื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศ และจัดตั้งโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ขึ้นเพื่อบริหารจัดการ ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้อย่างเป็นระบบ เน้นการควบคุมพื้นที่ป่าไม้ให้มีการใช้ประโยชน์อย่าง เหมาะสม และลดปัญหาความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ด้วยการใช้นโยบายการ ดำเนินการตามมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ในการแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีสาระของ การปฏิบัติงาน ดังนี้

1. สำรวจวางแผนและกำหนดความเหมาะสมการใช้ที่ดิน

1.1 กำหนดพื้นที่เป้าหมายดำเนินการโดยอาศัยข้อมูลที่ปรากฏในรูปถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1: 50,000 และ 1: 4,000 ภายในขอบเขตของป่านั้นๆ เพื่อจัดทำเป็นแผนที่วางแผน กำหนดขอบเขตการปฏิบัติงาน (Baseline) เป็นกรอบพื้นที่ดำเนินการ ซึ่งจะมีรายละเอียดเบื้องต้น เกี่ยวกับพื้นที่คงสภาพป่า พื้นที่ที่มีการทำประโยชน์

1.2 เข้าไปสำรวจตรวจสอบในพื้นที่จริง เพื่อหมายแนวกำหนดพื้นที่ที่มีสภาพป่า พื้นที่ที่มีความลาดชันสูง พื้นที่ที่ไม่เหมาะสม กันออกจากพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินของราษฎรให้ชัดเจน พร้อมทั้งจัดทำเป็น “แนวเขตควบคุม” เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่

2. ตรวจสอบและรับรองสิทธิทำกิน

โดยใช้ผลตามข้อ 1 ทำการตรวจสอบพื้นที่ของราษฎรแต่ละรายในพื้นที่จริง รังวัดแปลงที่ อยู่อาศัย/ทำกิน นำผลการรังวัดไปจัดทำผังแปลงที่ดินเพื่อการดำเนินการออกหนังสืออนุญาต สทก. หรือควบคุมพื้นที่ไว้แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ดังนี้

2.1 กรณีพื้นที่ที่ไม่อยู่ในข่ายอนุญาต เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หรือ 2 หรือในพื้นที่ ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ กรมป่าไม้จะจัดทำผังแปลงที่ดิน ทะเบียนรายชื่อผู้ครอบครองที่ดิน ทำ ขอบเขตให้ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการควบคุมพื้นที่ โดยจัดทำเป็นแนวเขตควบคุมและผังหลักเขต ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เพื่อป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่

2.2 กรณีพื้นที่ที่อยู่ในข่ายอนุญาต ได้แก่ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 หรือ 4 หรือ 5 และไม่ เป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ กรมป่าไม้จะดำเนินการตรวจสอบ รังวัดแปลงที่ดิน จัดทำผัง แปลงที่ดินรายแปลง ผังหลักเขต และดำเนินการ เพื่อออกหนังสืออนุญาต สทก. ให้ราษฎรต่อไป (เป็น การอนุญาตมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507)

ทั้งนี้ มีหลักสำคัญในการดำเนินงาน คือ

(1) จะต้องเป็นพื้นที่ที่ได้ทำประโยชน์ หรือ อยู่อาศัย/ทำกินอยู่แล้วอย่างต่อเนื่อง มิใช่พื้นที่ ผังวางเพิ่มเติมหรือเปิดพื้นที่ใหม่ ซึ่งกรณีหลังนี้ถือว่าเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่า ต้องดำเนินการตาม กฎหมายอย่างเฉียบขาด

(2) ลักษณะพื้นที่ที่ทำการรับรองสิทธิการอยู่อาศัย/ทำกิน

- ❖ มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม ตามมติคณะรัฐมนตรี
 - ❖ ไม่เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือภูเขาสูงชัน
 - ❖ ไม่เป็นป่าชายเลน
 - ❖ ไม่เป็นพื้นที่ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้
 - ❖ ไม่เป็นบริเวณที่มีทิวทัศน์สวยงามอันควรรักษาไว้
 - ❖ ไม่เป็นพื้นที่ที่ได้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือพื้นที่ภาวะผูกพันของกรมป่าไม้
- (3) หลักการของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541
- ❖ จัดการพื้นที่ให้มีการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม
 - ❖ ควบคุมพื้นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้
 - ❖ รับรองสิทธิ์ทำกินให้ราษฎรในพื้นที่ที่สามารถให้อยู่อาศัย/ทำกินได้ในรูปแบบ สหก. (ภายใต้โครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้)

การจัดทำแนวเขตที่ดินป่าไม้ กรณีป่าอนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

มาตรการและแนวทางปฏิบัติการจัดทำแนวเขตที่ดินป่าไม้ กรณีป่าอนุรักษ์กรมอุทยานแห่งชาติฯ ดังนี้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาดำเนินการและนำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติพิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ 3/2541 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้ความเห็นชอบ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบ มาตรการและแนวทาง แก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้และให้ดำเนินการต่อไปได้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (ครั้งที่ 3/2541 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน)

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้น เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดินรวมตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษาวิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนั้น

1. ยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกัมปภัฏที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจนและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน
3. ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาพร้อมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆ ด้วย
4. กรณีผลการตรวจสอบพิสูจน์พบว่าราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตาม

กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสม เพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกมาจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรมรวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องพื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้วให้ทางการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

5. กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่าราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรกให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

*เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่เหมาะสม โดยสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรมรวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

*หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกินให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ

6. การดำเนินการตาม 2 และ 5 จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและ/หรือสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

7. ให้ทุกส่วนราชการที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่สูง ทำการพัฒนาเฉพาะความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ

พื้นที่อื่นๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจกรรมป่าไม้ กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหาให้จังหวัดดำเนินการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่าๆ กันการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้และอื่นๆ

1. ถ้ามีการกระทำใดๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่และ/หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติม หรือเป็นการทำลายหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และเพื่อป้องกันมิให้มีการยึดถือครอบครองพื้นที่ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอน และ/หรือดำเนินการอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

2. ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติกำกับดูแลให้หน่วยงาน หรือคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ประสานการปฏิบัติกันอย่างสอดคล้องและมีเอกภาพเพื่อควมมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

3. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยจัดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาตำบล และชุมชนเข้ามาร่วมดูแลรักษาสภาพป่าไม้มิให้มีการบุกรุกทำลายหรือกระทำใดๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม

4. ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ซึ่งประกอบด้วย แผนงาน 4 ด้าน คือ (1) ด้านการป้องกันพื้นที่ (2) ด้านการควบคุมพื้นที่ (3) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (4) ด้านการติดตามประเมินผลและระบบข้อมูล โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานการจัดการฯ อันจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้เป็นไปอย่างเป็นระบบยั่งยืนและเกิดความชัดเจนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

5. ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

6. ให้สำนักงบประมาณพิจารณาสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจกรรมตามนโยบาย มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละประเภทพื้นที่ รวมถึงการดำเนินการแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยได้เสนอขอตั้งงบประมาณเป็นปีๆ ไป

ข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติเพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นแนวนโยบายจากรัฐบาลลงมาถึงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติการ ซึ่งบวรศักดิ์ อูวรรณโณ (2536)^{xviii} ได้ศึกษาวิเคราะห์พัฒนากฎหมายของประเทศไทยที่ชี้ให้เห็นเหตุผลที่มาและวิเคราะห์บริบทแวดล้อมของการตรากฎหมายด้านป่าไม้และที่ดิน ที่เป็นสาเหตุรากฐานของความขัดแย้งด้านที่ดินป่าไม้ และสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังจะได้นำเสนอให้หัวข้อต่อไป

ผลที่เกิดขึ้นต่อสังคม ชุมชนที่ใช้ประโยชน์จากที่ดินและป่าไม้

วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า เจริญศักดิ์ ปิ่นทอง (2535) ได้ศึกษาและสรุปไว้เป็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ ในบริบททางประวัติศาสตร์ความเป็นจริงและปรากฏการณ์สังคมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างป่าไม้และที่ดินกับคนและชุมชนในทุกภูมิภาคของประเทศไทย เจริญศักดิ์ได้แบ่งพัฒนาการด้านสังคมและการเมืองได้เป็น 4 ยุค ได้แก่ ยุคสังคมบ้านป่า เป็นการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่อยู่ในป่ามีลักษณะเป็นชุมชนดั้งเดิมที่อยู่กับป่า อาชีพของคนในชุมชนจึงหาผลผลิตจากป่า ทำไร่หมุนเวียน ต่อมาเข้าสู่ยุคสัมปทาน มีบริษัททำไม้หรือทำเหมืองแร่ได้รับสัมปทานตัดทางเข้าสู่พื้นที่ โดยมีพื้นที่ 2 ลักษณะคือ พื้นที่ชุมชนบ้านป่าอยู่เดิมก่อนบริษัทผู้รับสัมปทาน และพื้นที่ไม่มีชุมชนอยู่มาก่อน แต่บริษัทผู้รับสัมปทานนำคนงานจากภายนอกเข้าไปตัดไม้และเกิดการตั้งถิ่นฐานของคนงานยุคพืชพาณิชย์ เป็นยุคที่ชาวบ้านนิยมและได้รับการส่งเสริมให้ปลูกพืชพาณิชย์เพื่อขายสู่ตลาด ซึ่งจะมีบุคคลภายนอกและอำนาจภายนอกเข้าสู่พื้นที่ชุมชนบ้านป่าเพื่อชักชวนบ้านให้เกิดการตัดไม้ป่าปลูกพืชพาณิชย์ และยุคสุดท้ายคือยุครัฐหวงป่า เมื่อป่ามีน้อยลงและนโยบายด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ มีการกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐเข้าแสดงตัวต่อชาวบ้านอย่างชัดเจนเพื่อแสดงสิทธิต่อผืนป่าว่าเป็นของรัฐ มีการอพยพ โยกย้าย ขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่ป่าบางแห่ง แต่ในความเป็นจริงมีการนำที่ดินป่าผืนใหญ่ไปดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น ปาล์มน้ำมัน ยูคาลิปตัส ยางพารา ฯลฯ เกิดธุรกิจคู่ขนานนั่นคือการกว้านซื้อที่ดินและวังเต้นออกเอกสารสิทธิ์ ชาวบ้านที่ขายที่ดินจะอพยพไปซื้อที่ดินในเขตที่ห่างไกล ราคาถูกทั้งในเขตป่าและนอกเขตป่า จึงเกิดประเด็นของความขัดแย้งทางกฎหมายระหว่างรัฐและประชาชนในเรื่องป่าและที่ดินสะสมเรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน

ความเป็นมาของประวัติศาสตร์ความขัดแย้งเรื่องที่ดินและป่าไม้ระหว่างรัฐและชุมชนสามารถศึกษาได้จากงานของบวรศักดิ์ อูวรรณโณ^{xix} สำหรับการทบทวนผลกระทบจากการดำเนินการด้าน

กฎหมายและนโยบายรัฐต่อชุมชนในเรื่องที่ดินและป่าไม้ครั้งนี้จะได้นำไปสู่สถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนต่อทรัพยากรป่าไม้ และที่ดินที่เชื่อมโยงไปถึงเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติระหว่างหน่วยงานรัฐและชุมชนภายใต้กฎหมายและนโยบายรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือยุคของการก้าวไปสู่การปฏิรูปประเทศไทย

ความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ระหว่างรัฐและประชาชนเกิดขึ้นมายาวนาน และต่อเนื่องตึงตังได้นำเสนอไปแล้ว และมีผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัยนำเสนอไว้มาก และกำลังเข้าสู่การพิสูจน์แนวทางการปฏิรูปเพื่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งในที่ดินป่าไม้ในยุครัฐบาลปัจจุบัน (รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ซึ่งเป็นช่วงเวลาของความคาบเกี่ยวระหว่าง 3 ประเด็นหลักคือ

- 1) การยึดถือบทบัญญัติในกฎหมายอย่างตายตัวตามนโยบายของรัฐบาลกับการไล่ล่าชุมชนเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าไม้
- 2) การสร้างนวัตกรรมและทางออกให้กับการถือครองที่ดินเกษตรแปลงใหญ่ ท้ายสุดแล้วกลายเป็นที่ดินเพื่อการพาณิชย์ด้านอสังหาริมทรัพย์

ประเด็นที่ ๑ การยึดถือบทบัญญัติในกฎหมายอย่างตายตัวตามนโยบายของรัฐบาลกับการไล่ล่าชุมชนเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าไม้ เป็นความท้าทายของรัฐบาลที่จะตอบโจทย์สังคมชุมชน จากภาพข่าวการยึดที่ดินคั้นผืนป่าที่ปรากฏตามหนังสือหนังสือพิมพ์ในช่วงปี 2558 ถึง 2559 และการแถลงผลงานรัฐบาลในรอบ 2 ปี เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2559 โดยในเอกสารแถลงผลงานของรองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง (พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ)^{xx} ระบุว่าได้มีการบังคับใช้กฎหมายกับนายทุนให้ได้พื้นที่คั้นเพื่อจัดสรรเป็นที่ทำกินกับราษฎร และฟื้นฟูให้เป็นป่าไม้สมบูรณ์ โดยมีการจัดสรรที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในลักษณะ “แปลงรวม” โดยให้ชุมชนดูแลกันเอง จำนวน 10 พื้นที่ 6 จังหวัด รวมพื้นที่ 30,500 ไร่ ประชาชนได้ประโยชน์ 5,678 ราย ในขณะที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ตามแผนปฏิบัติการ AO= Area of Operation ภายใต้แผนการป้องกันและปราบปรามผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ โดยแบ่งเป็น 4 พื้นที่เป้าหมาย คือ

- (1) AO1=พื้นที่ป่าไม้ที่มีการบุกรุกมีการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก และคดีได้ถึงที่สุดแล้ว
- (2) AO2=พื้นที่ป่าไม้ที่มีการบุกรุก และได้แจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว
- (3) AO3=พื้นที่ป่าไม้ที่มีการตรวจพบ แต่อยู่ระหว่างขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิ
- (4) AO4=พื้นที่ป่าไม้ส่วนที่เหลือที่ต้องดูแลรักษา ใช้มาตรการการลาดตระเวนเดินเท้าของเจ้าหน้าที่ การลาดตระเวนทางอากาศและการเฝ้าระวังติดตามโดยวิเคราะห์จากภาพถ่ายดาวเทียมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาป่า

ผลการดำเนินงานด้านการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2557 ถึง 30 กันยายน 2558^{xxi} มีการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น 6,263 คดี ผู้ต้องหา 1151 ราย พื้นที่ถูกบุกรุก 216,379 ไร่ และในช่วงตุลาคม 2558 ถึง 31 พฤษภาคม 2559 มีการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้น 2,716 คดี ผู้ต้องหา 437 คน พื้นที่ถูกบุกรุก 72,375 ไร่^{xxii} การดำเนินการของภาครัฐตามนโยบายรัฐบาลในกรณีการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาและเป็นข้อพึงตระหนักอย่างสอดคล้องกับนโยบายการส่งเสริมและสนับสนุนการเร่งผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อสร้างรายได้ให้กับภาคการผลิตอื่นๆ โดยมีการเกษตรเป็นฐานการผลิต และเกษตรกรผู้อยู่ภาคการผลิตพืชเศรษฐกิจดังกล่าวได้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้บุกรุกตามมุมมองของกฎหมายปัจจุบันนั้นเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนอยู่มากและมีอาจมองปัญหาแบบผิวเผินเพียงแค่ปรากฏการณ์ ดังที่เกิดขึ้นในหลายกรณี

และเป็นข้อเท็จจริงในพื้นที่ป่าสงวนและป่าอนุรักษ์นั้น มีผู้คนจำนวนมากอาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่า และพวกเขาเหล่านั้นต้องเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเสมอไปหรือไม่ เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องทบทวนและเข้าใจถึงรากฐานความเป็นมาของต้นเหตุปัญหาและพัฒนาการบนพื้นฐานของข้อมูลและการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่จะนำไปสู่การแสวงหาทางเลือก ทางออกในการแก้ปัญหาที่เหมาะสมและเป็นธรรมดังกระแสนพระราชดำรัสที่นำเสนอไว้ในตอนต้น เพราะตัวชาวบ้านธรรมดาเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของบริษัทใหญ่หลายๆ บริษัทที่ถือครองที่ดินบุกรุกพื้นที่ป่าขนาดใหญ่ การถูกดำเนินคดีและบังคับคดีตามคำสั่งศาลโอกาสและข้อจำกัดในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันแต่ไม่เหมือนกัน นั่นคือ ชาวบ้านธรรมดาที่ไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ ไม่มีบารมีเพียงพอต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงย่อมเป็นผู้พ่ายแพ้ในชั้นการพิจารณาของศาล และศาลต้องตัดสินใจตามการต่อสู้ด้วยข้อมูลหลักฐานที่มี ศาลไม่มีหน้าที่สืบพยานหลักฐานเอง ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาต้องนำสืบพยานหลักฐานต่อศาล ซึ่งประเด็นนี้เป็นอีกมุมมองหนึ่งที่ต้องพิจารณากันต่อไป

ดังกรณีตัวอย่างหลายๆ ตัวอย่างที่ปรากฏตามสื่อและสังคมออนไลน์ เช่น จากเพจจับตามผลกระทบจากแผนแม่บทป่าไม้^{xxiii} เสนอข้อมูลศาลจังหวัดลำปางอ่านคำพิพากษาศาลชั้นต้นคดีบุกรุกป่า ลงโทษลุงอาแม่ อามอ ชาวบ้านอำเภองาว จังหวัดลำปาง จำคุก 3 ปี ในขณะที่อีกด้านหนึ่งได้นำเสนอข่าวการตรวจสอบพบการตรวจวัดที่ดินตระกูลเจ้าของบริษัทตั้งบุกรุกที่ป่ากว่า 60 ไร่ และยอมคืนที่ดิน มีการดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างไรยังไม่มีความคืบหน้า เป็นข้อมูลเชิงเปรียบเทียบที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในเชิงความคิดต่อการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามภารกิจทวงคืนผืนป่าที่อ้างอิงคำสั่ง คสช.ที่ 64/2557 ว่าด้วยเรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงของการปฏิรูปประเทศที่ต้องการเป้าหมายการรักษาพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 นั้น แนวทางปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่ได้แสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ของการใช้อำนาจรัฐในการจัดการป่าหรือไม่?

ประเด็นที่ ๒ การสร้างนวัตกรรมและทางออกให้การถือครองที่ดินเกษตรแปลงใหญ่ ท้ายสุดแล้วกลายเป็นที่ดินเพื่อการพาณิชย์ด้านอาหารหรือไหม? เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องติดตาม จากการปฏิบัติตามแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ การทวงคืนผืนป่าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีนโยบายที่เกี่ยวข้องมารองรับนั้นคือ นโยบายคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ (คตช) เพื่อหาที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ตามนโยบายดังกล่าวจะมีความชัดเจนและมั่นคงยั่งยืนต่อการอพยพเคลื่อนย้ายชาวบ้านจากถิ่นที่อยู่อาศัยเดิมให้มาเริ่มต้นทำกินในพื้นที่ที่จัดให้ได้หรือไม่ ในอดีตยังปรากฏร่องรอยแห่งปัญหาของการอพยพเคลื่อนย้ายประชาชนออกจากผืนป่าและยังคงเป็นปัญหายืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบันอยู่มาก เนื่องจากการตั้งถิ่นฐานใหม่หมายถึงการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นซึ่งไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วิธีการผลิต และการใช้ที่ดินที่แท้จริงของชาวบ้าน ดังปรากฏข้อมูลจากผลการวิจัยทางวิชาการจำนวนหนึ่ง

ดังผลการวิจัยของอานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ์ ขาวสอาด^{xxiv}(2538) ในบทวิเคราะห์ถึงปัญหานโยบายสิทธิที่ทำกินแก่ราษฎร เพื่อบรรเทาปัญหาราษฎรเรื่องที่ทำกินและได้เข้าไปใช้พื้นที่ป่าไม้โดยการออกเอกสารสิทธิ ส.ท.ก. (สิทธิที่ดินทำกิน) ให้ ซึ่งตามนโยบายจะขายหรือโอนแก่ผู้มีใช้ทายาทไม่ได้ แต่ในความเป็นจริงมีการจำหน่ายโอนเกิดขึ้นเป็นที่ประจักษ์มาจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้เกิดตลาดที่ดิน 2 ตลาดขึ้นมา คือ ตลาดขายที่ดินมีเอกสารสิทธิ ที่ดินดังกล่าวจะมีราคาสูงและตลาดมืดที่ขาย ส.ท.ก. ซึ่งจะมีราคาต่ำกว่าเพราะไม่มีเอกสารสิทธิที่สามารถนำไปจำนองได้ และผู้ขายที่ดิน ส.ท.ก. ก็คือ เกษตรกรผู้ยากจนที่แท้จริง ดังนั้นการให้ที่ดิน ส.ท.ก. จึงถือเป็นมาตรการที่ไม่

