สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

โดย

รติตา แก้วจุลกาญจน์

จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์

เมษายน 2554

สัญญาเลขที่ RDG 5340020

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

คณะผู้วิจัย	สังกัด
1. รติตา แก้วจุลกาญจน์	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
2. จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์	มหาวิทยาลัยหาดใหญ่

สนับสนุน โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

สัญญาเลขที่ RDG 5340020
ชื่อโครงการ แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย
หัวหน้าโครงการ นางสาวรติตา แก้วจุลกาญจน์ **หน่วยงาน:** ผู้เชี่ยวชาญประจำสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสงขลา
โทรศัพท์ 085 1459134 อีเมล์ saiyaitu@gmail.com

ความสำคัญ / ความเป็นมา

พื้นที่สาธารณะบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีความสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ และเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซท์ (Ramsar site) แห่งแรกของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการบุกรุกถือครองพื้นที่ดังกล่าวและบริเวณใกล้เคียงทั้งจากราษฎรและนายทุน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่และผลกระทบทั้งทางด้านนิเวศสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ สังคมของชุมชน อีกทั้งเกิดความขัดแย้งในการจัดการพื้นที่ระหว่างรัฐกับชุมชนและระหว่างชุมชนด้วยกันเอง จำเป็นต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาอย่างสมดุลและยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1.เพื่อศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ จากการบุกรุกถือครองพื้นที่บริเวณเขห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยในด้านต่างๆ เช่น การเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซต์ พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และ พื้นที่การท่องเที่ยว รวมทั้งกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ

2. เพื่อศึกษารูปแบบ วิธีการ และเครื่องมือใหม่ๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้ในการแก้ปัญหาการบุกรุกและความขัดแย้งในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เช่น สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการที่ดิน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นต้น

3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับจากสาธารณะ หน่วยงานภาครัฐและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ทำให้การแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากความทับซ้อนและขาดการประสานงานที่ดีของหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งมีหลายหน่วยงาน การที่ไม่สามารถแก้ปัญหาต้นตออันได้แก่การพิสูจน์สิทธิและการจัดทำแนวเขตได้อย่างทันท่วงที ทำให้เกิดแรงจูงใจในการบุกรุกเข้าไปถือครองพื้นที่เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง การที่ประชาชนไม่ศรัทธา

เจ้าหน้าที่รัฐและการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่ควร และประการสำคัญคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการแก้ปัญหา

ที่ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่และปัญหาความขัดแย้งจากการจัดการทรัพยากรในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ดังนี้

1. ในเบื้องต้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจำต้องปรับทัศนคติที่ว่ารัฐแต่ผู้เดียวมีอำนาจจัดการที่ดินรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ มาเป็นทัศนคติที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่รัฐ ชุมชน และปัจเจกบุคคลสามารถจัดการร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืน
2. แนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหามี 4 แนวทาง ได้แก่ (1) แนวทางทั่วไปที่ใช้แก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศ เช่น การพิสูจน์สิทธิ์เพื่อจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนระหว่างพื้นที่ที่รัฐมีหน้าที่จัดการดูแล กับพื้นที่ของประชาชน (2) แนวทางแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่โดยกำหนดให้มีการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่ทำการศึกษาเป็นกรณีเฉพาะ เร่งด่วน (3) แนวทางเสริม เป็นการนำระบบการควบคุมตรวจสอบโดยกลไกและองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องมาเสริมการแก้ปัญหา เช่น กลไกของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) กลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แล้วแต่กรณี และการควบคุมตรวจสอบโดยศาลที่เกี่ยวข้อง และ (4) แนวทางสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ให้น้ำหนักกับชุมชน และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ใช้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชนเพื่อจัดการทรัพยากรฯในฐานะทรัพย์สินส่วนรวม
3. ต้องมีการบูรณาการการแก้ปัญหาทั้ง 4 แนวทางข้างต้นร่วมกันระหว่างภาครัฐ ชุมชน และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย โดยใช้ทั้งนโยบาย กฎหมาย ประกอบกับแนวทางสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ ร่วมกับกลไกการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบเพื่อการแก้ปัญหาอย่างสมดุลและยั่งยืน

การนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ -

หน่วยงานที่นำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ และใช้ประโยชน์ด้านไหน

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่และความขัดแย้งในการใช้ที่ดินและทรัพยากรอื่นๆ ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เช่น กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่เกี่ยวข้อง สำนักทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าทะเลน้อย) และหน่วยงานอื่น ได้แก่ กรมที่ดิน (สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา พัทลุง นครศรีธรรมราช) กรมป่าไม้ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตร

และสหกรณ์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ได้เห็นถึงปัญหาที่ชัดเจน และสามารถนำผลการวิจัยไปปรับใช้ในการทำภารกิจแก้ปัญหาในส่วนของตนได้

2. ภาคประชาชนและชุมชนได้แนวทางที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ร่วมกับภาครัฐ ทั้งนี้ ตามแนวทางสิทธิชุมชน

บทคัดย่อ

พื้นที่สาธารณะบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีความสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ และเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซท์ (Ramsar site) แห่งแรกของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการบุกรุกถือครองพื้นที่ดังกล่าวและบริเวณใกล้เคียงทั้งจากราษฎรและนายทุน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่และผลกระทบทั้งทางด้านนิเวศสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ สังคมของชุมชน อีกทั้งเกิดความขัดแย้งในการจัดการพื้นที่ระหว่างรัฐกับชุมชนและระหว่างชุมชนด้วยกันเอง

โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ จากการบุกรุกถือครองพื้นที่ นำไปสู่การเสนอแนวทางแก้ปัญหาที่เหมาะสมได้รับการยอมรับจากสาธารณะ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ โดยในภาพรวมคณะผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์จากค่าทางสถิติ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากข้อมูลจากการใช้แบบสอบถามจากประชาชนในพื้นที่ศึกษา และใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพมาอธิบาย เป็นการศึกษาวิจัยที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ชุมชนและภาควิชาการมีส่วนร่วมด้วย

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ทำให้การแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากความทับซ้อนและขาดการประสานงานที่ดีของหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งมีหลายหน่วยงาน การที่ไม่สามารถแก้ปัญหาต้นตออันได้แก่การพิสูจน์สิทธิและการจัดทำแนวเขตได้อย่างทันท่วงที ทำให้เกิดแรงจูงใจในการบุกรุกเข้าไปถือครองพื้นที่เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง การที่ประชาชนไม่ศรัทธาเจ้าหน้าที่รัฐและการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่ควร และประการสำคัญคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการแก้ปัญหา

ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่และปัญหาความขัดแย้งจากการจัดการทรัพยากรในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย โดยเบื้องต้นจำต้องปรับทัศนคติที่ว่ารัฐแต่ผู้เดียวมีอำนาจจัดการที่ดินรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ ผ่านนโยบายและกฎหมาย มาเป็นทัศนคติที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติทั้งดิน น้ำ ป่าไม้ แร่ธาตุ ประมงและอื่นๆ เป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่รัฐ ชุมชน และปัจเจกบุคคลสามารถจัดการร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

โดยมีแนวทางในการแก้ปัญหา 4 แนวทาง ได้แก่ (1) แนวทางทั่วไปที่ใช้แก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศ เช่น การพิสูจน์สิทธิ์เพื่อจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนระหว่างพื้นที่ที่รัฐมีหน้าที่จัดการดูแล กับพื้นที่ของประชาชน (2) แนวทางแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่ โดยกำหนดให้มีการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่ทำการศึกษาเป็นกรณีเฉพาะเร่งด่วน โดยนำเอาเงื่อนไขของพื้นที่ เช่น การเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซค์ มาเร่งรัดการแก้ปัญหา (3) แนวทางเสริม เป็นการนำระบบการควบคุม

ตรวจสอบโดยกลไกและองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องมาเสริมการแก้ปัญหา เช่น กรณีผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มนายทุนเป็นผู้บุกรุก หรือปลอมแปลงเอกสารสิทธิ์ใช้กลไกของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) กรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกละเมิดสิทธิในที่ดินและสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ใช้กลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ มีการวินิจฉัยชี้ขาดชั้นสุดท้ายโดยศาลที่เกี่ยวข้องตามประเภทของคดี และ (4) แนวทางสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ เป็นการให้น้ำหนักกับชุมชนและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ใช้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชนเพื่อจัดการทรัพยากรฯในฐานะทรัพย์สินส่วนรวม มีกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับทั้งจากสาธารณะชุมชนและรัฐ

ทั้งนี้ ต้องมีการบูรณาการการแก้ปัญหาทั้ง 4 แนวทางข้างต้นร่วมกันระหว่างภาครัฐ ชุมชนและประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย โดยต้องใช้ทั้งนโยบาย กฎหมาย ประกอบกับการใช้แนวทางสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ ร่วมกับกลไกการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบเพื่อการแก้ปัญหาอย่างสมดุลและยั่งยืน

Abstract

Thalae Noi Non – Hunting Areatakes important roles as a protected area of Thailand with high biodiversity and one of the country's main attractions, and as the first designated Ramsar Siteof Thailand. However, at present, due to the illegal intrusions of the land and its adjacent area by both local people and outsider investors, a serious negative effect is being caused both in the sense of climatic change, and is impacting upon the ecological and economic environment. This negative effect is also exacerbated by conflict of interest among different communities as well as within the individual communities themselves.

The purpose of "The Solution to an Intrusion of Thalae Noi Non – Hunting Area, Pattalung Provice Research Project" is to study the impact of the invasion in this area and to propose some acceptable solutions which people who have been affected and the relevant agencies can bring up to a strategy of a conflict reduction and leads to more effective land management. In an overview of research methodology, the researchers conducted both quantitative and qualitative methods. research by using the analysis of statistics. Most of the data were collected from a survey conducted in the study area, using the questionnaires as a main instrument, as well as gathering the secondary related data from the involved agencies. Statistics were applied to analyze the surveyed data and additional description was used for qualitative explanations. This study was participated by the government bodies, local communities, and the educational sectors.

The study found that the key factors that causes the solving of the problem of land encroachment in Thalae Noi Non – Hunting Area has not yet been accomplished were the overlap and lack of coordination among various relevant sectors which have different responsibilities. The delay in the process of identifying and proofing the land ownership causes the incentive to break the law and occupy into the land in Thalae Noi Non – Hunting Area. More importantly, people do not believe in government policies and law enforcement as its lack of people involvement and communities' participation.

The researchers have proposed a series of compromise solutions to the land encroachment problem and the conflict of resource management in Thalae Noi Non – Hunting Area. The basic attitude of the government bodies need to be switched from holistic management by the government authority to be participatory management of land and other natural resources , including soil, water, forestry, fishing and other minerals as the common property by the government, communities and local people in a balanced and sustainable manner. Four suggested measures to approach such problems were (1) general approach to solve the problem of intrusion of the state land across the country, such as authentication to create a clear boundary between the state which has the duty to manage and the public rights (2) specific approach to

solve a particular problem area by defining the problem in the study area and treat as the priority issues (3) additional approach to the introduction of control and monitoring mechanisms by government agencies concerned to encourage the creation of solutions to problems such as the influential investors or an intruder, the problem of forged documents which accesses to the mechanism of the Department of Special Investigation (D.S.I). In the case of a wrongdoer officer causes unfair treatment to people such as the violations of rights in land and other basic rights, using the mechanism of the Ombudsmen or bringing the case to the National Human Rights Commission as a final diagnostic decision by the Court on the type of case was suggestes, and (4) the rights of the local communities to manage their own natural resources is the balancing between the community's right and participatory democracy system by introducing the system of a proprietary combination of state and community resources to manage the common property. Furthermore, rules or regulations must be accepted by the public, community and state. To integrate all four strategies to solve the problems, it needs a participation of government sector together with the public sectors, local communities and all stakeholders. Applying the relevant legislations and policies in line with local community's right in managing the common property together with control and monitoring mechanism overseen by the government body is needed for problem resolutions and balanced and sustainable management in the long run .

คำนำ

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เป็นการศึกษาสภาพปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการจัดการ ดูแลรักษา กับชุมชนซึ่งอาศัยฐานทรัพยากรในพื้นที่เป็นแหล่งหล่อเลี้ยงวิถีชีวิตมาช้านาน ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมให้ชุมชนยังคงใช้ทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดินตามวิถีดั้งเดิมต่อไปได้ ในขณะเดียวกันหน่วยงานรัฐสามารถทำภารกิจในการจัดการดูแลรักษาที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยที่ไม่มีความขัดแย้งกับชุมชนมากนัก โดยจะทำการศึกษาค้นคว้าจากงานวิชาการ ตำรา เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตัวบทกฎหมาย นโยบายรัฐที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย รวมทั้งการสำรวจเก็บข้อมูลในพื้นที่วิจัย การแจกแบบสอบถาม การประชุมสนทนากลุ่มภาครัฐและภาคประชาชน และการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน และภาควิชาการ นำมาสู่การวิเคราะห์เพื่อจัดทำแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมโดยคณะนักวิจัยต่อไป

ในการศึกษาวิจัยจนสามารถจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์นี้ คณะวิจัยได้รับความร่วมมือและความอนุเคราะห์เป็นอย่างดีทั้งจากภาคชุมชนและจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ด้วยการให้ข้อมูล การนำสำรวจพื้นที่และการเข้าร่วมการประชุมสนทนาระดมความคิดเห็น คณะวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาคชุมชนและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเป็นแนวทางในการจัดการพื้นที่ที่มีสภาพปัญหาคล้ายคลึงกันได้บ้างไม่มากก็น้อย และท้ายที่สุด การที่โครงการวิจัยนี้สามารถดำเนินการได้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี เนื่องเพราะการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งคณะนักวิจัยขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย

คณะนักวิจัย

มีนาคม 2554

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร..... ก

บทคัดย่อ..... ง

Abstract..... ฉ

คำนำ..... ซ

สารบาญ..... ฌ

สารบัญตาราง..... ฐ

บทที่ 1 บทนำ..... 1

1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... 4

3. ขอบเขตการศึกษา..... 4

4. แนวคิดและวิธีการศึกษา..... 5

5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ..... 7

บทที่ 2 แนวความคิดกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของรัฐ
ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย..... 8

1. แนวความคิดในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ..... 9

1.1 แนวความคิดในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญ..... 9

1.1.1 นโยบายการจัดการที่ดินและทรัพยากรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 9

1.1.2 การจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550..... 11

1.1.3 สิทธิในการครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550..... 12

1.1.4 แนวความคิดและนโยบายการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 13

1.2 แนวความคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน..... 16

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย..... 18

2.1 กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ..... 18

2.2 กฎหมายลำดับรอง: กฎ มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
กับการจัดการที่ดินในเขตพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย..... 25

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3. นโยบายและแผนของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน 50
3.1 แผนและนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 50
3.2 นโยบายรัฐบาลด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 51
3.3 แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 -2554 53
4. แนวความคิดในการนำเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการที่ดิน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย 54
บทที่ 3 สภาพพื้นที่และสภาพปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย 58
1. สภาพพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย 58
1.1 ลักษณะภูมิประเทศของพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย 58
1.2 สภาพทรัพยากรธรรมชาติในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย 59
1.3 สภาพชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย 60
2. สภาพปัญหาของการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย 62
2.1 ข้อมูลปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยจากการศึกษา และการทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหา พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา 66
2.1.1 การทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไข ปัญหา พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา 66
2.1.2 การชี้แจงและการให้ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบุกรุก พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย 68
2.1.3 ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาของกรรมาธิการฯ 79
2.1.4 สรุปปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จากการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหา พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา 80
2.2 สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาจากการประชุมสนทนากลุ่ม 80
2.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก 94

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.4 แบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ 100
2.4.1 สรุปข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ศึกษา 101
2.4.2 ข้อมูลการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน 103
2.4.3 ข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและปัญหาการบุกรุกที่ดิน 106
2.4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุที่ดินของรัฐ 107
2.4.5 การแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน 108
2.5 สรุปปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย 110
2.5.1 สภาพข้อเท็จจริงและสถานะทางกฎหมาย 110
2.5.2 สรุปสภาพปัญหาและแนวทางแก้ปัญหา 112
บทที่ 4 แนวทางแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย 122
1. แนวทางเดิมในการแก้ไขปัญหา 123
1.1 เร่งดำเนินการตรวจพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของราษฎร 123
1.2 การดำเนินการทางกฎหมายกับผู้บุกรุก 124
1.3 แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามนโยบายของรัฐบาล 125
1.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยใช้รูปแบบคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) 127
1.5 แนวทางสังคมในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 131
2. แนวทางเฉพาะพื้นที่ในการแก้ไขปัญหา 140
2.1 มาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย 140
2.2 มาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาไฟป่าพรุควนเคร็ง อ. ชะอวด จ. นครศรีธรรมราช 141
3. แนวทางเสริมแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของหน่วยงานอื่นๆ 144
3.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 145
3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน 151
3.3 แนวทางการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยรัฐบาลยุคปัจจุบัน 156
3.4 แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกโดยองค์กรตุลาการ 157
3.5 แนวทางแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยกรมสอบสวนคดีพิเศษ 167
3.6 แนวทางแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต 169

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4. แนวทางสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 171

4.1 แนวความคิดและหลักการพื้นฐานของสิทธิชุมชน 173

4.2 รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย 179

4.3 แนวทางนโยบายการแก้ปัญหาที่ดินของชุมชนด้วยโฉนดชุมชน 182

4.4 แนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 183

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 185

เอกสารอ้างอิง 196

ภาคผนวก 199

สารบัญตาราง

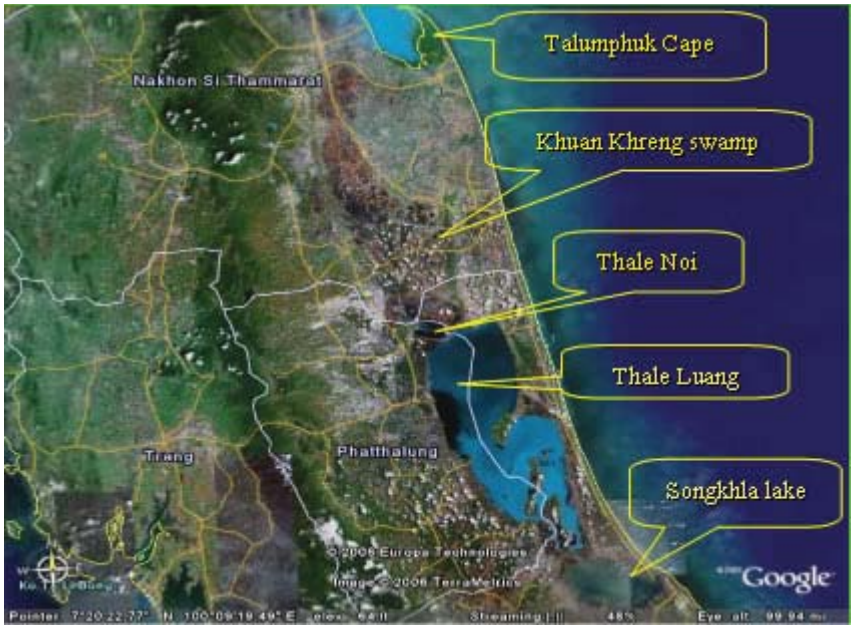
หน้า

ตารางที่ 1 แสดงตำบลที่อยู่อาศัยของผู้ตอบแบบสอบถาม 95
ตารางที่ 2 อาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม 98
ตารางที 3 แสดงจำนวนที่ดินในปัจจุบันที่ถือครองอยู่ 98
ตารางที่ 4 แสดงลักษณะการถือครองที่ดิน 99
ตารางที่ 5 แสดงวิธีการได้มาซึ่งที่ดินที่ถือครองอยู่ 99
ตารางที่ 6 แสดงประเภทของที่ดินที่ถือครองอยู่ 100
ตารางที่ 7 กิจกรรมหลักที่ทำในที่ดิน 100
ตารางที่ 8 สาเหตุและปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดการบุกรุก 101
ตารางที่ 9 การรับรู้ถึงการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่ 101
ตารางที่ 10 ความคิดเห็นในเรื่องของสาเหตุของปัญหา / ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน 102
ตารางที่ 11 ความเห็นที่มีต่อวิธีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินที่เหมาะสม 102
ตารางที่ 12 วิธีแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง 103
ตารางที่ 13 วิธีการแก้ไขปัญหาการบุรุกที่ดินที่คิดว่าเหมาะสม 103

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้รับการประกาศจัดตั้งเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 นับเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกของประเทศไทย สังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพรรณพืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ บางส่วนของตำบลพนางตุง และตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ตำบลบ้านขาว ตำบลเคียะ อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา ตำบลขอนหาด ตำบลนางหลง ตำบลเสม็ด ตำบลชะอวด อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช มีเนื้อที่ประมาณ 457 ตารางกิโลเมตร หรือ 285,625 ไร่ (พื้นดิน 429 ตารางกิโลเมตร ประมาณ 268,125ไร่ และพื้นน้ำ 28 ตารางกิโลเมตร ประมาณ 17,500 ไร่) เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้รับการยอมรับว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสมบูรณ์ และสำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณพรุควนขี้เสียน ได้รับการจดทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำโลก หรือแรมซาร์ไซต์ เป็นแห่งแรกของประเทศไทย และเป็นลำดับที่ 110 ของโลก เมื่อปี พ.ศ. 2541



แผนที่แสดงขอบเขตพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ที่มา: สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการที่ที่ดินของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญ ทั้งในฐานะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าและเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่สำคัญ เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ที่ดินและทรัพยากรอื่นๆ โดยเฉพาะที่มีสาเหตุมาจากการบุกรุกเข้าถือครองพื้นที่ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงสาเหตุ ผลกระทบในด้านต่างๆ ตลอดจนแนวทางในการแก้ปัญหา ดังนี้

(1) **พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยในฐานะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์** (Ramsar Convention)[1] หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติแห่งแรกของประเทศไทย การที่ส่วนหนึ่งของพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar site) ดังกล่าว ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขของอนุสัญญานั้น โดยเฉพาะการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน ต้องดูแลไม่ให้มีการสกัดกั้นและยับยั้งการบุกรุกเข้าครอบครองและถือครองพื้นที่ รวมทั้งป้องกันมิให้เกิดการลดถอยของพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในปัจจุบันและในอนาคต กล่าวคือ ต้องคงความเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่อุดมสมบูรณ์และเป็นไปตามเงื่อนของของอนุสัญญาไว้ให้ได้ เพราะหากพื้นที่ถูกเพิกถอนจากความคุ้มครองจะส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์การบริหารจัดการของประเทศไทย

(2) **พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยในฐานะที่เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า**[2] ข้อมูลจากเขตสำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระบุว่าในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย มีสัตว์ป่าอาศัยอยู่

---

[1] อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) หรือ ชื่อที่เป็นทางการ คือ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่มีมีความสำคัญในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในการเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ (The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat.) เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และเพื่อการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน เช่น เพื่อการสกัดกั้นและยับยั้งการบุกรุกเข้าครอบครองและการลดถอยของพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในปัจจุบันและในอนาคต และเพื่อรับรู้และรับรองความสำคัญพื้นฐานของพื้นที่ชุ่มน้ำในเชิงหน้าที่ทางนิเวศ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีตามอนุสัญญาดังกล่าว เป็นลำดับที่ 110 เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2541 โดยเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนขี้เสียน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง เป็นแรมซาร์ไซต์แห่งแรกของประเทศ

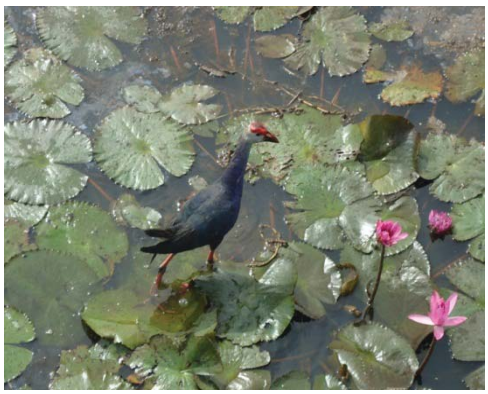
[2] เป็นพื้นที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดใดหรือประเภทใด เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เมื่อมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้บริเวณใดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดแล้ว กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำการล่าสัตว์ป่าหรือเก็บหรือทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่าทุกชนิดตามบัญชีรายชื่อท้ายประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังกล่าว ไม่ว่าผู้นั้นจะมีใบอนุญาตให้ล่าสัตว์ป่าหรือไม่ก็ตาม จะทำการล่าสัตว์ป่าตามบัญชีรายชื่อท้ายประกาศฯไม่ได้

หลายประเภท แบ่งออกเป็น นกน้ำ 287 ชนิด สัตว์เลื้อยคลาน 26 ชนิด สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม 6 ชนิด ในส่วนของนกน้ำนั้นมีทั้งที่เป็นนกประจำถิ่นและนกอพยพ เช่น นกกาบบัว นกกุลา นกกระสานวล นกกระสาแดง นกกาเล็กน้ำ นกแขวก เป็นต้น

เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 พื้นที่บริเวณทะเลน้อยและพื้นที่โดยรอบทะเลน้อย ได้รับการประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็นครั้งแรก เนื่องจากเห็นว่าบริเวณดังกล่าวมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหลากหลายของนกน้ำ ต่อมาเห็นว่านกน้ำชนิดต่างๆเพิ่มปริมาณมากขึ้นและได้แผ่ขยายพื้นที่เพื่ออยู่อาศัย ทำรัง วางไข่ ในพื้นที่ที่เป็นป่าพรุและบริเวณใกล้เคียง จึงได้มีการประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 โดยเพิ่มพื้นที่ด้านทิศเหนือในบางส่วนของอำเภอชะอวด และบางส่วนของอำเภอหัวไทร รวมกับพื้นที่ที่ประกาศครั้งแรก และต่อมาได้มีการประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าขึ้นใหม่อีกครั้งเป็นครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2525 โดยได้เพิ่มพื้นที่ด้านทิศใต้ บริเวณป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองยวน ท้องที่ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมาจนถึงปัจจุบัน

(3) **พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยในฐานะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางนิเวศที่สำคัญ**

ในมิติของการท่องเที่ยวนั้น ประชาชนเรียกทะเลน้อยว่า “อุทยานนกน้ำทะเลน้อย” ซึ่งมีสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ได้แก่ พระตำหนักทะเลน้อย ทะเลบัวยามเช้า ฝูงนกน้ำนานาชนิด แหล่งทำรังวางไข่ของนกน้ำบริเวณอ่าวหม้อ หน่วยพิทักษ์ป่าควนขี้เสียน แหล่งทำรังวางไข่ของนกน้ำบริเวณควนทะเลมอง และจุดชมธรรมชาติบริเวณศาลานางเรียม เป็นต้น



ภาพทะเลบัวในบริเวณอุทยานนกน้ำทะเลน้อย

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าพื้นที่บริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีความสำคัญมากทั้งในฐานะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ (Ramsar

site) แห่งแรกของประเทศไทยดังกล่าว ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขของอนุสัญญานั้น โดยเฉพาะการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน ต้องดูแลไม่ให้มีการสกัดกั้นและยับยั้งการบุกรุกเข้าครอบครองและถือครองพื้นที่ อีกทั้งพื้นที่ทะเลน้อยมีความสำคัญในฐานะเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง นอกจากนี้ พื้นที่ทะเลน้อยยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของภาคใต้และของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่ามีการบุกรุกถือครองพื้นที่บริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยและบริเวณใกล้เคียงทั้งจากราษฎรและนายทุน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ทะเลน้อยในภาพรวม ทั้งด้านนิเวศสิ่งแวดล้อม และการเป็นพื้นที่คุ้มครองตามอนุสัญญาแรมซาร์ ทั้งยังส่งผลต่อวงจรชีวิตความเป็นอยู่ของสัตว์คุ้มครองในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และส่งผลเสียต่อการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีทัศนียภาพสวยงาม จึงควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ และแนวทางแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยในด้านต่างๆ ทั้งการเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซต์ พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และ พื้นที่การท่องเที่ยว และด้านสิ่งแวดล้อม

2. เพื่อศึกษารูปแบบ วิธีการ และเครื่องมือใหม่ๆ ที่จะนำมาปรับใช้ในการแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เช่น สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

3. เพื่อจัดทำแนวทางแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ทั้งนี้ เป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากสาธารณะ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

3. ขอบเขตการศึกษา

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโดยมีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

(1) ศึกษารัฐธรรมนูญ นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี และมติคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เห็นภาพรวมของการบริหารจัดการพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยในอดีตถึงปัจจุบัน

(2) ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาข้อเท็จจริงของการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐทั้งจากการลงพื้นที่ การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่มีไปยังหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่แนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป

(3) ศึกษาแนวทาง รูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมในการลดข้อขัดแย้งจากการใช้การจัดการพื้นที่ระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเองในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

(4) ศึกษาความเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเห็นและข้อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาจากภาคประชาชน ผู้นำชุมชน และผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

3.2 ขอบเขตทางพื้นที่: พื้นที่ทำการศึกษา ได้แก่

(1) ตำบลทะเลน้อย และตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง

(2) บางส่วนของตำบลบ้านขาว ตำบลเคียะ อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา

(3) บางส่วนของตำบลขอนหาด ตำบลนางหลง ตำบลเสม็ด ตำบลชะอวด อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช

โดยคณะผู้วิจัยได้ทำการสุ่มตัวอย่างพื้นที่ที่จะศึกษา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีสภาพปัญหาที่ตอบโจทย์วิจัยมากที่สุด

4. แนวคิดและวิธีการศึกษา

ในภาพรวมคณะผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์จากค่าทางสถิติ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากข้อมูลจากการใช้แบบสอบถามประชาชนที่อาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่กำหนดเป็นพื้นที่ศึกษา และคณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพมาอธิบาย โดยข้อมูลได้จากทัศนคติ ความคิดเห็น การรับรู้ รวมถึงความเข้าใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ การจัดการและการรักษาที่ดินสาธารณะทั้งในระดับปฏิบัติ และระดับนโยบาย โดยมีข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

4.1 วิธีการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูล สภาพข้อเท็จจริง ทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของชุมชนที่จะทำการศึกษา ดำเนินการ ดังนี้

(1) การศึกษาสภาพเศรษฐกิจและสังคม ดำเนินการโดยสังเคราะห์จากฐานข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองส่วนถิ่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากแบบสอบถาม และจากการลงสำรวจพื้นที่

(2) การศึกษาข้อมูลเชิงกายภาพของพื้นที่ ดำเนินการโดยการสำรวจพื้นที่ของคณะผู้วิจัย และข้อมูลเชิงแผนที่ จากกรมอุทยานแห่งชาติฯและกรมป่าไม้ เป็นต้น

4.2 วิธีการศึกษาเพื่อหาสาเหตุและแนวทางการแก้ปัญหาตามโจทย์วิจัย ดำเนินการโดยมีวิธีการเก็บรวมรวบข้อมูลดังนี้

(1) การศึกษาในภาพรวมใช้ข้อมูลทุติยภูมิ(Secondary Data) ที่ค้นคว้าจากตำรา เอกสารและงานวิจัยและวิชาการ และข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมที่ดิน กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ กรรมาธิการของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งกฎหมาย นโยบายและมาตรการแก้ปัญหาของรัฐ คำพิพากษา คำสั่งของศาล คำวินิจฉัยขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

(2) การศึกษาในพื้นที่ ใช้ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่

1) การสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด ได้แก่ ผู้นำชุมชน ประชาชนในท้องที่และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยการตั้งประเด็นและจัดหมวดหมู่ของชุดคำถาม ซึ่งวิธีการสัมภาษณ์ใช้ทั้งแบบกึ่งทางการ และไม่เป็นทางการ จำนวน ประมาณ 10 ราย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ เช่น สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย สำนักบริหารอนุรักษ์พื้นที่ 5 (นครศรีธรรมราช) ส่วนอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์ป่า กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา แกนนำชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็น จี โอ) เป็นต้น

2) การศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) โดยกำหนดจำนวนตัวอย่างของกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้แก่ ผู้นำชุมชน ประชาชนในท้องที่ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยการตั้งประเด็นและจัดหมวดหมู่ของชุดคำถามจำนวนประมาณ 50 ราย ทั้งที่เป็นกลุ่มตัวอย่างภาครัฐ ภาคประชาชน วิธีการดำเนินการจะใช้แบบสอบถาม เพื่อรวบรวมฐานข้อมูลครัวเรือนราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของราษฎร สาเหตุของการบุกรุก สภาพปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยในปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาทั้งในส่วนของชุมชน และหน่วยงานภายนอก ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

3) จัดการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อเป็นเวทีหารือในการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างชุมชน และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยได้กำหนดให้มีการสนทนากลุ่มจำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้นำชุมชน/ประชาชน และกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยกำหนดประเด็นการสนทนาในแต่ละกลุ่ม ให้ผู้เข้าร่วม focus group ได้ร่วมวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุของปัญหาและเสนอทางแก้ปัญหาร่วมกัน

4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในส่วนของข้อมูลเชิงปริมาณ คณะผู้วิจัย ได้ประยุกต์ใช้โปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลสถิติสำเร็จรูปสำหรับงานวิจัยทางสังคม (Statistical Packages for the Social Science – SPSS) ในการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม ตามหลักการทางสถิติ และการบรรยายความเป็นเหตุเป็นผลเชิงคุณภาพ

5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบปัญหาที่แท้จริง รวมทั้งสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งในการจัดการที่ดิน โดยเฉพาะปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่ของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เพื่อนำไปสู่การลดความขัดแย้งและเสนอแนวทางการจัดการพื้นที่ดังกล่าวอย่างยั่งยืนต่อไป

2. ได้แนวทางแก้ปัญหาให้กับพื้นที่อื่นๆ ที่มีสภาพปัญหาคล้ายคลึงกัน เช่น ปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่บริเวณป่าพรุโต๊ะแดง จ.นราธิวาส เป็นต้น

3. หน่วยงานของรัฐที่ได้รับประโยชน์และสามารถนำงานวิจัยนี้ไปใช้ ได้แก่ กรมที่ดิน (สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา พัทลุง นครศรีธรรมราช) กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืช (เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย) กรมป่าไม้ กระทรวงมหาดไทย (จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง) สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (สำนักงานหาดใหญ่) และ กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปปรับใช้ตามภารกิจหน้าที่

บทที่ 2
แนวคิด กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของรัฐ ในพื้นที่เขตห่ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

ปัจจุบันประเทศไทยมีแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งดิน น้ำ ป่า ประมง แร่ธาตุและอื่นๆ โดยอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพย์สินของรัฐ (state property) รัฐมีฐานะเป็นเจ้าของ มีอำนาจควบคุมการใช้ประโยชน์ รวมทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากร ผู้คนแต่ละคน รวมทั้งชุมชนมีหน้าที่เพียงยอมรับการใช้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นเท่านั้น การจัดการโดยรัฐมักผูกติดอยู่กับหน่วยของพื้นที่และชนิดของทรัพยากร เช่น การกำหนดเขตพื้นที่ป่าของรัฐ การแบ่งที่ดินออกเป็นแปลง ทั้งนี้ เพื่อควบคุมทรัพยากร กิจกรรม และการเข้าถึงจากประชาชนหรือบุคคลอื่น หรือ การใช้แนวเขตดินแดนเป็นหน่วยพื้นที่ในการจัดการทรัพยากร โดยจัดระเบียบสิทธิในการใช้ทรัพยากร ตลอดจนวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ผ่านกลไกกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายป่าไม้ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ถูกกำหนดว่ารัฐมีอำนาจในการจัดการ จะขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชนิดนั้น ๆ เป็นหลัก เช่น ทรัพยากรป่าไม้อยู่ในอำนาจของกรมป่าไม้ ทรัพยากรที่ดินอยู่ในอำนาจของกรมที่ดิน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ การใช้อำนาจในการจัดการรวมถึงการใช้ประโยชน์จึงรวมศูนย์อยู่ที่รัฐ[3] ในกรณีของการจัดการ การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยก็เช่นเดียวกัน ที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานรัฐทั้งหมด ผ่านกลไกการจัดการที่เป็นกฎหมาย นโยบาย และการกระทำทางปกครองของหน่วยงานรัฐ เช่น กฎ คำสั่ง ระเบียบและแนวทางปฏิบัติต่างๆ

ในขณะที่ในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนและชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีวิถีชีวิตผูกพันกับฐานทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นฐานรองรับวิถีชีวิตของชุมชนทั้งการเป็นที่ตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน การประกอบอาชีพ ตลอดจนจารีตประเพณีและวัฒนธรรมมาช้านาน ชุมชนเป็นผู้ครอบครองที่ดินในทางความเป็นจริง แม้แต่ในส่วนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ชุมชนที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีการครอบครองทำกินอยู่ก่อน ก็จะยืนยันสิทธิในการถือครองพื้นที่ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐเองได้ยืนยันอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการพื้นที่ และบางกรณีมีการจับกุมประชาชน นำไปสู่ความขัดแย้งในการใช้พื้นที่ระหว่างรัฐกับชุมชนในรูปแบบต่างๆขึ้น

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาแนวคิด หลักการทางกฎหมาย และนโยบายของรัฐ ทั้งที่เป็นรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายและแผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือ

---

[3] อานันท์ กาญจนพันธุ์, "สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร: สถานภาพการศึกษาเกี่ยวกับวิธีคิด" ในอานันท์ กาญจนพันธุ์ (บรรณาธิการ), พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย, กรุงเทพฯ, 2543, อ้างใน พรพนา ก๊วยเจริญ , "ระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม : พลวัตการจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืดในกรณีชุมชนลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง", วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยามหาบัณฑิต (มานุษยวิทยา) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 11.

ครองพื้นที่ของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาตลอดจนป้องกันความขัดแย้งในการใช้ การจัดการพื้นที่ต่อไป

1. แนวความคิดในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

1.1 แนวความคิดในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆไว้ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือสิทธิของกลุ่มบุคคลและสิทธิชุมชน รวมทั้งยังเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่บางประการของหน่วยงานรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินและรัฐธรรมนูญยังกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอันเป็นการแสดงเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินและที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้โดยเฉพาะ แต่ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินและที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน อันเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้อีกด้วย ในส่วนของการจัดการที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยอยู่ภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญเช่นกัน ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1.1.1 นโยบายการจัดการที่ดินและทรัพยากรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

“มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

(1) .....

(2) .....

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

"มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

.....

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน"

"มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ....."

บทบัญญัติในมาตรา 78 และ 85 นี้ถูกกำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมาตรา 78 อยู่ในแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในขณะที่มาตรา 85 อยู่ในแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดแนวนโยบายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแสดงเจตจำนงของรัฐ ซึ่งส่งผลผูกพันให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมาย กำหนดนโยบายตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนของการจัดการที่ดินและทรัพยากรของรัฐนี้ ย่อมเห็นได้ว่ารัฐมีความผูกพันทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินทั้งในส่วนของที่ดินรัฐและเอกชนในหลายด้าน ทั้งในส่วนของการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ดีการบริหารจัดการที่ดินดังกล่าวล้วนพึงเพียงรัฐโดยราชการส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นกรมที่ดิน หรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ย่อมไม่อาจสัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นการดำเนินการโดยมิได้ให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงกำหนดให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ตลอดจนการบริหารจัดการและการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง นอกจากนี้ในบางกรณียังกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิหรืออำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและสิ่งแวดล้อมในบางกรณีอีกด้วย ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

1.1.2 การจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

“มาตรา 287 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย .....”

“มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินและที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้มีประสิทธิภาพ จะอาศัยการดำเนินการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวย่อมไม่อาจประสบความสำเร็จโดยไม่มีข้อขัดแย้ง เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินดังกล่าวอยู่ใกล้ชิดและถูกใช้ประโยชน์โดยประชาชนซึ่งอยู่ในละแวกนั้น นอกจากนี้หากการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดผลกระทบใดๆ ผู้ได้รับผลกระทบนั้นโดยตรงย่อมได้แก่ประชาชนผู้อาศัยในบริเวณนั้น ดังนั้นแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

สิ่งแวดล้อม รวมทั้งที่ดินดังกล่าวจึงต้องผูกพันกับประชาชน ชุมชน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงบัญญัติให้สิทธิอำนาจ และหน้าที่การบริหารจัดการ ทั้งในด้านอนุรักษ์ ฟื้นฟู การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ แก่ชุมชนและหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.3 **สิทธิในการครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.** 2550

"มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

"มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรีศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง"

"มาตรา 33 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข ....."

"มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ....."

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินตลอดจนเคหสถานซึ่งอยู่ในที่ดินเป็นอย่างมาก ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินรัฐรวมทั้งที่สาธารณะประโยชน์ต้องให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวด้วย เนื่องจากมาตรา 26 กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ และต้องได้รับความคุ้มครองและผูกพันหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 ด้วย

เห็นได้ว่าแนวนโยบายของรัฐ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นั้น มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน นอกจากนี้นโยบายของรัฐบาลปัจจุบันที่ได้แถลงในนโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต กำหนดให้มี 6 นโยบายหลักเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและเพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน คือ กำหนดให้การแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ส่งเสริมอาชีพ และสร้างรายได้ เป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งการแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบายของรัฐที่ผ่านมา อาทิเช่น

กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มีแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย โดยกระทำในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมกันระหว่างตัวแทนภาคราชการและตัวแทนกลุ่มมวลชน ในสัดส่วนที่เท่ากัน โดยการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ที่ผ่านมาแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

(1) ระดับคณะกรรมการชุดใหญ่ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็น ประธานและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการ

(2) ระดับอนุกรรมการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการและตัวแทนราษฎร อธิบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการ

(3) ระดับคณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการและตัวแทนราษฎร และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการ

1.1.4 แนวความคิดและนโยบายการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) แนวความคิดการกระจายอำนาจด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นตั้งอยู่บนเหตุผลหลายประการดังต่อไปนี้

(1) การกระจายอำนาจในเรื่องใดนั้นควรยึดถือประโยชน์สาธารณะเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งในการพิจารณา การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใดจะมีผลกระทบโดยตรงต่อองค์กรหรือชุมชนใด ก็ควรจะต้องมอบหมายให้องค์กรหรือชุมชนนั้นเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การจัดการขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลใดก็ควรให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นผู้ดำเนินการเพราะปัญหาของขยะนั้นส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าของพื้นที่ แต่หากการจัดการขยะนั้นอาจส่งผลกกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ก็ควรมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปเป็นผู้ดำเนินการ เช่น อาจมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวซึ่งครอบคลุมพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง

(2) การจะกระจายอำนาจในเรื่องใดนั้นควรจะต้องคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบ กล่าวคือ การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีวัตถุเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดโดยตรง ก็ควรมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้จัดทำกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าว เพราะผู้บริหารของท้องถิ่นมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นของตน เมื่อใดที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานที่ตอบสนองประชาชนในท้องถิ่น

ของตน เมื่อใดที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานที่ตอบสนองประชาชนในพื้นที่ตนได้ ประชาชนดังกล่าวก็อาจใช้สิทธิเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่นรายนั้น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นโดยทั่วไปมีความกระตือรือร้นในการทำงาน ซึ่งอาจมีความแตกต่างจากทัศนะคติในการทำงานของข้าราชการในราชการส่วนกลางที่ต้องคำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดของผู้บังคับบัญชาของตนเป็นหลัก เพราะผู้บังคับบัญชาเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อความก้าวหน้าในการทำงานของข้าราชการดังกล่าว เมื่อพิจารณากิจกรรมหรือโครงการด้านสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปแล้ว ก็มีไว้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ถูกสุขลักษณะ จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

(3) การจะกระจายอำนาจในเรื่องใดก็ควรจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการจัดการในเรื่องนั้นด้วย เช่น การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปแล้วก็น่าจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเพราะผู้บริหารท้องถิ่นต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ขณะเดียวกันผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงสภาพปัญหามากกว่าข้าราชการจากส่วนกลาง กระบวนการตัดสินใจของท้องถิ่นก็ไม่มีความซับซ้อนและเนินช้าดังเช่นกรณีของข้าราชการจากส่วนกลาง แต่ก็มิได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินกิจกรรมข้างต้นได้มีประสิทธิภาพเสมอไป เช่น การกระทำกิจกรรมบางอย่างที่มีขนาดเล็กเกินไปอาจทำให้ต้นทุนในการดำเนินการสูงมากเกินไปจนไม่คุ้มค่า อาจจำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปหรือหน่วยงานของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

2) นโยบายการกระจายอำนาจด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายการกระจายอำนาจด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏอยู่ในเอกสารนโยบายที่สำคัญ 3 ฉบับคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบ พ.ศ.2550-2554 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ.2550-2554 ชี้ให้เห็นว่าแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมของกระบวนการบริหารประเทศ แต่การบริหารจัดการภาครัฐก็ยังคงมีลักษณะรวมศูนย์ เช่น การกำหนดนโยบายและแผนงานโดยราชการส่วนกลาง และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินก็ต้องกระทำผ่านกระทรวงและกรมของราชการส่วนกลางขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอในหลายด้าน เช่นต้องพึ่งงบประมาณจากราชการส่วนกลางเป็นหลักและการบริหารงานก็ยังไม่เป็นอิสระจากราชการส่วนกลางอย่างแท้จริง จึงควรเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเงิน การคลังและการบริหารจัดการรวมทั้งส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่าย

โอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะซึ่งรวมถึงการจัดทำบริการเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่มาตรา 281 กำหนดว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งย่อมรวมถึงการจัดทำบริการเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะเป็นต้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง แต่มาตรา 282 กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ การกำกับดูแลนั้นต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น มาตรา 290 บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

เป็นที่ชัดเจนว่า มาตรา 290 ส่งเสริมบทบาทของท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่รายละเอียดของการดำเนินการต่าง ๆ นั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มีข้อน่าสังเกตว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่ภายในพื้นที่ของตนเองเท่านั้น แต่ครอบคลุมพื้นที่อื่นที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน สิ่งนี้อาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จึงควรจะต้องหาจุดที่เหมาะสมซึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งต่อกันมากเกินไป

1.2 **แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน**

ปัจจุบันแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการยอมรับมากขึ้น เห็นได้จากการที่ภาครัฐออกกฎหมายมารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ตื่นตัวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความสำคัญกับประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ เพิ่มขึ้นตั้งแต่การมีส่วนร่วมดูแลที่ดิน กำหนดเป้าหมายทิศทาง และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาโครงการต่างๆ การมีส่วนร่วมกลายเป็นเรื่องสำคัญของสังคมไทยสอดคล้องกับแนวคิดระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และการกระจายอำนาจรัฐลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ซึ่งพอสรุปได้ว่า “การมีส่วนร่วม” หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กรประชาชน ที่เห็นพ้องต้องกัน เข้ามามีส่วนร่วม ในการร่วมคิด ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมกันรับผิดชอบด้วยกัน ด้วยความสมัครใจ เพื่อให้เกิดบรรยากาศในการดำเนินการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการและบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้[4]

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้ ศึกษาปัญหา การร่วมคิดวิเคราะห์และวางแผนร่วมดำเนินการในเรื่องใด เรื่องหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมถึง การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระดับชุมชนควบคู่กันไปด้วย โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ลักษณะขั้นตอน และเงื่อนไขการมีส่วนร่วม รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน[5] มีทั้งการมีส่วนร่วมโดยตรง คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยตัวเอง การมีส่วนร่วมโดยผ่านกลุ่ม คือ การคัดเลือกตัวแทนของตนหรือของกลุ่มเข้าไปเป็นผู้แทน และการมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทน คือ การให้ตัวแทนครัวเรือนซึ่งอาจเป็นหัวหน้าครัวเรือนหรือบุคคลซึ่งมีกำลังที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม โดยระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการเรียนรู้ รับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการคิดและวิเคราะห์ และตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมแบ่งปันผลประโยชน์หรือร่วมในการใช้ประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

ประโยชน์ของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

1. ทำให้การวางแผนและนโยบาย การเลือกแนวทางปฏิบัติ มีความเหมาะสม เพราะการวางแผนต้องผ่านการประชุมปรึกษาหารือ มีการพิจารณากลั่นกรองจากมุมมองที่หลากหลาย และมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ของหลายฝ่าย

---

[4] กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, **คู่มือการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานวิชาการป่าไม้, 2547), หน้า 21

[5] เพิ่งอ้าง,หน้า 21 - 25

2. ช่วยแก้ไขปัญหาการทำงานที่ขาดการประสานงานกัน ทำให้ไม่เกิดการซ้ำซ้อนและความขัดแย้งกัน

3. ทำให้แผนการจัดการและการปฏิบัติมีความเปิดเผยโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งจากภาครัฐ ประชาชน องค์กรชุมชน และองค์กรเอกชน ทำให้เกิดการยอมรับและความไว้เนื้อเชื่อใจ

4. ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ เพราะอำนาจในการวางแผนและนำไปปฏิบัติอยู่ในมือของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้ทุกคนมีส่วนร่มในการช่วยกันอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ที่ท้องถิ่นของตน

5. ทำให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้เป็นการเพิ่มขีดความสามารถและพลังของท้องถิ่น เนื่องจากมีการใช้ความรู้และประสบการณ์จากท้องถิ่นมาร่วมกันวางแผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็นการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ

6. ช่วยสร้างวัฒนธรรมการรับฟังความคิดเห็น การเปิดกว้างและพร้อมที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เพราการมีส่วนร่วมนั้นต้องอาศัยการสื่อสารสองทาง

7. ช่วยสร้างเสริมผู้คนในท้องถิ่นให้มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารจัดการในเรื่องที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เนื่องจากปัจจุบันพื้นที่ป่าส่วนใหญ่ จะมีพื้นที่ติดหรืออยู่ใกล้ที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินของราษฎร การสำรวจเพื่อเตรียมการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จึงต้องมีการดำเนินการอย่างระมัดระวังรอบคอบ เพื่อป้องกันความขัดแย้งกับราษฎรในพื้นที่ทำกินที่ราษฎรได้ดำเนินการอยู่แล้ว และพื้นที่สำรวจจัดตั้งควรจะเป็นพื้นที่ที่มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ สามารถเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าได้ จึงเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตพื้นที่ที่จะสำรวจจัดตั้งให้เป็นอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยมีแนวทางปฏิบัติ เช่น การตั้งคณะทำงาน รับผิดชอบและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแนวเขตประกอบด้วย เจ้าหน้าที่หน่วยงานรับผิดชอบในพื้นที่ ผู้แทนฝ่ายปกครอง ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ เจ้าหน้าที่สำรวจรังวัดในพื้นที่หรือส่วนกลาง และผู้แทนชุมชน ในกรณีของการจัดการพื้นที่อนุรักษ์ในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยซึ่งกำลังเกิดปัญหาความขัดแย้งอยู่ในขณะนี้ การนำเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาใช้ จะส่งผลให้การแก้ปัญหาดีขึ้น

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ขึ้นชื่อว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสมบูรณ์ และสำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณพรุควนขี้เสียน ได้รับการจดทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ

โลก หรือแรมซาร์ไซต์ แห่งแรกของประเทศไทย อีกทั้งเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยยังครอบคลุมที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 3 ป่า คือ ป่าสงวนแห่งชาติ คลองยวน ป่าสงวนแห่งชาติ หัวป่าเขียว และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าบ้านในลุ่ม ส่วนที่ดินที่เหลือเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ และที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ครองครอง โดยสรุปพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย มี 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนที่เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ทุ่งสงวนเพื่อเลี้ยงสัตว์ และที่ดินที่เอกชนมีสิทธิครอบครอง ทั้งนี้ โดยที่ดิน 2 ประเภทแรก มีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ ส่วนที่ที่ประชาชนมีสิทธิครอบครอง มีสถานะเป็นที่ดินเอกชน ดังนั้น จึงมีบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่จำนวนมาก อันได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ ประมวลกฎหมายที่ดิน

2.1 กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

(1) พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นพระราชบัญญัติที่ยกเลิกและมีผลบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ “รักษาสภาพป่า ไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น” ในการประกาศพื้นที่ใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะกระทำโดยออกเป็นกฎกระทรวงและต้องมีการทำแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ป่าแนบไว้ในกฎกระทรวงด้วย

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ครอบคลุมในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ คลองยวน ป่าสงวนแห่งชาติ หัวป่าเขียว และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าบ้านในลุ่ม ป่าสงวนแห่งชาติทั้งสามแห่งครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของสามจังหวัด คือ จังหวัด พัทลุง จังหวัด สงขลา และจังหวัด นครศรีธรรมราช ซึ่งเขตห้ามล่าสัตว์ เป็นพื้นที่ควบคุม ภายใต้พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งจะกล่าวต่อไป

(2) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พื้นที่ของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยที่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติแห่งนี้ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติคลองยวน ป่าสงวนแห่งชาติหัวป่าเขียว ป่าสงวนแห่งชาติป่าบ้านในลุ่ม เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย การกระทำใดๆฝ่าฝืนซึ่งฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในเขตที่ดินดังกล่าว มี

ความผิดทางอาญาโดยมีโทษทั้ง จำและปรับ[6] หน่วยงานราชการส่วนกลางที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้พ.ศ. 2484ได้แก่กรมป่าไม้

(3) **พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.**2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ สงวน คุ้มครอง และเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่า ขณะเดียวกันก็มีการควบคุมการค้า การนำเข้า และส่งออก สัตว์ป่าอีกด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องการอนุรักษ์ ป่าไม้นั้น มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรี กำหนด .“เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อที่จะ “รักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า” ประกอบกับ ทำแผนที่กำหนดเขตแนว เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดังกล่าวแนบท้าย พระราชกฤษฎีกาไว้ด้วย และการกำหนด เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องมิใช่ที่ดินซึ่งบุคคลใดๆ ซึ่งมิใช่หน่วยงานราชการ มีสิทธิครองครองตามกฎหมาย[7]ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ กำหนดห้ามกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อป่าไม้ เช่น “ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โค่น แผ้วถางเผา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วยหนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า” เว้นแต่การกระทำดังกล่าวจะกระทำ “เพื่อเป็นประโยชน์ในการในการคุ้มครองดูแล รักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักอาศัยหรืออำนวยความปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน” [8] นอกเหนือไปจากอำนาจในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติในการ กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพื่อสงวนพันธุ์สัตว์ ชนิดหรือประเภทใดก็ได้ และในเขตห้ามล่าสัตว์ป่านั้น พระราชบัญญัตินี้ห้ามมิให้ผู้ใด “ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นเหือดแห้ง เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า…”

เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของสามจังหวัด คือ จังหวัด พัทลุง จังหวัด สงขลา และ จังหวัด นครศรีธรรมราช มีเนื้อที่ประมาณ 457 ตารางกิโลเมตร ร้อยละ 11 ครอบคลุมที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 3 ป่า ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ ป่าสงวนแห่งชาติคลองยวน 10 ตารางกิโลเมตร ป่าสงวนแห่งชาติ หัวป่าเขียว ๙ ตารางกิโลเมตร และป่าสงวนแห่งชาติ

---

[6] พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484 หมวด 7 บทกำหนดโทษ

[7] พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 33 วรรคสอง

[8] พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 มาตรา 38

ป่าบ้านในลุ่ม 31 ตารางกิโลเมตร รวมเนื้อที่ 50 ตารางกิโลเมตร ส่วนที่ดินที่เหลือเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ ประมาณ 112 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 25) ที่รกร้างว่างเปล่าประมาณ 136 ตารางกิโลเมตร ร้อยละ 30 และที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ครองครอง ประมาณ 160 ตารางกิโลเมตร

(4) ประมวลกฎหมายที่ดิน

ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยนั้นมีที่ดินของรัฐ หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีกฎหมายบัญญัติให้คำจำกัดความไว้หลายฉบับ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 473/2486 เป็นต้น

มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

มาตรา 5 ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71

มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 473/2486 **ลงวันที่** 19 **ตุลาคม** 2486 เรื่องให้จัดหาที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน โดยสรุปให้ดำเนินการ ดังนี้

1.ให้สำรวจทุกหมู่บ้านและตำบลว่า มีที่ดินซึ่งได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ใด ๆ บ้างหรือไม่ ถ้ามีและไม่เป็นการขัดข้องประการใดแล้ว ก็ให้กันสถานที่นั้น ๆ เพื่อจัดเป็นที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

2. หมู่บ้านหรือตำบลใด มีที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งมีลักษณะเหมาะสมแก่การที่จะจัดเป็นที่สาธารณะดังกล่าว ก็ให้รีบรายงานชี้แจงไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อจะได้ออกกฎหมายหวงห้ามไว้

3. พยามชี้ชวนชักนำให้ราษฎรได้เล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ส่วนรวมและขอร้องให้เสียสละประโยชน์ส่วนตัว โดยยินยอมยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านหรือตำบลแล้แต่กรณี และในการปฏิบัติเช่นว่านี้จะใช้วิธีการแลกเปลี่ยน กล่าวคือ อนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อเป็นการทดแทนกับที่ดินซึ่งยกให้ก็ได้

4. เมื่อไม่มีวิธีอื่นใดแล้ว จึงให้ใช้เงินช่วยบำรุงท้องที่จัดซื้อและถ้าจำเป็นเพื่อให้สำเร็จผลโดยเร็วจะบอกบุญเรี่ยไรเงินจากราษฎรเข้าสมทบด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของราษฎร

การจัดที่สาธารณะดังกล่าว จะต้องพยายามให้ได้เนื้อที่สาธารณะสำหรับตำบลประมาณ 50 ไร่ และหมู่บ้านประมาณ 25 ไร่ หากจะน้อยไปบ้าง หรือไม่อาจจะจัดตรงกลางตำบล หมู่บ้านก็ได้ ก็ให้บันทึกเหตุผลและความจำเป็นไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านที่กระทรวงมหาดไทยให้หาไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

จากการที่กฎหมายได้กำหนดว่าอะไรบ้างเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้เกิดผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมีไว้เพื่อบริการสาธารณะ เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนและจัดไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ถือว่าที่ดินประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐและของเอกชนบุคคลธรรมดา และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ความคุ้มครอง

(5) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2486 มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

ทรัพย์สินของแผ่นดินมีความหมายกว้าง รวมทั้งทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ แต่ในเรื่องที่ดินของรัฐคงจะกล่าวถึงเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ คือ ที่ดินเท่านั้น โดยจะไม่ก้าวล่วงไปถึงสังหาริมทรัพย์ด้วยแต่อย่างใด ดังนั้นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน มี 2 ประเภท คือ

1. **ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา** ได้แก่ ที่ดินที่รัฐถือไว้อย่างเอกชน เช่น ที่ดินราชพัสดุซึ่งให้เอกชนเช่า

2. **ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน** ได้แก่

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(1)

(2) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(2)

(3) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในความหมายต่อไปจะได้ชี้ให้เห็นลักษณะประเภทของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ ตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3)

ประเภทของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดิน ซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(1)

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

“**ที่ดินรกร้างว่างเปล่า**” คือที่ดินที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ และเป็นที่ดินของรัฐตามนัยมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ว่า “**ที่ดินที่มิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ**”

“**ที่ดินรกร้างว่างเปล่า**” เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง จัดอยู่ในประเภทที่ดินของรัฐประเภทกลางที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง เช่น นำมาให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือนำไปใช้ประโยชน์ในราชการ หรือนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนได้ เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ก็เพื่อประโยชน์ของปวงชน แต่ไม่ได้หมายความว่าเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วจะต้องคงอยู่อย่างนั้นเสมอไป จะมีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขไม่ได้เพราะจะทำให้ทรัพย์สินไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยสภาพแล้วเห็นได้ว่า กฎหมายมิได้ประสงค์ ที่สงวนทรัพย์สินนั้นไว้ตลอดไป ประชาชน หรือทางราชการอาจกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ทรัพย์สินนั้นได้ โดยบทบัญญัติของกฎหมาย ดังเช่นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 บัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน”

(6) ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังนี้

(1) มาตรา 360 ได้กำหนดความผิดและโทษ สำหรับการทำให้เสียทรัพย์ที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์

“มาตรา 360 ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์ที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(2) มาตรา 368 ได้กำหนดความผิดและโทษของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน

“มาตรา 368 ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุผลหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบห้าวันหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(3) มาตรา 385 ได้กำหนดความผิดและโทษของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน

“มาตรา 358 ผู้ใดโดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมาย กีดขวางทางสาธารณะ จนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจรโดยวางหรือทอดทิ้งสิ่งของ หรือโดยกระทำด้วยประการอื่นใด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยไม่จำเป็น ต้องระวางโทษปรับเกินห้าร้อยบาท”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายอาญามาตรา 360 ให้ความคุ้มครองเฉพาะทรัพย์ที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ อันรวมถึงทรัพย์ที่เป็นที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ด้วย โดยหากบุคคลใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ทรัพย์ดังกล่าวจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ในกฎหมายอาญามาตรา 385 นั้นให้ความคุ้มครองเฉพาะทางสาธารณะ โดยหากบุคคลใดกีดขวางทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตก็อาจได้รับโทษตามกฎหมาย ส่วนกฎหมายอาญามาตรา 368 เป็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานอันเป็นความผิดที่เรียกว่าความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน ซึ่งในตัวกฎหมายไม่ได้มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตรงแต่อย่างใด ความผิดฐานบุกรุกตามกฎหมายอาญานั้น เป็นการกระทำแก่เอกชนและเป็นความผิดต่อส่วนตัว แต่จะมีความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ตามกฎหมายอาญา มาตรา 358 “ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์ของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์” หรือ อาจผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายอาญา มาตรา 368 เนื่องจากความผิดดังกล่าวนี้สามารถนำไปใช้กับบทบัญญัติในกฎหมายอื่นได้

นอกจากนี้ในส่วนของการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในกรณีที่ผู้อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วมีการฝ่าฝืน บุคคลนั้นอาจมีความผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น เช่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ดูแลรักษาที่อันเป็นสาธารประโยชน์ในท้องที่ของอำเภอนายอำเภอในฐานะเจ้าพนักงานท้องที่นั้น มีอำนาจสั่งให้ผู้บุกรุกออกจากที่สาธารณประโยชน์นั้นหากไม่ปฏิบัติตามบุคคลนั้นย่อมมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน

(7) กฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชนที่ว่าด้วยการจัดโครงสร้างและระเบียบการปกครองของรัฐอำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองและการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รัฐมีหน้าที่ในการดูแลเนื่องจากเป็นภาระหน้าที่หลักของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความโดยมั่นคงปลอดภัยในการชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในรัฐ ดังนั้นรัฐจึงต้องมอบอำนาจการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ คือ ฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองได้แก่ บรรดาหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอิสระของรัฐ และองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอิสระ ซึ่งรวมเรียกว่า “ฝ่ายปกครอง” มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ดำเนินการแทน ในกรณีที่มีการบุกรุกหรือการรุกล้ำ หรือเข้ายึดถือครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อเกิดการกระทำผิดดังกล่าว หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมมีอำนาจออกคำสั่งในทางปกครอง เพื่อให้ผู้ละเมิดที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกไปจากที่ดินของรัฐ ในการนี้ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งการในทางปกครองเพื่อบังคับผู้ บุกรุก โดยการใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจทางปกครองในการทางกฎหมายปกครองเรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” หากผู้บุกรุกไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐชอบที่จะใช้มาตรการต่างๆ ตามที่กฎข้อบังคับหรือกฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายในอันที่จะดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

2.2 กฎหมายลำดับรอง: กฎ มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินในเขตพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

2.2.1 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมีมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้โดยเรียงลำดับตามตามระยะเวลาเกิดก่อนจนถึงในปัจจุบัน ดังนี้

(1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

มติคณะรัฐมนตรีนี้มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการจัดที่ดินให้ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานไว้ดังนี้[9]

(1) ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ประชาชน

(1.1) ที่สาธารณประโยชน์

(1.2) ที่ราชพัสดุประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

(1.3) ที่ป่าสงวนแห่งชาติ

(1.4) ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

(1.5) ที่ดินในเขต ส.ป.ก.

(1.6) ที่ดินที่มอบให้นิคมสร้างตนเอง แต่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดสรร

(1.7) ที่ดินที่มอบให้จัดตั้งนิคมสหกรณ์ แต่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดสรร

(2) ขั้นตอนการดำเนินการ ให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินทั้ง 7 ประเภทดังกล่าวร่วมกับคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

(2.1) สำรวจรังวัดและจัดทำขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท

(2.2) สำรวจรังวัดและจัดทำแผนที่ทางกายภาพ (พื้นที่ส่วนที่ว่างไม่มีการบุกรุกให้นำไปจัดสรร)

(2.3)สอบสวนสิทธิการครอบครอง (รายที่ไม่โต้แย้งสิทธิให้นำที่ดินไปจัดสรร)

(2.4) กรณีมีราษฎรโต้แย้งสิทธิจะนำไปจัดสรรยังไม่ได้ ต้องเสนอเรื่องให้ กบร. จังหวัดพิสูจน์สิทธิ

(2.4.1) หากราษฎรมีสิทธิในที่ดินโดยชอบ ให้กันที่ดินให้ราษฎรไปออกโฉนดได้

(2.4.2) หากราษฎรไม่มีสิทธิในที่ดิน แต่ยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิจะได้รับการจัดสรรที่ดินให้ แต่หากไม่ยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิและไปใช้สิทธิทางศาล ถ้าต่อมาแพ้คดีจะไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินให้

---

[9] สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ**, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549), หน้า 36 - 37.

(3) ที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาดำเนินการจัดให้ประชาชนได้เป็นโครงการแรก คือ ที่ดินของรัฐตามข้อ (2.2) และ (2.3) ส่วนที่ดินของรัฐตามข้อ (2.1) จะนำมาจัดให้เป็นโครงการที่ 2 ต่อไป

(4) ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐทั้ง 7 ประเภท มีหน้าที่จัดทำโครงการสำรวจรังวัดและจัดทำแผนที่ทางกายภาพเฉพาะในที่ดินของรัฐที่มีขอบเขตยังไม่ชัดเจนและยังไม่ได้มีการสำรวจคนที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐ (สำรวจทางกายภาพ)

(5) การดำเนินการตามโครงการตามข้อ (4) จะให้ กบร. จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบการดำเนินการที่ดินของรัฐในเขตจังหวัด โดยจะดำเนินการตามโครงการพร้อมกันทั้งประเทศ

(6) สป.ทส. โดย สบร. มีหน้าที่ ดังนี้

(6.1) จัดทำโครงการกำกับ ดูแล และเร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

(6.2)จัดทำโครงการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อสนับสนุนการพิสูจน์สิทธิของกบร. จังหวัด ทั่วไประเทศ

(6.3)ส่งมอบจำนวนที่ดินของรัฐให้คณะทำงานด้านที่ทำกินเพื่อการประกอบอาชีพในคณะอนุกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัยดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(7) กบร.จะรวบรวมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการสำรวจรังวัดฯจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินทั้ง 7 ประเภท เสนอขอสนับสนุนงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีและให้ไปตั้งเบิกจ่ายไว้ที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินนั้น

(8) สป.ทส. โดย สบร. มีหน้าที่กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการในข้อ (7)

(9) งบประมาณค่าใช้จ่ายเรื่องการกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และค่าใช้จ่ายด้านการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ คณะอนุกรรมการฯ จะพิจารณาดำเนินการขอสนับสนุนงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีต่อไป และตั้งเบิกจ่ายที่ สป.ทส.

(10) ดังนั้น การดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547

(10.1) สป.ทส. ดูแลรับผิดชอบเรื่องการกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และเรื่องการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อสนับสนุน กบร.จังหวัดพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

(10.2) หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐทั้ง 7 ประเภท มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการสำรวจรังวัดฯ ดังกล่าวข้างต้น

(2) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

สาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้พูดถึงเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่า โดยกำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานเป็น 3 ส่วนคือ การสำรวจการถือครองที่ดิน การพิสูจน์สิทธิ์ และการรับรองสิทธิ์ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการสำรวจการถือครองที่ดินไว้ คือ ต้องเป็นที่ดินที่ทำกินต่อเนื่องนับจากวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก (หากกล่าวให้ถึงที่สุด คือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481) นั่นหมายถึงว่าหากมีพื้นที่บางส่วน ชาวบ้านไม่ได้ทำประโยชน์แม้เพียงปีเดียว เจ้าหน้าที่จะไม่ดำเนินการรังวัดให้ และกันคืนเป็นพื้นที่ป่าไม้ต่อไป ถ้าในปีต่อไปเกษตรกรรายนั้นมีการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ก็จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย เนื่องจากถือเป็นการบุกรุกขยายพื้นที่เพิ่มเติม

(3) มติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติครั้งที่ 3/2541 เมื่อวันที่10 มิถุนายน 2541เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

มาตรการและแนวทางด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ตามคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

1. ป่าสงวนแห่งชาติ

1.1 พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. 2536 แล้ว ดังนั้น เพื่อให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลสัมฤทธิ์ผล จึงให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามข้อตกลง ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว

(2) พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบ และเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนรวมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรม ให้กรมป่าไม้พิจารณาตามความเหมาะสมจัดการพื้นที่ที่มีสภาพป่าแปลงเล็ก แปลงน้อย ในพื้นที่ราบและมิใช่เป็นพื้นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ และสภาพแปลงดังกล่าวจะต้องไม่ติดกับป่าผืนใหญ่ โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่ และ ส.ป.ก. กรณีนี้ให้พิจารณาจัดทำเป็นพื้นที่ทดลองจัดการเป็นบางแห่งก่อน

1.2 พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อดำเนินการในพื้นที่ให้กรมป่าไม้ปรับแนวเขตได้ตามสภาพข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในภูมิประเทศ ผลจากการปรับแนวเขตให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) บริเวณพื้นที่ที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หากมีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม

(2) พื้นที่ที่ผ่านการตรวจสอบและมีความเหมาะสมที่จะกำหนดไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายตามเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

2. ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน)

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้น เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดินรวมตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนั้น

2.1 ยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

2.2 ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.3 ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆ ด้วย

2.4 กรณีผลการตรวจพิสูจน์ พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน มาก่อน [1]ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตาม

กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกมาจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสมโดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

2.5 กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสมโดยสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรมรวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกินให้เพียงพอกับการดำรงชีพ

2.6 การดำเนินการตาม 2.4 และ 2.5 จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

2.7 ให้ทุกส่วนราชการที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่สูง ทำการพัฒนาเฉพาะความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ

3. พื้นที่อื่นๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหา ให้จังหวัดดำเนินการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่าๆ กัน การตรวจสอบข้อเท็จจริงให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือนร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ และอื่น ๆ

1. ถ้ามีการกระทำการใดๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่และ/หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติม หรือเป็นการทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม ให้

ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และเพื่อป้องกันมิให้มีการยึดถือครอบครองพื้นที่ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอน และ/หรือ ดำเนินการอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

2. ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำกับดูแลให้หน่วยงาน หรือคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ประสานการปฏิบัติกันอย่างสอดคล้องและมีเอกภาพ เพื่อความมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

3. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยโดยจัดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น อบต. หรือสภาตำบล และชุมชนเข้ามาร่วมดูแลรักษาสภาพป่าไม้ มิให้มีการบุกรุกทำลายหรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม

4. ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ซึ่งประกอบด้วย แผนงาน 4 ด้าน คือ (1) ด้านการป้องกันพื้นที่ (2) ด้านการควบคุมพื้นที่ (3) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (4) ด้านการติดตาม-ประเมินผลและระบบข้อมูล โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการจัดการฯ อันจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เป็นไปอย่างเป็นระบบ ยั่งยืน และเกิดความชัดเจนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

5. ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

6. ให้สำนักงบประมาณพิจารณาสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจกรรมตามนโยบาย มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละประเภทพื้นที่ รวมถึงการดำเนินการแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้เสนอขอตั้งงบประมาณเป็นปีๆ ไป

2.2.2 ระเบียบของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแนวทางแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ

หน่วยงานฝ่ายปกครองมีอำนาจออกระเบียบมากำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ อันได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และระเบียบกระทรวงมหาดไทย โดยได้เรียงลำดับตามระยะเวลาก่อนหลัง ดังนี้

(1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535

เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 รัฐบาลขณะนั้นพิจารณาเห็นว่า มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐซึ่งได้แก่ที่ป่าสงวนแห่งชาติที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น อยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน เมื่อมีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนราชการดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาให้ยุติลงได้โดยลำพัง ประกอบกับที่ดินของรัฐได้ถูกบุกรุก ยึดถือครอบครอง ทั้งในลักษณะส่วนตัว และเป็นหมู่คณะ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง นับวันจะสร้างปัญหาที่ซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น อาจก่อให้เกิดความหายนะแก่ชาติ เกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ ถ้ามิได้รับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 โดยระเบียบนี้ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ และกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญไว้แล้ว คือ

(1) มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(1.1) เร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจ และจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้อง และชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐ แล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐาน โดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(1.2) ให้จังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุกหรือการครอบครองที่ดินของรัฐ แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามที่ กบร. กำหนด โดยให้ดำเนินการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ หากผลปรากฏว่าผู้ครอบครองไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือผู้ยากจน ก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัย ตามที่ กบร. กำหนด

(1.3)ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ หรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัดและเฉียบขาด

(1.4) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา หรือคดีแพ่ง เกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา หรือในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือในการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นกรณีที่อัยการรับเป็นทนายความแก้ต่างว่าต่างคดีให้ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล ก็ให้ได้รับความคุ้มครองโดยมิต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายเมื่อแพ้คดี และใน

กรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุด หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออก หรือพ้นจากราชการตามกฎหมายเสียก่อน ก็ให้มีสิทธิเบิก ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศาลตามหมายเรียกของศาลได้ในอัตราเท่ากับที่เคยมีสิทธิเบิกในตำแหน่งครั้งสุดท้ายก่อนออก หรือก่อนพ้นจากราชการตามกฎหมาย จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยสุจริตดังกล่าวก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามระเบียบราชการ หรือตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วย

(1.5) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ผู้บังคับบัญชาจะอ้างเป็นเหตุเพื่องด หรือรอการพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปีไม่ได้ และให้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีในกรณีปกติ หรือกรณีพิเศษแล้วแต่กรณี โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วยต่อไป

(2) มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(2.1) จัดการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

(2.2) ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐ โดยจัดให้มีการอบรมผู้นำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการนิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไป ให้มีความสำนึกในคุณค่า รักและหวงแหนที่ดินของรัฐ

(2.3) จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับชาติเพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ที่ดินของรัฐ

(2.4) ให้จัดทำแผนที่แสดงสภาพ และประเภทที่ดินของรัฐตั้งแสดงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สภาตำบล และส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

(2.5) สำหรับที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากทีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย

ทั้งนี้ ต่อมาได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2545 รัฐบาลจึงได้

ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ซึ่งระเบียบดังกล่าวให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535[10]

(1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539 ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539

เพื่อให้การสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์เป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3 บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งอื่นใด ในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งผู้ใดหรือคณะกรรมการสอบสวนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแต่งตั้งแล้วแต่กรณี

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง

(1) ผู้ที่มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์

(2) ผู้ที่เป็นญาติเกี่ยวข้องกับบุคคลตาม (1) ได้แก่ เป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของบุคคล ตาม (1)

(4) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้าง หรือเคยเป็นนายจ้างของบุคคลตาม (1)

ข้อ 5 การแต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

(1) เมื่อมีกรณีอันสมควรจะต้องสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนขึ้น

(2) ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์นั้น ไม่สมควรจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

---

[10] ข้อ 3 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545

(3) เมื่อมีการคัดค้านหรือโต้แย้งว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนมีส่วนได้เสียในเรื่องที่มีการสอบสวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

ข้อ 6 การสอบสวนให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินการดังนี้

(1) สอบสวนถึงประวัติความเป็นมา สภาพของที่ดิน อาณาเขตเนื้อที่และการใช้ประโยชน์ของที่ดินแปลงนั้นๆ โดยชัดเจน นอกจากนี้ให้สอบสวนในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ด้วย

ก. ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้นั้น ได้สงวนหวงห้ามไว้ ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดประกาศสงวนหวงห้าม อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด มีหลักฐานอย่างใดบ้าง ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างใด ตั้งแต่เมื่อใด ในปัจจุบันยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หรือเลิกใช้แล้วตั้งแต่เมื่อใด เพราะเหตุใด

ข. ทางน้ำ หนอง บึง นั้น ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างใด มีบริเวณตื้นเขินหรือไม่เพียงใด การตื้นเขินนั้น เป็นไปในลักษณะใด กล่าวคือ มีบุคคลทำให้เกิดขึ้นหรือเป็นไปโดยธรรมชาติ

ค. ถนน ทางเดิน นั้น มีความเป็นมาอย่างไร กล่าวคือ เจ้าของที่ดินอุทิศให้โดยตรงหรือโดยปริยายหรืออย่างใด ทางเส้นนี้เริ่มจากที่ใดถึงที่ใด ให้กันอย่างไร เป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้หรือใช้เฉพาะเจ้าของที่ดินในละแวกนั้น

ง. ที่ชายตลิ่งนั้น ตามปกติน้ำท่วมถึงหรือไม่ เพียงใด ท่วมถึงทุกปีหรือไม่เป็นระยะเวลานานเท่าใด ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่เพียงไร หรือผู้ใดใช้ประโยชน์หรือไม่

(2) จัดทำแผนที่สังเขป แสดงเขตที่หรือทางสาธารณประโยชน์ที่ดินข้างเคียงและส่วนที่มีผู้บุกรุกเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(3) สอบสวนผู้สูงอายุ และผู้ปกครองท้องที่ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่เคยรู้เห็นหรือใช้ประโยชน์ในที่หรือทางสาธารณประโยชน์นั้น มาก่อนเป็นหลัก

(4) ในกรณีที่มีผู้เกี่ยวข้องประสงค์จะนำพยานหลักฐานอื่นมาเพิ่มเติม สำนวนการสอบสวน หรือประสงค์จะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทำการสอบสวนพยานบุคคลใดหรือรวบรวมพยานหลักฐานอื่นใด ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นและสมควรโดยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายด้วย

(5) สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ให้ผู้ที่ถูกร้องเรียนว่ากระทำการบุกรุกทราบ ถ้าผู้ที่ถูกร้องเรียนว่ากระทำการบุกรุกยอมรับ ก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน แต่ถ้าผู้นั้นให้ถ้อยคำปฏิเสธหรือไม่ยอมรับ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าผู้นั้นได้ที่ดินมาอย่างไร ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ครอบครองทำประโยชน์อย่างไร เมื่อใด

(6) เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนได้ดำเนินการตาม (5) แล้ว ให้แจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน ซึ่งรวมทั้งข้อกล่าวหา ข้อปฏิเสธ หรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง พร้อมทั้งแจ้งให้คู่กรณีดังกล่าวทราบว่าสามารถจะนำเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสารของตนเองได้ในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนจะเป็นผู้พิจารณากำหนดระยะเวลาดังกล่าวตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

(7) การแจ้งตาย (5) และ (6) ให้คำนึงถึงความเสียหาย หรือความปลอดภัย ซึ่งอาจเกิดแก่พยานด้วย

ข้อ 7 ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนต้องวางตัวเป็นกลางไม่ลำเอียง ไม่ชี้นำ ข่มขู่ หรือหลอกลวง หรือใช้วิธีการอื่นใดในทำนองเดียวกันต่อคู่กรณีหรือพยานเพื่อให้คู่กรณีหรือพยานเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานโดยจำยอม

ข้อ 8 เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีโดยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนรายงานประกอบไว้ในสำนวนด้วยว่า ได้ดำเนินการตามขั้นตอนในข้อ 6 แล้ว และในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับทราบข้อกล่าวหา ข้อปฏิเสธ รวมทั้งการให้คู่กรณีทุกฝ่ายนำพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนได้ให้ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนเท่าใด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควรรวมทั้งแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย

(2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ประกาศ ณ วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2544

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้ให้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544”

ข้อ 2 ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2515

ข้อ 3 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 4 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์และที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน เป็นต้น

ข้อ 5 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและการดำเนินการคุ้มครองป้องกัน

(1) ที่ดินตามข้อ 4 (1) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินและทบวงการเมืองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ตามความในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ที่ดินตามข้อ 4 (2) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457

ข้อ 6 การดำเนินคดี การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การตรวจสอบแนวเขตและการดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกันการบุกรุก หรือเข้าไปยึดถือครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือแก้ไขปัญหาการบุกรุก ให้ใช้งบประมาณของหน่วยงานดังนี้

(1) ที่ดินตามข้อ 4 (1) ให้ใช้ประมาณของหน่วยงานตามข้อ 5 (1)

(2) ที่ดินตามข้อ 4 (2) ให้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ และแจ้งนายอำเภอท้องที่ทราบ ในเขตพื้นที่สภาตำบลให้ใช้งบประมาณของสภาตำบล ทั้งนี้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นไป

ข้อ 7 การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

(1) ที่ดินตามข้อ 4 (1) ไม่ต้องจัดทำทะเบียน แต่ให้ทบวงการเมืองผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีหน้าที่ดูแลรักษาสำรวจรายละเอียดตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็นหลักฐาน

(2) ที่ดินตามข้อ 4 (2) เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำราง สาธารณะ และทางระบายน้ำที่อยู่ในความดูแลรักษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยให้จัดทำจำนวน 4 ชุด ให้เก็บรักษาไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 ชุด อำเภอหรือกิ่งอำเภอ 1 ชุด จังหวัด 1 ชุด และให้จังหวัดส่งให้กรมที่ดิน 1 ชุด ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีหน้าที่ดูแลและรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมายดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป สำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้จัดทำทะเบียนไว้แล้วก่อนระเบียบนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการขอคัดมาเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น 1 ชุด

ที่ดินนอกจากที่กล่าวไว้ในวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่

อนึ่ง ทางสาธารณประโยชน์หรือทางน้ำสาธารณะที่ไม่ใช่ทางหลวงตามกฎหมาย ว่าด้วยทางหลวงหรือทางที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายสำรวจจัดทำระเบียบที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้เป็นหลักฐานด้วย

ข้อ 8 การใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามข้อ 4 ทบวงการเมืองผู้ขอใช้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน จึงจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้

ข้อ 9 การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทบวงการเมืองผู้ขอถอนสภาพจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ 10 การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ 11 การจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

เมื่อได้มีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่น ให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา จัดการจำหน่ายที่ดินสาธารณประโยชน์และคืนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ 12 การชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามข้อ 4 เป็นต้นว่า ประวัติความเป็นมา ที่ตั้ง ขอบเขต สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหา

(1) กรณีที่ดินตามข้อ 4 (1) ให้เป็นหน้าที่ของทบวงการเมืองตามข้อ 5 (1)

(2) กรณีที่ดินตามข้อ 4 (2) ให้เป็นหน้าที่ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาตามข้อ 5 (2)

ข้อ 13 ให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

(3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545

ข้อ 4 ให้คำนิยามของ “ที่ดินของรัฐ” ว่าหมายถึง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 473/2486 **ลงวันที่** 19 **ตุลาคม** 2486 เรื่องให้จัดหาที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน โดยสรุปให้ดำเนินการ ดังนี้

1.ให้สำรวจทุกหมู่บ้านและตำบลว่า มีที่ดินซึ่งได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ใด ๆ บ้างหรือไม่ ถ้ามีและไม่เป็นการขัดข้องประการใดแล้ว ก็ให้กันสถานที่นั้น ๆ เพื่อจัดเป็นที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

2. หมู่บ้านหรือตำบลใด มีที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งมีลักษณะเหมาะสมแก่การที่จะจัดเป็นที่สาธารณะดังกล่าว ก็ให้รีบรายงานชี้แจงไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อจะได้ออกกฎหมายหวงห้ามไว้

3. พยายามชี้ชวนชักนำให้ราษฎรได้เล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ส่วนรวมและขอร้องให้เสียสละประโยชน์ส่วนตัว โดยยินยอมยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านหรือตำบลแล้แต่กรณี และในการปฏิบัติเช่นว่านี้จะใช้วิธีการแลกเปลี่ยน กล่าวคือ อนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อเป็นการทดแทนกับที่ดินซึ่งยกให้ก็ได้

4. เมื่อไม่มีวิธีอื่นใดแล้ว จึงให้ใช้เงินช่วยบำรุงท้องที่จัดซื้อและถ้าจำเป็นเพื่อให้สำเร็จผลโดยเร็วจะบอกบุญเรี่ยไรเงินจากราษฎรเข้าสมทบด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของราษฎรการจัดที่สาธารณะดังกล่าว จะต้องพยายามให้ได้เนื้อที่สาธารณะสำหรับตำบลประมาณ 50 ไร่ และหมู่บ้านประมาณ 25 ไร่ หากจะน้อยไปบ้าง หรือไม่อาจจะจัดตรงกลางตำบล หมู่บ้านก็ได้ ก็ให้บันทึกเหตุผลและความจำเป็นไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านที่กระทรวงมหาดไทยให้หาไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

(4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ได้แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่ยังคงให้มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีอำนาจหน้าที่

(1) เสนอนโยบาย หรือแผนงานในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(2) กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(3) กำกับ ติดตาม ดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(4) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใด ๆ ในที่ดินของรัฐ

(5) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณาของ กบร. หรือคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานที่ กบร. แต่งตั้ง

(6) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว

(7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย

(8) ให้หน่วยงานของรัฐ และจังหวัดดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด

(9)ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ต่อมาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2547

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นหลายคณะอนุกรรมการ ได้แก่ คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ[11] คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร[12] และคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด[13] ซึ่งต่อมาในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2547 ได้มีแก้ไขปรับปรุงคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ 3/2546 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2546 และให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร ขึ้นใหม่[14] ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการต่าง ๆ มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกำหนด

---

[11] คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ 2/2546 ลงวันที่ 22 มกราคม 2546

[12] คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ 3/2546 ลงวันที่ 22 มกราคม 2546

[13] คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ 4-78/2546 ลงวันที่ 22 มกราคม 2546

[14] คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ 4/2547 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2547

คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ 4-78//2546 **เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด (กบร.จังหวัด)** ดังนี้

เพื่อเป็นการบูรณาการภารกิจของการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เกิดการประสารและสอดคล้องรองรับกัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางปฏิบัติกับให้มีผู้รับผิดชอบภารกิจอย่างชัดแจ้ง

อาศัยอำนาจตามความในข้อ 8 (7) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ประธานกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กบร. จังหวัด”

1. ให้ กบร. จังหวัด มีองค์ประกอบ ดังนี้

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด	ประธานอนุกรรมการ
(2) อัยการจังหวัด	อนุกรรมการ
(3) ประชาสัมพันธ์จังหวัด	อนุกรรมการ
(4) ธนารักษ์พื้นที่	อนุกรรมการ
(5) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	อนุกรรมการ
(6) ปฏิรูปที่ดินจังหวัด	อนุกรรมการ
(7) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด	อนุกรรมการ
(8) ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อนุกรรมการ
(9) ป่าไม้จังหวัด	อนุกรรมการ
(10) ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	อนุกรรมการ
(11) นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ[15]	อนุกรรมการ
(12) หัวหน้าส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและ / หรือ ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่มีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	อนุกรรมการ
(13) ปลัดจังหวัด	อนุกรรมการและเลขานุการ
(14) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

[15] เฉพาะที่มีเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม

(15) ข้าราชการของส่วนราชการในจังหวัด อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการที่ประธานอนุกรรมการมอบหมาย

2. ให้ กบร. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545

(2) กำกับ ติดตาม ดูแล หน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบายแผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่ กบร. กำหนด

(3) กำหนดแผนงานประจำปี ในการแก้ไขปัญหาหรือการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐและรายงานให้ กบร. ทราบ

(4) พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิที่ กบร. กำหนด ในกรณีที่ต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิ ให้ใช้ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศจากคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ กบร. แต่งตั้ง

(5) ตรวจสอบหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ หากพบว่าดำเนินการไปโดยมิชอบหรือโดยทุจริตหรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ

(6) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใด ๆ ในที่ดินของรัฐ

(7) เร่งรัดการพิจารณาวินิจฉัยคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐให้รวดเร็ว

(8) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใด ๆ มาให้ความเห็นต่อ กบร. จังหวัด

(9) แต่งตั้งคณะทำงาน หรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(10) ประชาสัมพันธ์ผลดำเนินการของ กบร. จังหวัด และเสริมสร้างความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตจังหวัด

(11) รายงานผลการปฏิบัติงานในการแก้ไขและหรือป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำปีให้ กบร. ทราบ

(12) ดำเนินการใด ๆ ตามที่ กบร. หรือประธาน กบร. มอบหมาย

มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

(1) การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

(1.1) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น และพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

(1.2) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น และพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

(1.3) พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ (1.1) และ (1.2) เช่น ส.ค. 1 หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าว อ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่น นั้น

(2) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ (1) แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร. จังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิ ดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(2.1) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.2)กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดิน ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.3) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบต่อไป

(3) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ (1) แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐให้ กบร. จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าว

ให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(3.1) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กบร. จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบต่อไป

(3.2)กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร. จังหวัดให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่องขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

โดยที่มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ (1.3) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์พยานหลักฐานอื่นว่า หากพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศหรือมีความจำเป็นต้องหาขอบเขตที่ดินของรัฐโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศขึ้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์

(1.1) เพื่อหาตำแหน่ง และขอบเขตที่ดินของรัฐ

(1.2) เพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

(1.3) เพื่อใช้เป็นข้อมูล หลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ (2) ขั้นตอนดำเนินการ

(2.1) ขั้นตอนดำเนินการของ กบร. จังหวัด

กรณีที่ กบร. จังหวัดมีมติให้ใช้ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบการพิจารณาให้ดำเนินการดังนี้

1) แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมายขีดขอบเขตบริเวณที่ขอให้อ่านภาพถ่ายทางอากาศลงบนแผนที่ภูมิประเทศในระบบพิกัดฉาก U.T.M. มาตราส่วน 1 : 50,000 ลำดับชุด L 7017 ของกรมแผนที่ทหาร

2) แจ้งให้จังหวัด และหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมายนั้น ทำการสำรวจ และจัดทำแผนที่กายภาพ ในระบบพิกัดฉาก U.T.M. มาตราส่วน 1 : 4,000 ที่แสดงรายละเอียดของบุคคลที่ครอบครองที่ดินใจเขตที่ดินของรัฐ โดยให้บุคคลที่อ้างสิทธิครอบครองในเขตที่ดินดังกล่าวนั้น ร่วมชี้ตำแหน่ง และขอบเขตที่ดิน ตามแผนการ

ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเชิงรุก ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2540

3) จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศคู่ซ้อน พร้อม Diapositive ขนาด 9" x 9" ให้ครอบคลุมบริเวณที่ขอให้อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ จากกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ

ทั้งนี้ ให้จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศที่แผนกผลิตภาพถ่ายทางอากาศ กองบินถ่ายภาพทางอากาศ กรมแผนที่ทหาร และ Diapositive

4) ให้ส่งเอกสาร และหลักฐานตาม 1) และ 3) ไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(2.2) ขั้นตอนดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายอากาศ

เมื่อคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศได้รับเอกสาร และหลักฐานตามข้อ (2.1) และพิจารณารับไว้ดำเนินการแล้ว จะดำเนินการดังนี้

1) จัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1 : 4,000 จากภาพถ่ายทางอากาศ และ Diapositive

2) อ่าน แปล ตีความในภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด 9" x 9"

3) ถ่ายทอด (Transfer) ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด 9" x 9" ลงบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1 : 4.,000

4) จัดทำแผนที่ต้นร่าง ซึ่งแสดงผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification)

5) คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ พิจารณารับรองผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ที่ปรากฏในแผนที่ต้นร่าง พร้อมแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1 : 4,000

6) จัดส่งเอกสารใน 5) ให้จังหวัดดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

(2.3) เมื่อจังหวัดได้รับผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศตาม ข้อ 2) แล้วให้ดำเนินการดังนี้

1) ลงรูปแปลงที่ดินของรัฐ และรูปแปลงที่ดินของบุคคล ในระบบพิกัดฉาก U.T.M. ลงบนแผนที่ต้นร่าง

2) จัดทำรายงาน และข้อพิจารณาเสนอ กบร. จังหวัด พิจารณาตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐต่อไป

(5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

ประกาศใช้ ณ วันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2553โดยที่สมควรจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระเบียบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปี ก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน

ข้อ 4 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรร มการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนจรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(2) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

(3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ

มั่งคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน

(ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 5 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ข้อ 6 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่มีอยู่ เพราะบกพร่องต่อหน้าที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อยความสามารถ

(4) เป็นบุคคลล้มละลาย

(5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ 7 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบนี้

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชนรวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(4) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจนติดตามการดำเนินกงานโฉนดชุมชน ในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

(5) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกการตามนโยบายและแผนงานของงานโฉนดชุมชน

(6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่กรรมการมอบหมาย

(7) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับโฉนดชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 8 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

ข้อ 9 ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ 10 ให้จัดตั้งคณะกรรมการตามระเบียบนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ข้อ 11 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

2.2.3 **หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาป่าและที่สาธารณะ**

1) **ส่วนที่เป็นป่าสงวน แห่งชาติ** โดยมีหน่วยงานราชการบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้แก่ กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติและพันธุ์พืช

2) **ส่วนที่เป็นที่สาธารณะประโยชน์**

ที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญต่อประชาขนส่วนรวม เนื่องจากเป็นที่ดินที่รัฐสงวนหวงห้ามไว้ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่สาธารณประโยชน์หมายความรวมถึง ที่ดินที่ประชาชนใช้หรือเคยใช้ร่วมกันโดยทั่วไปตามสภาพแห่งการใช้ประโยชน์นั้น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ ทางสาธารณะ คลองสาธารณะ หรือลำรางสาธารณะ เป็นต้น

ที่ผ่านมาอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษารวมทั้งคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะกระจายอยู่ตามกฎหมายต่างๆ หลายฉบับ โดยกฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจองค์กรของรัฐต่างองค์กรกันเป็นผู้รับผิดชอบดูแล เช่น อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดูแลที่สาธารณะตามประมวลกฎหมายที่ดิน อำนาจของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น ยกเว้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทะเลภายในเขตน่านน้ำไทย หรือชายหาดของทะเลดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แต่หากเป็นชายตลิ่งกับส่วนที่อยู่เหนือชายตลิ่งขึ้นไปอยู่ในความดูแลของนายอำเภอท้องที่หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ถ้าเป็นทางหลวงอยู่ในความดูแลของผู้อำนวยการทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวงพ.ศ. 2535

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ที่สาธารประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันกับที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครองและกรมที่ดิน ต่อมา ต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันแทน

ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าอำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณะประเภทต่างๆบริเวณทะเลน้อยในปัจจุบัน มีการถ่ายโอนไปแล้วหรือไม่อย่างไร หากยังไม่การถ่ายโอนหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่

เดิมดังกล่าวข้างต้นย่อมยังมีอำนาจดูแลรักษา และมีอำนาจดำเนินการแก่ผู้บุกรุกตามกฎหมายต่อไป

3. นโยบายและแผนของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน

3.1 แผนและนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 -2554)[16]

แผนพัฒนาฉบับที่ 10 กำหนดทิศทางในการพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน(Green and Happiness Society)คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”

เพื่อให้การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เห็นควรกำหนดพันธกิจของการพัฒนาประเทศ ดังนี้

ในข้อ 3 ดำรงความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เป็นธรรม และมีการสร้างสรรค์คุณค่า สนับสนุนให้ชุมชนมีองค์ความรู้และสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อคุ้มครองฐานทรัพยากร คุ้มครองสิทธิและส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากร ปรับแบบแผนการผลิตและการบริโภค ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของชาติจากข้อตกลงตามพันธกิจระหว่างประเทศ

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ดังนี้ เป้าหมายการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม คือ การรักษาความอุดมสมบูรณ์ของฐานทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพโดยให้มีพื้นที่ป่าไม้ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 33 และต้องเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 18 ของพื้นที่ประเทศ รักษาความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศน์ในเขตพื้นที่ชายฝั่งและพื้นที่ชีวมลฑล รักษาพื้นที่ทำการเกษตรในเขตชลประทานไว้ไม่น้อยกว่า 31 ล้านไร่ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงคุณภาพชีวิตที่ดีน้อยกว่า 31 ล้านไร่ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงคุณภาพชีวิตที่ดีและไม่เป็นภัยคุกคามต่อระบบนิเวศ โดยรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำอยู่ในเกณฑ์ตั้งแต่ระดับพอใช้ขึ้นไปมีสัดส่วนไม่น้อยกว่า ร้อยละ 85 คุณภาพอากาศอยู่ในเกณฑ์

---

[16] สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มาตรฐาน โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็ก อัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ต่อประชากรลดลงร้อยละ 5 จากปี 2545 คือ ไม่เกิน 3.5 ต้น/คน/ปี ควบคุมอัตราการผลิตขยะในเขตเมืองไม่ให้เกิน 1 ก.ก. /คน/วัน และจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) มีจุดมุ่งหมายหลักคือสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน โดยมีปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักการปฏิบัติที่สำคัญ ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา ได้กำหนดการพัฒนาระบบ การจัดการร่วมเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร ธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญ กับการกำหนดเขต และการจัดการเชิงพื้นที่ โดยคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ สร้างแนวกันเขตพื้นที่อนุรักษ์ โดยจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการบุกรุกขยายพื้นที่ในอนาคต กำหนดเขตการใช้ประโยชน์และกระจายการถือครองที่ดิน โดยร่วมกับท้องถิ่นกำหนดเขตการใช้ที่ดินและวางผังเมือง แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องการทับซ้อนของแนวเขตที่ดิน และจัดระเบียบการบุกรุกใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดมาตรการ เพื่อรักษาที่ดินที่เหมาะสมซึ่งรัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบชลประทานไว้แล้วให้เป็นที่ดินสำหรับการเกษตรตลอดไป

3.2 นโยบายรัฐบาลด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551 ในเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1.คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรธรณี ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งฟื้นฟูอุทยานทางทะเลอย่างเป็นระบบ เร่งจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจัดแบ่งประเภทที่ดินระหว่างที่ดินของรัฐและเอกชนให้ชัดเจน เร่งประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดเขตและส่งเสริม การปลูกป่า ป่าชุมชน เพิ่มฝายต้นน้ำลำธารและฝายชะลอน้ำตามแนวพระราชดำริ ส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ ในพื้นที่ที่เหมาะสม ป้องกันการเกิดไฟป่า ปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าอย่างจริงจัง ส่งเสริมการปลูกหญ้าแฝกเพื่อลดการชะล้างพังทลายของดิน ลดการใช้สารเคมีและฟื้นฟูดินในบริเวณพื้นที่ที่ดินมีปัญหา รวมทั้งจัดให้มีระบบบริหารจัดการน้ำในระดับประเทศทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน เพื่อตอบสนองความต้องการของภาคเศรษฐกิจและการอุปโภคบริโภค

2. คุ้มครองและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ที่มีความสำคัญเชิงระบบนิเวศ เพื่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยสำรวจ จัดทำระบบฐานข้อมูล อนุรักษ์พัฒนา และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ โดยสำรวจ จัดทำระบบฐานข้อมูล อนุรักษ์พัฒนา และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อสร้างความมั่งคงด้านอาหาร พลังงาน สุขภาพ และสร้าง

มูลค่าทางเศรษฐกิจ บนฐานภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น ที่มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม รวมทั้งให้การคุ้มครองเพื่อให้เกิดความปลอดภัยทางชีวภาพ

3. จัดให้มีระบบการป้องกัน รวมทั้งเตือนภัยและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัยธรรมชาติ โดยนำระบบข้อมูลภูมิสารสนเทศมาใช้กำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยหรือเตือนภัยพิบัติ พัฒนาระบบฐานข้อมูล และติดตั้งระบบเตือนภัย และจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานอันจำเป็นที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่ที่มีความเปราะบางหรือเสี่ยงต่อภัยพิบัติอันเกิดจากภาวะโลกร้อน เช่น น้ำท่วม แผ่นดินหรือโคนถล่ม น้ำแล้ง ตลอดจนธรณีพิบัติ และการเกิดคลื่นยักษ์ในทะเล เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทุกแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ

4. ควบคุมและลดปริมาณของเสียที่กลายมาเป็นมลพิษทั้งในรูปขยะ ขยะอันตราย มลพิษทางอากาศ กลิ่น เสียง และน้ำเสีย โดยส่งเสริมการผลิตและบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้เทคโนโลยี เพื่อให้เกิดการใช้ซ้ำหรือหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ ส่งเสริมการป้องกันมลพิษตั้งแต่จุดกำเนิด เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบำบัดน้ำเสีย กำจัดขยะชุมชน และเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยเฉพาะการจัดให้มีศูนย์กำจัดขยะชุมชนกลางในทุกจังหวัด มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังสำหรับผู้ก่อมลพิษที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เร่งแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ที่วิกฤตซ้ำซาก รวมทั้งสนับสนุนมาตรการจูงใจด้านภาษีและสิทธิต่างๆ กับผู้ประกอบการที่ร่วมโครงการแก้ไขปัญหาโลกร้อนและลดมลพิษ

5. พัฒนาองค์ความรู้ในการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาที่ชุมชนและนักวิชาการในท้องถิ่นมีส่วนร่วม และที่ภาคเอกชนสามารถนำไปใช้ รวมทั้งส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่ช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างประหยัดและช่วยลดมลพิษ

6. ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง ในรูปของสมัชชาสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมบริหารจัดการ และจัดให้มีการใช้ระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ เพื่อเป็นกลไกกำกับให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งเสนอโครงการพระราชดำริด้านการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกโครงการอย่างจริงจัง

3.3 แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 -2554 [17]

[17] ประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 – 2554 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอน พิเศษ 12 ง ประกาศ วันที่ 27 มกราคม 2552)

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมหรือร่วมมือให้เกิดเป็นพลังร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมหรือร่วมมือให้เกิดเป็นพลังร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรมาภิบาล ตั้งแต่ในระดับพื้นที่จนถึงระดับประเทศและนานาชาติ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของไทย โดยรัฐบาลมีกลยุทธ์และวิธีดำเนินการที่สำคัญ ในคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทรัพยากรดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรธรณี ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งฟื้นฟูอุทยานทางทะเลอย่างเป็นระบบ รัฐบาลมีนโยบายดังนี้

คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทรัพยากรดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรธรณี ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง รวมทั้งฟื้นฟูอุทยานทางทะเลอย่างเป็นระบบ เร่งจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจัดแบ่งประเภทที่ดินระหว่างที่ดินของรัฐและเอกชนให้ชัดเจน เร่งประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดเขตและส่งเสริมการปลูกป่า ป่าชุมชน เพิ่มฝายต้นน้ำลำธารและฝายชะลอน้ำตามแนวพระราชดำริ ส่งเสริมป่าเศรษฐกิจในพื้นที่ที่เหมาะสม ป้องกันการเกิดไฟป่า ปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าอย่างจริงจัง ส่งเสริมการปลูกหญ้าแฝกเพื่อลดการชะล้างพังทลายของดิน ลดการใช้สารเคมี และพื้นฟูดินในบริเวณพื้นที่ที่ดินมีปัญหา รวมทั้งจัดให้มีระบบบริหารจัดการน้ำในระดับประเทศทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน เพื่อตอบสนองความต้องการของภาคเศรษฐกิจและการอุปโภคบริโภค

วิธีการในการดาเนินการตามนโยบายของรัฐ คือ

1. อนุรักษ์ฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน ป่าไม้ ที่ตอบสนองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2. พัฒนาและฟื้นฟูแหล่งน้ำ เพื่อเพิ่มน้ำต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพการกระจายน้ำบูรณาการน้ำผิวดิน ใต้ดิน และกำหนดมาตรฐานพัฒนาระบบน้ำสะอาดสนับสนุนทุกภาคส่วน รวมทั้งมีกลไกบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการและมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

3. พัฒนาองค์ความรู้และศักยภาพคนในทุกภาคส่วนพร้อมปรับปรุง พัฒนาและบังคับใช้กฎหมายและระบบความร่วมมือกับต่างประเทศให้เหมาะสมและทันสมัย

4. สนับสนุนงานวิจัยเร่งด่วนที่ชี้นำการพัฒนาประเทศที่กำลังเผชิญการเปลี่ยนแปลง

5. บริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยใช้ระบบภูมิสารสนเทศ และการวางผังเมือง และเร่งรัดจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2540 -2559) เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ มีนโยบายดังนี้

1.นโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เป็นร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ โดยพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 20 เพื่อสนองความต้องการทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม และรักษาสมดุลของสภาพแวดล้อม

2.นโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าต้องเป็นไปตามวิถีทางในเชิงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

3. นโยบายป้องกันรักษาป่าธรรมชาติที่เหลือไม่ให้ถูกทำลาย

4. นโยบายลดความขัดแย้งการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรอื่นในพื้นที่ป่าไม้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพภายในระบบนิเวศน์ป่าไม้ ได้กำหนดนโยบายป้องกัน สงวนรักษาและอนุรักษ์ไว้ซึ่งพันธุ์พืช สัตว์ป่า สัตว์น้ำ ตลอดจนสิ่งที่มีชีวิตอื่นๆ ในพื้นที่ป่า

4. แนวความคิดในการนำเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

มาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่

จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

ปัจจุบันประเทศไทยมีแนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งดิน น้ำ ป่า ประมง และอื่นๆ โดยอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพย์สินของรัฐ (state property) รัฐมีฐานะเป็นเจ้าของ มีอำนาจควบคุมการใช้ประโยชน์ รวมทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากร ผู้คนแต่ละคน รวมทั้งชุมชนมีหน้าที่เพียงยอมรับการใช้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นเท่านั้น มักผูกติดอยู่กับหน่วยของพื้นที่และชนิดของทรัพยากร เช่น การกำหนดเขตพื้นที่ป่าของรัฐ การแบ่งที่ดินออกเป็นแปลง ทั้งนี้ เพื่อควบคุมทรัพยากร กิจกรรมและการเข้าถึงจากประชาชนหรือบุคคลอื่น หรือ การใช้แนวเขตดินแดนเป็นหน่วยพื้นที่ในการจัดการทรัพยากร โดยจัดระเบียบสิทธิในการใช้ทรัพยากร ตลอดจนวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ผ่านกลไกกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายป่าไม้ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ถูกกำหนดว่ารัฐมีอำนาจในการจัดการ จะขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชนิดนั้น ๆ เป็นหลัก เช่น ทรัพยากรป่าไม้อยู่ในอำนาจของกรมป่าไม้ ทรัพยากรที่ดินอยู่ในอำนาจของกรมที่ดิน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ การใช้อำนาจในการจัดการรวมถึงการใช้ประโยชน์จึงรวมศูนย์อยู่ที่รัฐ ในกรณีของการจัดการ การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยก็เช่นเดียวกัน พบว่าที่ดินที่ราษฎรไม่มีเอกสารสิทธิทั้งหมดอยู่ในอำนาจของหน่วยงานรัฐ ผ่านกลไกการจัดการที่เป็นกฎหมาย นโยบาย และการกระทำทางปกครองของหน่วยงานรัฐ เช่น กฎ คำสั่ง

ในขณะที่ในความเป็นจริงแล้ว ชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีวิถีชีวิตผูกพันกับฐานทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นฐานรองรับวิถีชีวิตของชุมชนทั้งการเป็นถิ่นฐานบ้านเรือน การประกอบอาชีพ ตลอดจนจารีตประเพณีและวัฒนธรรมมาช้านาน มองว่าชุมชนเป็นผู้ครอบครองที่ดินในทางความเป็นจริง แม้แต่ในส่วนที่ไม่มีเอกสารสิทธิจากการศึกษาพบว่าชุมชนส่วนใหญ่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีการครอบครองทำกินอยู่ก่อน ลักษณะเช่นนี้นำไปสู่ความขัดแย้งในการจัดการที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนและ/หรือชุมชน ผู้วิจัยเห็นว่าอาจนำแนวความคิดสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรส่วนรวมมาใช้ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งได้

ในต่างประเทศนั้น พบว่าหลายๆประเทศได้รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีการรับรองสิทธิชุมชนที่เรียกว่า อิริไอ-เค็น (Iriai-ken) เป็น Communal Rights ชนิดหนึ่ง โดยเป็นสิทธิในส่วนแพ่ง มีพัฒนาการมาจากวัฒนธรรมดั้งเดิมในการถือครอง และใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน ทั้งป่าไม้ มหาสมุทร และแม่น้ำ โดยในปลายศตวรรษที่ 19 เมื่อจักรพรรดิเมยิ (Meiji Emperor) รับกฎหมายตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศ คนญี่ปุ่นได้ใช้ความพยายามอย่างหนัก ที่จะบรรจุวัฒนธรรมดั้งเดิมในเรื่อง อิริไอเอาไว้ในกฎหมายสมัยใหม่ เช่น อิริไอในป่าไม้ (Iriai in Forests) ได้ถูกบรรจุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง เรียกว่า อิริ

ไอ-เค็น หรือ สิทธิในทรัพย์สินชุมชน (Communal Rights) โดยมีแก่นความคิดว่า ให้ศาลตัดสิน โดยถือตามวัฒนธรรมท้องถิ่น แต่ละแห่ง ส่วนอิริไอในมหาสมุทรและแม่น้ำ (Iriai in Oceans and Rivers) ได้ถูกบรรจุไว้ในกฎหมายประมงเรียกว่า เกียะเกียว-เค็น (Gyogyou-ken) หรือ สิทธิทำการประมง (Fisheries Rights) สิทธิชุมชนในประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาขึ้นโดยการวางบรรทัดฐานของศาล เช่น ศาลวางบรรทัดฐานว่าสิทธิทำการประมง ของชาวบ้านคือ สิทธิทำมาหากิน (The Fishing Right is a Right to Livelihood) [18]

ในส่วนของประเทศประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการรับรองสิทธิชุมชนเช่นกัน โดยรัฐธรรมนูญประเทศฟิลิปปินส์บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ว่า "ภายใต้รัฐธรรมนูญและนโยบายพัฒนาแห่งชาติ รัฐมีหน้าที่ปกป้องสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในพื้นที่ที่ครอบครองมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ เพื่อรักษาความเป็นอยู่ที่ดีทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมประเพณี..." นอกจากนี้ ในประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา ได้มีการยอมรับสิทธิชุมชน โดยเฉพาะชนพื้นเมืองว่าเป็นผู้ทรงสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรได้ตามเงื่อนไขของประเทศนั้น

ประเทศไทยในปัจจุบันได้ยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว โดยบัญญัติรับรองเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้รับรองสิทธิชุมชนไว้ตามมาตรา 46 และมาตรา 56 โดยกำหนดให้ ชุมชนทรงสิทธิด้านต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ขณะนั้นมีข้อถกเถียงตามมาว่าถึงแม้ชุมชนจะมีสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ชุมชนจะใช้สิทธินั้นได้ ต้องมีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติออกมารองรับเสียก่อน[19] จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ออกมาแก้ปัญหาให้ โดยบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในหมวด 3 ส่วนที่ 12 มาตรา 66 และมาตรา 67[20] และตัดข้อความว่า "ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย

---

[18] พิเชษฐ เมาลานนท์และคณะ, **คดี อิริไอ-เค็น vs. คดีสิทธิชุมชน**, ทีมวิจัยปัญหาตุลาการศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยนีกาตะ, ญี่ปุ่น , สถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรมและความเป็นธรรมในสังคม, 2550.

[19] ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการมีกฎหมายลูกมารับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 59/2545 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2545

[20] มาตรา 66 "บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน"

บัญญัติ” ออกเพื่อป้องกันข้อโต้แย้งว่า จะนำสิทธินี้ยกขึ้นอ้างได้เฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 3/2552 ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายลูกออกมาใช้บังคับก่อนนำมาสู่การบังคับใช้เรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจนถึงขณะนี้

จากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ดังนั้น โดยหลักการแล้วชุมชนในบริเวณพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยจึงย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ซึ่งในที่นี้คือ ที่ดิน อย่างสมดุลและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในการนำเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมาปรับใช้นั้น จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ทั้งในเชิงหลักการ และรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องไป ซึ่งเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐและชุมชนที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันคิดค้นต่อไป

มาตรา 67 “ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

(มีต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 20)

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

บทที่ 3
สภาพพื้นที่และสภาพปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

1 สภาพพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย[21]

เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตั้งอยู่ในภาคใต้ของประเทศไทย มีเนื้อที่ประมาณ 285,625 ไร่ หรือประมาณ 457 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของ 3 จังหวัด คือ จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา จังหวัดนครศรีธรรมราช อาณาเขต ทิศเหนือจดคลองชะอวด ทุ่งนา ป่าปรือ ป่าไม้เสม็ดขาว ท้องที่ตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด ตำบลแหลม อำเภอควนชลิก อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ทิศใต้จดคลองปากประ ท้องที่ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ทิศตะวันออกจดทะเลหลวง (ทะเลสาบสงขลาตอนบน) และทางหลวงจังหวัดสงขลา หมายเลข 4083 ท้องที่ตำบลตะเครียะ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา ทิศตะวันตกจดลำคลองคึกฤทธิ์ (ทางขุด) ฝั่งทะเลน้อยด้านตะวันตกทุ่งนา ป่าปรือ ป่าไม้เสม็ดขาว ท้องที่ตำบลพนางตุง ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ตำบลขอนหาด ตำบลนางหลง ตำบลท่าเสม็ด ตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช แบ่งเนื้อที่ของแต่ละจังหวัด ดังนี้ จังหวัดพัทลุง มีเนื้อที่ประมาณ 104,375 ไร่ หรือประมาณ 167 ตารางกิโลเมตร หรือ 36.5 % ของพื้นที่ จังหวัดสงขลา มีเนื้อที่ประมาณ 31,250 ไร่ หรือประมาณ 50 ตารางกิโลเมตร หรือ 11 % ของพื้นที่ และ จังหวัดนครศรีธรรมราช มีเนื้อที่ประมาณ 150,000 ไร่ หรือประมาณ 240 ตารางกิโลเมตร หรือ 52.5 % ของพื้นที่ เฉพาะบริเวณตัวทะเลน้อยมีเนื้อที่ประมาณ 17,500 ไร่ หรือประมาณ 28 ตารางกิโลเมตร หรือ 6 % ของพื้นที่

1.1 ลักษณะภูมิประเทศของพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

ลักษณะภูมิประเทศของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดนครศรีธรรมราช มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่ม หรือมีลักษณะเป็นป่าพรุน้ำจืด มีน้ำท่วมขังเกือบตลอดปี ประกอบไปด้วยทะเลน้อย หนอง บึง คลอง ทางน้ำ ทุ่งหญ้า ป่าราโพ ป่ากก ป่าปรือ ป่า

[21] ข้อมูลในส่วนของสภาพพื้นที่ทะเลน้อยจากรายงานประจำปี 2552 ของสำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552.

กระจูด ป่ากระจูดหนู ป่าไม้เสม็ดขาว จึงอุดมสมบูรณ์ไปด้วยสัตว์น้ำ กุ้ง หอย ปู ปลา และพืชน้ำจืด ซึ่งเป็นอาหารของราษฎร และสัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีสภาพพื้นที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ พื้นที่บนแผ่นดิน และพื้นที่บริเวณพื้นน้ำ

1) พื้นที่บนแผ่นดิน มีเนื้อที่ประมาณ 429 ตารางกิโลเมตร (94% ของพื้นที่ทั้งหมด) แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ทุ่งหญ้า (Tidal flat) เป็นพื้นที่ที่น้ำท่วมถึงโดยมีน้ำขึ้นลงเป็นเวลา และพื้นที่บริเวณหาดโคลนพบทางทิศตะวันออกของป่าพรุ (Swamp forest) พื้นที่มีความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 1-2 เมตร ส่วนใหญ่ในพื้นที่แห่งนี้จะพบทุ่งนาข้าว และทุ่งหญ้า) ป่าพรุ (Swamp forest) จะเป็นบริเวณก้นกระทะของพื้นที่ความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 60 เซนติเมตร ทำให้ต่ำกว่าพื้นที่อื่น ๆ โดยรอบซึ่งเป็นควน หรือเนินสูงเล็กน้อย และบนควนเหล่านี้จะพบทุ่งหญ้าเป็นหย่อม ๆ และป่าดิบชื้นบ้างเล็กน้อย และที่ราบ (Plain) จะพบทางทิศตะวันตกของป่าพรุ มีความสูงจากระดับน้ำทะเล ประมาณ 8 เมตร พื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็น นาข้าว สวนยาง ป่าดิบชื้น และอาจจะพบทุ่งหญ้าและป่าพรุในพื้นที่ประเภทนี้ด้วย

2) พื้นที่บริเวณพื้นน้ำ มีเนื้อที่ประมาณ 28 ตารางกิโลเมตร (6% ของพื้นที่ทั้งหมด) โดยประมาณแล้วตัวทะเลน้อยมีความกว้างประมาณ 5 กิโลเมตร ความยาว 6 กิโลเมตร มีความลึกเฉลี่ย 1.2 เมตร

1.2 **สภาพทรัพยากรธรรมชาติในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย** ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดิน ป่าพรุ ทุ่งหญ้า พืชพรรณในน้ำและมีป่าดิบชื้นบ้างเล็กน้อย มีพรรณไม้ไม่น้อยกว่า 260 ชนิด ส่วนใหญ่เป็นไม้เสม็ดขาว ขึ้นอยู่เป็นกลุ่ม ๆ กระจัดกระจายทั่วไป สำหรับสัตว์ป่า แบ่งได้ 4 กลุ่ม คือ สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม ซึ่งคาดว่าจะมีหรือพบบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย มีไม่น้อยกว่า 57 ชนิด สัตว์จำพวกนก ซึ่งคาดว่าจะมีในพื้นที่ไม่น้อยกว่า 285 ชนิด สามารถจำแนกออกได้ 2 ประเภท คือ นกประจำถิ่น และนกอพยพ สัตว์เลื้อยคลาน ซึ่งคาดว่ามีไม่น้อยกว่า 40 ชนิด และสัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก ซึ่งคาดว่ามีไม่น้อยกว่า 12 ชนิด นอกจากนี้ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ยังเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสมบูรณ์ และสำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย

โดยสรุปพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย มี 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ร้อยละ 11 ครอบคลุมที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 3 ป่า คือ ป่าสงวนแห่งชาติ คลองยวน 10 ตารางกิโลเมตร ป่าสงวนแห่งชาติ หัวป่าเขียว 9 ตารางกิโลเมตร และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าบ้านในลุ่ม 31 ตารางกิโลเมตร รวมเนื้อที่ 50 ตารางกิโลเมตร ส่วนที่ดินที่เหลือเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ ประมาณ 112 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 25) ที่รกร้างว่างเปล่า ประมาณ 136 ตารางกิโลเมตร ร้อยละ 30 และที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ครองครอง ประมาณ 160 ตารางกิโลเมตร ทั้งนี้ โดยที่ดิน 2 ประเภทแรก มีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ ส่วนที่ที่ประชาชนมีสิทธิครอบครอง มีสถานะเป็นที่ดินเอกชน

1.3 **สภาพชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ในงานวิจัยนี้จะศึกษา 5 ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้แก่** ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ตำบลบ้านขาว อำเภอ ระโนด จังหวัดสงขลา และ ตำบลขอนหาด ตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช [22]

[22] ข้อมูลในส่วนภาพรวมของชุมชนได้จากสำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เวบไซต์ของจังหวัดพัทลุง รวมทั้งจากการสอบถามและลงสำรวจพื้นที่ของคณะนักวิจัย

ภาพรวมของชุมชนที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย มีชุมชนที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย จำนวนประมาณ 50 หมู่บ้าน เป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่เกือบทั้งหมด โดยมีขนาด 100 ครัวเรือนขึ้นไปจากข้อมูลสภาพเศรษฐกิจสังคมของชุมชนในพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อยของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ พบว่าชุมชนแถบพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วยชุมชนในอำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง อำเภอชะอวด อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช และอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา มีการตั้งถิ่นฐาน มีคนอยู่อาศัยมานานหลายชั่วอายุคนแล้ว แต่บางชุมชนเช่น บ้านหัวป่าเขียว เพิ่งจะมีการตั้งชุมชนได้ไม่นานนัก การตั้งบ้านเรือนในแต่ละชุมชน จะเรียงรายไปตามแนว 2 ข้างทางของถนนที่ตัดผ่าน และตามแนวลำน้ำ โดยอาศัยอยู่เป็นหย่อม ๆ ชุมชนใช้ภาษาไทยภาคใต้ (ปักษ์ใต้) เป็นภาษาพูดในชีวิตประจำวัน ยังเคร่งครัดกับขนบธรรมเนียมประเพณี และปฏิบัติตนตามคำสอนทางศาสนา และประเพณีของคนไทยทางใต้ เช่น ประเพณีชิงเปรตเดือนสิบ งานชักพระเดือนสิบเอ็ด เป็นต้น

พืชเศรษฐกิจของชุมชนในอำเภอหัวไทร และอำเภอระโนด ได้แก่ ข้าว พืชผักสวนครัวจำพวกพริกขี้หนู และไม้ผลจำพวกมะพร้าว มะม่วง ส่วนอำเภอควนขนุนและอำเภอชะอวด พืชเศรษฐกิจนอกเหนือจากข้าว ยังมีกระจูด ยางพารา พืชผักสวนครัว และไม้ผลประเภทเดียวกับข้างต้นด้วย โดยชุมชนในพื้นที่น้ำทะเลน้อยประกอบอาชีพทำนา เก็บกระจูด ส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในอำเภอควนขนุน และอำเภอชะอวด และประปรายในอำเภอระโนด อาชีพสานกระจูด ได้แก่ บ้านพนางตุง บ้านไสกลิ้ง บ้านทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง และบ้านควนเคร็ง บ้านทุ่งใคร บ้านควนราบ บ้านใสขนุน ของอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนที่อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา มีการสานกระจูดที่ตำบลบ้านขาว นอกจากนี้ มียังมีอาชีพอื่นๆ เช่น การขับเรือนำเที่ยวชมทิวทัศน์ ดูนกในทะเลน้อย การขายของที่ระลึก การเปิดร้านอาหาร และมีอาชีพเผาถ่านขายบ้างที่หมู่บ้านควนทะเลโมง

และการทำประมงที่บ้านพนางตุง บ้านทะเลน้อย บ้านควนเคร็ง และบ้านหัวป่าตก แต่ละชุมชนมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันในทุกหมู่บ้าน ในคนรุ่นเก่าจะรู้จักมักคุ้นกัน ในลักษณะของญาติสนิทมิตรสหาย มีการสมรสกันเองของคนในหมู่บ้านเดียวกัน ประชาชนในชุมชนจะร่วมมือกันทำงาน ทำกิจกรรมของหมู่บ้านหลายด้าน เช่น การบูรณะวัด การซ่อมแซมโรงเรียน การสร้างถนน ขุดคูระบายน้ำ และตัดฟันหญ้า 2 ข้างทางถนนในหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังมีการร่วมแรงหรือลงแขกในการสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยอีกด้วย

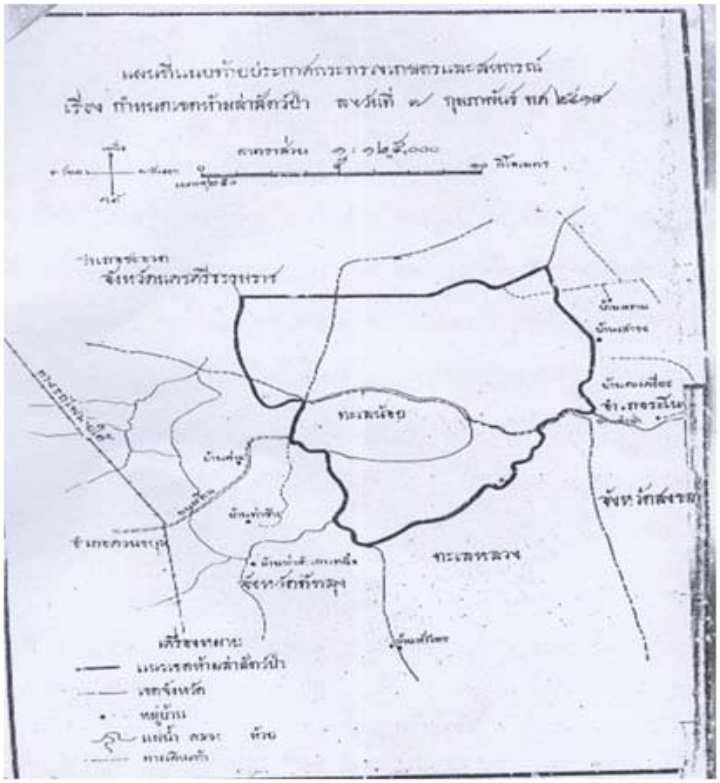
การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่ในการทำนา นากระจูด และสวนยาง และมีที่ดินตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยที่ดินมีเอกสารสิทธิ์เป็น นส. 3ก เช่าที่ราชพัสดุ และไม่มีเอกสารสิทธิ์ สำหรับการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ มีการประมง ตัดไม้ เก็บหาพืชผัก เช่น บัวชนิดต่าง ๆ สาหร่าย มีการเก็บหาของป่าส่วนใหญ่เป็น เห็ด และกระจูด และรายได้จากการบริการนักท่องเที่ยวในทะเลน้อย และขายสินค้าแก่นักท่องเที่ยว ข้อมูลจากเว็บไซท์จังหวัดพัทลุง ระบุว่าอาชีพหลักของชาวทะเลน้อยในปัจจุบัน คือ ประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ จากกระจูด มีสื่อ หมวก พัด กระเป๋า รองเท้า แฟ้มเอกสาร ทำรายได้ปีละประมาณ 60 ล้านบาท กระจูดที่ปลูกเองไม่พอต้องซื้อมาจากตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ทางฝั่งตะวันออก เหนือ ใต้ เป็นป่าดงดิบขึ้นหรือป่าพรุ มีไม้หลายชนิด เช่น ไม้เสม็ดขาว จิก หว้า กระทุ่มหมู่ ทองหลาง ตีนเป็ด เตียว เนียน เมา เตยน้ำ ที่ใดมีไม้ขึ้นห่างๆ จะมีลาโพ หญ้าปล้อง กระจูดหนู ขึ้นแทนเต็มไปหมด จึงเป็นที่อาศัยของลิงแสม ลิงลม ชะมดน้ำ ชะมดเช็ด นาก เสือปลา นกนานาชนิด [23]

2. สภาพปัญหาของการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 บริเวณทะเลน้อยและพื้นที่โดยรอบทะเลน้อย เนื่องจากเห็นว่าบริเวณดังกล่าวมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหลากหลายของชนิดนกน้ำ

แผนที่ประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518

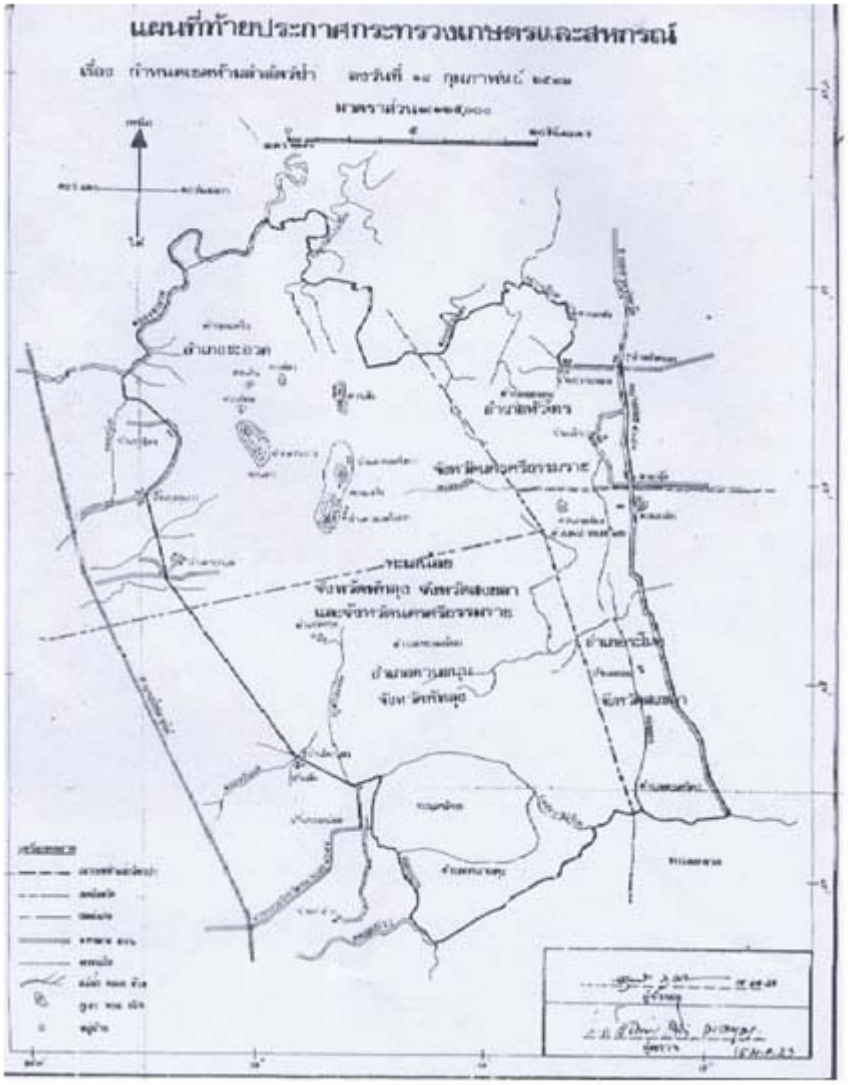
[23] ข้อมูลจากเว็บไซท์จังหวัดพัทลุง



ที่มา: สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ต่อมาเห็นว่านกน้ำชนิดต่างเพิ่มประมาณมากขึ้นและได้แผ่ขยายพื้นที่เพื่ออยู่อาศัย ทำรังวางไข่ ไปทั่วพื้นที่ที่เป็นป่าพรุและบริเวณใกล้เคียง จึงได้ยกเลิกประกาศจัดตั้งเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยครั้งแรก และประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยขึ้นใหม่เพิ่มพื้นที่ด้านทิศเหนือในบางส่วนของอำเภอชะอวด และบางส่วนของอำเภอหัวไทรรวมกับพื้นที่ที่ประกาศครั้งแรก เป็นครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523

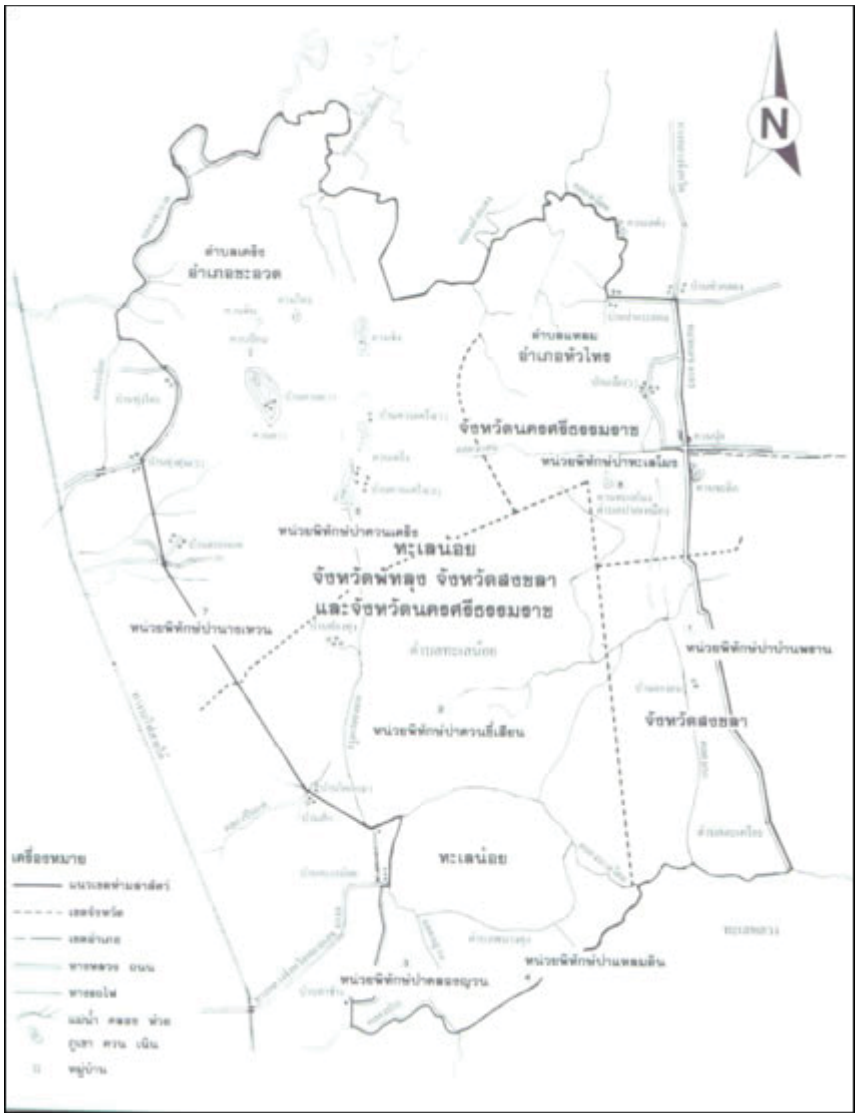
แผนที่ประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยครั้งที่ 2 เมื่อ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523



ที่มา: สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และได้ประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าขึ้นใหม่อีกครั้งเป็นครั้ง 3 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2525 โดยได้เพิ่มพื้นที่ด้านทิศใต้ บริเวณป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองยวน ท้องที่ตำบล พนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยจนถึงปัจจุบัน โดยการประกาศครั้งที่ 3 มีเหตุผลเช่นเดียวกับการประกาศครั้งที่ 2

แผนที่ประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2525



ที่มา: สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ทั้ง 3 ครั้ง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 แห่ง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 เพื่อห้ามมิให้ผู้ใดทำการล่าสัตว์ป่าหรือเก็บทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่าทุกชนิด ตามบัญชีแนบท้ายประกาศ ซึ่งไม่ได้มุ่งที่จะคุ้มครองพื้นที่แต่อย่างใด ทำให้การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ เช่น ถ้าพื้นที่เดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้นำพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาบังคับใช้ เป็นต้น ถ้าเป็นพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่าสงวนแห่งชาติให้นำพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584 มาบังคับใช้ เป็นต้น

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และให้ใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แทน และบทเฉพาะกาลได้บัญญัติให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีอยู่เดิมเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535ด้วย ซึ่งนอกจากจะมุ่งเน้นที่จะคุ้มครองสัตว์ป่าแล้วยังได้ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือครอบครองที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าด้วย ตามมาตรา 42 วรรค 2(3) “ห้ามยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัว โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศไว้”

ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้กำหนดว่า “บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” แต่การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยตามพระราชบัญญัติฉบับเดิมได้ประกาศทับพื้นที่ของราษฎร ดังนั้นพื้นที่ที่ราษฎรมีสิทธิในที่ดินย่อมไม่เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถึงแม้ว่าจะอยู่ภายในแนวเขตตามที่ได้ประกาศกำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมและนำเอกสารทางที่ดินไปทำนิติกรรมต่างๆ ได้เช่นเดียวกับพื้นที่ที่อยู่ภายนอกเขตห้ามล่า แต่ในส่วนของพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองโดยไม่มีสิทธิในที่ดิน ซึ่งมีทั้งที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องและไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เป็นประเด็นข้อขัดแย้งที่ต้องรับดำเนินการแก้ปัญหา เนื่องจากประชาชนมีความต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน ยางพารา หรืออื่นๆ อันจะนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ใหม่เพิ่มเติม

เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตามประกาศครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2525 มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 285,625 ไร่ ซึ่งอยู่ในบางส่วนของตำบลพนางตุง ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา และตำบลขอนหาด ตำบลนางหลง ตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด ตำบลการะเกด อำเภอเชียรใหญ่ ตำบลแหลม ตำบลควนชลิก อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยในแต่ละจังหวัดมีพื้นที่ดังนี้ จังหวัดพัทลุง มีพื้นที่ประมาณ 104,375 ไร่ แยกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้ ที่ดินที่ราษฎรมีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ 5,006 ไร่ ที่ดินราษฎรครอบครองไม่มีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ 7,852-2-33 ไร่ และ พื้นที่ป่า จำนวนประมาณ 91,516-1-67 ไร่ จังหวัดสงขลา มีพื้นที่ประมาณ 31,250 ไร่ แยกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้ ที่ดินที่ราษฎรมีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ 25,718 ไร่ ที่ดินที่ราษฎรครอบครองไม่มีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ 5,532 ไร่ พื้นที่ป่า จำนวนประมาณ 2,000 ไร่ และจังหวัดนครศรีธรรมราช มีพื้นที่ประมาณ 150,000 ไร่ แยกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้ ที่ดินมีราษฎรมีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ

35,959 ไร่ ที่ดินที่ราษฎรครอบครองไม่มีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ 19,594 ไร่ และ พื้นที่ที่ป่าจำนวนประมาณ 94,447 ไร่

2.1 ข้อมูลปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยจากการศึกษา และการทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา[24]

2.1.1 การทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯได้รับการร้องเรียนจากประชาชนถึงการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จึงได้มอบหมายให้กรรมาธิการและตัวแทนจำนวนหนึ่งเข้าสำรวจพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและการบุกรุกพื้นที่เป็นการเบื้องต้น ต่อมาทางคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้มีกระทู้ถามถึงรัฐบาล และได้เชิญผู้แทนระดับหัวหน้าหน่วยราชการที่รับผิดชอบ ประกอบด้วย รองอธิบดีกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืชฯ รองผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง รองอธิบดีกรมที่ดิน นายอำเภอควนขนุน ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สาขาอำเภอควนขนุน หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหา ชี้แจงวิธีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ และขอให้เสนอแนะถึงแผนการแก้ไขปัญหา รวมทั้งอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ดังกล่าว

จากหลักฐานข้อมูลต่างๆ และการสำรวจพื้นที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ พบว่าพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยถูกบุกรุกเป็นพื้นที่หลายพันไร่ มีหลักฐานการขุดลอกเพื่อทำสวนปาล์มจำนวนมาก และมีการออกโฉนดจำนวนมากในพื้นที่พรุ ซึ่งมีสภาพที่ไม่น่าจะถือครองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และด้วยพฤติการณ์น่าจะเป็นการกระทำของบุคคลนอกพื้นที่และน่าจะเป็นนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่เป็นที่รู้จักในพื้นที่และเป็นการบุกรุกพื้นที่ขนาดใหญ่ และประชาชนในอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้เข้าแจ้งต่อคณะกรรมาธิการฯว่าในป่าพรุควนเคร็งก็มีการบุกรุกทำลักษณะเดียวกันมาก่อนหน้าแล้ว โดยเข้าไปบุกรุกส่วนสำคัญซึ่งเป็นที่ยวนนกทั้งยังมีการคุกคามเอาชีวิตของประชาชนที่รวมตัวกันอนุรักษ์และต่อต้านถึงขนาดถูกฆ่าตายไปบ้างแล้ว

---

[24] รายงานการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา, 2552.

รูปภาพการอ้างสิทธิส่วนบุคคลในพื้นที่ชุ่มน้ำและการเตรียมพื้นที่เพื่อปลูกปาล์มในที่ดินที่สันนิษฐานว่าเป็นที่ดินของรัฐ

ที่มา: คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา พ.ศ. 2552

2.1.2 **การชี้แจงและการให้ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย**

1) **รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ตอบกระทู้ถาม**ของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา ว่ามีการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยไปบ้างแล้ว

ปัญหาการทำลายพื้นที่ป่าเป็นปัญหาใหญ่ เร็วๆนี้ทางกระทรวงจะเปิดศูนย์ป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าโดยใช้เครื่องมือภูมิสารสนเทศธีออส เข้ามาช่วยในการทำงาน ในส่วนของการดำเนินคดีกับทางผู้ละเมิดกฎหมายนั้น ได้เน้นย้ำให้ดำเนินการ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 อย่างเคร่งครัด โดยย้ำว่าจะไม่ยอมให้มีการแอบอ้างว่าเข้าถือครองที่ดินก่อนปี พ.ศ. 2541 เพื่อหวังจะได้สิทธิการถือครองที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้นจะส่งเรื่องให้กรมสอบสวนคดีพิเศษตรวจสอบและ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อสืบให้ถึงนายทุนที่อยู่เบื้องหลังการบุกรุกพื้นที่

2) **รองอธิบดีกรมอุทยานแห่งสัตว์ป่าและพันธ์พืช** ให้ข้อมูลว่าได้รับมอบนโยบายให้ดำเนินการตามติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เพื่อจัดการกับการบุกรุกพื้นที่ป่า แต่เนื่องจากกรมอุทยานฯ ไม่มีอำนาจครอบคลุมถึงพื้นที่เอกชนที่อยู่ภายในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ที่ดินเอกชนบางรายเมื่อมีการออกโฉนดไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม จะมีการโอนต่อให้นายทุนทั้งที่ยังไม่มีการพิสูจน์สิทธิกันเป็นที่ชัดแจ้ง โดยนายทุนจะนำที่ดินไปปลูกปาล์ม เพราะที่ดินดังกล่าว ดินมีคุณภาพไม่ดี ราษฎรไม่สามารถปลูกข้าวได้ โดยปัจจุบันการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าคิดเป็นพื้นที่ร้อยละ 35 ของพื้นที่ทั้งหมด ทางกรมฯ มีแผนจะประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป

3) **รองผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุงและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง** ให้ข้อมูลว่า การบริหารงานในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยไม่มีเอกภาพ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ ประชาชนในพื้นที่เองก็ไม่ทราบว่าทางราชการได้ทำงานอะไรไปแล้วบ้าง ส่วนปัญหาการระบุพื้นที่ซึ่งคาบเกี่ยวระหว่างจังหวัดสงขลาและจังหวัดพัทลุงจะใช้เวลาประมาณ 1 เดือน ส่วนการบุกรุกที่ดินของผู้มีอิทธิพล จะใช้เวลาประมาณ 2 เดือนในการดำเนินการสรุปผล ในส่วนของการดำเนินคดีในปัจจุบันได้กระทำไปแล้วนั้นมีทั้งหมด 39 คดี โดยเป็นคดีเกิดขึ้น ในจังหวัดนครศรีธรรมราช 29 คดี และจังหวัดพัทลุง 10 คดี และได้เตรียมดำเนินคดีอีก121 ราย แบ่งเป็นจังหวัดนครศรีธรรมราช 99 ราย จังหวัดพัทลุง 21 ราย และจังหวัดสงขลา 1 ราย การบุกรุกส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำปาล์มน้ำมัน โดยการนำเอาแบบแสดงรายการที่ดิน บภท. 5 และใบเสร็จรับเงินบำรุงท้องที่มาเป็นหลักฐานในการถือครองที่ดิน และขอออกเอกสารสิทธิ บางรายเป็นการปลอมหนังสือสำรวจการครอบครองที่ดินหรือ สค. 1และบางรายมีปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ชอบเพราะไม่มีหลักฐานการทำประโยชน์มาก่อนการขอออกเอกสารสิทธิ

4) **คำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดิน**โดยรองอธิบดีกรมที่ดิน ให้ข้อมูลว่า การประกาศพื้นที่ของหน่วยงานราชการแต่ละหน่วยไม่มีการประสานงานกัน ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างแนวเขตที่ดินของอกชนและของรัฐ ปัจจุบันกรมที่ดินเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเรื่องการทำแผนที่ขอบเขตของที่ดินเพื่อแบ่งเขตที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ ส่วนการออกโฉนดในพื้นที่เขตห้ามล่าฯ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ย่อมสามารถเพิกถอนได้

5) **นายสมชาย สุวรรณชาติ หัวหน้าสำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย** ได้ชี้แจงและให้ความเห็นว่า การจัดการเรื่องการ บุกรุกพื้นที่ทะเลน้อย การดำเนินคดีในพื้นที่ทะเลน้อยนั้น ปัจจุบันได้มีการดำเนินคดีในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราชไปแล้ว 29 คดี ในพื้นที่จังหวัดพัทลุง 10 คดี ในพื้นที่จังหวัดสงขลายังไม่มีการดำเนินคดี ส่วนการตรวจสอบพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิหรือสิทธิครอบครองนั้นได้ดำเนินการตรวจสอบและลงประจำวันไว้เป็นหลักฐาน และอยู่ในระหว่างการตรวจสอบอีกหลายคดี โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราชตรวจสอบอยู่ 99 ราย ในพื้นที่จังหวัดพัทลุง 21 ราย ในพื้นที่จังหวัดสงขลา 1 ราย สรุปแล้วพบว่าการบุกรุกส่วนใหญ่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน ตรวจสอบพบมีดังนี้[25]

1. เกิดจากนำแบบแสดงรายการที่ดินใบ บภท. 5 และใบเสร็จรับเงินบำรุงท้องที่ หรือบภท. 6 มาแสดงการถือครองที่ดิน กรมการปกครองแจ้งแนวทางแนวทางไว้ว่าผู้ครอบครองไม่ใช่เจ้าของที่ดินตาม มาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. บำรุงพื้นที่ พ.ศ. 2508 จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่จากการตรวจสอบพบว่าที่ อบต. เคร็ง อำเภอชะอวด นครศรีธรรมราช ได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ บภท. 5 อยู่ ตั้งแต่ ปี 2549 ประมาณ 12 ฉบับ เพื่อให้นำไปเป็นหลักฐานแสดงสิทธิการถือครองที่ดิน เตรียมการซื้อขายและออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2. การปลอมและใช้เอกสารหนังสือสำรวจการถือครองที่ดินที่เรียกว่า สค. 1 ปลอม ในพื้นที่ที่ตรวจพบเจอคือ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 เจ้าหน้าที่ทะเลน้อยได้ตรวจพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่โดยใช้เครื่องจักรกล บริเวณ หมู่ที่ 7 ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง โดยอ้างเอกสาร สค. 1 เลขที่ 43 และเลขที่ 44 เนื้อที่ 35 ไร่ 2 งาน 3.25 ตารางวา เป็นของ นายเจริญ ชูชัย ผู้รับจ้าง และนางศิริวรรณ กัลยาศิริ ผู้ว่าจ้าง วันที่ 24 ตุลาคม 2551 เจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบการกระทำเช่นเดียวกันอีกในพื้นที่หมู่ที่ 7 ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง อ้างเอกสาร สค. 1 จำนวน 29 ฉบับ เนื้อที่ 8 ไร่ 3 งาน 18.61 ตารางวา ของนางเสน่ห์ ทองสงฆ์ ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดตรวจสอบแล้วพบว่าเอกสาร สค. 1 ทั้ง 2 ราย ไม่ถูกต้อง ไม่มีในสารบบ จึงได้กล่าวโทษ

---

[25] ข้อมูลจากการชี้แจง และให้ความเห็นแก่คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา โดยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2551

ดำเนินคดีตาม ปจว. ข้อที่ 3 เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2551 และ ปจว. ข้อที่ 1 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2551 ที่ สภ. ทะเลน้อย

3. ปัญหาการออกหนังสือการรับรองการทำประโยชน์ นส. 3 ก. เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2551 เจ้าหน้าที่ทะเลน้อยได้ตรวจพบการแพ้วถาง ตัดไม้ ขุดดิน ยกร่องเพื่อปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่หมู่ที่ 5 ตำบลควนชลิก อำเภอหัวไทร นครศรีธรรมราช ผู้ครอบครองได้แสดงเอกสาร นส. 3 ก. จำนวน 10 แปลง ที่ดินจังหวัดหัวไทรตรวจสอบแล้วพบว่า 3 ใน 10 แปลง คือ แปลงพื้นที่ 3930 3942 และ 3943 โดยไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2515 ข้อ 9 วงเล็บ 2 และวงเล็บ ค. แต่อย่างใด จึงได้รายงานไปที่สำนักงานบริหารพื้นที่ 6 เพื่อให้ทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชไปแล้ว ให้ดำเนินการเพิกถอนที่ดินทั้ง 3 แปลงนั้น

4. ปัญหาการออกหนังสือการรับรองการทำประโยชน์ นส. 3 ก. บริเวณพื้นที่ป่าพรุ และยวนนก ควนทะเลมอง ซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่อาศัย ทำรังวางไข่ของนกอพยพและนกประจำถิ่น วันที่ 19 กรกฎาคม 2550 เจ้าหน้าที่ทะเลน้อยได้ตรวจพบการแพ้วถาง ตัดไม้ ขุดดิน ยกร่องเพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน ที่ หมู่ที่ 5 ตำบลควนชลิต อำเภอหัวไทร นครศรีธรรมราช โดยบริษัทที แอนด์ ซี กรุ๊ปโดยมีบริษัท อาร์ แอนด์ ดี เป็นผู้รับจ้าง มีเนื้อที่ดำเนินการไปแล้วประมาณ 400 ไร่ โดยการอ้างเอกสารสิทธิ นส. 3 ก. จำนวน 21 แปลง จึงได้ตรวจสอบและลง ปจว. ไว้ที่ สภ. เขาพังไกร และให้ที่ดินจังหวัดตรวจสอบเอกสารสิทธิแล้วพบว่า ที่ดินทั้ง 21 แปลง ออกตามมาตรา 58 และมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จังหวัดนครศรีธรรมราชได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ดินตามคำสั่งที่ 2095/2550 ผลสรุปเชื่อได้ว่าหนังสือแสดงสิทธินั้นออกโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ปรากฏว่ากรมที่ดินได้รับหนังสือคัดค้านมติของคณะอนุกรรมการการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดนครศรีธรรมราช ของกลุ่มรักษ์ป่าพรุและยวนนก ในประเด็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของหนังสือแสดงสิทธิ จังหวัดนครศรีธรรมราชจึงต้องดำเนินการตรวจสอบต่อ โดยให้กรมอุทยานแห่งชาติจัดส่งผู้เชี่ยวชาญเพื่อแปลตีความวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและให้ส่งนิติกรที่มีความรู้ด้านกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องไปร่วมกับจังหวัดนครศรีธรรมราชตรวจสอบ กรมอุทยานแห่งชาติมีการแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบแล้วผลปรากฏว่า พื้นที่ทั้ง 21 แปลง พื้นที่ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นพื้นที่ลุ่ม น้ำท่วมถึง สลับป่าพรุ ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์มาก่อน จึงให้นางวนิดา พรไพบูลย์ นิติกรกรมอุทยานฯ ตรวจสอบและรับมอบสารบบการออกหนังสือการรับรองการทำประโยชน์ นส. 3 ก. ทั้ง 21 ฉบับ เพื่อดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป ในขั้นตอนที่กล่าวโทษและดำเนินคดีนั้นเจ้าของที่ดินหยุดดำเนินการแล้ว ส่วนที่ลงประจำวันรอตรวจพิสูจน์นั้นได้ขอความร่วมมือรอให้ผู้ตรวจเอกสารสิทธิก่อนแต่ไม่สามารถสั่งห้ามได้

อนึ่ง เอกสารสิทธิที่ตรวจพบที่เขตควนขนุนนั้นมี 2 ลักษณะ คือ เอกสาร สค. 1 ที่มีการสวมเอกสาร โดยชื่อผู้แจ้งกับชื่อผู้ครอบครองไม่ตรงกัน ปัญหาต่อมาคือจากการเดินสำรวจ นส. 3 ในปี 2522 เนื่องจากมีพื้นที่คาบเกี่ยว ส่วนมากการบุกรุกมักจะอ้างว่าเอกสารสทธิ มีเอกสารที่ดินอำเภอระโนดส่งมา ซึ่งเอกสารในส่วนนี้ที่ดินสาขาควนขนุนไม่ได้รับมอบมาจากระโนดเลย ในบริเวณดังกล่าวมีความผูกพันในพื้นที่ บริเวณนี้จะมี 4 อำเภอ คาบเกี่ยวคือ ควนขนุน ระโนด หัวไทร และชะอวด ที่ดินสาขาควนขนุนจะดูแลในส่วนของ สค. 1 และ นส. 3 ส่วนการออกโฉนดนั้น ตามกฎหมายห้ามออกเอกสารสิทธิ์ในเขตห้ามล่าสัตว์อยู่แล้ว เว้นแต่ว่าการออกเอกสารสิทธินั้น จะมีหลักฐานเป็น สค. 1 ที่ตรงแปลง และมีการทำประโยชน์อย่างแท้จริง ยังมีประกาศเป็นกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 ว่าต้องมีการตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยนายอำเภอ เขตห้ามล่าฯ กำนัน หรือหน่วยงานพื้นที่ ร่วมตรวจสอบก่อนเพื่อให้เกิดความชัดเจน และหัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ทะเลน้อยได้เสนอการทำรั้วรอบพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเพื่อการป้องกันการบุกรุกในอนาคต

แผนที่ประกอบการชี้แจงคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แสดงบริเวณที่มีการบุกรุกในที่ดินบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ในจังหวัดพัทลุง นครศรีธรรมราชและสงขลา

ที่มา: สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6) **สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง ได้ชี้แจงข้อมูลเป็นเอกสารต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา** ความว่า [26] เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2518 บริเวณทะเลน้อยและพื้นที่โดยรอบทะเลน้อย เนื่องจากเห็นว่าบริเวณดังกล่าวมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหลากหลายของชนิดนกน้ำ ต่อมาเห็นว่านกน้ำชนิดต่างเพิ่มประมาณมากขึ้นและได้แผ่ขยายพื้นที่เพื่ออยู่อาศัย ทำรังวางไข่ ไปทั่วพื้นที่ที่เป็นป่าพรุและบริเวณใกล้เคียง จึงได้ยกเลิกประกาศจัดตั้งเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยครั้งแรก และประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยขึ้นใหม่เพิ่มพื้นที่ด้านทิศเหนือในบางส่วนของอำเภอชะอวด และบางส่วนของอำเภอหัวไทรรวมกับพื้นที่ที่ประกาศครั้งแรก เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2523 และได้ประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าขึ้นใหม่อีกครั้งเป็นครั้ง 3 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2525 โดยได้เพิ่มพื้นที่ด้านทิศใต้ บริเวณป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองยวน ท้องที่ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยจนถึงปัจจุบัน โดยการประกาศครั้งที่ 3 มีเหตุผลเช่นเดียวกับการประกาศครั้งที่ 2

การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ทั้ง 3 ครั้ง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 แห่ง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 เพื่อห้ามมิให้ผู้ใดทำการล่าสัตว์ป่าหรือเก็บทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่าทุกชนิด ตามบัญชีแนบท้ายประกาศ ซึ่งไม่ได้มุ่งที่จะคุ้งครองพื้นที่ แต่อย่างใด ทำให้การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ เช่น ถ้าพื้นที่เดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้นำพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาบังคับใช้ เป็นต้น ถ้าเป็นพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่าสงวนแห่งชาติให้นำพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2584 มาบังคับใช้ เป็นต้น ครั้นปี พ.ศ. 2535 เห็นควรให้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และให้ใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แทน และบทเฉพาะกาลได้บัญญัติให้เขต ห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีอยู่เดิมเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งนอกจากจะมุ่งเน้นที่จะคุ้มครองสัตว์ป่าแล้วยังได้ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือครอบครองที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าด้วย ตามมาตรา 42 วรรค 2(3) “ห้ามยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัว โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศไว้”

---

[26] ข้อมูลประกอบการเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา โดยสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง เกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่และการออกเกสารสิทธิในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย วันอังคารที่ 16 ธันวาคม 2551

ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้กำหนดว่า “บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” แต่การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยตามพระราชบัญญัติฉบับเดิมได้ประกาศทับพื้นที่ของราษฎร ดังนั้นพื้นที่ที่ราษฎรมีสิทธิในที่ดินย่อมไม่เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถึงแม้ว่าจะอยู่ภายในแนวเขตตามที่ได้ประกาศกำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมและนำเอกสารทางที่ดินไปทำนิติกรรมต่างๆ ได้เช่นเดียวกับพื้นที่ที่อยู่ภายนอกเขตห้ามล่า แต่ในส่วนของพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองโดยไม่มีสิทธิในที่ดิน ซึ่งมีทั้งที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องและไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เป็นประเด็นข้อขัดแย้งที่ต้องรับดำเนินการแก้ปัญหา เนื่องจากประชาชนมีความต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน ยางพารา หรืออื่นๆ อันจะนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ใหม่เพิ่มเติม

เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตามประกาศครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2525 มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 285,625 ไร่ ซึ่งอยู่ในบางส่วนของตำบลพนางตุง ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา และตำบลขอนหาด ตำบลนางหลง ตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด ตำบลการะเกด อำเภอเชียรใหญ่ ตำบลแหลม ตำบลควนชะลิก อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยในแต่ละจังหวัดมีพื้นที่ดังนี้

- จังหวัดพัทลุง มีพื้นที่ประมาณ 104,375 ไร่ แยกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้ ที่ดินที่ราษฎรมีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ 5,006 ไร่ ที่ดินราษฎรครอบครองไม่มีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ 7,852-2-33 ไร่ และ พื้นที่ป่า จำนวนประมาณ 91,516-1-67 ไร่

- จังหวัดสงขลา มีพื้นที่ประมาณ 31,250 ไร่ แยกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้ ที่ดินที่ราษฎรมีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ 25,718 ไร่ ที่ดินที่ราษฎรครอบครองไม่มีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ 5,532 ไร่ พื้นที่ป่า จำนวนประมาณ 2,000 ไร่

- จังหวัดนครศรีธรรมราช มีพื้นที่ประมาณ 150,000 ไร่ แยกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้ ที่ดินมีราษฎรมีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ 35,959 ไร่ ที่ดินที่ราษฎรครอบครองไม่มีเอกสารสิทธิ จำนวนประมาณ 19,594 ไร่ และ พื้นที่ที่ป่า จำนวนประมาณ 94,447 ไร่

การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นกับราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยสามารถสรุปได้ 3 ประเด็นดังนี้

(1) **ประชาชนมีความต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ที่ครอบครองโดยไม่มีสิทธิในที่ดินเป็นสวนปาล์มน้ำมัน สวนยางพารา หรืออื่น ๆ** ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่าพื้นที่

ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหากประชาชนมีสิทธิในที่ดินถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมที่จะดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ได้โดยชอบสำหรับพื้นที่ที่ประชาชนครอบครองอยู่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยขอความร่วมมือให้ใช้ประโยชน์ในลักษณะเดิม จนกว่าแก้ปัญหาเรียบร้อย ซึ่งการแก้ปัญหาได้ดำเนินการดังนี้

จากการพบปะพูดคุยกับประชาชนพบว่า ประชาชนมีปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ จึงแนะนำให้รวบรวมรายชื่อราษฎรที่เดือดร้อน เสนอให้มีการแก้ปัญหาตามลำดับชั้น โดยกำนันตำบลขอนหาด (นายประเสริฐ ชมเชย) รวบรวมรายชื่อราษฎร จำนวน 240 ราย พื้นที่ 4,100 ไร่ เสนอไปนครศรีธรรมราช ได้มีการประชุมเพื่อแก้ปัญหาเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2547 ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช นอกจากนั้นได้มีการประชุมแก้ปัญหาอีกต่อๆ มา เช่น วันที่ 18 พฤศจิกายน 2547 ที่ห้องประชุมอำเภอชะอวด วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2548 ที่โรงเรียนควนยาว ตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด เป็นต้น สำหรับเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้นำเรื่องรายงานผู้บังคับบัญชา เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวเช่นกันโดยแทนทางในการแก้ปัญหาทุกฝ่ายเห็นด้วยให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สั่งการให้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 (นครศรีธรรมราช) และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) ให้เร่งดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 โดยให้ใช้งบประมาณที่เหลือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 หากไม่มีให้ตั้งงบประมาณในปี พ.ศ. 2549 และให้สนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์ต่างๆ ในการปฏิบัติงานควบคุมมวลชนไม่ให้มีการขุดเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ก่อนทำการพิสูจน์การครอบครองที่ของประชาชน

สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) ดำเนินการตามนโยบาย มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยการสำรวจรังวัดแปลงที่ดินถือครองของราษฎรและดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรในขั้นตอนต่อเนื่องจากการรังวัดแปลงที่ดินตามหลักเกณฑ์แนวทางที่กำหนดในรูปคณะกรรมการฯ (แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด) โดยใช้หลักฐานถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารเป็นหลักในการดำเนินงาน และขณะนี้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) ได้ดำเนินการสำรวจรังวัดแปลงที่ดินถือครองของราษฎรในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ท้องที่ ต.พนางตุง ต.ทะเลน้อย อ.ควนขนุน จ.พัทลุง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2551 โดยได้ดำเนินการไปแล้วในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองยวน รวมทั้งสิ้นจำนวน 146 ราย 176 แปลง เนื้อที่ 671-0-48 ไร่

ทั้งนี้ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) ได้จัดทำและเสนอแผนการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช พิจารณาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 แล้ว ซึ่งในการตรวจสอบพิสูจน์

สิทธิฯ จะต้องมีผลการรังวัดแปลงที่ดินและผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศบริเวณแปลงที่ดินถือครองของราษฎร ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แต่ขณะนี้ยังขาดผลการแปล ภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

(2) **ประชาชนมีข้อสงสัยว่าทำไมพื้นที่อื่นสามารถเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ได้แต่บริเวณดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้** การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่สามารถดำเนินการได้หากพื้นที่นั้นมีเอกสารสิทธิในที่ดินโดยชอบ ในทางปฏิบัติทุกแปลงที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เจ้าหน้าที่จะไปตรวจสอบ หากพบมีการบุกรุกจะดำเนินคดีทันที ส่วนพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินมาแสดงจะดำเนินการตรวจสอบ จัดทำบันทึกข้อเท็จจริงในพื้นที่ไปลง ปจว. ไว้เป็นหลักฐานส่งเอกสารที่นำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดในพื้นที่ตรวจสอบ ส่งค่าพิกัดของพื้นที่ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชแปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ตาม ปี พ.ศ. ที่เกี่ยวข้องว่ามีการใช้ประโยชน์มาหรือไม่ อย่างไร เพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิแล้วแต่กรณี ซึ่งที่ผ่านมาสามารถดำเนินคดีและเพิกถอนเอกสารสิทธิแล้วบ้าง ทั้งนี้ต้องใช้เวลาในการดำเนินการและเป็นเรื่องยากที่ต้องใช้ความรอบคอบและความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(3) **การตรวจพบว่ามีการนำเอกสารปลอมมาขอออกเอกสารสิทธิ**

- เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 เจ้าหน้าที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตรวจพบมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่โดยใช้เครื่องจักรกล (รถแบ็คโฮ) ขุดพื้นที่ยกร่องเป็นคันดิน บริเวณหมู่ที่ 7 ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง และนายเจริญ ชูชัย แจ้งว่าได้รับมอบอำนาจจากนางสิริวรรณ กัลยาสิริ ให้ไปขุดพื้นที่ โดยได้นำเอกสารทางที่ดินแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) มาแสดง จึงได้นำเรื่องราวไปลงประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ตาม ปจว.ข้อ 2 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 เวลา 15.50 น. และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทะเลน้อยได้มีหนังสือที่ ทส 0916.708/853 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2551 ถึงสำนักงานที่ดินจังหวัดพัทลุง สาขาควนขนุน เพื่อให้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว และสำนักงานที่ดินจังหวัดพัทลุง สาขาควนขนุน แจ้งว่า รายละเอียดของหลักฐาน ส.ค.1 ที่จัดส่งไปให้ตรวจสอบกับหลักฐาน ส.ค.1 และทะเบียนการครอบครองที่ได้จัดเก็บรักษา ณ สำนักงานที่ดินฯ ไม่ตรงกัน และเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2551 เจ้าหน้าที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้ออกตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวเป็นการต่อเนื่องและได้ทำการตรวจยึดพื้นที่รวมเนื้อ 35-2-3.25 ไร่ และได้นำเรื่องราวไปแจ้งความร้องทุกข์ กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรทะเลน้อย ตาม ปจว.ข้อ 3 คดีที่ 65 (ส)/2551 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2551 ผลคดีอยู่ในชั้นพนักงานสอบสวน

- เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2551 เจ้าหน้าที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตรวจพบมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่โดยใช้รถแบ็คโฮขุดดินยกร่องเป็นแนวคันดิน บริเวณหมู่ที่ 7 ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง และนายเสน่ห์ ทองสงฆ์ รับว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของตนเองและเป็นผู้

ว่าจ้างให้รถแบ็คโฮดำเนินการเปลี่ยนแปลง จึงได้นำเรื่องราวไปลงประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ตาม ปจว.ข้อ 1 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2551 เวลา 09.30 น. และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้มีหนังสือที่ ทส 0916.708/1369 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2551 ถึงสำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาระโนด เพื่อให้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว และเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2551 เจ้าหน้าที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้ออกตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวเป็นการต่อเนื่อง ตรวจพบ มีการปักเสาไม้เสม็ดขาวกั้นลวดหนาม จึงได้นำเรื่องราวไปลงประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ตาม ปจว.ข้อ 2 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2551 เวลา 09.45 น. และเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2551 เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยรับหนังสือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลาสาขาระโนด แจ้งว่า รายละเอียดของหลักฐาน ส.ค.1 ที่จัดส่งไปให้ตรวจสอบกับหลักฐาน ส.ค.1 และทะเบียนการครอบครองที่ได้จัดเก็บรักษา ณ สำนักงานที่ดินฯ ไม่ตรงกัน และเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2551 เจ้าหน้าที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้ออกตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าว เป็นการต่อเนื่องและได้ทำการตรวจยึดพื้นที่รวมเนื้อที่ 8-3-18.61 ไร่ และได้นำเรื่องราวไปแจ้งความร้องทุกข์ กล่าวโษต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรทะเลน้อย ตาม ปจว.ข้อ 1 คดีที่ 95 (ส)/2551 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2551 เวลา 14.30 น. ผลคดีอยู่ในชั้นพนักงานสอบสวน

การดำเนินคดี (เฉพาะคดีบุกรุกพื้น)

- การดำเนินคดีในท้องที่จังหวัดพัทลุง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546-2551 มีจำนวน 10 คดี ดังนี้ (1) ท้องที่ตำบลพนางตุง จำนวน 4 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 277-0-42.18 ไร่ - ปี 2546 จำนวน 2 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 267-2-31.50 ไร่ อยู่ระหว่างฟ้องคดี แพ่ง - ปี 2547 จำนวน 1 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 5-1-7 ไร่ อยู่ระหว่างรวบรวมเอกสารฟ้องคดีแพ่ง และ- ปี 2549 จำนวน 1 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 4-1-3.68 ไร่ อยู่ระหว่างรวบรวมเอกสารฟ้องคดีแพ่ง

- ท้องที่ตำบลทะเลน้อย จำนวน 6 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 61-1-4.83 ไร่ - ปี 2546 จำนวน 1 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 1-0-76.25 ไร่ อยู่ระหว่างฟ้องคดีแพ่ง- ปี 2548 จำนวน 1 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 5-2-0 ไร่ อยู่ระหว่างฟ้องคดีแพ่ง - ปี 2549 จำนวน 1 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 3-0-3.72 ไร่ อยู่ระหว่างดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม- ปี 2551 จำนวน 2 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 42-3-6.25 ไร่ อยู่ระหว่างดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม - ปี 2552 จำนวน 1 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 8-3-18.61 ไร่ อยู่ระหว่างดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม

การตรวจสอบพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยประกอบด้วย พื้นที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองโดยไม่มีสิทธิในที่ดิน และพื้นที่ป่าปะปนกันในบริเวณเดียวกัน จึงเป็นเรื่องทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ยากราษฎรอาจจะสงสัยว่าทำไมบางพื้นที่ บางแปลงเข้าไปดำเนินการได้หากพื้นที่ได้แต่พื้นที่ตนเองไม่สามารถดำเนินการได้ การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่สามารถดำเนินการได้หากพื้นที่ดังกล่าวมีเอกสารสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ในทางปฏิบัติ

ของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยพื้นที่ทุกแปลงที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ เจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบ หากพบมีการบุกรุกจะดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดทันทีทั้งอาญาและแพ่ง ส่วนพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินมาแสดง เจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบจัดทำบันทึกข้อเท็จจริงในพื้นที่ไปลง ปจว. ไว้เป็นหลักฐาน ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องและที่นำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดในพื้นที่ตรวจสอบความถูกต้อง ส่งค่าพิกัดของพื้นที่ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช แปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ตามปี พ.ศ. ที่เกี่ยวข้องว่ามีการใช้ประโยชน์มาหรือไม่ อย่างไร เพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีต่อไป หรือเพิกถอนเอกสารสิทธิเหล่านั้นแล้วแต่กรณี รวมถึงการทำหนังสือขอความร่วมมือให้ชะลอการดำเนินการไว้ก่อน แต่เนื่องจากการตรวจสอบต้องใช้เวลาในการดำเนินการและต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นเรื่องยากที่จะระงับไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ได้

ที่ผ่านมาเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้ดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ท้องที่จังหวัดพัทลุง จำนวน 21 ราย ดังนี้

1. บริเวณหมู่ที่ 2 ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน รวม 3 ราย
2. บริเวณหมู่ที่ 1 ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน รวม 6 ราย
3. บริเวณหมู่ที่ 7 ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน รวม 10 ราย
4. บริเวณหมู่ที่ 10 ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน รวม 1 ราย
5. บริเวณหมู่ที่ 3 ตำบลแหลมโตนด อำเภอควนขนุน รวม 1 ราย

กรณีตัวอย่างการตรวจสอบ

- เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2551 เจ้าหน้าที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตรวจพบมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่โดยใช้เครื่องจักรกล (รถแบ็คโฮ) ขุดล้อมรอบอาณาเขตพื้นที่ บริเวณหมู่ที่ 7 ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง และนายประคอง คณะกิจ แจ้งว่าได้รับมอบอำนาจจากนายคณนาถ หมื่นหนู ให้มาดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่และโดยได้นำเอกสารทางที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก) มาแสดง จึงได้นำเรื่องราวไปลงประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ตาม ปจว.ข้อ 1 ลงวันที่ 1 กันยายน 2551 เวลา 11.00 น. และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้มีหนังสือที่ ทส 0916.708/1156 ลงวันที่ 9 กันยายน 2551 ถึงสำนักงานที่ดินจังหวัดพัทลุง สาขาควนขนุน เพื่อให้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวและสำนักงานที่ดินจังหวัดพัทลุง สาขาควนขนุน แจ้งว่า เอกสารดังกล่าวเป็นการออกโดยการเดินสำรวจเมื่อปี 2522 โดยไม่มีหลักฐานที่ดินและได้มีการประกาศแจกตามระเบียบข้อกฎหมายในขณะนั้นแล้ว

การดำเนินการตรวจสอบแปลงอื่นๆ ได้ดำเนินการจัดทำบันทึกการตรวจสอบพื้นที่และลงประจำวันไว้เป็นหลักฐาน,ขอให้สำนักงานที่ดินตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร,ประสานกรม

อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทำการแปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและขอความร่วมมือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่เกี่ยวข้อ เพื่อขอให้ชี้ตำแหน่งที่ดินตามเอกสาร

สถานการณ์การบุกรุกพื้นที่ในท้องที่จังหวัดพัทลุง

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ซึ่งเดิมราษฎรใช้พื้นที่ในการทำนาเป็นส่วนใหญ่ทำสวนยางพาราบ้างในส่วนพื้นที่ที่เป็นเนินหรือควน ทำสวนผสมผสาน (สวนสมรม) และใช้เป็นที่อยู่อาศัยประชาชนได้เปลี่ยนแปลงพื้นที่จากทำนาเป็นสวนปาล์มน้ำมัน และได้เพิ่มจำนวนพื้นที่มากขึ้นเรื่อยๆ ตามลำดับทั้งในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิและที่บุกรุกใหม่บ้าง ซึ่งในพื้นที่บุกรุกใหม่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้จับกุมดำเนินคดีมาอย่างต่อเนื่องและจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พบว่า มีการซื้อ-ขาย เปลี่ยนมือที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ทั้งในส่วนของที่ดินที่มีเอกสารและทีดินราษฎรครอบครองโดยไม่มีสิทธิจากราษฎรในพื้นที่ที่มีฐานะยากจนสู่กลุ่มคนชั้นกลางและนายทุน และทราบว่ามีการชี้ขายป่าให้กลุ่มคนดังกล่าวอยู่บ้าง ซึ่งเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้เฝ้าระวังและดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้พยายามตรวจสอบขั้นตอนเพื่อที่จะเพิกถอนเอกสารดังกล่าว ซึ่งต้องใช้เวลาและความร่วมมือจากหลายฝ่าย บางครั้งพบว่าเป็นพื้นที่มีต้นไม้ แต่มีเอกสารหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดินหรือโฉนดจึงเป็นเรื่องยากที่ตรวจสอบและดำเนินการเพิกถอนเอกสารเหล่านั้นได้ทันท่วงที ก่อนที่พื้นที่นั้นจะถูกทำลาย

2.1.3 ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาของกรรมาธิการฯ

1) ตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบเพื่อการประสานงานที่เป็นรูปธรรม

2) บังคับใช้กฎหมายให้เคร่งครัดและนำเอากฎหมายผังเมืองมาบังคับใช้ในพื้นที่เขตห้ามล่าฯ เพื่อจำกัดกิจกรรมการใช้ที่ดินที่อาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

3) เวนคืนที่ดินเอกชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย หากเป็นกรณีที่ดินที่ถือครองโดยชอบด้วยกฎหมายและที่ดินเอกชนผืนดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาสภาพแวดล้อม

4) หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีมาตรการรองรับ หากประชาชนผู้ไม่มีสิทธิถือครองที่ดินไม่ยอมรับการพิสูจน์สิทธิและไม่ยอมออกจากพื้นที่

5) นำเอาแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาใช้เพื่อเร่งรัดการพิสูจน์สิทธิให้เร็วขึ้น เนื่องจากความล่าช้าในการพิสูจน์สิทธิจะทำให้ไม่สามารถเยียวยาให้พื้นที่กลับมาสู่สภาพเดิมได้

6) เร่งรัดตรวจสอบปัญหาการคอรัปชั่นของเจ้าหน้าที่ เพื่อไม่ให้มีการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบเพิ่มขึ้น

7) ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเห็นความสำคัญและทำความเข้าใจกับประชาชน

2.1.4 **สรุปปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยจากการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา**

1) ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเร่งดำเนินการตามขั้นตอนพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของประชาชนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการแปลภาพถ่ายทางอากาศบริเวณแปลงที่ดินซึ่งต้องนำมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

2) ให้มีการสอบเขตที่ดินตามเอกสารทั้งหมดในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เพื่อความชัดเจนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชนได้ทราบถึงสิทธิของตนเอง ในที่ดินเพื่อลดความขัดแย้งตลอดจนมีการตรวจสอบที่มาของการออกเอกสารว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการเพิกถอนตาม มาตร 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

3) เห็นควรมีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมตรวจสอบเอกสารสิทธิในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

4) ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจและแจ้งความคืบหน้าการแก้ปัญหาให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง

5) แนวทางในการแก้ปัญหาภาพรวมทั้งประเทศ โดยการจัดทำระวางที่ดินใหม่ทั้งประเทศ ตรวจสอบให้ชัดเจนว่าที่ดินส่วนไหนเป็นที่ดินของรัฐและมีหน่วยงานใดรับผิดชอบดูแล และส่วนไหนเป็นที่ดินของเอกชน ซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการแก้ปัญหาการบุกรุกได้ในระดับหนึ่ง

2.2 **สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาจากการประชุมสนทนากลุ่ม** (Focus Group Discussion) **เพื่อการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย**

ในการทำความเข้าใจปัญหารวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยข้างต้น นักวิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อจัดประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อให้เป็นเวทีในการหารือวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และเพื่อระดมความคิดเห็น หรือระดมสมอง (Brain storming) ในการหาแนวทางลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเอง

ในการจัดการพื้นที่ในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย โดยมีผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มจำนวนประมาณ 8-12 คน เป็นตัวแทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา หรือการกำหนดนโยบาย และในกลุ่มของภาคประชาชนเป็นแกนนำชุมชนที่มีความเป็นกลางในปัญหา ผู้มีส่วนได้เสีย และกลุ่มปราชญ์ประชาชน รวมทั้งผู้แทนองค์กรเอกชนที่สัมผัสปัญหาในพื้นที่ มีรูปแบบดำเนินการโดยนักวิจัยเป็นพิธีกรผู้ดำเนินการประชุมตามประเด็น ได้แก่ ประเด็นสาเหตุและรูปแบบ/วิธีการของการบุกรุกถือครองพื้นที่ ประเด็นผลกระทบจากปัญหาและการดำเนินการแก้ปัญหาที่ผ่านมา และประเด็นแนวทางในการแก้ปัญหาในอนาคต ทั้งนี้ ได้จัดประชุมภาครัฐวันที่ 15 ตุลาคม 2553 เวลา 09.00-12.00 ณ. ห้องประชุม สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จ.พัทลุง และภาคประชาชน วันที่ 16 ตุลาคม 2553 เวลา 09.00-12.00 ณ. ห้องประชุมวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชน มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง จ.พัทลุง (รายละเอียดปรากฏตามสรุปผลการประชุมสนทนากลุ่มภาครัฐและภาคประชาชน ภาคผนวก 1 และภาคผนวก 2 ตามลำดับ)

2.2.1 **สรุปผลการประชุมสนทนากลุ่ม** (Focus Group Discussion) **เพื่อเป็นเวทีในการหารือวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ในส่วนของภาครัฐ** จัดประชุมภาครัฐเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2553 เวลา 09.00-12.00 ณ ห้องประชุม สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จ.พัทลุง สรุปได้ดังนี้[27]

[27] รายละเอียดปรากฏตามสรุปผลการประชุมสนทนากลุ่มภาครัฐ ภาคผนวก 1

1) การประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) **ในส่วนของภาครัฐ** มีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 11 คน ได้แก่ นายสมชาย สุวรรณชาติ หัวหน้าสำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานฯ นายมนตรี บัวแก้ว ผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์และป้องกันทรัพยากร สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 (นครศรีธรรมราช) นายพศวัต สุวรรณกมลาศ ผู้แทนสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) นางเอมใจ ศุภรวรรณ เจ้าพนักงานที่ดินชำนาญการ สำนักงานที่ดินจังหวัดพัทลุงสาขาควนขนุน นางทรงศรี วัฒนวัฒน์กิจ นักวิชาการที่ดินชำนาญการ สำนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช นางจินตวดี พิทยเมธากุล ผู้อำนวยการสำนักทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสงขลา นายโชคชัย คุหาสุวรรณ นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ สำนักทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดนครศรีธรรมราช นายอุดมเกียรติ แก้วตุ่น สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าทะเลน้อย นายบริพรรตร สืบสม เจ้าหน้าที่ป่าไม้ชำนาญการ สำนักบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดพัทลุง นายนฤทธิ์ ดวงสุวรรณ อดีตกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ผู้แทนภาคประชาชน) อาจารย์ประภาพร แสงกาญจนวาณิชย์ อาจารย์ประจำคณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และคณะนักวิจัย ได้แก่ นางสาวรติตา แก้วจุลกาญจน์ หัวหน้าโครงการวิจัย และผู้ดำเนินการประชุม นางสาวจรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ นักวิจัย และนางอัญชลี เที่ยงธรรม นักวิจัยผู้ช่วยในพื้นที่ สรุปประเด็นการประชุมสนทนากลุ่ม(Focus Group Discussion) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง สรุปผลการประชุมได้ ดังนี้

1) สาเหตุของการบุกรุกพื้นที่ ที่ประชุมได้นำเสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็น สรุปได้ ดังนี้

(1) สาเหตุจากความไม่ชัดเจนในแนวเขตโดยเฉพาะที่เกิดจากการประกาศเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับพื้นที่ของราษฎร (Declaration of Thale-Noi wetland as Non-hunting area) ซึ่งได้ประกาศ 3 ครั้ง ดังนี้ ครั้งที่ 1 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2518 เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92 ตอนที่ 82 ลงวันที่ 29 เมษายน 2518 มีผลบังคับใช้วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 2 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2523 เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 97 ตอนที่ 48 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2523 มีผลบังคับใช้วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2523 และ ครั้งที่ 3 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2525 เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 99 ตอนที่ 167 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2525 มีผลบังคับใช้วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2525

การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ทั้ง 3 ครั้ง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 แห่ง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 โดยการประกาศครั้งแรก ตามกฎหมายแม่บทขณะนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าทุกชนิด ตามบัญชีแนบท้ายประกาศ แต่ไม่ได้มุ่งที่จะคุ้มครองพื้นที่ด้วย ประชาชนจึงสามารถดำเนินกิจกรรมและนำเอกสารทางที่ดินไปทำนิติกรรมต่างๆ ได้เช่นเดียวกับพื้นที่ที่อยู่ภายนอกเขตห้ามล่า แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และให้ใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แทน ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้นอกจากมุ่งเน้นที่จะคุ้มครองสัตว์ป่าแล้ว กฎหมายยังได้ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือครอบครองที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าด้วย ดังนั้น เมื่อการประกาศเขตห้ามล่าฯแต่ละครั้งมีผลของกฎหมายต่างกันไป จึงส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในแนวเขต และการทำกิจกรรมเกี่ยวกับที่ดินของราษฎร ส่งผลให้มีการบุกรุกที่ดินเพิ่ม และทำให้การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินในบริเวณเขตห้ามล่าฯ มีความซับซ้อนขึ้นไปอีก

(2) นโยบายที่รัฐให้ราษฎรแสดงสิทธิและยืนยันการใช้ประโยชน์ในที่ที่ตนเองอยู่เพื่อดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่พื้นที่ที่มีการครอบครองและทำประโยชน์อย่างต่อเนื่อง ทำให้ราษฎรเร่งการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่มากขึ้นเพื่อประกอบการแสดงสิทธิทำให้สภาพพื้นที่ป่าและพื้นที่ธรรมชาติถูกบุกรุกและเปลี่ยนแปลงเร็วมากขึ้น

(3) นโยบายการส่งเสริมอาชีพของหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะการส่งเสริมอาชีพปลูกปาล์มน้ำมัน ยางพารา ทำให้การบุกรุกพื้นที่เพื่อการทำการเกษตรมากขึ้น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มปี 2551-2555 เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ โดยมีเป้าหมายส่งเสริมและสนับสนุนให้เพิ่มพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน เพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตไบโอดีเซล จำนวน 2.5 ล้านไร่ ในระยะเวลา 5 ปี ส่วนหนึ่ง เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลกำหนด นโยบายด้านพลังงานทดแทนโดยที่มีเป้าหมายที่ใช้น้ำมันไบโอดีเซลร้อยละ 2 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2551 เพิ่มเป็นร้อยละ 5 ในปี 2553 และจะเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ในปี 2555)

(4) การแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมืองในพื้นที่และนักการเมืองระดับชาติ ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการออกนโยบายที่เอื้อต่อการเข้าครอบครองพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ของรัฐ และการทุจริตของเจ้าหน้าที่ / หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ เพื่อสนองความต้องการของนักการเมืองและนายทุน โดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน

(5) ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรระหว่างชุมชนกับชุมชน และความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐ ที่มีความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในลักษณะดังกล่าวที่ค่อนข้างรุนแรง กรณีป่าพรุในพื้นที่ตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มราษฎรในพื้นที่ที่มีการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ได้แก่ ความขัดแย้งในการทำนา การประมง และการใช้หญ้ากระจูด ความขัดแย้งดังกล่าวมีส่วนทำให้ราษฎรมุ่งใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม จึงเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่ทำให้ป่าพรุถูกทำลายอย่างรวดเร็ว ส่วนความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ความขัดแย้งที่เกิดจากใช้กฎระเบียบอย่างเข้มงวดกับการใช้ทรัพยากรของราษฎร และการจัดทำโครงการอนุรักษ์ของหน่วยงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในการใช้ทรัพยากรของราษฎร ความขัดแย้งลักษณะดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ขาดความร่วมมือต่อกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ และยังส่งผลให้ราษฎรขาดจิตสำนึกในการใช้ทรัพยากร โดยมุ่งแต่จะตักตวงทรัพยากรให้ได้มากที่สุด เนื่องจากขาดความรู้สึกการเป็นเจ้าของทรัพยากรในท้องถิ่น[28]

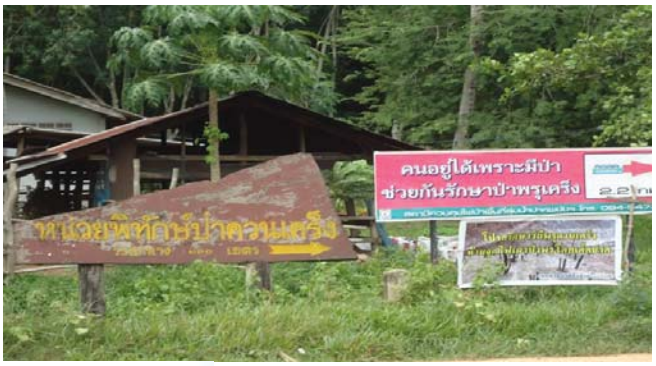
---

[28] รายละเอียดเพิ่มเติมในประเด็นความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรในป่าพรุควนเคร็ง โปรดดูโครงการวิจัยการจัดการความขัดแย้งในท้องถิ่นกรณีศึกษา : การจัดการป่าพรุควนเคร็ง เขตเชื่อมต่อลุ่มน้ำปากพนังและทะเลสาบสงขลา โดย บุษบงชัยเจริญวัฒนะ และคณะ, 2547.

2) รูปแบบและวิธีการบุกรุก ที่ประชุมได้นำเสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็น สรุปได้ ดังนี้

(1) มีการบุกรุกพื้นที่เพื่อต้องการพื้นที่ไปปลูกปาล์มน้ำมันเป็นหลักจึงเข้าไปจุดไฟเผาเพื่อต้องการให้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม สถานการณ์ที่รุนแรงที่สุดคือป่าพรุควนเคร็ง อ.ชะอวด จ.นครศรีธรรมราช ในปี 2553 เกิดเหตุไฟป่าไหม้ลุกลามอย่างรุนแรงในพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง เป็นเวลา 4 เดือน ไฟไหม้อย่างต่อเนื่องกระจายไปเป็นหย่อมๆเกือบทั่วทั้งพื้นที่ ซึ่งจากการสอบสวนเหตุการณ์ไฟป่าทั้งหมดเกิดจากการกระทำของกลุ่มคนที่มีเป้าหมายทำให้ป่าพรุเสื่อมโทรมเพื่อเข้าไปจับจองทำกินในพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งนายทุนที่เข้ามาว่าจ้างให้ราษฎรเผาพื้นที่ป่าแล้วเข้าครอบครองทำประโยชน์ ในปี 2553 ตลอดทั้งปีคิดเป็นจำนวนครั้งกว่า 300 ครั้ง พื้นที่ป่าพรุควนเคร็งถูกเผาเสียหาย 1.5 หมื่นไร่ และปรากฏว่าบางจุดเมื่อเจ้าหน้าที่และราษฎรดับไฟแล้วมีการนำรถแบ็คโฮเข้าไถปรับพื้นที่ นอกจากกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการแล้ว ยังมีตัวแทนเป็นนักการเมืองในพื้นที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินการ กว้านซื้อที่นำมาขายให้กับกลุ่มตัวแทนชาวมาเลเซีย ในรูปแบบให้ตัวแทนที่เป็นคนไทยในพื้นที่เป็นผู้ถือครอง เนื่องจากพื้นที่ป่าพรุเป็นพื้นที่ที่เหมาะต่อการเจริญเติบโตของปาล์มน้ำมันให้ผลผลิตสูง

(2) การเผาของคนในพื้นที่ส่วนหนึ่งที่รู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานรัฐที่ดูแลพื้นที่ หลังจากการประกาศเขตอนุรักษ์แล้ว คนที่ทำกินอยู่ไม่สามารถเข้าไปได้ หรือทำกิจกรรมบางอย่างได้ (เช่นการขุดดินเพื่อทำคอกควาย) แต่ในขณะเดียวกันพื้นที่ใกล้เคียงที่ถูกเปลี่ยนมือเป็นของนายทุนแล้ว สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ปรับเปลี่ยนสภาพพื้นที่ได้



พื้นที่ป่าพรุที่ถูกเผาบริเวณต.เคร็ง อ.ชะอวด จ.นครศรีธรรมราช

(4) การอ้างว่าเป็นที่ดินมีเอกสารสิทธิถูกต้องตามกฎหมาย และเข้าไปปรับสภาพพื้นที่ ส่วนใหญ่เป็นการปรับพื้นที่เพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน ในเขตพื้นที่ทะเลน้อย เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปแจ้งให้หยุดดำเนินการ และแจ้งความลงบันทึกประวันไว้ที่สถานีตำรวจ และได้จัดส่งเอกสารสิทธิไปยังสำนักงานที่ดินเพื่อทำการตรวจสอบ โดยได้รับแจ้งว่าเอกสารสิทธิมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ส่วนหนึ่งเป็นเอกสารปลอม ขณะนี้ได้มีการแจ้งความแล้ว 60 คดี และอยู่ระหว่างตรวจสอบเอกสารสิทธิอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อให้ทางสำนักงานที่ดินได้ตรวจสอบว่าถูกต้องหรือไม่ หลังทราบผลทางเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยก็จะดำเนินการตามกฎหมายและยึดพื้นที่คืน

(5) การปลอมเอกสารสิทธิ มีสองส่วนคือ ราษฎรทำปลอมขึ้นมาเพื่อนำไปแสดงสิทธิขอครอบครองที่ดินที่บุกรุกส่วนมากจะเป็น ส.ค.1 และเจ้าหน้าที่ราชการดำเนินการให้ โดยเป็นออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบส่วนใหญ่จะเป็น น.ส.3ก.

3) ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการบุกรุก ที่ประชุมได้นำเสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็น สรุปได้ ดังนี้

(1) การประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ทั้ง 3 ครั้ง ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของสิทธิในการใช้ที่ดิน และด้วยความไม่ชัดเจนของวิธีการจัดการ ทำให้ปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ แบ่งเป็นลักษณะของปัญหาได้ ดังนี้

- พื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่ของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนและที่มีเอกสารสิทธิถูกต้อง
- พื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่ของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อน แต่เอกสารสิทธิไม่ถูกต้อง
- การบุกรุกเข้าครอบครองพื้นที่ภายหลังจากมีการประกาศพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

นอกจากนี้ ระยะเวลาการพิสูจน์สิทธิ มีขั้นตอนที่ใช้เวลายาวนานมาก ทำให้เกิดแรงจูงใจในการบุกรุกเข้าไปครอบครองก่อน เพราะเมื่อถูกนำเข้าสู้กระบวนการ ในช่วงเวลานั้นก็สามารถทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นไปด้วยได้ และเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการในพื้นที่ที่ถูกครอบครองก่อน พื้นที่อื่นก็ถูกบุกรุกไปพร้อม ๆ กัน

(2) การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ และป่าพรุเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากระดับในป่าพรุลดลง (ต้องมีระดับในพื้นที่ป่า 20 ซม. เหนือผิวดิน ถ้าจะทำให้เกิดความสมดุลในระบบนิเวศวิทยาป่าพรุ ไม่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า) ความต้องการน้ำของปาล์มน้ำมันในการเจริญเติบโต ทำให้ส่งผลถึงระดับน้ำในพื้นที่ป่าพรุลดลง และสภาพดินแห้งอย่างรวดเร็ว ความเสื่อมโทรมของป่าพรุทำให้จำนวนสัตว์น้ำ นก ลดจำนวนลง อย่างรวดเร็ว บางชนิดสูญหายไปแล้ว

(3) ปัญหาทางเศรษฐกิจเมื่อพื้นที่ป่าพรุถูกเปลี่ยนแปลงทำให้วิถีชีวิตของคนในป่าพรุเปลี่ยนไป เช่น ไม่สามารถประกอบอาชีพดั้งเดิมได้ เช่น ไม่สามารถเข้าไปถอนกระจูดได้และไม่สามารถเข้าไปหาปลาได้เหมือนในอดีต ในบางพื้นที่เคยมีการเลี้ยงสัตว์ (ควายน้ำ) ก็ไม่สามารถเลี้ยงได้เหมือนเดิม ต้องลดจำนวนลงหรือเลิกไป ไม่มีพื้นที่ให้สัตว์หากิน เนื่องจากพื้นที่เปลี่ยนสภาพไปบ้าง บางส่วนถูกครอบครองห้ามเข้า

ภาพการเปลี่ยนพื้นที่เป็นรีสอร์ทในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ซึ่งเป็นอาชีพใหม่ของชาวชุมชนซึ่งอยู่ติดกับทะเลน้อย

(4) ปัญหาทางด้านสังคม ปัจจุบันความคิดเห็นของคนในชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ในพื้นที่ มีความคิดเห็นที่แตกเป็นหลายกลุ่ม บางส่วนเห็นว่าการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ทำให้ตนเองเสียประโยชน์ ไม่สามารถทำมาหากินได้เช่นเดิม บางกลุ่มเห็นว่าการเป็นพื้นที่ในลักษณะนี้เหมาะสมแล้ว เนื่องจากเป็นพื้นที่ ที่มีความสำคัญและมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงมาก จึงควรมีการใช้กฎหมายเข้ามาควบคุมดูแลเอาไว้ ซึ่งจะได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จากการทำมาหากินตามอาชีพดั้งเดิม และจากการท่องเที่ยว กลุ่มที่เป็นนายหน้าขายที่ดิน และกลุ่มที่ต้องการบุกรุกเพื่อนำไปขายต่อ

4) แนวทางแก้ไขปัญหา ที่ประชุมได้นำเสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็น สรุปได้ ดังนี้

(1) ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเร่งดำเนินการตามขั้นตอนพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของประชาชนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการแปลภาพถ่ายทางอากาศบริเวณแปลงที่ดินซึ่งต้องนำมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

(2) ให้มีการสอบเขตที่ดินตามเอกสารทั้งหมดในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เพื่อความชัดเจนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชนได้ทราบถึงสิทธิของตนเอง ในที่ดินเพื่อลดความขัดแย้งตลอดจนมีการตรวจสอบที่มาของการออกเอกสารว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อเข้าสู่กระบวนการเพิกถอนตาม มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) ควรมีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมตรวจสอบเอกสารสิทธิในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

(4) ควรให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ทราบถึงเขตการปกครองของตนเอง ที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงเช่น จังหวัด อำเภอ ซึ่งมีผลกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าพนักงานที่ดิน พนักงานสอบสวน เป็นต้น

(5) เร่งดำเนินการตรวจพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

(6) กรณีที่มีการยึดพื้นที่กลับมาแล้ว จะต้องมีกระบวนการฟื้นฟูพื้นที่นั้น

(7) แสวงหาแนวร่วมโดยให้มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าและแรงจูงใจ

(8) ในการพิสูจน์สิทธิ์แนวเขต เห็นว่าการตั้งคณะกรรมการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ยืนยันภาพถ่ายดาวเทียวด้วยกัน จะได้ไม่ขัดแย้งกัน

(9) การจัดทำแนวเขตที่ดินที่ชัดเจนโดยให้ทุกหน่วยงานที่มีแผนที่แนวเขต มาปรับแนวเขต หรือ reshape ในแผนที่ให้ตรงกัน แล้วนำเสนอไปที่กระทรวงพิจารณา เพื่อนำไปดำเนินการแก้ไขแนวเขตในพื้นที่จริง

(10) มีการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ด้วยการอาศัยอำนาจของกฎหมายที่มีศักดิ์สูงที่สุด ในกรณีนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายส่วน ซึ่งในบางส่วนมีข้อขัดแย้งกับกฎหมายฉบับอื่น ดังนั้นควรพิจารณาว่ากฎหมายใดในเรื่องนี้ เป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงที่สุด ให้ยึดกฎหมายฉบับนั้นเป็นหลัก

(11) แนวทางการทำ MOU กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจ้างเหมาดูแลพื้นที่ แต่แนวคิดได้รับการต่อต้านมาก เนื่องจากเห็นว่าเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป และเห็นว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะดูแลจัดการพื้นที่ให้เหมาะสมตามเงื่อนไขที่จะมีได้โดยเฉพาะพื้นที่

(12)ให้พิจารณาการนำมาตรการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาใช้ เช่น การประกาศเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการออกกฎหมายลูกที่จะใช้จัดการพื้นที่ โดยยกเงื่อนไขของการเป็นพื้นที่อนุรักษ์ขึ้นมาใช้ เช่นการรักษาระดับน้ำเป็นเงื่อนไขของการเป็นแรมซาร์ไซต์ และเงื่อนไขทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น การบังคับให้ทำ EIA : การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment(EIA) IEE: รายงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) และ SEA: การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment)

(13) งบประมาณที่ใช้ในการตรวจสอบเอกสารสิทธิ ปัจจุบันเจียดจ่ายจากงบประมาณปกติ ซึ่งมีน้อยมาก ทำให้ดำเนินการได้เป็นจำนวนน้อย และล่าช้า

(14) การปรับทัศนคติของของหน่วยงานรัฐและประชาชนในการเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันและนำมาเป็นเครื่องมือในการจัดการพื้นที่ ที่ให้สิทธิและการใช้ประโยชน์คงอยู่ในชุมชน ไม่เปลี่ยนมือออกไปเป็นของคนนอก

(15) น่าจะมีการนำเรื่องการจัดโซนนิ่ง หรือการจัดการที่ดินโดยประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม เช่น โฉนดชุมชน

2) **สรุปผลการประชุมสนทนากลุ่ม**(Focus Group Discussion) **แกนนำภาคประชาชนเพื่อตรวจสอบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย** เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2553 เวลา 09.00-12.00 ณ. ห้องประชุมวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชน มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง จ.พัทลุง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยผู้นำชุมชน ปราชญ์ราษฎรในชุมชน นักวิชาการ และผู้แทนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง จำนวน 11 คน ได้แก่ นายฉิ้น บัวบาน แกนนำชุมชน นายณรงค์ ซุ่นเส้ง แกนนำชุมชนและหัวหน้ากลุ่มผู้ประกอบการเรือท่องเที่ยว นายสาธิต ไชยสุวรรณ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขาว อ.ระโนด จ.สงขลา รศ.ดร.ฉัตรไชย รัตนไชย นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ นายบุญฤทธิ์ ทวีสุข นายสมนึก และผู้แทนจากวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชน มหาวิทยาลัยทักษิณ และคณะผู้วิจัย ได้แก่ อ.รติตา แก้วจุลกาญจน์ หัวหน้าโครงการและพิธีกรผู้ดำเนินการประชุม อ.จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ นักวิจัย และนางอัญชลี เที่ยงธรรม นักวิจัยผู้ช่วยในพื้นที่ โดยกำหนดประเด็นในการสนทนากลุ่ม 3 ประเด็น ได้แก่ สาเหตุและรูปแบบ/วิธีการของการบุกรุกถือครองพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ผลของการแก้ปัญหาที่ผ่านมา และแนวทางในการแก้ปัญหาในอนาคต สรุปผลการประชุมได้ดังนี้

1) สาเหตุของปัญหาการบุกรุก ที่ประชุมได้นำเสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็น สรุปได้ ดังนี้

(1) รัฐได้ประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับพื้นที่ของชุมชน ชุมชนจึงเห็นว่ารัฐเป็นฝ่ายที่ละเมิดสิทธิของประชาชน ในการจัดทำประกาศเขตรัฐใช้แผนที่ที่ทำโดยเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ ไม่ได้สอบถามหรือตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงกับคนในชุมชน

(2) สาเหตุจากแผนพัฒนาพื้นที่ของภาครัฐ โดยพื้นที่ทะเลน้อยถูกกำหนดให้อยู่ในแผนการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง ที่มีแผนการพัฒนาอาชีพ ตามสภาพพื้นที่ ในส่วนของพื้นที่ทะเลน้อยถูกระบุว่ามีความเหมาะสมในการปลูกปาล์มน้ำมัน ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่รัฐบาลสนับสนุน จึงทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่เพื่อนำไปปลูกปาล์มน้ำมันมากขึ้น

(3) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เข้ามาดูแลเขตห้ามล่าฯ เอง ก็มีส่วนทำลาย สภาพแวดล้อมและสัตว์ที่อยู่ในเขตห้ามล่าฯ เช่น การเก็บไข่นกขาย

(4) ที่ประชุมยอมรับว่าคนในชุมชนเองส่วนหนึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ และที่ของราชการ ด้วยการเข้าไปจับจองที่ดิน เมื่อได้สิทธิแล้วจึงนำไปขายต่อให้นายทุน ไม่ได้ตั้งใจเข้าไปจับจองเพื่อทำมาหากินจริง ๆ ซึ่งทำให้การบุกรุกเพิ่มมากขึ้น

2) **วิธีการหรือรูปแบบของการบุกรุก ที่ประชุมได้นำเสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็น ดังนี้**

(1) จากนโยบายส่งเสริมการปลูกปาล์มน้ำมัน ทำให้พื้นที่ทะเลน้อยเป็นเป้าหมายของการบุกรุก โดยเฉพาะนายทุนและนักการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพล มีการว่าจ้างราษฎรทั้งในและนอกพื้นที่เข้ามาบุกรุกถือครองที่ดิน แล้วขายต่อให้กับนายทุนหรือนักการเมือง เช่น ในพื้นที่ตำบลบ้านขาวมีปัญหาการบุรกรุกเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน มีการเข้าไปครอบครองปลอมเอกสารสิทธิ์ แล้วนำที่ไปขายต่อให้นายทุน

(2) ที่ประชุมกลุ่มประชาชนเห็นว่าการข่มขู่ บีบบังคับให้ราษฎรขายที่ เป็นการบุกรุกรูปแบบหนึ่ง เมื่อเปลี่ยนมือไปยังนายทุนแล้ว ก็จะนำไปสู่การบุกรุกเพิ่ม เพื่อให้ได้ที่ดินแปลงใหญ่ อนึ่ง นายทุนที่เข้ามาบุกรุกมีทั้งนักการเมืองระดับประเทศ และนายทุนจากต่างชาติ การบุกรุกจากนายทุนที่มีความชัดเจน อยู่ในหมู่ที่ 4 และ หมู่ที่ 5 ใน ต.เคร็ง อ.ชะอวด จ.นครศรีธรรมราช

(3) การมีนายหน้ามาติดต่อหาซื้อที่ดิน โดยรับประกันว่าสามารถทำให้ที่ดินนั้นเป็นที่ที่ถูกกฎหมายได้ โดยมากจะเป็นพื้นที่ที่มีเขตติดต่อระหว่างจังหวัด หรือพื้นที่ที่มีผู้รับผิดชอบไม่ชัดเจน ซึ่งเป็นช่องโหว่ของการปฏิบัติงาน มีการเกี่ยงความรับชอบ เป็นพื้นที่ที่เขตการปกครองไม่ชัดเจน

3) **ปัญหาที่สืบเนื่องต่อมาจากการบุกรุก ที่ประชุมได้นำเสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็น สรุปได้ ดังนี้**

(1) ในส่วนของตำบลบ้านขาว โดยเฉพาะในพื้นที่หมู่ 1-6 การเข้าไปครอบครองที่ดินของนายทุนที่เมื่อซื้อที่ดินแล้วเปลี่ยนพื้นที่เป็นแปลงปลูกปาล์มน้ำมัน ส่งผลกระทบต่อราษฎรในชุมชนที่อาชีพเลี้ยงควาย เพราะไม่มีพื้นที่เลี้ยงควาย ทำให้ควายลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ที่ดินเดิมที่เป็นที่สาธารณะ ที่ใช้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ถูกอ้างสิทธิ์ เข้ามาครอบครองและเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ เมื่อควายไม่มีที่ให้กินหญ้า ต้องลงไปหากินในน้ำซึ่งมียาฆ่าแมลงจากสวนปาล์มปนอยู่เมื่อควายกินหญ้าหรือน้ำในบริเวณนั้น ทำให้ถึงตายได้ นอกจากนี้ ควายบางส่วนถูกคนเฝ้าสวนปาล์มยิงตาย ปัจจุบัน คนในชุมชนที่มีอาชีพเลี้ยงควายต้องรวมตัวกันเพื่อปกป้องพื้นที่ที่ใช้สำหรับเลี้ยงควายไว้ ซึ่งเดิมที่นั้นก็เป็นที่สาธารณะ เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ และบางส่วนก็มีเอกสารสิทธิ์ราษฎร

(2) ปัญหาการกระทบต่อการเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซด์ เมื่อพื้นที่ถูกบุกรุกกระทบต่อสัตว์น้ำ นกน้ำ และสภาพแวดล้อมโดยรวม

4) แนวทางแก้ไขปัญหาที่ประชุมได้นำเสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็น สรุปได้ ดังนี้

(1) การพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือของประชาชน ควรทำอย่างเร่งด่วน และใช้กฎเกณฑ์เดียวกันทั้งประเทศ ที่ผ่านมาภาคประชาชนเห็นว่าการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นไปอย่างล่าช้า และในระหว่างการดำเนินการพิสูจน์สิทธิ ควรให้ออกข้อบังคับห้ามทำการใด ๆ ในพื้นที่นั้นก่อนที่จะพิสูจน์สิทธิเสร็จสิ้น เพื่อไม่ให้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ใหม่เพิ่มขึ้น

(2) คนในพื้นที่เองก็ต้องมีจุดยืนที่ชัดเจนด้วยว่าที่ดินของตัวเองมีไว้สำหรับทำกินหรือมีไว้เพื่อขาย ขายใคร ที่ดินที่ขายมีสถานะอย่างไร ขายเพื่ออะไร และต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลปัญหาที่เป็นข้อเท็จจริงจากภาครัฐ ให้ราษฎรในพื้นที่ ได้รับรู้ และประชาชนมีส่วนร่วม

(3) ที่ประชุมต้องการให้รัฐปรับเปลี่ยนนโยบายจากจากเดิมที่กำหนดจากภาครัฐลงมา ให้เปลี่ยนใหม่เป็นกำหนดจากฐาน (ภาคประชาชน) ไปสู่ยอด เนื่องจากเห็นว่านโยบายส่วนใหญ่ที่ผ่านมามักสนองตอบความต้องการทางกการเมือง แต่คนในพื้นที่สูญเสียประโยชน์

(4) ที่ประชุมกลุ่มภาคประชาชนมีความเห็นด้วยในหลักการกับแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชน ที่จะนำมาแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้ส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตามจะต้องมั่นใจได้ว่าการออกโฉนดชุมชนไม่เปิดโอกาสให้ขายหรือเปลี่ยนมือได้ แต่ที่ผ่านมาเห็นว่าประชาชนรวมทั้งหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความรู้ในเรื่องการจัดการโฉนดชุมชนด้วยท้องถิ่นหรือชุมชนเองเลย จึงไม่ทราบในรายละเอียดว่าจะช่วยแก้ไขปัญหา หรือนำมาใช้ได้อย่างไร

(5) ต้องการให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาดูแลปัญหาเฉพาะเรื่องนี้ ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันทำงานแก้ไขปัญหา โดยกำหนดหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบ

(6) ต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชน เนื่องจากที่ผ่านมาราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสนใจในปัญหาของคนท้องถิ่นเอง ดังนั้นประชาชนเองต้องพยายาม รวมตัวกันและนำเสนอปัญหาของตนเองให้ส่วนท้องถิ่นนำไปแก้ไข

(7) ฝ่ายปกครองต้องกำหนดพื้นที่ให้ชัดเจน เพราะเขตพื้นที่ของจังหวัดก็มีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา ปัจจุบันการแบ่งเขตพื้นที่ที่เป็นรอยต่อระหว่างจังหวัด ยังมีหลายแห่งที่ทับซ้อนกัน ทำให้ยากต่อการจัดการ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นไปร้องเรียนหรือแจ้ง จะถูกโยนให้ไปอีกที่หนึ่ง โยนความรับผิดชอบ

(8) ควรทำความเข้าใจกับความหมายของพื้นที่ชุมน้ำ หรือ พื้นที่แรมซาร์ไซด์ที่กำหนดในลักษณะปัจจุบัน ว่าไม่มีประโยชน์ต่อชุมชนเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้ครอบคลุมเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยด้วย หากครอบคลุมเขตทะเลน้อยจะช่วยสกัดกั้นการบุกรุกได้บ้าง ซึ่งตั้งแต่แรกที่จะมีการประกาศแรมซาร์ไซด์ ที่ประเทศไทยต้องทำตามข้อตกลงที่ไปลงนามไว้ แต่การประกาศพื้นที่

ชุ่มน้ำไม่ได้มีการเตรียมการไว้ก่อน ระยะเวลากระชั้นชิดมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเลือกควนขี้เสียน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทะเลน้อย มีพื้นที่ไม่มาก นำเสนอเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงเท่านั้น และกระบวนการก็ไม่ได้มีการสอบถามความเห็นของพื้นที่ เมื่อมีการประกาศเป็นแรมซาร์ไซต์แล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีการจัดการที่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้สภาพพื้นที่เสื่อมโทรมลง คนในพื้นที่ก็ไม่เห็นว่าการเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซต์มีประโยชน์ หรือมีผลต่อการทำมาหากินของตนเอง ในขณะที่บางส่วนที่ไม่ได้รับรู้ข้อเท็จจริง ก็เห็นว่าการประกาศเป็นแรมซาร์ไซต์นั้นทำให้ตนเองเสียประโยชน์ ไม่สามารถทำมาหากินได้เช่นเดิม ซึ่งต้องมีการทำความเข้าใจให้คนในพื้นที่ได้รับรู้ข้อมูลเหล่านี้ด้วย การประกาศเป็นแรมซาร์ไซต์ควรครอบคลุมพื้นที่ของทะเลน้อยทั้งหมด เพราะในความเป็นจริง ในควนขี้เสียนไม่ได้มีอะไ ร ไม่มีความหลากหลาย แต่เป็นทะเลน้อยทั้งหมดที่มีทั้ง พืช สัตว์น้ำ นก

(9) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่อยู่ในพื้นที่ต้องมีการจัดทำแผนระยะยาวว่าจะให้เขตพื้นที่ทะเลน้อยเป็นอย่างไร และทุกอบต. ต้องมาคุยกัน เพราะมีเขตพื้นที่ติดต่อกัน หากต่างคนต่างทำก็ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่มีประโยชน์ และควรจัดเขตพื้นทีการปกครองใหม่ ให้เขตทะเลน้อยรวมเป็นเขตเดียว เพื่อให้สามารถจัดการได้ ปัจจุบันมีหลาย อบต. ถึงจะมีเขตพื้นที่ติดต่อกัน แต่การจัดการแตกต่างกันมาก

(10) ให้มีการจัดเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนและรับทราบสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ระหว่าง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตห้ามล่า ฯ และการบุกรุกที่ดินในเขตทะเลน้อยทั้งภาครัฐ ประชาชน และภาควิชาการ พร้อมทั้งเผยแพร่ออกไปให้เป็นวงกว้าง เป็นเรื่องสำคัญระดับชาติ

(11) สร้างจิตสำนึกใหม่ให้คนในชุมชน มีความสำนึกรักและหวงแหนชุมชนของตน เนื่องจากปัจจุบันคนในพื้นที่ที่อยู่มาแต่เดิมไม่ได้รู้สึกว่าทะเลน้อยเป็นบ้านเหมือนเดิมอีกต่อไปแล้ว เพราะสถานการณ์ที่เป็นอยู่ทำให้คนทะเลน้อยทำมาหากินไม่ได้ แต่นักการเมืองสามารถหาผลประโยชน์ได้ ดังนั้น ชาวทะเลน้อยจึงต้องการเวทีใหญ่ระดับชาติเพื่อมาตกลงกันว่าจะทำอย่างไร หากไม่ให้เข้าทำกินในพื้นที่แล้ว จะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร จะให้เปลี่ยนแปลงอาชีพ หรือรัฐจะจัดสรรหรือที่ทำกินใหม่ให้ได้หรือไม่ แต่ควรหาทางอยู่ร่วมกันให้ได้ คนที่เคยอยู่ก็ควรอยู่ทำกินได้ รัฐก็สามารถอนุรักษ์พื้นที่ไว้ได้ โดยให้ทำกินเหมือนที่เคยทำมาตั้งแต่สมัยปู่ย่าตายาย

2.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก (Indept interview) **เพื่อตรวจสอบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย**

ในการตรวจสอบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากการจัดประชุมสนทนากลุ่มแล้ว นักวิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ที่มีอำนาจ หน้าที่โดยตรงในการแก้ปัญหา และสามารถให้ข้อมูลเชิงลึกได้ (Indept interview) โดยผู้วิจัยได้จัดทำประเด็นสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของงานวิจัย

ในลักษณะของคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้รับการสัมภาษณ์มีอิสระในการตอบคำถาม โดยมีผู้ให้การสัมภาษณ์จำนวน 8 คน ได้แก่ นายสมชาย สุวรรณชาติ หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นายประดิษฐ์ เจริญสุข ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช นิติกรชำนาญการพิเศษระดับ 8 นางจินตนา ปิ่นน้อย นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ 7 หัวหน้าฝ่ายจัดการเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ส่วนจัดการพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช นายมนตรี บัวแก้ว ตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 (นครศรีธรรมราช) นายสาธิต ไชยสุวรรณ ตำแหน่ง นายก อบต.บ้านขาว ต.บ้านขาว อ.ระโนด จ.สงขลา นายนฤทธิ์ ดวงสุวรรณ อดีตกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ตัวแทนจากภาคประชาชน) นายฉิ้น บัวบาน ผู้นำชุมชน และ นายณรงค์ ซุ่นเส้ง แกนนำประชาชนในพื้นที่ และผู้ประกอบการเรืองหางยาวท่องเที่ยวในทะเลน้อย สรุปประเด็นการสัมภาษณ์ ดังนี้[29]

2.3.1. สรุปประเด็นปัญหาและสาเหตุของการบุกรุกตลอดจนรูปแบบของการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

1) ปัญหาจากการที่รัฐออกประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับที่ประชาชน แล้วยังแก้ไขปัญหาเดิมไม่ได้ ต่อมาภายหลังประกาศทับอีก 2 ครั้ง ทำให้ปัญหาซับซ้อนและแก้ไขยากยิ่งขึ้นการบุกรุกพื้นที่ทะเลน้อยแบ่งเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ ส่วนที่เป็นการบุกรุกเก่า คือ กฎหมายประกาศเขตห้ามล่าทับที่ราษฎร แล้วยังไม่มีการพิสูจน์สิทธิให้ชัดเจน และอีกส่วนหนึ่งเป็นการบุกรุกใหม่ คือ การตั้งใจบุกรุกทั้งจากราษฎรและนายทุน แต่ส่วนหลังมีน้อยกว่า และในความเป็นจริงปัจจุบันที่ดินในเขตห้ามล่าทะเลน้อยมีเจ้าของ มีการจับจอง มีการจับจองเป็นเจ้าของหมดทั้งในรูปแบบที่มีเอกสารสิทธิ การจับจองทำกิน บางส่วนไม่มีเอกสารสิทธิแต่เป็นที่รู้กันว่าของใคร

2) การบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ โดยราษฎรบางส่วนที่อยู่มาก่อนประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย แต่ไม่มีหนังสือรับรองการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากเดิมทำนาทำสวน ราษฎรมาเปลี่ยนอาชีพมาเป็นปลูกต้นปาล์มน้ำมัน ซึ่งผลของการปลูกปาล์มดังกล่าวทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ทำให้ต้องมีการขุดร่องเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ทำให้มีความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42(3) โดยมีนายทุนชาวต่างชาติมาถือครองที่ดินแทนราษฎร เนื่องจากปาล์มน้ำมันเป็นพืชเศรษฐกิจและกระทรวงเกษตรส่งเสริมให้ปลูก

---

[29] โปรดดูรายละเอียดการสัมภาษณ์เชิงลึก) เพื่อตรวจสอบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ภาคผนวกที่ 4

3) ปัญหาไฟไหม้ป่าพรุ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เกิดจากการเผาพื้นที่ทำนาของราษฎร และการเผาพื้นที่ของราษฎรโดยการจ้างเผาจากนายทุน

4) ปัญหาหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ทับซ้อนกันอยู่ เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยาน กรมที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมพัฒนาที่ดิน โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็อ้างว่าพื้นที่ ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบดูแลแต่การดำเนินการต่างๆ ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42 (3) ให้อำนาจอธิบดีกรมอุทยานฯ อนุญาตก่อนจึงจะประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ แต่จากที่ผ่านมาหน่วยงานอื่นๆ มักอ้างว่าพื้นที่เขตห้ามล่าฯ ตนเองสามารถดำเนินการได้เองอยู่แล้วเนื่องจากมีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยยังไม่มีแนวทางในการดำเนินการแต่อย่างใด

5) ขาดการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจัง รวมทั้งเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการติดตามตรวจสอบและประเมินผลของการปฏิบัติงานของการอนุรักษ์ป่าหรือที่ดิน

6) ปัญหาการบุกรุกจากนายทุนที่ต้องการที่ดินเพื่อทำการเกษตรเช่น ปลูกปาล์ม ปลูกยางพารา เนื่องจากเป็นพืชเศรษฐกิจที่รัฐต้องการส่งเสริม

7) ภาครัฐไม่จริงในการแก้ไขปัญหาการบุกรุก

8) การบุกรุกส่วนหนึ่งเกิดจากแผนพัฒนาพื้นที่ ทะเลน้อยอยู่ในเขตของพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง ที่มีแผนการพัฒนาอาชีพ ตามสภาพพื้นที่ ซึ่งพื้นที่ทะเลน้อยถูกระบุว่ามีความเหมาะสมในการปลูกปาล์มน้ำมัน ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่รัฐบาลสนับสนุน จึงทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่เพื่อนำไปปลูกปาล์มน้ำมันมากขึ้น

2.3.2 **สรุปประเด็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน**

1) จัดทำและเสนอแผนการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ซึ่งในการตรวจพิสูจน์สิทธิฯ จะต้องมีผลการรังวัดแปลงที่ดิน และผลการแปลงภาพถ่ายทางอากาศบริเวณแปลงที่ดินถือครองของราษฎร ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แต่ขณะนี้ยังขาดผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

2) ให้มีการสอบเขตที่ดินตามเอกสารทั้งหมดในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เพื่อความชัดเจนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชนได้ทราบถึงสิทธิของ

ตนเอง ในที่ดินเพื่อลดความขัดแย้งตลอดจนมีการตรวจสอบที่มาของการออกเอกสารว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อเข้าสู่กระบวนการเพิกถอนตาม มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

3) แนวทางแก้ไขปัญหาตามนโยบาย มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยการสำรวจรังวัดแปลงที่ดินถือครองราษฎรและดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรในขั้นตอนต่อเนื่องจากรังวัดแปลงที่ดินตามหลักเกณฑ์แนวทางที่กำหนดในรูปของคณะกรรมการฯ ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยใช้หลักฐานภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร เป็นหลักในการดำเนินงาน

4) จัดดำเนินการสำรวจ และจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้อง และชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐ แล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐาน โดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

5) จังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุกหรือการครอบครองที่ดินของรัฐ แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามที่ กบร. กำหนด โดยให้ดำเนินการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ หากผลปรากฏว่าผู้ครอบครองไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือผู้ยากจน ก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัย ตามที่ กบร. กำหนด

6) ใช้กลไกของรัฐโดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร) ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ และกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญไว้แล้ว

7) ควรให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ทราบถึงเขตการปกครองของตนเอง ที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงเช่น จังหวัด อำเภอ ซึ่งมีผลกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าพนักงานที่ดิน พนักงานสอบสวน เป็นต้น

2.3.3 ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

1) ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจและแข้งความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง

2) ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ หรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัด และเฉียบขาด

3) ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสงสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีอัตราโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนน้อยควรเพิ่มเติมโทษให้มากขึ้น

4) ควรนำหลักสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาใช้แต่ต้องกำหนดสิทธิของประชาชนเอาไว้ให้ชัดเจนว่ามีสิทธิแค่ไหนเพียงใด/นำหลักโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยเอาที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้แก่ประชาชนใช้ประโยชน์

5) ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆ ด้วย

6) ต้องมีการจัดแบ่งกลุ่มปัญหา และดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสม ได้แก่ กลุ่มที่รัฐไปออกกฎหมายบุกรุกราษฎร ต้องมีการพิสูจน์สิทธิโดยเร่งด่วน กลุ่มที่ตั้งใจบุกรุก หรือบุกรุกตามกระแส คือ เห็นคนอื่นทำได้ก็ทำบ้าง ไม่เช่นนั้นรู้สึกว่าตัวเองเสียเปรียบ กลุ่มนี้ก็ต้องดำเนินการตามกฎหมาย และกลุ่มบุกรุกที่มีอิทธิพล ได้แก่ กลุ่มนายทุนทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งลำพังเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ไม่มีอำนาจพอ ต้องเป็นเรื่องระดับประเทศ โดยสรุป กรณีที่ไม่ชัดเจนในแนวเขต หรือกรณีบุกรุกโดยไม่เจตนา (ราษฎรเห็นว่าตัวเองมีสิทธิครอบครอง เพียงแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ) ต้องเร่งพิสูจน์สิทธ์แล้วออกเอกสารสิทธิ หรือจัดที่ดินทำกิน ส่วนกรณีเจตนาบุกรุก ต้องบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัด

7) นำมติครม. 30 มิ.ย. ปี 41 เป็นมาตรการแก้ไขที่ดินของรัฐใช้กับที่ดินของรัฐทุกประเภท ความเห็นควรเสนอให้ออกเป็นกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ เนื่องจากยังไม่มีแนวปฏิบัติตามมติครม.ดังกล่าว ควรกำหนดทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน และควรมีบทกำหนดโทษในกฎหมายดังกล่าวด้วย

8) ทำประชาพิจารณ์โดยประชาชนโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 291 และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการประกาศให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็น เขตควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อม โดยห้ามปลูกปาล์มน้ำมันในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย หรือสำหรับกรณีที่ปลูกปาล์มไปแล้วควรห้ามปลูกเพิ่มเติม

9) กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ควรดำเนินการออกประกาศขายพื้นที่แรมซาร์ไซต์ โดยเดิมเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติของอนุสัญญาแรมซาร์ ลำดับที่ 110 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2541 นับเป็นพื้นที่ชุมน้ำแห่งแรกของประเทศไทย โดยแรมซาร์ไซต์มีพื้นที่บางส่วนของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยบริเวณควนขี้เสียน (อ่าวหม้อ) หมู่ที่ 4 ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ประมาณ 3,085 ไร่ ควรขยายพื้นที่แรมซาร์ไซต์ออกไปโดยครอบคลุมในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

10) ควรมีการปรับปรุงแก้ไขอัตราโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าให้มีอัตราโทษที่สูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ควรใช้โทษในอัตราก้าวหน้าตามจำนวนเท่าของความเสียหายที่เกิดจากการทำผิด และนอกจากนี้แล้ว หรือควรปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ให้มีโทษปรับตามอัตราก้าวหน้า ตามการกระทำผิดของจำเลย นอกจากนี้ควรใช้มาตรการเสริม คือการปลูกป่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดจริงที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดมาดำเนินคดีได้ จะจับได้ แต่เพียงคนงาน หรือลูกจ้างเท่านั้น ส่วนมาจะเป็นคนต่างด้าว ทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน

11) ควรให้ประชาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้มากขึ้น โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ เช่น คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ป่าเข้ามาเป็นกรรมการด้วย เพราะในปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 23, 67 ประการสำคัญประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจึงควรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบ

12) สร้างจิตสำนึกให้ราษฎร ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งนี้โดยการอบรม ประชาสัมพันธ์ ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ราษฎรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการศึกษาวิจัยเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดการพื้นที่

13) ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาและวิจัย เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการจัดการกับปัญหาของพื้นที่ เช่น การจัดทำแผนการอนุรักษ์ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน

14) กำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์และสิทธิในการถือครองพื้นที่ชุ่มน้ำเช่น ศึกษาการใช้ประโยชน์พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ให้มีความเหมาะสมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่เขตห้ามล่าฯ ตลอดจนติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ และเร่งรัดการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิอย่างรวดเร็ว

15) ควรส่งเสริมความร่วมมือในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศ ได้แก่ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับนานาชาติ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี การศึกษาดูงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

16) จัดตั้งคณะทำงานระดับหมู่บ้าน, อำเภอ และจังหวัด ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าไม้ ตลอดจนทำการฟื้นฟูให้กลับคืนดังเดิม

17) ข้อเสนอแนะมาตรการให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ให้เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานภาครัฐและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ คือ ควรให้แกนนำหมู่บ้านหรือผู้นำชุมชนมาทำสัญญาประชาคมตามข้อตกลง (MOU) กับภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือทำข้อตกลงร่วมกันในการอนุรักษ์และหวงแหทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น โดยข้อตกลงดังกล่าวตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานความต้องการของราษฎรเป็นหลัก

18) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ครอบคลุมพื้นที่ทะเลน้อยทุก อบต. จะต้องกำหนดความเป็นอยู่ของทะเลน้อยให้ได้ว่าจะเห็นทะเลน้อยไปในทิศทางใด ต้องมีการจัดทำแผนระยะยาว และทุก อบต. ต้องมาคุยกัน เพราะมีเขตพื้นที่ติดต่อกัน หากต่างคนต่างทำก็ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่มีประโยชน์ และควรจัดเขตพื้นทีการปกครองใหม่ ให้เขตทะเลน้อยรวมเป็นเขตเดียวเพื่อให้สามารถจัดการได้

19) สร้างฐานข้อมูลเชิงวิชาการ ปรับปรุงระบบแผนที่ที่ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่เกิดขึ้นจริงซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานง่ายขึ้น

2.4 แบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ต่อปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย[30]

ในการรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย โดยเฉพาะเพื่อให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนของลักษณะของชุมชน สภาพครัวเรือน ลักษณะการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ผู้วิจัยได้แจกแบบสอบถาม ในพื้นที่ 6 ตำบล ได้แก่ ตำบลบ้านขาว ร้อยละ 23.7 (31 คน) เทศบาลตำบลบ้านสวน ร้อยละ 15.3 (20 คน) ตำบลขอนหาด ร้อยละ 15.3 (20 คน) ตำบลเคร็ง ร้อยละ 15.3 (20 คน) ตำบลพนาตุง ร้อยละ 15.3 (20 คน) และตำบลทะเลน้อย ร้อยละ 15.3 (20 คน) มีผู้ตอบแบบสอบถาม ทั้งหมด 131 คน สรุปผลการสัมภาษณ์เป็น 4 ส่วน ได้แก่ สรุปข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ศึกษา รายละเอียดเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน สาเหตุและปัญหาของการบุกรุก และแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

[30] โปรดดูรายละเอียดของแบบสอบถามภาคผนวกที่ 6

ตารางที่ 1 แสดงตำบลที่อยู่อาศัยของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตำบล	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
บ้านขาว	31	23.7
เทศบาลบ้านสวน	20	15.3
ขอนหาด	20	15.3
เคร็ง	20	15.3
พนางตุง	20	15.3
ทะเลน้อย	20	15.3
รวม	131	100

2.4.1 **สรุปข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ศึกษา**

1) **ข้อมูลทั่วไปของชุมชนทะเลน้อย อำเภอพนางตุง จ.พัทลุง** ชุมชนตำบลทะเลน้อยเป็นตำบลหนึ่งในอำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับทะเลน้อย อาชีพหลักของประชาชนในระยะแรก เป็นการทำนาและการประมง ต่อมาเมื่อมีการขยายชุมชนและประชากรเพิ่มขึ้นจึงได้มีการขยายอาชีพการทำสวนยางพาราตามมา นอกจากนี้ ประชาชนยังมีอาชีพใหม่ ๆ เช่น อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากกระจูด รับจ้างหรือประกอบธุรกิจส่วนตัว ทำรีสอร์ทที่พักรับรองนักท่องเที่ยว ที่ตั้งชุมชนจะมีการตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณ ตะวันตกของทะเลน้อย มีชุมชนบนพื้นที่ 2 ลักษณะดังนี้ ชุมชนหนาแน่นตั้งอยู่บนควนพนางตุง และริมทะเลน้อย กับชุมชนกระจายทั่วไปที่ตั้งอยู่บริเวณทุ่งนา คลอง และริมถนน โดยมีความสัมพันธ์ของภูมินิเวศน์ 3 ลักษณะดังนี้ พื้นที่ควนเป็นพื้นที่ปลูกยางพารา พื้นที่ราบลุ่มเป็นพื้นที่อยู่อาศัย ทำนา ทุ่งหญ้าและพื้นที่พรุเป็นพื้นที่ของป่าเสม็ด ป่าชายเลน มีการจัดองค์กรเป็นกลุ่มที่สำคัญเหมือนกันคือ กลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารหมู่บ้าน เพื่อการประกอบอาชีพ และมีผลต่อความเข้มแข็งของการจัดตั้งกลุ่มอาชีพที่มีความแตกต่างกัน ดังนี้ ชุมชนทะเลน้อย มีการจัดตั้งกลุ่มการประกอบอาชีพจำแนกได้ 6 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มศูนย์สาธิตการตลาด กลุ่มเกษตรกรทำนา กลุ่มทำสวนยางพารา กลุ่มสานเสื่อหรือทอเสื่อ และทำนากระจูด กลุ่มประมงพรุ มีการพัฒนาโดยภูมิปัญญาของราษฎรทำให้กลุ่มเข้มแข็ง

2) **ข้อมูลทั่วไปของชุมชนพนางตุง อำเภอพนางตุง จ.พัทลุง** ตำบลพนางตุงเชื่อมต่อกับตำบลทะเลน้อยมีลักษณะภูมิประเทศ สภาพสังคม เศรษฐกิจ คล้ายกับชุมชนทะเลน้อย ประชากรมีอาชีพการทำ ทำสวนยางพารา อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากกระจูด รับจ้างหรือประกอบธุรกิจส่วนตัว ค้าขายและขุดบ่อเลี้ยงปลาในบริเวณบ้าน ประชาชนในตำบลพนางตุงมีการศึกษาอยู่ในระดับที่ค่อนข้าง จนสามารถนำความรู้มาใช้ในการประกอบอาชีพอิสระต่าง ๆ หลายอาชีพ

นอกเหนือจากการรับราชการซึ่งช่วยให้ประชาชนในตำบลพนางตุง มีการเลื่อนฐานะทางสังคมอย่างรวดเร็ว เพราะฐานะเศรษฐกิจอยู่ในระดับค่อนข้างดี ประชาชนในตำบลพนางตุงส่วนใหญ่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยมีหลักฐานของทางราชการอย่างถูกต้อง รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนก็อยู่ในระดับค่อนข้างสูงแม้ว่าจะมีช่องว่างระหว่างกลุ่มสูงกับกลุ่มต่ำอยู่บ้าง

3) **ข้อมูลทั่วไปของชุมชนตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช** ตำบลเคร็งเป็นตำบลที่ได้จัดตั้งมาเป็นเวลายาวนาน ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ปัจจุบันตำบลเคร็งได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเคร็ง ตำบลเคร็ง เป็นตำบลหนึ่งของอำเภอชะอวด มีสภาพพื้นที่เป็นป่าพรุประมาณร้อยละ 70 นอกจากนั้น เป็นป่าพื้นที่ราบลุ่มมีน้ำขังตลอดทั้งปี มีแม่น้ำธรรมชาติไหลผ่าน คือแม่น้ำชะอวด ซึ่งไหลออกสู่ทะเลที่อำเภอปากพนัง ประชาชนส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ตามที่พื้นที่ราบที่น้ำไม่ท่วมขังและอาศัยอยู่ตามเนินสูงที่เรียกว่า “ควน” จำนวนหมู่บ้าน มี 11 หมู่บ้าน การประกอบอาชีพ ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ เช่น การทำนา การเลี้ยงสัตว์ การทำสวน การจัดสานผลิตภัณฑ์กระจูด และการรับจ้าง ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อคน ต่อปี ประมาณ 10,000 - 12,000 บาท ข้อมูลที่ได้เพิ่มเติมจากการเข้าไปแจกแบบสอบถามพบว่าปัจจุบันในชุมชนมีคนแก่และเด็กอาศัยอยู่เท่านั้น ส่วนคนหนุ่มสาวส่วนใหญ่เข้าไปทำงานในเมือง

4) **ข้อมูลทั่วไปของชุมชนชุมชนตำบลขอนหาด** อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช เดิมเป็นพื้นที่ป่า ขอนหาดเป็นที่ดอนมีอาณาเขตกว้างขวาง เมื่อราษฎรจากเขตจังหวัดพัทลุงมาเห็นเข้าเป็นที่เหมาะสมที่จะทำนาทำสวน จึงได้ย้ายครอบครัวไปบุกเบิกป่าเป็นที่อยู่อาศัยและบุกเบิกทุ่งหญ้าเป็นที่ทำนา เมื่อเห็นว่าการทำสวนทำนาได้ผล จึงชักชวนญาติพี่น้องมาอยู่กันมากขึ้น เมื่อมีประชาชนอพยพมาจากเขตจังหวัดพัทลุง และถิ่นฐานอื่น ๆ มาบุกเบิกสร้างบ้านเรือนและทำนามากขึ้น ทางทิศตะวันออกทางรถไฟ จึงมีหมู่บ้านเกิดขึ้นหลายหมู่บ้าน เช่น บ้านป่าแก่ บ้านเกาะผาสุก บ้านดอนตาสังข์ บ้านหัวท่อม บ้านเกาะแซะและบ้านควนนางเหวน ส่วนทางทิศตะวันตกทางรถไฟ มีหมู่บ้านเกิดขึ้นเช่นกัน เช่น บ้านใสถิน บ้านป่าแก่โรงตรวน บ้านทุ่งใหญ่ บ้านหนองสระ และมีพัฒนาการต่อเนื่องมาจึงถึงปัจจุบันเกิดการขยายครัวเรือนเพิ่มขึ้น ยกฐานะขึ้นเป็นตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2519 มีหมู่บ้าน 9 หมู่บ้าน

5) **ข้อมูลพื้นฐานชุมชนตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา** ตำบลบ้านขาวเป็นตำบลหนึ่งในอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลบ้านขาวเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขาว เมื่อวันที่ 30 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2539 เป็น 1 ใน 11 ตำบลในเขตอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 6 หมู่บ้าน มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่ม ใกล้ทะเลสาบสงขลาและมีป่าพรุทะเลน้อย พื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งกำลังจะ

ประกาศเป็นเขตแรมซ่าไซค์ มีบางส่วนเป็นเขตป่าพรุ ซึ่งติดกับพรุควนเคร็ง พรุทะเลน้อย มีนกน้ำอาศัยเป็นจำนวนมาก เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพ

6) **ข้อมูลพื้นฐานชุมชนตำบลบ้านสวน** ชุมชนบ้านสวน มีสภาพของชุมชนคล้ายคลึงกับชุมชนตำบลทะเลน้อย และพนางตุง อาชีพของคนในชุมชนหลัก คือ รับจ้าง ค้าขาย เกษตรกรรม และหัตถกรรม ใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่ในการทำนา นากระจูด และสวนยาง และมีที่ดินตั้งอยู่ทั้งในและนอกเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ที่ดินมีเอกสารสิทธิ์เป็น นส. 3ก และไม่มีเอกสารสิทธิ์ สำหรับการพึ่งพิงฐานทรัพยากรธรรมชาติจากพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย มีการทำประมง ตัดไม้ เก็บของป่าหาพืชผัก เช่น บัวชนิดต่าง ๆ สาหร่าย ของป่าส่วนใหญ่เป็น เห็ด และกระจูด

2.4.2 ข้อมูลการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

อาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 70 รองลงมาคืออาชีพค้าขาย ร้อยละ 8.4 และประมงร้อยละ 7.6 โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ถือครองที่ดิน ไม่เกิน 20 ไร่ โดยร้อยละ 48.1 ถือครองที่ดิน 0-5 ไร่ และอีกร้อยละ45.0 ถือครองที่ดิน 5-20 ไร่ และอีกร้อยละ 3.8 ถือครองที่ดิน 20 – 50 ไร่ และร้อยละ 2.3 ไม่มีที่ดินเลย ส่วนใหญ่ร้อยละ 75.6 มีที่ดินเป็นของตนเอง และอีกร้อยละ 16.0 ทำกินในที่ดินของพ่อแม่ มีร้อยละ 6.9 ที่เช่าที่ดินของคนอื่น วิธีการได้มาของซึ่งที่ดินมาโดยการรับมรดกจากพ่อแม่คิดเป็นร้อยละ 73.3 และร้อยละ 19.8 ได้มาจากการซื้อขาย ที่เหลือ ร้อยละ 5.3 ได้มาโดยวิธีการอื่น แต่ไม่ระบุ

ตารางที่ 2 อาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม

อาชีพ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ไม่ได้ประกอบอาชีพ	3	2.3
รัฐวิสาหกิจ	2	1.5
รับราชการ	7	5.3
ค้าขาย	11	8.4
เกษตรกร /ทำนา / ทำสวน	92	70.2
ประมง	10	7.6
เจ้าของธุรกิจ	3	2.3
นักเรียน / นักศึกษา	1	0.8
รวม	129	100

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนที่ดินในปัจจุบันที่ถือครองอยู่

จำนวนที่ดิน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
0-5 ไร่	63	48.1
5-20 ไร่	59	45.0
20 – 50 ไร่	5	3.8
50 – 100 ไร่	0	0
100 ไร่ขึ้นไป	0	0
ไม่มีที่ดินเลย	3	2.3
ไม่ตอบ	1	0.8
รวม	131	100

ลักษณะการถือครองที่ดิน ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 75.6 มีที่ดินเป็นของตนเอง และอีกร้อยละ 16.0 ทำกินในที่ดินของพ่อแม่ มีร้อยละ 6.9 ที่เช่าที่ดินของคนอื่น รายละเอียดตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงลักษณะการถือครองที่ดิน

ลักษณะการถือครองที่ดิน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ที่ดินของตัวเอง	99	75.6
เช่าที่ดินคนอื่น	9	6.9
ทำกินในที่ดินของญาติ	0	0
ทำกินในที่ดินของพ่อแม่	21	16.0
ไม่ตอบ	2	1.5
รวม	131	100

ประเภทของสิทธิในที่ดินที่ครอบครอง ร้อยละ 53.4 ของผู้ตอบแบบสอบถามถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก / น.ส. 3 รองลงมา 36.6 ถือเอกสารสิทธิประเภทอื่น (โฉนด ปท. 5 ปท. 6) และร้อยละ 6.1 ไม่มีเอกสารสิทธิ อื่น ๆ ได้แก่ โฉนดครุฑแดง โฉนดครุฑเขียว ปท.5 ปท.6 การใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนใหญ่คือ การทำนา ทำไร่ คิดเป็นร้อยละ 70.2 ซึ่งทำควบคู่ไปกับสวนยาง สวนปาล์ม เลี้ยงสัตว์

สำหรับวิธีการได้มาของที่ดิน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ได้ที่ดินมาโดยการรับมรดกจากพ่อแม่คิดเป็นร้อยละ 73.3 และร้อยละ 19.8 ได้มาจากการซื้อขาย ที่เหลือ ร้อยละ 5.3 ได้มาโดยวิธีการอื่น แต่ไม่ระบุ รายละเอียดตามตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงวิธีการได้มาซึ่งที่ดินที่ถือครองอยู่

วิธีการได้มา	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ซื้อขาย	26	19.8
พ่อแม่ยกให้เป็นมรดก	96	73.3
เข้าไปใช้ที่ดินของรัฐ	0	0
อื่นๆ	7	5.3
ไม่ตอบ	2	1.5
รวม	131	100

ประเภทของสิทธิในที่ดินที่ครอบครอง ร้อยละ 53.4 ของผู้ตอบแบบสอบถามถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก / น.ส. 3 รองลงมา 36.6 ถือเอกสารสิทธิประเภทอื่น (โฉนด ปท. 5 ปท. 6) และร้อยละ 6.1 ไม่มีเอกสารสิทธิ

ตารางที่ 6 แสดงประเภทของที่ดินที่ถือครองอยู่

ประเภทของที่ดิน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ไม่มีเอกสารสิทธิ	8	6.1
ส.ป.ก. 4-01	3	2.3
น.ส. 3 ก / น.ส. 3	70	53.4
สค. 1	1	0.8
อื่น ๆ *	48	36.6
ไม่ตอบ	1	0.8
รวม	131	100

*อื่น ๆ ได้แก่ โฉนดครุฑแดง โฉนดครุฑเขียว ปท.5 ปท.6

กิจกรรมที่ทำในที่ดินของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่คือ การทำนา ทำไร่ คิดเป็นร้อยละ 70.2 ซึ่งทำควบคู่ไปกับสวนยาง สวนปาล์ม เลี้ยงสัตว์

ตารางที่ 7 กิจกรรมหลักที่ทำในที่ดิน

กิจกรรมในที่ดิน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ทำนา / ทำไร่	92	70.2
ทำสวนยาง	12	9.2
ทำสวนปาล์ม	6	4.6
เลี้ยงสัตว์	8	6.1
ทำรีสอทส์	2	1.5
ทำนากุ้ง/ ประมง	1	0.8
อื่นๆ	9	6.9
ไม่ตอบ	1	0.8
รวม	131	100

2.4.3 ข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและปัญหาของการบุกรุกที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 68.7 มีความเห็นว่าสาเหตุและปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินได้แก่การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน สาเหตุรองลงมาคือความยากจน ขาดที่ดินทำกินและการขาดความรู้ คิดเป็นร้อยละ 10.7 , 9.2 และ 8.4 ตามลำดับ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 24.4 มีความเห็นว่าหากไม่มีที่ดินทำกินดังกล่าว จะทำกิจกรรมหรืออาชีพอื่น ๆ (ปลูกกระจูด รับจ้าง สานกระจูด) ร้อยละ 24.4 จะไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม และที่เหลือเห็นว่าจำเป็นต้องเข้าไปใช้พื้นที่ของรัฐเพิ่มในที่ใหม่ หรือรอที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ใหม่ คิดเป็นร้อยละ 8.4 เท่ากัน

ตารางที่ 8 สาเหตุและปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดการบุกรุก

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดิน	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ความยากจน	14	10.7
ประชาชนขาดความรู้	11	8.4
ขาดที่ดินทำกิน	12	9.2
การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน	90	68.7
อื่นๆ (ปลูกบ้าน)	3	2.3
ไม่ตอบ	1	0.8
รวม	131	100

2.4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุที่ดินของรัฐ ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 85.5 ทราบว่ามีการบุกรุกที่ดินของรัฐในหมู่บ้านหรือตำบลของตนเอง และอีกร้อยละ 11.5 ไม่ทราบว่ามีการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่

ตารางที่ 9 การรับรู้ถึงการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่

ทราบหรือไม่ว่ามีการบุกรุกที่ดินในท้องที่	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ผู้	ทราบ	112	85.5
	ไม่ทราบ	15	11.5
	ไม่ตอบ	4	3.1
	รวม	131	100

ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่าสาเหตุของปัญหา / ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินที่พบเห็น ส่วนใหญ่มาจากการบุกรุกพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (มีจำนวนความเห็น 56 ความเห็น คิดเป็นร้อยละ 42.7) และเห็นว่าการบุกรุกที่สาธารณะ การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพฤติกรรมอันมิชอบของเจ้าหน้าที่เป็นสาเหตุรองลงมา ในสัดส่วนเท่า ๆ กัน ส่วนสาเหตุที่มาจากการถูกเวนคืนหรือถูกไล่ที่น้อยที่สุด คือ จำนวน 8 ความเห็น คิดเป็นร้อยละ 6.1 ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 63.4 เห็นว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาเรื่องการบุกรุที่ดินของรัฐให้กับประชาชน และอีกร้อยละ 34.4 เห็นว่าปัญหาดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่เข้ามาแก้ไขปัญหาในพื้นที่แล้ว

ตารางที่ 10 ความคิดเห็นในเรื่องของสาเหตุของปัญหา / ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินที่ได้พบเห็น

สาเหตุของปัญหา/ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินที่พบเห็น	จำนวน (ความเห็น)	คิดเป็นร้อยละ
ถูกเวนคืน หรือถูกไล่ที่	8	6.1
การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	41	31.1
การบุกรุกพื้นที่เขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า	56	42.7
การบุกรุกที่ดินของรัฐ เช่น แม่น้ำลำคลอง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์	43	32.8
พฤติกรรมอันมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ	40	30.5
การคัดค้านโครงการของรัฐ/ เอกชน	11	8.4
การได้รับความเดือดร้อนจากการใช้ที่ดิน	9	6.9
อื่น ๆ	3	2.3
รวม	131	100

ในการแก้ไขปัญหากรณีที่ประชาชนบุกรุกที่ดินของรัฐ ผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 48.1 มีความเห็นว่ารัฐควรจะใช้วิธีการออกคำสั่งให้รื้อถอนโดยด่วนจึงจะเหมาะสมที่สุด อีกร้อยละ 18.3 เห็นว่าควรกันพื้นที่เฉพาะเขตที่มีการบุกรุก ผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 61.8 มีความเห็นว่า การตรวจสอบแนวเขตที่ดินและหลักฐานผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์อย่างเป็นธรรม เป็นวิธีการที่รัฐน่าจะให้ความช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ รองลงมา คือ รับฟังเรื่องราวและคำร้องของผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างทั่วถึง และจัดนักกฎหมายคอยให้คำปรึกษาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐอย่างถูกต้อง คิดเป็นร้อยละ 22.1 และ 12.2 ตามลำดับ

ตารางที่ 11 ความเห็นที่มีต่อวิธีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินที่เหมาะสม

วิธีการแก้ไขปัญหาการบุรุกที่ดินที่คิดว่าเหมาะสม	จำนวน (ความเห็น)	คิดเป็นร้อยละ
ให้รัฐยกเลิกเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	12	9.2
กันพื้นที่เฉพาะเขตที่มีการบุกรุก	24	18.3
ออกคำสั่งให้รื้อถอนโดยด่วน	63	48.1
จัดทำป้ายแสดงพื้นที่หรือกันแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้การขยายการบุกรุกเพิ่มขึ้น	12	9.2
ดำเนินคดีต่อผู้บุกรุกอย่างเด็ดขาด	16	12.2
อื่น ๆ	1	0.8
ไม่ตอบ	3	2.3
รวม	131	100

2.4.5 การแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน

เกี่ยวกับวิธีแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการบุกรุกที่ดินของรัฐทั้งระหว่างประชาชนด้วยกันเอง และระหว่างประชาชนกับรัฐ ผู้ตอบแบบสอบถามตอบว่า การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด คิดเป็นร้อยละ 19.8 การใช้ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐแก้ปัญหาแต่เพียงฝ่ายเดียว คิดเป็นร้อยละ 9.9 การให้ฝ่ายประชาชนแก้ปัญหาเพียงฝ่ายเดียวคิดเป็นร้อยละ 10.7 การเจรจาปรึกษา หารือ เพื่อหาทางออกร่วมกันระหว่างคู่ขัดแย้ง คิดเป็นร้อยละ 69.5 ในส่วนของรูปแบบวิธีการ เครื่องมือที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในบริเวณทะเลน้อย ผู้ตอบแบบสอบถามตอบว่าการปรึกษาหารือ /การมีส่วนร่วมของประชาชนกับรัฐคิดเป็นร้อยละ 18.3 การออกโฉนดชุมชน คิดเป็นร้อยละ 62.6 การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด คิดเป็นร้อยละ 28. สำหรับข้อเสนอแนะการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ ผู้ตอบแบบสอบถามตอบว่า ควรให้ความรู้เรื่องของการ

บุกรุกที่ดินของรัฐแก่ประชาชนอย่างละเอียด และ ต้องการให้ผู้มีอำนาจระดับสูง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เข้ามาดูแลเรื่องนี้โดยตรง

ตารางที่ 12 วิธีแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

วิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง	จำนวน (ความเห็น)	คิดเป็นร้อยละ
การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด	26	19.8
การใช้ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐแก้ปัญหาแต่เพียงฝ่ายเดียว	13	9.9
การให้ฝ่ายประชาชนแก้ปัญหาเพียงฝ่ายเดียว	14	10.7
การเจรจาปรึกษา หารือ เพื่อหาทางออกร่วมกันระหว่างคู่ขัดแย้ง	91	69.5

ตารางที่ 13 วิธีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินที่เหมาะสม

วิธีการแก้ไขปัญหาการบุรุกที่ดินที่คิดว่าเหมาะสม	จำนวน (ความเห็น)	คิดเป็นร้อยละ
การปรึกษาหารือ /การมีส่วนร่วมของประชาชนกับรัฐ	24	18.3
การออกโฉนดชุมชน	82	62.6
การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด	37	28.2
อื่น ๆ	0	0

โดยสรุปข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามซึ่งเน้นเรื่องการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นพบว่า ส่วนใหญ่ประชาชนในชุมชน ถือครองที่ดินแปลงขนาดเล็กไม่เกิน 20 ไร่ เพื่อการทำนา ทำไร่ คิดเป็นร้อยละ 70.2 ซึ่งทำควบคู่ไปกับสวนยาง สวนปาล์ม เลี้ยงสัตว์ และมีส่วนน้อยที่ไม่มีที่ดินเลย และถือครองโดยมีเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก / น.ส. 3 โฉนด ปท. 5 ปท. 6 แต่ก็มีบางส่วนซึ่งเป็นส่วนน้อยที่ไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ อื่น ๆ ได้แก่ โฉนดครุฑแดง โฉนดครุฑเขียว ปท.5 ปท.6 การใช้ประโยชน์ในที่ดิน

2.5 สรุปปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

จากที่กล่าวมาว่าพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีความสำคัญยิ่ง ทั้งในฐานะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ (Ramsar site) แห่งแรกของประเทศไทย ความสำคัญในฐานะเป็นพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง มีสัตว์ป่าอาศัยอยู่หลายประเภท ทั้งนกน้ำ สัตว์เลื้อยคลาน สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม และความสำคัญ ในฐานะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางนิเวศที่สำคัญของภาคใต้ อย่างไรก็ตาม พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยยะสำคัญ เนื่องจากพื้นที่ถูกบุกรุกเข้าถือครองอย่างหนักทั้งจากราษฎรและนายทุน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ทะเลน้อยในภาพรวม ทั้งด้านนิเวศสิ่งแวดล้อม และการเป็นพื้นที่คุ้มครองตามอนุสัญญาแรมซาร์ ทั้งยังส่งผลต่อวงจรชีวิตความเป็นอยู่ของสัตว์คุ้มครองในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และส่งผลเสียต่อการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีทัศนียภาพสวยงาม ในการทำความเข้าใจปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาข้างต้น นักวิจัยของโครงการได้ลงพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเพื่อสำรวจพื้นที่ พูดคุย สอบถามข้อมูลจากประชาชนและจากชุมชน จัดประชุมสนทนากลุ่ม และสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งการทบทวนเอกสารและข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย สามารถสรุปได้ดังนี้

2.5.1 สภาพข้อเท็จจริงและสถานะทางกฎหมายของพื้นที่บริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินประเภทนี้จัดเป็นที่ดินของรัฐ ประเภทป่าสงวน อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507โดยมีหน่วยงานราชการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติและพันธุ์พืช ดังนั้น หากการบุกรุกเกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่า คลองยวน หรือ ป่าสงวนแห่งชาติ หัวป่าเขียว หรือป่าสงวนแห่งชาติ ป่าบ้านในลุ่ม หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลได้แก่ กรมป่าไม้และกรมอุทยานฯ แล้วแต่กรณี ส่วนที่สอง เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ทุ่งสงวนเพื่อเลี้ยงสัตว์ ที่ผ่านมาอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษารวมทั้งคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะกระจายอยู่ตามกฎหมายต่างๆ หลายฉบับ โดยกฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจองค์กรของรัฐต่างองค์กรกันเป็นผู้รับผิดชอบดูแล เช่น อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดูแลที่สาธารณะตามประมวลกฎหมายที่ดิน อำนาจของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น ยกเว้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทะเลภายในเขตน่านน้ำไทย หรือ

ชายหาดของทะเลดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แต่หากเป็นชายตลิ่งกับส่วนที่อยู่เหนือชายตลิ่งขึ้นไปอยู่ในความดูแลของนายอำเภอท้องที่หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ถ้าเป็นทางหลวงอยู่ในความดูแลของผู้อำนวยการทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวงพ.ศ. 2535 และส่วนที่สาม ที่ดินที่ราษฎรมีสิทธิครอบครอง ที่ดินประเภทนี้ จัดเป็นที่ดินของเอกชน อยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายที่ดิน และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าของกรรมสิทธ์หรือผู้มีสิทธ์ครอบครองสามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา โดยทั่วไปแล้วรัฐหรือหน่วยงานรัฐไม่มีอำนาจก้าวก่ายแทรกแซง

อนึ่ง ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ที่สาธารประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน กับที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครองและกรมที่ดิน ต่อมา ต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันแทน ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าอำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณะประเภทต่างๆบริเวณทะเลน้อยในปัจจุบัน มีการถ่ายโอนไปแล้วหรือไม่อย่างไร หากยังไม่การถ่ายโอนหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่เดิมดังกล่าวข้างต้นย่อมยังมีอำนาจดูแลรักษา และมีอำนาจดำเนินการแก่ผู้บุกรุกตามกฎหมายต่อไป

ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันได้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ที่ดินและการใช้ทรัพยากรอื่นๆขึ้นอย่างรุนแรงในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย โดยชาวชุมชนในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อยแบ่งเป็น 3 กลุ่มหลัก กลุ่มแรกเป็นกลุ่มเกษตร และประมงพื้นบ้าน ที่มีความต้องการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ให้เป็นแหล่งอาหารเหมือนที่เคยเป็นมาในอดีต กลุ่มนี้เน้นการดำรงชีพแบบดั้งเดิมของชุมชน ต้องการให้พื้นที่ทะเลน้อยเป็นเสมือนห้องครัวที่สามารถเข้าไปหาอาหารได้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐได้ประกาศให้แหล่งอาหารเดิมของพวกเขาเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ส่งผลให้ชาวชุมชนกลุ่มนี้ไม่สามารถหาอาหารจากธรรมชาติประเภทกุ้ง หอย ปู ปลาได้ และกลุ่มนี้ยังมีความเชื่อว่าเรือท่องเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้ปลาและสัตว์น้ำหนีหายไปจากพื้นที่ กลุ่มนี้มีความต้องการใช้ที่ดินของรัฐให้ชาวชุมชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป และป้องกันไม่ให้นายทุนรวมถึงผู้บุกรุกพื้นที่เข้ามาครอบครองพื้นที่ อันจะส่งผลให้ชาวประมงพื้นบ้านไม่มีพื้นที่ทำกิน ส่วนกลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่สนับสนุนการท่องเที่ยวต้องการส่งเสริมให้ทะเลบัวรวมทั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งท่องเที่ยวและแหล่งทัศนศึกษา เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนจากการท่องเที่ยวโดยการต้อนรับนักท่องเที่ยวจากทั่วประเทศและทั่วโลก กลุ่มนี้เห็นว่าควรส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนทะเลน้อยเป็นเมืองท่องเที่ยวเต็ม

รูปแบบ และเห็นว่ากอบัวที่ตายทับถมกันทำให้ทะเลน้อยตื้นเขิน ผักกระเฉด หรือผักตบชวาล้วนเป็นอุปสรรคในการเดินเรือ ในขณะที่ชาวประมงต้องการเก็บวัชพืชเหล่านี้ไว้เป็นอาหารของสัตว์น้ำ สำหรับกลุ่มที่สามเป็นกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มอนุรักษ์ ต้องการให้พื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อยเป็นพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อคุ้มครองพันธุ์พืชและสัตว์ป่าให้คงอยู่เป็นสมบัติของประเทศ กลุ่มนี้จะคัดค้านความต้องการของ 2 กลุ่มแรก เนื่องจากเห็นว่าความต้องการของกลุ่มประมงพื้นบ้านและกลุ่มท่องเที่ยวจะส่งผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของนิเวศน์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะนกน้ำที่เคยมีเป็นจำนวนมากในอดีต แต่ปัจจุบันลดจำนวนลงมาก กลุ่มนี้เห็นว่าชุมชนต้องอนุรักษ์พื้นที่ไว้เพื่อให้คนรุ่นหลัง และอนุรักษ์ธรรมชาติไว้ให้ยั่งยืนนานๆ

ในขณะที่ฝ่ายรัฐเห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ชุมน้ำทะเลน้อยเกิดจาก 2 ปัจจัยได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับพื้นที่ และปัจจัยเกี่ยวกับคน โดยหลังจากมีการประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเคยทดลองให้คนอยู่ร่วมกับป่ามาก่อน แต่ไม่ได้ผล เนื่องจากพบว่าสัตว์น้ำและนกน้ำต่างๆลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ฝ่ายรัฐจะเห็นว่าชาวบ้านไม่คิดจะทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่เป็นการทำลายทางอ้อมด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เช่น การนำผักตบชวาจากพื้นที่อื่นมาวางกลางแหล่งน้ำ เพื่อเป็นที่อยู่ให้ปลาและสัตว์น้ำ ส่งผลให้ผักตบชวาแพร่ขยายอย่างรวดเร็วกลายเป็นวัชพืชทำให้แหล่งน้ำตื้นเขิน ในขณะที่ผู้ประกอบการเรือท่องเที่ยวที่รับส่งนักท่องเที่ยวในช่วงฤดูนกวางไข่ส่งผลเสียต่อการขยายพันธ์ของนกน้ำ

2.5.2 สรุปสภาพปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับที่ราษฎร

1) สรุปสาเหตุปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จากการวิเคราะห์ ทั้งจากการสำรวจเอกสาร การสำรวจพื้นที่ การประชุมสนทนากลุ่ม และสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) สาเหตุที่เกิดจากภาครัฐ

(1.1) จากความไม่ชัดเจนในแนวเขตโดยเฉพาะที่เกิดจากการประกาศเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับพื้นที่ของราษฎร (Declaration of Thale-Noi wetland as Non-hunting area) ซึ่งได้ประกาศ 3 ครั้ง โดยการประกาศครั้งแรก ตามกฎหมายแม่บทขณะนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าทุกชนิด ตามบัญชีแนบท้ายประกาศ แต่ไม่ได้มุ่งที่จะคุ้มครองพื้นที่ด้วย ประชาชนจึงสามารถดำเนินกิจกรรมและนำเอกสารทางที่ดินไปทำนิติกรรมต่างๆ ได้เช่นเดียวกับพื้นที่ที่อยู่ภายนอกเขตห้ามล่า แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และให้ใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แทน ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ นอกจากมุ่งเน้น

ที่จะคุ้มครองสัตว์ป่าแล้ว กฎหมายยังได้ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือครอบครองที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าด้วย ดังนั้น เมื่อการประกาศเขตห้ามล่าฯแต่ละครั้งมีผลของกฎหมายต่างกันไป จึงส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในแนวเขต และการทำกิจกรรมเกี่ยวกับที่ดินของราษฎร ส่งผลให้มีการบุกรุกที่ดินเพิ่ม และทำให้การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินในบริเวณเขตห้ามล่าฯ มีความซับซ้อนขึ้นไปอีก

โดยสรุป การบุกรุกพื้นที่ทะเลน้อยแบ่งเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ ส่วนที่เป็นการบุกรุกเก่า คือ กฎหมายประกาศเขตห้ามล่าทับที่ราษฎร แล้วยังไม่มีการพิสูจน์สิทธิให้ชัดเจน และอีกส่วนหนึ่งเป็นการบุกรุกใหม่ คือ การตั้งใจบุกรุกทั้งจากราษฎรและนายทุน แต่ส่วนหลังมีน้อยกว่า และในความเป็นจริงปัจจุบันเป็นที่ทราบกันในหมู่ของคนในพื้นที่ว่าที่ดินในเขตห้ามล่าทะเลน้อยมีเจ้าของ มีการจับจอง มีเจ้าของหมดทั้งในรูปแบบที่มีเอกสารสิทธิ การจับจองทำกิน บางส่วนไม่มีเอกสารสิทธิแต่เป็นที่รู้กันว่าของใคร

(1.2) ผลของการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับที่ของราษฎร ทำให้รัฐได้ออกนโยบายแก้ปัญหา โดยการให้ราษฎรแสดงสิทธิและยืนยันการใช้ประโยชน์ในที่ที่ตนเองอยู่เพื่อดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่พื้นที่ที่มีการครอบครองและทำประโยชน์อย่างต่อเนื่อง ยิ่งทำให้ราษฎรเร่งการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่มากขึ้นเพื่อประกอบการแสดงสิทธิทำให้สภาพพื้นที่ป่าและพื้นที่ธรรมชาติถูกบุกรุกและเปลี่ยนแปลงเร็วมากขึ้น

(1.3) นโยบายการส่งเสริมอาชีพของหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะการส่งเสริมอาชีพปลูกปาล์มน้ำมัน ยางพารา ทำให้การบุกรุกพื้นที่เพื่อการทำการเกษตรมากขึ้น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มปี 2551-2555 เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ โดยมีเป้าหมายส่งเสริมและสนับสนุนให้เพิ่มพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน เพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตไบโอดีเซล จำนวน 2.5 ล้านไร่ ในระยะเวลา 5 ปี ส่วนหนึ่ง เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลกำหนด นโยบายด้านพลังงานทดแทนโดยที่มีเป้าหมายที่ใช้น้ำมันไบโอดีเซลร้อยละ 2 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2551 เพิ่มเป็นร้อยละ 5 ในปี 2553 และจะเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ในปี 2555)

(1.4) ขาดการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจัง รวมทั้งเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการติดตามตรวจสอบและประเมินผลของการปฏิบัติงานของการอนุรักษ์ป่าหรือที่ดิน ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ศรัทธาการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่ควร และผู้บุกรุกเองไม่เกรงกลัวกฎหมาย

(1.5)ปัญหาหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ทับซ้อนกันอยู่ เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยาน กรมที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมพัฒนาที่ดิน โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็อ้างว่าพื้นที่ ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบดูแลแต่การ

ดำเนินการต่างๆ ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42 (3) ให้อำนาจอธิบดีกรมอุทยานฯ อนุญาตก่อนจึงจะประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ แต่จากที่ผ่านมาหน่วยงานอื่นๆ มักอ้างว่าพื้นที่เขตห้ามล่าฯ ตนเองสามารถดำเนินการได้เองอยู่แล้วเนื่องจากมีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยยังไม่มีแนวทางในการดำเนินการแต่อย่างใด

(2) สาเหตุที่เกิดจากภาคประชาชน

(2.1) การเจตนาบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ โดยราษฎรบางส่วนที่อยู่มาก่อนประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย แต่ไม่มีหนังสือรับรองการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.2) ข้อมูลจากการสอบถามและจัดประชุมสนทนากลุ่มยอมรับว่าคนในชุมชนเองส่วนหนึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะเพิ่มในภายหลัง ด้วยการเข้าไปจับจองที่ดิน เมื่อได้สิทธิแล้วจึงนำไปขายต่อให้นายทุน ไม่ได้ตั้งใจเข้าไปจับจองเพื่อทำมาหากินจริง ๆ ซึ่งทำให้การบุกรุกเพิ่มมากขึ้น สำหรับพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิต่อมามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากเดิมทำนาทำสวนราษฎรมาเปลี่ยนอาชีพมาเป็นปลูกต้นปาล์มน้ำมัน ซึ่งผลของการปลูกปาล์มดังกล่าวทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ทำให้ต้องมีการขุดร่องเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ทำให้มีความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42 (3) โดยมีนายทุนชาวต่างชาติมาถือครองที่ดินแทนราษฎร

(3) สาเหตุอื่น ๆ

(3.1) การมีนายหน้ามาติดต่อหาซื้อที่ดิน ต่อมาได้ใช้อิทธิพลและอำนาจในการออกเอกสารสิทธิในที่ที่บุกรุก เมื่อออกเอกสารสิทธิได้ยิ่งทำให้มีแรงจูงใจของผู้มีเจตนาบุกรุกเพิ่ม

(3.2) การมีแนวเขตการปกครองที่ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีเขตติดต่อระหว่างจังหวัด หรือพื้นที่ที่มีหน่วยงานรัฐรับผิดชอบไม่ชัดเจน เป็นช่องโหว่ของการปฏิบัติงาน มีการเกี่ยงความรับชอบ เป็นเหตุให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของการบุกรุกจากผู้มีอิทธิพลและนายทุน

(4) การแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมืองในพื้นที่และนักการเมืองระดับชาติ ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการออกนโยบายที่เอื้อต่อการเข้าครอบครองพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ของรัฐ และการทุจริตของเจ้าหน้าที่ / หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ เพื่อสนองความต้องการของนักการเมืองและนายทุน โดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน

2) รูปแบบและวิธีการบุกรุก

(2.1) กรณีประชาชนไม่ตั้งใจบุกรุก แต่กฎหมายถือว่าเป็นการบุกรุก ได้แก่ กรณีที่กฎหมายออกมาทับที่ราษฎร ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในแนวเขตที่ดินระหว่างที่ดินที่รัฐมีอำนาจหน้าที่ดูแล กับที่ดินที่ราษฎรมีสิทธิ

(2.2) การที่ราษฎรครอบครองที่ดินในส่วนที่ไม่มีความชัดเจนว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชน ต่อมารัฐพิสูจน์สิทธิ์ได้ผลว่าราษฎรครอบครองโดยไม่มีสิทธิ จึงกลายเป็นการบุกรุกโดยปริยาย

(2.3) การจงใจบุกรุกของประชาชนรายย่อย โดยทราบดีว่าเป็นที่ดินของรัฐ ตนไม่มีสิทธิครอบครอง ซึ่งส่วนใหญ่มีแรงจูงใจในการบุกรุกเพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน

(2.4) การบุกรุกของนายทุน ผู้มีอิทธิพล รวมทั้งนายทุนต่างชาติ ซึ่งมีรูปแบบคล้ายคลึงกัน เริ่มจากกว้านซื้อที่ดินจากประชาชน (ทั้งที่ดินที่ประชาชนมีสิทธิครอบครองและที่ดินที่บุกรุกไว้เดิม) จากนั้นบุกรุกเพิ่มที่เพิ่ม โดยจ้างประชาชนในพื้นที่เข้าไปบุกรุกถือครอง (การเป็นนอมินี) จากนั้นซื้อต่อจากนอมินี แล้วใช้อิทธิพลและช่องว่างของกฎหมายในการออกเอกสารสิทธิต่อมา ซึ่งจากข้อมูลระบุว่าการบุกรุกในรูปแบบนี้ส่งผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากเป็นการบุกรุกพื้นที่แปลงใหญ่เป็นจำนวนพันไร่

(2.5) การจุดไฟเผาเพื่อต้องการให้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม จากนั้นเข้ายึดครองทั้งจากคนในพื้นที่และจากนายทุน แต่ส่วนมากจะเป็นนายทุน และนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการบุกรุกรูปแบบนี้ได้ โดยสถานการณ์ที่รุนแรงที่สุดคือป่าพรุควนเคร็ง อ.ชะอวด จ.นครศรีธรรมราช ในปี 2553 เกิดเหตุไฟป่าไหม้ลุกลามอย่างรุนแรงในพื้นที่ป่าพรุควนเคร็งเป็นเวลา 4 เดือน ไฟไหม้อย่างต่อเนื่องกระจายไปเป็นหย่อมๆเกือบทั่วทั้งพื้นที่ ซึ่งจากการสอบสวนเหตุการณ์ไฟป่าทั้งหมดเกิดจากการกระทำของกลุ่มคนที่มีเป้าหมายทำให้ป่าพรุเสื่อมโทรมเพื่อเข้าไปจับจองทำกินในพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งนายทุนที่เข้ามาว่าจ้างให้ราษฎรเผาพื้นที่ป่าแล้วเข้าครอบครองทำประโยชน์ ในปี 2553 ตลอดทั้งปีคิดเป็นจำนวนครั้งกว่า 300 ครั้ง พื้นที่ป่าพรุควนเคร็งถูกเผาเสียหาย 1.5 หมื่นไร่ และปรากฏว่าบางจุดเมื่อเจ้าหน้าที่และราษฎรดับไฟแล้วมีการนำรถแบ็คโฮเข้าไถปรับพื้นที่ นอกจากกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการแล้ว ยังมีตัวแทนเป็นนักการเมืองในพื้นที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินการ กว้านซื้อที่นำมาขายให้กับกลุ่มตัวแทนชาวมาเลเซีย ในรูปแบบให้ตัวแทนที่เป็นคนไทยในพื้นที่เป็นผู้ถือครอง เนื่องจากพื้นที่ป่าพรุเป็นพื้นที่ที่เหมาะต่อการเจริญเติบโตของปาล์มน้ำมันให้ผลผลิตสูง

(2.6) ประชุมกลุ่มประชาชนเห็นว่าการข่มขู่ บีบบังคับให้ราษฎรขายที่ เป็นการบุกรุกรูปแบบหนึ่ง เมื่อเปลี่ยนมือไปยังนายทุนแล้ว ก็จะนำไปสู่การบุกรุกเพิ่ม เพื่อให้ได้ที่ดินแปลงใหญ่ อนึ่ง นายทุนที่เข้ามาบุกรุกมีทั้งนักการเมืองระดับประเทศ และนายทุนจากต่างชาติ การบุกรุกจากนายทุนที่มีความชัดเจน อยู่ในหมู่ที่ 4 และ หมู่ที่ 5 ใน ต.เคร็ง อ.ชะอวด จ.นครศรีธรรมราช

3) ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการบุกรุก

(3.1) การประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ทั้ง 3 ครั้ง ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของสิทธิในการใช้ที่ดิน และด้วยความไม่ชัดเจนของวิธีการจัดการ ทำให้ปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ แบ่งเป็นลักษณะของปัญหาได้ ดังนี้ พื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่ของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนและที่มีเอกสารสิทธิถูกต้อง พื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่ของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อน แต่เอกสารสิทธิไม่ถูกต้อง และการบุกรุกเข้าครอบครองพื้นที่ภายหลังจากมีการประกาศพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ในระหว่างที่ไม่มีความชัดเจนในการแก้ปัญหา ทำให้มีการนำไปสู่ การปลอมเอกสารสิทธิ ซึ่งมีสองส่วนคือ ราษฎรทำปลอมขึ้นมาเพื่อนำไปแสดงสิทธิขอครอบครองที่ดินที่บุกรุกส่วนมากจะเป็น สค.1 และเจ้าหน้าที่ราชการดำเนินการให้ โดยเป็นออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ ส่วนใหญ่จะเป็น นส.3ก.

(3.2) ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรระหว่างชุมชนกับชุมชน และความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐที่มีความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในลักษณะดังกล่าวที่ค่อนข้างรุนแรงปรากฏในกรณีความขัดแย้งในป่าพรุในพื้นที่ตำบลเคร็ง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มราษฎรในพื้นที่ที่มีการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ได้แก่ ความขัดแย้งในการทำนา การประมง และการใช้หญ้ากระจูด ความขัดแย้งดังกล่าวมีส่วนทำให้ราษฎรมุ่งใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม จึงเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่ทำให้ป่าพรุถูกทำลายอย่างรวดเร็ว ส่วนความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ความขัดแย้งที่เกิดจากใช้กฎระเบียบอย่างเข้มงวดกับการใช้ทรัพยากรของราษฎร และการจัดทำโครงการอนุรักษ์ของหน่วยงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในการใช้ทรัพยากรของราษฎร

(3.3) การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ และป่าพรุเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากระดับในป่าพรุลดลง (ต้องมีระดับในพื้นที่ป่า 20 ซม. เหนือผิวดิน ถ้าจะทำให้เกิดความสมดุลในระบบนิเวศวิทยาป่าพรุ ไม่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า) ความต้องการน้ำของปาล์มน้ำมันในการเจริญเติบโต ทำให้ส่งผลถึงระดับน้ำในพื้นที่ป่าพรุลดลง และสภาพดินแห้งอย่างรวดเร็ว ความเสื่อมโทรมของป่าพรุทำให้จำนวนสัตว์น้ำ นก ลดจำนวนลง อย่างรวดเร็ว บางชนิดสูญหายไปแล้ว

(3.4) ปัญหาทางเศรษฐกิจเมื่อพื้นที่ป่าพรุถูกเปลี่ยนแปลงทำให้วิถีชีวิตของคนในป่าพรุเปลี่ยนไป เช่น ไม่สามารถประกอบอาชีพดั้งเดิมได้ เช่น ไม่สามารถเข้าไปถอนกระจูดได้และไม่สามารถเข้าไปหาปลาได้เหมือนในอดีต ในบางพื้นที่เคยมีการเลี้ยงสัตว์ (ควายน้ำ) ก็ไม่สามารถเลี้ยงได้เหมือนเดิม ต้องลดจำนวนลงหรือเลิกไป ไม่มีพื้นที่ให้สัตว์หากิน เนื่องจากพื้นที่เปลี่ยนสภาพไปบ้าง บางส่วนถูกครอบครองห้ามเข้า

(3.5) ปัญหาทางด้านสังคม ปัจจุบันความคิดเห็นของคนในชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ในพื้นที่ มีความคิดเห็นที่แตกเป็นหลายกลุ่ม บางส่วนเห็นว่าการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ทำให้ตนเองเสียประโยชน์ ไม่สามารถทำมาหากินได้เช่นเดิม บางกลุ่มเห็นว่าการเป็นพื้นที่ในลักษณะนี้เหมาะสมแล้ว เนื่องจากเป็นพื้นที่ ที่มีความสำคัญและมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงมาก จึงควรมีการใช้กฎหมายเข้ามาควบคุมดูแลเอาไว้ ซึ่งจะได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จากการทำมาหากินตามอาชีพดั้งเดิม และจากการท่องเที่ยว กลุ่มที่เป็นนายหน้าขายที่ดิน และกลุ่มที่ต้องการบุกรุกเพื่อนำไปขายต่อ ในส่วนของตำบลบ้านขาว โดยเฉพาะในพื้นที่หมู่ 1-6 การเข้าไปครอบครองที่ดินของนายทุนที่เมื่อซื้อที่ดินแล้วเปลี่ยนพื้นที่เป็นแปลงปลูกปาล์มน้ำมัน ส่งผลกระทบต่อราษฎรในชุมชนที่อาชีพเลี้ยงควาย เพราะไม่มีพื้นที่เลี้ยงควาย ทำให้ควายลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ที่ดินเดิมที่เป็นที่สาธารณะ ที่ใช้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ถูกอ้างสิทธิ์ เข้ามาครอบครองและเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ เมื่อควายไม่มีที่ให้กินหญ้า ต้องลงไปหากินในน้ำซึ่งมียาฆ่าแมลงจากสวนปาล์มปนอยู่เมื่อควายกินหญ้าหรือน้ำในบริเวณนั้น ทำให้ถึงตายได้ นอกจากนี้ ควายบางส่วนถูกคนเฝ้าสวนปาล์มยิงตาย ปัจจุบัน คนในชุมชนที่มีอาชีพเลี้ยงควายต้องรวมตัวกันเพื่อปกป้องพื้นที่ที่ใช้สำหรับเลี้ยงควายไว้ ซึ่งเดิมที่นั้นก็เป็นที่สาธารณะ เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ และบางส่วนก็มีเอกสารสิทธิ์ราษฎร

(3.6) ปัญหาการกระทบต่อการเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซด์ เมื่อพื้นที่ถูกบุกรุกกระทบต่อสัตว์น้ำ นกน้ำ และสภาพแวดล้อมโดยรวม

4) แนวทางแก้ปัญหา

(4.1) แนวทางโดยการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายของรัฐ

(4.1.1) จัดทำและเสนอแผนการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ซึ่งในการตรวจพิสูจน์สิทธิฯ จะต้องมีผลการรังวัดแปลงที่ดิน และผลการแปลงภาพถ่ายทางอากาศบริเวณแปลงที่ดินถือครองของราษฎร ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แต่ขณะนี้ยังขาดผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชนได้ทราบถึงสิทธิของตนเอง ในที่ดินเพื่อลดความขัดแย้งตลอดจนมีการตรวจสอบที่มาของการออกเอกสารว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อเข้าสู่กระบวนการเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(4.1.2) แนวทางแก้ไขปัญหาตามนโยบาย มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยการสำรวจรังวัดแปลงที่ดินถือครองราษฎรและดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรในขั้นตอนต่อเนื่องจากรังวัดแปลงที่ดินตามหลักเกณฑ์แนวทางที่กำหนดในรูปของคณะกรรมการฯ ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยใช้หลักฐานภาพถ่ายทาง

อากาศของกรมแผนที่ทหาร เป็นหลักในการดำเนินงาน และควรนำมติครม. 30 มิ.ย. ปี 41 เป็นมาตรการแก้ไขที่ดินของรัฐใช้กับที่ดินของรัฐทุกประเภท ความเห็นควรเสนอให้ออกเป็นกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ เนื่องจากยังไม่มีแนวปฏิบัติตามมติครม.ดังกล่าว ควรกำหนดทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน และควรมีบทกำหนดโทษในกฎหมายดังกล่าวด้วย

(4.1.3) ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ หรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัดและเฉียบขาด และควรมีการปรับปรุงแก้ไขอัตราโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าให้มีอัตราโทษที่สูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ควรใช้โทษในอัตราก้าวหน้าตามจำนวนเท่าของความเสียหายที่เกิดจากการทำผิด และนอกจากนี้แล้ว หรือควรปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ให้มีโทษปรับตามอัตราก้าวหน้า ตามการกระทำผิดของจำเลย นอกจากนี้ควรใช้มาตรการเสริม คือการปลูกป่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดจริงที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดมาดำเนินคดีได้ จะจับได้ แต่เพียงคนงาน หรือลูกจ้างเท่านั้น ส่วนมาจะเป็นคนต่างด้าว ทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน

(4.1.4) ใช้กลไกของรัฐโดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร) ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ และกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญไว้แล้ว

(4.1.5) ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆ ด้วย

(4.1.6) ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสงสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีอัตราโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนน้อยควรเพิ่มเติมโทษให้มากขึ้น และในจังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุกหรือการครอบครองที่ดินของรัฐ แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามที่ กบร. กำหนด โดยให้ดำเนินการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ หากผลปรากฏว่าผู้ครอบครองไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือผู้ยากจน ก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัย ตามที่ กบร. กำหนด

(4.1.7) ข้อเสนอแนะมาตรการให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยให้เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานภาครัฐและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ คือ ควรให้แกนนำหมู่บ้านหรือผู้นำชุมชนมาทำสัญญาประชาคมตามข้อตกลง (MOU) กับภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือทำข้อตกลงร่วมกันในการอนุรักษ์และหวงแหทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น โดยข้อตกลงดังกล่าวตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานความต้องการของราษฎรเป็นหลัก

(4.1.8) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ครอบคลุมพื้นที่ทะเลน้อยทุก อบต. จะต้องกำหนดความเป็นอยู่ของทะเลน้อยให้ได้ว่าจะเห็นทะเลน้อยไปในทิศทางใด ต้องมีการจัดทำแผนระยะยาว และทุก อบต. ต้องมาคุยกัน เพราะมีเขตพื้นที่ติดต่อกัน หากต่างคนต่างทำก็ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่มีประโยชน์ และควรจัดเขตพื้นทีการปกครองใหม่ ให้เขตทะเลน้อยรวมเป็นเขตเดียว เพื่อให้สามารถจัดการได้

(4.1.9) นำมาตรการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาใช้ เช่น การประกาศเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการออกกฎหมายลูกที่จะใช้จัดการพื้นที่ โดยยกเงื่อนไขของการเป็นพื้นที่อนุรักษ์ขึ้นมาใช้ เช่นการรักษาระดับน้ำเป็นเงื่อนไขของการเป็นแรมซาร์ไซด์ และเงื่อนไขทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น การบังคับให้ทำ EIA : การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA) IEE : รายงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) และ SEA : การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment)

(4.2) แนวทางการแก้ปัญหาโดยการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน

(4.2.1) ควรให้ภาคประชาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้มากขึ้น โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ เช่น คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ป่าเข้ามาเป็นกรรมการด้วย เพราะในปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 23 , 67 ประการสำคัญประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจึงควรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบ

(4.2.2) ทำประชาพิจารณ์โดยประชาชนโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 291 และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการประกาศให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็น เขตควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อม โดยห้ามปลูกปาล์มน้ำมันในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย หรือสำหรับกรณีที่ปลูกปาล์มไปแล้วควรห้ามปลูกเพิ่มเติม

(4.2.3) จัดตั้งคณะทำงานระดับหมู่บ้าน, อำเภอ และจังหวัด ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าไม้ ตลอดจนทำการฟื้นฟูให้กลับคืนดังเดิม

(4.2.4) สร้างจิตสำนึกให้ราษฎร ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งนี้โดยการอบรม ประชาสัมพันธ์ ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ราษฎรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการศึกษาวิจัยเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดการพื้นที่

(4.2.5) ควรนำหลักสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาใช้แต่ต้องกำหนดสิทธิของประชาชนเอาไว้ให้ชัดเจนว่ามีสิทธิแค่ไหนเพียงใด/นำหลักโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยเอาที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้แก่ประชาชนใช้ประโยชน์

(4.2.5) แนวทางการปรับเปลี่ยนนโยบายจากจากเดิมที่กำหนดจากภาครัฐลงมาให้เปลี่ยนใหม่เป็นกำหนดจากฐาน (ภาคประชาชน) ไปสู่ยอด เนื่องจากเห็นว่านโยบายส่วนใหญ่ที่ผ่านมามักสนองตอบความต้องการทางการเมือง แต่คนในพื้นที่สูญเสียประโยชน์

(4.3) แนวทางการแก้ปัญหา อื่น ๆ

(4.3.1) กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ควรดำเนินการออกประกาศขายพื้นที่แรมซาร์ไซต์ โดยเดิมเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติของอนุสัญญาแรมซาร์ ลำดับที่ 110 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2541 นับเป็นพื้นที่ชุมน้ำแห่งแรกของประเทศไทย โดยแรมซาร์ไซต์มีพื้นที่บางส่วนของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยบริเวณควนขี้เสียน(อ่าวหม้อ) หมู่ที่ 4 ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ประมาณ 3,085 ไร่ ควรขยายพื้นที่แรมซาร์ไซต์ออกไปโดยครอบคลุมในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย และควรส่งเสริมความร่วมมือในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศ ได้แก่ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับนานาชาติ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี การศึกษาดูงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

(4.3.2) กำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์และสิทธิในการถือครองพื้นที่ชุ่มน้ำเช่น ศึกษาการใช้ประโยชน์พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ให้มีความเหมาะสมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่เขตห้ามล่าฯ ตลอดจนติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ และเร่งรัดการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิอย่างรวดเร็ว

(4.3.3) กรณีที่มีการยึดพื้นที่กลับมาแล้ว จะต้องมีกระบวนการฟื้นฟูพื้นที่นั้นให้เกิดประโยชน์เต็มที่

(4.3.4) การปรับทัศนคติของของหน่วยงานรัฐและประชาชนในการเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันและนำมาเป็นเครื่องมือในการจัดการพื้นที่ ที่ให้สิทธิและการใช้ประโยชน์คงอยู่ในชุมชน ไม่เปลี่ยนมือออกไปเป็นของคนนอก

ทั้งนี้ ในการแก้ปัญหาภาพรวมต้องมีการจัดแบ่งกลุ่มปัญหา และดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสม ได้แก่ กลุ่มที่รัฐไปออกกฎหมายบุกรุกราษฎร ต้องมีการพิสูจน์สิทธิโดยเร่งด่วน กลุ่มที่ตั้งใจบุกรุก หรือบุกรุกตามกระแสคือ เห็นคนอื่นทำได้ก็ทำบ้าง ไม่เช่นนั้นรู้สึกว่าตัวเองเสียเปรียบ กลุ่มนี้ก็ต้องดำเนินการตามกฎหมาย และกลุ่มบุกรุกที่มีอิทธิพล ได้แก่ กลุ่มนายทุนทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งลำพังเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ไม่มีอำนาจพอ ต้องเป็นเรื่องระดับประเทศ โดยสรุป กรณีที่ไม่ชัดเจนในแนวเขต หรือกรณีบุกรุกโดยไม่เจตนา (ราษฎรเห็นว่าตัวเองมีสิทธิครอบครอง เพียงแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ) ต้องเร่งพิสูจน์สิทธ์ แล้วออกเอกสารสิทธิ หรือจัดที่ดินทำกิน ส่วนกรณีเจตนาบุกรุกต้องบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัด

บทที่ 4
แนวทางแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีความสำคัญในฐานะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ (Ramsar site) แห่งแรกของประเทศไทย อีกทั้งมีความสำคัญในฐานะเป็นพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง มีสัตว์ป่าอาศัยอยู่หลายประเภท ทั้งนกน้ำ สัตว์เลื้อยคลาน และสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม นอกจากนี้ ยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางนิเวศที่สำคัญของประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่ามีการบุกรุกพื้นที่บริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยและบริเวณใกล้เคียงอย่างมาก ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจชุมชน ทางด้านนิเวศสิ่งแวดล้อม และการเป็นพื้นที่คุ้มครองตามอนุสัญญาแรมซาร์ ยังส่งผลเสียต่อการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีทัศนียภาพสวยงาม จึงจำเป็นต้องมีการแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วนต่อไป

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร การสำรวจพื้นที่ การสัมภาษณ์เชิงลึก แบบสอบถามและการสนทนากลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบปัญหาและสาเหตุของปัญหาตลอดจนแนวทางในการแก้ปัญหานำไปสู่การเสนอแนวทางการแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองและการลดความขัดแย้งในการจัดการที่ดินของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เป็น 4 แนวทาง ได้แก่ (1) แนวทางเดิมที่ดำเนินมาแต่ต้นซึ่งเป็นแนวทางทั่วไปที่ใช้แก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศ เช่น การเร่งรัดการพิสูจน์สิทธิ์เพื่อจัดทำแนวเขตที่ชัดเจน การสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ (2) แนวทางแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะพื้นที่ โดยการกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและปัญหาความขัดแย้งในการใช้ที่ดินในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็นกรณีเร่งด่วน (3) แนวทางเสริม เป็นการนำระบบการควบคุมตรวจสอบโดยการใช้กลไกและองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องมาเสริมการแก้ปัญหา และ (4) แนวทางสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ โดยต้องบูรณาการแนวทางข้างต้นร่วมกันระหว่างภาครัฐ ชุมชนและประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ที่ใช้ทั้งนโยบาย กฎหมาย การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและมาตรการต่างๆ ทั้งที่เป็นแนวทางที่ดำเนินมาแต่เดิมแต่ยังไม่สำเร็จลุล่วง ซึ่งภาครัฐต้องเร่งรัดให้ดำเนินการในพื้นที่นี้อย่างเร่งด่วน ประกอบกับการใช้แนวทางสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรฯ ซึ่งเป็นแนวทางใหม่ ร่วมกับกลไกการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ดังนี้

1.แนวทางเดิมที่ดำเนินมาแต่ต้นซึ่งเป็นแนวทางทั่วไปที่ใช้แก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศ ได้แก่

1.1 การเร่งดำเนินการตรวจพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของราษฎร

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แนวทางการแก้ไขปัญหาของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่อยู่ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยล่าช้า การออกเอกสารสิทธิในที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยสามารถดำเนินการได้ตามมาตรา 59 และ 59 ทวิ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า โดยการออกเฉพาะราย และที่ผ่านมาเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้ร่วมดำเนินการพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวงที่ 43 ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ที่ผ่านมาเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้ดำเนินการแล้วดังนี้

กรณีที่เจ้าหน้าที่ตรวจพบพื้นที่ถูกบุกรุกเปลี่ยนสภาพ หากไม่มีเอกสารสิทธิ เจ้าหน้าที่ได้กระทำการตรวจยึดดำเนินคดีทุกราย ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ถึงวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2552 มีการดำเนินคดีการบุกรุกพื้นที่ จำนวน 30 คดี ในปี พ.ศ. 2553 จังหวัดพัทลุง จำนวน 17 คดี ผู้ต้องหา 32 คน พื้นที่ถูกบุกรุก 529-2-66.73 ไร่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน 42 คดี ผู้ต้องหา 25 คน พื้นที่ถูกบุกรุก 1,857-1-87.38 ไร่ จังหวัดสงขลา จำนวน 1 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 42-3-0.02 ไร่

หากเป็นกรณีพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิแล้ว เจ้าหน้าที่ได้ประสานกับสำนักงานที่ดินท้องที่เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ที่ผ่านมามีการตรวจสอบพื้นที่แล้ว 121 ราย หากมีข้อสงสัยในความถูกต้องของเอกสารสิทธิ เจ้าหน้าที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยจะส่งเรื่องให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (สำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์) ทำการแปล ตีความ วิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศในบริเวณที่เกิดเหตุเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีต่อไป ฉะนั้น การออกเอกสารสิทธิในที่ดินล่าช้าน่าจะอยู่ที่ข้อจำกัดและขั้นตอนอื่นมากกว่าขั้นตอนที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เข้าร่วมดำเนินการ แต่มีหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0901/0936 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2549 เรื่อง หารือการออกโฉนดที่ดิน โดยการเดินสำรวจในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้ตอบข้อหารือเรื่องการออกโฉนด โดยการเดินสำรวจในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ว่าไม่สามารถสำรวจตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ได้

ดำเนินการให้มีการสอบเขตที่ดินตามเอกสารทั้งหมดในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เพื่อความชัดเจนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชนได้ทราบถึงสิทธิของตนเอง ในที่ดินเพื่อลดความขัดแย้งตลอดจนมีการตรวจสอบที่มาของการออกเอกสารว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อเข้าสู่กระบวนการเพิกถอนตาม มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมตรวจสอบเอกสารสิทธิในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยและ ให้ผู้ที่

เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจและแข้งความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง เช่น รัฐบาลควรสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุง และจังหวัดสงขลา ประสานงานระหว่างกันและดำเนินการตรวจสอบที่ดินที่มีหลักฐานสมควรเชื่อว่าได้มีการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ รวมทั้งระงับการบุกรุกที่ดินของรัฐ ขอความร่วมมือสำนักงานที่ดินให้ตรวจสอบแนวเขตที่ดินของรัฐและเอกชนโดยเร็ว โดย แปลงที่ดินตามเอกสารที่ได้ตรวจสอบตามหนังสือกรมที่ดินที่มท 0726/ว02433 ลงวันที่ 31 มกราคม 2544 เรื่อง หน่วยราชการขอให้นำชี้ตำแหน่งที่ดิน เมื่อหน่วยงานทางราชการ มีหนังสือขอความร่วมมือให้ชี้ตำแหน่งที่ดินให้ถือว่าหนังสือดังกล่าวไม่เป็นคำขอรังวัด และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด แต่เจ้าหน้าที่จังหวัดหรือพนักงานที่ดินจังหวัดสงขลาให้ความอนุเคราะห์สั่งช่างรังวัดร่วมไปกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ออกไปชี้ตำแหน่งของที่ดิน โดยยึดระวางแผนที่เป็นหลักฐานซึ่งการชี้ตำแหน่งที่ดินนี้เป็นเพียงการแจ้งให้หน่วยงานนั้น ทราบว่าที่ดินตามหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์อยู่ในบริเวณใด โดยไม่ต้องค้นหาหลักเขตที่ดินและไม่ต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้วย

1.2 การดำเนินการทางกฎหมายกับผู้บุกรุก

ผู้ยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ยึดถือตามแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 โดยได้มีการปฏิบัติงานกิจกรรมตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ โครงการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งในปี พ.ศ.2549-2551 ได้ดำเนินการตรวจสอบรังวัดแปลงที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยท้องที่อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช แล้ว รวมทั้งสิ้น จำนวน 1,964 ราย 2,363 แปลง เนื้อที่ 21,971-2-39 ไร่ ในท้องที่จังหวัดพัทลุง รวมทั้งสิ้น จำนวน 204 ราย 302 แปลง เนื้อที่ 3,471-2-89 ไร่ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้อนุมัติแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินประจำปีให้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 (นครศรีธรรมราช) และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) ปฏิบัติงานตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการในท้องที่ ซึ่งล่าสุด กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส 0906.503/10404 และ ด่วนที่สุดที่ ทส 0906. 503/10405 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2552 แจ้งสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 (นครศรีธรรมราช) และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) เพื่อเร่งรัดให้ดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินรวมพื้นที่ 1,269-0-00 ไร่

ปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ประสานไปยังจังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสงขลา และจังหวัดพัทลุง เพื่อแจ้งสถานการณ์การเปลี่ยนสภาพพื้นที่ชุ่มน้ำและขอให้

ผลักดันให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการทำเกษตรในที่ดินกรรมสิทธิ์ด้วยวิธีการที่ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันได้ให้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 (นครศรีธรรมราช) และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) ดำเนินมาตรการป้องกัน ดูแล รักษาพื้นที่อนุรักษ์อย่างเข้มงวด และประสานงานกับจังหวัดและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันให้มีการดำเนินการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน นอกจากนั้น ได้ประสานงานไปยังกรมที่ดินเพื่อขอให้แจ้งหน่วยงานในท้องที่ให้เจ้าหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือและร่วมกับเจ้าหน้าที่ของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็นพิเศษ เพื่อตรวจสอบที่ดินและเอกสารสิทธิที่ราษฎรได้นำมายื่นแสดงต่อเจ้าหน้าที่ ผลการแปลงภาพถ่ายทางอากาศบริเวณแปลงที่ดินถือครองของราษฎร ไปแล้วจำนวน 1,964 ราย 2,363 แปลง เนื้อที่ 21,971-2-39 ไร่

1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยใช้รูปแบบคณะกรรมการแก้ไขปัญหา
การบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ขึ้นได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกย่อว่า “กบร.” ทำหน้าที่ป้องกันแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นการเฉพาะ

“คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” มีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการป้องกันการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบและกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญไว้แล้ว ทั้งมาตรการป้องกันและมาตรการแก้ไข

1. มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้แก่จัดวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐโดยการจัดให้มีการอบรมผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และประชาชาทั่วไป ให้มีความสำนึกในคุณค่ารักและหวงแหนที่ดินของรัฐ จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับชาติเพื่อรณรงค์ให้มีการอนุรักษ์ที่ดินของรัฐ ให้จัดทำแผนที่แสดงภาพและประเภทที่ดินของรัฐแสดงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ สำหรับที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและประเภทสา

ธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้แก่ การเร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องและชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำหรับที่ดินของรัฐแล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐานให้ กบร. แต่งตั้ง “คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด” เรียกโดยย่อว่า “กปร.ส่วนจัวหวัด” ขึ้นในจังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุก หรือการครอบครองที่ดินของรัฐ ให้มีหน้าที่ตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ และตรวจสอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกในเขตที่ดินของรัฐ สำหรับรายที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะออกโดยมิชอบและมีหน้าที่อื่นตามที่ กบร.มอบหมาย หากผลปรากฏว่าผู้ครอบครองไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเกษตรที่ยากจน ก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัยตามที่ กบร.กำหนด

สำหรับมาตรการในการแก้ไขส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐหรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัดและเฉียบขาด กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง เกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหรือในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือในการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐและเป็นกรณีที่อัยการรับเป็นทนายความแก้ต่างว่าต่างคดีให้เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล ก็ให้ได้รับความคุ้มครองโดยมิต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายเมื่อแพ้คดี และในกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุด หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกหรือพ้นจากราชการตามกฎหมายเสียก่อนก็ให้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศาลตามหมายเรียกของศาลตามหมายเรียกของศาลได้ในอัตราเท่ากับที่เคยมีสิทธิเบิกในตำแหน่งครั้งสุดท้ายก่อนออกหรือก่อนพ้นจากราชการตามกฎหมาย จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยสุจริตดังกล่าว ก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามระเบียบราชการ หรือตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัดโดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีเป็นและจำเลยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาจะอ้างเป็นเหตุเพื่องดหรือรอการพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปีไม่ได้ และให้พิจารณาเลื่อนขั้นประจำปีหรือกรณีพิเศษแล้วแต่กรณี โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วยต่อไป

การใช้กลไกของรัฐโดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร) ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ

ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ และกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญไว้แล้ว คือ

(1) เร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจ และจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้อง และชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐ แล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐาน โดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) ให้จังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุกหรือการครอบครองที่ดินของรัฐ แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามที่ กบร. กำหนด โดยให้ดำเนินการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ หากผลปรากฏว่าผู้ครอบครองไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือผู้ยากจน ก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัย ตามที่ กบร. กำหนด

(3)ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ หรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัด และเฉียบขาด

เมื่อเดือนพฤษภาคม 2554 นี้สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้จัดทำแนวเขตพื้นที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืช ได้จัดทำแนวเขตโดยใช้หมุดหลักฐานทางดาวเทียม ที่พื้นที่ไม่ชัดเจนน่าจะเป็นของราษฎร กฎหมายในการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย พ.ศ.2535 ครอบคลุมเจ้าของที่ดินที่ครอบครองที่ดินในแนวเขตทำให้เกิดปัญหากับราษฎร เจ้าหน้าที่จึงต้องตรวจสอบเอกสารสิทธิในที่ดินทุกฉบับ พบว่ามีการปลอม ส.ค.1 จำนวน 33 ฉบับ มีการเพิกถอน น.ส.3 ที่ไม่ชอบ จำนวน 29 ฉบับเป็นจำนวน 1,269 ไร่ ซึ่งได้เพิกถอนเรียบร้อยแล้ว และมีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการอีก 21 ฉบับ

1.4 แนวทางสังคมในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

อันได้แก่ การสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จัดโครงการฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน จัดโครงการที่ให้ราษฎรเข้ามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(1) การสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การสร้างจิตสำนึกเป็นกระบวนการและแนวทางป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อให้ชาวบ้านเห็นคุณค่าและประโยชน์ของทรัพยากรที่สำคัญควรค่าแก่การอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน สัตว์ชนิดต่างๆ และส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของชาวบ้านในพื้นที่และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน การให้ชาวบ้านเรียนรู้และมีจิตสำนึกในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นด้วยตนเองนั้น ท้องถิ่นต้องมีรูปแบบและความเข้มเข็งของชุมชน ใน

ชุมชนต้องมีทรัพยากรที่อยู่ในสภาพที่ใช้ได้ หรือผลักดันให้กลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ได้ การมีจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งและต้องมีการจัดตั้งองค์กรประชาชนเป็นตัวแทนของชาวบ้าน ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม ตลอดจนมีระบบการจัดการและการใช้ประโยชน์อย่างยั่นยืนและเป็นธรรม

ดังนั้น เมื่อชาวบ้านมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงมีจิตสำนึกในการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดและให้มีความยั่งยืนแล้ว จะทำให้เกิดการพัฒนาคนและการพัฒนาท้องถิ่นแบบผสมผสานตามมา อันจะนำไปสู่ความกินดีอยู่ดีของชาวบ้านในพื้นที่และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในทรัพยากรธรรมชาติสืบไป ฉะนั้น การปลูกจิตสำนึก เป็นแนวทางสร้างคนให้สามารถคิดได้ในหลากหลายมิติ และเป็นแนวทางหนึ่งที่ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาองค์รวม

(2) **จัดโครงการฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน**

ปัญหาจากความไม่พร้อมและจำนวนของบุคคลากรในองค์กรไม่เพียงพอในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ทักษะความสามารไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาและการจัดการของหน่วยงานขาดงบประมาณ และปัญหาการขาดจิตสำนึกของประชาชน จำต้องมีการฝึกอบรมเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้และสร้างแนวคิด การสร้างจิตสำนึกให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐ องค์การบริการส่วนตำบล และภาคประชาชน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย โดยเราสามารถแบ่งการฝึกอบรมเป็น 2 กลุ่ม คือ โครงการจัดฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการจัดฝึกอบรมสำหรับชาวบ้านหรือประชาชน

แนวคิดในกระบวนการจัดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนโดยการฝึกอบรมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ความสามารถในเรื่องแนวความคิดในเรื่องการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยอย่างยั่งยืน ส่วนโครงการฝึกอบรมชาวบ้านและผู้นำชุมชน เป็นการอบรมเพื่อสร้างจิตสำนึกในประชาชนในท้องถิ่นที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ ให้มีจิตสำนึกและเกิดความตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรในท้องถิ่นตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพที่เหมาะสมกับทรัพยากรธรรมชาติในท้องที่เช่น กระจูด ซึ่งเป็นแหล่งอาชีพที่สร้างรายได้ให้กับชาวบ้าน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่

เกี่ยวข้องควรมีการฝึกอบรมการสร้างสรรค์รูปแบบของผลิตภัณฑ์ให้ทันสมัยมีความหลากหลายตรงตามความต้องการของตลาดและมีการหาตลาดมารองรับสินค้าของชาวบ้านตลอดเวลา

(3) **จัดโครงการที่ให้ราษฎรเข้ามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ อาทิเช่น**

1) โครงการอาสาสมัครพิทักษ์ป่า (รสทป) เปลี่ยนสถานะของผู้บุกรุกเป็นผู้รักษาป่า[31]

เป็นโครงการตามแนวพะราชเสาวนีย์ของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถที่มีพระราชประสงค์ให้เปลี่ยนแปลงทัศนคติของราษฎรจากผู้บุกรุกเป็นผู้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน ซึ่งน่าจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งในการหยุดยั้งการทำลายป่า

การนำหลักการเรื่องป่าชุมชน โดยให้ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ที่ดินนั้นๆ มีสิทธิและมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุ้มครอง และป้องกันการบุกรุกป่าและส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างยั่งยืนและใช้อย่างถูกวิธี พร้อมทั้งยังเป็นการเอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สอดคล้องกับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โครงการให้สิทธิทำกิน ทางออกเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูล เป็นโครงการที่รัฐบาลได้รับรู้ถึงปัญหาและพยายามขวนขวายแก้ไขหาทางออกอย่างประนีประนอมที่สุดโดยได้มอบหมายให้กรมป่าไม้ได้ดำเนินโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่าสงวน อันเป็นแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่า โดยกรมป่าไม้ดำเนินการสำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองก่อน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการ จากนั้นจึงดำเนินการตรวจสอบร่องรอย การใช้ประโยชน์ว่ามีมาก่อนวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรกหรือไม่โดยพิจารณาพยานหลักฐานอื่นๆ ร่วมด้วย หากพิสูจน์พบว่าเป็นแหล่งที่ราษฎรอยู่อาศัยหรือทำมาหากินมาก่อน กรมป่าไม้จะจัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย ทำกิน ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่หากเป็นพื้นที่เสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศหรือมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี กรมป่าไม้จะดำเนินการพิจารณาช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อหาที่อยู่อาศัยที่ทำกินแหล่งใหม่หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกมาจากบริเวณนั้นไปอาศัยทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยหาพื้นที่รองรับที่มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพ ทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อราษฎรเคลื่อนย้ายออกไปแล้วจึงดำเนินการปลูกและฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป แต่หากการพิสูจน์พบว่าราษฎรอยู่อาศัยทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก กรมป่าไม้จะพิจารณาดำเนินการ

---

[31] กรมป่าไม้, **100 ปี กรมป่าไม้ พิทักษ์ป่า เพื่อรักษาชีวิต**, (กรุงเทพมหานคร: 2550), หน้า 58.

เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้นแล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม แต่หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกไปจากพื้นที่ได้ทันที ในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายกรมป่าไม้จะจัดระเบียบที่อยู่อาศัย และที่ทำกินให้เพียงพอกับการดำรงชีวิต และควบคุมมิให้มีการขยายพื้นที่เพิ่มเติม

ผู้ที่ได้รับหนังสืออนุญาต สทก. จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดอย่างเคร่งครัดไม่ว่าจะเป็นการทำประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ขอไว้ ห้ามมิให้บุคคลภายนอกครบครัวใช้ประโยชน์ ห้ามละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัย ห้ามบุกรุกแผ้วถางป่าในบริเวณใกล้เคียงตลอดจนต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการเข้าตรวจสอบ หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขจะถูกเพิกถอนสิทธิทำกินทันที ซึ่งสิทธิทำกินที่ได้นี้ สามารถตกทอดไปถึงทายาทได้แต่ไม่สามารถนำไปซื้อขายได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้พื้นที่ทำกินตกไปอยู่ในมือของนายทุน ช่วยให้ราษฎรในพื้นที่ไม่ต้องไปเร่ร่อนไปทำมาหากินแห่งใหม่ ช่วยลดการบุกเบิกพื้นที่ป่าเขา เปลี่ยนสภาพจากผู้บุกรุกทำลายกลายเป็นผู้อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และมีส่วนเสริมสร้างฟื้นฟูสภาพป่าไม้ อันจะช่วยให้ “คน” กับ “ป่า” อยู่ร่วมกันได้อย่างเกื้อกูลและยั่งยืน

2) **โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ**

การจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ ดำเนินการโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ รวมทั้งเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้และฟื้นฟูสภาพป่าไม้ และเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล เฝ้าระวัง ป้องกันรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายในพื้นที่หมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตพื้นที่ป่าไม้ทุกแห่ง แต่มิได้มอบหมายให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินในส่วนที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน คณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับทราบโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา พระบรมราชินีนาถ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ปรับปรุงตามที่สำนักงาน กปร. เสนอ ดังนี้

หลักการและเหตุผล จากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ซึ่งส่งผลกระทบต่อการชะล้างพังทลายของดิน ดินถล่ม น้ำท่วม ตลอดจนภัยแล้งในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีบัญชาให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานหลักในการสงวนอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ โดยยึดแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่ง ได้พระราชทานแนวพระราชดำริในการให้ชาวบ้านรวมกันเป็นหมู่บ้านป่าไม้ (แผนใหม่) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย

ความจริงใจ ไม่ต้องถูกขับไล่ ใช้ประโยชน์พื้นที่ที่อาศัยอยู่อย่างเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในพื้นที่แห่งอื่น และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้พระราชทานแนวพระราชดำริ ได้แก่ แนวทางป่ารักน้ำและบ้านเล็กในป่าใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่าให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืนสมดุลและยั่งยืน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้นำแนวพระราชดำริดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการเสนอวิธีการสงวนทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่วิกฤตเพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เพื่อใช้ประโยชน์ตามสภาพความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ และวิถีชีวิตของคนที่อาศัยอยู่ในป่า เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ให้กลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ และประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์อย่างยั่งยืนจากการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ป่าไม้อย่างเหมาะสม และเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในวโรกาสเฉลิมพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา

1.5 .แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามนโยบายของรัฐบาล

(1) **นโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบัน** นโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ไว้ว่า คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เห็นชอบหลักการมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และให้ดำเนินการต่อไปได้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (ประชุม ครั้งที่ 3/2541 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541) โดยมีมาตรการและแนวทางการแก้ไขการบุกรุกและแนวทางการป้องกันการบุกรุกที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ดังนี้ คือ

(2) มาตรการแก้ไขการบุกรุกโดยใช้มติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 **เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ**

สาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้พูดถึงเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่า โดยกำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานเป็น 3 ส่วนคือ การสำรวจการถือครองที่ดิน การพิสูจน์สิทธิ์ และการรับรองสิทธิ์ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการสำรวจการถือครองที่ดินไว้ คือ ต้องเป็นที่ดินที่ทำกินต่อเนื่องนับจากวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 มิถุนายน 2541 กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินในเขตอุทยานฯ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 (ครั้งที่ 3/ 2541) เรื่อง “การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้” ซึ่งต่อมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยส่วนของป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่าและที่มีคุณค่าหายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดิน รวมตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่งคงของชาตินั้น ได้กำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1) ยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2) ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3) ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หาไม่มีการให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายเป็นครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆด้วย

4) กรณีผลการพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/การทำมาหากินมาก่อนที่จะประกาศ ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบบริเวณที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาดและดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัยหรือทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพหรือประกอบอาชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมหรือคุกคามต่อระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่ที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

5) กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัยหรือทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ โดยกรมป่าไม้จะจัดเตรียมพื้นที่สำหรับแผนการรองรับราษฎรที่ออกจากพื้นที่ป่าในพื้นที่ที่เหมาะสม ทั้งนี้กรมป่าไม้ต้องสนับสนุนด้าน

สาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินให้เพียงพอกับการดำรงชีพ

(3) **มาตรการด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้และอื่น ๆ**โดยใช้มติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 **เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ**

(1) ถ้ามีการกระทำการใด ๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ และ/หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติม หรือเป็นการทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่า และ/หรือสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และเพื่อป้องกันมิให้มีการยึดถือครอบครองพื้นที่ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอน และ/หรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำกับดูแลให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ประสานการปฏิบัติกันอย่างสอดคล้องและมีเอกภาพ เพื่อความมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

(3) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยจัดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาตำบล และชุมชนเข้ามาร่วมดูแลรักษาสภาพป่าไม้ มิให้มีการบุกรุกทำลายหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม

(4) ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ซึ่งประกอบด้วย แผนงาน 4 ด้าน คือ 1) ด้านการป้องกันพื้นที่ 2) ด้านการควบคุมพื้นที่ 3) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 4) ด้านการติดตามประเมินผลและระบบข้อมูล โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการจัดการฯ อันจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้เป็นไปอย่างเป็นระบบ ยั่งยืน และเกิดความชัดเจนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

(5) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

(6) ให้สำนักงบประมาณพิจารณาสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจกรรมตามนโยบาย มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละประเภทพื้นที่ รวมถึงการ

ดำเนินการแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้เสนอขอตั้งงบประมาณเป็นปี ๆ ไป

การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ได้กำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ป่าสงวนแห่งชาติ

โดยสรุป คือ ให้เร่งรัดกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ โดยเปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ผลจากการปรับแนวเขต หากมีราษฎรอยู่อาศัยทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม หากสมควรอนุรักษ์ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ส่วนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย จะไม่นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้ ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร หากอยู่อาศัยทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัยทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด

(4) **มาตรการในการช่วยเหลือผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ**

ในการแก้ไขปัญหาเรื่องราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐ ในบางครั้งก็ไม่สามารถนำบทกฎหมายที่ให้อำนาจลงโทษผู้บุกรุกมาแก้ไขได้เสมอไปอาจต้องนำหลักทางรัฐศาสตร์มาใช้ในการแก้ไขปัญหาบ้างแต่อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่ารัฐจะต้องมีหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกของราษฎรด้วยการให้ความช่วยเหลือเสมอไป เพราะมิเช่นนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ไม่มีการสิ้นสุด รัฐจึงต้องมีมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยวิธีอื่นด้วย มาตรการที่รัฐได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ก็เช่น

1) โดยการจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้ราษฎรใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินทดแทน

ที่ดินที่ราษฎรบุกรุกนั้น ถ้าหากรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้หรือสงวนไว้ให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ หรือประชาชนยังต้องการใช้ประโยชน์อยู่ เช่น ที่ดินที่ประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ต่อมามีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ ในกรณีเช่นนี้ถ้าหากปรากฏว่า ราษฎรทั่วไปยังมีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน และในหมู่บ้านนั้นก็ไม่มีที่ดินแปลงใดเหมาะสมที่จะเป็นที่ใช้เลี้ยงสัตว์ได้ดีเท่า เมื่อรัฐมีมาตรการจะช่วยเหลือให้ผู้บุกรุกที่ดินทำกิน รัฐก็อาจจัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าแปลงใหม่ให้ราษฎรใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินต่อไปได้

2) โดยการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วนำมาจัดสรรให้ราษฎรได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินต่อไปการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา 8 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนในเรื่องการจัดที่ดินให้ราษฎรผู้บุกรุกนั้นมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

2.1 มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2517 เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2517 กำหนดหลักการว่าที่สาธารณประโยชน์ หรือป่าไม้ที่มีผู้บุกรุกเข้าทำประโยชน์เป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว หากจำเป็นจะต้องถอนสภาพก็จะไม่ให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้บุกรุก แต่จะจัดให้เช่น

2.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ในข้อ 2 กำหนดว่ารัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

2.3 คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 4/2540 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2540 มีมติว่า

(1) ควรยืนยันหลักการตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติปี 2517 คือ เมื่อมีความจำเป็นจะต้องถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกก็จะไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่จะจัดให้เช่า เนื่องจากสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ที่กำหนดว่ารัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

(2) ไม่สมควรมีการถอนสภาพเว้นแต่เฉพาะกรณีจำเป็นจริง ๆ เพื่อประโยชน์ราชการและเป็นที่ดินที่ราษฎรไม่ใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปแล้ว

(3) เมื่อถอนสภาพแล้วควรรีบดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นนำมาจัดให้เช่า และจัดเก็บค่าเช่าเป็นรายได้บำรุงท้องถิ่นของตนเอง

(4) การจัดให้เช่าควรให้เฉพาะผู้บุกรุกเดิม

(5) ควรพิจารณาจัดให้เช่าระยะยาวได้โดยไม่ต้องถอนสภาพ

โดยวิธีการให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้อยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว

วิธีการนี้สืบเนื่องจากการดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 และมาตรา 108

ที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกว่า เมื่อได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) รัฐไม่มีความประสงค์จะเอาความผิดกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515) ใช้บังคับ ทั้งยังมีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวด้วย กล่าวคือผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ใช้บังคับ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 ยังไม่ถือว่าผู้บุกรุกมีความผิด แต่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้

(1) แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

(2) เมื่อผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบในข้อ (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือไปให้ผู้นั้นออกจากที่ดินภายในเวลาที่กำหนด

(3) เมื่อผู้นั้นไม่ยอมออกจากที่ดินภายในกำหนด จึงจะถือว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท

ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามข้อ (1) ดังกล่าว ได้แก่ ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแจ้งให้ราษฎรผู้บุกรุกที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไว้ตามข้อ 3 (2) “ที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้มีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นเป็นพิเศษ และไม่เป็นการกระทำให้เสื่อมประโยชน์ในการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินนั้น จะผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้” และบัญญัติในข้อ 4 ว่า “การขอเข้าอยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว ให้ดำเนินการตามหมวด 3 ว่าด้วยการขอเข้าอยู่อาศัยหรือเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว ให้ดำเนินการตามหมวด 3 ว่าด้วยการขอเข้าอยู่อาศัยหรือเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว” ซึ่งกรณีนี้ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515) ข้อ 10 กำหนดว่า “การขอเข้าอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ผู้ขอยื่นคำร้องตามแบบที่ทางราชการกำหนดต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้ขอจะต้องเป็นผู้ได้เข้ายึดถือครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 ใช้บังคับ

(2) เมื่อได้รับคำร้องแล้ว ให้นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ หรือข้าราชการที่ได้รับมอบหมายออกไปตรวจสอบสภาพที่ดิน จำนวนเนื้อที่ที่ครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น

(3) ผู้ได้รับผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ 11 เว้นแต่กรณีขอยืดเวลาออกไปจากที่ดินตามข้อ 8 จึงไม่ต้องเสียค่าตอบแทน”

ในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งที่ 761/2515 ลงวันที่ 20 กันยายน 2515 วางระเบียบเกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวไว้ว่า

ข้อ 1 การขออนุญาตให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ ท.ด.77 ท้ายคำสั่งนี้

ข้อ 2 เมื่อผู้ขอนำคำขอมายื่นให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตรวจดูรายการว่ามีครบถ้วนหรือไม่ ถ้าไม่มีการบกพร่องอย่างใดก็ให้ลงบัญชีรับทำการของอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

ข้อ 3 การตรวจสอบสภาพที่ดินให้ใช้แบบ ท.ด.78 ท้ายคำสั่งนี้

ข้อ 4 การอนุญาต ให้ออกหนังสืออนุญาตตามแบบ ท.ด.79 ท้ายคำสั่งนี้ เพราะฉะนั้น ผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) ใช้บังคับ สามารถยื่นคำขอเข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่บุกรุกได้ส่วนเจ้าหน้าที่จะอนุญาตหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นของผู้บุกรุก เช่นผู้บุกรุกไม่มีที่ดินใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ในกรณีนี้จะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและการอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์นั้นเป็นการอนุญาตเพียงชั่วคราว ทางราชการอาจจะให้ผู้ได้รับอนุญาตออกจากที่ดินเมื่อใดก็ได้

(4) พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามมาตรา 108 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 330/2539 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2539 แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 108 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

1. อธิบดีกรมที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตกรุงเทพมหานคร
2. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัด

โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ข้อ 1 และข้อ 2 มีอำนาจหรือมอบอำนาจให้พนักงานอื่นมีอำนาจในการดำเนินการในกรณีที่มีการบุกรุกเข้าไปครอบครองทำประโยชน์หรือกระทำโดยประการอื่นใดในที่ดินของรัฐ โดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การที่ประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา 108 บัญญัติยอมให้ผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐขอเข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้ จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้บุกรุกในที่ดินของรัฐ ซึ่งมีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษในเรื่องที่ดินทำกิน ผู้ที่ได้รับอนุญาตจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้วางไว้คือ

1. ต้องชำระค่าตอบแทน ณ สำนักงานอำเภอ หรือกิ่งอำเภอต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามจำนวนและเวลาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด
2. ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามประเภทของกิจการที่ระบุด้วยตนเอง
3. ต้องประกอบกิจการตามเขตและเนื้อที่ที่ได้รับผ่อนผัน และในการนี้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐต้องปักหลักเขตให้ปรากฏเป็นหลักฐานแน่นอน

4. ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะราย

5. ถ้าไม่ปฏิบัติตามข้อ 1-4 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติให้ถูกต้องและถ้าเห็นว่าไม่ควรให้อยู่อาศัยต่อไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ออกจากที่ดินได้

ในกรณีที่มีราษฎรมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ ถ้าปรากฏหลักฐานชัดแจ้งว่าได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐก็ให้นำเรื่องเสนอ กบร.จังหวัด เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิ ถ้าปรากฏว่าครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐให้เจ้าพนักงานที่ดินสั่งยกเลิกคำขอพร้อมแจ้งผู้ขอทราบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครอง พ.ศ.2539 ถ้าไม่ปรากฏแน่ชัดตามกรณีดังกล่าวข้างต้นก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติว่าผู้ขอได้ที่ดินมาก่อนหรือหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐแล้วดำเนินการตามนัยดังกล่าวข้างต้น[32]

โดยการจัดทำโครงการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมที่ดินดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน แนวทางในการดำเนินการโดยอำเภอ/กิ่งอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คัดเลือกแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีผู้บุกรุกเต็มแปลงหรือบางส่วน ซึ่งผู้บุกรุกดังกล่าวต้องเป็นผู้ยากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีผู้บุกรุกเต็มแปลงหรือบางส่วน ซึ่งผู้บุกรุกดังกล่าวต้องเป็นผู้ยากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่น้อยไม่เพียงพอ และยอมรับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มาจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออนุมัติจัดทำโครงการ และเสนอกรมที่ดินให้ความเห็นชอบและจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการ วิธีการจัดที่ดินให้ตามสภาพเดิมที่ครอบครองอยู่ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในครัวเรือน อาชีพและความสามารถในการผลิต แล้วดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและเสียค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ.2547

[32] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0516.2/ว 19473 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547.

(5) มาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

มาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ มีดังนี้คือ

1) ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

การขอใช้ประโยชน์เพื่อกิจการใด ๆ ให้ดำเนินการตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2) ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม

2.1) ด้านการคุ้มครองและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ให้หน่วยงานเกี่ยวข้อง
ดำเนินการ ดังนี้

- ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่นี้ไปใช้ประโยชน์แบบอื่น โดยเฉพาะพื้นที่ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและโบราณสถาน ตลอดจนพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ให้เป็นไปตามธรรมชาติ สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์อย่างแท้จริง

- บำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจริงจัง

- กำหนดแนวทางปฏิบัติที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบต่าง ๆ และให้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- หากภายหลังสำรวจพบว่า มีป่าธรรมชาติในพื้นที่ถูกบุกรุกทำลาย
ให้ปลูกป่าทดแทนโดยเร็ว

2.2) ด้านการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้

- ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ในโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ให้ดำเนินการดังนี้คือให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

- ในการใช้เส้นทางให้พิจารณาเฉพาะเส้นทางที่มีอยู่เดิมตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากเป็นการขยายเส้นทางหรือสร้างทางใหม่ ให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

- ในกรณีการสำรวจแหล่งแร่ การทำเหมืองแร่และอุตสาหกรรม

ระเบิดย่อยหินให้ดำเนินการตามนัยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

- ในกรณีที่มีการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ นอกจากข้อ 1.2.2.1 ไปแล้ว เมื่อหมดอายุการอนุญาตให้งดการต่อใบอนุญาตโดยเด็ดขาด

(6) ด้านการจัดระเบียบชุมชน

บริเวณใดที่มีราษฎรบุกรุกเข้าทำประโยชน์หรืออาศัยอยู่ ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

- ให้อพยพราษฎรออกจากพื้นที่อพยพราษฎรออกจากพื้นที่โดยเร็ว แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมทันที

- หากไม่สามารถอพยพราษฎรออกจากพื้นที่นี้ได้ทันที ให้ทางราชการดำเนินการควบคุมมิให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่และขยายชุมชนนั้นเพิ่มเติมขึ้นมาอีก และเมื่อดำเนินการอพยพราษฎรเสร็จสิ้นแล้วให้ทำการปลูกป่า เพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมโดยเร็ว

- จัดทำแผนรองรับราษฎรที่ต้องอพยพลงมาอยู่ในเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรหรือพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจความเหมาะสม โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎรให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

2. **แนวทางเฉพาะพื้นที่** โดยการกำหนดให้มาตการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ รวมทั้งการกำหนดให้การแก้ปัญหาที่สาธารณะในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็นกรณีเร่งด่วน

2.1 มาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย

(1) ขยายขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site)[33]

ขยายขอบเขต Ramsar Site นำเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อยทั้งหมดหรือเพิ่มเติมบางส่วนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำฯ พิจารณาเพิ่มเติมพื้นที่ที่ใกล้เคียงทะเลน้อย ซึ่งมีระบบนิเวศเกี่ยวข้องสมควรได้รับการผนวกเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ อาทิ ทะเลสาบสงขลา (คูขุด) จัดทำรายงานสถานภาพเสนอ

---

[33] สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, **ความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย**, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2543), หน้า 75.

อนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำฯรายงานผลการติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย

(2) การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

การเร่งรัดตรวจสอบสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ชุ่มน้ำและเร่งรัด ตรวจสอบหนังสือสำคัญการถือครองที่ดินในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตรวจสอบการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ติดตามและตรวจสอบการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

(3) จัดการและการประสานความร่วมมือในการอนุรักษ์พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

การจัดการประสานงานตามนโยบาของรัฐและแผนการจัดการระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย จัดประชุมความร่วมมือหน่วยงานที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย จัดตั้งอาสาสมัครพิทักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อประสานงานติดตามและเฝ้าระวังการดำเนินกิจกรรมที่อาจมีผลเสียหายต่อระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งนี้

(4) จัดโครงการส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือในการอนุรักษ์ป้องกันและฟื้นฟูพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ควรจัดกิจกรรมนำร่องความร่วมมือในการอนุรักษ์การใช้ประโยชน์พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยอย่างยั่งยืน เช่นการปลูกป่าทดแทน การอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าเสริมสร้างสมรรถนะและจัดอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจัดประชุมสัมมนาฝึกอบรมด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การป้องกันไฟป่า และกฎหมายพื้นที่ชุ่มน้ำ ระเบียบและข้อบังคับ ตลอดจนอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำฯ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการอนุรักษ์และการจัดการรวมทั้งมาตรการป้องกันไฟป่า ตลอดจนอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำฯ สำหรับผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลาง

2.2 มาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาไฟป่าพรุควนเคร็ง อ. ชะอวด จ. นครศรีธรรมราช

ประมาณเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2552 มีเหตุการณ์ไฟป่า เกิดขึ้นที่พรุควนเคร็ง จ. นครศรีธรรมราช ถูกไฟไหม้เสียหายไปกว่า 12,000 ไร่ ได้ข้อสรุปชัดเจนแล้วว่า สาเหตุที่เกิดไฟไหม้นั้นมาจากการลักลอบเข้าไปเผา ของกลุ่มนายทุนร่วมกับชาวบ้านที่ต้องการครอบครองพื้นที่บริเวณดังกล่าว ส่งผลให้เกิดพื้นที่ อ.ชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช และบ้านหัวป่าเขียว ต.ทะเลน้อย อ. ควนขนุน จังหวัดพัทลุง ทำให้หมอกควันที่ปกคลุมอยู่หลายวัน และมีฝุ่นละอองกระจายส่งกลิ่นอย่างรุนแรง ทั้งประชาชนในพื้นที่มีอาการแสบจมูก แสบตา รวมถึง ควายทุ่งนับ 1,000 ตัว เริ่มป่วย

ด้วยอาการตาแดง และ ส่งผลต่อนกประจำถิ่น จำนวน 285 ชนิด ขาดแหล่งอาหาร และกระทบต่อบรรยากาศการท่องเที่ยวของอุทยานนกน้ำทะเลน้อย กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นประธาน และมีกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ มีคณะกรรมการประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กองทัพภาคที่ 1 และประชาชนในพื้นที่

กำหนดแผนการแก้ไขปัญหาไฟป่าพรุควนเคร็งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะเร่งด่วน คือ ต้องหยุดไฟให้ได้ โดยร่วมมือกับกรมทรัพยากรน้ำให้มาเจาะบ่อบาดาล เพื่อเพิ่มความชุ่มชื่นให้พื้นที่ รวมทั้งขอเครื่องสูบน้ำจากกรมชลประทานให้สูบน้ำจากคลองชะอวดมาเติมในโครงการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบ สงขลา เพื่อขอทำคันกั้นดินโดยรอบ และมีการขีดเส้นกั้นระหว่างพื้นที่ป่าพรุและพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิให้ชัดเจน

ทั้งนี้ ทางจังหวัดนครศรีธรรมราช ได้มีการตั้งคณะกรรมการแก้ปัญหาเรื่องนี้ขึ้นมา โดยมีคำสั่งอำเภอชะอวด ที่ 159/ 2553 1 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าพรุ อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553 นั้น เพื่อให้การคุ้มครองป้องกันและดูแลรักษาพื้นที่ป่าพรุ ซึ่งเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญของอำเภอชะอวดจังหวัดนครศรีธรรมราช คงสภาพเดิม และเป็นไประเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นธรรมกับทุกฝ่าย จึงแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบการได้มาซึ่งหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินระดับอำเภอ ประกอบด้วย หมู่ที่ 1 - 11 ตำบลเคร็ง และหมู่ที่ 4 ตำบลชะอวด หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 4 ตำบลบ้านสตูล ประกอบด้วย หัวหน้าคณะทำงานคือ ปลัดอำเภอ คณะทำงานประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกอบต. เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายจากสำนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับหมายจากหน่วยห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) ได้ออกคำสั่งของสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 ที่ 319/ 2552 ลงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2552 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สืบเนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543 และประกาศใช้กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือการแก้ไขการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544 ประกอบกับในปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ตรวจสอบพบว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายใน

เขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นจำนวนมาก โดยได้มีการรายงานข้อมูลซึ่งส่วนใหญ่มักจะขาดความสมบูรณ์ของเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาตรวจสอบนั้น สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 พิจารณาแล้ว เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ชัดเจนในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ประกอบด้วยผู้อำนวยงานสำนัก บริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 เป็นประธานคณะทำงาน คณะทำงานประกอบด้วย ผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติ ผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์สัตว์ป่า ผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์และป้องกันทรัพยากร ผู้อำนวยการส่วนฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ หัวหน้ากลุ่มงานนิติการ และหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ โดยคณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งมีการอ้างว่ามีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทต่างๆ รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ให้กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชทราบ และดำเนินการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ตามที่ได้รับมอบหมาย ให้คณะทำงานร่วมกันตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่บุคคลนำมาอ้างว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า มีตำแหน่งที่ตั้งตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถูกต้องตรงกันกับที่ตั้งของแปลงที่ดินในภูมิประเทศหรือไม่อย่างไร ถ้าตรวจสอบแล้วปรากฏว่าไม่ตรงกัน สามารถสรุปได้ว่า โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วจึงสรุปเรื่องราว ความเห็นพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รายงานให้กรมอทุยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชทราบ

แนวทางการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐโดยสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) คือ ถ้าตรวจสอบแล้วปรากกว่าโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ข้อเท็จจริงว่ามีภูมิประเทศถูกต้องตรงกัน ให้ประสานงานกับสำนักงานที่ดินที่รับผิดชอบในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดินแปลงที่ต้องการตรวจสอบ เพื่อขอสำเนาสารระบบที่ดิน (เรื่องราว) ที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมทั้งเอกสารหลักฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. เลขที่ของโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
2. ตำแหน่งที่ดิน
3. ออกให้แก่ผู้ใด
4. ออกโดยวิธีใด
5. ออกเมื่อใด
6. ออกโดยอาศัยหลักฐานใด เช่น สค.1 ใบจอง ฯลฯ

7. ปัจจุบันผู้ใดเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง
8. ออกไปโดยไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมายประการใด
9. ออกทับซ้อนพื้นที่ป่าไม้ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ฯลฯ แปลงใด อย่างไร
10. สำเนาพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สำเนาประกาศกระทรวงกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ฯลฯ
11. ลงตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดินในแผนที่ตามข้อ 10 และแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1: 50,000 ของกรมแผนที่ทหาร พร้อมระบุพิกัดตำแหน่งแปลงที่ดินตลอดจนแนวเขตป่าไม้ทุกแนวที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

นำข้อเท็จจริงที่คณะทำงาน ฯ ได้ตรวจสอบทั้งหมดมาวิเคราะห์และให้ความเห็น แล้วรายงานผลให้กรมอทุยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทราบ โดยในการรายงานทุกครั้งจะต้องประกอบด้วยข้อมูล ข้อเท็จจริง ความเห็น พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานต่างๆ อย่างครบถ้วนสมบูรณ์เสมอ

3. แนวทางเสริมแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของหน่วยงานอื่น ๆ

เป็นแนวทางของรัฐที่ใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือต่อสถานภาพของประชาชน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ผิด โดยมิชอบ ทุจริตหรือเกินเลยไปจากขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ดังนั้นในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เป็น “นิติรัฐ” นั้น รัฐและองค์กรทั้งหลายของรัฐจึงต้องถูกตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย การควบคุมฝ่ายปกครองนั้น ย่อมมีความมุ่งหมายที่จะตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำเกินเลยขอบเขตแห่งอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงการเยียวยาแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยทั่วไปการควบคุมฝ่ายปกครองอาจกระทำได้ก่อนการกระทำทางปกครองและการควบคุมภายหลังที่เกิดการกระทำทางปกครองแล้วก็ได้ องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์กรตุลาการ ได้แก่ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงาน ปปท.เป็นต้น

3.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เกิดขึ้นจากแรงผลักดันและความเรียกร้องต้องการของประชาชน ที่มุ่งหวังให้มีกลไกอิสระ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริม คุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีผลปรากฏเป็นจริง ตามที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวาง โดยเป็นองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกระบวนการร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับเป็นแบบอย่างที่ดีของการร่างกฎหมายที่มีผลเกี่ยวข้องกับประชาชน โดยคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการประชาพิจารณ์ทั่วประเทศในขณะที่ภาคประชาชนก็ตื่นตัวมีส่วนร่วมจัดเวทีศึกษาแลกเปลี่ยนบทเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลให้มีการปรับปรุงร่างกฎหมายนี้ให้ดีขึ้นจากร่างเดิมในหลายประเด็น นอกจากนี้ยังได้มีการบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติในมาตรา 257 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3.1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(3.2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(3.3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(3.4) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3.5) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3.6) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(3.7) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(3.8) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(3.9) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าทีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย และมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

ในส่วนของพ.ร.บ.คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2552 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ได้มีการบัญญัติในรายละเอียด[34] เช่น มีอำนาจมีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา รวมทั้ง ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเพื่อรวบรวมพยาน หลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและโดยไม่ชักช้า มิฉะนั้นจะต้องรับทำตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

การพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จากรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบที่ 33/2550 เรื่องสิทธิชุมชน กรณีการประกาศขยายเขตอุทยานแห่งชาติสามร้อยยอด

---

[34] มาตรา 15 มาตรา 32 มาตรา 34 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542

จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทับซ้อนที่ดินประชาชน[35] โดยมีสาระสำคัญว่า ตามที่อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดได้ประกาศขยายแนวเขตอุทยานเขาสามร้อยยอด ในปี พ.ศ.2525 ออกไปจากแนวเขตเดิมที่เคยประกาศไปแล้วเมื่อปี พ.ศ.2509 ซึ่งแนวเขตใหม่ได้ไปทับที่ทำกินของชาวบ้านหลายพื้นที่ในเขตกิ่งอำเภอสามร้อยยอด และอำเภอกุยบุรี เช่น พื้นที่ หมู่ที่ 5 บ้านเก่าไผ่ ตำบลไร่ใหม่ หมู่บ้านสามร้อยยอด ตำบลไร่เก่า หมู่บ้านดอนยายหนู ตำบลดอนยายหนู หมู่บ้านเขาแดง ตำบลเขาแดง กิ่งอำเภอสามร้อยยอด อำเภอกุยบุรี เป็นต้น

ในกรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้ชาวบ้านที่ใช้ที่ประโยชน์ทำกิน และเป็นที่อยู่อาศัยได้รับความเดือดร้อน และได้ร่วมกันยับยั้งการขยายเขตอุทยาน เป็นผลให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่อุทยานกับชาวบ้านขึ้นหลายครั้ง จนมาได้ข้อยุติลงเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2541 จากการที่ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดได้มาร่วมหารือเพื่อหาข้อยุติกับชาวบ้าน และได้ข้อยุติ คือ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดในขณะนั้น รับจะเป็นผู้ดำเนินการเพื่อถอนแนวเขตอุทยานฯที่ได้ขยายเข้าไปในทุ่งสามร้อยยอด โดยพระราชกฤษฎีกา ปีพ.ศ.2525 ให้กลับไปอยู่ตามแนวเขตเดิมโดยพระราชกฤษฎีกา ปี พ.ศ.2509 ชาวบ้านจึงยอมรับและได้จัดทำเอกสารบันทึกข้อตกลงร่วมกัน โดยมี หัวหน้าอุทยานฯและผู้แทนชาวบ้านลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานแต่จนปัจจุบันการดำเนินการตามข้อตกลงที่ทำร่วมกันไว้ก็ยังมิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด ทำให้ชาวบ้านเกิดความรู้สึกถึงความไม่มั่นคงในที่ดินทำกินที่จนได้ใช้ประโยชน์หาเลี้ยงชีพและอยู่อาศัยรวมไปถึงพื้นที่ที่เป็นเขตอุทยานที่ยังคงความสมบูรณ์อยู่จะพลอยเสียหายไปด้วยจากความไม่ชัดเจนของแนวเขตอุทยานฯเอง และจากนายทุนนอกพื้นที่ที่เป็นเขตอุทยานที่ยังคงความสมบูรณ์อยู่จะพลอยเสียหายไปด้วยจากความไม่ชัดเจนของแนวเขตอุทยานฯเอง และจากนายทุนนอกพื้นที่ที่มีเงินทุนสูงบุกรุกพื้นที่ดังกล่าวได้ ซึ่งปัญหาอาจอยู่ที่อุทยานฯเองและอาจเดือดร้อนถึงชาวบ้านได้อีกด้วย อันขัดต่อมาตรา 46 และ56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่าด้วยสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งได้แก่ประชาชนหมู่ที่ 5 ตำบลไร่ใหม่ กิ่งอำเภอสามร้อยยอด ตามรายชื่อที่แนบมาความต้องการของผู้ร้อง

1.ให้ตั้งคณะกรรมการในการแก้ไขปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด จากบุคคลภาครัฐภาคเอกชน และชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบโดยมีสัดส่วนที่เท่าๆกัน

2.ให้ดำเนินการรังวัดแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดขึ้นใหม่ โดยยึดแนวเขตตามประกาศฯในปี 2509 โดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการฯ ตามข้อ1

---

[35] **รายงานผลการตรวจสอบที่ 33/2550 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

3. ให้อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดจัดกิจกรรมอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับชุมชนในท้องถิ่นทุก ๆ ปีเพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึก ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ธรรมชาติและสร้างความสัมพันธ์ความเข้าใจอันดีระหว่างเจ้าหน้าที่อุทยานฯและชาวบ้านรอบพื้นที่อุทยานฯ

มติของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า

การดำเนินการประกาศขยายเขตอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดในปี พ.ศ.2525 โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะในการทำเกษตรกรรม ได้รับการต่อต้านและขัดขวางจากชาวบ้านในพื้นที่ เนื่องจากการขยายเขตอุทยานฯทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน ชาวบ้านในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบไม่เคยรับรู้และมีส่วนร่วมในการดำเนินการซึ่งกรมป่าไม้ในเวลานั้นยอมรับความผิดพลาด และได้ดำเนินการสำรวจเพื่อจัดทำเขตอุทยานฯใหม่แต่การดำเนินการกลับล่าช้ามาก และในระหว่างการดำเนินการแก้ไขแนวเขตอุทยานฯ เจ้าหน้าที่ของอุทยานฯไม่ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ปัญหา ทำให้การแก้ไขแนวเขตอุทยานฯยังไม่เป็นที่ยุติจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 20 ปี

การประกาศขยายเขตอุทยานฯ ในปี พ.ศ. 2525 จึงไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เวลานั้น และการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้ายาวนาน จนทำให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นและส่งผลกระทบต่อชุมชนจนถึงปัจจุบัน จึงเป็นการละเมิดสิทธิของชาวบ้านและชุมชนในพื้นที่ดังกล่าว

มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ 5/2550 เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2550 มีมติเห็นชอบตามคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า และให้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาและมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. **มาตรการการแก้ไขปัญหา**

1.1 ให้คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหา “กรณีอุทยานแห่งชาติสามร้อยยอดประกาศขยายแนวเขตอุทยานทับที่ทำกินของชาวบ้าน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์” ซึ่งแต่งตั้งโดยจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ประกอบด้วย ตัวแทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และชาวบ้านในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหา ตลอดจนปรับปรุงแนวเขตและจัดทำแผนที่แนบท้าย และนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา ภายใน 60 วันนับแต่ได้รับรายงานฉบับนี้

1.2 ให้คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติจัดประชุมเพื่อแก้ไขแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด ภายใน 30 วันนับตั้งแต่ได้รับรายงานตามข้อ 1.1

1.3 ให้จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ฝ่ายปกครองในพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ร่วมกันชี้แจงแนวทางการแก้ไขปัญหา เพื่อลดแรงกดดันของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ และป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้นในอนาคต

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1 การประกาศในพื้นที่ใดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตที่ต้องสงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย ควรมีการศึกษาข้อมูลและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนในพื้นที่อย่างชัดเจน และไม่ควรประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับที่ทำกินของชาวบ้านที่ตั้งถิ่นฐานมานานแล้ว

2.2 ในการดำเนินการใดๆของรัฐที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวบ้าน ต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย รวมทั้งชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมต้องดำเนินการอย่างโปร่งใสและเคารพต่อสิทธิของชาวบ้านและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

2.3 รัฐต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องป่าไม้และอุทยานแห่งชาติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

2.4 ในระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหาปัญหาในพื้นที่ใดๆ ต้องยุติการจับกุม ข่มขู่ คุกคาม ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งยุติการดำเนินการใดๆอันอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับทางราชการไว้ก่อน เช่น กรณีการจับกุมดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่เป็นธรรม และการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินของราษฎรตำบลเก่าลันตาใหญ่ อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่[36]

มติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติในการประชุม ครั้งที่ 24/2550 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2550 เห็นชอบตามมติของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า จึงกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

มาตรการในการแก้ไขปัญหา

1.ให้ยุติการจัดกุมดำเนินคดี และผ่อนผันให้ราษฎรได้ทำกินระหว่างกระบวนการตรวจสอบสิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ในทันทีที่ได้รับรายงานฉบับนี้

2. ให้เร่งรัดสำรวจประชากรเพิ่มเติมที่ตกหล่นจากการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร และเขตอุทยานแห่งชาติ พร้อมทั้งเร่งดำเนินการให้ราษฎรที่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายมีเอกสารสิทธิในที่ดิน สำหรับราษฎรที่ไม่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายให้เร่งรัดแก้ไขปัญหาให้ราษฎรมีความมั่นคงในสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้

---

[36] รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 282/2550

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของรัฐ

ให้ชุมชนและราษฎรมีส่วนร่วมกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติ โดยให้มีการรังวัดพื้นที่และใช้หลักฐานอื่นๆ ประกอบกับหลักฐานภาพถ่ายทางอากาศ และกำหนดเวลาให้ราษฎรและชุมชนคัดค้านการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติให้ชัดเจน ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ให้รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีการประกาศอุทยานแห่งชาติแก่งกรุงทับซ้อนบ้านทับทหาร หมู่ที่ 24 ตำบลประสงค์ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี[37]

มติคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติในการประชุม ครั้งที่ 27/2550 เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2550 ได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

มาตรการการแก้ไขปัญหา

1.ให้ทางจังหวัดสุราษฎร์ธานีปรับปรุงองค์ประกอบคณะทำงานแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้จังหวัดสุราษฎร์ธานีตามคำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ 4/2544 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2544 เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้ ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกรุง อำเภอท่าชนะ อำเภอไชยา อำเภอท่าฉาง กิ่งอำเภอวิภาวดี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นคณะทำงานที่แต่งตั้งภายใต้มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 โดยให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการซ้อนทับของพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกรุงและที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยของชุมชนบ้านทับทหาร รวมทั้งการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าถูกบุกรุกทำลาย ภายในเวลา 30 วัน นับตั้งแต่ได้รับรายงานฉบับนี้

2. ให้ทางอุทยานแห่งชาติแก่งกรุงและสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 4 รวมทั้งหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการรับรองสิทธิในที่ดินกับราษฎร 766 ราย ที่ได้รับการสำรวจการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และต้องเร่งสำรวจการถือครองที่ดินของราษฎรในรายที่ตกสำรวจในพื้นที่บ้านทับทหารโดยเร็ว และให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในกระบวนการสำรวจตรวจสอบพิสูจน์สิทธิดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ภายใน 45 วัน นับตั้งแต่ได้รับรายงานฉบับนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.ให้กรมป่าไม้และกรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้เข้าไปสนับสนุนให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลรักษาป่าอย่างยั่งยืน

2.ให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติ

---

[37] รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ที่ 292/2550

อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน และให้ชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในเขตพื้นที่ป่า เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนสมดุล สอดคล้องกับระบบนิเวศ ทั้งนี้ ในการปรับแก้กฎหมายควรมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากเดิมประกอบด้วยมาตรา 244 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดย ไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279วรรคสาม และมาตรา 280

(3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาตรา 279 มาตราทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270

การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

มาตรา 280 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา279 วรรคสาม

ในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาจากเรื่องร้องเรียน ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน เป็น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐบุกเข้าทำลายพืชผลอาสินที่ผู้ร้องเรียนปลูกไว้ในที่ดินทำกินโดยไม่เป็นธรรม

สรุปประเด็น

ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ได้ร่วมกันเข้าไปตัดต้นยางพาราและต้นปาล์มน้ำมันในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ดินทำกินของราษฎรจำนวน 8 ราย โดยราษฎรบางรายสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้แล้วเป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนและราษฎรได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ผลการพิจารณา

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ประกอบกับได้มอบหมายคณะเจ้าหน้าที่เดินทางไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ และร่วมประชุมกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้ร้องเรียนและชาวบ้าน สรุปข้อเท็จจริง ได้ดังนี้

1. กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่และฝ่ายปกครองเข้ารื้อถอนทำลายพืชผลอาสินในที่ดินดังกล่าว ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2537 นั้น เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้เข้ายึดถือครอบครองพื้นที่ป่าบริเวณดังกล่าวภายหลังการประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จึงถือเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ป่าไม้และฝ่ายปกครองจึงใช้อำนาจดำเนินคดีกับผู้ร้องเรียนและพวก เมื่อปี พ.ศ. 2549 และก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการรื้อถอนทำลายพืชผลอาสิน ในวันที่ 15 มีนาคม 2551 ก็ได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำผิดรื้อถอนแก้ไข หรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 25 (2) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ผู้ร้องเรียนและพวกมิได้ปฏิบัติตามภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่จึงดำเนินการตามมาตรา 25 (3) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เรื่องร้องเรียนในประเด็นดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเด็นนี้

อย่างไรก็ตาม แม้การเข้ารื้อถอน ทำลายพืชผลอาสินข้างต้น จะเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และขั้นตอนของกฎหมาย แต่เมื่อคำนึงถึงแนวนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการทำกินของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 ที่ผ่อนผันให้ราษฎรสามารถทำกินในพื้นที่ป่าไม้ไปก่อน

จนกว่าจะได้ทำการตรวจสอบการเข้ายึดถือครอบครองให้แล้วเสร็จและให้มีการสำรวจตรวจสอบการถือครองทำกินของราษฎรที่ปลูกยางพาราในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบในการแก้ไขปัญหาของราษฎรที่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าไม้แล้วเห็นว่า กรณีนี้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจกระทำการที่ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อผู้ร้องเรียนและราษฎรให้น้อยที่สุด ด้วยการเลือกรื้อถอนทำลายเฉพาะสิ่งที่ทำให้เป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์เท่านั้น แต่สำหรับต้นยางพาราและต้นปาล์มน้ำมันที่ได้ตัดทำลายไปนั้น หากปล่อยไว้ให้เติบโตต่อไปก็จะกลายเป็นป่าไม้โดยสภาพ ประกอบกับในช่วงระยะเวลาดังกล่าวก็อยู่ในระหว่างการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 ที่ให้สำรวจข้อมูลการปลูกไม้ยางพาราของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งผู้ร้องเรียนและราษฎรดังกล่าว อาจได้รับการช่วยเหลือตามโครงการประชาคมเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่ป่าไม้ได้ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอแนะให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และจังหวัดร่วมกันพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ร้องเรียนกับพวกโดยประสานงานกับหน่วยงานที่มีโครงการให้ความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมการประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรือจัดหาที่ดินของรัฐให้สามารถเข้าครอบครองทำกิน เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนตามความเหมาะสมต่อไป

2. กรณีการตรวจสอบแปลงที่ดินที่ราษฎรได้เข้าไปครอบครองทำกินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของราษฎรในพื้นที่ดังกล่าว พบว่ามีราษฎรเข้าครอบครองทำกิน จำนวน 422 ราย และอยู่ระหว่างการจัดทำแผนที่ถือครองที่ดินของราษฎรเพื่อลงค่าพิกัดในแผนที่ป่านั้น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ดังนี้

2.1 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 เห็นชอบหลักการมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 3/2541 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541

2.2 ต่อมา เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติให้มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป และเร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี รวมทั้งสำรวจข้อมูลการปลูกไม้ยางพาราของราษฎร ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อพิจารณาการเพิกถอนพื้นที่ป่าอนุรักษ์และกำหนดให้มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อให้ราษฎรที่ถือครองอยู่ก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามมติรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 สามารถขอเข้าทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ตลอดจนการช่วยเหลือราษฎรที่ถือครองภายหลังตามโครงการประชาคมเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่ป่าไม้

จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้มีแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ทำกินของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ ทั้งในส่วนที่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีรวมทั้งพื้นที่อื่น ๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้ โดยมีมาตรการและแนวทางในการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้และการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ ด้วยการสำรวจตรวจสอบพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพและมอบพื้นที่ดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้กับราษฎรตามนโยบายรัฐบาล สำหรับในส่วนของป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีก็ให้มีการตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร เพื่อพิสูจน์ร่องรอยการทำประโยชน์ว่าอยู่อาศัยหรือทำกินมาก่อน หรือหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรกและจัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัยทำกินให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการขยายพื้นที่เพิ่มเติมและในระหว่างที่ดำเนินการตรวจพิสูจน์การครอบครองก็ได้ผ่อนผันให้ราษฎรที่ครอบครองทำกินอยู่ได้ครอบครองทำกินต่อไปก่อน จนกว่าการตรวจพิสูจน์การครอบครองจะดำเนินการแล้วเสร็จ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีในการประชุม เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 ยังไม่มีมติเร่งรัดให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เพื่อใช้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมของประเทศและให้สำรวจข้อมูลการปลูกไม้ยางพาราของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตลอดจนการช่วยเหลือราษฎรที่ถือครองที่ดินภายหลังตามโครงการประชาคม เศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่ป่าไม้ด้วย ดังนั้นเมื่อเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในจังหวัด ช.ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีราษฎรเข้าครองครองทำกินในพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก โดยมีทั้งกลุ่มที่เข้าครอบครองทำกินอยู่ก่อนและหลังจาก วันที่ 30 มิถุนายน 2541 จึงเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการครอบครองทำกินของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก ในชั้นนี้ จังหวัด ช. สมควรเป็นพื้นที่โครงการนำร่องสำรวจตรวจสอบการครอบครองทำกินของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ และนำผลการตรวจสอบที่ได้แก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ของจังหวัด ช. และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมของประเทศตามนโยบายของรัฐบาลสามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงภายในระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่ากำหนดไว้

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอแนะให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. แจ้งอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อธิบดีที่กรมป่าไม้และผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้และฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อราษฎรที่ครอบครองทำกินในพื้นที่ป่าไม้ให้น้อยที่สุดเท่าที่

จำเป็นตามสภาพของข้อเท็จจริง ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

2. เนื่องจากจังหวัด ช. สมควรเป็นจังหวัดนำร่องในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ จึงให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และอธิบดีกรมป่าไม้ร่วมกับจังหวัด ช. เร่งรัดดำเนินการสำรวจการครอบครองทำกินของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ในเขตจังหวัดทั้งหมด และจัดทำแผนที่ถือครอง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในจังหวัด ช. โดยด่วนต่อไป

3. แจ้งให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ ประสานงานกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดร่วมกันเร่งรัดดำเนินการสำรวจข้อมูลการปลูกไม้ยางพาราของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมของประเทศสามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 24 เมษายน 2550

เนื่องจากกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เพื่อปลูกยางพาราหรือปาล์มน้ำมันเป็นพื้นที่จำนวนมาก ดังนั้น หากผู้รับอนุญาตรายใดหมดอายุการได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์แล้ว และกรมป่าไม้ไม่มีเงื่อนไขผูกพันเป็นอย่างอื่น อีกทั้งพื้นที่ที่จะหมดอายุการได้รับอนุญาตด้วย ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสั่งการให้กรมป่าไม้นำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดให้ราษฎรที่ครอบครองทำกินในพื้นที่ป่าไม้ที่จะต้องเคลื่อนย้ายออกมา เพื่อเป็นพื้นที่รองรับ ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมของประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวนโยบายของรัฐบาลต่อไปได้

3.3 **แนวทางการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยรัฐบาลปัจจุบัน**

รัฐบาลในยุคปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญแก่บทบาทของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการสร้างความสุขของประชาชนและสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยให้ความสำคัญแก่การบริหารจัดการอย่างบูรณาการระหว่างมิติของเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพิ่มการมีบทบาทร่วมของประชาชนและชุมชน โดยจะดำเนินการได้แก่

1.การเร่งรัดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์ฐานทรัพยากร ที่ดิน ป่าไม้ สัตว์ป่า ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และทรัพยากรธรณี โดยการใช้ระบบภูมิสารสนเทศ ควบคู่กับการปรับปรุงและ

บังคับใช้กฎหมายตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเร่งรัดปราบปรามการทำลายป่า สัตว์ป่า และทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน

2.อนุรักษ์ทรัพยากรดินและป่าไม้ โดยการยุติการเผาไร่นาและทำลายหน้าดิน การลดการใช้สารเคมีเพื่อการเกษตร รวมทั้งการฟื้นฟูดินและป้องกันการชะล้างทำลายดิน โดยการปลูกหญ้าแฝกตามแนวพระราชดำริ รวมทั้งมีการกระจายและจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างเป็นธรรม อนุรักษ์และป้องกันรักษาป่าที่สมบูรณ์ สนับสนุนให้มีการปลูกและฟื้นฟูป่าตามแนวพระราชดำริ สนับสนุนการจัดการป่าชุมชนและส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจในพื้นที่ที่เหมาะสมตามหลักวิชาการ และการสนับสนุนบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำ เช่น การทำฝายต้นน้ำลำธารหรือฝายชะลอน้ำตามแนวพระราชดำริ

3.4 แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้น ถือว่าเป็นการควบคุมโดยวิธีการภายนอกอย่างหนึ่งซึ่งเอกชนผู้ได้รับความกระทบกระเทือนเสียหายหรือไม่พอใจจากการกระทำของฝ่ายปกครองใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวนั้นไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาจมีคำขอให้ศาลสั่งเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่มิชอบหรือไม่ถูกต้องดังกล่าวเสีย และอาจขอให้ชดใช้ความเสียหายแก่ตนด้วยก็ได้

(1) ศาลปกครอง เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันได้แก่ คดีพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 223 “ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยง่านราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติ ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

ดังนั้น ศาลปกครองมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่ประชาชนถูกกระทบสิทธิ เสรีภาพ

ตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองพิจารณาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้แก่

คดีหมายเลขดำที่ อ.150/2547 **คดีหมายเลขแดงที่ อ**.5 /2550 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบคนฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดิน หมู่ที่ 8 ตำบลโคกสูง อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ทำกินต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2507 ได้มีการกำหนดบริเวณที่ดินดังกล่าว เป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาฉกรรจ์ ฝั่งเหนือ ผู้ฟ้องคดีบางรายมีเอกสารการครอบครองเป็นหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราวในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.1) บางรายมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.ท.บ.6) หรือ (ภ.ท.บ.11) บางรายมีใบจอง (น.ส.2) และบางรายมีหลักฐานแบบแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.1) ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2539 ตำบลโนนหมากมุ่น ตำบลโคกสูง ตำบลหนองม่วง และตำบลหนองแวง อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ได้รวมกันตั้งเป็นกิ่งอำเภอโคกสูง โดยสภาตำบลทั้งสี่ตำบลดังกล่าว และนายอำเภอตาพระยาจะใช้บริเวณที่สาธารณะโคกหนองหอย บ้านโคกไม้งาม หมู่ที่ 4 ตำบลโคกสูง เนื้อที่ประมาณ 200 ไร่ เป็นที่ตั้งกิ่งอำเภอโคกสูง จึงได้เข้ายึดเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบคนโดยอ้างว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองหอย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบคนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองให้นายอำเภอตาพระยา คืนที่ดินที่เข้าไปครอบครองและจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบคน และดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบคน

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่พิพาทถูกเพิกถอนโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่อำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2510 ที่ดินพิพาทจึงมิใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอันจะสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้อีกต่อไป การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ สก 0133 เนื้อที่ 600 ไร่ 3 งาน 97 ตารางวา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอใช้ประโยชน์ในที่ดินตามขั้นตอนของกฎหมายไม่เกิน 200 ไร่ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการจัดสรรที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว ที่พิพาทโคกหนองหอยเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2507ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 24 (พ.ศ.2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 กำหนดบริเวณที่ดินดังกล่าว เป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาฉกรรจ์ฝั่งเหนือ หลังจากนั้นได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่อำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2521เป็นผลให้ที่พิพาทโคกหนองหอยอยู่ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่เนื่องจากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาอนุมัติแผนงาน โครงการและลงประมาณเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่พิพาทโคกหนองหอย อีกทั้งมีการกันเขตไว้ใช้เป็นที่ก่อสร้างที่ว่าการอำเภอโคกสูง ประกอบกับขณะที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น ราษฎรบ้านละลมตินบ้านหนองแวง บ้านหนองม่วง ได้นำสัตว์เลี้ยง เช่น วัว ควาย เข้ามาเลี้ยงในที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองหอยมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 100 ราย นอกจากนี้ ต่อมาในขณะมีการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองหอยระหว่างวันที่ 23 สิงหาคม ถึงวันที่ 4กันยายน 2539 การการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่รุกล้ำแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และ เจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดได้สอบสวนผู้สูงอายุแล้วได้ความว่าที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองหอยเป็นที่ดินสำหรับเลี้ยงสัตว์มาประมาณ 46 ปี และการที่ผู้ฟ้องคดีเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์โคกหนองหอยบางส่วนสำหรับใช้เป็นที่นาโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่จนเป็นเหตุให้ราษฎรรายอื่น ๆ ไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดียึดถือครอบครองทำประโยชน์ กรณียังไม่อาจถือว่าราษฎรเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองหอย

ฉะนั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่อำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2521 ไม่มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวตามมาตรา 26(1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติที่ครอบคลุมที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองหอย ตามมาตรา 26(4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ดังนั้น การดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ สก 0133 เนื้อที่ 600 ไร่ 3 งาน 97 ตารางวา เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2540 ในที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองหอยจึงชอบด้วย มาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นฟ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

จึงมีคำพิพากษากลับ เป็นให้ยกฟ้อง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 217/2546 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ 3595/2544 หมายเลขแดงที่ 2033/ 2545 ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) นี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าโคกสูง หมู่ที่ ๔ ตำบลโคคลาน อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว เนื้อที่ประมาณ 85 ไร่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เมื่อปี พ.ศ. 2533 บริษัท สวนสยามกิตติ จำกัด ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้เข้าปลูกป่าในพื้นที่บริเวณดังกล่าวจำนวน 4,000 ไร่ซึ่งรวมที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์อยู่ด้วย ผู้แทนของบริษัท สวนสยามกิตติ จำกัดได้มาติดต่อขอซื้อที่ดินจากผู้ฟ้องคดีในราคาไร่ละ 300 บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ขายเนื่องจากไม่มีที่ทำกิน ทำให้ได้รับการกลั่นแกล้งจากจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้และขัดขวางไม่ให้ทำประโยชน์ในที่ดิน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2542 บริษัท สวนสยามกิตติ จำกัด ได้ให้ตัวแทนเข้ามาติดต่อขอซื้อที่ดินจากผู้ฟ้องคดีอีกในราคาไร่ละ 1,000 บาท ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมขายหลังจากนั้นไม่นานที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดีและพืชไร่ถูกลักลอบวางเพลิง ทำให้ได้รับความเสียหายเป็นอันมาก และบริษัท สวนสยามกิตติ จำกัด ก็ได้ให้คนงานเข้ามาปรับปรุงพื้นที่เพื่อเตรียมปลูกต้นยูคาลิปตัสโดยการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีทำการขัดขวางยับยั้งไม่ให้มีการปลูกป่าในพื้นที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่พอใจใช้อำนาจข่มขู่ผลักดันให้ผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อทางราชการหลายหน่วยงาน แต่ไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนให้ผู้ฟ้องคดีได้ และเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวได้ประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินและจัดให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ทั้งที่ได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงจากคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องซึ่งเป็นคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้งหลายหน่วยงาน และครั้งสุดท้ายผู้ฟ้องคดีได้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินแปลงนี้เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกหลักฐาน ส.ป.ก. 4-01 ให้นั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากสำนักราชเลขาธิการเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2544 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่าเดิม

พื้นที่บริเวณนี้เนื้อที่ประมาณ 40 ไร่ กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร ต่อมา สำนักงานป่าไม้จังหวัดสระแก้ว และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว ได้ร่วมกันตรวจสอบพื้นที่ ปรากฏว่าสภาพป่าค่อนข้างสมบูรณ์ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน จึงได้กันพื้นที่กลับคืนกรมป่าไม้ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ 14 กันยายน 2538 ปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวจึงยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายและอยู่ในความดูแลของกรมไม้ ทำให้ไม่สามารถนำมาปฏิรูปที่ดินและออกหลักฐาน ส.ป.ก. 4-01 ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาล พิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอันไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำมาทำการปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้ได้ ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งหรือคำบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกันพื้นที่สภาพป่าที่ค่อนข้างสมบูรณ์คืนกรมป่าไม้ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538 ลงวันที่ 14 กันยายน 2538 ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2521 เป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 25 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้และมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ จึงเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ตราขึ้นก่อน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ใช้บังคับ นั้น เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องถือเขตของอำเภอเป็นหลักส่วนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ตราขึ้นหลังจากที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ใช้บังคับ การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ ดังนั้น เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ และเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ ด้วย คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่า เมื่อปี พ.ศ.2516 ผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขตพื้นที่บ้านไทยสามัคคี หมู่ที่ 4 ตำบลโคคลาน อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าโคกสูง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 259 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2510 ซึ่งกรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ทั้งหมดให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2521 ใช้บังคับ ต่อมา กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ได้ร่วมกันตรวจสอบในพื้นที่ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538 ลงวันที่ 14 กันยายน 2538 ปรากฏว่าพื้นที่ที่ร่วมกันตรวจสอบดังกล่าวมีที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ด้วย โดยมีสภาพเป็นป่าค่อนข้างสมบูรณ์ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. จึงได้กันพื้นที่นั้นออกกลับคืนกรมป่าไม้ ปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติเช่นเดิมเมื่อที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าโคกสูง นั้น ได้ถูกกันออกจากเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอตาพระยาจังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2521 แล้ว ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 25 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

(2) ศาลยุติธรรม

ความหมายของศาลในปัจจุบันนั้น “ศาล” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ.2477 มาตรา 1(1) หมายความว่า ศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง “ศาล” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 2(1) หมายความว่า ศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษา ซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา ดังนั้น ศาลจึงมีความหมายได้ 2 ลักษณะ คือ 1. สถานที่สำหรับพิจารณาคดี เรียกว่า ศาลยุติธรรม(court) 2. หมายถึงตัวบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ความยุติธรรม เรียกว่า “ผู้พิพากษา” (Judge) หรือ “ตุลาการ” คือ ผู้ตัดสินอรรถคดี หรือในสมัยโบราณ เรียกว่า “ตระลาการ” คือ ตำแหน่งพนักงานศาลผู้มีหน้าที่ชำระเอาความเท็จจริง หรือ ผู้ตัดสินคดี

(1) ความเป็นมาของระบบศาลไทย

ระบบศาลไทยในอดีต ถือว่าเป็นระบบศาลเดี่ยว คือ ศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีเท่านั้น ในสมัย รัชกาลที่ 5 ทรงได้มีพระบรมราชราชโองการประกาศจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น เพื่อรวบรวมศาลที่กระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ ให้มาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียวอำนาจตุลาการไม่อาจถูกครอบงำแทรกแซงแม้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม การศาลมีความมั่งคงในรูปแบบองค์การที่เป็นเจดีย์ยอดเดียวตลอดมา คือ มีศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุด ซึ่งระบบศาลเดี่ยวใช้มีนานถึง 106 ปี ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลให้อำนาจตุลาการหรือระบบศาลไทยเปลี่ยนแปลงไป ได้เปลี่ยนรูปแบบของศาลในลักษณะที่เป็นเจดีย์ยอดเดียว หรือระบบศาลเดี่ยว มาเป็นศาลที่เป็นเจดีย์หลายยอด หรือระบบศาลคู่ องค์กรศาลตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน บัญญัติไว้ 4 ระบบศาล คือ ระบบศาลรัฐธรรมนูญ, ระบบศาลยุติธรรม, ระบบศาลปกครอง และระบบศาลทหาร ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังคงใช้ระบบศาลคู่เหมือนเช่นระบบศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งข้อพิพาทของการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมเป็นส่วยใหญ่ โดยศาลยุติธรรมนี้มีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

(2) อำนาจหน้าที่และประเภทของศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดอำนาจของศาลยุติธรรม ตามมาตรา 218 “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” และตามกฎหมายพระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้กำหนดรายละเอียดของศาลยุติธรรมในแต่ละชั้นศาลดังนี้

1. ศาลชั้นต้น เป็นศาลที่เริ่มพิจารณาคดีเป็นเบื้องแรก แบ่งเป็น

/และ...

1.1 ศาลแขวง เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ได้แก่
คดีแพ่ง ซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาท หรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกิน 300,000 บาท คดีอาญา ซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มีผู้พิพากษาคนเดียวก็พิจารณาและตัดสินคดีได้

1.2 ศาลจังหวัด เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญาทั้งหลายที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจ องค์คณะของผู้พิพากษามีผู้พิพากษาอย่างน้อย 2 คน

1.3 ศาลแพ่ง เป็นศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง

1.4 ศาลอาญา เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา

นอกจากนี้ยังมีศาลชำนาญพิเศษ ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว, ศาลแรงงาน, ศาลภาษีอากร, ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลาย

2.ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อย 2 คน คู่ความที่แพ้คดีไม่ว่าคดีแพ่งหรือคดีอาญา สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ได้ เว้นแต่กฎหมายห้ามอุทธรณ์

3. ศาลฎีกา เป็นศาลสูงสุดเพียงศาลเดียว มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ หรือศาลอื่นซึ่งมีกฎหมายให้อุทธรณ์โดยตรงมายังศาลฎีกา เช่น ศาลล้มละลายศาลภาษีอากร ศาลแรงงาน

ตัวอย่างคดีที่ศาลยุติธรรมใช้อำนาจในการตรวจสอบการบุกรุกที่ดินของรัฐ เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 2782/2539 พนักงานอัยการจังหวัดกาญจนบุรี โจทก์ นาย ปอ กับพวก (นามสมมติ) จำเลยโจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 4, 5, 11, 12, 18, 58, 62, 81 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา33, 83, 91 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507มาตรา 4, 5, 6, 9, 14, 31 ให้ริบของกลางทั้งหมด

จำเลยทั้งเจ็ดให้การปฏิเสธ

ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าจำเลยทั้งเจ็ดมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14, 31 วรรคสี่ (ที่ถูกมาตรา 31วรรคสอง) ขณะกระทำผิดจำเลยที่ 6 อายุไม่เกิน 17 ปี ลดมาตราส่วนโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 75 ลงโทษจำคุกจำเลยที่ 1ถึงที่ 5 และที่ 7 คนละ 2 ปี จำคุกจำเลยที่ 6 มีกำหนด 1 ปีลงโทษจำเลยที่ 4 ถึงที่ 7 ฐานเป็นบุคคลต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2522 มาตรา 11, 62, 81 ลดมาตราส่วนโทษสำหรับจำเลยที่ 6กึ่งหนึ่งตามประมวล

กฎหมายอาญา มาตรา 75 แล้ว จำคุกจำเลยที่ 4ที่ 5 และที่ 7 กระทงละ 2 เดือน จำคุกจำเลยที่ 6 กระทงละ 1 เดือนรวมลงโทษจำคุกจำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 คนละ 2 ปี จำคุกจำเลยที่ 4 ที่ 5 และที่ 7 คนละ 2 ปี 4 เดือน จำคุกจำเลยที่ 6 มีกำหนด1 ปี 2 เดือน จำเลยทั้งเจ็ดให้การรับสารภาพชั้นจับกุมและสอบสวนเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 คงลงโทษจำคุกจำเลยที่ 1 ที่ 2และที่ 3 มีกำหนดคนละ 1 ปี จำคุกจำเลยที่ 4 ที่ 5 และที่ 7มีกำหนดคนละ 1 ปี 2 เดือน จำคุกจำเลยที่ 6 มีกำหนด 7 เดือนริบของกลางทั้งหมด

จำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 อุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์ภาค 3 พิพากษาแก้เป็นว่า ให้ยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยทั้งเจ็ดในข้อหาความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. 2507 นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น

โจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า "ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าตามวันเวลาและสถานที่เกิดเหตุตามฟ้อง เจ้าพนักงานป่าไม้เขตอำเภอทองผาภูมิเจ้าพนักงานตำรวจป่าไม้ สายตรวจป่าไม้จังหวัดและป่าไม้เขตได้ตรวจบริเวณป่าเขาพระฤาษี เขาบ่อแร่ ซึ่งเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติพบจำเลยทั้งเจ็ดกำลังดายหญ้าทำไร่มันสัมปะหลังอยู่ โดยจำเลยที่ 2 ถึงที่ 7 เป็นผู้รับจ้างทำไร่มันสัมปะหลังให้จำเลยที่ 1เจ้าพนักงานจึงได้ทำการจับกุมจำเลยทั้งเจ็ดส่งพนักงานสอบสวนบริเวณที่จำเลยทั้งเจ็ดดายหญ้าอยู่ไม่มีสภาพเป็นป่า ไม่มีต้นไม้ใหญ่ มีร่องรอยการปลูกมันสัมปะหลังมานานแล้ว แต่ไม่มีการออกกฎหมายยกเลิกการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

ปัญหาต้องวินิจฉัยตามฎีกาโจทก์มีว่า จำเลยจะอ้างให้พ้นผิดโดยไม่ทราบว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ เห็นว่า โจทก์ฟ้องว่าจำเลยบุกรุกก่อสร้าง แผ้วถางหรือยึดถือครอบครองป่าสงวนแห่งชาติฉะนั้นที่ดินที่จำเลยบุกรุกเข้าไปกระทำการก่อสร้าง แผ้วถางเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ ย่อมเป็นข้อเท็จจริงอย่างหนึ่ง ถ้าไม่ใช่ป่าสงวนแห่งชาติ จำเลยย่อมไม่มีความผิดและจะเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ย่อมอยู่ที่พยานหลักฐานของโจทก์หรือพฤติการณ์ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้วบุกรุกเข้าไปก่อสร้าง แผ้วถาง จึงจะมีความผิด เมื่อจำเลยเข้าไปกระทำการก่อสร้าง แผ้วถาง โดยไม่รู้ว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติแม้ความจริงจะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จำเลยย่อมไม่มีความผิด จำเลยสามารถอ้างว่าไม่ทราบว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อให้พ้นผิดได้โดยเฉพาะคดีนี้จำเลยที่ 2 ถึงที่ 7 เพียงแต่เป็นผู้รับจ้างเข้าทำไร่มันสำปะหลังให้จำเลยที่ 1 โดยสภาพพื้นที่เคยปลูกมันสำปะหลังมาก่อน จำเลยที่ 2 ถึงที่ 7 ไม่อาจทราบได้ว่าเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และโจทก์ฎีกาว่าจำเลยที่ 1 อ้างว่าได้เช่าที่ดินมาจากนายเครื่อง ปิงยศ และเพิ่งอ้างหลักฐานในชั้นศาลถ้ามีหลักฐานจริงน่าจะอ้างแต่ชั้นจับกุมนั้น เห็นว่าแม้จำเลยที่ 1 จะอ้างในชั้น

ศาลซึ่งอาจจะคิดว่าจำเลยที่ 1คงมีพิรุธ แต่ข้อสำคัญพยานโจทก์ที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยที่ 1ทราบหรือไม่ว่าที่บุกรุกเข้าไปก่นสร้าง แผ้วถาง เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ โจทก์ไม่มีพยานคนใดเบิกความว่าจำเลยที่ 1 รู้ว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และตามพฤติการณ์ของสภาพที่ดินที่เข้าไปก่นสร้าง แผ้วถางก็ไม่มีต้นไม้ใหญ่กลับเป็นไร่มันสำปะหลังทั้งไม่มีป้ายแนวเขตว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติเลย พฤติการณ์เช่นนี้ถือไม่ได้ว่าจำเลยที่ 1 ได้ทราบว่าที่เข้าไปก่นสร้าง แผ้วถางเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ศาลอุทธรณ์ภาค 3 ยกฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดในข้อหานี้ชอบแล้ว ฎีกาโจทก์ฟังไม่ขึ้น"

พิพากษายืน

คำพิพากษาฎีกาที่ 3009/2537 พนักงานอัยการ จังหวัด ชัยภูมิ โจทก์ นาย พอ กับพวก (นามสมมติ) จำเลย

โจทก์ทั้งสองสำนวนฟ้องมีใจความว่า จำเลยทั้งสองกับจำเลยในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ 1127/2533 ของศาลชั้นต้น และพวกอีก 1 คนร่วมกันบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินก่นสร้าง แผ้วถางโดยใช้รถแทรกเตอร์ไถพรวนดินรวมเนื้อที่ 10 ไร่ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติอันเป็นการทำให้เกิดการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้โดยจำเลยทั้งสองกับพวกไม่ได้รับอนุญาตและไม่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย ขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4, 6, 9, 14, 31, 35 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 และสั่งให้จำเลยทั้งสอง คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารออกไปจากเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย

จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธ

ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษาว่า จำเลยที่ 1 ที่ 2 มีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14, 31 วรรคแรกจำคุกคนละ 6 เดือน และปรับคนละ 8,000 บาท จำเลยที่ 1 ให้การรับสารภาพในชั้นจับกุมและสอบสวน เป็นเหตุบรรเทาโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 ลดโทษให้หนึ่งในสี่ คงจำคุกจำเลยที่ 1 ไว้ 4 เดือน 15 วัน และปรับ 6,000 บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยทั้งสองเคยต้องโทษจำคุกมาก่อน จึงรอการลงโทษไว้มีกำหนด 2 ปีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29, 30 ให้จำเลยทั้งสอง คนงาน ผู้รับจ้างผู้แทนและบริวารของจำเลยทั้งสองออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ

จำเลยทั้งสองอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์ภาค 1 พิพากษากลับ ให้ยกฟ้องโจทก์

โจทก์ทั้งสองสำนวนฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า "พิเคราะห์แล้ว คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามฎีกาของโจทก์ว่า จำเลยที่ 1 ที่ 2 ได้กระทำผิดตามที่ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษมาหรือไม่ จึงฟังได้ว่า จำเลยที่ 2 ร่วมกับนายก้อนยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และจำเลยที่ 2 ร่วมกับจำเลยที่ 1 ใช้รถแทรกเตอร์ไถปรับพื้นดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติกระทำให้เสื่อมเสียสภาพป่าสงวนแห่งชาติเป็นเนื้อที่ประมาณ 10 ไร่จำเลยที่ 1 ที่ 2 จึงมีความผิดตามที่ศาลชั้นต้นได้พิพากษาลงโทษมาข้อเท็จจริงปรากฏตามคำเบิกความของนายตระกูลพยานโจทก์ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 392 (พ.ศ. 2512)ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้ป่าภูแลนคาด้านทิศใต้ ในท้องที่ ตำบลคอนสวรรค์ตำบลช่องสามหมอ อำเภอคอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ตามเอกสารหมาย จ.2 เป็นป่าสงวนแห่งชาติและทางราชการได้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนันท้องที่และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. 2507 แล้ว ย่อมมีผลให้ที่ดินในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติทันที จำเลยที่ 2 จะอ้างว่าไม่รู้ว่าที่ดินแปลงที่เกิดเหตุเป็นป่าสงวนแห่งชาติหาได้ไม่ ที่ศาลอุทธรณ์ภาค 1 พิพากษายกฟ้องโจทก์มานั้น ไม่ต้องด้วยความเห็นศาลฎีกาฎีกาของโจทก์ฟังขึ้น"

พิพากษากลับ ให้บังคับคดีตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น

3.5 แนวทางแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI หรือ Department of Special Investigation)

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation) เป็นองค์กรสหวิชาชีพที่ปฏิบัติงานเชิงรุก เพื่อป้องกันปราบปราม และควบคุมอาชญากรรมที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมุ่งมั่นอำนวยความยุติธรรมด้วยความเชี่ยวชาญพิเศษ สุจริต โปร่งใส สร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ”

อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ DSI

(1) ป้องกัน ปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(2) พัฒนา กฎหมาย กฎระเบียบ รูปแบบ วิธีการ และมาตรการในการป้องกัน ปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(3) พัฒนาโครงการและการบริหารจัดการองค์กร

(4) พัฒนาบุคลากรโดยเสริมสร้างศักยภาพในด้าน ความรู้ ความสามารถ คุณธรรม จริยธรรม และขวัญกำลังใจ

(5) ประสานส่งเสริมเครือข่าย ความร่วมมือในการป้องกัน ปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมกับทุกภาคส่วนทั้งภายในและต่างประเทศ

คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบ

คดีพิเศษหรือคดีอาชญากรรมพิเศษ หมายถึง คดีที่ผู้กระทำผิดมีโครงข่ายโยงใยระหว่างประเทศ ลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมที่มีอิทธิพลหนุนหลังและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเทคโนโลยีระดับสูง การกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างยิ่งต่อประเทศชาติและประชาชน อันได้แก่

(1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

(3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์

(6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

(7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

(8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม

(9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

(10) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า

(11) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

(12) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร

(13) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน

(14) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

(15) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

(16) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(17) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

(18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

(19) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

(20) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(21) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร

(22) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ดังนั้น ควรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยเฉพาะการบุกรุกโดยนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดำเนินการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดเหล่านี้ได้ โดยให้บัญญัติคดีเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ในกฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในกรณีที่ดินจำนวนมาก เช่น ที่ดินเกิน 100 ไร่ ให้อยู่ในอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อตรวจสอบและสั่งฟ้องคดีเพื่อเป็นการลดภาระคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ และป้องกันการใช้อิทธิพลโดยนายทุนในพื้นที่จะเข้าเกี่ยวข้องในกระบวนการสอบสวน อันก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีบุกรุกดังกล่าว

3.6 สำนักงาน ป.ป.ท.

เป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นใหม่ภายหลังที่มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เมื่อปี 2554โดยจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ที่กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท.เป็นส่วนราชการระดับกรมสังกัดกระทรวงยุติธรรม อยู่ในกรรมการ ป.ป.ท.ทั้งนี้ ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท.จะปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ท.

สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และคณะรัฐมนตรียังได้มีมติมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักขอบเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐด้วยดังนี้

(1) ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตลอดทั้งการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต จัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษา

อบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต รวมทั้งปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะกรรมการป.ป.ท. มอบหมาย

(2) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551 ให้หน่วยงานภาครัฐนำแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และภาคีทุกภาคส่วนร่วมจัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการประสานความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี มีสำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานหลัก ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐโดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่ดูแลนโยบายการบริหารจัดการที่ดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ก.พ. เลขาธิการ ก.พ.ร. และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการโดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นกรรมการและเลขานุการ

เขตอำนาจสำนักงาน ป.ป.ท. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. การกระทำทุจริตในภาครัฐ

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ท.จึงมีบทบาทเป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยเป็นศูนย์กลางทั้งด้านการป้องกัน การปราบปรามและการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการดำเนินตามนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถบูรณาการการดำเนินการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้บังเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ควรให้สำนักงาน ป.ป.ท. ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ จึงควรให้สำนักงานป.ป.ท. เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตไม่ดำเนินคดีกับผู้บุกรุก หรือรู้เห็นเป็นใจกับนายทุนหรือเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมาก จึงต้องมีองค์กรดังกล่าวมาตรวจสอบ

4. แนวทางสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยได้ยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว โดยบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้รับรองสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 46 และมาตรา 56 โดยกำหนดให้ ชุมชนทรงสิทธิด้านต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม มีข้อถกเถียงต่อมาว่าถึงแม้ชุมชนจะมีสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่ชุมชนจะใช้สิทธินั้นได้ ต้องมีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติออกมารองรับเสียก่อน ดังปรากฏตามแนววินิจฉัยของศาลต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 77 คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ มาตรา 14 ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 และ มาตรา 56 ศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า ***ร่างพระราชบัญญัติแร่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะแม้มาตรา 46 และ มาตรา 56 จะรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนไว้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้สิทธิทั้ง 2 มาตรานั้น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดก่อน***[38]

จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ปัญหาโดยบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในหมวด 3 ส่วนที่ 12 มาตรา 66 และมาตรา 67[39] โดยตัดข้อความว่า

---

[38] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 59/2545 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2545

[39]มาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 “ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

“ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออก เพื่อป้องกันข้อโต้แย้งว่า จะนำสิทธินี้ยกขึ้นอ้างได้เฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 3/2552 ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายลูกออกมาใช้บังคับก่อน นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคดีที่ 592/2552 ในคดีมาบตาพุดว่าสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 บัญญัติรับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวนั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 290 ได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า

“องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1)การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 67 (7) (8)) เทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 50 - เฉพาะบำรุงศิลปะ ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีแห่งท้องถิ่น) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 7 และ 7 (ทวิ))

4.1.แนวความคิดและหลักการพื้นฐานของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากที่กล่าวแล้วว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่มีค่าและจำเป็นในการดำรงชีพของมนุษย์ จึงมีความพยายามในการเป็นเจ้าของหรือการครอบครอง ใช้ประโยชน์ และหลายกรณีนำไปสู่การแย่งชิงขัดแย้งกัน ในกรณีของการขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยก็เช่นเดียวกัน ที่เกิดขึ้นจากความพยายามในการเข้าไปเป็นเจ้าของหรือการครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ ในทางสังคมวิทยามองว่าสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติเป็นการให้หลักประกันแก่ผู้อ้างสิทธิว่าจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากสิ่งนั้นในอนาคต ผู้ครอบครองจึงไม่ได้เป็นเจ้าของสิ่งนั้น แต่เป็นเจ้าของสิทธิเหนือสิ่งนั้น สิทธิในทรัพยากรจึงเป็นเรื่องของการใช้ประโยชน์ของมนุษย์[40]

Ostrom Elinor and Edella Schlager ได้แบ่งระดับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรประเภทที่ใช้ร่วมกัน (common-pool resources) ออกเป็น 5 ระดับดังนี้[41]

1. สิทธิในการเข้าถึง (access rights) หมายถึง สิทธิในการเข้าไปกำหนดพื้นที่ทางกายภาพและได้รับประโยชน์จากทรัพยากร

2. สิทธิในการเก็บหา (withdrawal rights) หมายถึง สิทธิในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากทรัพยากร

3. สิทธิในการจัดการ (management rights) หมายถึงสิทธิในการกำหนดกฎเกณฑ์แบบแผนการใช้ทรัพยากร โดยการทำทรัพยากรนั้นให้อยู่ในสภาพที่ดี

4. สิทธิในการกีดกัน (exclusion rights) หมายถึงสิทธิในการกำหนดว่าใครบ้างที่จะมีสิทธิเข้าถึง และใครบ้างที่จะต้องถูกกัดกัน

5. สิทธิในการถ่ายโอน (alienation) หมายถึงสิทธิในการขายหรือให้เช่ากับบุคคลอื่น

สิทธิในการเข้าถึงและสิทธิในการเก็บหาเป็นสิทธิในระดับปฏิบัติการ (operational level) เช่น หากชาวชุมชนทะเลน้อยมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ของพวกเขา พวกเขาก็มีอำนาจใน

---

[40] Bromley.W.Daniel,Environment and Economy Property Rights and Public Policy, Cambridge : Basil Backwell ,1992 หน้า 2. อ้างใน พรพนา ก๊วยเจริญ, ระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม: พลวัตการจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืดในกรณีชุมชนลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง, อ้างแล้ว

[41] Ostrom Elinor and Edella Schlager ,"The Formatting or Property Rights " in Rght to nature : Ecology ,Economic Cultural and Politicals of institutions for Environment. Susan S.Hanna,Carl Folke and Karl – Goran Maler (editors)Washigton D.C. :1996 อ้างถึง ในพรพนา ก๊วยเจริญ ,ระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม : พลวัตการจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืดในกรณีชุมชนลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง หน้า 7-8.

การเข้าไปในพื้นที่นั้นเพื่อเก็บกระจูดหรือทำประมงพื้นบ้านได้ โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของชาวชุมชน และในชุมชนนั้น สมาชิกที่มีสิทธิเข้าถึงและเก็บหาทรัพยากร อาจจะมีหรือไม่มีสิทธิในการวางแผนและการจัดการร่วมกัน (collection choice level right) อันได้แก่สิทธิในการจัดการ สิทธิในการกีดกัน และสิทธิในการถ่ายโอน ซึ่งอยู่ในระดับของการออกกฎชุมชน

ระบบสิทธิ ในทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อแบ่งโดยถือตัวผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ 4 ประเภท ได้แก่ ทรัพย์สินของรัฐ (state property) สิทธิทรัพย์สินปัจเจกบุคคล (private property) ทรัพย์สินส่วนรวม (common property) และ การไม่มีทรัพย์สินในทรัพยากร (non property)[42]

1) **ทรัพย์สินของรัฐ** (state property) หมายความถึง สิทธิในทรัพย์สินที่รวมศูนย์อยู่ในอำนาจรัฐ รัฐมีฐานะเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากร ปัจเจกชนมีหน้าที่ยอมรับการใช้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดนั้น ปัจเจกชนหรือกลุ่มคนสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ แต่รัฐก็มีสิทธิยับยั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น

ในกรณีของประเทศไทย การกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ทรัพยากร มักกระทำผ่านกลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมาย หรือนโยบาย มากกว่าเกิดจากการตกลงร่วมกันของสมาชิกในสังคมหรือชุมชน เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายอุทยาน กฎหมายที่ดิน กฎหมายประมง และบ่อยครั้งที่รัฐใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ และเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับสมาชิกในสังคม หรือชุมชน กรณีการจัดการพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยก็เช่นกัน โดยรูปแบบของการจัดการทรัพยากรในระบบทรัพย์สินของรัฐ มักผูกติดอยู่กับหน่วยของพื้นที่และชนิดของทรัพยากร เช่น การกำหนดเขตพื้นที่ป่าของรัฐ การแบ่งที่ดินออกเป็นแปลง หรือการกำหนดเขตพื้นที่หาปลาในทะเล เพื่อควบคุมทรัพยากร กิจกรรมและการเข้าถึงจากประชาชนหรือบุคคลอื่น หรือ การใช้แนวเขตดินแดนเป็นหน่วยพื้นที่ในการจัดการทรัพยากร โดยจัดระเบียบสิทธิในการใช้ทรัพยากร ตลอดจนวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ผ่านกลไกกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายป่าไม้ ทรัพยากรของที่ถูกกำหนดว่ารัฐมีอำนาจในการจัดการ การใช้ประโยชน์จะขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชนิดนั้น ๆ เช่น ทรัพยากรป่าไม้อยู่ในอำนาจของกรมป่าไม้

---

[42] สุธาวัลย์ เสถียรไทย , ชีววิทยาและเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเรื่องสิทธิ (property right): ความสัมพันธ์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ใน จากวิกฤติเศรษฐกิจสู่ประชาสังคม หนังสือที่ระลึกครบรอบ 60 ปีอาจารย์อัมมาร สยามวาลา 29 พฤษภาคม, 2542 กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542 หน้า 240.

ทรัพยากรแร่อยู่ในอำนาจของกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น ลักษณะการใช้อำนาจจึงมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่รัฐ[43]

2) **ทรัพย์สินปัจเจกบุคคล** (private property) หรือทรัพย์สินเอกชน หมายความถึง สิทธิในทรัพย์สินที่ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิเด็ดขาดเหนือทรัพย์สิน ในการใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกผล สิทธิในการติดตามเอาคืนและขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นใช้ทรัพย์ของตน[44] อย่างไรก็ตาม ต้องเป็นการใช้ทรัพย์ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายด้วย และศีลธรรมอันดีของชุมชนและสังคมด้วย

ในกรณีของทรัพย์สินเอกชนนั้น การยึดโยงความเป็นเจ้าของ การครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเอกชนขึ้นอยู่กับอำนาจของกฎหมายเป็นหลัก เช่น ในกรณีของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ก็จะต้องมีโฉนดแสดงความเป็นเจ้าของ หรือที่ดินประเภทที่เจ้าของมีสิทธิครอบครอง มีเอกสารสิทธิ์ประเภท นส. 3 นส.3ก หรือ สค.1

3) **ทรัพย์สินส่วนรวม** (common property) เป็นรูปแบบสิทธิเหนือทรัพย์สินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใช้ร่วมกันมาตั้งแต่อดีต ในกลุ่มคนที่มีสิทธิเหนือทรัพยากรโดยพฤตินัย พวกเขาจะมีความชอบธรรมเหนือทรัพยากรของพวกเขา เช่น ชุมชนที่เก็บของป่า ล่าสัตว์ เขามีสิทธิเหนือที่ดินที่ใช้ประโยชน์ และ สิทธิประเภทนี้มักมีข้อห้ามไม่ให้บุคคลนอกชุมชนเข้ามาใช้ทรัพยากร และกำหนดกฎระเบียบการใช้ประโยชน์ สำหรับการใช้ประโยชน์ของสมาชิกในชุมชน ภายใต้ระบบทรัพย์สินประเภทนี้ ชุมชนมีสิทธิกีดกันผู้อื่นที่ไม่ใช่สมาชิกของกลุ่มหรือชุมชน และผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกของกลุ่มและชุมชนมีหน้าที่ในการยอมรับการกีดกันนั้น แต่ละคนที่เป็นสมาชิกของกลุ่มหรือชุมชนมีทั้งสิทธิและหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการดูแลในทรัพยากรของตน[45]

อานันท์ กาญจนพันธ์ ระบุว่าการจัดการทรัพยากรในระบบทรัพย์สินส่วนรวมได้ให้ความสำคัญต่อคุณค่ามากกว่าการผูกโยงกับพื้นที่และประเภททรัพยากร ชุมชนจะต้องเน้นถึงคุณค่าของการช่วยเหลือและแบ่งปันไปพร้อม ๆ กันด้วย หน่วยทางสังคมในระบอบทรัพย์สินส่วนรวมนี้ อาจประกอบด้วย กลุ่มเครือญาติเดียวกันที่สืบตระกูลร่วมกันหรือนับถือสายผีเดียวกัน หรือกลุ่มคนที่ใช้ทรัพยากรร่วมกัน เช่น กลุ่มปลูกกระจูด ประมงพื้นบ้าน เป็นต้น การสืบทอดระบบคุณค่าดังกล่าวจะกระทำผ่านพิธีกรรมหรือการสืบทอดตามจารีตประเพณี ซึ่งเป็นสิทธิประเภทหนึ่งในแง่ที่เป็นกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมของชุมชนที่เรียกว่า สิทธิตามจารีตประเพณี (Customary Rights)

---

[43] พรพนา ก๊วยเจริญ ,ระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม: พลวัตการจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืดในกรณีชุมชนลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง, หน้า 11.

[44] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336

[45] Bromley.W.Daniel,Environment and Economy Property Rights and Public Policy, หน้า 31 อ้างใน พรพนา ก๊วยเจริญ , ระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม: พลวัตการจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืดในกรณีชุมชนลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง , หน้า 11.

ซึ่งแตกต่างจากสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ทั้งนี้เพราะสิทธิตามจารีตมักจะตั้งอยู่บนหลักการของสิทธิทางศีลธรรม (Moral Rights) ขณะที่สิทธิตามกฎหมายนั้นจะผสมผสานหลักการทางการเมืองและเศรษฐกิจไว้ด้วย[46] อย่างไรก็ตาม หน่วยทางสังคมเชิงพื้นที่ในฐานะทรัพย์สินของรัฐอาจเหลื่อมซ้อนทับกับหน่วยพื้นที่ทางสังคมของชุมชน เช่น ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งในทางกฎหมายถือว่าเป็นพื้นที่ของหลวงหรือรัฐ แต่ในทางปฏิบัติชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในการใช้และดูแลรักษา[47] เช่น กรณีการใช้ที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชนในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย ที่ใช้ป่าพรุเพื่อการปลูกกระจูด ทำนา การจับสัตว์น้ำ และเลี้ยงควายน้ำ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการเข้าใช้พื้นที่ทั้งการทำกระจูด และประมงพื้นบ้านในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย ซึ่งวิถีชีวิตชุมชนผูกพันอยู่กับพื้นที่แหล่งน้ำและที่ดินทั้งในฐานะที่เป็นแหล่งอาหาร รวมทั้งประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน ทัศนคติของชุมชนมีความเป็นหนึ่งเดียวกันในการมองว่าทรัพยากรในพื้นที่เป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญที่สมาชิกในชุมชนจะใช้ประโยชน์ได้ เป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่สมาชิกชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์และดูแลรักษา ภายใต้เงื่อนไขกฎเกณฑ์ของชุมชนที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายบ้านเมือง เช่น การที่ชาวชุมชนเคร็งจัดทำแนวเขตอนุรักษ์เพื่อป้องกันการเกิดไฟป่าไหม้ป่าพรุ และการอนุรักษ์พื้นที่ในรูปแบบต่างๆ และการใช้กติกาชุมชนในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง นอกจากนี้ การที่ชุมชนทะเลน้อยปกป้องที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน จากการบุกรุกถือครองจากบุคคลภายนอก การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชนจึงแตกต่างจากการจัดการทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ให้ความสำคัญกับระบบคุณค่าตามความเชื่อของแต่ละท้องถิ่น และเน้นการจัดการทรัพยากรนั้นอย่างสมดุลและยั่งยืน

4) **การไม่มีสิทธิทรัพย์สินในทรัพยากร** (non property) เป็นสภาวการณ์ที่ไม่มีการกำหนดตัวผู้ใช้หรือผู้เป็นเจ้าของทรัพยากร และทุกคนสามารถแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรได้ ใครเข้าถึงทรัพยากรก่อนมีสิทธิใช้ก่อน อันเป็นผลมาจากเมื่อระบบอำนาจและการจัดการทรัพย์ทั้ง 3 ระบบดังกล่าวข้างต้นถูกทำลายลง ซึ่งสภาวการณ์เช่นนี้ ปัจจุบันเกิดขึ้นได้น้อย

จากที่กล่าวแล้วว่า แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่ดิน น้ำ ป่าประมงและอื่นๆของประเทศไทย โดยอยู่บนพื้นฐานที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพย์สินของรัฐ (state property) รัฐมีฐานะเป็นเจ้าของ มีอำนาจควบคุมการใช้ประโยชน์ รวมทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากร ผู้คนแต่ละคน รวมทั้งชุมชนมีหน้าที่เพียงยอมรับการใช้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นเท่านั้น ในกรณีของการจัดการ การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินใน

---

[46] อานันท์ กาญจนพันธ์, **มิติชุมชน: วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร** , กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.หน้า 121

[47] พรพนา ก๊วยเจริญ, **ระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม: พลวัตการจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืดในกรณีชุมชนลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง**, หน้า 12.

เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยก็เช่นเดียวกัน ที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานรัฐทั้งหมด ผ่านกลไกการจัดการที่เป็นกฎหมาย นโยบาย และการกระทำทางปกครองของหน่วยงานรัฐ เช่น กฎ คำสั่ง

ในขณะที่ในความเป็นจริงแล้ว ชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีวิถีชีวิตผูกพันกับฐานทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นฐานรองรับวิถีชีวิตของชุมชนทั้งการเป็นถิ่นฐานบ้านเรือน การประกอบอาชีพ ตลอดจนจารีตประเพณีและวัฒนธรรมมาช้านาน มองว่าชุมชนเป็นผู้ครอบครองที่ดินในทางความเป็นจริง แม้แต่ในส่วนที่ไม่มีเอกสารสิทธิชุมชนก็สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีการครอบครองทำกินอยู่ก่อน ในส่วนที่เป็นความขัดแย้งนี้จึงเห็นว่าควรนำแนวคิดของชุมชนในการจัดการทรัพยากรคือกรรมสิทธิ์แบบส่วนรวมมาใช้ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน

เหตุผลและความชอบธรรมอีกประการหนึ่งของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น มีความเกี่ยวเนื่องกับประวัติศาสตร์ ที่พบว่าในอดีตชุมชนไทยมีการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งดิน น้ำ ป่าไม้ ประมง ได้เต็มที่ โดยรัฐไม่เข้าไปจัดการแทรกแซง รัฐมีบทบาทเพียงสนับสนุนและให้แรงจูงใจในการบุกเบิกเพื่อนำทรัพยากรมาสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ โดยรัฐกำกับดูแลอย่างเบาบาง กล่าวคือ รัฐทำหน้าที่เก็บภาษีอากรจากการทำกินเป็นอากรค่านา อากรสวน ฯลฯ และตัดสินข้อพิพาทของราษฎรเมื่อมีการแย่งชิงทรัพยากรกัน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ชุมชนท้องถิ่นในแต่ละที่จึงจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่า น้ำ และที่ดินเองเป็นหลัก จนเกิดเป็นจารีตประเพณีของชุมชนขึ้นมากมาย นโยบายเช่นนี้ดำเนินมาตลอดกว่า 800 ปี ตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น แสดงให้เห็นว่าสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นเป็นสิทธิตามจารีตประเพณี และได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากนโยบาย และกฎหมายของรัฐมากว่า 800 ปีแล้ว[48] จุดเปลี่ยนสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย เริ่มขึ้นเมื่อประเทศไทยถูกกดดันจากมหาอำนาจตะวันตกผู้ล่าอาณานิคม จนต้องเปิดประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีการรวมอำนาจจัดการทรัพยากรทุกชนิดเข้ามาเป็นของราชการกลาง โดยค่อย ๆ ปฏิเสธสิทธิตามจารีตประเพณีที่มีมาแต่โบราณของชุมชนอย่างค่อยเป็นค่อยไปผ่านการใช้อำนาจออกกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่าปี พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้แสดงให้เห็นชัดว่าระบบราชการส่วนกลางประสงค์ที่จะโอนสิทธิเหนือทรัพยากรทั้งหมดมาเป็นของตัว ส่วนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แสดงให้เห็นว่าราชการส่วนกลางต้องการเอาที่ดินไปจัดการเอง จึงใช้อำนาจเขียนกฎหมายให้อำนาจรัฐประกาศ

---

[48]บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **“ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ”** ใน สิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร, กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.

เขตป่าสงวนได้โดยไม่ต้องเดินสำรวจด้วยเท้าดังที่กำหนดไว้ ตามกฎหมายป่าไม้ฉบับเก่า ปี พ.ศ. 2481 แต่ให้ใช้วิธีขีดลงบนแผนที่และประกาศเป็นกฎกระทรวงได้เลย ผลก็คือมีป่าสงวนเกิดขึ้นมามากมาย เพราะนั่งกำหนดกันในส่วนกลางตามแผนที่โดยไม่ได้ดูพื้นที่จริงว่ามีป่าจริงหรือไม่ มีราษฎรทำกินอยู่ก่อนหรือไม่ เกิดการจับกุมฟ้องร้องหาว่าราษฎรบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้ง ๆ ที่เขาอยู่ในที่ดินดังกล่าวก่อน[49] ในกรณีของชุมชนในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อยพบว่า แม้ประชาชนบางส่วนจะไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ทำกิน ทั้งที่ในส่วนของการประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ทับซ้อนที่ทำกินของชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านไม่อาจใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรในบริเวณชุมชนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงชาวบ้านส่วนหนึ่งได้อาศัยและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเหล่านี้มานานหลายชั่วอายุคนแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐทั้งกรมป่าไม้ที่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ทำกินของชาวบ้านในภายหลัง และการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับที่ทำกินชาวบ้านที่สุจริต และบางส่วนก็ถูกจับกุมดำเนินคดีในเวลาต่อมา

ทางออกของการแก้ปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นที่ยอมรับ ได้ถูกเสนอโดย Elinor Ostrom ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ (สิ่งแวดล้อม) ในปี 2552 Ostrom ได้นำเสนอแนวทางในการจัดการทรัพยากรส่วนรวมซึ่งใช้ร่วมกัน โดยเสนอว่าทรัพยากรสาธารณะ ทั้งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ดิน น้ำ ป่า ทรัพยากรชายฝั่ง ความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ หรือเขื่อนชลประทาน นั้น ทุกคนในประเทศมีสิทธิที่จะใช้ แต่ไม่ใช่ใครคนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของ เพราะเจ้าของคือสาธารณชน ถือเป็นทรัพย์สินร่วมกันของทุกคน แต่การใช้ทรัพยากรของแต่ละคนจะไปกระทบความสามารถในการใช้ของคนอื่นๆ ไม่ได้ Ostrom ชี้ว่า การทำให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ร่วมกัน เป็นการสร้างสถาบันรูปแบบหนึ่ง ที่จะก่อให้เกิดความยั่งยืนในการรักษาและใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติ ซึ่งเรื่องราวเหล่านี้ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจทั้งทางสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์เชิงสห
วิทยาการ ประสานกันอย่างเป็นระบบทั้งเศรษฐกิจ การเมืองสิ่งแวดล้อม กฎหมาย และจริยธรรม ออสตรอมเสนอแนะว่า การจัดการทรัพยากรส่วนกลางต้องใช้การร่วมมือกันทั้งภาครัฐและชุมชน แทนที่จะแข่งขันหรือขัดแย้งกัน

ดังนั้น แนวความคิดเดิมที่มองว่าจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีเพียง 2 แนวทาง คือ หนึ่ง ให้เป็นอำนาจของรัฐซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดการ ดูแล เพื่อให้ทรัพยากรเหล่านี้ สามารถถูกนำไปใช้ประโยชน์ให้กับประเทศอย่างยั่งยืน แต่ตามแนวคิดนี้พบว่าที่ผ่านมารัฐไม่สามารถเข้ามาจัดการ ดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากการที่ปริมาณ ดิน น้ำ ป่า และทรัพยากรสัตว์น้ำที่ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีต้นทุนสูง และการเข้าไป

[49] เพิ่งอ้าง

กำกับดูแลไม่พอเพียง อีกทั้งมีการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองที่จะนำทรัพยากรเหล่านี้ไปสร้างความมั่งคั่งให้กับตนเอง โดยการร่วมมือกับกลุ่มทุนที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ส่งผลให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรัฐ ไม่มีประสิทธิภาพ ดังกล่าว ส่วนแนวทางที่สองนั้น เป็นการให้กรรมสิทธิ์กับปัจเจกบุคคลรายใดรายหนึ่งในการครอบครอง และดูแลการใช้ประโยชน์ แต่ที่ผ่านมาพบว่าการจัดการโดยปัจเจกบุคคลเป็นไปในลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอา ซึ่งไม่บรรลุผลเช่นกัน [50]

Ostrom ได้นำเสนอแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแนวทางที่สาม กล่าวคือ การทำให้เกิดกรรมสิทธิ์ร่วมกัน ของคนที่ใช้ประโยชน์ และมีการดูแลรักษาร่วมกัน เพื่อให้เกิดความยั่งยืนของทรัพยากร โดยให้น้ำหนักไปที่ชุมชน วัฒนธรรมท้องถิ่นภาคประชาสังคม และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม Ostrom เสนอแนะให้ใช้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมกันเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะทรัพย์สินส่วนรวม โดยพัฒนาให้เป็นสถาบันทางสังคม เพื่อดูแลทรัพยากรส่วนกลาง ให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนในการรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติฯ โดยสถาบันดังกล่าวต้อง มีเงื่อนไขทั้งที่เป็นเงื่อนไขเฉพาะ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของสาธารณสมบัติแต่ละประเภทแล้ว ยังมีเงื่อนไขที่ร่วมกันในการจัดการให้ประสบความสำเร็จบางประการด้วย เช่น ลักษณะของกลุ่ม หรือการรวมกลุ่มต้องมีขอบเขตที่ชัดเจน กติกาหรือกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการควบคุมหรือกำกับการใช้ทรัพยากรสาธารณะ จะต้องสอดคล้องกับความต้องการ วัฒนธรรม และเงื่อนไขในชุมชนท้องถิ่น สิทธิของชุมชนในการเปลี่ยนแปลงกฎ กติกา จะต้องได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น[51] ในการนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าสถาบันในการจัดการทรัพย์สินส่วนรวมตามแนวคิดของ Ostrom ที่เป็นรูปธรรมอย่างหนึ่ง คือ สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

4.2. **รูปแบบที่เหมาะสมของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย**

จากที่กล่าวแล้วว่าสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหลายระดับ ทั้งการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

---

[50] นวลน้อย ตรีรัตน์ ,คอลัมน์ ดุลยภาพ ดุลยพินิจ ในหนังสือมติชนรายวัน วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2552

[51] Ostrom Elinor and Edella Schlager ,"**The Formatting or Property Rights " in Rght to nature : Ecology ,Economic Cultural and Politicals of institutions for Environment.** Susan S.Hanna,Carl Folke and Karl – Goran Maler (editors)Washigton D.C. :1996

สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน สำหรับการนำหลักการของสิทธิชุมชนมาใช้เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่นั้น จำต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสภาพของแต่ละพื้นที่ ที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี บางปัญหาเช่น การเจตนาบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อการพาณิชย์ เพื่อการปลูกพืชเศรษฐกิจ ไม่อาจใช้เรื่องสิทธิชุมชนได้ แต่ต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้น ในเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยรวมทั้งในพื้นที่อื่นๆ ไม่ใช่ทุกกรณีที่จะนำหลักสิทธิชุมชนมาใช้ได้

(1) การมีส่วนร่วมโดยทั่วไปในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

หลักการในเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นหลักการที่เป็นผลมาจากแนวความคิดเรื่อง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะพบว่าระบบประชาธิปไตยโดยผ่านผู้แทนนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดีหรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรสังกัดก็ดี ย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันและมีวิธีการในการริหารงานที่จะเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคการเมืองของตน ทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยผ่านผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนารมณ์หรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้ ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง และมีโอกาสแสดงออกซึ่งเสียงในการบริหารประเทศจึงเกิดแนวความคิดในเรื่อง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และการกระจายอำนาจรัฐลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน โดยมีกฎหมายหลายๆ ฉบับทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น แต่กฎหมายไม่ได้บอกชัดถึงวิธีการที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถที่จะจัดสรรให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเต็มที่หรือบางพื้นที่เจ้าหน้าที่ทางภาครัฐก็ยังไม่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรแต่อย่างใด

ในกรณีของการใช้สิทธิชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรที่ดินในกรณีที่เป็นที่ดินของรัฐนั้น ชุมชนมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรที่ดิน โดยต้องเป็นไปเพื่อการดำรงชีพและการทำมาหากินของคนในชุมชนนั้น และชุมชนนั้นต้องไม่กระทำการใดที่จะส่งผลทำให้เป็นการทำลายที่ดินในบริเวณใกล้เคียงและเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอื่นในบริเวณนั้น และในกรณีทรัพยากรป่าไม้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ นับจากนี้ไปกฎหมายเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตพื้นที่ที่จะสำรวจจัดตั้ง

ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยมีแนวทางปฏิบัติ เช่น การตั้งคณะทำงานรับผิดชอบและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแนวเขตประกอบด้วย เจ้าหน้าที่หน่วยงานรับผิดชอบในพื้นที่ ผู้แทนฝ่ายปกครอง ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ เจ้าหน้าที่สำรวจรังวัดในพื้นที่หรือส่วนกลาง และผู้แทนชุมชน

(2) **การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในกิจกรรมเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย**

จากการศึกษาพบว่าการดำเนินงานของภาครัฐในการจัดการที่ดินรวมทั้งทรัพยากรอื่นในเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ขาดการประสานงานและขาดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับชุมชนท้องถิ่น โดยพบว่าโครงการและกิจกรรมต่างๆ ของรัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม โดยเฉพาะเรื่องที่สำคัญที่สุด คือ การประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซ้อนทับพื้นที่ทำกินของประชาชนโดยไม่ได้ประกาศให้ประชาชนและชุมชนได้รับรู้และมีส่วนร่วม ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมามากมายดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น การดำเนินโครงการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐควรแจ้งให้ชุมชนทราบหรือรับรู้ถึงนโยบาย กฎหมายรัฐ โครงการพัฒนา รวมทั้งกิจกรรมในการแก้ปัญหาที่กระทบถึงส่วนได้เสียของประชาชนและชุมชนนั้น ควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และให้ความเห็นชอบด้วย สำหรับรูปแบบที่เหมาะสมของการใช้สิทธิชุมชนโดยการมีส่วนร่วมกับรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยนั้น มีดังนี้

2.2.1 ข้อเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยให้เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานภาครัฐและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ คือ ควรให้แกนนำหมู่บ้านหรือผู้นำชุมชนมาทำสัญญาประชาคมตามข้อตกลง (MOU) กับภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือทำข้อตกลงร่วมกันในการอนุรักษ์และหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่น โดยข้อตกลงดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานความต้องการที่เหมาะสมของประชาชน โดยที่ไม่เป็นการขัดแย้งต่อกฎหมายบ้านเมือง

2.2.2 ควรให้ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้มากขึ้น โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ เช่น คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ป่าเข้ามาเป็นกรรมการด้วย เพราะในปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 23 , 67 ประการสำคัญประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจึงควรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบ

2.2.3 จัดตั้งคณะทำงานระดับหมู่บ้าน, อำเภอ และจังหวัด ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ตลอดจนทำการฟื้นฟูให้

กลับคืนดังเดิม ในส่วนของการแก้ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในป่าพรุควนเคร็งนั้น งานวิจัยโครงการสังเคราะห์สถานภาพองค์ความรู้พื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง ของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ระบุว่าควรสนับสนุนการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารจัดการพรุควนเคร็ง ” ซึ่งประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง องค์กรชุมชน, นักวิชาการ, องค์กรพัฒนาเอกชน,ป่าไม้, พัฒนาชุมชน, สปก.,สำนักงานที่ดิน, โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง ฯ, โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการป่าพรุอย่างจริงจัง โดยการจัดตั้งองค์กรเฝ้าระวังอนุรักษ์ป่าพรุซึ่งผู้เข้าร่วมจะประกอบด้วยนักวิชาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางด้านที่ดินป่าไม้ เกษตรประมง ประชาชนที่ชำนาญพื้นที่ แกนนำทุกหมู่บ้านเน้นกลุ่มที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความรับผิดชอบ หมุนเวียนกันดำรงตำแหน่งโดยมีคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นพี่เลี้ยง ซึ่งจะทำงานเป็นระบบเครือข่าย ในการปลูกป่า ดูแลน้ำ ป่าไม้ ไฟป่า การใช้ประโยชน์ ตั้งกองทุนป่าพรุเหมือนกองทุนหมู่บ้าน และการปลูกฝังจิตสำนึกของคนในชุมชนให้รักษ์และหวงแหนป่าพรุ สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าพรุ โดยเริ่มจากโรงเรียน เช่น การจัดค่ายกิจกรรม อบรมบุคลากรครู จัดทำหลักสูตรท้องถิ่น เป็นต้น [52]

2.2.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 โดยการมีส่วนร่วมในการนำชี้แนวเขต เพื่อลดความขัดแย้งจากการโต้แย้งแนวเขตระหว่างที่ดินของรัฐและของประชาชน

4.3 แนวทางนโยบายการแก้ปัญหาที่ดินของชุมชนด้วยโฉนดชุมชน[53]

การพิจารณาเพื่อนำเอาหลักการของโฉนดชุมชนมาใช้ในการจัดการที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย มีความเป็นไปได้เฉพาะในส่วนของที่ดินที่กฎหมายออกมาทับที่ประชาชนที่ทำกินอยู่ก่อน และมีความสุจริตในการทำกิน อย่างไรก็ตาม ชุมชนจำเป็นต้องศึกษาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้อย่างรอบคอบถี่ถ้วนก่อนที่จะตัดสินใจนำเรื่องโฉนดชุมชนมาใช้ เนื่องจากพบว่าพื้นที่ที่ทำการศึกษามีการถือครองพื้นที่จากประชาชนและนายทุนซึ่งมีทั้งกรณีที่ถือครองโดยสุจริตและไม่สุจริต

อนึ่ง โฉนดชุมชนมีหลักการว่าด้วยการให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง วางกติกา และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนร่วมกันคำว่า "โฉนดชุมชน" หมายถึง หนังสืออนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

---

[52] ปิติวงษ์ ตันติโชดก และคณะ,รายงานการสัมมนาโครงการสังเคราะห์สถานภาพองค์ความรู้พื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง. รายงานวิจัยของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์. นครศรีธรรมราช, 2544.

[53] รายละเอียดเรื่องระบบที่ดินของชุมชนและโฉนดชุมชน โปรดดูอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ “การศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553.

ในการบริหารจัดการการครอบครองทีดินเพื่อการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้โฉนดชุมชน ก่อกำเนิดขึ้นมาจากแนวคิดหลักๆ 3 ประการคือ

1. ปัญหาความยากจน หากประชาชนยังไร้ที่ดินทำกิน ไร้ที่อยู่อาศัย ก็จะเกิดการบุกรุกที่ดิน และสิ่งที่ตามมาคือ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนที่เข้าไปครอบครองที่ดิน จะทำให้ประชาชนไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

2.เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรม หากการกระจายการถือครองที่ดินไม่มีความเป็นธรรม หรือมีคนซึ่งไม่สามารถที่จะใช้สิ่งเหล่านี้ เพื่อสร้างโอกาสในการหารายได้ หรือเข้าถึงแหล่งทุน ปัญหาความไม่เป็นธรรมที่มีอยู่ในสังคมจะถูกตอกย้ำมากขึ้น หรือขยายตัวออกไป

3. เกี่ยวข้องกับความยั่งยืนของการพัฒนา การแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินต้องสอดคล้องกับแนวทางของการอนุรักษ์ ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะเรื่องของป่าไม้ที่นับวันจะลดลง และปัญหาที่ตามมาในเรื่องของความผันผวน ความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ ปัญหาโลกร้อน ซึ่งจะเป็นปัญหาที่กลับมาทำลายการพัฒนาของทุกประเทศทั่วโลก

ที่ผ่านมาการดำเนินนโยบายและกิจกรรมต่างๆในการจัดการที่ดินรวมทั้งทรัพยากรอื่นในเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยของภาครัฐ ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบจะสิ้นเชิง เริ่มตั้งแต่การประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซ้อนทับพื้นที่ทำกินของประชาชนโดยไม่ได้ประกาศให้ประชาชนและชุมชนได้รับรู้และมีส่วนร่วม ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมามากมายดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ในการแก้ปัญหาที่กระทบถึงส่วนได้เสียของประชาชนและชุมชนนั้น ควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และให้ความเห็นด้วย เพื่อลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นมากกว่านี้อีกทั้งเพื่อแก้ปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็วขึ้น

4.4 แนวความคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย: 2548)ได้ให้ความหมายว่า ปรัชญา แนวคิด และกระบวนการวิธีปฏิบัติต่อความขัดแย้ง พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ และอาชญากรรมด้วยการคำนึงถึงเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นศูนย์กลางโดยกระบวนการวิธีเชิงสมานฉันท์สร้างความตระหนักต่อความขัดแย้งหรือความเสียหาย เยียวยาความเสียหายทั้งทางร่างกาย ทรัพย์สิน และความสัมพันธ์ รวมทั้งสร้างแผนความรับผิดชอบหรือข้อตกลงเชิงป้องกันที่เป็นไปได้อันนำไปสู่ผลลัพธ์แห่งความสมานฉันท์ของสังคม

องค์ประกอบของยุติธรรมชุมชนต้องมีหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ 1) เน้นความสำคัญของเพื่อนบ้าน 2) ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา 3) ลดการพึงพิงผู้มีอำนาจและลดการผลักความรับผิดชอบให้สถาบัน 4) เพิ่มคุณภาพชีวิตให้ชุมชนและ 5) เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมยุติธรรม[54]

แนวคิดหรือปรัชญากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มองว่าปัญหาอาชญากรรมมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนหรือสังคมโดยตรงซึ่งผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการกระทำผิดเกี่ยวกับคดีบุกรุกที่ดินของรัฐ นั้นเป็นความผิดที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม หากผู้กระทำผิดได้รู้สำนึกผิดร่วมกับผิดชอบในความเสียหาย โดยให้ความช่วยเหลือหรือบรรเทาผลร้ายกับสิ่งที่ตนได้กระทำเพื่อพิทักษ์สิทธิของชุมชนหรือสังคม ได้เข้าร่วมตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ จะช่วยให้ผู้กระทำความผิดได้แก้ไข้ เยียวยา ตลอดจนฟื้นฟูต่อความผิดที่ตนได้กระทำลงไปและทางชุมชนต้องยอมรับและช่วยเหลือให้กำลังใจแก่ผู้กระทำผิดในอันที่จะมีโอกาสใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

การนำแนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มรใช้กับการบุกรุกที่ดินในเขตพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ควรนำมาใช้เนื่องจากว่ามีความเหมาะสมกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย คือ แนวคิดการลงโทษผู้กระทำผิดฐานบุกรุกนั้น มุ่งเน้นการแก้แค้นทดแทน การป้องกันปราบปราม และยับยั้งการกระทำผิด ซึ่งหากเราจึงเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการลงโทษคดีบุกรุกโดยมุ่งเน้นการแก้ไข เยียวยา ฟื้นฟูในการพลิกฟื้นป่าไม้หรือให้ผู้กระทำผิดบุกรุกป่าก็ให้ช่วยกันปลูกป่าทดแทน ให้อยู่ในสภาพเดิม โดยแนวทางยุติธรรมชุมชนนี้เป็นการก่อให้เกิดความสมานฉันท์ปรองดองกันระหว่างภาครัฐกับประชาชน เช่น เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้พบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนทัศนคตกับภาครัฐหรือผู้นำชุมชน อันส่งผลให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นถึงผลกระทบจากการกระทำผิด เห็นถึงผลเสียจากการบุกรุก ทำให้ผู้กระทำเกิดความรู้สำนึกในการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและประเทศชาติ

---

[54] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์,**ยุติธรรมชุมชน : การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรม**, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา,2551) หน้า 18.

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้รับการประกาศจัดตั้งเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเป็นแห่งแรกของประเทศไทย มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด คือ จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา และจังหวัดนครศรีธรรมราช เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ขึ้นชื่อว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสมบูรณ์ และสำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของไทย โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณพรุควนขี้เสียนได้รับการจดทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำโลก หรือแรมซาร์ไซต์แห่งแรกของประเทศไทย พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยประกอบด้วยพื้นที่บนแผ่นดิน และพื้นที่บริเวณพื้นน้ำ ในส่วนของพื้นที่บนแผ่นดินนั้น มี 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินประเภทนี้จัดเป็นที่ดินของรัฐประเภทป่าสงวน ส่วนที่สอง เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ทุ่งสงวนเพื่อเลี้ยงสัตว์ และส่วนที่สามเป็นที่ดินที่ประชาชนมีสิทธิครอบครอง ที่ดินประเภทนี้จัดเป็นที่ดินของเอกชน ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อยมีชุมชนตั้งอยู่จำนวนประมาณ 50 หมู่บ้าน ประกอบด้วยชุมชนในอำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง อำเภอชะอวด อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช และอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา บางชุมชนมีการตั้งถิ่นฐานมานานหลายชั่วอายุคนแล้ว แต่บางชุมชน เช่น บ้านหัวป่าเขียวเพิ่งจะมีการตั้งชุมชนได้ไม่นานนัก การใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนส่วนใหญ่เป็นไปตามวิถีชีวิตดั้งเดิม เป็นการทำนาข้าว นากระจูด และสวนยาง นอกจากนี้ ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากป่าพรุในการปลูกผัก หาปลา และใช้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันได้เกิดปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่และความขัดแย้งในการใช้ที่ดินและทรัพยากรอื่นๆขึ้นอย่างรุนแรงในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย โดยปัญหาเริ่มขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อมีการประกาศเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับพื้นที่ของประชาชน ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในแนวเขตรวมทั้งการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐและของเอกชน นอกจากนี้ นโยบายการส่งเสริมอาชีพของหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะการส่งเสริมอาชีพปลูกปาล์มน้ำมันและยางพาราก่อให้เกิดแรงจูงใจในการบุกรุกพื้นที่เพื่อทำการเกษตรมากขึ้น[55] ประกอบกับการที่ประชาชนใน

---

[55] กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มปี 2551-2555 เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ โดยมีเป้าหมายส่งเสริมและสนับสนุนให้เพิ่มพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน เพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตไบโอดีเซล จำนวน 2.5 ล้านไร่ ในระยะเวลา 5 ปี ส่วนหนึ่ง เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลกำหนด นโยบายด้านพลังงานทดแทนโดยที่มีเป้าหมายที่ใช้น้ำมันไบโอดีเซลร้อยละ 2 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2551 เพิ่มเป็นร้อยละ 5 ในปี 2553 และจะเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ในปี 2555

ชุมชนขาดความเชื่อมั่นในการทำงานของหน่วยงาน/เจ้าหน้าที่ของรัฐ[56] เห็นว่ารัฐเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการใช้พื้นที่ นอกจากนี้ ชุมชนมีความเชื่อว่ามีการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างนายทุน นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่อาศัยอำนาจเข้าครอบครองพื้นที่ มีการปลอมเอกสารสิทธิ ทั้งในส่วนที่ประชาชนทำปลอมขึ้นเอง และในส่วนที่เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการให้

การแบ่งกลุ่มประชาชนในชุมชนตามลักษณะอาชีพในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อยแบ่งเป็น 3 กลุ่มหลัก กลุ่มแรกเป็นกลุ่มเกษตรและประมงพื้นบ้าน ที่มีความต้องการใช้พื้นที่เป็นแหล่งอาหารเพื่อการยังชีพเหมือนที่เคยเป็นมาในอดีต เน้นการดำรงชีพแบบดั้งเดิมของชุมชน กลุ่มนี้เห็นว่าการที่รัฐประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทำให้ไม่สามารถเข้าใช้พื้นที่เพื่อหากุ้ง หอย ปู ปลาได้ กลุ่มนี้มีความต้องการให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ร่วมกันต่อไป และป้องกันไม่ให้นายทุนรวมถึงผู้บุกรุกเข้ามาครอบครองพื้นที่ อันจะส่งผลให้ชาวชุมชนพื้นบ้านไม่มีพื้นที่ทำกิน ส่วนกลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่สนับสนุนการท่องเที่ยวที่ต้องการให้ทะเลบัว รวมทั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งท่องเที่ยวและทัศนศึกษา เพื่อสร้างรายได้ให้ชุมชน และกลุ่มที่สามเป็นกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มอนุรักษ์ ที่ต้องการให้พื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อยเป็นพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อคุ้มครองพรรณพืชและสัตว์ป่าให้ดำรงเป็นสมบัติของประเทศ กลุ่มนี้จะคัดค้าน 2 กลุ่มแรก เนื่องจากเห็นว่าความต้องการของกลุ่มประมงพื้นบ้านและกลุ่มท่องเที่ยวจะส่งผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ฝ่ายรัฐเห็นว่าปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเกิดจากการที่คนไม่สามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เพราะถึงแม้คนในพื้นที่ไม่คิดที่จะทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ก็มักจะมีพฤติการณ์ที่เป็นการทำลายในทางอ้อมด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าพื้นที่ของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยซึ่งมีความสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ(Ramsar site) แห่งแรกของประเทศไทย ความสำคัญในฐานะเป็นพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง และความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางนิเวศที่สำคัญของภาคใต้กำลังเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากถูกบุกรุกอย่างหนักทั้งจากประชาชนและนายทุน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทั้งระหว่างชุมชนกับรัฐ และระหว่างสมาชิกในชุมชนด้วยกันเอง โดยส่งผลกระทบด้านต่างๆ ดังนี้

1. ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรอื่นๆ ระหว่างสมาชิกของชุมชนด้วยกันเอง และระหว่างชุมชนกับรัฐ ในส่วนของความขัดแย้งระหว่างชุมชนและ/หรือ

---

[56] ข้อมูลจากการสอบถามและการจัดประชุมสนทนากลุ่มภาคประชาชน พบว่าประชาชนไม่เชื่อมั่นในกลไกการทำงานของรัฐ และเชื่อว่ามีการเลือกปฏิบัติ ทั้งการจับกุมดำเนินคดีกับผู้บุกรุก และการออกเอกสารสิทธิ์

สมาชิกในชุมชนเป็นความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรเพื่อการประกอบอาชีพ เช่น ความขัดแย้งในการทำนา การประมง และการใช้หญ้ากระจูด ส่วนความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่/หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ความขัดแย้งที่เกิดจากใช้กฎระเบียบอย่างเข้มงวดต่อการใช้ทรัพยากรของประชาชน และการจัดทำโครงการอนุรักษ์ของหน่วยงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในการใช้ทรัพยากรของชุมชน ความขัดแย้งลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ให้ประชาชนในพื้นที่ขาดความร่วมมือในกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานรัฐ และยังส่งผลให้ชุมชนขาดจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของร่วมทรัพยากรในท้องถิ่น และมีลักษณะของการใช้ทรัพยากรที่มุ่งจะตักตวงทรัพยากรให้ได้มากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของตัวเอง

2. ปัญหาเศรษฐกิจชุมชน เมื่อมีการบุกรุกเข้าถือครองพื้นที่บริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำและป่าพรุซึ่งเป็นฐานทรัพยากรหลักในการยังชีพของชุมชน ส่งผลให้วิถีชีวิตของคนในชุมชนเปลี่ยนไป ไม่สามารถประกอบอาชีพดั้งเดิม เช่น ปลูกกระจูดเพื่อทำสินค้าหัตถกรรม การเก็บพืชน้ำและประมงพื้นบ้านได้เหมือนในอดีต ทำให้มีประชาชนบางต้องย้ายออกจากพื้นที่เข้าไปทำงานในเมือง

3. ปัญหาทางด้านสังคม ปัจจุบันประชาชนในชุมชนบางส่วนไม่มีความความผูกพันกับพื้นที่ เนื่องจากมีความรู้สึกว่าชุมชนไม่เหมือนเดิม เพราะไม่สามารถใช้พื้นที่ในการทำอาชีพ ไม่สามารถใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อการยังชีพได้เหมือนในอดีต ทำให้ชาวชุมชนส่วนหนึ่งมีความรู้สึกว่าตัวเองและครอบครัวถูกบีบให้ออกไปจากชุมชนโดยปริยาย มีการเปลี่ยนแปลงอาชีพที่เคยทำมาแต่เดิม ที่เคยพึ่งพึงทรัพยากรในพื้นที่ เช่น ปลูกกระจูด ประมง เลี้ยงควายน้ำ กลายเป็นไปขายแรงงานในเมือง พ่อแม่ไปทำงานต่างถิ่น ทิ้งลูกหลานไว้ในชุมชน ครอบครัวต้องแยกกันอยู่

4. ปัญหาสภาพแวดล้อมทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ และป่าพรุเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากระดับน้ำในป่าพรุลดลง มีสภาพดินแห้งอย่างรวดเร็ว เกิดความเสื่อมโทรมของป่าพรุ ทำให้สัตว์น้ำ นกน้ำ ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว สัตว์บางชนิดสูญหายไป นอกจากนี้ ยังกระทบต่อเงื่อนไขของการดำรงความเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซด์ดังที่กล่าวแล้ว

ปัจจัยที่ทำให้การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและที่สาธารณะในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

1.การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีมากมายหลายหน่วยงานทับซ้อนกันอยู่ เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยาน กรมที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมพัฒนาที่ดิน แต่ขาดการประสานงานที่ดีพอ ทำให้การแก้ปัญหาที่สำคัญต้องล่าช้าออกไป เช่น การพิสูจน์สิทธิ์และการจัดทำแนวเขตที่ดิน ซึ่งมีสำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็นเจ้าภาพหลักทำงานร่วมกับกรมที่ดิน และพนักงานสอบสวน จำต้องมีการประสานงานอย่างเป็นระบบและไม่เลือกปฏิบัติ

2. ความล่าช้าในการจัดทำแนวเขตที่ดิน ด้วยเหตุที่การพิสูจน์สิทธิมีขั้นตอนและใช้ระยะเวลายาวนานเกินไป ทำให้ผู้บุกรุกไม่เกรงกลัวกฎหมายและเกิดแรงจูงใจเข้าไปบุกรุกครอบครองที่ดินก่อน เพราะในระหว่างที่รอผลการพิสูจน์สิทธิ์อยู่นั้น ผู้บุกรุกสามารถเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นได้ ทำให้เกิดสภาพที่ว่าปัญหาการถือครองพื้นที่ที่เกิดขึ้นอยู่ก่อนก็ยังไม่สามารถจัดการให้แล้วเสร็จ แต่กลับมีปัญหาการบุกรุกเข้าถือครองพื้นที่เพิ่มขึ้นใหม่ในภายหลังอีก

อนึ่ง ข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการจากสำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยระบุว่าจะมีการจัดทำแนวเขตแล้วเสร็จในเร็วๆนี้[57]

3. การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแก้ปัญหาที่ผ่านมาไม่บรรลุผลเท่าที่ควร และไม่สามารถยับยั้งสกัดกั้นการบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติมได้ เนื่องจากการออกนโยบายรวมทั้งการแก้ปัญหาของภาครัฐ และการจัดทำโครงการอนุรักษ์ต่างๆ ของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับความต้องการในการใช้ทรัพยากรของราษฎรของประชาชนในพื้นที่ โครงการและกิจกรรมต่างๆ ของรัฐเช่น การพิสูจน์สิทธิ์ การจัดทำแนวเขตที่ดินไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม โดยเฉพาะการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่ทำกินของประชาชนที่เป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหา ส่วนหนึ่งเพราะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมนั่นเอง

สรุปปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

1. **ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชนในพื้นที่** ปัจจุบันประชาชนบางส่วนในพื้นที่ไม่มีที่ดินทำกินและไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทับที่ทำกินของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วประชาชนในชุมชนส่วนหนึ่งได้อาศัยและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินมานานหลายชั่วอายุคน แต่ต่อมาเมื่อมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติรวมทั้งเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับที่ทำกินของประชาชน ประกอบกับความไม่ชัดเจนในแนวเขตที่ดิน มีการบุกรุกเข้าถือครองพื้นทั้งโดยผู้ที่ความจำเป็นเพื่อการยังชีพและโดยผู้ที่เจตนาหาผลประโยชน์ ซึ่งผู้เข้าครอบครองพื้นที่บางส่วนได้ถูกจับกุมดำเนินคดีในเวลาต่อมา

---

[57] ข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการ โดยนายสมชาย สุวรรณชาติ หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานฯ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการประชุมกำหนดการประชุมนำเสนอผลการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับที่ดินโดย ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน" (Land Policy Study Forum) เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2554 ณ โรงแรม ริชมอนด์ ถนนรัตนาธิเบศร์ นนทบุรี

แนวทางแก้ปัญหา จัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมตามลักษณะและประเภทของที่ดินให้แก่ประชาชนที่ยากจนและไม่มีที่ทำกิน ได้แก่

1.1 **ที่ดินส่วนที่เป็นเขตอุทยานและป่าสงวนป่าสงวนแห่งชาติ** พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ โดยให้อำนาจรัฐบาลกำหนดบริเวณที่ดิน “ที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน” เป็นอุทยานแห่งชาติ [58] เขตอุทยานแห่งชาติได้ถูกประกาศขึ้นหลังจากมีวิกฤตการณ์ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมากส่งผลทำให้ป่าต้นน้ำถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก รัฐจึงประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อรักษาป่าต้นน้ำให้มากขึ้น การใช้ทรัพยากรป่าไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติจึงมีข้อจำกัด โดยกฎหมายได้บัญญัติห้ามไม่ให้บุคคลใดเข้าไปใช้ประโยชน์ใดๆในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งก่อนประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติชาวบ้านในชุมชนที่อยู่ติดกับอุทยานอาจเข้าไปหาของป่า ตัดต้นไม้มาเพื่อใช้ในการดำรงชีพได้ แต่พอมีกฎหมายประกาศเขตอุทยานแห่งชาติประชาชนที่เคยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจึงได้รับผลกระทบและได้รับความเดือดร้อน แนวทางหนึ่งของชุมชนที่จะบรรเทาความเดือดร้อนได้ คือ แนวทางสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่เหมาะสม

ในกรณีของการใช้ประโยชน์ของชุมชนจากป่าสงวนแห่งชาตินั้น ปัจจุบันกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ เพื่อ “รักษาสภาพป่า ไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น” ในการประกาศพื้นที่ใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะกระทำโดยออกเป็นกฎกระทรวงและต้องมีการทำแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ป่าแนบไว้ในกฎกระทรวงด้วย พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ครอบคลุมในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติคลองยวน ป่าสงวนแห่งชาติหัวป่าเขียว และป่าสงวนแห่งชาติป่าบ้านในลุ่ม

ป่าสงวนแห่งชาติ ถูกแบ่งออกเป็น 3 เขต ตามการใช้ประโยชน์ โดยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มีนาคม 2535 และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 ได้แก่ เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) เขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ (Zone E) และเขตพื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) ทั้งนี้ พื้นที่ป่าสงวนเพื่อการอนุรักษ์นั้นกฎหมายปัจจุบันบัญญัติไว้ไม่ให้มีการเข้าไปใช้ประโยชน์ใดๆได้ ดังนั้น ชุมชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนที่เป็นไปเพื่อการอนุรักษ์ ((Zone C) จึงสามารถใช้สิทธิได้เพียงการมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา ฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ไม่สามารถใช้สิทธิชุมชนในการเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าสวนเพื่อเป็นการอนุรักษ์ได้ ส่วนป่าสงวนที่เป็นเขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ (Zone E)

[58] พระราชบัญญัติ อุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6

และเขตพื้นที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) กฎหมายได้ให้ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ตามเงื่อนที่กำหนด

1.2 **ที่ดินของเอกชนที่อยู่ในแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามประกาศ** พื้นที่ที่ประชาชนมีสิทธิครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์อยู่เดิมก่อนประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แม้ว่าต่อมาที่ดินของตนจะตกอยู่ในแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามที่รัฐประกาศก็ตาม ประชาชนก็ยังคงมีสิทธิในที่ดินและสามารถดำเนินกิจกรรมและทำนิติกรรมต่างๆเกี่ยวกับที่ดินได้ อย่างไรก็ดี ในส่วนของพื้นที่ที่มีการครอบครองโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งมีทั้งพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องและพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว ยังเป็นประเด็นข้อขัดแย้งที่ผู้เกี่ยวข้องต้องรีบดำเนินการแก้ปัญหาโดยด่วนต่อไป

1.3 **ที่ดินส่วนที่เป็นที่สาธารณะประโยชน์** ที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน มีสถานะทางกฎหมายเป็นที่ดินของรัฐ มีเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ผลทางกฎหมายของการเป็นที่สาธารณประโยชน์ คือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์นี้ได้ ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1404 และมาตรา 1405 กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้ประโยชน์และช่วยกันดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์นี้ ในลักษณะที่ผู้ใดเข้ามาใช้พื้นที่ก่อน ผู้นั้นมีสิทธิใช้ก่อน ในกรณีของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยพบว่าประชาชนในชุมชนที่มีอาณาเขตพื้นที่ติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าพรุ เช่น ตำบลทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลาและ ตำบลชะอวด ตำบลขอนหาด และตำบลเคร็ง จังหวัดนครศรีธรรมราช ประชาชนส่วนใหญ่อาศัยป่าพรุซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นแหล่งทำกินทั้งหาปลา หาของป่า ถอนกระจูด เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ รวมถึงทำนาและปลูกผัก ดังนั้น ในส่วนของที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในแนวเขตของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต้องอนุญาตให้ประชาชนใช้พื้นที่ได้ตามกฎหมาย โดยเฉพาะตามวิถีดั้งเดิมของชุมชน ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการอย่างเหมาะสมระหว่างการทำภารกิจในการอนุรักษ์กับการใช้สิทธิในที่สาธารณประโยชน์ของประชาชน

2.**ปัญหาแนวเขตที่ดินไม่ชัดเจนเนื่องจากการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยซ้อนทับที่ทำกินของประชาชนและแนวทางแก้ไข** จากการประกาศพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทั้ง 3 ครั้ง ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับความไม่ชัดเจนในแนวเขตที่ดินระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับที่ของประชาชน ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่บริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ส่วนที่กฎหมายประกาศเขตอนุรักษ์ทับที่ของประชาชน แต่ยังทำการพิสูจน์สิทธิ์ยังไม่แล้วเสร็จ และส่วนที่เป็นการบุกรุกถือครองพื้นที่เพิ่มเติมในภายหลังทั้งจากประชาชนและนายทุน ซึ่งมีแนวทางแก้ปัญหา ดังนี้

2.1 ดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของประชาชน โดยต้องให้ประชาชนได้ทราบถึงสิทธิของตนเองในที่ดิน เพื่อลดความขัดแย้ง ตลอดจนมีการตรวจสอบที่มาของการออกเอกสารสิทธิว่าเป็นไปชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อเข้าสู่กระบวนการเพิกถอนตาม มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยกำหนดให้ดำเนินการในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็นการเร่งด่วน เพื่อป้องกันการบุกรุกเพิ่ม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของวิโรจน์ พวงภาคีศิริ ในภาคนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ระบุว่า การแก้ไขปัญหาการบุกรุกและครอบครองที่ดินในพื้นที่ป่าของหน่วยงานไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการขาดแคลนพื้นที่ที่จะรองรับการเคลื่อนย้ายราษฎรจำนวนมาก ทั้งในกรณีที่ราษฎรอาศัยอยู่ภายหลังหรือก่อนการประกาศเขตป่าไม้ ขณะเดียวกัน ทางราชการก็ไม่สามารถจะเพิกถอนเขตป่าไม้ ซึ่งเป็นเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายได้ ราษฎรจึงยังไม่ได้รับสิทธิ์ในที่ดินเช่นกัน ขณะที่ความขัดแย้งระหว่างมติคณะรัฐมนตรีกับกฎหมาย ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และปฏิบัติเฉพาะผู้บุกรุกรายใหม่เท่านั้น กลับทำให้มีการบุกรุกเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ และส่งผลต่อเรื่องของการเมือง ซึ่งหากจะจัดการกับปัญหาดังกล่าวโดยเด็ดขาดย่อมกระทบกับราษฎรเป็นจำนวนมาก และสัมพันธ์ถึงฐานคะแนนเสียงและความนิยมชมชอบของพรรคด้วยเช่นกัน จึงยากที่รัฐบาลในยุคสมัยใดจะกล้าตัดสินใจ[59]

2.3 ใช้กลไกของรัฐโดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร) ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างจริงจัง

3.ปัญหาเจตนาบุกรุกเข้าครอบครองพื้นที่เพิ่มเติมภายหลัง เป็นกรณีที่ประชาชนรายย่อยและนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลทราบหรือควรจะทราบว่าพื้นที่ที่ตนเข้าถือครองเป็นที่ดินของรัฐ แต่ยังตั้งใจเข้าบุกรุกถือครองในรูปแบบต่างๆ เช่น การเข้าไปจับจองที่ดิน เมื่อได้สิทธิแล้วจึงนำไปขายต่อให้นายทุนเพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน การจุดไฟเผาเพื่อให้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมจากนั้นจึงเข้ายึดครอง การเป็นนายหน้าก้วานซื้อที่แล้วนำมาขายต่อให้กับกลุ่มนายทุน รวมทั้งการแสวงหาประโยชน์ร่วมกันระหว่างนักการเมืองกับเจ้าหน้าที่ / หน่วยงานรัฐ สำหรับแนวทางการแก้ปัญหาในกรณีนี้ เบื้องต้นต้องมีการจำแนกกลุ่มปัญหา เพื่อแก้ไขให้เหมาะสมตามสภาพปัญหาในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่รัฐออกกฎหมายมาทับที่ประชาชน ต้องมีการพิสูจน์สิทธิโดยเร่งด่วน แล้ว

---

[59] วิโรจน์ พวงภาคีศิริ, ผลของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ต่อการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์การครอบครองที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ อำเภอฝาง อำเภอ แม่อาย และอำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ : ภาคนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

ออกเอกสารสิทธิ หรือจัดสรรที่ดินทำกินให้แล้วแต่กรณี ในขณะที่กลุ่มที่บุกรุกเข้าถือครองพื้นที่โดยเจตนาจะต้องถูกบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และในส่วนของกลุ่มผู้บุกรุกที่เป็นผู้มีอิทธิพล ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนายทุนทั้งในและต่างประเทศ นอกจากจะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว ยังต้องกำหนดให้คดีบุกรุกที่ดินของรัฐในกลุ่มนี้เป็นคดีพิเศษอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4. **ปัญหาการปลอมเอกสารสิทธิ์และการออกเอกสารสิทธิ โดยมิชอบ** ข้อมูลทั้งจากชุมชนและจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากการศึกษาของกรรมาธิการวิสามัญติดตามการแก้ปัญหาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา ระบุว่ามีการปลอมแปลงเอกสารเพื่อขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นจำนวนมาก และบางกรณีอยู่ระหว่างการดำเนินคดี ซึ่งผู้กระทำการดังกล่าวมีความผิดทั้งตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานปลอมเอกสารสิทธิ์ ต้องรับโทษตามกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องรีบดำเนินคดีแก่ผู้เจตนาบุกรุกใหม่ในภายหลังอย่างจริงจังและเสมอภาค ซึ่งจะช่วยยับยั้งและป้องปรามมิให้มีการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเพิ่มเติมขึ้นอีก

5. **ปัญหาที่เกิดจากนโยบายการส่งเสริมอาชีพปลูกปาล์มน้ำมันและยางพารา โดยขาดการให้ข้อมูลที่รอบด้าน** การที่หน่วยงานรัฐมีนโยบายส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจโดยเฉพาะปาล์มน้ำมันและยางพารา โดยขาดการให้ข้อมูลอย่างรอบด้านเป็นแรงจูงใจหนึ่งที่ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่เพื่อทำการเกษตรมากขึ้น โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มปี 2551-2555 เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ มีเป้าหมายส่งเสริมและสนับสนุนให้เพิ่มพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน เพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตไบโอดีเซล จำนวน 2.5 ล้านไร่ ในระยะเวลา 5 ปี ส่วนหนึ่งเพื่อสนับสนุนนโยบายด้านพลังงานทดแทนของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจดังกล่าว หน่วยงานรัฐควรให้ข้อมูลอย่างรอบด้านทั้งที่เป็นข้อดีและข้อเสียควบคู่ไปด้วย เพื่อประกอบการตัดสินใจของประชาชน เช่น การปลูกปาล์มน้ำมันซึ่งเป็นพืชเชิงเดี่ยวจะส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

6.**ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและชุมชนในพื้นที่** ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้เป็นปัญหาโดยตรงของการบุกรุก แต่เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาที่ผ่านมาไม่บรรลุผล เห็นได้จากการดำเนินโครงการและกิจกรรมของภาครัฐที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเท่าที่ควร จึงควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมทั้งแนวทางสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ ที่ให้น้ำหนักกับชุมชน และประชาธิปไตย

แบบมีส่วนร่วม ใช้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชนเพื่อจัดการทรัพยากรฯในฐานะทรัพย์สินส่วนรวม สำหรับรูปแบบที่เหมาะสมของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและสิทธิชุมชนในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยนั้น ได้แก่ การทำสัญญาประชาคมหรือข้อตกลง (MOU) ร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นในพื้นที่การกำหนดให้ผู้แทนประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์และการจัดทำแนวเขตที่ดิน การเข้าเป็นองค์ประกอบในกรรมการชุดต่างๆที่เกี่ยวข้อง

7. **ปัญหาอื่น ๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญให้มีการบุกรุกเพิ่ม** เช่น ปัญหาไฟไหม้ป่าพรุ ปัญหาน้ำในป่าพรุลดระดับลงอย่างมาก ซึ่งนอกจากกระทบกับเงื่อนไขการเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ไซต์แล้ว ยังทำให้ส่วนที่เป็นพื้นดินเนื่องจากน้ำในป่าพรุแห้งขอดถูกบุกรุกเพิ่มขึ้นไปอีก แนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีนี้ นั้น จะต้องมีการรักษาระดับน้ำไว้ให้อยู่ในระดับเหมาะสมแก่การเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากนี้ ควรนำมาตรการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาใช้ เช่น การประกาศเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการออกกฎหมายลูกตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อใช้ในจัดการพื้นที่ การหยิบยกเอาเงื่อนไขของการเป็นพื้นที่อนุรักษ์ขึ้นมาใช้ เช่น การรักษาระดับน้ำในป่าพรุไว้ตามเงื่อนไขของการเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซด์ รวมทั้งเงื่อนไขอื่นๆ ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นต้น

โดยสรุป การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและปัญหาความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยรวมทั้งพื้นที่อื่นๆทั่วประเทศนั้น ในเบื้องต้นจำต้องปรับทัศนคติที่ว่าที่ดินรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่นๆ เป็นของรัฐ รัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการจัดการดูแลรักษา ผ่านกฎหมายและกลไกอื่นๆของรัฐ มาเป็นทัศนคติที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติทั้งดิน น้ำ ป่าไม้ แร่ธาตุ ประมงและอื่นๆ เป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่รัฐ ชุมชน และปัจเจกบุคคลสามารถจัดการร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืนได้ หมายเฉพาะกรณีของการปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่และความขัดแย้งในการจัดการพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยนั้น สามารถจำแนกแนวทางในการแก้ปัญหาได้ 4 แนวทาง ดังนี้

1. แนวทางที่ดำเนินมาแต่เดิมซึ่งเป็นแนวทางทั่วไปที่ใช้แก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศ ไก้แก่ การเร่งรัดการพิสูจน์สิทธิ์เพื่อจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนระหว่างพื้นที่ที่รัฐมีหน้าที่จัดการดูแล ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 การใช้กลไกของรัฐโดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร) ในส่วนของประชาชนและชุมชนส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติฯ ผ่านโครงการต่างๆ เช่น โครงการเปลี่ยนสถานะของผู้บุกรุกเป็นผู้รักษาป่า และ โครงการอนุรักษ์ป่าพรุ เป็นต้น

2. แนวทางแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะพื้นที่ โดยการกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐและปัญหาความขัดแย้งในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็นกรณีเฉพาะ โดยอาจออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการแก้ปัญหาพื้นที่ทะเลน้อยเป็นการเฉพาะกิจอย่างเร่งด่วน นอกจากนี้ ให้นำมาตรการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาใช้ในพื้นที่นี้ เช่น การประกาศเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการออกกฎหมายลูกตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้จัดการพื้นที่ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของการเป็นพื้นที่อนุรักษ์ขึ้นมาใช้ เช่น การรักษาระดับน้ำ การดำรงความเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำไม่ให้ลดน้อยถอยลง และเงื่อนไขทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ รวมทั้งการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการแก้ปัญหาเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่

3.แนวทางเสริม เป็นการนำระบบการควบคุมตรวจสอบโดยการใช้กลไกและองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องมาเสริมการแก้ปัญหา โดยเฉพาะปัญหาการปลอมเอกสารสิทธิในที่ดินและปัญหาการเจตนาบุกรุกที่ดินของรัฐโดยกลุ่มนายทุนและผู้มีอิทธิพล เช่น ในกรณีผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มนายทุนเป็นผู้บุกรุก หรือปลอมแปลงเอกสารสิทธิ์ใช้กลไกของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมใช้กลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิในที่ดินและสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ใช้กลไกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีการวินิจชี้ขาดชั้นสุดท้ายโดยศาลที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามประเภทของคดี

4. แนวทางสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ เป็นแนวทางที่มองว่าการจัดการทรัพยากรที่อยู่บนพื้นฐานว่าทรัพยากรฯเป็นทรัพย์สินของรัฐ (state property) รัฐมีฐานะเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากร นั้น ไม่มีประสิทธิภาพ เห็นได้จากการที่ปริมาณ ดิน น้ำ ป่า และทรัพยากรสัตว์น้ำที่ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว มีต้นทุนสูง และการเข้าไปกำกับดูแลไม่พอเพียง อีกทั้งมีการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองที่จะนำทรัพยากรเหล่านี้ไปสร้างความมั่งคั่งให้กับตนเอง ในขณะที่ การจัดการโดยปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นไปตามกลไกตลาด มีลักษณะ มือใครยาวสาวได้สาวเอา ก็ไม่บรรลุผลเช่นกัน ดังนั้น แนวทางในการจัดการทรัพยากรฯ ที่ให้น้ำหนักกับชุมชน และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ใช้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชนเพื่อจัดการทรัพยากรฯในฐานะทรัพย์สินส่วนรวม และมีการพัฒนาให้เป็นสถาบันทางสังคม เพื่อจัดการดูแลทรัพยากรส่วนกลาง อย่าง สมดุลและยั่งยืน โดยมีเงื่อนไขที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรแต่ละประเภทแต่ละชุมชน มีกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการจัดการทรัพยากรสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการ วัฒนธรรม และเงื่อนไขในชุมชนท้องถิ่น มีการยอมรับเป็นการทั่วไปทั้งจากสาธารณะและจากภาครัฐ

ทั้งนี้ จำต้องบูรณาการการแก้ปัญหาทั้ง 4 แนวทางข้างต้นร่วมกันระหว่างภาครัฐชุมชนและประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย โดยต้องใช้ทั้งนโยบาย กฎหมาย การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและมาตรการต่างๆ ทั้งที่เป็นแนวทางที่ดำเนินมาแต่เดิมแต่ยังไม่สำเร็จลุล่วง ประกอบกับการใช้แนวทางสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ ร่วมกับกลไกการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบเพื่อการแก้ปัญหาอย่างสมดุลและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

กฤษฎา บุญชัย, ประภาส ปิ่นตบแต่ง และ วรินทรา ไกยูรวงศ์. **สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนกับ ฐานทรัพยากรในสถานการณ์สากล ปี พ.ศ.2547-2548**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. **สิทธิชุมชน.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. **ยุติธรรมชุมชน: การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรม.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551.

โกวิทย์ พวงงาม. **แนวความคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชน**. ประมวลสาระชุดวิชาแนวความคิดทางการเมืองและสังคม วิชารัฐศาสตร์ สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547.

ขรรค์เพชร ชายทวีป. **ผู้ทรงสิทธิชุมชน**, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง**. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535.

จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ **รายงานวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย.** นนทบุรี: งานวิจัยได้รับทุนวิทยาลัยราชพฤกษ์, 2552.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ**. ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ.** บันทึกการเสวนา

เรื่อง "**นโยบายและมาตรการทางนิติบัญญัติ**" เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2536 ณ ห้องประชุมใหญ่ อาคารใหม่ รัฐสภา

วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. **สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร**: กรุงเทพฯ: 2536.

บันทึกการเสวนา "**นโยบายและมาตรการทางนิติบัญญัติ**" เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2536 ณ ห้องประชุมใหญ่ อาคารใหม่ รัฐสภา.

วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์ .**สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร**. กรุงเทพ ฯ: 2536.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ. **สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรในสถานการณ์สากล ปี พ.ศ. 254-2548.** กรุงเทพฯ: สำนักงานสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2549.

ประมาณ เทพสงเคราะห์. **การศึกษาสภาวะทางภูมิศาสตร์ที่ส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนบริเวณพื้นที่ระหว่างทะเลน้อยและทะเลสาบสงขลา.** สงขลา: คณะมนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ. 2537.

นภาภรณ์ หะวานนท์ และคณะ. **ทฤษฎีฐานรากในเรื่องความเข้มแข็งของชุมชน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2550.

พรพนา ก๊วยเจริญ**. ระบบสิทธิทรัพย์สินส่วนรวม**: **พลวัตการจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืดในกรณีชุมชนลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง**. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยามหาบัณฑิต (มานุษยวิทยา),มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2545.

ไพโรจน์ โลกนิยม. **รายงานวิจัย เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2551.

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะและคณะ. **งานวิจัยเรื่องการจัดการปัญหาความขัดแย้งป่าพรุควนเคร็ง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2547.

รายงานการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา วุฒิสภา. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. 2552.

สุธาวัลย์ เสถียรไทย. **หนังสือที่ระลึกครบรอบ 60 ปีอาจารย์อัมมาร สยามวาลา ชีววิทยาและเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเรื่องสิทธิ** (property right) **:ความสัมพันธ์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันใน จากวิกฤติเศรษฐกิจสู่ประชาสังคม**. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2542.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2545.

สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.รายงานประจำปี พ.ศ. 2552. พัทลุง: สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย. 2552.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.**2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2543.

ศยามล ไกยูรวงศ์. **ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพฯ. 2538.

สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ**, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2549.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. **สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร: สถานภาพการศึกษาเกี่ยวกับวิธีคิด**. พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย. กรุงเทพฯ: 2543.

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง.**เอกสารประกอบการเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาวุฒิสภาเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่และการออกเกสารสิทธิในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย.** พัทลุง : สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง วันอังคารที่ 16 ธันวาคม 2551.

OstromElinor and EdellaSchlager,"**The Formatting or Property Rights "in Rght to nature : Ecology ,Economic Cultural andPoliticals of institutions for Environment**. Susan S.Hanna,CarlFolke and Karl – GoranMaler(editors)Washigton D.C. :1996.

เอกสารประเภทกฎหมายและนโยบายและแผนของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

แผนและนโยบายของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 -2554)

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554

แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 -2554

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539 ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ประกาศ ณ วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2544

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545

ภาคผนวก 1

1.โครงการประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อตรวจสอบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

1. หลักการและเหตุผล

พื้นที่ทะเลน้อยได้รับการประกาศจัดตั้งเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2518 นับเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกของประเทศไทย สังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพรรณพืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด คือ บางส่วนของตำบลพนางตุง และตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ตำบลบ้านขาว ตำบลเครียะ อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา ตำบลขอนหาด ตำบลนางหลง ตำบลเสม็ดตำบลชะอวด อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ขึ้นชื่อว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสมบูรณ์ และสำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของไทย โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณพรุควนขี้เสียน ได้รับการจดทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำโลก หรือแรมซาร์ไซต์ แห่งแรกของประเทศไทย และเป็นลำดับที่ 110 ของโลก เมื่อปี พ.ศ. 2541

พื้นที่ทะเลน้อยมีความสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ(Ramsar site) แห่งแรกของประเทศไทยดังกล่าว ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขของอนุสัญญานั้นโดยเฉพาะการอนุรักษ์และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน ต้องดูแลไม่ให้มีการสกัดกั้นและยับยั้งการบุกรุกเข้าครอบครองและถือครองพื้นที่ รวมทั้งป้องกันมิให้เกิดการลดถอยของพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในปัจจุบันและในอนาคต อีกทั้งทะเลน้อยมี ความสำคัญในฐานะเป็นพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง มีสัตว์ป่าอาศัยอยู่หลายประเภท ทั้งนกน้ำ สัตว์เลื้อยคลาน สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม นอกจากนี้ ทะเลน้อยในฐานะที่เป็น“อุทยานนกน้ำทะเลน้อย” ซึ่งมีสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ได้แก่ พระตำหนักทะเลน้อย ทะเลบัวยามเช้า ฝูงนกน้ำนานาชนิด แหล่งทำรังวางไข่ของนกน้ำบริเวณอ่าวหม้อ หน่วยพิทักษ์ป่าควนขี้เสียน แหล่งทำรังวางไข่ของนกน้ำบริเวณควนทะเลมอง และจุดชมธรรมชาติบริเวณศาลานางเรียม เป็นต้น ยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางนิเวศที่สำคัญของภาคใต้

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่ามีการบุกรุกพื้นที่บริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยและบริเวณใกล้เคียงทั้งจากราษฎรและนายทุน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ทะเลน้อยในภาพรวม ทั้งด้านนิเวศสิ่งแวดล้อม และการเป็นพื้นที่คุ้มครองตามอนุสัญญาแรมซาร์ ทั้งยังส่งผลต่อวงจรชีวิตความเป็นอยู่ของสัตว์คุ้มครองในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และส่งผลเสียต่อการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีทัศนียภาพสวยงาม ในเบื้องต้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมอุทยานสัตว์ป่าและพรรณพืช ได้เสนอแนวทางแก้ปัญหา เช่น การสร้างรั้วล้อมพื้นที่เขตห้ามล่าฯ ในขณะที่ทางภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องเองก็ได้พยายามเสนอแนวทางและความคิดเห็นในการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ทะเลน้อยเช่นกัน

ในการทำความเข้าใจปัญหารวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาข้างต้น นักวิจัยของโครงการ แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จึงได้ลงพื้นที่ทะเลน้อยเพื่อสอบถาม และจัดประชุมสนทนากลุ่ม เพื่อให้เป็นเวทีในการหารือวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. รูปแบบการประชุมสนทนากลุ่ม

เป็นการสนทนากลุ่ม เพื่อเป็นเวทีหารือในการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างชุมชน หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้นำชุมชน/ราษฎรในท้องที่ และกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ทั้งนี้ มีการกำหนดประเด็นปัญหาเป็นประเด็นสนทนาในแต่ละกลุ่ม ให้ผู้เข้าร่วม focus group ซึ่งเป็นผู้ที่ใกล้ชิดและมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาทุกคน ได้ร่วมวิเคราะห์ปัญหาและเสนอทางแก้ปัญหาร่วมกัน

3. วัตถุประสงค์

1.เพื่อเป็นเวทีให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาได้ร่วมวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ปัญหาที่เหมาะสมร่วมกันต่อไป อันเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับนักวิจัยในการทำงานต่อไป

2. เพื่อระดมความคิดเห็น หรือระดมสมอง (Brain storming) ในการหาแนวทางลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ในการจัดการที่ดินในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

4. ประเด็นสนทนากลุ่ม

1. สาเหตุและรูปแบบ/วิธีการของการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย
2. ผลของการแก้ปัญหาที่ผ่านมา
3. แนวทางในการแก้ปัญหาในอนาคต

5.วันเวลาและสถานที่

ประชุมวันที่ 15 ตุลาคม 2553 เวลา 09.00-12.00 ณ. ห้องประชุม สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จ.พัทลุง และกลุ่มภาคประชาชนในวันที่ 16 ตุลาคม 2553 เวลา 09.00-12.00 ณ. ห้องประชุมวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชน มหาวิทยาลัยทักษิณ จ.พัทลุง

2. ร่างหนังสือเชิญประชุมสนทนากลุ่ม

ภาคผนวก 2

สรุปผลการประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) **เพื่อตรวจสอบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยภาครัฐ**

จัดประชุมภาครัฐเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2553 เวลา 09.00-12.00 ณ. ห้องประชุมสำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จ.พัทลุง และภาคประชาชนวันที่ 16 ตุลาคม 2553 เวลา 09.00-12.00 ณ. ห้องประชุมวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชน มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง จ.พัทลุงมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 11 คน ได้แก่ นายสมชาย สุวรรณชาติ หัวหน้าสำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานฯ นายมนตรี บัวแก้ว ผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์และป้องกันทรัพยากร สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 (นครศรีธรรมราช) นายพศวัต สุวรรณกมลาศ ผู้แทนสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) นางเอมใจ ศุภรวรรณ เจ้าพนักงานที่ดินชำนาญการ สำนักงานที่ดินจังหวัดพัทลุงสาขาควนขนุน นางทรงศรี วัฒนวัฒน์กิจ นักวิชาการที่ดินชำนาญการ สำนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช นางจินตวดี พิทยเมธากุล ผู้อำนวยการสำนักทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสงขลา นายโชคชัย คุหาสุวรรณ นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ สำนักทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดนครศรีธรรมราช นายอุดมเกียรติ แก้วตุ่น สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าทะเลน้อย นายบริพรรตร สืบสม เจ้าหน้าที่ป่าไม้ชำนาญการ สำนักบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดพัทลุง นายนฤทธิ์ ดวงสุวรรณ อดีตกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ผู้แทนภาคประชาชน) อาจารย์ประภาพร แสงกาญจนวาณิชย์ อาจารย์ประจำคณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และคณะนักวิจัย ได้แก่ นางสาวรติตา แก้วจุลกาญจน์ หัวหน้าโครงการวิจัย นางสาวจรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ นักวิจัย และนางอัญชลี เที่ยงธรรม นักวิจัยผู้ช่วย สรุปประเด็นการสนทนากลุ่มได้ดังนี้

1. ประเด็นปัญหาสาเหตุและรูปแบบของการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

อ.รติตา แก้วจุลกาญจน์ แก้วจุลกาญจน์ หัวหน้าโครงการวิจัย กล่าวชี้แจงวัตถุประสงค์ของการจัดประชุมและความเป็นมาของโครงการวิจัย สรุปได้ดังนี้

ปัจจุบันพบว่ามีการบุกรุกพื้นที่บริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยและบริเวณใกล้เคียง ทั้งจากราษฎรและนายทุน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ทะเลน้อยในภาพรวม ทั้งด้านนิเวศ สิ่งแวดล้อม และการเป็นพื้นที่คุ้มครองตามอนุสัญญาแรมซาร์ ทั้งยังส่งผลต่อวงจรชีวิตความเป็นอยู่ของสัตว์คุ้มครองในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และส่งผลเสียต่อการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีทัศนียภาพสวยงาม ในเบื้องต้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมอุทยานสัตว์ป่าและพรรณพืช ได้เสนอแนวทางแก้ปัญหา เช่น การสร้างรั้วล้อมพื้นที่เขตห้ามล่าฯ ในขณะที่ทางภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องเองก็ได้พยายามเสนอแนวทางและความคิดเห็นในการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ทะเลน้อยเช่นกัน

ในการทำความเข้าใจปัญหารวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาข้างต้น นักวิจัยของโครงการแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จึงได้ลงพื้นที่ทะเลน้อยเพื่อสอบถาม และจัดประชุมสนทนากลุ่ม เพื่อให้เป็นเวทีในการหารือวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยการในการประชุมวันนี้เป็นการสนทนากลุ่ม เพื่อเป็นเวทีหารือในการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างชุมชน หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้นำชุมชน/ราษฎรในท้องที่ และกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องที่ ทั้งนี้ มีการกำหนดประเด็นปัญหาเป็นประเด็นสนทนาในแต่ละกลุ่ม ให้ผู้เข้าร่วม focus group ซึ่งเป็นผู้ที่ใกล้ชิดและมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาทุกคน ได้ร่วมวิเคราะห์ปัญหาและเสนอทางแก้ปัญหาร่วมกัน โดยมีประเด็นในการประชุม 3 ประเด็นหลักได้แก่ สาเหตุรวมทั้งรูปแบบในการบุกรุก การดำเนินการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและแนวทางการแก้ปัญหาในอนาคต โดยจะขอเริ่มจากผู้ที่ใกล้ชิดกับปัญหา คือ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

นายสมชาย สุวรรณชาติ : ในส่วนของความเป็นมาเกี่ยวกับทะเลสาบทะเลน้อย เราได้ประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกโดยตรงบริเวณทะเลน้อยตรงถนนพัทลุงโดยเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่มีหลากหลายทางชีวภาพสูงมาก โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกประจำถิ่นและนกอพยพหลายชนิดรวมแล้วประมาณ 285 ชนิด ซึ่งกรมป่าไม้ในขณะนั้นก็เห็นว่าสมควรประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า มีประกาศครั้งแรกเมื่อ 18 ก.พ. 2518 เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกของประเทศไทย ต่อไปเป็นประกาศครั้งที่สอง มีความเห็นว่าป่าพรุควนเคร็ง มีสำคัญมากในเรื่องป่าพรุมีความอุดมสมบูรณ์โดยเฉพาะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่รองรับในเรื่องของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาทั้งระบบก็เลยประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าฯเพิ่มเติมทางด้านทิศเหนือขึ้นไปจนถึงอำเภอชะอวดจนถึงหัว

ไทร เมื่อวันที่ 14 ก.พ. 2523 เป็นครั้งที่สอง ได้ประกาศเป็นครั้งที่สามอีก โดยเห็นความสำคัญของป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองยวนซึ่งอยู่ด้านใต้สุดของทะเลน้อยเป็นป่าอุดมสมบูรณ์ จึงประกาศเพิ่มเป็นครั้งที่สามเมื่อวันที่ 8 ส.ค. 2525 รวมที่เราประกาศตอนนี้รวมทั้งหมดก็ประมาณ 285,625 ไร่ กินพื้นที่ 3 จังหวัด โดยจังหวัดพัทลุงมีเนื้อที่ประมาณ 104,275 ไร่ ส่วนของทะเลน้อยเฉพาะที่เป็นพื้นน้ำของทะเลน้อย 17,500 ไร่ ส่วนของจังหวัดสงขลาที่รับผิดชอบมีเนื้อที่ประมาณ 21,250 ไร่ ส่วนของจังหวัดนครศรีธรรมราชมีเนื้อที่ประมาณ 150,000 ไร่ รวมทั้งหมด รวมทั้งหมด 285,625 ไร่

สรุปปัญหาและความเป็นมาของการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย มีปัญหาหลักๆ ดังนี้

1.ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าพรุควนเคร็งซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิ.ย. 2541 อยู่ในระหว่างตรวจสอบการเพิกถอนไปแล้ว 500 ฉบับ และกำลังจัดทำ GPS ลงในแผนที่ และอยู่ระหว่างการตรวจสอบ ยึด จับกุมอีกส่วนหนึ่ง หากสรุปปัญหาลงในแผนที่ได้หมดก็สามารถที่จะแสดงให้ชัดเจนว่าพื้นที่ทะเลน้อยเรามีปัญหาส่วนไหนอะไรบ้าง พื้นที่ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย หากประชาชนมีสิทธิในที่ดินถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมที่จะดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ได้โดยชอบสำหรับพื้นที่ที่ประชาชนครอบครองอยู่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยขอความร่วมมือให้ใช้ประโยชน์ในลักษณะเดิมจนกว่าจะได้แก้ไขปัญหาเรียบร้อย จากการตรวจสอบปัญหาการบุกรุกที่ดินพื้นที่ป่าพรุควนเคร็งหลายพื้นที่จะเห็นว่าปัญหาก็คือมีแนวบุกรุกพื้นที่เพื่อต้องการพื้นที่ไปปลูกป่าน้ำมันเป็นหลักโดยเข้าไปจุดไฟเผาที่เพื่อต้องการให้ป่าเสื่อมโทรมนี้เป็นปัญหาหนึ่ง

<u>ปัญหาข้อที่สอง</u> ปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบทับพื้นที่ป่า และเท่าที่เราตรวจสอบก็เห็นว่าเราเจอเรื่องของ สค. 1 ปลอม ตรวจสอบแล้วมี 13 ฉบับ 3 ราย ใช้การลบ แล้วเขียนเอกสารใหม่ขึ้นมาใหม่ฉบับหนึ่งและนำมาแสดงกับเจ้าหน้าที่ และเราตรวจสอบและทำหนังสือถึงที่ดินให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ เห็นว่าไม่ตรงไม่ถูกต้องและได้ดำเนินคดีลงโทษไปแล้ว นอกจากนี้ก็มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ไม่ชอบโดยเฉพาะ น.ส.3 ก ที่เราตรวจสอบพบตอนนี้ก็ได้ดำเนินการให้กรมที่ดินช่วยแสดง 29 ฉบับ คิดเป็นพื้นที่ 269 ไร่ ส่วนในเรื่องของ สค.1 เราก็ได้ทำการตรวจสอบไป 500 กว่าฉบับ ขณะนี้ก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นมา โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่งตั้งให้กรรมการในส่วนของอำเภอหัวไทรและอำเภอชะอวด จากผลการตรวจสอบของคณะกรรมการเห็นว่ามี 11 ฉบับ เป็น สค. 1กรรมการตรวจสอบแล้วเห็นว่ามี 10 ฉบับ ไม่ตรงตามตำแหน่ง คือ เป็น สค. 1 ที่ลอยมาจากที่อื่น ก็ได้มอบให้ทะเลน้อยดำเนินคดีตามกฎหมายทั้ง 10 ฉบับ และอีก 1 ฉบับ ปรากฏว่าตรวจแล้วตรงตามตำแหน่ง แต่ว่าไม่ชัดเจนในเรื่องของการทำประโยชน์

ปัญหาข้อที่สาม คือ ปัญหาระดับป่าพรุลดลงในขณะนี้ ป่าพรุโดยหลักแล้วตามหลักวิชาการจะต้องมีระดับน้ำเหนือผิวดินประมาณ 20 ซม. ที่เป็นความสมดุลระบบนิเวศวิทยา ถ้าน้ำน้อยกว่านี้ทำให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดไฟป่า โดยเฉพาะน้ำลดลงด้วยเหตุว่ามีการทำสวนปาล์มน้ำมันเป็นจำนวนมาก มีการกว้านซื้อเอกสารสิทธิ์จากราษฎรจากนายทุนในส่วนของประเทศไทยและต่างประเทศ ส่วนหนึ่งก็เข้ามาลงทุนในประเทศทำให้มีการปลูกปาล์มน้ำมัน และเมื่อมีการปลูกปาล์มน้ำมันมากขึ้น จำนวนปาล์มน้ำมันซึ่งมีการใช้น้ำมากขึ้นๆ ทำให้จำนวนน้ำลดลงไปเรื่อยๆ มีผลกระทบต่อควายน้ำของเราด้วย เพราะว่าไม่มีหญ้าที่จะกินน้ำเพราะไม่สามารถเข้าไปในพื้นที่หากินตามปกติได้ ต้องดำน้ำลงไปกินใต้น้ำช่วงหน้าฝนเป็นที่มาของปัญหาควายน้ำ

ปัญหาข้อที่สี่ คือ ปัญหาของกรมวิชาการเกษตรได้ส่งเสริมให้มีการปลูกปาล์มน้ำมันของหน่วยงานภาครัฐขณะนี้ก็มีโครงการเกษตรสถานีพัฒนาที่กำลังส่งเสริมอยู่ในขณะนี้ก็เป็นเรื่องของนโยบายที่ต้องดำเนินการกันต่อไป

ปัญหาข้อที่ห้า คือ ความต้องการน้ำเพื่อใช้ในสวนปาล์มน้ำมัน ปาล์มน้ำมันต้องการน้ำในการเจริญเติบโตมาก ทำให้ปริมาณน้ำลดลงและสภาพดินแห้งอย่างลดเร็ว

ปัญหาข้อที่หก ปัญหาทางด้านสังคมเมื่อพื้นที่ป่าพรุเปลี่ยนแปลงทำให้วิถีชีวิตของคนเราเปลี่ยนแปลงไปด้วย เมื่อน้ำลดลงแหล่งน้ำก็น้อยลงไปเรื่อยๆ

ปัญหาข้อที่เจ็ด ปัญหากลุ่มทุนเข้ามากว้านซื้อป่าพรุโดยมีคนในพื้นที่เป็นนายหน้า อันนี้เป็นปัญหาใหญ่มาก เพราะว่าราษฎรที่ปลูกปาล์มน้ำมันเองลำพังไม่มีเงินเข้ามาดำเนินการและเข้ามาซื้อและปลูก แต่แปลงใหญ่ๆ ของนายทุนและผู้มีอิทธิพล ทำให้น้ำลดลงเรื่อยๆ *และก็เป็นปัญหาที่นำไปสู่การที่ทางเราเสนอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมประกาศเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในขณะนี้เราอยู่ในระหว่างทำประชาวิจารณ์อยู่เพราะว่าหากมีการระงับเรื่องของการปลูกปาล์มน้ำมันได้ ความเป็นป่าพรุก็ยังคงอยู่* ความเป็นธรรมชาติของป่าพรุที่ถูกไฟป่าเกิดขึ้นเร็วๆ นี้ถูกทำลายไปเยอะ แต่ปัจจุบันนี้ก็ได้ฟื้นตัวก็ต้องรอเวลาปีเศษๆ

อ.ประภาพร : เห็นว่าปัญหาที่สำคัญในเรื่องนี้คือ ปัญหาการเรื่องแนวเขต ที่ยังคงเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนในชุมชนกับหน่วยงานรัฐ ซึ่งหากมีคนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการชี้แนวเขต ก็น่าจะทำให้ปัญหาดีขึ้น ไม่ทราบว่ามีการเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่เข้ามายืนยันแนวเขตหรือไม่

นายสมชาย: ในส่วนของการบุกรุกพื้นที่ป่าพรุควนเคร็ง จะมีกลุ่มประชาชนที่เป็นเครือข่ายอนุรักษ์ป่าพรุควนเคร็งเข้าสังเกตุการณ์อยู่

นายนฤทธิ์ ดวงสุวรรณ : เห็นว่าควรพิจารณาให้ชัดเจนว่าปัญหาอยู่ที่ตรงไหน เป็นเรื่องของกฎหมาย หรือเรื่องของการปฏิบัติ ที่ผ่านมาเห็นว่ากฎหมายมีความครอบคลุมพอสมควร แต่ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายมากกว่า และเห็นว่าส่วนหนึ่งของปัญหามาจากนโยบายของรัฐเอง ในพื้นที่ทะเลน้อยเอง แนวทางการแก้ไขปัญหา ก็มีความขัดแย้งกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดพัทลุง และนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปัญหามันเริ่มซับซ้อนมากขึ้น แต่การแก้ปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของคนที่เกี่ยวข้อง ทำให้นอกจากแก้ปัญหาเดิมไม่ได้ ยังทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกเพิ่มอีก

นางจินตวดี พิทยเมธากุล : ปัญหาคือชาวบ้านก็เดือดร้อนจริง ในขณะที่หน่วยงานก็ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ป่าพรุก็หดหายลงไปทุกวันจริงๆ เมื่อมีการดำนินคดี ศาลสั่งแล้ว พอผลอาสินเกิดก็ต้องหาเงินมาชดเชยผลอาสินจะให้ออกไปเฉยๆ ก็เป็นไปไม่ได้ หน่วยงานก็มีงบประมาณไม่พอ

เดี๋ยวนี้หน่วยงานทำอะไรไป ก็ถูกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควบคุมตามติดทำอะไรต้องระมัดระวัง ไม่ใช่ว่าหน่วยงานจะกลัวแล้วไม่กล้าทำอะไร แต่บางครั้งที่หน่วยงานต้องเงื้องราคาแพง เพราะต้องระมัดระวัง บางทีเวลาเราถูกเรียกค่าเสียหาย กรณีดำเนินคดี อย่างรอบที่แล้วถูกเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่ง 34 ล้าน จากผู้ตัดไม้เพราะไปยึดรถแม็คโคร รถจอหนังเค้าเรียกคืนไป 34 ล้าน แต่ศาลเพิ่งยกฟ้องไปเมื่อเดือนที่แล้วทำให้ผู้ปฏิบัติงานบางครั้งก็ไม่อยากถูกฟ้องเป็นคดี ถ้าเป็นตัวเราอาจจะชินคือจะฟ้องก็ฟ้องกันไป เพราะว่าเราทำด้วยความสุจริต คือภาครัฐจริงๆ ตอนนี้ที่เกิดก็ไม่ใช่ว่าเพิกเฉยแต่ว่าเหมือนกับถูกบีบมา และต้องคำนึงถึงการฟื้นฟูพื้นที่ที่ยึดคืนด้วยว่าจะทำอย่างไร ในความเป็นจริงกระบวนการพิสูจน์สิทธิ และยึดพื้นที่คืนใช้เวลานานมากจนพื้นที่นั้นเสียหายจนฟื้นฟูได้ยาก

นางทรงศรี วัฒนวิทย์กิจ: สำนักงานที่ดินไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิกถอน ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการนี้ก็เรื่องแนวเขตไม่ชัด เพราะที่ดินไม่ใช่เจ้าของพื้นที่ไม่ใช่คนที่มีอำนาจที่

จะเข้าไปจับกุมไปยึด ขับไล่อะไรต่างๆ ปัญหาของที่ดินคือแนวเขตที่เจ้าของพื้นที่ต้องมีให้ชัดเจนที่เราจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ตามกฎหมายที่ดิน ก็เห็นด้วยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม อย่างน้อยก็ต้องสถาบันต่างๆ ก็ต้องปลูกฝังให้ประชาชนเข้าใจด้วยว่า ให้เค้าสำนึกว่าที่เค้าเข้าไปไม่ใช่ของเค้าเป็นของส่วนรวมไม่ใช่จะเอาประโยชน์จะสิ่งส่วนรวมของลูกหลานในอนาคตไปใช้นี่คือสิ่งสำคัญ

นายมนตรี บัวแก้ว : ก่อนอื่นต้องขอขอบคุณคณะวิจัยที่เลือกพื้นที่นี้เป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องจากมีพื้นที่ปัญหาต่างๆ ไม่ใช่เกิดตอนนี้มันสะสมมานานแล้วตั้งแต่คือตามที่ท่านหัวหน้าเขตห้ามล่าฯ บอกว่าการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีการแก้ไขมา 2-3 ครั้ง ตอนที่ประกาศตอนแรกเป็นแค่กำหนดห้ามกิจกรรมคือห้ามล่าสัตว์ป่าเป็นหลักไม่ได้ห้ามในเรื่องของพื้นที่ประกาศครั้งแรกครอบคลุมไปถึงในเรื่องพื้นที่ที่ชาวบ้านทำการเกษตรกร ก็ต้องยอมรับว่ามีชาวบ้านบางส่วนทำการเกษตรอยู่แล้ว แต่มาตอนหลังมีกฎหมายปี 35 ก็จะครอบคลุมไปถึงพื้นที่ทำให้พื้นที่ที่ทำกินอยู่แล้วมีปัญหา *ทางเราก็ได้มีมาตรการในการแก้ไขตรงนั้นคือตามใช้ มติครม. ปี 41 เพื่อแก้ไขปัญหาตรงนั้น*

ปัญหาของแนวเขตถ้าดูในพื้นที่จริงๆ แล้วพื้นที่ 200,000 กว่าไร่จะมีทั้งพื้นที่พื้นน้ำ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่แนวประสาน สปก. พอประกาศไปแล้วเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการดูแลพื้นที่จึงเริ่มกระจายเป็นวงกว้างขึ้นมาทำให้เกิดปัญหาตามมา จริงๆ แล้วในการปรับปรุงแนวเขตทางกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ ได้มีโครงการจัดทำในเรื่องนี้ เมื่อ 3-4 ปีที่แล้วที่เราเรียกว่ารีเชฟ (reshape) ซึ่งในแต่ละจังหวัดจะมีท่านผู้ว่าฯ เป็นประธาน และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ ของจังหวัดเป็นเลขาฯ มีผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นที่ดินหรือพัฒนาที่ดินต่างๆ มาร่วมเป็นกรรมการ

ปัญหาจริงๆ คือ เรื่องความไม่ชัดเจนของแนวเขต และการไม่ประสานกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะกรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมอุทยาน ต่างคนก็ต่างถือแผนที่คนละชุดกันทำให้แนวเขตไม่เหมือนกัน ชาวบ้านจะเลือกเชื่อในสิ่งที่ได้ประโยชน์ กับเขา และขั้นตอนการออกโฉนดที่เป็นโฉนดเฉพาะรายต้องให้มีคณะกรรมการ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายปกครอง ที่ดินและป่าไม้ มายืนยันแนวเขตพร้อมกัน เพื่อให้ยืนยันให้ตรงกัน หากไม่ตรงกันก็ต้องสอบว่าผิดพลาดตรงส่วนไหน และหากที่ดินนั้นอยู่ในเขตทะเลน้อย ก็ควรให้หน่วยงานที่ดูแลเขตนี้อยู่ คือเขตห้ามล่า ฯ เฝ้าระวังไว้ด้วย

หากมีการยื่นขออกเอกสารสิทธิ ก็ต้องขอตรวจสอบกับหน่วยงานที่รับเรื่องก่อน หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้เขตห้ามล่า ฯ แจ้งไปที่สำนักงานที่เหนือขึ้นไปให้ดำเนินการตรวจสอบ

นายนฤทธิ์ ดวงสุวรรณ : ปัญหาการพิสูจน์สิทธิ์ถ้าแปลงหนึ่งใช้เวลาหนึ่งเดือนกว่าจะเสร็จถ้าเป็น 1,000 แปลงก็เป็น 1,000 เดือน นี่คือเรื่องใหญ่ถ้าเราคุยกันและคิดว่านี้คือปัญหาใหญ่จะมีระบบฟาสท์แท็กซ์ ระบบนี้จะเป็นอย่างไรอาจ อยู่ที่มติ ครม. หาก ครม. เห็นความสำคัญต้องมีระบบฟาสท์แท็กซ์ให้มีมติ ครม. ออกมาซึ่งบางพื้นที่ซึ่งเป็นระบบที่คลี่คลายปัญหาได้เร็ว ถ้าเป็นแบบนี้ทีมวิจัยน่าจะไปรู้ว่าผลของการประกาศพื้นที่ว่ามีผลต่อชุมชนอย่างไร รู้ว่าสามารถใช้กฎหมายได้หรือใช้ไม่ได้ มีกฎหมายอะไรบ้าง สมมติว่าเขตห้ามหน้าเป็นหน่วยหลัก ลองเซ็ตดูว่ากลไลที่เรามีแตกกระจายที่เราแบ่งเป็นเลขาของอำเภอ เลขาของจังหวัด มันทำงานเวิร์คหรือเปล่าท้ายที่สุดตั้งแต่มีการตั้งคณะทำงาน ตั้งแต่มีมติต่างๆ ออกมาแก้ปัญหาได้ขนาดไหน ความพอใจของหน่วยงานเรา ความพอใจของชุมชนที่อยู่ ความพอใจของคนทั่วไปเป็นอย่างไร แล้วลองเปรียบเทียบดูก่อนที่จะเป็นประกาศก่อนที่มาคุยกันและก่อนหน้านี้มีปัญหาหรือเปล่าหรือว่ายิ่งทำงานแล้วยิ่งมีปัญหา ปัญหาถึงขนาดเสียชีวิต เสียทรัพย์สิน ปัญหาถึงขนาดล้มละลาย ต่อมาในทางแก้ไขที่ว่าก็ควรมีการแก้ไขจากพื้นที่และจากผู้ประกอบการด้วยและจากกลุ่มหน่วยงานด้วยและที่สำคัญน่าจะมีแผนงานระยะสั้น ระยะยาว วางยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวอย่างไร แล้วสามารถระดมงบประมาณได้อย่างไร จะเป็นมูลนิธิ สถาบันหรืออะไรก็แล้วแต่ การจัดการโดยมีพื้นที่นำร่องโดยให้ชุมชนช่วยดูแล ช่วยฟื้นฟู หยิบพื้นที่นำร่องขึ้นมาที่ไม่ใช้กฎหมายแต่เป็นพื้นที่นำร่องที่จะกระจายให้ชุมชนอื่นเห็นว่ามีการจัดการที่นอกเหนือจากการรุกที่ได้ที่จากการฟ้องร้องต่างๆ มากี่จุด ถ้าตรงนี้มีโมเดลชัดเจนขึ้นก็น่าจะมีรูปแบบที่เป็นตัวอย่าง อย่างน้อยก็มีรูปแบบตัวอย่างที่มีปัญหาค่อนข้างมั่นใจมากกว่า 50% ว่าใช้กฎหมายอย่างเดียวจะเป็นปัญหา แต่ถ้าใช้หลายแบบซึ่งก็ลำบากที่สำคัญก็คือฐานข้อมูลแล้วก็แผนที่ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาที่จำเป็นไม่อย่างนั้นเราก็พูดไม่ถูกว่าตรงไหนมันรกมันเข้ามา ซึ่งเป็นมิติที่ต้องมีฐานข้อมูลมีการอัพเดทเรื่องแผนที่เรื่องอะไรต่างๆ และมีฝ่ายวิชาการมาเป็นที่ปรึกษาด้วย ซึ่งนี่คือความคิดเห็นจะทำได้ไม่ได้ก็ต้องช่วยกันต่อ

นายพศวัต สุวรรณกมลาศ : ตามที่ได้รับฟังกันมาปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ประมาณได้ว่ามีปัญหาอยู่ 4 ด้าน ซึ่งด้านแรกก็คือด้านสังคมคือประชาชนเข้าไปจากการทำอาชีพดั้งเดิมของชาวบ้าน พื้นที่บริเวณนี้มีอาชีพอะไรบ้าง มีจับปลา เลี้ยงสัตว์ ซึ่งต่อมาได้มีนโยบายของรัฐในกรณีส่งเสริมไม่ว่าในด้านการปลูกปาล์ม ยางพาราถือเป็นประเด็นหนึ่งที่ทำให้เกิดการบุกรุก

ตลอดจนในการออกโฉนด ที่ให้ผู้ต้องการออกโฉนดมาแจ้ง สค.1 ซึ่งหมดเขตไปเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ ทำให้ประชาชนทั่วไปได้นำเอกสารที่มีอยู่ซึ่งอาจเป็นที่อื่นด้วยเข้ามาแจ้งไว้ก่อนเป็นหลักฐานเพื่อดำเนินการออกสิทธิที่จะออกต่อไป ประการที่สาม คือ กรณีการดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิ.ย. 41 ซึ่งในการดำเนินการตามนโยบายส่วนนี้เป็นการที่ล่าช้า ส่งผลให้บุคคลที่แจ้งหรืออยู่ในพื้นที่ที่ถือสิทธิจะถือโอกาสในการบุกรุกและทำประโยชน์ทำให้สภาพของพื้นที่ถูกทำลายและเป็นช่องทางในการออกเอกสารต่างๆ แม้ว่าจะไม่ทราบถึงการพิสูจน์สิทธิเขาต้องนำผลไปแปรภาพถ่ายทางอากาศ แต่ว่าความเข้าใจของชาวบ้านหากมีการพิสูจน์ลงลายชื่อแล้วก็ถือว่าได้สิทธิแล้ว จึงส่งผลให้พื้นที่ป่าถูกทำลายนี่คือด้านที่หนึ่งคือด้านสังคมและประชาชน

ด้านที่สองการดำเนินการตามกฎหมายตามขั้นตอนของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการไม่ว่าจะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของพื้นที่ของส่วนกลางจับกุม หรือการสนธิกำลังในการจับกุม เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการอาจจะเก็บข้อมูลในพื้นที่ให้ชัดเจนและเก็บรายละเอียดหลักฐานต่างๆ จะต้องดำเนินการอย่างเข้มข้น รายละเอียดในข้อกล่าวหาแต่ละอย่างจะต้องเก็บหลักฐานให้ครบถ้วน ตลอดจนถ่ายภาพ และถ้าเป็นไปได้ตอนนี้มีศูนย์แก้ไขวิกฤตปัญหา ได้ทำตามนโยบายได้ภาพถ่ายทางอากาศที่จะนำมาใช้พิสูจน์ในกรณีการมีประโยชน์ในพื้นที่ว่าทำก่อนหลังตามที่เค้ามาอ้าง ไม่ว่า สค.1 จะเขียนว่าทำนาหรือว่าเก็บเสม็ด หรือว่าอะไรเราก็สามารถพิสูจน์ได้ในชั้นต้น เราก็สามารถตั้งข้อกล่าวหาได้ชัดเจน เจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้แจ้งความไปแล้วเวลาจะสิ้นสุดของข้อกฎหมายหรือกระบวนตามกฎหมาย ยังต้องเข้าไปถึงพนักงานสอบสวน ซึ่งในส่วนนี้จะยากมากในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ไม่รู้ว่าการพิจารณาสอบสวนของเราพูดกันตรงๆ คือติดอะไรอยู่ไม่สามารถดำเนินการนี้ได้เพราะว่ากรณีผู้บุกรุกเป็น 100 ไร่ 1,000 ไร่ เค้ามีอำนาจอะไรส่วนของการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่จะมีปัญหาอยู่ตลอด

สำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ด้านจับกุมของทางป่าไม้ยังขาดกรณีของการติดตาม เร่งรัดต่างๆ ผลการดำเนินคดีบางครั้งล่าช้าจับแล้วก็เพิกเฉยละเลย พูดกันตรงๆ บางครั้งเจ้าหน้าที่ของเราขาดในด้านความรู้ การติดตาม พอผ่านไปถึงชั้นศาล หรือชั้นอัยการก็ไม่อยากก้าวก่ายแต่เมื่อศาลสั่งขึ้นมา ในกรณีให้ออกจากพื้นที่ในเขตห้ามล่า แต่ว่าการติดตามตามคำสั่งศาลไม่ได้ดำเนินการให้เสร็จสิ้น เราไม่ได้ติดตามว่าพื้นที่ตรงนั้นหลังจากที่ศาลตัดสินให้ออกหรือให้ทำลาย ปัจจุบันแปลงนั้นฟื้นฟูหรือกลับมาสู่สภาพเดิมหรือไม่ ตรงนี้รวมถึงการบังคับใช้บังคับคดีในด้านการรื้อถอนการทำลายการฟ้องขับไล่ ส่วนกรณีของการติดตามส่วนนี้เราจำเป็นมากที่จะต้องจัดทำฐานข้อมูล แต่

ในส่วนสำนักงานของเราของหน่วยงานป่าไม้ไม่ว่าเกี่ยวกับบุคลากรหรือการจัดทำฐานข้อมูล การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีคุณภาพเพราะต้องใช้ตรวจสอบเกี่ยวกับภาพถ่ายทางอากาศจะต้องพัฒนาบุคลากรในส่วนนี้ดำเนินการและติดตามมีการวางแผน ควบคุมตลอดจนฟื้นฟูจนป่านั้นจะฟื้น การป้องกันทางด้านกฎหมายทำได้แค่เริ่มต้นถ้ามี 100 เราทำได้ไม่ถึง 10 แค่จับกุมแล้วก็พ้นไป ส่วนมากได้แค่นั้นได้แค่ 1 ไม่รู้ถึง 5 หรือเปล่า

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ปัญหาต่อไปอย่างที่ได้นำเรียน ที่เป็นปัญหาถูกต่อว่าบ่อยคือลักษณะของข้อมูลแนวเขตป่าไม้ที่เราใช้ ดั้งเดิมเราใช้เข็มทิศในการวัดแนวเขตหรือกล้องมองธรรมดาแต่ตอนนี้อาจประยุกต์ใช้ทันสมัยขึ้นและมีการใช้จีพีเอสหาค่า และดำเนินการยังดีกว่าเวลาเราต่อสู้กับฝ่ายอื่นจะมีข้อกังขาเยอะในลักษณะระดับคุณภาพของงานที่ใช้ ต้องต่อสู้ในลักษณะของข้อมูลพื้นที่จริง เช่น ป้ายหลักเขตในพื้นที่จริงแม้แต่หลักเขตชาวบ้านรื้อถอนเลื่อนได้ตลอดแต่เวลาออกตรวจกล้องที่ใช้คุณภาพต่ำแต่ก็ได้รับการพัฒนาอย่างกรณีทำเกณฑ์หลักฐาน เราต้องมีหลักฐานที่ดีขึ้นในส่วนของข้อมูล ในแปลงที่บุกรุกเรามีการจัดทำข้อมูลที่สำนักในกรณีเป็นพื้นที่บุกรุกจุดไหน ได้มีการจับกุมเราให้เจ้าหน้าที่จับจริงและลงข้อมูลขึ้นรูปแปลงในบริเวณพื้นที่ว่าอยู่ตรงนั้นว่ามีการตรวจติดตามว่าคดีนี้เป็นอย่างไร ฐานข้อมูล ตลอดจนการได้รับสนับสนุนภาพถ่ายทางอากาศจะส่งมาให้เห็นพื้นที่ไม่ต้องแปลไม่ต้องใช้หนังสือหรือว่าข้อมูลดาวเทียมด้านอื่นในการวิเคราะห์ทางหนึ่งเป็นภาพถ่ายสดๆ ซึ่งจะได้รับการสนับสนุน และได้รับฟังข่าวมาจากรัฐมนตรีสุวิทย์เมื่อวันก่อนว่าจะใช้เครื่องบินบังคับถ่ายลักษณะจากพื้นที่ที่เราต้องการจะไปอยู่ไหนจะบอกค่าพิกัดลักษณะของพื้นที่มาซึ่งในส่วนนี้ฟังแล้วชอบมาก แต่ในส่วนของบุคลากรของเราแต่ละหน่วยงานบางครั้งจะต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายวิชาการที่จะต้องมาดำเนินการ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของเราข้อหนึ่งก็คือด้านการใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือสมัยใหม่เรายังขาดน้อยและการศึกษาระเบียบและข้อกฎหมายที่มีการเพิ่มเติมมาโดยตลอดยังน้อย ซึ่งเวลาไปพบปะหรือชี้แจงให้ชาวบ้านรับฟังอาจจะไม่เข้าใจจุดนี้ประเด็นใหญ่เลย หากชาวบ้านเข้าใจและเข้าถึงเค้ารู้เข้าใจเจ้าหน้าที่การปฏิบัติดำเนินการไปได้ดี ต้องมีการการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือพูดตรงๆ เหมือนป่าไม้มีข้อขัดแย้ง ฝ่ายหนึ่งจะออกฝ่ายหนึ่งจะจับแต่ว่าหากว่าเราไม่มีการประสานเรื่องก็จะไม่จบ

ในส่วนปัญหาข้อที่สี่ก็คือเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ ได้แก่การเกิดไฟป่า แต่เชื่อว่าการเกิดไฟป่าไม่เกิดตามธรรมชาติน้อยมากถ้าเกิดฟ้าผ่าก็น้อยมาก ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการจุดเองเผาเอง

การจุดเผาก็เริ่มมาจากหนึ่งต้องการไม่ว่าจะพูดถึงชาวบ้านอื่น ต้องการไข่มดแดง ต้องการหาสัตว์ ล่าสัตว์ แต่จุดใหญ่ๆ ที่สำคัญก็คือที่ว่าต้องการพื้นที่ที่ถือยึดครองจากนายทุนลักษณะเผาไร่ ทำลายสภาพพื้นที่ ในส่วนนี้การมีส่วนรวมของชาวบ้าน ทางเอกชนหรือชาวบ้านจะให้ความร่วมมือดี เพราะว่าเป็นภัยที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเกิดจากไฟป่าที่เห็นได้ชัดเพราะมันยังไม่มีผลประโยชน์นายหน้าอะไร ชาวบ้านจึงให้ความร่วมมือดี จากประสบการณ์ในกรณีพื้นที่ป่าพรุ ป่าชุ่มน้ำ นอกจากทะเลน้อยแล้วยังมีพื้นที่ในจังหวัดสงขลาเช่นป่าพรุเกาะสะบ้า ซึ่งเป็นพื้นที่ชุมน้ำแต่ไม่ได้ประกาศมีเนื้อที่ประมาณ 6,000 กว่าไร่ ตอนนี้ได้ร่วมกับองค์กรท้องถิ่นเพื่อทำแนวเขตเพื่อรักษาไม่ให้มีการบุกรุก

นายโชคชัย คูหาสุวรรณ: ปัญหาเขตห้ามล่าทะเลน้อยเป็นพื้นที่มีปัญหาสะสมมานานมาก และเพิ่มความซับซ้อนมากขึ้น มองที่เกี่ยวกับกฎหมาย เห็นว่าการประกาศเขตห้ามล่าตามกฎหมายที่ประกาศให้เป็นพื้นที่ของรัฐ ปี 35 โดยมีมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมเข้ามาทับพื้นที่ที่มีการทำประโยชน์อยู่เดิม ทำให้ปัญหาเพิ่มความซับซ้อนในเรื่องของการอ้างสิทธิในที่ดิน ซึ่งมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้วย มติครม.ปี 2541 ก็ไม่เพียงพอ

อ.ประภาพร แสงกาญจนวณิช : ขอพูดรวมๆ กันไปถึงปัญหาทะเลน้อย

1.น่าจะให้ท่าน สส.ของพื้นที่นี้ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมาธิการฝ่ายทรัพยากรท่านหายไปไหน ท่านเคยเป็นหัวหน้าที่นี่ ท่านทำ thesis ในเรื่องนี้ด้วยแต่ทำไมท่านไม่มีเวลาเข้ามาช่วยดูปัญหาให้สักหน่อย

2. อีกเรื่องคือหน่วยงานภาพถ่ายทำอากาศ ที่ผ่านมาใช้ดาวเทียมทีออส ของประเทศไทยมีปัญหามากในการถ่ายที่ภาคใต้คือไม่สามารถถ่ายทะลุเฆมได้ คือต้องใช้ดาวเทียมประเภทที่ถายภาพได้สะท้อนพื้นที่จริง ที่ถ่ายทะลุเมฆ ซึ่งที่ มอ. มีหน่วยงานที่ให้บริการอยู่ น่าจะลองติดต่อดู

3.แนวทางแก้ปัญหาเรื่องงบประมาณที่ไม่เพียงพอของเขตห้ามล่าฯ เคยซื้อเสื้อของพยูน ศูนย์ชีวภูเก็ตจะมีการรับพยูนที่บาดเจ็บดูแล เค้าก็จะขายเสื้อเพื่อเอาอาหารให้พยูน เพราะศูนย์เค้าก็มีปัญหาด้านงบประมาณ ของบประมาณจากส่วนกลาง แต่ไม่ได้เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องไร้สาระมาก เจ้าหน้าที่จึงออกแบบเสื้อพยูนเอง

4.อีกส่วนหนึ่งที่อยากเห็นคือเรื่องมัคคุเทศก์ท้องที่ อีกเรื่องที่ทำได้คือหลักสูตรการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องของ อบต.อยู่แล้วเป็นเรื่องที่จะต้องมีหลักสูตรท้องถิ่นหากหน่วยงานไหนที่พอรับได้ก็รับไป ตรงนี้สามารถขอความร่วมมือไปยัง ม.ทักษิณ หรือ ม.สงขลานครินทร์ก็ได้ และ

ให้เด็กทำวิทยานิพนธ์สร้างหลักสูตรในโรงเรียนเลยก็ได้ อย่างมัคคุเทศก์ท้องถิ่นก็ขอความร่วมมือไปที่มหาวิทยาลัยได้ การแก้ปัญหาที่หวังเฉพาะเรื่องกฎหมายก็เป็นอีกแบบ แต่ถ้าเป็นเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยก็น่าจะช่วยได้มากกว่า ทำไปด้วยกัน

จากที่ได้สนทนาแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นกัน จะเห็นได้ว่าสาเหตุหลักๆของการบุกรุก เกิดจากการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยในครั้งแรกทับที่ดินของประชาชน และในขณะที่ยังแก้ปัญหาเดิมยังไม่ได้นั้น ก็มีการประกาศทับมาอีก 2 ครั้ง ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการพิสูจน์สิทธิ์ และการจัดทำแนวเขตที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆที่จูงใจให้เกิดการบุกรุกเพิ่ม เช่น นโยบายส่งเสริมการปลูกปาล์มน้ำมันของรัฐบาล

ประเด็นที่ 2 ประเด็นการดำเนินการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของหน่วยงานและผลการดำเนินการ

อ.รติตา แก้วจุลกาญจน์ : ที่คุยกันมาสังเกตว่าแต่ละหน่วยงานได้ให้ข้อมูลรวมๆ กันไป ทั้งเรื่องสาเหตุการบุกรุก การดำเนินการแก้ปัญหาในหน่วยงานของท่านและแนวทางในอนาคต ในส่วนของเขตห้ามล่าฯซึ่งเป็นหน่วยงานหลักมีแนวทางแก้ปัญหาอย่างไร และผลเป็นอย่างไร และหน่วยงานอื่นๆ ด้วยค่ะ

นายสมชาย สุวรรณชาติ: การดำเนินการแก้ไขปัญหาในส่วนของสำนักงานฯ ขณะนี้ที่เราได้ดำเนินการอยู่ในส่วนของการบุกรุกป่าพรุ

<u>ประการแรก</u> เราได้ดำเนินการเร่งดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือแสดงสิทธิทั้งหมดที่เราดำเนินการอยู่ตรวจสอบไปแล้วนั้น 500 กว่าฉบับ และที่ตามมาอีก ซึ่ง 500 ฉบับนี้เจ้าหน้าที่เราได้ดำเนินการบันทึกและตรวจสอบและก็ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป ซึ่งกระบวนการนี้ก็ได้ความร่วมมือจากจังหวัดนครศรีธรรมราชในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์หลักฐาน มีนายอำเภอเป็นประธาน และก็มีทางตำรวจ คณะผู้ใหญ่บ้าน ที่ดินจังหวัด และก็เขตรักษาพันธุ์ทะเลน้อยเป็นกรรมการเลขาอยู่ในขณะนี้และกำลังตรวจสอบและกำลังดำเนินการต่อไป

<u>ประการที่สอง</u> เร่งดำเนินการตรวจพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิ.ย. 2541 ซึ่งขณะนี้ทั้ง 3 พื้นที่ที่กล่าวมา ทั้งที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักบริหารที่ 5 และที่ 6 ได้มีการตรวจพิสูจน์เสร็จสิ้นไปแล้ว เพียงแต่ว่าอยู่ในกระบวนการ

พิจารณาว่าราษฎรมาอยู่ก่อนหรือมาอยู่ทีหลัง ในขณะนี้มีแนวทางที่จะปฏิบัติแล้วและกรมอุทยานได้แจ้งเวียนให้ทราบแล้วและก็ได้สำเร็จแล้ว

ประการที่สาม กรณีมีการนำเรื่องเข้าคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับข้อกฎหมายการตรวจสอบหรือแสดงสิทธิในที่ดินหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามหนังสือกรมที่สั่งการไว้ ก็ได้มีคำสั่ง 319/2552 เพื่อดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง

ที่ผ่านมาเราได้มีการตรวจสอบท้องที่จังหวัดพัทลุง คณะกรรมการทั้ง 3 คณะ คิดเป็นพื้นที่ตรวจสอบ 22 ราย 72 แปลง เนื้อที่ 1,430 ไร่เศษ มีการตรวจสอบพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช รวมตรวจสอบไป 163 ราย 379 แปลง เนื้อที่ 9,000 ไร่เศษ สำหรับนครศรีธรรมราชเราได้ตรวจสอบและเสนอคณะกรรมการจังหวัด ในส่วนของการตรวจสอบพื้นที่จังหวัดสงขลารวม 4 ราย 19 แปลง *สำหรับผลการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิที่ดินของราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิ.ย. 2541 ในส่วนของจังหวัดนครศรีธรรมราชเราได้ตรวจสอบไปทั้งสิ้น 1,164 ราย จำนวน 2,361 แปลง พื้นที่ 22,401 ไร่เศษ ส่วนในของจังหวัดพัทลุงตรวจสอบไป 350 ราย 478 แปลง เนื้อที่ 4,039 ไร่เศษ*

สำหรับส่วนที่ไม่มีเอกสารมาแสดงเราได้จับกุมโดยเด็ดขาดปัจจุบันได้จับกุมแล้วจำนวนในส่วนของพัทลุงจำนวน 17 คดี ผู้ต้องหา 32 คน 529 ไร่เศษ จังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน 42 คดี ผู้ต้องหา 25 คน พื้นที่บุกรุก 1,857 ไร่เศษ และในจังหวัดสงขลาขณะนี้เราได้ดำเนินคดี 42 ไร่เศษ จะเห็นว่าพื้นที่บุกรุกไม่มากแค่ 1,000 เกือบ 2,000 ไร่ ที่ผ่านมาได้ดำเนินการอยู่แต่ว่าพื้นที่มีปัญหาคือพื้นที่ที่มีการแสดงหนังสือในที่ดินเป็นปัญหามาก เพราะเราไม่สามารถที่จะจับกุมได้โดยทันทีต้องรอให้มีการตรวจพิสูจน์ขั้นตอนกระบวนการให้เสร็จสิ้นก่อน เมื่อผลปรากฏว่าชอบหรือไม่ชอบจึงจะดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งจากที่ผ่านมาได้มีการดำเนินคดีมีการเพิกถอนในสิทธิที่ดินที่บอกว่าจำนวน 29 ฉบับ คิดเป็นพื้นที่ 1,269 ไร่ ที่ผ่านมายังไม่เพิกถอนเห็นว่าได้รับการตรวจพิสูจน์เป็นการออก สค.1 ที่ไม่ตรงตามตำแหน่งคือลอยมานั่นเองจึงได้มีการเพิกถอนสิทธินี่เป็นปัญหาทั้งหมด

ส่วนข้อเสนอแนะของเราในเรื่องการแก้ปัญหาในขณะนี้ *ซึ่งปัญหาที่เราแก้ไขถือว่าตรงจุดมากที่สุดแล้วเรื่องการตรวจสอบพื้นที่เอกสารสิทธิ์* ฉะนั้น หากมีการดำเนินการต่อไปคิดว่าควรจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพิ่มเติมในระดับจังหวัดในส่วนของจังหวัดพัทลุงชุดหนึ่งและในจังหวัดสงขลาชุดหนึ่งให้เพิ่มเติมให้กับเราในการดำเนินการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น และประการที่สอง ก็คือ ให้เพิ่มเจ้าหน้าที่ในคณะทำงานให้กับเรา ซึ่งประกอบด้วย ที่ดิน ป่าไม้ ฝ่ายปกครองให้กับ

เรามากขึ้นเพราะหัวใจของการตรวจสอบอยู่ที่คณะทำงานในการตรวจสอบ ที่ผ่านมาทางเราจะล่าช้าเพราะเห็นว่าคณะทำงานมีน้อย มีกำลังเจ้าหน้าที่น้อย

ประการที่สี่ ที่ต้องการคือ งบประมาณในการปฏิบัติเพราะขณะนี้งบประมาณที่เราใช้ในเรื่องบริหารจัดการไม่ได้รวมถึงงบพิสูจน์เอกสารสิทธิ์แต่อย่างไร เพราะฉะนั้น การพิสูจน์เอกสารสิทธิ์กว่า 500 ฉบับ เป็นปัญหาในเรื่องของงบประมาณมากเพราะต้องใช้น้ำมันและเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ วิ่งออกไปใน 3 จังหวัด ทำให้สิ้นเปลืองมาก

นายบริพรรต สืบสม : ปัญหาการฟื้นฟูพื้นที่ เป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก คนในพื้นที่มีความเห็นว่าในเมื่อรัฐเข้าไปปลูกป่า /ฟื้นฟูพื้นที่ได้ ตนเองก็ทำได้ ดังนั้นจึงขยายพื้นที่การทำประโยชน์ออกไปอีก

นางทรงศรี วัฒนวิทย์กิจ : ปัจจุบันในการปฏิบัติที่ในส่วนของสำนักงานที่ดิน หรือการพิสูจน์สิทธินั้น ในขั้นตอนปฏิบัติจะไม่ล่าช้า หากขอบเขตของทะเลน้อยชัดเจน มีระวางพิกัดที่ชัดเจน แต่ปัจจุบันพิกัดไม่ชัดเจน ดังนั้นกว่าจะตรวจสอบได้ต้องออกเดินสำรวจ และชี้แนวเขต

นายโชคชัย คูหาสุวรรณ : ในส่วนของหน่วยงานมีการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยการอาศัยอำนาจของกฎหมายที่มีศักดิ์สูงที่สุด ในกรณีนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายส่วน ซึ่งในบางส่วนมีข้อขัดแย้งกับกฎหมายฉบับอื่น ดังนั้นควรพิจารณาว่ากฎหมายใดในเรื่องนี้ เป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงที่สุด ให้ยึดกฎหมายฉบับนั้นเป็นหลัก และระกับหน่วยงานในพื้นที่ได้ร่วมกันพิจารณาวิธีการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยการกำหนดพื้นที่ที่มีปัญหา ที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแผนผังอาณาเขต ไม่ตรงกัน เนื่องจากแผนที่ ที่ใช้หลักฐานไม่ตรงกัน ในระดับพื้นที่ได้ดำเนินการถึงขั้นตอนที่ทุกหน่วยงานที่มีแผนที่แนวเขต มาปรับแนวเขต หรือ reshape ในแผนที่ให้ตรงกันแล้วนำเสนอไปที่กระทรวงพิจารณา เพื่อนำไปดำเนินการแก้ไขแนวเขตในพื้นที่จริง แต่เมื่อเสนอไปแล้ว กระทรวงไม่มีการสั่งการให้ดำเนินการต่อ

ประเด็นที่ 3 แนวทางในการแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐและลดความขัดแย้งในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

อาจารย์ประภาพร แสงกาญจนวณิช : เรากำลังมีปัญหาการแบ่งที่ดิน เป็น ที่ดินของรัฐกับราษฎร ฟังดูเหมือนราษฎรพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงที่ดินของรัฐให้เป็นของตนเอง แต่จริงๆคืออะไร น่าจะเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดทัศนคติของการเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันเครื่องมือในการ

จัดการพื้นที่ ที่ให้สิทธิและการใช้ประโยชน์คงอยู่ในชุมชน ไม่เปลี่ยนมือออกไปเป็นของคนนอก ไม่ทราบว่ามีความคืบหน้าในการทำป่าชุมชนหรือโฉนดชุมชนในเขตอนุรักษ์บ้างแล้วหรือไม่ ในความเป็นจริงยังไงเจ้าหน้าที่ก็ดูแลไม่หมด นี่คือปัญหาพื้นฐาน พื้นที่มันใหญ่ขนาดนี้ เพราะฉะนั้นต้องทำอย่างไรให้พื้นที่ซึ่งตอนนี้ก็มีการบุกรุกมันจะออกเป็นโฉนดชุมชนแทนได้ไหม มันจะออกเป็นเรื่องอื่นถึงอย่างไรก็คงอยู่ของคนในพื้นที่แทนที่จะขายให้กับคนนอก ไม่งั้นรายได้ก็จะส่งให้คนนอกหมด ทรัพยากรก็หายไปหมด แล้วคนในพื้นที่จะเป็นอย่างไร ถ้ามองระยะยาวก็น่าเป็นห่วงอยู่

นางจินตวดี พิทยเมธากุล : อย่างเรื่องโฉนดชุมชนพอพูดเรื่องนี้ท่านรัฐมนตรีก็ไม่ค่อยแฮปปี้เท่าไร แล้วของมหาดไทยจะออกโฉนดชุมชน ท่านรัฐมนตรีก็ไม่แฮปปี้ ก็คิดดูว่าข้างไม่แฮปปี้แล้วเราจะทำอย่างไรแต่ก็พยายามพูดเสมอว่าอย่าทะเลาะกันเราที่ดินเราคุยกันดีๆ ดีกว่าบางทีทรัพยากรกับอุตสาหกรรมเหมือนกัน เราพูดกันดีๆ อย่าทะเลาะกันเพราะข้างบนก็พูดกันไม่รู้เรื่องเราต้องพูดให้รู้เรื่อง เหมือนที่ดินกับป่าไม้ประจำบางทีต้องจับมือ เรียกที่ดินมา เรียกทรัพยากรมา เรียกป่าไม้มาว่าตกลงอย่างไรถ้าไม่ตกลงอย่างนี้บอกชาวบ้านอย่างไร มันมีปัญหา คนนี้พูดอย่าง คนนั้นพูดอย่างชาวบ้านเค้าเลือกเชื่อสิ่งที่ได้ประโยชน์กับเค้า แล้วเค้าก็รีบไปบอกกันต่อที่ดินบอกอย่างนี้ก็กลายเป็นเรื่องอีกนี่คือไม่จบก็มีการฟ้องร้องกันเรื่อย

นายนฤทธิ์ ดวงสุวรรณ : แนวทางการมีส่วนร่วมบางคนก็ไม่กล้าพูด บางคนก็มานั่งฟังรอฟังว่าหัวหน้าจะว่ายังไร ที่ดินจะว่ายังไง สำนัก 5 สำนัก 6 จะว่ายังไง เพราะฉะนั้น การที่จะให้มีส่วนร่วมก็คุยกับท้องที่ท้องถิ่นก็ลำบาก ถ้ามีแนวทางอื่นหาแนวทางอื่นจะได้ช่วยกันยังน่าสนใจว่ามีคณะกรรมการว่ามีองค์กรไหนที่จะจัดการปัญหาร่วมกัน มันจะต้องมีกลไกในการตัดสินใจร่วมกันและใช้กฎหมายเดียวกันหรือกฎที่มันบูรณาการกันและใช้คนกลุ่มคนเข้าร่วมท้องถิ่นเข้าร่วมก็น่าจะเห็นว่าใครอยู่ตรงไหน การแก้ปัญหาอยู่ตรงไหนถ้ามีปัญหามานั่งคุยกันเลย ถ้าใช้กฎหมายอย่างเดียวมันยาก ถ้ามานั่งคุยกันก็จะเห็นว่าแนวทางมันไม่ได้มีมุมมองเฉพาะเรื่องกฎหมายเรื่องเดียว มันมีมุมมองเรื่องโซนนิ่ง เรื่องที่ชุมชนเข้าอยู่ก่อนและเขตไปทับที่เขา ให้เข้าทำประโยชน์ได้แต่ห้ามขุดเพื่อใช้ประโยชน์ได้ทำอะไรได้ ตรงนี้เราก็ต้องร่วมกันหาแนวทางที่จะต้องรวมกลไกให้ได้

นายอุดมเกียรติ แก้วตุ่น : เรื่องการมีส่วนร่วมหรือโฉนดชุมชนหากจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือต้องดูว่าเครื่องมือที่จะนำมาใช้ จะใช้ได้หรือไม่ ในวัตถุประสงค์ใด นำมาใช้แล้วจะให้เป็น

อย่างไร ใช้แล้วป่าจะยังอยู่ หรือใช้แล้วชุมชนที่อยู่มาเดิมจะอยู่ต่อไปอย่างไร จะต้องพิจารณา เห็นว่าคนในพื้นที่ ผู้นำชุมชน คือผู้ที่จะขับเคลื่อนได้จริง

นางจินตวดี พิทยเมธากุล : อย่างเรื่องโฉนดชุมชนพอพูดเรื่องนี้ท่านรัฐมนตรีก็ไม่ค่อยแฮปปี้เท่าไร แล้วของมหาดไทยจะออกโฉนดชุมชน ท่านรัฐมนตรีก็ไม่แฮปปี้ ก็คิดดูว่าข้างไม่แฮปปี้แล้วเราจะทำอย่างไรแต่ก็พยายามพูดเสมอว่าอย่าทะเลาะกันเราที่ดินเราคุยกันดีๆ ดีกว่าบางทีทรัพยากรกับอุตสาหกรรมเหมือนกัน เราพูดกันดีๆ อย่าทะเลาะกันเพราะข้างบนก็พูดกันไม่รู้เรื่องเราต้องพูดให้รู้เรื่อง เหมือนที่ดินกับป่าไม้ประจำบางทีต้องจับมือ เรียกที่ดินมา เรียกทรัพยากรมา เรียกป่าไม้มาว่าตกลงอย่างไรถ้าไม่ตกลงอย่างนี้บอกชาวบ้านอย่างไร มันมีปัญหา คนนี้พูดอย่าง คนนั้นพูดอย่าง ชาวบ้านเค้าเลือกเชื่อสิ่งที่ได้ประโยชน์กับเค้า แล้วเค้าก็รีบไปบอกกันต่อที่ดินบอกอย่างนี้ก็กลายเป็นเรื่องอีกนี่คือไม่จบก็มีการฟ้องร้องกันเรื่อย

นางทรงศรี วัฒนวิทย์กิจ:ปัญหาของสำนักงานที่ดิน คือ การดำเนินการต่อไปตามกฎหมายที่ดิน หากมีการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนได้จริงก็จะเป็นประโยชน์

อ.ประภาพร แสงกาญจนวณิช : เสนอให้พิจารณาการนำมาตรการในกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้คือการประกาศเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพราะน่าจะรวดเร็วกว่าขั้นตอนของกฎหมายอื่น เนื่องจากเป็นมาตรการที่ไม่ต้องผ่านรัฐสภา แต่ใช้ช่องทางผ่านเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แล้วประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เลย โดยกำหนดแนวทางการร่างกฎหมายหรือ กฎระเบียบที่จะใช้จัดการพื้นที่ ควรยกเงื่อนไขของการเป็นพื้นที่อนุรักษ์ขึ้นมาใช้ เช่นการรักษาระดับน้ำเป็นเงื่อนไขของการเป็นแรมซาร์ไซต์ และเงื่อนไขทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น การบังคับให้ทำ EIA : การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA) IEE : รายงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) และ SEA : การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment)

นายมนตรี บัวแก้ว :สำหรับในเรื่องการมีสวนร่วมตามที่ว่าจะมีทางอื่นที่ไม่ใช่แง่กฎหมายด้วยหรือไม่ คิดว่าท้ายที่สุดแล้วก็ต้องไปจบที่กฎหมายอยู่ดี เช่นการมีส่วนร่วมต้องเปิดโอกาสให้เขียนเป็นกฎหมายอย่างเช่นที่เคยมีแนวคิดการทำ MOU ให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่อาจจะมีค่าใช้จ่ายให้เค้าคือ ตอนนี้ที่ทราบก็คือกระทรวงได้งบประมาณที่ดูแลพื้นที่ป่าทั้งหมดประมาณ 10 บาทต่อไร่หรือเปล่า คือใช้ตัวนี้มาเป็นอัตราในการเพิ่มพื้นที่เพิ่มค่าใช้จ่ายให้หน่อยว่าทาง MOU ไหน อบต. ไหนมีพื้นที่ป่าสงวนเท่าไรให้เค้ารับไปดูแลเลย อาจทำสัญญากับ

MOU 3-5 ปี โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศมาเป็นตัวทำเพื่อจะได้ตรวจเช็คได้ ก็อาจเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะเป็นไปได้แต่คงอีกนานเพราะว่าได้มีการเสนอแนวคิดนี้ออกมาก็มีต้านต่อต้านเยอะว่ามีการกระจายอำนาจและท้องถิ่นไม่พร้อมแนวทางการแก้ปัญหา

นายพศวัต สุวรรณกมลาศ : เกี่ยวกับแนวทางจากการตรวจสอบพบว่าพื้นที่บริเวณราบลุ่มมีการออกโฉนดในลักษณะของการดำเนินการจากการสอบถามแล้ว ในการรังวัดจะทำกันในฤดูแล้งมากที่สุด เพราะว่าหนึ่งลักษณะของพื้นที่น้ำจะลดเหลือสภาพป่า เจ้าหน้าที่สามารถเดินไปรังวัดได้ พอหลังจากน้ำขึ้น พบว่าพื้นที่ส่วนนั้นเป็นเอกสารสิทธิทั้งๆ ที่น้ำอยู่ระดับคอ เพราะฉะนั้นในการชี้แนวเขตที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการชี้แนวเขต เรื่องน่าห่วงคือ ควรชี้ไปที่ฤดูที่มีน้ำอย่าชี้ไปที่ฤดูที่มีแล้ง เพราะจะชี้แนวเขตเข้าไปเยอะเกินความจริง

สำหรับประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหา เห็นว่าลักษณะการทำงานของศูนย์ถ้าหากมีผลประโยชน์ทุกคนจะเข้าร่วมยินดีด้วยเมื่อไรที่ศูนย์นี้มีลักษณะการป้องกันบังคับใช้กฎหมายอยู่ด้วยงานนั้นจะหยุดชะงัก คือ ในกรณีที่ตั้งข้อสังเกตเหมือนกับที่ออกแผนเฉพาะกิจเราทำด้วยทำในลักษณะป้องกัน ปราบปรามและส่งเสริมไปด้วยในขณะเดียวกันฝ่ายหนึ่งจับก็ไปปลอบลักษณะแบบนั้น การทำงานด้านป้องกันลดคุณภาพในการบังคับใช้กฎหมายทันที เพราะฉะนั้น ในลักษณะการตั้งศูนย์แก้ไขปัญหาที่มีประชาชนหรือองค์กรทางท้องถิ่นและศูนย์ราชการเข้ามามีส่วนร่วมอาจเน้นให้ทำในเชิงป้องกัน ส่วนการปราบปรามหรือการบังคับใช้กฎหมายน่าจะเปิดให้มีส่วนร่วมไม่ได้ เห็นด้วยว่าทะเลน้อยต้องอยู่กับประชาชน ต้องเอาประชาชนมามีส่วนร่วมต้องเอาประชาชนมาช่วยรักษาดูแล แต่ในขณะเดียวกันถ้าหากว่าองค์กรที่ก่อตั้งยังไม่เข้มแข็งแล้วเราไปใช้อำนาจการทั้งการบังคับใช้กฎหมาย และไปฟ้องร้องชาวบ้านด้วยมันจะมีผลเสีย

นายอุดมเกียรติ แก้วตุ่น: ปัญหาป่าพรุที่ไฟไหม้ ส่วนหนึ่งต้องยอมรับว่ามาจากการเผาของชาวบ้านเอง เพราะในเมื่อเป็นพื้นที่ทีมีปัญหา ชาวบ้านที่เคยทำกินไม่สามารถเข้าไปทำได้เหมือนเดิม แต่ที่ใกล้เคียงที่เป็นของนายทุนไปแล้วกลับสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ ในเมื่อไม่สามารถทำอะไรได้ก็เผาให้เสียหายไปเลย สำหรับการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ หากทำต่อเนื่องได้ตลอดจึงจะได้ผล แต่ในความเป็นจริงยากมาก หรืออาจไม่สามารถทำได้เลย เพราะโดยธรรมชาติของกลุ่มไม่อาจรวมตัวกันอยู่ได้เป็นเวลานาน หากไม่มีผลประโยชน์ หากคนในพื้นที่มีทัศนคติของการใช้ประโยชน์ทรัพยากรร่วมกันได้ ช่วยกันดูแล จะสามารถใช้ได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

นายสมชาย สุวรรณชาติ : การมีส่วนร่วมของชุมชน ปัจจุบันมีกลุ่มอนุรักษ์ป่าพรุครวนเคร็ง ซึ่งได้ผลในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการเฝ้าระวังการบุกรุกพื้นที่ และคงจะดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตาม เห็นว่าวิธีการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันการยึดหลักการดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานปฏิบัติด้วยกันเองและกับประชาชนก็เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำ และการตรวจสอบสิทธิในที่ดินที่มีปัญหาเป็นวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว เพื่อให้ผู้ที่มีสิทธิถูกต้องจะได้รับความยุติธรรมด้วย

อ.รติตา แก้วจุลกาญจน์ : สรุปว่าในการพูดคุยกันครั้งนี้ มีความเห็นว่าร่วมกันว่าแนวทางการแก้ไขปัญหามีหลายมิติ ทั้งในเชิงเครื่องมือกฎหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับทัศนคติในการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ประเด็นต่อไปที่ตั้งใจจะชวนสนทนา แต่ไม่น่าจะทันเนื่องจากเวลาหมด คือปัญหาหนึ่งที่เกิดคือ ที่ผ่านมานโยบายของภาครัฐเน้นเรื่องในการอนุรักษ์เกินไปหรือเปล่า ทรัพยากรธรรมชาติที่มีจะมุ่งทิศทางไปในเชิงอนุรักษ์เกินไปหรือเปล่า เป็นไปได้ไหมว่ามีเรื่องของการใช้อย่างยั่งยืนด้วย ซึ่งถ้ามีตรงนี้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ส่วนหนึ่งก็คือเพื่อการอนุรักษ์เอาไว้ในยาวนานใช้ประโยชน์กันทั้งประเทศ แต่ส่วนหนึ่งประชาชนที่มีลักษณะพิเศษคือ ผูกพันกับฐานทรัพยากรนั้น จำเป็นต้องใช้เพื่อการยังชีพ และหากพิสูจน์ได้ว่าชุมชนสามารถใช้ได้อย่างยั่งยืนให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยได้ไหม เรื่องนี้ในเชิงหลักการเข้าใจว่าตอนนี้แม้แต่กรมอุทยานเองก็มีฝ่ายการมีส่วนร่วมกันของประชาชนที่จะเข้ามาร่วมกันดูแล ในส่วนของท่านหัวหน้าเขตห้ามล่าฯ เองก็มองว่าเป็นไปได้ ท่านอื่นๆ ก็มองว่าเป็นไปได้ วันนี้ในนามของทีมวิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงที่กรุณามาร่วมกันมองปัญหาและหาแนวทางแก้ไขเรื่องปัญหาพื้นที่ทะเลน้อย

ภาคผนวก 3

สรุปผลการประชุมสนทนากลุ่ม(Focus Group Discussion) **แกนนำภาคประชาชนเพื่อตรวจสอบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จัดประชุมเมื่อวันที่** 16 **ตุลาคม** 2553 **เวลา 09.00-12.00 ณ. ห้องประชุมวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชน มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง จ.พัทลุง**โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้านในชุมชน นักวิชาการ และผู้แทนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง จำนวน 11 คน ได้แก่ นายฉิ้น บัวบาน แกนนำชุมชน นายณรงค์ ชุ่นเส้ง แกนนำชุมชนและหัวหน้ากลุ่มผู้ประกอบการเรือท่องเที่ยว นายสาธิต ไชยสุวรรณ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านขาว อ.ระ

โนด จ.สงขลา รศ.ดร.ฉัตรไชย รัตนไชย นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ นายบุญฤทธิ์ ทวีสุข นายสมนึก และผู้แทนจากวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชน มหาวิทยาลัยทักษิณ และคณะผู้วิจัย ได้แก่ อ.รติตา แก้วจุลกาญจน์ อ.จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ และนางอัญชลี เที่ยงธรรม โดยกำหนดประเด็นในการสนทนากลุ่ม 3 ประเด็น ได้แก่ สาเหตุและรูปแบบ/วิธีการของการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยผลของการแก้ปัญหาที่ผ่านมา และแนวทางในการแก้ปัญหาในอนาคต สรุปผลการประชุมได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 สาเหตุและรูปแบบของการบุกรุกถือครองพื้นที่

อ.รติตา แก้วจุลกาญจน์: กล่าวชี้แจงวัตถุประสงของการจัดประชุมและวัตถุประสงค์ของการวิจัยว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐในเรื่องที่ดินนับวันมีความรุนแรงมากขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะความขัดแย้งเรื่องการใช้ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ สำหรับปัญหาการบุกรุกและความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็นปัญหาที่สำคัญ ถ้าเราสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ได้ น่าจะเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่อื่นๆ ที่เกิดขึ้นทั่วประเทศได้ จึงมีการจัดประชุมสนทนากลุ่มผู้แทนภาคประชาชนที่มีส่วนได้เสีย รับรู้และอยู่กับปัญหา เพื่อพุดคุยถึงสาเหตุของปัญหา การแก้ปัญหาและแนวทางแก้ไข โดยให้แต่ละท่านนำเสนอว่า ท่านมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาอย่างไร มีอะไรน่าสนใจที่จะแลกเปลี่ยนกันและก็แนวทางแก้ไขปัญหาตามตามเห็นของท่านค่ะ เริ่มด้วยประเด็นสาเหตุและรูปแบบของการบุกรุกถือครองพื้นที่

ครูฉิ้น บัวบาน: จริงๆ แล้วในเรื่องของปัญหาของทะเลน้อยจริงๆแล้วมันเป็นการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติโดยส่วนใหญ่ แต่ว่าธรรมชาติที่กล่าวถึงไม่ใช่ตัวของสิ่งแวดล้อมอย่างเดียวมองเป็นกลุ่มด้วย ทีนี้เนื่องจากว่าอะไรที่เกิดมาแล้วไม่ได้นำเข้าสู่แนวทางการแก้ไข พอไม่แก้ไขในปัญหาหนึ่งก็ทำให้เกิดขึ้นอีกระดับหนึ่งสู่ปัญหาที่สอง ปัญหาหนึ่งปัญหาสองไม่ได้ถูกแก้ไขก็เกิดปัญหาสามขึ้นมา มันจึงทำให้ปัญหามันซับซ้อนมากขึ้น นี่แหละครับในปัญหาหนึ่งมันขยายส่วนของปัญหาได้มากขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งว่าบางเรื่องไม่เคยเกิดมันก็เกิด อาจจะเกิดมาขากขึ้นที่หนึ่ง หรือขั้นที่สอง หรือบางครั้งมันเตรียมเกิดด้วย ซึ่งตัวหลักของปัญหามันไม่ได้ถูกแก้

เ ล ย

แต่ถ้าไปแก้ไขปัญหาปัจจุบันก็ไม่ซับซ้อนและไม่ค่อยมีเท่าไร

เรื่องที่สอง เราต้องยอมรับว่าการแก้ไขปัญหาที่จะไปประยุกต์วิธีเดียวเรื่องเดียวไม่ได้ มันไม่มีสูตรสำเร็จด้วย แต่บางครั้งคนที่จะมาแก้ปัญหาเนี่ย คือ บางครั้งไม่แก้ปัญหาเลย บางครั้งแก้ไม่สำเร็จ ก็หยุด ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้ศึกษาต่อว่าปัญหานี้จะทำวิธีอื่นได้ไหม

เรื่องที่สาม ก็คือ ที่แล้วมาประชาชนได้ถูกตัดออกจากวงจรแก้ไขปัญหา ในเชิงของปฏิบัติอย่างเดียวก็เลยทำให้ไม่มีข้อมูลเมื่อตัวเองไม่มีข้อมูลก็เลยให้ไม่มีโอกาสในการตัดสินใจด้วย การตัดสินใจก็จำกัดหรือคุณก็อาจมีส่วนร่วมบ้าง บางครั้งก็อยู่ในส่วนที่ไม่มีส่วนในการแก้ไขปัญหาได้ ก็คือเพียงแค่รับทราบข้อมูลหรืออาจจะถามในส่วนการตัดสินใจนั้นมีแต่ส่วนภาควิจารณ์ของตนเอง

เรื่องที่สี่ ก็คือ เราต้องยอมรับว่าปัจจัยภายนอกนั้น บางส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเราต้องยอมรับว่านักการเมืองกับนายทุนคือ คนๆเดียวกันตอนนี้นะ ทุกระดับเลยมีนายทุนคนๆเดียวกัน เมื่อไรที่ปัญหาถูกแก้ไขโดยนักการเมือง ก็คือเอานายทุนมาแก้ปัญหา เมื่อนายทุนมาแก้ปัญหา นายทุนมาแก้ปัญหาเรารู้อยู่แล้วว่าเพราะว่าต้องให้เข้าข้างตัวเอง แต่นี่เราไม่ได้เจาะจงว่าเป็นนายกนะ ผมพูดในลักษณะทั่วไป ปัญหานี้ก็ถูกจำกัดว่าคนอื่นก็ไม่ต้องเข้ามายุ่งแล้ว เป็นการสร้างโอกาสในการแก้ปัญหาเพื่อให้คนแก้ปัญหาจำกัดที่คนๆ เดียว เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้คือตัวที่จะทำให้เกิดปัญหา เพราะฉะนั้นผมคิดว่าภาครัฐเองนั้น เราก็กล้าพูดได้เลยว่าขาดความจริงใจที่จะทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้สำเร็จ กิจกรรมที่รับทำในบางครั้งเป็นแค่ กราฟ แล้วก็ถ่ายรูป แล้วก็เสร็จ แต่ว่าถ้าคิดต่อไปว่าทำอย่างไรให้ยั่งยืนให้เดินทำต่อ ผมว่าควรคิด รัฐถือว่าทำเสร็จและได้ทำแล้วนะครับ เอาแค่รายงานแค่นั้น

นายณรงค์ ซุ่นเส้ง: ขอยกตัวอย่างปัญหาว่าชาวบ้านคนหนึ่งชื่อว่า นายครุฑ อยู่บ้านเลขที่ 53 สัญชาติไทย เป็นคนไทยมาก่อน ตั้งแต่เรายังไม่เกิด จ.พัทลุง หมู่ที่ 11 เมื่อก่อนได้รับมรดกจาก เขาบอกว่าได้มาอย่างไร ตรงนี้สั้นๆ ง่ายๆว่า รับมรดกจากบิดามารดา บอกว่าตั้งแต่เมื่อไหร่ ตั้งแต่ พ.ศ.2485 วันนั้นเป็นวันที่เขารับมรดก เรามาทบทวนตรงนี้กันว่า การที่บอกว่าคนทะเลน้อยบุกรุกพื้นที่ เราก็เอาน่าจะมาดุกันว่า ใครอยู่ก่อน อยู่หลัง วันนี้สิ่งที่สำคัญอันหนึ่ง ที่เราจะต้องพูดถึงเรื่องพื้นที่ทำกิน เป็นส่วนใหญ่แล้ว ในหลวงบอกไว้ว่า “กฎหมาย มีไว้สำหรับให้มีความสุขในบ้านเมืองมิใช่ว่ากฎหมายมีไว้บังคับประชาชน ถ้ามุ่งหมายที่ใช้บังคับประชาชน ก็กลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมู่น้อย จะต้องบังคับบุคคลหมู่มาก ในทางตรงกันข้ามกฎหมายมีไว้ให้บุคคลส่วนมากมีเสรีด้วยความสงบ บางทีเราตั้งกฎหมายขึ้นมาด้วยวิชาการ

ซึ่งได้มาจากต่างประเทศเพราะว่าวิชากฎหมายนี้เป็นวิชาที่กว้างขวาง จึงต้องมีอะไรทำอย่างหนึ่ง แต่วิชาการนั้นอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือท้องที่ของเรา บางทีเคยยกตัวอย่างมาเกี่ยวข้องกับที่ดิน เกี่ยวข้องกับการทำมาหากินของประชาชนที่อยู่ในที่ห่างไกล จึงไม่สามารถทราบถึงกฎหมายความบกพร่องที่ทางฝ่ายที่บังคับกฎหมายมากกว่าฝ่ายที่จะถูกบังคับ ข้อนี้ควรจะถือเป็นหลักเหมือนกัน ฉะนั้น ควรหาวิธีที่จะปฏิบัติกฎหมายให้ถูกต้อง ตามหลักของธรรมชาติในป่าสวน ซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าอยู่ในป่าสวนหรือป่าจำแนก แต่ว่าเราขีดเส้นไว้ ประชาชนก็อยู่ในนั่นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปเอาบังคับกับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนแล้ว ต้องไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนเศษกระดาษก็ดูชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นดีว่าขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้นก็ถือว่าฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายของข้อฝ่าฝืนเพราะว่าตามกฎหมายอันชอบธรรมแต่กฎหมายธรรมชาติ ใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็คือผู้ที่ขีดเส้นนั้นเอง เพราะบุคคลที่อยู่ในป่านั้นอยู่ก่อน เขามีสิทธิความเป็นมนุษย์หมายความว่าทางราชการบุคคลไม่ใช่บุคคลบุกรุกบ้านเมือง” นะครับ นี่คือส่วนหนึ่งที่เราได้มาและอีกส่วนหนึ่ง เนื้อที่ที่เขามาตั้งอยู่นั้น และเขาก็ได้ทำเอาไว้ เมื่อวันที่ 14 ก.พ.2523 คนที่เขียนรับรองตรงนี้ คือ นายชัยพฤษ วีระวงษ์ พนักงานป่าไม้ชัดเจน และอีกอย่างหนึ่งที่ในแผนที่นี้เขาถ่ายเมื่อปีเท่าไรไม่รู้ มองไม่เห็น ตรงหมายเลขที่ 1 บริเวณที่ดินที่ปรากฏบริเวณที่ดินที่มี นส.3ก ประมาณ 80 ราย จำนวน 800 ไร่หมายเลขที่ 2 บริเวณที่ชาวบ้านเคยทำกินมาช้านานเป็นที่ราบลุ่มรูปเทียน กำลังจะใช้เป็นพื้นที่ป่า หมายเลขที่ 3 บริเวณป่าเสม็ดนี่คือป่าของเขาห้ามมิให้ทำอะไรทั้งสิ้น และตอนนี้เขาก็ขุดไว้รอบแล้วและหมายเลขที่ 4 บริเวณชุมชนทะเลน้อย แม่นางตูม

นี่แหละที่วันนี้เราจะหาวิธีการอย่างไรหรือให้เราอยู่ร่วมกันได้ เขาก็อยู่ได้พวกเราก็เข้าไปทำกินได้ โดยที่ทำไปตามบรรพบุรุษของเราที่เราทำตามกันมา เราก็จะเข้าไปทำอย่างนั้น นี่คือหลักฐานที่มีมาตั้งแต่โบราณกาลที่ประชาชนอยู่กันมานานแล้ว แต่วันนี้เขาใช้คำว่าประชาชนบุกรุกของพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ส่วนใหญ่แล้วเป็นนักการเมือง ลึกๆ ในหัวใจคนทะเลน้อยเราจะทำอะไรก็ไม่ได้เลย ที่สำคัญที่สุดนักการเมืองเข้ามาลงไปทำ พวกเขตสัตว์ป่าห้ามล่าตั้งแต่ผู้ใหญ่ยันผู้น้อย หูก็หนวกตาก็บอดมองไม่เห็นอะไรเลย แต่ถ้าเป็นผมถ้าจะถมที่ดินสักนิดรู้แล้วเห็นแล้ว และความในใจของคนทะเลน้อย บอกตรงๆ ว่าวันนี้ถ้าไม่ได้ที่ทำกิน ผมอยากให้มีเวทีที่ใหญ่ที่สุดเลย และก็จะบอกเจ้าหน้าที่ทีเขารับผิดชอบว่าถ้าทำไม่ได้ พวกเราจะหาที่ไปอยู่ที่อื่นนะครับ ทะเลน้อยนี่อยู่ยากอยู่ลำบาก กี่หน่วยงานครับตอนนี้ 1. เขตห้ามล่า 2. ศูนย์วิจัยพัฒนา 3. ไฟป่า 4.

พฤกษาศาสตร์ 5. หน่วยงานของแลมซ่าไซ้ตรงนั้นเป็นพื้นที่ของปลูกกระจูดของชาวบ้านมาก่อน แต่มาตั้งพักตรงนั้นชาวบ้านทำอะไรไม่ได้เพราะการบุกรุกที่ไม่ใช้แต่ชาวบ้าน คนที่ไปเฝ้าไปนอนเฝ้าอยู่ได้อย่างไร นี่แหละการแก้ปัญหาต้องเอาของจริงมาพูด เมื่อก่อนพายเรือเล็กๆ 100 บาท 90 บาท แต่เดี๋ยวนี้นักวิชาการนั่งเฮลิคอปเตอร์

ครูฉิ้น บัวบาน: ในส่วนของการบุกรุกเนี่ย จริงๆ ที่ชาวบ้านผิดก็เพราะว่าราชการทำให้ผิด แต่ว่าในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นในการพิสูจน์มันต้องทำอย่างจริงจัง แล้วมันต้องเอากลไกระดับประเทศมาใช้ มันต้องทำด่วน ถ้ารอให้คิวว่างก่อนค่อยทำไม่ได้ เพราะที่นี้มีปัญหาควรจะทำเรื่องนี้ก่อนให้เสร็จ หากที่ทะเลน้อยแก้ปัญหาได้สำเร็จ เกณฑ์ของตรงนี้น่าจะเอาไปใช้กับที่อื่นได้ด้วย แต่ปัญหาก็คือวันสองวันลงมาได้ 3-4 รายที่ตรงอื่นก็มาหาเอาต่อ มันทำไม่เสร็จทั้งระบบ เลยทำให้ตัดสินใจไม่ได้ ว่าที่ดินตรงนี้มันเป็นยังไงกันแน่ การให้สิทธิ์ไปเลยผมว่าชาวบ้านคงไม่มีปัญหา และกฎหมายก็มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ที่ทำกินแต่ว่าเอกสารสิทธิทำอะไรไม่ได้ ก็ต้องกลายเป็นพื้นที่หลวงโดยปริยาย กลไกตรงนี้ทำให้เกิดสภาพการบุกรุกในส่วนของชาวบ้านจริงๆ

ในส่วนที่ 2 ผมยอมรับจริงๆว่า พื้นที่เป้าหมายของพื้นที่เขตห้ามล่าทะเลน้อยมันกลายเป็นพื้นที่เป้าหมายไปซะแล้ว ต่อไปพื้นที่บุกรุกตรงนี้จะถูกกฎหมาย แต่ว่าประชาชนจะผิดกฎหมาย แต่คนที่จะทำเรื่องนี้ให้ถูกกฎหมายคือนักการเมืองและนายทุน โครงการเปลี่ยนดินเปรี้ยวให้เป็นนาปรัง *ในส่วนของประชาชนเองก็จะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่เป็นตัวของตัวเองและกลุ่มที่เป็นลูกน้องของนายทุน* เพราะฉะนั้น ตัวของชาวบ้านเองต้องทำการพัฒนาขึ้นมาให้เห็นได้ชัดเจนว่า คำว่าที่ดินทำกันของตัวเอง กับพื้นที่ขายที่ๆ ทำกินหรือที่ขายให้กับนายทุนต้องให้ชัด ไม่ใช่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านขายที่ การบุกรุกที่ดิน ทางหน่วยงานราชการควรมองถึงการทำงาน ส่วนการตัดสินใจผมคิดว่า อยู่ที่อำนาจนโยบายของรัฐ ลองเปลี่ยนใหม่สิว่านักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศชาตินี้ จะมองเอาผลประโยชน์ตัวเองเป็นหลัก ในหลายๆ ครั้ง กลุ่มนายทุน นายหน้านำอำนาจมาบีบบังคับชาวบ้าน ชาวบ้านบางคนขาย บางคนไม่ขายก็จะหาทางหว่านล้อมชาวบ้าน เราควรปกป้องชาวบ้านให้ได้มากที่สุด หมู่ที่ 1 2 3 4 5 มีการบุกรุกของนายทุนมาก ในบริเวณของท่าไซ้ หมู่ที่ 4 โดนบุกรุกหมด ที่อยู่ของนกก็โดนทำลายหมด อนาคตลูกหลานจะเป็นอย่างไร วิถีชีวิตชาวบ้านก็มีส่วนในการทำลายโดยการใช้เครื่องมือที่ทันสมัย ชาวบ้านไม่รู้ด้วยซ้ำว่ารูปแบบราชการเป็นอย่างไร

นายริ่น รักหนู: คนทะเลน้อยมีอาชีพดั้งเดิม คือ จับปลา เลี้ยงควาย จนถึงปี 2518 ราชการประกาศตั้งเขตห้ามล่า ฯ ก็เริ่มมีปัญหากระทบกระทั่งกันมาตั้งแต่นั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เข้ามาดูแลเขตห้ามล่า ฯ เอง ก็มีส่วนทำลายสภาพแวดล้อม และสัตว์ที่อยู่ในเขตห้ามล่าฯ เองเช่น การเก็บไข่นกขาย ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ และที่ของราชการ ส่วนหนึ่งต้องยอมรับด้วยว่า คนในชุมชนบางส่วนก็เป็นผู้ที่ทำให้นายทุนเข้ามาครอบครองที่ดินเหล่านี้ได้ ด้วยการเข้าไปจับจองที่แล้วไปแจ้งขอจองสิทธิ แล้วนำไปขายให้นายทุนต่อ ไม่ได้ตั้งใจเข้าไปจับจองเพื่อทำมาหากินจริง ๆ ซึ่งทำให้การบุกรุกมากขึ้น

นายสาธิต ไชยสุวรรณ : กรณีเรื่องควายน้ำ ที่มีผลกระทบของชาวบ้านที่เลี้ยงวัว ควาย หมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 หมู่ที่ 3 หมู่ที่ 4และหมู่ที่ 5 ปัญหาที่มีผลกระทบต่อชาวบ้าน เพราะว่านายทุนจ้างคนมาเฝ้าสวน เราต้องต่อสู้ เดิมที่ตรงนั้นเป็นของทุ่งเลี้ยงสัตว์ เลี้ยงควาย บางครั้งกลุ่มนายทุนบังคับประชาชนให้ขายพื้นที่ทำกิน นักการเมืองร่วมมือกับกลุ่มนายทุน โดยใช้ชื่อชาวบ้านในการถือครอง จากนั้นก็เรียกลับ แล้วในกรณีชาวบ้านบางคนไม่อยากขาย ก็จะมีการกว้านซื้อรอบๆหมด จนชาวบ้านถูกล้อม ไม่มีทางออก จึงจำเป็นต้องขายเพราะว่าอยู่ไปก็ทำอะไรไม่ได้ เพราะไม่มีที่จะเข้า ไม่มีที่จะออก แต่ชาวบ้านบางคนเห็นด้วยกับกลุ่มนายทุนก็มีบ้างแต่มีส่วนน้อย ฝากอีกเรื่องคือเรื่องควายน้ำ ณ วันนี้ไม่มีที่ที่จะให้ควายอยู่ ควายไร้ทุ่งไม่มีที่อยู่

นายบุญฤทธิ์ ทวีสุข : นายทุนมี 2 ประเภท ขอเสริมเรื่องทุน รัฐก็คือนายทุน นายทุนชนิดหนึ่ง และนายทุนภาคประชาชนก็ส่วนหนึ่ง ระหว่างนายทุน 2 ระบบนี้ถ้าเข้ามาวุ่นวายเมื่อไรก็เจ๊งเมื่อนั้น แต่ว่านายทุนธรรมดาใช้เงิน แต่นายทุนรัฐเอากฎหมายมาใช้ ชาวบ้านไม่ได้อะไร นี่คือจุดบอดที่เป็นตัวพลิกผันระหว่างทุน 2 ทุนนี้ นายทุนรัฐจะเอาพื้นที่ ก็ออกกฎหมายมาบังคับออกจุดนั้นๆ เราเดือดร้อน แล้วนายทุนจริงๆก็มาอีกชั้นหนึ่ง มากว้านซื้อ ให้เงินชาวบ้าน ชาวล้านก็เลยรับ

ตั้งแต่ตอนเริ่มต้นคือทุกอย่างบุกรุก อะไรที่บุกรุก และใครบุกรุกใครได้อย่างไร มาถึงการแก้ไขว่าจะให้แก้ไขอย่างไร

ประเด็นที่ 2 แนวทางแก้ปัญหา

รศ.ดร.ฉัตรไชย รัตนไชย : เวทีแบบนี้ฟังดูเหมือนมีปัญหานานแสนนานแล้ว เหมือนกับว่าต้องการให้มีองค์กรประชาชนสักอันหนึ่งที่มาจากทุกกลุ่มอาชีพ และความคิดนี้ถูกคัดค้านอยู่เรื่อย องค์กรนี้ความหมายคือองค์กรบ้านๆ ไม่ใช่องค์กรแบบ อบต. ไม่ว่าพูดที่ไหนทุกคน

เห็นด้วยหมดแต่พอไปถึงข้างบนก็จะมีกระบวนการคัดค้านทำให้หายไปเฉยๆ จึงอยากรู้ว่ามีโอกาสที่ไหนที่พูดได้บ้างไม่ใช่เวทีเล็กๆ ให้คนได้ยินเยอะๆ

นายณรงค์ ซุ่นเส้ง : เราจะมีทางแก้ไขอย่างไร ดูที่ใบแผนที่อีกครั้งหนึ่งจุดประสงค์วิธีการแก้ไขคิดว่าการบุกรุกเราเลยมาแล้ว พวกเราอยากให้แก้ไขเรื่องพวกที่มีสิทธิอยู่แล้วให้ออกเอกสารสิทธิให้ถูกต้องในหมายเลข 1 ทั้งหมดตอนนี้รายชื่อเรามีอยู่แล้ว 50 กว่าท่านตามทิศเหนือของถนนสายทะเลน้อย ได้ทำแผนที่มือไว้แล้วเรียบร้อยและหลักฐานในการที่เค้าครอบครอง ส่วนใหญ่แล้วจะมี นส 3 ก มากกว่า บท 5 บท 6 ในหมายเลข 2 มีทั้ง นส 3 ก มีทั้ง บบท 5 บบท 6 สค 1 ขอฝากว่าทำอย่างไรก็ได้ให้ชาวบ้านเข้าไปทำกินเหมือนเดิมได้ มีการพูดคุยเรื่องนี้กันหลายครั้ง ตอนนั้นอธิบดีของพาณิชย์นาวีได้ลงเรือไปด้วย ลงจากทะเลน้อยรอบทะเลน้อยออกไปทางทะเลสาบจนถึงปากพยูน ตอนนั้นบอกว่าให้คอยรับหนังสือจะส่งมาให้ เราคุยกันอยากให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาคุยพร้อมๆกัน แต่มันไม่เกิดสักทีหนึ่ง เหมือนวันนี้ รู้แล้วใครบุกรุก บุกรุกอย่างไร ใครขาย ทำไมถึงขาย ขายเพราะอะไร จึงขอฝากว่าจะทำอย่างไรให้พื้นที่ตรงนี้อยู่กับเรา อย่าให้ทะเลกัดเซาะจนหมด และสิ่งที่หนักไปกว่านั้น เมื่อสักครู่พูดเรื่องควายน้ำ วิถีชีวิตควายน้ำต่อไปบุกรุกพื้นที่หมด ควายจะอยู่ตรงไหน

นายสาธิต ไชยสุวรรณ : ในส่วนของตำบลบ้านขาว การเข้าไปครอบครองที่ดินของนายทุน ซึ่งเมื่อซื้อได้แล้ว จะเปลี่ยนพื้นที่เป็นแปลงปลูกปาล์มน้ำมัน ซึ่งมีผลกระทบต่อชาวบ้านในชุมชนที่อาชีพเลี้ยงควาย โดยเฉพาะในพื้นที่หมู่ 1-6 ปัจจุบันจำนวนควายลดลงอย่างรวดเร็ว เพราะไม่มีพื้นที่เลี้ยงควาย ที่ดินเดิมที่เป็นที่สาธารณะ ที่ใช้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ถูกอ้างสิทธิ์เข้ามาครอบครองและเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ ควายไม่มีที่กินหญ้า ต้องลงไปหากินในน้ำ และเมื่อต้องขึ้นบก ก็จะถูกคนเฝ้าสวนปาล์มยิง รวมทั้งการใช้ยาฆ่าแมลงจำนวนมากในแปลงปลูกปาล์มและไหลลงสู่แหล่งน้ำ ควายกินหญ้าหรือน้ำในบริเวณนั้นเข้าไปก็ตาย ซึ่งคนในชุมชนที่มีอาชีพเลี้ยงควายต้องรวมตัวกันเพื่อปกป้องพื้นที่ที่ใช้สำหรับเลี้ยงควายไว้ เดิมที่นั้นก็เป็นที่สาธารณะ เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ และบางส่วนก็มีเอกสารสิทธิ์

ครูฉิ้น บัวบาน : ณ วันนี้ที่ว่าโฉนดออกมา คือกลุ่มนายทุนไปขุดลอกป้องกันการรุกล้ำให้หน่วยงานราชการคือออกสำรวจพื้นที่จริงๆ ดูสภาพจริงๆ ว่าพื้นที่นี้สามารถออกโฉนดได้จริงๆ

ไหม คือเราสามารถมีสิทธิจับจอง แต่ว่าโฉนดจริงๆ ณ วันนี้มีหรือไม่ โฉนดได้มาอย่างไร แต่ทำไมคนในบ้านขุดทำคอกควายถึงโดนจับ แต่พอนายทุนขุดบ้าง ก็ไม่จับ

ขณะนี้เราต้องยอมรับว่าเราไปพึ่งราชการไม่ได้แล้ว ในขณะเดียวกันรัฐบาลเราก็พึ่งไม่ได้แล้ว การแก้ปัญหาที่สำคัญๆ จะต้องฟอร์มเป็นเรื่อง ต้องมีหน่วยงานเฉพาะมาดุแลแก้ปัญหา ผมเห็นด้วยกับแนวความคิดขององค์กรรัฐสมัยที่นายกฯทักษิณตั้งคือ สตช. มีการสนับสนุนเรื่องของงบประมาณ เช่นเรื่องที่อยู่อาศัยก็เป็นเรื่องบ้านมั่นคง ประเด็นที่ทำกิน ถ้าเป็นกรณีนี้แล้วมันเวิร์คเพราะว่ามีคนเชื่อมกลาง รัฐบาลก็ไม่ได้ใหญ่ ราชการก็ไม่ได้ใหญ่ หน่วยงานที่รับผิดไม่ก็ไม่ได้ใหญ่ ทุกคนมาคุยด้วยสิ่งที่เท่าเทียมกัน เป้าหมายคือต้องหาทางออก เพราะฉะนั้นกรณีที่ดินของทะเลน้อยหรือเขตห้ามล่าก็ตามอยากให้ใช้วิธีนี้เพราะว่าเท่าที่ สตช. ทำจัดการไปทีละอย่าง เช่น ตำบลเกาะเต่าเป็นรูปเป็นร่างทำออกมาแล้วไม่มีที่ติเลย ราชการก็เข้าใจประชาชน เข้าใจหลักฐานเค้าชัด ปัญหาย้อนหลังไม่มี

เรื่องทะเลน้อยถ้าทำก็คือให้ใช้วิธีนี้อย่าให้ราชการแก้อย่างเดียว ราชการคือส่วนประกอบหนึ่งเท่านั้น ประชาชนก็ส่วนประกอบหนึ่ง ท้องถิ่นก็ส่วนประกอบหนึ่ง แล้วทุกคนต้องมาในสิทธิเท่ากัน เมื่อไหร่ เรื่องไหนที่ไปเกี่ยวข้องกับเรื่องไหนของตนเองก็ให้ชี้แจงตรงนั้น แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกคนต้องทำตามผมถึงคราวที่ต้องปรับเพื่อให้แก้ปัญหาได้ การเจรจาต่อรองเพื่อหาทางออกตรงนี้ ได้ เป็นหลักสำคัญและเราพิสูจน์แล้วเมื่อไหร่ให้ราชการนำไปจัดการเอง แล้วสิ่งที่ต้องทำก็ต้องทำด่วน ทำลักษณะนี้ ถ้าหากว่าไม่ทำเชื่อว่าปัญหาจะเกิดมากขึ้นกว่านี้อีก ปีหน้าจะแก้ยากกว่าปีนี้ นี่คือประการที่หนึ่ง

ประการที่สองแนวทางรอดของประชาชน ประชาชนต้องเข้มแข็ง ชุมชนต้องเข้มแข็ง ถ้าชุมชนไหนไม่เข้มแข็งจะพาตัวไม่รอด สิ่งที่อยากให้ปฏิวัติตัวเองด่วน แต่ลำพังท้องถิ่นปฏิวัติตัวเองไม่ได้เพราะประชาชนสร้างท้องถิ่น ฉะนั้นตัวประชาชนต้องปฏิวัติตัวเองเพื่อจะได้มีท้องถิ่นที่มีคุณภาพเพราะเวลาเราไปคุยกับหน่วยงานราชการเรื่องบางเรื่องเราก็ต้องกลับไปท้องถิ่น เรื่องที่สามก็คือเรื่องที่เราสังเกตเห็นปรากฏการณ์บางปรากฏการณ์ในพื้นที่ของเรา ผมคัดค้านเรื่องแผนที่หลายแผนที่ที่ออกมาเพราะทำให้แนวเขตจังหวัดมันเปลี่ยน ทำให้มีปัญหา เกี่ยงความรับผิดชอบของแต่ละจังหวัดได้

นายณรงค์ ซุ่นเส้ง : วันนี้เรานั่งคุยในห้องในวันข้างหน้าเราจะทำอย่างไรให้ชาวบ้านรับรู้ด้วย คือหาคนที่เป็นเจ้าภาพให้แน่นอนไม่ใช่มาแต่คณะ พอพวกอาจารย์มา พอไปก็เงียบหายไป อยากให้มีเจ้าภาพที่แท้จริงต่อสู้กับชาวบ้านจริงๆ

นายสมนึก : คนที่ได้เอกสารสิทธิ์ที่ถูกต้องบอกที่มาที่ไปให้สาธารณชนรู้ว่าใครเป็นคนขาย ขายด้วยเหตุอะไร ขายที่ดินเปล่าแล้วใครมาซื้อตรงนี้เป็นสถานการณ์เดียวกับที่เคยมีแจงตรงนี้มาให้เห็น สถานการณ์เดียวกับที่เคยที่มา ผมชี้ขายที่เพื่อจะได้เงิน เอาเงินมาก่อนเพราะว่าตัวเองไม่มีสิทธิ์ที่จะทำให้ถูกต้องก็เลยขายไป แล้วคนอื่นก็ไปทำให้ถูกต้อง ถามว่าคนที่กล้าตัดสินใจมาซื้อเค้าก็รับประกันว่าทำถูกต้องได้ ตรงนี้คือตัวปัญหาและทำเป็นกระบวนการแน่นอนเพราะเช่นนั้นไม่ได้ ไปขอ อบต. ๆ ออกให้ไม่ได้ ต้องไปที่ดิน ไปจังหวัด เกือบปีแล้ว รังวัดไปเรียบร้อยเสียเงินไปเรียบร้อยเพราะติดต่อมาเรื่อยๆ ไปประกาศที่ อบต. ไปประกาศที่กำนัน และที่อำเภอก็เอาไปขั้นตอนเยอะแยะมากมาย เหมือนโกงกันยาก แต่พอมาดูพื้นที่ที่ออกเป็นพันๆ ไร่ ทำง่ายจัง ตรงนี้ก็ต้องแจงออกมาให้ได้ เราต้องกล้าพูดความจริงว่าใคร ระบุชื่อมาเลย นักการเมืองก็นักการเมือง สำหรับสถานที่ที่คนพวกนี้ชอบคือไปทำคือพื้นที่ที่คาบเกี่ยวกับระหว่างจังหวัด ระหว่างอำเภอ เพราะว่าหาคนรับผิดชอบยาก เกี่ยงกัน ที่ 8,500 ไร่ของนที ไปเอาที่ระหว่างของพัทลุงและของจะอวดด้วย พอท้องที่ชะอวดมาก็ปรับมานี่ ท้องที่นี้ไปก็ปรับไปโน้น นี่อาจเป็นเทคนิคของคนที่จะมาซื้อเอาที่ดินให้มีพื้นที่คาบเกี่ยวกับการปกครอง คือหาคนรับผิดชอบไม่ได้สังเกตหลายที่ๆ มีลักษณะแบบนี้ที่จะมีปัญหา ผู้รับผิดชอบพื้นที่จึงสบายไป

ปัญหาเรื่องเอกสารสิทธิ์เคยคุยกันมากับหลายคน ไม่ว่าจะเป็นนายก อบต. สมเอก ซึ่งมีข้อมูลอยู่เยอะแต่ก็เปิดได้บ้างไม่ได้บ้าง น่าจะคุยกันในเวที จริงๆ และให้สังคมรับรู้ เรารู้ส่วนหนึ่งแต่ไม่มีคนกลางที่จะเชื่อมต่อ นักวิชาการก็ไม่กล้าที่จะกล้า

ที่นี้มาเรื่องของปาล์มที่มาบุกรุกอาจเป็นกรรมของคนทะเลน้อย เพราะอยู่ระหว่างพัฒนาอยู่ 2 ลุ่มน้ำคือลุ่มน้ำปากพนังกับลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา แทนที่จะทำความเข้าใจกับชาวบ้านว่ามีผลดี ผลเสียอย่างไร เค้ามาใน 2 ส่วนคือ ส่วนการเมือง กับส่วนราชการที่เป็นคนรู้ก่อน แล้วก็มากว้านซื้อก่อน พื้นที่ไหนที่เป็นพื้นที่ห้ามอะไรต้องพูดให้ชัด ไม่เช่นนั้นคนที่ลงทุนก็มีเงินอย่างเดียว เค้าเอาเงินมาทุ่ม นี้เป็นส่วนหนึ่งซึ่งในส่วนของชาวบ้านตามไม่ทัน เห็นด้วยกับอาจารย์ฉัตรชัยที่พูดถึงภาพรวมของลุ่มน้ำทะเลสาบให้มีองค์กรเฉพาะขึ้นมาแก้ปัญหา เพราะว่าพื้นที่ติดกับ 3 จังหวัดมันมีปัญหาในเรื่องของเขตการปกครอง 3 ก็เห็นใจหลายคนที่สู้กันมาถ้าเราหมดไปคนรุ่นหลังจะดูต่อ

หรือไม่ ถ้าไม่มีมันจะเข้าทางเค้าเลย เค้าคือทุนคนที่มาซื้อรัฐ นักการเมืองก็เป็นเครื่องมือของทุน ราชการก็เป็นเครื่องมือของทุน นักวิชาการบางส่วนก็ทำงานให้ทุน

ครูฉิ้น บัวบาน: แนวทางที่น่าจะแก้ปัญหาได้ คือ อบต. ที่อยู่ในพื้นที่เหล่านี้ต้องมีการจัดทำแผนระยะยาวว่าใจให้เขตพื้นที่ทะเลน้อยเป็นอย่างไร และทุกอบต. ต้องมาคุยกัน เพราะมีเขตพื้นที่ติดต่อกัน หาก ต่างคนต่างทำก็ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่มีประโยชน์ และควรจัดเขตพื้นทีการปกครองใหม่ ให้เขตทะเลน้อยรวมเป็นเขตเดียว เพื่อให้สามารถจัดการได้ ปัจจุบันมีหลาย อบต. ถึงจะมีเขตพื้นที่ติดต่อกัน แต่การจัดการแตกต่างกันมาก

นายสาธิต ไชยสุวรรณ: หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องรีบสำรวจพื้นที่ ตรวจสอบเอกสารสิทธิ์โดยเร็ว และในระหว่างการดำเนินการพิสูจน์สิทธิ ควรให้ออกข้อบังคับห้ามทำการใด ๆ ในพื้นที่นั้น ก่อนที่จะพิสูจน์สิทธิเสร็จสิ้น เพื่อไม่ให้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ใหม่เพิ่มขึ้น และข้อมูลปัญหาที่เป็นข้อเท็จจริง ควรต้องเผยแพร่สู่ชาวบ้านในพื้นที่ เพื่อให้รับรู้สิ่งที่เกิดขึ้น ปัจจุบันคนในพื้นที่ไม่รับรู้ข้อเท็จจริง

นายณรงค์ ชุ่นเส้ ง: ทะเลน้อยจะทำอย่างไรให้ชุมชนเข้มแข็ง ไม่ว่าจะทำอะไรต้องเริ่มต้นที่ชุมชน พูดไปแล้วว่าทะเลน้อยมีหน่วยงานมาตั้งหลายหน่วยงาน 5 หน่วยงาน และคนของทะเลน้อยเข้าไปเป็นลูกน้องของเค้าอยู่กี่คน แล้วเราจะให้ดึงเค้ามาร่วมกับเรานี่แหละ พี่ชายบอกว่าทำไม่ได้เพราะน้องเป็นข้าราชการบรรจุแล้วอย่าให้มีผลกระทบเลยเถอะ กลายเป็นว่าเรื่องที่ดินทำกินนี้ผมเดินเรื่องมา 11 ปีแล้ว ไปขอออกโฉนดผ่านจากคณะ กบร. จังหวัด ตอนหัวหน้าเพิ่มศักดิ์มาเป็นหัวหน้าอยู่ ปี 50 ผมยังไม่ได้โฉนดเลย ขอฝากไว้ตรงนี้ด้วย แล้วอีกอย่างหนึ่ง เราพยายามที่จะรวบรวมคนที่อยู่ในบ้านให้เป็นชุมชนเข้มแข็งขึ้นมาหาสมัครพรรคพวกหามาตั้งนานจนตอนนี้อ่อนใจแล้วหาไม่ได้หาไม่มีแล้ว

รศ.ดร. ฉัตรไชย รัตนไชย : ในประเด็นแผนที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ทางหลักการวิชาการทำได้ เพียงแต่ว่าตอนที่เขายุติ อธิบดีกรมที่ดินที่รองลงมา แต่พอมีโครงการที่จะทำเหมือนกับว่ามีกระบวนการขึ้นมาเหมือนไม่ให้ทำ เพราะฉะนั้นคือ แผนที่นี้ที่กล่าวมาเมื่อกี้ ในเขตทับซ้อน 3 จังหวัด ก็เหมือนว่าทับซ้อนเอาไว้อย่างนั้นแหละเพื่อไม่ให้ใครรู้เรื่อง ถ้าผู้ว่าเอาแผนที่มาดูอย่างที่พวกเราเห็นนะครับ มันไม่ละเอียด ที่ 600 ไร่ เอามาขีด กว้าง 2 ซม. ยาว 2 ซม. ขีดร่างไปนิดเดียวดินสอหนาหน่อย ก็เหมือนกับว่าเป็น 10 ไร่แล้ว เพราะฉะนั้นแผนที่นั้นจริงๆ ไม่มีความหมายในทางปฏิบัติเลย ขีดไปขีดมานี้ ขนาดเขาไปสร้างอะไรบ้านพักบนภูเขาก็ไม่มีใครรู้ เพราะว่าดินสอ

ร่างๆ นั้นมันขีดเส้นทับภูเขาไป เพราะฉะนั้นแผนที่ที่ดินควรทำในระดับที่ดินในอำเภอหาดใหญ่ หรือระดับที่ว่าเส้นชัดว่าที่ไหนของใคร และมันทำได้ จนป่านนี้ก็ยังไม่ทำ แต่งบประมาณค่อนข้างสูง แต่ถ้าเราเห็นว่าเขตที่น้อย เป็นเขตที่จำเป็น ผมว่านายกหลายๆ อบต. เสนอไปได้เลย เสนอไปว่าให้ทำเลย ทำทั้งลุ่มน้ำทะเลสาบนี้ คนที่จะทำได้มันมี กรมที่ดิน ภาพถ่ายดาวเทียม ผมว่าไม่กี่เดือนก็น่าจะเสร็จ ที่จริงมันไม่ใช่เรื่องยาก เพียงแต่ว่าเราควรบอกไปเลยว่าเกิดปัญหาอะไร 10 กว่าปีแล้วได้แต่เถียงกันไปเถียงกันมา โกงกันไปโกงกันมา แต่พอมาว่าถึงหลักฐานก็มาเป็นกระดาษๆ แบบนี้ มันไม่ชัดเจน และมันชัดสำหรับบางคน ขนาดหลักหมุดยังมีคนขโมยเลย 1 เมตร มันยังมาปักหลักหมุดได้ แล้วนี่ลากมาเป็นกิโลเมตร ยังไม่มีใครรู้เลย เพราะฉะนั้นมันมีเส้นๆ โกงไม่ได้ ควรตรวจให้ชัดเจนแผนที่ภาพถ่ายดาวเทียมน่าจะแบ่งได้ชัดเจน ราชการพอมีโครงการก็จะทำ แต่ติดที่งบประมาณไม่มี

ประเด็นที่ 3 ปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่บริเวณแรมซาร์ไซค์

ครูฉิ้น บัวบาน : ควรทำความเข้าใจกับความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำ การประกาศพื้นที่แรมซาร์ไซค์ในปัจจุบันไม่มีประโยชน์ต่อชุมชน ซึ่งตั้งแต่แรกที่จะมีการประกาศแรมซาร์ไซค์ที่ประเทศไทยต้องทำตามข้อตกลงที่ไปลงนามไว้ แต่การประกาศพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องอนุรักษ์ ไม่ได้มีการเตรียมการไว้ก่อน ระยะเวลากระชั้นชิดมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเลือกควนขี้เสียนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทะเลน้อย มีพื้นที่ไม่มาก นำเสนอเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงเท่านั้น และกระบวนการก็ไม่ได้มีการสอบถามความเห็นของพื้นที่ เมื่อมีการประกาศเป็นแรมซาร์ไซค์แล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีการจัดการที่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้สภาพพื้นที่เสื่อมโทรมลง คนในพื้นที่ก็ไม่เห็นว่าการเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซค์มีประโยชน์ หรือมีผลต่อการทำมาหากินของตนเอง ในขณะที่บางส่วนที่ไม่ได้รับรู้ข้อเท็จจริง ก็เห็นว่าการประกาศเป็นแรมซาร์ไซค์นั้นทำให้ตนเองเสียประโยชน์ ไม่สามารถทำมาหากินได้เช่นเดิม ซึ่งต้องมีการทำความเข้าใจให้คนในพื้นที่ได้รับรู้ข้อมูลเหล่านี้ด้วย หากมีการจัดการที่ดี แรมซาร์ไซค์อาจมีประโยชน์มากกว่านี้ เช่น การให้มีเรือท่องเที่ยว เข้าไปจัดการท่องเที่ยวในบางช่วงที่ไม่กระทบ

นายสาธิต ไชยสุวรรณ : ทุกวันนี้ใครมากระทำอะไรในเขตพื้นที่แรมซาร์ไซค์ก็กระทบกระเทือน ซึ่งน่าจะฟ้องได้ แต่ทางปฏิบัติทำได้ยาก เพราะ อบต. ไม่ดูแลและก่อให้เกิดการบุกรุกขึ้น จริงๆ กฎหมายเขียนไว้ว่า ถ้าเราทำอะไรที่บริเวณแรมซาร์ไซค์ ซึ่งเราทำไปเยอะแล้วไม่ว่าจะสร้างถนนรอบๆ แรมซ่าร์ไซค์ จนกระทั่งน้ำมันเข้าไปปรับทางธรรมชาติไม่ได้อีก ในทางปฏิบัติ

จริงๆ เราก็ล่วงล้ำไปมากแล้วประชาชนจะต้องช่วยกันรักษาแรมซ่าไซค์ ไม่ให้มีการบุกรุก ผมคิดว่าชาวบ้านไม่รู้ว่าแรมซาร์ไซค์คืออะไร ตอนนี้ชาวบ้านไม่รู้ เจ้าภาพคือ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ให้ความรู้กับชาวบ้าน ช่วงที่ประกาศตอนนั้นไม่ได้มีการมาประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชน ประชาชนคิดว่าการนำพื้นที่ทะเลน้อยเข้าไปร่วมกับอนุสัญญา แรมซ่าร์ไซค์ เป็นการเอาทะเลน้อยไปขายให้ต่างประเทศ

เพราะฉะนั้นตอนนี้มันมีอย่างเดียวที่คุยอยู่ในเวที หรือที่อื่นก็ตาม และผมก็พูดด้วยคำหนักๆ ที่ว่า กระทรวงทรัพย์ฯ มีหน้าที่อย่างเดียว คือ ประกาศแล้วก็ไม่ทำอะไรอีกเลย ป้ายก็ไม่มีบอกถามว่าคุณไปทำอะไรกับพื้นที่แรมซ่าร์ไซค์ บ้างไหม ตอบคือไม่มี เพราะฉะนั้นชาวบ้านมองว่าไม่มีประโยชน์

ภาคผนวกที่ 4 : สัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อตรวจสอบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ในการตรวจสอบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากการจัดประชุมสนทนากลุ่มแล้ว นักวิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ที่มีอำนาจ หน้าที่โดยตรงในการแก้ปัญหา และสามารถให้ข้อมูลเชิงลึกได้ (Indept interview) โดยผู้วิจัยได้จัดทำประเด็นสัมภาษณ์ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของงานวิจัย ในลักษณะของคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้รับการสัมภาษณ์มีอิสระในการตอบคำถาม โดยมีผู้ให้การสัมภาษณ์ ดังนี้

1.สัมภาษณ์นายสมชาย สุวรรณชาติ หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (วันที่ 15 กรกฎาคม 2553)

1. **สาเหตุของการบุกรุกถือครองพื้นที่และรูปแบบการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย**

มีปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้แก่ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงที่ดินทำกินในที่มีเอกสารสิทธิและไม่มีเอกสารสิทธิทั้งหมด 29 ฉบับ 1,269 ไร่ ทางเขตห้ามล่าเพิกถอนไปแล้วและอยู่ในระหว่างตรวจสอบการเพิกถอนไปแล้ว 500 ฉบับ เนื่องจากประชาชนมีความต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ที่ครอบครองโดยไม่มีสิทธิในที่ดินเป็นสวนปาล์มน้ำมัน สวนยางพารา หรือทำรีสอร์ท ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่าพื้นที่ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย หาก

ประชาชนมีสิทธิในที่ดินถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมที่จะดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ได้ โดยชอบสำหรับพื้นที่ที่ประชาชนครอบครองอยู่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยขอความร่วมมือให้ใช้ประโยชน์ในลักษณะเดิม จนกว่าจะได้แก้ไขปัญหาเรียบร้อย

2. แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

แนวทางแก้ไขปัญหาของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย โดยสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 (นครศรีธรรมราช) และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) ร่วมมือกันดังนี้ คือ

สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 (นครศรีธรรมราช) ได้จัดทำและเสนอแผนการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช พิจารณาในงบประมาณปี 2552 แล้วซึ่งในการตรวจพิสูจน์สิทธิฯ จะต้องมีผลการรังวัดแปลงที่ดิน และผลการแปลงภาพถ่ายทางอากาศบริเวณแปลงที่ดินถือครองของราษฎร ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แต่ขณะนี้ยังขาดผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

แนวทางแก้ไขปัญหาของสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) ดำเนินการตามนโยบาย มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยการสำรวจรังวัดแปลงที่ดินถือครองราษฎรและดำเนินการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรในขั้นตอนต่อเนื่องจากรังวัดแปลงที่ดินตามหลักเกณฑ์แนวทางที่กำหนดในรูปของคณะกรรมการฯ ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยใช้หลักฐานภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร เป็นหลักในการดำเนินงาน และขณะนี้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) ได้ดำเนินการสำรวจรังวัดแปลที่ดินถือครองของราษฎรในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ท้องที่ ต.พนางตุง และตำบลทะเลน้อย อ.ควนขนุน จ.พัทลุง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 -2551 โดยได้ดำเนินการไปแล้วในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองยวน ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขียว รวมทั้งสิ้น จำนวน 346 ราย 478 แปลง เนื้อที่ 4,040-0-11 ไร่ ทั้งนี้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 6 (สงขลา) ได้จัดทำและเสนอแผนการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎร ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ให้กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช พิจารณาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 แล้วซึ่งในการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิฯ จะต้องมีผลการรังวัดแปลงที่ดินและผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศบริเวณแปลงที่ดินถือครองของราษฎรประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แต่ขณะนี้ยังขาดผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช

แนวทางการแก้ไขปัญหาของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่อยู่ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยล่าช้า การออกเอกสารสิทธิในที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยสามารถดำเนินการได้ตามมาตรา 59 และ 59ทวิ ตาม พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า โดยการออกเฉพาะราย และที่ผ่านมาเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้ร่วมดำเนินการพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวงที่ 43 ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ฉะนั้น การออกเอกสารสิทธิในที่ดินล่าช้าน่าจะอยู่ที่ข้อจำกัดและขั้นตอนอื่นมากกว่าขั้นตอนที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เข้าร่วมดำเนินการ แต่มีหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0901/0936 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2549 เรื่อง หารือการออกโฉนดที่ดิน โดยการเดินสำรวจในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้ตอบข้อหารือเรื่องการออกโฉนด โดยการเดินสำรวจในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าว่าไม่สามารถสำรวจตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าได้

วิธีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยโดยการดำเนินคดี ในเฉพาะคดีบุกรุกพื้นที่ นั้นได้มีการดำเนินคดีในท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 – 2552 มีจำนวน 36 คดี แบ่งเป็นท้องที่ตำบลเคร็ง จำนวน 14 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 1,6081-1-87.38 ไร่ ท้องที่ตำบลขอนหาดจำนวน 17 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 222-2-57.62 ไร่ ท้องที่ตำบลแหลมจำนวน 4 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 39-0-15.59 ไร่ ท้องที่ตำบลควนชะลิก จำนวน 1 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 15-0-89 ไร่ การดำเนินคดีในท้องที่จังหวัดพัทลุง ตั้งแต่ปีบประมาณ 2546-2552 มีจำนวนคดี 11 คดี ได้แก่ ท้องที่ตำบลพนางตุง จำนวน 4 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 277-0-42.18 ไร่ ท้องที่ตำบลทะเลน้อย จำนวน 7 คดี พื้นที่ถูกบุกรุก 61-1-4.83 ไร่ ส่วนการดำเนินคดีในท้องที่จังหวัดสงขลา ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 – 2552 ยังไม่มีสถิติคดีแต่อย่างใด

3. ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

1. ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเร่งดำเนินการตามขั้นตอนพิสูจน์สิทธิการครอบคอรงที่ดินของประชาชนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการแปลภาพถ่ายทางอากาศบริเวณแปลงที่ดินซึ่งต้องนำมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

2. ให้มีการสอบเขตที่ดินตามเอกสารทั้งหมดในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เพื่อความชัดเจนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชนได้ทราบถึงสิทธิ

ของตนเอง ในที่ดินเพื่อลดความขัดแย้งตลอดจนมีการตรวจสอบที่มาของการออกเอกสารว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อเข้าสู่กระบวนการเพิกถอนตาม มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

3. เห็นควรมีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมตรวจสอบเอกสารสิทธิในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

4. ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจและแข้งความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง

5. เห็นควรให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ทราบถึงเขตการปกครองของตนเอง ที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงเช่น จังหวัด อำเภอ ซึ่งมีผลกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าพนักงานที่ดิน พนักงานสอบสวน เป็นต้น

6. ขอความร่วมมือสำนักงานที่ดินให้ตรวจสอบแนวเขตที่ดิน แปลงที่ดินตามเอกสารที่ได้ตรวจสอบ ตามหนังสือกรมที่ดินที่มท 0726/ว02433 ลงวันที่ 31 มกราคม 2544 เรื่อง หน่วยราชการขอให้นำชี้ตำแหน่งที่ดิน เมื่อหน่วยงานทางราชการ มีหนังสือขอความร่วมมือให้ชี้ตำแหน่งที่ดินให้ถือว่าหนังสือดังกล่าวไม่เป็นคำขอรังวัด และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด แต่เจ้าหน้าที่จังหวัดหรือพนักงานที่ดินจัวหวัดสงขลาให้ความอนุเคราะห์สั่งช่างรังวัดร่วมไปกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ออกไปชี้ตำแหน่งของที่ดิน โดยยึดระวางแผนที่เป็นหลักฐานซึ่งการชี้ตำแหน่งที่ดินนี้เป็นเพียงการแจ้งให้หน่วยงานนั้น ทราบว่าที่ดินตามหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์อยู่ในบริเวณใด โดยไม่ต้องค้นหาหลักเขตที่ดินและไม่ต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้วย

4. ท่านต้องการให้มีการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยอย่างไร

1. ควรทำประชาพิจารณ์โดยประชาชนโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 291 และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการประกาศให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเป็น เขตควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อม โดยห้ามปลูกปาล์มน้ำมันในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย หรือสำหรับกรณีที่ปลูกปาล์มไปแล้วควรห้ามปลูกเพิ่มเติม

2. กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ควรดำเนินการออกประกาศขายพื้นที่แรมซาร์ไซต์โดยเดิมเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติของอนุสัญญาแรมซาร์ ลำดับที่ 110 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2541 นับเป็นพื้นที่ชุมน้ำแห่งแรกของประเทศไทย โดยแรมซาร์ไซต์มีพื้นที่บางส่วนของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยบริเวณควนขี้เสียน(อ่าวหม้อ) หมู่ที่ 4 ตำบลทะเลน้อย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เนื้อที่ประมาณ 3,085 ไร่ ควรขยายพื้นที่แรมซาร์ไซต์ออกไปโดยครอบคลุมในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

3. ควรใช้แนวทางสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ หรือโฉนดชุมชน และกระบวนการยุติธรรมชุมชน

2.สัมภาษณ์นายประดิษฐ์ เจริญสุข ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช นิติกรชำนาญการพิเศษระดับ 8 โทร. 085-9711945 02-5610777 ต่อ 1623

1. **ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยอย่างไร**

ปัญหาของการบุกรุกที่ดินของรัฐ

1. มีหน่วยงานหลายหน่วยงานในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยาน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

2. มีการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยการนำป่าสงวนมาประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทำให้ที่ดินของประชาชนบางส่วนบุกรุกที่ดินของรัฐ เนื่องจากขั้นตอนการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าไม่ชัดเจนโดยไม่มีการเดินสำรวจก่อนจะประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

3. จุดประสงค์ของรัฐกับประชาชนค่อนข้างสวนทางกันโดยรัฐต้องการสงวนรักษาที่ดินแต่ประชาชนต้องการเอาที่ดิน

4. เมืองขยายตัวไปเนื่องจากความเจริญทำให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ

2. **ท่านคิดว่าควรดำเนินมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างไร**

1. นำมติครม. 30 มิ.ย. ปี 41 เป็นมาตรการแก้ไขที่ดินของรัฐใช้กับที่ดินของรัฐทุกประเภท ความเห็นควรเสนอให้ออกเป็นกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ เนื่องจากยังไม่มีแนวปฏิบัติตามมติครม.ดังกล่าว ควรกำหนดทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน และควรมีบทกำหนดโทษในกฎหมายดังกล่าวด้วย

2. ใช้กลไกของรัฐโดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร) ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ และกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญไว้แล้ว คือ

(1) เร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจ และจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้อง และชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐ แล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐาน โดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) ให้จังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุกหรือการครอบครองที่ดินของรัฐ แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามที่ กบร. กำหนด โดยให้ดำเนินการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ หากผลปรากฏว่าผู้ครอบครองไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือผู้ยากจน ก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัย ตามที่ กบร. กำหนด

(3)ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐหรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัด และเฉียบขาด

3.ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสงสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีอัตราโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนน้อยควรเพิ่มเติมโทษให้มากขึ้น

4. ควรนำหลักสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาใช้แต่ต้องกำหนดสิทธิของประชาชนเอาไว้ให้ชัดเจนว่ามีสิทธิแค่ไหนเพียงใด

5. ควรนำหลักโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยเอาที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้แก่ประชาชนใช้ประโยชน์

3. สัมภาษณ์นางจินตนา ปิ่นน้อยนักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ 7 หัวหน้าฝ่ายจัดการเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

ส่วนจัดการพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่า สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช โทร 085-9711945 , 02-561077 ต่อ 1623 (สัมภาษณ์วันที่ 2 สิงหาคม 2553)

1. ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามสัตว์ป่าทะเลน้อย ได้แก่

1.1 การบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ โดยราษฎรบางส่วนที่อยู่มาก่อนประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย แต่ไม่มีหนังสือรับรองการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากเดิมทำนาทำสวนชาวบ้านมาเปลี่ยนอาชีพมาเป็นปลูกต้นปาล์มน้ำมัน ซึ่งผลของการปลูกปาล์มดังกล่าวทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ทำให้ต้องมีการขุดร่องเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ทำให้มีความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42(3) โดยมีนายทุนชาวต่างชาติมาถือ

ครองที่ดินแทนชาวบ้าน เนื่องจากปาล์มน้ำมันเป็นพืชเศรษฐกิจและกระทรวงเกษตรส่งเสริมให้ปลูก

1.2 ปัญหาไฟไหม้ป่าพรุ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เกิดจากการเผาพื้นที่ทำนาของชาวบ้าน และการเผาพื้นที่ของราษฎรโดยการจ้างเผาจากนายทุน

1.3 ปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นมลพิษจากขยะ และน้ำเสียจากชุมชน ซึ่งเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีการทำผลิตภัณฑ์จากสื่อจูดทำให้ต้องมีการย้อมสีกระจูดและสารเคมีจากการทำการเกษตรเช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลงจำนวนมาก

1.4 ปัญหาการตื้นเขินของทะเลน้อย จากตะก้อนจากดินและจากการทับถมของวัชพืชในทะเลน้อย

1.5 ปัญหาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ทะเลน้อยยังขาดการจัดระเบียบการท่องเที่ยว เช่น ท่าเรือนำเที่ยว ที่พัก การบริการ และขาดป้ายประชาสัมพันธ์ทำให้ปริมาณนักท่องเที่ยวลดลง

1.6 ปัญหาหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ทับซ้อนกันอยู่ เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยาน กรมที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมพัฒนาที่ดิน โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็อ้างว่าพื้นที่ ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบดูแลแต่การดำเนินการต่างๆ ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42 (3) ให้อำนาจอธิบดีกรมอุทยานฯ อนุญาตก่อนจึงจะประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ แต่จากที่ผ่านมาหน่วยงานอื่นๆ มักอ้างว่าพื้นที่เขตห้ามล่าฯ ตนเองสามารถดำเนินการได้เองอยู่แล้วเนื่องจากมีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยยังไม่มีแนวทางในการดำเนินการแต่อย่างใด

1.7 ปัญหาการขาดความพร้อมด้านต่างๆ ของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเอง เช่น บุคลากรเนื่องจากพื้นที่มีจำนวนมากแต่บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอแต่การจัดการ

2. การแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่ผ่านมาได้ดำเนินการอย่างไร

การดำเนินการที่ผ่านมาเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิโดยอาศัยมติครม. 30 มิ.ย. 41 หลักการมีดังนี้ คือป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน) เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้น เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ

พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดินรวมตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนั้น

1 .ยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม [11*/]

2. ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3. ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้นๆ ด้วย

4. กรณีผลการตรวจพิสูจน์ พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน มาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกมาจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสมโดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

5. กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้ [15]

(1) ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสม

โดยสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรมรวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกินให้เพียงพอกับการดำรงชีพ

6. การดำเนินการตาม ข้อ 4 และ 5 จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

7. ให้ทุกส่วนราชการที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่สูง ทำการพัฒนาเฉพาะความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ

3. ข้อเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของท่าน

ควรมีการปรับปรุงแก้ไขอัตราโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้และกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าให้มีอัตราโทษที่สูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ควรใช้โทษในอัตราก้าวหน้าตามจำนวนเท่าของความเสียหายที่เกิดจากการทำผิด และนอกจากนี้แล้ว หรือควรปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ให้มีโทษปรับตามอัตราก้าวหน้า ตามการกระทำผิดของจำเลย นอกจากนี้ควรใช้มาตรการเสริม คือการปลูกป่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดจริงที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดมาดำเนินคดีได้ จะจับได้ แต่เพียงคนงานหรือลูกจ้างเท่านั้น ส่วนมาจะเป็นคนต่างด้าว ทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน

ควรให้ประชาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้มากขึ้น โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ เช่น คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ป่าเข้ามาเป็นกรรมการด้วย เพราะในปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 23 , 67 ประการสำคัญประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจึงควรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบ

ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม คือ การขุดลอกและกำจัดวัชพืช เพื่อให้น้ำมีการระบาย ทั้งนี้เป็นการป้องกันน้ำเสียรวมไปถึงการขุดลอกร่องน้ำรอบพื้นที่ชุมน้ำ เพื่อเป็นการป้องกันไฟป่า

สร้างจิตสำนึกให้ราษฎร ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งนี้ โดยการอบรม ประชาสัมพันธ์ ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ราษฎรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการศึกษาวิจัย เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดการพื้นที่

ควรศึกษาและจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยให้มีความเหมาะสม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน โดยคำนึงถึงฤดูกาล จำนวนนักท่องเที่ยวและมีวิธีการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวที่ไม่กระทบกับสิ่งแวดล้อม

4. วิธีการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาและวิจัย เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการจัดการกับปัญหาของพื้นที่ เช่น การจัดทำแผนการอนุรักษ์ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน

ดำเนินการจัดตั้งเครือข่ายพื้นที่ชุมน้ำในประเทศ

กำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์และสิทธิในการถือครองพื้นที่ชุ่มน้ำเช่น ศึกษาการใช้ประโยชน์พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ให้มีความเหมาะสมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่เขตห้ามล่าฯ ตลอดจนติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ และเร่งรัดการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิอย่างรวดเร็ว

ควรส่งเสริมมาตรการทางกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรที่เกี่ยวกับการจัดการเขตพื้นที่ทะเลน้อย โดยการบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัด ตลอดจนทบทวนปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายที่เก่าไม่ทันสมัย

ควรส่งเสริมความร่วมมือในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศ ได้แก่ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับนานาชาติ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี การศึกษาดูงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

4. สัมภาษณ์นายมนตรี บัวแก้ว ตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์และป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 (นครศรีธรรมราช) ตำบลคลัง อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช โทร. 081-9072533 (สัมภาษณ์ วันที่ 15 ต.ค. 53)

1. ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

- ขาดการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจัง

- เจ้าหน้าที่ภาครัฐขาดการมีส่วนรวมกับภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

- เจ้าหน้าทีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการติดตามตรวจสอบและประเมินผลของการปฏิบัติงานของการอนุรักษ์ป่าหรือที่ดิน

- นายทุนต้องการที่ดินเพื่อทำการเกษตรเช่น ปลูกปาล์ม ปลูกยางพารา เนื่องจากเป็นพืชเศรษฐกิจที่รัฐต้องการส่งเสริม

2. รัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาอย่างไรบ้างหรือไม่

- มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกแล้ว อันได้แก่ มีมติครม.ปี 2541 และมีมีมติเมื่อ 22 มิ.ย. 2553 ให้สนธิกำลังป้องกันปราบปรามแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าไม้

- ให้จังหวัดนครศรีธรรมราชประกาศและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ทับซ้อนป่าพรุ

3. วิธีการที่ให้ภาครัฐบาล หรือหน่วยงานใด ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

- จัดตั้งคณะทำงานระดับหมู่บ้าน, อำเภอ และจังหวัด ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าไม้ ตลอดจนทำการฟื้นฟูให้กลับคืนดังเดิม

4. การป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยควรมีวิธีการอย่างไร

- ดำเนินการตามประกาศของจังหวัด โดยตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ทับซ้อนป่าพรุก่อนจะอนุญาตให้ทำประการใด

- ดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้การส่งเสริมภาคประชาชนและผู้นำท้องถิ่นอย่างเฉียบขาด

- ติดตามประเมินผลการปฏิบัติของคณะทำงานทั้ง 3 ทุกระยะ

5. แนวทางช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ในการจัดการที่ดินในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

- เชิงป้องกัน โดยการตั้งคณะทำงานระดับหมู่บ้าน, อำเภอ และจังหวัด ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน

- เชิงแก้ไข โดยการดำเนินการตามข้อ 4.

- เชิงการมีส่วนร่วม แสวงหาแนวร่วมโดยให้มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าและแรงจูงใจ

6. ข้อเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

- การมีส่วนร่วมของประชาชน แบบข้อ 3.

- ทำประชาวิจารณ์ก่อนดำเนินการใด

- ตั้งคณะกรรมการบริหารของเขตห้ามล่า โดยมีภาคประชาชนรากหญ้าเข้ามามีส่วนร่วม

7. การใช้ประโยชน์จากงานวิจัย

- ต้องนำงานที่วิจัยไปสู่การปฏิบัติงานเป็นรูปธรรมโดยเจ้าหน้าที่เขตห้ามล่าทะเลน้อยเป็นเจ้าภาพภายใต้การมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชน

5. **สัมภาษณ์นายสาธิต ไชยสุวรรณตำแหน่ง นายกอบต.บ้านขาว ต.บ้านขาว อ.ระโนด จ.สงขลา โทร. 0850801275 บ้านเลขที่ 120 ต.บ้านขาว อ.ระโนด จ.สงขลา (สัมภาษณ์ วันที่ 16 ต.ค. 53)**

1. **ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย**

- เกิดจากนายทุนเข้ามาปลูกปาล์มในพื้นที่หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้ามาทำกินปลูกปาล์มทำรีสอร์ท

- ปัญหาสค 1. น.ส.3 และเอกสารสิทธิประเภท บท 5 โดยเฉพาะในหมู่ที่ 6 ของบ้านหัวป่า

- มีการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยชาวบ้าน

- ภาครัฐไม่จริงในการแก้ไขปัญหาการบุกรุก

- ปัญหาไฟป่าในพื้นที่อันมีสาเหตุจากนายทุนจ้างชาวบ้านมาเผา หรือชาวบ้านเผาเองโดยไม่พอใจภาครัฐและนายทุน

- ปัญหาทุ่งนางเรียม ซึ่งเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ตั้งแต่ดั้งเดิมมีการบุกรุกมากขึ้นทำให้ควายน้ำไม่มีที่อยู่อาศัยจำนวนมาก

2. รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่ของท่านหรือไม่

รัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ได้ดำเนินการโดยการเข้าไปคัดต้านการบุกรุกโดยเฉพาะกับชาวบ้าน แต่ภาครัฐไม่ดำเนินการกับนายทุน หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

3. วิธีการแก้ไขปัญหา คือ การให้ทุกภาคส่วนอันได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยาน กรมที่ดิน กระทรวงทรัพยากรดำเนินการดังนี้คือ

- ต้องการให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาตรวจสอบเอกสารสิทธิในที่ดินให้ชัดเจน/รวดเร็ว
- ต้องการให้อำนาจแก่ อบต. ในการเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกเองในเบื้องต้น
- นโยบายของรัฐควรเน้นความต้องการของชาวบ้านหรือท้องถิ่นให้มากขึ้น

4. เสนอแนวทางการป้องกันการบุกรุที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

- ควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมสินค้าพื้นเมือง OTOP ของอบต. บ้านขาว เช่น การส่งเสริมการทำสินค้าจากสื่อกระจูด ทำประมงพื้นบ้าน การเลี้ยงปลา
- ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นโดยเฉพาะการบุกรุกที่ดินของรัฐควรให้ประชาชนเข้ามาร่วมตรวจสอบ โดยวิธีประชาพิจารณ์ร่วมกัน
- ควรใช้สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ
- ต้องการให้ภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมกับประชาชนโดยทำให้ชาวบ้านรักบ้านเกิดจะได้ไม่มีการขายที่ดินให้กับนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล
- ควรให้ความรู้แก่ชาวบ้านเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อให้เกิดความหวงแหนที่ดินของตนเอง
- โดยประชาชนทุกคนควรมีจิตอาสา หวงแหทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่คิดแก่ประโยชน์ส่วนตัวควรเห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติจะได้ไม่บุกรุกที่ดินของรัฐ
- ข้อเสนอแนะมาตรการให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยให้เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานภาครัฐและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ คือ ควรให้แกนนำหมู่บ้านหรือผู้นำชุมชนมาทำสัญญาประชาคมตามข้อตกลง (MOU) กับภาครัฐหรือหน่วยงานของ

รัฐ หรือทำข้อตกลงร่วมกันในการอนุรักษ์และหวงแหทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น โดยข้อตกลงดังกล่าวตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานความต้องการของชาวบ้านเป็นหลัก

6. สัมภาษณ์นายนฤทธิ์ ดวงสุวรรณ อดีตกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ตัวแทนจากภาคประชาชน) โทรศัพท์ 0817661356**(วันที่ 15 ตุลาคาม 2553)**

1. ท่านมองปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยอย่างไร

ปัญหาการบุกรุกเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเกิดขึ้นเป็น 3 ระยะ ตั้งแต่มีการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ครั้งแรก และได้ประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเพิ่มเติมใหม่อีกครั้ง รวมเป็น 3ครั้ง การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ทั้ง 3 ครั้ง มีวัตถุประสงค์ต่างกันไป ในครั้งแรกเป็นการประกาศเพื่อคุ้มครองสัตว์และห้ามกิจกรรมที่กระทบต่อสัตว์ตามประกาศ ในครั้งนี้เป็นการที่กฎหมายบุกรุกประชาชนอย่างชัดเจน ตรงนี้เป็นส่วนที่หน่วยงานจะต้องเข้ามาแก้ไขให้ประชาชน ต่อมามีการปรับปรุงกฎหมาย และมีการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยเพิ่มอีก 2 ครั้ง ซึ่งนอกจากจะมุ่งเน้นที่จะคุ้มครองสัตว์ป่าแล้วยังเข้าไปเกี่ยวข้องกับการยึดถือครอบครองที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าด้วย และเห็นว่าเป็นหน้าที่ของทีมวิจัยที่จะต้องทำให้ชัดเจนว่าผลของการประกาศต่อชุมชนเป็นอย่างไร

ต่อมาปัญหาการบุกรุกมีการขยายตัวและซับซ้อนขึ้นทั้งจากบุกรุกเพิ่มของชาวบ้านที่ต้องการที่ทำกิน การบุกรุกของนายทุนทั้งในประเทศและต่างชาติ แต่การแก้ปัญหาของภาครัฐโดยเฉพาะจากเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยแก้ไม่ทัน ปัญหาเก่ายังแก้ไม่หมด ปัญหาการบุกรุกเพิ่มก็ยังเกิดขึ้นเรื่อยๆ

เห็นว่าในความเป็นจริงปัจจุบันที่ดินในเขตห้ามล่าทะเลน้อยมีเจ้าของ มีการจับจองหมดแล้ว ในตำบลเคร็งเช่นกัน มีการจับจองที่ดินทั้งประมาณแสนไร่ ปัญหาคือ คนที่เข้ามาก่อนปี 2525 ได้กรรมสิทธิ์ แต่คนที่เข้ามาหลังปี 2525 ไม่ได้ทั้งที่เป็นที่ผืนเดียวกัน มีการจับจองตั้งแต่รุ่นปู่ย่า แต่ไม่มีหลักฐาน ซึ่งในส่วนตรงนี้ควรให้เขาอยู่แบบมีเงื่อนไข แต่ปรากฏว่าฝ่ายรัฐรับไม่ได้ มีการรื้อถอน จับกุม ตรงนี้ต้องเข้าไปดู เดี๋ยวนี้มีการจับจองเป็นเจ้าของหมดทั้งในรูปแบบที่มีเอกสารสิทธิการจับจองทำกิน บางส่วนไม่มีเอกสารสิทธิแต่เป็นที่รู้กันว่าของใคร มีการขายกัน หากเป็นที่รกไม่สวย ราคาไร่ละ 7000 บาท หากเป็นที่โล่งเตียน ไร่ละ 12,000 บาท จากนั้นนำไปสู่การออกโฉนด นส.3 เมื่อมีการรับรู้กันแบบนี้ว่าขายได้ ออกเอกสารสิทธิได้ ก็นำไปสู่การเผาเพื่อครอบครอง

ที่มีการเบี่ยงกฎหมาย มีนส.3สค.1 บิน ปลอมเอกสารสิทธิ ยิ่งเมื่อมีนโยบายส่งเสริมการปลูกปาล์ม ของกรมวิชาการการเกษตร ก็ยิ่งทำให้มีการบุกรุกที่เพิ่มเพื่อปลุกปาล์ม ทั้งจากชาวบ้านและนายทุนมี นายทุนรายใหญ่ ทั้ง ซีพี นายทุนจากมาเลเซีย และนักการเมืองในประเทศ เข้ามากว้านซื้อ จ้างชาวบ้านเป็นนายหน้า จนปัญหามันซับซ้อนไปหมด

โดยสรุปก็คือ การบุกรุกพื้นที่ทะเลน้อยแบ่งเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ ส่วนที่เป็นการบุกรุกเก่า คือ กฎหมายประกาศเขตห้ามล่าทับที่ชาวบ้าน แล้วยังไม่มีการพิสูจน์สิทธิให้ชัดเจน และอีกส่วนหนึ่งเป็นการบุกรุกใหม่ คือ การตั้งใจบุกรุกทั้งจากชาวบ้านและนายทุน แต่ส่วนหลังมีน้อยกว่า

2. **ท่านเห็นว่าการแก้ปัญหาของภาครัฐที่ผ่านมาประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร**

- การแก้ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ การพิสูจน์สิทธิ เพื่อให้เห็นว่าที่ดินนั้นเป็นส่วนที่รัฐดูแลหรือว่าเป็นที่ชาวบ้านมีสิทธิ หากเขาไม่มีกรรมสิทธิ์ แต่ควรมีสิทธิครอบครอง ทำกิน ก็ต้องจัดที่ดินทำกินให้ ต้องรับฟังประชาชนทั้งกลุ่ม กระจุด ประมง ท่องเที่ยว แต่การพิสูจน์ที่ผ่านมาของหน่วยงานล่าช้ามาก
- ที่ผ่านมานโยบายการแก้ปัญหาของภาครัฐเน้นเรื่องการปราบปรามจับกุม แต่ปรากฏว่าเป็นไปอย่างล่าช้า การดำเนินการทางกฎหมายมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติ ผลการจับกุมจะเน้นไปที่ชาวบ้านรายย่อย แต่ผู้บุกรุกรายใหญ่ นายทุนหรือผู้มีอิทธิพล จะไม่ถูกดำเนินการ ทำให้กฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ ชาวบ้านไม่เชื่อมั่นกฎหมายและเจ้าหน้าที่รัฐ
- ควรมีการตรวจสอบกลไกแก้ปัญหาทีมีอยู่ว่ามีอะไรบ้าง ทั้งเรื่องของกฎหมาย การมีส่วนร่วม แรมซาร์ไซค์ แล้วดูว่าแต่ละกลไกทำงานได้ผลหรือไม่ มีปัญหาในการดำเนินการอย่างไร
- การที่ภาครัฐเน้นการแก้ปัญหาโดยใช้กลไกของกฎหมายและกำลังเจ้าหน้าที่เป็นหลักจะไม่ได้ผล ต้องเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้มีส่วนได้เสีย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างบูรณาการ
- การจัดทำแนวเขตที่ดินเป็นสิ่งที่ต้องตัดทำให้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้น และต้องจัดทำให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อการแก้ปัญหาทั้งระบบ แต่ในส่วนของพื้นที่ทะเลน้อยต้องรีบทำอย่างเร่งด่วน

3.ท่านต้องการให้มีการป้องกันการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยอย่างไร

- ควรมีแผนงาน ยุทธศาสตร์การแก้ไขทั้งระยะสั้นและระยะยาวโดยให้เหมาะกับปัญหาในแต่ละประเด็นเช่น การแก้ปัญหาที่ผ่านมาก็ต้องดำเนินการไป แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการการป้องกันการบุกรุกเพิ่ม โดยไม่ต้องรอให้แก้ปัญหาเดิมแล้วเสร็จ ต้องทำคู่ขนานกันไป

- ฐานข้อมูลเชิงวิชาการ แผนที่ที่ปรับปรุงตลอด เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานง่ายขึ้น

- การจัดตั้งศูนย์หรือคณะกรรมการร่วมเพื่อแก้ไขปัญหา โดยมีลักษณะให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ผู้ที่ได้รับผลกระทบกับปัญหา รวมทั้งส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน

4. ท่านคิดว่าแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยควรเป็นอย่างไร

เห็นว่าทุกวันนี้ปัญหามันเริ่มซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันแก้ไข แต่กลายเป็นว่ายังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนและท้องถิ่น ที่ผ่านมาการแก้ปัญหาจะเป็นลักษณะที่คอยรอฟังว่าหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งเขตห้ามล่าสัตว์ป่าฯ สำนักงานที่ดิน สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติสำนักที่ 5 สำนักที่ 6 จะว่ายังไง ที่ผ่านมาปัญหาของการบุกรุกมีทั้งกฎหมายไปบุกรุกคน มีทั้งกลุ่มที่มีการบุกรุกจริง ด้วยความจำเป็น ไม่มีเจตนา แต่เพราะเข้ามาทำกินอยู่ก่อนในที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ และกลุ่มที่มีการบุกรุกด้วยความตั้งใจ เรียกว่าบุกรุกตามกระแส และการบุกรุกให้นายทุนเป็นนายหน้าให้นายทุน เพราะฉะนั้น การแก้ไขปัญหาที่คิดว่าน่าจะได้ผลเห็นว่าจะต้องแก้ให้เหมาะกับธรรมชาติของปัญหาแต่ละกลุ่ม ที่สำคัญต้องเน้นเรื่องการมีส่วนร่วม

- ในการพิสูจน์สิทธิ์แนวเขต เห็นว่าการตั้งคณะกรรมการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ยืนยันภาพถ่ายดาวเทียวด้วยกัน จะได้ไม่ขัดแย้งกัน

- อีกวิธีคือ ต้องรักษาระดับน้ำในป่าพรุไว้ให้ได้ ต้องเอาเงื่อนไขของการเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซค์มาใช้ประโยชน์ เมื่อมีน้ำมาก ก็เอาที่ไปทำอะไรไม่ได้ สะกัดกั้นการบุกรุกได้

- จะต้องมีกลไกในการตัดสินใจร่วมกันและใช้กฎหมายเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติทั้งชาวบ้านและนายทุนผู้มีอิทธิพล อาจมีการบูรณาการใช้กฎหมายกันและให้กลุ่มคนจากท้องถิ่นเข้าร่วม

- การแก้ปัญหาแบบโซนนิ่งปัญหา เช่น กรณีที่ชุมชนมีสิทธิ มีเอกสารสิทธิ แต่กฎหมายออกมาทับที่ของชาวบ้าน ก่อนปี 2525 ชาวบ้านต้องมีกรรมสิทธิในที่ดิน อันนี้รัฐต้องรีบพิสูจน์สิทธิโดยเร่งด่วน ชาวบ้านเขามีสิทธิเต็มที่ สำหรับกลุ่มที่เข้ามาทีหลังปี 2525 แล้วอยู่ต่อๆกันมา ไม่มีเอกสารสิทธิแต่เข้ามาอยู่ก่อน มีการทำประโยชน์ทำกินในที่ดิน และมีการประกาศเขตห้ามล่าไปทับที่ชาวบ้าน อันนี้ควรให้ชาวบ้านทำกินทำประโยชน์ต่อไปได้แต่ต้องมีเงื่อนไขว่ายากจนจริง ไม่มีที่ทำกิน อาจแก้ด้วยการใช้มติ ครม . 30 มิ.ย. 2541 หรือโฉนดชุมชน แต่ต้องมีมาตรการห้ามบางอย่าง ห้ามขุด ห้ามบุกรุกต่อ และกลุ่มที่มีเจตนาบุกรุกชัดเจน ทั้งกลุ่มชาวบ้านที่เป็นนายหน้า ลักษณะรับจ้างบุกรุก และกลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพล ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ตรงนี้เราก็ต้องร่วมกันหาแนวทางที่จะต้องรวมกลไกให้ได้ ให้มีการตรวจสอบทบทวนว่ากฎหมายที่ใช้แล้วใช้ไม่ได้มีอะไรบ้าง ทำไมจึงใช้ไม่ได้

5. ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

หากสามารถแก้ปัญหาในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้ ก็จะเป็นการจัดการโดยทำพื้นที่นำร่องให้กับพื้นที่อื่นได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของนักวิจัยที่จะเสนอรูปแบบออกมาหากสามารถแก้ปัญหาในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้ ก็จะเป็นการจัดการโดยทำพื้นที่นำร่องให้กับพื้นที่อื่นได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของนักวิจัยที่จะเสนอรูปแบบออกมา

แนวทางการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย โดยนโยบายป่าชุมชนหรือโฉนดชุมชน เป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าศึกษาว่าจะเหมาะสมกับการแก้ปัญหาในพื้นที่นี้ได้หรือไม่

7.สัมภาษณ์นายฉิ้น บัวบาน ผู้นำชุมชนทะเลน้อย ใส่ที่อยู่ เลขที่ 186 หมู่ที่ 3 ต.พนางตุง อ.ควนขนุน จ.พัทลุง (15 กรกฎาคม 2553)

1.ท่านเห็นว่าปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีสาเหตุจากอะไร

ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ อย่างที่ทราบกันว่าตรงนี้ปัญหาเริ่มต้นมาจากการการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยของภาครัฐ ที่ประกาศ 3 ครั้ง การประกาศครั้งแรกมีการทับที่ดินประชาชนอย่างชัดเจน และในขณะที่การแก้ปัญหาครั้งแรกยังไม่สำเร็จ ก็มีการประกาศเขตห้ามล่า

เพิ่มเติมเป็นครั้งที่สองและสามตามมา โดยมีวัตถุประสงค์ต่างจากครั้งแรก เนื่องจากครั้งแรกการประกาศมีผลเฉพาะเป็นการจำกัดกิจกรรมของชาวบ้านไม่ให้กระทบกับนกน้ำและสัตว์ที่คุ้มครอง และการประกาศเขตห้ามล่าทับทั้งที่ดินของรัฐและของชาวบ้าน แต่ชาวบ้านยังมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่ ส่วนครั้งต่อมา เป็นการประกาศทั้งห้ามในกรรมสิทธิ์ การครอบครอง และห้ามทั้งกิจกรรม ทำให้ปัญหามันยุ่งเหยิงมากขึ้น ในขณะที่ช่วงปี พ.ศ. 2535 มีกฎหมายออกมาว่าที่ดินนอกเหนอทั้ง 3 ประเภทให้เป็นที่ดินรัฐห้ามให้เอกสารสิทธิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เขตห้ามล่าฯ ดูแลเคร่งครัด แต่กรมที่ดินกลับตีความตรงกันข้าม โดยมีการออกเอกสารสิทธิให้ผู้ครอบครอง

จากเดิมที่เป็นปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตระหว่างที่ดินรัฐ และที่ดินของชาวบ้าน ที่เกิดจากการออกประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทับที่ดินของชาวบ้าน และภาครัฐยังแก้ปัญหาไม่ได้ ปรากฏว่าเมื่อทางการให้ข้อมูลว่าพื้นที่ทะเลน้อยเหมาะกับการปลูกปาล์มน้ำมัน และมีการส่งเสริมให้ปลูกปาล์มซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจชนิดใหม่ ก็ยิ่งทำให้เปลี่ยนการใช้พื้นที่มาปลูกปาล์มมากขึ้น และนำไปสู่การบุกรุกเพิ่มทั้งจากชาวบ้านรายย่อย ชาวบ้านที่เป็นนอมินีของนายทุน และจากนายทุนเอง ปัญหาที่ตามมาคือ การขอออกเอกสารสิทธิที่ดิน ซึ่งในส่วนของชาวบ้านเมื่อบุกรุก จะมีการจับกุม ดำเนินคดี แต่กับนายทุนและผู้มีอิทธิพล นอกจากไม่ดำเนินคดีแล้ว ยังสามารถออกเอกสารสิทธิได้ ซึ่งชาวบ้านเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายและการทำงานของเจ้าหน้าที่เป็นการเลือกปฏิบัติ

ปัญหาของพื้นที่ชุ่มน้ำหรือแรมซาร์ไซค์ ก็มีปัญหา ไม่ได้ช่วยในเรื่องของการอนุรักษ์มากนัก เพราะการประกาศอย่างกระชั้นชิดและครอบคลุมพื้นที่เพียงควนขี้เสียนไม่ได้มีประโยชน์อะไรมากมาย ไม่มีความหลากหลายที่แท้จริง การปะกาสให้ได้ประโยชน์ต้องครอลคลุพื้นทีทะเลน้อยด้วย เพราะพื้นที่ทะเลน้อยมีความหลากหลายทั้ง พืช สัตว์น้ำ นก หากประกาศครอบคลุมจะได้ประโยชน์จากเงื่อนไขของการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ จะป้องกันการบุกรุกไปในตัว

2. ท่านเห็นว่าการแก้ปัญหาของภาครัฐที่ผ่านมาประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร

การแก้ปัญหาของภาครัฐที่เน้นการบังคับใช้กฎหมายและการจับกุมผู้บุกรุก ไม่สามารถแก้ปัญหาได้จริง เห็นได้จากยังคงมีการบุกรุกเพิ่ม และผู้ที่ถูกจับกุมก็ไม่ใช่ผู้บุกรุกรายใหญ่ การดำเนินคดีชาวบ้านมองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ดำเนินการเฉพาะชาวบ้านรายย่อยที่บางรายอาจเป็นนอมินี หรือบางรายจำเป็นต้องใช้ที่ทำกินในการปลูกจูด เป็นรายเล็กๆ แต่กับผู้บุกรุกรายใหญ่ที่เป็นนายทุนทั้งนักการเมือง และนายทุนจากต่างประเทศ (มาเลเซีย) ที่เข้ามาซื้อที่ปลูกปาล์ม โดยจ้าง

ชาวบ้านบุกรุก คนเหล่านี้ไม่ถูกดำเนินคดี ทำให้บางครั้งชาวบ้านเกิดการน้อยใจ มีการเผาป่าทิ้ง ในลักษณะที่ทีฉันทำ ก็จับเอาๆ ทีนายทุนรายใหญ่ทำได้ไม่เป็นไร ก็เผาซะเลยแล้วกันจึงมีการเผาป่าพรุขึ้น

ปัญหาสำคัญที่สุดคือการพิสูจน์สิทธิและการจัดทำแนวเขตที่ดินที่ควรทำอย่างเร่งด่วน แต่ปรากฏว่าที่ผ่านมา เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะใช้กฎเกณฑ์เดียวกันทั้งประเทศ ซึ่งทำให้การดำเนินการในส่วนของทะเลน้อยล่าช้ามาก เห็นว่าเนื่องจากปัญหาการบุกรุกทะเลน้อยเป็นเรื่องใหญ่มีความสำคัญระดับประเทศ การแก้ปัญหาควรเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะกิจ มีกฎเกณฑ์ขั้นตอนเฉพาะเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ยับยั้งการบุกรุกใหม่ แต่ถ้าไปใช้เกณฑ์ทั่วไปซึ่งมีขั้นตอนล่าช้า จึงไม่ค่อยได้ผล

3.ท่านเห็นว่าแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาควรเป็นอย่างไร

เห็นว่าจุดสำคัญในการแก้ปัญหาอยู่ที่ท้องถิ่น โดย อบต. ครอบคลุมพื้นที่ทะเลน้อยทุก อบต. จะต้องกำหนดความเป็นอยู่ของทะเลน้อยให้ได้ว่าจะเห็นทะเลน้อยไปในทิศทางใด ต้องมีการจัดทำแผนระยะยาว และทุก อบต. ต้องมาคุยกัน เพราะมีเขตพื้นที่ติดต่อกัน หากต่างคนต่างทำก็ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่มีประโยชน์ และควรจัดเขตพื้นทีการปกครองใหม่ ให้เขตทะเลน้อยรวมเป็นเขตเดียว เพื่อให้สามารถจัดการได้ ปัจจุบันมีหลายอบต. ถึงจะมีเขตพื้นที่ติดต่อกัน แต่การจัดการแตกต่างกันมาก

ต้องการให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาดูแลปัญหาเฉพาะเรื่องนี้ โดยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันทำงานแก้ไขปัญหา และมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักและประชาชนเองก็ต้องเข้มแข็งขึ้น ไม่เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา การเป็นนอมินีของการบุกรุกก็ต้องเลิกไป ส่วนท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสนใจในปัญหาของคนท้องถิ่นเอง ดังนั้นประชาชนเองต้องพยายามรวมตัวกัน และนำเสนอปัญหาของตนเองให้ส่วนท้องถิ่นนำไปแก้ไข

ในภาพรวมต้องมีการจัดแบ่งกลุ่มปัญหา และดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสม ได้แก่ กลุ่มที่รัฐไปออกกฎหมายบุกรุกชาวบ้าน ต้องมีการพิสูจน์สิทธิโดยเร่งด่วน กลุ่มที่ตั้งใจบุกรุก หรือบุกรุกตามกระแสคือ เห็นคนอื่นทำได้ก็ทำบ้าง ไม่เช่นนั้นรู้สึกว่าตัวเองเสียเปรียบ กลุ่มนี้ก็ต้องดำเนินการตามกฎหมาย และกลุ่มบุกรุกที่มีอิทธิพล ได้แก่ กลุ่มนายทุนทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งลำพังเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ไม่มีอำนาจพอ ต้องเป็นเรื่องระดับประเทศโดยสรุป กรณีที่ไม่ชัดเจน

ในแนวเขต หรือกรณีบุกรุกโดยไม่เจตนา (ชาวบ้านเห็นว่าตัวเองมีสิทธิครอบครอง เพียงแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ) ต้องเร่งพิสูจน์สิทธ์ แล้วออกเอกสารสิทธิ หรือจัดที่ดินทำกิน ส่วนกรณีเจตนาบุกรุกต้องบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัด

ในส่วนของการเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ หากจะนำมาใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหา จะต้องมีการรักษาระดับน้ำในพรุให้ได้ ซึ่งจะทำให้ป้องกันการบุกรุกไปในตัว

4. **ท่านคิดว่านโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลมีความเหมาะสมในการแก้ปัญหาในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้หรือไม่**

- เห็นด้วยในหลักการเรื่องโฉนดชุมชน หรือเอกสารสิทธิ์ แต่ต้องไม่เปิดโอกาสให้ขายได้ ต้องทำให้เหมาะสม เช่น กรณีของวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชนบุกรุกที่สาธารณะ หรือคนที่ถือครองที่ดินเป็น 100 ไร่ จะออกโฉนดชุมชนรองรับ เห็นว่าไม่เหมาะสม ที่ผ่านมารัฐบาลเคยมีนโยบายในลักษณะนี้ เช่น สปก. แต่สุดท้ายก็มีการเปลี่ยนมือ หากจะนำมาใช้ต้องมีการศึกษาให้ดีก่อนการแก้ปัญหาของทะเลน้อย ต้องให้มีการตระหนักว่าเรื่องทะเลน้อยเป็นเรื่องระดับชาติ มีการแก้ปัญหาเฉพาะกิจ และต้องทำอย่างรวดเร็ว ในระยะยาวน่าจะมีการตั้งองค์กรเฉพาะลักษณะคล้ายๆ องค์กรพัฒนาชุมชน (พอช.) ที่ตั้งในสมัยรัฐบาลทักษิณ

8 .**สัมภาษณ์ นายณรงค์ ชุ่นเซ่งแกนนำประชาชนในพื้นที่ และผู้ประกอบการเรืองหางยาวท่องเที่ยวในทะเลน้อย ที่อยู่ เลขที่** 114/1 **หมู่** 13 **ต.พนางตุง อ.ควนขนุน จ.พัทลุง (**15 **กรกฎาคม** 2553**)**

1. **ท่านเห็นว่าปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีสาเหตุจากอะไร**

เริ่มจากเมื่อรัฐได้ประกาศเขตทับชุมชน ชุมชนอยู่มาก่อน ดังนั้นรัฐจึงเป็นฝ่ายที่ละเมิดสิทธิของประชาชน แต่ราชการทำอะไรก็ไม่ผิด ทั้งที่เป็นฝ่ายออกประกาศเขตห้ามล่ามาทับที่ชาวบ้าน ต่อมาเรื่องขอการใช้แผนที่ทีใช้ในการจัดทำประกาศเขตก็เป็นแผนที่ที่ทำโดยเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ ไม่ได้สอบถามหรือตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงกับคนที่อยู่มาแต่เดิม คนในชุมชนที่อยู่มาแต่เดิมไม่ได้บุกรุกพื้นที่ของรัฐ แต่อยู่มาก่อนแต่รัฐมากล่าวหาว่าชาวบ้านที่อยู่มาแต่เดิมเป็นผู้บุกรุก

- การประกาศพื้นที่ชุ่มน้ำหรือ แรมซาร์ไซด์ ก็ไม่แน่ว่าเป็นปัญหา เพราะเข้ามาประกาศในพื้นที่ที่เป็นนากระจูดมาก่อน และทุกวันนี้พื้นที่แรมซาร์ไซด์แทบไม่เหลือสภาพของความเป็นแรมซาร์ไซด์ เพราะปัจจุบันไม่มีสภาพเดิมแล้ว ทั้งความหลากหลายของนก ของพื้นที่ การบุกรุก ป่าพรุแห้ง ไฟไหม้

- ปัญหาที่สำคัญอีกอย่างเห็นว่า การบุกรุกส่วนหนึ่งเกิดจากแผนพัฒนาพื้นที่ ทะเลน้อยอยู่ในเขตของพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง ที่มีแผนการพัฒนาอาชีพ ตามสภาพพื้นที่ ซึ่งพื้นที่ทะเลน้อยถูกระบุว่ามีความเหมาะสมในการปลูกปาล์มน้ำมัน ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่รัฐบาลสนับสนุน จึงทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่เพื่อนำไปปลูกปาล์มน้ำมันมากขึ้น

- ปัญหาความเป็นชุมชน ความผูกพันกับพื้นที่ คนในพื้นที่ที่อยู่มาแต่เดิมไม่ได้รู้สึกว่าทะเลน้อยเป็นบ้านเหมือนเดิม เพราะคนทะเลน้อยทำมาหากินไม่ได้ ถูกบีบ ถูกไล่ออกครอบครัวต้องแยกกันอยู่ ไปหากินต่างถิ่น ต่างที่ ชาวทะเลน้อยต้องการเห็นว่าจะทำอย่างไร หากไม่ให้เข้าทำกินแล้ว จะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร จะให้เปลี่ยนแปลงอาชีพ หรือรัฐจะจัดสรรหรือที่ทำกินใหม่ให้ได้หรือไม่

- มีความสงสัยว่าทำไมเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจบังคับเฉพาะกับชาวบ้านตัวเล็กๆ ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาจริงจัง แต่กับนายทุน ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้บุกรุกรายใหญ่ กฎหมายไม่เคยเข้าไปถึง ทุกวันนี้นายทุนทำได้ทุกรูปแบบทั้งบุกรุก จ้างนายหน้ามาซื้อที่ ซื้อเอกสารสิทธิ แม้กระทั่งบีบบังคับให้ชาวบ้านขายที่ ชาวบ้านจำนวนมากที่จำใจต้องขายที่เพราะว่าอยู่ไม่ได้ มีการซื้อที่รอบๆ แล้วบีบเข้ามา จนในที่สุดก็ต้องขาย การบีบบังคับหรือข่มขู่ก็เป็นการบุกรุกรูปแบบหนึ่ง

2. ท่านคิดว่าที่ผ่านมาการแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้ผลหรือไม่

ที่ผ่านมาเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยและหน่วยงานรัฐผูกขาดการแก้ปัญหา และการแกปัญหาก็เน้นการใช้กำลัง อำนาจรัฐ เขตห้ามล่าไม่เข้าใจประชาชน อย่างเช่นเรื่องเศรษฐกิจควรให้ประชาชนได้ทำมาหากิน ทำอาชีพ แต่กลายเป็นเขตห้ามล่าทำเองทุกอย่าง เช่น การสร้างบ้านพัก การให้ร้านอาหารมาอยู่ ทำให้ชาวบ้านแข่งขันไม่ได้ ขาดรายได้ เอาเข้าจริงๆหลายๆเรื่อง เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐนั่นเองที่เป็นผู้บุกรุก เช่น การนั่งเฮลิคอปเตอร์ไปดูพื้นที่ชุ่มน้ำ ไปดูนก ถามว่าเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ทำให้นกหายไปหรือไม่

การแก้ปัญหามีอุปสรรค ไม่ได้รับความร่วมมือ ทั้งเทศบาล และเขตห้ามล่ามีลูกหลานของคนในพื้นที่ไปทำงานอยู่ แต่ไม่ช่วยเหลือชาวบ้าน เจ้าหน้าที่บางคนรับประโยชน์จากนายทุน

ในการพิสูจน์สิทธิ์ และการจับกุมก็เลือกปฏิบัติจับแต่ชาวบ้านตัวเล็กๆ คนที่ทำมาหากินในพื้นที่ใกล้เคียงกันบางส่วนผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เช่น กำนัน มีเอกสารสิทธ์ ในขณะที่ชาวบ้านธรรมดา ไม่มี และถูกดำเนินคดี ระดับชาวบ้านจริงๆ ไม่กล้าบุกรุก มีบ้างก็คือการเป็นนายหน้าให้นายทุน

3. ท่านเห็นว่าแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยควรเป็นอย่างไร

เห็นว่าควรเน้นที่การพิสูจน์สิทธิ์ โดยเริ่มต้นจากพวกที่มีสิทธิอยู่แล้วให้ออกเอกสารสิทธิ์ให้ถูกต้อง ส่วนในพื้นที่ที่เขาไม่มีเอกสารสิทธิ แต่เข้าทำประโยชน์อยู่ ก็ควรให้เขาใช้ประโยชน์ได้เช่นเดิม ไม่ให้เปลี่ยนแปลงลักษณะการทำประโยชน์ ซึ่งวิธีการจะทำอย่างไร ก็ให้หลาย ๆ ฝ่ายช่วยกันหาทางออก ทำอย่างไรก็ได้ ที่จะให้คนที่ทำมาหากินอยู่เดิม ได้เข้าไปทำเหมือนเดิมได้ แนวทางอาจเหมือนลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่มีการพูดคุยกันมาหลายครั้งแล้ว แต่ยังไม่ได้ลงมือทำ ดังนั้นเราจะทำอย่างไรให้ที่ตรงนี้อยู่กับเรา พื้นที่คงอยู่ได้ไม่หดหายไป คนทำมาหากินอยู่ได้ ไม่เปลี่ยนแปลงอาชีพ

ในการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ การขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน จะต้องมีการจับเข่าคุยกัน เรียกทุกคน ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประชุมพร้อมๆกัน และคุยกันว่าหน่วยงานไหนใครทำอะไร มีข้อขัดข้องอย่างไร ที่ผ่านมาหน่วยงานมักจะเกี่ยงกัน บางทีก็ว่าเป็นเรื่องของกรมที่ดิน ของเขตห้ามล่าฯ ของกรมป่าไม้ มีการโยนลูกกันตลอด ไม่เคยมีเวทีที่จะมานั่งพร้อมๆกันว่าใครจะทำอะไรตรงไหน เมื่อหน่วยงานมีความชัดเจนแล้ว ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วย

ต้องทำให้ปัญหาทะเลน้อยเป็นปัญหาระดับชาติ มีเวทีที่จะให้คนทะเลน้อยทั้งหมดมาตกลงกันว่าจะเอาอย่างไรต่อไป จะกำหนดการอยู่ร่วมกันแบบไหน

4. ความคิดเห็นอื่นๆ ในการแก้ปัญหาพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

นอกจากนี้อยากเน้นเรื่องการทำมาหากินของประชาชน เรื่องการท่องเที่ยว เห็นว่าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าฯ ควรเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มีโอกาสในอาชีพมากกว่านี้ เช่น เรื่องของที่พักสำหรับ

นักท่องเที่ยว แต่กลายเป็นว่าเขตห้ามล่ากลับทำเสียเองนี่ก็ทราบว่าเขตห้ามล่ากำลังจะสร้างบ้านพักเพิ่มอีก 2 หลัง นักท่องเที่ยวก็อยากพักกับเขตห้ามล่ามากกว่าอยู่แล้ว เรื่องเรือท่องเที่ยวก็เหมือนกัน มีคนที่ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ในเขตห้ามล่าก็มีสิทธิเข้าไปรับนักท่องเที่ยวที่มาพักในเขตห้ามล่าฯได้ ในขณะที่ผู้ประกอบการเรือหางยาวท่องเที่ยวรายอื่นๆ ต้องมาเข้าคิวกัน บางวันไม่ได้นักท่องเที่ยวไม่มีรายได้เลยก็มี

หากต้องการให้ทะเลน้อยกลับมาเป็นชุมชนที่คนมีความผูกพันกับพื้นที่ จะต้องมีความจริงใจในการแก้ปัญหา คนทะเลน้อยเองก็ต้องมาตกลงกันว่าจะเอาอย่างไร อยู่ร่วมกันอย่างไร ภาครัฐเองก็ต้องเข้าใจและเห็นใจชาวบ้านที่อยู่มาก่อนว่าเขาต้องมีที่ทำกิน และการแก้ปัญหาของภาครัฐต้องไม่เลือกปฏิบัติกับชาวบ้าน ต้องมีมาตรฐานเดียวกัน

9. สัมภาษณ์ คุณใกล้รุ่ง พูนพล ตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายวิชาการ ส่วนจัดการพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่า ส่วนอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธ์พืช โทร. 0896869760

1. ขอทราบสาเหตุของปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

ปัญหาเกิดจากการบุกรุกพื้นที่ของราษฎร และแนวเขตที่ไม่ชัดเจน ไม่เป็นที่เข้าใจร่วมกันระหว่างเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยกับราษฎรในชุมชนท้องถิ่น และบางส่วนเกิดจากการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ทับซ้อนกับพื้นที่เอกสารสิทธิ์ของราษฎร

2. รัฐบาลได้ดำเนินแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยแล้วหรือไม่ และท่านเห็นด้วยหรือไม่กับการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาหรือไม่

รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาการบุกรุกโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย นโยบาย และอำนาจบริหารมาจัดการ ซึ่งจะทำให้ราษฎรได้รับความเป็นธรรมตามสิทธิ์ที่ควรจะได้รับ แต่ควรมีมาตรการเสริมในเรื่องการแก้ไขปัญหาโดยชุมชนมีส่วนร่วม

3. ท่านคิดว่ามีวิธีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกนี้อย่างไร

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยร่วมกัน โดยแบ่งความรับผิดชอบไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด โดยคุ้มครองผู้ที่ครอบครองที่ดินที่มีเอกสาสิทธิ์ ดำเนินการแก้ไขปัญหาทีดินตามนโยบายมติ ครม. ที่เกี่ยวข้อง และบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่บุกรุก ซึ่งควรทำไปพร้อมกับมาตรการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน และพัฒนาอาชีพ เพื่อลดการพึ่งพิงทรัพยากรจากป่า

4. ท่านต้องการให้มีการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยอย่างไร

สร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอาจดำเนินการในรูปขององค์การเครือข่าย และกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับของทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐกับชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากร บนพื้นฐานของกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีกลไกที่จะบริหารจัดการ คุ้มครองพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยอย่างยั่งยืน

5. แนวทางที่ท่านคิดว่าช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ในการจัดการที่ดินในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

- เชิงป้องกัน โดยการประชาสัมพันธ์ รณรงค์ ให้ตระหนักและเห็นความสำคัญของพื้นที่ทะเลน้อยที่มีความสำคัญในระดับสากล จัดทำโครงการพัฒนาอาชีพเพื่อลดการพึ่งพิงและทำลายป่า

- เชิงแก้ไข คือ การเร่งรัดการพิสูจน์สิทธ์และดำเนินการตาม มติ ครม. 30 มิ.ย.41 และบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด พิจารณามาตรการที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อการแก้ไขปัญหา เช่น แนวทางโฉนดชุมชน

- เชิงการมีส่วนร่วม คือ จัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่ทะเลน้อยอย่างมีส่วนร่วม เพื่อให้เป็นกลไกที่จะช่วยตรวจสอบ ควบคุม การใช้ประโยชน์พื้นที่ทะเลน้อย และกำหนดมาตรการในการบริหารจัดการต่าง ๆ ร่วมกัน ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เช่น เรื่องการทำแนวเขตให้ชัดเจน เพื่อให้ราษฎรทราบแนวเขตและช่วยดูแลด้วย

6. ข้อเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ให้เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานภาครัฐและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

การแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เป็นปัญหาวิกฤติที่ต้องใช้มาตรการทุกด้านมาแก้ไข รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากราษฎรที่ได้รับผลกระทบ และที่อยู่ในชุมชนใกล้เคียง จึงต้องเร่งทำความเข้าใจ สร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมให้มากที่สุด

7. การใช้ประโยชน์จากงานวิจัยนี้กับหน่วยงานของท่าน

งานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์มากในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย และปัญหาอื่น ๆ