

บทความวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติโดย
ภาครัฐและประชาชนผู้ครอบครองการทำประโยชน์บนที่ดิน*

Legislative Measures for National Park Resources Management
by Government Sector and People Having Land Use Rights

ภาณุวัฒน์ ปานแก้ว¹

Panuwat Pankaew²

มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง 222 หมู่ที่ 2 ตำบลบ้านพร้าว อำเภอป่าพะยอม
จังหวัดพัทลุง 93210

Thaksin University Phattalung Campus 222 Moo.2 Tambon Banpraw
Amphur Phapayom, Phattalung 93210

* Corresponding author E-mail: poundpanuwat777@gmail.com

วันที่รับบทความ : 4 มีนาคม 2564 วันที่แก้ไขบทความ : 26 มีนาคม 2564

วันที่ตอบรับ : 28 มิถุนายน 2564 วันที่เผยแพร่ : 29 มิถุนายน 2564

* บทความวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติโดยภาครัฐและประชาชนผู้ครอบครองการทำประโยชน์บนที่ดิน” มหาวิทยาลัยทักษิณ, 2561.

¹ อาจารย์ภาณุวัฒน์ ปานแก้ว อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

² Mr.Panuwat Pankaew Lecturer in Faculty of Law Thaksin University

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติโดยภาครัฐและประชาชนผู้ครอบครองการทำประโยชน์บนที่ดิน ชุมชนบ้านห้วยราพึง บ้านควนยาว ต.ลานข่อย อ.ป่าพะยอม จ.พัทลุง จากปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่าทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชนบางส่วน

เมื่อศึกษาจึงพบว่า การเข้าครอบครองมีลักษณะเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงก่อนประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีใช้ประเด็นการบุกรุกที่ดินผืนใหม่ แต่เป็นเรื่องชุมชนได้อาศัยในที่ดินมาก่อนเป็นเวลานาน ก่อนจะมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ และยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการใช้ประโยชน์หรือสิทธิตกทอดไปยังทายาทของประชาชนอย่างเป็นธรรม และช่วงหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากกระแสความต้องการพื้นที่การครอบครองการทำประโยชน์ของประชาชน ซึ่งทั้ง 2 กรณีประชาชนยังคงมีฐานะเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายและมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีจากรัฐ

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้ประชาชนในพื้นที่ผู้ครอบครองการทำประโยชน์บนที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น ส่วนการแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 รวมถึงนโยบายของรัฐบาล จะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเกิดขึ้นจากองค์ประกอบหรือกลไกการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกระดับเพื่อให้กระบวนการขับเคลื่อนสิทธิของชุมชนสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

คำสำคัญ: ทรัพยากร, อุทยานแห่งชาติ, สิทธิชุมชน, การจัดการภาครัฐ

ABSTRACT

This research adopted the qualitative research method. The purpose of this research is to study the participation in the management of resources in national park areas by the government sector and people who have the land use rights in Ban Huai Ramphueng village and Ban Khuan Yao village, Lan Khoi Sub-District, Pa Phayom District, Phatthalung Province on the problem of declaring the Khao Pu-Khao Ya National Park area overlapping people's residential and agricultural areas.

According to the study, it was found that the land occupation had 2 phases. Firstly, the phase before the declaration of national park area. The occupation was not regarded a new land invasion. The community located in the land for a long time before the national park area declaration but failed to gain their protection of land use rights or the right of inheritance for their heir fairly. The second phase was the period after the declaration of national park area in which people began the occupation for the land use. These two groups were regarded a lawbreaker and faced risk of being prosecuted by the government agencies.

The author suggests that the government agencies or officials should allow those who have the land use rights in the national park area take part in decision to solve the problems and consequences. Any amendments to the National Park Act, B.E. 2562 (2019) including government policies shall conform to the intent of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) which is stipulated by the elements or mechanisms of all sectors or stakeholders' participation. Accordingly, the community rights movement process can be carried out fairly and sustainably.

Keywords: Resources, National Parks, Community Rights, Public Management

ความนำ

การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชนในชุมชนบ้านห้วยราพึง หมู่ที่ 8 บ้านควนยาว หมู่ที่ 9 ต.ลานข่อย อ.ป่าพะยอม จ.พัทลุง เป็นปัญหาที่มีอย่างต่อเนื่องซึ่งจะมีลักษณะเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงก่อนประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีใช้ประเด็นการบุกรุกที่ดินผืนใหม่ แต่เป็นเรื่องชุมชนที่เข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินเป็นเวลานาน ก่อนจะมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ อีกทั้งยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิการใช้ประโยชน์หรือแม้กระทั่งสิทธิซึ่งจะตกทอดไปยังทายาทของประชาชนอย่างเป็นธรรม และช่วงหลังประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากกระแสความต้องการพื้นที่ครอบครองการทำประโยชน์ของประชาชน ปัญหาการขาดแคลนพื้นที่ทำกิน ประชาชนจำนวนมากที่อยู่ในพื้นที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ ยังคงมีฐานะเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายและมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีจากรัฐได้ทุกเมื่อ โดยเฉพาะในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและกรมป่าไม้ ได้มีการดำเนินคดีกับประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ทับซ้อนทั้งทางอาญาและทางแพ่ง

การประกาศเขตอุทยานแห่งชาตินั้นได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า³ ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองด้วยกฎหมายของบุคคลใดและได้กำหนดให้มีมาตรการในการคุ้มครอง ป้องกัน และบำรุงรักษาไว้ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม หากมองโดยพิจารณาถึงบริบทสังคมไทยแล้วย่อมเห็นได้ว่าไม่เป็นธรรมต่อประชาชนหรือชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ เพราะเป็นการพิจารณาโดยเพิกเฉย ละเลย ต่อข้อเท็จจริงซึ่งประชาชนจำนวนมากในประเทศไทยอาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยพวกเขาไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะไป

³ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, มาตรา 8 บัญญัติว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองด้วยกฎหมายของบุคคลใด”

ดำเนินการให้ได้มา ซึ่งเอกสารราชการดังที่กฎหมายวางบรรทัดฐานไว้ได้ แต่ประชาชนและชุมชนเหล่านั้นต้องสูญเสียสิทธิของตนไปเพียงเพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นเช่นนั้น และลงโทษพวกเขาที่ไม่อาจทำตามที่ยกกฎหมายกำหนด การลงโทษประชาชนด้วยเหตุผลทางเทคนิคกฎหมายเช่นนี้ย่อมไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง

ประชาชนบางส่วนที่ครอบครองการทำประโยชน์ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ นั้น มีแนวคิดที่จะรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่คงเหลืออยู่เอาไว้ เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการเข้าไปครอบครองการทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติของประชาชนได้สร้างชุมชนถาวรขึ้นในเขตพื้นที่ ประชาชนได้อยู่อาศัยต่อเนื่องมาหลายสิบปี มีความเป็นมาหลายชั่วอายุคน มีระบบเกี่ยวกับชุมชนเหมือนกับชุมชนโดยทั่วไป มีกระบวนการความคิดให้คนอยู่กับป่าโดยเกื้อกูลซึ่งกันและกัน มีการต่อต้านกลุ่มนายทุนและบุคคลภายนอกที่เข้ามาบุกรุกป่าและทำลายทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติ ความรู้สึกผูกพันรักแผ่นดินที่ครอบครอง ย่อมเกิดแก่ประชาชนเหล่านั้น แต่ระบบแนวคิดดังกล่าวไม่ได้รับการรับรองโดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายหรือบทบัญญัติทางกฎหมาย

ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจยิ่งว่า การศึกษาวิจัยมาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติโดยภาครัฐและประชาชนผู้ครอบครองการทำประโยชน์บนที่ดิน จะเป็นรูปแบบและวิธีการสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันอย่างยั่งยืนของชุมชนบริเวณเขตอุทยานแห่งชาติ และเป็นข้อเสนอแนะผลักดันนโยบายรวมถึงยกระดับเพื่อเป็นต้นแบบให้กับชุมชนอื่น ๆ ในส่วนของการวิจัยนี้ ผู้วิจัยศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสังเกต และลงพื้นที่ภาคสนาม โดยทำการศึกษาประวัติชุมชนและผู้ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ กระบวนการที่สำคัญอันทำให้เกิดการสร้างกลไกชุมชน รวมถึงการหาวิธีการให้ประชาชนที่ครอบครองการทำประโยชน์บนที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและรักษาทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติบริเวณชุมชน โดยการรวบรวมทัศนะของกลุ่มประชากรกลุ่มตัวอย่างและประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในเขตพื้นที่ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อม จึงได้ศึกษาในเรื่องดังกล่าว

ประวัติศาสตร์ชุมชนตำบลลานข่อย อำเภอบ้านพะยอม จังหวัดพัทลุง

การเข้ามาบุกเบิกพื้นที่ในบริเวณตำบลลานข่อยเกิดจากกลุ่มคนจำนวนหนึ่งได้ย้ายถิ่นฐานมาจากพื้นที่ใกล้เคียง อาทิ อำเภอลำพะยอม จังหวัดนครศรีธรรมราช อำเภอกวนขุ่น จังหวัดพัทลุง เป็นต้น ประชาชนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ย้ายถิ่นฐานมาตั้งรกรากในพื้นที่ตำบลลานข่อยเพื่อมาหาพื้นที่ทำกินใหม่ เมื่อราวปีพุทธศักราช 2500⁴ เนื่องจากภัยธรรมชาติที่แหลมตะลุมพุก ในระยะแรกผู้ที่มาบุกเบิกจับจองที่ดินตามแบบโบราณ คือ ใช้วิธีปักหลักเขตแดนกันเองเป็นสัญลักษณ์บ่งบอกถึงความเป็นเจ้าของผืนดิน หลังจากนั้นก็ชักชวนเครือญาติเข้ามาอยู่อาศัยและมีการจัดสรรที่ดินให้กับเครือญาติ เพื่อประกอบอาชีพปศุสัตว์และเกษตรกรรม อาชีพหลักของประชาชนในสมัยก่อน คือ ทำนาตอนทำสวนยาง ทำไร่ สิ่งที่น่าสนใจในการเกษตรกรรมโดยใช้ภูมิปัญญา คือ การเพาะปลูกพริกในนาตอน ซึ่งให้ผลผลิตทั้งพริกและข้าว รวมถึงการปลูกพืชผลทางการเกษตรอื่น ๆ ในสวนยางพารา เช่น ถั่วลิสง มันสำปะหลัง มะเขือ เป็นต้น เกิดการหมุนเวียนผลิตผลทางการเกษตรตลอดปี เมื่อผลผลิตมีมากเกษตรกรจะนำผลผลิตไปจำหน่ายในพื้นที่อำเภอลำพะยอม จังหวัดนครศรีธรรมราช คำว่า “ลานข่อย” ที่ได้ชื่อว่า ตำบลลานข่อยนั้น เนื่องจากสมัยก่อน ชาวบ้านพะยอมได้มาเลี้ยงควายที่บริเวณฝั่งตรงข้ามบ้านนายนิม แก่นแก้ว เลี้ยงฝูงควายประมาณ 20-30 ตัว และได้ทำคอกควาย โดยบริเวณนั้นมีจอมปลวกสูงใหญ่ และมีต้นข่อยใหญ่อยู่บนจอมปลวก จึงได้ทำห้างขึ้นนอนบนต้นข่อยเพราะกลัวช้างป่า และชาวบ้านได้เลี้ยงควายในบริเวณนั้นไปเรื่อย ๆ จนเป็นลานกว้าง เลยได้ชื่อว่าเป็น “ลานข่อย” ตำบลลานข่อย เมื่อก่อนอยู่ในการปกครองของตำบลเกาะเต่า ได้แยกเป็นตำบลลานข่อย เมื่อ พ.ศ. 2541 แบ่งออกเป็น 9 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านลานข่อย บ้านห้วยหลุด บ้านทุ่งชุมพล บ้านห้วยเรียน บ้านถ้ำลา บ้านมาดนั่ง บ้านห้วยศรีเกษร บ้านห้วยรำพึง และบ้านควนยาว ซึ่งปัจจุบัน พื้นที่บางส่วนของบ้านห้วยรำพึงและบ้านควนยาว เป็นพื้นที่ทับซ้อนระหว่าง

⁴ เทศบาลตำบลลานข่อย, “ประวัติความเป็นมาของตำบลลานข่อย,” <https://www.lan.koi.go.th/history.php> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2564).

ที่ดินของประชาชนโดยได้รับจัดสรรจากนิคมสร้างตนเองควบคู่กันกับเขตพื้นที่ซึ่งประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า

ความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า

อุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า เป็นอุทยานแห่งชาติที่ตั้งอยู่ในภาคใต้ของประเทศไทย ได้รับการจัดตั้งให้เป็นอุทยานแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2525 อุทยานมีพื้นที่ 701.74 ตารางกิโลเมตร⁵ โดยครอบคลุมพื้นที่ถึงสามจังหวัด ได้แก่ จังหวัดตรัง (อำเภอนาโยง อำเภอมือฉ่อง อำเภอวังยาง และอำเภอห้วยยอด) จังหวัดนครศรีธรรมราช (อำเภอชะอวดและอำเภอทุ่งสง) และจังหวัดพัทลุง (อำเภอกงหรา อำเภอป่าพะยอม อำเภอศรีนครินทร์ และอำเภอศรีบรรพต) อุทยานเป็นที่รู้จักในด้านระบบนิเวศและชีวภาพที่หลากหลาย โดยพบสัตว์ป่าถึง 162 สายพันธุ์ ผู้คนท้องถิ่นตั้งสมญาอุทยานแห่งนี้ว่า "ป่าพรหมจรรย์" ซึ่งหมายถึง "ป่าแห่งความบริสุทธิ์" ตัวอุทยานตั้งอยู่บนแนวทิวเขานครศรีธรรมราช จุดที่สูงที่สุดในอุทยาน คือ ยอดเขาหินตาล สูง 877 เมตรจากระดับน้ำทะเล พื้นที่ร้อยละ 60 ของอุทยานเป็นป่าดิบชื้น พื้นที่บางส่วนก็เป็นป่าไม่ผลัดใบ

กองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ ได้ดำเนินการสำรวจและได้นำเสนอคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2523 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2523 ให้กำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นอุทยานแห่งชาติ⁶ โดยจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติที่ 42 ของประเทศ

⁵ สำนักอุทยานแห่งชาติ, "ที่ตั้งและข้อมูลทั่วไปของอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า," http://park.dnp.go.th/visitor/nationparkshow.php?PTA_CODE=1042 (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2564).

⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 72 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2525.

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติ

ปัจจุบันมีการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดินเป็นจำนวนถึง 18 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร พ.ศ. 2518 เป็นต้น รวมถึงการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับต่อผู้กระทำความผิด ส่วนการจัดการทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการ ซึ่งโดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักเพื่อรับรองสิทธิในการจัดการสิทธิของชุมชนไว้ว่า⁷ ประชาชนในชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติและเข้าชื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชนหรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ได้กำหนดหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1. หลักการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน 2. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 3. หลักการ

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 43 บัญญัติว่า “ได้รับรองคุ้มครองบุคคลและชุมชนไว้ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการ บำรุง รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

กระจายอำนาจ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดูแล อนุรักษ์ ปันฟู คัมครอง ศิลปะ วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน มีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย⁸

อนึ่ง การบริหารจัดการพื้นที่ของประชาชนชุมชนบ้านห้วยราพึง บ้านควนยาว ตำบลลานข่อย ได้มีการสร้างกลไกชุมชนและมีกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรในที่ดินร่วมกัน เช่น มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลลานข่อย กลุ่มเยาวชนลานข่อยรักษ์สิ่งแวดล้อม เครือข่ายอนุรักษ์ป่าเทือกเขาบรรทัด เครือข่ายเอนดูชุมชนในการดูแลรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ เป็นต้น ตามที่กฎหมายให้การคุ้มครองและรับรองให้ โดยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 ได้วางหลักของกฎหมายไว้ดังนี้ เพื่อให้การสงวน อนุรักษ์ คัมครองและบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์และสวนรุกขชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยเมื่อปรากฏว่า พื้นที่ใดมีลักษณะเหมาะสมที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ⁹ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติต้องมีได้เป็นที่ดิน

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 57 บัญญัติว่า “รัฐต้อง (2) อนุรักษ์ คัมครอง บำรุงรักษา ปันฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, มาตรา 6 บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่า พื้นที่ใดมีลักษณะเหมาะสมที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย”

ที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใด¹⁰

อุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า ได้รับการประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2523 ครอบคลุมอำเภอควนขนุนบางส่วนในขณะนั้น ซึ่งปัจจุบัน เป็นพื้นที่ชุมชนบ้านห้วยรำพึง บ้านควนยาว ตำบลลานข่อย อำเภอป่าพะยอม จังหวัดพัทลุง จากการปราบปรามผู้บุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่านั้น จะเห็นได้ว่า มีกรณีที่ประชาชนได้รับสิทธิในที่ดินจากนิคมสร้างตนเองควนขนุน ก่อนที่จะมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ หลักกฎหมายอาญาในการบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎระเบียบต่าง ๆ โดยให้มีผลใช้บังคับต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วนั้น เป็นบทบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกกฎเกณฑ์ในเรื่องใดที่สำคัญ หรือมีผลบังคับกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องดำเนินการให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบก่อน ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป ส่วนประเด็นเรื่องกำหนดเริ่มการบังคับใช้กฎหมายนั้น โดยปกติถือตามหลักกฎหมายทั่วไปว่า กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง¹¹ ซึ่งคำว่า ไม่มีผลย้อนหลังในที่นี้ หมายถึง ห้ามมิให้ออกกฎหมายมาบังคับย้อนหลังเป็นโทษแก่ผู้อยู่ในบังคับกฎหมายเท่านั้น แต่ถ้าย้อนหลังไปเป็นคุณแก่ประชาชนย่อมทำได้เสมอ จากการบังคับใช้กฎหมายและลงโทษประชาชนที่ได้สิทธิในที่ดินในการจัดสรรจากนิคมสร้างตนเองควนขนุนที่ผ่านมา ประชาชนหลาย

¹⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, มาตรา 8 บัญญัติว่า “พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามมาตรา 6 ต้องมิได้เป็นที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใดเว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐ”

¹¹ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 2 บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

ครอบครัวถูกเจ้าหน้าที่จับและดำเนินคดี ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนบ้านห้วยรำพึง และบ้านควนยาว ตำบลลานข่อย เป็นอย่างมาก

บทวิเคราะห์กรณีประชาชนผู้ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ

เมื่อผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นกฎหมายในการจัดการทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติโดยภาครัฐและประชาชนผู้ครอบครองการทำประโยชน์บนที่ดินพบว่า การเข้ามาบุกเบิกพื้นที่ของชุมชนบ้านห้วยรำพึง บ้านควนยาว ตำบลลานข่อย อำเภอป่าพะยอม จังหวัดพัทลุง ประชาชนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประชาชนที่ย้ายถิ่นฐานมาตั้งรกรากในพื้นที่ เพื่อมาหาที่ทำกินใหม่โดยได้มาบุกเบิกจับจองที่ดิน จุดเปลี่ยนที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่นั้น เกิดขึ้นเมื่อมีการเข้ามาสัมปทานป่า โดยโรงเลื่อย “เจริญผล” และมีประชาชนต่างถิ่นได้เดินทางเข้ามาอยู่อาศัยในบริเวณตำบลลานข่อยมากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ.2516 มีการแบ่งแยกทางการเมือง “คอมมิวนิสต์” ทำให้มีนักศึกษาประมาณ 140 คน เข้ามาตั้งค่ายอยู่ในป่าและบนภูเขาในพื้นที่ของตำบลลานข่อย จนกระทั่งปี พ.ศ.2518 รัฐบาลได้ส่งทหารมาปราบกลุ่มคอมมิวนิสต์ในพื้นที่ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและได้มีการจัดตั้ง “นิคมสร้างตนเองควนขนุน” จังหวัดพัทลุง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2517 เพื่อให้ประชาชนได้มีที่พึ่งพิงและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินดังกล่าว หลังจากนั้นจึงทำให้ประชาชนเริ่มย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานกันอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐได้จัดสรรที่ดินเป็นเขตนิคมสร้างตนเองควนขนุน ประมาณ 21,875 ไร่¹² ครอบคลุม 6 หมู่บ้าน ให้ประชาชนทำมาหากิน ซึ่งอาชีพหลักของประชากรส่วนใหญ่ทำสวนยางพารา สวนผลไม้ และทำไร่

ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเทือกเขาบรรทัดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งทับซ้อนพื้นที่นิคมสร้างตนเองควนขนุน บ้านห้วยรำพึง บ้านควนยาว ตำบลลานข่อย อำเภอป่าพะยอม จังหวัดพัทลุง โดยกองอุทยาน

¹² สุวัฒน์ คงแป้น และ ชณานฎา เวชรังสี, “เศษซากสร้างชีวิต คนลานข่อย,” <https://web.codi.or.th/20190129-2544/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2564).

แห่งชาติ กรมป่าไม้ได้ดำเนินการสำรวจและได้นำเสนอคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ กำหนดให้บริเวณบางส่วนของชุมชนบ้านห้วยรำพึงและบ้านควนยาวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งทำให้ประชาชนผู้ครอบครองที่ดินที่นิคมสร้างตนเองควนขนุนจัดสรรให้ต้องกลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ของเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้มีการจับกุมจนกลายมาเป็นความขัดแย้งกันระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่นิคมสร้างตนเองควนขนุนนั้น ได้ส่งผลให้ประชาชนผู้ครอบครองพื้นที่ดังกล่าวได้รับผลกระทบต่อการใช้สิทธิโดยชอบในที่ดิน ได้แก่ บริเวณที่มีการประกาศเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติจะมีการอนุญาตให้ประชาชนได้เข้าไปทำกิน โดยให้เข้าไปกรีดยางพาราได้ แต่เมื่อยางพาราหมดอายุและหมดสภาพแล้ว ประชาชนก็ไม่สามารถโค่นต้นยางพารา เพื่อปลูกใหม่ได้ สวนยางพาราดังกล่าวจึงใช้ทำประโยชน์ต่อไปไม่ได้ เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตให้โค่นเพื่อปลูกยางพาราใหม่ และไม่สามารถขอทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้อีกต่อไป

อนึ่ง บริเวณพื้นที่ที่ถูกประกาศเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ยังถูกจำกัดซึ่งสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ดังกรณี ในบางพื้นที่สัญญาณโทรศัพท์ยังเข้าไม่ถึง การติดต่อสื่อสารยังคงมีความลำบากอยู่ อีกทั้งเส้นทางการสัญจรยังเป็นถนนดินดินทางยากลำบาก เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่ยังคงมีปัญหาอยู่ จึงไม่แน่ชัดว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดที่จะเข้ามารับผิดชอบ ทำให้ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนยังคงเป็นปัญหาที่ยังหาข้อยุติและหาแนวทางแก้ปัญหาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้

ส่วนกรณีการครอบครองที่ดินของประชาชนหลังจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแล้วนั้น โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การที่ประชาชนเข้าไปครอบครองการทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติได้สร้างชุมชนถาวรขึ้น โดยประชาชนได้อยู่อาศัยต่อเนื่องมาหลายสิบปี มีความเป็นมาหลายชั่วอายุคน มีระบบเกี่ยวกับชุมชนเหมือนกับชุมชนโดยทั่วไป เมื่อพิจารณาถึงลักษณะหรือรูปแบบการครอบครองทำประโยชน์บนที่ดินของภาคประชาชนดังกล่าวพบว่า การครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน ของภาคประชาชนส่วนใหญ่เป็นการครอบครองทำประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย ประกอบอาชีพเลี้ยงดูครอบครัว

ตามวิถีชีวิตของชาวชุมชนที่มีมาแต่เดิม ซึ่งมุ่งเน้นการใช้สอยประโยชน์บนที่ดินตามวิถีชีวิตชุมชน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ทับซ้อนในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น มีความเดือดร้อนจากการกระทำของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐและขัดต่อเจตนารมณ์ ต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจับกุมประชาชนที่อาศัยในที่ดินซึ่งอยู่ก่อนการ ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ โดยถือว่า ประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้กระทำความผิดก่อน มีกฎหมายประกาศบังคับใช้ เป็นสิ่งที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งวางหลักไว้ว่า “โทษทางอาญาไม่สามารถย้อนหลังได้” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 หลักการ นี้เป็นหลักนิติปรัชญาสากล และการประกาศเขตอุทยานแห่งชาตินั้น พ.ร.บ.อุทยาน แห่งชาติ พ.ศ.2562 ได้วางหลักไว้ว่า ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติจะต้อง เป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งปัญหา ในพื้นที่วิจัยดังกล่าว ประชาชนได้ครอบครองที่ดินจากการจัดสรรจากรัฐโดยถูกต้อง รัฐจึง ไม่สามารถที่จะประกาศที่ดินที่ประชาชนได้รับจัดสรรจากนิคมสร้างตนเองควนขนุนให้ เป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้

การดำเนินคดีกับประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ทับซ้อน หลังจากประกาศเขต อุทยานแห่งชาตินั้น จะต้องพิจารณาบริบทของชุมชนในหลาย ๆ ด้าน การแก้ไขปัญหาล่าช้า และที่ดินของภาครัฐที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จะเป็นการเร่งรัดบังคับใช้กฎหมาย การปราบปรามผู้กระทำความผิด การเพิ่มโทษ ต่อมาเริ่มมีการยอมรับสิทธิของประชาชน ชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ยังคงบัญญัติ ให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการ บำรุง รักษา และใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งประชาชนบางส่วนของที่ครอบครองการทำประโยชน์ ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ มีแนวคิดที่จะรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่คงเหลืออยู่เอาไว้

การมีส่วนร่วมดังกล่าว จึงทำให้เข้ามาสู่การสร้างกลไกชุมชนโดยภาคประชาชน ในพื้นที่ โดยเมื่อพิจารณาถึงการบริหารจัดการทรัพยากรชุมชนแบบมีส่วนร่วมของ ประชาชนทั้ง 2 หมู่บ้านและหมู่อื่น ๆ ในตำบลลานข่อย อำเภอป่าพะยอม จังหวัดพัทลุง

ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากสิทธิทำกิน ได้รวมกันเป็นกลุ่มองค์กรชุมชนลักษณะต่าง ๆ เพื่อแสดงออกซึ่งสิทธิในการครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน และกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน เพื่อลดแรงปะทะหรือข้อพิพาทระหว่างรัฐกับชุมชน โดยใช้เหล่าบรรดาสมาชิกกลุ่มองค์กรชุมชนร่วมกันเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนภารกิจของกลุ่ม และสร้างกลไกความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ในการขับเคลื่อนกิจกรรมและเป้าหมายของกลุ่ม ทั้งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและมีการรวมตัวกันจัดตั้ง เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบลลานข่อย กลุ่มเยาวชนลานข่อยรักษาสีงแวดล้อม เครือข่ายอนุรักษ์ป่าเทือกเขาบรรทัด เครือข่ายเอนดชุมชน กลุ่มวัยใสร่วมใจทำดี เป็นต้น มีพัฒนาการจากการสร้างความร่วมมือของบุคคลที่มีอยู่ในภาคส่วนของชุมชน ได้แก่ นายอำเภอป่าพะยอม หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า แกนนำชุมชน ผู้อาวุโส กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศมนตรีและสมาชิก ผู้ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน จนกระทั่งมีพัฒนาการมาสู่การสร้างความร่วมมือกับภาคีจากภายนอก ได้แก่ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการเกษตรกรแห่งชาติ เพื่อการปฏิรูปที่ดินทางการเกษตร นิคมสร้างตนเองควนขนุน จนทำให้เกิดเป็นกลไกสำคัญ เพื่อการจัดการทรัพยากรชุมชนร่วมกันที่ประกอบด้วยหลากหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม โดยใช้สภาองค์กรชุมชนตำบลลานข่อยเป็นเครื่องมือในการผลักดันการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ตาม พ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 23 แต่งตั้งให้มีคณะทำงานแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ตำบลลานข่อย จำนวน 15 คน ที่ปรึกษา 5 คน มีการจัดทำข้อมูลแผนที่รายแปลง GIS เพื่อนำไปสู่การออกหนังสือสำคัญรับรองข้อมูลการทำกินในที่ดินเดิมของประชาชนในพื้นที่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยหลักแห่งการมีส่วนร่วม มิติของการสร้างความรู้สึกร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งปฏิบัติตามนโยบายรัฐและชุมชนผู้ซึ่งรับผลแห่งการปฏิบัติตามนโยบายแห่งรัฐดังกล่าว พบว่า ชาวชุมชนมีการสร้างกลไกริเริ่ม หรือกลไกเบื้องต้นภายในชุมชน เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันหรือเกราะป้องกันตนเอง ในการสร้างความชอบธรรมขึ้นพื้นฐานให้เกิดขึ้นกับชุมชน แม้มีทิศทางหรือเป้าหมายที่ไม่ชัดเจนนักในเบื้องต้นก็ตาม

กลไกริเริ่มหรือกลไกเบื้องต้น ในพื้นที่วิจัยสามารถพบเห็นได้อย่างหลากหลาย ทั้งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและมีการรวมตัวกันจัดตั้ง ซึ่งพบว่า มีลักษณะค่อย ๆ มีพัฒนาการจากการสร้างความร่วมมือของคนที่มีอยู่ในภาคส่วนของชุมชน จนกระทั่งมีพัฒนาการมาสู่การสร้างความร่วมมือกับภาคีจากภายนอก จนทำให้เกิดเป็นกลไกสำคัญ เพื่อการจัดการทรัพยากรชุมชนร่วมกัน ที่ประกอบด้วยหลากหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม

กรณีรูปแบบและกระบวนการขับเคลื่อนของกลไกชุมชนนั้นพบว่า เมื่อพิจารณาตามหลักการของการมีส่วนร่วม ผู้ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดินในพื้นที่วิจัย ได้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ตั้งแต่กลไกริเริ่มหรือกลไกเบื้องต้นของชุมชน จนเกิดเป็นกลไกสำคัญของชุมชนที่มีการกำหนดเป้าหมายและรูปแบบ การขับเคลื่อนของกลไกดังกล่าวให้ดำเนินไปในทิศทางที่ชุมชนต้องการได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี แม้ในอนาคตอันใกล้ชุมชนอาจได้รับสิทธิโฉนดชุมชน หรือสิทธิการครอบครองการทำประโยชน์ที่ดินอย่างชอบธรรม และเมื่อพิจารณาจากกลไกชุมชนในพื้นที่วิจัย ซึ่งได้ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของกระบวนการขับเคลื่อนดังกล่าว พบว่า เป็นรูปแบบกลไกชุมชนระดับฐานราก หรือเรียกได้ว่า เป็นกลไกระดับต้นน้ำ สามารถสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเป็นก้าวอย่างที่สำคัญของชุมชนในการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสิทธิของชุมชน และจะเป็นก้าวอย่างที่สำคัญของชุมชนในการขยายสัดส่วนของ “ตัวแทนชุมชน” ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญของกลไกของรัฐ ในระดับต่อไป เพื่อให้กระบวนการขับเคลื่อนสิทธิของชุมชนสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นธรรม และยั่งยืน

บทส่งท้าย

การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อแก้ปัญหาป่าไม้และที่ดินของภาครัฐ ส่วนใหญ่จะถือหลักกฎหมายเพื่อปราบปรามผู้กระทำผิด โดยไม่เข้าใจบริบทที่แท้จริงของเจตนารมณ์ทางกฎหมาย ที่ส่งผลกระทบให้เกิดความเดือดร้อนและความรุนแรงต่อประชาชนผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ก็คือ ช่วงก่อนประกาศเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งมิใช่ประเด็นการบุกรุกที่ดินผืนใหม่ แต่เป็นเรื่องชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินเป็นเวลานาน ก่อนจะมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าประชาชนผู้ครอบครองที่ดินไม่มีความผิดทางกฎหมายเพราะเป็นผู้อยู่มาก่อนที่กฎหมายจะประกาศใช้บังคับและกำหนดโทษต่อประชาชน ซึ่งประชาชนเหล่านั้นได้รับจัดสรรที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย จากนั้นคนสร้างตนเองควนขนุนในปี พ.ศ. 2517 โดยรัฐพึงได้ประกาศให้ที่ดินที่ประชาชนครอบครองนั้นเป็นเขตอุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ. 2525 ช่วงหลังประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเนื่องจากกระแสความต้องการพื้นที่ครอบครองการทำประโยชน์ของประชาชน ปัญหาการขาดแคลนพื้นที่ทำกินนั้น จึงทำให้ประชาชนเหล่านั้นบุกรุกพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และมีโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐที่ไม่สามารถหาข้อยุติกันได้

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะ เพื่อให้กระบวนการขับเคลื่อนสิทธิของชุมชนสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืนพร้อมทั้งแนวทางในการศึกษาวิจัยต่อไป ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะต่อภาคชุมชน

ภาคประชาชน ควรจัดรูปแบบกลุ่มและองค์กรชุมชน ที่มีกระบวนการก่อเกิดมาจากสภาพความต้องการหรือสภาพปัญหาของชุมชนที่แท้จริง อันจะทำให้เกิดผลตอบสนองได้ตรงจุดต่อความต้องการมวลสมาชิก จนสามารถใช้เป็นเครื่องมือ หรือเกิดเป็น “กลไกสำคัญ” ของชุมชน ในการจัดการทรัพยากรชุมชน ที่ประกอบด้วยหลากหลายฝ่าย

เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนของกลไกดังกล่าว เพื่อให้ดำเนินไปในทิศทางที่ชุมชนต้องการได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งขยายสัดส่วนของ “ตัวแทนชุมชน” ให้เข้าไปมีบทบาทสำคัญของกลไกรัฐอื่น ๆ

2. ข้อเสนอแนะต่อภาคีพัฒนา

การครอบครองทำประโยชน์บนที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติของประชาชน รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินดังกล่าว เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายและนโยบายแห่งรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พบว่า การครอบครองการทำประโยชน์บนที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติของประชาชน เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามมากเกินไป ขาดความปรองดองสมานฉันท์ระหว่างรัฐกับประชาชน ขึ้นตอนหรือกระบวนการ การออกกฎระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกฎหมายมาใช้ บังคับกับประชาชนนั้นย่อมกระทำได้ แต่การใช้อำนาจนั้นต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีสิทธิและเสรีภาพ รัฐควรที่จะคุ้มครองบุคคลที่อยู่ก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติและไม่สามารถที่จะลงโทษประชาชนเหล่านั้นได้เพราะขัดต่อหลักกฎหมายซึ่งวางหลักไว้ว่า “โทษทางอาญาไม่สามารถย้อนหลังได้” ตามประมวลกฎหมายอาญา และควรออกพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติเพราะรัฐไม่สามารถที่จะประกาศพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติได้ เพราะประชาชนได้รับจัดสรรที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อความเป็นธรรมต่อประชาชนซึ่งรัฐกับประชาชนควรหาวิธีการปรับใช้สิทธิชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและรักษาทรัพยากรในเขตอุทยานแห่งชาติสร้างกลไกชุมชน เพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม

และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกฎหมายอื่นใด ทั้งฉบับหรือรายมาตรา รวมถึงนโยบายของรัฐบาลในอนาคต จะต้องเกิดขึ้นจาก องค์ประกอบหรือกลไกการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรง หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในทุกระดับ

เอกสารอ้างอิง

เทศบาลตำบลลานข่อย, “ประวัติความเป็นมาของตำบลลานข่อย,” <https://www.lan.koi.go.th/history.php> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2564).

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 72 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2525.

สำนักอุทยานแห่งชาติ, “ที่ตั้งและข้อมูลทั่วไปของอุทยานแห่งชาติเขาปู่-เขาย่า,” http://park.dnp.go.th/visitor/nationparkshow.php?PTA_CODE=1042 (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2564).

สุวัฒน์ คงแป้น และ ชณฎา เวชรังสี, “เศษยางสร้างชีวิต คนลานข่อย,” <https://web.codi.or.th/20190129-2544/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2564).

References

Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017)

Criminal Code

Government Gazette, Volume 99, Chapter 72, dated 27 May 1982.

Lan Khoi Sub-District Municipality. “History of Lan Khoi Sub-District.” <https://www.lan.koi.go.th/history.php> (retrieved on 25 March 2021).

National Park Act, B.E. 2562 (2019)

Office of National Parks, “Location and General Information of Khao Pu-Khao Ya National Park,” http://park.dnp.go.th/visitor/nationparkshow.php?PTA_CODE=1042 (retrieved on 23 March 2021).

Suwat Khongpan and Chanada Vetrangsi, “Rubber Scraps Create Life for Lan Khoi People,” <https://web.codi.or.th/20190129-2544/> (retrieved on 16 March 2021).