มีประสิทธิภาพและความเสมอภาค เพราะการไม่ให้กรรมสิทธิ์ทำให้เกษตรกรไม่สามารถนำที่ดินไปใช้เพิ่มสภาพคล่องได้ในมิติทางเศรษฐศาสตร์ จึงขาดกำลังทุนในการเพิ่มประสิทธิภาพอย่างเพียงพอต่อการผลิต จึงเกิดการขาดทุนจากการผลิตพืชเงินสด หากให้ที่ดินส.ท.ก. มีมูลค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ ย่อมทำให้ถ่วงดุลที่ดินมีเอกสารสิทธิ์และเกษตรกรผู้ยากไร้จะได้อุปสงค์จากที่ดินเพิ่มขึ้น แต่ในความเป็นจริงที่ดินส.ท.ก.ตามนโยบายไม่มีมูลค่าหรือมีมูลค่าต่ำ ย่อมทำให้เกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีทางเลือกและทางออกเพื่อการปรับปรุงพื้นที่พัฒนาผลผลิตได้ ระบบจัดสรรที่ดินดังกล่าวจึงทำให้คนรวยที่มีที่ดินเอกสารสิทธิ์ยิ่งรวยเพราะที่ดินมีมูลค่า ในขณะที่คนจนเป็นผู้เสียเปรียบเพราะอยู่ในที่ดินไม่มีมูลค่าเพิ่ม นโยบายส.ท.ก. จึงเป็นนโยบายที่ขาดความเสมอภาค และการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์สถาบันชี้ให้เห็นว่า การมอบกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม เป็นเรื่องที่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็ไม่มีใครคัดค้าน ชาวบ้านก็ชอบ นายทุนก็พอใจ (เพราะจะได้ไปซื้อต่อ) นักการเมืองก็ชอบเพราะจะได้ถือโอกาสหาเสียง อาจจะมีก็แต่กรมป่าไม้เท่านั้นที่อาจจะรู้สึกสูญเสียอำนาจที่เคยมี ปัญหาการจัดการที่ดินในป่าไม้จึงเป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติมากกว่าเชิงปรัชญา

ทั้งนี้ยังมีผลการวิจัยอีกจำนวนหนึ่งที่บ่งชี้ถึงการถือครองที่ดินของเกษตรกรผู้ยากจนในเขตพื้นที่ป่าไม้และมีข้อเสนอที่เป็นทางออกอย่างหลากหลาย แต่ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่กำลังมุ่งไปที่การปฏิรูปประเทศ และมีเป้าหมายการรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 นั้น ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วถึงความพยายามของภาครัฐโดยมีนโยบายด้านคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติมารับการแก้ปัญหาการทำกินในพื้นที่ป่าไม้ของเกษตรกรยากจน คณะกรรมการดังกล่าวได้มีการจัดทำกรอบการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาลนั้น จะย้อนรอยกลับไปยังอดีตหรือไม่ เพราะการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาลนั้น มีกลไกและขั้นตอนการดำเนินงานโดยภาพรวม^{xxv} ดังนี้

กลไกการดำเนินงาน

การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล มีกลไกการดำเนินงาน ๒ ระดับ ดังนี้

๑.๑ กลไกระดับนโยบาย คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการ ที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และกำหนดแนวทางหรือมาตรการ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสม โดยมีหลักการเพื่อการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ

๑.๒ กลไกระดับการขับเคลื่อน นายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการ นโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จำนวน ๔ คณะ เพื่อเป็นกลไกที่ใช้ในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ดังนี้

๑.๒.๑ คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดิน ที่จะจัดให้แก่มุขยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครอง และส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินดำเนินการ มีองค์ประกอบ ดังนี้

ประธาน : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รองประธาน : ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อนุกรรมการและเลขานุการ : อธิบดีกรมป่าไม้

๑.๒.๒ คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำ ข้อมูลผู้ยากไร้ ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ในรูปแบบ ชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นๆ โดยมีให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ตามกฎหมายของ หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ เมืองประกอบ ดังนี้

ประธาน : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รองประธาน : ปลัดกระทรวงมหาดไทย

อนุกรรมการและเลขานุการ : อธิบดีกรมที่ดิน

๑.๒.๓ คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม พัฒนา อาชีพ และการตลาด ในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การใช้ระบบ การอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยการพัฒนา ระบบสาธารณูปโภค พัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ใน รูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม รวมทั้ง ส่งเสริม สนับสนุนให้สหกรณ์/ชุมชน เกิดความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ตามแนวพระราชดำริ เมืองประกอบ ดังนี้

ประธาน : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

รองประธาน : ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อนุกรรมการและเลขานุการ : อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

๑.๒.๔ คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) เป็นกลไกการทำงาน ในระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินที่จะ จัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย การตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครอง ที่ดินและรายชื่อผู้ยากไร้ การจัดทำแผนปฏิบัติการ การจัดที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและ การตลาดให้แก่ผู้ยากไร้ การตรวจสอบหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดิน และจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ รวมทั้ง การส่งเสริม พัฒนาอาชีพและการตลาด ตลอดจนการพัฒนา ระบบสาธารณูปโภค โดยดำเนินการร่วมกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง เมืองประกอบ ดังนี้

ประธาน : ผู้ว่าราชการจังหวัด

อนุกรรมการและเลขานุการ : หัวหน้าสำนักงานจังหวัด

ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมจังหวัด

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด

สหกรณ์จังหวัด

ขั้นตอนการดำเนินงาน

๒.๑ ภาพรวมของการดำเนินงาน คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ ๔ คณะ เป็นกลไกขับเคลื่อน นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรดิน เพื่อจัดที่ดินให้ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยการบูรณาการหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินงาน สามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินงานในภาพรวมได้ดังนี้

๒.๑.๑ หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง สำนักงานการ ปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ กรมที่ดิน และกรมธนารักษ์ กำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมและมีความพร้อมในการจัดที่ดิน และ ดำเนินการจัดทำข้อมูลพื้นที่

๒.๑.๒ หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ เสนอข้อมูลพื้นที่ต่อคณะอนุกรรมการจัดที่ ดิน

๒.๑.๓ คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน พิจารณาข้อมูลพื้นที่ เพื่อคัดเลือกและกำหนดเขตพื้นที่เป้าหมาย ดำเนินการ และแจ้งข้อมูลพื้นที่เป้าหมายต่อคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด)

๒.๑.๔ คทช. จังหวัด พิจารณาขอบเขตพื้นที่ที่จะดำเนินการ และข้อมูลผู้ครอบครองที่ดินเดิม (ถ้ามี) และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน

๒.๑.๕ คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน พิจารณาให้ความเห็นชอบกับพื้นที่เป้าหมาย และแจ้งผลการพิจารณา ไปยัง คทช. จังหวัด เพื่อทราบ และแจ้งให้หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ดำเนินการยื่นคำขออนุญาตหรือจัดทำสัญญา หรือดำเนินการตามระเบียบอื่นๆ ตามกฎหมายแต่ละประเภทพื้นที่ พร้อมทั้งส่งข้อมูลให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และรายงานต่อ คทช. เพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน

๒.๑.๖ เมื่อคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน ได้รับข้อมูลพื้นที่ดำเนินการและรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินเดิม (ถ้ามี) จะพิจารณากำหนดตามหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และประเภทของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินที่กำหนด และเสนอต่อ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ไขเป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคล

๒.๑.๗ คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน ส่งหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และประเภทของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน ให้ คทช. จังหวัด คัดเลือกบุคคล คทช. จังหวัด ส่งบัญชีรายชื่อผู้ได้รับความช่วยเหลือให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน เพื่อแจ้งหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งส่งข้อมูลดังกล่าว ให้คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และรายงานต่อ คทช. เพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน

๒.๑.๘ คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน พิจารณาให้ความเห็นชอบกับข้อมูลพื้นที่และข้อมูลผู้ครอบครอง และแจ้งผลการพิจารณาให้แก่ คทช. จังหวัด เพื่อแจ้งหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ ดำเนินการตามกฎหมายและ ระเบียบที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งส่งข้อมูลดังกล่าวให้คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และรายงานต่อ คทช. เพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน

๒.๑.๙ เมื่อคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพได้รับข้อมูลพื้นที่ พร้อมทั้งข้อมูลผู้ครอบครอง จากคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน และคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน จะดำเนินการตรวจสอบข้อมูลพื้นที่และรายชื่อผู้ครอบครองที่ดิน เพื่อจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ให้แก่ราษฎร/ชุมชนกลุ่มเป้าหมาย และรายงานต่อ คทช. เพื่อทราบผลการดำเนินงาน

๒.๑.๑๐ มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในแก่ราษฎร ชุมชน / จัดทำสัญญา

๒.๑.๑๑ การติดตามผลการดำเนินงาน โดย คทช. จังหวัด หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ คณะอนุกรรมการ จัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และฝ่ายเลขานุการ คทช.

ข้อสังเกตถึงการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวในการจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชนกรณีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ยังคงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 (1) ซึ่งเป็นการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้คราวละไม่น้อยกว่าห้าไร่ แต่ไม่เกินสามสิบไร่ โดยอำนาจในการอนุญาตเป็นของอธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในกรณีที่ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้ ทั้งนี้ การขออนุญาตและการอนุญาตเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กฎกระทรวง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องนั้น

ในระดับพื้นที่ที่มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ประธานอนุกรรมการ และมีอนุกรรมการประกอบกันจากหน่วยงานราชการระดับจังหวัดกว่า 30 คน ทำหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูล ขอบเขตที่ดินทำกิน ตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดิน ผู้ยากไร้ และทำหน้าที่ทุกหน้าที่ตามขั้นตอนการดำเนินงาน จะนำมาซึ่งความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ เนื่องจากที่ผ่านมาผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องก็ได้ระบุถึงปัญหาในระดับ ปฏิบัติอย่างหลากหลายและเรื้อรังมาโดยตลอด

