



สิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง: กรณีศึกษา

ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

RIGHT OF HIGHLANDER IN PUBLIC LAND: A CASE STUDY OF
PA TUENG SUB-DISTRICT, MAE CHAN DISTRICT,
CHIANG RAI PROVINCE

ทรงพล ชีวินมหาชัย

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2556

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

สิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง: กรณีศึกษา

ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

RIGHT OF HIGHLANDER IN PUBLIC LAND: A CASE STUDY OF
PA TUENG SUB-DISTRICT, MAE CHAN DISTRICT,
CHIANG RAI PROVINCE

ทรงพล ชีวินมหาชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2556

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

สิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง: กรณีศึกษา

ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

RIGHT OF HIGHLANDER IN PUBLIC LAND: A CASE STUDY OF
PA TUENG SUB-DISTRICT, MAE CHAN DISTRICT,
CHIANG RAI PROVINCE

ทรงพล ชีวินมหาชัย

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

2556

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ھرรษา สงวนน้อย)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร)

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์โดยได้รับความกรุณาและช่วยเหลือจาก รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งรับฟังและแนะนำข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในทางวิชาการให้แก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี ทั้งยังได้ตรวจทานแก้ไขเนื้อหาในวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ต้นจนสำเร็จอีกด้วย ซึ่งผู้เขียนขอกราบ ขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์ รองศาสตราจารย์ ดร. ھرรษา สงวนน้อย และ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร เป็นอย่างสูง ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าให้ เกียรติเป็นประธานและคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็น ประโยชน์เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ขอขอบคุณ นายบุญทอง ผลประสิทธิ์ และว่าที่ร้อยตรี สมพร รุจิกิจดิษฐ์ศุภร มิตรที่ได้ให้ คำแนะนำข้อมูลทางด้านวิชาการ ตรวจทานเนื้อหา และภาษาในเบื้องต้น และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ ประจำสำนักวิทยานิพนธ์ศาสตร์ ส่วนประสานงานบัณฑิตศึกษา และส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ได้อำนวยความสะดวกในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบพระคุณ บิดา มารดา เพื่อนฝูง และที่รัก ที่ได้คอยให้กำลังใจอันยิ่งใหญ่ คอยให้ความ ช่วยเหลือทางด้านต่าง ๆ ด้วยดีตลอดมา และครู อาจารย์ ที่ได้คอยประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้และ ปลุกฝังคุณธรรม ความดีงามต่าง ๆ ให้แก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา

ท้ายที่สุดนี้ ถ้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจประการใด ผู้เขียนขอขอบความรู้ และคุณงามความดีนี้แก่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ และสมาชิกชุมชนพื้นที่ สูงตำบลป่าตึงทั้งหลาย แต่ถ้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องตรงส่วนใด ผู้เขียนขอน้อมรับความ บกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียวและต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

ทรงพล ชีวินมหาชัย

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์

สิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง: กรณีศึกษา
ตำบลป่าดึ่ง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

ชื่อผู้เขียน

ทรงพล ชีวินมหาชัย

หลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ

บทคัดย่อ

พื้นที่ในตำบลป่าดึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงที่อยู่ในเขตป่า ซึ่งถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจในการจัดการที่ดินของรัฐ โดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลป่าดึ่ง ส่วนใหญ่เป็นบุคคลบนพื้นที่สูง ได้แก่ ลาหู่ อาข่า เมี่ยนหรือเย้า ลีละ ลีซอ โดยมีทั้งบุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับสัญชาติไทย และบุคคลบนพื้นที่สูงที่เคยได้รับบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) และบัตรชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรเขียวของแดง) ที่ได้รับการสำรวจตามแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนมาเป็นบัตรผู้ไม่มีสัญชาติไทย และบุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับบัตรผู้ไม่มีสถานะบุคคล ซึ่งพบในพื้นที่เขตป่า การวิจัยพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 ให้การรับรองสิทธิของบุคคลที่เข้ามารวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลและยั่งยืน ทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นราษฎรไทยที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรไทย (ท.ร.14) ได้แก่บุคคลบนพื้นที่สูงที่มีสัญชาติไทยและบุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ที่เข้ามาถึงประเทศไทยก่อนวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2528 ซึ่งถือว่าเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2538 จึงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของพื้นที่ตำบลป่าดึ่ง สำหรับบุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราว คงได้รับสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวตามที่หน่วยงานรัฐอนุญาตไว้เท่านั้น

คำสำคัญ: สิทธิในที่ดิน/บุคคลบนพื้นที่สูง/ตำบลป่าดึ่ง/เชียงราย

Thesis Title	Right of Highlander in Public Land: A Case Study of Pa Tueng Sub-district, Mae Chan District, Chiang Rai Province
Author	Songphon Cheewinmahachai
Degree	Master of Law
Advisor	Assoc. Prof. Dr. Apirat Petchsiri

ABSTRACT

Most of Pa Tueng Sub-District areas are in the highlands in forest areas which are considered government owned lands and the government has the authority to manage these lands. People living in Pa Tueng Sub-District mostly on the highlands are: Lahu, A-kha, Mien or Yao, Lua and Lisu and they have both Thai nationality and also have been granted highland identity cards (blue card) and highland communities card (green card with red edge) and are being explored by the community development, environment and drug plants model scheme control of the highlands. At a later date identity cards has been changed to non-Thai Nationality status and non-civil status for indigenous people living in forested areas on the highlands. Research finds that the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550, Section 66, recognizes the right of individuals to live together as local indigenous community. It guarantees also the right of individuals to participate with the government and local community to protect and maintain a balanced and sustainable utilization of natural resources. This makes the people with Thai citizenship who have names in the Thai Civil Registration (Tor. Ror. 14) and who resided Thailand before 3 October 1985 legal residents by cabinet's approval on 3 October 1995, and thereby have the right to use the land in Pa Tueng Sub-District beneficially. However, the people who have been permitted to live temporarily on the highlands still have limited rights granted by the government.

Keywords: Right in Public Land/Highlander/Pa Tueng Sub-District/Chiang Rai

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(5)
สารบัญภาพ	(8)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามของการวิจัย	6
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	6
1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.5 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	8
1.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย	9
2 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง	10
2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิที่ดิน วิวัฒนาการ และพัฒนาการการได้ที่ดิน	11
2.2 แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ	14
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ	21
2.4 นโยบายจากภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินและผืนป่า	22
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล	27
3 กฎหมาย และนโยบายของรัฐในการรับรองสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง	37
3.1 นิยามความหมาย	39
3.2 การรับรองสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงตามกฎหมายระหว่างประเทศ	45

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
3.3 กฎหมายภายในประเทศที่ให้การรับรองสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง	47
3.4 นโยบายของรัฐในการจัดที่ดินของรัฐบนพื้นที่สูง	47
4 สิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง	
ในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย	55
4.1 กรณีศึกษาชุมชนบ้านป่าเมี่ยง หมู่ 9	
ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย	57
4.2 กรณีศึกษาชุมชนบ้านโป่งป่าแขม หมู่ 20	
ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย	62
4.3 กรณีศึกษาบ้านสันติสุข หมู่ 19 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย	64
4.4 กรณีศึกษาบ้านจะพือหรือห้วยตาง หมู่ 16	
ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย	68
4.5 กรณีศึกษาบ้านพะน้อย หมู่ 12	
ตำบลแม่สลองใน อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย	71
4.6 กรณีศึกษาบ้านปางสา ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย	75
4.7 บทสรุป	79
5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	81
5.1 บทสรุป	82
5.2 ข้อเสนอแนะ	86
รายการอ้างอิง	90
ประวัติผู้เขียน	97

สารบัญภาพ

ภาพ

หน้า

1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

9



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ชุมชนพื้นที่สูงมีวิถีชีวิตอยู่ร่วมกันกับป่า ป่าเป็นเสมือนตลาดธรรมชาติของชุมชน การดูแลรักษาป่าไม้ในรูปแบบของป่าชุมชนนั้น เป็นการรักษาลิทธิในการครอบครองป่าโดยการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนเพื่อปกป้องรักษาทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่เหลือน้อยกับการใช้ทรัพยากรป่าไม้ในเขตชุมชนได้อย่างคุ้มค่า เป็นวิถีชีวิตคนอยู่ร่วมกับป่าอย่างเป็นธรรมชาติ เป็นการประยุกต์ใช้กฎระเบียบ โดยกระบวนการใช้สิทธิออกเสียงกับการร่างกฎประชาคมโดยชุมชน อาทิเช่น บ้านกิวสะโต (อาข่า) เป็นหมู่บ้านในเขตป่าต้นน้ำสำคัญแห่งหนึ่งของลำน้ำแม่จัน ที่เอื้อประโยชน์ต่อชุมชนพื้นราบที่ส่วนใหญ่เป็นแหล่งเกษตรกรรม แอ่งน้ำแม่จัน และเป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญแห่งหนึ่งของภาคเหนือตอนบน ป่าชุมชนพื้นที่สูงเป็นแหล่งป่าที่มีความสมดุลและความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศน์ป่าต้นน้ำ เป็นป่าที่ชุมชนอนุรักษ์สืบทอดมานับแต่บรรพบุรุษ การตั้งแหล่งถิ่นฐานชุมชนอยู่อาศัยมานานหลายชั่วอายุคน

ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่ 220 ตารางกิโลเมตรส่วนหนึ่งของพื้นที่เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดอยบ่อ วนอุทยานห้วยก้างปลาและอุทยานแห่งชาติลำน้ำกกอันอุดมสมบูรณ์ มีประชากร 21,000 คน ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขา ทางทิศตะวันออกเป็นที่ราบ ทางทิศเหนือและทิศใต้มีภูเขาตั้งอยู่ทั้งสองด้าน โดยมีที่ราบลุ่มอยู่ระหว่างกลาง และมีแม่น้ำจันไหลผ่าน¹ นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพื้นที่ของ ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย มีบุคคลหลายกลุ่มหลายสถานะบุคคลเข้ามาอาศัยอยู่และทำกินเป็นจำนวนมากในพื้นที่ ทั้งคนไทยที่มีฐานะยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ชนกลุ่มน้อยที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ทั้งที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทยบุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นกลุ่มชาวเขาและกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ซึ่งถือเป็นชนกลุ่มน้อย มีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ และวิถีชีวิตแตกต่างจากคนพื้นราบ ใช้ภาษาใน

¹ องค์การบริหารส่วนตำบลป่าตึง, สภาพและข้อมูลพื้นฐาน, สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2555, จาก <http://www.patung.go.th/center/website/management>

กลุ่มชาติพันธุ์ของตนเอง จึงทำให้มีปัญหาด้านการสื่อสาร ปัญหาการตกหล่นทางทะเบียนราษฎร รวมถึงปัญหาการพิสูจน์สถานะบุคคลและสัญชาติไทย ทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงถูกเหลื่อมล้ำและได้รับความไม่เป็นธรรมในด้านสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมาโดยตลอด

บุคคลบนพื้นที่สูงเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในที่ดินได้ เนื่องจากนับแต่ที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีผลบังคับใช้ บุคคลบนพื้นที่สูงกลุ่มนี้ยังไม่มีสิทธิได้รับการสำรวจทางทะเบียน จึงไม่ได้รับการพิสูจน์สถานะบุคคลและลงรายการสัญชาติไทย ทำให้ไม่สามารถแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าหน้าที่รัฐตามมาตรา 5² และมาตรา 6³ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ด้วยเหตุนี้ไม่มีสัญชาติไทย

เมื่อปี พ.ศ. 2528 มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนราษฎรชาวเขา (แบบ ท.ร.ช.บ. 1) โดยสงเคราะห์ชาวเขา มีการสำรวจบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) และชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวของแดง) พร้อมทั้งจัดทำทะเบียนประวัติโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงกลุ่มนี้ได้รับการพิสูจน์สถานะบุคคล โดยผู้ที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมในพื้นแผ่นดินไทย จะมีการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรหรือได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือหลักดินแดน⁴ แต่บุคคลเหล่านี้ยังคงไม่ได้รับการพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่มีอยู่แต่เดิม ทั้งที่ ๆ ได้ครอบครองและทำกินอยู่ในพื้นที่อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่บรรพบุรุษก่อนที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

สถานการณ์การเรียกร้องสิทธิเรื่องการพิสูจน์สัญชาติและสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงในภาคเหนือของไทยได้มีขึ้นมาช้านาน ด้วยความรู้สึกว่าพื้นที่เหล่านี้พวกเขาอาศัยอยู่มาตั้งแต่บรรพบุรุษ ทำให้เกิดการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อชุมชนจะได้สิทธิในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา

² พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 71, ตอนที่ 78, (30 พฤศจิกายน 2497), 1, มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6 บัญญัติว่า “บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ และผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว ให้มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับบุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ลงใช้บังคับต่อไป”.

⁴ หลักดินแดน (Jus Soli) ถือว่าบุคคลกำเนิดในดินแดนของรัฐใดก็ควรที่จะได้สัญชาติตามรัฐนั้น การได้สัญชาติตามหลักดินแดนเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 7 (2) มาตรา 7 ทวิ มาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535.

จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จนในที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ถูกประกาศใช้ โดยรัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายตามหลักนิติรัฐ ประกอบกับมีการรับรองสิทธิของบุคคลในการรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและสิทธิของบุคคลในการเข้ามีส่วนร่วมร่วมกับรัฐ และชุมชนอนุรักษ์ บำรุงรักษา จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ขยายการรับรองไปยัง ชุมชน และชุมชนท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินบนพื้นที่สูงมีด้วยกันหลายฉบับ⁵ ซึ่งล้วนเป็นกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะที่ดินของรัฐคงเป็นอำนาจรัฐแต่เพียงลำพัง โดยบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ได้ให้อำนาจและดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐอย่างเต็มที่ รวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินบนพื้นที่สูงมีด้วยกันหลายหน่วยงาน⁶ ทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งส่วนใหญ่ที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมายเกิดความสับสน ไม่รู้ถึงสิทธิของตน ไม่รู้ถึงกระบวนการเข้าสู่สิทธิ และไม่สามารถปกป้อง ต่อสู้ เรียกร้องสิทธิในที่ดินบนพื้นที่สูงของตนได้ ในขณะที่กลุ่มนายทุนสามารถเข้าถึงสิทธิในการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

วิถีชีวิตและจารีตประเพณีกลมกลืนอยู่กับป่า ครอบครองและทำกินต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษแต่ดั้งเดิม ซึ่งในบางชุมชนได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษก่อนที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในที่ดินและต้องกลายเป็นผู้อาศัยอยู่และทำกินในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากการประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของบุคคลบนพื้นที่สูงเหล่านี้ จนในที่สุดบุคคลเหล่านี้ต้องถูกจับกุมและดำเนินคดีตามกฎหมายในข้อหาบุกรุก เผ้วถางหรือทำลายป่าอยู่ตลอดเวลา บางรายก็ถูกจับกุมดำเนินคดีซ้ำแล้วซ้ำเล่า อย่างไรก็ตาม บุคคลที่อาศัยทำกินบนพื้นที่สูง

⁵ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์ดิน, ประมวลกฎหมายที่ดิน, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511, พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นต้น.

⁶ เช่น กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน, ผู้ว่าราชการจังหวัดและอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณะประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, กรมป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, กรมส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ ดูแลการจัดที่ดินนิคมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดูแลการจัดที่ดินนิคมสร้างตนเอง ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, และกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นต้น.

ในกลุ่มชาวเขาและกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและเป็นผู้ด้อยโอกาส จึงไม่มีโอกาสในการเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม การบังคับจากเจ้าหน้าที่รัฐและการสมัครใจในการอพยพออกไปจากพื้นที่ดังกล่าวของบุคคลบนพื้นที่สูงเหล่านี้กระทำได้อย่างเนื่อง จากอาศัยอยู่ในพื้นที่สูงมาตั้งแต่กำเนิด ไม่มีเงินเพียงพอที่จะอพยพไปหาที่ดินทำกินในพื้นที่ใหม่ และหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ให้หมดไปได้แต่อย่างใด

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ รัฐอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลและยั่งยืน โดยการประกาศเขตอนุรักษ์เพื่อห้ามบุคคลเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยมีได้คำนึงถึงสิทธิของบุคคลตามจารีตประเพณีหรือวัฒนธรรมที่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์มาแต่ดั้งเดิม และมีได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่มีอยู่ดั้งเดิมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนซ้ำซ้อน ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในที่ดินได้แต่อย่างใด ปู่ ย่า ตา ยาย ที่เคยอาศัยอาศัยอยู่ในที่ดินมาตั้งแต่บรรพบุรุษโดยไม่ผิดกฎหมาย พอมารุ่นลูกรุ่นหลานกลับกลายเป็นผู้บุกรุกที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผลของพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตป่า ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลบนพื้นที่สูงที่อาศัยอยู่มาแต่ดั้งเดิม อันเป็นการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนซ้ำซ้อน และขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66⁷ และมาตรา 67⁸

ดังนั้น การทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงมีความเท่าเทียมกันและเสมอภาคกันในการเข้าถึงสิทธิในที่ดินและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมในการต่อสู้ เรียกร้อง และปกป้องสิทธิในที่ดินของบุคคลเหล่านี้ ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้บุคคลเหล่านี้ถูกละเมิดสิทธิซ้ำซ้อน และเพื่อให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับและบังคับใช้สิทธิในที่ดินของรัฐกับบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูงที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงความชัดเจนของสถานะบุคคลและประเภทของบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง เพื่อนำไปสู่การศึกษาทำความเข้าใจในลักษณะแห่งสิทธิและการใช้สิทธิของบุคคลบนพื้นที่สูงแต่ละกลุ่ม แต่ละประเภทที่มีอยู่ในที่ดินของรัฐบนพื้นที่สูงในพื้นที่แห่งนี้ รวมทั้งศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค และความขัดแย้งในการเข้าถึงสิทธิและการใช้สิทธิในที่ดินของรัฐบนพื้นที่

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 47 ก, (24 สิงหาคม 2550), 1, มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”.

⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม”.

สูง เพื่อนำไปสู่การหามาตรการในการจัดการทรัพยากรที่ดินที่เหมาะสม เป็นธรรม และอนุรักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสมดุลและยั่งยืนไปจนถึงอนุชนรุ่นหลัง ดังกระแสพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันพุธที่ 27 มิถุนายน 2516 ความว่า

“กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่ากฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ามุ่งหมายที่จะบังคับประชาชนก็กลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมั่นน้อยจะต้องบังคับบุคคลหมั่นมาก ในทางตรงกันข้าม กฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรีและอยู่ได้ด้วย ความสงบ บางทีเราตั้งกฎหมายขึ้นมาได้ด้วยวิชาการที่ได้จากต่างประเทศ เพราะว่าวิชากฎหมายนี้ก็เป็นวิชาที่กว้างขวาง จึงต้องมีอะไรทำอย่างหนึ่ง แต่วิชาการนั้นอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือ ท้องถิ่นของเรา บางทีเคยยกตัวอย่างมาเกี่ยวข้องกับที่ดิน เกี่ยวข้องกับการทำมหากินของประชาชนที่ อยู่ในที่ห่างไกล ซึ่งเราเอากฎหมายไปบังคับประชาชนเหล่านั้นไม่ได้เพราะว่าเป็นความผิดของ ตัวเองเพราะการปกครองไม่ถึงประชาชนที่อยู่ในที่ห่างไกล จึงไม่สามารถที่จะทราบถึงกฎหมาย ความบกพร่องก็อยู่ทางฝ่ายที่บังคับกฎหมายมากกว่าฝ่ายที่จะถูกบังคับ ข้อนี้ควรจะถือเป็นหลัก เหมือนกัน ฉะนั้นต้องหาวิธีที่จะปฏิบัติกฎหมายให้ถูกต้องตามหลักของธรรมชาติ...ฯลฯ”

ในป่าสงวนซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้เป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่ว่าเราขีดเส้นไว้ ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนแล้ว เพิ่งไปสงวนทีหลังโดยขีดเส้นบนเศษกระดากก็ดูชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้นก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืนเพราะว่าตราบมา เป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติ ใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง...ฯลฯ”⁹

ผู้วิจัยได้เล็งเห็นถึงปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการใช้กฎหมาย ความไม่เสมอภาคใน สิทธิในที่ดินของรัฐของบุคคลบนพื้นที่สูง ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในที่ดินของรัฐที่นับวันทวี ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน จนทำให้มีการใช้สิทธิโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นปัญหาเร่งด่วนที่ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องทำความเข้าใจและหามาตรการและแนว ทางแก้ไขปัญหาย่างจริงจังโดยด่วน ผู้วิจัยจึงได้เลือกศึกษา “สิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงใน ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย” เป็นหัวข้อในการศึกษา ทั้งนี้เพราะในที่ดินของรัฐในเขต

⁹ ยศ สันตสมบัติ, วรรณนาการของการบุกรุกที่ดินทำกิน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่น พัฒนา, 2535), ก.

พื้นที่ดังกล่าวที่มีความทับซ้อนกันและเกิดการขัดกันแห่งสิทธิที่ทับซ้อนกันอยู่ หากเกิดความชัดเจนในลักษณะแห่งสิทธิย่อมก่อให้เกิดการจัดการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของรัฐให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพแก้ไขปัญหาได้จริงในสังคม รวมถึงการทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงมีความเท่าเทียมกันและเสมอภาคกันในการเข้าถึงสิทธิในที่ดินและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมในการต่อสู้ เรียกร้อง และปกป้องสิทธิในที่ดินของบุคคลเหล่านี้ ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิซ้ำซ้อน และเพื่อให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับและบังคับใช้สิทธิในที่ดินของรัฐของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูงที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย ซึ่งทำให้ผลการศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้สามารถใช้เป็นแนวทางในแก้ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ดินของรัฐของบุคคลบนพื้นที่สูงที่สะสมมานาน และนับวันทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น สามารถนำไปสู่การหามาตรการในการจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างเหมาะสม เป็นธรรม และอนุรักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสมดุลและยั่งยืนไปจนถึงอนุชนรุ่นหลัง

1.2 คำถามของการวิจัย

บุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย มีสิทธิในที่ดินหรือไม่อย่างไร

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

บุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย สามารถมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.4.1 เพื่อศึกษา “แสวงหาข้อเท็จจริง” ที่เกิดขึ้นในสังคมของสถานการณ์ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่ตำบลป่าตึง อ.แม่จัน จ.เชียงราย

1.4.2 เพื่อศึกษา “ตรวจสอบ” สภาพปัญหา ความบกพร่อง และคลุ้มคลั่งในกระบวนการในการเข้าถึงสิทธิและการใช้สิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

1.4.3 เพื่อ “สร้างความเข้าใจที่ชัดเจน” เกี่ยวกับลักษณะแห่งสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

1.4.4 เพื่อหา “แนวคิดและมาตรการ” ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิ การใช้สิทธิ การต่อสู้เรียกร้อง และปกป้องสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง ที่เหมาะสม เท่าเทียมและเสมอภาคกัน อันก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยไม่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสอดคล้องกับแนวคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลและยั่งยืนต่อไป

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

โดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ วารสาร บทความ กฎหมาย ร่างกฎหมาย คำพิพากษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ซึ่งค้นคว้ามาจากห้องสมุดของมหาวิทยาลัยและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลในเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (searching law on the web) เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของรัฐของบุคคลบนพื้นที่สูง วิวัฒนาการของประเทศไทยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของรัฐของบุคคลบนพื้นที่สูง ประเภทของที่ดินของรัฐที่บุคคลบนพื้นที่สูงสามารถใช้ประโยชน์ และสิทธิและกระบวนการเข้าสู่สิทธิในที่ดินของรัฐในแต่ละประเภท

การวิจัยในเรื่อง “สิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง กรณีศึกษาตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย” เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลบนพื้นที่สูงกับที่ดินของรัฐ โดยอาศัยสิทธิในที่ดินเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ดังกล่าว แต่เนื่องจากบุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงมีความหลากหลายในสถานะบุคคลและกลุ่มบุคคล ส่วนพื้นที่ที่เป็นที่ดินของรัฐก็มีอยู่ด้วยกันหลายประเภทและอยู่ภายใต้บังคับใช้ของกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาจึงต้องกำหนดขอบเขตในการศึกษาไว้ ดังนี้

1.5.1 ขอบเขตด้านบุคคล

งานวิจัยฉบับนี้จะศึกษาถึงบุคคลที่อาศัยอยู่และทำกินบนพื้นที่สูงในทุกกลุ่มในเขตพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย เพื่อจัดแยกประเภทกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงออกให้ชัดเจน เพื่อให้เห็นภาพรวมว่าใครบ้างที่ทำกินและอาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ทั้งบุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นกลุ่มผู้ด้อยสิทธิ ซึ่งเป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่และทำกินบนพื้นที่สูงเป็นจำนวนมากที่สุด และกลุ่มนายทุนที่เข้ามาอาศัยอยู่และทำกินในพื้นที่สูง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องทั้งที่อาศัยและไม่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว

1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

ในงานวิจัยฉบับนี้จะได้ทำการศึกษาในเขตพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐเท่านั้น มิใช่ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

1.5.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยฉบับนี้ จะศึกษาเฉพาะสิทธิในที่ดินรัฐเท่านั้น ซึ่งรวมถึงสิทธิที่เป็นอำนาจหรือประโยชน์อันชอบธรรมที่บุคคลบนพื้นที่สูงมีอยู่ในที่ดินของรัฐบนพื้นที่สูง โดยศึกษาทั้งสิทธิของปัจเจกชน (individual rights) และสิทธิชุมชน (collective right)

1.5.3.1 ศึกษาสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงในลักษณะปัจเจกชน

1.5.3.2 ศึกษาสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงในลักษณะสิทธิรวมหมู่

1.5.3.3 ศึกษาถึงกระบวนการและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินในตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ในภาพรวม เพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรที่ดินที่มีความสมดุลและยั่งยืน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1.6.1 ความชัดเจนของประเภทที่ดินบนพื้นที่สูง ลักษณะแห่งสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

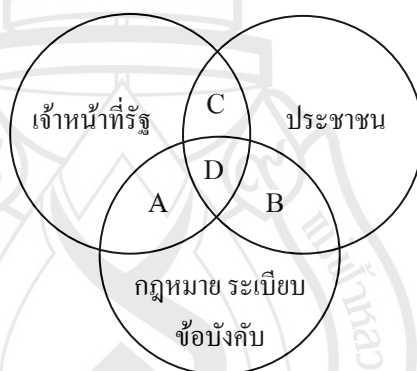
1.6.2 ความชัดเจนในกระบวนการเข้าสู่สิทธิ การได้รับสิทธิ และการปกป้องคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

1.6.3 บุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย สามารถเข้าถึงสิทธิในที่ดิน และไม่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนซ้ำซ้อน

1.6.4 มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงบุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ที่ไม่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนและเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่สอดคล้องกับกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ

1.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้ศึกษาได้ตั้งกรอบแนวคิดของการวิจัยไว้ดังนี้ คือ ความชัดเจนในสถานะบุคคลของบุคคลบนพื้นที่สูงในตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ที่เกิดปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิและการยอมรับสิทธิในที่ดินของบุคคลเหล่านี้เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อให้บุคคลบนพื้นที่สูงมีความเท่าเทียมกันและเสมอภาคกันในการเข้าถึงสิทธิในที่ดินและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมในการต่อสู้ เรียกร้อง และปกป้องสิทธิในที่ดินของบุคคลเหล่านี้ โดยมุ่งเน้นให้เกิดการพิทักษ์สิทธิอันพึงมีของผู้ทรงสิทธิ์และเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติของชาวเขาในพื้นที่ อันก่อให้เกิดการจัดการที่ดินของรัฐในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ให้มีความสมดุลและยั่งยืน



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

A เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อปกป้อง อนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน

B ประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอันเป็นหน้าที่ของพลเมือง

C การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

D เป็นผลลัพธ์จากความร่วมมือของทุกฝ่าย นำไปสู่ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และ ยั่งยืน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง

คำว่า “สิทธิ¹⁰” ในความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน แปลว่า “อำนาจอันชอบธรรม” และพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานยังให้คำจำกัดความของ “อำนาจ” ว่า “ความสามารถหรือสิ่งที่สามารถทำหรือบันดาลให้เกิดสิ่งใดได้” นอกจากนี้คำว่า “อำนาจ¹¹” นั้น ยังหมายถึง ความสามารถในการกำหนดให้ผู้อื่นเป็นหรือกระทำตามความต้องการของตนเอง แม้ว่าผู้อื่นจะขัดขืนก็ตาม

ดังนั้น “สิทธิ” จึงหมายถึง ความมีอำนาจที่ต้องถูกกำกับด้วย “ความชอบธรรม” อันหมายถึง อำนาจที่ถูกต้องตามหลักธรรม ตามหลักของคุณงามความดีและความถูกต้อง ตามหลักกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ประเพณีที่คนในสังคมหนึ่ง ๆ ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน ในภาษาอังกฤษ “สิทธิ” จึงตรงกับคำว่า “right” ซึ่งแปลว่าความถูกต้อง การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะมีสิทธิในสิ่งหนึ่งสิ่งใดนั้น จึงหมายถึงว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่คนผู้นั้นพึงมีพึงได้อย่างถูกต้อง คนอื่นต้องยอมรับ จะขัดขวางหรือลิดรอนไม่ได้ “สิทธิในที่ดิน” จึงเป็นสิทธิที่มีอำนาจอันชอบธรรมที่พึงมีพึงได้ในที่ดินอย่างถูกต้องชอบธรรม ส่วนรวมต้องยอมรับในอำนาจนี้ จะละเมิดหรือลิดรอนมิได้

ในการศึกษาวิจัยเรื่องสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงในตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย รวมทั้งงานเขียนที่ผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญได้คิดค้นและเรียบเรียงไว้ ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญที่จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการดำเนินงานศึกษาวิจัยไว้ด้วยกันดังต่อไปนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิที่ดิน วิวัฒนาการ และพัฒนาการการได้ที่ดิน
2. แนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ
3. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ
4. นโยบายจากภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินและผืนป่า

¹⁰ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, (กรุงเทพฯ: สิริวัฒนอินเตอร์พรีน, 2554), 1232-1233.

¹¹ วิกีพีเดีย, อำนาจ, สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2555, จาก <http://th.wikipedia.org>

5. แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิที่ดิน วิชาการ และพัฒนาการการได้ที่ดิน

ในอดีตเมื่อมนุษย์รู้จักการรวมตัวตั้งหลักแหล่งที่อยู่อาศัย มีการเพาะปลูกทำกิจกรรมกลายสังคม การจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงไม่เกิดขึ้น ที่ดินในราชอาณาจักรมิได้เป็นสิทธิของใครคนใดคนหนึ่ง แต่โดยภาพรวมแล้วที่ดินเป็นของรัฐหรือของผู้ครองนครหรือกษัตริย์ ซึ่งจะให้สิทธิแก่พลเมืองก็เพียงการถือครองทำประโยชน์และตกทอดแก่ลูกหลาน แต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของโดยสมบูรณ์¹² โดยผู้เป็นเจ้าของที่ดินทั้งปวงในราชอาณาจักรได้มีการวางหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการเข้าถือครองที่ดินของราษฎร ดังหลักฐานในประวัติศาสตร์ไทย¹³ ที่ปรากฏว่า

ในสมัยกรุงสุโขทัยและสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี มีการจูงใจให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินว่างเปล่า ราษฎรผู้บุกเบิกถางป่า (ก่อสร้าง) นอกจากจะได้รับกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินแล้ว ยังได้รับบำเหน็จรางวัลในฐานะผู้บุกเบิกหักล้างถางพงอีกด้วย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสังคมต้องการที่ดินเพื่อใช้ในการเกษตรขณะที่พื้นที่ป่ายังมีจำนวนมาก ซึ่งที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์แล้วสามารถตกทอดทางทายาทได้

โดยเฉพาะสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินขึ้นมาประกาศใช้ให้โอกาสกับผู้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว สามารถแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้รัฐจะได้เรียกเก็บค่าภาษีที่ดินจากประชาชนผู้ครอบครอง โดยปรากฏในบางส่วนของ “พระอัยการเบ็ดเสร็จ” สารสำคัญของกฎหมายดังกล่าว คือที่ดินทั้งประเทศเป็นราชทรัพย์ ราษฎรมีสิทธิเข้าครอบครองได้แต่ไม่ใช่เป็นเจ้าของและไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนถือครอง จนถึงปลายของสมัยกรุงศรีอยุธยา จึงได้มีการเปลี่ยนกฎเกณฑ์ให้ราษฎรสามารถเป็นเจ้าของที่ดิน และสามารถโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ แต่ยังไม่มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ครอบครอง ส่วนสมัยกรุงธนบุรีเป็นราชธานี ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับสมัยกรุงศรีอยุธยา

การใช้ที่ดินสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2442 พื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด เป็นของเจ้าครองนคร โดยพื้นที่ป่าไม้ภาคเหนือ แบ่งออกเป็น 5 ส่วน สำหรับเจ้าครองนครเชียงใหม่ นคร

¹² ฉาดฉาน นิลคำแหง, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543).

¹³ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ, วิชาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535), 10-12.

ลำพูน นครลำปาง นครแพร่ และนครน่าน พื้นที่ป่าไม้ไม่สามารถโอนให้บุตรหลานได้ ในปี พ.ศ. 2439 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการป่าไม้ทั่วประเทศ ในเวลาสามปีต่อมาจึงมีการโอนกรรมสิทธิ์พื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดจากเจ้าครองนคร มาอยู่ในความดูแลของรัฐบาล นอกจากนั้นพระองค์ได้มีการปฏิรูปที่ดินตามระบบปฏิรูปราชการในขณะนั้น เช่น พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน (ใบหยียบย่ำ ตราจองหรือใบจอง หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ เป็นต้น)

โดยสามารถแบ่งการตั้งถิ่นฐานของชุมชนในเขตป่าตามพัฒนาการทางด้านสังคมและการเมือง ออกเป็น 4 ยุคด้วยกัน คือ

2.1.1 ยุคสังคมบ้านป่า

การตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่อยู่ในเขตป่ามีลักษณะเป็นชุมชนดั้งเดิมที่อยู่กับป่า ต้องปรับตัวทั้งด้านอาชีพและสังคมเข้ากับป่าและสภาพแวดล้อมของป่า การหาผลผลิตจากป่า การหาบน้ำมันยาง และการทำไร่หมุนเวียนของชาวเขา เป็นต้น ลักษณะของคนในชุมชนจึงเป็นคนที่มีความกล้าและแข็งแกร่ง และปรากฏว่ามีผู้ที่สามารถสถาปนาอิทธิพลของตนเหนือผู้อื่นในชุมชน การเกษตรประเภทนี้จึงจำเป็นต้องใช้พื้นที่ดินและป่าผืนใหญ่ เพราะไม่ได้ทำการเกษตรอย่างเข้มข้นภายใต้พื้นที่ดินที่จำกัด

2.1.2 ยุคสัมปทาน

การให้สัมปทานทำไม้ของไทย เริ่มจากภาคเหนือตอนบนในราว พ.ศ. 2435 เมื่อตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 กรมป่าไม้ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่หลักในการจัดการการทำไม้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ โดยส่วนใหญ่เป็นงานบริหารจัดการสัมปทาน¹⁴ มีบริษัททำไม้ (หรือบริษัททำเหมืองแร่) ผู้ได้รับสัมปทานตัดถนนเข้าสู่พื้นที่ จะพบในพื้นที่ 2 ลักษณะคือ

2.1.2.1 พื้นที่ที่มีชุมชนบ้านป่าอยู่ก่อน บริษัทผู้รับสัมปทานจำต้องประนีประนอมกับอำนาจของชุมชนท้องถิ่น โดยต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้มีอิทธิพลในชุมชนในการตัดไม้ ทั้งนี้เพราะการตัดไม้ขัดแย้งกับอาชีพและผลประโยชน์ของชาวบ้าน บริษัททำไม้เหล่านี้จะว่าจ้างคนในชุมชนส่วนหนึ่งเป็นแรงงานตัดไม้และได้นำคนงานจากข้างนอกเข้ามาด้วย ซึ่งเวลาย้ายออกไปก็ได้ย้ายคนงานของตนออกไปด้วย คงเหลือเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ตั้งบ้านเรือนอยู่และไม่ย้ายต่อไป

¹⁴ อานันท์ กาญจนพันธ์ และ มิ่งสรรพ ขาวสอาด, *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า: กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2538), 103.

2.1.2.2 พื้นที่ที่ไม่มีชุมชนอยู่ก่อน บริษัทสัมปทานทำไม้จะนำคนงานจากภายนอกเข้าตัดไม้ใหญ่และไม่มีค่า และเคลื่อนย้ายออกไปยังพื้นที่อื่น ชาวบ้านที่เป็นคนงานตัดไม้บางส่วนได้กลับไปนำญาติพี่น้องและครอบครัวเข้ามาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ที่ราบลุ่มทำแล้สำหรับเพาะปลูก

2.1.3 ยุคพืชพาณิชย์

เป็นยุคที่ชาวบ้านนิยมปลูกพืชพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นข้าวหรือพืชไร่ในลักษณะเป็นพืชเดี่ยว (monocarp) เพื่อขายสู่ตลาด ลักษณะของที่ดินและต้นไม้ในที่ดินก็อำนวยเพราะต้นไม้ใหญ่ ผู้ได้รับสัมปทานได้นำออกไปแล้ว เหลือแต่ต้นไม้เล็กและไม่มีค่าน้อยจึงสามารถตัดฟันและเผาได้โดยง่ายและรวดเร็ว ประกอบกับมีรถไฟขนาดใหญ่ให้ใช้การได้ ลากและถอนต้นไม้ได้สะดวกอีกด้วย การทำพืชพาณิชย์จึงทำได้โดยง่ายและสามารถขนส่งออกสู่ตลาดโดยใช้ถนนที่บริษัทสัมปทานไม่ได้ทำไว้

2.1.4 ยุครัฐแสดงตัวว่า “หวงป่า”

เป็นยุคที่หน่วยงานของรัฐแสดงตัวและปรากฏโฉมในชุมชนหมู่บ้านในเขตป่าอย่างชัดเจน มีการกำหนดเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ชนิดต่าง ๆ กำหนดเขตและแสดงสิทธิพื้นที่ดินในเขตป่าสงวนทั้งที่ยังมีสภาพดีหรือเสื่อมโทรมว่าเป็นของรัฐ มีการตั้งหน่วยพิทักษ์ป่าในพื้นที่ต่าง ๆ มีการอพยพโยกย้าย ขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่ในบางแห่ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งเริ่มหวงแหนที่ดินและต้นไม้ เพราะป่าไม้นั้นมีน้อยลง และเพื่อรักษาสีเขียวตลอดระบบนิเวศน์ แต่ก็มีส่วนหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำที่ดินในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมไปใช้ทำธุรกิจกิจการเกษตรขนาดใหญ่ (plantation) ทั้งนี้ก็เพราะแรงผลักดันของธุรกิจการเกษตรที่ปรารถนาที่ดินทำการเพาะปลูกขนาดใหญ่ เช่น ปาล์มน้ำมัน ยูคาลิปตัส และการทำนาถั่ว เป็นต้น

ทรัพยากรที่ดินมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย เพราะนอกจากจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแล้ว ยังเป็นแหล่งรวมของวัฒนธรรมประเพณีความเชื่อตลอดจนวิถีชีวิตของคนไทย นโยบายที่ดินในปัจจุบันของไทยจาก พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งก่อให้เกิดการจัดระบบโฉนดที่ดิน ทั้งที่เป็นโฉนดที่ให้กรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์รวมถึงโฉนดที่ให้เฉพาะสิทธิในการใช้ ซึ่งสามารถรับรองการได้มาซึ่งที่ดินใน 3 ขั้นตอน อันได้แก่ การเข้าจับจองการใช้และการได้กรรมสิทธิ์ทางกฎหมาย

การถือครองที่ดินเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ไม่ว่าจะเป็นโดยกฎหมายหรือธรรมเนียมประเพณี ระหว่างกลุ่มคนหรือระหว่างบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับที่ดินเป็นกฎเกณฑ์ ที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อควบคุมพฤติกรรมในการเข้าถึงที่ดิน สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระยะเวลาใช้ประโยชน์ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ ยังเป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจ และเป็นการสร้างเครือข่ายผลประโยชน์ต่าง ๆ การถือครองที่ดินมีหลาย

ประเภท ได้แก่ การถือครองโดยส่วนตัว ชุมชน สาธารณะ หรือรัฐ ในทางปฏิบัติ สิทธิในที่ดินอาจเป็นไปโดยกลุ่มบุคคลหรือบุคคลแตกต่างกัน สิทธิที่แตกต่างกัน เช่น สิทธิในการขาย ให้เช่า ให้ใช้ประโยชน์ ให้ผ่าน ฯลฯ ซึ่งอาจแบ่งสิทธิดังกล่าวออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ คือ สิทธิในการใช้ประโยชน์ สิทธิในการควบคุม และสิทธิในการโอน

2.2 แนวคิดระบบกรรมสิทธิในที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐสามารถจำแนกได้หลายประเภท ดังนี้

1. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางทะเลสาบ เป็นต้น ที่ดินประเภทนี้หากประชาชนเล็กใช้ประโยชน์ หรือมีการจัดให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงอื่นแทนแล้ว ก็อาจถูกถอนสภาพกลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือโอนไปยังเอกชนได้ โดยการออกกฎหมายถอนสภาพหรือโอน (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 และ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304)

2. ที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการ ที่ดินในเขตชลประทาน ที่ดินในเขตสนามบิน เป็นต้น ที่ดินประเภทนี้ หากส่วนราชการเล็กใช้ อาจถูกถอนสภาพกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือโอนไปยังเอกชนได้ โดยออกกฎหมายถอนสภาพหรือโอน (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 และ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304)

3. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินประเภทนี้อาจมีสภาพรกร้างว่างเปล่ามาแต่เดิม หรือเกิดจากที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของรัฐตามกฎหมายที่ดิน หรือเกิดจากการถอนสภาพที่ดินสองประเภทดังกล่าว (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304) และเอกชนอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334)

ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ เช่น ที่ป่าสงวน ที่ภูเขา ที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น ที่ดินประเภทนี้อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปยังเอกชนได้ โดยการออกกฎหมาย เช่นเดียวกับที่ดินประเภทที่กล่าวมาแล้ว (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8)

ความหมายของ “รัฐ” ในบริบทของที่ดินของรัฐการจัดการที่ดินของรัฐ มีพัฒนาการตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในแต่ละยุคสมัย ดังนี้

2.2.1 ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute monarchy)

ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงผู้รับชนะและยึดดินแดนเข้ามาอยู่ในบังคับ ที่ดินจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ โดยชนชั้นศักดินาพวกเจ้าขุนมูลนายได้เข้า

ร่วมกับพระมหากษัตริย์ในการแผ่ขยายอำนาจอาณาเขตดินแดนและรวบรวมอำนาจเหนือที่ดินมาจากเจ้าเมืองต่าง ๆ โดยเจ้าขุนมูลนายทุกคนต่างหวังจะได้ผลประโยชน์ในที่ดิน เพื่อเป็นปัจจัยในการผลิต แต่การปล่อยให้พวกเจ้าขุนมูลนายครอบครองที่ดินโดยไม่มีขอบเขตจำกัด ย่อมเป็นการเสริมอำนาจทางการเมืองของพวกเจ้าขุนมูลนายให้ขยายออกไปอย่างไม่มียกจำกัด อันก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของกษัตริย์

ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถพระบรมไตรโลกนาถ จึงมีการประกาศใช้ “พระอัยการตำแหน่งนายทหารและพลเรือน” เมื่อ พ.ศ. 1998 เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่พวกชนชั้นศักดินา (เจ้าขุนมูลนายและเจ้าที่ดิน) และราษฎรที่เป็นชนชั้นชาวนา (ไพร่ เลก ชาวนาเอกระ) โดยจำกัดขนาดการถือครองที่ดินในแต่ละชนชั้นไว้เพื่อรวบรวมอำนาจให้เข้าสู่ศูนย์กลาง สาเหตุการตั้งทำเนียบศักดินาเพียงห้ามมิให้ใครหวงที่นาไว้เกินกว่ากำลังที่จะทำให้เกิดผลได้¹⁵ ชนชั้นศักดินาจึงเป็นชนชั้นอภิสิทธิ์ มีสิทธิในการครอบครองที่นาได้มากกว่าไพร่ทั้งหลาย กฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาชนชั้นศักดินาไทยให้ยืนยาวอยู่ได้¹⁶

พระมหากษัตริย์ จึงทรงเป็นเจ้าของที่ดินใหญ่มีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดเหนือผืนดินทั้งอาณาจักรแต่ผู้เดียว ลักษณะการถือครองที่ดินในระบบศักดินาจึงไม่ใช่ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นสิทธิเด็ดขาด¹⁷ เพราะไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเป็นหลักประกันในการกู้ยืมได้ และบทกฎหมายที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ พระอัยการเบ็ดเสร็จ พ.ศ. 1903 บทที่ 42¹⁸ เป็นหลักฐานยืนยันชัดเจนว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรต้องอาศัยที่ดินของกษัตริย์ทำมาหากินโดยเสียภาษีอากร การครอบครองที่ดินเป็นไปโดยการหักร้างถางพงกันสร้าง ที่ดินจึงถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ต่อการปกครอง สร้างอำนาจในการขยายอาณาเขตประเทศให้ชนกลุ่มต่าง ๆ สวามิภักดิ์

¹⁵ ดำรงเดชนาภาพ, สมเด็จพระเจ้า, คำอธิบายเรื่อง พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา, (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), 463.

¹⁶ จิตร ภูมิศักดิ์, โฉมหน้าศักดินาไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศรีปัญญา, 2550), 57-64.

¹⁷ จิตร ภูมิศักดิ์ หรือ สมสมัย ศรีสุทพรธรรม, โฉมหน้าศักดินาไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปกกฐก, 2539), 369-423.

¹⁸ พระอัยการเบ็ดเสร็จ พ.ศ. 1903, บทที่ 42 บัญญัติว่า “ที่ดินในเขตแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาได้ และมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้วมีละที่บ่านที่สวนมีเสีย และมีผู้หนึ่งผู้ใดเข้ามาอยู่และล้อมรั้วทำเอาปลูกสร้างอยู่เป็นสิทธิแก่มัน อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันมิได้ละเสีย และมันล้อมไว้เป็นค่านับ แต่มันไปราชการกิจสุขทุกข์ประการใดก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่เล่าให้รั้วให้คันให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ขัด (ทั้ง) ที่นั้นเสีย ถ้ามันขัด (ทั้ง) ที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปี ไร่ ในแขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเสียเปล่าเป็นทำเลเสีย...”

และความต้องการในเรื่องภาษีที่ดิน และช่วยอากร เพื่อใช้เป็นเสบียงในยามศึกสงคราม และเป็นรายได้ของพระมหากษัตริย์¹⁹

ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจและเป็นที่มาของกฎหมายทั้งปวง ไม่มีกฎหมายใด ๆ ที่จะอยู่เหนือกว่าคำชี้ขาดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในบริบทที่ดินของรัฐ คำว่า “รัฐ” จึงหมายถึง “พระมหากษัตริย์” ซึ่งเป็นเจ้าของแผ่นดิน มีอำนาจเด็ดขาดขาดในที่ดิน แต่พระมหากษัตริย์ไม่ใช้สิทธิอันมีอยู่เหนือที่ดินเหมือนเจ้าของธรรมดา ยกเว้นที่ดินที่เลือกเอาเป็นของส่วนตัว พระมหากษัตริย์จะไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตัวเอง แต่ปล่อยให้ราษฎรเข้าแสวงหาประโยชน์เพื่อเป็นการตอบแทนแรงงานที่ต้องเสียไปในราชการ หรือเป็นรางวัลของแรงงานที่ได้เสียไปแล้ว²⁰ การใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนจึงใช้ตามความจำเป็นของตนแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันโดยไม่มีระบบกรรมสิทธิ์ การครอบครองที่ดินเป็นไปโดยการหักล้างดวงพวงกันสร้าง

2.2.2 ระบอบประชาธิปไตย

คำว่า “Democracy” มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ “Demos” แปลว่า พลเมือง/ประชาชน และ “Kratos” แปลว่า การปกครอง/รัฐบาล/อำนาจปกครอง จารากศัพท์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตย มีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่า ประชาชนเป็นใหญ่ กล่าวคือ เป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดของรัฐบาลเป็นของประชาชน หรือเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือหมายถึงการปกครองที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน

สำหรับประเทศไทย คำว่า “ประชาธิปไตย” นี้ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ (พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร) คือผู้ที่บัญญัติศัพท์คำนี้ขึ้นมาจนในที่สุดก็เป็นที่แพร่หลายทั่วไป คำว่าประชาธิปไตยนี้ ยังอาจจำแนกความหมายได้เป็น 3 แนวทางด้วยกัน คือ

- 1) ในความหมายที่เป็น อุดมการณ์ ทางการเมือง คำว่า ประชาธิปไตยในความหมายแรกนี้ก็จะหมายถึง อุดมการณ์ทางการเมือง คือ ลักษณะที่ถือว่าอำนาจสูงสุดของรัฐเป็นของประชาชน
- 2) ในความหมายที่เป็นรูปแบบการปกครอง หรือระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่ง คำว่าประชาธิปไตยจะเป็นลักษณะการกำหนดระบอบ หรือกรอบการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีวิธีการที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือ อำนาจอสูงสุดของรัฐ

¹⁹ นิติศาสตร์ไพศาลย์, พระยา, (วัน จามรมาน), คำสอนกฎหมายลักษณะทรัพย์, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2471), 100.

²⁰ ร.เลงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483),

3) ในความหมายที่เป็น วิถีชีวิต ของประชาชนในประเทศ หรือในรัฐนั้น ๆ คำว่า ประชาธิปไตย จะเกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตของประชาชน ซึ่งมีความเข้าใจ และเคยชินกับการดำเนินชีวิตในลักษณะดังกล่าว ตลอดจนถึงการมี อำนาจพลเมือง อย่างเช่น การเป็นผู้มีเหตุผลการยอมรับ ศักดิ์ศรีของบุคคล การตัดสินใจกระทำการใด ๆ โดยอาศัยเสียงส่วนใหญ่ การไม่นิยมความรุนแรงในการแก้ปัญหา การยอมรับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตย คือคำที่มีความหมายที่กว้างขวางและแตกต่างกันไปตามความคิดของนักปรัชญาแต่ละคน สุดแล้วแต่จะให้คุณค่าในทางใดมากกว่ากัน John Stuart Mill (1806-1873) สนับสนุนคุณค่าแห่งเสรีภาพ มองเตสกีเออ สนับสนุนหลักการแบ่งแยกอำนาจ จอห์น ล็อก และรูสโซ สนับสนุนการที่ประชาชนมีอำนาจควบคุมรัฐบาล แต่ในที่สุดแล้วก็จะมาลงเอยในหลักการเดียวกันที่ว่า ประชาชนเป็นใหญ่สูงสุดในประเทศ ไม่ใช่บุคคลคนใด หรือคณะบุคคลกลุ่มใด ลักษณะเช่นนี้เองที่ทำให้ประชาธิปไตยแตกต่างจากเผด็จการ ณ เวลานี้ ผู้คนใช้ศัพท์ ประชาธิปไตยกันอย่างแพร่หลาย และมักใช้กันแม้ในรูปแบบการปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยตามที่โลกตะวันตกเรียกกันมาเป็นเวลานานแล้วว่า เสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) ระบบเสรีประชาธิปไตยที่ใช้กันในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฯลฯ จะเน้นในหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการอย่างที่ดีดีประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา คือ Abraham Lincoln (1809-1865) ได้เคยกล่าวเอาไว้ว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่จะต้องทำให้บรรลุลัทธิประสงค์หรือเป้าหมายแห่งการเป็นรัฐบาล ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

อุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยที่แท้จริง มักจะยึดถือในประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นสำคัญอันเป็นรูปแบบหนึ่งที่พยายามแสวงหาวิถีทางที่จะคงอำนาจให้อยู่ในมือประชาชนให้มากที่สุด โดยมีหลักการว่า ประชาชนไม่เพียงแต่มีสิทธิเลือกตัวแทนเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจตัดสินใจปัญหา และกำหนดนโยบายทางการเมืองโดยตรง โดยการนำหลักการต่าง ๆ มาใช้ เพื่อให้ประชาชนเป็นองค์อธิปัตย์ อย่างแท้จริง โดยมีเครื่องมือที่สำคัญ อาทิ การทำประชามติ (popular referendum) การริเริ่มกฎหมาย (popular initiative) และการถอดถอน (recall) เป็นต้น

หลักการสำคัญหรือหลักเกณฑ์มูลฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยสรุปแล้ว อาจเห็นได้ว่า จะมีหลักการสำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

1) หลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน (popular sovereignty) หรืออำนาจสูงสุดใน การปกครองอยู่ที่ประชาชน นั่นเอง ดังนั้น ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงมีสิทธิตั้งรัฐบาลและล้มรัฐบาลได้

2) หลักสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ (government of law, not of men) ประชาชนได้รับหลักประกันว่า รัฐบาลจะไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการรบกวนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3) หลักความสูงสุดของกฎหมาย ซึ่งเน้นความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน โดยให้ความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน (equal protection under law) โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ (discrimination)

4) หลักการเสียงข้างมาก (majority rule) แม้ว่าประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่ยึดมั่นเสียงข้างมาก แต่ก็จะต้องรับฟังเสียงข้างน้อยด้วย โดยให้ความเป็นธรรมแก่ฝ่ายข้างน้อย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้ปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัยตามแบบตะวันตกตามด้วยการเลิกทาส เลิกไพร่และปลดปล่อยสตรี พร้อมทั้งปฏิรูปกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงไปเป็นระบบทอเรนส์ (โฉนดแผนที่)²¹ ด้วยการออกพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กล่าวถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน²² โดยผนวกกับการจับจอง (property right) และสิทธิในการใช้ประโยชน์ (right of usufruct) ที่เคยแยกกันเข้าเป็นหนึ่งเดียวที่เรียกว่า กรรมสิทธิ์ของเอกชน

ต่อมาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 ทรัพย์สิน ถูกประกาศใช้ เมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2473 มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2475 ได้แบ่งแยกการครอบครองเป็นคนละเรื่องกับกรรมสิทธิ์ ทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนผูกพันอยู่กับเอกสารสิทธิที่เป็นโฉนดที่ดิน การครอบครองที่ดินยังไม่ถือว่ามีการกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่อาจนำไปสู่สิทธิในการขออกโฉนดที่ดินได้ ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่จำเป็นต้องอยู่ในพื้นที่ (absentee landlords) หรือเข้าทำประโยชน์ด้วยตนเอง ทำให้แรงงานเสรีจึงหลุดจากที่ดิน²³

²¹ หลักการสำคัญของกฎหมายซึ่งต่อมารู้จักกันในชื่อรัฐเชาท์ออสเตอร์เลียในชื่อระบบทอเรนส์ คือการโอนสิทธิในที่ดินไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเซ็นสัญญาในหนังสือที่ทำกันขึ้นเองอีกต่อไป แต่ขึ้นอยู่กับการจดทะเบียนการโอนหรือการก่อตั้งสิทธิในที่ดินลงในทะเบียนที่ดินที่ทางราชการจัดทำขึ้นโดยเฉพาะ เมื่อจดทะเบียนแล้วผู้ซื้อจะได้สิทธิตามที่จดทะเบียนไว้ ใครอื่นจะสืบทอดเป็นอย่างไรไม่ได้ เว้นแต่ผู้ซื้อจะมีส่วนในการปลอมแปลง หรือทำการฉ้อฉลใด ๆ (guilty of fraud) และผู้ใดที่เข้าดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินนั้นโดยสุจริตจะได้รับการคุ้มครองในรูปของความมั่นคงในตัวของสิทธิในที่ดินเอง หรือได้รับการชดเชยค่าทดแทนเป็นตัวแทนเป็นตัวแทนในกรณีเกิดความเสียหาย (จากการเสียสิทธิในที่ดิน).

²² ศักดิ์ ไทยวัฒน์, *บทความกฎหมายที่ดิน เกี่ยวกับการปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: พ.พิทยาการ, 2526), 53.

²³ วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์, พุทธกาล รัชช และ ดิลก วิทธรัตน์, *วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475-พ.ศ. 2518)*, (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), 18-20.

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช หรือ “ราชาธิปไตย” มาเป็นระบบการปกครองแบบ “ประชาธิปไตย” ทำให้เกิดรัฐสมัยใหม่ประกอบด้วย ดินแดน ประชากร รัฐบาลและอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งทรงใช้อำนาจผ่านองค์กรของรัฐ (organ of state)²⁴ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการผ่านทางองค์กรศาล รัฐ จึงมีฐานะสูงกว่าองค์กรอื่น ๆ ในสังคม อำนาจของรัฐเป็นอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย (socialist)²⁵ กล่าวคือ รัฐเอาสังคมเป็นศูนย์กลางเพื่อให้ประชาชนมีเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แท้จริง และการรองรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน²⁶ แนวคิดนี้จึงเชื่อมโยงรัฐ กฎหมาย ระบบราชการ (หน่วยงานของรัฐ) และรัฐบาลเข้าไว้ด้วยกัน²⁷ ดังนั้น รัฐจะเป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตพื้นฐานไว้เกือบทั้งหมด ทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นผู้วางแผนเศรษฐกิจ เช่น อุตสาหกรรมเหมืองแร่ ป่าไม้ น้ำมัน กิจการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ รัฐจึงเป็นผู้เข้ามามีการจัดการที่ดินของรัฐเพียงลำพัง โดยใช้อำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐขึ้นมา เพื่อให้อำนาจหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐเข้าดำเนินการจัดการที่ดินของรัฐ เพื่อพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบริบทของสังคม มีพัฒนาการและวัตถุประสงค์ตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองแต่ละยุคสมัย ซึ่งแบ่งเป็น 4 แนวคิด ดังนี้

1) แนวคิดกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์

แนวคิดกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ เพื่อประโยชน์ต่อการปกครอง สร้างอำนาจในการขยายอาณาเขตประเทศ ให้ชนกลุ่มต่าง ๆ สวามิภักดิ์ และความต้องการในเรื่องภาษีที่ดินและส่วยอากร เพื่อใช้เป็นเสบียงในยามศึกสงคราม และเป็นรายได้ของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด และทรงมีสิทธิและอำนาจเด็ดขาดในการจัดการที่ดิน

2) แนวคิดในการพัฒนาเพื่อขยายผลทางเศรษฐกิจไปสู่ความเจริญทางวัตถุ

แนวคิดในการพัฒนาเพื่อขยายผลทางเศรษฐกิจไปสู่ความเจริญทางวัตถุ อันจะสร้างรายได้จากการเกษตรเพื่อการส่งออก และนำรายได้เข้าประเทศให้มากที่สุด ควบคู่ไปกับการใช้

²⁴ Leslie Lipson, *The Great Issues of Politics: An Introduction to Political Science*, (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 2002), อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535).

²⁵ สังคมนิยม-ประชาธิปไตยในประเทศไทย, *วารสารสยามปริทัศน์*, (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2550).

²⁶ อมร จันทสมบุรณ์, *กฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), 60-81, และ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสนัด, การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power), *วารสารกฎหมายปกครอง*, 2(สิงหาคม 2526), 25-50.

²⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ.

เครื่องมือในการรักษาความมั่นคง เพื่อต่อสู้กับสงครามการเมืองระหว่าง 2 แนวความคิด คือ คอมมิวนิสต์กับทุนนิยม ดังจะเห็นได้จากการหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้สำหรับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นนิคมสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม หรือการจัดที่ดินให้แก่หมู่บ้านผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย การหวงห้ามที่ดินไว้สำหรับการใช้ประโยชน์ของทหาร หรือของหน่วยราชการที่จะต้องสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3) แนวคิดการหวงห้ามทรัพยากรธรรมชาติ

แนวคิดการหวงห้ามทรัพยากรธรรมชาติในการใช้ประโยชน์ และเห็นว่าทรัพยากรเหล่านั้นมีค่าทางเศรษฐกิจที่จะตอบสนองต่อตลาดต่างประเทศได้ดี เป็นปัจจัยสำคัญในการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนเป็นสินค้าที่มีมูลค่ามหาศาล เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า แร่ธาตุ การที่กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ มีผลให้ทรัพยากรทั้งบนดินและใต้ดิน ตกเป็นของรัฐด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การมีกฎหมายเฉพาะออกมารองรับสิทธิความเป็นเจ้าของของรัฐ ซึ่งมีพัฒนาการที่ชี้ให้เห็นว่าการที่รัฐหวงห้ามที่ดินในเขตป่า ทำให้รัฐได้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งหมด แนวคิดการหวงห้ามที่ดินในเขตป่า เป็นปรากฏการณ์ที่ชี้ให้เห็นชัดว่า รัฐมีวัตถุประสงค์ในการนำทรัพยากรในเขตป่ามาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด มากกว่าการวางแผนอนุรักษ์ทรัพยากร

4) แนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

แนวคิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้ปรากฏขึ้นเมื่อองค์การอาหารและเกษตรกรรมแห่งสหประชาชาติ (FAO) มาสำรวจสถานการณ์เกษตรสาขาต่าง ๆ แล้วได้ชี้ข้อบกพร่องและแนะนำควรสงวนป่าไม้ประมาณ 40% ของเนื้อที่ประเทศ และให้มีแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเพื่อใช้ในการจัดการป่าไม้ นอกจากนี้แนวคิดการประกาศเขตป่า เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น ยังได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้ประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ Yellowstone และอีกหลายแห่งในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา²⁸ ซึ่งมีความคิดว่าการปกป้องธรรมชาติให้สมบูรณ์ต้องไม่มีมนุษย์เข้าไปอยู่อาศัย หรือไม่ให้ชนพื้นเมืองเข้าไปอยู่ในป่า และแนวคิดนี้ได้ตกทอดมาถึงประเทศไทย รัฐต้องอนุรักษ์ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติไว้ให้มากที่สุดโดยการประกาศพื้นที่ให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เมื่อมีการประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาทับที่ดินทำกินของราษฎรที่อาศัยอยู่ก่อน

²⁸ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, การประเมินสถานภาพอุทยานแห่งชาติพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าและพื้นที่คุ้มครองอื่น ๆ ในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2530), 9.

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ

หลักการของแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติเป็นแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรส่วนรวม²⁹ โดยค่านึงว่าทรัพยากรส่วนรวมที่ถือเป็นกรรมสิทธิ์ร่วม ไม่ใช่สมบัติของทุกคน และไม่มีใครเป็นเจ้าของ หากแต่ทุกคนสามารถใช้ได้ มุ่งเน้นทำให้เห็นว่า การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมจะทำให้เกิดปัญหากับทรัพยากรส่วนรวมในที่สุด ซึ่งจะนำไปสู่ทางออกในตระหนักถึงความร่วมมือในการช่วยกันสร้างจิตสำนึกให้ทุกคนนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมและลูกหลานในอนาคตต้องประสบปัญหาจากการกระทำของคนในปัจจุบัน แต่ยังมีข้อผ่อนปรนในบางเรื่องที่ว่าหากแม้ผู้คนยังคิดถึงแต่ประโยชน์ส่วนตนอยู่ก็ตาม ยังมีเงื่อนไขที่เหมาะสมที่จะทำให้เห็นว่าประโยชน์ที่ได้รับจากการร่วมมือหรือกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนสูงกว่าที่จะได้รับการตัดดวงผลประโยชน์เฉพาะคนเท่านั้น

ดังนั้น ในการจัดการทรัพยากรประเภทที่ใช้ร่วมกัน โดยไม่ให้เป็นไปในทางทำลาย แต่ให้เกิดความร่วมมือกัน จำเป็นต้องมีเงื่อนไขที่เหมาะสม เนื่องจากทรัพยากรส่วนรวมนี้ง่ายต่อการเกิดปัญหากฎทรัพยากรดังกล่าวไม่มีการจัดการที่ดี โดยเฉพาะรูปแบบของสิทธิ หากไม่ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสมแล้วทรัพยากรส่วนรวมมักจะอยู่ในสภาพที่ใคร ๆ ก็เข้ามาตัดดวงใช้ประโยชน์ได้ ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพยากรจึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน

ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพยากรจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อสมาชิกกลุ่มหรือชุมชนตกลงร่วมมือกันจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ สมาชิกแต่ละคนต้องกระทำตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรที่สำคัญของชุมชนตั้งอยู่บนหลักการของสิทธิการใช้ทรัพยากรที่มีระบบจัดการโดยกลุ่มผู้ใช้ ซึ่งจะกำหนดกฎเกณฑ์ว่าใครมีสิทธิใช้ ใครไม่มีสิทธิใช้ และควรใช้ทรัพยากรนั้นอย่างไร³⁰

การใช้ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันในระบบกรรมสิทธิ์ร่วมสามารถแบ่งระดับตามสิทธิของบุคคลออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

²⁹ สายสาละวิน ช่วยบำรุง, การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ต่อชุมชนบนพื้นที่สูงบริเวณภาคเหนือตอนบน: กรณีศึกษาในเขตพื้นที่ อ.เชียงดาว-เวียงแหง จ.เชียงใหม่, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), 13-15.

³⁰ เอื้ออิสรฯ หงส์หิรัญ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการกว๊านพะเยาและพื้นที่โดยรอบ, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, (เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2544), 7.

2.3.1 สิทธิการเข้าถึง หมายถึง สิทธิในการเข้าไปกำหนดพื้นที่ทางกายภาพและได้รับประโยชน์จากทรัพยากร

2.3.2 สิทธิการเก็บหา หมายถึง สิทธิในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากทรัพยากร ซึ่งเป็นระดับของสิทธิทรัพย์สินในระดับปฏิบัติการ ผู้ใช้ที่มีสิทธิเข้าถึงอาจมีอำนาจในการเก็บเกี่ยวทรัพยากรเฉพาะเขตใดเขตหนึ่ง ในช่วงเวลาหนึ่ง หรือการใช้เทคโนโลยีชนิดใดชนิดหนึ่ง สิทธิในระดับปฏิบัติการในการเก็บหาหรือการเก็บเกี่ยว บุคคลที่มีสิทธิการเข้าถึงและการเก็บหา อาจจะมีหรือไม่มีสิทธิอำนาจในระดับวางแผนและการจัดการร่วมกัน การแบ่งสิทธิในระดับการตัดสินใจร่วมกันนี้มีความสำคัญต่อการนิยามความแตกต่างระหว่างสิทธิการใช้และสิทธิการมีส่วนร่วม สิทธิการวางแผนและการจัดการร่วมกันนี้ได้แก่ สิทธิการจัดการ สิทธิการกีดกัน และสิทธิการถ่ายโอน

2.3.3 สิทธิการจัดการ หมายถึง สิทธิในการกำหนดกฎเกณฑ์แบบแผนการใช้ทรัพยากรโดยทำให้ทรัพยากรนั้นอยู่ในสภาพที่ดี เป็นการใช้สิทธิและอำนาจในการควบคุมการใช้ทรัพยากรของผู้มีสิทธิการเก็บหา ผู้มีสิทธิการจัดการย่อมมีสิทธิและอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์การเก็บเกี่ยวและการใช้ทรัพยากรว่าอะไร ที่ไหน เมื่อไร และอย่างไร

2.3.4 สิทธิการกีดกัน หมายถึง สิทธิร่วมที่กำหนดว่าใครบ้างที่สามารถเข้าถึงและใครบ้างที่ต้องถูกกีดกัน โดยผู้มีสิทธิการกีดกันมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติบุคคลในการเข้าถึงทรัพยากร

2.3.5 สิทธิการถ่ายโอน หมายถึง สิทธิในการขายหรือให้เช่ากับบุคคลอื่น เป็นสิทธิในการยินยอมให้ผู้มีสิทธิสามารถเคลื่อนย้ายส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของสิทธิการตัดสินใจร่วมไปยังบุคคลหรือกลุ่มอื่น การใช้สิทธิถ่ายโอนนี้จึงหมายถึงการขายหรือให้เช่าสิทธิการจัดการ การกีดกัน หรือทั้งสองอย่าง

ระดับสิทธิทั้ง 5 ระดับอาจเป็นอิสระต่อกัน เช่น ผู้มีสิทธิการเข้าถึงอาจไม่มีสิทธิการเก็บหา ผู้มีสิทธิการเก็บหาอาจไม่มีสิทธิการจัดการ ผู้มีสิทธิการจัดการอาจไม่มีสิทธิการกีดกัน และผู้มีสิทธิการกีดกันอาจไม่มีสิทธิการถ่ายโอน ซึ่งผู้มีสิทธิครบทั้ง 5 ระดับเท่านั้น จึงจะเป็นเจ้าของทรัพยากร

2.4 นโยบายจากภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินและผืนป่า

2.4.1 นโยบายเกี่ยวกับการจําแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน

นโยบายเกี่ยวกับการจําแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้น เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสำรวจจําแนกประเภทที่ดินเกี่ยวกับการดำเนินการสำรวจจําแนกประเภทที่ดินตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยในขณะนั้นได้ทำการสำรวจเสร็จแล้ว รวม 8 จังหวัด คือ ชลบุรี

อุบลราชธานี นครพนม สกลนคร กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด หนองคาย และมหาสารคาม คิดเป็น 31,485 ตารางกิโลเมตร แยกเป็นประเภทป่าไม้ 190 ป่า เนื้อที่ประมาณ 30,828 ตารางกิโลเมตร ที่จัดสรรเพื่อเกษตรกรรมอื่น ๆ 22 แปลง เนื้อที่ประมาณ 156 กิโลเมตร รวมทั้งเห็นชอบข้อเสนอของคณะกรรมการฯ รวม 4 ข้อ คือ

1. ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้จังหวัดประกาศเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองและป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดดำเนินการกำหนดเขตเสร็จไปในท้องที่ 60 จังหวัด โดยประมาณตามแผนที่ให้ราษฎรและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบทั่วกัน

2. ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการว่า บริเวณป่าที่เห็นสมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครอง ในข้อ 1 เป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะเข้าไปใช้ประโยชน์จะต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตรและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

3. ป่าที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามที่กล่าวในข้อ 1 นั้น ให้จังหวัดและอำเภอท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนตามโครงการและระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดิน เพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2502

4. ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ survey for land use classification ให้เป็นไปตามหลักวิชาการเป็นพิเศษ เพราะโครงการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง จะเป็นประโยชน์แก่การวางโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติให้เป็นผลดียิ่ง ๆ ขึ้นไปในภายหน้า

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2506 อนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอขอให้พิจารณาข้อเสนอและการประมวลผลการจำแนกประเภทที่ดินของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งดำเนินการประมวลผลการจำแนกประเภทที่ดินเพิ่มเติม รวม 15 จังหวัด สรุปผลได้ดังนี้

1. จำแนกเป็นพื้นที่ป่าไม้ซึ่งสมควรสงวนและคุ้มครอง รวม 355 ป่า เนื้อที่ประมาณ 59,524 ตารางกิโลเมตร

2. จำแนกเป็นที่ดินจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและอื่น ๆ 128 แปลง เนื้อที่ประมาณ 3,766 ตารางกิโลเมตร

คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบข้อเสนอที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ดังนี้

1. พิจารณานุมัติหลักเกณฑ์การดำเนินการอพยพราษฎรออกจากเขตป่า โดยมอบให้

กระทรวงเกษตรและกระทรวงมหาดไทยร่วมกันพิจารณาดำเนินการต่อไป

2. พิจารณาการประมวลผลและการจำแนกประเภทที่ดิน รวม 15 จังหวัดกับให้กระทรวงเกษตรดำเนินการสงวนคุ้มครองป่า รวม 355 ป่า ที่ได้จำแนกเสร็จแล้วตามกฎหมายต่อไป

3. เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ทำการประมวลผลและจำแนกประเภทที่ดิน โดยกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่สมควรสงวนคุ้มครองโดยแน่นอนเสร็จในจังหวัดใดแล้ว ขอให้เขตพื้นที่ป่าที่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดกำหนดโดยประมาณ สำหรับท้องที่จังหวัดนั้นเป็นอันยกเลิก และให้ถือเขตพื้นที่ป่าไม้ตามที่คณะกรรมการฯ ได้จำแนกไว้ ส่วนที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวถือเป็นเขตที่ดินจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการต่อไป

4. ขอให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและสำนักงบประมาณสนับสนุนให้กระทรวงเกษตรได้รับงบประมาณในการดำเนินการสงวนและคุ้มครองป่า การอพยพราษฎรออกจากเขตป่าและการดูแลรักษาป่า เพื่อป้องกันราษฎรบุกรุกเข้าทำลายป่า ให้กรมที่ดินได้รับงบประมาณสำหรับดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรจับจองทำมาหาเลี้ยงชีพตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกรณีพิเศษด้วย

สำหรับการจำแนกประเภทที่ดินของจังหวัดต่าง ๆ ที่เหลือ ได้มีการดำเนินการต่อจนครบถ้วนและมีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบและอนุมัติต่อเนื่อง เช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2507 มติเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2515 มติเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2530 และมติเมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2536 เป็นต้น

2.4.2 นโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบัน

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เห็นชอบหลักการ มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้และให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ³¹ โดยมีมาตรการและแนวทางดังนี้

2.4.2.1 ป่าสงวนแห่งชาติ

1. พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ ได้มอบพื้นที่ดังกล่าวให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. 2536 แล้ว ดังนั้นเพื่อให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลสัมฤทธิ์ผล จึงให้ดำเนินการดังนี้

³¹ ประชุมครั้งที่ 3/2541 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2541.

1) ให้กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2538 โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว

2) พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบ และเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรม ให้กรมป่าไม้พิจารณาตามความเหมาะสม จัดการพื้นที่ที่มีสภาพป่าแปลงเล็กแปลงน้อยในพื้นที่ราบและมีใช้เป็นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ และสภาพแปลงดังกล่าวจะต้องไม่ติดกับป่าผืนใหญ่ โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่ และ ส.ป.ก. กรณีนี้ให้พิจารณาจัดทำเป็นพื้นที่ทดลองจัดการเป็นบางแห่งก่อน กล่าวคือ ให้ ส.ป.ก. นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีเขตปฏิรูปที่ดินแล้วให้ ส.ป.ก. เร่งรัดดำเนินการต่อไป และให้กำหนดเป็นเงื่อนไขการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ให้ราษฎรปลูกไม้ผลและ/หรือไม้ยืนต้นเป็นแนวกันชน และให้นำเอาวิธีการจัดรูปแบบที่ดินให้มีขนาดเหมาะสม เพื่อใช้แก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินอยู่อาศัย/ทำกินของราษฎรในเขตป่าไม้ด้วย

3) พื้นที่อนุรักษ์เพิ่มเติม ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อดำเนินการในพื้นที่ให้กรมป่าไม้ปรับแนวเขตได้ตามสภาพข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในภูมิประเทศ ผลจากการปรับแนวเขตให้ดำเนินการ ดังนี้

ก. บริเวณพื้นที่ที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หากมีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม

ข. พื้นที่ที่ผ่านการตรวจสอบและมีความเหมาะสมที่จะกำหนดไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

2.4.2.2 ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน)

1. ยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง

3. ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม่ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้น ๆ ด้วย

4. กรณีผลการตรวจพิสูจน์ พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้ที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้น ไปอาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพ ทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

5. กรณีผลการตรวจพิสูจน์ พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม่ตามกฎหมายครั้งแรก ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1) ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพ ทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกินให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

2.4.2.3 พื้นที่อื่น ๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหาให้จังหวัดดำเนินการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองทำประโยชน์ให้พื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหามาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ ให้นำหน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

จอห์น ล็อก ได้วางแนวทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ไว้ว่า มนุษย์เป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินมาตั้งแต่ยุคโบราณ ถือว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของความเป็นมนุษย์ที่ไม่พรากไปเสียได้ และเป็นเรื่องที่ซื้อไม่ได้ ขายไม่ขาด³² ต่อมาเมื่อเริ่มใช้กฎหมายมาควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม ก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้ในกฎหมาย ซึ่งในระยะแรกจะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางทรัพย์สินระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันเอง จะนำมาใช้ยันกับรัฐไม่ได้ สิทธิในทรัพย์สินจึงเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน เมื่อใดที่รัฐต้องการทรัพย์สินของเอกชน เอกชนก็ไม่อาจขัดขืนได้ จนในที่สุดเมื่อปลายสมัยกลางที่ชนชั้นกลางได้ก่อกำเนิดขึ้นพร้อมแนวความคิดเสรีนิยมได้เรียกร้องให้รัฐคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชน รัฐจะละเมิดกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมิได้ ในบรรดาสิทธิในทรัพย์สินนั้น กรรมสิทธิ์ถือได้ว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินซึ่งมีศักดิ์สูงสุดเหนือทรัพย์สินนั้น³³

การที่มนุษย์สามารถสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อใช้เป็นหลักประกันต่อการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกชนนั้น นับว่าเป็นวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ของชาติพันธุ์มนุษย์³⁴ เพราะการยอมรับสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจสิทธิขาดของรัฐที่จะเข้าย่ำยีสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นเพื่อกันส่วนที่เรียกว่าเป็นเสรีภาพหรือแดนอิสระของปัจเจกชนให้พ้นจากการเข้ายุ่งเกี่ยวของรัฐ ซึ่งหากปล่อยให้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในส่วนนี้ได้รัฐก็จะเป็นเจ้าของชีวิตของประชาชนในที่สุด

สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน จัดได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ เหตุผลสำคัญที่สุดเป็นเหตุผลเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยทั่วไป นั่นคือเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ³⁵

³² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), 41-44.

³³ นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัย การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), 10.

³⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, 39.

³⁵ ศุภเชษฐ์ กุสุวรรณ, ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), 38-39.

2.5.1 วิวัฒนาการว่าด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

ในอดีตกาลก่อนมนุษย์อยู่รวมกันเป็นสังคม มนุษย์ยังดำรงชีพด้วยการเร่ร่อน ถ้าสัตว์จึงไม่มีใครสนใจในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต่อมาได้มีการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ จึงเริ่มมีการยึดครองจับจองที่ดินเพื่อใช้ในการกสิกรรมและมีการแต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มจนพัฒนามาเป็นจักรวรรดิซึ่งมีกษัตริย์เป็นผู้ปกครอง กษัตริย์ในสมัยนั้นก็ได้อำนาจตนเป็นเจ้าของแผ่นดินทั้งหมดภายในจักรวรรดิโดยเรียกตนเองว่าพระเจ้าแผ่นดิน และมีมีการบัญญัติกฎหมายให้ที่ดินทั้งหมดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของตนแต่ในภายหลังต่อมาเมื่อกษัตริย์ทำการกดขี่ข่มเหงราษฎรขึ้นจึงเกิดการรวมตัวกันต่อต้านอำนาจของกษัตริย์จนทำให้เกิดหลักการที่เรียกกันว่า “สิทธิธรรมชาติ” (natural right) อันเป็นผลผลิตสืบเนื่องมาจากหลักการสิทธิของเอกชนอันเป็นสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และจากแนวคิดนี้เองเป็นผลทำให้เกิดความต้องการที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นที่มาของสิทธิตามธรรมชาติทำให้การต่อต้านอำนาจของกษัตริย์ในสมัยนั้นสัมฤทธิ์ผล อำนาจของกษัตริย์ถูกจำกัดลงไป ทำให้ที่ดินที่เคยถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของกษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของเอกชนเป็นรายบุคคลไป หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นหลักที่เน้นถึงสิทธิอันเด็ดขาดและอำนาจหวงกัน ตลอดจนสภาพอันถาวรของกรรมสิทธิ์ จึงถือได้ว่าหลักการสิทธิของเอกชนนี้เองที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการโต้แย้งการใช้อำนาจรัฐของกษัตริย์

กรรมสิทธิ์ได้รับการยืนยันอย่างหนักแน่นในยุคเสรีนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ในยุคศักดินาแม้ว่าหลักการสิทธิจะเป็นที่ยอมรับแต่ก็มีข้อจำกัดอยู่มาก กษัตริย์หรือเจ้าศักดินาสามารถเกณฑ์ทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ได้ตลอดเวลา กรรมสิทธิ์จึงมีความสำคัญน้อยหลังจากการปฏิวัติ พัฒนาการความคิดเสรีนิยมนำไปสู่ความเห็นที่ว่า กรรมสิทธิ์ไม่ได้เป็นเครื่องมือในการทำให้มนุษย์มีเสรีภาพอย่างแท้จริง

ผลของทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติและทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตยทางการเมือง ในยุคหลังระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในภายหลังได้พัฒนามาเป็นหลักสิทธิมนุษยชน ทำให้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของเอกชนไว้ในเอกสารสำคัญทางการเมืองของบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย โดยการนำปรัชญาอุดมการณ์ทางการเมือง และสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติทั้งหลายมาบัญญัติเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง³⁶ แนวความคิดดังกล่าวปรากฏหลักฐานชัดเจนในเอกสารสำคัญทางการเมืองต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.5.1.1 Magna Carta ของอังกฤษ บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไว้ในมาตรา 39 ว่า “เสรีชนไม่ถูกจับกุมคุมขัง ถูกยึดทรัพย์สมบัติ ถูกประหารหรือถูกเนรเทศ หรือถูก

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), 347-348.

กำจัดด้วยวิธีอื่น และเราจะไม่ทำการหรือให้มีการดำเนินการเป็นปฏิปักษ์กับเสรีชน เว้นแต่จะเป็นไปตามคำพิพากษาของภูฏานันครและสอดคล้องกับกฎหมายของแผ่นดิน”

2.5.1.2 Bill of Rights ในปี ค.ศ. 1776 บัญญัติว่า “โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพและอิสรภาพเท่าเทียมกันและมีสิทธิบางประการติดตัวมาแต่กำเนิด แม้เมื่อได้ตกลงดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม โดยสัญญาประชาคมใด ๆ แล้วก็ตาม มนุษย์ไม่อาจพรากสิทธิเหล่านี้ไปจากอนุชนรุ่นหลังได้ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ในเสรีภาพ ในการแสวงหาและการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน”³⁷

2.5.1.3 คำประกาศด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ที่มีขึ้นเพื่อยืนยันความศักดิ์สิทธิ์ของหลักกรรมสิทธิ์ กล่าวถึงสิทธิในทรัพย์สินไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 17 ดังต่อไปนี้³⁸

มาตรา 2 “วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง”

มาตรา 17 “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อนการเวนคืนและค่าตอบแทนนั้นต้องเป็นธรรม”

2.5.1.4 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ไว้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 และสิทธิประการหนึ่งที่ได้กล่าวไว้ในปฏิญญานี้ คือ สิทธิในทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 17 “(1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเอง ตลอดจนการร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้”³⁹

2.5.1.5 ในส่วนประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ของเจ้าของไว้ใน “มาตรา 544 กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิใช้สอย หาประโยชน์และจำหน่ายทรัพย์สินอย่างเต็มที่เด็ดขาด แต่การใช้สิทธินี้ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ”⁴⁰

³⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), 34-36.

³⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2536), 67-68.

³⁹ สุวรรณ มหัตเตชกุล, การกำหนดเงินค่าตอบแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), 10.

⁴⁰ นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัย การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, 12.

2.5.2 ความหมายของกรรมสิทธิ์

“กรรมสิทธิ์” มาจากคำว่า “Dominum” ในกฎหมายโรมันซึ่งปรากฏอยู่ใน Corpus Juris Civilis ของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) ถือว่าเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินที่สมบูรณ์ที่สุดในสถาบันกฎหมายเอกชน เจ้าของกรรมสิทธิ์ครอบครอง (jus possidendi) สิทธิใช้สอย (jus utendi) สิทธิที่จะได้ดอกผล (jus fruendi) กับสิทธิที่จะจำหน่ายและทำลายทรัพย์สิน (Jus abutendi) สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้บ้าง แต่ยังคงถือว่ามีความสมบูรณ์อยู่ ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กล่าวเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ว่า โดยประมวลแพ่งและพาณิชย์ไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่ากรรมสิทธิ์ คืออะไร จึงตกเป็นภาระแก่ผู้ศึกษาที่จะต้องค้นคว้าหาความเข้าใจกันเองและการนิยามศัพท์ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่ทำได้โดยง่าย โดยท่านได้หยิบยกเอาคำอธิบายคำว่า กรรมสิทธิ์ ซึ่งท่านออสติน (Austin) นักนิติศาสตร์อังกฤษได้กล่าวว่า กรรมสิทธิ์ หมายถึง สิทธิในทรัพย์สินซึ่งไม่มีจำกัดในการใช้ ไม่มีข้อกำหนดห้ามในการจำหน่าย ไม่มีการกำหนดเวลาจำกัด แต่ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เห็นว่าที่ท่านออสตินกล่าวนั้นกว้างเกินไป เพราะสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้นทุกอย่างต้องมีข้อจำกัดตามกฎหมายอยู่บ้างไม่มากก็น้อย การที่เราเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในก้อนอิฐก้อนหนึ่งไม่หมายความว่ากฎหมายจะรับรองให้เรามีอำนาจโดยไม่จำกัดในการใช้ถึงแก่จะเอาไปขว้างทิ้งอะไรก็ได้ตามชอบใจ⁴¹

“กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ศักดิ์สิทธิ์และไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ คนทุกคนไม่อาจถูกลิดรอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนได้ เว้นเสียแต่จะเป็นไปด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนล่วงหน้าที่เหมาะสมและเป็นธรรม”⁴²

กรรมสิทธิ์ คือ อำนาจแห่งความสำเร็จเด็ดขาดในการที่จะยึดถือ ใช้ เก็บประโยชน์ ซื้อขาย จำหน่ายหรือทำลายทรัพย์สินนั้นได้ เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามกรรมสิทธิ์เกิดขึ้นได้ดังนี้ (1) โดยเข้ายึดถือ (2) โดยอายุความ (3) โดยทำขึ้น (4) โดยเป็นส่วนหนึ่งแห่งของเดิม (5) โดยเจ้าของโอนให้ (6) โดยทางมรดก อำนาจกรรมสิทธิ์นี้ ตามธรรมดาย่อมมีอยู่แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์เสมอไป เว้นแต่ (1) เจ้าของสละ เช่น ขายทรัพย์สินให้แก่ผู้อื่น โดยถูกต้องตามกฎหมาย อำนาจกรรมสิทธิ์นี้ขาดทันทีแต่บางอย่างไม่ขาดทันที โดยกฎหมายบัญญัติ เช่น การละทิ้งที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่จะขาดกรรมสิทธิ์ต่อเมื่อครบกำหนดอายุของหนังสือที่กฎหมายบัญญัติไว้ (เช่น โฉนด ตราแดง ตราจอง ใบหยียบย่ำ) (2) เกินกว่าเวลาที่กฎหมายบังคับ เช่น กรรมสิทธิ์หนังสือที่ได้จดทะเบียนกรรมสิทธิ์แล้ว ผู้แต่งมีกรรมสิทธิ์ตลอดอายุของผู้แต่งและต่อไปอีก 7 ปี นับตั้งแต่วันที่ผู้วายชนม์ แต่ถ้าผู้แต่งมี

⁴¹ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, (กรุงเทพฯ: พลสขาม, 2551), 186.

⁴² สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), 29.

กรรมสิทธิ์อยู่จนถึง 7 ปี แล้วจึงขายชนม์ ให้มีกรรมสิทธิ์รวม 42 ปี นับจากวันได้รับกรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์เครื่องหมายการค้าที่ได้จดทะเบียนแล้วให้ใช้ได้เพียง 10 ปี แต่จะจดทะเบียนต่อไปอีกก็ได้ ผู้ทรงกรรมสิทธิ์นั้นจะมีอำนาจทรงอยู่ได้ ก็ในระหว่างมีชีวิต แต่ถ้าขายชนม์ลงแล้วจะต้องโอนไปยังผู้รับมรดก ฤาวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด⁴³

จากความหมายข้างต้นของหลักกรรมสิทธิ์ อาจจะถือได้ว่า กรรมสิทธิ์นั้นมีลักษณะเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ซึ่งลักษณะของทรัพย์สิน คือ เป็นสิทธิที่ใช้นับกับบุคคลได้ทั่วโลก

สิทธิในทรัพย์สินนั้นบางครั้งอาจเรียกว่า สิทธิเด็ดขาด หมายความว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่ผู้เดียวที่มีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ผู้ใดจะมาแบ่งแยกทรัพย์สินนั้นโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สินไม่ได้ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นในลักษณะถาวร ตลอดกาล แม้ว่าเจ้าของทรัพย์สินจะไม่ใช่สอยทรัพย์สินนั้น ก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นสูญไปแต่อย่างใด⁴⁴

2.5.3 ลักษณะของกรรมสิทธิ์

เมื่อพิจารณาหลักกรรมสิทธิ์จากมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเห็นลักษณะของกรรมสิทธิ์พิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประการอื่น ๆ 3 ประการดังต่อไปนี้ คือ

2.5.3.1 กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันเด็ดขาด

กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันเด็ดขาด แต่เป็นเพียงสิทธิเด็ดขาดภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะเป็นนโยบายของกฎหมายที่จะสร้างให้เกิดความสงบและสันติสุขในสังคมตามที่ทราบกันมาแล้วว่าสังคมประกอบขึ้นจากประชาชนพลเมือง ที่เรียกว่า บุคคลในทางกฎหมาย ดังนั้นหัวใจของกฎหมายก็คือสิทธิและหน้าที่ ฉะนั้น บุคคลจึงต้องใช้สิทธิและปฏิบัติตามหน้าที่ เพราะถ้าบุคคลแต่ละคนใช้สิทธิโดยปราศจากขอบเขตและไม่ปฏิบัติตามหน้าที่สังคมก็จะมีแต่ความวุ่นวายไม่สงบสุข ด้วยเหตุนี้การที่จะปล่อยให้บุคคลใช้สิทธิโดยไม่มีขอบเขตที่ดี การที่จะปล่อยให้บุคคลละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ดี ย่อมจะทำให้บุคคลอื่นหรือสังคมดำรงอยู่ด้วยความสงบสุขไม่ได้ ดังนี้ จึงเกิดหลักในทางกฎหมายว่าการใช้สิทธิที่ดี การปฏิบัติตามหน้าที่ที่ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำการโดยสุจริตเสมอ

ก่อนที่มาตรา 1336 จะบัญญัติถึงสิทธิต่าง ๆ อันประกอบเป็นกรรมสิทธิ์กฎหมายจึงต้องบัญญัติไว้ล่วงหน้าก่อนว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” จากหลักที่ว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิ

⁴³ สมมาตร หิตะคดี, ขุน, (โป๊ป โปรคุปต์), พจนานุกรมกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2549), 10-11.

⁴⁴ อุทิศ มงคลนาวิน, กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส, บทบัญญัติ (29), ตอนที่ 3, (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2525), 583-584.

เด็ดขาดย่อมหมายความว่า เป็นสิทธิเด็ดขาดภายใต้บังคับของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้รวมทั้งกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา แต่ถ้าไม่เข้าข้อบังคับหรือข้อจำกัดตามกฎหมายอื่นแล้วผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีอำนาจที่จะใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้มาซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตาม และเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลอื่น ผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าไปเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมายได้โดยเด็ดขาดเสมอและจากการที่มีการถือกันว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด เป็นผลทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์สามารถดำเนินการตามมาตรา 1336 ได้ทันทีและเต็มภาคภูมิโดยไม่จำเป็นต้องขอความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน รวมทั้งไม่จำเป็นต้องขออำนาจศาลเสียก่อน

2.5.3.2 กรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดอำนาจหวงกันโดยเฉพาะ

อำนาจหวงกัน หรืออำนาจในการห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องหรือรบกวนขัดขวางการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลก็เป็นไปเช่นเดียวกับลักษณะของทรัพย์สิน โดยทั่วไปนั่นเองแต่สำหรับกรรมสิทธิ์นั้นอำนาจหวงกันมีลักษณะพิเศษที่กฎหมายให้ไว้โดยเฉพาะผู้ถือกรรมสิทธิ์เท่านั้น ส่วนทรัพย์สินประเภทอื่นไม่มีอำนาจหวงกันโดยเฉพาะเหมือนกรรมสิทธิ์ เช่น ผู้ทรงสิทธิในการะจำยอมในที่ดิน อันเป็นสามยทรัพย์แปลงหนึ่งต้องยอมให้ผู้ทรงสิทธิในการะจำยอมโดยเจ้าของสามยทรัพย์แปลงอื่นเข้ามาแสวงสิทธิ หรือใช้สิทธิในการยทรัพย์แปลงเดียวกันได้ จะหวงกันไว้ใช้สิทธิคนเดียวไม่ได้ และผู้ทรงสิทธิในการะจำยอมหรือเจ้าของสามารถยกทรัพย์จะใช้สิทธิของตนแต่ผู้เดียวโดยไม่ยอมให้ผู้เป็นเจ้าของภาระยทรัพย์ใช้สิทธินั้นก็ไม่ได้ เช่น เจ้าของสามยทรัพย์ที่มีสิทธิเดินผ่านที่ดินอันเป็นภาระยทรัพย์ต้องยอมให้เจ้าของภาระยทรัพย์ใช้สิทธิเดินผ่านทางนั้นได้ด้วยแต่สำหรับกรรมสิทธิ์ที่ไม่มีข้อจำกัดชัดเจนโดยทรัพย์สินอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้าเป็นกรรมสิทธิ์ที่บริบูรณ์ปลอดจากข้อจำกัดสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายอย่างอื่นแล้ว ผู้ที่เป็นข้าของหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ย่อมมีอำนาจหรือสิทธิที่จะห้ามมิให้บุคคลอื่นเข้าเกี่ยวข้องรบกวนกรรมสิทธิ์ของเขาได้โดยเต็มภาคภูมิแต่ผู้เดียว

2.5.3.3 กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวรโดยแท้

ทรัพย์สินทุกประเภท โดยทั่วไปถือเป็นสิทธิที่มีลักษณะมั่นคงและถาวรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรรมสิทธิ์นั้น ถือเป็นสิทธิที่คงทนถาวรโดยแท้กล่าวคือ กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวรยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ โดยในทางทฤษฎีกฎหมายหลักกรรมสิทธิ์ไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุดเพราะไม่มีบทกฎหมายใดที่บัญญัติไว้เลยว่ากรรมสิทธิ์สิ้นสุดไปโดยกาลเวลา แต่ทรัพย์สินอย่างอื่นอาจสิ้นไปโดยผลแห่งกาลเวลาได้ เช่น ภาระจำยอม เป็นต้น นอกจากนี้กรรมสิทธิ์ยังมีความมั่นคง กล่าวคือ แม้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์จะตายไปกรรมสิทธิ์ก็ยังคงตกทอดไปยังทายาทเสมอและยังคงอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีทายาทสืบทอดต่อแปะซึ่งต่างกับทรัพย์สินบางประเภท เช่น สิทธิดำรงชีพที่ผู้ทรงสิทธิตาย

สิทธิอาศัยที่ไม่ตกทอดไปยังทายาท เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่คงอยู่ตลอดไป และมีลักษณะเป็นสิทธิที่มีความคงทนถาวรโดยแท้

2.5.4 องค์ประกอบและการบังคับทางกฎหมายของกรรมสิทธิ์

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบัญญัติในเรื่องของกรรมสิทธิ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ การออกกฎหมายใดขึ้นมาปฏิเสธหรือลบล้างหลักกรรมสิทธิ์ไปโดยสิ้นเชิงจากระบบกฎหมายจะกระทำไม่ได้ ซึ่งกรรมสิทธิ์มีองค์ประกอบ ดังนี้

2.5.4.1 ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ ได้แก่ โดยปกติผู้ทรงกรรมสิทธิ์จะหมายถึงบุคคลธรรมดา แต่นิติบุคคลตามกฎหมายก็สามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้นย่อมสามารถแยกออกจากสิทธิในทรัพย์สินของผู้เป็นสมาชิกแห่งนิติบุคคลได้

2.5.4.2 วัตถุประสงค์แห่งกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ตัวทรัพย์สิน แต่ที่มีปัญหามากที่สุดคือ อสังหาริมทรัพย์ หรือที่ดิน เพราะอาจถือได้ว่าการรับรองหลักกรรมสิทธิ์มีขึ้นก็เพื่อคุ้มครองความเป็นเจ้าของที่ดินของเอกชน และสิทธิในอสังหาริมทรัพย์เป็นสิทธิที่มีข้อจำกัดมากที่สุด

2.5.4.3 ขอบเขตของกรรมสิทธิ์ ได้มีการพัฒนาแนวความคิดทางสังคมจากปัจเจกชนนิยมไปสู่แนวคิดที่มุ่งประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมอันนำไปสู่การจำกัดการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ เช่น การเวนคืน การโอนเป็นของชาติในวิสาหกิจต่าง ๆ (nationalization) ข้อจำกัดสิทธิในการก่อสร้างอาคาร และการเก็บภาษีทรัพย์สิน

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมีทฤษฎีทางกฎหมายรับรอง และคุ้มครองอย่างชัดเจนแน่นอน ดังนั้นแม้ว่ารัฐจะมีอำนาจมหาชนอันมีพื้นฐานมาจากหลักบริการสาธารณะซึ่งรัฐสามารถเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เพื่อดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ก็ตาม แต่รัฐจะดำเนินการไปกระทบสิทธิของเอกชนมากเกินไปไม่ได้ รัฐยังคงต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทางทรัพย์สินของเอกชนด้วยการจ่ายเงินค่าทดแทน หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนจึงเป็นพื้นฐานสำคัญของการโต้แย้งการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืน

2.5.5 การจำกัดกรรมสิทธิ์

ในปัจจุบันหลักกรรมสิทธิ์จะแสดงบทบาทพร้อมกันสองด้าน คือ ด้านหนึ่งเอกชนมีอิสระในการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตน อีกด้านหนึ่งกรรมสิทธิ์มีความผูกพันต่อสังคม กล่าวคือ การใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวมด้วย ในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ในการแสดงบทบาทด้านแรกได้เรียกร้องให้มีการประกันสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันการแสดงบทบาทในด้านที่สองก็เรียกร้อง

ให้รัฐสามารถออกกฎหมายมากำหนดขอบเขตการใช้สอยทรัพย์สินของเจ้าของเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้⁴⁵

เดิมหลักกฎหมายลักษณะทรัพย์สินของประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับหลักสิทธิในทรัพย์สินหรือหลักกรรมสิทธิ์มากจนถึงกับถือว่าเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ ละให้หลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย ต่อมาภายหลังแนวความคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยมที่เข้ามามีบทบาทในประเทศฝรั่งเศส ได้ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิในทรัพย์สินเป็นอย่างมาก ลีอง ดูว์ต์ (Leon Duguit) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสได้ปฏิเสธแนวความคิดที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติชนิดหนึ่งของมนุษย์ แต่เห็นว่าสิทธิในทรัพย์สินจะต้องมีอยู่เนื่องจากหน้าที่ตามสังคมชนิดหนึ่ง กล่าวคือ เจ้าของสิทธิในทรัพย์สินจะใช้สอยทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้นหาได้ไม่ แต่ต้องปฏิบัติตามภาระที่มีต่อสังคมอีกด้วย รัฐจึงชอบที่จะเข้ามาแทรกแซงการใช้สอยทรัพย์สินของบุคคลเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีการวางข้อกำหนดจำกัดสิทธิในทรัพย์สินขึ้นเป็นจำนวนมาก ไม่เพียงแต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีลักษณะเป็นการขยายกรอบแนวคิดในเรื่องประโยชน์สาธารณะ แต่รัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา เช่น ในช่วงสุดท้ายของสาธารณรัฐที่ 3 ในรัฐบาลชุดที่เรียกว่ารัฐบาล front populaire ซึ่งเป็นรัฐบาลสังคมนิยมได้มีการกำหนดมาตรการใหม่ ๆ ขึ้นใช้ในลักษณะจำกัดเกี่ยวกับขนาดของอาคารและความหนาแน่นของอาคารในเขตที่กำหนด กรณีนี้แม้สิทธิในการก่อสร้างอาคารจะยังเป็นของเจ้าของที่ดิน แต่เมื่อการก่อสร้างอาคารอาจจะก่อให้เกิดอาคารที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งผิดไปจากขอบเขตที่กำหนด เจ้าของสิทธิในที่ดินก็ไม่อาจก่อสร้างได้ เว้นแต่จะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายจำกัดการใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในเมืองและชนบทเพื่อการต่าง ๆ อาทิ เพื่อการคุ้มครองผู้เช่าที่เป็นเกษตรกรหรือเพื่อการอนุรักษ์สภาวะแวดล้อม เป็นต้น

แม้จะปรากฏว่ามีการตรากฎหมายขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อจำกัดการใช้กรรมสิทธิ์ แต่ก็มีได้หมายความว่าหลักกรรมสิทธิ์มิได้มีสาระด้อยในตัวของมันเองอีกต่อไป หลักกรรมสิทธิ์ยังคงได้รับการยืนยันอยู่โดยคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาความ ในเรื่องการรับรองกรรมสิทธิ์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Counsel constitutional) ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัย ลงวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1982 และ 16 มกราคม ค.ศ. 1982 ว่าหลักกรรมสิทธิ์ยังทรงคุณค่าอยู่อย่างบริบูรณ์ในฐานะหลักการพื้นฐานตาม

⁴⁵ ศุภเชษฐ์ กุสุวรรณ, ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), 38-39.

รัฐธรรมนูญ⁴⁶ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เกินขอบเขตหรือเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจชอบที่จะถูกตรวจสอบและทักท้วงได้จากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ก็ยอมรับว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุถึงสิ่งที่ดีที่สุดของประชาคมทางการเมืองด้วย กรณีจึงได้รับการมองว่าการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินคงมีอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ ไม่ห้ามที่รัฐจะพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปจากเอกชน แต่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนนั้นด้วย ซึ่งเป็นหลักประกันเพียงหนทางเดียวที่เหลืออยู่⁴⁷

กฎหมายแพ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Bürgerliches Gesetzbuch) ซึ่งใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1900 ก็ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในทรัพย์สินจนถึงขนาดว่าเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขหรือไม่อาจถูกละเมิดได้ มาตรา 903 ของกฎหมายนี้ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเจ้าของทรัพย์สินสามารถที่จะใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน ทำลายและหวงกันทรัพย์สินของตนจากการเข้าเกี่ยวข้องกับผู้อื่น ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและสิทธิของผู้อื่นด้วย ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1919 ก็ได้วางหลักประกันในหลักกรรมสิทธิ์ไว้ ท่ามกลางการต่อสู้ทางแนวความคิดระหว่างระบบสังคมนิยมและทุนนิยมในขณะนั้น จึงได้มีการประนีประนอมทางแนวความคิดของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดแต่จะมีการวางเงื่อนไขไว้ว่ากรรมสิทธิ์ย่อมกอปรไปด้วยหน้าที่ การใช้กรรมสิทธิ์ควรเป็นไปในแนวทางที่ส่งเสริมประโยชน์สาธารณะพร้อมกันไปด้วย (มาตรา 153 อนุมาตรา 3) นอกจากนี้ รัฐยังสามารถทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนที่มีความเหมาะสมให้เป็นกิจกรรมของส่วนรวมได้ โดยคำนึงถึงหลัก เกณฑ์ของการใช้ค่าทดแทนเช่นเดียวกับการเวนคืน (มาตรา 156 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 1)⁴⁸

ปัจจุบันสิทธิการเป็นเจ้าของทรัพย์สินถูกรับรองไว้ในมาตรา 14 วรรค 1 ของกฎหมายพื้นฐาน (basic law หรือ Grundgesetz) โดยวางหลักว่าเอกชนชอบที่จะใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่และได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพย์สินของตนในทุกกรณีที่กฎหมายอนุญาตไว้ แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายพื้นฐานได้กำหนด “หน้าที่ในทางสังคม (social obligation)” ของสิทธิในทรัพย์สินไว้ในวรรคสองของมาตราเดียวกันว่า “ทรัพย์สินก่อให้เกิดหน้าที่ การใช้สอยทรัพย์สินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม” หมายความว่า สิทธิในการจัดการทรัพย์สินของเอกชนได้ถูกจำกัดไว้โดย “ประโยชน์ของคนทั้งชาติ (commonweal)” ซึ่งมีผลทำให้สิทธิในทรัพย์สินได้สูญเสียความสำคัญและหมดสภาพของการเป็นสิทธิสูงสุดและเด็ดขาด และเป็นที่ยอมรับกันว่าสิทธิในทรัพย์สินที่ไม่มี

⁴⁶ นัยนา เกศวิชัย, รายงานการวิจัย การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, 15.

⁴⁷ บุญศรี มีวงศ์โสมข, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, 49-50.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, 51.

เงื่อนไขและละเมิดมิได้นั้นไม่สามารถเป็นไปได้อีกต่อไปในความเป็นจริง การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและไม่ไปกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนอื่นรัฐมีความชอบธรรมในอันที่จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินผ่านทางบทบัญญัติแห่งกฎหมายและสร้างความสมดุลของสิทธิในทรัพย์สินเข้ากับประโยชน์สาธารณะ⁴⁹



⁴⁹ นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัย การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, 16.

บทที่ 3

กฎหมาย และนโยบายของรัฐในการรับรองสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง

การศึกษาในบทนี้จะได้ทำความเข้าใจถึงนิยามความหมายของพื้นที่สูง บุคคลบนพื้นที่สูง และสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นเรื่องที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษา เพื่อนำไปสู่การค้นหาและศึกษา กฎหมายและนโยบายที่ทำให้การรับรองความเป็นบุคคลบนพื้นที่สูง พื้นที่สูง และสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงในตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

3.1 นิยามความหมาย

ก่อนจะศึกษาถึงกฎหมายและนโยบายของรัฐในการรับรองสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง คงต้องทำความเข้าใจนิยามความหมายให้ชัดเจนในทางกฎหมายว่าพื้นที่สูงหมายถึงพื้นที่ใดบ้าง บุคคลบนพื้นที่สูง คือใคร และสิทธิในที่ดิน คืออะไรบ้าง เพื่อนำไปสู่การพิจารณาถึงกฎหมายและนโยบายของรัฐที่ทำให้การรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐบนพื้นที่สูง

3.1.1 นิยามความหมายของ “พื้นที่สูง”

การให้ความหมายของ “พื้นที่สูง” ไว้ในกฎหมายมีหลากหลาย ดังนี้

กองทุนสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ (ปัจจุบัน คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) และหน่วยงานในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรบนพื้นที่สูง ให้นิยามความหมายของ “พื้นที่สูง” หมายถึง พื้นที่ที่มีความลาดชันมากกว่าร้อยละ 35 หรือมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548⁵⁰ มาตรา 3 ให้นิยามความหมายของ “พื้นที่สูง” หมายถึง พื้นที่ที่เป็นภูเขา หรือพื้นที่ที่มีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป หรือพื้นที่ที่อยู่ในระหว่างพื้นที่สูงตามที่คณะกรรมการกำหนด

⁵⁰ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548, ราชกิจจานุเบกษา , เล่ม 112, ตอนที่ 95 ก, (14 ตุลาคม 2548), 1.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2540⁵¹ ให้นิยามความหมายของ “พื้นที่สูง” หมายความว่า พื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของชาวเขาเผ่าต่าง ๆ หรือเป็นที่ตั้งบ้านเรือนและที่ทำกินที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 35 หรือมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป ในจังหวัดต่าง ๆ 20 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย พะเยา น่าน ลำพูน ลำปาง แพร่ ตาก เพชรบูรณ์ เลย พิชณุโลก สุโขทัย กำแพงเพชร กาญจนบุรี อุทัยธานี สุพรรณบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และเพชรบุรี

ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543⁵² ข้อ 6 ให้นิยามความหมายของ “พื้นที่สูง” หมายความว่า พื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของชาวเขาเผ่าต่าง ๆ และชนกลุ่มน้อย หรือเป็นที่ตั้งบ้านเรือนและที่ทำกินที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 35 หรือมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป ในจังหวัดต่าง ๆ 20 จังหวัด คือ จังหวัดกาญจนบุรี กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก น่าน ประจวบคีรีขันธ์ พะเยา พิชณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี เลย ลำปาง ลำพูน สุโขทัย สุพรรณบุรี อุทัยธานี และจังหวัดที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดเพิ่มเติมภายหลัง

ดังนั้น นิยามความหมายของ “พื้นที่สูง” ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นการให้นิยามความหมายในสำหรับการดำเนินงานตาม แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ซึ่งมีการจัดที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้แก่ชาวเขา 9 เผ่า และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 เป็นการให้ความหมายในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่กับชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่สูง โดยจำกัดขอบเขตของการตีความความหมายของคำว่า “พื้นที่สูง” โดยคำนึงความหมายของ “พื้นที่สูง” นี้ สามารถแยกองค์ประกอบได้เป็น 3 ประการ⁵³ ดังนี้

ประการแรก จะต้องเป็นพื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของชาวเขาเผ่าต่าง ๆ และชนกลุ่มน้อย (โดยสรุปก็คือ เป็นที่อยู่ของบุคคลบนพื้นที่สูงนั่นเอง) หรือเป็นที่ตั้งบ้านเรือนและที่ทำกินของบุคคลดังกล่าว

⁵¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114, ตอนพิเศษ 67 ง, (1 สิงหาคม 2540), 9.

⁵² ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 117, ตอนพิเศษ 86 ง, (28 สิงหาคม 2543), 27.

⁵³ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, สิทธิมนุษยชนของชุมชนบนพื้นที่สูงของประเทศไทย: แนวคิดในการจัดการ, ในที่ประชุมนิสิตศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2546), 3.

ประการที่สอง พื้นที่เช่นนั้นต้องมีความลาดชันโดยเฉลี่ยต้องมากกว่าร้อยละ 35 (ประมาณ 18-19 องศา) หรือถ้าความลาดชันเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ 35 พื้นที่นั้นต้องสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป จึงจะถือว่าเป็นพื้นที่สูง

ประการสุดท้าย พื้นที่ดังกล่าวต้องอยู่ในเขตพื้นที่ 20 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก น่าน ประจวบคีรีขันธ์ พะเยา พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์แพร่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี เลย ลำปาง ลำพูน สุโขทัย สุพรรณบุรี อุทัยธานี นนทบุรี ซึ่งต่อไปถ้าเห็นว่าพื้นที่ใดมีลักษณะตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอีก ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็สามารถเสนอเรื่องไปยังผู้อำนวยการสำนักทะเบียนกลางเพื่อให้กำหนดเขตพื้นที่จังหวัดเพิ่มเติมได้⁵⁴

3.1.2 นิยามความหมายของ “บุคคลบนพื้นที่สูง”

คำว่า บุคคลบนพื้นที่สูง ได้ถูกให้นิยามความหมายและถูกใช้ในบริบท ดังต่อไปนี้

3.1.2.1 นิยามความหมายของบุคคลบนพื้นที่สูงตามนโยบายของรัฐ

การศึกษาพบว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติไม่มีการให้นิยามความหมายของบุคคลบนพื้นที่สูงไว้แต่อย่างใด คงปรากฏอยู่แต่เฉพาะกฎหมายของฝ่ายบริหาร เช่น ในระเบียบหรือประกาศ หรือนโยบายของรัฐดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2540 ข้อ 5 ให้นิยามความหมายของ “ประชากรบนพื้นที่สูง” หมายถึง ประชากรที่อยู่อาศัยบนพื้นที่สูง ซึ่งเป็นชาวเขา คนไทย และกลุ่มชนอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบาย หรือมาตรการนโยบายดูแลดำเนินการเป็นการเฉพาะ

ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 ให้นิยามความหมาย “บุคคลบนพื้นที่สูง” หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นคนไทยภูเขา คนไทย หรือกลุ่มชนอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายดูแลเป็นการเฉพาะและให้หมายรวมถึงบุคคลบน พื้นที่สูงที่อพยพลงมาอาศัยอยู่บนพื้นราบด้วย และให้นิยามความหมายของ “ชาวไทยภูเขา” หมายถึง กลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิม ที่อาศัยทำกินหรือบรรพชนอาศัยทำกินอยู่บนพื้นที่สูงในราชอาณาจักร ซึ่งมีวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ภาษาและการดำเนินชีวิตที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ประกอบด้วย 9 ชาติพันธุ์หลักคือ กะเหรี่ยง ม้ง เมี่ยน อาข่า ลาหู่ ลีซู ลัวะ ขมุ มลาบรี และกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะเดียวกับชาวไทยภูเขาซึ่งผู้อำนวยการทะเบียน กลางกำหนดเพิ่มเติม

⁵⁴ สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง, ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 (พร้อมคำอธิบาย), (กรุงเทพฯ: อาสาธิกาจินแดน, 2543), 35-36.

ประกาศกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เรื่อง การดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 7 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540⁵⁵ ให้นิยามของ “ชุมชนบนพื้นที่สูง” หมายถึง ชุมชนชาวเขา และชุมชนอื่น ๆ ที่ตั้งบ้านเรือนและทำกินอยู่ในพื้นที่ที่มีระดับความสูงจากระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป หรือเป็นพื้นที่ลาดชัน โดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 35 ในพื้นที่ 20 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก น่าน ประจวบคีรีขันธ์ พะเยา พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ลำปาง ลำพูน เลย สุพรรณบุรี สุโขทัย และ อุทัยธานี ซึ่งประชากรบนพื้นที่สูงส่วนใหญ่เป็นชาวเขา

จะเห็นได้ว่า นิยามของบุคคลบนพื้นที่สูง มิได้แตกต่างกันมากนักโดยการให้นิยามความหมายของบุคคลบนพื้นที่สูงได้ความครอบคลุมบุคคลที่อยู่บนพื้นที่สูงทั้งหมด ไม่จำกัดเฉพาะเพียงชาวไทยภูเขาอีกต่อไป ซึ่งรวมไปถึงกลุ่มชนอื่น ๆ ที่รัฐยังไม่มียุทธศาสตร์และดำเนินการอย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของประชากรบนพื้นที่สูงในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2540

ดังนั้น บุคคลบนพื้นที่สูง ตามนิยามความหมายตามนโยบายของรัฐจึงมีองค์ประกอบดังนี้

ประการที่หนึ่ง บุคคลทุกคน ได้แก่ ชาวเขา คนไทย และ กลุ่มชนอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบาย หรือมาตรการนโยบายดูแลดำเนินการเป็นการเฉพาะ ซึ่งน่าจะหมายความว่า คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง ได้อาศัยอยู่หรือทำกินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยต้องมากกว่าร้อยละ 35 (ประมาณ 18-19 องศา) หรือถ้าความลาดชันเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ 35 พื้นที่นั้นต้องสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป จึงจะถือว่าเป็นพื้นที่สูง

3.1.2.2 นิยามความหมายของบุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับจากการกำหนดสถานะบุคคล

คำว่า “บุคคลบนพื้นที่สูง” และ “ชุมชนบนพื้นที่สูง” ได้ถูกนำมาใช้ในบริบทของการกำหนดสถานะบุคคล โดยในปี พ.ศ. 2533-2534 มีการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูงและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีฟ้า)⁵⁶ และปี พ.ศ. 2540 มีการจัดทำบัตรชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรเขียวขอบแดง) ให้แก่ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่และทำกินบนพื้นที่สูง ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารรับรองตัวตนของ

⁵⁵ ประกาศกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เรื่อง การดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 7 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121, ตอนที่ 117 ง, (30 ธันวาคม 2547), 21.

⁵⁶ ส่วนประสานงานราชการ, คู่มือปฏิบัติงาน เล่ม 2 มติคณะรัฐมนตรี หนังสือสั่งการ และเรื่องที่ควรรู้เกี่ยวกับการกำหนดสถานะตามกฎหมาย ของกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง, ม.ป.ป.), 40.

บุคคลว่ามีสถานะตามกฎหมายเป็นบุคคลบนพื้นที่สูงหรือบุคคลในชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้เปลี่ยนมาเป็นบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามระเบียบว่าด้วยบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2547 โดยชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มจะได้รับบัตรประจำตัวเดียวกันโดยระบุชื่อชนกลุ่มน้อย (บุคคลบนพื้นที่สูง หรือชุมชนบนพื้นที่สูง) ของเจ้าของบัตรไว้ที่หน้าบัตรได้รายการเลขประจำตัว 13 หลัก ผู้ถือบัตรประจำบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) และบัตรชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง)

1. บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรฟ้า)

บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรฟ้า) ออกโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2533 ให้มีการจัดสำรวจบุคคลบนพื้นที่สูงเฉพาะในระหว่างปี พ.ศ. 2533 กับ พ.ศ. 2534 ใน 20 จังหวัด ซึ่งเป็นการสำรวจบุคคลที่อยู่บนพื้นที่สูงทั้งหมด ไม่จำกัดเฉพาะชาวเขาเท่านั้น แต่รวมถึงชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ เช่น ชาวลาว ชาวมอญ ชาวพม่า ไทยใหญ่หรือจีนที่อยู่บนพื้นที่สูง เป็นต้น โดยมีการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงให้ทั้งสิ้น จำนวน 247,775 คน⁵⁷ ทั้งนี้เพื่อควบคุมการอพยพย้ายถิ่นและการจัดระเบียบการปกครอง ตลอดจนจัดที่อยู่อาศัยและที่ทำกินที่ถูกต้องตามกฎหมายแก่ชาวเขา⁵⁸ ผู้ถือบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง จึงได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1) ชาวเขา ทั้งดั้งเดิมที่เป็นชนกลุ่มน้อยอยู่กับแผ่นดินไทย ซึ่งได้แก่ ชาวไทยภูเขา 9 เผ่า ได้แก่ กระเหรี่ยง (ปกาเกอะญอ) ม้ง (แม้ว) เมี่ยน (เย้า อี๋เมี่ยน) อาข่า (อีเก้อ) ลาหู่ (มูเซอ) ลีซู (ลีซอ) ลัวะ (ละว้า ถิ่น มัล ปรีย) ขมุ และมลาปรี (ตองเหลือง)

2) ชาวเขาที่มีได้เกิดในประเทศไทย เข้ามาในประเทศไทยในลักษณะที่ผิดกฎหมายจนถึงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2538 อนุมัติให้บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขา 9 เผ่า ที่เข้ามาในประเทศไทยก่อน 3 ตุลาคม พ.ศ. 2528 กำหนดสถานะให้เป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากกลมกลืนกับสังคมไทย

3) กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ เช่น ชาวลาว (ลาวอพยพ ชาวลาวภูเขา) ชาวมอญ ชาวพม่า (ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย) ไทยใหญ่หรือจีน (จีนฮ่ออิสระ จีนฮ่ออพยพ อดีตจีนคณะชาติ) เนปาลอพยพ เป็นต้น

⁵⁷ สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง, ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 (พร้อมคำอธิบาย), 207.

⁵⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่อง โครงการจัดทำทะเบียนประวัติและบุคคลบนพื้นที่สูง, หนังสือ, ที่ นร 0202/8699 (ด่วนมาก), ลงวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2533, ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย.

2. บัตรชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรเขียวขอบแดง)

บัตรชุมชนบนพื้นที่สูง ได้จัดทำขึ้นตามแผนแม่บทการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540–2544)⁵⁹ ตามโครงการเงินกู้พิเศษเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (มียาชาวา) ซึ่งดำเนินการสำรวจจำนวนของบุคคลบนพื้นที่สูง เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม-25 กันยายน พ.ศ. 2543 เพื่อทราบจำนวนบุคคลและแบ่งแยกสถานะบุคคลบนพื้นที่สูงที่อาศัยอยู่ในประเทศ โดยมีการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงมอบให้แก่บุคคลในทะเบียนที่มีอายุตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไป ในชุมชนบนพื้นที่สูงทั้งหมดใน 20 จังหวัด เพื่อต้องการพัฒนาข้อมูลประชากรบนพื้นที่สูงให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์เพื่อการกำหนดสถานะบุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขาและกลุ่มชนอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยในกลุ่มบ้านทุกประเภท และจัดทำทะเบียนราษฎรให้ชัดเจน เพื่อจัดตั้งหมู่บ้านที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ดังนั้น บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) และบัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรเขียวขอบแดง) เป็นเอกสารพิสูจน์ตัวตนว่าเป็นบุคคลบนพื้นที่สูงหรือบุคคลที่อาศัยอยู่ในชุมชนบนพื้นที่สูง

3.1.3 นิยามความหมายของสิทธิในที่ดิน

ความหมายของคำว่า สิทธิในที่ดิน มีทั้งสิทธิในที่ดินของเอกชนและสิทธิในที่ดินของรัฐตามกฎหมายมหาชน จากการสำรวจพบว่ามีกรนิยามคำว่าสิทธิในที่ดินไว้ ดังนี้

3.1.3.1 สิทธิในที่ดินเอกชน

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ให้นิยามความหมายคำว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543⁶⁰ มาตรา 4 ให้นิยามความหมายคำว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

ข้อบังคับคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่ที่ประกาศเป็นนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2553⁶¹ ข้อ

⁵⁹ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในแผนแม่บทการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544), มติคณะรัฐมนตรี, เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2539.

⁶⁰ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 117, ตอนพิเศษ 45 ก, (23 พฤษภาคม 2543), 1.

⁶¹ ข้อบังคับคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่ที่ประกาศเป็นนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2553, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 127, ตอนพิเศษ 78 ง, (23 มิถุนายน 2553), 144.

4 ให้นิยามความหมายคำว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

นิยามความหมายของสิทธิในที่ดินในกฎหมายและนโยบายของรัฐ พบว่าเป็นสิทธิที่ประมวลกฎหมายที่ดินให้การรับรองสิทธิเอกชนในที่ดินที่มีหนังสือรับรองสิทธิโฉนด (น.ส.4) หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.3, น.ส.3 ก) แม้ว่า น.ส.3 จะมีใช้ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ แต่ก็ถือว่าเป็นที่ดินที่รัฐให้การรับรองสิทธิในการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ที่ใช้ยันกับรัฐได้

3.1.3.2 สิทธิในที่ดินของรัฐ

เดิมที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง เป็นต้น ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐมีอำนาจในการจัดการที่ดินของรัฐโดยเด็ดขาดตามลำพัง เอกชนจะใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแต่เฉพาะการได้รับการจัดที่ดินของรัฐหรือได้อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยการอนุญาตหรือผ่านการพิจารณาอนุญาตจากหน่วยงานรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518⁶² มาตรา 26-28 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 21⁶³ มาตรา 36⁶⁴ และการให้สิทธิทำกินในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16⁶⁵ และมาตรา 16 ทวิ⁶⁶ เป็นต้น

⁶² พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 92, ตอนที่ 54, (5 มีนาคม 2518), 10.

⁶³ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 85, ตอนที่ 55, (19 มิถุนายน 2511), 59, มาตรา 21 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 22 เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

(2) จัดสมาชิกนิคมสร้างตนเอง เพื่อให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละแปลง ตามแผนผังที่อธิบดีกรมประมงกระทรวงมหาด...

⁶⁴ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511, มาตรา 36 บัญญัติว่า “ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินและรวมกันเข้าเป็นสหกรณ์จดทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์แล้ว”.

⁶⁵ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 81, ตอนที่ 38, (28 เมษายน 2507), 263, มาตรา 16 บัญญัติว่า “อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาต

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ให้การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงเห็นได้ว่า ประชาชนย่อมมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยต้องมีการอนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสมดุลและยั่งยืน

สิทธิในที่ดินของรัฐ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงหมายถึง สิทธิในที่ดินของเอกชน และสิทธิในที่ดินของรัฐ ซึ่งมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยหมายความรวมถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามที่กฎหมายมหาชนรองรับด้วย

โดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(2) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วยแต่กรณี...”

⁶⁶ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 16 ทวิ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนใหญ่ และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนตามธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม

ถ้าทางราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรมให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่แล้ว จนถึงวันที่ประกาศกำหนดตามวรรคสอง

(1) เมื่อบุคคลดังกล่าวร้องขอ และอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าบุคคลนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้วนั้นได้ แต่ต้องไม่เกินยี่สิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ทั้งนี้ โดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับคราวแรก คราวต่อ ๆ ไปต้องเสียค่าธรรมเนียม

(2) บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตาม (1) อาจขออนุญาตปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในที่ที่ตนเคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมจากที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีความสามารถ และมีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จะปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นตามที่ขอเพิ่มนั้นได้ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นได้แต่ต้องไม่เกินสามสิบห้าไร่ต่อหนึ่งครอบครัวและมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การได้รับอนุญาตตามวรรคสาม มิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน”.

3.2 การรับรองสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้เข้าผูกพันเป็นภาคีในสนธิสัญญาหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิของบุคคลบนพื้นที่สูงที่มีสิทธิในที่ดิน ซึ่งประเทศไทยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญาที่ตนผูกพันเข้าเป็นภาคี ดังต่อไปนี้

3.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)

ประเทศไทยผูกพันในฐานะจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รัฐไทยในฐานะรัฐเจ้าของสัญญาหรือภูมิลำเนาของบุคคลบนพื้นที่สูง ต้องให้การรับรองว่ามนุษย์ทั้งหลาย (all human being) หรือบุคคลทุกคน เป็นผู้ทรงสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้ข้อ 6 แห่งปฏิญญานี้ จึงต้องให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ดังนั้น บุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นชาวเขา 9 เผ่าดังกล่าว จึงสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้การรับรองไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยและมีอยู่ในทะเบียนราษฎรของประเทศไทย รวมถึงทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) ซึ่งเป็นทะเบียนบ้านคนอยู่ชั่วคราว ใช้ลงรายการของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่อยู่ในลักษณะชั่วคราวหรือเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

3.2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right: ICCPR)

ประเทศไทยผูกพันเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 โดยมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540 ข้อ 27⁶⁷ กำหนดให้บุคคลซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในรัฐทั้งหลายจะต้องไม่ถูกปฏิเสธสิทธิในการมีวัฒนธรรมของตนเองภายในชุมชน โดยความเห็นทั่วไปในลำดับที่ 23 ในข้อ 27 ขยายถึงการใช้สิทธิทางวัฒนธรรมไว้ว่า “วัฒนธรรมแสดงออกในหลายรูปแบบ รวมถึงรูปแบบเฉพาะในการดำเนินชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรที่ดิน โดยเฉพาะในกรณีของชุมชนคนพื้นเมือง สิทธินั้นอาจจะรวมถึงกิจกรรมตามขนบธรรมเนียม

⁶⁷ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, ข้อ 27 ในรัฐทั้งหลายซึ่งมีชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือภาษาอยู่ บุคคลผู้เป็นชนกลุ่มน้อยดังกล่าวจะไม่ถูกปฏิเสธสิทธิในอันที่จะมีวัฒนธรรมของตนเอง หรือนับถือและประกอบพิธีกรรมทางศาสนาของตนเอง หรือใช้ภาษาของตนเอง ภายในชุมชนร่วมกับสมาชิกอื่น ๆ ของชนกลุ่มน้อยด้วยกัน.

ดั้งเดิม เช่น การจับปลา ล่าสัตว์ และสิทธิที่จะอาศัยในเขตพื้นที่สงวนตามกฎหมาย การใช้สิทธิเหล่านี้อาจจำเป็นที่จะต้องมีการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครอง⁶⁸

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 46 และมาตรา 56 เป็นบทบัญญัติของกฎหมายภายในที่ออกมาอนุวัติการเพื่อให้การเป็นไปตามสนธิสัญญา กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐบาลไทยสามารถดำเนินการตามพันธกรณีในสนธิสัญญาได้ ดังนั้นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในระบบกฎหมายไทยตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงมุ่งครองชาวเขา 9 เผ่าซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยดั้งเดิมที่อยู่ติดแผ่นดินไทย ดำเนินวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมในความหมายแบบวิถีชีวิตพื้นบ้านที่อยู่ร่วมกันภายใต้ความเชื่อในความรากเหง้าทางจารีตประเพณี วัฒนธรรม ความเป็นมา หรือเทือกเขาเหล่านี้อยู่ร่วมกัน หรืออาศัยแหล่งทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมเป็นฐานสำคัญในการดำเนินวิถีชีวิตและดำรงชีพร่วมกัน และยังคงดำเนินวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมอยู่ในสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่ตกทอดมาแต่เดิม โดยมีได้ดำเนินวิถีชีวิตตามแบบคนส่วนใหญ่ในสังคมไทย ซึ่งสอดคล้องกับการให้แนวคิดในการให้นิยามความหมายของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ ที่เห็นว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทยย่อมจะประกอบด้วยชนชาติต่าง ๆ ตั้งแต่ชนชาติพันธุ์ดั้งเดิมเช่น ชาวละว้า (ขมุ) ชาวละว้า (ว้า) ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ทางภาคเหนือและอีสาน ชาวกะเหรี่ยง ชาวป่า ชาวดง (ผิวดองเหลือง-มลาบรี เงาะป่า-ซาไก) ชาวล (มอเก้น) และชาวไทยมลายูทางภาคใต้ เป็นต้น และย่อมมีความหมายรวมถึงชนชาติที่อพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาในดินแดนประเทศไทยหรือถูกกวาดต้อนเข้ามาแล้วตั้งชุมชนเป็นหลักแหล่งขึ้น เช่น ชาวมอญ ญวน จีน เขก ที่กลายมาเป็นพลเมืองไทยแต่ยังคงวิถีชีวิต และจารีตประเพณีวัฒนธรรมของตนไว้นจนถึงปัจจุบันด้วย⁶⁹

ดังนั้น การจัดที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในที่ดินของรัฐให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูงในกลุ่มชาวเขา 9 เผ่าในชุมชนบนพื้นที่สูงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามแผนแม่บทการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) จึงถือได้ว่าการดำเนินการนโยบายของรัฐต่อบุคคลบนพื้นที่สูงกลุ่มนี้ เป็นไปตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดังกล่าวในข้อ 27 ที่ให้รับรองความเป็นผู้ทรงสิทธิของบุคคลบนพื้นที่สูงที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะไม่ถูกปฏิเสธสิทธิในอันที่จะมีวัฒนธรรมของตนเอง ซึ่งต่อมามีมติ

⁶⁸ บงกช นภอำพร, ปู่โคอิเป็นผู้ทรงสิทธิในกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่? เพราะอะไร?, รวมเอกสารเพื่อเสนอความคิดในการเสวนา โครงการแสวงหาองค์ความรู้ในการจัดการประชากรในประเทศไทย: ตอนวิเคราะห์การจัดการสิทธิให้แก่คนดั้งเดิมที่อาศัยติดแผ่นดินไทย ผ่านปู่โคอิแห่งอำเภอแก่งกระจาน ซึ่งประสบปัญหาความไร้รัฐเจ้าของตัวบุคคล, เสนอต่อที่ประชุมวิชาการ ณ ห้องประชุม 221 คณะนิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 12 มิถุนายน 2554), 17.

⁶⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 105-115.

คณะรัฐมนตรี เมื่อวันอังคารที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2553 เห็นชอบหลักการแนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ซึ่งมีเรื่องของการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อยุ่อาศัยและทำกินรวมอยู่ด้วย ซึ่งจะได้อธิบายในบทต่อไป

3.3 กฎหมายภายในประเทศที่ให้การรับรองสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง

ในการศึกษาพบว่ามีความหมายที่ให้การรับรองสิทธิในที่ดินของเอกชน และสิทธิในที่ดินของรัฐที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายเอกชนดังนี้

3.3.1 สิทธิในที่ดินตามกฎหมายเอกชน

บุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับสัญชาติไทยแล้ว ย่อมมีสามารถซื้อหรือถือสิทธิในที่ดินที่มีหนังสือรับรองสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ โฉนด (น.ส.4 และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3)) ซึ่งเป็นที่ดินซึ่งให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ยังไม่ถือว่าเป็นที่ดินของเอกชนหรือที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ หากแต่เป็นที่ดินซึ่งรัฐให้การรับรองสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น หากบุคคลบนพื้นที่สูงที่มีสัญชาติไทย และถือครองที่ดินบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นที่ดินมีหนังสือรับรองสิทธิเป็นโฉนดที่ดิน (น.ส.4) สิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ลักษณะที่ 2 กรรมสิทธิ์ มาตรา 1308-1366 ที่ให้การรับรองสิทธิในกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีโฉนด และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ลักษณะที่ 3 ครอบครอง มาตรา 1387-1401 ให้การรับรองสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก)

3.3.2 สิทธิในที่ดินตามกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนหลายฉบับให้การรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐ ซึ่งบนพื้นที่สูงส่วนใหญ่ที่ดินจะมีความลาดชันกว่าร้อยละ 35 ทำให้พื้นที่ส่วนใหญ่ไม่มีการออกหนังสือรับรองสิทธิและเป็นที่ดินของรัฐ แต่กฎหมายหลายฉบับได้รับรองสิทธิของเอกชนในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐไว้ดังนี้

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 รับรองสิทธิเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยได้คราว 5 ปี มาตรา 16 ทวิ เอกชนมีสิทธิครอบครองและเข้าทำประโยชน์ โดยได้รับหนังสืออนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 11⁷⁰ ให้การรับรองสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองโดยออกหนังสือแสดงการเข้าทำประโยชน์ และมาตรา 36 ให้การรับรองสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30⁷¹ ให้การรับรองสิทธิการถือครองและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ให้การรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพที่สมดุลและยั่งยืน

ดังนั้น สิทธิในที่ดิน หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่มีอยู่ในที่ดินตามที่กฎหมายรองรับและคุ้มครอง ได้แก่ สิทธิเด็ดขาดหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สิทธิครอบครอง สิทธิอาศัย สิทธิทำกิน สิทธิเข้าทำประโยชน์ สิทธิในการใช้ประโยชน์ สิทธิในการเช่า เป็นต้น

3.4 นโยบายของรัฐในการจัดที่ดินของรัฐบนพื้นที่สูง

การสำรวจพบว่า นโยบายของรัฐในการจัดที่ดินของรัฐบนพื้นที่สูงปรากฏอยู่ในแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพิชเสพที่ดินที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) และ

⁷⁰ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511, มาตรา 11 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 26 และมาตรา 40 เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา 10 และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการเข้าทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการเข้าทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการเข้าทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้”.

⁷¹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 30 บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรรมนั้น ๆ”.

ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549)⁷² โดยมี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2540 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 11 (8) และ (9)⁷³ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมาย ในการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบายซึ่งเป็นการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับมาช่วยกันดำเนินงานพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงอย่างเป็นรูปธรรมสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและ การปลูกพืชเสพติดบนพื้นที่สูง โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ อำนาจการและประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

3.4.1 กระบวนการจัดที่ดินตามแผนแม่บทฯ

แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) มียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ดังนี้

3.4.1.1 การดำเนินงานแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544)⁷⁴

แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญไว้ 3 เรื่อง คือ

1. ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงถาวรของชุมชนบนพื้นที่สูง

โดยให้ชุมชนบนพื้นที่สูงมีการจัดตั้งถาวรในพื้นที่ที่เหมาะสมและถูกต้องตามกฎหมาย โดยการพัฒนาข้อมูลประชากรบนพื้นที่สูงให้ถูกต้องสมบูรณ์เพื่อกำหนดสถานะ บุคคลบนพื้นที่สูง จัดทำทะเบียนราษฎรให้ชัดเจนในหมู่บ้านที่ได้รับการจัดตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับหมู่บ้านที่ยังมิได้จัดตั้งให้ถูกต้องตามกฎหมายจะได้มีการจัดทำทะเบียนควบคุมให้ ชัดเจน เพื่อดำเนินการจัดระเบียบและพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงในด้านอื่นๆต่อไป

⁷² ร่างแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549), *มติคณะรัฐมนตรี*, เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2545.

⁷³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, *ราชกิจจานุเบกษา*, ฉบับพิเศษ, เล่ม 108, ตอนที่ 156, (4 กันยายน 2534), 1, มาตรา 11 บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้...

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดย รวดเร็วและมี ประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(9) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย”.

⁷⁴ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการ ปลูกพืชเสพติด (สส.อชส.), *แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540-2544*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, ม.ป.ป.), 3-7.

2. ยุทธศาสตร์ การพัฒนา การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

โดยมุ่งเน้นการประสานงานสร้างเครือข่ายของภาคประชาชน ในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้แนวทางการอยู่ร่วมกันของคนกับป่าเพื่อลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรบนพื้นที่สูง และให้มีการกำหนดขอบเขตการใช้พื้นที่อย่างชัดเจน มุ่งเน้นการบริหารการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนป้องกันและปราบปรามการบุกรุกขยายพื้นที่อย่างเด็ดขาด

3. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

มุ่งเน้นการแก้ไขปรับปรุงและทบทวนแนวทางปฏิบัติให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดกระบวนการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาครัฐ และภาครัฐกับภาคเอกชน โดยกำหนดเป้าหมายในดำเนินการเร่งรัดให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาเรื่องการใช้พื้นที่ทำกินและที่ตั้งของหมู่บ้านที่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ และดำเนินการกำหนดขอบเขตการใช้พื้นที่ของกลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีศักยภาพที่จัดตั้งเป็นหมู่บ้านถูกต้องตามกฎหมายและที่ยังไม่มีศักยภาพในการจัดตั้งหมู่บ้าน สำหรับหมู่บ้านที่ยังมิได้จัดตั้งให้ถูกต้องตามกฎหมาย (ทั้งที่มีและไม่มีศักยภาพการจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน) จะได้มีการจัดทำทะเบียนควบคุมให้ชัดเจนเพื่อดำเนินการจัดระเบียบและพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงในด้านอื่น ๆ ต่อไป ให้กำหนดขอบเขตการใช้พื้นที่อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นการบริหารการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนป้องกันปราบปรามการบุกรุกขยายพื้นที่อย่างเด็ดขาด โดยกลุ่มบ้านชุมชนที่ไม่มีศักยภาพในการจัดตั้งหมู่บ้านกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ 3 แนวทาง คือ การย้ายออกจากพื้นที่ การรวมกลุ่มใหม่ และการให้อยู่ชั่วคราว ซึ่งได้ดำเนินการในพื้นที่เป้าหมาย ในการจัดตั้งกลุ่มบ้านชุมชนบนพื้นที่สูงเป็นหมู่บ้านที่ถูกต้องตามกฎหมาย ดำเนินการในพื้นที่ 8 จังหวัด คือ เลย สุกโฮทัย กำแพงเพชร พะเยา อุทัยธานี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และสุพรรณบุรี

3.4.1.2 การดำเนินงานแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2545-2549)⁷⁵

แผนแม่บทฯ ฉบับนี้ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญไว้คล้ายคลึงกับแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) เฉพาะยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินทำกินบนพื้นที่สูง เนื่องจากในช่วงแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน 2541 กำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่า ซึ่งกรมป่าไม้ได้ดำเนินการในพื้นที่ทั่ว

⁷⁵ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด (สส.อชส.), แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540-2544, 4-7.

ประเทศ แผนแม่บทฯ ฉบับที่ 3 จึงกำหนดการพัฒนาและจัดการเรื่องที่อยู่และที่ทำกินบนพื้นที่สูง เป็นยุทธศาสตร์เร่งด่วนที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินทำกินบนพื้นที่สูง

1. เร่งดำเนินการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ ในหมู่บ้านที่จัดตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว โดยให้มีการกำหนดขอบเขตการใช้พื้นที่อย่างชัดเจน เพื่อมุ่งเน้นการใช้พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนป้องกันและปราบปรามการบุกรุกขยายพื้นที่อย่างเด็ดขาด สำหรับกลุ่มบ้านบนพื้นที่สูงที่ไม่อนุญาตให้จัดตั้งหมู่บ้านได้นั้น ให้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ 3 แนวทาง คือ การย้ายออกจากพื้นที่ การรวมกลุ่มใหญ่ และการให้อยู่ชั่วคราว

2. หมู่บ้านชุมชนบนพื้นที่สูงที่ได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านถูกต้องตามกฎหมายแล้วให้มุ่งเน้นการประสานและส่งเสริมการสร้างเครือข่ายองค์กรประชาชนในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นที่สูง โดยใช้แนวทางการอยู่ร่วมกันของคนกับป่า เพื่อลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรบนพื้นที่สูง

เป้าหมายในดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินตามแผนแม่บทฯ ฉบับนี้ คือ พิจารณาแยกกลุ่มบ้านประเภทที่ 2 จำนวน 828 กลุ่มบ้าน โดยจัดตั้งให้เป็นหมู่บ้านถูกต้องตามกฎหมายเมื่อสิ้นสุดแผน และ กำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตชุมชนบนพื้นที่สูงในหมู่บ้านที่จัดตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าทั้งหมดจำนวน 1,463 หมู่บ้าน และกลุ่มบ้านประเภทที่ 2 ที่มีศักยภาพจะจัดตั้งเป็นหมู่บ้านจำนวน 828 กลุ่มบ้าน โดยเร่งรัดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายดำเนินการในชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีชาวเขาอาศัยอยู่ในพื้นที่ 12 จังหวัด เป็นพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการเป็นลำดับแรก คือ เชียงใหม่ เชียงราย น่าน แม่ฮ่องสอน ดาก พะเยา ลำปาง พิชญ์โลก เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร กาญจนบุรี และราชบุรี ส่วนอีก 8 จังหวัดได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูงในแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 ที่ผ่านมาอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถปรับเข้าสู่ระบบการพัฒนาปกติ ทั้งนี้ให้ดำเนินการกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ตลอดจนการกำหนดสถานะบุคคลบนพื้นที่สูงให้แล้วเสร็จ

3.4.2 บุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับการจัดที่ดินตามแผนแม่บทฯ

การดำเนินการตามแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) ทำให้เห็นบุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับการสำรวจและจัดทำบัตรชุมชนบนพื้นที่สูงมีอยู่ด้วยกันหลายกลุ่ม และบุคคลบนพื้นที่สูงมิได้รับการจัดที่ดินในที่ดินในทุกกลุ่ม ดังจะได้อธิบายต่อไป

3.4.2.1 ประเภทของกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงตามแผนแม่บทฯ

การดำเนินการตามแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนที่สูงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) ได้จำแนกประชากรกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงานตามสถานะบุคคลออกเป็น 3 กลุ่มย่อย ดังนี้

กลุ่มที่ 1 บุคคลบนพื้นที่สูงที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบด้วยบุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน บุคคลที่ได้รับการจัดตั้งเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรที่ได้รับสัญชาติไทยเนื่องจากเป็นบุตรของผู้ที่ได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแผนแม่บทฯ ได้กำหนดให้ได้รับการพัฒนาตามระบบปกติ โดยสร้างจิตสำนึกความเป็นคนไทยอย่างเหมาะสม ตลอดจนการตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้อาศัยอยู่ในสังคมไทยอย่างเหมาะสม

กลุ่มที่ 2 บุคคลบนพื้นที่สูงที่อยู่ระหว่างการพิสูจน์สถานะบุคคล ซึ่งได้รับการจัดทำเบียนประวัติและบัตรจากทางราชการ (บัตรสีฟ้า และบัตรเขียวขอบแดง) ที่มายื่นคำร้องขอพิสูจน์สถานะ โดยให้ความสำคัญกับการตรวจสอบพฤติกรรมและการดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างจริงจังกับบุคคลกลุ่มนี้

กลุ่มที่ 3 กลุ่มบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติหรือสิทธิในการขอรับสถานะใด ๆ ซึ่งทางราชการได้จัดทำเบียนประวัติและบัตรจากทางราชการ (บัตรสีฟ้า และบัตรเขียวขอบแดง)⁷⁶

3.4.2.2 บุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับการจัดที่ดินตามแผนแม่บทฯ

ประชากรเป้าหมายในกลุ่มที่ 1 ที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบด้วยบุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน และกลุ่มที่ 2 ส่วนใหญ่ จะเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยแบบถาวร ซึ่งถือว่าเป็นราษฎรไทยที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย ซึ่งจะได้รับการจัดที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในที่ดินของรัฐ จึงเป็นบุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวไทยภูเขาสามารถขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรไทย (ทร.14) บุคคลกลุ่มนี้จะซึ่งถือบัตรบุคคลบนพื้นที่สูงหรือบัตรชุมชนบนพื้นที่สูง ย่อมถือว่าเป็นราษฎรไทย แต่สำหรับผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามแผนแม่บทดังกล่าวทั้งสองฉบับ จะเป็นชาวเขา 9 เผ่าที่อาศัยอยู่และทำกินบนพื้นที่สูง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2538 กำหนดให้ บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขา 9 เผ่า ที่เข้ามาในประเทศไทยก่อน 3 ตุลาคม พ.ศ. 2528 กำหนดสถานะให้เป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรของชาวเขา 9 เผ่าที่ได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่เกิดใน

⁷⁶ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหามันคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด (สส.อชส.), แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540-2544, 17.

ประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จนมาถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้รับ สัญชาติไทย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ⁷⁷ ซึ่งทาง ราชการได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรจากทางราชการ (บัตรสีฟ้า และบัตรเขียวขอบแดง) ไว้

สำหรับการมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎร (ท.ร.14) คำว่า “ประชาชน” ภาคราชการส่วน ใหญ่ หมายถึงเฉพาะบุคคลที่มีเลขประจำตัว 13 หลัก ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเท่านั้น ที่จะมีสถานะเป็น “ประชาชนไทย” หรือ “ราษฎรไทย” ดังนั้น คำว่า “ชนชาวไทย” ใน หมวด 3 สิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทย แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากจะหมายถึง คนสัญชาติ ไทยแล้ว ยังหมายความรวมถึงไปถึงคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วย คนเข้าเมือง ดังนั้น ชาวเขา 9 เผ่าที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎร (ท.ร.14) ซึ่งถือว่าเป็นราษฎรไทยหรือ ชนชาวไทย สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 66 และมาตรา 67 ให้การรับรองสิทธิของบุคคลใน การมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

เนื่องจากทะเบียนประวัติเป็นเอกสารหลักฐานพื้นฐานในการขอทะเบียนบ้านชั่วคราว (ท.ร.13) และขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรไทย (ท.ร.14) ได้ ชาวเขาเข้ามาถึงประเทศไทยก่อนวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2528 สามารถขอพิสูจน์สถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อขอเพิ่มชื่อใน ทะเบียนราษฎรไทย (ท.ร.14) เป็นทะเบียนบ้านคนอยู่ถาวร ใช้สำหรับลงรายการของคนที่มีสัญชาติ ไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งได้รับการยอมรับว่า เป็นคนที่มีภูมิลำเนา ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534⁷⁸ ซึ่งเป็นภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชน ปัจจุบัน ชาวเขาที่ได้รับมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายจะถือบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติ ไทย โดยมีเลขประจำตัว 13 หลักที่ขึ้นต้นด้วยเลข 8 ซึ่งเป็นคนต่างด้าว (บุคคลที่มีปัญหาสถานะและ สิทธิ) ที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิอาศัยถาวร ย่อมถือว่าเป็นราษฎรไทยสำหรับการมีชื่อ อยู่ในทะเบียนราษฎร (ท.ร.14)

ดังนั้น บุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยตามแผนแม่บทฯ ต้องเป็น บุคคลบนพื้นที่สูงเป็นชาวไทยภูเขาหรือชาวเขาอพยพ 9 เผ่าที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยถึงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2528 ซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนหรือกลุ่มบ้านบนพื้นที่สูงมาไม่น้อยกว่า 10 ปี อาศัยอยู่

⁷⁷ มติคณะรัฐมนตรี, การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานะภาพบุคคลบนพื้นที่สูง, (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542).

⁷⁸ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 108, ตอนที่ 103, (22 พฤศจิกายน 2534), 97, มาตรา 29 บัญญัติว่า “ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมี ภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น”.

และทำกินในชุมชนบนพื้นที่สูง โดยไม่มีการอพยพเคลื่อนย้ายอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 10 ปี และชุมชน
ซึ่งบุคคลบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่และทำกินได้รับการพัฒนาและจัดตั้งบ้านเรือนเป็นหมู่บ้านที่ถูกต้อง
ตามกฎหมาย เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457



บทที่ 4

สิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

ในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย เป็นพื้นที่ที่สูง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีทั้งที่ดินของรัฐ คือที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และที่ดินที่มีหนังสือรับรองสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก) โฉนด (น.ส.4) โดยลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ส่วนใหญ่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 หรือมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป

บุคคลที่อาศัยและทำกินอยู่ในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย มีอยู่ด้วยกันหลายกลุ่มหลายสถานะบุคคล มีทั้งบุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็น กลุ่มชาวเขา กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ทั้งที่ได้สัญชาติและยังไม่มีสัญชาติ รวมทั้งคนไทยที่มีฐานะยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และคนไทยพื้นราบที่อพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่ โดยประชากรร้อยละ 60 เป็นชาวเขาและชนกลุ่มน้อย เผ่าลาหู่ หรือมูเซอ เผ่าอาข่าหรืออีก้อ เผ่าเย้าหรือเมี่ยน เผ่าลีซอหรือลีซอ เผ่าลัวะ ไทยใหญ่และจีน ดังนั้น บุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ตำบลป่าตึง ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาวเขาหรือกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ซึ่งถือเป็นชนกลุ่มน้อย จะมีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ และวิถีชีวิตแตกต่างจากคนพื้นราบ โดยวิถีชีวิตส่วนใหญ่มีความผูกพันอยู่กับที่ดินในพื้นที่ป่ามาแต่ดั้งเดิม จะใช้ภาษาในกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเอง จึงทำให้มีปัญหาด้านการสื่อสาร และบุคคลเหล่านี้ต่างต้องเผชิญกับปัญหาการตกหล่นทางทะเบียนราษฎร และการพิสูจน์สถานะบุคคลและสัญชาติไทย ทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงอยู่ในฐานะด้อยสิทธิในการเข้าถึงสิทธิ ปกป้อง และต่อสู้เรียกร้องสิทธิในที่ดิน รวมถึงการเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

อย่างไรก็ตาม บุคคลบนพื้นที่สูงที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย มีหลายสถานะบุคคลมีทั้งชาวเขาดั้งเดิมที่อยู่ติดแผ่นดินไทย ที่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินมาแต่ดั้งเดิม ต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษ ก่อนมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และก่อนประกาศสงวนหวงห้ามให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่า แต่เนื่องจากปัญหาการไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร จึงยังไม่ได้รับการพิสูจน์สถานะบุคคลและยังไม่ได้รับสัญชาติไทย ทำให้ไม่สามารถแจ้งการ

ครอบครองที่ดินต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 รวมทั้งชาวเขาอพยพและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ พื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย แปลงใดไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงถือเป็นที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2⁷⁹ ส่งผลให้กรมป่าไม้สามารถนำพื้นที่ดังกล่าวมาประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่า จึงทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งต่อมาได้รับการพิสูจน์สถานะบุคคลและสัญชาติไทย และพบว่าได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ก็ไม่ได้รับการพิสูจน์สิทธิในที่ดินย้อนหลัง จึงทำให้บุคคลเหล่านี้กลายเป็นผู้อาศัยอยู่ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันหน่วยงานรัฐมีนโยบายให้ความช่วยเหลือในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยมาตั้งแต่อดีต เช่น การจัดที่ดินในเขตนิคมสงเคราะห์ชาวเขาตาม มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2505 ที่อนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอการดำเนินงานจัดนิคมสร้างตนเอง สงเคราะห์ชาวเขา มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2518 นโยบายป่าไม้และการจัดหมู่บ้านชาวเขา ตามพระราชประสงค์ โดยจัดให้มีโครงการจัดหมู่บ้านหลวงพัฒนาชาวเขาและโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2519 เรื่อง นโยบายและวิธีการดำเนินการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา⁸⁰ ลงมติเห็นชอบด้วยและอนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอในการกำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความมั่นคงปลอดภัยที่ประเทศชาติกำลังเผชิญอยู่โดยใช้ “นโยบายการรวมพวก (integration policy)” เป็นแนวทางในการดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งมีการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง

แต่เนื่องจาก ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 60 เป็นชาวเขาและชนกลุ่มน้อย เผ่าลาหู่หรือมูเซอ เผ่าอาข่าหรืออาก้อ เผ่าเย้าหรือเมี่ยน เผ่าลีซูหรือลีซอ เผ่าลีวี่ ไทยใหญ่และจีน ซึ่งเป็นชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่เผชิญปัญหาด้านสถานะบุคคลและการพิสูจน์สัญชาติไทย แม้ว่าในปัจจุบันชาวบ้านส่วนใหญ่จะได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร เนื่องจากได้สัญชาติไทยโดยการเกิดแล้วก็ตาม แต่สิทธิในที่ดินยังคงไม่ได้รับการพิสูจน์แต่อย่างใด ทำให้ชาวบ้านถูกจับกุมข้อหาบุกรุกป่าอยู่เสมอ อีกทั้งพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน เป็นพื้นที่ที่อยู่ไม่ห่างจากชายแดนไทย-พม่าเท่าใดนัก จึงทำให้มีชน

⁷⁹ ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 2 บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

⁸⁰ กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสัมพันธ, นโยบายและสงเคราะห์ชาวเขา, (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2525), 32-35.

กลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย ประชากรในพื้นที่ตำบลป่าตึงจึงมีหลากหลายสถานะ ทำให้สิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงนี้ไม่มีความชัดเจน

นับแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายตามระบบนิติรัฐ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่จำเป็น หากรัฐทำการละเมิดสิทธิของบุคคลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจย่อมก่อให้เกิดความรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดทางปกครอง ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 ให้การรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลและยั่งยืน

ดังนั้น ความหลากหลายของสถานะบุคคลและพื้นที่ ทำให้กฎหมายที่เข้ามามีผลต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตำบลป่าตึงจึงมีหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นต้น ดังนั้น เพื่อก่อให้เกิดความชัดเจน ความเข้าใจในปัญหาและอุปสรรคในการยอมรับและบังคับใช้สิทธิในที่ดินของบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูงในตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จึงได้ต้องศึกษาถึงสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การหามาตรการและแนวทางในการแก้ไขต่อไป

4.1 กรณีศึกษาชุมชนบ้านป่าเมี่ยง หมู่ 9 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

การศึกษาชุมชนบ้านป่าเมี่ยงในตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย โดยพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สูงกล่าวคือ เป็นที่อยู่ของชาวเขาเผ่าต่าง ๆ และชนกลุ่มน้อย หรือเป็นที่ตั้งบ้านเรือนและที่ทำกินที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 35 หรือมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป ซึ่งถือเป็นพื้นที่สูง ดังนั้น เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจในสภาพปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ดังกล่าว จึงได้ศึกษาข้อเท็จจริงในพื้นที่ ดังนี้

4.1.1 สภาพพื้นที่

บ้านป่าเมี่ยง หมู่ 9 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย เป็นหมู่บ้านที่อยู่ในต้นน้ำแม่ปิง เป็นพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสลับที่ราบลุ่มแม่น้ำและอยู่ในเขตเพาะพันธุ์สัตว์ป่าและป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำแม่คำ ป่าน้ำแม่สองและป่าน้ำแม่จันฝั่งซ้าย ที่ตั้งของชุมชนส่วนใหญ่อยู่ในเขต

เพาะพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ทำกินของชุมชนอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำแม่คำ ป่าน้ำแม่สองและป่าน้ำแม่จันฝั่งซ้าย ในบางพื้นที่ของบ้านป่าเมี่ยง มีการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินประมาณ 10 แปลง แต่พื้นที่ส่วนใหญ่ รวมทั้งพื้นที่ที่ชุมชนตั้งอยู่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินและอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำแม่คำ ป่าน้ำแม่สอง และป่าน้ำแม่จันฝั่งซ้าย

4.1.2 ประชากร

ชุมชนบ้านป่าเมี่ยง หมู่ 9 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย เป็นที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์หลายชนเผ่า เช่น อาข่า ลาหู่ ลีวี่ ซึ่งเดิมประชากรส่วนใหญ่ ทั้งที่เป็นชาวเขาดั้งเดิมและอพยพเข้ามาอยู่ใหม่ ชาวเขากลุ่มนี้เคยถือบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงและบัตรชุมชนบนพื้นที่สูง ปัจจุบันส่วนใหญ่จะได้รับสัญชาติไทยไปแล้ว 163 คน มีบางคนถือบัตรอื่นที่ไม่มีสัญชาติไทยจำนวน 58 คน⁸¹ ทั้งนี้เพราะบางคนตรวจสอบ ไม่มีเอกสารพิสูจน์ และบางคนเพิ่งอพยพเข้ามาอยู่ใหม่ นอกจากนี้ยังมีคนไทยพื้นราบที่อพยพเข้าไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว

4.1.3 ประวัติชุมชน

ชุมชนบ้านป่าเมี่ยงเริ่มเข้ามาตั้งถิ่นฐานก่อนประมวลกฎหมายที่ดินจะมีผลบังคับใช้หรือก่อนพ.ศ. 2497 เดิมการรวมตัวของบุคคลเข้ามาอาศัยอยู่และทำกินในพื้นที่ซึ่งเป็นหมู่บ้านอย่างไม่เป็นทางการ ชาวบ้านของชุมชนบ้านป่าเมี่ยงในอดีตส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นลูกจ้างกรมป่าไม้ในการปลูกป่าและเพาะพันธุ์กล้าไม้ เนื่องจากพื้นที่ป่ามีการให้เอกชนสัมปทานไม้ ต่อมาลูกจ้างของกรมป่าไม้บางส่วนที่เป็นคนพื้นราบและมีบ้านอยู่ในท้องถิ่นตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน หมาดสัญญาจ้างหรือเกษียณอายุจึงกลับถิ่นภูมิลำเนาเดิม คงเหลือเฉพาะคนงานที่เป็นชาวเขาอยู่ทำงานกับหน่วยงานป่าไม้และอาศัยอยู่พื้นที่ป่า (นอกแนวปลูกป่า) โดยทำกินและสร้างบ้านอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่บ้านป่าเมี่ยงมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมาจำนวนสมาชิกครัวเรือนเพิ่มจำนวนมากขึ้นและคนพื้นที่ราบใกล้เคียงจากตำบลป่าตึงและตำบลป่าตึงเข้ามาใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกพืชไร่และพืชสวน ทำให้ประชากรในชุมชนบ้านป่าเมี่ยงมีจำนวนมากขึ้น จึงยกสถานะชุมชนเป็นหมู่บ้านอย่างเป็นทางการก่อน พ.ศ. 2520 โดยการรับรองการตั้งหมู่บ้านจากส่วนราชการอำเภอแม่จัน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำชุมชน สมาชิกชุมชนส่วนใหญ่มีสัญชาติไทย ที่เหลือถือบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงและบัตรชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งรอการพิสูจน์ทราบสถานะบุคคลและลงรายการสัญชาติไทย

⁸¹ กรมการปกครอง, สถิติประชากร แยกรายละเอียด, ฐานข้อมูล, (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2556).

หากแต่หมู่บ้านป่าเมี่ยงมีประวัติการตั้งถิ่นฐานมานานเทียบเท่ากับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นในพื้นที่ตำบลป่าตึง สมาชิกชุมชนอยู่อาศัยเป็นกลุ่มชาวเขาที่มีวิถีชีวิตดั้งเดิม และสืบทอดขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมจากบรรพบุรุษ ด้วยเหตุความด้อยโอกาสทางการศึกษาและปัญหาทางการสื่อสารกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ ส่งผลให้สมาชิกชุมชนเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในกระบวนการออกโฉนดที่ดินได้

4.1.4 การจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ชุมชนบ้านป่าเมี่ยง พื้นที่ส่วนใหญ่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทำให้ที่ดินถูกประกาศเป็นพื้นที่ป่า ชาวบ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวเขาได้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการจัดการป่าชุมชนและพื้นที่ต้นน้ำ เช่น การทำฝายชะลอน้ำตามแนวพระราชดำริ การทำแนวกันไฟในป่าชุมชนเพื่อป้องกันไฟป่า เป็นต้น แต่พบว่าในพื้นที่ชุมชนบ้านป่าเมี่ยง ได้มีที่ดินบางแปลงมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดหรือ น.ส.4) ในที่ดินประมาณ 10 แปลง

คอยห่มฟ้าซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ชุมชนบ้านป่าเมี่ยงบนยอดเขาต้นน้ำแม่เป็น สภาพพื้นที่ลาดชัน สลับเนินเขา ได้มีรีสอร์ทซึ่งเป็นของสมาชิกชุมชนบ้านป่าเมี่ยง ซึ่งเป็นที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนดหรือน.ส.4) โดยที่ดินแปลงดังกล่าวมีหนังสือแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งเจ้าของที่ดินได้ซื้อต่อมาจากชาวบ้านในปี พ.ศ. 2540 โดยนางสาวนันท์รัตน์ ตั้งวิฑูรธรรม ซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินได้ยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินกับสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงรายสาขาแม่จัน ทำให้ได้รับเอกสารกรรมสิทธิ์เลขที่ 45645 หน้าสำรวจ 4630 จนถึงปัจจุบัน

จากการประชุม คณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อสั่งการของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2555⁸² ณ ห้องปฏิบัติการนายอำเภอแม่จัน ตรวจสอบความถูกต้องในการครอบครองและใช้ที่ดินของรีสอร์ทคอยห่มฟ้าแล้วสรุปว่า พื้นที่ดังกล่าวมีการทำประโยชน์ตั้งแต่ในอดีตต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันตามภาพถ่ายดาวเทียมเมื่อปี พ.ศ. 2520 เฉพาะ 5 ไร่ตามหนังสือแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ส่งผลโฉนดที่ดินเลขที่ 45645 หน้าสำรวจ 4630 ของคอยห่มฟ้ารีสอร์ท ได้ดำเนินกระบวนการออกโฉนดที่ดินขั้นตอนของประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบข้อบังคับของกรมที่ดิน ดังนั้นการออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวจึงถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย อนึ่งคอยห่มฟ้ารีสอร์ทยังมีใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงแรมและเสิวยา

⁸² บันทึกการประชุมคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อสั่งการของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2555 ณ ห้องปฏิบัติการนายอำเภอแม่จัน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการครอบครองและใช้ที่ดินของรีสอร์ทคอยห่มฟ้า.

โรงเรียนแก่ท้องถิ่นมาโดยตลอด แต่ในขณะเดียวกันพื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่และทำกินในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงได้ถูกประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

เนื่องจากประชากรในชุมชนป่าเมี่ยงเป็นชาวเขาเผ่า อาข่า ลาหู่ ลัวะ ซึ่งได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) และชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรเขียวขอบแดง) ตามแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งหมู่บ้านป่าเมี่ยงเป็นหมู่บ้านที่ตั้งขึ้นมาอย่างถูกต้องตาม พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จึงต้องด้วยยุทธศาสตร์ในการจัดที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้แก่ชาวเขา 9 เผ่า ตามยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในแผนแม่บทฉบับที่ 2 ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขมาเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนา และการจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินทำกินบนพื้นที่สูง ช่วงแผนแม่บทฉบับที่ 3 โดยช่วงปี พ.ศ. 2545 ได้มีการพิสูจน์แนวเขตพื้นที่ทำกินและกันพื้นที่ชุมชนให้เข้าใช้ประโยชน์

4.1.5 บทวิเคราะห์

กรณีดังกล่าวชุมชนบ้านป่าเมี่ยง จึงทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า บุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งมีฐานะยากจนและต้องเผชิญกับปัญหาการพิสูจน์สถานะบุคคลและสัญชาติไทย ประกอบกับภาษาที่ใช้แตกต่างจากคนพื้นราบทำให้เกิดความด้อยสิทธิ ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในที่ดิน ในขณะที่คนไทยพื้นราบที่มีฐานะร่ำรวย มีความรู้ความเข้าใจกฎหมาย จึงเข้าไปถึงกระบวนการเข้าถึงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและสามารถนำเอกสาร ส.ค.1 มาขอออกโฉนดที่ดินต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ชุมชนบ้านป่าเมี่ยงมีชาวเขาดั้งเดิมอาศัยอยู่และทำกินมาแต่ดั้งเดิม ก่อนประกาศเป็นพื้นที่ป่า และก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประชากรในชุมชนป่าเมี่ยงเป็นชาวเขาเผ่า อาข่า ลาหู่ ลัวะ ซึ่งจัดอยู่ในชาวเขา 9 เผ่าที่เป็นชาวเขาดั้งเดิม หากชาวเขาเหล่านี้มีพ่อแม่ เกิดในประเทศไทย ย่อมต้องถือว่าเป็นชาวเขาดั้งเดิมที่อยู่ติดแผ่นดินไทย ซึ่งเมื่อครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษ ซึ่งถือว่าชาวเขากลุ่มนี้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษในที่ดินตามจารีตประเพณี เมื่อมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ออกมาใช้บังคับ โดยมาตรา 5 ให้ผู้ครอบครองแจ้งการครอบครองที่ดิน แต่ชาวเขากลุ่มนี้ยังคงตกหล่นการสำรวจทางทะเบียนราษฎรและไม่เข้าใจภาษาไทย เนื่องจากในสมัยนั้นการศึกษายังไม่เข้าถึงพื้นที่ห่างไกลความเจริญ เมื่อไม่มีการแจ้งการครอบครอง กรมป่าไม้จึงประกาศพื้นที่ป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวเขากลุ่มนี้ จึงทำให้ที่ดินที่เคยอาศัยอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายตามจารีตประเพณี ได้กลายเป็นการอาศัยอยู่และทำกินในพื้นที่ดังกล่าวโดยผิดกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่คนไทยพื้นราบหรือผู้มีสัญชาติสามารถเข้าถึงสิทธิ

ในการแจ้งการครอบครอง ซึ่งนำไปสู่การขออนุญาตที่ดิน ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติในทางเชื้อชาติ และก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนซ้ำซ้อนแก่บุคคลบนพื้นที่สูงในกลุ่มนี้

แม้ต่อมาบุคคลบนพื้นที่สูงในกลุ่มชาวเขา 9 เผ่านี้จะได้รับการสำรวจและจัดทำบัตรประจำตัวชุมชนบนพื้นที่สูงในขณะเดียวกันจะได้รับการจัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน แต่บุคคลไม่มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการตามแผนแม่บทฯ จึงทำให้ไม่เข้าใจในสิทธิที่ได้รับการจัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินดังกล่าว เนื่องจากการดำเนินการตามแผนแม่บทฯ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน แต่การดำเนินงานแบบต่างคนต่างทำ และไม่ทำความเข้าใจกับคนในชุมชน จึงทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ชุมชนบ้านป่าเมี่ยงยังไม่มีความรู้ความเข้าใจว่าตนมีสิทธิในที่ดินของรัฐหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ ความไม่แน่ชัดของแนวเขตที่ดินเป็นพื้นที่ชุมชน พื้นที่ทำกิน และพื้นที่ป่า เป็นผลทำให้ประชาชนถูกจับกุมในข้อหาบุกรุกป่าเมื่อเข้าไปทำไร่ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนในชุมชนกับเจ้าหน้าที่รัฐอยู่เสมอ ๆ

อย่างไรก็ตาม ชุมชนบ้านป่าเมี่ยง ได้เป็นชุมชนที่ตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แม้พื้นที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่บุคคลบนพื้นที่สูงที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บ้านป่าเมี่ยงส่วนใหญ่เป็นชาวเขาที่เคยถือบัตรบุคคลบนพื้นที่สูงและบัตรชุมชนบนพื้นที่สูงจึงได้รับสิทธิในการจัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินตามแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) จึงมีสิทธิในการร่วมกันอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่สำหรับบุคคลบนพื้นที่สูงที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย หากมีชื่อใน ทร.13 ย่อมถูกสันนิษฐานว่าเป็นคนต่างด้าว จึงไม่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 สำหรับคนไทยพื้นราบที่มีชื่อในโฉนดที่ดิน ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเห็นได้ว่า บนพื้นที่สูงอาจมีเอกสารสิทธิ์คือโฉนดที่ดินได้ หากมีการครอบครองมาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและแจ้งการครอบครองที่ดินไว้อย่างถูกต้อง

แต่เนื่องจากการดำเนินงานตามแผนแม่บทฯ มีหลายหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบ โดยยุทธศาสตร์การจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้เข้าใจในสิทธิที่จัดให้แก่ประชาชน บุคคลบนพื้นที่สูงมีหลากหลายสถานะและปะปนกันจึงไม่ทราบถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ได้รับตามแผนแม่บทฯ และมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่เข้าใจในกระบวนการเข้าสู่สิทธิ จึงทำให้ไม่รักษาสิทธิและถูกละเมิดสิทธิอยู่เสมอ

4.2 กรณีชุมชนบ้านโป่งป่าแขม หมู่ 20 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

4.2.1 สภาพพื้นที่

พื้นที่บ้านโป่งป่าแขมประมาณร้อยละ 50 ถูกกันออกจากพื้นที่ป่า และร้อยละ 50 อยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติป่าดอยบ่อ ซึ่งได้ประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2542 โดยพื้นที่บ้านโป่งป่าแขม เป็นพื้นที่ที่มีความเจริญ เดิมพื้นที่ดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 9) ได้เสด็จมายังหมู่บ้านบ้านโป่งป่าแขม และดำริจัดที่ดินให้แก่ชาวเขาในรูปของนิคมสงเคราะห์ชาวเขา ทำให้กรมประศาสน์สงเคราะห์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) ได้กันพื้นที่บางส่วนไว้สำหรับดำเนินการจัดนิคมสงเคราะห์ชาวเขา แต่ก็มีได้มีการประกาศเขตนิคมสงเคราะห์ชาวเขาให้ชัดเจนแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากประชากรในพื้นที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย และชาวเขาไม่ได้อยู่รวมกันเป็นชุมชน ทำให้ยากแก่การจัดนิคมสงเคราะห์ชาวเขาแต่อย่างใด

4.2.2 ประชากร

ประชากรในบ้านโป่งป่าแขม หมู่ 20 ตำบลป่าตึง ส่วนใหญ่เป็นบุคคลบนพื้นที่สูงในกลุ่มชาติพันธุ์มูเซอ (เข่า) เป็นส่วนใหญ่ และร้อยละ 10 เป็นกลุ่มชาติพันธุ์อาข่า เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวเขาดั้งเดิมที่ได้รับการสำรวจและเคยถือบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) ซึ่งแม้บางคนตกหล่นการสำรวจไปบ้างแต่ต่อมาก็ได้รับบัตรชุมชนบนพื้นที่สูง ทำให้ชุมชนบ้านโป่งป่าแขมร้อยละ 100 ได้รับสัญชาติไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

4.2.3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ชุมชนบ้านโป่งป่าแขม มีการบริหารจัดการป่าชุมชนด้วยชุมชนมาโดยตลอดตั้งแต่ก่อนการประกาศและหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติป่าดอยบ่อ ก่อนประกาศเขตอุทยานแห่งชาติป่าดอยบ่อ ได้มีการสำรวจแนวเขตทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของสมาชิกชุมชนบ้านโป่งป่าแขมบางส่วน แต่ด้วยชาวบ้านได้รวมตัวคัดค้านแนวเขตอุทยาน ทางเจ้าหน้าที่จึงได้ออกสำรวจแนวเขตใหม่ร่วมกับชาวบ้านเพื่อจะกันที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยออกจากแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ภายหลังประกาศแนวเขตอุทยานแห่งชาติป่าดอยบ่อจึงไม่ทับที่ดินทำกินของชาวบ้าน ส่วนป่าชุมชนของหมู่บ้านบางส่วนถูกประกาศรวมในเขตอุทยานแห่งชาติป่าดอยบ่อ

4.2.4 บทวิเคราะห์

ในชุมชนบ้านโป่งป่าแขม หมู่ 20 ตำบลป่าตึง มีชาวเขาดั้งเดิมอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่และพื้นที่ดังกล่าวมีการดำเนินการกันพื้นที่เพื่อทำนาขั้นบันไดตามแนวพระราชดำริ ปลูกพืชสวนและ

พืชไร่สลับกัน จะดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ชาวเขาในรูปแบบของนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แต่เนื่องจากประชากรในพื้นที่ที่เป็นบุคลลบนพื้นที่สูงในกลุ่มชาวเขาดั้งเดิมได้เผชิญกับปัญหาการตกหล่นทางทะเบียนราษฎร และได้รับการพิสูจน์สถานะบุคคลและสัญชาติไทย โดยเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรไทย (ทร.14) ประมาณปี พ.ศ. 2518 ส่งผลให้ที่ดินที่ได้รับพระราชทานให้จัดที่ดินให้แก่ชาวเขาเพื่อทำกินและอยู่อาศัย

ต่อมาเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2507 นางนาทอ ชีวินมหาชัย ซึ่งเป็นชาวเขาเผ่าลาหู่ ได้แต่งงานกับนายจะยอ แซ่ลิ ทั้งคู่ได้สัญชาติเป็นที่เรียบร้อย และได้ซื้อที่ดินบริเวณที่กันไว้เพื่อจัดเป็นที่นิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา และได้ทำการเกษตรกรรมปลูกข้าวเลี้ยงสัตว์มาจนถึงปัจจุบัน ทางสำนักงานพัฒนาสังคม หน่วยที่ 12 จังหวัดเชียงราย ได้มีหนังสือเรียกให้ไปพบและแจ้งว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในความดูแลของพัฒนาสังคมหน่วยที่ 12 จังหวัดเชียงราย ซึ่งขอให้ทางนางนาทอ ชีวินมหาชัย รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากพื้นที่

จะเห็นได้ว่าพื้นที่ที่กันไว้ให้ชาวเขา เพื่อจัดเป็นนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา ได้มีชาวเขาเข้าอาศัยอยู่และทำกินมาก่อน ในขณะที่เดียวกันนางนาทอ ชีวินมหาชัย ซึ่งเป็นชาวเขาได้เข้าซื้อที่ดินและครอบครองเข้าทำกินในพื้นที่ดังกล่าวมาโดยตลอด พื้นที่ดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มิได้ดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสงเคราะห์ชาวเขาแต่อย่างใด เพราะไม่ได้ประกาศเขตนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ดังนั้น การให้นางนาทอ ชีวินมหาชัย ซึ่งเป็นชาวเขาออกจากพื้นที่ที่ตนเองซื้อมา และครอบครองเข้าทำประโยชน์ต่อเนื่องมาโดยตลอดย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเป็นการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ทั้งนี้เพราะ นางนาทอ ชีวินมหาชัย เป็นบุคลลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขา 9 เผ่า และย่อมมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงในพื้นที่ดังกล่าว ประกอบกับปัจจุบันนางนาทอ ชีวินมหาชัย ได้รับสัญชาติไทยแล้ว หากสำนักงานพัฒนาสังคมและมนุษย์จะทำการจัดตั้งเขตนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา นางนาทอ ชีวินมหาชัย ซึ่งเป็นผู้ครอบครองและเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมาแต่ดั้งเดิม ย่อมเป็นผู้มีสิทธิในการได้รับที่ดินแปลงดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 22⁸³

⁸³ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511, มาตรา 22 บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งจะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะและเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์กำหนด

อย่างไรก็ตาม ในชุมชนบ้านโป่งป่าแขม ประชากรได้รับสัญชาติไทยกันหมดทุกคน จึงมีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลและยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 อย่างไรก็ตาม ประชากรส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน จึงทำให้ไม่ทราบว่าตนมีสิทธิ และไม่ทราบถึงกระบวนการเข้าสู่สิทธิแต่อย่างใด

4.3 กรณีศึกษาบ้านสันติสุข หมู่ 19 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

4.3.1 สภาพพื้นที่และชุมชน

พื้นที่บ้านสันติสุข เดิมรวมอยู่ในหมู่บ้านปางสา พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสลับกับพื้นราบ โดยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดอยบ่อ ซึ่งที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆ

บ้านสันติสุขแยกจากหมู่บ้านปางสา และก่อตั้งเป็นหมู่บ้านทางการเมื่อ พ.ศ. 2536⁸⁴ ซึ่งมีหมู่บ้านบริวารทั้งหมด 7 หมู่บ้าน กล่าวคือ บ้านห่อชา บ้านกั่วสะไต บ้านรวมใจ บ้านจะกอนะ บ้านแสนใหม่ บ้านเฮโกและบ้านห่อโย สภาพพื้นที่เป็นภูเขาสลับเนินเขา ต่อมาได้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดอยบ่อ โดยขอบเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติครอบคลุมพื้นที่ชุมชนอยู่อาศัยและพื้นที่ทำกิน เนื่องจากหมู่บ้านสันติสุขมีหมู่บ้านบริวารหลายหมู่บ้าน ทั้งนี้เพราะมีกลุ่มชาติพันธุ์อยู่หลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งมีวิถีชีวิต จารีตประเพณี ขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ โดยในแต่ละป้อมหรือกลุ่มหมู่บ้านบริวารจะมีผู้นำชุมชนตามจารีตประเพณี ซึ่งเป็นผู้เฒ่าผู้แก่ของในชุมชน จึงทำให้แต่ละกลุ่มบ้านต่างคนต่างอยู่ ชุมชนแต่ละกลุ่มหมู่บ้านไม่ร่วมมือกันในการอนุรักษ์ ดูแลรักษาป่า

นอกจากนี้หมู่บ้านสันติสุขยังคงมีคนไทยพื้นราบขึ้นมาทำการเกษตรในพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นการเช่าพื้นที่การเกษตรเดิมของสมาชิกชุมชนเพื่อปลูกสวนชา แต่พื้นที่ทั้งหมดอยู่ในอำนาจการดูแลของกรมป่าไม้ ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและการเกษตรไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้ โดยกำหนดขอบเขตเป็นที่รู้จักเฉพาะในชุมชนไม่มีผังแสดงอาณาเขตที่ชัดเจนเป็นทางการ

-
- (4) สามารถประกอบการเกษตรได้ตามระเบียบที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด
 - (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - (6) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ
 - (7) ไม่มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั้นพอแก่การครองชีพ”.

⁸⁴ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0309/ว943 ลงวันที่ 23 เมษายน 2536.

4.3.2 ประชากร

บ้านสันติสุข หมู่ 19 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีทั้งหมด 929 ครัวเรือน จำนวนประชากร 3,633 คน แบ่งเป็นที่ได้สัญชาติไทยแล้ว 3,169 คน และบุคคลที่ยังไม่ได้สัญชาติไทย 464 คน⁸⁵ คนในชุมชนมีวิถีชีวิตชนเผ่าดั้งเดิมจัดอยู่ในกลุ่มชาวเขา 9 เผ่าบางส่วนยังถือบัตรประจำตัวผู้ไม่สถานะ (บัตรบุคคลบนพื้นที่สูง และบัตรชุมชนบนพื้นที่สูง) ซึ่งรอการพิสูจน์ทราบสถานะบุคคล

หมู่บ้านบริวารของบ้านสันติสุข เป็นพื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยอพยพเข้ามาอาศัยอยู่หลัง 3 ตุลาคม พ.ศ. 2538 ทำให้ยังไม่ได้รับสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี 3 ตุลาคม พ.ศ. 2538 ประชากรในหมู่บ้านบริวารจึงมีบางส่วนได้รับสัญชาติไทย ภายหลังโดยอนุมติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และส่วนใหญ่ได้ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยคงถือบัตรผู้ไม่มีสัญชาติไทย

4.3.3 การจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

หมู่บ้านสันติสุข มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยมีการจัดการป่าชุมชนของตนเอง ที่มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้กฎประชาคมเข้มแข็งกว่าหมู่บ้านอื่น ๆ ที่ดินอยู่อาศัยและทำกินของชุมชนสันติสุข มีการแบ่งแนวเขตรู้กันภายในสมาชิกชุมชนเท่านั้น มิได้มีการรังวัดหรือวางผังเป็นลายลักษณ์อักษร จึงขาดความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชุมชน ทำให้แนวเขตอยู่อาศัยและทำกินไม่มีความแน่นอน ชาวบ้านประสบปัญหาถูกจับไล่และจับกุมมาโดยตลอด เช่น นายอาเสาะ เซอมีอู่ อายุ 34 ปี ผู้นำหมู่บ้านหล่อโยถูกเจ้าหน้าที่ทหารข่มขู่ ไล่จับและยึดเครื่องพ่นยา (อุปกรณ์ทางการเกษตร) ภายหลังที่นายอาเสาะได้ไปเตรียมพื้นที่เพาะปลูกในไร่ของตนเอง ซึ่งทำกินมาหลายสิบปีแล้ว แต่ทางเจ้าหน้าที่อ้างว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นแปลงปลูกป่าของโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติฯ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชุมชนขึ้น เป็นต้น

การบริหารจัดการที่ดินและป่าชุมชนของบ้านสันติสุขนั้นอยู่ภายใต้กฎประชาคมหมู่บ้าน มีการปลูกต้นไม้เพิ่มเติม และดูแลรักษา โดยความร่วมมือของสมาชิกในชุมชนทุกครัวเรือน เช่น การทำแนวกันไฟและป้องกันไฟป่าในทุก ๆ ปี ซึ่งใช้แรงงานครอบครัวละคนเข้าร่วม หากครอบครัวไหนไม่สามารถเข้าร่วมได้ก็ต้องจ้างบุคคลอื่นเข้าร่วมพัฒนาแทน และเคยมีกรณีแปดปีที่แล้วชาวบ้านไปช่วยกันดับไฟป่าแล้วถูกไฟป่าคลอกตาย อันสะท้อนให้เห็นถึงความสามัคคีของชุมชนและความเข้มแข็งของกฎประชาคมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง ซึ่งกฎประชาคมมีเนื้อหาพอสังเขปดังนี้

⁸⁵ กรมการปกครอง, สถิติประชากร แยกรายละเอียด, ฐานข้อมูล, (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2556).

4.3.3.1 ห้ามชาวบ้านตัดไม้ทำลายป่า หากชาวบ้านต้องการใช้ไม้ในป่าชุมชนจะต้องขออนุญาตจากผู้นำ คณะกรรมการและประชาคมหมู่บ้าน

4.3.3.2 บุคคลภายนอกและชาวบ้านสามารถหาของป่าในป่าชุมชนได้แต่เพียงเพื่อการบริโภคเท่านั้น ห้ามจำหน่าย

4.3.3.3 หากชาวบ้านทำไม้ในเขตป่าชุมชน โดยมีได้รับอนุญาตจากผู้นำชุมชน คณะกรรมการและประชาคมหมู่บ้านจะถูกปรับและให้ปลูกป่าทดแทน

4.3.3.4 เงินที่ได้จากการเก็บค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎเกณฑ์ของชุมชนได้จะเข้าเป็นกองทุนพัฒนาหมู่บ้าน

4.3.3.5 ในการพัฒนาป่าชุมชนแต่ละครั้ง สมาชิกชุมชนจะต้องเข้าร่วมทุกครัวเรือน เช่น การปลูกป่า การทำแนวกันไฟและการดับไฟป่า เป็นต้น

4.3.4 บทวิเคราะห์

ชุมชนในบ้านสันติสุข มีหมู่บ้านบริวารหลายหมู่บ้าน ซึ่งในหมู่บ้านบริวารจะมีผู้นำชุมชนตามจารีตประเพณีของตน โดยในแต่ละหมู่บ้านจะไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกันเนื่องจากเป็นคนละกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้ชุมชนไม่เข้มแข็งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และพื้นที่ในกลุ่มบ้านบริวารจะได้รับการดูแลจากหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นปัญหาด้านความมั่นคง คนในชุมชนในกลุ่มบ้านบริวารยังไม่ได้สัญชาติไทย จึงทำให้ไม่สามารถมีสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด คนในชุมชนจึงใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยมิได้มีความหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติภายในชุมชน

บ้านสันติสุข เป็นหมู่บ้านหลักที่ประชากรบางส่วนเป็นชาวเขาที่ได้รับการสำรวจและจัดทำบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) ซึ่งต่อมาเมื่อมีการทำบัตรชุมชนบนพื้นที่สูงคนในชุมชนบ้านสันติสุข จึงได้รับการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยตามแผนแม่บท ชาวเขาในชุมชนบ้านสันติสุขได้รับการพิสูจน์สถานะบุคคลและสัญชาติไทยแล้ว จึงทำให้ชุมชนบ้านสันติสุขที่ประชากรได้รับสัญชาติมีสิทธิในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับชุมชนบ้านหล่อโย ซึ่งเป็นกลุ่มบ้านที่ยังไม่ได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านที่ถูกต้องตามกฎหมาย และประชากรส่วนใหญ่ที่ถือบัตรผู้ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งถือเป็นใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว หากมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรไทย พ.ร.14 ย่อมถือว่าเป็นราษฎรไทย ย่อมมีสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานรัฐไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะบุคคลและการเป็นราษฎรไทยทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงที่ถือบัตรผู้ไม่มีสัญชาติไทยไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองและถูกละเมิดสิทธิอยู่ตลอดทั้ง ๆ ที่บุคคลบน

พื้นที่สูงในบ้านหล่อโยได้มีกฎเกณฑ์ ข้อตกลงของชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

เจ้าหน้าที่รัฐละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่หรือการเลือกปฏิบัติ โดยการบังคับใช้กฎหมายกับนายทุนและสมาชิกชุมชนบ้านหล่อโยที่เป็นชาวเขาแบบสองมาตรฐาน กล่าวคือ นายทุนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐได้อย่างไม่ผิดกฎหมายทั้ง ๆ ที่การใช้ประโยชน์ของนายทุนส่วนใหญ่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติอย่างเห็นได้ชัด เช่น การปลูกสวนส้ม ปลูกยางพาราหรือปลูกชา เป็นต้น แต่เจ้าหน้าที่กลับกระทำเสมือนว่ามูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นถูกตีค่าเป็นต้นทุนด้วยการนำเอาที่ดินของรัฐไปผูกโยงกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจการท่องเที่ยว อันเป็นการใช้หลักรัฐศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา มากกว่าการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่รัฐกับใช้กฎหมายกับสมาชิกชุมชนบ้านหล่ออย่างเด็ดขาดและถึงที่สุด

การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีผลทำให้ขาดความสมดุลและเกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมาโดยตลอด แต่เดิมพื้นที่ชุมชนหล่อโยอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ ต่อมากองบัญชาการกองทัพไทยได้ขอใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ เมื่อ พ.ศ. 2549 กองบัญชาการกองทัพไทยมีโครงการปลูกป่าพื้นที่บ้านสันติคีรี คอยแม่สลอง เฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา จำนวน 9,000 ไร่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-พ.ศ. 2563 รวม 14 ปี และตั้งกองอำนวยการปลูกป่าไว้ที่บ้านสันติคีรี

เนื้อหาโครงการฯ เริ่มต้นจากการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานกองบัญชาการกองทัพไทย กับ กรมป่าไม้ สู่กระบวนการเก็บและบันทึกข้อมูลโดยสถาบันการศึกษาในพื้นที่ จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบโครงการปลูกป่า ในความรับผิดชอบของกองพันทหารพัฒนาภาค 3 โดยหน่วยปลูกป่าคอยแม่สลอง ในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ กรมประมง กรมส่งเสริมเกษตรและสหกรณ์ (เกษตรอำเภอ เกษตรพื้นที่สูง) กรมการปกครอง ฯลฯ เป็นต้น

รูปแบบการดำเนินการแบบบูรณาการหน่วยงานในพื้นที่ โครงการปลูกป่าฯ มีการประชาสัมพันธ์โครงการฯ และกิจกรรมส่วนใหญ่มุ่งเน้นการสร้างเสริมจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และใช้แกนนำชุมชนในพื้นที่เป็นผู้ประสานงานระดับชุมชน แต่การปฏิบัติยังขาดการเข้าถึงชุมชน อันเนื่องมาจากภาษาในสื่อสารกับสมาชิกในชุมชนและเน้นหนักไปทางด้านวิชาการมากกว่าการชี้แจง ตระหนักถึงวัตถุประสงค์ในการปลูกป่า ว่าปลูกป่าไปทำไม โดยเฉพาะหน่วยงานหลัก (ทหาร) มีการปฏิบัติต่อสมาชิกชุมชนแบบทหาร และถือว่าได้ทำบันทึกข้อตกลงโครงการฯ กับกรมป่าไม้แล้ว ซึ่งความจริง พื้นที่ป่าไม้ครอบคลุมพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชนหมู่บ้านและพื้นที่การเกษตรเพื่อการยังชีพของชุมชน แต่ผู้ปฏิบัติ (หัวหน้าโครงการฯ) มุ่ง

ผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายเชิงปริมาณจำนวนพื้นที่ปลูกป่า และมุ่งหวังการได้รับงบประมาณสนับสนุนพื้นที่การเกษตรของสมาชิกชุมชน ถูกใช้เป็นพื้นที่ปลูกป่าโดยไม่คำนึงว่าเป็นพื้นที่ของสมาชิกชุมชนมิได้ใช้เป็นพื้นที่ปลูกข้าว ข้าวโพด การปฏิบัติของผู้นำหน่วยโครงการฯ ในรูปแบบการทหาร ลักษณะทำนองดูแลอาณาเขต ซึ่งขัดต่อธรรมเนียมความเป็นอยู่ของสมาชิกชุมชนและหลักสิทธิมนุษยชน การกระทำความผิดกล่าวสร้างความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชุมชน ดังที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้วข้างต้น ในที่สุดโครงการปลูกป่าพื้นที่บ้านสันติคีรี ดอยแม่สลอง เฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา ต้องระงับลงกลางปี พ.ศ. 2555 ผืนป่ามิได้เกิดขึ้น แต่ได้สูญสิ้นงบประมาณมหาศาล เพราะขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

4.4 กรณีศึกษาบ้านจะพือหรือห้วยต่าง หมู่ 16 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

4.4.1 สภาพพื้นที่

บ้านจะพือหรือห้วยต่าง หมู่ 16 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ตั้งอยู่ในลุ่มน้ำห้วยต่าง ชุมชนอยู่อาศัยสองฝั่งลำน้ำห้วยต่าง มีสภาพเป็นภูเขาสลับที่ราบลุ่มแม่น้ำ เป็นหมู่บ้านในเขตป่าต้นน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์แห่งหนึ่งของลำน้ำจัน ที่เอื้อประโยชน์ต่อชุมชนพื้นที่ราบที่ส่วนใหญ่เป็นแหล่งเกษตรกรรม แอ่งน้ำแม่จัน และเป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญแห่งหนึ่งของภาคเหนือตอนบนป่าชุมชนพื้นที่สูงเป็นแหล่งป่าที่มีความสมดุลของความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าต้นน้ำ เป็นป่าที่ชุมชนอนุรักษ์สืบทอดมานับแต่บรรพบุรุษ การตั้งแหล่งถิ่นฐานชุมชนอยู่อาศัยมานานหลายชั่วอายุคน

4.4.2 ประชากร

บ้านจะพือเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเผ่าอาข่า ลาหู่ มีอาชีพทำไร่ทำนาและเลี้ยงสัตว์เป็นหลักประชากรประมาณ 1000 คน ได้สัญชาติไทยหรือคิดเป็นร้อยละ 97 ของประชากรทั้งหมด⁸⁶ ส่วนที่เหลืออีก 27 คน อยู่ระหว่างการพิสูจน์สถานะทางทะเบียนเพื่อลงรายการสัญชาติไทย สมาชิกชุมชนยังรักษาวัฒนธรรมและจารีตประเพณีที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ เช่น ประเพณีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและประเพณีไหว้เทพเจ้า บรรพบุรุษ เป็นต้น มีวิถีชีวิตอยู่ร่วมกับป่า ป่าเปรียบเสมือนตลาดธรรมชาติของชุมชน การดูแลรักษาป่าไม้ในรูปแบบของป่าชุมชนนั้น เป็นการ

⁸⁶ กรมการปกครอง, สถิติประชากร แยกรายละเอียด, ฐานข้อมูล, (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2556).

รักษาสีทึบในการครอบครองป่าโดยการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนเพื่อปกป้องรักษาทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่อย่างจำกัด

4.4.3 ประวัติชุมชน

หมู่บ้านจะพื้อหรือบ้านห้วยต่างเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ในตำบลป่าตึง โดยการนำของผู้เฒ่าจะพื้อ ปญฺญีอ มาตั้งถิ่นฐานประมาณร้อยกว่าปีก่อน และได้รับการประกาศเป็นหมู่บ้านทางการก่อน พ.ศ. 2520 แต่เดิมบ้านจะพื้อถูกประกาศอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าดอยบ่อ ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 กรมป่าไม้ได้ประกาศอุทยานแห่งชาติลำน้ำกกทับพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินของชุมชน แม้กรมป่าไม้จะอ้างว่าได้กันแนวเขตที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกินของชุมชนออกแล้วและใช้ยุทธศาสตร์แนวทางการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาล “คนอยู่กับป่า” ก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้นพื้นที่ทำกินบางส่วนของสมาชิกในชุมชนถูกบีบบังคับให้เป็นแปลงปลูกป่าโดยอ้างเหตุผลทางภูมิศาสตร์และทางกฎหมาย

ประวัติการตั้งถิ่นฐานชุมชนบ้านจะพื้อ ตามคำบอกเล่าจากกลุ่มผู้สูงอายุในชุมชนต่างบอกเล่าการตั้งถิ่นฐานของชุมชนมีมานานกว่า 3 ชั่วโมงคนโดยประมาณ 150 ปีผ่านมา ป่าต้นน้ำห้วยต่าง (บ้านจะพื้อ) ในอดีตเป็นป่าใหญ่ติดเทือกเขาดอยบ่อ เป็นแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ ลำห้วยต่างเป็นลำห้วยสาขาของลำน้ำแม่จัน เมื่ออัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรของชุมชนเพิ่มขึ้นความต้องการพื้นที่เพื่อการเกษตรมีมากขึ้นตามอัตราส่วนการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร สมาชิกชุมชนหมู่บ้านร้อยละ 98 ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยแล้ว

4.4.4 การจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การแบ่งแนวเขตที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชุมชนยังไม่มีความแน่นอนเช่นเดียวกับบ้านหล่อโย มีการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินโดยกฎประชาคมหมู่บ้าน และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนทุกคน ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ โดยชาวบ้านสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนที่ดินระหว่างสมาชิกชุมชนด้วยกัน โดยความยินยอมของเจ้าของที่ดิน

ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีกฎข้อห้ามมิให้มีการตัดไม้ทำลายป่า หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกปรับและพร้อมทั้งปลูกต้นไม้ชดเชยด้วย ดังเช่นกรณีล่าสุด มีชาวบ้านไปตัดไม้และทำไม้เพื่อนำมาสร้างบ้านเรือนของตนเอง แต่มิได้รับอนุญาตจากผู้นำคณะกรรมการ จึงถูกปรับเป็นเงิน 100,000 บาท เข้าเป็นกองทุนของหมู่บ้านเพื่อใช้ในการพัฒนาหมู่บ้าน อนึ่งหากจำเป็นที่จะต้องใช้ไม้ในป่าชุมชนเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือส่วนตัว ก็สามารถที่จะขออนุญาตจากผู้นำ คณะกรรมการหมู่บ้านหรือประชาคมหมู่บ้านเป็นกรณี ๆ ไป

บ้านจะพื่อมีการบริหารจัดการป่าชุมชน (ยังมีได้จดทะเบียนจัดตั้ง) ตั้งแต่บรรพบุรุษมาหลายชั่วอายุคน โดยอาศัยกฎประชาคมและจารีตประเพณีของชุมชนเป็นเครื่องมือควบคุมสมาชิกในชุมชนและบุคคลภายนอก ซึ่งกฎประชาคมและจารีตประเพณีมิได้บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่จากการสัมภาษณ์ผู้อาวุโสในชุมชนหลาย ๆ คน⁸⁷ พอสรุปเนื้อหาสาระได้ ดังนี้

4.4.4.1 ห้ามชาวบ้านตัดไม้ทำลายป่า

4.4.4.2 หากชาวบ้านต้องการใช้ไม้ในป่าชุมชนจะต้องขออนุญาตจากผู้นำคณะกรรมการและประชาคมหมู่บ้าน

4.4.4.3 บุคคลภายนอกและชาวบ้านสามารถหาของป่าในป่าชุมชนได้แต่เพียงเพื่อการบริโภคเท่านั้น ห้ามจำหน่าย

4.4.4.4 หากชาวบ้านทำไม้ในเขตป่าชุมชนโดยมิได้รับอนุญาตจากผู้นำชุมชนคณะกรรมการและประชาคมหมู่บ้านจะถูกปรับและให้ปลูกป่าทดแทน

4.4.4.5 เงินที่ปรับได้จะเข้าเป็นกองทุนพัฒนาหมู่บ้านในการพัฒนาป่าชุมชนแต่ละครั้ง สมาชิกชุมชนจะต้องเข้าร่วมทุกครัวเรือน เช่น การปลูกป่า การทำแนวกันไฟ และการดับไฟป่า เป็นต้น

4.4.5 บทวิเคราะห์

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนเป็นระยะเวลาต่อเนื่องมาหลายทศวรรษ ชุมชนย่อมได้รับสิทธิในการบริหารจัดการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หากแต่ว่าชุมชนทั้งสองเป็นชุมชนตั้งถิ่นฐานอยู่บนพื้นที่สูง ดำเนินวิถีชีวิตชนเผ่าดั้งเดิมในอดีตกาลโอกาสหรือด้อยโอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษา หรือด้อยโอกาสในการเข้าถึงการรับบริการจากภาครัฐ ชุมชนถือครองที่ดินอยู่อาศัย และที่ดินทำกินตามากฎประชาคม จารีตประเพณีของชุมชน ดังนั้นย่อมมีสิทธิในที่ดินอยู่อาศัยและที่ดินทำกินตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และมีสิทธิในการบริหารจัดการป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน (โดยการจดทะเบียน)

เมื่อชุมชนได้สิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ซึ่งหมายความว่า สมาชิกในชุมชนก็ได้สิทธิในการบริหารจัดการเช่นกัน ดังนั้นเมื่อปัจเจกได้

⁸⁷ ลิขุ ปัญบือ, บุตรคนโตของผู้เฒ่าจะพื่อ ปัญบือ, (20 สิงหาคม 2556), สัมภาษณ์.

จะจ้อ เมืองใจ, บุตรผู้เฒ่าจะพื่อ ปัญบือ, (20 สิงหาคม 2556), สัมภาษณ์.

จะแฮ โสภณภูณทอง, หลานผู้เฒ่าจะพื่อ ปัญบือ, (24 สิงหาคม 2556), สัมภาษณ์.

สิทธิในการบริหารจัดการที่ดินดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลให้ปัจเจกสามารถครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่ขาดขั้นตอนในการพิสูจน์สิทธิตามกฎหมาย

บ้านจะถือเป็นกลุ่มชุมชนผู้อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง การถือครองทรัพย์สินประเภทที่ดินอยู่อาศัยและที่ดินทำกิน มีมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งชุมชนหรือบางชุมชนอาจใช้ประโยชน์ทำกินก่อนตั้งถิ่นฐานชุมชน ซึ่งเป็นกาลเวลาก่อนมีพระราชบัญญัติต่าง ๆ ย่อมได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 66 และมาตรา 67 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

อนึ่งสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมจัดการ ใช้หรือได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สิทธิการมีส่วนร่วมในความหมายนี้ เป็นสิทธิที่มีรากฐานตั้งอยู่บนสิทธิขั้นพื้นฐานในความมั่นคงแห่งชีวิตร่างกาย⁸⁸ และสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในทรัพย์สิน⁸⁹ ในฐานะที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นฐานแห่งการดำรงชีพที่สำคัญ เพราะหากกีดกันบุคคลออกจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นฐานแห่งการดำรงชีพของเขาโดยสิ้นเชิง บุคคลย่อมสูญเสียความมั่นคงในชีวิต และเสรีภาพในทรัพย์สินที่มีลักษณะดั้งเดิมที่สุดนั้น แท้จริงแล้วก็คือสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ส่วนสิทธิจัดการและได้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตามความในมาตรา 66 และ 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นสิทธิที่เสริมขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของเอกชนที่กฎหมายรัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้เป็นการทั่วไปชั้นหนึ่งแล้ว กล่าวคือ บุคคลซึ่งอ้างสิทธิมีส่วนร่วมอาจใช้สิทธิผ่านชุมชนหรือร่วมกับชุมชน และอาศัยชุมชนเป็นหน่วยสังคมที่ทำหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนแทนเอกชนแต่ละคนได้

4.5 กรณีศึกษาบ้านพะน้อย หมู่ 12 ตำบลแม่สลองใน อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

4.5.1 สภาพพื้นที่

หมู่บ้านพะน้อยตั้งอยู่บนเทือกเขาดอยหัวแม่คำ ตำบลแม่สลองใน อำเภอแม่ฟ้าหลวง ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำแม่คำ ป่าน้ำแม่สลอง และป่าน้ำแม่จันฝั่งซ้าย เป็นชุมชนเผ่าอาข่าที่ยัง

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 32 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย”.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”.

ถือจารีตประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิม มีการประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ เช่น การโล้ชิงช้าและการทำประตูลีเป็นต้น ซึ่งสภาพพื้นที่เป็นภูเขาสูงสลับเนินเขา และไม่มีเอกสารสิทธิ์

4.5.2 ประชากร

หมู่บ้านพะน้อย ตำบลแม่สลองใน อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย เป็นชุมชนหรือหมู่บ้านที่แยกออกมาจากบ้านห้วยหยวก-หินแตก เมื่อปี พ.ศ. 2538 เป็นชุมชนเผ่าอาข่า มีประชากร 701 คน ได้สัญชาติไทยแล้วจำนวน 470 คน ยังไม่ได้สัญชาติไทยถือบัตรผู้ไม่มีสัญชาติไทย (บัตรบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง) จำนวน 231 คนเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง รวมตัวกันเหนียวแน่นพอสมควร

4.5.3 ประวัติชุมชน

เมื่อปี พ.ศ. 2524 นายเล่าซ้อ มาเยื่อ ได้มาจัดตั้งหมู่บ้านพะน้อย และได้มีชาวบ้านที่ย้ายจากที่อื่นมาอยู่อาศัย โดยก่อนที่จะเข้ามาอาศัยในหมู่บ้านคนที่จะเข้ามาต้องมาปรึกษานายเล่าซ้อ มาเยื่อ และผู้อาวุโสในหมู่บ้าน และได้ตกลงกันว่าจะไม่ให้ซื้อขายที่ดินในหมู่บ้าน ผู้ที่ย้ายเข้ามาอยู่ในหมู่บ้านใหม่ต้องได้รับความยินยอมและตกลงจากผู้นำและคณะกรรมการหมู่บ้าน ถึงจะย้ายเข้ามาอยู่อาศัยและทำกินในหมู่บ้านได้ และหากผู้ใดหรือครอบครัวใดจะย้ายออกจากหมู่บ้านก็ห้ามขายที่ดินให้แก่ผู้อื่น⁹⁰

4.5.4 การจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เมื่อปี พ.ศ. 2524 นายเล่าซ้อ มาเยื่อ ได้มาจัดตั้งหมู่บ้าน บ้านพะน้อย และได้มีชาวบ้านที่ย้ายมาจากที่อื่นมาได้เข้ามาอาศัยโดยก่อนที่จะเข้ามาอาศัยในหมู่บ้าน คนที่จะเข้ามาต้องปรึกษา นายเล่าซ้อ มาเยื่อ และผู้อาวุโสของคนในหมู่บ้าน และได้ตกลงกันว่าจะไม่ให้ซื้อและไม่ให้ขายที่ดินในหมู่บ้านและผู้ที่ย้ายเข้ามาอยู่ในหมู่บ้านได้ยินยอมและตกลง ถึงจะได้ย้ายเข้ามาพักอาศัยและทำมาหากินในหมู่บ้านได้ โดยได้ให้เข้ามาอยู่ที่หมู่บ้านโดยไม่ต้องซื้อที่ดินที่อยู่อาศัยภายในหมู่บ้าน และถ้าผู้ใดหรือครอบครัวใดจะย้ายออกจากหมู่บ้านก็ห้ามซื้อขายที่ดินให้แก่ผู้ใด ต่อมาได้มีการกำหนดรายละเอียดกฎระเบียบว่าด้วยที่ดินของหมู่บ้าน บ้านพะน้อย⁹¹ มีดังนี้

4.5.4.1 ห้ามซื้อขายที่ดินในหมู่บ้าน บ้านพะน้อย โดยเด็ดขาด

⁹⁰ เจริญ ไพสิฐตสกุล, ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 12 ตำบลแม่สลองใน อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย, (18 สิงหาคม 2556), สัมภาษณ์.

⁹¹ เป็นระบบกฎประชาคมที่ใช้บริหารภายในชุมชน ซึ่งคัดลอกจากกฎประชาคมบ้านพะน้อย ที่ได้มีการปฏิบัติกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษจนถึงปัจจุบัน.

4.5.4.2 บุคคลที่จะย้ายเข้ามาในหมู่บ้าน บ้านพระน้อย

1. ต้องเห็นชอบจากผู้นำหมู่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน
2. ครอบครัวที่จะย้ายเข้ามาในหมู่บ้านพระน้อยต้องแจ้งล่วงหน้าก่อน 15-30 วัน
3. บุคคลที่ย้ายเข้ามาในหมู่บ้านต้องผ่านประชามติในหมู่บ้าน
4. ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของหมู่บ้านอย่างเคร่งครัด

4.5.4.3 ครอบครัวที่ต้องการย้ายออกจากหมู่บ้าน

1. ห้ามขายที่ดินให้แก่บุคคลใด ๆ ทั้งสิ้น
2. ก่อนที่จะย้ายออกจากหมู่บ้านต้องแจ้งให้คณะกรรมการหรือผู้นำหมู่บ้านล่วงหน้า 30 วัน
3. ผู้ที่จะย้ายออกจากหมู่บ้านต้องคืนที่ดินให้กับคณะกรรมการหมู่บ้านและผู้นำหมู่บ้าน

4.5.4.4 ที่ดินที่ได้คืนมานั้น ต้องปฏิบัติดังนี้

1. ให้คณะกรรมการและผู้นำหมู่บ้านทำประชามติว่าจะใช้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ของหมู่บ้านหรือไม่
2. ให้คณะกรรมการและผู้นำหมู่บ้านพิจารณาว่าจะให้แก่บุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัยต่อไปหรือไม่

4.5.4.5 บุคคลที่จะย้ายออกจากหมู่บ้านสามารถรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของตนเองได้ดังต่อไปนี้

1. สิ่งที่เป็นของเจ้าของที่ไม่ผิดกฎหมาย
2. สิ่งปลูกสร้างที่เป็นไม้
3. สิ่งที่ปลูกสร้างโดยบุคคลโดยชอบธรรม

กฎระเบียบว่าด้วยที่ดินของหมู่บ้าน บ้านพระน้อย ได้เห็นชอบจากผู้นำหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ประชาคมในหมู่บ้าน และได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน หัวใจสำคัญของกฎประชาคมหมู่บ้านคือ กรรมสิทธิ์เหนือที่ดินเป็นของชุมชน สมาชิกชุมชนเป็นผู้มีสิทธิเพียงครอบครองเท่านั้น มิอาจซื้อขาย แลกเปลี่ยนหรือให้บุคคลอื่นได้ หากสมาชิกชุมชนคนใดจะย้ายไปอยู่ที่อื่น สมาชิกคนนั้นมีสิทธิที่จะขายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างได้ ส่วนที่ดินจะต้องคืนให้แก่ชุมชนในรูปของคณะกรรมการชุมชน เพื่อที่คณะกรรมการชุมชนจะได้เอาที่ดินดังกล่าวไปพิจารณาให้แก่สมาชิกใหม่ในชุมชนใช้ต่อไป ซึ่งระบบหรือทำเนียบปฏิบัติเช่นนี้ ได้ปฏิบัติตามตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษจนถึงปัจจุบัน

4.5.5 บทวิเคราะห์

การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของกฎประชาคม สามารถแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งภายในชุมชนและกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ตลอดจนเป็นการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติและเกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างยั่งยืนต่อไป การมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนกับการออกกฎระเบียบชุมชนที่เรียกว่า “กฎประชาคม” กิจกรรมนี้ มีมาแต่อดีตทุกกลุ่มชุมชน เป็นรูปแบบการพบปะหารือกันในกลุ่มผู้อาวุโส ผู้สูงอายุ มีประสบการณ์ความรู้ ความสามารถ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ และความมั่นคงของสังคมในชุมชน ซึ่งเป็นการเคารพสิทธิการแสดงความคิดเห็นจากสมาชิกชุมชน เป็นเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็นขึ้นต้นรูปแบบสิทธิมนุษยชน ส่งผลให้สมาชิกชุมชนมีสิทธิใช้หรือปฏิบัติตามกรอบของสังคมชุมชน หากมีปัญหาข้อขัดแย้งในระหว่างสมาชิกชุมชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาชิกชุมชนหรือกรรมการชุมชนซึ่งเป็นตัวแทน สามารถแก้ปัญหาระหว่างสมาชิกชุมชนกับสมาชิกชุมชน หรือระหว่างชุมชนกับภาครัฐได้ หรือเป็นการเสนอขอรับประโยชน์อันพึงได้ต่อตรงกับภาครัฐได้ โดยไม่ขัดต่อขอบเขตของกฎหมาย

ภายใต้กฎประชาคมชุมชน สิทธิเสรีภาพของสมาชิกชุมชนเท่าเทียมกันทุกคน ทำให้กฎประชาคมมีความศักดิ์สิทธิ์ ส่งผลให้การบริหารจัดการสัมฤทธิ์ผล สามารถละภาระของเจ้าหน้าที่รัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนได้

กฎประชาคมเป็นสัญญาประชามชุมชนที่เกิดจากการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกภายในชุมชน สิ่งสำคัญที่สุดกฎประชาคมจะใช้บังคับให้เกิดผลได้ดีต้องได้รับความร่วมมือ และปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดของสมาชิกในชุมชน เฉกเช่นเดียวกับกรณีบ้านพระน้อย อันความไม่ขัดแย้งของชุมชน เริ่มมาจากผู้นำชุมชน ที่มีภาวะความเป็นผู้นำ ความประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีเหตุผล พิจารณาอย่างถี่ถ้วนรอบคอบในประเด็นของปัญหาที่ก่อตัวขึ้น และมีความเป็นนักประชาธิปไตยอยู่ในตัว

จึงเห็นได้ว่า ชุมชนบ้านพระน้อย มีบุคคลบนพื้นที่สูงที่ประมาณ ร้อยละ 60 ได้สัญชาติไทย แต่อีกร้อยละ 40 ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย แต่ถือบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย แต่เนื่องจาก ชุมชนบ้านพระน้อยมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ชัดเจน คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างดี จึงทำให้คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่มีปัญหากับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐแต่อย่างใด

4.6 กรณีศึกษาบ้านปางสา ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย⁹²

4.6.1 สภาพพื้นที่

บ้านปางสา ก่อตั้งขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2504 สภาพโดยทั่วไปตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำจัน ติดถนนสายแม่จัน-ฝาง ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนคอยบ่อ เมื่อปี พ.ศ. 2546 อุทยานแห่งชาติลำน้กกก เข้ามาสำรวจเพื่อเตรียมประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติลำน้กกก

4.6.2 ประชากร

ประชากรประมาณ 1,025 คน ชาย 495 คน หญิง 530 คนประชากรที่อยู่จริง ในหมู่บ้าน 526 คน 86 ครัวเรือน 106 ครอบครัว ชาย 200 คน หญิง 326 คน ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ลีซู (ลีซอ) อพยพมาจากบ้านห้วยมะหินฝน ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน และบ้านห้วยแม่คำ อำเภอแม่ฟ้าหลวง รองลงมา คือ ลาหู่ (มูเซอ) และจีนฮ่อ ชนเผ่าลีซู เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดในชุมชนและเป็นกลุ่มที่ถือครองสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม รองลงมาเป็นจีนฮ่อและกลุ่มลาหู่ ชุมชนมีระบบความสัมพันธ์ระหว่างชาติพันธุ์มีลักษณะ เช่น มีความสัมพันธ์ด้วยการแต่งงานข้ามเผ่า

4.6.3 ประวัติชุมชน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ พร้อมด้วยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี และสมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี เสด็จฯ เยี่ยมหน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาบ้านปางสาครั้งแรกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ทรงพระราชทานที่ดินทำกินและฝายกั้นน้ำบริเวณบ้านโป่งขม และเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมด้วยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี และสมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี เสด็จฯ เยี่ยมราษฎรบ้านปางสาครั้งที่สองเสด็จทอดพระเนตรยังจางสหกรณ์บ้านปางสา โรงเรียนบ้านปางสา พร้อมกับทรงพระราชทานทรัพย์สินส่วนพระองค์ เพื่อนำไปปรับปรุงอาคารเรียนให้ดีขึ้น และทรงเสด็จฯ ทอดพระเนตรแปลงปลูกฝักรวมที่ราษฎรในหมู่บ้านปลูก และเสด็จฯ บริเวณลุ่มน้ำแม่จัน และมีผู้นำคนแรก คือ นายเล้าอ้าย เบี้ยะพะ ต่อมานายเล้าอ้ายได้เสียชีวิตลง จึงได้แต่งตั้งนายเล้าอู แซ่จ้าว ขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้านทางการคนแรกของหมู่บ้าน ต่อมานายเล้าอู เป็นผู้นำประมาณ 5 ปี ก็ได้

⁹² นภาพร สุวรรณศักดิ์, โฉนดชุมชนและการจัดการที่ดินแนวใหม่: กรณีบ้านปางสา ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย, สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2556, จาก <http://www.codi.or.th/index.php/samples/185-landresolve-case-study/2651-2013-06-16-07-20-22>

เสียชีวิตลง มีนายมะโน หลีจา เป็นผู้ใหญ่บ้านอย่างเป็นทางการ ได้หมดวาระเมื่อปี พ.ศ. 2543 ก็มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านใหม่ โดยผู้ใหญ่นายศิริ ถวิลรุ่งเรือน ซึ่งอยู่บ้านเก่าปู และต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2546 ทางบ้านเก่าปูได้แยกหมู่บ้านออกไป จึงมีการเลือกตั้งใหม่ นายอาชี เปียะพะ เป็นผู้ใหญ่บ้าน จนถึงปัจจุบัน

ชุมชนปางสา เป็นชุมชนที่มีปัญหาด้านที่ดินและทรัพยากรของคนในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการถือครองที่ดิน/ขาดเอกสารสิทธิที่ดิน ปัญหาการจัดการน้ำ ปัญหาน้ำดิน ปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมในชุมชนและการใช้สารเคมีทางการเกษตร ชุมชนได้เกิดแนวคิดในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งมีแนวคิดหลัก ๆ ที่สำคัญใน 2 แนวคิด กล่าวคือ

4.6.3.1 ความสำคัญของการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน “ในรูปแบบโฉนดชุมชน”

การทำการเกษตรบนพื้นที่สูงที่มีความลาดชันของชาติพันธุ์ที่ยังไม่มีมาตรา อนุรักษ์ดินและน้ำอย่างเหมาะสม ก่อให้เกิดการพังทลายชะล้างหน้าดินทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดน้อยลง จนไม่อาจเพาะปลูกในพื้นที่เดิมติดต่อกันได้หลายฤดูกาล จึงทำให้ชาติพันธุ์ทำการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน

4.6.3.2 แนวคิดการทำเกษตรแบบยั่งยืน

เป็นการใช้พื้นที่แบบเข้มข้นในแปลงเพาะปลูก ซึ่งเป็นการปลูกพืชมากกว่า 2-15 ชนิดผสมผสานอยู่ในแปลงเดียวกันประกอบมาตรการอนุรักษ์อย่างเหมาะสมกับสภาพ พื้นที่และเป็นไปตามการปฏิบัติของเกษตรกร เป็นการส่งผลให้เกิดการลดการพังทลายของหน้าดินและและไม่ขยายพื้นที่การเกษตร ลดการเผาไร่เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดไฟป่า และเป็นแนวทางหนึ่งที่ทำให้ชาติพันธุ์ที่อยู่บนพื้นที่สูงที่ใช้ประโยชน์จาก ดิน ให้คนอยู่กับป่าได้อย่างยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการจัดระเบียบการจัดการที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน วางแผนการพัฒนาพื้นที่การเกษตรอย่างยั่งยืน สำนวจการใช้ประเภทการใช้ประโยชน์รายแปลงของที่ดินรายบุคคล และเป็นการสำรวจขอบเขตพื้นที่ชุมชน

4.6.4 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ฐานคิดในการจัดการที่ดินและทรัพยากรชุมชนบ้านปางสา คือ ฐานทรัพยากร (ดิน น้ำ ป่า) ที่อยู่กับชุมชนใด ชุมชนนั้นย่อมมีสิทธิเป็นเจ้าของ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ตามสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรนั้นที่ได้รับการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 การทำลายฐานทรัพยากรในชุมชนและการฝ่าฝืนกฎหมายชุมชนท้องถิ่น ชุมชนมีสิทธิที่จะปกป้อง และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎระเบียบของชุมชน โดยถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของเกษตรกร ชุมชนและควรต้องมีกองทุนในการจัดการที่ดินและการพัฒนาการใช้ที่ดินร่วมกัน ซึ่งจะทำให้ที่ดินไม่หลุดมือ ไม่เสียสิทธิ (สิทธิชุมชน) ให้กับสิทธิเชิงปัจเจกในอนาคต

ดังนั้น ชุมชนบ้านปางสา จึงได้ดำเนินการจัดสัดส่วนและแบ่งเขตใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่บ้านปางสา โดยจัดสรรออกเป็น 4 ส่วน คือ เนื้อที่หมู่บ้านที่ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด 7,462 ไร่(100%) พื้นที่อยู่อาศัยและสาธารณะภายในชุมชน 102 ไร่ (1.4%) พื้นที่การเกษตร 2,012 ไร่ (27%)และพื้นที่สาธารณะที่ชุมชนร่วมกันคงไว้เป็นป่า 5,348 ไร่ (71.6%) มี 3 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่สาธารณะที่ชุมชนจัดเป็นป่าชุมชน 598 ไร่ พื้นที่สาธารณะที่ชุมชนคงไว้เป็นป่าส่วนที่ 1 จำนวน 2,370 ไร่ และพื้นที่สาธารณะที่ชุมชนคงไว้เป็นป่าส่วนที่ 2 จำนวน 2,380 ไร่ บ้านปางสามีเนื้อที่ป่าชุมชนประมาณ 750 ไร่ตั้งอยู่ทั้งทิศใต้ของหมู่บ้านมีการก่อตั้งป่าชุมชนและปลูกป่าครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2519 แนะนำโดยคุณ เตือนใจ ดีเทศน์ (ครูแดง) ปลูกต้นไม้สักในเนื้อที่ประมาณ 30 ไร่และหลังจากนั้นมีการปลูกไม้อื่นๆ ทุกปีเนื่องในโอกาสต่าง ๆ และพัฒนาทำแนวกันไฟรอบ ๆ ป่าชุมชนในช่วงฤดูแล้งมีการ อยู่เวรยามไฟเพื่อการป้องกันไฟป่านอกจากนี้ยังมีพื้นที่ป่าใช้สอยของหมู่บ้านอยู่ทางทิศเหนือของหมู่บ้านอีกประมาณ 4,750 ไร่ เป็นพื้นที่ทุนทางสังคมของหมู่บ้านชุมชนร่วมกันออกกฎเกณฑ์กติการะเบียบป่าชุมชนบ้านปางสา หมู่ที่ 17 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย โดยกำหนดออกเป็น 3 ด้าน คือ

ด้านที่ 1 การใช้ประโยชน์ สามารถหาของป่าเพื่อบริโภคได้ สามารถนำไม้แห้งมาทำฟืนได้ แต่ไม่เกินครอบครัวละ 40 ตะกร้า/ปี และสามารถให้ตัดไม้เพื่อจัดสานได้วันละ 2 เล่ม/ครอบครัว/วัน โดยชุมชนอนุญาตให้นำไม้มาสร้างบ้านได้ ในกรณีที่บ้านถูกไฟไหม้แต่ต้องขออนุญาตจากกรรมการหมู่บ้านก่อนและต้องปลูกทดแทนสองเท่าและดูแลรักษา 3 ปี (บ้านที่ขอไม้ไปปลูกสร้าง ห้ามรื้อ ซื่อขาย โดยเด็ดขาดไม่ว่ากรณีใด ในกรณีมีงานศพในหมู่บ้านที่จำเป็นต้องใช้ฟืน จะต้องแจ้งให้กรรมการ ในหมู่บ้านทราบทุกครั้ง สามารถเอาได้ไม่เกิน 3 ลำต้นและต้องเป็นไม้แห้งเท่านั้น) อีกทั้งไม้ที่ปลูกตามหัวไร่ปลายนา สามารถนำมาใช้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการ และกรณีต้องการตัดไม้เพื่อทำโรงศพต้องทำประชาคมหมู่บ้านและให้พิจารณาเป็นราย ๆ ไป

ด้านที่ 2 ข้อห้าม ห้ามตัดไม้เพื่อแปรรูป และจำหน่าย ยกเว้นสร้างบ้านเอง ห้ามตัดไม้เพื่อเอา ไข่มดแดง ผึ้ง ต่อ สัตว์ป่าทุกชนิด ห้ามตัดไม้เพื่อทำฟืนหรือเผาถ่านและกันต้นไม้เพื่อให้ต้นไม้ตาย ห้ามบุกรุกแผ้วถางป่าชุมชน ห้ามจุดเผาป่า (ยกเว้นพื้นที่ทำกิน ที่ติดกับพื้นที่ป่าชุมชน ต้องทำแนวกันไฟ) ห้ามขยายพื้นที่ ทำกินในเขตป่าชุมชน ห้ามชาวบ้านนอกเขตหมู่บ้านปางสาใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน ห้ามล่าสัตว์เคมีลงในลำห้วย ห้ามทิ้งขยะลงในลำห้วย ห้ามล่าสัตว์ทุกชนิดในเขตป่าชุมชน และห้ามเลี้ยงสัตว์ทุกชนิดบนป่าต้นน้ำ (ยกเว้นได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชน)

ด้านที่ 3 การลงโทษ การตัดไม้แปรรูป เพื่อขายปรับ 2,000 บาท ต่อคน การตัดต้นไม้เพื่อเอา ไข่มดแดง ผึ้ง ต่อ สัตว์ป่าทุกชนิดปรับ 500 บาท การตัดต้นไม้ทำฟืน เผาถ่าน ปรับ 300 บาท (ยกเว้น

ไม่ตายแล้ว) การจุดไฟเผาป่าปรับ 1,000 บาท และการบุกรุกพื้นที่ป่าชุมชน (ขยายพื้นที่ทำกิน) ปรับ 1,000 บาทและให้ปลูกทดแทนพร้อมดูแลรักษาอีก 3 ปี

หากชาวบ้านนอกเขตหมู่บ้านปางสา หากละเมิดกฎระเบียบปรับเป็นสองเท่าของหมู่บ้าน เงินค่าปรับจะให้คนแจ้งครั้งหนึ่งอีกครั้งหนึ่งเข้ากองทุนป่าชุมชนหมู่บ้านปางสา ส่วนไม้หรือของกลางจะให้คณะกรรมการพิจารณาและเก็บเพื่อสาธารณะประโยชน์ ถ้าฝ่าฝืนกฎระเบียบจะดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

4.6.5 การจัดการที่ดินโฉนดชุมชน

หมู่บ้านปางสามีความพยายามที่จะจัดทำโฉนดชุมชน โดยมีกระบวนการในการดำเนินงาน ดังนี้

4.6.5.1 การบริหารจัดการ มีการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการการจัดการที่ดินเข้า ดูแลงาน และกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของกลุ่ม ประกอบด้วยประธานกลุ่ม ดูแลกิจกรรมโดยรวมของกลุ่ม ประสานงานกับเครือข่ายระดับภาค รองประธานกลุ่ม กรรมการ เจริญญิก และมีที่ปรึกษาที่มาจากตัวแทนหน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายอำเภอแม่จัน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าตึง กำนันตำบลป่าตึง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา หัวหน้าอุทยานแห่งชาติลำน้ำกก และหัวหน้าหน่วยอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำแม่ เพื่อกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดิน อันได้แก่ การจัดตั้งกฎระเบียบ การจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน และการตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเมื่อสมาชิกต้องการเปลี่ยนมือที่ดิน เพื่อป้องกันที่ดินหลุดมือไปสู่คนภายนอกชุมชน รวมถึงออกกฎระเบียบการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน “ในรูปแบบโฉนดชุมชน”

4.6.5.2 ออกกฎระเบียบการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน “ในรูปแบบโฉนดชุมชน” การใช้ที่ดินและทรัพยากรหมู่บ้านปางสาหมู่ที่ 17 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย อาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 คณะกรรมการดูแลสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านปางสา หมู่ 17 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จึงได้ตั้งกฎระเบียบของหมู่บ้าน เกี่ยวกับการใช้และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งหมด 7 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 1 บทความทั่วไป หมวดที่ 2 วัตถุประสงค์ หมวดที่ 3 คุณสมบัติของสมาชิกและกรรมการ หมวดที่ 4 การบริหารจัดการกองทุนธนาคารที่ดิน หมวดที่ 5 การบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมวดที่ 6 การจัดสรรผลประโยชน์ หมวดที่ 7 การควบคุมดูแลและบทลงโทษ ซึ่งได้ประกาศใช้ ณ วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2553 โดยให้กลุ่มถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด และอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ประจำปี

4.6.5.3 กำหนดหลักการจัดการกองทุนธนาคารที่ดิน (ตามระเบียบข้อ 4) โดยรายได้หรือที่มาของกองทุนธนาคารที่ดิน โดยมาจากการถือหุ้นจากสมาชิกหุ้นละ 10 บาท แต่ไม่เกิน 5 หุ้น

ของกองทุนทั้งหมด การถือหุ้นบนฐานทรัพยากรที่ไม่ใช่ตัวเงิน คัดจากราคาที่ดิน ราคาต้นไม้ และราคาค่าแรง และดีเป็นมูลค่าทางตัวเงินคือ ตามราคาปัจจุบัน เงินค่าสมัคร และค่าธรรมเนียม แรกเข้าเป็นสมาชิก (ไม่สามารถเรียกคืนได้) ดอกเบี้ย/เงินปันผล เงินฝากออมทรัพย์หรือเงินฝากธนาคารทุกชนิด และเงินบริจาคและเงินอุดหนุนอื่น ๆ จากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตลอดจนองค์กรภาคีเครือข่ายทั่วประเทศ โดยมีการเก็บรักษาเงิน จะต้องฝากไว้กับธนาคารหรือกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก็ได้ ในนามประธาน เลขานุ และเหรัญญิก เปิดบัญชีร่วมกัน โดยมีอำนาจเบิกจ่าย 2 ใน 3 และทุกครั้งในการเบิกจ่ายจะต้องมีประธานเป็นคนหลักทุกครั้งในการสั่งจ่าย และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกองทุนที่ดินชุมชนเสียก่อน และเงินสดในมือเหรัญญิกเป็นผู้รับผิดชอบเงินและการจัดทำบัญชีหรือคณะกรรมการช่วยกันดูแลรับผิดชอบครั้งละไม่เกิน 3,000 บาท การคืนหุ้นก็ต่อเมื่อสมาชิกพ้นสมาชิกภาพ

อย่างไรก็ตามการดำเนินงานดังกล่าว อยู่ระหว่างยื่นคำร้องเพื่อขอจดทะเบียนโฉนดชุมชน โดยคณะกรรมการหมู่บ้าน และผู้นำหมู่บ้าน

4.6.6 บทวิเคราะห์

บุคคลบนพื้นที่สูงในหมู่บ้านปางสา ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ ลีซู (ลีซอ) ลาหู่ (มูเซอ) และจีนฮ่อ โดยชนเผ่าลีซู เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดในชุมชนและเป็นกลุ่มที่ถือครองสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม รองลงมาเป็นจีนฮ่อและกลุ่มลาหู่ ชุมชนมีระบบความสัมพันธ์ระหว่างชาติพันธุ์มีลักษณะเช่น มีความสัมพันธ์ด้วยการแต่งงานข้ามเผ่า จึงเป็นชุมชนที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ภาษา วิถีชีวิต และความเป็นอยู่ ซึ่งมีทั้งบุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นกลุ่มชาวเขา 9 เผ่า ที่ได้รับการจัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินตามแผนแม่บท กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ เช่น จีนฮ่อ ซึ่งไม่ได้รับการจัดที่ดินตามแผนแม่บทฯ แต่เนื่องจากในพื้นที่นี้ได้มีองค์กรภาคเอกชนเข้าให้ความช่วยเหลือจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม และมีความพยายามจัดทำโฉนดชุมชน โดยมีกฎเกณฑ์และข้อตกลงในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ชัดเจน ทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงสามารถเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด

4.7 บทสรุป

บุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย มีหลายสถานะ ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยที่เป็นชาวเขาดั้งเดิม ชาวเขาและกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่อพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่ คนไทย

พื้นราบที่อพยพเข้ามาอยู่บนพื้นที่สูงในพื้นที่ตำบลป่าตึง โดยที่ดินในพื้นที่ตำบลป่าตึงมีทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน จะเห็นได้ว่า ที่ดินของเอกชนประมาณ 10 แปลงเป็นของคนไทยพื้นราบที่อพยพขึ้นไปอยู่บนพื้นที่สูงโดยที่ดินเหล่านั้นเป็นที่ดินที่มีการออกโฉนดที่ดิน (น.ส.4) ซึ่งการออกเอกสารสิทธิอาศัยหลักการหนังสือแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) จึงทำให้พื้นที่สูงที่มีการครอบครองทำประโยชน์ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและมาแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ย่อมสามารถนำมาขอออกหนังสือรับรองสิทธิเป็นการเฉพาะรายได้ ตามมาตรา 59

อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงอยู่ในเขตป่า ซึ่งบุคคลบนพื้นที่สูงมีวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ จารีตประเพณี และวัฒนธรรมกลมกลืนอยู่กับผืนป่า ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้การรองรับสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลและยั่งยืน ทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงในกลุ่มบุคคลที่ได้รับสัญชาติไทย และบุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่เป็นราษฎรไทย กล่าวคือผู้มีใบสำคัญคนต่างด้าวและมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรไทย (ท.ร.14) ซึ่งเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน

แต่บุคคลบนพื้นที่สูง ที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้รับสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านคนอยู่ชั่วคราว (ท.ร.13) ที่ใช้ลงรายการของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในลักษณะชั่วคราว หรือเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จะถือว่าใช่ราษฎรไทย จึงไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

แต่อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะให้การรับรอง คุ้มครองสิทธิในที่ดินของรัฐตามกฎหมายมหาชน แต่ชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงลักษณะแห่งสิทธิในที่ดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ส่งผลให้บุคคลบนพื้นที่สูงไม่ทราบว่าตนมีสิทธิ ไม่เข้าใจในกระบวนการเข้าสู่สิทธิ จึงไม่อาจเรียกร้องต่อสู้หรือปกป้องสิทธิในที่ดินของตนได้ ในขณะเดียวกันหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคงปรับใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามลำพัง โดยมิได้คำนึงถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ให้การรองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของบุคคลในการได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงก่อให้เกิดการกระทำของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐในการละเมิดสิทธิ อันเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นปัญหาความขัดแย้งทางสังคมที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าบุคคลบนพื้นที่สูงมีสิทธิในที่ดิน ทั้งที่ตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ซึ่งการได้รับสิทธิในที่ดินจะต้องขึ้นอยู่กับการขึ้นทะเบียนที่ดิน และพื้นที่ โดยบุคคลบนพื้นที่สูงที่ได้รับสัญชาติไทยย่อมมีสิทธิมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่หากเป็นบุคคลบนพื้นที่สูงที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งถือว่าเป็นคนต่างด้าวการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข ตกอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วยการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าว นอกจากนี้ สิทธิในที่ดินมิได้หมายความว่าเฉพาะกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายเอกชนต่อไป หากแต่กฎหมายมหาชนได้ให้การรับรองสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐไว้ด้วยเช่นกัน ตาม พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 เป็นต้น

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐยอมตนตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจรัฐ ให้อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่รัฐ⁹³ โดยรัฐกลายเป็นเครื่องมือที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพของสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนรวมทั้ง การเข้าถึงความยุติธรรมทางสังคมด้วย โดยรัฐได้เข้ามาดำเนินการกิจบางประการในการให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หลักประกันความเท่าเทียมกัน การไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตที่จำเป็นสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดี เช่น หลักประกันด้านที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกินเป็นต้น เพื่อคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าในสังคม ตามหลักนิติรัฐ (legal state) ดังนั้น หน่วยงานรัฐ จะกระทำการใด ๆ ที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

⁹³ มานิตย์ จุมปา, *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), 70.

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง⁹⁴ มาตรา 60⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงจำกัดอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

การดำเนินงานหรือการกระทำของรัฐย่อมมีผลผูกพันรัฐ เมื่อแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นนโยบายของรัฐที่มียุทธศาสตร์การจัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูงในกลุ่มชาวเขา 9 เผ่า ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐที่ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินแก่บุคคลบนพื้นที่สูง ดังนั้น หากจะไม่ให้การรับรองสิทธิในที่ดินของรัฐบนพื้นที่สูงแก่ชาวเขา 9 เผ่า ก็ต้องออกกฎหมายยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำดังกล่าว แต่เมื่อมิได้มีการยกเลิกการดำเนินการตามนโยบายตามแผนแม่บทฯ จึงมีผลผูกพันหน่วยงานรัฐในการเคารพสิทธิดังกล่าวที่ได้รับไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้การรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลและยั่งยืน ดังนั้น จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าบุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นราษฎรไทยคือ บุคคลที่มีสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่ไปสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรไทย (ท.ร.14) ซึ่งเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย ย่อมมีสิทธิในที่ดินของรัฐตามที่กฎหมายมหาชนรองรับไว้เช่นกัน การศึกษาที่ได้กล่าวมา ทำให้เห็นได้ว่าบุคคลบนพื้นที่สูงเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานรัฐไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิในที่ดินตามกฎหมายมหาชน ทำให้ไม่สามารถเข้าสู่สิทธิดังกล่าวได้

5.1 บทสรุป

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ตำบลป่าตึง

การศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงในตำบลป่าตึง ดังนี้

⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”.

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น”.

5.1.1.1 ปัญหาการเข้าไม่ถึงสิทธิในที่ดิน

บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขาดั้งเดิม เช่น บุคคลบนพื้นที่สูงกลุ่มชาวเขา 9 เผ่าในชุมชนบ้านป่าเมียง ชุมชนบ้านสันติสุข ชุมชนบ้านโป่งแหม ได้ครอบครองที่ดินและเข้าทำประโยชน์มาแต่ดั้งเดิมหรือต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษที่มีการครอบครองมาและใช้ประโยชน์ มาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพื้นที่ดังกล่าวมิได้ถูกประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่า แต่ปัญหาการตกหล่นสถานะทางทะเบียนและไม่เข้าใจภาษาไทย ทำให้มิได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดิน ตาม พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 จึงไม่มีหนังสือรับรองสิทธิครอบครอง (ส.ค.1) ทั้ง ๆ ที่มีการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ต่อเนื่องมาโดยตลอด ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิครอบครองและเข้าทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาพื้นที่ดังกล่าวได้ถูกประกาศเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากไม่มีหลักฐานหนังสือรับรองสิทธิในที่ดินหรือ ส.ค.1 เป็นหลักฐานในการแสดงสิทธิในที่ดิน ทำให้ที่ดินกลายเป็นที่ดินของรัฐ ตามข้อสันนิษฐานของ มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงทำให้กรมป่าไม้ นำที่ดินดังกล่าวมาประกาศเป็นพื้นที่ป่าได้ บุคคลบนพื้นที่สูงกลุ่มนี้ จึงกลายเป็นผู้อาศัยอยู่และทำกินบนพื้นที่สูงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนซ้ำซ้อน โดยที่บุคคลบนพื้นที่สูงเหล่านี้ก็ไม่สามารถพิสูจน์สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้แต่อย่างใด เพราะไม่ทราบว่าตนมีสิทธิ ไม่ทราบกระบวนการในการเข้าสู่สิทธิ

แม้ต่อมาหน่วยงานรัฐจะจัดให้บุคคลบนพื้นที่สูงมีสิทธิอาศัยอยู่และทำกินบนพื้นที่สูงตามนโยบายของรัฐ เช่น แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนที่สูง และได้รับการรับรองสิทธิตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 แต่บุคคลบนพื้นที่สูงไม่รู้ถึงสิทธิและกระบวนการเข้าสู่สิทธิดังกล่าว จึงทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้แต่อย่างใด ประเด็นที่สำคัญคือ บุคคลบนพื้นที่สูงไม่ทราบถึงกระบวนการพิสูจน์ในที่ดินทั้งตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน จึงทำให้สูญเสียสิทธิและถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนซ้ำซ้อนเพราะมีฐานะยากจนไม่มีเงินต่อสู้คดี ไม่มีองค์ความรู้ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน จึงทำให้ไม่สามารถเข้าสู่สิทธิ ปกป้อง และเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิได้

5.1.1.2 ปัญหาการประกาศเขตทับซ้อนที่ดินทำกินของบุคคลบนพื้นที่สูง

ที่ดินบนพื้นที่สูงเป็นพื้นที่ป่าเป็นส่วนใหญ่ และมีกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงอยู่หลายกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งมีวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และภาษาแตกต่างกันไปในกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทย ในขณะที่บุคคลบนพื้นที่สูงในพื้นที่ด้าบลป่าดิ่งต้องเผชิญกับปัญหาการพิสูจน์สถานะบุคคลและสัญชาติไทย จนทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิใน

ที่ดิน แต่ในหลายกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น อาข่า และลาหู่ เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับพื้นป่า มีวิถีชีวิตและจารีตประเพณีในการอนุรักษ์ป่า เช่น การไหว้ผีต้นน้ำ และไหว้ผีป่า ในขณะที่ก่อนปี พ.ศ. 2535 รัฐได้จัดให้มีการสัมปทานไม้ เมื่อชาวเขาเหล่านี้ดูแลรักษาป่าจนสมบูรณ์ เช่นในพื้นที่ บ้านป่าเมี่ยง หมู่ 9 ตำบลป่าตึง และพื้นที่บ้านโป่งป่าแหลม ป่าเหล่านี้ก็จะถูกหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนลงไปในพื้นที่ป่าชุมชนที่ชาวบ้านอนุรักษ์ ดูแลรักษา ทำให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐนั้นถูกจำกัดโดยผลของกฎหมาย โดยหน่วยงานภาครัฐมิได้จัดทำแนวเขตในการใช้ประโยชน์ของชาวบ้านให้ชัดเจน จึงทำให้ชาวบ้านที่เคยเข้าไปเก็บของป่า หาของป่า ในพื้นที่ที่ดินเคยอาศัยอยู่และทำกินต้องถูกจับกุม

การประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า และอุทยานแห่งชาติของหน่วยงาน ทับซ้อนพื้นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของบุคคลบนพื้นที่สูง โดยการกำหนดเขตลงบนแผนที่ โดยเฉพาะแผนที่ที่มีมาตราส่วนขนาดเล็ก แล้วดำเนินการประกาศเขตตามกฎหมาย ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของแนวเขตในกรณีชุมชนหรือที่ดินทำกินอยู่ในแนวรอยต่อกับที่ดินของรัฐหรือทับซ้อนชุมชนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม โดยมีได้มีการสำรวจ กันพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านออกไป และมีได้มีการจดบันทึกหรือทำทะเบียนควบคุมการอาศัยอยู่และทำกินในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งที่พื้นที่จำนวนมากที่ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินมาอย่างต่อเนื่องโดยมีการจัดการทรัพยากรในชุมชนร่วมกัน ทำให้ราษฎรในชุมชนไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการและการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว เมื่อเข้าไปทำกินหรือใช้ประโยชน์เก็บของป่า ก็จะกลายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชน และทำให้มีการอพยพเข้ามาของกลุ่มนายทุนและชนกลุ่มน้อยอพยพที่เข้ามาอยู่เพิ่มเติม จนก่อให้เกิดการปะปนระหว่างผู้ที่เคยอาศัยอยู่และทำกินมาแต่ดั้งเดิมก่อนประกาศเขตป่าและผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่ในภายหลัง จึงทำให้บุคคลที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงในตำบลป่าตึง จึงมีทั้งบุคคลบนพื้นที่สูงที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีอยู่ดั้งเดิม และบุคคลที่ไม่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งทำให้ต้องแยกประเภทกลุ่มคนที่สามารถมีสิทธิใช้ประโยชน์และไม่มีสิทธิใช้ประโยชน์ เพื่อมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนซ้ำซ้อน

5.1.1.3 ปัญหาการไม่มีหลักฐานพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

การจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ให้อำนาจหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ โดยมิได้กำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชนแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ออกมาบังคับใช้ก่อน ปี พ.ศ. 2540 ในสมัยก่อนการกำหนดเขตพื้นที่ป่าจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานรัฐ โดยที่คนในชุมชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วม จึงทำให้บุคคลบน

พื้นที่สูงไม่ทราบว่าต้องใช้หลักฐานใดบ้างในการพิสูจน์ อีกทั้งส่วนใหญ่ในการประกาศเขตพื้นที่ป่าหลักฐานส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ เมื่อหน่วยงานรัฐได้มีการจัดทำทะเบียนควบคุม ดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงไม่อาจทราบได้ว่าใครบ้างที่อาศัยอยู่และทำกินในพื้นที่มาก่อนประกาศเป็นพื้นที่ป่า

5.1.1.4 ปัญหาการจัดการป่าชุมชน

การอนุรักษ์ ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ในป่าชุมชนของหลายชุมชนในตำบลป่าตึง ได้ทำมาก่อนมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ป่าชุมชนของชุมชนได้แก่ ป่าชุมชนของบ้านโป่งป่าแหม บ้านสันติสุข ทำให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ถูกจำกัดลงเพราะต้องอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ หรือทำโครงการป่าเฉลิมพระเกียรติที่บ้านหล่อโย ซึ่งทางกองทัพอากาศที่ 3 ได้ขอใช้พื้นที่ปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติขึ้น การมีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติไม่มีความชัดเจน กล่าวคือ กฎเกณฑ์และข้อตกลงของชุมชนมีความชัดเจนในการบังคับกับคนในชุมชน สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ร่วมกันอนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลและยั่งยืนมีความชัดเจนในกฎเกณฑ์และข้อตกลงของชุมชน เช่น การตัดไม้เพื่อใช้ปลูกบ้านได้ โดยต้องช่วยกันปลูกทดแทน แต่การตัดไม้ต้องห้ามตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จึงทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงในตำบลป่าตึง แม้จะมีการอนุรักษ์ บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลและยั่งยืน แต่ก็ยังไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนแต่อย่างใด

5.1.1.5 ปัญหาการออกโฉนดชุมชน

การออกโฉนดชุมชน นับเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงมาตรการหนึ่งได้เช่นกัน เพราะคนในชุมชนมิได้ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หากแต่ต้องการสิทธิในการได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการยังชีพ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553⁹⁶ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่าง

⁹⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 127, ตอนที่ 73 ง, (11 มิถุนายน 2553), 1.

สมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชน และประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามระเบียบนี้กำหนด

แต่เนื่องจาก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ทำให้การดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ส่งผลให้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าอนุรักษ์ ไม่สามารถออกโฉนดชุมชนได้ เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่อนุญาตให้ดำเนินการเนื่องจากขัดต่อกฎหมาย พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำให้การดำเนินงานตามระเบียบดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในการอนุญาตให้มีการใช้พื้นที่หรือไม่

ดังนั้นเห็นได้จาก ชุมชนบ้านปางสา ที่มีความพร้อมในการออกโฉนดชุมชน แต่ขณะนี้เป็นการดำเนินงานในส่วน of ชุมชนและองค์กรภาคเอกชนในการให้ความช่วยเหลือเพื่อยื่นขออนุญาตออกโฉนดต่อคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน แต่ก็ยังมิได้มีการออกโฉนดชุมชนอย่างเป็นทางการจากสำนักงานโฉนดชุมชน ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะขั้นตอนในการประสานงานขออนุญาตใช้พื้นที่ล่าช้ามาก และเป็นดุลพินิจของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติที่จะบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ทำให้ยากแก่การเข้าถึงสิทธิในการได้รับหนังสือรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยสามารถเสนอแนะมาตรการและแนวทางแก้ไข ดังนี้

5.2.1 การให้องค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินแก่บุคคลบนพื้นที่สูง

เนื่องจาก บุคคลบนพื้นที่สูง ไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและมีฐานะยากจน จึงไม่สามารถจ้างทนายความเก่ง ๆ มาต่อสู้คดี จึงควรให้บุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดินสามารถเข้าใจในสิทธิ ลักษณะแห่งสิทธิ และกระบวนการเข้าสู่สิทธิในที่ดินทั้งที่เป็นที่ดินของรัฐ

และที่ดินของเอกชน รวมทั้งกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถปกป้อง เรียกร้องสิทธิที่กฎหมายให้การรับรองไว้ได้

5.2.2 การจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

เพื่อให้สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลและยั่งยืนได้รับการรับรองคุ้มครองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67 รวมทั้งเพื่อให้หน่วยงานรัฐต้องละเมิดสิทธิในที่ดินที่ได้จัดที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินที่ได้จัดให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขา 9 เผ่าตามแผนแม่บทฯ ดังกล่าว หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าวและคนในชุมชนตำบลป่าตึง จึงควรร่วมกันจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่า พื้นที่การใช้ประโยชน์ของชุมชนและบุคคลบนพื้นที่สูงให้มีความชัดเจนในพื้นที่ทำกินและพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ป่าใช้ประโยชน์ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อป้องกันการบุกรุกเพิ่มเติม และให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

5.2.3 การจัดทำทะเบียนควบคุม

สำหรับชาวเขา 9 เผ่าที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยตามแผนแม่บทฯ ดังกล่าว ซึ่งหลายหน่วยงานได้บูรณาการการทำงานร่วมกันตามแผนแม่บทฯ แต่ปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐมิได้มีความร่วมมือกันอย่างแท้จริง ทำให้การจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยตามแผนแม่บทฯ ดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลและยั่งยืน ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความชัดเจนในสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อให้บุคคลบนพื้นที่สูงมีหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐในอนาคต อันจะทำให้ไม่เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิในที่ดินซ้ำซ้อน จึงควรมีการจัดทำทะเบียนควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่

5.2.4 การจัดทำข้อตกลงของชุมชนกับหน่วยงานรัฐ

ปัญหาการจัดการป่าชุมชนไม่มีกฎหมายออกมาบังคับ แม้จะเกิดกระแสเรียกร้อง “กฎหมายป่าชุมชน” จากภาคประชาชนขึ้นเป็นครั้งแรก ทำให้กรมป่าไม้ดำเนินการร่าง “พระราชบัญญัติป่าชุมชน” ฉบับแรกขึ้นมา แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน เนื่องจากเป็นการเอื้อประโยชน์เฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ต่อมาชาวบ้านได้ร่วมกันร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้น และเริ่มรณรงค์ให้รัฐบาล นำร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่ถูกคัดค้านจากรัฐ เพราะว่ารัฐไม่เห็นด้วยที่จะอนุญาตให้มีพื้นที่ป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ทำให้กระบวนการพิจารณา การตรา พระราชบัญญัติป่าชุมชนดำเนินการต่อไปไม่ได้

หลังจากนั้น พระราชบัญญัติป่าชุมชน ต้องหยุดชะงักหลายต่อหลายครั้ง และถูกดึงมาเป็นประเด็นทางการเมืองของแต่ละรัฐบาล และไม่สามารถผ่านขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบายที่จะสามารถนำไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายสมัย แต่การร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน ยังไม่ผ่านออกมาเป็นกฎหมายแต่อย่างใดจนถึงปัจจุบัน⁹⁷

ถึงแม้ยังไม่มี พระราชบัญญัติป่าชุมชนมาบังคับใช้ แต่กรมป่าไม้ได้จัดตั้งสำนักจัดการป่าชุมชนขึ้น อธิบดีกรมป่าไม้มอบหมายให้สำนักจัดการป่าชุมชน จัดทำหนังสือแสดงโครงการป่าชุมชน เพื่อเป็นเอกสารสำคัญ สำหรับแสดงว่าชุมชนนั้นได้รับอนุญาตให้ดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ตามพื้นที่รูปร่าง แนวเขต และระยะเวลาที่ปรากฏในหนังสือแสดงโครงการป่า ในขณะที่เดียวกันคนในหลายชุมชนได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการร่วมกันอนุรักษ์ บำรุงรักษาและจัดการป่าชุมชน จึงทำให้ในหลายชุมชนได้รณรงค์รักษาผืนป่าเพื่อให้คนในชุมชนอยู่ร่วมกับป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน ดังนั้น ในพื้นที่ตำบลป่าตึง จึงต้องเร่งดำเนินการจดทะเบียนป่าชุมชนให้ชัดเจน และให้กฎเกณฑ์หรือข้อตกลงในการใช้ประโยชน์ของชุมชนได้รับการยอมรับจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ชาวบ้านเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้

5.2.5 การจัดทำหนังสือรับรองสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ชุมชนบ้านปางสาได้ร่วมกันกำหนดแผนงานเพื่อการจัดการที่ดินทำกินอย่างยั่งยืน “ในรูปแบบโฉนดชุมชน” โดยมีการผลักดันโฉนดชุมชนและพัฒนการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกันอย่างเหมาะสมและจัดตั้งกองทุนที่ดินและการจัดการทรัพยากร และจัดให้มีแผนงานพัฒนาศูนย์เรียนรู้ชุมชนเพื่อพัฒนาศักยภาพเยาวชน และแกนนำชุมชนโดยให้สามารถร่วมคณะทำงานระดับจังหวัด ศึกษาติดตามเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ทั้งนี้ เพื่อสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา กระบวนการในการออกโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ถ้ายังมีปัญหาและอุปสรรคดังที่กล่าวมา

ดังนั้น เพื่อให้บุคคลบนพื้นที่สูงในชุมชนบ้านปางสา ตำบลป่าตึง สามารถมีหลักฐานในการแสดงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ อันจะทำให้ใช้เป็นหลักฐานยื่นต่อรัฐได้ และคนในชุมชนมั่นใจในสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อจะได้เข้าร่วมกันอนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลและยั่งยืนอย่างจริง จึงควรผลักดันให้มีการทำโฉนดชุมชน

⁹⁷ บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ, การเมืองเรื่องป่าชุมชน, สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2555, จาก <http://www.midnightuniv.org/การเมืองเรื่องป่าชุมชน>

สรุป

จากกรณีศึกษาในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าชุมชนบนพื้นที่สูงมีวิถีชีวิตอยู่กับป่า มีจารีตประเพณี สัมพันธ์กับป่าและที่สำคัญมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของกฎหมายประชาคมชุมชนหรือกฎจารีตประเพณี ดังนั้น เมื่อชุมชนกรณีศึกษามีทั้งชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาหลายชั่วอายุคน ย่อมได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 ในการรับรองสิทธิของบุคคลที่เข้าร่วมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลและยั่งยืน จึงมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของพื้นที่ตำบลป่าดง

อนึ่งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ของบุคคลบนพื้นที่สูงสามารถช่วยลดปัญหามลพิษธรรมชาติได้อย่างดี เช่น อุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2554 หรือที่นิยมเรียกกันว่า มหาอุทกภัย เป็นอุทกภัยรุนแรง ซึ่งมีสาเหตุมาจากพายุหมุนนกกเตนขึ้นฝั่งทางตอนเหนือของเวียดนาม ส่งผลให้เกิดฝนตกหนักทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย และทำให้เกิดอุทกภัยในหลายจังหวัด ภายในเวลาไม่นานอุทกภัยก็ลุกลามไปทางใต้เมื่อแม่น้ำเจ้าพระยาได้รับน้ำปริมาณมากจากแม่น้ำสาขา และส่งผลกระทบต่อหลายจังหวัดในภาคกลาง หากพื้นที่สูงมีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ดีจะช่วยลดผลกระทบการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้น เพื่อให้คนในชุมชนตำบลป่าดงเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง จึงจำเป็นต้องสร้างความชัดเจนในเรื่องของสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อให้บุคคลบนพื้นที่สูงมีความมั่นใจในสิทธิการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลและยั่งยืน เพื่อให้คนอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการทำทะเบียนการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ชัดเจนหรือการออกหนังสือรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อป้องกันการบุกรุกเพิ่มเติมในอนาคต ซึ่งต้องให้องค์ความรู้ทั้งคนในชุมชนตำบลป่าดง เจ้าหน้าที่และหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของบุคคลบนพื้นที่สูงเพื่อให้บุคคลบนพื้นที่สูงถูกละเมิดสิทธิและป้องกันมิให้หน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการละเมิดสิทธิของบุคคลบนพื้นที่สูงต่อไป



รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

กรมการปกครอง. (2556, สิงหาคม). *สถิติประชากร แยกรายละเอียด*.ฐานข้อมูล. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสัมพันธ. (2525). *นโยบายและสงเคราะห์ชาวเขา*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

กิตติศักดิ์ ปกรติ. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ข้อบังคับคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่ที่ประกาศเป็นนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2553. (2553, 23 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 127, ตอนพิเศษ 78 ง, หน้า 144-155.

คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (2530). *การประเมินสถานภาพอุทยานแห่งชาติพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่าและพื้นที่คุ้มครองอื่น ๆ ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.

จะจ้อ เมืองใจ. (2556, 20 สิงหาคม). บุตรผู้เฒ่าจะพ้อ ป้ายป้อ. *สัมภาษณ์*.

จะแฮ โสภณคุณทอง. (2556, 24 สิงหาคม). หลานผู้เฒ่าจะพ้อ ป้ายป้อ. *สัมภาษณ์*.

จิตร ภูมิศักดิ์ หรือ สมสมัย ศรีสุทพรพรรณ. (2539). *โฉมหน้าศักดินาไทย*. กรุงเทพฯ: นกฮูก.

จิตร ภูมิศักดิ์. (2550). *โฉมหน้าศักดินาไทย*. กรุงเทพฯ: ศรีปัญญา.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ). (2535). *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

ฉลาดาน นิลกำแหง. (2543). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์. (2526, สิงหาคม). การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power), *วารสารกฎหมายปกครอง*, 2, 25-50.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). รัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดำรงเดชาภาพ, สมเด็จพระเจ้า. (ม.ป.ป.). *คำอธิบายเรื่อง พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ป.

เดชนันท์ ไพศาลสกุล. (2556, 18 สิงหาคม). ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 12 ตำบลแม่สลองใน อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย. สัมภาษณ์.

นัยนา เกิดวิชัย. (2549). *การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน : รายงานการวิจัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

นิติศาสตร์ไพศาลย์, พระยา, (วัน จามรมาน). (2471). *คำสอนกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน*. ม.ป.ท.: ม.ป.ป.

บงกช นภอัมพร. (2554, 12 มิถุนายน). *ปู่โคอีเป็นผู้ทรงสิทธิในกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่? เพราะอะไร? รวมเอกสารเพื่อเสนอความคิดในการเสวนา โครงการแสวงหาองค์ความรู้ในการจัดการประชากรในประเทศไทย: ตอน วิเคราะห์การจัดการสิทธิให้แก่คนดั้งเดิมที่อาศัยติดแผ่นดินไทย ผ่านปู่โคอีแห่งอำเภอแก่งกระจาน ซึ่งประสบปัญหาความไร้รัฐเจ้าของตัวบุคคล. เสนอต่อที่ประชุมวิชาการ ณ ห้องประชุม 221 คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.*

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2536). *กฎหมายมหาชนเล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ. (ม.ป.ป.). *การเมืองเรื่องป่าชุมชน*. สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2555, จาก <http://www.midnightuniv.org/> การเมืองเรื่องป่าชุมชน

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

ประกาศกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เรื่อง การดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 7 แห่ง

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540. (2547, 30 ธันวาคม).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121, ตอนที่ 117 ง, หน้า 21-42.

แผนแม่บทการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.

2540-2544). (2539, 29 เมษายน). มติคณะรัฐมนตรี.

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548. (2548, 14

ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 112, ตอนที่ 95 ก, หน้า 1-18.

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543. (2543, 23 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 117,

ตอนพิเศษ 45 ก, หน้า 1-21.

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534. (2534, 22 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับ

พิเศษ, เล่ม 108, ตอนที่ 103, หน้า 97-120.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. (2518, 5 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา,

ฉบับพิเศษ, เล่ม 92, ตอนที่ 54, หน้า 10-43.

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511. (2511, 19 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับ

พิเศษ, เล่ม 85, ตอนที่ 55, หน้า 59-76.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. (2507, 28 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 81, ตอน

ที่ 38, หน้า 263-281.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, 4 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา,

ฉบับพิเศษ, เล่ม 108, ตอนที่ 156, หน้า 1-41.

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. (2497, 30 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา,

ฉบับพิเศษ, เล่ม 71, ตอนที่ 78, หน้า 1-9.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2546). สิทธิมนุษยชนของชุมชนบนพื้นที่สูงของประเทศ

ไทย: แนวคิดในการจัดการ. ในที่ประชุมมนิตศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

มติคณะรัฐมนตรี. (2542, 11 พฤษภาคม). การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานะภาพบุคคลบนพื้นที่สูง. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

มานิตย์ จุมปา. (2546). คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ยศ สันตสมบัติ. (2535). วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกิน (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

ร.เลงกาต์. (2493). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543. (2543, 28 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 117, ตอนพิเศษ 86 ง, หน้า 27-49.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553. (2553, 11 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 127, ตอนที่ 73 ง, หน้า 1-4.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2540. (2540, 1 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114, ตอนพิเศษ 67 ง, หน้า 9-24.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 47 ก, หน้า 1-127.

ร่างแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2545-2549). (2545, 30 กรกฎาคม). มติคณะรัฐมนตรี.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้น.

ลิจู ปัญปือ. (2556, 20 สิงหาคม). บุตรคนโตของผู้เฒ่าจะพือ ปัญปือ. สัมภาษณ์.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2538). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน

วิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). อำนาจ. สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2555, จาก <http://th.wikipedia.org>

วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์, พุทธกาล รัชช และ ดิลก วิฑยรัตน์. (ม.ป.ป.). *วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475-พ.ศ. 2518)*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

ศักดิ์ ไทยวัฒน์. (2526). *บทความกฎหมายที่ดิน เกี่ยวกับการปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: พ.พิทยาการ.

ศุภเชษฐ์ คูสุวรรณ. (2540). *ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สมยศ เชื้อไทย. (2540). *คำอธิบายกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมาหารหิตะคดี, ชุน, (โป้ โป้รูปต์). (2549). *พจนานุกรมกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ส่วนประสานงานราชการ. (ม.ป.ป.). *คู่มือปฏิบัติงาน เล่ม 2 มติคณะรัฐมนตรี หนังสือสั่งการ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะตามกฎหมาย ของกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง.

สังคมนิยม-ประชาธิปไตยในประเทศไทย. (2550, มกราคม-กุมภาพันธ์). *วารสารสยามปริทัศน์*.

สายสาละวิน ช่วยบำรุง. (2549). *การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ต่อชุมชนบนพื้นที่สูงบริเวณภาคเหนือตอนบน: กรณีศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเชียงดาว-เวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชาวเขาและการปลูกพืชเสพติด (สอ.อชส.). (ม.ป.ป.). *แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540-2544*. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.

สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง. (2543). *ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543 (พร้อมคำอธิบาย)*. กรุงเทพฯ: อาสารักษาดินแดน.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2533, 8 มิถุนายน). เรื่อง โครงการจัดทำทะเบียนประวัติและบุคคลบนพื้นที่สูง. หนังสือ, ที่ นร 0202/8699 (ด่วนมาก). ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สุวรรณ มหัตเดชกุล. (2535). *การกำหนดเงินค่าตอบแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

เสนีย์ ปราโมช. (2551). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์*. กรุงเทพฯ: พลสยาม

องค์การบริหารส่วนตำบลป่าติ้ว. (ม.ป.ป.). *สภาพและข้อมูลพื้นฐาน*. สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2555, จาก <http://www.dcp.go.th/center/website/management>

อมร จันทรสมบูรณ์. (2527). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อานันท์ กาญจนพันธ์ และมิ่งสรรพ ขาวสอาด. (2538). *วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า: กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2525). *กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส. บทบัญญัติ*. (29), ตอนที่ 3, กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

เอื้ออิสรา หงส์หิรัญ. (2544). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการกว๊านพะเยาและพื้นที่โดยรอบ*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

Leslie Lipson. (2002). *The Great Issues of Politics: An Introduction to Political Science*.

Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). *รัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายทรงพล ชีวินมหาชัย
วัน เดือน ปีเกิด	1 มกราคม 2520
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	เลขที่ 116 หมู่ 19 ถนนแม่จัน-ท่าตอน ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย 57110
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ประวัติการทำงาน	นายกองค้การบริหารส่วนตำบลป่าตึง องค์การบริหารส่วนตำบลป่าตึง
2551-2555	รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลป่าตึง องค์การบริหารส่วนตำบลป่าตึง
2550-2551	นิติกร (โครงการเร่งรัดให้สัญญาติฯ) ที่ว่าการอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย