



# ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน ในเขตป่า ศึกษาเฉพาะกรณี ชุมชนบ้าน หนองจาน ต.นาหนองทุ่ม อ.ชุมแพ จ.ขอนแก่น

ศุภวุฒิ โภชน์เนธากุล<sup>1</sup>, สุภาพร พิทักษ์พัลลภกุล<sup>2</sup>

## 1. บทนำ

ในประเทศไทยมีประชากรประมาณ 20 - 25 ล้านคนที่พึ่งพาอาศัยป่า ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าพึ่งพาอาศัยป่าปริมาณระดับหนึ่งเพื่อการดำรงชีวิต ชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่ามีอยู่ประมาณ 10,848 หมู่บ้าน และมีประชากรกว่า 1.25 ล้านคน อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งส่งผลให้ชาวบ้านไม่มีสิทธิในการครอบครองที่ดินของตนเอง รวมถึงไม่มีสิทธิเป็นผู้แทนทางการเมืองและสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรป่า<sup>3</sup> สำหรับในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสาน ชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่ามีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพิงระบบนิเวศน์ของป่าเป็นหลัก คนในชุมชนต่างสะสมความรู้ และภูมิปัญญา สืบทอดกันมาหลายชั่วอายุคน พวกเขาสามารถดำเนินชีวิตและหาเลี้ยงชีพจากทรัพยากรในป่าได้อย่างยั่งยืน เพราะด้วยวิถีชีวิตที่ผูกพันอยู่กับป่ามาตั้งแต่กำเนิด สำหรับอุทยานแห่งชาติภูผาม่านถือเป็นป่าที่มีระบบนิเวศน์ค่อนข้างสมบูรณ์ อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีเขตแดนอยู่ระหว่างจังหวัดเลยและ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

- นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

- นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

<sup>3</sup> โครงการขับเคลื่อนสิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เสี่ยงจากคนชายขอบ ป่าชุมชนหนองจาน หน้า 1.

จังหวัดขอนแก่น เขตอุทยานครอบคลุมพื้นที่ 203,750 ไร่ ประกอบด้วยไม้พุ่มและป่าผลัดใบ ด้วยสภาพป่าที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์ จึงกลายเป็นต้นน้ำของลำห้วยต่างๆ ซึ่งไหลไปสู่ลำน้ำพอง และชุมชนบ้านหนองจานเป็นหนึ่งในเจ็ดหมู่บ้านที่มีที่ดินทำกินอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และเป็นหนึ่งในสามหมู่บ้านที่มีที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน<sup>4</sup> โดยเริ่มเข้าบุกเบิกพื้นที่ทำกินเมื่อปี พ.ศ. 2508 โดยมีกลุ่มชาวบ้านกลุ่มแรกอพยพมาจากบ้านนาอาจ อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น ต่อมาอีกกลุ่มที่สองเข้ามาเพิ่มอีกในปี พ.ศ. 2512 และ ในราวปี พ.ศ. 2518 มีชาวบ้านจากจังหวัดขอนแก่น และหนองบัวลำภู เข้ามาตั้งถิ่นฐานกระจัดกระจายตามที่ทำกินอีกประมาณ 30 ครัวเรือนและมีการประกอบอาชีพกสิกรรมเรื่อยมา พ.ศ. 2529 ทางราชการ โดยกรมทหารพราน ที่ 25 กองร้อยที่ 10 จังหวัดขอนแก่น ได้ส่งเจ้าหน้าที่ มาขอร้องให้ชาวบ้านทั้งหมดย้ายไปอยู่ที่บ้านชำผักหนาม ขณะนั้นมีชาวบ้านประมาณ 280 ครัวเรือน โดยสัญญาว่าจะจัดหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้ใหม่ แต่เมื่อย้ายไปตั้งบ้านเรือนบริเวณบ้านชำผักหนามได้เพียง 2 ปี ชาวบ้านไม่มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน จึงได้อพยพกลับมาอาศัยในบริเวณที่เป็นที่ทำกินเดิมของตนอีกขณะเดียวกันทางราชการได้ปลูกป่าทับพื้นที่ทำกินของชาวบ้านจนหมดสิ้น

ในเดือนเมษายน 2534 ทางรัฐบาล (รสช.) ได้มีโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมป่าดงลาน (คจก.) โดยได้อพยพชาวบ้านหนองจานให้ออกไปอยู่ในหมู่บ้านผาสามยอด ตำบลผานกเค้า อำเภอภูกระดึง จังหวัดเลย ต่อจากนั้นในเดือนธันวาคม ทางราชการได้ประกาศเขตอุทยาน

แห่งชาติภูผาม่าน ครอบคลุมพื้นที่ชุมชนบ้านหนองจานทั้งหมด รวมทั้งยังขอร้องให้ชาวบ้านที่ยังอาศัยอยู่ที่ชุมชนบ้านหนองจานทุกครัวเรือนออกจากพื้นที่โดยให้สัญญาว่าจะจัดหาที่ทำกินให้ใหม่ในเดือนกรกฎาคม 2535 โครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมป่าดงลาน (คจก.) ได้ถูกยกเลิก ชาวบ้านจำนวน 34 ครัวเรือน จึงได้อพยพกลับคืนมาทำกินที่หนองจานอีกครั้ง เมื่อกลับมายังชุมชนเดิม ทำให้ชาวชุมชนบ้านหนองจานต้องตกอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เนื่องจากรัฐบาลได้ประกาศให้พื้นที่บ้านหนองจานเป็นส่วนหนึ่งของอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน ดังนั้นชาวบ้านจึงไม่สามารถอยู่อาศัยและทำการเพาะปลูกและเก็บหาทรัพยากรจากป่าได้แต่ถึงอย่างไรชาวบ้านก็ยังคงอยู่กระจัดในที่ดินทำกินของตนเองเช่นเคย ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องพื้นที่แนวเขตทับซ้อนระหว่างแนวเขตอุทยานแห่งชาติภูผาม่านกับพื้นที่อยู่อาศัย ที่ทำกินและป่าใช้สอยของชุมชนบ้านหนองจานเรื่อยมา<sup>5</sup> กล่าวคือ เมื่อทางราชการได้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติภูผาม่านครอบคลุมพื้นที่บ้านหนองจานทั้งหมดโดยการประกาศแนวเขตอุทยานดังกล่าว ไม่มีความชัดเจนเนื่องจากไม่มีการจัดทำแนวเขตให้ชัดเจนก่อนที่จะมีการประกาศใช้ เช่น ไม่มีการหาพิกัดในภาคพื้นดิน (GPS) ทำให้ไม่รู้ว่าจะตรงไหนเป็นแนวเขต หรือตรงไหนมีการทำประโยชน์หรือไม่ แต่เป็นการลากเส้นในแผนที่ตามแนวเขตของป่าสงวนแห่งชาติเดิม ดังนั้น การประกาศแนวเขตอุทยานฯดังกล่าว จึงอาจจะมีบางส่วนทับที่อยู่อาศัย ที่ทำกินและป่าใช้สอยของประชาชน โดยที่ประชาชนในชุมชนบ้านหนองจานไม่มีส่วนรับรู้

<sup>4</sup> โครงการขับเคลื่อนสิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม. แหล่งเดิม. หน้า 5.

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ จรุง ธรรมย์ และ โด แสนจันทร์ . ผู้นำชุมชนบ้านหนองจาน . เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2553.

หรือร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะมาก่อน ทำให้เมื่อชาวชุมชนบ้านหนองจานเข้าไปทำประโยชน์จึงถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้ข่มขู่ คุกคาม กระทั่งจับกุมไม่ให้เข้าทำประโยชน์ ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรตามที่เป็นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 รวมทั้งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนทำให้เกิดเรื่องร้องเรียนกรณีละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 - 2548 จำนวน 187 กรณี และเป็นกรณีที่เกิดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 71 กรณี คิดเป็น ร้อยละ 38 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด<sup>6</sup> ปัญหาดังกล่าวทำให้ชาวชุมชนบ้านหนองจานไม่สามารถครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติและไม่สามารถเข้าไปเก็บหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าได้ ความไม่มั่นคงในการครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อให้เกิดชาวชุมชนบ้านหนองจานเกิดความหวาดกลัวการถูกขับไล่ อีกทั้งยังทำให้ชุมชนถูกจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะและไม่ได้รับการพัฒนาอย่างครบถ้วนอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การที่ชุมชนไม่สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าได้อย่างมั่นคงและถูกต้องตามกฎหมาย ยังทำให้ชุมชนบ้านหนองจานได้รับผลกระทบต่อวิถีชีวิตดั้งเดิม วัฒนธรรม การเลี้ยงชีพและความมั่นคงทางอาหารตามวิถีการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ผู้วิจัยจึงมุ่งที่จะศึกษาถึงสิทธิของชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า ปัญหาและอุปสรรคและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับ ตลอดจนแนวทาง ในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า โดยเลือกศึกษากรณีของชุมชนบ้านหนองจาน ต.นาหนองทุ่ม อ.ชุมแพ จ.ขอนแก่น

## 1.1 วัตถุประสงค์

- 1.1.1 เพื่อศึกษาให้ทราบถึงลักษณะและรูปแบบของชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า
- 1.1.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า
- 1.1.3 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับและให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า
- 1.1.4 เพื่อศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า

## 1.2 ขอบเขตของการวิจัย

- 1.2.1 ขอบเขตข้อมูล
  - 1) รวบรวมข้อมูลกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุม บันทึก/หนังสือของทางราชการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และตำราวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
  - 2) รวบรวมปัญหาสิทธิชุมชนจากพื้นที่ภาคสนาม ได้แก่ ชุมชนบ้านหนองจาน ต.นาหนองทุ่ม อ.ชุมแพ จ.ขอนแก่น
- 1.2.2 ขอบเขตเวลา
 

ศึกษาวิจัยระหว่าง เดือนมกราคม 2553 ถึง เดือนพฤศจิกายน 2553

## 1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

- 1.3.1 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มุ่งรวบรวมเอกสารที่ปริวรรตแล้ว เช่น กฎหมาย คำสั่ง มติ คณะรัฐมนตรี รายงานการประชุม บันทึก/หนังสือของทางราชการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ตำราวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- 1.3.2 ศึกษาวิจัยภาคสนาม โดยเลือกกรณีศึกษาจากพื้นที่จริง คือ ชุมชนบ้านหนองจาน

<sup>6</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2548) รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปี 2545 - 2548. หน้า 12 - 14.

ต.นาหนองทุ่ม อ.ชุมแพ จ.ขอนแก่น สัมภาษณ์ และร่วมแสดงความคิดเห็น

1.3.3 ศึกษาวิเคราะห์ ติความเชื่อมโยงปัญหา การละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินใน เขตป่า เพื่อชี้ปัญหา และแสวงหาแนวทางการ วางนโยบายของภาครัฐต่อชุมชนในการจัดการ ที่ดินในเขตป่า โดยไม่ตัดขาดจากรากฐานทาง วัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนที่อาศัยป่าในการ ดำรงชีพ

## 2. ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่า ชุมชนบ้านหนองจาน เป็นหนึ่งในเจ็ดหมู่บ้านที่มีที่ดินทำกินในเขต อุทยานแห่งชาติ และเป็นหนึ่งในสามหมู่บ้านที่มี ที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน โดยมี พัฒนาการในการเป็นชุมชนและสภาพความ เป็นอยู่ แบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 คือ ในช่วงปี 2508 - 2509 บุคเบิก ที่ดินทำกิน

ช่วงที่ 2 คือ ในช่วงปี 2529 - 2535 การถูก อพยพจากที่ดินทำกิน

ช่วงที่ 3 คือ ในช่วงปี 2536 - ปัจจุบัน ช่วงที่ ชุมชนหนองจานเริ่มมั่นคงในที่ดินทำกิน

ปัจจุบัน ชุมชนหนองจานเป็นกลุ่มชาวบ้าน ที่พึ่งย้ายทะเบียนราษฎร จากอำเภอภูกระดึง จังหวัดเลย มาอยู่ในตำบลนาหนองทุ่ม อำเภอ ชุมแพ จังหวัดขอนแก่น ใน ปี พ.ศ. 2550 ทั้งสิ้น จำนวน 48 ครัวเรือน ประชากร จำนวน 120 คน มีพื้นที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติภูผาม่านทั้งหมด 1,810.94 ไร่ เป็นที่อยู่อาศัยจำนวนประมาณ 110 ไร่ ไม่รวมบ้านดิน และศูนย์พัฒนาเด็ก เป็น พื้นที่สำนักสงฆ์ จำนวน 80 ไร่ ชาวบ้านชุมชน หนองจานทั้งหมด ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

การใช้พื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมคิดเป็น ร้อยละ 70 ปลูกมันสำปะหลัง ร้อยละ 20 ปลูกข้าว พื้นที่ ที่เหลือปลูกไม้ผลและข้าวโพด คิดเป็นร้อยละ 10 ของพื้นที่<sup>7</sup> โดยภาพรวมชุมชนบ้านหนองจานมี ลักษณะสังคมวัฒนธรรม ปัญหา และกระบวนการ ในการแก้ปัญหาเบื้องต้น ดังนี้

### 2.1 สังคมและวัฒนธรรมชุมชนบ้านหนองจาน

ราษฎรที่เข้ามาอยู่ในชุมชนบ้านหนองจาน มีภูมิลำเนาเดิมจากหลายจังหวัดในภาคอีสาน มีรากเหง้าทางวัฒนธรรมความเชื่อ ประเพณี การ นับถือศาสนาคล้ายกัน ตลอดจนการผ่านการ อพยพต่อสู้เรียกร้องสิทธิทำกิน และสิทธิการเลือก ถิ่นฐานที่อยู่อาศัยมาด้วยกัน ทำให้มีความเห็นอก เห็นใจกัน ยอมรับกฎเกณฑ์และสามารถปรับตัว อยู่ในชุมชนได้อย่างสงบ ปัจจัยเกื้อหนุนสำคัญ ที่ทำให้ราษฎรยอมรับกฎเกณฑ์ข้อตกลงในการ อยู่ร่วมกันในชุมชนได้ อาจเป็นเพราะ

2.1.1 ผู้นำมีความเข้มแข็งและมีคุณสมบัติ โดดเด่น

2.1.2 ยอมรับกฎเกณฑ์ร่วมกันและพึงพอใจ ในสิ่งที่ตนเองได้รับ

2.1.3 การเคารพสิทธิความเป็นมนุษย์เท่า เทียมกัน

แม้มิได้เป็นชุมชนดั้งเดิม แต่ชุมชนหนองจาน ก็มีรากเหง้าทางวัฒนธรรมที่แสดงอัตลักษณ์ เฉพาะตน แต่ด้วยความเป็นคนอีสาน มีจิตใจ ความคิด ความเชื่อ ประเพณีคล้ายกัน ทำให้เกิด การเรียนรู้ปรับตัวในชุมชนได้อย่างกลมกลืน ก่อให้เกิดความสามัคคีเป็นชุมชนน่ายกย่องอีก ชุมชนหนึ่ง

<sup>7</sup> มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน(ภาคอีสาน) . การจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ชุมชนหนองจาน - ผาสามยอด . หน้า 17-20.

## 2.2 ปัญหาของชุมชน

ชุมชนหนองจานประสบปัญหาเนื่องจากพื้นที่ทำกินอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ทำให้เกิดความขัดแย้งกับรัฐ และเจ้าหน้าที่ป่าไม้ อีกทั้งทำให้ขาดสิทธิในการจัดสรรงบประมาณจากราชการในการพัฒนา ดังนี้

2.2.1 ปัญหาการขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน เนื่องจากหมู่บ้านหนองจานตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติภูมา่าม่านประชาชนจึงไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตน ปัจจุบันชาวบ้านได้รับการรับรองจากรัฐโดยในปี 2552 มีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท.11 ทุกครัวเรือน และอีกประการที่สำคัญ คือ การปลูกพืชยืนต้นในที่ดินทำกินของตนตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นการครอบครองพื้นที่ทำกินอีกรูปแบบหนึ่ง

2.2.2 ปัญหาสาธารณูปโภค เนื่องจากหมู่บ้านอยู่ในเขตอุทยานห่างจากถนนสาย 201 ประมาณ 8 กิโลเมตร และเป็นหมู่บ้านพึ่งได้ รับรองจากทางราชการทำให้ชุมชนประสบปัญหาสาธารณูปโภคหลายประการ ได้แก่ ไม่มีถนนเข้าสู่หมู่บ้าน ไม่มีไฟฟ้า ไม่มีสถานที่อนามัยในชุมชน และขาดการรับรู้ข่าวสาร

2.2.3 ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนจากรัฐ ชุมชนหนองจานมีการรวมตัวและการจัดตั้งชุมชนแตกต่างจากชุมชนอื่น เหตุการณ์ที่กระทบต่อความรู้สึกชาวบ้าน คือ การอพยพเมื่อปี พ.ศ. 2534 ไปที่บ้านเทพประทาน บ้านเทพชมพู อ.สีชมพู จ.ขอนแก่น ชาวบ้านรู้สึกผิดหวังเมื่อรัฐไม่ปฏิบัติตามสัญญา เกิดปัญหาขัดแย้งกับเจ้าของที่ดินเดิมปล่อยให้ชาวบ้านแก้ปัญหาเอง เมื่อกลับเข้ามาอยู่ในพื้นที่ทำกินเดิม ภายหลังโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมป่าดงลาน (คจก.) ยกเลิกก็ถูกรัฐขัดขวาง โดยชาวบ้านคิดว่ารัฐขาดความจริงใจเข้ามาทำงานในชุมชนเพื่อหวังผลประโยชน์ ไม่ใช่การพัฒนาอย่างแท้จริง

## 2.3 กระบวนการแก้ปัญหาของชุมชน

เป็นที่ยอมรับแล้วว่าชุมชนหนองจานเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งสามารถจัดการชุมชนและจัดการทรัพยากรได้เป็นผลสำเร็จ หน่วยงานของรัฐและเอกชนเข้าไปพัฒนาให้ความรู้แนวคิดทำให้ชุมชนทบทวนอดีต และได้เรียนรู้วิธีการที่จะจัดการชุมชนของตนให้มีระเบียบ มีความเข้มแข็งทั้งเชิงรับและเชิงรุก จากปัญหาที่ชุมชนประสบชุมชนได้แสวงหากระบวนการแก้ปัญหา คือ

- 2.3.1 มีการคัดเลือกผู้นำ
- 2.3.2 สร้างกระบวนการตรวจสอบ
- 2.3.3 การรับรู้ข่าวสารและการกระจายข้อมูล
- 2.3.4 สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและสมาชิกของชุมชน
- 2.3.5 ความเอื้ออาทรของคนในชุมชน

## 3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในจัดการที่ดินในเขตป่า

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า แบ่ง 2 ส่วนที่สำคัญ คือ สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 และ กฎหมายเฉพาะที่ใช้ในการควบคุมและจัดการที่ดินและป่า คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 แก้ไข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ดังนี้

### 3.1 สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550<sup>8</sup> ต้องพิจารณา ดังนี้

เมื่อศึกษาเชิงพัฒนาการแล้วจะพบว่า ชุมชนซึ่งเก่าแก่ดั้งเดิมที่สุดเกิดจากการรวมตัวโดยธรรมชาติของมนุษย์บนพื้นฐานของเครือญาติหรือวงศ์วานหว่านเครือซึ่งเติบโตขยายตัวขึ้นเรื่อยๆโดยคติความเชื่อของทั้งศาสนาและนิทานพื้นบ้านในแถบเอเชีย เชื่อว่ามนุษย์มาจากบรรพบุรุษและบรรพสตรีคู่เดียวกัน ดังนั้นถ้าใช้มิติทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และภาษา เราอาจแบ่งชุมชนต่างๆได้โดยอาศัยลักษณะร่วมดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

- 3.1.1 กลุ่มชาติพันธุ์
- 3.1.2 กลุ่มนิเวศน์
- 3.1.3 กลุ่มศาสนา ความเชื่อ หรืออุดมการณ์
- 3.1.4 กลุ่มอาชีพ / วิชาชีพ / ช่างฝีมือ

การยอมรับในการดำรงอยู่ของชุมชน หรือถ้าเรียกเป็นภาษาสมัยใหม่ คือ สิทธิชุมชน มีมาแต่โบราณ ในวงการไทยคดีศึกษามีการสืบสานความเป็นมาของชุมชนไทยแต่โบราณ พบว่านอกจากปัจจัยร่วมในเรื่องชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานโดยทั่วไปแล้ว ชุมชนทั้งอยู่ในและนอกแผ่นดินสยามดำรงอยู่ตามระบบนิเวศน์ กล่าวคือ เป็นชุมชนที่ใช้ทรัพยากรร่วมกัน มีการใช้และแลกเปลี่ยนทรัพยากรในระหว่างกันและกัน สำหรับในแง่ของกฎหมาย ชุมชนในความหมายทั่วไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66<sup>10</sup> หมายถึง คณะบุคคลที่มีวิถีชีวิตหรือดำเนินกิจกรรมตามปกติโดยอาศัยอยู่ร่วมกันหรือดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง

ร่วมกัน ตามขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณี โดยปกติย่อมถือเอาท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นหลักแห่งสำคัญในการดำเนินวิถีชีวิตหรือกิจกรรมนั้นๆร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากชุมชนที่มีลักษณะดั้งเดิมที่สุดคือกลุ่มเครือญาติ หรือครอบครัว หลากๆครอบครัวที่เชื่อว่ามีความสัมพันธ์ร่วมสายโลหิตกันหรือเชื่อในความเป็นมารวมกันที่อยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะอย่างมีแบบแผนเป็นที่รับรู้แก่คนทั่วไปได้นั่นเอง ดังนั้น จากลักษณะและวัฒนธรรม ตลอดจนกระบวนการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของชุมชนชุมชนบ้านหนองจาง เบื้องต้น แสดงให้เห็นว่าแม้ชุมชนบ้านหนองจางจะมีใช้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่ก็ถือได้ว่าเป็นชุมชน ตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ให้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนได้ ซึ่งกล่าวได้ว่า สิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ทั้งในแง่สิทธิในการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณี และในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองให้มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องพื้นฐานระหว่างรัฐกับชุมชน

### 3.2 กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและจัดการที่ดินและป่า

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการประกาศเขตป่าที่สำคัญมี 4 ฉบับ ได้แก่

- 3.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484<sup>11</sup>
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้กำหนดค่านิยาม ป่า ในมาตรา 4 (1) หมายความว่า “ที่ดิน

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 . ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 / ตอนที่ 47 ก / หน้า 1 / 24 สิงหาคม 2550.  
<sup>9</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ.สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน . มิสเตอร์ก๊อปปี (ประเทศไทย) .กรุงเทพฯ.หน้า 91 -95.  
<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน  
<sup>11</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 /-หน้า 1417 / 15 ตุลาคม 2484

ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” การบัญญัติคำนิยามเช่นนี้แสดงนัยว่าเป็นการแบ่งที่ดินเป็นสองประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง ที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล นิติบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐ

ประเภทที่สอง ที่ดินที่ไม่มีการออกเอกสารสิทธิที่ดิน ซึ่งหมายถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า คือ พื้นที่ป่า ในระยะต่อมามีคำนิยามนี้ยังคงได้รับการบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ฉบับอื่น เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 “ป่า หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย”

คำนิยามของ ป่ามีความสำคัญต่อการประกาศเขตพื้นที่ป่ามาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นถ้าหากพื้นที่ใดไม่ได้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ก็เป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 เพราะเป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าชุมชนตั้งถิ่นฐานและทำกินมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวน แต่ถ้าชุมชนนั้นตกหล่นจากการสำรวจไม่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดิน ทั้งที่ทำประโยชน์มาก่อน ทำให้ที่ดินที่ชุมชนทำประโยชน์ยังถือว่าเป็นพื้นที่ป่าที่รัฐประกาศให้เป็นเขตป่าแต่ละประเภทได้

อีกทั้ง มาตรา 17 มิให้ใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) พนักงานเจ้าหน้าที่จัดกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการบำรุงป่า การค้นคว้า หรือการทดลองในทางวิชาการ
- (2) ผู้เก็บหาเศษไม้ปลายไม้ตายแห้งที่ล้มนอนของไพร่อันมีลักษณะเป็นไม้พื้น ซึ่งมีใช้ไม้สัก

หรือไม้หวงห้ามประเภท ข.<sup>12</sup> ไปใช้สอยในบ้านเรือนแห่งตนหรือประกอบกิจการของตน

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ ยกเว้นชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่า เช่น ชุมชนบ้านหนองจาง ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดกฎหมายได้ง่าย เพราะชุมชนยังคงต้องพึ่งพาป่าในการดำรงชีวิตประจำวัน

3.2.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ตามมาตรา 4 “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้มีความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ส่วน “อุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้<sup>13</sup>

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ตามมาตรา 6 วรรคสอง ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

สำหรับการขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีใช้เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา

ด้านการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ มาตรา 16 ได้กำหนดให้ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ ดังนี้

- 1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง
- 2) ป่าเก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม่ ย่างไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

<sup>12</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 กำหนดให้ไม้หวงห้ามมีสองประเภท คือ ประเภท ก. ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ไม้ซึ่งการทำไม้มจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ ได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ ประเภท ข. ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวนซึ่ง ไม่อนุญาตให้ทำไม้ เว้นแต่ รัฐมนตรีจะอนุญาตเป็นกรณีพิเศษ

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 . ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 / ตอนที่ 80 / หน้า 1071 / 3 ตุลาคม 2504.

3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

4) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หินกรวด หรือทราย

5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมตันหรือเหือดแห้ง

6) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก

7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

8) เก็บ หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

9) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

11) นำหรือปล่อยปลุสัตว์เข้าไป

12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

13) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ

15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์หรืออาวุธใดๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิดหรือจุดดอกไม้เพลิง

17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือนร้อนรำคาญแก่คน

หรือสัตว์

18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิงซึ่งบพบัญญัติดังกล่าว ได้สร้างภาระและปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมากเมื่อนำมาปรับหรือบังคับใช้กับชีวิตจริงของชุมชนที่มีวิถีชีวิตและอาศัยอยู่ในป่า อาทิ ชาวชุมชนบ้านหนองจาง เป็นต้น และ

มาตรา 21 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตาม มาตรา 16 ออกจากอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ อีกทั้ง มาตรา 22 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้นๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้นๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี

ซึ่งหลักการดังกล่าว หากพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับชุมชนหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าได้ อย่างเช่น กรณีของชาวบ้านในชุมชนบ้านหนองจาง ถูกจับกุมไม่ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินภายในเขตอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน

### 3.2.3 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 แก้ไข พ.ศ.2535<sup>14</sup>

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 หมวด 6 มาตรา 33 เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็ให้กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 .ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 / ตอนที่ 15 / หน้า 1 / 28 กุมภาพันธ์ 2535.



ทำให้การกำหนด “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ตามกฎหมายดังกล่าว บางกรณีไม่ได้คำนึงถึงวิถีชีวิต วัฒนธรรม ของคนที่ต้องใช้ป่าเป็นที่พักอาศัย และดำรงชีพตามวิถีชีวิตท้องถิ่น

3.2.4 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507<sup>15</sup>

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 4 “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย “ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติ

พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 กำหนดว่าการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ด้วยการออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่ประกอบแสดงแนวเขตป่าที่กำหนดแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย ตามมาตรา 6 วรรคสอง หากบุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนอยู่ก่อนแห่งชาติใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอภายใน 90 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ หากไม่ยื่นถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น ยกเว้นบุคคลนั้นมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา 12

แม้กฎหมายจะกำหนดให้สามารถ อ้างว่ามีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนอยู่ก่อนแห่งชาติใช้บังคับ โดยให้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอภายใน 90 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ แต่จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นบางกรณี ชุมชนไม่สามารถทราบได้ว่าจะต้องใช้สิทธิดังกล่าว เพราะอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ความเจริญ ขาดการติดต่อสื่อสารจากหน่วยงานทางรัฐจนทำให้เสียโอกาสในการใช้สิทธิไป

สรุปโดยภาพรวม กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าทั้ง 4 ฉบับ ถูกตราขึ้นภายใต้นโยบายการอนุรักษ์และส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้ที่ดินที่ยังไม่ออกเอกสารสิทธิเป็นที่ดินของรัฐ ให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดการจัดการ และกำหนดขอบเขตของป่าแต่ละประเภทรวมทั้งให้แยกคนออกจากป่า เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุม และป้องกันการทำลายป่าที่ต้องการสงวนรักษาไว้ การใช้กฎหมายทั้ง 4 ฉบับ เป็นแม่แบบของการจัดการป่า ได้ก่อให้เกิดปัญหาของการโต้แย้งสิทธิของการครอบครองทำประโยชน์ระหว่างรัฐกับประชาชนมาโดยตลอด และนำมาซึ่งการเรียกร้องจำนวนมาก รวมถึงกรณีของชุมชนบ้านหนองจานที่ได้รับผลกระทบตามที่กล่าวมาข้างต้น อันเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายทั้ง 4 ฉบับทั้งสิ้น

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า

ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า มีทั้งในส่วนที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการบวนการดำเนินการของรัฐ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 แก๊โซ พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนี้

##### 4.1 ปัญหาที่สืบเนื่องจากการกระบวนการดำเนินการของรัฐ

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 . ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 / ตอนที่ 38 / หน้า 263 / 28 เมษายน 2507 .

การดำเนินการของรัฐไม่ว่าจะเป็นนโยบาย การพัฒนาประเทศ นโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ มติคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาป่า และความขัดแย้งในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ในที่ดิน ถือเป็น ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการดำเนินการ ของรัฐ ดังนี้

4.1.1 นโยบายการพัฒนาประเทศ แม้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะรองรับสิทธิในการจัดการ ใช้ประโยชน์และดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินการ โครงการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและ ความมั่นคงปลอดภัยของชุมชนดังที่กล่าวมาแล้ว ข้างต้น แต่ในประเด็นผลกระทบจากการพัฒนา ของรัฐ ส่วนใหญ่จะเกิดจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้เคารพสิทธิของชุมชนไม่ให้ชุมชนรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร หรือ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เช่น กรณีประชาชนชุมชนหนองจาง ถูกโครงการ ของรัฐขับไล่ออกจากที่ดินทำกินของตนซ้ำซาก ถึง 3 ครั้ง ทั้งที่เป็นที่รับรู้ที่ชุมชนชาวบ้าน หนองจางครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณ ดังกล่าวมาเป็นเวลานาน แต่หน่วยราชการได้ใช้อำนาจตามกรอบของกฎหมาย เพื่อผลักดันตาม อำนาจของหน่วยงานตน โดยไม่สนใจความเดือดร้อนและสิทธิที่ชุมชนมีอยู่มาก่อน นโยบาย การพัฒนาโดยไม่คำนึงถึงประชาชนที่มีวิถีชีวิต ดั้งเดิมในบริเวณดังกล่าวและไม่สนใจกระบวนการ มีส่วนร่วมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน นโยบาย การพัฒนาที่มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจใน ภาพรวม จึงทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เขตป่าต่างๆ ได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก

4.1.2 นโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดย หลักการแล้วการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์จะเป็น

ประโยชน์กับประเทศชาติ ถ้ามีการส่งเสริมสนับสนุนประชาชนร่วมกันอนุรักษ์ป่า และเพิ่มพื้นที่ ป่าธรรมชาติ หลังจากนั้นจึงประกาศเขตป่าอนุรักษ์ โดยให้ประชาชนและชุมชนร่วมกันจัดการแก้ไข ปัญหาที่ดินของประชาชนจะประสบผล ถ้าภาครัฐ มีวิสัยทัศน์อนุรักษ์อย่างจริงจังไม่เปิดช่องให้ กลุ่มทุนและมีวิสัยทัศน์ว่า คนอยู่ร่วมกับป่าได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงรัฐยังไม่เปิดโอกาส ให้คนอยู่ร่วมกับป่าอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความ ขัดแย้งระหว่างชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่ากับภาครัฐ ตลอดมา<sup>16</sup> อย่างเช่นกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้น กับชุมชนบ้านหนองจางเป็นต้น

4.1.3 ผลกระทบจากมติคณะรัฐมนตรีใน การแก้ไขปัญหาป่า มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นแนวทางหลักที่หน่วยหลักที่ราชการใช้ ในการแก้ไขปัญหามาจนถึงปัจจุบัน และนำมาซึ่ง ความขัดแย้งและข้อพิพาทจำนวนมาก เนื่องจาก ประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการแก้ไข ปัญหา นอกจากนั้นยังมีปัญหาในการปฏิบัติตาม มติ ครม. จำนวนมาก เช่น กรณีของชาวชุมชน บ้านหนองจางที่ทะเบียนรายชื่อผู้ที่ได้รับ ราชการผ่อนผันทำกินในพื้นที่รอกการพิสูจน์ ตกหล่นจากการสำรวจ จำนวนขอบเขตของพื้นที่ ผ่อนผันมีการคลาดเคลื่อนและ นำไปสู่การจับกุม ดำเนินคดีเจ้าหน้าที่บุกเข้าตัดฟันทำลายพืชผล โดยอ้างประชาชนบุกรุกป่า หรือการใช้แต่หลักฐาน ภาพถ่ายทางอากาศในการพิสูจน์โดยไม่ให้ ความสำคัญกับร่องรอยการใช้ประโยชน์จริงใน พื้นที่ กระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ล่าช้า เป็นต้น

4.1.4 ความขัดแย้งในกระบวนการพิสูจน์ สิทธิ์ในที่ดิน ในชุมชนบ้านหนองจาง การพิสูจน์ สิทธิ์ในที่ดินเป็นกระบวนการสำคัญที่รัฐใช้ ตัดสินว่า ระหว่างรัฐกับประชาชน ใครมีสิทธิ์ดี กว่าในพื้นที่พิพาท แต่ปัญหาในกระบวนการ

<sup>16</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ . เสี่ยงจากประชาชนการต่อสู้เพื่อในที่ดิน กรณีร้องเรียน 2545 -2550 “ที่ดินในเขตป่า และ สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและป่า”. หน้า 69 - 79.

พิสูจน์ ที่ชุมชนบ้านหนองจานต้องประสบ คือ รัฐไม่เปิดโอกาสให้มีการตีความ หรือใช้การอธิบายสิทธิในการครอบครองผ่านหลักฐานอื่นๆที่รัฐไม่ยอมรับ รัฐได้กำหนดค่านิยาม หลักเกณฑ์หลักฐาน และการพิสูจน์ขึ้นเอง โดยอ้างความรู้ทางวิทยาศาสตร์ และหลักฐานทางเอกสารและกฎหมายของรัฐ โดยไม่มีเกณฑ์ที่มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงนำไปสู่ความขัดแย้งที่ซับซ้อน ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

1) เน้นการใช้หลักฐานจากเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐได้มีนโยบายประกาศพื้นที่หลายประเภททับซ้อนโดยไม่มีการสำรวจพื้นที่จริง จึงทำให้ชาวชุมชนบ้านหนองจานเสียสิทธิในที่ดินดังกล่าว และหน่วยงานของรัฐได้กดดันด้วยการจับกุม ช่มชู้คุกคาม อพยพโยกย้ายประชาชนให้ออกจากพื้นที่ มีทัศนคติว่าชาวชุมชนบ้านหนองจานทุกราย คือ ผู้บุกรุกป่า กระบวนการสำรวจผู้ครอบครองที่ดิน ประชากรและการจัดทำแผนที่ของภาครัฐเป็นไปอย่างล่าช้า และขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง จึงทำให้กระบวนการสำรวจดังกล่าวยังมีปัญหาการตกหล่นของประชาชนที่ไม่ถูกสำรวจ และในที่สุดต้องเสียสิทธิในที่ดินไป จากกระบวนการพิสูจน์สิทธิที่ดินซึ่งเป็นตามขั้นตอนล่าช้า ได้สร้างแรงกดดันให้มีการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้นทั้งจากบุคคลภายนอกชุมชนบ้านหนองจาน

2) ไม่เข้าใจและไม่ยอมรับภูมิปัญญาชาวบ้าน ในทางกฎหมายการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของภาครัฐมีความเห็นว่า ไร่มุมนเวียนเป็นการทำลายป่า และเป็นการทำประโยชน์ไม่ต่อเนื่องตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 กับไม่มีแปลงที่ดินเพียงพอที่จะหมุนเวียนที่เป็นการรักษาระบบนิเวศน์ต้องถูกเปลี่ยนสภาพมาเป็นการทำกินในแปลงเดิมแปลงเดียวเท่านั้น ดังนั้นชุมชนบ้านหนองจานจึงไม่ได้รับสิทธิในที่ดิน ทั้ง

ยังไม่มีเอกสารหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.1 ด้วยเหตุผลสำคัญว่าไม่ได้ทำประโยชน์ต่อเนื่อง ปัญหาดังกล่าวสร้างภาระและปัญหาอย่างมากให้ชุมชนบ้านหนองจาน

3) หลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ปัจจุบันนี้เป็นแรงผลักดันให้ประชาชนไปบุกเบิกที่ทำกินในเขตป่าอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้แจ้งสิทธิการครอบครอง การพิสูจน์สิทธิที่ดินก่อนประกาศเขตพื้นที่ป่าจึงเป็นแนวทางไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของชุมชนส่วนใหญ่ ยิ่งไปกว่านั้นยังสร้างความขัดแย้งให้ประชาชนในชุมชนที่มีหลักฐานการถือครองที่ดินที่แตกต่างกัน และมีสถานะแห่งสิทธิที่ไม่เท่ากัน ประชาชนในชุมชนไม่ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาที่ดิน ส่วนการใช้ภาพถ่ายทางอากาศ หรือภาพถ่ายดาวเทียม ในการพิสูจน์ร่องรอยการทำประโยชน์ ซึ่งรัฐอ้างว่าเป็นวิธีการพิสูจน์ที่เป็นวิทยาศาสตร์มากที่สุดนั้นก็ไม้อาจใช้เป็นหลักฐานที่มีน้ำหนักมากที่สุดในการพิสูจน์ เนื่องจากความคลาดเคลื่อนของพื้นที่จากการอ่านภาพถ่าย การแปลผลภาพถ่ายที่ขัดแย้งกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เช่น ในกรณีการทำไร่มุมนเวียนของชุมชนบ้านหนองจาน การใช้ภาพถ่ายทางอากาศพิสูจน์ร่องรอยการทำประโยชน์ จึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับวิถีการผลิต นอกจากนั้น กระบวนการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ มีความสำคัญล่าช้าและใช้ผู้ชำนาญการซึ่งมีจำนวนน้อยมาก และทั้งหมดเป็นข้าราชการที่สังกัดอยู่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีวัฒนธรรมทางความคิดในการจัดการป่าแบบอนุรักษ์ ผลการอ่านจึงมีทัศนคติในการป้องกันป่า และการตรวจสอบปราศจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

#### 4.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในเขตป่าทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 แก๊โซ พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งมีฐานคิดที่ให้อำนาจรัฐเหนือพื้นที่ป่า โดยไม่สนใจประชาชนที่ครอบครองมาก่อน ตลอดจนทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับชุมชน ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีดังนี้

4.2.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 คำนิยามว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4 (1) ได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ดังนี้ “ที่ดินที่ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน”

จากการศึกษาพบว่า คำนิยามดังกล่าวได้กำหนดกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน กล่าวคือ ที่ดินที่บุคคลใดได้เอกสารสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้ถือว่าที่ดินเป็นของเอกชน สำหรับที่ดินแปลงใดไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้เป็นพื้นที่ป่า และพื้นที่ป่าครอบคลุมที่ดินประเภทสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ที่สาธารณะประโยชน์ ที่ดินหน่วยงานราชการไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่น ที่ราชพัสดุ ทำให้ค่านิยามดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบัน เนื่องจากที่ดินในปัจจุบันได้ถูกเปลี่ยนสภาพไปทำประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น การบัญญัติค่านิยามของพื้นที่ป่าไว้เช่นนั้น จึงส่งผลให้การประกาศเขตพื้นที่แต่ละประเภทไปทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของประชาชน ซึ่งสร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน อย่างเช่นกรณีที่เกิดขึ้นกับชุมชนบ้านหนองจานตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

4.2.2 การประกาศเขตพื้นที่ป่าแต่ละประเภทกฎหมายไม่กำหนดขั้นตอนให้ประชาชนมีส่วน

ร่วมตรวจสอบอย่างโปร่งใส ขั้นตอนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ส่วนใหญ่ไม่ได้สำรวจกำหนดแนวเขตร่วมกับประชาชนในพื้นที่ ไม่มีขั้นตอนให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบและคัดค้านในเวลาที่กำหนด ซึ่งต่างจากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมตรวจสอบ มีประกาศเขตและให้ประชาชนคัดค้านภายใน 90 วัน นับแต่รู้วันประกาศ ปัญหา คือ การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ได้ทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนจนกลายเป็นปัญหาความขัดแย้ง และรัฐบาลได้ให้นโยบายการพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมกำหนดแนวเขตและตรวจสอบพิสูจน์ในที่ดิน เช่น กรณีของชุมชนบ้านหนองจานที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบก่อนขั้นตอนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้ไม่ได้รับข้อมูลและไม่ได้คัดค้านในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวเขตที่ทำกินกับแนวเขตป่าแต่อย่างใด

4.2.3 การจัดการพื้นที่ป่าภายใต้อำนาจนิยมของรัฐ มีกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 แก๊โซ พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พบว่ากฎหมายดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ล้าสมัย มุ่งเน้นการจับกุมปราบปราม มีบทลงโทษสำหรับผู้บุกรุกทำลายป่าโดยไม่จำแนกและไม่เร่งรัดตรวจสอบปัญหาที่มีมายาวนาน มีลักษณะแนวคิดแยกคนจากป่า ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการประกาศพื้นที่ป่าทับซ้อนจึงทำให้การประกาศเขตป่าสร้างความขัดแย้งกับชุมชนตลอดมา รวมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนบ้านหนองจานด้วย

#### 4.3 ปัญหาตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

พบว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของชาวชุมชนบ้านหนองจาน ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานฯ และพึงพาทรัพยากรในป่าจากประวัติศาสตร์ที่ชุมชนถูกขับไล่โดยการกระทำของรัฐบาลและการเพิกเฉยไม่ช่วยเหลือให้ ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลละเลยสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของชาวบ้านภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามไว้เมื่อ พ.ศ. 2542 รัฐบาลไม่เคารพไม่อาจปกป้องและปฏิบัติตามสิทธิชุมชนเพื่อความมั่นคงในการครอบครองโดยละเมิดสิทธิชาวชุมชนบ้านหนองจานในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะและการดำรงชีพตามวิถีดั้งเดิม ยิ่งกว่านั้นข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรในป่า ทำให้ชาวบ้านขาดความมั่นคงด้านอาหารในอนาคต รวมถึงไม่สามารถปกป้องและรักษาวัฒนธรรมของชุมชนไว้ได้

4.3.1 สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ รัฐต้องรับรองสิทธิชาวชุมชนบ้านหนองจานในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น น้ำ ไฟฟ้า การรักษาพยาบาล และการศึกษา

4.3.2 สิทธิความมั่นคงในการครอบครอง หากรัฐไม่ยอมแก้ปัญหาอย่างจริงจัง สิทธิที่ระบุไว้ในข้อตกลงร่วมแบบไม่เป็นทางการในการใช้ทรัพยากรในป่าระหว่างอุทยานแห่งชาติภูผาม่านกับชุมชนบ้านหนองจานจะสามารถบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย เนื่องจากยังไม่มีกรมลงนามรับรองจากรัฐมนตรีประจำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำให้ชาวชุมชนบ้านหนองจานไม่สามารถครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติและไม่สามารถเข้าไปเก็บหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าได้ ดังนั้น การที่

ไม่มีนโยบายระดับชาติมารองรับเพื่อคุ้มครองสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและความมั่นคงในการครอบครองการดำรงชีวิตของชาวบ้าน ชุมชนบ้านหนองจาน จึงยังคงมีความเสี่ยงในการถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ ความมั่นคงในการครอบครองเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องให้ความสำคัญในการดำรงชีวิตของชาวบ้านหนองจานและปกป้องความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจให้มั่นคง นอกจากนี้การรับรองความมั่นคงในการครอบครองอย่างแท้จริงจำเป็นอย่างยิ่งในการคุ้มครองชาวชุมชนบ้านหนองจานในระยะยาว ให้สามารถเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกได้อย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ

4.3.3 สิทธิในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกและการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นเชื่อมโยงโดยตรงกับองค์ประกอบที่จะได้สิทธิในที่อยู่อาศัยและการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก การปฏิเสธไม่ยอมรับจดทะเบียนบ้านให้กับชาวชุมชนบ้านหนองจานให้เป็นชุมชนตามกฎหมาย จึงถือว่าภาครัฐไม่ได้ให้สิทธิแก่ชาวชุมชนบ้านหนองจานโดยตรงในการมีส่วนร่วมองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ได้การบริหารและงบประมาณในการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและการบริการทางสังคม ดังนั้น จึงเป็นการขัดขวางการรับรองสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย

4.3.4 สิทธิในอาหาร พบว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ละเมิด “สิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัวซึ่งรวมถึงอาหารที่เพียงพอ” โดยการห้ามชาวชุมชนบ้านหนองจานเก็บและบริโภคของที่เป็นทรัพยากรป่า โดยเฉพาะละเมิดสิทธิในการเข้าถึงอาหารอย่างยั่งยืนในระยะยาว โดยการประกาศให้ภูผาม่านเป็นอุทยานแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. 2534 ทำให้ชาวชุมชนบ้านหนองจาน ถูกห้ามไม่ให้เข้าไปในเขตป่าซึ่งชุมชนแห่งนี้ต้องพึ่งพิงป่าเพื่อหาอาหาร ดังนั้น ชาวบ้านจึงถูกลิดรอนวิถีการยังชีพ และถูกคุกคามความมั่นคงทางอาหารและไม่เคารพความจำเป็นในการพึ่งพิงป่าของชุมชนแห่งนี้

4.3.5 สิทธิในวัฒนธรรม ชุมชนหนองจาน ได้สร้างความเข้มแข็งทางสังคมจากการมีวัดซึ่งสร้างขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2546 ในทางเดียวกัน ความยั่งยืนของวัดก็ขึ้นอยู่กับความมั่นคงของชุมชนและเชื่อมโยงกับวิถีชีวิต วัฒนธรรมในชุมชนหนองจาน เพราะสภาพสังคมและวิถีชีวิตของชุมชนในป่าผูกพันอยู่กับวัดป่าอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ดังนั้นหากชุมชนบ้านหนองจานไม่สามารถอาศัยอยู่ในป่าได้ตามสิทธิอันพึงมีตามกฎหมายของตนแล้ว จะส่งผลกระทบต่อวัดป่าและวัฒนธรรมที่อยู่ในอุทยานแห่งชาติภูผาม่านเช่นเดียวกัน

## 5. ข้อเสนอแนะ:

จากการศึกษาวิจัยได้ข้อเสนอ 3 กรณี ดังนี้

### 5.1 กรณีเร่งด่วน

รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรอย่างยิ่งที่จะดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหานั้นที่เร่งด่วน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ดังนี้

5.1.1 ให้เร่งสำรวจตรวจสอบแนวเขตป่าที่ทับซ้อนกับที่ดินทำกินของประชาชนในชุมชนบ้านหนองจาน และให้มีการพิสูจน์สิทธิอย่างโปร่งใสโดยประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนและไม่จำกัดหลักฐานเฉพาะภาพถ่ายทางอากาศและหลักฐานของราชการ แต่ควรให้ความสำคัญกับหลักฐานของชุมชน พื้นที่ วิถีชีวิต และสภาพการทำกินของประชาชน

5.1.2 ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขปัญห รัฐบาลควรแจ้งต่อหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องให้ยุติการจับกุม หรือการข่มขู่ คุกคามประชาชน และผ่อนผันให้ชุมชนบ้านหนองจานได้ทำกินในที่ดินเดิมของตนตามวิถีชีวิตดั้งเดิมของตนต่อไป เพื่อลดผลกระทบต่องานวิถีชีวิตดั้งเดิม วัฒนธรรม การเลี้ยงชีพและความมั่นคงของชุมชน

5.1.3 ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงถึงพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการจับกุมและข่มขู่คุกคามเกินกว่าเหตุ หรือการกระทำที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชน มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานของภาครัฐ

5.2 ด้านกฎหมาย เพื่อตอบสนองพันธะผูกพันภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิต่างๆ ที่ชุมชนบ้านหนองจาน คือ การให้สิทธิชุมชนมีสิทธิถือครองที่ดินร่วมเป็นการให้ชุมชน มีความมั่นคงและยั่งยืนในการครอบครองที่ดินที่ทำให้ชาวบ้านแต่ละคนรู้สึกปลอดภัยไม่ต้องกลัวการถูกขับไล่ออกจากบ้านเรือนชุมชนของตนเอง โฉนดชุมชนจึงเป็นแนวคิดที่เป็นทางออกที่ดีทั้งภาครัฐและชาวชุมชนบ้านหนองจานเอง เหตุผลก็คือ จะช่วยให้ขอบเขตของชุมชนชัดเจนและไม่เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มขยายขึ้น ทำให้จำกัดขอบเขตการสร้างผลกระทบของการอยู่อาศัยของมนุษย์ที่คาดว่าจะอาจส่งผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมของป่าอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน ซึ่งเป็นป่านุรักษ์และคุ้มครอง ดังนี้

5.2.1 รัฐต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องป่าไม้และอุทยานแห่งชาติทุกฉบับให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

5.2.2 รัฐต้องทบทวนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 21 และ มาตรา 22 ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งหรือริถอนสิ่งปลูกสร้างในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน เพราะหากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติโดยไม่เป็น

ธรรมจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนจนถึงขั้นรุนแรงได้ การดำเนินการดังกล่าวควรผ่านกระบวนการทางศาลยุติธรรม

5.2.3 รัฐต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ในประเด็น นิยามคำว่า “ป่า” ให้สอดคล้องกับสภาพที่ดินในปัจจุบัน

5.2.4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่ออนุญาตให้ชุมชนบ้านหนองจางและชุมชนอื่นๆ ทั้งชุมชนได้สิทธิถือครองที่ดินตามกฎหมายภายในพื้นที่อุทยาน ซึ่งจะรักษาสัมพันธภาพระหว่างชาวชุมชนบ้านหนองจางกับอุทยานแห่งชาติภูผาม่านในการร่วมกันทำงานส่งเสริมและพัฒนาทางด้านกรอนุรักษ์ และทั้งสองฝ่ายควรให้ความเคารพในความพยายามในการทำงาน หน้าที่และวิถีชีวิตของอีกฝ่ายเสมอ

5.2.5 ใช้มาตรา 7 ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อปรับแนวเขตพื้นที่ทำกินชุมชนบ้านหนองจางออกจากเขตป่าอุทยานแห่งชาติภูผาม่าน เมื่อพื้นที่อยู่นอกเขตอุทยานฯ แล้วแนวเขตชุมชนบ้านหนองจางกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในการดูแลของกรมป่าไม้ จากนั้นพื้นที่ในรอบชุมชนบ้านหนองจางควรกำหนดให้เป็นป่าเสื่อมโทรม ด้วยเหตุนี้จะทำให้พื้นที่ชุมชนบ้านหนองจางมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และที่อยู่อาศัย

5.2.6 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16 ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่ออนุญาตให้ชุมชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรป่าได้มากขึ้น ดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16.1 เพื่ออนุญาตให้ชุมชนสามารถเข้าใช้เป็นที่เพาะปลูกในขอบเขตของพื้นที่ชุมชนร่วม เพื่อให้ชาวบ้านมีวิถีที่จะทำให่วิถีชีวิตยั่งยืนได้

2) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16.2-4 และ 16.7-8 เพื่อให้ชุมชนสามารถใช้ทรัพยากรป่าที่เพียงพอในการเลี้ยงชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวชุมชนบ้านหนองจางที่อาศัยของป่าเพื่อยังชีพไม่ใช่จุดประสงค์ทางการค้า

3) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16.5-6 เพื่ออนุญาตให้ชุมชนเข้าถึงแหล่งน้ำธรรมชาติ ในกรณีเกี่ยวเนื่องจากการที่รัฐไม่อาจหาแหล่งน้ำสะอาดอื่นๆ เพื่อให้ชุมชนในป่าได้ใช้ในชีวิตประจำวัน

4) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16.11-12 เพื่ออนุญาตให้ชุมชนเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพได้

5) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16.15-16 เพื่ออนุญาตให้ชุมชนสามารถล่าและจับสัตว์ป่าเพื่อการยังชีพได้ นอกจากสัตว์หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ที่ให้เป็นข้อยกเว้นหวงห้ามตามเดิม

5.2.7 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่ออนุญาตให้ชุมชนเข้าถึงทรัพยากรป่าได้มากขึ้น ซึ่งหมายรวมถึงป่าและของป่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควรยกเว้นชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่า เช่น ชุมชนบ้านหนองจางจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นขัดขวางการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างมาก

5.2.8 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เพื่อยกเว้นชุมชนที่อยู่อาศัยในป่า เช่น ชุมชนบ้านหนองจาง จากบทบัญญัติของกฎหมาย

### 5.3 เิงนโยบาย

ปัญหาที่ดินในเขตป่า เป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวพันกับประเด็นต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการใช้ประโยชน์ และบำรุงรักษาป่า นอกจากนี้ยังผูกพันจากแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกติการะหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องวางยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินในเขตป่า ดังนี้

5.3.1 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

1) การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตที่ต้องสงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมายต้องมีการศึกษาหาข้อมูล และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชน

ในพื้นที่อย่างชัดเจน ไม่ควรประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับที่ทำกินของชาวบ้านที่ตั้งถิ่นฐานมานานแล้ว เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน และรัฐบาลควรเร่งรัดการกันแนวเขตที่ทำกินและแนวเขตป่าร่วมกับประชาชน ก่อนมีกระบวนการพิสูจน์สิทธิโดยตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่

2) รัฐควรให้การสนับสนุนชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมในการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรที่ดินในป่า และเอื้ออำนวยในการตรวจสอบการใช้พื้นที่ป่าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ภายใต้หลักการการรักษาป่า ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าและระบบนิเวศให้ยั่งยืน

3) รัฐต้องกำชับให้หน่วยงานของรัฐเคารพต่อภูมิปัญญาชาวบ้าน และจารีตประเพณีของท้องถิ่น

#### 5.3.2 ด้านการบริหารจัดการ

1) รัฐต้องยึดหลักสันติวิธีในกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี ในทุกกรณีและทุกพื้นที่

2) การอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ต้องใช้กรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น และก่อนมีกระบวนการอพยพ ต้องมีการเตรียมการรับรองและให้ประชาชนที่ถูกอพยพมีส่วนร่วมในการกำหนดค่าชดเชยต่างๆ อย่างเป็นธรรม เช่น กรณีของชุมชนบ้านหนองจานภายหลังจากถูกอพยพออกจากพื้นที่ทำกินแล้ว ไม่เคยได้รับการชดเชยความเสียหายใดๆ จากภาครัฐ ทำให้ชาวบ้านไม่เชื่อมั่นกับการดำเนินกระบวนการของรัฐ

5.3.3 ด้านการพัฒนา รัฐควรทบทวนแผนงานและโครงการจัดทำทรัพยากรป่าไม้ ให้มีกระบวนการรับฟังความเห็นและตัดสินใจจากชุมชนเป้าหมาย หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ชัดเจน

### กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ให้ความอนุเคราะห์ทุนสนับสนุนการวิจัยครั้งนี้

### เอกสารอ้างอิง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 .  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 / ตอนที่ 47 ก / หน้า 1 / 24 สิงหาคม 2550.

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 /-/หน้า 1417 / 15 ตุลาคม 2484

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 .  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 / ตอนที่ 38 / หน้า 263 / 28 เมษายน 2507

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 . ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 / ตอนที่ 15 / หน้า 1 / 28 กุมภาพันธ์ 2535.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 .  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 / ตอนที่ 80 / หน้า 1071 / 3 ตุลาคม 2504.

กิตติศักดิ์ ปรกติ .(2550) . สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน . มิสเตอร์ก้อปปี (ประเทศไทย) . กรุงเทพฯ .

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ .(2548)  
รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปี 2545 - 2548 . กรุงเทพฯ .

โครงการขับเคลื่อนสิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม. (2552). เสียงจากคนชายขอบ ป่าชุมชนหนองจาน.กรุงเทพฯ.

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน(ภาคอีสาน). (2550) . การจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ชุมชนหนองจาน - ผาสายยอด . ประสานการพิมพ์ . กาศสินธุ์ .

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2550) . เสียงจากประชาชนการต่อสู้เพื่อในที่ดินกรณีร้องเรียน 2545 - 2550 “ที่ดินในเขตป่าและสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและป่า” . กรุงเทพฯ.