ปัญหาสำคัญต้องตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงภายหลังจากนี้ จาก มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลปัจจุบันและต่อเนื่องไปถึงอนาคต ไม่ว่าจะเป็ด้านเศรษฐกิจ พิเศษ การอนุญาตให้ต่างด้าวใช้ประโยชน์ที่ดิน และอื่นๆ จะทำให้มีการแปรผลการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อทำกินของผู้ยากไร้ไปเป็นที่ดินเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่นหรือไม่ ดังกรณีศึกษาของศิริพร สัจ จานันท์ และคณะ^{xxvi} (2556) ที่ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง เงินกับการใช้ที่ดินในประเทศไทย ที่ผล การศึกษาพบว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการขยายอาณาจักรของเงินมายัง ไทย โดยใช้ฐาน ทรัพยากรของไทย ภายใต้การเปิดเสรีด้านการค้าและการสนับสนุนด้านการลงทุน จากต่างประเทศ ของไทย อาจส่งผลดีในเชิงรายได้และการจ้างงานอันเป็นผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่อีกด้านหนึ่งก็อาจจะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้ประกอบการไทย ที่ส่วนใหญ่เป็น ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก เนื่องจากผู้ผลิต/ผู้ประกอบการเงินมักมีลักษณะของการผลิต ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ มีการตั้งศูนย์กระจายสินค้าขนาดใหญ่เพื่อกระจายสินค้าเอง โดยมีคนจีนเข้า มาดำเนินการในทุกขั้นตอน ตัดการค้าผ่านพ่อค้าคนกลางของไทยในส่วนของผลกระทบที่จะมีต่อ ความมั่นคงทางด้านที่ดินนั้น พิจารณาการใช้ ที่ดินเป็น 2 ส่วน คือ ที่ดินนอกเขตเมืองและที่ดินในเขต เมืองสำหรับที่ดินนอกเขตเมืองที่เป็นที่ตั้งของภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ซึ่งการครอบครอง พื้นที่เพื่อการลงทุนในโครงการอุตสาหกรรมใหญ่ที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุนมักไม่มีปัญหาในเรื่องของการครอบครองตามสิทธิที่ระบุไว้ตามกฎหมาย ในส่วนภาค การเกษตร โดยเฉพาะในเรื่องของการเช่าที่ดินขนาดใหญ่ หากวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าไทยมีแนวโน้ม ได้รับผลกระทบกับปัญหาด้านนี้น้อยมาก โดยเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากไม่มีที่ดิน พื้นที่ขนาดใหญ่ที่ยังมิได้นำมาใช้ประโยชน์ ดังเช่น ในลาว พม่า หรือเขมร ตลอดจนข้อกฎหมายที่ไม่ เอื้อต่อการครอบครองหรือเป็นเจ้าของที่ดินของชาวต่างชาติ สำหรับที่ดินในเขตเมือง ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับ ที่อยู่อาศัยและย่านธุรกิจ รวมไปถึงแหล่งท่องเที่ยวตามสถานที่สำคัญ ธุรกิจสังหาริมทรัพย์ของจีน ในรูปแบบตัวแทนอำพราง (nominee) ซึ่งก็กระทำในลักษณะเช่นเดียวกับคนต่างด้าวสัญชาติอื่นๆ ที่ มีการใช้คนไทยเป็นตัวแทน แต่เนื่องจากคนจีนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับคนไทยเชื้อสายจีนอยู่มาก จึงทำให้การดำเนินการถือครองที่ดินและ ทรัพย์สินโดยใช้ตัวแทนอำพรางกระทำได้อย่างแพร่หลาย และง่ายดาย แต่การตรวจสอบหาหลักฐานยืนยันอย่างชัดเจนจะกระทำไม่ได้เลย สิ่งเหล่านี้หากมี จำนวนที่มากขึ้นก็อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านที่ดินได้ รวมไปถึงชาวจีนที่เข้ามาอาศัยอยู่ในไทย โดยช่องทางที่ไม่ถูกกฎหมายซึ่งอาจส่งผลไปถึงความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของคน ไทยอีกด้วย สอดคล้องกับเพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ และคณะ^{xxvii} (2557) ได้อธิบายถึงการสูญเสียที่ดินป่า ไม้ที่น่าสนใจในประเด็นที่ดินเปลี่ยนมือจากนโยบายของรัฐเพื่อผู้ยากไร้ที่ดินทำกิน โดยระบุว่า การ สูญเสียที่ดินป่าไม้ยังเกิดจากกลไกตลาด กลไกรัฐ และกระบวนการยุติธรรม โดยกระบวนการพอก บริสุทธ์ของสินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ เช่น การถางป่าแล้วนำที่ดินไปสร้างหลักฐานกู้เงินจาก สถาบันการเงินแล้วปล่อยให้ที่ดินถูกยึดขายทอดตลาดก็สามารถซื้อกลับมา เป็นที่ดินที่ถูกกฎหมายได้ รวมทั้งการนำเงินทุนจากต่างชาติมาซื้อที่ดินโดยตั้งตัวแทนทำธุรกิจ ซื้อขายที่ดินและได้เงินสด กลับไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ที่ดินที่จัดสรรโดยโครงการจัดที่ดินเพื่อ ช่วยเหลือคนจนที่ไร้ที่ดิน

ของรัฐถูกเปลี่ยนมือมาเป็นของนายทุนและผู้ครอบครองที่ไม่ได้ทำกิน มากกว่าครึ่ง ทำให้เกษตรกรผู้เคยได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐต้องกลับไปถางป่าใหม่ รวมทั้งการ กว้านซื้อที่ดินเป็นผืนใหญ่โดยนายทุนระดับชาติและทุนต่างชาติ ประเด็นนี้เกิดขึ้นทั้งพื้นที่เกษตรกรรม ในภาคกลาง และพื้นที่ป่าในภาคใต้ เช่น ที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และที่เกาะยาวจังหวัดพังงา

แนวทางปฏิรูปเพื่อลดผลกระทบ

บัณฑิต เศรษฐศิโรตม์^{xviii}. 2553. ได้วิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งเชิงโครงสร้างของกฎหมายและนโยบายด้านที่ดินและป่าไม้จนกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งเรื่องสิทธิชุมชน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นฉบับแรกที่ได้คืนสิทธิในการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้กับชุมชนท้องถิ่น ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้ขยายบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนให้กว้างขวางขึ้น และแก้ปัญหาการอนุรักษ์เรื่องสิทธิชุมชนตามที่เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ 2540 เนื่องจากการไม่มีกฎหมายรองรับ โดยตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติออก” เพื่อให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิชุมชนได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการตรากฎหมายรองรับ จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานภาครัฐตระหนักถึงความไม่สอดคล้องของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญกับกฎหมายป่าไม้ฉบับต่างๆ โดยได้พยายามแก้ไขปรับปรุงกฎหมายด้านป่าไม้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีแรงต้านอย่างหนัก จากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน ดังนั้น นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญ 2540 ออกมาใช้บังคับจนถึงรัฐธรรมนูญ 2550 จึงยังไม่ประสบผลสำเร็จในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายป่าไม้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ทั่วภูมิภาค เป็นความขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเรื่อง “สิทธิชุมชน” กับกฎหมายด้านป่าไม้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

บัณฑิต เศรษฐศิโรตม์ (2553) ได้ยกตัวอย่างรูปธรรมความขัดแย้งเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก นำไปสู่กรณีการยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อพยายามแก้ไขปัญหาที่สาเหตุโดยตรง โดยในเดือนกันยายน พ.ศ.2551 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อ พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 6 ละเมิดสิทธิมนุษยชน และ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 หรือไม่ ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาข้อเท็จจริงและหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่ามาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับหนังสือร้องเรียน 2 กรณี คือ (หนึ่ง) กรณีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ดอยภูคาทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชนที่จัดการโดยคณะกรรมการป่าชุมชนตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน และ (สอง) กรณีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติน้ำตกลีซัดทับซ้อนที่ดินทำกิน และ พื้นที่ป่าชุมชนลุ่มน้ำคลองคราม ตำบลท่าอุแท อำเภอภูพานจังหวัดจันทบุรี จังหวัดสุราษฎร์ธานี นอกจากนี้ ยังมีกรณีอีกเป็นจำนวนมากดังปรากฏในสถิติการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เกี่ยวกับปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินและการจัดการป่าของชุมชนเป็น จำนวน 22 กรณีในช่วงปี พ.ศ.2544 – สิงหาคม พ.ศ.2551 ในกรณีชุมชนตำบลศิลาแลง จ.น่าน ประกอบด้วย 7 หมู่บ้าน ร่วมกันดูแลรักษาป่าก่อนการ ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ในขณะที่

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ยังไม่รับรอง สิทธิในการจัดการป่าของชุมชน ตำบลศิลาแลงมีพื้นที่ป่าประมาณ 10,125 ไร่ เดิมถูกผนวกอยู่ใน เขตป่าสงวนแห่งชาติดอยภูคาและป่าผาแดง และต่อมาประกาศให้อยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอย ภูคาเมื่อปี พ.ศ.2541 สภาพพื้นที่ป่าบริเวณ ตำบลศิลาแลงเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร สภาพป่า ประกอบด้วยป่าเบญจพรรณและป่าดงดิบแล้ง การทำลายป่าทวีความรุนแรงมากขึ้นในปี พ.ศ. 2508 – 2512 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลและทหารใช้กลวิธีเพื่อ แยกสลายพรรคคอมมิวนิสต์ โดยอพยพ ชาวเขานบนดอยภูคาลงมาอยู่พื้นราบ เกิดการบุกเบิกป่าแห่ง ใหม่เพื่อเพาะปลูกและตัดไม้เพื่อสร้างที่อยู่อาศัย คนพื้นราบก็บุกรุกพื้นที่ป่าบนดอยมากขึ้นเพื่อขยาย พื้นที่ทำกินและเพื่อตัดไม้แปรรูป ขาย โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลอนุญาตให้สัมปทานทำไม้แก่เอกชน ทำให้ พื้นที่ป่าลดลงยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ.2510 นายเมืองดี ปริดาวงค์ (อดีต “หัวหน้าเหมืองฝาย” ซึ่งต่อมาดำรงตำแหน่ง เป็นกำนันตำบลศิลาแลง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 - 2520) ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และได้ใช้สภา ตำบลเป็นกลไกการตัดสินใจร่วมของคนในตำบล เพื่อผลักดันให้เกิดการออกกฎหมายห้ามตัดไม้ริมแม่น้ำ และลำห้วย โดยในปีแรกๆ เริ่มที่ 50 เมตรจากริมห้วย และต่อมาขยายถึง 150 เมตร หลังจากนั้น ต่อมาอีก 5-6 ปี ได้มีข้อกำหนดห้ามตัดไม้โดยสิ้นเชิง ต่อมาชาวบ้านได้รวมกลุ่มในนามของกลุ่ม อนุรักษ์ป่าศิลาแลง ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2518 เพื่อจัดการป่าสาธารณะไว้ใช้สอยในชุมชนจำนวน 10,125 ไร่ มีการกำหนด “กฎหมายหมู่” ซึ่งถือเป็นข้อตกลงร่วมกันภายในชุมชน จัดตั้งองค์กรใน การป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าอย่างเป็นระบบ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 มีตัวแทนจาก 7 หมู่บ้าน หมู่บ้าน ละ 3 คน รวม 21 คนเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารในนามของ “คณะกรรมการรักษาป่า ต้นน้ำลำ ธาร” ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2528 พร้อมออกกฎหมายห้ามการไร่เลื่อนลอย กฎหมายหมู่ดังกล่าว ได้ถูก นำมาพิจารณาในระเบียบของสภาตำบลว่าด้วยการรักษาป่าไม้ในปี พ.ศ.2532 และได้มีการ นำมา พิมพ์เผยแพร่และประกาศอย่างจริงจังเป็นกฎระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วย เรื่องการ รักษาป่าและป้องกันไฟป่า (ในปี พ.ศ. 2532 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2543) ปัจจุบันป่าชุมชนตำบล ศิลาแลงเป็นแหล่งศึกษาดูงานของชุมชนใกล้เคียงและจากชุมชน อื่นๆ ทั่วประเทศ ก่อให้เกิดเครือข่าย การเรียนรู้ป่าชุมชนทั้งในภาคเหนือและทั่วประเทศ รวมทั้ง ได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียว ครั้งที่ 8 ประจำปี 2549 ป่าชุมชนศิลาแลงเป็นตัวอย่างของชุมชนซึ่งมี ส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 66 และทำให้การ จัดการป่าในเขตอุทยานแห่งชาติมีความสมบูรณ์ ดังนั้นผลแห่งการ ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติดอย ภูคาทับซ้อนพื้นที่ป่าชุมชนที่กลุ่มอนุรักษ์ป่าศิลาแลงร่วมอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำให้ชุมชนตำบลศิลาแลงไม่มีสิทธิในการจัดการป่าชุมชนตามที่ รับรองสิทธิโดยรัฐธรรมนูญ กรณี ข้างต้นนี้เป็นกรณีตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงรูปธรรมของความขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญที่ ชุมชนท้องถิ่นและองค์การพัฒนาเอกชนยึดถือในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด และ นำมาใช้เพื่อปกป้อง สิทธิชุมชนและคุ้มครองดูแลฐานทรัพยากรในท้องถิ่น กับกฎหมายด้านป่าไม้ใน ระดับพระราชบัญญัติ ที่องค์กรภาครัฐยึดถือเป็นกรอบการปฏิบัติ

บัญชา เศรษฐศิริโรตม์ (2553) สรุปว่าจากข้อมูลและสถิติกรณีข้อพิพาท และข้อร้องเรียนที่ ประชาชนส่งไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและองค์กรต่างๆ เช่น คณะกรรมาธิการของ รัฐสภา ฯลฯ มีแนวโน้มว่าจะเกิดปัญหาความขัดแย้งมากขึ้นและรุนแรงขึ้น จนถึงปัจจุบัน (พฤศจิกายน 2 553) ศาลรัฐธรรมนูญยังมีได้มีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวออกมา คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญใน กรณีนี้จะ เป็นบรรทัดฐานสำคัญต่อเรื่องสิทธิชุมชนตาม รัฐธรรมนูญ และหากศาลรัฐธรรมนูญมีคำ วินิจฉัยเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะนำไปสู่จุดเริ่มต้นที่มี นัยสำคัญต่อการปฏิรูปกฎหมายด้านป่าไม้ของประเทศไทย การที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายป่าไม้ให้

สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยเริ่มต้นจากองค์การภาครัฐ เป็นไปได้ยากมาก เนื่องจากมีผลเป็นการจำกัด และลดอำนาจของตนเอง

พันธุ์ เศรษฐศิริโรตม์ (2553) ได้เสนอนวัตกรรมและข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ดิน-ป่า บทพิสูจน์การปฏิรูปประเทศไทยไว้ดังนี้

ในเชิงแนวคิดและหลักการ

- การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องป่า-ที่ดิน หรือ คน-ป่า ไม่สามารถเกิดความก้าวหน้าได้ หากยึดถือว่าตัวบทกฎหมายป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างเคร่งครัดเด็ดขาด โดยไม่คำนึงถึงวิวัฒนาการของนโยบายป่า-ที่ดิน และกฎหมายป่าไม้ของไทยที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งมีผลต่อเนื่องสำคัญต่อสาเหตุปัญหาความขัดแย้งเรื่องป่า-ที่ดินที่ได้สะสมเรื้อรัง จนถึงปัจจุบัน

- การยึดถือบทบัญญัติในกฎหมายป่าไม้อย่างตายตัว โดยขาดความเข้าใจพัฒนาการของปัญหาจะยิ่งสร้างความขัดแย้ง ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมต่อชาวบ้านที่ ถูก “กฎหมายบุกรุก” มาตั้งแต่ต้นมากขึ้น

- ในขณะเดียวกัน มีความจำเป็นต้องปรับแก้ไขกฎหมายป่าไม้ของไทยที่มีอยู่ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ (เรื่องสิทธิชุมชน เรื่องการมีส่วนร่วม และเรื่องการกระจายอำนาจ) และให้ปรับปรุงเนื้อหากฎหมายให้สอดคล้องกับ บริบท ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีเป้าหมายเรื่องการรักษาพื้นที่ ป่าเพื่อความสมดุลของระบบนิเวศ ควบคู่กับการส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคม

- สำหรับผู้ที่บุกรุกป่า ครอบครองที่ดินโดยผิดกฎหมาย ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ออกโดยมิชอบ ต้องจัดการลงโทษตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด

ในเชิงรูปธรรม/นวัตกรรม

มีความพยายามสร้างนวัตกรรม แสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน-ป่า มาเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน และโฉนดชุมชน ทั้ง 3 กรณีนี้อยู่บนพื้นฐานแนวคิดเรื่อง “สิทธิร่วม” (Collective Rights) เป็นการสร้างระบบ “สิทธิเชิงซ้อน” ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเป็นสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์ป่าและทรัพยากรในป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน ไม่ใช่สิทธิครอบครองที่ดิน และไม่ใช่สิทธิของปัจเจก หากชุมชนไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือเงื่อนไขที่กำหนด รัฐมีอำนาจในการแทรกแซงหรือเพิกถอนสิทธิดังกล่าว ในอีกแง่หนึ่ง แนวคิดเรื่องสิทธิร่วม นี้เป็นการปรับ/สร้างกติกาทางสังคม เพื่อให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างยั่งยืน ความก้าวหน้าและความสำเร็จในการแสวงหาทางออก และผลักดันนวัตกรรมรูปแบบต่างๆ เพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดิน-ป่า ตามตัวอย่างเหล่านี้ จะเป็นบทพิสูจน์สำคัญส่วนหนึ่งต่อความสำเร็จ ของการปฏิรูปประเทศไทย

(1.) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน มีการผลักดันยกร่างกฎหมายป่าชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แต่ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ครั้งหลังสุดได้นำเสนอผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ.2550 แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนหนึ่งได้ร่วมกันลงชื่อยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเนื้อหาในกฎหมายขัดต่อบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายจำนวนหนึ่งนำโดยข้าราชการฝ่ายกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้เสนอให้ตัดสิทธิชุมชนในการจัดป่าชุมชนซึ่งอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ออกไป และสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยออกมาในปี พ.ศ. 2553 ว่า ร่างกฎหมายป่าชุมชนผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติโดยมิชอบ เนื่องจากจำนวนสมาชิกของสภานิติบัญญัติไม่ครบองค์ประชุมตามที่กำหนด ร่างกฎหมายป่าชุมชนจึงตกไปโดยมิได้มีการพิจารณาวินิจฉัยว่าเนื้อหากฎหมายขัดกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากมีการผ่านกฎหมายป่าชุมชน

ออกมาใช้บังคับ นอกจากจะเป็นการอนุรักษ์เรื่องสิทธิ ชุมชนในการร่วมบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังจะเป็นการช่วยป้องกันและลดความขัดแย้ง จากปัญหาเรื่องที่ดิน-ป่าได้อย่างมาก เนื่องจากกฎหมายป่าชุมชนจะเป็นกติการ่วมของสังคมในการ ดูแลจัดการทรัพยากรป่าซึ่งเป็นรากฐานสำคัญที่ชุมชนท้องถิ่นพึ่งพาทั้งในทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งรัฐจะต้องคุ้มครองชุมชนจำนวนมากที่มีความเข้มแข็งมาร่วมดูแลรักษาป่าอีกทางหนึ่ง

(2.) ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน การผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชนกับการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีมาตั้งแต่หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ในปี 2546 มีการจัดตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชน โดยคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (ช่วงที่คุณประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรฯ) แต่การ ดำเนินงานยุติไปเมื่อคุณประพัฒน์ ถูกปรับออกจากรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อมีการศึกษาและยกร่างกฎหมาย สิทธิชุมชนภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (สมัยรัฐบาลทักษิณ) ได้จัดทำร่างกฎหมาย “พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของชุมชน ในกระบวนการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติใน ท้องถิ่น พ.ศ.” สำหรับในภาคประชาสังคมมีการจัดทำกฎหมายสิทธิชุมชนโดยมีคณะกรรมการ ประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) เป็นองค์กรประสาน ได้ยกร่างกฎหมายภายใต้ชื่อ “พระราชบัญญัติ ส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน พ.ศ.” ภายหลังการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้คณะสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ดำเนินโครงการจัดทำกฎหมายรับรองสิทธิในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชน ภายใต้ชื่อ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมการใช้สิทธิของชุมชน พ.ศ.” ในปัจจุบัน ยังมีความ เคลื่อนไหวผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญอยู่ ทางสถาบันพระปกเกล้าได้รับการ มอบหมายจากรัฐสภาให้ทำการศึกษาและยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชน มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน (มาตรา 66-67) เริ่มดำเนินงานมา ตั้งแต่ต้นปี 2553 ในขณะเดียวกันทาง กป.อพช. ได้พยายาม ผลักดันร่างกฎหมายสิทธิชุมชนอีกครั้ง จัดทำเป็น “โครงการพัฒนากฎหมายสิทธิชุมชน ตามมาตรา 66 และ 67 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550” ได้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ร่างกฎหมายสิทธิชุมชนที่ยกร่างโดย องค์กรต่างๆ มีแนวคิดและหลักการร่วมกันว่า กฎหมายสิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง เป็น ข้อบัญญัติขั้นต่ำที่อนุรักษ์หลักการสิทธิชุมชน กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่การปฏิบัติ หาก กฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติฉบับใดขัด หรือแย้งกับกฎหมายสิทธิชุมชน ให้ยึดถือข้อบัญญัติใน กฎหมายสิทธิชุมชน แนวทางนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนา เอกชน กับหน่วยงานภาครัฐ และลดปัญหาจากการต้องปรับแก้ไขพระราชบัญญัติด้าน ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ของประเทศไทยซึ่งมีกว่า 50 ฉบับเพื่อให้สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับ รัฐธรรมนูญ

(3.) โฉนดชุมชน “โฉนดชุมชน” เป็นรูปธรรมอันหนึ่งของแนวคิดเรื่อง “สิทธิร่วม” ในการ บริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสะท้อนอยู่ในคำนิยามของคำว่าโฉนดชุมชนตามที่ปรากฏอยู่ใน ร่างกฎหมาย ฉบับที่เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนในนาม “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” ซึ่งเป็นผู้ผลักดันแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนได้จัดทำร่างไว้ตามร่างกฎหมายดังกล่าว “โฉนดชุมชน” หมายความว่า สิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตร ในการผลิตพืชอาหารเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการ เลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษา

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล เรื่องโฉนดชุมชนนับว่ามีความก้าวหน้ามากกว่าเรื่องอื่นๆ มีการทดลองดำเนินงาน และ ศึกษาริวิจายมาเป็นระยะหนึ่งแล้วในหลายพื้นที่ เป็นนโยบายเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ได้กำหนดไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ทางเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ได้ผลักดันให้รัฐบาลประกาศ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2553 ขณะนี้มีการทดลองนำร่องอยู่ในหลายพื้นที่ การดำเนินงานในเรื่องนี้จะเป็นบทพิสูจน์ให้สังคมได้เข้าใจและยอมรับเรื่องสิทธิร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชนและสิทธิชุมชนมากขึ้น

ล่าสุดรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มาทำหน้าที่ยกร่างนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ^{xxix} ขึ้น โดยร่างนโยบายและแผนส่วนหนึ่งได้อ้างถึง ร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ ฉบับลงประชามติ ว่าได้มีการบรรจุประเด็นสาระสำคัญที่สอดคล้อง เชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ไว้ในมาตรา 57 มาตรา 72 มาตรา 73 และโดยเฉพาะมาตรา 258 ที่เป็นข้อกำหนดด้านเป้าหมายการดำเนินการของรัฐให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆ ให้เกิดผล โดยข้อ ข (๒) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างпенธรรม รวมทั้งการตรวจสอบ กรรมสิทธิ์ และการถือครองที่ดินทั้งประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างпенระบบ โดยมียุทธศาสตร์การดำเนินงานอยู่ 4 ยุทธศาสตร์ 15 กลยุทธ์ และ 14 ตัวชี้วัด โดยมีกลไกขับเคลื่อน 3 ระดับ คือ ระดับนโยบาย 1 คณะกรรมการ 4 คณะอนุกรรมการ ระดับหน่วยงาน คือทุกกระทรวงโดยมีสำนักนโยบายและแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเลขานุการ และระดับจังหวัด ให้มีคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งรายละเอียดบางส่วนบางตอนได้วิเคราะห์ไว้แล้วในหัวข้อผลกระทบที่เกิดขึ้น ประเด็นการสร้างนวัตกรรมและทางออกให้กับการถือครองที่ดินเกษตรแปลงใหญ่ ทำยสุดแล้วกลายเป็นที่ดินเพื่อการพาณิชย์ด้านอสังหาริมทรัพย์หรือไม่? และยังคงเป็นคำถามกับการปฏิรูปเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้ตามข้อกำหนดในร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ มาตรา 258 ได้ระดับใดกับการขับเคลื่อนในรูปแบบและกลไกดังกล่าว โดยเฉพาะประเด็นความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งจะขอนำข้อมูลที่ร่างนโยบายและแผนบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศได้สรุปข้อมูลสถิติที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบ ดังนี้

ความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการกระจายการถือครองที่ดิน ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศเกิดจากการมีที่ดินจำนวนจำกัด ในขณะที่ประชากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ที่ดินทำกินอยู่ในการครอบครองของคนเพียงส่วนน้อย (นายทุน นักการเมือง) การเปลี่ยนมือไปอยู่ในการครอบครองของผู้ที่มีโชกษะตรกร เนื่องจากราษฎรขายสิทธิ์ ทำกินหรือการจ้างราษฎรบางส่วนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินไม่พอเพียง หรือมีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศร้อยละ ๙๐ ถือครองที่ดินเฉลี่ยไม่ถึง ๑ ไร่ต่อคน ประชาชน จำนวนเพียง ร้อยละ ๑๐ ถือครองที่ดินมากกว่า ๑๐๐ ไร่ต่อคน ที่ดินถูกปล่อยให้ว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของพื้นที่ มีจำนวนมากถึงร้อยละ ๗๐ ประเมินเป็นมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ๑๒๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ, ๒๕๕๘ อ้างถึงมูลนิธิสถาบันที่ดิน, ๒๕๔๔) เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลจากการจดทะเบียนคนจนของกระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ระบุว่า มีประชาชนมาลงทะเบียนในเรื่องปัญหาเรื่องที่ดินทำกินประมาณ ๔ ล้านราย แบ่งเป็น คนไม่มีที่ดิน ๑.๓ ล้านราย มีที่ดินทำกินอยู่บางแต่ไม่พอทำกิน ๑.๖๕ ล้านราย ขอใช้ที่ดินรัฐ และต้องการ ถือครองที่ดินรัฐประมาณ ๔ แสนกว่าราย (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ๒๕๕๕) การ

ถือครองที่ดินที่มีโฉนด กระจุกตัว มีผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่ดินมีทั้งหมด ๑๕.๙ ล้านราย พบการกระจุกตัว ของการถือครองที่ดินสูงมาก โดยเฉพาะภาคกลางเป็นภาคที่มีความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองที่ดินมากที่สุด สวนภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองที่ดินน้อยที่สุด ด้านการถือครองที่ดิน เพื่อการเกษตรเพิ่มขึ้น พบว่า มีการถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตร ๕.๙ ล้านราย โดยมีสัดส่วนผู้ถือครองฯ ร้อยละ ๔๖ อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งครอบคลุมเนื้อที่การเกษตรส่วนใหญ่ของประเทศ (สำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๗)

จากข้อเสนอแนะต่อแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้ จากผลการวิจัยของสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล^{xxx} ซึ่งมีข้อเสนอที่น่าสนใจโดยเฉพาะการปฏิรูปแนวทางการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม และการปรับเกณฑ์การใช้พื้นที่ลาดชัน 35 เปอร์เซ็นต์เป็นการกำหนดพื้นที่ป่าไม้สมบูรณ์ รายละเอียดดังนี้ เพื่อป้องกันหรือลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินป่าไม้ โดยการปรับปรุง แก้ไขนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินป่าไม้นั้น ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ สารสำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งกำหนดไว้ 20 ข้อ มีประเด็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ป่าในข้อ 4 การกำหนดพื้นที่ความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ในข้อ 17 ประเด็นการกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 25 ประเด็นนี้มีปัญหาเพราะเจ้าหน้าที่มักอ้างพื้นที่ป่าปัจจุบันยังไม่ครบเป้าหมายจึงประกาศเขตป่าเพิ่มขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งในจำนวนนั้นไม่ได้มีสภาพเป็นป่าแล้ว และในทางปฏิบัติกลับตรงกันข้าม ปัจจุบันรัฐประกาศพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่พื้นที่ราวครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประกาศเป็นพื้นที่ที่ชุมชนใช้ ประโยชน์ทั้งเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ที่สาธารณะ และที่ป่าใช้สอยของชุมชน จึงควรทบทวนการ กำหนดพื้นที่เป้าหมายป่าไม้ของชาติเสียใหม่ให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม โดยกระบวนการที่มี ชุมชนเป็นฐาน สร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดเขตป่าประเภทต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล ขึ้นมาถึงจังหวัด และกลุ่มพื้นที่ตามสภาพภูมินิเวศ แนวทางนี้อาจจะทำให้พื้นที่ป่าของประเทศเกินเป้าหมายร้อยละ 40 ก็ได้ แต่ที่สำคัญคือจะทำให้การกำหนดเขตป่าในแต่ละท้องถิ่นสอดคล้องกับสภาพภูมินิเวศและระบบสังคม และเศรษฐกิจในท้องถิ่นนั้นๆ ประเด็นการกำหนดพื้นที่ลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนด หรือ น.ส.3 ตามนโยบายป่าไม้ข้อ 17 เห็นว่าไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคม โดยเฉพาะในบางพื้นที่เช่นจังหวัดเชียงใหม่ น่าน แม่ฮ่องสอน หรือในพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขา มีชุมชนอาศัยทำกินอยู่มาช้านาน มีระบบการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับระบบนิเวศ เช่น ระบบไร่หมุนเวียนในภาคเหนือ ระบบป่ายาง สวนสมรม และสวนดុងในภาคใต้ ระบบเกษตรผสมผสานกับการเลี้ยงสัตว์ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในทางปฏิบัติจึงไม่สามารถกำหนดพื้นที่ลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์เป็นพื้นที่ป่าได้ทุกพื้นที่แบบเหมารวมต้องพิจารณากันเป็นพื้นที่ไปรวมทั้งพื้นที่ที่ลาดชันเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์ก็ยังสามารถกำหนดเป็นพื้นที่ป่าได้ ถ้ายังมีสภาพป่าเดิมที่สมบูรณ์หรือมีความจำเป็นในด้านการปกป้องสภาวะแวดล้อม ซึ่งสามารถกระทำได้ ถ้ายอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยการสร้างกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่รัฐ ในส่วนสาระที่เขียนไว้ดีแล้วแต่ไม่นำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น ในข้อ 9 เร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมือง และกำหนดพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ชนบทและพื้นที่เกษตรในแต่ละจังหวัดให้แน่นอน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ และข้อ 2, 5, 12 และข้อ 19 ที่กล่าวถึงภาคเอกชน ควรจะต้องให้ความสำคัญกับราษฎรในท้องถิ่นซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของ

ประเทศที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้ ได้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในแผนและโครงการป่าไม้ในด้านต่าง ๆ

โดยหลักการแล้วนโยบายป่าไม้ที่ดีจะช่วยให้มีแนวคิดทิศทางการจัดการที่ดินและป่าที่ชัดเจน ยังช่วยให้การคุ้มครองรักษาและจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้มีประสิทธิภาพ แต่นโยบายป่าไม้ปัจจุบันนอกจากไม่สมสมัยแล้วยังขาดมิติทางสังคมและการพัฒนา และยังมีได้คำนึงถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชน นโยบายป่าไม้หลายข้อจึงนำไปปฏิบัติไม่ได้ หรือบางข้อที่นำไปปฏิบัติก็ทำให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎรในท้องถิ่น จึงควรทบทวนนโยบายป่าไม้เสียใหม่ ดังนี้

1. กำหนดหลักการสำคัญคือเน้นความสามารถนำไปปฏิบัติได้ กล่าวคือ จะต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

2. มุ่งการตอบสนองปัญหาความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

3. วัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติควรเน้นความสมดุลของการป้องกันรักษาป่าธรรมชาติ การฟื้นฟูป่าโดยกระบวนการทางธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกัน

4. ควรจะต้องให้ความสำคัญกับสิทธิของราษฎรและชุมชนในเขตป่าและช่วยส่งเสริมให้ชุมชนในเขตป่ามีการวางแผนการใช้ที่ดินของชุมชนและใช้สิทธิในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ร่วมกับรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมกับชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างสมดุลยั่งยืน

5. กลไกการจัดการความขัดแย้ง ควรเน้นการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์และการบริหารจัดการความขัดแย้งให้เป็นธรรมด้วยสันติวิธี

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมีความสมสมัยและสอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ของ สังคมปัจจุบันและกฎหมายไม่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยปฏิบัติด้วยกัน จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

1. ควรปรับปรุงกฎหมายให้มีความเป็นเอกภาพ เชื่อมโยงและสอดคล้องกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น ๆ ด้วยการนำกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมาบูรณาการเป็น "ประมวลกฎหมายป่าไม้" ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริม และสนับสนุนราษฎรในท้องถิ่นให้มีอำนาจและบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองและจัดการใช้ประโยชน์ป่าอย่างสมดุลยั่งยืน

2. ปรับหลักคิดกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายป่าไม้ใหม่ทันสมัยเป็นปัจจุบัน จึงควรปรับเปลี่ยนหลักคิดของกฎหมายป่าไม้จากหลักการใช้อำนาจควบคุมบังคับห้าม/ให้ทำสิ่งต่าง ๆ มาเป็นหลักคิดทางการส่งเสริมสนับสนุนหรือกระตุ้นจูงใจให้ราษฎรเห็นคุณค่าความสำคัญของที่ดินและป่า และร่วมมือกันสร้างกฎกติกาและขับเคลื่อนการทำงานเพื่อปกป้องคุ้มครองที่ดินป่าไม้และทรัพยากรให้มีความสมบูรณ์และเกิดประโยชน์แก่สังคม

3. การออกแบบโครงสร้างอำนาจในกฎหมายแบบมีส่วนร่วมในแนวราบมากขึ้น เสนอ ให้นับการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแบบพหุภาคี (Multi - stakeholders participation) มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องไว้ในกฎหมายป่าไม้ให้ชัดเจน ทั้งกลุ่มองค์กรประชาชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานรัฐด้านอื่น ๆ ในท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ป่าตามหลักการพหุภาคี โดยควรจัดตั้งเป็นรูปคณะทำงานหรือคณะกรรมการทุก ๆ พื้นที่ และจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อนำไปสู่การทำงานร่วมกัน

4. ปรับโครงสร้างอำนาจและกลไกการตัดสินใจในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ ควร ปรับจากโครงสร้างจากบดตั้งแต่รัฐมนตรี อธิบดี ลงสู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติข้างล่าง มาเป็นกลไกแบบพหุ ภาคีตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลและข่าวสารให้ประชาชนรับรู้อย่างทั่วถึง และควรกำหนดให้มีกลไกการเจรจาต่อรองและคลี่คลายข้อพิพาทขัดแย้งด้านที่ดินป่าไม้ใน ท้องถิ่นไว้ในกฎหมายป่าไม้ เพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ทำงานจัดการปัญหาาร่วมกันให้ถึงที่สุด

5. ปรับปรุงวิธีการกำหนดป่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งในรูปแบบป่าอุทยาน เขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า หรือพื้นที่ป่าไม้ถาวรรูปแบบใด ๆ ก็ตาม ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องทั้งทางระบบนิเวศตามหลักเกณฑ์วิชาการที่เป็นสากลและสภาพทางสังคมวัฒนธรรมในพื้นที่นั้น ๆ การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่อาศัยทำกินของทั้งชุมชนและเป็นสาเหตุให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงเป็นความผิดพลาดที่จำเป็นจะต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน ที่ดินที่ตรวจสอบพิสูจน์แล้วว่ามิสิทธิมาก่อนการประกาศหรือเป็นชุมชนไปแล้ว ต้องเร่งรัดเพิกถอนสภาพป่าโดยเร็วและนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้าไปพัฒนาให้เป็นพื้นที่กันชนป่าอนุรักษ์ และการเพิกถอนพื้นที่ไม่เหมาะสมเป็นป่าอนุรักษ์ออกจากเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และในกระบวนการตัดสินใจเชิงเทคนิคเช่นการจัดทำแนวเขตป่า การพิสูจน์สิทธิ ควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และกลไกการตัดสินใจที่เคยเป็นของกรมการระดับชาติซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจในบริบทและปัญหาในพื้นที่มาทำหน้าที่ในการกำกับนโยบายและทิศทางการทำงาน และสร้างและพัฒนากลไกการทำงานแบบมีส่วนร่วมของไตรภาคีประจำทุกพื้นที่คือองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐร่วมกันตัดสินใจ

6. การประกาศ/ขยายเขตป่า การประกาศ/ขยายป่า พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 6 และ 7 อาศัยอำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวง ส่วนป่าอนุรักษ์ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ มาตรา 6 และ 7 พ.ร.บ.เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มาตรา 33 และ 34 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกาประกาศ/ขยาย/เพิกถอนเขตป่า ซึ่งในทางปฏิบัติมีปัญหาหลายประการ เช่น แนวเขตป่าในแผนที่ส่วนใหญ่เริ่มจากแผนที่ป่าสงวน โดยมักขีดตามเส้นลายขอบเขาจึงไม่ต้อง ตรงกับสภาพภูมิประเทศจริงและไม่ได้สำรวจชุมชนที่มีอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะเขตป่าสงวนที่ประกาศใน ยุคที่ใช้แผนที่ที่ระวาง 1:50000 ของกรมแผนที่ทหาร ทำให้ทับที่ของราษฎรและชุมชนซึ่งไม่มีสภาพเป็น ป่าแต่มีสภาพเป็น บ้านเรือน พื้นที่เกษตร และแหล่งน้ำใช้ในการเกษตร เมื่อประกาศเขตป่าทำให้พื้นที่ ราษฎรและชุมชน มีสภาพเป็นป่าตามกฎหมาย ทำให้ราษฎรเป็นผู้อาศัยทำกินอย่างผิดกฎหมาย เมื่อมี การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับเขตป่าสงวน ก็มักจะมีการประกาศครอบแนวเขตป่าสงวน แต่บางพื้นที่ก็ ครอบแนวเขตป่าสงวนไม่สนิท ทำให้แนวเขตป่ามีความคลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน จึงเกิดแนวเขตป่า หลายแนวโดยไม่สามารถชี้ชัดว่าแนวเขตใดถูกต้อง ทำให้เกิดปัญหาพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับ ชุมชนที่อยู่ชายขอบป่า และยังส่งผลให้ราษฎรที่มีที่ดินติดต่อกับแนวเขตป่าไม่สามารถออกเอกสาร สิทธิที่ดินได้เพราะเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่ยอมชี้แนวเขตป่า เจ้าหน้าที่ที่ดินจึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ ที่ดินให้ได้ เมื่อมีนโยบายจากส่วนกลางให้ทำโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ จึงมักทับที่ดินราษฎรจน เดือดร้อน การลดปัญหาการละเมิดสิทธิราษฎรในกรณีแนวเขตป่าทับเขตที่ดินของราษฎรและชุมชน ควร จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการกำหนดเขตป่าการขยายหรือเพิกถอนเขตป่า ให้ราษฎรในเขตป่าและองค์กร ส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้ได้ข้อยุติในระดับพื้นที่

7. การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิซึ่งทำมาตั้งแต่ปี 2541 ตามมติ ค.ร.ม. 30 มิ.ย.2541 ซึ่งทำไปได้เพียงจำนวนไม่กี่ราย ควรจะต้องทบทวนกระบวนการทำงานโดยเพิ่ม การมีส่วนร่วมของราษฎรที่ได้รับผลกระทบและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการตัดสินใจ สำหรับ หลักฐานการพิสูจน์สิทธิ ควรจะต้องยอมรับหลักฐานพยานบุคคลและหลักฐานทาง ประวัติศาสตร์ของ

ชุมชนเพิ่มเติมไปจากหลักฐานภาพถ่ายทางอากาศด้วย และควรเร่งรัดสำรวจข้อมูล ให้แล้วเสร็จในปี 2556

8. การแก้ไขนิยามป่า ตามมาตรา 4 พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน สำหรับ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มี บุคคลได้มาตามกฎหมาย ตามนิยามนี้พื้นที่ไร่นาของราษฎรในชนบทตลอดจนไร่มุขเวียนของ ชาวเขาทั้งหลายก็มี สถานภาพเป็นป่าตามกฎหมายป่าไม้นั้น การถางหญ้าถางป่าเพื่อทำไร่มุขเวียน ทำนาหรือปลูกไม้ ผลย่อมมีความผิดฐานบุกรุกแผ้วถางทำลายป่าตามมาตรา 54 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ 2484 ทั้งสิ้น ซึ่งเป็น สิ่งที่ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะทำให้ราษฎรนับล้านครัวเรือนที่ทำมาหากินอยู่ตามป่าเขามาแต่บรรพบุรุษ รวมทั้งชุมชนที่ยังมิได้รับเอกสารสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินกลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย ทั้งสิ้น เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและไม่ละเมิดสิทธิของราษฎรและชุมชนในการใช้ประโยชน์ จากที่ดินป่าไม้และทรัพยากรในเขตป่าเช่นแหล่งน้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ที่มีสืบต่อกันมาตามจารีตดั้งเดิม จึงควรปรับปรุงแก้ไขนิยามคำว่า “ป่า” ให้มีความหมายเป็นป่าหรือที่ดินที่มีสภาพป่าปกคลุมจริง ๆ และไม่ควรรไปนิยามความหมายป่าที่เป็นการรอนสิทธิของราษฎรและชุมชนที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดิน มาแต่เดิม

9. ควรทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิ.ย. 2541 ซึ่งหน่วยงานด้าน ป่าไม้ของกระทรวงทรัพยากรฯ ใช้เป็นแนวทางการทำงานจัดการปัญหาพิพาทขัดแย้งกับราษฎรในท้องถิ่น เพราะตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 15 ปีแล้ว หน่วยงานป่าไม้ก็ยังตรวจสอบพิสูจน์สิทธิราษฎรไม่เสร็จ และพื้นที่ที่สำรวจมีข้อมูลชัดเจนแล้วก็ไม่มีกระบวนการเจรจา คลี่คลายความขัดแย้งแต่อย่างใด หลายพื้นที่แม้จะพิสูจน์สิทธิว่ามีสิทธิมาก่อนประกาศเขตป่าก็ยังคงถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ถูกจำกัดการพัฒนา บ้างก็ยังคงถูกจับกุมและทำลายพืชผลอาสินเช่นการตัดฟันต้นยางพารา สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิ.ย. 2541 ไม่ประสบความสำเร็จหรืออาจกล่าวได้ว่าล้มเหลวก็ได้เพราะ ขาดการทำงานความต่อเนื่องให้เสร็จ และยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งและมีคุณภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง การปรับแนวคิดเกี่ยวกับป่าและการจัดการป่า นอกจากประเด็นทางนโยบายและกฎหมายแล้ว สังคมไทยควรจะเรียนรู้จากผลงานวิจัยรางวัล โนเบลของ อิลินอร์ ออสโตรอม ที่เสนอว่าข้อจำกัดและปัญหาไร้ประสิทธิภาพของรัฐและเอกชนใน การจัดการทรัพยากรส่วนรวมมีทางออกด้วยการให้สิทธิแก่ชุมชนได้ดูแลและจัดการใช้ประโยชน์ ร่วมกันด้วยกติกาที่ชุมชนตกลงกันเอง เป็นการจุดประกายแนวคิดใหม่ ๆ ในสังคมโลกได้เรียนรู้และมี ทางออกจากความขัดแย้ง ช่วยให้การจัดการจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติ สอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของราษฎรและสภาพทรัพยากรในท้องถิ่น ควรจะต้องสรุปผลงานของออสโตรอมเผยแพร่ และสัมมนาให้ทั้งผู้บริหารและปฏิบัติได้รับทราบเพื่อหาทางนำมาปรับใช้ทั้งทางนโยบายและ มาตรการให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย ในการวางแผนและมาตรการจัดการป่า ควรจะต้องทบทวนด้วยการเร่งรัดจำแนกเขตการใช้ ประโยชน์พื้นที่ป่าให้ชัดเจน ควรนำแนวคิดการจัดการเขตกันชน (Buffer zone management) มา ประกอบการกำหนดมาตรการใช้ประโยชน์ ทรัพยากร แนวคิดเขตกันชนนี้ได้แบ่งพื้นที่ป่าเป็นโซนตาม ระดับความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ เช่นโซนแกนกลาง เช่นบนเขาใหญ่หรือกลางป่าห้วยขาแข้ง เป็นโซนที่ต้องรักษาป่าอย่างเข้มงวด อนุญาตให้ใช้ป่าได้ทางการศึกษาวิจัยเพื่อรักษาธรรมชาติเท่านั้น และโซนการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน เป็นโซนที่ถัดออกมาจากโซนแกนกลาง ซึ่งควรอนุญาตให้ใช้ ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้บนฐานจารีต ประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นซึ่งอยู่บนหลักการ เกื้อกูลต่อระบบนิเวศอยู่แล้ว และโซนเศรษฐกิจจำนำนอก ซึ่งมีความเข้มงวดในการใช้ทรัพยากรต่ำ สุดแต่ก็ต้องคำนึงถึงความสมดุลยั่งยืนของ

ระบบนิเวศเช่นกัน และเมื่อจำแนกเขตป่าในระบบใหม่แล้ว การปลูกป่าหรือฟื้นฟูป่าก็ต้องพิจารณาความสอดคล้องกับระบบนิเวศเป็นสำคัญ ควรเน้นการฟื้นป่าด้วยกระบวนการทางธรรมชาติ หรือช่วยธรรมชาติให้ฟื้นตัวได้เร็วขึ้น (Assisted natural regeneration) ในกรณีในพื้นที่นั้น ๆ มีปัญหาการฟื้นฟูตัวเองตามธรรมชาติ จึงควรจะต้องทบทวนโครงการปลูกป่าขนาดใหญ่ทั้งหมดที่ทุ่มเทงบประมาณ มากมายแต่ไม่ประสบความสำเร็จและสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนให้ร่วมกันฟื้นป่าด้วยกระบวนการทางนิเวศตามธรรมชาติ ส่วนการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินป่าไม้ ต้องทบทวนนโยบายและมาตรการอย่างจริงจัง ไม่ควรอนุญาตให้เข้าที่ดินป่าไม้เพื่อทำการเกษตรเชิงพาณิชย์หรือปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ส่งผลกระทบต่อ ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม สำหรับที่ดินป่าไม้ที่รัฐจัดสรรให้ราษฎรในรูปแบบโครงการต่าง ๆ เช่น หมูบ้าน ป่าไม้ ส.ท.ก. รวมทั้ง ส.ป.ก. จะต้องทบทวนมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความสมดุลยั่งยืนและ การปกป้องคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรไม่ให้ถูกอำนาจเงินมาทำให้ที่ดินเปลี่ยนมือไปอยู่กับผู้ที่ไม่ได้ทำ การเกษตร และสำหรับปัญหาเฉพาะหน้าที่มีผลกระทบรุนแรงต่อราษฎรในปัจจุบันคือการลงโทษทั้งทาง แพงและทางอาญา ตลอดจนการจำกัดการพัฒนาไม่ยอมให้เสาพาดสายไฟฟ้าเข้าไปในพื้นที่ ล้วน แล้วแต่มีนัยยะละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น กรณีขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ซึ่งรัฐโดยฝ่ายบริหาร กำลังดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหา ควรจะต้องยุติการจับกุมดำเนินคดีไว้ก่อนจนกว่ากระบวนการแก้ไข ปัญหาทางนโยบายสิ้นสุดลง ราษฎรที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมก็ควรได้รับ การชะลอคดีหรือพักโทษแล้วแต่กรณีเพื่อรอผลการแก้ไขปัญหาทางนโยบายเช่นกัน

เชิงอรรถและบรรณานุกรม

- i อำนาจ ชิดไธสง. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของไทย. 2553. หน้า 13
- ii บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และคณะ. ความเสี่ยงโลกร้อนกับประเทศไทย. 2557: หน้า16
- iii บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และคณะ. นโยบายและจุดยืนเรื่องโลกร้อนของสหรัฐอเมริกา. 2553 : หน้า7
- iv บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และคณะ. ความเสี่ยงโลกร้อนกับประเทศไทย. 2557: หน้า 59
- v บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และคณะ. นโยบายและจุดยืนเรื่องโลกร้อนของสหรัฐอเมริกา. 2553 : หน้า120-121
- vi บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และคณะ. ความเสี่ยงโลกร้อนกับประเทศไทย. 2557: หน้า 59
- vii นิรมล สุธรรมกิจ และชโลธร แก่นสันติสุขมงคล. พิธีสารเกียวโด. 2551: หน้า 110
- viii บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และคณะ. ความเสี่ยงโลกร้อนกับประเทศไทย. 2557: หน้า 105-109
- ix ศุภกร ชินวรรณโณ. สัมคมกับความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ. อ้างถึงในบัณฑูร (2557: หน้า 126-130)
- x วิลฟรีด เอ. แฮร์มันน์. 2555. ผลกระทบทางสังคมของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อกรรมสิทธิ์ที่ดินและนโยบายที่ดิน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- xi วิลฟรีด เอ. แฮร์มันน์. 2555 อ้างแล้ว.
- xii อธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. 2547. แนวทางการปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) หน้า 5-6
- xiii ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. 2559. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็น รางนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ.
- xiv กรมป่าไม้, นโยบายการป่าไม้แห่งชาติ. พ.ศ. 2528. แหล่งที่มา: ระบบออนไลน์
http://www.forest.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=304&Itemid=413
- xv คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2559.). คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐ. กรุงเทพฯ: ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ.
- xvi อ้างอิงจากบัณฑูร เศรษฐศิโรตม์. การสัมมนาวิชาการประจำปี พ.ศ. 2553 เรื่อง การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ, วันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2553 ณ ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ บี โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์.
- xvii สมชัย เบญจขย. แนวทางปฏิบัติแก้ปัญหาที่ดินป่าไม้ กรณีราษฎรอ้างสิทธิยึดถือที่ดินป่าไม้. สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. 10 กุมภาพันธ์ 2555
- xviii บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2536. พัฒนาการของกฎหมาย “ป่าไม้” ไทย: จาก “บุกเบิก” ที่ได้รับการส่งเสริม มาเป็น “บุกรุก” ที่ต้องจับกุม. ในเสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ (บรรณาธิการ). “ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา. เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมป่าชุมชนในประเทศไทย”. (พิมพ์ครั้งที่ 2). สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- xix บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2536. อ้างแล้ว
- xx คำกล่าวของรองนรม.และรรมว.กท. ในการแถลงผลงานรอบ 2 ปี ของกลุ่มงานด้านความมั่นคง วันพฤหัสบดีที่ 15 กันยายน 2559 เวลา 09:00 น. ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล. เผยแพร่โดย thaigov.go.th
- xxi รายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลประจำปีเดือนกันยายน 2558 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. www.mnre.go.th เข้าถึงเมื่อ 20 ตุลาคม 2559
- xxii รายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลประจำปีเดือนพฤษภาคม 2559 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. www.mnre.go.th เข้าถึงเมื่อ 20 ตุลาคม 2559
- xxiii <https://www.facebook.com/จับตาผลกระทบจากแผนแม่บทป่าไม้ฯ>

xxiv อานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด. 2538. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า: กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

xxv คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2559.). คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐ. กรุงเทพฯ: ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ.

xxvi ศิริพร สัจจานันท์ และคณะ. 2556. จินตนาการใช้ที่ดินในประเทศไทย. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

xxvii เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ และคณะ. 2557. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า. กรุงเทพฯ: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล.

xxviii บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์. การสัมมนาวิชาการประจำปี พ.ศ. 2553 เรื่อง การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ, วันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2553 ณ ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ บี โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์.

xxix อ่างแล้ว

xxx เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ และคณะ. 2557. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า. กรุงเทพฯ: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล.