



เอกสารประกอบการพิจารณา

ญัตติด่วน

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญ
เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายทวงคืนผืนป่า และผลกระทบ
ของผู้ถูกดำเนินคดีจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
ที่ 64/2557 และ 66/2557

อ.พ. 7/2562 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง



เอกสารประกอบ
การพิจารณา

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2244 2070-2

ญัตติด่วน

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญ
เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายทวงคืนผืนป่า และผลกระทบ
ของผู้ถูกดำเนินคดีจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
ที่ 64/2557 และ 66/2557
(นายอภิชาติ ศิริสุนทร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นางอรวรรณ พันธุ์เปื้อง

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นางมาลินี คงรื่น

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการวิชาการ 3

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายนรากร นันทไตรภพ

วิทยากรปฏิบัติการ

นางสาวโสธรา พิภพหอม

วิทยากรปฏิบัติการ

นายสุเมฆ จีระชัยศิริ

นิติกรปฏิบัติการ

นางมัลลิกา สมบัติศิริ

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางสาวเมษณีญา สนวนทรัพย์

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวอชมา ไตรมาลัย

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางเสาวภา วาสนา

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

กันยายน 2562

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สถานการณ์การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน พบว่า พ.ศ. 2516 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด 138,566,875 ไร่ หรือร้อยละ 43.21 ของพื้นที่ประเทศ และพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. 2559-2560 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด 102,156,350.51 ไร่ หรือร้อยละ 31.58 ของพื้นที่ประเทศ

รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการทวงคืนผืนป่า เพื่อเรียกคืนพื้นที่ป่าไม้ของประเทศที่ถูกบุกรุก แคว้งถาง หรือนำมาใช้ผิดวัตถุประสงค์ โดยอาศัยอำนาจ คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ให้หน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลาย หรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่า ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ติดตามผลคดีป่าไม้และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกทำลายให้คืนสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ดังเดิม โดยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชนและองค์กรชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินดังกล่าวอย่างจริงจังและคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเป็นคำสั่งที่ให้องค์การบริหารส่วนการรักษามันคงภายในราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มเติม ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป โดยการป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดมาตรการและวิธีดำเนินการอย่างเป็นระบบและหากกรณีใด ๆ ซึ่งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ให้ดำเนินการต่อไป จนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ราชกิจจานุเบกษาได้มีประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2562 เรื่อง การยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บางฉบับที่หมดความจำเป็น เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

แต่ทว่ายังมีความคิดเห็นจากนักวิชาการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เห็นว่าประชาชนยังคงได้รับผลกระทบและถูกดำเนินคดีจากคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 และ 66/2557 เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการประสานงานและความร่วมมืออย่างจริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย มีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อีกทั้งนโยบายทวงคืนผืนป่าดังกล่าวยังขาดความชัดเจนในด้านค่านิยมของคำว่า “นายทุน” ขาดหลักฐานและแนวเขตป่าไม้ มีประชาชนจำนวนมากไม่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในเขตป่ามาก่อน กลับถูกให้รื้อถอนและอพยพออกจากพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 สารสำคัญ ผู้ติดตาม เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายทวงคืนผืนป่า และผลกระทบของผู้ถูกดำเนินคดีจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 และ 66/2557 (นายอภิชาติ ศิริสุนทร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)	1
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	3
2.1 สถานการณ์ป่าไม้	3
2.2 การวิเคราะห์สถานการณ์ ผลการดำเนินงาน ข้อเสนอแนะ และบทสรุปจากหน่วยงานภาครัฐ	5
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณาผู้ติดตาม	17
3.1 ยุทธศาสตร์การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้	17
3.2 แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้	18
3.3 บทความเรื่อง “การปฏิบัติการ “ยึด” คืนผืนป่า ปัญหาที่ซับซ้อนกว่าที่คิด”	20
3.4 บทความเรื่อง “การเมืองเรื่องป่าชุมชน: ปัญหาเชิงนโยบายและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในสังคมไทย”	21

ส่วนที่ 1

สาระสำคัญ

ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาผลกระทบ
ของนโยบายทวงคืนผืนป่า และผลกระทบของผู้ถูกดำเนินคดีจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
ที่ 64/2557 และ 66/2557
(นายอภิชาติ ศิริสุนทร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายทวงคืนผืนป่า
และผลกระทบของผู้ถูกดำเนินคดีจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 และ 66/2557

เหตุผล

เนื่องด้วยปัจจุบัน ประชาชนในหลายจังหวัดทุกภาคในประเทศไทยได้ประสบปัญหาเรื่อง
สิทธิเหนือที่ดินทำกิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ที่ดินทำกินของประชาชนทับซ้อนอยู่ในเขตป่าสงวน และ
อุทยานแห่งชาติ ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ชีวิตอย่างมั่นคง และไม่สามารถดำเนินชีวิตตามวิถีชีวิตปกติได้
เห็นได้จากนโยบายทวงคืนผืนป่าเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน ภายหลังจากทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22
พฤษภาคม 2557 ผ่านคำสั่ง คสช. 64/2557 และ ที่ 66/2557 และแผนการปราบปรามการทำลายทรัพยากร
ป่าไม้การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ในวันที่ 31 กรกฎาคม 2557

นโยบายทวงคืนผืนป่า มีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในประเทศให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ
เพื่อให้พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น 26 ล้านไร่ ระยะเวลาการดำเนินงาน 10 ปี โดยมีหน่วยงานความมั่นคง คือ กองกำลัง
รักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นผู้รับผิดชอบหลัก แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ
ได้ดำเนินการทวงคืนผืนป่าได้เพียง 500,000 ไร่ ใน 4 ปี ทั้งผืนป่าที่ทวงคืนได้มาจากการดำเนินคดีกับประชาชน
ผู้ยากไร้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าเท่านั้น ผลลัพธ์ของการทวงคืนผืนป่า จึงกลับทำให้ชาวบ้านกลายเป็นคนไร้ที่ดินทำกิน
ทั้งนี้ มีงานศึกษาพบว่า ในช่วงปี 2552-2556 กรมป่าไม้ดำเนินคดีกับชาวบ้านจำนวน 6,656 คดี แต่ในช่วง
ปี 2557-2558 มีจำนวนคดีถึง 9,231 คดี ส่วนของกรมอุทยานฯ คือ ในช่วงปี 2552-2556 ดำเนินคดีกับชาวบ้าน
ในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตอนุรักษ์ ประมาณ 5,000 คดี ขณะที่ในช่วงปี 2557-2559 มีประมาณ 6,000 คดี

จะเห็นได้ว่าภายหลังจากดำเนินนโยบายการทวงคืนผืนป่ามีจำนวนชาวบ้านที่ถูกดำเนินคดีเพิ่มขึ้น
ทั้งที่ส่วนหนึ่งของปัญหาป่าทับที่ดินของชาวบ้าน มาจากความผิดพลาดของการดำเนินนโยบายของรัฐในอดีต
ที่มีการตกสำรวจ และความบกพร่องในการดำเนินงาน แต่กลับนำมาเป็นหลักเกณฑ์พิสูจน์สิทธิ แม้จะมีคำสั่ง

คสช.ที่ 66/2557 ที่การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน แต่เจ้าหน้าที่รัฐยังคงดำเนินคดีกับชาวบ้านผ่านคำสั่ง 64/2557 โดยไม่นำคำสั่งหัวหน้าที่ 66/2557 มาปฏิบัติ นอกจากนี้ คำสั่งที่ 66/2557 ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่สามารถช่วยเหลือผู้ยากไร้ได้จริง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ที่มาจาก คำสั่งวิฑูยสั่งการ ศปป.4 กอ.รมน. เช่น มีการตีความว่าที่ดินชาวบ้านที่มีปัจจัยการผลิตอย่าง รถไถ สามารถตีความว่าเป็นนายทุน ที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 โดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงอื่น ๆ ควบคู่ ทั้งกระบวนการตรวจสอบที่ประกอบด้วยราชการทั้ง 4 ฝ่าย โดยไม่มีประชาชนมีส่วนร่วม จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีนั้นเกิดผลกระทบต่ออย่างมากกับประชาชน วิธีการที่ใช้ไม่สัมฤทธิ์ผลในการเพิ่มพื้นที่ป่าอย่างยั่งยืน และมีความจำเป็นเร่งด่วนในการทบทวนนโยบายดังกล่าว

ซึ่งกรณีดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน มีความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ควรให้สภาผู้แทนราษฎรมีการศึกษาและตรวจสอบผลกระทบของการดำเนินโครงการอย่างรอบคอบ

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เป็นแหล่งอาหารที่มีคุณค่าต่อมนุษย์ เป็นแหล่งระบบนิเวศที่มีความอุดมสมบูรณ์ ตลอดจนมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557¹ กล่าวถึง นโยบาย ข้อ 9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยอธิบายถึงการบุกรุกที่ดินของรัฐและตัดไม้ทำลายป่ามากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพที่เคยอุดมสมบูรณ์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า พันธุ์พืช และแร่ธาตุ ถูกทำลาย หรือนำไปใช้ประโยชน์ทางพาณิชย์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นอันมาก ทั้งปัญหาภาวะมลพิษ โดยเฉพาะขยะประเภทต่าง ๆ ก็รุนแรงยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงมีนโยบายจะรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติโดยสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ณ หอประชุมใหญ่ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เกี่ยวกับการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างการเติบโตที่ยั่งยืน ข้อที่ 10.1 ปกป้อง รักษา ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าโดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ เพื่อสร้างสมดุลทางธรรมชาติและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ ป่าชายเลนและป่าชุมชน รวมทั้งเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าอย่างจริงจัง รวมถึงเร่งฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม แก้ไขกฎหมายป่าไม้ที่ซ้ำซ้อน เร่งคืนพื้นที่ป่า โดยการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าและสามารถทำกินได้อย่างเหมาะสม นำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกบุกรุกและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมบทบาทของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) พร้อมทั้งรณรงค์สร้างจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้กับเยาวชนภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

2.1 สถานการณ์ป่าไม้²

สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้ อธิบายถึง สถานการณ์การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน พบว่า พ.ศ. 2516 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด 138,566,875 ไร่ หรือร้อยละ 43.21 ของพื้นที่

¹ กรมป่าไม้. (2560). ยุทธศาสตร์กรมป่าไม้ระยะ 20 ปี. สืบค้น 22 กรกฎาคม 2562 จาก

<http://www.forest.go.th/planning/wp-content/uploads/sites/6/2017/09/ยุทธศาสตร์-กรมป่าไม้-2560-2579.pdf>

² สำนักจัดการที่ดินป่าไม้, กรมป่าไม้. (2560). บทสรุปผู้บริหารโครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ปี พ.ศ. 2559-2560.

สืบค้น 22 กรกฎาคม 2562 จาก <http://forestinfo.forest.go.th/55/Content/file/executive%20summary%2060.pdf>

ประเทศ และพื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. 2559-2560 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด 102,156,350.51 ไร่ หรือร้อยละ 31.58 ของพื้นที่ประเทศไทยตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 พื้นที่ป่าไม้ พ.ศ. 2559-2560

ภาค	พื้นที่ทั้งหมด (ไร่)	พื้นที่ป่าไม้ (ไร่)	ร้อยละพื้นที่ป่าไม้
ภาคกลาง	56,912,645.90	12,039,144.43	21.15
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	104,823,709.22	15,655,553.79	14.94
ภาคตะวันออก	21,550,883.56	4,711,792.44	21.86
ภาคตะวันตก	34,038,210.43	20,104,313.86	59.06
ภาคใต้	46,154,901.40	11,088,343.44	24.02
ภาคเหนือ	60,048,349.14	38,557,202.56	64.21
รวม	323,528,699.65	102,156,350.51	31.58

ที่มา : โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ. 2559-2560 (น.4) โดยสำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, 2560.

จากสถานการณ์การลดลงของป่าไม้ข้างต้น การป้องกันและรักษาทรัพยากรป่าไม้ เป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนที่สำคัญของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการขับเคลื่อนแนวนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปป่าไม้การปรับปรุงกฎหมาย หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้³ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มอบให้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมวางยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติและจัดทำแผนแม่บท⁴ (แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2557) กำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผล สัมฤทธิ์ตามห้วงเวลาที่กำหนด และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการในส่วนของตนเองให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผน และเป้าหมายที่กำหนด

³ สำนักจัดการที่ดินป่าไม้, กรมป่าไม้. (2560). บทสรุปผู้บริหารโครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ปี พ.ศ. 2559-2560.

สืบค้น 22 กรกฎาคม 2562 จาก <http://forestinfo.forest.go.th/55/Content/file/executive%20summary%202060.pdf>

⁴ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.), กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557).

แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างยั่งยืน พ.ศ. 2557. สืบค้น 22 กรกฎาคม 2562 จาก <http://www.isoc04.go.th/wp-content/uploads/2016/10/>

แผนแม่บท.pdf

2.2 การวิเคราะห์สถานการณ์ ผลการดำเนินงาน ข้อเสนอแนะ และบทสรุปจากหน่วยงานภาครัฐ

- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2557)⁵

ได้วิเคราะห์สถานการณ์การบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยไว้ ดังนี้ ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ 321 ล้านไร่ นโยบายการป่าไม้แห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของประเทศ หรือประมาณ 128.3 ล้านไร่ เพื่อการอนุรักษ์ ดิน น้ำ และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมจากข้อมูลสถิติพื้นที่ป่าไม้ในปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทย มีพื้นที่ป่าจำนวนร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 171 ล้านไร่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ 30.52 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 98 ล้านไร่ ปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ ร้อยละ 25.3 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 81 ล้านไร่ และ ปี พ.ศ.2551 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ ร้อยละ 33.4 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 107 ล้านไร่ ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้คงเหลือ 102.1 ล้านไร่ คิดเป็น ร้อยละ 31.58 ของประเทศ

จากการลดลงของพื้นที่ป่าจำนวนมากในระยะเวลาที่ผ่านมา มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของระบบนิเวศป่าไม้และสภาพของพืชและสัตว์หลายชนิด ซึ่งบางชนิดได้สูญพันธุ์ไปแล้ว และบางชนิดเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ หายาก และถูกคุกคาม โดยเฉพาะพื้นที่ภูเขาต้นน้ำของภาคเหนือจำนวนมากถูกบุกรุกทำลายเป็นภูเขาหัวโล้น เกิดภัยพิบัติดินโคลนถล่ม และอุทกภัยสร้างความเสียหายอย่างมากในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา สถานการณ์ปัจจุบันมีแนวโน้มในการบุกรุกพื้นที่ป่าและลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้พื้นที่ป่าของประเทศลดลงอย่างต่อเนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น การบุกรุกเพื่อขยายพื้นที่ทำการเกษตร การบุกรุกจับจองของนายทุน การออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย การขาดจิตสำนึกสาธารณะ และการบริหารจัดการของหน่วยงานที่รับผิดชอบขาดประสิทธิภาพ โดยผู้กระทำผิดได้มีการพัฒนารูปแบบ และวิธีการที่สลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าอดีตที่ผ่านมา การบุกรุก พื้นที่ป่าไม้ ใช้รูปแบบการปลูกพืชเกษตรเชิงเดี่ยวทั้งประเภทยืนต้น และล้มลุก การลักลอบตัดไม้มีการทำเป็นขบวนการใหญ่โดยบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมือง และเงินทุนสนับสนุน การกระทำผิดเพื่อส่งขายยังต่างประเทศ ถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายในประเทศอีกรูปแบบหนึ่ง และยังคงมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากไม่มีการป้องกันแก้ไขอย่างเร่งด่วนก็จะส่งผลให้มีการทำลายทรัพยากรป่าไม้เพิ่มขึ้นจนเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสมดุลธรรมชาติมากยิ่งขึ้น

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สถานการณ์ในภาพรวมของประเทศมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น มีหลายปัจจัย ดังนี้

⁵ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.), กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2557. สืบค้น 22 กรกฎาคม 2562 จาก <http://www.isoc04.go.th/wp-content/uploads/2016/10/แผนแม่บท.pdf>

1. นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาลบางประการที่ผ่านมาส่งเสริมให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น เช่น การนำพื้นที่ป่าไม้มาปฏิรูปเป็นพื้นที่เกษตร การส่งเสริมการปลูกยางพารา และการทำการเกษตรแปลงใหญ่ เป็นต้น

2. วัฏจักรของการทำลายป่าเริ่มต้นตั้งแต่การเข้าไปตัดไม้แผ้วถางป่า เพื่อการทำกิน การขายที่ดินป่า การเปลี่ยนมือการครอบครองป่า จนไปถึงการออกเอกสารสิทธิ์ ที่ดินในเขตป่า โดยเฉพาะพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การสร้างโรงแรม รีสอร์ท หรือบ้านพักตากอากาศ ยังคงมีอยู่มาก

3. การขยายการครอบครองพื้นที่ของกลุ่มทุนเพื่อทำการเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่ทำเป็นแปลงใหญ่ โดยมุ่งผลตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่น

4. การขยายพื้นที่ทำการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการทำการเกษตรเชิงเดี่ยว เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา เมื่อเกษตรกรต้องการผลผลิตเพิ่มก็ขยายพื้นที่เพิ่ม แทนที่จะพัฒนารูปแบบ และวิธีการทำการเกษตรเพื่อเพิ่มปริมาณและคุณภาพของผลผลิต

5. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่รับผิดชอบหลายพื้นที่ที่มีการทุจริต หรือปล่อยปละละเลย จนกลุ่มผู้บุกรุกมีจำนวนมากยากที่จะแก้ไขตามหลักกฎหมายได้

6. การถือครองที่ดินป่าไม้ของประชาชนที่ได้รับการยกเว้น หรือชะลอการจับกุม ยังไม่ได้รับการจัดระเบียบ และหลายพื้นที่ยังคงถือครองโดยผิดกฎหมาย

7. ปัญหาการบุกรุกแผ้วถางป่ารายใหม่ยังคงมีอยู่ ทั้งในเขตพื้นที่รกร้างว่างเปล่าที่เป็นที่ดินของรัฐ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่สาธารณะ และในเขตป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น

8. การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า โดยเฉพาะการลักลอบตัดไม้พะยุงและไม้สัก อยู่ในขั้นวิกฤติ และมีการกระทำกันเป็นขบวนการใหญ่มีชาวต่างชาติ ผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องโดยเฉพาะการลักลอบตัดไม้พะยุง เพื่อส่งไปขายยังต่างประเทศ เนื่องจากไม้พะยุงมีราคาสูงมากทำให้คนกล้าที่จะกระทำ ความผิดเพื่อแลกกับผลประโยชน์ และเมื่อไม้พะยุงมีจำนวนเหลือน้อยก็จะมีมีการลักลอบตัดไม้ชิงชัน ไม้ประดู่ มาทดแทนมากขึ้น

9. การลักลอบล่าและค้าสัตว์ป่า ยังคงมีขบวนการที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนที่เป็นสัตว์ป่าในประเทศ และสัตว์ป่าต่างประเทศ ทั้งนี้ประเทศไทย ได้ถูกจัดให้เป็นประเทศทางผ่านของขบวนการล่าและค้าสัตว์ป่านานาชาติ

10. การยุบเลิกหน่วยงานป่าไม้จังหวัด และป่าไม้อำเภอ ส่งผลให้กรมป่าไม้ไม่มีหน่วยงานภูมิภาคในการบริหารจัดการและประสานหรือบริการหน่วยงานและประชาชนในพื้นที่

11. งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

12. การปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน มีราษฎรของประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาลักลอบตัดไม้และขนลำเลียงกลับไปประเทศของตน เช่น ในส่วนของป่าสาละวิน ที่มีแนวเขตติดต่อกับประเทศเมียนมาร์ หรือป่ารอยต่อตามแนวเขตประเทศกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

มีการลักลอบตัดไม้พะยุง ประดู่ ชิงชัน บางครั้งมีกองกำลังติดอาวุธคุ้มกันการลักลอบตัดไม้ ซึ่งการป้องกันดังกล่าวเกินขีดความสามารถในการป้องกันของเจ้าหน้าที่ป่าไม้

13. ผู้กระทำผิดได้รับโทษที่ไม่ร้ายแรงเมื่อเทียบกับความผิดข้อหาอื่นๆ

14. การขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น อากาศยาน รถยนต์ วิทยุสื่อสาร เป็นต้น

การดำเนินการแก้ไขปัญหาคือใช้แนวทางการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ได้ดำเนินการโดย ใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2554 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบสภาพความสมบูรณ์ของป่า ทั้งป่าสงวนแห่งชาติ (กรมป่าไม้) และป่า อนุรักษ์ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) แล้วนำเอาภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2554 โครงการ DMC ของกรมแผนที่ทหารมาตรวจสอบร่วมหากพื้นที่บริเวณใดที่ปรากฏในภาพถ่าย พ.ศ. 2554 โผล่เตียนไปจาก พ.ศ. 2545 แสดงว่าเป็นพื้นที่ ที่มีการบุกรุกใหม่อย่างแน่นอน ให้ดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที โดยให้ตรวจสอบและดำเนินการพร้อมกันทั่วประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่บุกรุกป่าใหม่ไม่มีมติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบใด ๆ ผ่อนผัน ให้ทั้งสิ้น ต้องดำเนินการตามกฎหมายทั้งหมด เพื่อนำพื้นที่ที่ถูกบุกรุกทำลายมาฟื้นฟูสภาพป่าแล้ว บางแห่งอาจจัดทำเป็นป่าชุมชน มอบให้ชุมชนช่วยกันดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป โดยใช้แนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. ต้องไม่มีการบุกรุกเพิ่มเติมอีกนับตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

2. ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ที่บุกรุกป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิ.ย. 41 และกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้อย่างเคร่งครัด

3. จัดลำดับความเร่งด่วนกับนายทุนหรือผู้บุกรุกรายใหญ่ที่บุกรุกป่าไม้เป็นลำดับแรกแล้วดำเนินการกับรายอื่นๆ ต่อไป

4. การดำเนินการใดๆ ต้องไม่กระทบต่อประชาชนที่ใช้ประโยชน์ ที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ที่พิสูจน์แล้ว ควรได้รับสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือการดำเนินการของภาครัฐ และจะต้องเป็นการแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นระบบอย่างยั่งยืน

- คณะกรรมการวิสามัญการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ

คณะกรรมการวิสามัญการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ จัดทำรายงาน เรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการแผนแม่บทป่าไม้อย่างยั่งยืน”⁶ โดยอธิบายไว้ในบทสรุปสำคัญ ดังนี้

⁶ คณะกรรมการวิสามัญการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ . (2558). รายงาน เรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการแผนแม่บทป่าไม้อย่างยั่งยืน. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2562 จาก [http://static.thaireform.org/download_document/00.รายงานฉบับสมบูรณ์%20\(เวทีป่าไม้\).pdf](http://static.thaireform.org/download_document/00.รายงานฉบับสมบูรณ์%20(เวทีป่าไม้).pdf)

1. การบริหารจัดการป่าไม้เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวหรืออาจขัดแย้งกันในตัวเอง เช่น การนำไปใช้เชิงเศรษฐกิจมากอาจเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม แต่มนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความอยู่รอด เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ แหล่งอาหาร เป็นต้น ดังนั้นการบริหารจัดการป่าไม้จำเป็นต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ขั้นสูงมีเป้าหมายทั้งเชิงอนุรักษ์และสร้างสรรค์เพื่อสร้างความสมดุลในทุกมิติตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ได้แก่ ปรัชญา แนวคิด ยุทธศาสตร์ กระบวนการ เครื่องมือกลไกมาตรการต่างๆ การปฏิบัติการ การติดตามประเมินผล เป็นต้น รวมทั้งต้องแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมด้วย ทั้งนี้การจัดทำแผนจึงต้องใช้เวลาใคร่ครวญมาก แต่ด้วยสถานการณ์ที่จำเป็นเร่งด่วนทำให้การวางแผนและปฏิบัติการมีข้อจำกัดหลายประการ แม้จะเกิดผลกระทบค่อนข้างสูงแต่กลับได้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์มากเช่นกัน ดังนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติและภาครัฐจึงควรใช้โอกาสนี้ทบทวน(ปฏิรูป)แผนแม่บทป่าไม้ฯ รวมทั้งคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 ในประเด็นต่างๆที่มีข้อมูลและข้อเท็จจริงปรากฏแล้วอย่างครบถ้วนโดยการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายเพราะมีความพร้อมทางด้านข้อมูล องค์ความรู้และประสบการณ์ในการจัดการป่าไม้ และรัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการป่าไม้ระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางเพื่อนำเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทการจัดการป่าไม้ฯ ระดับชาติ

2. ปัญหาคนรุกป่าหรือป่ารุกคนนั้นเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนและซับซ้อน มีกระบวนการดำเนินงานเชิงสังคมที่เรียกว่า “สมัชชาปฏิรูป” มาก่อนหน้านี้แล้วในช่วง พ.ศ. 2554-2556 ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาควิชาการและภาคประชาสังคม ได้พัฒนามติสมัชชาปฏิรูประดับชาติและมีการขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมมาโดยตลอด ได้แก่ มติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 1 (2554) มติที่ 1 เรื่อง การปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน มติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 1 (2554) มติที่ 3 เรื่องการคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร มติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 2 (2555) มติที่ 5 เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายด้านที่ดิน เป็นต้น ซึ่งเป็นกระบวนการแก้ปัญหาที่สร้างสรรค์ใช้วิชาการเป็นฐาน มีส่วนร่วมมีความก้าวหน้าและมุ่งลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรมในสังคม แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวอาจจะไม่เป็นกระแสที่ภาครัฐให้ความสำคัญจึงไม่ได้ตระหนักและยอมรับให้เชื่อมโยงต่อยอดมาสู่ การแก้ปัญหาในช่วงของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และภาครัฐ ทำให้เสียโอกาสในการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน ดังนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติและภาครัฐจึงควรผนึกพลังจากภาคส่วนต่างๆให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานตั้งแต่เริ่มต้น และสนับสนุนการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนด้วยกระบวนการทางสังคม เช่น การผลักดันร่างกฎหมายสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินฯ ร่างกฎหมายธนาคารที่ดิน เป็นต้น รวมทั้งใช้กลไกหรืออำนาจพิเศษในการเร่งรัดให้การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ ปรากฏผลเป็นจริงตามที่ภาครัฐได้มีมติหรือสัญญาข้อตกลงร่วมกับภาคีองค์กรเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่กำลังได้รับผลกระทบหรือความเดือดร้อน

3. ความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ เช่น ชาวบ้านที่ถูกตั้งข้อหาหรือสงสัยหรือยังอยู่ระหว่างการพิสูจน์ว่าบุกรุกป่าแต่เป็นเพียงการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ขนาดเล็ก แต่การบุกรุกป่าโดยมีนายทุนหนุนหลังจะขยายพื้นที่จำนวนมากเพื่อปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่มี

มูลค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา เป็นต้น ดังนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติและภาครัฐจึงต้องมีนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรมด้วยเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐมีการแยกแยะการปฏิบัติกรอย่างถูกต้องชอบธรรม ทำให้สังคมเกิดการปรองดอง และไม่จุดชนวนให้เกิดความแตกแยกเพิ่มขึ้น

4. การถ่ายทอดนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางสู่การปฏิบัติในพื้นที่จำเป็นต้องมีระบบการรายงานตรวจสอบติดตามประเมินผลและสร้างความรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการทบทวนระงับหยุดยั้งปฏิบัติการที่ไม่สอดคล้องหรือขัดต่อนโยบายและคำสั่งที่มีความเด็ดขาด เช่น คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 ระบุไว้ชัดเจนว่า “การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกินซึ่งอาศัยในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้บุกรุกใหม่ จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบเพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป” แต่จากการสำรวจข้อเท็จจริงโดยนักวิชาการพบว่าปฏิบัติการในบางพื้นที่กลับขัดต่อคำสั่งดังกล่าว มีการข่มขู่ ไล่รื้อ ทำลายพืชผลอาสินและจับกุมดำเนินคดี ดังนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติและภาครัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อนโยบายและคำสั่งที่สร้างผลกระทบแก่ประชาชนผู้บริสุทธิ์ด้วยการมีมาตรการคุ้มครองอย่างเข้มข้น รวมทั้งมาตรการชดเชย เยียวยา และถอนคดี เพื่อให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์สามารถดำรงชีวิตได้ตามปกติ

5. สนับสนุนการรวมตัวของประชาชนผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกิน (หรือมีปัญหาที่ดินทำกิน) ให้ครอบคลุมเป็นเครือข่ายในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทุกภาค มีการบริหารจัดการเครือข่าย และพัฒนาศักยภาพให้มีความเข้มแข็งสามารถจัดทำฐานข้อมูลครอบครัวชุมชน สถานภาพที่ดินทำกิน สร้างกฎกติการ่วมของกลุ่มจัดการตนเองได้และร่วมมือ เข้าถึง สื่อสาร สร้างความสัมพันธ์กับภาคประชาสังคม สถาบันทางวิชาการองค์กรอิสระ หน่วยงานราชการและหน่วยงานทางด้านความมั่นคงได้เป็นอย่างดีเพื่อร่วมกันจำกัดขอบเขตของปัญหา แก้ปัญหาหามาตรการทางออกเรื่องที่ดินทำกินและการอนุรักษ์ป่าไม้สมดุลอย่างยั่งยืนโดยใช้กระบวนการเชิงสังคมควบคุมไปกับการใช้กฎหมาย ทั้งนี้เพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำสร้างสังคมที่เป็นธรรม

- คณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2558) จัดทำรายงานการศึกษา เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ⁷ โดยอธิบายถึงสถานการณ์ป่าไม้ เป้าหมายพื้นที่ป่าไม้เชิงนโยบาย ตลอดจนดำเนินการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาด้านทรัพยากรป่าไม้พร้อมข้อเสนอแนะ สรุปสาระสำคัญ โดยแบ่งปัจจัยออกเป็น 3 ด้านสำคัญดังนี้

1. นโยบาย แผน และองค์กร

⁷ คณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2558). การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2562 จาก

https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/d090858-02.pdf

- 1) นโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขาดเอกภาพและเป้าหมายที่ชัดเจน
- 2) นโยบายการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจและพัฒนาการท่องเที่ยวทำให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้
- 3) นโยบายแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ขาดความยั่งยืนและชัดเจนในทางปฏิบัติ
- 4) แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทยล้มเหลว
- 5) องค์กรด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขาดเอกภาพและไม่เอื้อต่อการบริการและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

2. ระบบฐานข้อมูลที่ดินป่าไม้

- 1) ปัจจุบันแนวเขตป่าไม้และที่ดินรัฐประเภทอื่น ไม่ชัดเจนและมีการซ้อนทับกัน
- 2) การจำแนกพื้นที่ที่ดินป่าไม้เพื่อการบริหารจัดการ (Zoning) ยังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่จริงในปัจจุบัน
- 3) ฐานข้อมูลผู้ใช้ประโยชน์และผู้ครอบครองพื้นที่เขตป่าไม้และที่ดินรัฐประเภทอื่นยังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ ครบถ้วน และทันสมัย

3. กฎหมาย

จากการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่ดินป่าไม้และการบังคับใช้กฎหมาย โดยการศึกษาดูงานในภาคสนาม การขอข้อมูลประเด็นปัญหาและแนวทางและการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจากการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ไขกฎหมายจากทุกภาคส่วนพบสภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ไขในด้านกฎหมาย ทั้งจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีส่วนสำคัญทำให้มีการใช้ที่ดินป่าไม้ได้โดยง่ายและนำไปสู่การบุกรุกป่าไม้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้สิทธิตามกฎหมาย ปัญหาการบริหารจัดการป่าไม้ที่ยังไม่มีเอกภาพ ปัญหาโครงสร้างองค์กรในการจัดการป่าไม้ และการมีส่วนร่วมของชุมชน และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่ป่าอย่างแท้จริง เป็นต้น จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไข ปรับปรุงและตรากฎหมายในการส่งเสริมการปลูกป่าหรือเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ เพื่อสร้างความสมดุลทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินและการอนุรักษ์ป่าไม้ต่อไป

กฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาป่าไม้และที่ดิน จากบทบัญญัติไม่มีความชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับเขตป่าและที่ดิน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดเขตป่าหรือแนวเขตที่ดินโดยแผนที่แนบท้าย เป็นต้น ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ชัดเจน ซึ่งจะใช้เป็นฐานในการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดินได้ดียิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายด้านอื่น ๆ มีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในกลุ่มนี้จะกระทำต่อเมื่อได้มีการดำเนินการด้านข้อมูลในการจัดทำแผนที่ที่มีความชัดเจนถูกต้องโดยอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์และการจำแนกพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการ (zoning) ให้แล้วเสร็จเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้

กฎหมายบางฉบับยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นทางการเป็นระบบหรือครบวงจร ปัญหาขาดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการนำมาใช้กับบุคคลผู้อยู่ในที่ดินป่าไม้ในสถานะต่าง ๆ ตามลำดับความรุนแรงแห่งการกระทำได้อย่างชัดเจน เช่น ความผิดบางอย่างควรเพิ่มโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับให้สูงขึ้น ปัญหาขาด

มาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับของกลางในคดีป่าไม้ หรือขาดการนำมาตรการทางอาญามาใช้อย่างจริงจัง เพราะการกระทำบางอย่าง เช่น การเอาที่ดินป่าไม้หรือที่ดินรัฐออกขายควรกำหนดให้เป็นความผิดและมีโทษทางอาญา หรือใช้มาตรการทางแพ่งเช่นการฟ้องเรียกที่ดินคืนจากผู้ครอบครองที่ได้มา โดยสุจริต ซึ่งไม่สามารถโต้แย้งการครอบครองกับรัฐได้ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนที่และการจำแนกพื้นที่นั้นจะทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและควรจะใช้บังคับกับบุคคลที่อยู่ในพื้นที่แต่ละประเภทควรเป็นอย่างไร ซึ่งจะนำไปสู่ข้อพิจารณาในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหามากขึ้น

นอกจากนี้กฎหมายยังไม่มีมาตรการที่เพียงพอและเหมาะสม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ขาดมาตรการทางปกครองที่จะให้เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งระงับยับยั้งการบุกรุกในระหว่างการพิสูจน์สิทธิหรือการดำเนินคดี นอกจากนี้ การกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้นั้น แม้เป็นคดีที่มีความรุนแรงส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศชาติที่ได้กำหนดเป็นคดีนโยบายเช่นเดียวกับคดียาเสพติด แต่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้มิได้มีอำนาจในการดำเนินการได้ในลักษณะเดียวกับเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

แนวทางการแก้ไขปัญหาดินป่าไม้ของชาติ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ด้านนโยบาย แผน และองค์กร สรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2558) ได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดินป่าไม้ของชาติ ด้านนโยบาย แผน และองค์กร โดยเห็นควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ให้มีเอกภาพ จัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ของประเทศ กำหนดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้และที่ตั้งหน่วยงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้

2. ด้านระบบฐานข้อมูลที่ดินป่าไม้

คณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2558) ได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูล สรุปได้ดังนี้

- 1) จัดทำฐานข้อมูลแนวเขตป่าไม้และแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการที่ถูกต้องตามกฎหมาย
- 2) สำรวจและจัดทำฐานข้อมูลราษฎรและแปลงที่ดินทั้งหมดที่อยู่ในเขตป่าไม้และที่ดินรัฐ
- 3) จัดทำฐานข้อมูลแปลงโฉนดที่ดินเอกชนในระบบแผนที่มาตราส่วน 1 : 4000
- 4) วิเคราะห์เพื่อสรุปขนาดของปัญหาและลักษณะของปัญหาเพื่อกำหนดแผนการแก้ไขปัญหามี

ประสิทธิภาพ

- 5) จัดให้มีการจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบบูรณาการ (zoning) ตามหลักวิชาการ
- 6) บริหารจัดการและแก้ไขปัญหาล่าช้าและที่ดินของรัฐ

3. ด้านกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2558) ได้เสนอแนะให้มีกฎหมายในรูปแบบดังต่อไปนี้

1) กฎหมายที่มีองค์การในรูปแบบคณะกรรมการเพื่อเป็นกลไกในการผลักดัน และแก้ไขปัญหาได้อย่างต่อเนื่อง

2) กฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับส่งเสริมฟื้นฟูสภาพป่าอย่างเป็นระบบ

3) กฎหมายลดความขัดแย้งระหว่างชุมชนและรัฐ

4) แก้ไขปรับปรุง และตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การขอยกเลิกมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นต้น

5) ยกร่างและดำเนินการเสนอร่างกฎหมายคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

6) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ชัดเจน ซึ่งจะใช้เป็นฐานในการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดินได้ดียิ่งขึ้น

7) แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลผู้อยู่ในที่ดินป่าไม้แต่ละประเภท ตลอดจนแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับของกลางในคดีป่าไม้

8) แก้ไขกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้มีอำนาจในการดำเนินการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดได้ในลักษณะเดียวกับเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากข้อเสนอแนะที่ 1/2560 ลงวันที่ 25 เมษายน 2560 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (3) เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2557 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557 ระบุว่า คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้จัดทำรายงานการศึกษา “เรื่อง การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้และการเพิ่มพื้นที่ป่าของประเทศ : มาตรการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.”⁸ เสนอต่อประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ลงวันที่ 19 มกราคม 2560 ระบุความตอนหนึ่งในรายงานว่า กฎหมายและกลไกทางนโยบายในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาผู้ครอบครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 เรื่องปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 และ

⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สำนักกรรมาธิการ 3. (2560). รายงานของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้และการเพิ่มพื้นที่ป่าของประเทศ : มาตรการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2562 จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d013060-01-1.pdf

คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุก รุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 โดยมีเป้าหมายเพื่อกำหนดแนวทางการปราบปรามและหยุดยั้งการบุก รุกทำลาย ทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประเทศโดยรวม

อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาผู้ครอบครองพื้นที่ป่ายังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากเป็นปัญหา ที่สั่งสมมานาน และยังขาดมาตรการและวิธีดำเนินการอย่างเป็นระบบและจากรายงานของคณะกรรมการการ เพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จัดทำ “รายงานผลการศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้” โดยสาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ไม่มีประสิทธิภาพ คือ

ประการแรก บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ประการที่สอง มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะ นโยบายและทิศทางด้านการบริหารจัดการที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ ขาดการประสานงานและความร่วมมืออย่างจริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย มีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนหรือไม่เป็นไป ในแนวทางเดียวกัน ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ ไม่สามารถดำเนินการได้โดยเคร่งครัด เนื่องจากประชาชนไม่ยอมรับการเป็นที่ดินของรัฐ อันเป็นที่ดินที่รัฐ เป็นเจ้าของ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการ โดยหน่วยงานรัฐ ซึ่งการบริหารจัดการจะมี กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเป็นการเฉพาะในการกำกับดูแลรักษา โดยเฉพาะที่ป่าไม้ และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือดูแล รวมทั้งมีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ ในการบังคับใช้กฎหมายไปในทางที่เลือกปฏิบัติหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิด หรือมุ่งหาผลประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2560) มีข้อเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางและข้อสรุปใน การปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2557 และคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557⁹

⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2560). ข้อเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางและข้อสรุปในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความ เดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2557 และคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2562 จาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/e5a33fb4-40c1-4901-b4ac-f867f1a6e272/ข้อเสนอแนะฯ-ที่-1-2560-เรื่อง-ข้อเสนอแนะมาตรการหรือ.aspx>

เพื่อให้คณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางปฏิบัติและสนับสนุนส่วนราชการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐประเภทที่ป่า ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ และที่อนุรักษ์อื่นๆ ดังนี้

1. ควรสนับสนุนงบประมาณหรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐและทรัพยากรป่าไม้ไปยังหน่วยงานในพื้นที่สำหรับการจัดทำแผนที่และสำรวจพื้นที่ทางกายภาพ
2. ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดและรับรู้ถึงแผนการดำเนินการของภาครัฐ รวมถึงเปิดโอกาสในการโต้แย้งคัดค้านในกระบวนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือ เขตอนุรักษ์
3. ควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินการพิสูจน์สิทธิ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ หากผู้บุกรุกเข้าเกณฑ์เป็นผู้ยากไร้ซึ่งบุกรุกครั้งแรกด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ภาครัฐควรพิจารณาช่วยเหลือ
4. ควรกระจายการถือครองที่ดิน เช่น ปรับปรุงเครื่องมือทางภาษีทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
5. ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้
6. ควรสนับสนุนสิทธิร่วมของชุมชน (Common Property) เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights: ICESCR) โดยให้ชุมชนมีสิทธิร่วมกันเพื่อจะทำได้คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของตนและของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้
7. ควรกำหนดการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมาย “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goals : SDGs) เพื่อป้องกันและแก้ไขอย่างยั่งยืน และควรจัดสรรพื้นที่ฟื้นฟูให้เกิดความสมดุลระหว่าง “ป่าอนุรักษ์” ที่เป็นแหล่งกำเนิดน้ำ ก๊าซ และอาหาร “ป่าเศรษฐกิจ” ที่ต้นไม้หมุนเวียนมีอัตราการดูดซับก๊าซเรือนกระจกมาก และ “ป่าชุมชน” ซึ่งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าตามวิถีชีวิตดั้งเดิม
8. คณะรัฐมนตรีควรให้คำมั่นแก่ราษฎรและกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่จับกุมและการดำเนินการขับไล่หรือไล่อ้อผู้บุกรุกรายใหม่ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ควรช่วยเหลือ หลังจากที่ได้พิสูจน์สิทธิ และคดีได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น เพื่อไม่ให้ละเมิดสิทธิพลเมืองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และเพื่อให้ประกันว่าการไล่อ้อ (Forced Evictions) จะถูกใช้เป็นวิธีสุดท้าย ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights :ICESCR) นอกจากนี้ ในการจับกุม เจ้าหน้าที่ผู้จับกุมไม่ควรกระทำโดยการเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ข่มขู่ คุกคาม ใช้กำลังบังคับ หรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
9. คณะรัฐมนตรีควรให้คำมั่นแก่ราษฎรและกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่จับกุมและดำเนินการขับไล่หรือไล่อ้อผู้บุกรุกรายใหม่ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ควรช่วยเหลือ หลังจากที่ได้พิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ และคดีได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น และในการจับกุม เจ้าหน้าที่ผู้จับกุม ไม่ควรกระทำโดยการเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ข่มขู่ คุกคาม ใช้กำลังบังคับ หรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ตามได้มี “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2562 เรื่อง การยกเลิก ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ บางฉบับที่หมดความจำเป็น ซึ่งได้ยกเลิกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2557 และ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557” ไปแล้วก็ตามแต่ข้อมูลของคณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2558) เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ ในด้านกฎหมาย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และเหตุผลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนครั้งที่ 16/2560 เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2560 ที่ได้เสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง จึงมีข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เกี่ยวกับปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ ดังต่อไปนี้

- บทบัญญัติของกฎหมายที่มีส่วนสำคัญทำให้มีการใช้ที่ดินป่าไม้ได้โดยง่าย กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของไทย แม้มีหลายฉบับมุ่งเน้นการอนุรักษ์และคุ้มครองป่าไม้อย่างจริงจัง แต่มักใช้กลไกของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลักในการบริหารจัดการ โดยละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง ทำให้การอนุรักษ์และคุ้มครองป่าไม้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น และนำไปสู่การบุกรุกป่าไม้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้สิทธิตามกฎหมาย ปัญหาการบริหารจัดการป่าไม้ที่ยังไม่มีเอกภาพ ปัญหาโครงสร้างองค์กรในการจัดการป่าไม้ และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่ป่าอย่างแท้จริง เป็นต้น จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไข ปรับปรุงและตรากฎหมายในการส่งเสริมการปลูกป่าหรือเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ เพื่อสร้างความสมดุลทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินและการอนุรักษ์ป่าไม้

- บทบัญญัติไม่มีความชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับเขตป่าและที่ดิน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดเขตป่าหรือแนวเขตที่ดิน โดยแผนที่แนบท้าย เป็นต้น ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ชัดเจน ซึ่งจะใช้เป็นฐานในการแก้ไขปัญหাপ่าไม้และที่ดินได้ดียิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายด้านอื่น ๆ มีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในกลุ่มนี้จะกระทำได้อต่อเมื่อได้มีการดำเนินการด้านข้อมูลในการจัดทำแผนที่ให้มีความชัดเจนถูกต้องโดยอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์และการจำแนกพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการ (zoning) ให้แล้วเสร็จเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้

นอกจากนี้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ขาดมาตรการทางปกครองที่จะให้เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งระงับยับยั้งการบุกรุกในระหว่างการพิสูจน์สิทธิหรือการดำเนินคดี นอกจากนี้การกระทำ ความผิดเกี่ยวกับป่าไม้นั้น แม้เป็นคดีที่มีความรุนแรงส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศชาติที่ได้กำหนดเป็นคดีนโยบายเช่นเดียวกับคดียาเสพติด แต่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ มิได้มีอำนาจในการดำเนินการได้ในลักษณะเดียวกับเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

- ขาดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการนำมาใช้กับบุคคลผู้อยู่ในที่ติป่าไม้ในสถานะต่าง ๆ ตามลำดับความรุนแรงแห่งการกระทำได้อย่างชัดเจน รวมถึงไม่มีการจัดลำดับความเร่งด่วนกับนายทุนหรือผู้บุกรุกรายใหญ่ที่บุกรุกป่าไม้เป็นลำดับแรกแล้วดำเนินการกับรายอื่น ๆ ดังนั้นความผิดบางอย่างควรเพิ่มโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับให้สูงขึ้น ต้องมีมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับของกลางในคดีป่าไม้ มีการนำมาตรการทางอาญามาใช้อย่างจริงจัง

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณาญัตติ

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557)¹⁰ ได้อธิบายข้อมูลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้และแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ดังนี้

3.1 ยุทธศาสตร์การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

แบ่งออกเป็น 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ประเด็นยุทธศาสตร์ ผนึกกำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

- 1.1 หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
- 1.2 จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า
- 1.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า
- 1.4 ยึดคืนพื้นที่ป่า ยับยั้งการบุกรุกป่า และแก้ปัญหาป่าบุกรุกคน โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ

เป็นหลักฐานหลัก ร่วมกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. ประเด็นยุทธศาสตร์ ปลูกจิตสำนึกรักผืนป่าของแผ่นดิน

- 2.1 กำหนดให้การแก้ไขปัญหการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเป็น “วาระแห่งชาติ”
- 2.2 จัดตั้งองค์กรเนวร่วมภาคประชาชนเพื่อปลูกจิตสำนึก
- 2.3 ปลูกจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่มีความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงาน

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ ปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

- 3.1 ปรับปรุงระบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้
- 3.2 พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ
- 3.3 จัดทำแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ทุกประเภทให้เป็นแนวเดี่ยวที่ชัดเจน
- 3.4 จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ (Zoning)
- 3.5 ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

4. ประเด็นยุทธศาสตร์ ฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าไม้อย่างยั่งยืน

- 4.1 จัดระบบการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมกับประชาชน

¹⁰ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.), กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). แผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2557. สืบค้น 22 กรกฎาคม 2562 จาก <http://www.isoc04.go.th/wp-content/uploads/2016/10/แผนแม่บท.pdf>

4.2 จัดระบบการปลูกไม้เศรษฐกิจของประเทศเพื่อทดแทนความต้องการและลดการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า

4.3 ให้คนอยู่กับป่าพึ่งพากันอย่างมีความสุข

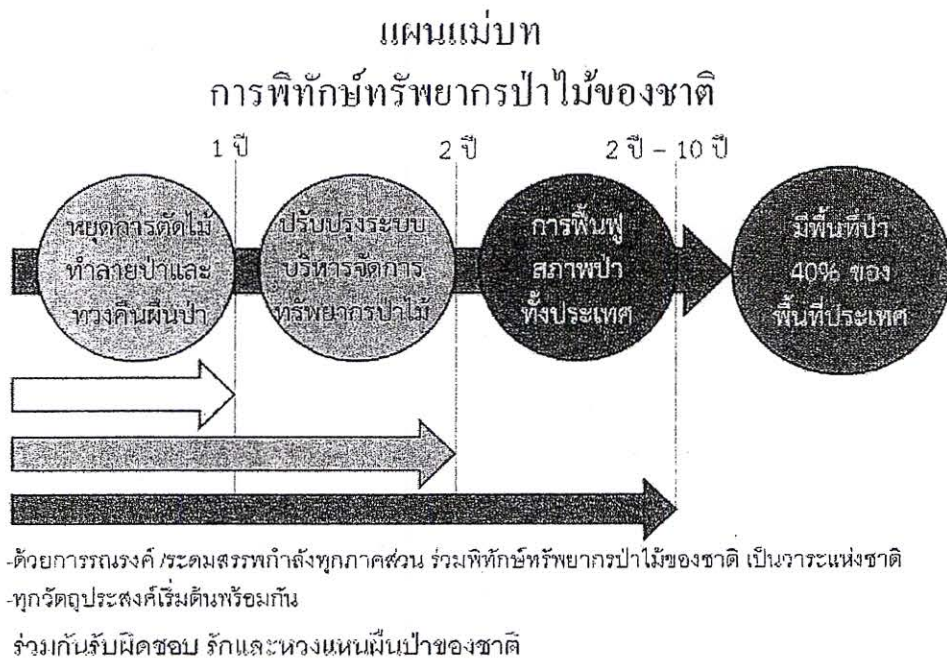
4.4 เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการฟื้นฟูและดูแลป่าอย่างยั่งยืน

4.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้

3.2 แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

มีเป้าหมายในการพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี และกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1. เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนดไว้ภายใน 1 ปี
2. เพื่อให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน ภายใน 2 ปี
3. เพื่อฟื้นฟูสภาพป่า ในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้งประเทศ ให้มีสภาพที่สมบูรณ์ ภายใน 2-10 ปี



ภาพที่ 1 แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

ที่มา : แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2557. (น.3), โดย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557.

กรอบแนวคิดตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเต็มหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว

ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ซึ่งคำสั่งดังกล่าวออกมาเพื่อให้การบริหารราชการในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้พื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดผลกระทบ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยกำหนดให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก และกองทัพเรือ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปราม และจับกุมผู้บุกรุกยึดถือครอบครองทำลาย หรือ กระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งสมคบ และสนับสนุนช่วยเหลือให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่รวมทั้งสกัดกั้น การลักลอบตัดไม้มีค่า หรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย ตลอดแนวชายแดน ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ พร้อมกับกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบกิจการแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การค้าไม้แปรรูป ตลอดจนการค้า หรือมีไว้ครอบครองซึ่งไม้หวงห้าม และสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นที่ทำด้วยไม้หวงห้าม หากพบว่ามี การละเลยหรือมีเจตนาจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ ให้ดำเนินการลงโทษตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการโดยทันที ให้ติดตามผลคดีป่าไม้ และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุก ทำลาย ให้คืนสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ดังเดิม โดยประสานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งภาคประชาชน และองค์กรชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปล่อยปละละเลยหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามกรณีดังกล่าว ข้างต้น จะต้องถูกดำเนินการลงโทษทั้งทางวินัยและทางอาญาอย่างเด็ดขาดโดยทันที และให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องยึดถือนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวโดยกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติไว้ดังนี้

1. การกระทำใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้บุกรุกใหม่ จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป
2. การดำเนินการเร่งด่วน คือ การป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม ด้วยการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด
3. การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมาแต่เดิม ให้หน่วยที่เกี่ยวข้องร่วมกัน พิจารณากำหนดมาตรการและวิธีการอย่างเป็นระบบเพื่อแก้ไขต่อไป
4. กรณีใด ๆ ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด

3.3 บทความเรื่อง “ปฏิบัติการ “ยึด” คินผินป่า ปัญหาที่ซับซ้อนกว่าที่คิด”

โดย สถาบันวิจัยประชากรศาสตร์ (วปส.) มหาวิทยาลัยมหิดล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)¹¹

“ทวงคืนผืนป่า” คือหนึ่งในนโยบายรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีเป้าหมายเพื่อทวงคืนความสุขและความเป็นธรรมให้กับประชาชนคนไทย มีแนวคิดเพื่อเรียกคืนพื้นที่ป่าไม้ของประเทศที่ถูกบุกรุกแผ้วถางหรือนำมาใช้วัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนที่ทำกินของเกษตรกร โดยได้แบ่งการดำเนินงานเป็น 3 ระยะ คือ ระยะหยุดยั้งและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกภายใน 1 ปี ระยะบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืนภายใน 2 ปี และระยะฟื้นฟูจากสภาพป่าในพื้นที่เป้าหมายอย่างทั่วถึงภายใน 2-10 ปี

หลังจากการประกาศเดินทางนโยบาย เจ้าหน้าที่รัฐได้ดำเนินการเข้าไปทวงคืนพื้นที่ป่าที่ถูกก่อสร้างเป็นรีสอร์ท โรงแรม หรือสถานที่ท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง โดยได้ออกคำสั่งให้รถถอนที่ปักที่เข้าข่ายบุกรุกล้ำพื้นที่ป่าไม้หลายแห่ง เช่น บริเวณเขาค้อ ภูทับเบิก จังหวัดเพชรบูรณ์ วังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น และได้ขยายพื้นที่ไปยังจังหวัดอื่น ๆ กระทั่งเริ่มส่งผลกระทบต่อเกษตรกรจำนวนมากเช่นกัน

รัฐบาลได้ประกาศตีเดย์วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2558 มุ่งทวงคืนผืนป่าไปที่สวนยางพาราที่รุกล้ำป่าไม้ใน 62 จังหวัดทั่วประเทศ โดยตั้งเป้ายึดคืนที่ดินจำนวน 6 แสนไร่ ใน พ.ศ. 2558 และอีก 9 แสนไร่ ใน พ.ศ. 2559 แต่เป็นข้อสังเกตว่า เหตุใดจึงมุ่งเน้นไปที่สวนยางพาราเป็นหลัก ทั้ง ๆ ที่ ชาวโพลีเลี้ยงสัตว์ก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อมมากกว่าพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ กลับไม่ถูกทวงคืนผืนป่าภายใต้นโยบายเดียวกัน

เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2558 ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายในพื้นที่ 12 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รวมตัวกันมาขอความเป็นธรรมกับมาตรฐานในการดำเนินนโยบายของภาครัฐ โดยเห็นว่ามีประชาชนบางกลุ่มไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนิยามของคำว่า “นายทุน” เนื่องจากมีจำนวนผู้ถูกดำเนินคดีในข้อหาไม้ไว้ครอบครองกว่า 500 คดี ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับนายทุนเพียง 10 รายเท่านั้น ที่เหลือเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรายย่อย นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายยังเห็นว่า นโยบายดังกล่าวขาดความชัดเจนในด้านคำนิยามของคำว่า “นายทุน” ขาดหลักฐานและแนวเขตป่าไม้ประชาชนจำนวนมากไม่น้อยซึ่งได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในเขตป่ามาก่อนกลับถูกให้รถถอนและอพยพออกจากพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ที่ทำกิน และที่อยู่อาศัย นอกจากนี้พบว่ามีชาวบ้าน ที่ต้องอพยพออกจากพื้นที่ป่าจำนวน 1,253 พื้นที่ หรือจำนวน 10,400 หมู่บ้าน โดยประชาชนภาคเหนือต้องอพยพมากที่สุดจำนวน 5,200 หมู่บ้าน หรือ 253 พื้นที่

¹¹ ที่มา : สถาบันวิจัยประชากรศาสตร์ (วปส.) มหาวิทยาลัยมหิดล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) (2559). ปฏิบัติการ “ยึด” คินผินป่า ปัญหาซับซ้อนกว่าที่คิด. สืบค้น 1 สิงหาคม 2562

จากเหตุการณ์ดังกล่าว พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้รับถึงทราบผลกระทบจากการดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่าที่กระทบต่อประชาชนราว 20 ล้านคนทั่วประเทศ จึงได้สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดระเบียบการอยู่อาศัย โดยไม่ต้องผลักดันให้ประชาชนออกจากพื้นที่ แต่ให้เปลี่ยนเป็นการอยู่อาศัยแบบแปลงรวมแทนแต่จะไม่มีกรออกโฉนดเพื่อป้องกันการสูญเสียพื้นที่ป่าซ้ำซ้อน อย่างไรก็ตาม ยังเกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่องว่าเหตุใดถึงไม่มีการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้สำหรับเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แบบเกษตรพันธะสัญญาที่ขาดการจัดการอย่างเป็นระบบซึ่งส่งผลต่อสุขภาพของประชาชนอย่างมาก ใน พ.ศ. 2558 มีผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากการเผาป่าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จำนวน 37,000 ราย หรือเฉลี่ยวันละ 3,000 ราย จังหวัดเชียงใหม่มีผู้ป่วยมากที่สุดและมีผู้ป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจเพิ่มขึ้นถึง 9 เท่า และยังมีข้อกังวลว่าอัตราการป่วยโรคมะเร็งปอดจะมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศไทยอีกด้วย

เสียงสะท้อนจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย “ทวงคืนผืนป่า” นับเป็นความท้าทายของภาครัฐที่จะต้องพยายามจัดการเพื่อคืนความเป็นธรรมและเท่าเทียมให้กับประชาชน ด้วยการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรรายย่อย โดยเร่งทำความเข้าใจและกำหนดแนวทางที่รองรับและเหมาะสมกับกลุ่มเกษตรกรที่ถูกสั่งให้อพยพออกจากพื้นที่ป่า ในขณะเดียวกันควรมีแนวทางการจัดการกับกลุ่มเกษตรกรที่บุกรุกพื้นที่ป่าจากการเกษตรระบบพันธะสัญญาที่ทำให้เกิดปัญหาหมอกควันจากการเผาป่าจนนำไปสู่ปัญหาสุขภาพของประชาชนจำนวนมาก

3.4 บทความเรื่อง “การเมืองเรื่องป่าชุมชน: ปัญหาเชิงนโยบายและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในสังคมไทย” โดย บัณฑิต ศิริรัชโสภณ¹²

ป่าถือเป็นหนึ่งในทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ปัจจุบันในเวทีระหว่างประเทศได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ได้เรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยส่งเสริมให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยประเด็นปัญหาเรื่องป่าชุมชนนั้น เริ่มจากเหตุการณ์ใน พ.ศ. 2532 ที่บ้านห้วยแก้ว กิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ประชาชนเรียกร้องให้กรมป่าไม้เพิกถอนการให้เข้าพื้นที่ป่าและมอบให้ประชาชนเป็นผู้ดูแลผืนป่าในรูปแบบของ “ป่าชุมชน” จนเกิดเป็นกระแสตื่นตัวของประชาชนในภาคเหนือที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่ามากขึ้น เนื่องจากเห็นประชาชนจำนวนมากต้องอพยพออกจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จากนั้นปัญหาระหว่างป่ากับประชาชนก็ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา

ใน พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าควบคุมป่าชุมชนเพื่อรักษาคุณค่าหรือผลประโยชน์ของประเทศไว้ แต่ทว่าประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้มีส่วนเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายนี้

¹² ที่มา: บัณฑิต ศิริรัชโสภณ. (2561). การเมืองเรื่องป่าชุมชน: ปัญหาเชิงนโยบายและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในสังคมไทย. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2562 จาก <http://tujournals.tu.ac.th/thammasatjournal/detailart.aspx?ArticleID=2881>

บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ มีความเห็นว่านโยบายป่าชุมชนได้เกิดปัญหาและอุปสรรค สรุปได้ดังนี้

1. เป็นนโยบายที่ขัดกันเอง กรณีที่ภาครัฐมีนโยบายอนุรักษ์ป่าไม้โดยการใช้กลไกของกฎหมายเข้าปราบปราม เพิ่มโทษผู้ที่บุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าของรัฐ ในขณะที่เดียวกัน รัฐกลับมีนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจและให้สัมปทานแก่พื้นที่ป่าเอกชน

2. ความเกี่ยวเนื่องของนโยบาย เนื่องจากปัญหาทรัพยากรป่าไม้มีความซับซ้อนและเกี่ยวโยงกับปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาความเหลื่อมล้ำ เป็นต้น ดังนั้นการใช้มาตรการจัดการปัญหาของภาครัฐควรกำหนดนโยบายสาธารณะอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วยกัน

หลังจากที่ชุมชนหลายแห่งได้ออกมาผลักดันแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ร่วม โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลป่าไม้ร่วมกับรัฐควบคู่กับหน้าที่ในการดูแลรักษา และอาศัยกฎขั้นพื้นฐานในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน นโยบายการใช้ป่าชุมชนจึงถือเป็นทางออกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นควรนำมาพิจารณาต่อไปว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด

แนวคิดประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับป่าไม้ โดยยึดตามหลักปรัชญาที่ว่า “ป่าไม้มีอยู่เพื่อประชาชน” หมายถึง ชุมชน ท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในผืนป่าที่รัฐเป็นผู้ครอบครอง และกำหนดให้ชุมชนแต่ละแห่งเป็นผู้ดูแลโดยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นส่งเสริมให้ประชาชนอยู่ร่วมกับป่าด้วยการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างถูกต้อง ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีพื้นที่ป่ามากกว่าร้อยละ 65 ของพื้นที่ และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งระหว่างรัฐและชุมชนในการดูแลรักษาผืนป่าอย่างยั่งยืน



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร