

ปัญหากฎหมายการครอบครองที่ดินในพื้นที่ทับซ้อนเขตป่าสงวนแห่งชาติ¹

ประภัสสร์ ประสงค์รัตน์²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินในพื้นที่ทับซ้อนเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี และความสำคัญของที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในประเทศไทยและในต่างประเทศ และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินในพื้นที่ทับซ้อนเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไข ปรับปรุง บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินในพื้นที่ทับซ้อนป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า ในประเด็นปัญหาการครอบครองที่ดินในพื้นที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติด้านสิทธิของราษฎรหรือเอกชนที่ครอบครองพื้นที่ป่าสงวนมาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนนั้น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12 ได้วางหลักเกณฑ์กำหนดให้มีสิทธิคัดค้านกฎกระทรวงที่กำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติซ้อนทับที่ดินราษฎร โดยให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น และหากไม่พอใจในคำทดแทนที่คณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัดกำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด จุดสำคัญอยู่ที่ผลของการยื่นคำร้องตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ คือ ถ้าปรากฏว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์อย่างใด ๆ ก็ให้คณะกรรมการพิจารณาคำหนดค่าทดแทนให้ตามที่เห็นสมควร ไม่ได้ทำให้ผู้ร้องมีสิทธิครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนอ้างว่าได้ทำประโยชน์แล้วแต่อย่างใด แสดงให้เห็นได้ว่าอย่างไรเสียแม้พิสูจน์ได้ว่าการครอบครองจริงมาก่อนก็ตาม ประชาชนหรือชาวบ้านก็ได้รับเพียงค่าทดแทนตามสมควรเท่านั้น ไม่ได้ทำให้ได้พื้นที่ทำกินเพื่อทำประโยชน์และเป็นที่อยู่อาศัยต่อไป ประเด็นปัญหานี้ส่งผลต่อประชาชนหรือชาวบ้านเป็นอย่างมากด้วยมีการเข้ามาตั้งถิ่นฐานและบริหารจัดการภายในพื้นที่จากทุ่งสู่ไร่ มีวิถีชีวิตอยู่ร่วมกับผืนป่ามาเป็นระยะเวลานาน การเรียกร้องและได้รับค่าทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดจึงไม่ถูกปฏิบัติ และในที่สุดก็ตกเป็นผู้นุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรเรื่อยมา เมื่อได้พิจารณาถึงสาเหตุพื้นฐานสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างราษฎรหรือชาวบ้านในพื้นที่ที่มีที่ดินทำกินทับซ้อนกับป่าสงวน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายการครอบครองที่ดินในพื้นที่ทับซ้อนเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิจิตร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ประภาศรี บัวสุวรรณ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชาย รัตนเชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แห่งชาติ พบว่าเกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค ฝ่ายรัฐต้องการเพิ่มพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ส่วนฝ่ายราษฎรก็ต้องการที่ดินสำหรับทำกินและอยู่อาศัย ถ้ามาดูการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐตามหลักการอนุรักษ์ป่าด้วยการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนและกำหนดให้ป่าสงวนในบางพื้นที่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและบางส่วนเป็นเขตอุทยานแห่งชาตินั้นเกิดทับซ้อนกับที่ดิน ซึ่งเป็นที่ทำกินและอยู่อาศัยเดิมของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนที่ทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ทับซ้อน ต้องกลายเป็นบุคคลที่อยู่อาศัยและทำกินอย่างผิดกฎหมายในที่ดินของรัฐทั้ง ๆ ที่ได้ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนที่ภาครัฐจะเข้ามาบริหารจัดการที่ดินและเกิดผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของราษฎรเพราะไม่สามารถดำรงชีพตามวิถีได้อย่างปกติ รวมทั้งถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาจึงนำไปสู่การรวมตัวกันเป็นกลุ่มภาคประชาชนที่ขับเคลื่อนไปสู่การ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ทรงคุณค่าและน่าศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษาทำให้ทราบปัญหาและสามารถวิเคราะห์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินในพื้นที่ทับซ้อนเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีประเด็นที่สมควรพิจารณา สรุปได้ดังต่อไปนี้

1.ปัญหาเกี่ยวกับการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มาจากการครอบครองก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

สิทธิในการครอบครองที่ดินนั้นประมวลกฎหมายที่ดินได้รับรองสิทธิในที่ดินของประชาชนไว้ 2 ประเภท ได้แก่ สิทธิครอบครองและกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิในการยึดถือหรือครอบครองโดยเจตนายึดถือหรือครอบครองเพื่อประโยชน์แห่งตน หมายความว่า จะต้องครอบครองด้วยการยึดถือและเจตนาที่จะยึดถือประกอบกัน โดยการนั้นจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเอง ซึ่งสามารถแบ่งการครอบครองได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบจองหรือใบเหี้ยบย่ำ ใบไค่สวน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น ส่วนสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นเป็นสิทธิอีกประเภทหนึ่งซึ่งผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่มีสิทธิใช้สอยที่ดินนั้นตามกฎหมายสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับเจ้าของที่ดินซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน สำหรับสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ อาจเกิดจากกฎหมายจัดที่ดินในช่วงที่ยังไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือมาจากบทบัญญัติของกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร (ส.ป.ก.) จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยการมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรือที่เรียกว่า ส.ป.ก. เพื่อให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐก่อนที่จะเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินที่รัฐจัดให้หรือพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 บัญญัติให้กรมธนารักษ์กระทรวงการคลังสามารถจัดหาประโยชน์รวมถึงการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ ได้แก่ การให้เช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัย การให้เช่าเพื่อการเกษตร การให้เช่าอาคารและการให้เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อประโยชน์อย่างอื่น เป็นต้น ส่วนสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติให้เจ้าของที่ดิน

สามารถนำที่ดินของตนออกให้ผู้อื่นได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ โดยอาจตกลงทำสัญญาเช่าสัญญาต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา ตกลงให้สิทธิเหนือพื้นดินหรือสิทธิเก็บกิน เป็นต้น

สิทธิในการครอบครองที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้รับรองสิทธิประเภทที่สอง คือ กรรมสิทธิ์ เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้มีลักษณะเป็นสิทธิเด็ดขาด แสดงถึงความเป็นเจ้าของโดยบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องมีเอกสารสิทธิอยู่ในความครอบครอง อันได้แก่ โฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นหนังสือที่ทางราชการออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินเพื่อรับรองว่าเป็นเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ราษฎรคนใดที่มีโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ถือเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นกัน เพราะเป็นผู้ที่ได้สิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ดินเก่านั้นเอง กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่รัฐได้ให้การรับรองสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ กรรมสิทธิ์โดยบริบูรณ์และกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบมีเงื่อนไข

กรรมสิทธิ์โดยบริบูรณ์ หมายถึง สิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินของเอกชนที่สมบูรณ์ที่สุดโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กล่าวคือ เจ้าของที่ดินสามารถใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน ได้ซึ่งดอกผลตลอดจนติดตามและเอาคืนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ ดังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ ตามมาตรา 1336 การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในลักษณะดังกล่าวจะต้องปรากฏว่าบุคคลนั้นมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อันได้แก่ โฉนดที่ดิน รวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือ ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินฉบับเก่าด้วยเช่นกัน

ส่วนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบมีเงื่อนไข หมายถึง กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีข้อจำกัดสำหรับผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้ไม่อาจจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่น โดยมีหลักคิดว่าการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชนนั้นไม่ควรให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในทันที เพราะผู้ได้รับการจัดที่ดินอาจไม่พยายามที่จะบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้ที่ดินหลุดมือจากกลุ่มประชาชนผู้ยากไร้ไปสู่กลุ่มนายทุน จึงใช้กำหนดเวลาห้ามโอนสิทธิในที่ดินเป็นเงื่อนไขเพื่อให้เกิดการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างสูงสุด สำหรับเงื่อนไขของการห้ามโอนสิทธิในที่ดินจะปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชน เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการครอบครองที่ดินให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินในพื้นที่ทับซ้อนเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และเมื่อได้ศึกษาหลักกฎหมายถึงการได้มาแห่งกรรมสิทธิ์ สรุปได้ว่าราษฎรที่เข้าแผ้วถางจับจองที่ดินเพื่อทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ทับซ้อนกับการประกาศเป็นเขตป่าสงวนโดยไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ อันได้แก่ โฉนดที่ดิน รวมไปถึงโฉนดแผนที่ตามประกาศการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 โฉนดตราจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้วตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 รวมทั้งการได้ครอบครองที่ดินที่มีสภาพเป็นบ้านหรือที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 ซึ่งแม้ที่ดินประเภทนี้

จะเป็นที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยว่าผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 308/2490 สรุปได้ว่าที่นามือเปล่าผู้ยึดถือมีแต่เพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น แต่ถ้าที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดนั้นเป็นที่บ้าน ที่สวน ซึ่งได้มาก่อนวันประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 คือวันที่ 1 เมษายน 2475 ผู้เป็นเจ้าของย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ดังนั้นผู้ไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์จึงไม่มีสิทธิในที่ดินพื้นที่ทับซ้อนป่าสงวนแห่งชาติ

ประเด็นปัญหาที่สองปัญหาเกี่ยวกับการตัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินพื้นที่ทับซ้อนป่าสงวนแห่งชาติ ตามที่มีเอกสารยืนยันกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนการประกาศให้เป็นพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามเจตนารมณ์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินี้ก็เพื่อต้องการกำหนดป่าที่ต้องการอนุรักษ์ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้มีการสงวนและคุ้มครองป่าอย่างใกล้ชิด เพื่อหยุดยั้งการแผ้วถางทำลายป่า เพื่อให้ป่าไม่มีเสถียรภาพดีขึ้น โดยที่รัฐจะบำรุงรักษาป่านั้นเอง แต่เมื่อปรากฏว่าการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนดังกล่าวทับซ้อนที่ดินของราษฎร เริ่มตั้งแต่รัฐได้กันที่ดินดังกล่าวให้เป็นป่าทั้งหมด โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และกำหนดให้ผู้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวต้องรับโทษทางอาญา โดยที่ไม่พิจารณาถึงลักษณะทางกายภาพและภูมิศาสตร์ของพื้นที่ว่าเป็นป่าตามความเป็นจริงหรือไม่ ในบางพื้นที่ที่มีการทับซ้อนเป็นลักษณะการรวมกันอยู่เป็นชุมชน ควรสงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือทับซ้อนกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทอื่นอย่างแท้จริง

ประเด็นปัญหาประการสุดท้ายคือปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ รัฐควรนำหลักการตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้มาพิจารณาและให้สิทธิชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม รวมไปถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าทับซ้อนกับเขตพื้นที่ที่รัฐได้ประกาศเป็นป่าสงวนหรือป่าอนุรักษ์จึงต้องได้รับความคุ้มครองในพื้นที่ใดที่รัฐมีข้อพิพาทในที่ดินกับราษฎรในแง่ของการ “พิสูจน์สิทธิในที่ดิน” นอกจากรัฐนำหลักการคุ้มครองสิทธิชุมชนตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาแล้ว ในส่วนของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น รัฐสามารถอาศัยหลัก “กรรมสิทธิ์เชิงซ้อน” (Common Pool Resources : CPRs) มาเป็นกลไกในการรักษาคุลยภาพระหว่างรัฐกับประชาชน กรรมสิทธิ์เชิงซ้อน (Common Pool Resources : CPRs) ซึ่งระบบกรรมสิทธิ์เชิงซ้อนนี้หมายถึง ระบบที่ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน โดยไม่อาจนำที่ดินไปจำหน่ายโอนให้แก่ผู้อื่นได้ เว้นแต่เป็นการได้มาโดยการรับมรดก ในขณะที่เดียวกันผู้มีสิทธิในที่ดินจะต้องร่วมกันปกป้องดูแลและใช้ประโยชน์ภายใต้กติการ่วมกัน ตลอดจนไม่สามารถใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นหลักทรัพย์ในการประกันมูลหนี้ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการมอบสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรแล้ว ยังมุ่งที่จะคุ้มครองที่ดินไม่ให้ตกเป็นของกลุ่มนายทุน เพื่อลดความเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิในที่ดิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้มีสิทธิในที่ดินเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไข

นั่นเอง เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์และคุ้มครองสิทธิในที่ดินของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอย่างครอบคลุมทุกกลุ่ม

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ในมาตรา 13 ควรมีการแก้ไขให้สิทธิในที่ดินต่อราษฎร จากเดิมที่สามารถยื่นคำร้องและได้รับค่าทดแทนเป็น “เมื่อคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัดได้รับคำร้องตามมาตรา 12 แล้ว ให้สอบสวนตามคำร้องนั้นประกอบภาพถ่ายทางอากาศและพยานหลักฐานอื่น ๆ ถ้าปรากฏว่าผู้ร้องได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีให้เพิกถอนกฎกระทรวงเฉพาะพื้นที่ที่ได้ครอบครองมาก่อนดังกล่าว เว้นแต่การเพิกถอนเช่นนั้น จะกระทบเสียหายต่อความสมดุลยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพในสาระสำคัญ ให้คณะกรรมการพิจารณาค่าทดแทนให้ตามสมควร”

2. แนวทางการสอบสวนในทางปฏิบัติให้สำรวจตรวจสอบแนวเขตป่าที่ทับซ้อนกับที่ทำกินของประชาชน และให้มีการพิสูจน์สิทธิอย่างโปร่งใสโดยประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน และไม่จำกัดหลักฐานเฉพาะภาพถ่ายทางอากาศ และหลักฐานของทางราชการ การพิสูจน์สิทธิของผู้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ควรมีการกำหนดมาตรฐานกลางหรือมาตรฐานขั้นต่ำและควรพิสูจน์ก่อนมีการดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยเห็นว่าขั้นแรกควรมีการใช้ภาพถ่ายทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียมในปัจจุบันเปรียบเทียบกับภาพถ่ายในอดีตที่ใช้เป็นฐานในการพิสูจน์ซึ่งส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการจัดหาและเปรียบเทียบกับภาพถ่ายทางอากาศปีอื่น ๆ ที่ได้ปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการแล้วตามความเหมาะสม โดยหากพบว่ามี การเข้าทำประโยชน์ก่อนภาพถ่ายทางอากาศปีดังกล่าว ควรให้การรับรองเป็นหนังสือโดยระบุขอบเขตและพิกัดดาวเทียมแก่ราษฎรเพื่อให้สามารถทำประโยชน์ต่อไปได้ หากพิสูจน์แล้วว่าเป็นกรณีการทำประโยชน์ภายหลังจากปีที่ใช้เป็นฐานในการพิสูจน์หรือมีการขยายพื้นที่ จึงจะให้เจ้าหน้าที่ไปสำรวจพื้นที่จริงและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้บุกรุกครอบครอง ทั้งนี้กรณีไม่มีภาพถ่ายทางอากาศในปีที่ใช้เป็นฐานในการตรวจสอบดังกล่าว ควรเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์โดยพยานบุคคล ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขปัญหา ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยุติการจับกุมหรือการข่มขู่คุกคามประชาชน รวมทั้งยุติการดำเนินการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับทางราชการมากขึ้น

3.เมื่อให้สิทธิแก่ราษฎรทำกินในพื้นที่ตามข้อเสนอแนะที่ 1 แล้ว ในเรื่องกรรมสิทธิ์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีราษฎรมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) หรือได้ออกใบจอง, ใบเหี่ยยบย่ำ, ตราจองไว้ก่อนการสงวนหรือ หวงห้ามที่ดิน ให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ แต่หาราษฎรใดไม่มีหลักฐานดังกล่าว แต่พิสูจน์ได้ว่ามีการอยู่อาศัยในพื้นที่ตามจริงรัฐควรนำแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนมาใช้ และนำระบบกรรมสิทธิ์เชิงซ้อนมาใช้ในการจัดการกับราษฎรที่อาศัยอยู่ในป่ารวมไปถึงการอาศัยในลักษณะการรวมตัวการเป็นชุมชน อันสอดคล้องกับหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและแนวทางของต่างประเทศที่ให้สิทธิชนพื้นเมืองได้มีโอกาสอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าต่อไป เป็นการให้ความสำคัญหรือความเคารพในประเพณีดั้งเดิมของชุมชน ซึ่งการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนที่ดินทำกินของราษฎรนี้ต้องมีการบริหารจัดการร่วมกัน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับ ชุมชน และเจ้าของที่ดินที่อยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติหรือป่านุรักษ์ของรัฐ นอกจากนี้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย รัฐควรมีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยพิจารณาถึงความทับซ้อนของพื้นที่ พื้นที่ที่ควรประกาศเป็นพื้นที่ป่าตามความเป็นจริง และดำเนินการแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง เพราะเมื่อรัฐได้ออกกฎหมายมาเพื่อบังคับใช้อย่างเข้มข้นแล้วนั้น กฎหมายหลายฉบับอาจมีความล้าสมัย ไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันด้วย การบริหารจัดการที่ดินของรัฐอย่างบูรณาการ จะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญนำไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินของประเทศที่ไม่กระทบสิทธิของราษฎร และเป็นการร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

กิตติศักดิ์ ปรกติ. ลิขธิชุมชน.กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.

ทวี ทองสว่างและทัศนีย์ ทองสว่าง.การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์,2523.

บัญญัติ สุชีวะ.คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์.พิมพ์ครั้งที่ 14 ปรับปรุงโดย ไพโรจน์

วาสุภาพ กรุงเทพมหานคร:เนติบัณฑิตยสภา,2555

วนิดา พรไพบูลย์.ถาม-ตอบ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้.พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่:

กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน,2550

สมจิตร ทองประดับ.คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน.กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์นิติบรรณการ,2551

สมยศ เชื้อไทย.ทฤษฎีกฎหมาย นิติปรัชญา.กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน,2548

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์.กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน,2549.