

ด่วนที่สุด

ที่ กษ 0712.2/ 317



คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

61 ถนนพหลโยธิน เขตจตุจักร

กทม.10900

11 มิถุนายน 2541

เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- อ้างถึง 1. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/5859 ลงวันที่ 29 เมษายน 2540
2. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว (ล) 5452 ลงวันที่ 18 เมษายน 2540
3. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว (ล) 6126 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2540 และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว (ล) 6977 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2540
4. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว (ล) 6001 ลงวันที่ 30 เมษายน 2540

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารประกอบการพิจารณา จำนวน 100 ชุด

เรื่องเดิม

1. ตามหนังสือที่อ้างถึง 1 - 4 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนี้

1.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมทั้งประเทศ จำแนกเป็นพื้นที่ 5 ประเภท คือ (1) ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (2) ป่าสงวนแห่งชาติ (3) ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (4) ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 และ (5) พื้นที่อื่นๆ เช่น สวนป่า ในกรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 ให้มีการตรวจสอบ พิสูจน์ และรับรองสิทธิการอยู่อาศัย/ทำกิน ในรูปแบบให้สิทธิทำกิน

/1.2 มติคณะ...

ปกเกล้า

1.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบผลการเจรจาแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ ท้องที่ภาคเหนือ กรณีป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2) ระบุว่า ให้มีการพิสูจน์สิทธิโดยให้รับรองสิทธิที่มั่นคงในการอยู่อาศัย/ทำกิน โดยให้สิทธิดังกล่าวตกทอดทางมรดกแก่ทายาท และห้ามจำหน่าย จ่ายโอน

1.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบผลการเจรจาแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ กรณีป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2) ท้องที่ภาคเหนือ ในเรื่องหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิ ให้ใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ เอกสารราชการ ร่องรอยการทำประโยชน์ สิ่งปลูกสร้าง ไม้ผล ไม้ยืนต้น ปากคำพยานบุคคลในชุมชน ส่วนท้องที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออก ในเรื่องการตรวจสอบเพิกถอนแนวเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2) แล้วออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01

1.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดินทำกินในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา ในเรื่องให้ปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน แล้วรับรองสิทธิการอยู่อาศัย/ทำกิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01

2. มติคณะรัฐมนตรีข้างต้น ในเรื่องเกี่ยวกับป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2) บางฉบับ ขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติและบางฉบับขัดแย้งกัน ในลักษณะเลือกปฏิบัติไม่ให้ความเป็นธรรมกันราษฎรทุกคน ทุกกลุ่ม โดยเท่าเทียมกัน ดังนี้

2.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศในภาพรวมทั้งประเทศ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิให้ชัดเจน, มีปัญหาการตีความว่าลักษณะใดเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ ก่อให้เกิดช่องว่างเป็นข้ออ้างบุกรุกทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น

2.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 ขาดความชัดเจนในเรื่องรูปแบบเอกสารสิทธิที่มั่นคง

2.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 กรณีปัญหาท้องที่ภาคเหนือ หลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิไม่สมบูรณ์ ตามวิธีการที่ทางราชการถือปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่กำหนดให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ กรณีปัญหาท้องที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ

/ภาค...

ปกปิด

- 3 -

ภาคตะวันออก กำหนดให้เพิกถอนแนวเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2) แล้วออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งขัดกับมติคณะรัฐมนตรี ตามข้อ 2.1

2.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 กรณีการเพิกถอนแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา แล้วให้ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ขัดกับมติคณะรัฐมนตรี ตามข้อ 2.1

3. กลุ่มอนุรักษ์ต่างๆ ได้เรียกร้องให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ในภาพรวมทั้งประเทศ โดยขอให้ทบทวนการปฏิบัติ เพื่อมิให้มีการให้ที่ดินแก่ผู้อยู่อาศัยทำกินในเขตป่าอนุรักษ์

4. ข้อเท็จจริง ในเรื่องราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จากการตรวจสอบเบื้องต้นปรากฏว่า

4.1 หลังจากมีพระราชกำหนดปิดป่า เมื่อปี พ.ศ. 2532 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีนโยบายให้กรมป่าไม้คัดเลือกและประกาศจัดตั้งพื้นที่ป่าธรรมชาติที่เคยให้สัมปทานแก่เอกชนทำไม้ (ส่วนใหญ่ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว) ที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่า ไว้เป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย การริบเร่งดำเนินการดังกล่าวทำให้การประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายครอบคลุมพื้นที่ที่ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินแล้ว จากการสำรวจเบื้องต้น เมื่อปี พ.ศ. 2538 พบว่า พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายมีคนอยู่อาศัย/ทำกิน ประมาณ 62,870 ครอบครัวยัง 201,114 คน เนื้อที่ 1,459,895.47 ไร่

4.2 เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ลุ่มน้ำ มีหลักเกณฑ์กำหนดจากปัจจัยกายภาพซึ่งมีผลต่อกระบวนการทางอุทกวิทยา และมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก โดยพิจารณาจากสภาพภูมิประเทศ ระดับความลาดชัน ความสูงจากระดับน้ำทะเล ลักษณะทางธรณีวิทยา ลักษณะของปฐพีวิทยา และสภาพป่าไม้ที่เหลือในปี พ.ศ. 2525 ดังนั้น พื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำ บางพื้นที่จึงเป็นพื้นที่ที่มีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินแล้ว และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ส่วนใหญ่จะถูกกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ เช่น ป่าเพื่อการอนุรักษ์ของป่าสงวนแห่งชาติต่างๆ, อุทยานแห่งชาติ, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น

4.3 ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่าไม้ข้างต้น กรมป่าไม้ยังไม่มีมาตรการและแนวทางที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 แต่มีกระแสเรียกร้องให้เพิกถอนแนวเขตดังกล่าว เพื่อดำเนินการออกเอกสารสิทธิ หรือให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หากทางราชการยินยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าวจะทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงไปอีกเป็นอันมาก

/ความเห็น...

ปกปิด

ความเห็นคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

5. จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้มีการนำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็น ในเรื่องเกี่ยวกับการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลัก ร่วมกับหลักฐานอื่น และการกำหนดมาตรการการอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ ไม่ให้ขยายพื้นที่เพิ่มเติม มติคณะกรรมการฯ โดยสรุป ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) พิจารณาปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 เมษายน 2540, วันที่ 22 เมษายน 2540 และวันที่ 29 เมษายน 2540 โดยให้ใช้แนวทางมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2540 เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมทั้งประเทศ เป็นฐานในการปรับปรุง และนำความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปประกอบการพิจารณาด้วย

รายละเอียดเรื่องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

6. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ขอเรียนว่า เรื่องดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้พิจารณาดำเนินการและนำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว โดยจัดทำเป็นมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ รายละเอียดปรากฏตามเอกสารประกอบการพิจารณา ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย จึงขอเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการ มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้

ผลกระทบการมีมติคณะรัฐมนตรี

7. หากคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ และอนุมัติตามเสนอแล้ว สามารถวิเคราะห์ผลกระทบได้ ดังนี้

7.1 ผลดี

7.1.1 คงพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นพื้นที่ป่าไม้ได้ต่อไป มีผลต่อเนื่องในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

7.1.2 การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าไม้มีมาตรการและแนวทางที่ชัดเจน ในรูปแบบเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ให้ความเป็นธรรมราษฎรทุกพื้นที่โดยเท่าเทียมกัน มีแนวทางดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

7.1.3 สอดคล้อง...

7.1.3 สอดคล้องกับความต้องการของราษฎรส่วนใหญ่ที่เห็นคุณค่าและความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ราษฎรมั่นใจในการดำเนินงานของรัฐบาลให้ความร่วมมือกับรัฐบาล อันเป็นผลให้เสถียรภาพของรัฐบาลมั่นคง

7.1.4 ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันเป็นผลดีทางด้านเศรษฐกิจของราษฎร ให้มีสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิม ลดความเหลื่อมล้ำของบุคคลในทางเศรษฐกิจในแต่ละท้องถิ่น อาจส่งผลดีให้ความยุ่งยากทางเศรษฐกิจของประเทศลดลงไปได้เป็นอย่างมาก

7.2 ผลเสีย

ทำให้ราษฎร นักการเมือง หรือผู้เสียประโยชน์ บางกลุ่ม ไม่เห็นด้วย และไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ อาจส่งผลให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปัญญา เกษทอง)

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

กรมป่าไม้

ส่วนทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

โทร. 579 - 5414 โทรสาร 579 - 5574