

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินตามแนวทางที่ผ่านมาและแนวทางแก้ไขที่ควรจะเป็น

รัฐได้ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ด้วยการใช้นโยบายและกฎหมายแก่ผู้บุกรุก โดยมีโครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้บุกรุกในหลายรูปแบบ ด้วยการรับรองสิทธิในที่ดิน และการให้สิทธิทำกิน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องนำมาป้องกันและบังคับใช้แก่ผู้บุกรุก การดำเนินการเท่าที่ผ่านมาก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้น ในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากการใช้นโยบายอพยพและนโยบายรับรองสิทธิที่ขัดแย้งกันก่อน ตอนที่สองจะกล่าวถึงปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายกับจารีตประเพณีและวิถีชีวิตของชาวชนบท ส่วนในตอนที่สามจะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับราษฎรอันเนื่องมาจากการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ปัญหาเกิดจากการใช้นโยบายอพยพและนโยบายรับรองสิทธิที่ขัดแย้งกัน

รัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยการใช้นโยบายอพยพและนโยบายรับรองสิทธิในพื้นที่รองรับและพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่แตกต่างกันโดยไม่ได้กำหนดให้แน่นอนว่าควรจะใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งในการแก้ไข้ปัญหา การดำเนินการจึงก่อให้เกิดข้อขัดแย้ง ดังนี้

1. ปัญหาเกิดจากนโยบายที่ไม่แน่นอน

รัฐได้ดำเนินการแก้ไข้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการใช้นโยบายที่ไม่แน่นอนกับผู้บุกรุก ดังต่อไปนี้

รัฐบาลบางยุคแก้ปัญหาด้วยการไม่จับกุมผู้บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้วยกเลิกบริเวณพื้นที่ป่าสงวนที่มีการบุกรุกนั้น นอกจากนี้ยังรับรองสิทธิการครอบครองให้แก่ผู้บุกรุก เช่น

ในปี พ.ศ.2518 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งอนุญาตให้ราษฎรที่บุกรุกอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ทำกินต่อไปได้ โดยไม่ให้ทำการจับกุม หลังจากนั้นได้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยนโยบายปฏิรูปที่ดินและโครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) อันเป็นนโยบายรับรองสิทธิของราษฎรที่มีอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะช่วยเหลือราษฎรที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ด้วยการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติออกตามหลักเกณฑ์ 3 ประการคือ ชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2510 รัฐบาลจะให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510-2518 รัฐบาลจะให้อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในรูปโครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ส่วนชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2518 จะอนุญาตให้อาศัยทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว โดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้ให้อยู่ได้ไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2536 ได้มีนโยบายเพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่ประกาศทับพื้นที่ที่ราษฎรทำประโยชน์อยู่ก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ สำหรับราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยภายหลังจากประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว จะได้รับสิทธิในที่ดินก็ด้วยการปฏิรูปที่ดิน

รัฐบาลบางสมัยดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยการนำกฎหมายมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2518 ได้มีการวางแผนจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ โดยจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ขึ้น ซึ่งโครงการนี้จะต้องอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

เมื่อปลายปี พ.ศ.2531 เกิดน้ำท่วมใหญ่ทางภาคใต้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง และสาเหตุเกิดจากการตัดไม้ทำลายป่า คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอให้ออกพระราชกำหนดปิดป่าโดยการยกเลิกสัมปทานการตัดไม้ทั่วประเทศ และพระราชกำหนดนี้ก็ได้ผ่านสภา ฯ เป็นพระราชบัญญัติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2532 ซึ่งผลของกฎหมายนี้ก่อให้เกิดการเข้มงวดกับผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติด้วย ต่อมาเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ได้มีการ

ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ที่รับรองสิทธิในที่ดินของประชาชนที่มีอยู่ก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐเท่าที่ผ่านมา มีทั้งนโยบายรับรองสิทธิและนโยบายไม่รับรองสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนของประชาชน ตลอดจนมีการดำเนินการจัดสรรที่ดินในพื้นที่รองรับให้แก่ประชาชนตามโครงการต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน จึงเป็นนโยบายที่ไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยซึ่งขึ้นอยู่กับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

2. ปัญหานโยบายบุกเบิกที่ดินทำกิน

แต่เดิมรัฐบาลได้สนับสนุนให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่รกร้างว่างเปล่าและพื้นที่ป่าไม้ อันเป็นการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ และงดเว้นการเก็บภาษีให้สำหรับผู้ทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเวลา 1 ปี เพื่อเป็นแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิต

ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายที่จะคุ้มครองและสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้เอาไว้ จึงออกกฎหมายขยายพื้นที่ป่าไม้ครอบคลุมเป็นบริเวณกว้าง เป็นเหตุให้ทับพื้นที่แหล่งชุมชนประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้นจึงตกเป็นผู้บุกรุกและต้องออกจากที่ดินที่เคยอยู่อาศัยมาก่อน นโยบายทั้ง 2 อย่างนี้ จึงเป็นนโยบายรับรองสิทธิให้เข้าทำกินในที่ดินและเป็นนโยบายอพยพผู้บุกรุกออกจากที่ดินที่ขัดแย้งกันอยู่ในตัว

3. ปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินที่รัฐบาลจัดให้ประชาชน

นโยบายการให้สิทธิในที่ดินที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ละโครงการจะให้สิทธิไม่เหมือนกัน บางโครงการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน บางโครงการไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ให้สิทธิอยู่อาศัยทำประโยชน์แล้วออกเอกสารรับรองสิทธิทำกินในที่ดิน บางโครงการให้ประชาชนอยู่อาศัยในที่ดินที่จัดให้แต่ไม่มีเอกสารรับรองจากทางราชการ ดังจะเห็นได้จากโครงการแต่ละโครงการ ดังนี้

โครงการหมู่บ้านป่าไม้ และโครงการจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.) สองโครงการนี้เป็นโครงการสำคัญของรัฐในการดำเนินการด้านนโยบายอพยพผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ป่าสงวนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ โดยรัฐบาลจัดประชาชนที่อพยพเข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่จัดสรรไว้ให้ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่จะมีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร และรัฐไม่ได้ออกเอกสารรับรองสิทธิทำกินให้แต่อย่างใด

โครงการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (นิคมสร้างตนเอง) และการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน 2 โครงการนี้ สมาชิกในโครงการจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเป็นนโยบายรับรองสิทธิในระบบกรรมสิทธิ์

โครงการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และโครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) 2 โครงการนี้ จะไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่จะมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเป็นนโยบายจัดที่ดินในระบบสิทธิทำกิน

การที่รัฐบาลไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชนมีผลทำให้ผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินไม่มีหลักฐานทางที่ดินอันเป็นหลักประกันที่จะนำไปกู้ยืมเงินต่อธนาคารเพื่อนำเงินมาใช้เป็นทุนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีผลทำให้ผู้ได้รับการจัดสรรไม่อาจดำรงชีพด้วยการเพาะปลูกในพื้นที่นั้นได้ ต้องออกหางานทำด้วยการขายแรงงานเพื่อความอยู่รอด การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ได้ผล

4. ในด้านเนื้อที่ในการจัดสรร

สำหรับนโยบายอพยพ รัฐได้จัดที่รองรับให้แก่ผู้อพยพครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ แต่เนื้อที่ส่วนมากเป็นที่ดินที่คุณภาพไม่ดีพอแก่การเพาะปลูก นอกจากนี้สำหรับโครงการหมู่บ้านป่าไม้ ประชาชนผู้ได้รับการจัดสรรจะต้องปลูกป่าเป็นการทดแทนพื้นที่ป่าที่เสียไปให้แก่ทางราชการด้วย โดยปลูกในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งไม่เพียงพอต่อการทำการเกษตร

เพื่อค้าขายอยู่แล้ว แต่ต้องมาปลูกไม้ยืนต้นให้กับรัฐอีก จึงทำให้ที่ดินที่ได้รับมีเนื้อที่น้อยลงไปกว่าเดิม

ในส่วนของโครงการ คจก. ซึ่งมีนโยบายอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้มีการจัดเตรียมพื้นที่เพื่อจำแนกการใช้ประโยชน์แต่ละพื้นที่ไว้ดังนี้

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีพื้นที่ป่าไม้ 38 ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ (ก) เป็นป่าอนุรักษ์ประมาณ 14.8 ล้านไร่ หรือร้อยละ 38.9 ของพื้นที่ป่าภาคอีสาน พื้นที่ (ข) และ (ค) จะจัดสรรให้ราษฎรทั้งสิ้น 4.875 ล้านไร่ หรือร้อยละ 12.8 ของพื้นที่ป่าภาคอีสาน และพื้นที่ (ง) ที่เหลือจากการจัดสรร จะให้เอกชนเช่าเพื่อทำสวนป่า หรือปลูกป่า มีพื้นที่ประมาณ 9 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 23.7 ของพื้นที่ภาคอีสาน¹

จากการเตรียมการจำแนกพื้นที่เพื่อจัดสรรให้แก่ประชาชนผู้อพยพเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่รองรับนั้น จะเห็นได้ว่าได้จัดพื้นที่รองรับไว้เพียง 4 ล้านกว่าไร่เท่านั้น แต่จัดพื้นที่ให้เอกชนเพื่อเช่าทำสวนป่า อันเป็นนโยบายปลูกพืชทางเศรษฐกิจเพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรม เช่นอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น จำนวนถึง 9 ล้านไร่

การจัดพื้นที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากประชาชนที่อพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่รองรับจะได้ครอบครองที่ดินครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ (สมาชิก 3 - 6 คน) ขณะที่เอกชนหรือบริษัทแต่ละรายใช้ที่ดินเพื่อทำสวนป่ารายละไม่ต่ำกว่า 2,000 ไร่²

¹ พิตยา ว่องกุล บรรณาธิการ, สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย แนวโน้มสู่วิกฤติรอบด้าน 2537, มูลนิธิโลกสีเขียวในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา (กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) 2537), หน้า 72 .

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

โครงการดังกล่าวจึงเป็นการเอื้ออำนวยแก่เอกชนในการให้พื้นที่ทำประโยชน์ทางด้านการผลิตเพื่ออุตสาหกรรมมากกว่าการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน

ส่วนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้จะจัดในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม กฎหมายก็กำหนดขนาดการถือครองที่ดิน สำหรับเกษตรกรให้ครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ ในด้านโครงการนิคมสร้างตนเองซึ่งจัดโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 กำหนดให้สมาชิกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมได้ตามกำลังแห่งครอบครัวสมาชิกนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ ส่วนโครงการออกหนังสือสิทธิทำกิน หรือ ส.ท.ก. ได้กำหนดให้ผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติมีสิทธิอยู่อาศัยและปลูกพืชผลเกษตรในบริเวณดังกล่าว โดยมอบสิทธิทำกินให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่

การที่รัฐจัดที่ดินตามโครงการต่าง ๆ โดยให้สิทธิในการครอบครองที่ดินทำกินต่างกัน แม้จะอยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วยกันก็ตาม ก่อให้เกิดความแตกต่างและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่อยู่ในโครงการนั้น ประชาชนกลุ่มหนึ่งอยู่ในโครงการอาจได้ครอบครองที่ดินทำกินน้อยกว่าอีกโครงการหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่การจัดโครงการอาจจะอยู่ในพื้นที่ซึ่งไม่ห่างกัน จึงเกิดข้อเปรียบเทียบและเกิดความขัดแย้งขึ้น นโยบายดังกล่าวจึงไม่เป็นเอกภาพ อันก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งขึ้น

5. การขาดการเตรียมพร้อมในพื้นที่รองรับ

สำหรับโครงการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ การจัดพื้นที่รองรับโดยเฉพาะโครงการ คจก. กระทำอย่างเร่งรีบ และเนื่องจากเนื้อที่ที่กำหนดให้มีจำนวนน้อย การดำเนินการจึงมีผลกระทบต่อนิวที่ทำกินของผู้ที่อยู่ในพื้นที่รองรับเดิม เนื่องจากต้องเจียดพื้นที่บางส่วนให้กับผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปปรับไถในพื้นที่รองรับเป็นเหตุให้พืชผลที่ยังไม่ทันเก็บเกี่ยวของผู้ที่อยู่เดิมได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้ที่อยู่เดิมและผู้ที่ย้ายเข้ามาอยู่ใหม่ เนื่องจากผู้ที่อยู่เดิมไม่ได้รับค่าชดเชยในที่ดินที่ต้องสูญเสียไปและพืชผลถูกไถทำลาย

จากการปฏิบัติตามแผนงาน คจก. ที่เป็นที่พอใจของประชาชนพอสมควรคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อันได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ ไฟฟ้า และแผนงานจัดระเบียบชุมชน ส่วนแผนงานที่ทำได้ไม่เป็นที่พอใจของประชาชนและเป็นปัญหาหลักที่ทำให้ คจก. ต้องล้มเลิกไปในเวลาต่อมา คือ แผนงานจัดที่ดิน ซึ่ง คจก. ทำได้เพียงหาที่ดินปลูกบ้าน 2 งาน ส่วนที่ทำกินไม่สามารถจัดสรรให้ประชาชนได้³ ทั้งนี้เนื่องจากการขาดการเตรียมการในพื้นที่รองรับให้เพียงพอกับผู้ที่อพยพเข้ามาในพื้นที่ การที่เนื้อที่ไม่เพียงพอแก่ผู้อพยพในอันที่จะเข้าทำกินในที่ดินตามโครงการที่ตั้งไว้ ก็มาจากนโยบายของรัฐที่มุ่งจะพัฒนาเศรษฐกิจทางด้านการผลิตเพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรม โครงการนี้จึงกำหนดเนื้อที่สำหรับให้เอกชนเช่าปลูกสวนป่ามากกว่าจัดให้ประชาชนที่ถูกอพยพออกจากพื้นที่ การดำเนินการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

6 ในด้านการจ่ายค่าชดเชย

ผู้ถูกอพยพออกจากพื้นที่ในเขตป่าอนุรักษ์ ทางราชการจะกระทำการรื้อถอนและปลูกสร้างบ้านให้ใหม่ แต่ครอบครัวจะได้รับค่าชดเชยเป็นเงินสดจำนวนไม่มาก พร้อมด้วยข้าวสารหนึ่งกระสอบ และปลากระป๋องอีกจำนวนหนึ่ง การที่ผู้อพยพถูกโยกย้ายจากถิ่นเดิม เท่ากับเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่จากเดิมที่เคยประกอบอาชีพเกษตรมีรายได้จากพืชผลทางเกษตรกรรม เมื่อย้ายออกจากที่เดิมเท่ากับเป็นการตั้งต้นในการประกอบอาชีพใหม่ด้วยทุนที่มีอยู่ในจำนวนจำกัด การที่รัฐมีนโยบายจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้อพยพน้อย เป็นเพราะมีการช่วยขนย้ายและปลูกสร้างบ้านให้แก่ประชาชนผู้อพยพแล้ว และมีการจัดหาที่ดินให้ทำกินแต่ในทางปฏิบัติผู้อพยพไม่ได้รับที่ดินทำกินหรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ จึงไม่อาจเป็นทุนในการประกอบอาชีพต่อไปได้ และค่าชดเชยที่จ่ายให้นั้นเป็นแต่เพียงทุนที่จะพอยังชีพไปชั่วคราวเท่านั้น

³ สัมพันธ์ เตชะอธิก, "สัมฤทธิ์ผลของโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," (วิทยานิพนธ์ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2535), หน้า 185.

7. การกระจายการถือครองที่ดิน

เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาขึ้นเป็นอย่างมาก ความต้องการที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรจึงมีมากขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ที่ดินซึ่งมีอยู่จำนวนจำกัดมีราคาสูงขึ้น เกษตรกรจึงไม่มีที่ดินเพียงพอ ต้องเช่าที่ดินทำกิน จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช 2 ค) ในปี 2537 หน้า 67 ที่จัดเก็บข้อมูลทั้งหมดทั่วประเทศจำนวน 60,123 หมู่บ้าน พบว่า ภาคกลางเป็นภาคที่มีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินมากที่สุด จำนวน 6,578 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 47.2 ของหมู่บ้านในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีปัญหาน้อยที่สุด คือจำนวน 4,250 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 16.3 ของหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 7 เรื่องสิทธิในที่ดินทำกิน

ตารางที่ 7

เรื่องสิทธิทำกินในที่ดิน

ภาค	จำนวนหมู่บ้านทั้งหมดที่สามารถจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลในเรื่องนี้ได้	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล กชช.2ค. ปี 2537					
		(1) มีปัญหามาก		(2) มีปานกลาง		(3) มีน้อย/ไม่มี (ดี)	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
กลาง	13,926	6,576	47.2	3,578	25.7	3,772	27.1
เหนือ	12,559	5,221	41.6	3,175	25.3	4,163	33.1
ตะวันออก-เฉียงเหนือ	26,157	4,250	16.3	6,825	26.1	15,082	57.6
ได้	7,481	1,494	20.0	1,582	21.1	4,405	58.9
รวม	60,123	17,545	29.2	15,160	25.2	27,422	45.6

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน(กชช.2ค) ปี2537 ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย กรมการพัฒนาชุมชน

ปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้แก่การไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำกินหรือมีที่ดินของตนเองเพียงบางส่วนแต่ไม่เพียงพอต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นทำกินเพิ่มเติม

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอเกิดขึ้นมากที่สุดในภาคกลาง ทั้งนี้เป็นเพราะภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ป่าไม้ ประชาชนได้เข้าไปบุกรุกทำประโยชน์ จึงไม่มีปัญหาเรื่องเช่าที่ดินทำกิน

ข้อสรุปจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรปรากฏว่าตลอดช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบความล้มเหลวในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ประชาชนไร้ที่ทำกิน และการถือครองที่ดินลดขนาดลงเรื่อย ๆ ขณะที่ที่ดินของเกษตรกรรายย่อยลดน้อยลง ปรากฏว่าที่ดินของภาคธุรกิจเอกชนขยายใหญ่ขึ้นและมีลักษณะหลายแปลงติดต่อกันเป็นผืนเดียว พื้นที่ที่เคยใช้ด้านการเกษตรเปลี่ยนไปเป็นโรงงานอุตสาหกรรม บ้านพักอาศัย สถานพักผ่อนบันเทิงต่าง ๆ เช่น รีสอร์ท สนามกอล์ฟ สวนเกษตร เพื่อพัฒนาตามนโยบายของรัฐที่มุ่งสู่อุตสาหกรรมพื้นฐานและแม้กระทั่งการส่งเสริมธุรกิจภาคบริการและการท่องเที่ยว ทำให้มูลค่าที่ดินสูงขึ้น ธุรกิจการกว้านซื้อที่ดินและการเก็งกำไรจึงเกิดตามมา⁴

การกระจายการถือครองที่ดิน ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยในมาตรา 4 ได้ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ

⁴ สัมมนา “ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาการผูกขาดการถือครองและการใช้ที่ดิน” คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สิงหาคม 2534 อ้างถึงใน พิทยา วงศ์กุล บรรณาธิการ, สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย แนวโน้มสู่วิกฤตรอบด้าน 2537, หน้า 64

หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ การปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินนี้ในทางปฏิบัติรัฐดำเนินการในพื้นที่ของรัฐ เช่นในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสียเป็นส่วนใหญ่ และเป็น การดำเนินการในพื้นที่ที่มีประชาชนเข้าไปบุกรุกทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว ส่วนผู้ที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐรายใหม่ นอกเหนือจากที่ครอบครองอยู่เดิมมีจำนวนน้อยมากไม่ถึงร้อยละ 1 การกระจายการถือครองที่ดินตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจึงไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือผู้ที่ต้องเช่าที่ดินของบุคคลอื่นทำกินจึงมีโอกาสน้อยที่จะได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 28 และ 29 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชนได้ แต่ในทางปฏิบัติรัฐดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ของเอกชนน้อยมาก แต่จะมุ่งเน้นในที่ดินของรัฐมากกว่า ผลที่ตามมาคือรัฐไม่มีนโยบายมุ่งเน้นที่จะปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ของเอกชน ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผลทำให้การกระจายการถือครองที่ดินไม่อาจเกิดขึ้นได้ ประชาชนยังคงเข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่า จึงขัดแย้งกับนโยบายของรัฐในอันที่จะรักษาและพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

อย่างไรก็ตามการกระจายการถือครองที่ดินเป็นเพียงการเฉลี่ยที่ดินให้แก่ประชาชนทำประโยชน์และอยู่อาศัยอย่างทั่วถึงเท่านั้น ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่าทำอย่างไรประชาชนจึงจะมีความเป็นอยู่ตามสมควรแก่การดำรงชีพ

ดังนั้นนอกจากจะมีการกระจายการถือครองที่ดินแล้ว ยังจะต้องมีการส่งเสริมทางการผลิตพืชผลทางการเกษตร เช่น มีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ดีพอ มีการจัดการตลาดและแหล่งเงินทุนให้เกษตรกรกู้ยืม มีการส่งเสริมทางด้านวิชาการเกษตรเพื่อให้ได้ผลผลิตจำนวนมากแต่ใช้เนื้อที่น้อยควบคู่กันไป

ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณี และแบบแผนวิถีชีวิตของประชาชน

การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากรัฐจะใช้นโยบายแก้ไขแล้ว ในขณะเดียวกันก็ใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้ามาบังคับใช้กับผู้บุกรุกด้วย กฎหมายดังกล่าวในบางเรื่องไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณี และแบบแผนวิถีชีวิตของประชาชน จึงก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งขึ้น ดังนี้

1. ปัญหาการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนทับพื้นที่แหล่งชุมชน

การตั้งถิ่นฐานของประชาชนแต่เดิมจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้ทำการบุกเบิกแผ้วถางป่าเข้าทำประโยชน์เพื่อเพิ่มผลผลิต ชุมชนบางแห่งได้ตั้งถิ่นฐานมาเป็นเวลานาน ซึ่งมีหลักฐานปรากฏจากสิ่งก่อสร้างที่เป็นถาวรวัตถุ เช่น วัด อันเป็นหลักฐานการตั้งอยู่ของชุมชน เมื่อรัฐมีนโยบายที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ให้คงอยู่ รัฐจึงดำเนินการออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจรัฐในอันที่จะประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยการออกเป็นกฎกระทรวง และประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา

การประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ไม่ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกเดินสำรวจในพื้นที่จริง เจ้าหน้าที่จึงได้กำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติด้วยการกำหนดเขตจากแผนที่ เป็นเหตุให้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ของหมู่บ้านชุมชนที่อยู่ในป่า ก่อให้เกิดเป็นปัญหาข้อขัดแย้งขึ้น โดยรัฐถือว่าผู้ที่อยู่ในพื้นที่เขตหวงห้ามเป็นผู้บุกรุก

การที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6 ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติได้และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 ให้อำนาจรัฐบาลกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติโดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตป่าสงวนและเขตอุทยานแห่งชาติก่อนประกาศกำหนดเขตพื้นที่ จึงเป็นการขัดแย้งต่อ

จารีตประเพณีและแบบแผนที่เคยปฏิบัติมา ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ในมาตรา 5 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดเขตป่าคุ้มครองและป่าสงวนว่าก่อนที่จะจัดให้เป็นเขตป่าคุ้มครอง ให้รัฐมนตรีตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ในท้องที่ร่วมอยู่ด้วยทำการสำรวจสอบสวนพิจารณาเขตป่าที่จะจัดให้เป็นป่าคุ้มครอง และในมาตรา 6 ได้กำหนดว่า ถ้าปรากฏว่ามีประโยชน์ของบุคคลใดอยู่ในบริเวณนั้น รัฐบาลจะเพิกถอนประโยชน์นั้นก็ได้ แต่ต้องจ่ายค่าทำขวัญตามสมควร หากตกลงไม่ได้ก็ให้เสนอเรื่องไปยังรัฐมนตรีวินิจฉัย

จากมาตรา 6 นี้ หมายความว่า รัฐบาลจะเพิกถอนประโยชน์นั้นก็ได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้มีการเดินสำรวจก็เพื่อทราบถึงสภาพที่แท้จริงของพื้นที่ว่ามีประชาชนครอบครองอยู่อาศัยหรือไม่ หากมีการครอบครองจนเป็นแหล่งชุมชน กรรมการผู้เดินสำรวจอาจเสนอความเห็นต่อรัฐบาลให้เปลี่ยนแปลงนโยบายที่จะประกาศเขตพื้นที่นั้นเสียได้ แต่หากรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนคุ้มครองบริเวณที่จะประกาศเป็นป่าสงวนหรือป่าคุ้มครองก็เป็นอำนาจของรัฐที่จะกระทำได้ แต่ต้องจ่ายค่าทำขวัญตามสมควร

ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการตรวจสอบพื้นที่จริงเพื่อทราบถึงการมีอยู่ของประชาชนในพื้นที่ อันเป็นการลดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่อาจเกิดขึ้น แต่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่ได้นำหลักเกณฑ์นี้มาใช้บังคับ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้ง

2. ปัญหาประชาชนตกเป็นผู้บุกรุกโดยผลของกฎหมาย

การที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่ได้มีการเดินสำรวจเป็นเหตุให้ทับพื้นที่แหล่งชุมชนของประชาชน มีผลทำให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้นตกเป็นผู้บุกรุก

ดังนั้นเมื่อมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่แหล่งชุมชนขึ้น ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้นแม้จะอาศัยอยู่มาก่อนก็ตาม ก็ตกเป็นผู้บุกรุกโดย

ผลของกฎหมาย หากพิจารณาดูแล้วจะเห็นว่าเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนเหล่านั้น ทั้งนี้เพราะ ประชาชนอยู่อาศัยมาก่อนที่จะประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติจึงขาดเจตนาที่จะบุกรุก หากพิจารณาในแง่กฎหมายแล้วการกระทำของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก่อนประกาศนั้น ไม่น่าจะมีความผิดฐานบุกรุกแต่อย่างใด

3. ปัญหาการกำหนดหน้าที่ของประชาชนในการรักษาสิทธิในที่ดิน

การกำหนดให้ประชาชนรักษาสิทธิของตนตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องมาแจ้งการครอบครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่ยื่นภายในกำหนดก็หมดสิทธิในที่ดิน

การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้เป็นการกำหนดให้ประชาชนรักษาสิทธิของตนเองที่จะคุ้มครองรักษาที่ดินของตน หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการผลักรัฐให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะรัฐขาดงบประมาณเดินสำรวจที่ดิน หรือขาดเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในด้านนี้ จึงกำหนดวิธีประกาศให้ประชาชนรับทราบและรักษาสิทธิของตนโดยถือว่าเมื่อประกาศออกไปแล้วประชาชนก็รับทราบทั่วกัน แต่ทางปฏิบัติประชาชนที่ประกอบอาชีพตามปกติจะไม่ทราบถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงเสียสิทธิในที่ดินโดยผลของกฎหมาย

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในด้านความเป็นอยู่และการรักษาความสงบภายในบ้านเมือง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะออกสำรวจพื้นที่เพื่อทราบข้อมูลของที่ดินว่าที่ดินแปลงใดใช้ประโยชน์อย่างไร เป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชน มีการครอบครองหรือไม่ ผู้ครอบครองทำประโยชน์อะไรในที่ดิน

4. ปัญหาเกิดจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของแต่ละหน่วยงาน

ในเรื่องที่ดินมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ละหน่วยงาน อาจมีเอกสารที่แสดงถึงการดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อให้ประชาชนเก็บไว้เป็น

หลักฐาน หลักฐานดังกล่าวก่อให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ประชาชนว่ารัฐรับรองสิทธิในที่ดินที่ตนอยู่อาศัย แต่ปรากฏว่าเมื่อรัฐต้องการที่ดินบริเวณนั้นนำไปใช้ประโยชน์ รัฐก็ใช้อำนาจทางกฎหมายหรือนโยบายให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้นออกจากพื้นที่ ก่อให้เกิดความสับสนถึงการรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐว่ารัฐมีเอกสารที่ออกให้รับรองการมีสิทธิอยู่อาศัยแล้ว แต่ทำไมรัฐจึงมีอำนาจให้ประชาชนออกไปจากพื้นที่ได้

ในด้านการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรตามโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ละโครงการจะออกเอกสารรับรองการมีสิทธิในที่ดินที่จัดสรรให้ ซึ่งเอกสารรับรองสิทธิในแต่ละโครงการจะให้สิทธิแก่ผู้ครอบครองไม่เหมือนกัน บางโครงการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่สมาชิก บางโครงการให้สิทธิทำกินเท่านั้น เช่น

โครงการที่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีการดำเนินการดังนี้

กรมประชาสงเคราะห์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ดำเนินการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เมื่อสมาชิกได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก็จะได้รับหนังสือ น.ค.1 หากทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเวลา 5 ปี และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดก็จะได้รับเอกสาร น.ค.3 เพื่อนำไปขอรับเอกสารสิทธิในที่ดินต่อไป

กรมที่ดินดำเนินการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อสมาชิกเข้าทำประโยชน์ตามระเบียบที่กำหนดแล้ว จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยได้รับเอกสารสิทธิเป็น น.ส.3 และโฉนดที่ดิน

โครงการที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชนแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ เพียงให้สิทธิทำกิน มีดังนี้

กรมป่าไม้ได้จัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 กรมป่าไม้จะออกเอกสารการทำประโยชน์ในที่ดินให้คือ ส.ท.ก. แก่เกษตรกร แต่เอกสารนี้เป็นเพียงเอกสารรับรองการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดสรรให้เท่านั้น ไม่ใช่เอกสารสิทธิในที่ดิน จึงไม่อาจนำไปเป็นหลักฐานในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้

การจัดสรรที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนและในพื้นที่ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะออกเอกสารรับรองการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเรียกว่า ส.ป.ก.4 - 01 เอกสารนี้ไม่ใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเพียงเอกสารให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้นจึงไม่สามารถนำไปเป็นหลักฐานสำคัญในการกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินได้

จะเห็นได้ว่าเอกสารที่ทางราชการออกให้ในโครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนจะมีทั้งเอกสารที่ให้การมสิทธิ์ในที่ดิน คือ น.ส.3, โฉนดที่ดิน เอกสารที่สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิในที่ดินต่อไปได้ คือ น.ค.1, น.ค.3 เอกสารที่ไม่ใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้แก่ ส.ท.ก. และ ส.ป.ก.4 - 01 การออกเอกสารดังกล่าวนี้เป็นการออกโดยหน่วยงานของรัฐ แต่มีความแตกต่างในเรื่องสิทธิของเอกสารแต่ละชนิด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

นอกจากนี้ยังมีเอกสารที่เกี่ยวกับที่ดินอีกประเภทหนึ่งคือเอกสารจากการชำระภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ในมาตรา 6 กำหนดว่า "เจ้าของที่" หมายความว่าบุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน และมาตรา 7 กำหนดว่า ให้เจ้าของที่ดินมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ ดังนั้นประชาชนผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน นั่นคือที่ดินของรัฐ จึงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีด้วย

เกี่ยวกับการที่ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหน้าที่ต้องเสียภาษีด้วยนั้น เรื่องนี้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 1728 - 1729/2513 คดีระหว่างนางมีน สุขศิริ กับพวก โจทก์ นายอำเภอเมืองพังงา จำเลย ศาลฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักว่า ที่ดินแม้จะเป็นป่าเลน ก็ถือว่าผู้ครอบครองเป็นเจ้าของที่ดิน มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่

นอกจากนี้ ในมาตรา 28 ยังได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกสำรวจท้องที่ และให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนมีหน้าที่ชี้เขตและแจ้งจำนวนเนื้อที่ด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาในคดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานว่าประชาชนแม้จะอยู่อาศัยในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งไม่มีสิทธิ์ที่จะเข้าไปอยู่และเป็นการกระทำผิดกฎหมาย แต่เมื่อเข้าไปอยู่แล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ขับไล่แต่กลับเก็บภาษีบำรุงท้องที่ และศาลฎีกาก็รับรองว่ารัฐมีอำนาจเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้อีกเท่ากับว่ารัฐรับรองสิทธิการอยู่อาศัยของผู้ที่อยู่ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าการที่รัฐเก็บภาษีบำรุงท้องที่และออกไปเก็บภาษีบำรุงท้องที่ (บท.5) ให้ไว้เป็นหลักฐาน เป็นการยอมรับถึงสิทธิที่มีอยู่ในที่ดินนั้น แต่ความเป็นจริงการเก็บภาษีบำรุงท้องที่เป็นเรื่องของรัฐเก็บภาษีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ไม่ได้เป็นการให้สิทธิในที่ดินแต่อย่างใด เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับที่ดิน เช่น กรมที่ดิน กรมป่าไม้ จะใช้ที่ดินจึงทำการขับไล่ ทำให้ประชาชนเกิดความไม่เข้าใจถึงการดำเนินงานของรัฐ

5. ปัญหาความหมายของคำว่าป่าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและจารีตประเพณี

กฎหมายหลายฉบับที่ให้ความหมายของคำว่าป่าเป็นไปในแนวทางเพื่อขยายพื้นที่ของป่า ซึ่งตามสภาพความเป็นจริงพื้นที่ที่ถูกกำหนดในกฎหมายว่าเป็นป่านั้นอาจไม่มีสภาพความเป็นป่าให้เห็นอยู่เลย แต่โดยกฎหมายก็ถือว่าที่ดินตรงนั้นเป็นป่าห้ามประชาชนเข้าอยู่อาศัยแสวงหาประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ให้ความหมายของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายความว่าที่ดินซึ่งแม้จะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าในลักษณะทะเลทรายแต่ไม่มีเอกชนเป็นเจ้าของตามกฎหมายที่ดินก็ถือว่าเป็นป่า ตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ให้ความหมายของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า ที่ดินทุกประเภทแม้

โดยสภาพจะไม่เป็นป่าก็ตาม เช่น ทะเลสาบ ลำน้ำ หากเอกชนไม่ได้เป็นเจ้าของ ก็ถือว่าเป็นป่าตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้

ส่วนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่าป่าไว้ แต่ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดิน” แทน โดยหมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้ความหมายรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย และให้ความหมายของอุทยานแห่งชาติว่าอุทยานแห่งชาติหมายความว่าที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ จึงมีความหมายว่าแม้บริเวณที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติจะเป็นห้วย หนอง คลอง บึง ก็ตาม ก็ถือว่าเป็นที่ดินตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้

กฎหมายที่กล่าวมาแล้วให้ความหมายของคำว่าป่า หรือที่ดินที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและความรู้สึกของประชาชนที่มีความเห็นว่า “ป่าคือพื้นที่กว้างที่มีต้นไม้อยู่รก และมีสัตว์หลากหลายชนิดอยู่อาศัย ป่าจะให้ของป่าหลายชนิด เช่น ใบไม้ หน่อไม้ น้ำผึ้ง สัตว์ป่า สมุนไพร และอาหารต่าง ๆ แก่ชาวบ้าน”⁵

ดังนั้นหากประชาชนอยู่อาศัยในพื้นที่ราบซึ่งไม่มีต้นไม้หนาแน่นให้เห็นเป็นสภาพป่าไม้ แต่พื้นที่นั้นได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เช่นนี้ แม้ประชาชนจะไม่รู้ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็อาจมีความผิดฐานบุกรุก กฎหมายในเรื่องนี้จึงไม่สอดคล้องกับความจริง และจารีตประเพณีที่มีอยู่เดิม

⁵ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (กรุงเทพฯ ฯ: พิมพ์ตุลา จำกัด, 2525), หน้า 23.

6. ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า

การที่ประชาชนจะเข้าไปแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่ป่า ไม่ว่าจะเป็นบริเวณป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน ซึ่งไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณีที่ประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้บริเวณพื้นที่ป่า จะเข้าแสวงหาของป่าเพื่อยังชีพ การที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตกับพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน จึงขัดต่อความเป็นจริง

ดังนั้นหากประชาชนเข้าไปแสวงหาของป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต เมื่อถูกจับก็มีความผิด ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดห้ามการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าดังนี้

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้กำหนดห้ามก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า ยึดถือหรือครอบครองป่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้กำหนดห้ามยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดห้ามยึดถือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือหาประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเช่นกัน

ตามกฎหมายที่กำหนดห้ามและหวงห้ามการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น กฎหมายดังกล่าวเป็นข้อกำหนดที่ไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณีและแบบแผนวิถีชีวิตของประชาชนที่แต่เดิมประชาชนมีชีวิตอยู่ในป่า และหาของป่าเป็นเครื่องยังชีพ การจำกัดสิทธิในการแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่ป่าด้วยการนำกฎหมายมาเป็นข้อกำหนดและควบคุม จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้น

7. ปัญหาการรักษาสิทธิค่าทดแทนของประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การที่รัฐประกาศกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติทับพื้นที่ซึ่งประชาชนอยู่อาศัย โดยเฉพาะแหล่งชุมชน เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนต้องเสียสิทธิในการอยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงกำหนดแนวทางแก้ไขไว้ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ผู้ที่มิสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ ก็ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในเวลาที่กำหนดก็ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น การที่รัฐให้ยื่นคำร้องก็เพื่อกำหนดค่าทดแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้แก่ประชาชน

ค่าทดแทนนี้หากคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติได้กำหนดให้แก่ประชาชนที่ยื่นคำร้องมาแล้ว ผู้ร้องไม่พอใจในค่าทดแทน ก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ แล้วให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด

การที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่มิสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลา 90 วัน เพื่อให้ทางการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการไม่ได้ใช้ที่ดินนั้น ในทางปฏิบัติผู้ที่อยู่ในพื้นที่อาจไม่ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เมื่อไม่ได้ยื่นคำร้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดนั้น จึงหมดสิทธิที่จะได้ค่าทดแทนและต้องสูญเสียที่ดินหรือผลประโยชน์จากที่ดินนั้น โดยไม่ได้ค่าทดแทน

ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณีและกฎหมายที่เคยให้ค่าทดแทนแก่ประชาชนที่สูญเสียประโยชน์ในการกำหนดเขตป่าสงวนและป่าคุ้มครอง ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 มาตรา 6 ที่กำหนดให้การกำหนดพื้นที่ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวน หากรัฐบาลจะเพิกถอนประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่แล้วทำ

ให้บุคคลใดเสื่อมเสียประโยชน์ก็จะจ่ายค่าทำขวัญให้ตามสมควร ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ไม่ได้วางหลักเกณฑ์อันเป็นการตัดสิทธิ์ของประชาชนที่จะได้ค่าทำขวัญโดยไม่ได้กำหนดให้ประชาชนต้องยื่นคำร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังเช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แต่อย่างไร

การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนต้องยื่นคำร้องขอค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงขัดต่อจารีตประเพณีและหลักเกณฑ์ที่เคยปฏิบัติกันมา อันมีผลให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น

ผลของการดำเนินการแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ด้วยนโยบายและกฎหมายที่ผ่านมา ด้วยการย้ายผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ จัดสรรที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกและใช้กฎหมายบังคับตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ส่งผลให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นระหว่างราษฎรกับรัฐบาล และนโยบายของรัฐและหน่วยงาน ดังนี้

1. ความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับรัฐบาล

การที่รัฐใช้นโยบายและกฎหมายดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับรัฐบาล คือ

1.1 ความขัดแย้งในด้านการถือครองที่ดิน

การที่รัฐมีนโยบายในการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐโดยอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดิน รวมศูนย์อยู่ที่ศูนย์กลางคือเมืองหลวง มีผลทำให้การดำเนินการขาดข้อมูลที่เพียงพอสำหรับตัดสินใจในการออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ รัฐจึงดำเนินการตามความเหมาะสมเท่าที่เห็นสมควร เช่น

การออกกฎหมายประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน โดยประกาศเขตสงวนหวงห้ามทับพื้นที่ทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนในท้องถิ่นที่เคยเข้าบุกเบิกเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่ามาก่อน และที่ดินนั้นได้ตกทอดไปยังลูกหลาน แต่เมื่อถูกประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามแล้ว จึงมีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งและกระแสต่อต้าน ด้วยการรวมตัวกันยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลหรือตัวแทนของประชาชน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังเช่นกรณีราษฎรตำบลด่านมะขามเตี้ย ตำบลกลลอนโด ตำบลจรเข้เผือก กิ่งอำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี ชุมนุมยื่นข้อเรียกร้องขอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ทางราชการอ้างว่าที่ดินบริเวณที่ราษฎรอยู่อาศัยทำกินเป็นของทางราชการ ตามพระราชกำหนดเขตหวงห้าม พ.ศ. 2481 แต่ราษฎรเห็นว่าพวกตนอยู่อาศัยมานานโดยรับมรดกที่ดินมาจากปู่ย่าตายาย จึงขอให้ทางราชการยกเลิกการหวงห้ามพื้นที่บริเวณนั้น⁶

การที่รัฐประกาศเขตหวงห้ามที่ดินด้วยการขยายพื้นที่เพื่อสงวนหวงกันไว้โดยไม่ได้จัดเจ้าหน้าที่ออกสำรวจถึงความมีอยู่ของชุมชนก่อนที่จะประกาศเป็นเขตหวงห้าม จึงก่อให้เกิดปัญหาขึ้นและเกิดกระแสต่อต้านจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

1.2 ความขัดแย้งในด้านการรับรองสิทธิของรัฐ

รัฐจะรับรองว่าบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็โดยอาศัยเอกสารทางทะเบียนที่ดินเช่น ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ ใบ ส.ค.1 น.ส. 3 หรือโฉนดที่ดิน เป็นสำคัญ แต่ในขณะเดียวกันประชาชนที่ครอบครองที่ดินของรัฐและเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (บพท.5) พ.ศ. 2508 ซึ่งมีเอกสารการเสียภาษีไว้เป็นหลักฐานก็เข้าใจว่ารัฐรับรองสิทธิ

⁶ คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, “หนี้มตะคนติดเบอร์ อากาโรไล ตายของสังคมไทย” เอกสารหมายเลขสาม, 31 สิงหาคม 2535. อ้างถึงใน พิทยา วงศ์กุล บรรณาธิการ สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย แนวโน้มสู่วิกฤติรอบด้าน 2537, หน้า 76

ในการครอบครองที่ดินของประชาชน แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินในพื้นที่นั้น มีความจำเป็นจะต้องใช้ที่ดินที่ประชาชนครอบครองอยู่ หรือตรวจพบการครอบครองที่ไม่มีสิทธิของประชาชน ก็จะใช้ปัญหาการบุกรุกที่ดินด้วยการนำกฎหมายที่ให้อำนาจในการหวงห้ามที่ดินมาบังคับนั้น ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างราษฎรกับรัฐบาลขึ้น

นอกจากนี้เอกสารในการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (บภท.5) ยังเป็นหลักฐานที่ประชาชนเชื่อถือเป็นเอกสารที่แสดงถึงสิทธิที่มั่นคงในพื้นที่ จึงซื้อขายระหว่างประชาชนด้วยกัน แต่ความเป็นจริงแล้วใบ บภท.5 เป็นเพียงหลักฐานที่ทางราชการออกให้แสดงถึงการเสียภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้น ไม่ใช่เอกสารแสดงถึงสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด แต่ประชาชนเข้าใจว่าเอกสารการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (บภท.5) เป็นเอกสารแสดงถึงการมีสิทธิในที่ดิน ไม่เช่นนั้นรัฐคงจะไม่เก็บภาษีบำรุงท้องที่จากประชาชน ซึ่งเป็นความเข้าใจผิด

1.3 ความขัดแย้งในด้านนโยบาย

การที่รัฐมีนโยบายฟื้นฟูสภาพป่าไม้ด้วยการให้เอกชนเข้ามาลงทุนปลูกป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยให้เอกชนมีสิทธินำไม้ที่ปลูกไปใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ นโยบายดังกล่าวเป็นเหตุให้ภาคเอกชนปลูกไม้โตเร็วได้แก่ต้นยูคาลิปตัส ขยายพื้นที่เข้าไปในพื้นที่เพาะปลูกของราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น โดยอ้างว่าได้รับอนุญาตจากทางราชการ นโยบายของรัฐบาลดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างราษฎรกับเอกชนผู้เข้าปลูกป่า

2. ความขัดแย้งระหว่างนโยบายของรัฐและหน่วยงาน

การที่รัฐมีนโยบายในการดำเนินงานจัดการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐโดยมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่ดินมีอยู่ มีผลทำให้เกิดการขัดแย้งกันขึ้นดังนี้

2.1 ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

การที่รัฐมีหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่ดินหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานทำหน้าที่ไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและตามนโยบายของแต่ละหน่วย

งานได้รับมอบหมาย มีผลทำให้การดำเนินงานไม่เป็นเอกภาพ เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างหน่วยงาน เช่นกรณีกรมที่ดินเดินสำรวจทำการรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดให้แก่ประชาชน หากที่ดินบริเวณที่จะออกโฉนดอยู่ใกล้กับเขตพื้นที่ป่าไม้ กรมที่ดินจะมีหนังสือถึงกรมป่าไม้ให้จัดส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมนำชี้ระวางแนวเขต แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่มาร่วมชี้แนวเขต เจ้าหน้าที่กรมที่ดินมีความจำเป็นต้องออกโฉนด มิเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน เมื่อออกโฉนดไปแล้ว กรมป่าไม้กลับแจ้งว่ากรมที่ดินออกโฉนดทับพื้นที่ป่าไม้ เมื่อเป็นเช่นนี้โฉนดที่ออกไปแล้วจึงถือว่าเป็นการออกโฉนดโดยไม่ถูกต้องและต้องเพิกถอนโฉนดนั้น ผู้ได้รับความเสียหายคือราษฎรที่ได้รับโฉนดไปแล้วและถูกเพิกถอนกรณีดังกล่าวจึงเป็นความขัดแย้งระหว่างนโยบายของรัฐและหน่วยงาน

2.2 ข้อมูลที่เป็นทางการไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายของรัฐที่จะกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรมีที่ดินทำกิน อันเป็นนโยบายแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยจัดที่ดินด้วยการซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชน หรือนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรซึ่งได้แก่พื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม นโยบายดังกล่าวได้รับการปฏิบัติโดยหน่วยงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) แต่การปฏิบัติดังกล่าวบางครั้งอาจเกิดความขัดแย้งกับนโยบายในอันที่จะป้องกันการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น

ส.ป.ก.จังหวัดกระบี่ได้ทำการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าเขาประบางคราม เขตอำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ พบว่าการสำรวจรังวัดของ ส.ป.ก. มิได้เอาแนวพื้นที่ที่ทำประโยชน์แล้วเป็นเกณฑ์ หากใช้แนวที่ชาวบ้านไปร่งถางแทน โดยอ้างว่าถ้าไม่เดินตามแนวที่ชาวบ้านไปร่งถางไว้ จะทำให้การดำเนินงานล่าช้า ไม่ทันตามเป้าหมายของ ส.ป.ก. และรัฐบาลที่วางไว้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2537 ให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในป่าเขาประบางครามเป็นเนื้อที่หลายหมื่นไร่ ทั้ง ๆ ที่ในพื้นที่ดังกล่าวมีสภาพป่าสมบูรณ์เหลืออยู่ถึงร้อยละ 60 - 70 ตม.อาจจะได้รับข้อมูลว่า "พื้นที่นี้เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม"⁷

⁷ ส.ป.ก.นโยบายทำลายป่าของรัฐบาล, มติชนรายวัน (30 สิงหาคม 2537) : 18

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นได้ว่าการที่คณะรัฐมนตรี มีนโยบายในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็โดยอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานของทางราชการท้องถิ่นที่รายงานข้อมูลตามระบบราชการ ซึ่งอาจเป็นข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของท้องถิ่น เนื่องจากระบบการดำเนินงานในปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดการทรัพยากรที่ดิน หากรัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ย่อมทราบข้อมูลและความเหมาะสมในการจัดการเกี่ยวกับพื้นที่มากกว่าเจ้าหน้าที่ของทางราชการเพราะเหตุประชาชนเหล่านี้อยู่ในพื้นที่จริงและปกป้องผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากร

2.3 ความขัดแย้งระหว่างนโยบายและข้อกำหนด

การป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ รัฐได้ใช้กฎหมายที่มีโทษในทางอาญาเป็นตัวกำหนดควบคุมบังคับ เพื่อลงโทษผู้ที่บุกรุกเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต และมาตรการหนึ่งที่ต้องการตัดทอนทุนทรัพย์ในการบุกรุกเข้าไปตัดไม้ทำลายป่า คือการริบเครื่องมือเครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยาน พาหนะ หรือเครื่องจักรกล ที่ได้ใช้หรือแม้แต่สงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำ ก่อสร้าง ตัดฟัน แปรรูปไม้ โดยไม่ได้รับอนุญาต ไม่ว่าจะมีส่วนถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ตาม กฎหมายดังกล่าวนี้มุ่งจะริบทรัพย์สินด้วยการกำหนดตัวทรัพย์ที่ใช้ในการกระทำความผิดเป็นหลัก โดยไม่มุ่งถึงบุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์ว่าจะรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดหรือไม่ อันเป็นกฎหมายพิเศษที่ต่างจากหลักเกณฑ์การริบทรัพย์ในประมวลกฎหมายอาญา

แต่เนื่องจากศาลได้ตีความบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้ว่า เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย จึงใช้บังคับไม่ได้

การตีความดังกล่าวมีผลทำให้นายทุนที่แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเมื่อถูกจับได้ รัฐก็ไม่สามารถยึดเครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ ที่ใช้ในการกระทำ

ความผิดได้ เพราะเหตุนายทุนอ้างว่าทรัพย์สินดังกล่าวนี้เป็นของบุคคลอื่นที่ไม่รู้เห็นเป็นใจ
 ด้วยในการกระทำความผิด จึงรับไม่ได้ ทำให้ความคุ้มครองในการเสี่ยงกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ
 จากการขายไม้ที่ลักลอบตัดออกไปนั้นคุ้มค่า เนื่องจากทรัพย์สินที่มีราคาแพงเช่นรถยนต์
 บรรทุก ไม่เสี่ยงต่อการถูกริบ

จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างนโยบายของรัฐที่มุ่งจะควบคุมป้องกันการ
 ลักลอบบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าเพื่อแสวงหาประโยชน์กับการดำเนินงานในด้านกฎหมาย

2.4 ความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

การดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการให้
 ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่เดิม แจ้งการครอบครองตามพระราชบัญญัติใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
 เพื่อให้รัฐรับรองการมีสิทธิในที่ดินนั้น เมื่อประชาชนมาแจ้งสิทธิการครอบครอง ทางราชการ
 จะออกหนังสือรับรองการแจ้งการครอบครอง คือ ส.ค.1 ให้ การออกเอกสารแสดงการรับรอง
 ดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน ซึ่งจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของพื้นที่ที่จะออก
 เอกสารสิทธิ์ว่าเป็นที่อยู่ในเขตป่าสงวนหรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ หากเป็น
 ก็ไม่สามารถจะออกเอกสารแสดงสิทธิดังกล่าวได้ การตรวจสอบจะต้องประสานกับหน่วย
 งานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป่าไม้ ถึงแม้กรมป่าไม้จะยืนยันว่าที่ดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนก็
 ตาม หากเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจะออกเอกสารสิทธิ์ก็เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ดินที่จะกระทำ
 ได้ เพราะการจัดการเกี่ยวกับที่ดินในการออกเอกสารสิทธิ์เป็นอำนาจโดยตรงของกรมที่ดิน
 แม้เจ้าหน้าที่จะกระทำการโดยไม่สุจริต หากได้ออกเอกสารสิทธิ์ไปแล้วยังไม่มีการเพิกถอน
 เอกสารนั้นก็สมบูรณ์

แนวทางการแก้ไขโดยการประนีประนอมระหว่างรัฐและราษฎร

แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 เท่าที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่บุกรุก โดยใช้นโยบายจาก
 ส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้
 ทั้งนี้เนื่องจากการแก้ไขปัญหาด้วยการมีนโยบายมาจากส่วนกลาง รัฐจึงควรพิจารณาถึง

แนวทางการประนีประนอมระหว่างรัฐและราษฎรด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมพิจารณาแนวทางแก้ไข ตลอดจนประสานจารีตประเพณีที่มีอยู่เดิมและออกกฎหมายที่ยอมรับสิทธิของราษฎรเหนือทรัพยากร โดยมีแนวทางดังนี้

1. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทรัพยากรที่ดิน

การพัฒนาระบบการถือครองที่ดินจากเดิมที่ถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ เปลี่ยนมาเป็นระบบให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชน มีผลทำให้ระบบที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน รัฐได้แบ่งแยกกรรมสิทธิ์ระหว่างที่ดินของรัฐกับที่ดินของเอกชนอย่างเด็ดขาดด้วยการใช้ระบบกฎหมายและเอกสารสิทธิ์เป็นตัวกำหนด รัฐได้พัฒนาระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐเพื่อเข้าดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินด้วยการให้อำนาจจัดการรวมอยู่ที่ส่วนกลาง และทำการบริหารที่ดินโดยใช้นโยบายด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก และมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นตัวกำหนด โดยมีกฎหมายเป็นตัวควบคุมการดำเนินงาน ผ่านหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการบริหารและจัดการที่ดินจึงออกไปจากส่วนกลางด้วยนโยบายตามแผนพัฒนาประเทศที่มุ่งเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจการเกษตรเป็นระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม เนื่องจากเห็นว่าในประเทศตะวันตกได้พัฒนาประเทศไปสู่ระบบอุตสาหกรรม ทำให้ประเทศทางแถบตะวันตกเจริญรุดหน้าอย่างมาก จึงมีนโยบายเร่งรัดการผลิตพืชผลทางเกษตรเป็นสินค้าส่งออกยังต่างประเทศและป้อนโรงงานอุตสาหกรรม มีผลทำให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมต้องเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูก แต่เนื่องจากพื้นที่ของเอกชนมีจำนวนจำกัด ประชาชนจึงหันไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

รัฐได้ดำเนินการแก้ไขการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยการใช้นโยบายอพยพ โดยอพยพผู้บุกรุกออกจากพื้นที่แล้วนำไปไว้ในพื้นที่รองรับที่เตรียมการไว้ให้ แต่การดำเนินการของรัฐไม่ได้ผล เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนที่ถูกอพยพ เพราะเหตุที่รัฐไม่ได้ดำเนินการให้ประชาชนที่จะถูกอพยพได้ร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ที่ถูกอพยพไม่มั่นใจในอนาคตของตน

การดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ผู้บุกรุกเป็นไปในลักษณะรัฐเป็นผู้กำหนด รัฐเป็นผู้หยิบยื่นและจัดการให้ การดำเนินการเป็นไปตามลักษณะจากข้างบนลงมาสู่ข้างล่าง ไม่ใช่ข้างล่างขึ้นไปสู่ข้างบน หรือในลักษณะประชาชนและรัฐบาลร่วมกันพิจารณาหาแนวทางแก้ไข ประชาชนที่ถูกอพยพจึงไม่มีความผูกพันกับพื้นที่ที่ได้รับ หากมีการดำเนินการพิจารณาร่วมกันระหว่างประชาชนและรัฐบาล ความรู้สึกมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของแนวความคิด วิธีการแก้ไขปัญหาก็คงเกิดขึ้นในใจของประชาชน มีผลทำให้ประชาชนเคารพและปฏิบัติตามวิธีการหรือแนวทางแก้ไขนั้น

เงื่อนไขที่สำคัญในการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น แก้วสรร อติโพธิ์ ได้สรุปไว้ใน รพีสาร เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า

“การมีส่วนร่วมนั้น เงื่อนไขการรวมตัวจะเป็นข้อสำคัญยิ่ง หากไม่มีการจัดตั้ง มีองค์กรคอยติดตามศึกษาปัญหาหระดมทรัพยากรให้เป็นกำลังจนเท่าทันพอที่จะตรวจสอบแนวทางของรัฐบาลแล้ว การมีส่วนร่วมนั้นก็จะไม่มีความหมายแต่อย่างใดเลย ด้วยเหตุดังกล่าว การส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมตัวกันตามประโยชน์หรือแนวทางที่หลากหลาย ชยายย่อยไปทุกระดับทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น จึงเป็นเงื่อนไขอันสำคัญยิ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน”⁸

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะเกิดขึ้นมาได้นั้น จะต้องเป็นการรวมตัวของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์กร โดยมีตัวแทนขององค์กรเป็นผู้ประสานระหว่างรัฐกับองค์กร

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจมีได้หลายรูปแบบ เช่น ด้วยการเสนอแนวความคิดเห็นผ่านตัวแทนของชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปสู่รัฐบาล หรืออาจมี

⁸ แก้วสรร อติโพธิ์, “การมีส่วนร่วมของประชาชน: กุญแจสำคัญในการพัฒนาระบบอบประชาธิปไตย”, รพีสาร 2 (เมษายน - มิถุนายน 2537): 7

ตัวแทนขององค์กรเข้าร่วมพิจารณากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ข้อมูลหรือเสนอแนะแนวทางดำเนินการ ที่จะมึผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่ของตน

2. การประสานระหว่างรัฐและจารีตประเพณี

ระบบการถือครองที่ดินของไทยแต่เดิมถือว่า ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับพระมหากษัตริย์ค่อนข้างจะห่าง เนื่องจากราษฎรจะมีความสัมพันธ์กับผู้นำท้องถิ่น โดยผู้นำท้องถิ่นจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างราษฎรกับพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จึงไม่มีอำนาจเด็ดขาดในชุมชนที่อยู่ห่างไกล มีผลทำให้ราษฎรมีสติที่จะดำเนินการตามวิถีชีวิตของตนอย่างอิสระ และใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ด้วยการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชุมชนตั้งขึ้น และถือปฏิบัติต่อกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมประเพณี ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ถูกกำหนดด้วยความเชื่อในเรื่อง ผี ที่ดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นจารีตประเพณี

ในความเชื่อดังกล่าวจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่า เช่น ไม่ตัดไม้ในฤดูฝน ห้ามตัดไม้ในบริเวณที่หวงห้าม โดยกำหนดเป็นบริเวณที่มีสิ่งศักดิ์สิทธิ์คอยดูแลรักษาอยู่ บริเวณดังกล่าวมักจะเป็นบริเวณแหล่งต้นน้ำลำธาร เช่น ไม้ไผ่เจ้าปู่ ไม้ไผ่ผีเสื้อเมืองทรงเมือง ไม้ในบริเวณเหล่านี้ห้ามตัดมาทำเรือน

ประเพณีเหล่านี้ในภาคเหนือก็มีเช่นกัน และยังกำหนดหลักเกณฑ์ลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนประเพณีที่ได้กำหนดไว้ ด้วยการให้ชุมชนสามารถลงโทษปรับไหมผู้ที่ฝ่าฝืนที่ไม่ปฏิบัติตามประเพณีได้อีกด้วย

ความเชื่อในเรื่องมีสิ่งศักดิ์สิทธิ์คอยดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาตินี้ ทำให้ชุมชนทางภาคเหนือพัฒนาจัดระบบการใช้น้ำที่เรียกว่าเหมืองฝายอย่างได้ผล

ในภาคอีสาน ความเชื่อเรื่องผีที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งผีที่ทำหน้าที่ดูแลทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างน้อย 3 อย่างคือ แหล่งน้ำ ที่ดิน และป่าไม้

สำหรับทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในชุมชน จะมีพิธีกรรมทางศาสนาเป็นหลักในการจัดการ โดยมีชุมชนเป็นเจ้าของ แต่มีจุดรวมอยู่ที่ความเชื่อในเรื่องผีเดียวกัน ซึ่งชุมชนมีสิทธิใช้ทรัพยากรร่วมกัน หากนำไปใช้ส่วนตัวจะถือว่าผิดผี ต้องขอขมาโดยผ่าน “จ้ำ” ซึ่งถือว่าเป็นการลงโทษชนิดหนึ่ง การลงโทษโดยชุมชนนี้ ผู้ถูกลงโทษจะรู้สึกว่าตนถูกลงโทษรุนแรงกว่าโทษของทางบ้านเมือง การควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนจึงได้ผล

หากรัฐมีนโยบายยอมรับความมีอยู่ของหลักเกณฑ์ที่ชุมชนกำหนด ก็จะมีส่วนช่วยในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน และชุมชนจะเป็นผู้ดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากชุมชนถือว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งผลิตอาหารให้แก่ชุมชน หากทรัพยากรธรรมชาติบริเวณนั้นหมดไป ชุมชนก็จะได้รับผลกระทบเช่นกัน

3. กฎหมายที่ยอมรับสิทธิของราษฎรเหนือทรัพยากร

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การพัฒนาประเทศเป็นระบบรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง การกำหนดนโยบาย การสั่งการ แนวทางในการปฏิบัติจึงถูกกำหนดโดยส่วนกลาง ดังนั้นการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและจัดการดูแลที่ดิน จึงถูกกำหนดโดยรัฐบาลส่วนกลางที่รับทราบข้อมูลด้วยการรายงานจากระบบราชการเพียงฝ่ายเดียวแล้วนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปัญหา

รัฐจึงได้ออกกฎและระเบียบเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินตลอดจนการแก้ไขปัญหาการบุกรุก เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้นำเสนอแนะแนวทางแก่รัฐบาล กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เหล่านั้นจึงเป็นข้อกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ที่จะคุ้มครองรักษาสิทธิของตนที่มีอยู่ในที่ดิน เปรียบเสมือนเป็นการการผลักรากให้แก่ประชาชน จึงไม่อาจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เช่น กำหนด

หน้าที่ให้ประชาชนที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก่อนวันที่ทางราชการจะประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต้องไปแจ้งแก่ทางราชการภายในเวลาที่กำหนด หากไม่แจ้งถือว่าสละสิทธิในการได้ใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ซึ่งในทางปฏิบัติประชาชนโดยทั่วไปอาจไม่ทราบหลักเกณฑ์นี้

ในการพิจารณาทางด้านนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ รัฐจึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องนโยบายที่รัฐจะออกไปใช้บังคับ โดยรัฐควรนำข้อมูลทั้งสองทาง คือข้อมูลที่ได้จากทางภาคราชการ และข้อมูลที่ได้จากทางประชาชนโดยผ่านองค์กรของชุมชนที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชน มาประกอบการพิจารณา แต่อำนาจในการตัดสินใจก็ยังคงอยู่กับรัฐเช่นเดิม



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย