

รายงานศึกษานโยบายกฎหมาย และสถานการณ์การถือครองที่ดินป่าไม้ ของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ





The designations employed and the presentation of material in this information product do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the European Commission (EC), the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) and the Department for International Development (DFID) or RECOFTC-The Center for People and Forests, concerning the legal or development status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. The mention of specific companies or products of manufacturers, whether or not these have been patented, does not imply that these have been endorsed or recommended by FAO, the EC, SIDA, DFID or RECOFTC in preference to others of a similar nature that are not mentioned. The views expressed in this information product are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views or policies of FAO, the EC, SIDA, DFID or RECOFTC

เนื้อหาหรือข้อมูลใดๆ ที่ปรากฏในเอกสารฉบับนี้ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับหรือสะท้อนความคิดเห็นอย่างเป็นทางการขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมาธิการยุโรป องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสวีเดน กรมนานาชาติระหว่างประเทศหรือศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก เนื้อหา ข้อมูล ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในเอกสารนี้ เป็นของผู้เขียนและไม่มีผลผูกพันหรือสะท้อนข้อคิดเห็นเชิงนโยบายขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมาธิการยุโรป องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสวีเดน กรมนานาชาติระหว่างประเทศ หรือ ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกแต่อย่างใด

รายงานศึกษานโยบายกฎหมายและสถานการณ์การถือครองที่ดินป่าไม้ของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ผู้วิจัย:	รัชนี้ โพธิ์แทน
	บัญชา รุ่งรจนา
	รุ่งอรุณ ฉัตรทอง
บรรณาธิการ:	ปรเมศวร์ พายัพสถาน
กองบรรณาธิการ:	วรางคณา รัตนรัตน์
	อาภาภรณ์ ทองเสียม
เรียบเรียง:	สุชารัตน์ สถาพรอนันท์ และกองบรรณาธิการ
ออกแบบและจัดรูปเล่ม:	กันต์ สุวรรณเมธอาจารย์

พิมพ์ครั้งแรก: 1,000 เล่ม

จัดทำโดย: ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า ประเทศไทย

ตู้ ปณ. 1111 ไปรษณีย์เกษตรศาสตร์

เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10903

โทรศัพท์ 02 940 5700 โทรสาร 02 561 4880

www.recoftc.org/country/Thailand

พิมพ์ที่: บริษัทไฮสปิท เลเซอร์ปริ้นท์ จำกัด

สงวนลิขสิทธิ์ ธันวาคม 2562

ISBN : 978-616-8089-17-0

รายงานศึกษานโยบายกฎหมาย และสถานการณ์การถือครองที่ดินป่าไม้ ของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ



คำนำ

งานการศึกษา นโยบายและสถานะการถือครองที่ดินป่าไม้ นี้ เป็นผลงานที่เกิดจากเรียบเรียงเอกสารมือสอง การสัมภาษณ์เชิงลึกและการปฏิบัติการร่วมกันระหว่าง รีคอฟ ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนป่า อาจารย์ ดร.รัชนิ โภธิแท่น และคณะนักศึกษาศรีปรีญาโท คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ชุมชนในพื้นที่ที่ดินป่าของรัฐ และเครือข่ายประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม (เฟล็กที) เพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งทางด้านการ นโยบาย ข้อมูลเชิงปริมาณ และการสะท้อนมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นของการถือครองที่ดินป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าประเภทหนึ่งภายใต้การดูแลของรัฐ ที่ถือได้ว่ามีระบบ นโยบาย และความเป็นมาในการจัดการสิทธิของการถือครองที่ดินที่มีความซับซ้อน ผันแปร ยุ่งยาก ไปจนถึงขั้นของความยุ่งเหยิง และไม่แน่นอนมากที่สุดประเภทหนึ่ง ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งนั้นเกี่ยวข้องกับขนาดของพื้นที่ ขนาดของประชากร และขนาดของปัญหาของการจัดการที่ดินป่าไม้บนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็สะท้อนให้เห็นถึงการขาดทิศทางเป้าหมาย และเจตจำนงค์ในทางการเมืองที่จะแก้ไขปัญหา ซึ่งดำเนินมาอย่างยาวนาน รวมถึงการขาดการทบทวนถึงบทเรียนการจัดการที่ดินป่าไม้อย่างรอบด้าน โดยการรับฟังเสียงสะท้อนของภาคส่วนต่างๆ อย่างแท้จริง จึงทำให้เป็นการแก้ไขปัญหาและดำเนินการที่ยิ่งแก้ก็ยิ่งยุ่ง และซับซ้อนมากขึ้นเป็นทวีคูณ ภายใต้นโยบายการจัดการที่ดินโดยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือคทช. นั้นดูเหมือนจะเป็นแนวทางหลักที่มีความชัดเจนมากขึ้นมีความครอบคลุมและสร้างกระบวนการขั้นตอนการจัดการแก้ไขปัญหาอันใหญ่หลวงนี้ในเวลาปัจจุบัน แต่ในขณะเดียวกันที่ประชาชนที่มีส่วนได้เสียยังมีความเข้าใจน้อยมาก ไปจนถึงมีความคลางแคลงใจและไม่เชื่อมั่นกับนโยบายที่เกิดขึ้นพร้อมกับความสลับซับซ้อนของกระบวนการที่ต้องดำเนินการ ซึ่งเป็นเนื้อหาหลักส่วนหนึ่งของงานศึกษาชั้นนี้ ที่พยายามจะรวบรวมและอธิบายขั้นตอนการทำงานของนโยบายดังกล่าว

ภายใต้ความไม่ชัดเจน ความไม่มั่นคง และไม่ต่อเนื่องของสิทธิและสถานะของการถือครองที่ดินป่า ซึ่งในรายงานชิ้นนี้เลือกศึกษาเพียงพื้นที่ของป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งถือได้ว่ามีความยืดหยุ่นในการใช้ประโยชน์ที่ดินได้มากกว่าที่ดินป่าของรัฐประเภทอื่นๆ นั้นกลายเป็นอุปสรรคปัญหาสำคัญนานาประการทั้งต่อชุมชนที่อาศัยและทำกินอยู่บนพื้นที่ดังกล่าว ต่อภาครัฐ รวมถึงต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือการขาดซึ่งสถานะที่ชัดเจนของสิทธิการถือครองที่ดิน ทำให้กิจกรรมบนที่ดินป่าไม้นี้กลายเป็นความ “ผิดกฎหมาย” หรือการไร้สถานะ ที่มีผลต่อการเข้าถึงตลาดและระบบมาตรฐานต่างๆ ที่ตลาดมีความต้องการทราบที่มาของสินค้ามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์ไม้ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยกำลังดำเนินการจัดทำข้อตกลงการเจรจาด้วยความสมัครใจเฟล็กที (FLEGT VPA) กับสหภาพยุโรป ที่เรียกร้องให้มีการรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของผลิตภัณฑ์ไม้ว่าเป็นไม้ที่ไม่ได้มาจากพื้นที่ที่ผิดกฎหมาย ในอีกด้านหนึ่งภาวะที่ไม่นิ่งและไม่ชัดเจนเช่นนี้ ภาครัฐเองก็ต้องเผชิญกับความท้าทายกับการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการดำเนินนโยบายให้ได้ตามเป้าหมาย รวมถึงการขาดความสามารถที่จะดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม่ให้ถูกบุกรุกและจัดการระบบการเปลี่ยนมือได้อย่างเป็นระบบ

ในอีกด้านหนึ่ง ภาวะความไม่ชัดเจน ซับซ้อน และเข้าใจยากของนโยบาย กฎหมายและการดำเนินการในเรื่องที่ดินป่าไม้ ก็ได้สร้างภาวะของความไม่เข้าใจ ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน และไม่ทราบเงื่อนไขของสิทธิของตนเองมาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้ คณะผู้ศึกษาจึงได้ทำการรวบรวมข้อมูล พร้อมการแบ่งปันมุมมอง และข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงการดำเนินงานในเรื่องสิทธิการถือครองที่ดินป่า โดยหวังว่าจะเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความรู้และทำให้ประชาชน ชุมชน องค์กรและเครือข่ายที่ทำงานในเรื่องคนกับป่า ได้เข้าถึงข้อมูลของนโยบายกฎหมาย และสถานะของการจัดการสิทธิการถือครองที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มขึ้น รวมถึงจะได้นำไปสู่การแลกเปลี่ยนและพูดคุยเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สำคัญนี้กันในลำดับต่อไป

รีคอฟ (ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า) ขอขอบคุณ คุณบัญชา รุ่งรจนา คุณรุ่งอรุณ ฉัตรทอง นิลินโครงการปรีญาโท สาขาวิชาการบริหารทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม ภาคพิเศษที่ทำหน้าที่รวบรวมและสะท้อนมุมมอง ไม่ใช่เพียงในฐานะนักวิชาการด้านป่าไม้เท่านั้น แต่เป็นมุมมองของ “คนใน” หรือ “ผู้ปฏิบัติ” ที่ผ่านการลงมือทำจริงกับนโยบายที่มีความยากลำบากในการผลักดันให้เป็นจริงมากที่สุดขั้นหนึ่ง ขอขอบคุณ อาจารย์ดร. รัชนิ โภธิแท่น ผู้ที่ได้ทุ่มเทการทำงานในเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่อง และเสริมการวิเคราะห์ที่ทำให้ได้เห็นประเด็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้น สุดท้ายขอขอบคุณองค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ที่ได้ให้การสนับสนุนต่อการดำเนินงานในประเด็นการส่งเสริมสิทธิการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากไม้แก่เกษตรกรขนาดเล็กมาอย่างต่อเนื่อง

รีคอฟ (ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า)

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญตาราง	ค
สารบัญภาพ	ค
บทที่ 1 ความสำคัญของที่ดิน และแนวคิดการถือครองที่ดินป่าไม้	1
บทที่ 2 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินป่าไม้	7
บทที่ 3 แนวทางและมาตรการของภาครัฐในการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	25
บทที่ 4 การรับรองสิทธิการถือครองที่ดินป่าไม้	41
เอกสารและสิ่งอ้างอิง	50

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	จำนวนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีการถือครองโดยราษฎรในช่วงเวลาต่างๆ	5
2	นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	14
3	แนวทางและมาตรการการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	35
4	การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด ในการดำเนินงานตามนโยบายการจัดที่ดินให้ชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	44

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	กลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)	27
2	ขั้นตอนการดำเนินงานของอนุกรรมการจัดหาที่ดิน	30
3	ขั้นตอนการดำเนินงานของอนุกรรมการจัดที่ดิน	30
4	ขั้นตอนการดำเนินงานของอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ	31
5	ขั้นตอนการดำเนินงานของอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด	31

บทที่ 1

ความสำคัญของที่ดิน และแนวคิดการถือครองที่ดินป่าไม้



บทที่ 1

ความสำคัญของที่ดิน และแนวคิดการถือครองที่ดินป่าไม้

1.1 ความสำคัญของที่ดิน

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม **“ที่ดิน”** จึงเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ โดยเฉพาะในกลุ่มเกษตรกรรายย่อย ภาครัฐมีนโยบายและมาตรการหลายอย่างตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในการจัดการเกี่ยวกับที่ดินเพื่อลดปัญหา และกระจายการถือครองที่ดิน แต่ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินยังเป็นปัญหาสำคัญ และอยู่ในชั้นวิกฤติ โดยเฉพาะการถือครองที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ ที่มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับมิติของปัญหาที่หลากหลาย มุมมองต่อสิทธิการถือครองที่ดินในเขตป่าของแต่ละกลุ่ม ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น

ในกรณีกลุ่มที่ไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะทำกินอยู่ในเขตพื้นที่ป่า เป็นประเด็นปัญหาที่รัฐบาลและภาคประชาชนได้พยายามหาแนวทางการแก้ไขมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามมีทัศนคติที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้ความเข้าใจปัญหา และมุมมองต่อปัญหามีความแตกต่างกัน การมองปัญหาของภาครัฐที่เห็นว่าการทำกินในเขตป่าเป็นการบุกรุกพื้นที่ของรัฐ เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและชอบธรรม พื้นที่ดังกล่าวควรสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน ซึ่งสร้างปัญหาให้ระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรวม ในขณะที่มุมมองของภาคประชาชนเห็นว่าที่ดินเป็นสิ่งจำเป็นในการผลิตและการดำรงชีพ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะขาดทางเลือกและโอกาสในการประกอบอาชีพอื่น การมีที่ดินคือความมั่นคงของครอบครัว และมองว่าการทำกินในเขตพื้นที่ป่าเป็นสิทธิอันชอบธรรมของตนเองเพราะได้บุกเบิก เป็นมรดก หรือซื้อหามาได้เอง ทั้งที่ในความเป็นจริง การประกาศเขตพื้นที่ “ป่า” หลายกรณีซ้อนทับกับที่ดินทำกินของชาวบ้าน ซึ่งมุมมองทั้งสองอย่างก่อให้เกิดความขัดแย้งและมีแนวทางการแก้ไขปัญหที่แตกต่างกัน

การถือครองที่ดินของเกษตรกรรายย่อยในเขตป่า แม้รัฐจะมีมาตรการเข้ามาแก้ไข จัดการกับกลุ่มคนที่ถือครองที่ดินดังกล่าว ด้วยรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้สิทธิทำกิน อยู่อาศัย แต่การถือครองที่ดินในเขตป่า ยังไม่เป็นที่ยอมรับว่าเป็นการถือครองที่ถูกต้องตามกฎหมายไทย ระเบียบข้อปฏิบัติต่างๆ ที่กำหนดขึ้นก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมบางอย่างไปละเมิดสิทธิบางประการของประชาชน มีผลต่อนัยของธรรมภิบาลป่าไม้ สิทธิการถือครองที่ดินในเขตป่า กับ “นิยามความถูกต้องตามกฎหมาย” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบบการรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจ เนื่องจากมีคนที่อยู่ในเขตป่าจำนวนมากที่ถูกนิยามว่าผิดกฎหมาย แม้ปัจจุบันรัฐมีนโยบายจัดที่ดินให้กับคนกลุ่มนี้ให้มีสิทธิ์ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด มีผลกระทบต่อเนื่องถึงสิทธิบางประการในการใช้ประโยชน์และการจัดการพื้นที่ เช่นการปลูกและใช้ประโยชน์จากไม้ในพื้นที่ดังกล่าว ทำให้เสียโอกาสในการแข่งขัน ดังเช่นในกรณีเข้าสู่การทำข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) เรื่องการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ธรรมชาติและการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade: FLEGT) หรือ เฟล็กที วีพีเอ (FLEGT VPA) กับทางสหภาพยุโรป

ผลลัพธ์ประการสำคัญหากการจัดทำข้อตกลงนี้บรรลุผลคือการสร้างระบบรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ซึ่งจะเป็นการสร้างมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องความถูกต้องตามกฎหมายที่บังคับใช้ทั่วประเทศ ทั้งนี้จากการที่ค่านิยม ซึ่งอยู่บนกรอบของกฎหมายของประเทศในปัจจุบันระบุว่าจุดเริ่มต้นของความถูกต้องของไม้มาจากการมีสิทธิการถือครองที่ดินป่าไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น จึงนำมาสู่ข้อกังวลของภาคประชาสังคม และประชาชนในหลายพื้นที่ที่สิทธิการถือครองที่ดินของพวกเขาเหล่านั้นยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องตามกฎหมายอย่างชัดเจน

1.2 แนวคิดหลักการที่เกี่ยวข้อง

1.2.1 แนวคิดเรื่องสิทธิ

ประเด็นสำคัญที่ใช้รองรับเรื่องสิทธิ คือ มโนทัศน์เรื่องสิทธิ และพื้นฐานอันเป็นเหตุผลสนับสนุนแกสิทธินั้น ประเด็นดังกล่าวยังมีการถกเถียงกันอยู่ในสังคม เพราะเชื่อมโยงกับกรอบของสิทธิ แหล่งที่มาของสิทธิ และการใช้สิทธิหรือการยอมรับในสิทธินั้นๆ ในสังคมไทยยังมีมโนทัศน์เรื่องสิทธิ ที่ยึดโยงอยู่กับแนวคิดจากตะวันตก ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย มโนทัศน์ดังกล่าวได้ละเลย สิทธิที่เกิดจากจารีต ประเพณี หรือสิ่งที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่มีในสังคม ทำให้พื้นฐานอันเป็นเหตุผลสนับสนุนสิทธินั้นๆ ยึดโยงอยู่เพียงตัวบทในกฎหมาย หรือ ระเบียบที่ทางราชการกำหนดขึ้นเป็นส่วนใหญ่ สิ่งเหล่านี้ได้แสดงชัดในการถกเถียงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในเขตป่า ซึ่งรัฐได้ใช้กรอบของกฎหมายมาเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดขอบเขตพื้นที่ป่า และกำหนดว่าใครควรเป็นผู้มีสิทธิควรมีสิทธิในเรื่องอะไร และควรมีสิทธิต่อใคร แต่ฐานคิดในการตรากฎหมายป่าไม้เดิม ที่มีมุมมองว่า “ป่า” เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ รัฐคือผู้มีอำนาจอันชอบธรรมในการดำเนินการต่างๆ ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงกำหนดให้รัฐเป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาดในพื้นที่ป่าไม้มองทั้งมุมมองเชิงเดียวที่เห็นว่าการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายคือสิ่งที่มีขอบมิผลหรือบดทลงโทษตามกฎหมาย ทั้งๆที่กฎหมายเหล่านั้น อาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือมิได้ให้ความเป็นธรรมแต่ทุกฝ่ายโดยเท่าเทียมกัน การไม่ยอมรับความมีตัวตน และสิทธิเชิงซ้อนที่มีอยู่ในสังคม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นอำนาจของรัฐและมักไม่ได้รับการยอมรับ เกิดการต่อต้านและเพิกเฉยต่อข้อบัญญัติต่างๆ ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องถึงการบังคับใช้กฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ ที่ไม่มีประสิทธิภาพ

1.2.2 แนวคิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นแนวคิดที่มาจากประเทศตะวันตก ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประเทศไทยเริ่มตั้งแต่การปรับปรุงระบบการปกครองของประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ซึ่ง ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่สำคัญ มี 3 ระบบได้แก่

1) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ แนวคิดของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ เริ่มต้นเมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยให้ที่ดินทุกประเภทที่ไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเป็นที่ดินของรัฐซึ่งถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 2 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2535 มาตรา 1304 ซึ่งนำไปสู่การจัดการที่ดินที่รัฐในฐานะเป็นผู้เป็นเจ้าของจะดำเนินการตามมาตรการที่เห็นควร

- 2) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ได้รับอิทธิพลมาจากระบบเศรษฐกิจแบบตะวันตก ด้วยการรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนที่มีการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย มีหนังสือสำคัญเพื่อแสดงหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- 3) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ที่ถือว่าที่ดินเป็นของชุมชน และที่ดินสามารถแบ่งปันหรือใช้ประโยชน์ร่วมกันในชุมชนได้ ดังนั้นในแต่ละชุมชนจึงมีอิสระในการใช้และการจัดการทรัพยากรที่ดิน ตามความเชื่อและวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินรูปแบบนี้พบในการใช้ประโยชน์ที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่ม เช่น ปกาเกอญอ แต่ระบบกรรมสิทธิ์รูปแบบนี้ยังไม่แพร่หลายในกลุ่มเกษตรกรอื่นๆ

จากระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง 3 ระบบ ปัจจุบันพบว่า มีการซ้อนทับของสิทธิ์และการจัดการอยู่หลายประการ อาทิเช่น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งโดยระบบกรรมสิทธิ์เป็นที่ดินของรัฐ แต่มีเกษตรกรรายย่อยเข้าไปอยู่อาศัยและทำกิน ในอดีตรัฐได้มีมาตรการจัดการโดยการรับรองสิทธิ์การอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในลักษณะปัจเจก เช่น สทก. สปก. 4-01 กล่าวคือ มีสิทธิ์ ถือครอง ใช้ประโยชน์และจัดการพื้นที่ แต่อยู่บนเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ซึ่งเดิมเน้นไม่ให้มีการซื้อขายจ่ายโอน แต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดใหม่ที่เข้ามาใช้ในการจัดการที่ดินของรัฐที่มีราษฎรครอบครอง คือการให้กรรมสิทธิ์แบบแปลงรวม หรือระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน ผู้ครอบครองสามารถอยู่อาศัย ทำกินในพื้นที่ได้ แต่สิทธิ์การครอบครองไม่ได้รับในลักษณะปัจเจกดังเช่นในอดีต ซึ่งส่งผลต่อความเข้าใจและการยอมรับของเกษตรกร หรือราษฎรผู้ได้รับสิทธิ์นั้น

1.2.3 แนวคิดการถือครองป่าไม้

ในกรณีของสิทธิในการถือครองป่าไม้ นิยมใช้แนวคิด กลุ่มของสิทธิ์ (bundles of rights) ของ Schlager และ Orstrom (Dahal et.al., 2011) ในการอธิบายระดับของสิทธิ์ที่สามารถกระทำหรือดำเนินการได้ในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่

1. **Access Right:** สิทธิในการเข้าถึง เป็นสิทธิ์ในการเข้าถึงทรัพยากรแต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้โดยตรงจากทรัพยากร เช่น การไปเยี่ยมชมพื้นที่ป่าไม้

2. **Harvesting Right:** สิทธิในการเก็บเกี่ยวผลผลิต เป็นสิทธิ์ที่จะเก็บเกี่ยวผลผลิตในเชิงปริมาณจากหน่วยทรัพยากรนั้น ๆ ในช่วงเวลาและสถานที่เฉพาะ เช่น การตัดไม้ การเก็บหาของป่า

3. **Managements Right:** สิทธิในการจัดการ เช่น การกำหนดกฎกติกาที่เกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพยากร และ/หรือการเปลี่ยนทางกายภาพของโครงสร้างทรัพยากร เช่น กฎระเบียบในการเก็บหาผลผลิตจากป่า การปลูกป่า การตัดแสงต้นไม้ในป่า

4. **Exclusion Right:** สิทธิในการกำหนด/ตัดสินใจว่าใครควรจะได้สิทธิ์ในการเข้าถึงหรือเก็บเกี่ยวผลผลิต และสิทธิ์นั้นสามารถเปลี่ยนหรือถ่ายทอดได้อย่างไร

5. **Alienation Right:** สิทธิในการจำหน่าย จ่ายโอน หรือเปลี่ยนถ่ายสิทธิ์ทั้งหมดที่กล่าวมาให้แก่บุคคลหรือหน่วยงาน องค์กรอื่น ๆ

คำสำคัญที่บ่งบอกถึงแนวคิดหลักของการถือครองป่าไม้ ได้แก่

- 1) สิทธิ (rights) และกรรมสิทธิ์ หรือความเป็นเจ้าของ (ownership) สิทธิสามารถมีได้หลายรูปแบบหลายระดับ ซึ่งมีผลถึงความเป็นเจ้าของหรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่างๆ
- 2) กฎหมายของรัฐ (state law)หรือจารีตประเพณี (customary law) (การรับรู้กฎหมายแบบพหุนิยม) การถือครองป่าไม้ให้การยอมรับทั้งกฎกติกาที่เป็นทางการหรือออกโดยรัฐ เช่น กฎหมาย ระเบียบ ราชการต่างๆ และกฎกติกาที่เป็นจารีต ประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติ ที่มาอยู่ในสังคมนั้นๆ แต่ในบางสังคมให้ความสำคัญเฉพาะกฎกติกาที่เป็นทางการที่กำหนดโดยรัฐ และละเลยไม่ให้ความสำคัญกับจารีต ประเพณี แม้สิ่งเหล่านี้จะเป็นกลไกที่ใช้การได้จริงในสังคมก็ตาม
- 3) ความสัมพันธ์ของ power และ authority ซึ่งในภาษาไทยใช้คำเดียวกันคือ อำนาจ แต่นัยยะของ power และ authority มีความแตกต่างกัน อำนาจแบบ power เป็นพลังการบังคับ ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ authority เป็นอำนาจชนิดที่ได้รับมอบ
- 4) จากสังคมจึงมีขอบเขตจำกัดและดำรงอยู่ได้เท่าที่สังคมยินยอมเท่านั้น ระบบการบริหารจัดการ (governance) และ การจัดการเชิงสถาบัน (institutional arrangement) เป็นสิ่งสำคัญในการถือครองป่าไม้ เพราะการจัดการปกครองหรือการบริหารงานของภาครัฐมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดระดับของสิทธิ์ ในการถือครองป่าไม้ รวมทั้งการจัดการเชิงสถาบัน ก็เป็นการกลไกที่จะทำให้การถือครองป่าไม้สามารถนำไปใช้ได้ในสังคม

1.3 สถานภาพการถือครองที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

การอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนคนอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่หลายล้านไร่ และรัฐเคยมีนโยบายที่ให้สิทธิ์ทำกินในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม เช่น โครงการออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิ์ทำกินชั่วคราว (สทก.) แก่ราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ดำเนินการโดยใช้อำนาจตามมาตรา 16 (ทวิ) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในปี พ.ศ. 2534 กรมป่าไม้ได้รายงานว่าสามารถดำเนินการตามโครงการในท้องที่ 61 จังหวัด จำนวน 716,672 ราย จำนวน 839,821 แปลง เนื้อที่รวม 7,314,607 ไร่ ในพื้นที่รวม 699 ป่า ซึ่งมีพื้นที่ป่ารวม 108.87 ล้านไร่ (โสภณ ชมชาญ และคณะ, 2558) โดยพื้นที่โครงการ สทก. บางส่วนกรมป่าไม้ได้ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในปี พ.ศ. 2536 กรมป่าไม้ส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้ว และมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่านุรักษ์หรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน จำนวนประมาณ 44 ล้านไร่ (โสภณ ชมชาญ และคณะ, 2558; คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538) ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งรัฐคาดว่าปัญหาการถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้น่าจะลดลง เนื่องจากได้นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่มีคนอยู่อาศัยมาปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้ว

หลังจากที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรไปแล้ว ในปี พ.ศ. 2536 แต่พบว่า จำนวนคนที่ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนเดิม และคนที่ขยายพื้นที่ หรือบุกเบิกพื้นที่ใหม่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติยังมิอยู่อย่างต่อเนื่อง และได้กลายเป็นปัญหาการเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาดินป่าไม้ **มติคณะรัฐมนตรี**ออกมาหลายครั้งเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว **มติคณะรัฐมนตรี**ที่มีผลต่อการจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ คือ **มติคณะรัฐมนตรี** เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541(มติ ครม. 30 มิ.ย. 41) ซึ่งจำนวนราษฎรที่มีการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 จากรายงานของกรมป่าไม้ ในปี 2551 พบว่าจำนวนราษฎรที่มีการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 มีจำนวน 340,000 ราย

ใน 1,650 ชุมชน เนื้อที่ประมาณ 6.40 ล้านไร่ (โสภณ ชมชาญ และคณะ, 2558 อ้างถึง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551) แต่ในปี พ.ศ. 2557 กรมป่าไม้ ได้รายงานไว้ว่า มีจำนวนราษฎรที่ประมาณ 583,709 ราย เนื้อที่ประมาณ 5.3 ล้านไร่ นอกจากนั้นยังมีพื้นที่ที่ไม่ได้แจ้งการสำรวจถือครองอีกประมาณ 1.1 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2557) แม้นข้อมูลทั้งสองครั้งจะไม่ตรงกัน แต่พอประเมินได้คร่าวๆ ว่ามีราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ยอมรับว่ามีอยู่จริงประมาณ 6.4 ล้านไร่ ทั้งกลุ่มที่ผ่านการพิสูจน์สิทธิ์และยังอยู่ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ตามกฎหมายมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541

เมื่อมีประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 และ 66/2557 ทำให้มีการกลับมาทบทวนตัวเลขคนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าอีกครั้ง ซึ่งพบว่า ยังมีการขยายพื้นที่ทำกินออกไปจากขอบเขตที่กำหนดไว้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 อีกเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้ เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพป่าความเสื่อมโทรมของพื้นที่รวมทั้งเกษตรกรกลุ่มนี้ยังไม่ได้ถูกสำรวจจำนวนรวมทั้งจัดการอย่างเป็นระบบ เป็นผลให้มียุทธศาสตร์ และกฎหมาย อีกหลายฉบับ ที่ถูกปรับปรุง หรือตราบทบัญญัติใหม่ เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินของประเทศ (พ.ศ. 2560–2579) และมติคณะรัฐมนตรีต่างๆ เป็นต้น เพื่อนำไปสู่การจัดการที่ดินทำกินในเขตป่าให้เป็นระบบ กระจายการถือครองที่ดิน ส่งเสริมคุณภาพชีวิต และฟื้นฟูสภาพพื้นที่ และลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดต่อไป

อย่างไรก็ตาม พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในปัจจุบัน มีตัวเลขประมาณการของกรมป่าไม้ พบว่ามีการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ 12.5 ล้านไร่ จำนวน 1.2 ล้านครัวเรือน ประมาณ 4.8 ล้านคน ใน 12,000 ชุมชน (อรรถพล, 2562) และ เมื่อจำแนกการอยู่อาศัยและทำกิน ตามชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และการเข้าครอบครองที่ดินก่อนและหลังมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 พบว่า กลุ่มที่ถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 ซึ่งรัฐใช้ภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2545 เป็นเกณฑ์ในการจำแนก มีราษฎรที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1 และ 2 ประมาณ 2.1 ล้านไร่ และอยู่ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 3, 4 และ 5 ประมาณ 3.9 ล้านไร่ ดังนั้นจึงมีพื้นที่ป่าที่ถูกครอบครองโดยราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งรัฐได้รับรองตามกฎหมายมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว จำนวนประมาณ 6.0 ล้านไร่ ในกรณีการครอบครองที่ดินหลังมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 ถึงประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 64/2557 และ 66/2557 (ปี พ.ศ. 2545 – 2557) พบว่า มีเข้าครอบครองที่ดินรายใหม่ในช่วงเวลาดังกล่าว ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 1 และ 2 ประมาณ 2.8 ล้านไร่ และชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 3, 4 และ 5 อีกประมาณ 3.7 ล้านไร่ หรือมีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกเข้าครอบครองใหม่ ในภาพรวมประมาณ 6.5 ล้านไร่ รายละเอียดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีการถือครองโดยราษฎรในช่วงเวลาต่างๆ

ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ	จำนวนพื้นที่ถือครอง (ล้านไร่)		
	ตามมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 (ก่อนปี 2545)	หลัง มติ ครม. 30 มิ.ย. 41 (ปี 2545 – 2557)	รวม
ลุ่มน้ำชั้น 1 และ 2	2.1	2.8	4.9
ลุ่มน้ำชั้น 3, 4 และ 5	3.9	3.7	7.6
รวม	6.0	6.5	12.5

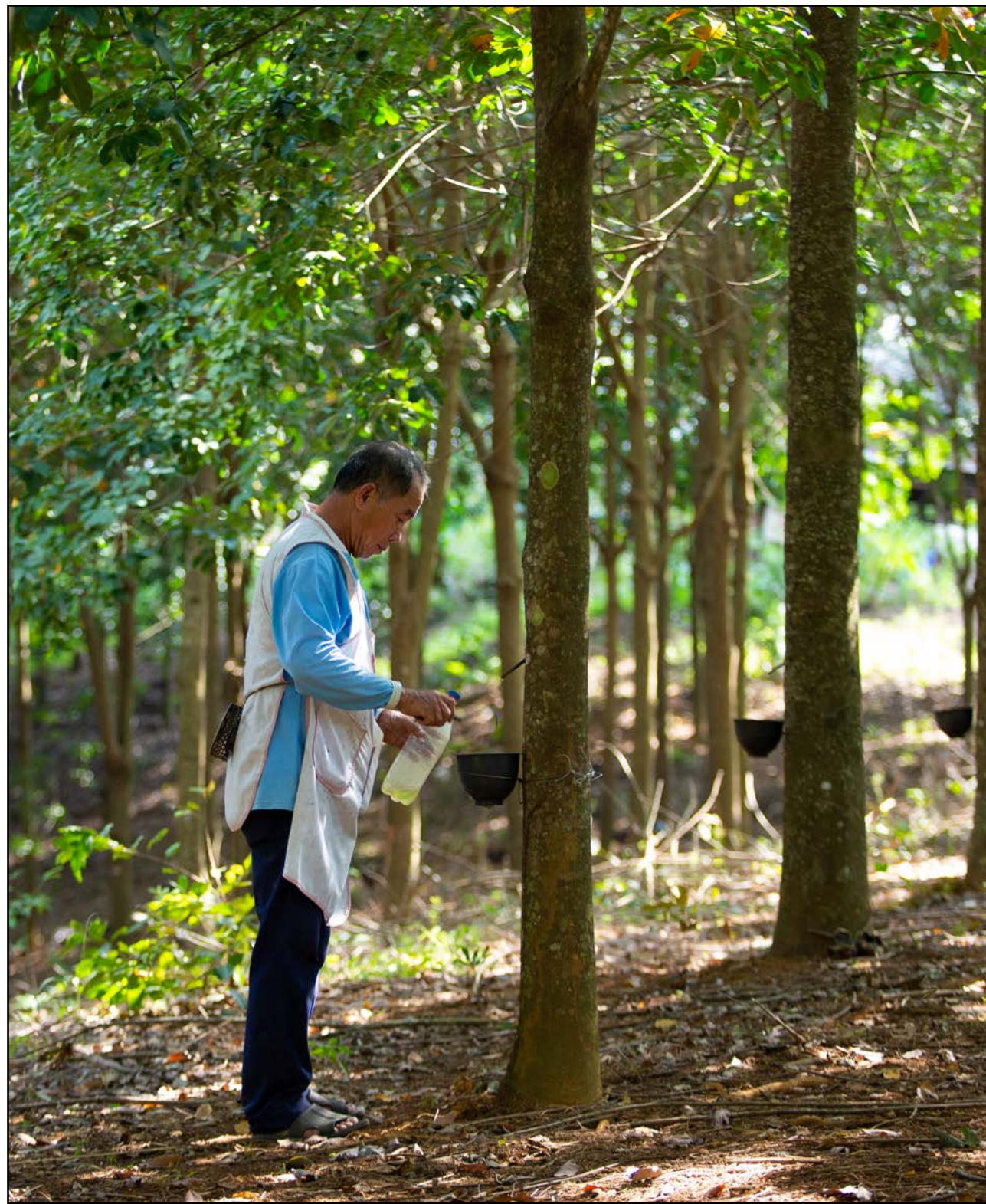
ที่มา: กรมป่าไม้ (2562)

ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มีการขยายพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มสูงขึ้นเป็นเท่าตัวภายในเวลาประมาณ 16 ปี จากการที่รัฐมีนโยบายจัดการที่ดินทำกินในเขตป่า ตามมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบันมีรัฐได้มีนโยบายและมาตรการต่างๆ หลายประการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินทำกินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ถือครองที่ดินป่าไม้ทุกประเภทโดยเฉพาะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีเกษตรกรรายย่อย อาศัยและทำกินอยู่เป็นจำนวนมาก การดำเนินการที่ผ่านมาในอดีต มีข้อสังเกตสำคัญคือ ปัจจัยหรือเงื่อนไขอะไรที่ทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาการขยายที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและการดำเนินการตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีอะไรที่แตกต่างจากเดิม และมีข้อควรระวังหรือข้อเสนอแนะอย่างไร ที่ทำให้การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ สามารถกระจายการถือครองที่ดิน มีการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน สามารถนำไปสู่การยกระดับด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อยที่ใช้ที่ดินอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งสามารถฟื้นฟูสภาพพื้นที่ให้สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ในเชิงบริการทางนิเวศได้



บทที่ 2

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินป่าไม้



บทที่ 2

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินป่าไม้

นโยบายกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีพัฒนาการมาเป็นลำดับ ในช่วงเวลาต่างๆ ซึ่งนโยบาย กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีต่างๆ ล้วนส่งผลต่อการถือครองที่ดินป่าไม้ของเกษตรกรรายย่อย ในหัวข้อนี้จะนำเสนอเฉพาะนโยบาย กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ที่ส่งผลต่อการถือครองที่ดินป่าไม้ในปัจจุบันเท่านั้น ซึ่งจะนำเสนอในหัวข้อต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน และการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินอยู่หลายมาตรา ได้แก่ [หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 58](#) ที่กล่าวถึง รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษาและฟื้นฟู หรือจัดการให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น [หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 และมาตรา 73](#) ให้ความสำคัญกับวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้ง รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ดินทำกิน โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด และ[หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258](#) ซึ่ง มีสาระสำคัญ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆ ให้เกิดผล หนึ่งในการปฏิรูปนั้นคือ การจัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

2.2 กฎหมายป่าไม้

2.2.1 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ประกาศใช้เป็นครั้งแรก เมื่อพ.ศ. 2507 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้เปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ได้ แม้จะมีข้อจำกัดอยู่หลายประการก็ตาม แต่ยังมีข้อบกพร่องที่สามารถจะพัฒนาไปสู่การถือครองที่ดินป่าไม้ที่มีความมั่นคงได้ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ ได้แก่

มาตรา 10 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งได้กำหนดภารกิจหน้าที่ในมาตรา 11 ไว้ว่า มีอำนาจหน้าที่ เช่นกำหนดมาตรการในการควบคุมดูแล และการส่งเสริมการปลูกป่า รวมทั้งฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติให้สอดคล้องกับแนวทางที่อธิบดีกำหนด โดยแนวทางดังกล่าวต้องกำหนดให้ประชาชนและชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม มาตรา 13/2 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ เช่น พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 13/1 มาตรา 16 และมาตรา 20 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ การขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม เป็นต้น

มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินก่อสร้าง แผ้วถาง เฝ้าป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ (1) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 تري กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 (2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

มาตรา 16 อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละ ไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐจะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

มาตรา 20 ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลา และตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต โดยเสียค่าตอบแทนตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทั้งนี้การขออนุญาต และการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

2.2.2 พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562

เจตนารมณ์ ของกฎหมายฉบับนี้ เริ่มจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มุ่งเน้นควบคุมการทำไม้ และการเก็บของป่า และการควบคุมการบุกรุกทำลายป่า โดยจะต้องได้อนุญาตจากภาครัฐในทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการทำไม้และการเก็บหาของป่า ซึ่งมีบทบัญญัติบางประการ ที่กำหนดให้ไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่ในที่ดินประเภทอื่นที่ไม่ใช่ป่าเป็นไม้หวงห้ามทำให้การทำไม้และการเคลื่อนย้ายไม้ในที่ดินดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้มาตรการการควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้นั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ที่สำคัญได้แก่

มาตรา 7 ไม้ชนิดใดที่ขึ้นอยู่ในป่าจะเป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาสำหรับไม้ที่ขึ้นในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่เป็นไม้หวงห้าม หรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าไม่เป็นไม้หวงห้าม

ทั้งนี้เจ้าของไม้ที่ขึ้นในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเจ้าของไม้ที่ปลูกในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอหนังสือรับรองไม้ก็ได้ ตามมาตรา 18/1 มาตรา 18/2 และมาตรา 18/3

2.3 นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

2.3.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 (มติ ครม. 30 มิ.ย. 41)

มติ ครม. 30 มิ.ย. 41 เป็นการอนุญาตให้ราษฎรสามารถอาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ได้ชั่วคราว จนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิของราษฎรว่าอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ป่าอนุรักษ์อื่นๆ ว่าอยู่มาก่อนการมีมติคณะรัฐมนตรี การดำเนินการในช่วงปีแรกๆ ไม่สามารถทำได้มากนักเนื่องจากมีข้อถกเถียงในสังคมอยู่ค่อนข้างมาก ต่อมารัฐได้กำหนดเกณฑ์ในการพิสูจน์การทำกินในพื้นที่ป่าไม้ โดยใช้ร่องรอยที่ปรากฏในแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศสี (ออร์โธ) ปี พ.ศ. 2545 เป็นหลัก ถ้าพบว่ามียุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ที่ดินในช่วงเวลาดังกล่าว จะถือว่าเข้าเกณฑ์ตามมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 โดยแยกเป็นกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อนุญาตให้ทำกินได้เท่านั้น ไม่สามารถออกหนังสือรับรองใดๆ ได้ ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าอยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3 ,4 และ 5 และอยู่ใน Zone E ให้ดำเนินการออกหนังสืออนุญาต สทก. แต่ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1 และ 2 ไม่ให้มีการออกหนังสือสทก.แต่กระบวนการออกหนังสืออนุญาต สทก. ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้พบว่ากระบวนการพิสูจน์สิทธิตามมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 ดำเนินการได้ค่อนข้างช้ามาก ทำให้ไม่สามารถยุติปัญหาการบุกรุกหรือการขยายพื้นที่ทำกินในเขตป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังพบว่า การพิสูจน์สิทธิโดยใช้ร่องรอยในภาพถ่ายทางอากาศปี 2545 มีความไม่ครอบคลุมมิติการใช้ที่ดินของกลุ่มชาติพันธุ์ ที่มีการใช้ที่ดินแบบไร่หมุนเวียน มีการพดดินไว้ให้คืนสภาพ ซึ่งถือเป็นใช้ที่ดินแบบวนเกษตรรูปแบบหนึ่ง ข้อโต้แย้งของภาคประชาสังคมต่อมติดังกล่าว เช่น การที่รัฐใช้ขอบเขตของพื้นที่ป่า ซึ่งรัฐเป็นผู้ประกาศ หรือการใช้เส้นชั้น ความสูง หรือชั้นคุณภาพลุ่มน้ำมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตที่ดินที่ถือครอง ทำให้ไปจำกัดสิทธิบางประการของราษฎรที่อยู่อาศัยในพื้นที่มาเป็นเวลานานก่อนการประกาศเขตป่าหรือชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ รวมทั้งละเลยมิติของเวลาในการใช้ที่ดิน แม้รัฐจะใช้ภาพถ่ายทางอากาศปี 2545 มาเป็นเกณฑ์ แต่ในความเป็นจริงรูปแบบการใช้ที่ดินบางอย่างต้องสอดคล้องกับมิติของเวลาด้วย

อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ รัฐได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการกับราษฎร ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ แต่การรับรองสิทธิ์ต่างๆ ยังไม่มีความชัดเจนแต่อย่างใด เป็นเพียงการอนุญาตให้ราษฎรอาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าได้เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิ์ที่ชัดเจน ซึ่งรัฐได้ใช้กรอบเวลา ตาม มติ ครม. 30 มิ.ย. 41 เป็นการจำแนกกลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

2.3.2 มติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติหลายครั้งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2528-2538 ในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำของประเทศ ไทย และได้จำแนกชั้นคุณภาพลุ่มน้ำออกเป็น 5 ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและมีมาตรการใช้ที่ดินในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นต่างๆ ดังต่อไปนี้

ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เป็นพื้นที่ภายในลุ่มน้ำที่ควรจะต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารโดยเฉพาะ เนื่องจากมีลักษณะและสมบัติที่อาจมีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินได้ง่ายและรุนแรง ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 จะแบ่งออกเป็น 2 ระดับชั้นย่อย คือ

- ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ หมายถึง พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ที่ยังคงมีสภาพป่าสมบูรณ์ ซึ่งจำเป็นต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารและเป็นทรัพยากรป่าไม้ของประเทศห้ามเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้เป็นรูปแบบอื่นอย่างเด็ดขาด และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่ ส่วนบริเวณใดเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือป่าเสื่อมโทรม ให้ดำเนินการปลูกป่า

- ลุ่มน้ำชั้น 1 บี หมายถึง พื้นที่ในลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ซึ่งสภาพป่าส่วนใหญ่ในพื้นที่ถูกทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงไป และการทำประโยชน์ที่ดินจะต้องมีมาตรการควบคุมเป็นพิเศษ พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพ หรือพัฒนาเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นั้น ต้องดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติ พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาในรูปแบบใดๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าอย่างรีบด่วน

ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 โดยลักษณะทั่วไปมีคุณภาพเหมาะสมต่อการเป็นต้นน้ำลำธาร ในระดับรองและสามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อกิจการที่สำคัญได้ เช่นการทำเหมืองแร่ เป็นต้น การอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมป่าไม้และเหมืองแร่ต่อไปได้ จะต้องมีการควบคุมใช้ที่ดินอย่างเข้มงวด หลีกเลี่ยงการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางด้านเกษตรกรรม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าในบริเวณที่ถูกทำลาย

ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 โดยทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งกิจการทำไม้ เหมืองแร่และปลูกพืชกสิกรรมประเภทไม้ยืนต้น การใช้พื้นที่ในกิจกรรมต่างๆ จะต้องควบคุมให้เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ

ลุ่มน้ำชั้นที่ 4 สภาพป่าไม้ถูกบุกรุกแผ้วถางเป็นที่ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการพืชไร่เป็นส่วนใหญ่ การใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมใดๆ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยเคร่งครัด การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จะต้องวางแผนให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ

ลุ่มน้ำชั้นที่ 5 ลักษณะโดยทั่วไปเป็นที่ราบหรือที่ลุ่ม หรือเนินลาดเอียงเล็กน้อยและส่วนใหญ่ป่าไม้ได้ถูกบุกรุกแผ้วถางเพื่อประโยชน์ด้านเกษตรกรรม โดยเฉพาะทำนา และกิจการอื่นๆ ไปแล้ว อนุญาตให้ใช้เพื่อดำเนินกิจการใดๆ ได้ตามปกติ ในกรณีใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ควรหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรสูง

2.3.3 มติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คือ คำสั่ง 64/ 2557 และคำสั่ง 66/2557 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ทำให้รัฐมีมาตรการต่างๆ ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะผู้ที่ทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่คสช.เป็นนายทุนและมีการบุกรุกพื้นที่จะถูกจับกุมดำเนินคดี แต่ในกรณีผู้ยากไร้ จะมีมาตรการช่วยเหลือ โดยได้กำหนดกรอบเวลาไว้คือ กลุ่มที่มีการเข้าครอบครองพื้นที่ป่าหลังมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 (ปี 2545–2557) ให้มีการใช้ประโยชน์ได้แต่ไม่ให้สิทธิ์ในที่ดินดังเช่น กลุ่มที่เข้าโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล หลังจากการประกาศบังคับใช้คำสั่งนี้ หากมีการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ จะถูกจับกุมดำเนินคดีทั้งหมด ซึ่งมาตรการนี้เป็นการปลดล็อกการอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าใหม่ของรัฐบาลอีกครั้ง หลังจากการมีมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 ที่ผ่านมาแล้วกว่า 16 ปี นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศอีกด้วย

การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ(คทช.)ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 เป็นจุดเริ่มต้นในการจัดทำนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

- 1) การจัดที่ดินโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนดในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม เพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพตามศักยภาพของพื้นที่

- 2) ที่ดินของรัฐทุกประเภทต้องไม่ให้มีการบุกรุกเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พื้นที่ต้นน้ำในเขตชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่1 และ 2 ซึ่งในหลักการต้องให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาหาแนวทางแก้ไขให้เหมาะสม ในกรณีพื้นที่กันชนรอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ป่าสมบูรณ์ให้จัดในรูปแบบป่าชุมชน เพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ป่าสมบูรณ์ถูกบุกรุก

- 3) การจัดที่ดินของรัฐภายใต้การดำเนินงานของคทช. ให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐและคทช. กำหนด เรียกชื่อว่า “การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน”

- 4) แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงาน

- 4.1) การเร่งแก้ไขปัญหา กรณีราษฎรหรือชุมชนได้รับความเดือดร้อนจากการอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่า โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาเป็นระยะเวลานาน โดยพื้นที่ดังกล่าวต้องไม่เป็นเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหว ให้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรกลุ่มนี้ตามเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด

- 4.2) กรณีราษฎรหรือชุมชนที่อยู่ในเขตต้นน้ำลำธาร หรือเขตอนุรักษ์ที่มีความอ่อนไหว ซึ่งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเคลื่อนย้ายให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม

จากนโยบายดังกล่าว เป็นผลให้เกิดนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)¹ มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ หลายชุดขึ้นมาเพื่อดำเนินการ เช่น คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และคณะอนุกรรมการ คทช. จังหวัด เพื่อดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งมีพื้นที่ที่ดำเนินการ ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ผ่านขั้นตอนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินแล้ว พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน พื้นที่ราชพัสดุ พื้นที่สาธารณะประโยชน์ พื้นที่นิคมสร้างตนเอง พื้นที่สหกรณ์นิคม เป็นต้น

¹ ในระยะแรก มีชื่อว่า “โครงการจัดที่ดินทำกินให้ผู้ยากไร้ ตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)” ต่อมาได้เปลี่ยน เป็น “โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.ตัดคำว่า “ผู้ยากไร้” ออก เนื่องจากมีความกำกวมในการปฏิบัติ โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่เน้นการจัดการพื้นที่ให้เป็นระบบ มีกฎหมายรองรับ ให้กับแปลงสำรวจรังวัดที่ได้ดำเนินการค้างไว้ ตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิ.ย. 41 ไม่ใช่การคัดเลือกผู้ยากไร้เพื่อให้ได้รับการช่วยเหลือด้านที่ทำกินโดยตรง

กรณีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ได้รับการจัดที่ดินตามนโยบายนี้เป็นกลุ่มแรก คือ ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 ตามมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 โดยให้กรรมสิทธิ์แบบแปลงรวม มีการกำหนดกลไกการดำเนินงานต่าง ๆ ทั้งนี้ การบริหารจัดการที่ดินในเขตป่า ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพราะยังมีราษฎรที่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าอีกหลายประเภท ดังนั้น คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาพื้นที่และกรอบการจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าทุกประเภท ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 เรื่อง เห็นชอบในหลักการ พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ซึ่งได้จำแนกพื้นที่เป้าหมายออกเป็น 5 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4, และ 5 ก่อน มติ ครม. 30 มิ.ย. 2541 โดยอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตามโครงการจัดที่ดินทำกิน ให้แก่ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.)

กลุ่มที่ 2 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4, และ 5 หลัง มติ ครม. 30 มิ.ย. 2541 และต้องปฏิบัติตามคำสั่ง คสช.ที่ 66/2557 อนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินแบบแปลงรวม โดยการออกแบบการใช้พื้นที่ร่วมกันระหว่างชุมชน และหน่วยงานรัฐ โดยชุมชนต้องดูแลรักษาและใช้ประโยชน์พื้นที่ในลักษณะที่เกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ ตามที่กำหนดร่วมกัน

กลุ่มที่ 3 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1 และ 2 แยกเป็น

- 1) กลุ่มที่อยู่ก่อนมติ ครม. 30 มิ.ย. 2541 ให้จัดระเบียบที่ดินและรับรองการอยู่อาศัยในลักษณะแปลงรวม ควบคุม ดูแล การใช้ที่ดินและป่าไม้ภายใต้การอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 2) กลุ่มที่อยู่หลังมติ ครม. 30 มิ.ย. 2541 ให้วางแผนร่วมกับราษฎรและกรรมการหมู่บ้าน คัดเลือกพันธุ์ไม้ ตามแนวพระราชดำริปลูกป่า 3 อย่าง เพื่อฟื้นฟูสภาพป่า ให้ราษฎรเป็นผู้ดูแลต้นไม้ที่ปลูก ใช้ประโยชน์ที่ดินในระหว่างแถวของต้นไม้ ประโยชน์จากการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากต้นไม้และพืชพื้นล่าง

กลุ่มที่ 4 ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ทั้งก่อนและหลัง 30 มิ.ย. 2541

กลุ่มที่ 5 ชุมชนในพื้นที่ป่าชายเลน ทั้งพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และพื้นที่เกษตรกรรม รวมทั้งพื้นที่เมืองและสิ่งก่อสร้างถาวร กลุ่มเป้าหมายหลักของการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ คือกลุ่ม 1 กลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 ซึ่งกลุ่มที่ 1 ดำเนินการโดยจัดที่ดินตามนโยบายรัฐบาล ดำเนินการโดย คณะอนุกรรมการ คทช. จังหวัด คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดินและคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพในพื้นที่เป้าหมายประมาณ 3.9 ล้านไร่ แต่ในกลุ่ม 2 และ 3 เป็นกลุ่มที่ดำเนินการโดย ชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหลัก คือ เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้

รายละเอียด ของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ดังแสดงในตารางที่ 2

2.3.2 มติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

เนื่องจากการกำหนดนโยบาย และแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกัน ทำให้การควบคุม ดูแล และบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีกรอบแนวทางเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนา

ภารกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานไปในทิศทางเดียวกัน จึงได้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมา เพื่อรองรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ และเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและทรัพยากรดิน รายละเอียดดังแสดงไว้ในตารางที่ 2

2.3.5 นโยบายของรัฐบาล (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) แลงลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 เรื่องการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน

ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่ต่อเนื่องจากรัฐบาล คสช. ซึ่งได้กำหนดไว้ใน ข้อที่ 10 การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ข้อย่อย 10.1 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ “ปรับปรุงระบบที่ดินทำกินและลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน โดยจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรที่ยากไร้และเกษตรกรตามหลักการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ กระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รุกกล้าและมีมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกรและผู้ยากจน จัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการที่ดิน จัดทำหลักฐานการถือครองที่ดินของรัฐทุกประเภทจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน และเร่งแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน เพื่อลดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ” ซึ่งนโยบายดังกล่าว เป็นหลักประกันได้ระดับหนึ่งว่า นโยบายการจัดที่ดินให้ชุมชนที่ดำเนินการมาตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2557 จะยังคงได้รับการปฏิบัติต่อเนื่องภายใต้รัฐบาลชุดปัจจุบัน ทั้งนี้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการปฏิบัติงานจะเป็นอย่างไร คงต้องติดตามการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ตารางที่ 2 นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

พ.ศ. 2557 (14 และ 17 มิ.ย. 2557) ยกเลิกเมื่อวันที่ 9/2562 ลงวันที่ 9 ก.ค. 2562		
 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
คำสั่ง คสช. 64/2557 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่างๆซึ่งเป็นมาตรการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครองทำลาย หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียสภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือทั้งการตัดไม้มีค่า หรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย การแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การค้าไม้แปรรูป หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปล่อยปละละเลย หรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด จะถูกดำเนินการทางวินัยและทางอาญา	- คำสั่ง คสช.ที่64/2557 เป็นคำสั่งเพื่อปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่างๆซึ่งเป็นมาตรการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครองทำลาย หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียสภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือทั้งการตัดไม้มีค่า หรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย การแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การค้าไม้แปรรูป หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปล่อยปละละเลย หรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด จะถูกดำเนินการทางวินัยและทางอาญา	-นโยบายทางคืนผืนป่า ตามคำสั่ง 64/2557ส่งผลให้มีการปราบปรามผู้กระทำความผิด บุกรุกพื้นที่ป่าของรัฐอย่างหนักในหลายพื้นที่

คำสั่ง คสช.ที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน เมื่อวันที่ 17 มิ.ย. 2557	- คำสั่ง คสช.ที่ 66/2557 เป็นคำสั่งที่ต่อเนื่องจาก คำสั่งคสช.ที่ 64/2557 สาระสำคัญคือ การดำเนินการตามคำสั่งที่ 64/2557 ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ไม่รู้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อยู่อาศัยในพื้นที่เดิมนั้นๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป	- แยกเว้นผู้ยากไร้ ที่ได้รับการคุ้มครองจากคำสั่ง 66/2557 - การพบว่าผู้ยากไร้จำนวนมากอาศัยและทำกินอยู่ในพื้นที่ป่า รัฐบาล คสช. จึงมีนโยบายต่างๆ ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่างๆ ในเวลาต่อมา - เป็นที่มาของการแก้ไขปัญหการใช้ที่ดินในเขตป่าของราษฎร
--	---	--

พ.ศ. 2557 (7 ต.ค. 2557)		
นโยบาย/กฎหมาย	สาระสำคัญ	หมายเหตุ
การประชุมร่วมของ คสช. และคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ต.ค. 2557 หัวหน้าคสช. และนายกรัฐมนตรี มีข้อสั่งการ(ข้อ7) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินขึ้น โดยให้มีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ รวมทั้งให้มีผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการด้วย	- ข้อสั่งการ (ข้อ7) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินขึ้น โดยให้มีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ รวมทั้งให้มีผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการด้วย - กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการจัดทำ(ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.2558 โดยมีเหตุผลความจำเป็นคือ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นธรรมและยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ	

พ.ศ. 2557 (14 ต.ค. 2557)		
นโยบาย/กฎหมาย	สาระสำคัญ	หมายเหตุ
ครม. ได้มีมติ เมื่อวันที่ 14 ต.ค. 2557 เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ 2557	เพื่อให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เป็นกลไกในการดำเนินงานซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2557 โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ มีรัฐมนตรีและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นคณะกรรมการมีหน้าที่ 1) จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ 2) กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ 3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ 4) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ 5) กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบูรณาการความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน 6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มีปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน 7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย	

พ.ศ. 2557 (7 พ.ย. 2557)		
 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 206 ง ลงวันที่ 15 ต.ค. 2557	- การมีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ	

พ.ศ. 2557 (9 ธ.ค. 2557)		
 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่1/2557 ลงวันที่ 9 ธ.ค. 2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ	- แต่งตั้งคณะกรรมการ 3 คณะ ได้แก่ 1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน (รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และมีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ) มีหน้าที่สำคัญ คือ สืบค้น ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดินและแผนที่ขอบเขตที่ดินที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมรายชื่อผู้ครอบครองและส่งมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินดำเนินการต่อ 2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน(รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน และมีอธิบดีกรมที่ดินเป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ มีหน้าที่สำคัญ คือ สืบค้น ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน และจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม 3) คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ(รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน และ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ) มีหน้าที่สำคัญคือ ส่งเสริม พัฒนาอาชีพ และการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การใช้ระบบอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสม พัฒนาระบบสาธารณูปโภค เพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพ	

พ.ศ. 2558 (13 ม.ค. 2558)		
 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/ 2558 ลงวันที่ 13 ม.ค. 2558 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด)	- แต่งตั้งคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) ซึ่งมี ผู้ว่าราชการเป็นประธาน และมีส่วนราชการต่างๆ เป็นคณะอนุกรรมการ โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และสหกรณ์จังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่สำคัญ คือ สืบค้น ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดินและแผนที่ขอบเขตที่ดินในพื้นที่ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ในระดับจังหวัด ตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครอง และรายชื่อผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในระดับจังหวัด จัดทำแผนการจัดที่ดิน ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาดพัฒนาสาธารณูปโภค เพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพ	เป็นกลไกการดำเนินงานของคทช. ในระดับพื้นที่(กลุ่ม1 พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 ก่อน มติ ครม. 30 มิ.ย.41) ซึ่งรวมเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งการจัดหาที่ดินจัดคนลงที่ดินและการพัฒนาอาชีพและสาธารณูปโภคมาอยู่ในรูปคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด โดย คณะอนุกรรมการ คทช.จังหวัดมีระดับการบริหารจัดการเช่น เดียวกับ 3 คณะอนุกรรมการ

พ.ศ. 2558 (5 เม.ย. 2558)		
 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามนโยบาย คทช. เป็นแห่งแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 5 เม.ย. 2558	- วันที่ 5 เมษายน 2558 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานสักขีพยานในพิธีมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าขุนแม่ทาให้แก่ชาวบ้านในพื้นที่ตำบลแม่ทา ณ โรงเรียนวัดห้วยทราย ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ - เป็นการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้ยื่นขออนุญาตในลักษณะแปลงรวม	พื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าขุนแม่ทา ตำบลแม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่ เป็นการทำให้แปลงที่ดิน จากฐานข้อมูลที่ดินขององค์กรบริหารส่วนตำบลแม่ทา เป็นพื้นที่คทช.แห่งแรกของประเทศไทย ที่ทำการอนุญาตในพื้นที่ ตามมติ 30 มิ.ย. 2541 และอยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 เนื้อที่ 7,282 ไร่ จำนวน1,235ครอบครัว

พ.ศ. 2558 (22 ธ.ค. 2558)		
 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
มติ ครม. เมื่อวันที่ 22 ธ.ค. 2558 เรื่อง การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล	มติ ครม. ข้อที่ 1 ได้แก่ - อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดินที่กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขภายใต้ ความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ	เป็นมติ ครม. ที่ส่งผลให้มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล ในลักษณะแปลงรวม ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 ก่อนมติ ครม. 30 มิ.ย. 2541

พ.ศ. 2560 (6 ก.พ. 2560)		
 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีมติเห็นชอบร่างนโยบายและแผนการบริการจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ พ.ศ. 2560 – 2579 ในการประชุมครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560	มีนโยบายครอบคลุมสาระสำคัญคือ - นโยบายที่ 1 ด้านการรักษาสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน - นโยบายที่ 2 การใช้ที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด - นโยบายที่ 3 ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม - นโยบายที่ 4 ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน	

พ.ศ. 2561 (8 มิ.ย. 2561)		
 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
การประชุมคณะกรรมการจัดที่ดิน ครั้งที่ 1/2561 ลงวันที่ 8 มิ.ย. 2561	- กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขเพื่อเสนอในการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ	

พ.ศ. 2561 (18 มิ.ย. 2561)		
 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
มติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ครั้งที่ 2/2561 ลงวันที่ 18 มิ.ย. 2561	- มติเห็นชอบกับกรอบมาตรการแก้ไขปัญหการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	

พ.ศ. 2561 (19 ก.ค. 2561)		
 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
คำสั่งคณะกรรมการจัดที่ดินที่ 2/2561 เมื่อวันที่ 19 ก.ค. 2561 เรื่องแต่งตั้ง “ชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	แต่งตั้งชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ได้แก่ 1) นายอำเภอเป็นที่ปรึกษา 2) หน่วยงานหลัก - หัวหน้าหน่วยป้องกันและพัฒนาป่าไม้ระดับอำเภอ เป็นหัวหน้าชุดปฏิบัติการ - เจ้าหน้าที่ส่วนป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่าสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องที่ เป็นชุดปฏิบัติการ - เจ้าหน้าที่ส่วนจัดที่ดินป่าไม้ สจป ท้องที่ เป็นชุดปฏิบัติการ - เจ้าหน้าที่ส่วนส่งเสริมการปลูกป่า สจป ท้องที่ เป็นชุดปฏิบัติการ - เจ้าหน้าที่ส่วนจัดการป่าชุมชน สจป ท้องที่เป็นชุดปฏิบัติการ - เจ้าหน้าที่ส่วนโครงการพระราชดำริและกิจการพิเศษ สจป ท้องที่ เป็นชุดปฏิบัติการ - เจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันและพัฒนาป่าไม้ระดับอำเภอ เป็นชุดปฏิบัติการและเลขานุการ 3) หน่วยงานสนับสนุน - เจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เป็นชุดปฏิบัติการ - กำนันตำบลที่เกี่ยวข้อง เป็นชุดปฏิบัติการ - ผู้ใหญ่บ้านที่เกี่ยวข้อง เป็นชุดปฏิบัติการ - ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนหรือผู้แทนชุมชน เพื่อจัดทำแผนที่ขอบเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้รับมอบหมาย ใช้แผนที่ชี้แจงทำความเข้าใจ คณะกรรมการหมู่บ้านและราษฎรซึ่งขอบเขตพื้นที่ ถ้าดำเนินการรังวัดแปลงที่ดินแล้วตามโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ (ตามมติ	

 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
	กรม. 30 มิ.ย. 41 แต่ยังไม่ดำเนินการจัดที่ดินให้ชุมชน ให้เสนอให้กรมป่าไม้พิจารณา เสนอเป็นพื้นที่เป้าหมายจัดที่ดินให้ชุมชน กรณีพื้นที่ยังไม่มีกรารังวัดแปลงที่ดินตามโครงการการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ให้ร่วมกับหน่วยปกครองท้องที่จัดทำบัญชีรายชื่อและข้อมูลราษฎร ภายในขอบเขตที่ได้มีการขึ้นขอเขตในพื้นที่จริง เพื่อรวบรวมข้อมูลนำเสนอกำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมายจัดที่ดินให้ชุมชน	

พ.ศ. 2561 (26 พ.ย.61)		
 นโยบาย/กฎหมาย	 สาระสำคัญ	 หมายเหตุ
มติ กรม. วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 เห็นชอบในหลักการ พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาคารอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท)	- มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาคารอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่า (ทุกประเภท)ตาม ที่ คณะกรรมการ คทช. เสนอ (มติการประชุมคณะกรรมการ คทช. ครั้งที่2/2561 วันที่ 18 มิ.ย. 2561) ซึ่งได้จำแนกพื้นที่เป้าหมายออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่อยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4, และ 5 ก่อนมติ กรม. 30 มิ.ย. 2541 โดยอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยโครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) กลุ่มที่ 2 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4, และ 5 หลัง มติ กรม. 30 มิ.ย. 2541 และต้องปฏิบัติตามคำสั่ง คสช.ที่ 66/2557 โดยอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินแบบแปลงรวม โดยการออกแบบการใช้พื้นที่ร่วมกันระหว่างชุมชน และหน่วยงานรัฐ โดยชุมชนต้องดูแลรักษาและใช้ประโยชน์พื้นที่ในลักษณะที่เกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ ตามที่กำหนดร่วมกัน กลุ่มที่ 3 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1 และ 2 แยกเป็น 3.1 กลุ่มที่อยู่ก่อนมติ กรม. 30 มิ.ย. 2541 ให้จัดระเบียบที่ดินและรับรองการอยู่อาศัยในลักษณะแปลงรวม ควบคุมดูแลการใช้ที่ดินและป่าไม้ภายใต้การอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน ห้ามบุกรุกขยายพื้นที่ พื้นฟูป่าด้วยรูปแบบ การมีส่วนร่วมส่งเสริมการปลูกป่า 3 อย่าง และใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ	เป็นมติที่ต่อเนื่องมาจากการประชุมของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาคารอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ทุกประเภท ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ได้ใช้ มติ กรม.นี้ในการนำไปปฏิบัติงาน - 3 ใน 5 กลุ่ม เป็นชุมชนที่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่รับผิดชอบของกรมป่าไม้

	3.2 กลุ่มที่อยู่หลังมติ กรม. 30 มิ.ย. 2541 ให้วางแผนร่วมกับราษฎรและกรรมการหมู่บ้าน ประชาคมออกแบบคัดเลือกพันธุ์ไม้ตามแนวพระราชดำริปลูกป่า 3 อย่าง เพื่อฟื้นฟูสภาพป่า โดยกรมป่าไม้จัดหาพันธุ์ไม้และให้ราษฎรเป็นผู้ดูแลต้นไม้ที่ปลูก และราษฎรใช้ประโยชน์ที่ดินในระหว่างแถวของต้นไม้ โดยราษฎรจะได้รับประโยชน์จากการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากต้นไม้และพืชพื้นล่าง กลุ่มที่ 4 ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ทั้งก่อนและหลัง 30 มิ.ย. 2541 แนวทางการแก้ไขปัญหา 1) หลักการจัดการพื้นที่ จัดที่ทำกินเฉพาะชุมชนที่อยู่อาศัยเดิม ให้สิทธิทำกินแต่ไม่ให้เอกสารสิทธิ์ 2) แนวทางในการจัดการพื้นที่ ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนคือ การสำรวจการถือครองที่ดิน และการบริหารจัดการพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อตกลงแนวเขตการบริหารเพื่อการอนุรักษ์และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในรูปแบบของการประชาคมของชุมชน 3) ต้องเตรียมความพร้อมของชุมชนในการพิจารณาอนุญาต เพื่อรองรับ ตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และ พ.ร.บ. สงวนแห่งคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 กลุ่มที่ 5 ชุมชนในพื้นที่ป่าชายเลน ทั้งพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และพื้นที่เกษตรกรรมรวมทั้งพื้นที่เมืองและสิ่งก่อสร้างถาวรดำเนินการโดยให้ 1) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จัดทำเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลน เสนอและรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการบูรณาการด้านบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและป่าชายหาด 2) คณะทำงานสำรวจการครอบครองที่ดินระดับพื้นที่ทำการประชุมชี้แจงราษฎรในพื้นที่เป้าหมาย สำรวจตรวจสอบและจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินรายแปลงจัดทำขอบเขตแผนผัง บริเวณที่ยังคงสภาพเป็นป่าชายเลน 3) คณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชายเลนที่มีการครอบครองทำประโยชน์ จัดทำแผนการบริหารจัดการและโครงการเพื่อขออนุญาต รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการบูรณาการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนและป่าชายหาด และนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายและแผนบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบและยกเว้นมติ กรม. กรมฯ ดำเนินการขออนุญาตดำเนินการตามแผนฯ	
--	--	--

บทที่ 3

แนวทางและมาตรการของภาครัฐในการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ



3.1 โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาล (คทช.)

3.1.1 คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และคณะกรรมการ

หลังจากการประกาศใช้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศมีความชัดเจนมากขึ้นถูกรองรับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือ “คทช.” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ มีกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 8 คนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 คน ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และข้าราชการสำนักคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จำนวน 2 คน เป็นกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งสิ้น 21 คน อำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อขอความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรี กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายอำนาจการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการใช้ที่ดินของประเทศอย่างเหมาะสมกับสภาพที่ดินและศักยภาพที่ดิน เป็นต้น

ซึ่งการจัดที่ดินตามนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนของ คทช. ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อเป็นกลไกการขับเคลื่อนการทำงาน โดยกลไกการขับเคลื่อนสำคัญ มีอยู่ 4 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) ซึ่งแต่ละคณะอนุกรรมการ มีภารกิจ และกลไกการดำเนินงานดังต่อไปนี้

คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธาน และอธิบดีกรมป่าไม้ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดินและแผนที่ ขอบเขตที่ดิน ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมรายชื่อผู้ครอบครอง และส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินดำเนินการ เป็นต้น ในการจัดหาที่ดินที่มีศักยภาพในการดำเนินการตามนโยบาย

คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน และอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ สำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินและหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จัดที่ดินเพื่อจัดให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นๆ โดยพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ มีรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย เป็นประธาน มีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธาน และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การใช้ระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำ พัฒนาระบบสาธารณูปโภคพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นๆ ที่เหมาะสม

คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สหกรณ์จังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดินและแผนที่ขอบเขตที่ดินในพื้นที่ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ถือครองที่ดิน และรายชื่อผู้ยากไร้ จัดทำแผนปฏิบัติการการจัดที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาดให้แก่ผู้ยากไร้ ตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน รวมทั้งหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและจัดที่ดินให้แก่ ผู้ยากไร้ รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และการตลาด ตลอดจนพัฒนาระบบสาธารณูปโภค โดยดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ดัง ภาพที่ 1

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)				
ระดับนโยบาย	ระดับการขับเคลื่อน			
คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)	คณะกรรมการจัดที่ดิน	คณะกรรมการจัดที่ดิน	คณะกรรมการส่งเสริมและจัดหาอาชีพ	คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด)
ประธาน: นายกรัฐมนตรี เลขาธิการ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ประธาน: รมว.ทส. เลขาธิการ: กรมป่าไม้	ประธาน: รมว.มท. เลขาธิการ: กรมที่ดิน	ประธาน: รมว.กษ. เลขาธิการ: กรมส่งเสริมสหกรณ์	ประธาน: ผู้ว่าราชการจังหวัด เลขาธิการ: สำนักงานจังหวัด, ทสจ., ที่ดินจังหวัด, สหกรณ์จังหวัด
จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ กำหนดแนวทางหรือมาตรการ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสม	สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดินและแผนที่ขอบเขตที่ดินที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครอง และส่งมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินดำเนินการต่อไป	สำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน และจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย	ส่งเสริม พัฒนาอาชีพการตลาด พัฒนาระบบสาธารณูปโภค พัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม	จัดทำแผนปฏิบัติการการจัดทำที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพและการตลาด ในระดับจังหวัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยประสานกับคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง
กำหนดนโยบาย	จัดหาที่ดิน	จัดที่ดิน	พัฒนาและส่งเสริมอาชีพ	ประสานการปฏิบัติในพื้นที่

ภาพที่ 1 กลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

ที่มา: คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (2559)

3.1.2 ที่ดินที่นำมาจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชน

ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการภายใต้นโยบายนี้ ได้แก่ ที่ดินของรัฐที่มีความเหมาะสมและมีศักยภาพในการจัดที่ดินให้แก่ชุมชน ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ คือที่ดินของรัฐที่มีราษฎรครอบครอง และพื้นที่ว่างเปล่าไม่มีผู้ครอบครองและมีศักยภาพในการจัดที่ดิน โดยมีประเภทที่ดินที่นำมาจัดให้ชุมชน ด้วยกัน 6 ประเภท (คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 2562) ได้แก่

- 1) ป่าสงวนแห่งชาติ²
- 2) ป่าชายเลน
- 3) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 4) ที่ดินสาธารณประโยชน์
- 5) ที่ดินราชพัสดุ
- 6) ที่ดินสงวนเพื่อกิจการนิคม ในนิคมสร้างตนเอง

3.1.3 ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

คณะกรรมการทั้ง 4 คณะดังกล่าวมีการทำงานที่เชื่อมโยงกัน ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) จะเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในระดับพื้นที่ ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงานในภาพรวมตามที่น่าเสนอไว้ในเอกสารการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 3 (คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 2562) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- 1) หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ เช่นกรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น กำหนดพื้นที่ที่เหมาะสม และมีความพร้อมในการจัดที่ดิน และดำเนินการจัดทำข้อมูลพื้นที่และประสาน คทช. จังหวัด เตรียมความพร้อมในการนำเสนอพื้นที่เป้าหมาย ในกรณีที่ คทช.จังหวัด พิจารณาแล้วเห็นว่า มีพื้นที่ที่เหมาะสมที่จะดำเนินการนอกเหนือจากที่คณะกรรมการจัดหาที่ดินกำหนด สามารถแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ พิจารณานำเสนอคณะกรรมการจัดหาที่ดินพิจารณาต่อไป
- 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ เสนอข้อมูลพื้นที่และผู้ครอบครองที่ดินเดิม ที่หน่วยงานรับผิดชอบสำรวจไว้แล้ว (ถ้ามี) เสนอต่อคณะกรรมการจัดหาที่ดิน
- 3) คณะกรรมการจัดหาที่ดิน พิจารณาข้อมูลพื้นที่เพื่อคัดเลือกและกำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมายที่จะดำเนินการ แล้วแจ้งให้ คทช.จังหวัด พิจารณาดำเนินการ พร้อมทั้งให้แจ้งกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อประสานงานการปฏิบัติและขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง
- 4) คทช.จังหวัด พิจารณาขอบเขตพื้นที่เป้าหมายที่จะดำเนินการและข้อมูลผู้ครอบครองที่ดินเดิมที่หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ได้สำรวจไว้แล้ว (ถ้ามี) และรายงานผลการพิจารณาพร้อมข้อมูลต่อคณะกรรมการจัดหาที่ดิน

²พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่นำมาดำเนินการจัดที่ดินในกรณีนี้ คือ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ที่ 3, 4 และ 5 ที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ในภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. 2545 และกรมป่าไม้ได้สำรวจการครอบครองไว้แล้ว ตามมติ ครม. 30 มิ.ย. 41

5) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน พิจารณาให้ความเห็นชอบพื้นที่เป้าหมาย และแจ้งผลการพิจารณาไปยัง คทช.จังหวัด เพื่อทราบ พร้อมส่งข้อมูลให้คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน เพื่อดำเนินการตามกระบวนการจัดหาที่ดินรวมถึงแจ้งให้คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และฝ่ายเลขานุการ คทช. ทราบ เพื่อประสานการปฏิบัติงานและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง แล้วรายงานต่อ คทช. เพื่อรับทราบและปฏิบัติต่อไป ในกรณีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และป่าชายเลน เมื่อ คทช. จังหวัด รับแจ้งผลการพิจารณาเห็นชอบแล้ว ให้จังหวัดยื่นขออนุญาตตามกฎหมายที่ดินแต่ละประเภท

6) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติและประเภทของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินของที่ดินแต่ละประเภทและเสนอต่อ คทช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

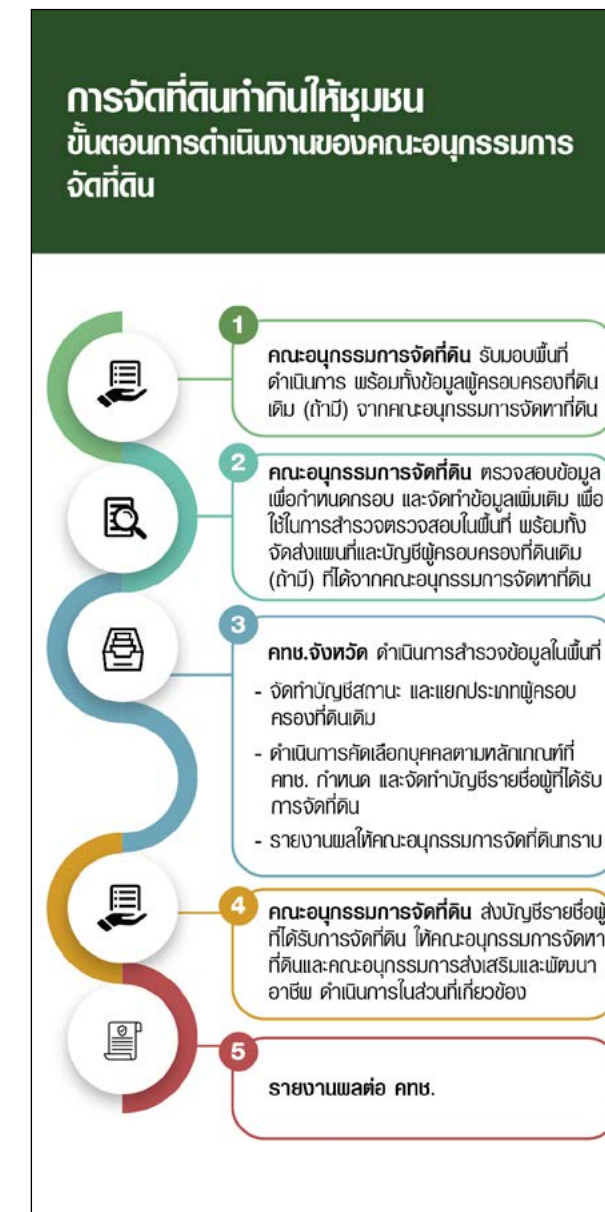
7) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินส่งข้อมูลพื้นที่พร้อมข้อมูลผู้ครอบครองที่ดินเดิมที่หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ได้สำรวจไว้แล้ว (ถ้ามี) ให้ คทช.จังหวัด ตรวจสอบเพื่อคัดเลือกบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่ คทช.เห็นชอบ และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการจัดที่ดิน ส่งให้คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินทราบ แล้วรายงาน คทช. เพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน

8) เมื่อ คทช. จังหวัด คัดเลือกบุคคลตามหลักเกณฑ์ในพื้นที่แล้ว ให้ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่ม หรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ คทช. กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมหรือกรณีที่มีการจัดตั้งสหกรณ์แล้ว สมาชิกส่วนใหญ่จะต้องเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินเพื่อร่วมกันบริหารจัดการที่ดินกรณีพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ให้มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรนิติบุคคล หรือจัดตั้งเป็นสหกรณ์แล้วยื่นขออนุญาต/ อนุญาตให้ใช้ประโยชน์/ ให้เช่า/ อื่นๆ ตามกฎหมายของที่ดินแต่ละประเภท

9) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินให้คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ เพื่อแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง คทช.จังหวัด ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ตามกรอบการดำเนินงานที่คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพกำหนด แล้วแจ้งฝ่ายเลขานุการ คทช. ทราบ เพื่อรายงานต่อ คทช. รับทราบผลการดำเนินงาน

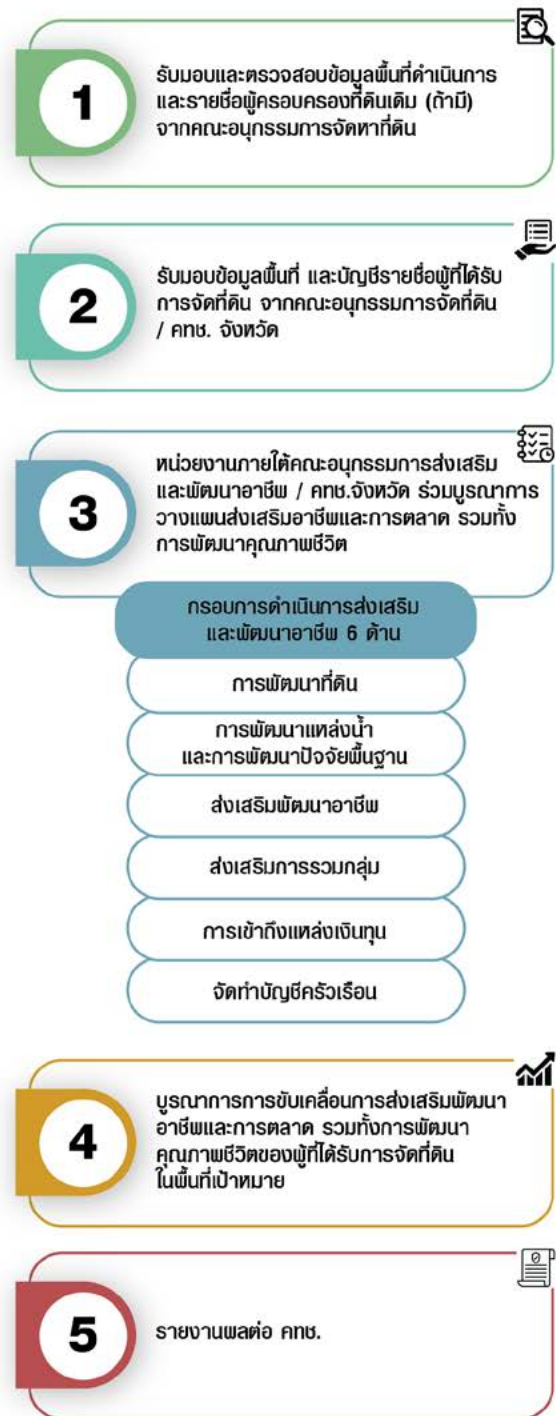


ภาพที่ 2
ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน
ที่มา: ฝ่ายเลขานุการ คทช. (2562)



ภาพที่ 3
ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน
ที่มา: ฝ่ายเลขานุการ คทช. (2562)

การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ



ภาพที่ 4

ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

ที่มา: ฝ่ายเลขานุการ คทช. (2562)

การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการ นโยบายที่ดินจังหวัด



ภาพที่ 5

ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด

ที่มา: ฝ่ายเลขานุการ คทช. (2562)

3.2 การจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

3.2.1 กลุ่มเป้าหมายในการจัดที่ดิน

ในกรณีการจัดที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 จำแนกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ตามกรอบเวลาของ มติ ครม. 30 มิ.ย. 41 และการตั้งอยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำต่างๆ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 ก่อนปี พ.ศ. 2545 ซึ่งกลุ่มนี้ เป็นผู้ที่ได้รับการรับรองสิทธิตาม มติ ครม. 30 มิ.ย. 41 และเป็นกลุ่มแรกที่ได้รับสิทธิในการจัดที่ดินทำกินตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งกรมป่าไม้รายงานไว้ว่ามีพื้นที่ประมาณ 3.9 ล้านไร่ มีผู้ถือครองที่ดินประมาณ 4.2 แสนราย ทั้งนี้การดำเนินงานจัดที่ดินอยู่ภายใต้ คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด หรือ คทช. จังหวัด และ คณะอนุกรรมการต่างๆ

กลุ่มที่ 2 ผู้ที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 ในช่วง ปี พ.ศ. 2545 – 2557 เป็นกลุ่มที่รัฐถือว่าเป็นผู้บุกรุกใหม่ แต่มีนโยบายให้มีการจัดที่ดินตาม มติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 คาดว่ามีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 3.7 ล้านไร่ ทั้งนี้ให้มีการดำเนินงานภายใต้ “ชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ” ของกรมป่าไม้

กลุ่มที่ 3 ผู้ที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1 และ 2 ก่อนปี พ.ศ. 2545 มีพื้นที่ประมาณ 2.1 ล้านไร่ แม้กลุ่มนี้จะถือครองที่ดินมาตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2545 ตามมติ ครม. 30 มิ.ย. 2541 แต่ในการจัดที่ดินตามนโยบายรัฐบาลก่อนหน้านี้ ไม่ถูกจัดอยู่ในพื้นที่เป้าหมาย แต่เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ที่ดินของราษฎรในกลุ่มนี้ ได้มีแนวทางในการดำเนินการจัดที่ดิน ภายใต้การดำเนินงานของ “ชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ” ของกรมป่าไม้

กลุ่มที่ 4 ผู้ที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1 และ 2 ในช่วง ปี พ.ศ. 2545 – 2557 มีพื้นที่ประมาณ 2.8 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ เป้าหมายในการจัดที่ดินทำกิน ตาม มติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ที่ดินของราษฎรในกลุ่มนี้ ได้มีแนวทางในการดำเนินการจัดที่ดิน ภายใต้การดำเนินงานของ “ชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ” ของกรมป่าไม้ เช่นเดียวกับ กลุ่มที่ 2 และ 3

3.2.2 แนวทางและมาตรการในการใช้ที่ดินพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

มาตรการในการใช้ที่ดินพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กลุ่มต่างๆ ทั้ง 4 กลุ่ม พบว่ามีความแตกต่างกันอยู่มากพอสมควร ซึ่งเกี่ยวข้องกับช่วงเวลาในการเข้าครอบครองที่ดิน การจัดอยู่ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำต่างๆ เป็นผลให้มีมาตรการและเงื่อนไขในการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันออกไป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 ก่อนปี พ.ศ. 2545 ให้ดำเนินการตามขั้นตอน “โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ(คทช.) ตามกระบวนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2558 และ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ซึ่งการใช้ที่ดินในกรณีนี้ เป็นการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ขออนุญาต ทั้งนี้สิทธิที่ได้จะอยู่ในรูปแบบรวม มีข้อกำหนดให้ปลูกไม้ยืนต้นมีค่าน้อยไร่ละ 2 ต้น ถ้ามีการ ปลูกไม้มีค่าในเชิงเศรษฐกิจ

การตัดฟันมาเพื่อขายหรือใช้ประโยชน์ต้องรอความชัดเจนของอนุบัญญัติของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 ก่อน อย่างไรก็ตาม ราษฎรในกลุ่มนี้ สามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ในการเกษตรในรูปแบบต่างๆ ได้ตามที่ต้องการ

กลุ่มที่ 2 ผู้ที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 ในช่วง ปี พ.ศ. 2545 – 2557 เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งเข้าครอบครองหลังมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 ซึ่งรัฐถือเป็นผู้บุกรุกใหม่ ราษฎรต้องรวมตัวกันเป็น สหกรณ์ หรือกลุ่มรูปแบบอื่นๆ และร่วมออกแบบรูปแบบการใช้พื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ จากนั้นยื่นขอใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 เพื่อปลูกป่าเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจร้อยละ 50 ของพื้นที่ ซึ่งไม้ที่ปลูกดังกล่าวสามารถตัดฟันมาใช้ประโยชน์ได้ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีระเบียบที่ชัดเจน ทั้งนี้อนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินแบบแปลงรวม

กลุ่มที่ 3 ผู้ที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1 และ 2 ก่อนปี พ.ศ. 2545 กรมป่าไม้ออกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำพื้นที่ เพื่อทำการสำรวจ วางแผนกำหนดความเหมาะสม เพื่อให้ได้ข้อมูลการใช้ที่ดินในแปลง ตาม มติ ครม. 30 มิ.ย. 41 โดยรูปแบบการจัดระเบียบที่ดินต้องสอดคล้องกับการอนุรักษ์ดินและน้ำ การจัดที่ดินในกลุ่มนี้ ราษฎรจะไม่ได้รับการอนุญาตให้อยู่อาศัยแบบแปลงรวม แต่เป็นการอนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 19 กล่าวคือ ราษฎรจะเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งการใช้ที่ดินจะต้องมาร่วมกันกำหนดรูปแบบที่เหมาะสม ตามมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด โดยกำหนดให้ส่งเสริมการปลูกป่า 3 อย่าง จัดทำพื้นที่ฟื้นฟูป่าแบบมีส่วนร่วม และให้มีการปลูกไม้ยืนต้น ร้อยละ 20 ของพื้นที่ ซึ่งไม้ยืนต้นที่ปลูก ร้อยละ 20 นี้ ไม่สามารถตัดฟันมาใช้ประโยชน์ได้ ราษฎรสามารถใช้พื้นที่ว่างระหว่างแถวต้นไม้ และพื้นที่ส่วนที่เหลือในการปลูกพืชผลทางการเกษตรได้ คำถามประการหนึ่งคือ ถ้าราษฎรประสงค์จะปลูกไม้ยืนต้นเพิ่มมากขึ้นกว่าร้อยละ 20 ต้นไม้ที่ปลูกดังกล่าว สามารถตัดฟันมาใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ ถ้าตัดได้ ต้องใช้การขออนุญาตตามมาตราใด และถ้าไม่สามารถตัดฟันมาใช้ประโยชน์ได้ ข้อกำหนดดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อตัดสินใจปลูกไม้ยืนต้นของราษฎรในกลุ่มนี้



กลุ่มที่ 4 ผู้ที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1 และ 2 ในช่วง ปี พ.ศ. 2545 – 2557 เป็นกลุ่มที่มีมาตรการในการดำเนินงานที่ค่อนข้างเข้มข้นมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ กล่าวคือ รูปแบบการดำเนินการคล้ายคลึงกับกลุ่มที่ 3 มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำพื้นที่ ราษฎรในกลุ่มนี้จะเข้ามาเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานของรัฐในการฟื้นฟูสภาพป่า ซึ่งกำหนดให้มีการปลูกไม้ยืนต้น ร้อยละ 100 ซึ่งในการออกแบบพื้นที่จะดำเนินการร่วมกัน หลังจากนั้นจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับกรมป่าไม้ ให้ราษฎรดูแลบำรุงรักษาต้นไม้และราษฎรสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิต (เช่น ใบ ดอก ผล) ได้โดยการยื่นขออนุญาตตามระเบียบ และสามารถในพื้นที่ว่างระหว่างแถวต้นไม้ในการปลูกพืชผลทางการเกษตรได้ จากมาตรการดังกล่าว มีประเด็นน่าสนใจคือ การยอมรับของราษฎรที่อยู่ในกลุ่มนี้ เพราะการปลูกต้นไม้เต็มพื้นที่แต่ไม่สามารถตัดฟันมาใช้ประโยชน์ได้ แม้จะสามารถใช้ประโยชน์ระหว่างแถวต้นไม้ได้ และสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตจากต้นไม้ที่ปลูกได้ก็ตาม แต่อาจจะไม่สร้างแรงจูงใจให้แก่ราษฎรในการปฏิบัติตามนโยบายนี้ เนื่องจากความจำเป็นด้านเศรษฐกิจ



รายละเอียดโดยสังเขปของแนวทางและมาตรการการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3

เงื่อนไข	การถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ			
ปีที่เข้าถือครองที่ดิน	ถือครองที่ดิน ก่อนปี 2545		ถือครองที่ดิน ปี 2545-2557	
สถานภาพพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ	พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1,2	พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3,4,5	พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1,2	พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3,4,5
กลุ่มผู้ใช้ที่ดินตาม มติ ครม. 26 พ.ย. 61	กลุ่ม 3	กลุ่ม 1	กลุ่ม 4	กลุ่ม 2
1. ประมาณการพื้นที่ถือครอง	เนื้อที่ประมาณ 2.1 ล้านไร่	เนื้อที่ประมาณ 3.9 ล้านไร่	เนื้อที่ประมาณ 2.8 ล้านไร่	เนื้อที่ประมาณ 3.7 ล้านไร่
2. นโยบาย/กฎหมาย สำคัญที่เกี่ยวข้อง				
- ระเบียบการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ (ลุ่มน้ำ1 และ 2 ถือเป็นพื้นที่อนุรักษ์ จะมีมาตรการบางอย่างที่เข้มข้นกว่าพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3,4 และ5)	ลุ่มน้ำ 1 และ 2 เป็นพื้นที่ต้นน้ำถือเป็นพื้นที่อนุรักษ์ มีมาตรการอย่างเข้มข้นในการใช้ประโยชน์	ลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 สามารถใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อป่าเศรษฐกิจ เหมืองแร่และการเกษตร	ลุ่มน้ำ 1 และ2 เป็นพื้นที่ต้นน้ำถือเป็นพื้นที่อนุรักษ์ มีมาตรการอย่างเข้มข้นในการใช้ประโยชน์	ลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 สามารถใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อป่าเศรษฐกิจ เหมืองแร่และการเกษตร
- มติ ครม. 30 มิ.ย. 2541 (ใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศสี (Ortho photo) ปี2545 เป็นเกณฑ์ในการจำแนก)	คุ้มครองสิทธิชั่วคราวอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินได้ / แจ้งตรวจสอบการใช้ที่ดิน พิสูจน์สิทธิและขึ้นทะเบียน	อนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินได้ /ตรวจสอบการใช้ที่ดิน / พิสูจน์สิทธิและขึ้นทะเบียน		
- คำสั่งคสช.ที่ 64/ 2557 และ66/2557 (ปัจจุบันยกเลิก)			กรณีเกษตรกรผู้ยากไร้/ ผู้มีรายได้น้อย/ ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ได้รับการยกเว้น (มีร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินหลังปี 2545)	กรณีเกษตรกรผู้ยากไร้/ ผู้มีรายได้น้อย/ ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ได้รับการยกเว้น (มีร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินหลังปี 2545)
- มติ ครม. 22 ธ.ค. 2558		อนุมติหลักการการจัดที่ดินให้แก่ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล แบบแปลงรวม โดยมีให้กรรมสิทธิ์แต่อนุญาตให้มีการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คทช. กำหนด		
- มติ ครม. 26 พ.ย. 2561	1. จัดระเบียบการใช้ที่ดินทำกินและรับรองการอยู่อาศัยทำกินในลักษณะแปลงรวม 2. กำกับควบคุมจัดการการใช้ที่ดินและป่าไม้ภายใต้การอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน ห้ามบุกรุกขยายพื้นที่ 3. พื้นฟูสภาพป่าไม้ในรูปแบบการมีส่วนร่วม ส่งเสริมปลูกป่า 3 อย่าง 4. ใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลดการชะล้างพังทลาย	อนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.)	1. จัดระเบียบการใช้ที่ดินทำกิน และรับรองการอยู่อาศัยทำกินในลักษณะแปลงรวม 2. กำกับควบคุมจัดการการใช้ที่ดินและป่าไม้ภายใต้การอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน ห้ามบุกรุกขยายพื้นที่ 3. พื้นฟูสภาพป่าไม้ในรูปแบบการมีส่วนร่วมส่งเสริมปลูกป่า 3 อย่าง 4. ใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลดการชะล้างพังทลาย	อนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินแบบแปลงรวม โดยออกแบบการใช้พื้นที่ร่วมกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานรัฐ โดยชุมชนต้องดูแลรักษาและใช้ประโยชน์พื้นที่ในลักษณะเกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ ตามข้อกำหนดร่วมกัน
- พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	บังคับใช้มาตรา 19 (มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแลรักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนได้) นัยยะ: กรมป่าไม้ มีคำสั่งให้มีเจ้าหน้าที่ประจำโครงการฯ และราษฎรที่มีพื้นที่ทำกินอยู่ในพื้นที่เหล่านี้ ทำข้อตกลงกับเจ้าหน้าที่ประจำโครงการตามกรอบที่กรมป่าไม้กำหนด ราษฎรที่เข้าร่วมโครงการจะเป็น “ผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่”	บังคับใช้มาตรา 16 - อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ 1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่า ห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควร - ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนหน่วยงานรัฐเพื่อขออนุญาตใช้พื้นที่	บังคับใช้มาตรา 19 (มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแลรักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนได้) นัยยะ: กรมป่าไม้ มีคำสั่งให้มีเจ้าหน้าที่ประจำโครงการฯ และราษฎรที่มีพื้นที่ทำกินอยู่ในพื้นที่เหล่านี้ ทำข้อตกลงกับเจ้าหน้าที่ประจำโครงการตามกรอบที่กรมป่าไม้กำหนด ราษฎรที่เข้าร่วมโครงการจะเป็น “ผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่”	บังคับใช้มาตรา 16 มาตรา 19 และมาตรา 20 มาตรา 16 ทวิ ขออนุญาตกำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ (ใครจะเป็นผู้ขอใช้ประโยชน์ยังไม่ชัดเจน รอรายละเอียดจากอนุบัญญัติ) มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลรักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ (จะอยู่ในแผนการจัดการระดับพื้นที่) มาตรา 20 อนุญาตให้ปลูกต้นไม้ ทำสวนป่า ตามเงื่อนไข และเสียค่าตอบแทนตามที่กำหนด สามารถทำไม้ออกได้ (ยังไม่ชัดเจน ว่าการทำไม้จะใช้มาตรานี้หรือมาตรา 16 ถ้าใช้มาตรานี้จะมีหลายขั้นตอนในการขออนุญาตปลูกและใช้ประโยชน์ต้นไม้)

เงื่อนไข	การถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ			
ปีที่เข้าถือครองที่ดิน	ถือครองที่ดิน ก่อนปี 2545		ถือครองที่ดิน ปี 2545-2557	
สถานภาพพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ	พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1,2	พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3,4,5	พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1,2	พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3,4,5
กลุ่มผู้ใช้ที่ดินตาม มติ ครม. 26 พ.ย. 61	กลุ่ม 3	กลุ่ม 1	กลุ่ม 4	กลุ่ม 2
3. หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ	ชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ขป.คทช.อ.)	1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน 2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน 3) คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ 4) คณะอนุกรรมการคทช.จังหวัดเป็นผู้ขับเคลื่อนงานในแต่ละจังหวัด และมีอนุกรรมการต่างๆ สนับสนุนการทำงาน แบบครบวงจร	ชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ขป.คทช.อ.)	ชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ขป.คทช.อ.)
4. มาตรการใช้ที่ดินและการจัดการพื้นที่	- กรมป่าไม้มีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำโครงการฯ - สำรวจจำแนกพื้นที่ - ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่กลุ่มนี้ ยื่นความจำนงขอเป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่รัฐ - ประชุมร่วมกำหนดแนวทางการใช้ที่ดินที่เหมาะสมกับพื้นที่ ตามมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำและเกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ได้แก่การส่งเสริมปลูกป่า 3 อย่าง - กำหนดให้ปลูกไม้ยืนต้น ร้อยละ 20 ของพื้นที่ - ปลูกต้นไม้ตามลักษณะโครงสร้างและชนิดพันธุ์ประจำถิ่น โดยกำหนดจำนวนต้นในการปลูก คือ 1) ถ้ามีความลาดชันของพื้นที่ 45% จำนวนปลูก 200 ต้น/ไร่ (ระยะปลูก 2x4 เมตร) 2) ความลาดชันของพื้นที่ > 45% จำนวนต้นที่ปลูก 400 ต้น/ไร่ (ระยะปลูก 2x2 เมตร)	- อนุญาตให้ใช้ที่ดินตามมาตรา 16 แบบแปลงรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ขออนุญาต - สามารถดำเนินการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ตามความประสงค์ของผู้รับมอบที่ดิน - กำหนดให้ปลูกไม้ยืนต้นมีค่า จำนวน 2 ต้น/ไร่ (ในกรณีปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ การตัดฟันเพื่อใช้ประโยชน์ กำลังรอความชัดเจนของอนุบัญญัติ ของมาตรา 7 พ.ร.บ. ป่าไม้)	- กรมป่าไม้มีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำโครงการฯ - สำรวจจำแนกพื้นที่ - ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ดำเนินงานของโครงการฯ ยื่นความจำนงขอเป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่รัฐ มีหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษา - ประชุมร่วมวางแผนการฟื้นฟูสภาพป่าร่วมกับราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้าน ส่งเสริมปลูกป่า 3 อย่าง - กำหนดให้ปลูกไม้ยืนต้น ร้อยละ100 ของพื้นที่ - ราษฎรสามารถใช้พื้นที่ระหว่างแถวของต้นไม้ปลูกพืชเกษตรหรือพืชพื้นล่างต่างๆ ได้ - ปลูกต้นไม้ตามลักษณะโครงสร้างและชนิดพันธุ์ประจำถิ่น โดยกำหนดจำนวนต้นในการปลูก คือ 1) ถ้ามีความลาดชันของพื้นที่ 45% จำนวนปลูก 200 ต้น/ไร่ (ระยะปลูก 2x4 เมตร) 2) ความลาดชันของพื้นที่ > 45% จำนวนต้นที่ปลูก 400 ต้น/ไร่ (ระยะปลูก 2x2 เมตร)	- อนุญาตให้ใช้ที่ดินตามมาตรา 16 แบบแปลงรวม - กรมป่าไม้มีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำโครงการฯ - สำรวจจำแนกพื้นที่ - ราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่รวมกลุ่มจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชน หรือ สหกรณ์ เพื่อยื่นขออนุญาตใช้พื้นที่ (ตามมาตรา16) เพื่อปลูกป่าเศรษฐกิจ ไม่น้อยกว่าร้อยละ50 ของพื้นที่ กรณีพื้นที่อยู่ใน โซน C ต้องขอผ่อนผัน มติครม. ใช้ประโยชน์ที่ดินโซน C โดยหน่วยงานภาคเอกชน (วิสาหกิจชุมชน และสหกรณ์ ถือเป็นนิติบุคคล) - ประชุมร่วมกำหนดรูปแบบการใช้พื้นที่ เพื่อเกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ โดยให้มีการปลูกป่าเศรษฐกิจควบคู่ไปกับให้ใช้ประโยชน์อยู่อาศัยและทำกิน
5. สิทธิในการถือครองที่ดินป่าไม้ และการใช้ประโยชน์ไม้	- ต้นไม้ที่ปลูก ร้อยละ 20 ของพื้นที่ เป็นของรัฐ ไม่สามารถตัดฟันมาใช้ประโยชน์ได้ - ในกรณีที่เกษตรกรปลูกต้นไม้เพิ่มเติม ร้อยละ20 กำหนดสิทธิในการใช้ประโยชน์ ยังไม่ชัดเจน - ที่ดินที่ถือครอง ยังเป็นของรัฐ ไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของแบบปัจเจกเป็นเพียงผู้ช่วยเจ้าพนักงานของรัฐ	- ต้นไม้ที่กำหนดให้ปลูก 2 ต้น/ไร่ ไม่สามารถตัดฟันมาใช้ประโยชน์ได้ - สามารถดำเนินการปลูกต้นไม้มีค่าทางเศรษฐกิจและขออนุญาตตัดฟันมาใช้ประโยชน์ได้ (ปัจจุบันยังไม่มีการระเบียบในการขอใช้ประโยชน์ รอความชัดเจนของอนุบัญญัติ ตามมาตรา7 ของพ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2584 ฉบับที่ 8) - การถือครองที่ดิน เป็นแบบแปลงรวม โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับอนุญาต ราษฎรสามารถถือครองที่ดินและทำกินได้ตามความต้องการ แต่สามารถซื้อขาย จ่าย โอนได้ - รูปแบบการถือครองแบบแปลงรวม ไม่มีการรับรองสิทธิ์การถือครองแบบปัจเจก เหมือนนโยบายรัฐในอดีต เช่น สทก. สปก 4-01	- ต้นไม้ที่ปลูก ร้อยละ 100 ของพื้นที่ เป็นของรัฐ ไม่สามารถตัดฟันมาใช้ประโยชน์ได้ - สามารถขอรับผลผลิตจากไม้ที่ปลูกเมื่อสามารถเก็บเกี่ยวได้ โดยให้ยื่นขออนุญาตตามระเบียบ - ที่ดินที่ถือครอง ยังเป็นของรัฐ ไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของแบบปัจเจกบุคคลเพียงผู้ช่วยเจ้าพนักงานของรัฐ	- ต้นไม้ที่ปลูก ร้อยละ 50 ของพื้นที่ สามารถตัดฟันมาใช้ประโยชน์ได้ - ในกรณีที่เกษตรกรปลูกไม้เพิ่มเติมจาก ร้อยละ 50 ที่กำหนด มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ได้ - ที่ดินที่ถือครอง ยังเป็นของรัฐ ไม่มีสิทธิเป็นเพียงผู้ช่วยเจ้าพนักงานของรัฐ

3.2.3 แนวทางการดำเนินงานและกลไกการขับเคลื่อน

กลไกการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในส่วนของพื้นที่ที่กรมป่าไม้รับผิดชอบ ตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญห การอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ตามมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ครั้งที่ 2/ 2561 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2561 ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561 ทั้ง 4 กลุ่ม พบว่า

กลุ่มที่ 1 ดำเนินการโดยกลไกภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) สายการปฏิบัติแยกเป็น คณะอนุกรรมการชุดต่างๆ มีคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) ตามท้องที่ปกครองของจังหวัด เป็นหน่วยงานขับเคลื่อน

กลุ่มที่ 2, 3 และ 4 ดำเนินการโดย “ชุดปฏิบัติการ คทช.อำเภอ ภายในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ” ตามท้องที่ ปกครองเป็นรายอำเภอ ภายใต้ชื่อ “แผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ” สายการปฏิบัติจากระดับล่างสุดถึงระดับบนคือ หน่วยป้องกันและพัฒนาป่าไม้ (ระดับอำเภอ) ศูนย์ป่าไม้ (ระดับ จังหวัด) สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ (ระดับเขต) และกรมป่าไม้

การดำเนินงานของ “ชุดปฏิบัติการ คทช.อำเภอ ภายในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ” อยู่ภายใต้ คำสั่งคณะอนุ- กรรมการจัดหาที่ดิน (ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ) ที่ 2/2561 เรื่อง แต่งตั้ง “ชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ” ลงวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 แต่งตั้งชุดปฏิบัติการเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อน มาตรการแก้ไขปัญหการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่กรมป่าไม้รับผิดชอบ กลุ่มที่ 2, 3 และ 4 เป็นรายอำเภอ ชุดปฏิบัติการ คทช.อำเภอ มีนายอำเภอท้องที่เป็นที่ปรึกษา หน่วยงานหลักมีหัวหน้าหน่วยป้องกันและพัฒนาป่าไม้เป็นหัวหน้าชุดปฏิบัติการ เจ้าหน้าที่ป่าไม้จากส่วนต่างๆ เป็นชุดปฏิบัติการ และหน่วยงานสนับสนุนประกอบด้วยเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนองค์กรภาคประชาชน หรือผู้แทนชุมชน บทบาทหน้าที่ของชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ คือ

- 1) ชี้แจงทำความเข้าใจ ให้ชาวบ้านในพื้นที่เป้าหมายรับทราบ
- 2) ดำเนินการสำรวจพื้นที่ร่วมกับชาวบ้าน เพื่อจำแนกแจกแจงพื้นที่ตามชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และระยะเวลาที่เข้าทำประโยชน์ แล้วถ่ายทอดขอบเขตพื้นที่ลงแผนที่
- 3) สรุปข้อมูลเชิงพื้นที่เป็นรายหมู่บ้านรายงานให้กรมป่าไม้ทราบ เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

ทั้งนี้การปฏิบัติงานของ“ชุดปฏิบัติการคทช.อำเภอ ภายในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ” จะดำเนินการสำรวจจำแนก สถานะและขอบเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในความรับผิดชอบ ออกเป็น 5 พื้นที่ คือ พื้นที่ซึ่งยังคงสภาพป่า และการถือครองที่ดินของราษฎรทั้ง 4กลุ่ม เมื่อจำแนกพื้นที่แล้ว จะนำไปสู่การจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรที่ดิน และป่าไม้ระดับพื้นที่ ซึ่งแผนดังกล่าว ประกอบด้วย 4 แผนงาน คือ

- 1) แผนงานด้านการควบคุมพื้นที่ ซึ่งพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินงาน คือ กลุ่ม 1 และกลุ่ม 3 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการสำรวจไว้ตามมติ ครม 30 มิ.ย. 41 ในกรณีกลุ่ม 1 จะถูกจัดที่ดินทำกิน ภายใต้ โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนภายใต้นโยบายรัฐบาล(คทช.) ส่วนกลุ่ม3 กรมป่าไม้กำหนดให้เรียกว่า “โครงการจัดระเบียบการใช้ที่ดินป่าไม้”
- 2) แผนงานด้านการป้องกันพื้นที่ เป็นการป้องกัน รักษาพื้นที่ป่าที่ยังคงสภาพป่าไม่ให้ถูกบุกรุกทำลาย
- 3) แผนงานด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งพื้นที่เป้าหมายคือ กลุ่ม 2 และ4 หรือกลุ่มที่มีการอยู่อาศัยหรือทำกินหลัง มติ ครม. 30 มิ.ย. 41 โดยกลุ่ม 2 เน้นการส่งเสริมการปลูกป่าโดยจัด

ทำเป็น “โครงการปลูกป่าเศรษฐกิจ” ในกรณี กลุ่ม 3 ให้จัดทำเป็น “โครงการปลูกป่าแบบมีส่วนร่วม”

- 4) แผนงานด้านการติดตาม ประเมินผลและระบบข้อมูล เป็นการนำรายละเอียดของพื้นที่แสดงขอบเขตงานตามแผนงานต่างๆ มาจัดทำเป็นแผนที่ในภาพรวม

จากข้อมูลข้างต้น ราษฎรในกลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มที่มีการดำเนินงาน ที่ชัดเจนและครบวงจรมากที่สุด เพราะ นอกจากมีการจัดที่ดินทำกินให้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว ยังมีหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่จะเข้ามาดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการตลาด รวมทั้งการพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการผลิตและการอยู่อาศัย แต่ข้อสังเกตสำคัญ คือ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง แม้จะมีความเชี่ยวชาญ มีงบประมาณในการสนับสนุนงาน แต่ด้วยจำนวนหน่วยงานที่หลากหลาย และระบบการดำเนินงานที่ยังไม่สามารถบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่างฝ่ายต่างดำเนินการไปตามภารกิจของหน่วยงานตนเอง ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานไม่สัมฤทธิ์ผลได้ดังที่ตั้งเป้าหมายไว้ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ การขับเคลื่อนให้นโยบายนี้ดำเนินการไปด้วยความคล่องตัว แม้ในระดับนโยบายจะมีความชัดเจนและกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้อย่างเป็นระบบ แต่ในการปฏิบัติจริง ยังพบการเพิกเฉย หรือการปล่อยให้ไปตามระบบกลไกของการทำงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย นอกจากนั้น ยังพบว่าระเบียบในการใช้พื้นที่ในระดับชุมชน ยังไม่ชัดเจน

ในกรณี ราษฎรที่มีพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กลุ่ม 2, 3 และ 4 ซึ่งกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ภายใต้ “ชุดปฏิบัติการ คทช.อำเภอ ภายในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ” เมื่อพิจารณาในด้านความคล่องตัวในการปฏิบัติ การดำเนินการในลักษณะนี้มีความคล่องตัวมากกว่า เนื่องจากมีขั้นตอนน้อยลง และสามารถดำเนินการแบบเบ็ดเสร็จได้ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ แต่สิ่งที่คาดว่าจะจะเป็นปัญหาและอุปสรรค สำคัญ คือ บุคลากรที่จะปฏิบัติงานทั้งในด้านจำนวน และศักยภาพ ความรู้ ความเข้าใจ และทักษะที่จะต้องนำมาใช้ในการตรวจสอบ จำแนกพื้นที่ และจัดการพื้นที่ และอุปสรรค ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ ในกลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 ซึ่ง ชุดปฏิบัติการ คทช.อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีข้อสังเกต คือ

- 1) การบุกรุก/ขยายพื้นที่ หลังมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 ทั้งกลุ่มพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1 และ3 และกลุ่มพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 ส่วนใหญ่จะขยายออกจากพื้นที่เดิม การกำหนดมาตรการที่แตกต่างกัน ทั้งๆ ที่พื้นที่อยู่ใกล้เคียงกัน อาจจะทำให้ราษฎรสับสน และไม่แน่ใจกับนโยบาย หรือการเลือกปฏิบัติดังกล่าว ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่
- 2) ภารกิจต่างๆ ภายใต้ชุดปฏิบัติการ คทช.อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ(คทช.อำเภอ) ที่มีเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานหลัก แต่เจ้าหน้าที่ยังมีจำนวนน้อยและขาดทักษะในการจัดทำแผนที่ด้วยระบบGIS และกระบวนการทำงานกับชุมชน ซึ่งจะส่งผลถึงความล่าช้าและประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานได้
- 3) การกำหนดมาตรการต่างๆ ในแต่ละกลุ่ม ซึ่งเน้นการปลูกไม้ยืนต้นในพื้นที่ แต่การดำเนินการดังกล่าว อาจจะไม่เป็นที่ยอมรับของราษฎรที่เข้าร่วมโครงการ

บทที่ 4

การรับรองสิทธิการถือครองที่ดินป่าไม้

4.1 ข้อจำกัดและเงื่อนไขสนับสนุนการรับรองสิทธิการถือครองที่ดินป่าไม้ในภาพรวม

จากพัฒนาการการถือครองที่ดินในเขตป่า พบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญคือการบุกรุกเบิกพื้นที่ป่าเพื่อเป็นพื้นที่เกษตรกรรม รัฐได้ดำเนินมาตรการที่เข้มงวดในการจัดการกับกลุ่มที่บุกรุกครอบครองพื้นที่ป่า นำมาซึ่งความขัดแย้งที่รุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้รัฐได้แก้ปัญหาโดยการมีนโยบายจัดที่ดินหลายครั้งเพื่อบรรเทาปัญหา เช่น การจัดเป็นนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ การจัดที่ดินในรูปหมู่บ้านป่าไม้ การจัดที่ดินในรูป สทก. การจัดที่ดินในรูป สปก. การมีมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 การมีโครงการโฉนดชุมชน เป็นต้น นโยบายจัดที่ดินดังกล่าวส่วนใหญ่ พบว่าไม่ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ขาดการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายที่จะลดการบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินป่าไม้ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ด้วยปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ในปัจจุบันรัฐมีนโยบายในการจัดที่ดินทำกิน ให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ บทเรียนในอดีตดังกล่าว ควรนำไปสู่การสร้างกลไกหรือผลักดันให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม

สถานการณ์ในปัจจุบันของการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พบว่ามีราษฎรจำนวนมากที่อยู่อาศัยและทำกินอยู่ในพื้นที่เขตป่า ทั้งในเขตพื้นที่ต้นน้ำ หรือในพื้นที่ป่าอื่นๆ การใช้ที่ดินในหลายพื้นที่ มีระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ที่มีเป้าหมายเพื่อการสร้างรายได้ให้แก่ครัวเรือน เช่น ข้าวโพด ยางพารา ซึ่งการใช้ที่ดินดังกล่าวถูกมองว่าเป็นการทำลายป่า ทำลายพื้นที่ต้นน้ำ ที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมโดยรวม ทำให้รัฐมีนโยบายที่จะแก้ปัญหาการทำกินอยู่ในพื้นที่ป่า ด้วยแนวทางต่างๆ

อย่างไรก็ตาม การจัดการปัญหาเรื่องที่ดินทำกินในเขตป่าที่มองเพียงมิติใดมิติหนึ่ง อาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบ รากเหง้าของปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือความมั่นคงของสิทธิในการถือครองที่ดินในเขตป่า ซึ่งจะส่งผลต่อรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน เศรษฐกิจของครัวเรือน และสังคมในภาพรวม ซึ่งมีเงื่อนไข ปัจจัย หลายประการที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการถือครองที่ดินในเขตป่า ทั้งนี้การวิเคราะห์เงื่อนไขโอกาส และข้อจำกัดในการรับรองสิทธิการถือครองที่ดินในเขตป่า ในภาพรวม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1 ข้อจำกัดในการรับรองสิทธิในการถือครองที่ดินป่าไม้

1) นโยบายของภาครัฐในการรับรองสิทธิในการถือครองที่ดินป่าไม้ เป็นนโยบายเชิงเดี่ยว มุ่งแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเฉพาะ ขาดการมองปัญหาและการแก้ไขปัญหาย่างบูรณาการ บางครั้งเป็นนโยบายที่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่คนบางกลุ่ม ทำให้ปัญหาเรื่องที่ดินยังสั่งสมและเรื้อรังอยู่ในสังคมไทย เช่น ขนาดที่ดินในการถือครอง ซึ่งพบว่าที่ดินจำนวนมากอยู่ในกลุ่มผู้ถือครองรายใหญ่ๆ เพียงไม่กี่ราย การกระจายการถือครองที่ดินรัฐยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพส่งผลต่อเนื่องถึงการเข้าถือครองที่ดินในเขตป่าไม้ จากการศึกษา พบว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลหลายชุดที่เข้ามาบริหารประเทศต่างให้ความสำคัญต่อการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือผู้ยากไร้ต่างๆ นโยบายและมาตรการต่างๆ ที่ออกมาเน้นการมอบที่ดินให้แก่ผู้ถือครองที่ดินกลุ่มต่างๆ มีการกำหนดระเบียบและเงื่อนไขการใช้ที่ดินต่างๆ เหล่านั้นไว้อย่างรัดกุม แต่ในเชิงปฏิบัติไม่สามารถบังคับใช้ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ที่ดินให้ถูกซื้อขายเปลี่ยนมือ ทำให้จำนวนผู้ไม่มีที่ดินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่วนหนึ่งอาจจะมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรทำให้ความต้องการที่ดินมีมากขึ้นตามไปด้วย แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือ ความรู้ ความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดความคุ้มค่า สร้างรายได้ที่มั่นคง และมีความยั่งยืนนั้น รัฐยังไม่สามารถที่จะผลักดันให้เป็นรูปธรรมได้

2) ระบบกฎหมายของภาครัฐที่ยังไม่เอื้อต่อการรับรองสิทธิในการถือครองที่ดินป่าไม้ กฎหมายที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน ยังคงมีมุมมองเรื่องสิทธิแบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ และกรรมสิทธิ์ของเอกชน รวมทั้งการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการป่า ทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นมาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับสิทธิและอำนาจของรัฐเหนือทรัพยากรทั้งที่ดินและป่าไม้ การปรับตัวของกฎหมายทำได้ค่อนข้างล่าช้า แม่นในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติป่าไม้หลายฉบับให้มีความทันสมัยมากขึ้น หรือการตราพระราชบัญญัติใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้มีหลักการและข้อบัญญัติหลายอย่างได้เปิดโอกาสให้มีแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในเขตป่า การจัดระบบให้มีความชัดเจนขึ้น แต่ยังพบข้อจำกัดอีกหลายประการ โดยเฉพาะการตรานโยบายที่กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการ แต่ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งเป็นข้อกัังวลสำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดในมาตราต่างๆ ของกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ ถ้านโยบายดังกล่าวไม่เอื้อแต่กลายเป็นอุปสรรค การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมเป็นไปได้ยากขึ้น ดังนั้นการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีการรับรองสิทธิการถือครองที่ดินป่าไม้ อาจไม่สามารถทำให้เกิดความมั่นคงในเรื่องที่ดิน และความเป็นธรรมทางสังคมได้อย่างแท้จริง

3) ศักยภาพของผู้ถือครองที่ดินป่าไม้ ต้องยอมรับประการหนึ่งว่า ผู้ถือครองที่ดินรายย่อยในเขตป่าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่ยังขาดโอกาสทางสังคม มีฐานะยากจน มีความรู้ความเข้าใจในการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนจำกัด รวมทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนระบบการผลิตที่เอื้อต่อการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนได้ ทำให้เกิดปัญหาที่ดินหลุดมือ หรือการขายที่ดิน เมื่อถูกบีบคั้นจากภาวะทางเศรษฐกิจ

4) รัฐธรรมนูญ ให้ความสำคัญต่อสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพในท้องถิ่น การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่มีหลักการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาที่ยั่งยืน และคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ซึ่งการดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายดังกล่าว การจัดการเพื่อให้เกิดความมั่นคงในด้านการถือครองที่ดินในเขตป่า

เพื่อลดการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินและสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนจะเป็นแนวทางสำคัญอีกอย่างหนึ่ง

4.1.2 ปัจจัยและเงื่อนไขที่สนับสนุนการรับรองสิทธิในการถือครองที่ดินป่าไม้

1) ความต่อเนื่องของนโยบายของภาครัฐ ในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินป่าไม้ นโยบายของภาครัฐต้องมีความต่อเนื่อง และดำเนินการอย่างเป็นระบบ เนื่องจากมีบทเรียนหลายกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินป่าไม้ แต่ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จริงจัง ทำให้กลายเป็นปัญหาเรื้อรัง และเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาใหม่ ยากต่อการจัดการ สร้างความไม่ไว้วางใจระหว่างราษฎรและเจ้าหน้าที่รัฐ นำไปสู่ความขัดแย้ง ที่ดินเปลี่ยนมือ การบุกรุกเพื่อถือครองพื้นที่ใหม่ และปัญหาต่อเนื่องอื่นๆ

2) การมีงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง การดำเนินงานจัดที่ดินของภาครัฐนอกจากต้องเป็นนโยบายที่ต่อเนื่องแล้วยังต้องมีงบประมาณสนับสนุนให้ต่อเนื่องด้วย รวมทั้งการจัดระบบการใช้งบประมาณที่ลดการทุจริตในหน้าที่ ให้เกิดความโปร่งใส เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3) บุคคลกรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการต่างๆ ต้องปรับเปลี่ยนแนวคิด และวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป ต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างมีความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจน และถ่ายทอดนโยบายและระเบียบต่างๆ สู่การปฏิบัติได้

4) แนวคิดและมุมมองในเรื่องระดับของสิทธิ การดำเนินการรับรองสิทธิในที่ดินป่าไม้สิ่งสำคัญประการหนึ่ง คือการมีมุมมองเรื่องที่ยืดหยุ่นมากขึ้น ระดับสิทธิที่มีหลายอย่าง การสร้างเงื่อนไขนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

5) พัฒนาระบบธรรมาภิบาลป่าไม้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรมมีระบบที่ชัดเจนติดตามตรวจสอบได้เนื่องจากงานด้านป่าไม้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลจัดการทรัพยากรส่วนร่วมของประเทศ การขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ จะเป็นสาเหตุของการทุจริตในหน้าที่ การดำเนินงานที่ไม่โปร่งใสเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนร่วม ระบบการทำงานยุ่งยาก ดังนั้นการมีธรรมาภิบาลป่าไม้จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การพิจารณาความเหมาะสม เป็นธรรมในการใช้ที่ดินป่าไม้

6) ความกดดันจากภายนอกประเทศ เช่น กรณีสหภาพยุโรปได้กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหามันผิดกฎหมาย โดยการทำแผนปฏิบัติการที่บังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า หรือแผนปฏิบัติการ FLEGT (Forest Law Enforcement Governance and Trade) เป็นผลให้เกิดการตื่นตัวในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการทำไม้ ซึ่งที่มาของไม้ หรือแหล่งกำเนิดไม้ เกี่ยวข้องกับความถูกต้องทางกฎหมายของพื้นที่ที่จะปลูกไม้เพื่อใช้ประโยชน์ ซึ่งแรงกดดันจากภายนอกประเทศดังกล่าว ได้เอื้อให้เกิดการพูดคุยในเรื่องสิทธิการถือครองที่ดินป่าไม้มากขึ้น ซึ่งในอนาคตการค้าไม้ระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับการติดตามตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้มากขึ้น ดังนั้นการพิจารณาความถูกต้องทางกฎหมายจึงควรเปิดมุมมองให้กว้างมากขึ้น พิจารณาถึง ข้อดี ข้อเสีย บนฐานคิดและมุมมองใหม่ๆ

4.2 การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกในการปฏิบัติตามนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้แก่มุขชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

เนื่องจากในปัจจุบันภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการถือครองที่ดินของเกษตรกรรายย่อย โดยเฉพาะในพื้นที่ป่า (ทุกประเภท) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ให้เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและทิศทางการจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ทั้งนี้ได้มีนโยบาย และมาตรการหลายอย่างออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาและจัดการที่ดิน ซึ่งได้กล่าวในรายละเอียดไปแล้วในบทก่อนหน้านี้ แต่การดำเนินงานในระดับพื้นที่ พบว่ายังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ซึ่งจากการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกในการปฏิบัติตามนโยบายการจัดที่ดินให้ชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พบว่ามีประเด็นน่าสนใจ ดังแสดงตารางที่ 3

ตารางที่ 4 การวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด ในการดำเนินงานตามนโยบายการจัดที่ดินให้ชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. เป็นนโยบายรัฐในการจัดการที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีความชัดเจน และมีแนวทางการปฏิบัติและการจัดการที่ชัดเจนรับรองโดยรัฐ	1. เชิงนโยบาย 1.1 ชุดปฏิบัติการ คทช. อำเภอ เป็นการจัดการเชิงพื้นที่อย่างเดียว ไม่ได้เชื่อมโยงสู่โครงสร้างพื้นฐานหรือการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้การทำงานไม่ครบวงจร ไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาอาชีพ และการเข้าถึงระบบตลาดได้ 1.2 พื้นที่แต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกัน แต่ใช้กรอบการดำเนินงานที่เหมือนกันทั่วประเทศทำให้ ไม่มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานในพื้นที่ที่มีสภาพพื้นที่และบริบททางสังคมที่แตกต่างกัน
2. มีกลไกการขับเคลื่อนที่ชัดเจน เช่น จัดตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินงานชุดต่างๆ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน	

จุดแข็ง	จุดอ่อน
3. คทช.จังหวัด มีงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอโดยคทช.จังหวัด รับผิดชอบดำเนินงานจัดที่ดินให้ชุมชน แก่กลุ่มผู้ถือครองที่ดิน ตามมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 4. พื้นที่ที่อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์กลุ่มต่างๆ รัฐรับรองการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างเป็นทางการ จากเดิมที่การถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม่มีการรับรองอย่างเป็นทางการจากภาครัฐ โดยเฉพาะกลุ่มที่เข้าถือครองหลัง มติ ครม. 30 มิ.ย.41 5. กรมป่าไม้สามารถบริหารจัดการพื้นที่ในส่วนของ ชุดปฏิบัติ การ คทช.อำเภอ ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทำให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินงาน กล่าวคือ ชุดปฏิบัติการคทช.อำเภอ จะรับผิดชอบ กลุ่มผู้ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กลุ่มที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 1 และ 2 ทั้งก่อนและหลัง มติ ครม. 30 มิ.ย.41 และกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 3,4 และ 5 ที่ถือครองหลัง มติ ครม. 30 มิ.ย. 41	1.3 การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและขาดความต่อเนื่อง 1.4 ขั้นตอนการขออนุญาตดำเนินงานในด้านต่างๆ ยังไม่ชัดเจน กรอบกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับระบบการจัดการ 2. การปฏิบัติงาน 2.1 งบประมาณการดำเนินงานของ ชุดปฏิบัติงาน คทช.อำเภอมีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจกรรมรอบงานที่กำหนดไว้ 2.2 การดำเนินงานจัดที่ดินกลุ่มผู้ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กลุ่มที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 1 และ 2 ทั้งก่อนและหลัง มติ ครม. 30 มิ.ย.41 และกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 3,4 และ 5 ที่ถือครองหลัง มติ ครม. 30 มิ.ย. 41 อยู่ในการบริหารจัดการของกรมป่าไม้ ซึ่งมีกำลังเจ้าหน้าที่น้อย การบูรณาการกับหน่วยงานอื่นๆ ยังขาดความคล่องตัว 2.3 กรมป่าไม้ต้องการเร่งการดำเนินการแต่มีพื้นที่ที่ต้องจัดการจำนวน มีระยะเวลาการทำงานสั้น 2.4 ยังไม่มีมาตรการรองรับ กรณีชุมชนที่เป็นเป้าหมายในการดำเนินงาน แต่ชุมชนไม่เห็นด้วยกับนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน และไม่ประสงค์เข้าร่วมโครงการจัดที่ดิน 3. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 3.1 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ ยังขาดความรู้ความเข้าใจในนโยบายที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติอย่างถ่องแท้ ส่งผลต่อการปฏิบัติ และการสื่อสารให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง 3.2 การขาดแคลนบุคลากรของกรมป่าไม้ ทำให้มีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะดำเนินงาน รวมทั้งเจ้าหน้าที่มีภารกิจหลายหน้าที่ 4. การยอมรับของราษฎร 4.1 มีราษฎรบางกลุ่มไม่เห็นด้วยกับนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน เพราะถูกจำกัดสิทธิ์ และมีเงื่อนไขในการใช้ที่ดิน 4.2 การไม่คุ้นชินต่อสิทธิการใช้ที่ดินรูปแบบใหม่(แปลงรวม เป็นผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่) ซึ่งลดทอนการมีสิทธิที่ดินแบบปัจเจกบุคคล

โอกาส	ข้อจำกัด
1. มีภาครัฐกิจให้ความสนใจในการเข้าร่วมส่งเสริมพัฒนาอาชีพ เช่น ศูนย์การเรียนรู้เรื่องไฟครวบจร แม่แจ่มโมเดลพลัส 2. เมื่อพื้นที่ถูกรับรองการใช้ประโยชน์ที่ดินจากรัฐนำไปสู่การรับรองผลผลิต 3. โอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการภาครัฐได้มากขึ้น เมื่อที่ดินได้รับการรับรองจากรัฐอย่างเป็นทางการจะทำให้เกษตรกรที่ถือครองที่ดินดังกล่าว สามารถเข้าถึงแหล่งทุน หรือสวัสดิการของรัฐ เช่น เงินช่วยเหลือเกษตรกร กรณีภัยพิบัติ หรือการสนับสนุนเงินทุนต่างๆ ได้มากขึ้น 4. การบังคับใช้ FLEGT ทำให้พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์สามารถเข้าถึงการทำไม้เพื่อการค้าได้มากขึ้น 5. นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจให้ครบร้อยละ15 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งพื้นที่ตามนโยบายการจัดที่ดินในเขตป่า เป็นพื้นที่เป้าหมายที่สำคัญ	1. บรรยาการทางการเมือง อาจทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลงหรือมีการดำเนินการไม่ต่อเนื่อง 2. การขับเคลื่อนหรือผลักดันการดำเนินงานของรัฐมนตรี/ รัฐบาล จะส่งผลถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ 3. ความต่อเนื่องของนโยบาย กรอบเวลาในการดำเนินงาน เพราะการปลูกไม้ยืนต้นต้องใช้เวลา 4. การกระจายตัวของภาคธุรกิจที่สนใจ ยังไม่ทั่วถึง รวมทั้งการผลิตของเกษตรกรยังไม่เพียงพอต่อการรองรับภาคอุตสาหกรรม ทำให้เป็นข้อจำกัดของภาคเอกชนในการเข้ามาดำเนินการส่งเสริม 5. การทำข้อตกลง FLEGT พื้นที่ป่าสงวนยังไม่มีระบบที่ชัดเจน อาจจะทำให้เสียโอกาสในการเข้าสู่ระบบ FLEGT ของผู้ปลูกไม้มีค่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

4.3 ข้อเสนอแนะ

1) การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและนโยบาย

ควรมีพัฒนาและปรับปรุงนโยบายและกฎหมายให้สอดคล้องกับการรับรองสิทธิในที่ดินป่าไม้ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องการมอบที่ดินแต่ต้องสร้างระบบและกลไกที่จะทำให้การถือครองที่ดินมีความมั่นคง ซึ่งกลไกภาครัฐที่เป็นทางการ ทั้งนโยบายและกฎหมายถ้ามีความเข้าใจชัดเจนจะเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหา ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง ได้แก่

1.1) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เอื้อหรือสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป หรือการกำหนดระเบียบ ข้อปฏิบัติในกฎหมายรอง (อนุบัญญัติ) ที่เหมาะสมเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำไม้ และได้มีการปรับปรุงมาตรา 7 ที่ว่า “*ไม้ชนิดใดที่ขึ้นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา สำหรับไม้ทุกชนิดที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่เป็นไม้หวงห้าม หรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภท หนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าไม่เป็น ไม้หวงห้าม*” ดังนั้นถ้าสามารถรับรองให้พื้นที่ ที่ได้รับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ของรัฐ ภายใต้นโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นพื้นที่ที่สามารถตัดฟันและใช้ประโยชน์ตามมาตรา 7 ที่ปรับปรุงใหม่ได้ จะก่อให้เกิดแรงจูงใจสำคัญที่จะส่งเสริมให้ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจมากขึ้น

1.2) นโยบายป่าไม้ที่พัฒนาขึ้นในระดับต่าง ๆ ควรคำนึงถึงความเหมาะสมและการนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง เนื่องจากพบว่านโยบายที่เกี่ยวกับการป่าไม้หลายประการมีหลักการที่ดีแต่แนวทางการนำไปสู่การปฏิบัติยังไม่ชัดเจน หรือมีการดำเนินการไม่ต่อเนื่อง ซึ่งเกิดจากสาเหตุต่างๆ เช่น การให้ความสำคัญของรัฐบาลชุดต่างๆ ที่เข้ามาบริหารประเทศ ความไม่สอดคล้องกับบริบทสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร ซึ่งดำเนินการมาหลายครั้งแต่ไม่สามารถยติปัญหาได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนโยบายด้านที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทยมีความชัดเจนมากขึ้นกว่าในอดีต มีองค์กรที่รับผิดชอบและแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน จึงควรผลักดันให้มีการดำเนินการให้ต่อเนื่องจริงจัง และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

1.3) กระบวนการพัฒนานโยบาย หรือกฎหมาย จากเดิมที่ใช้ผู้เชี่ยวชาญเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น นอกจากนั้น นโยบายหรือกฎหมายบางประเด็นที่มีผลกระทบต่อสังคม หรือมีประเด็นอ่อนไหว ควรมีการทดลองปฏิบัติในพื้นที่นำร่อง เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ จุดอ่อน จุดแข็ง ก่อนที่จะมีการตราเป็นกฎหมายหรือนโยบายที่บังคับใช้โดยทั่วไป

1.4) ปรับเปลี่ยนแนวคิดเรื่องสิทธิ และความเป็นเจ้าของทรัพย์สินให้มีความยืดหยุ่นและมีหลายระดับ ไม่ควรมองรูปแบบสิทธิในมิติของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้การให้สิทธิแก่ผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ยังเป็นสิ่งสำคัญอยู่ แต่รูปแบบการถือครอง หรือการให้สิทธิไม่ควรเป็นรูปแบบเดียว แต่ควรที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลายมากขึ้น สอดคล้องกับบริบทของสังคมและสภาพพื้นที่นั้นๆ โดยต้องอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง

2) การพัฒนากลไกและเครื่องมือในการบริหารจัดการ

เพื่อให้ภาครัฐสามารถแก้ไขปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่า จากการบุกรุกของราษฎรและสร้างความมั่นคงให้แก่ราษฎรที่ถือครองที่ดินในเขตป่า รัฐควรพัฒนากลไกและเครื่องมือในการบริหารจัดการการถือครองที่ดินป่าไม้ อาทิเช่น

2.1) การดำเนินงานตามนโยบายการจัดที่ดิน ควรมีความต่อเนื่องและให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อผลักดันการทำงานให้เสร็จสิ้น ไม่ควรเป็นเหมือนนโยบายรัฐในอดีต ที่ไม่ดำเนินการให้เสร็จสิ้นทันกาล ทำให้เกิดปัญหาที่ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ดังนั้นจึงควรสร้างกลไก ที่จะผลักดันในเชิงนโยบายให้ต่อเนื่อง และมีงบประมาณสนับสนุน รวมทั้งการมีกลไกการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีความชัดเจน แต่การจะดำเนินการให้สำเร็จเป็นเรื่องที่ท้าทายเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกลไกแบบภาครัฐ ที่ขาดความคล่องตัว จำกัดด้วยระเบียบต่างๆ ทั้งนี้การกำหนดกลไกการดำเนินงาน ควรเป็นกรอบกว้างๆและมีความยืดหยุ่น แล้วให้แต่ละพื้นที่มีส่วนร่วมในการคิดแนวทางในการดำเนินงานตามบริบทที่เหมาะสมของแต่ละพื้นที่

2.2) การจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ควรจัดการแบบบูรณาการ เปิดโอกาสให้ภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินงาน ไม่ควรเป็นการวางกรอบแบบจำกัด มาจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว และควรคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเกษตรกรรายย่อยที่อาจจะไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากนัก เช่น กรณีการกำหนดกรอบมาตรการสำหรับผู้อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลุ่มที่อยู่หลังมติ ครม. 30 มิ.ย. 41 ถึง ปี 2557 ทั้งในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3,4 และ 5 ซึ่งรัฐได้กำหนดให้มีการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ ร้อยละ50 ของพื้นที่ การดำเนินงานดังกล่าว ควรต้องมีการวางแผนร่วมกัน เพื่อคัดเลือกชนิดพันธุ์ไม้ที่เหมาะสมกับพื้นที่ เป็นที่ยอมรับของเกษตรกร และมีความเป็นไปได้ทางการตลาด (มีตลาดรองรับ) หรือการมีแนวทางในการรับประกันราคา เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยที่เข้าร่วมโครงการมีความมั่นใจในการที่จะปรับเปลี่ยนระบบการผลิต เนื่องจาก การปลูกไม้ยืนต้น ต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าที่จะสามารถตัดฟันมาใช้ประโยชน์ได้

2.3) การกำหนดแนวเขตป่าไม้ให้ชัดเจน และเป็นระบบเดียวกัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งภาครัฐได้พยายามผลักดันการจัดทำแผนที่ให้มีการกำหนดขอบเขตร่วมกันเป็นชุดเดียว หรือโครงการ “One Map” มาอย่างต่อเนื่อง แต่ติดขัดด้วยปัญหาหลายประการ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในการผลักดันของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ทั้งนี้ถ้าสามารถกำหนดแนวเขตป่าไม้ได้อย่างชัดเจน จะส่งผลต่อการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกัน ได้ระดับหนึ่ง จะเป็นผลให้การดำเนินการอื่นๆที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติ ถ้ามีการจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนแล้ว ควรมีการประชาสัมพันธ์หรือเผยแพร่ข้อมูล สร้างการรับรู้ให้แก่สาธารณชน ได้รับทราบ เพื่อป้องกันการบุกรุกใหม่ในอนาคต

2.4) การผลักดันให้มีการสำรวจจัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในเขตป่ากลุ่มต่างๆ ให้มีความชัดเจน เพื่อกำหนดเงื่อนไขการเข้าถือครอง ซึ่งปัจจุบันกรมป่าไม้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ในการสำรวจการถือครองและจัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลุ่มต่างๆ ภายใต้การดำเนินงานของ ชุดปฏิบัติการคทช. อำเภอ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว แต่การดำเนินงานดังกล่าวต้องมีการผลักดัน และขับเคลื่อนให้การปฏิบัติตามกรอบการดำเนินงานนี้ให้สำเร็จตามเป้าหมายและกรอบระยะเวลา

2.5) การจัดทำฐานข้อมูลผู้ถือครองที่ดินป่าไม้ และผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากภาครัฐรูปแบบต่างๆ ฐานข้อมูลนี้จะทำให้สามารถติดตามตรวจสอบผู้ที่ถือครองที่ดินป่าไม้ได้อย่างเป็นระบบและรวดเร็ว สามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการผู้ที่ถือครองที่ดินป่าไม้กลุ่มต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น เช่น ตรวจสอบการเปลี่ยนมือที่ดิน การได้รับที่ดินซ้ำซ้อน หรือการบุกรุกที่ดินใหม่ เป็นต้น

2.6) กรอบมาตรการปลูกต้นไม้ในกลุ่มที่ทำกินในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1และ 2 ซึ่งกำหนดให้มีการปลูกไม้ยืนต้น ร้อยละ100 ของพื้นที่ถือครอง และกลุ่มที่ทำกินในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 และ 5 ซึ่งกำหนดให้มีการปลูกไม้ป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 50 ของพื้นที่ถือครอง ควรกำหนดแบบค่อยๆ เพิ่มสัดส่วนการปลูกต้นไม้ในแต่ละปี แทนการปลูกให้ครบตามตามมาตรการภายในปีเดียว หรือการพัฒนาให้มีทางเลือกที่หลากหลายยืดหยุ่นในการใช้ที่ดินรูปแบบต่างๆ ให้เหมาะกับภูมินิเวศของแต่ละพื้นที่ แม่นในขั้นตอนการปฏิบัติงานจะกำหนดให้มีการหารือระหว่างเจ้าหน้าที่และกลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่ถือครองที่ดิน เพื่อกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับ แต่ที่ผ่านมา การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มักจะมีโมเดลเดียว หรือให้ความสำคัญกับโมเดลที่สำเร็จ แต่ไม่คำนึงถึงบริบทและข้อจำกัดของแต่ละพื้นที่ เป็นผลให้การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร

2.7) การสร้างโมเดลในการจัดการที่ดินที่หลากหลาย โดยเฉพาะการปลูกต้นไม้รูปแบบต่างๆ ควรมีการศึกษาถึงรูปแบบการปลูก การจัดการ การอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์และการเงินของแต่ละโมเดล เพื่อนำมาเป็นทางเลือกให้แก่พื้นที่ต่างๆ

3) การพัฒนาการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1)การที่จะลดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้หรือทำลายป่าได้นั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะเป็นกลไกขับเคลื่อนคือการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาศักยภาพกลุ่มแกนนำของชุมชน ให้สามารถบริหารจัดการชุมชนของตนเองได้ นอกจากนั้นควรมีการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า เช่น การกระจายอำนาจการจัดการพื้นที่จากเดิมที่รวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐ มาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรชุมชนให้มากขึ้น

3.2) การยกระดับความสามารถ สร้างความรู้ ความเข้าใจ ในมิติต่างๆ เช่น การใช้ที่ดินแบบวนเกษตร การจัดการต้นไม้มารวม ทั้งการรับรู้เรื่องสิทธิในที่ดินแบบแปลงรวม เป็นต้น และเปิดโอกาสให้กลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่ถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการระบบที่ดินทำกินของตนเองและของชุมชนมากขึ้น โดย

3.3) พัฒนากลไกการติดตาม ตรวจสอบ การถือครองที่ดินและการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยกระบวนการประชาสังคม เปิดโอกาสให้ประชาสังคมของแต่ละหมู่บ้านได้เข้ามามีบทบาทรับรอง หรือติดตามการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อป้องกันการขายสิทธิ หรือการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดิน นอกจากนั้น ควรสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยน การเรียนรู้ของพื้นที่ต่างๆ ทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐ และราษฎร เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

4) การสร้างแรงจูงใจในการปลูกต้นไม้หรือการใช้ที่ดินป่าไม้อย่างยั่งยืน

การจัดการกลุ่มผู้ที่ถือครองที่ดินในเขตป่าให้มีการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน สิ่งสำคัญคือการสร้างแรงจูงใจในการปลูกต้นไม้ในพื้นที่ซึ่งได้รับการจัดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

4.1) รัฐควรมีนโยบายการส่งเสริมที่มีมาตรการจูงใจให้มีการปลูกไม้ยืนต้น ทั้งไม้ป่าและไม้ผลที่สามารถตัดฟันและนำมาใช้ประโยชน์ได้ ปลูกแล้วต้องสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ทั้งในรูปการใช้อยู่ในครัวเรือนหรือขายเป็นรายได้ ถ้าต้องการปลูกเพื่อพื้นที่ระบบนิเวศ รัฐควรมีการจ่ายค่าตอบแทนสนับสนุนคนที่ปลูกต้นไม้ในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางระบบนิเวศ

4.2) การจัดการที่ดินทำกินในเขตป่าป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีเกษตรกรรายย่อยอาศัยทำกินเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่มีความจำเป็นเชิงเศรษฐกิจ เพื่อการมีรายได้เลี้ยงครอบครัว ดังนั้นมาตรการต่างๆ ที่ออกมาควรส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจให้ปฏิบัติ ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในด้านเศรษฐกิจ สังคมด้วย ไม่ควรมีนโยบายแบบเดียวกันในทุกพื้นที่ แต่ควรกำหนดกรอบกว้างๆ แต่ในเนื้อหาสาระ หรือรายละเอียด ควรให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ สังคม วัฒนธรรม และระบบนิเวศนั้นๆ ด้วย ทั้งนี้กลุ่มต่างๆ ควรได้รับความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกัน

5) การพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

5.1) ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ คือ มุมมองและวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ในการทำงานกับภาคส่วนอื่นๆ การปรับแนวคิดขยายกรอบการมองและการเข้าใจปัญหา ควรมีความเข้าใจหลักการสำคัญต่างๆ เช่น การถือครองป่าไม้ ธรรมชาติป่าไม้ กฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินป่าไม้ รวมทั้งการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน เพิ่มทักษะการดำเนินงานอย่างมีส่วนร่วม ทั้งนี้ระเบียบการปฏิบัติต้องเอื้อให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

5.2) พัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาคสนาม เพื่อให้มีการทำงานร่วมกับเกษตรกรรายย่อยที่จะได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทักษะสำคัญ เช่น การส่งเสริม การปลูกสร้างสวนป่า หรือวนวัฒนวิธี วนเกษตร การตลาดและการสร้างมูลค่าของผลิตภัณฑ์ รวมทั้งการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถพัฒนาทักษะได้ทุกเรื่อง ควรประสานความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

กรมป่าไม้. 2562. แนวทางการดำเนินงานตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. ส่วนจัดการสิทธิการใช้ที่ดินป่าไม้, สำนักจัดการที่ดินป่าไม้, กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

_____. 2557. แนวทางการจัดการที่ดินป่าไม้ (Online).

<http://new.forest.go.th/wp-content/uploads/sites/6/2014/10/forest-land-management-slide.pdf>, 25 กรกฎาคม 2560.

_____. ม.ป.ป.).คู่มือการดำเนินการตามระเบียบต่างๆ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

พ.ศ. 2507 (online). <https://new.forest.go.th/forest-area/wp-content/uploadssites/10/2014/07/023.pdf>, 10 พฤษภาคม 2560.

_____. ม.ป.ป. แผนที่แสดงพื้นที่คงสภาพป่าในพื้นที่ที่กรมป่าไม้ได้มอบให้ ส.ป.ก.(online).

www.forest.go.th/phitsanulok/index.php?option=com_docman&task=doc_, 10 พฤษภาคม 2560.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2551. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) ครั้งที่ 1/2551 วันพุธที่ 21 พฤษภาคม 2551 ณ ห้องประชุมกรมป่าไม้.

กระทรวงมหาดไทย. 2536 หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0625/2313 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้, ลงวันที่ 19 เมษายน 2536.

เกษม จันทร์แก้ว. 2560. การจัดการลุ่มน้ำ : การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำของประเทศไทย (Online).

<http://www.ku.ac.th/kaset60/ku60/watershed.html>, 25 กรกฎาคม 2560.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. 2538. หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร. 0601/212 เรื่อง ทาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (online).

www.forest.go.th/forestry_law/index.php?option=com_docman...doc..., 10 พฤษภาคม 2560.

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.). 2559. คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช), สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.). 2562. **การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 3**. พิมพ์ครั้งที่ 3.สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช),สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชูกอ. 2560. เอกสารประกอบคำบรรยาย เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (ศ.372) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกับปัญหาสิ่งแวดล้อม (Online). <http://econ.tu.ac.th/archan/patamawadee/ระบบกรรมสิทธิ์.doc>, 6 พฤษภาคม 2560.

ศยามล ไกยูรวงศ์. 2538. **ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศูนย์ข้อมูล & ข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. 2555. **สทก. คืออะไร? ใครได้กันแน่?** (Online). <http://www.tcijthai.com/news/2012/11/watch/1549>, 13 กันยายน 2560.

สถานักพัฒนาเพื่อประชาธิปไตย. 2553. **แนวคิดทฤษฎีว่าด้วย “สิทธิ์”** (Online). http://article-spadmc.blogspot.com/2010/11/blog-post_3567.html, 25 กรกฎาคม 2560.

สมชัย เบญจชัย. มปป. **แนวทางปฏิบัติการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ กรณี ราษฎรอ้างสิทธิ์ยึดถือครอบครองที่ดินป่าไม้** (Online). www.dnp.go.th/fca16/le/ch38k0mbgl7fkda.doc, 10 พฤษภาคม 2560.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2520. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520 – 2524**. กรุงเทพฯ ฯ: ผู้แต่ง.

โสภณ ชมชาญ, กรณิศ นพรัตน์ และ โสภณ ทองปาน. 2558. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกิน: ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”**. ม.ป.ท.: กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

โสภณ ชมชาญ, กรณิศ นพรัตน์ และ โสภณ ทองปาน. 2558. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้และการจัดการที่ดินทำกิน: ยุทธศาสตร์ที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความมั่นคงของชาติ”**. ม.ป.ท.: กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). อ้างถึง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2551. **เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) ครั้งที่ 1/2551 วันพุธที่ 21 พฤษภาคม 2551 ณ ห้องประชุมกรมป่าไม้**.

อรรถพล เจริญชันษา. 2562. **วิถีคนน่านอยู่ร่วมกับป่าอย่างยั่งยืน**. เอกสารประกอบการบรรยาย ในงานเสวนา สัมมนาป่าไม้ภาคพลเมือง ครั้งที่ 2, เมื่อวันที่ 10 ก.ค. 2562.

อนุสรณ์ อนุโณ. 2547. **ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนร่วมในสังคมไทย เกษตรกรรมยั่งยืนในบริบทของกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากร**. กรุงเทพมหานคร: เจ แอนด์ เจ กราฟฟิคดีไซน์.

FAO. n.d. **Handout Strengthening Forest Tenure System and Governance. Training Module for Tenure Reform Process Facilitators**.

Dahal, G.R., J. Atkinson and J. Bampton. 2011. **Forest Tenure in Asia: Status and Trends**. Kuala Lumpur; EU FLEGT Facility.

FAO, n.d. **Forest Tenure** (Online). <http://www.fao.org/forestry/tenure/en/>, 13 September 2017.

FAO. 2015. **Terms and Denitions. Forest Resources Assessment (FAR) Working Paper 180** (online). www.fao.org/docrep/006/ad665e/ad665e0w6.htm, 13 September 2017.

ราชกิจจานุเบกษา

“คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557”. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 210 ง, 27 มิถุนายน 2557.

“คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2557”. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 115 ง, 20 มิถุนายน 2557.

“พ.ร.บ. ป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562”. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก, 16 เมษายน 2562

“พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 133 ตอนที่ 46 ก, 24 พฤษภาคม 2559

“พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532”. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 106 ตอนที่ 149, 8 กันยายน 2532.

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการ นโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557”. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 206ง, 15 ตุลาคม 2557.



ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (RECOFTC) ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2530 เป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญในแวดวงของงานด้านวนศาสตร์ชุมชนและยังเป็นองค์กรความร่วมมือในระดับประเทศที่ไม่แสวงหาผลกำไร เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการเสริมสร้างศักยภาพด้านวนศาสตร์ชุมชนและการพัฒนาการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน

ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่าดำเนินงานโดยความร่วมมือกับเครือข่ายยุทธศาสตร์และภาคีพันธมิตร รวมถึงภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชนท้องถิ่น รวมถึงสถาบันวิจัยและสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประเทศ และภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกด้วยประสบการณ์ในระดับนานาชาติที่มากกว่า 30 ปี ภายใต้แนวทางที่หลากหลายในการเสริมสร้างศักยภาพที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์และศึกษาวิจัยการสร้างพื้นที่สาธิตและจัดทำเอกสารด้านการฝึกอบรมโดยเป็นองค์กรที่ร่วมสร้างนวัตกรรมเพื่อแก้ปัญหงานเพื่อคนกับป่าบนหลักการในลัทธิที่เข้มแข็ง มีธรรมาภิบาลและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (RECOFTC)

ตู้ ปณ.1111 ที่ทำการไปรษณีย์เกษตรศาสตร์

กรุงเทพมหานคร 10903

Thailand.info@recoftc.org

www.recoftc.org/country/thailand

<http://facebook.com/recoftcinThailand>

F A O - E U F L E G T P R O G R A M M E



Food and Agriculture
Organization of the
United Nations



Sweden
Sverige

