ส.ส. 31/50

รายงานผลการพิจารณาศึกษา

เรื่อง

การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้

โดย

คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้

พลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง
ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

นายพรเพชร วิชิตชลชัย
รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง

นางจุรี วิจิตรวาทการ
รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่สอง

นายวุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์
รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่สาม

นางสีลาภรณ์ บัวสาย
รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่สี่

นายชัยวัฒน์ ลิมป์วรรณธะ
เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

นางเตือนใจ ดีเทศน์
รองเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พลเอก ฮาทร โลหิตกุล
โฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

นายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
รองโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

นายเชนทร์ วิพัฒน์บวรวงศ์
กรรมาธิการวิสามัญฯ

นายณฤพล บุญชื่น
กรรมาธิการวิสามัญฯ

พลตรี พิเชษฐ์ อัษฎานุวัฒน์
กรรมาธิการวิสามัญฯ

นายไพศาล พืชมงคล
กรรมาธิการวิสามัญฯ

นางมุกดา อินต๊ะสาร
กรรมาธิการวิสามัญฯ

นายยืนยง ทัศนศรี
กรรมาธิการวิสามัญฯ

นายศิริชัย อัครธัญสกุล
กรรมาธิการวิสามัญฯ

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์
กรรมาธิการวิสามัญฯ

นายสมปอง อินทร์ทอง
กรรมาธิการวิสามัญฯ

นายสมโภชน์ กาญจนาภรณ์
กรรมาธิการวิสามัญฯ

พลตำรวจโท สมศักดิ์ แขวงโสภา
กรรมาธิการวิสามัญฯ

นายสำราญ รอดเพชร
กรรมาธิการวิสามัญฯ

นายสุริชัย หวันแก้ว
กรรมาธิการวิสามัญฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(สำเนา)

ที่ สว(สนช)(กมธ๑) ๐๐๐๙ / (ร ๙)

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๕ มิถุนายน ๒๕๕๐

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๙/๒๕๔๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ (พลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง กับคณะ เป็นผู้เสนอ) แล้วลงมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๘๐ วรรคสาม ดังนี้

๑. นางจุรี วิจิตรวาทการ	๒. นายชัยวัฒน์ ลิมป์วรรณชะ
๓. นายเชนทร์ วิพัฒน์บวรวงศ์	๔. นายณฤพล บุญชื่น
๕. นางเตือนใจ ดีเทศน์	๖. นายพรเพชร วิชิตชลชัย
๗. พลตรี พิเชษฐ์ อัษฎานุวัฒน์	๘. นายไพศาล พืชมงคล
๙. นางมุกดา อินต๊ะสาร	๑๐. นายยืนยง ทัศนศรี
๑๑. นายวุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์	๑๒. นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์
๑๓. นายศิริชัย อัครธัญสกุล	๑๔. นายสมปอง อินทร์ทอง
๑๕. นายสมโภชน์ กาญจนาภรณ์	๑๖. พลตำรวจโท สมศักดิ์ แชวงโสภา
๑๗. นายสำราญ รอดเพชร	๑๘. นางสีลาภรณ์ บัวสาย
๑๙. นายสุริชัย หวันแก้ว	๒๐. พลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง
๒๑. พลเอก อาทร โลหิตกุล	๒๒. นายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์

โดยมีกำหนดเวลาปฏิบัติงาน ๙๐ วัน นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติและต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวออกไปอีก ๓ ครั้ง (๓๐ วัน ๒ ครั้ง และ ๖๐ วัน ๑ ครั้ง) ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๙๔

/บัดนี้ ...

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ เสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) พลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง

(สุรินทร์ พิกุลทอง)

ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง

(นางอุมาพร สายสุวรรณ)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมาธิการ

การเกษตรและสหกรณ์

สำนักกรรมาธิการ ๑

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกรรมาธิการ ๑

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๐

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๑

กรรณิกา พิมพ์

กนกพร,กรรณิกา,ธิดา ทาน

LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รายงานผลการพิจารณาศึกษา
เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้
โดย
คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๙/๒๕๔๙ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ ซึ่งพลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง และคณะ เป็นผู้เสนอ และได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าว โดยมีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาศึกษา ๙๐ วัน นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติ ต่อมาที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติให้ขยายระยะเวลาพิจารณาศึกษาออกไปอีก ๓ ครั้ง (๓๐ วัน ๒ ครั้ง และ ๖๐ วัน ๑ ครั้ง)

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ พร้อมทั้งได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้

๑. ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้มีมติเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑ พลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง	เป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๑.๒ นายพรเพชร วิชิตชลชัย	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง
๑.๓ นางจุรี วิจิตรวาทการ	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่สอง
๑.๔ นายวุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่สาม
๑.๕ นางสีลาภรณ์ บัวสาย	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่สี่
๑.๖ นายชัยวัฒน์ ลิมปีวรรณธะ	เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๑.๗ นางเตือนใจ ดีเทศน์	เป็นรองเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๑.๘ พลเอก อาทร โลหิตกุล	เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๑.๙ นายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์	เป็นรองโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๒. แต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญ และผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังนี้

๒.๑ ดร.เจิดจินดา โชติยะปุตตะ	เป็นที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๒.๒ นายไพโรจน์ โลกนิยม	เป็นที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๒.๓ นายกฤษณะ พฤกษะวัน	เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒.๔ นายปั้น เปล่งผิว เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๒.๕ นางสาวยาจิตต์ สีมาพลกุล เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๒.๖ นางอรชร วงค์วาร เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๒.๗ นายจิรวัฒน์ ไกรนรา เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๒.๘ นางสาวบุษบา ประชาฉาย เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๒.๙ นางสาวชนิษฐา วงศ์สวัสดิ์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๒.๑๐ นางสาวเดือนแรม ทิพย์แสง เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๒.๑๑ นางสาววรรณวิสา โมรากุล เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๒.๑๒ นายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๓. ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้แต่งตั้ง นางอุมาพร สายสุวรรณ ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ สำนักกรรมาธิการ ๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๘๓ วรรคสาม

๔. วิธีพิจารณาศึกษา

๔.๑ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาโดยอาศัยข้อมูลต่าง ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และเชิญเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ มาร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็น ดังนี้

๔.๑.๑ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

นายชวลิต ชูชจร รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
นางพัชรัตน์ มณีวงศ์ นิติกร ๘ว

๔.๑.๒ กระทรวงการคลัง

นางสาวจรูญศรี ชายหาด ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภาษีทรัพย์สินและรายได้อื่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
นางสาวกรกัญญา เตชะรุ่งนิรันดร์ ผู้อำนวยการส่วนนโยบายรายได้ท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔.๑.๓ กระทรวงมหาดไทย

นายวิชัย ไพรสงบ	รองอธิบดีกรมที่ดิน
นายถวัลย์ ทิมาสาร	ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
นางชุติมา ศูนยะคณิต	นายช่างรังวัด ๖

๔.๑.๔ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นางนิศานาท สถิรกุล	รองเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
นายปรีชา วลีพิทักษ์เดช	ผู้อำนวยการสำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์
นางดวงมาลย์ สินธุวนิช	ผู้อำนวยการกองประสานงานจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
นางพวงทิพย์ โหมดหิรัญ	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ว

๔.๑.๕ กรมพัฒนาที่ดิน

นายชัยวัฒน์ สิทธิบุศย์	อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน
นายไพฑูรย์ คดีธรรม	ผู้อำนวยการสำนักบริหารและพัฒนาการใช้ที่ดิน
นายวิภูพัฒน์ สถิตยุทธการ	หัวหน้าส่วนจำแนกประเภทที่ดิน
นายภานุมาส อำพาศ	หัวหน้าส่วนแผนที่ภาพถ่ายออร์โธสี

๔.๑.๖ กรมป่าไม้

นายกฤษณะ พฤกษะวัน	ผู้อำนวยการส่วนจัดการที่ดินป่าไม้
นายกรต์ มนัสศิรีสุขใส	หัวหน้าฝ่ายสารบบที่ดินป่าไม้

๔.๑.๗ กรมทรัพยากรน้ำ

นายนิทัศน์ ภู่วัฒนกุล	รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ
นายสุพจน์ โตวิจักษณ์ชัยกุล	ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันวิกฤตน้ำ
นายสุภณ สดสุ่น	รักษาการหัวหน้าศูนย์เมขลา
นายมงคล หลักเมือง	นักธรณีวิทยา ๗ว

๔.๑.๘ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

นายประวิม วุฒิสินธุ์	รองอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
นายสุรพล กฤษณามระ	ผู้อำนวยการส่วนจัดการที่ดินชายฝั่ง
นายอภิรักษ์ อนันต์ศิริวัฒน์	ผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าชายเลน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔.๑.๙ กรมทรัพยากรธรณี

นายเสถียร สุคนธ์พงเผ่า	ผู้อำนวยการสำนักทรัพยากรแร่
นายปรีชา เล่าชู	นักทรัพยากรธรณี ๘ว

๔.๑.๑๐ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

นายปรีชา วลีพิทักษ์เดช	ผู้อำนวยการสำนักฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์
นายจงรัก ภู่ไพบูลย์	นักวิชาการป่าไม้ ๗ว
นายสมศักดิ์ อนูปกิจ	เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ๗

๔.๒ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา โดยประชุมหารือและสัมมนาระดมความคิดร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

๔.๒.๑ ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ รวม ๑๖ ครั้ง

๔.๒.๒ สัมมนาระดมความคิด เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ณ โรงแรมรามาการ์เด้น กรุงเทพมหานคร

๕. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้จัดทำรายงานผลการพิจารณา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางปฏิบัติในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้เสนอมาด้วยแล้ว หากที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษารวมทั้งข้อเสนอแนะดังกล่าว ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและการพัฒนาประเทศต่อไป

(นายชัยวัฒน์ ลิมป์วรรณธะ)
เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ
เพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คำนำ

ปัญหาที่ดินและป่าไม้ นับได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ นำมาซึ่งปัญหาอื่นในหลาย ๆ ด้าน เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ และเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น การบุกรุกที่ดินของรัฐ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาน้ำท่วมหรือภัยแล้งซ้ำซาก การอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ของประชาชนและสัตว์ป่า เป็นต้น คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินและป่าไม้ ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่เนื่องจากระยะเวลามีจำกัด จึงได้กำหนดแนวทางการพิจารณาศึกษาปัญหาโดยมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่ดินและป่าไม้ ให้เกิดผลสูงสุดตามเจตนารมย์ของกฎหมายนั้น ๆ และอำนวยความยุติธรรมให้แก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย

รายงานฉบับนี้ได้ศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ รวมทั้งได้จัดทำข้อเสนอและแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ ในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ ได้รับความร่วมมือด้วยดีจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่มาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงด้านต่าง ๆ รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องที่ได้ให้การสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาศึกษาในครั้งนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

คณะกรรมาธิการวิสามัญ
เพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
๑. บทนำ	๑
๒. วัตถุประสงค์และแนวทางการพิจารณาศึกษา	๓
๒.๑ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
๒.๒ แนวทางการพิจารณาศึกษา	๓
๓. ผลการพิจารณาศึกษา	๕
๓.๑ ข้อสรุปจากการประชุมของคณะกรรมาธิการและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้ทำการศึกษาวิจัยมาแล้ว และข้อมูลจากประสบการณ์การลงพื้นที่ของกรรมาธิการ	๕
๓.๒ ข้อสรุปจากการสัมมนา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของคณะกรรมาธิการ ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชน	๖
๓.๒.๑ ปัญหาด้านที่ดิน	๖
๓.๒.๑.๑ สภาพปัญหาด้านที่ดิน	๖
(๑) ปัญหาในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ	๖
(๒) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้	๗
(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่	๘
๓.๒.๑.๒ แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ด้านที่ดิน	๘
(๑) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงด้านนโยบายและการบริหารจัดการ	๘
(๒) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงด้านกฎหมายและการบังคับใช้	๙
(๓) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงการปฏิบัติของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่	๑๐
๓.๒.๒ ปัญหาด้านป่าไม้	๑๐
๓.๒.๒.๑ สภาพปัญหาด้านป่าไม้	๑๐
(๑) ปัญหาในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ	๑๐
(๒) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้	๑๑
(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่	๑๓

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หน้า

๓.๒.๒.๒ แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
ด้านป่าไม้ ๑๔
(๑) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงด้านนโยบายและการบริหารจัดการ ๑๔
(๒) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงด้านกฎหมายและการบังคับใช้ ๑๔
(๓) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงการปฏิบัติของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ๑๕

๔. ข้อเสนอแนะและความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ๑๗
๔.๑ สรุปข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ๑๗
๔.๒ ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ๒๐

บรรณานุกรม ๒๑

ภาคผนวก

ภาคผนวก ๑ เอกสารการบรรยายสรุป เรื่อง กฎหมาย นโยบาย และการจัดที่ดิน
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ นำเสนอต่อคณะกรรมาธิการ
วิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ ๒๓

ภาคผนวก ๒ เอกสารการบรรยายสรุป เรื่อง สถานการณ์ความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย
โดย นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์ นำเสนอต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณา
ปัญหาที่ดินและป่าไม้ เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๐ ๑๐๑

ภาคผนวก ๓ จุดเปลี่ยนประเทศไทย โดย นายวุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์ นำเสนอต่อ
คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้
เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ ๑๖๑

ภาคผนวก ๔ สรุปการประชุมหารือ "ปัญหาที่ดินที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๐ ๑๗๓

ภาคผนวก ๕ ข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินและป่า โดย นายไพศาล พืชมงคล นำเสนอต่อ
คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้
เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๐ ๑๘๕

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

		หน้า
ภาคผนวก ๖	ผลการสัมมนาระดมความคิด เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐	๑๙๓
ภาคผนวก ๗	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ (๑)	๒๐๙
ภาคผนวก ๘	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๐๔ มาตรา ๗, ๑๖ และ ๒๒	๒๑๑
ภาคผนวก ๙	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๐๗ มาตรา ๑๒ ,๑๔, ๑๖, ๑๖ ทวิ และ ๒๕	๒๑๓
ภาคผนวก ๑๐	พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๓๓	๒๑๗
ภาคผนวก ๑๑	พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗ มาตรา ๕	๒๑๙
ภาคผนวก ๑๒	มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑	๒๒๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ เป็นปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะส่งผลกระทบต่อปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตของประชาชนจำนวนมากทั่วประเทศ ถ้าปล่อยทิ้งไว้โดยไม่มีการแก้ไขก็จะเป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของชาติ คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาโดยอาศัยข้อมูลต่าง ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และเชิญผู้บริหารหน่วยงานต่าง ๆ มาร่วมประชุมหารือ รวมทั้งร่วมมือกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชน จัดการสัมมนาระดมความคิด เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ทำการศึกษาปัญหาที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพซึ่งมีหลายประการ ได้แก่ ปัญหาในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และได้หาแนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายทั้งทางด้านที่ดินและป่าไม้ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย แยกเป็น ๒ ด้าน ดังนี้

๑. มาตรการด้านนโยบาย ได้แก่ จัดให้มีการสำรวจรังวัดและจัดทำแนวเขตป่าไม้และที่ดินของรัฐทุกประเภท ปรับปรุงแนวเขตป่าไม้และที่ดินของรัฐให้เหมาะสม จัดทำแผนที่กายภาพแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์บริหารจัดการเกี่ยวกับสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จัดทำระบบข้อมูลการถือครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ จัดให้มีองค์กรที่เป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐทุกประเภท เร่งรัดออกเอกสารสิทธิในที่ดินนอกเขตที่ดินของรัฐให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ให้ความรู้ความเข้าใจ และปลูกจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนทั่วไป ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการปัญหาที่ดินและป่าไม้

๒. มาตรการด้านกฎหมาย ได้แก่ ปรับแก้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกัน และเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ในประเด็นการพิสูจน์สิทธิ ปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สนับสนุนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสนับสนุนให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีการถือครองที่ดินในอัตราก้าวหน้า

คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ มีความเห็นว่า รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายทั้งด้านนโยบายและด้านกฎหมาย และพิจารณากำหนดเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหา เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าให้แก่ประชาชน ลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ต้องลังเลสงสัยในความถูกต้องตามกฎหมาย อันจะส่งผลดีต่อประเทศทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทนำ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑. บทนำ

พื้นที่ประเทศไทยมีทั้งสิ้น ๓๒๐.๗๐ ล้านไร่[1] ในขณะที่ที่ดินมีจำนวนจำกัดและประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ความต้องการมีที่ดิน และใช้ที่ดินของคนก็มีมากขึ้นไปอีกด้วย ปัญหาเรื่องที่ดินจึงมีมากมาย ทั้งปัญหาที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐที่สำคัญก็คือ การที่มีคนจำนวนมากอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีสาเหตุเกิดจากการสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น ครอบคลุมพื้นที่โดยมิได้กันเขตพื้นที่ที่ประชาชนอยู่อาศัยมาก่อนออกจากการสงวนหวงห้ามประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง คือ การบุกรุกที่ดินของรัฐของประชาชน เพราะเมื่อที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรหมดไป ประกอบกับนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกในยุคหนึ่ง จึงมีการขยายพื้นที่ทำการเกษตรเข้าไปในที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่ป่าไม้ มีการหักร้างถางพงเพื่อนำที่ดินมาใช้ในการเพาะปลูกมากขึ้น โดยไม่มีการอนุรักษ์และการปรับปรุงบำรุงดิน และการขาดความรู้ในการอนุรักษ์ดิน การทำไร่เลื่อนลอยในแถบที่สูงและเนินเขาทำให้คุณภาพของดินเสื่อมโทรมและผลกระทบต่อระบบนิเวศในแหล่งต้นน้ำลำธาร ตลอดจนการใช้ที่ดินอย่างผิดประเภท ส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินเสื่อมโทรมลงอย่างมากในทุกภาคของประเทศ ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวทางการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน กระทบกับปัญหาปากท้องของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศที่อาศัยผลผลิตในภาคเกษตรเป็นแหล่งรายได้หลักของครัวเรือน

การเปลี่ยนแปลงประเทศจากเกษตรกรรมไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตลาดที่ดินขนานใหญ่ เนื่องจากทุนของต่างประเทศที่ระดมเข้ามาลงทุนในประเทศเพื่อประกอบการอุตสาหกรรม ประกอบกับนโยบายของรัฐที่ต้องการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคเพื่อกระจายความมั่งคั่งมิให้กระจุกตัวอยู่แต่ในเมือง ที่ดินจำนวนมากจึงถูกกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรจากการขายให้กับนักลงทุนในการก่อสร้างโรงงาน ที่อยู่อาศัย หรือสถานพักผ่อนหย่อนใจ และยังรวมไปถึงการขยายตัวของสาธารณูปโภคของรัฐ แต่มาตรการทางกฎหมายยังขาดความรัดกุมที่จะจำกัดการถือครองที่ดิน จึงไม่มีกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน คนส่วนน้อยที่มีอำนาจต่อรองสูงจึงมีสิทธิถือครองที่ดิน โดยที่ไม่ได้ใช้ในกิจกรรมการผลิตใด ๆ สามารถกว้านซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไร ในขณะที่คนส่วนมากไม่มีที่ดินทำกิน ระบบข้อมูลที่ดินของประเทศยังกระจัดกระจายทำให้ไม่สามารถวางแผนการใช้ที่ดินได้อย่างถูกต้อง การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนและการปฏิรูปที่ดินยังไม่สามารถแก้ไขปัญหา

---

1 ผลการสำรวจของกรมแผนที่ทหาร , หนังสือกรมแผนที่ทหาร ที่ นร ๐๒๐๒/๙๑๖๖ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๒๖ เรื่องจำนวนเนื้อที่ของประเทศไทย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การไร้ที่ดินทำกินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ดินที่ประชาชนถือครองบางส่วนมีปัญหาสิทธิและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน มีการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดินและกระทบต่อการใช้ที่ดินข้างเคียง องค์กรบริหารจัดการที่ดินยังขาดความเป็นเอกภาพ เป็นต้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

วัตถุประสงค์

และ

แนวทางการพิจารณาศึกษา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒. วัตถุประสงค์และแนวทางการพิจารณาศึกษา

๒.๑ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๒.๑.๑ เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ โดยเน้นการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามนโยบายและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้

๒.๑.๒ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย นำเสนอที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบ และแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและการพัฒนาประเทศต่อไป

๒.๒ แนวทางการพิจารณาศึกษา

เนื่องจากระยะเวลาในการพิจารณาศึกษามีระยะเวลาจำกัดเพียง ๙๐ วัน คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงพิจารณาและเร่งดำเนินการเฉพาะเรื่องเร่งด่วนและเป็นปัญหาสำคัญของประเทศในภาพรวม ไม่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และคำนึงถึงการป้องกันและการแก้ไขปัญหาในระยะยาวด้วย โดยใช้วิธีการศึกษา ดังนี้

๒.๒.๑ ศึกษาข้อมูลจากการเชิญผู้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ มาร่วมประชุมหารือ รวมทั้งข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้ทำการศึกษาวิจัยมาแล้ว และข้อมูลจากประสบการณ์การลงพื้นที่ของกรรมาธิการ

๒.๒.๒ จัดการสัมมนาระดมความคิด เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยร่วมมือกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชน

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้วางแนวทางการพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้แยกออกจากกัน เพื่อให้ได้มิติของปัญหาและแนวทางในการแก้ไขที่ชัดเจนในแต่ละเรื่อง อย่างไรก็ตาม ปัญหาบางประการมีความเกี่ยวข้องกันและมีแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างเดียวกัน ก็เป็นการยืนยันสิ่งที่นำเสนอมาได้ดียิ่งขึ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผลการพิจารณาศึกษา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓. ผลการพิจารณาศึกษา

๓.๑ ข้อสรุปจากการประชุมของคณะกรรมาธิการและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้ทำการศึกษาวิจัยมาแล้ว และข้อมูลจากประสบการณ์การลงพื้นที่ของกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ ได้ประชุมหารือร่วมกับผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ประกอบด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรธรณี และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รวมทั้งศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้ทำการศึกษาวิจัยมาแล้ว และข้อมูลจากประสบการณ์การลงพื้นที่ของกรรมาธิการ ซึ่งสามารถสรุปสาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ได้ดังนี้

๓.๑.๑ บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

๓.๑.๒ มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะนโยบายและทิศทางด้านการบริหารจัดการที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

๓.๑.๓ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ ขาดการประสานงานและความร่วมมืออย่างจริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย มีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้ประชาชน มีความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม

๓.๑.๔ การบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ ไม่สามารถดำเนินการได้โดยเคร่งครัด เนื่องจากประชาชนไม่ยอมรับการเป็นที่ดินของรัฐ และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนที่รัฐต้องให้ความดูแลช่วยเหลือ

๓.๑.๕ มีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ ในการบังคับใช้กฎหมาย ไปในทางที่เลือกปฏิบัติหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิด หรือมุ่งหาผลประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓.๒ ข้อสรุปจากการสัมมนา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของคณะกรรมาธิการร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชน

คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ ได้ร่วมมือกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดการสัมมนาระดมความคิด เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ณ โรงแรมรามาการ์เด้น กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมการสัมมนาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมที่ดิน กรมทรัพยากรน้ำ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และภาคประชาชน จำนวน ๓๑๖ คน ซึ่งผลการสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ สรุปได้ดังนี้

๓.๒.๑ ปัญหาด้านที่ดิน

๓.๒.๑.๑ สภาพปัญหาด้านที่ดิน

(๑) ปัญหาในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ

(๑.๑) ไม่มีนโยบายการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่เป็นเอกภาพ ทำให้เอกสารสิทธิในที่ดินมีความหลากหลายไม่เป็นระบบเดียวกัน เกิดความสับสนแก่ประชาชนในสิทธิที่ดินที่มีอยู่

(๑.๒) การกำหนดนโยบายของรัฐด้านที่ดินไม่ชัดเจนและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้เกิดความสับสนต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติ และประชาชนผู้ถูกบังคับใช้โดยกฎหมายต่างๆ เหล่านี้

(๑.๓) หน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินมีความหลากหลาย ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๑.๔) นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนมีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึง และทำให้มีการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม

(๑.๕) นโยบายการปลูกสร้างสวนป่าของทางราชการ เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ หรือ การให้สัมปทานต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกับที่ดินของราษฎร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๑.๖) รัฐมีนโยบายผ่อนผันให้ราษฎรครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าไม้เป็นการชั่วคราวเพื่อการพิสูจน์สิทธิ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ แต่นโยบายดังกล่าวขาดกลไกและกระบวนการที่เหมาะสม รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้

(๒.๑) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และการยอมรับของราษฎรหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ [2]

(๒.๑.๑) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๕ " ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา" ทำให้เกิดปัญหากับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แม้ข้อเท็จจริงจะได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่จริงก็จะถือว่า บุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน

(๒.๑.๒) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ มาตรา ๔(๑) "...ป่าหมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน..." ทำให้เกิดปัญหากับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองทำประโยชน์ หรือที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินจะเป็นพื้นที่ป่าตามนิยามของกฎหมายนี้ และไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้

(๒.๑.๓) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ มาตรา ๗ " การขยายหรือเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา..." ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่การขยายพื้นที่อุทยานโดยไม่ได้มีการกันพื้นที่ที่ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิม จะมีผลให้ที่ดินเป็นพื้นที่อุทยานตามนิยามของกฎหมายนี้

(๒.๑.๔) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มาตรา ๑๒ "...บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นบังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น" ทำให้เกิดปัญหากับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่ได้แจ้ง

---

[2] เป็นข้อเสนอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากการสัมมนา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การครอบครองที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แม้ข้อเท็จจริงจะได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่จริง ก็จะถือว่า บุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน

(๒.๒) การตีความกฎหมายและวิธีปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐไม่ตรงกัน เนื่องจากประชาชนไม่เข้าใจกฎ ระเบียบของทางราชการที่ชัดเจน และข้าราชการขาดการประชาสัมพันธ์ที่กว้างขวาง

(๒.๓) ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

(๒.๔) กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีข้อจำกัด ทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลกระทบต่อราษฎรผู้ที่ถือครองที่ดินอยู่เดิม

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

(๓.๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานโดยขาดการประสานงาน เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐไม่บูรณาการเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นเอกภาพ

(๓.๒) เจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่อุทยานประสบปัญหาในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐในความรับผิดชอบ เนื่องจากมีการนำเอกสารสิทธิในที่ดินมาใช้อ้างสิทธิในเขตป่าไม้และเขตอุทยานแห่งชาติ

(๓.๓) เกิดกรณีทับซ้อนระหว่างแนวเขตที่ดินของรัฐและเอกชน เนื่องจากแนวเขตที่ดินของรัฐของแต่ละหน่วยงาน และแนวเขตที่ดินของรัฐกับเอกชนไม่ชัดเจน

(๓.๔) มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน แต่ไม่มีการเพิกถอนหรือแก้ไขตามระเบียบกฎหมายในเวลาที่รวดเร็ว

(๓.๕) เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายที่ชัดเจน รวมทั้งมีการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

๓.๒.๑.๒ แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายด้านที่ดิน

(๑) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงด้านนโยบายและการบริหารจัดการ

(๑.๑) รัฐควรพิจารณาปรับระบบในการออกเอกสารสิทธิเป็นระบบเดียวกัน โดยอาจจัดทำเอกสารแบบเดียว แต่มีความแตกต่างในสถานะของสิทธิในที่ดิน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการออกเอกสารสิทธิ และพิจารณานำมาตรการภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตามขนาดการถือครองที่ดินมาใช้จำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่าและเป็นธรรม

(๑.๒) รัฐควรกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินให้เป็นรูปธรรม ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนต้องพยายามผลักดันโดยแสดงและยืนยันให้เห็นสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

(๑.๓) รัฐควรปฏิรูประบบราชการโดยพิจารณาให้ความสำคัญต่อภารกิจที่หน่วยงานต้องปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและสัมฤทธิ์ผล

(๑.๔) รัฐควรจัดให้มีกฎหมายเปิดให้ชุมชนที่รวมกันเป็นกลุ่ม/สหกรณ์สามารถเช่าที่ดินของรัฐได้ และควรออกกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดินและกำหนดมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์ ที่ดินอย่างเหมาะสม

(๑.๕) รัฐควรพิจารณายกเลิกพื้นที่สวนป่าหรือพื้นที่สัมปทานที่ทับซ้อนที่ดินของราษฎร และนำที่ดินมาจัดสรรให้ราษฎรที่มีส่วนได้เสีย เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(๑.๖) รัฐควรทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ในประเด็นการพิสูจน์สิทธิให้ถูกต้อง เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ รวมทั้งปรับปรุงกลไกพิสูจน์สิทธิของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ทั้งระดับชาติและระดับจังหวัด โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนี้

(๑.๖.๑) ให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมของภาคประชาชนในคณะกรรมการระดับชาติ ส่วนในระดับจังหวัดให้มีตัวแทนประชาชนผู้เดือดร้อนมาร่วมด้วย

(๑.๖.๒) ควรจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินและป่าไม้ระดับจังหวัดและอำเภอ ที่ประกอบด้วยป่าไม้เขต ทสจ. แกนนำชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๒) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงด้านกฎหมายและการบังคับใช้

(๒.๑) เร่งรัดปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และมีปัญหาในการตีความหรือการนำไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

(๒.๒) เสนอกฎหมายกำหนดการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม และให้มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(๒.๓) เจ้าหน้าที่รัฐต้องศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบให้ชัดเจนถูกต้องและประชาสัมพันธ์กับประชาชน รวมทั้งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตรวจสอบการปฏิบัติงาน กำหนดยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด/ชาติ และกำหนดให้มีองค์กรระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ

(๒.๔) การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนำมาตรการภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดินมาใช้

(๓) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงการปฏิบัติของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

(๓.๑) ควรมีการบูรณาการในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและสามารถตรวจสอบได้

(๓.๒) หน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยควรตรวจสอบเอกสารสิทธิในความรับผิดชอบที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐว่า มีเอกสารประเภทใดและมีจำนวนเท่าใด หากเห็นว่าเอกสารสิทธิใดชอบด้วยกฎหมาย ให้กันพื้นที่ดังกล่าวออก ส่วนเอกสารสิทธิใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ดำเนินการเพิกถอนและดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ โดยในการตรวจสอบอาจใช้ภาพถ่ายทางอากาศมาประกอบการพิจารณา หรือหลักฐานอื่นใดตามความเหมาะสม

(๓.๓) ควรกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทุกประเภทในแผนที่ที่อยู่ในระบบและมาตราส่วนเดียวกัน ส่วนในพื้นที่ให้จัดทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตที่ชัดเจนและถาวร โดยจะต้องสนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(๓.๔) ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิ หรือการให้สัมปทาน

(๓.๕) ควรมีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง

๓.๒.๒ ปัญหาด้านป่าไม้

๓.๒.๒.๑ สภาพปัญหาด้านป่าไม้

(๑) ปัญหาในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ

(๑.๑) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ได้กำหนดมาตรการผ่อนผันให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินในเขตป่าต่อไปได้ เพื่อการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ ถ้าบุกรุกพื้นที่ใหม่หรือขยายพื้นที่เพิ่มเติมให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด แต่ในการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนทุกขั้นตอนและในบางกรณีบางพื้นที่มีการคัดค้านและไม่ยอมรับแนวทางการพิสูจน์สิทธิของทางราชการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๑.๒) ความไม่สอดคล้องของนโยบายต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีสถานภาพทางกฎหมายของพื้นที่แตกต่างกัน มีความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน แต่ราษฎรไม่รู้ ไม่เข้าใจ และไม่ยอมรับ เช่น โครงการแปลงสวนยางเป็นทุน ฯลฯ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายและมีการชุมนุมคัดค้านจากราษฎรที่ได้รับผลกระทบ

(๑.๓) นโยบายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้

(๒.๑) กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และการยอมรับของราษฎรหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับนิยามศัพท์ การกำหนด-เพิกถอนแนวเขตที่ดินของรัฐ และการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก่ [3]

(๒.๑.๑) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ มาตรา ๔(๑) "...ป่าหมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน..." ทำให้เกิดปัญหากับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองทำประโยชน์ หรือที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมาย ที่ดินจะเป็นพื้นที่ป่าตามนิยามของกฎหมายนี้ และไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้

(๒.๑.๒) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

มาตรา ๗ " การขยายหรือเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา..." ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่การขยายพื้นที่อุทยานโดยไม่ได้มีการกันพื้นที่ที่ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิม จะมีผลให้ที่ดินเป็นพื้นที่อุทยานตามนิยามของกฎหมายนี้

มาตรา ๑๖ " ภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดหรือครอบครอง..." ทำให้เกิดปัญหากับราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนประกาศเขตอุทยานแต่ไม่ได้มีการกันออกจากเขตอุทยาน ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือห้ามไม่ให้ทำกินต่อในพื้นที่ เช่น กะเหรี่ยงที่ทำไร่หมุนเวียนบนพื้นที่สูง ราษฎรที่ปลูกต้นยางมาก่อนประกาศเขตอุทยาน แต่ไม่สามารถตัดต้นยางเพื่อปลูกใหม่ได้

มาตรา ๒๒ " เจ้าพนักงานมีอำนาจในการทำลาย รื้อถอน สิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตอุทยาน..." ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่เจ้าพนักงานสามารถทำลายรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง

---

[3] เป็นข้อเสนอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากการสัมมนา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่อยู่ในเขตอุทยานได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล ส่งผลให้เกิดการตัดฟันต้นไม้/ต้นยางที่ชาวบ้านปลูกขึ้นมาแทนต้นยางเดิม

(๒.๑.๓) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๑๒ "...บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นบังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น " ทำให้เกิดปัญหากับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แม้ข้อเท็จจริงจะได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่จริง ก็จะถือว่า บุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน

มาตรา ๑๔ "ห้ามมิให้บุคคลครอบครองเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวน..." ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่ขอบเขตป่าสงวนไม่ชัดเจน สภาพพื้นที่ในปัจจุบันไม่ได้เป็นป่าแล้ว และหากไม่อยู่ในเขต สปก. จะไม่ได้จัดให้เป็นที่ทำกิน ทั้งๆ ที่ได้ทำกินมานานแล้ว

มาตรา ๑๖ "อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่า คราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี..." อำนาจการอนุญาตอยู่ที่อธิบดีเพียงคนเดียว อาจทำให้การพิจารณาอนุญาตไม่รอบคอบเท่าที่ควร ควรที่จะมอบอำนาจการอนุญาตให้อยู่ในรูปของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๖ ทวิ "รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้เป็นป่าเสื่อมโทรม อธิบดีสามารถอนุญาตให้บุคคลที่ทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมทำประโยชน์ได้คราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี..." อำนาจการอนุญาตอยู่ที่อธิบดีเพียงคนเดียว อาจทำให้การพิจารณาอนุญาตไม่รอบคอบเท่าที่ควร ควรที่จะมอบอำนาจการอนุญาตให้อยู่ในรูปของคณะกรรมการ

มาตรา ๒๕ "อำนาจของเจ้าพนักงาน

๑. สั่งให้คนออกจากป่าสงวน

๒. สั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง

๓. ยึด ทำลาย รื้อถอน สิ่งปลูกสร้าง"

ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่เจ้าพนักงานสามารถทำลายรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตป่าสงวนได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล ส่งผลให้เกิดการตัดฟันต้นไม้/ต้นยางที่ชาวบ้านปลูกขึ้นมาแทนต้นยางเดิม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๒.๑.๔) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕

มาตรา ๓๓ " เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราช กฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง " ทำให้เกิดปัญหากับราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนประกาศเขตอุทยาน แต่ไม่ได้มีการกันออกจากเขตอุทยาน ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือห้ามไม่ให้ทำกินต่อในพื้นที่

(๒.๒) ความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายของเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐต่าง ๆ ไม่ตรงกัน และนำไปปฏิบัติแตกต่างกัน เช่น กรณีการปฏิบัติของกรมป่าไม้ กับ ส.ป.ก. เกี่ยวกับการดำเนินคดีป่าไม้ในพื้นที่ ส.ป.ก. และกรณีการปฏิบัติของกรมป่าไม้กับกรมศุลกากรเกี่ยวกับการนำไม้ผ่านแดน เป็นต้น

(๒.๓) ความรู้ความเข้าใจและการยอมรับในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(๒.๔) ไม่มีความชัดเจนว่า หน่วยงานใดจะมีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และจะแล้วเสร็จเมื่อใด จึงจะสามารถบังคับใช้ได้

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

(๓.๑) ฐานข้อมูลและแผนที่ รวมทั้งหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และการนำไปใช้เป็นเครื่องมือปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไม่มีมาตรฐาน ไม่อยู่ในระบบเดียวกันและไม่ทันสมัย โดยเฉพาะข้อมูลและหลักฐานต่างๆ มีความแตกต่างจากข้อมูลของภาคประชาชน ทำให้เกิดความขัดแย้ง

(๓.๒) การกำหนดและจัดทำแนวเขตป่า แนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ไม่ชัดเจนทับซ้อนกัน ทั้งแนวเขตที่ดินของรัฐระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และแนวเขตที่ดินของรัฐกับเอกชน นำมาซึ่งความขัดแย้งและทำให้การแก้ไขปัญหาประชาชนที่อยู่ในเขตป่าไม่สัมฤทธิ์ผล

(๓.๓) การปักหลักเขตในที่ดินของรัฐยังไม่มีความชัดเจนว่า ต้องการให้ดำเนินการในเขตป่าอย่างเดียว หรือรวมไปถึงที่ดินของรัฐทั้งหมด

(๓.๔) อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการกับราษฎรที่เข้าไปอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ การพิสูจน์สิทธิของราษฎร และการดูแลพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยาน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งมีพื้นที่จำนวนมากเช่น พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ เอ พื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้น ๑ บี เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตวนอุทยาน

(๓.๕) การดำเนินงานปลูกสวนป่าภาครัฐ โดยการแผ้วถางพื้นที่ป่า หรือรุกล้ำในพื้นที่ของราษฎร ยังไม่มีการดำเนินการหรือแก้ไขให้ถูกต้อง

(๓.๖) ราษฎรปลูกสวนยางพาราในเขตพื้นที่ป่า แต่ไม่สามารถเข้าไปตัดไม้ยางและขนย้ายได้เนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่จับกุม

๓.๒.๒.๒ แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายด้านป่าไม้

(๑) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงด้านนโยบายและการบริหารจัดการ

(๑.๑) ปรับปรุงแนวทางและเร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดย

(๑.๑.๑) เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน

(๑.๑.๒) การพิสูจน์สิทธิโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ๑ : ๔๐๐๐ และวิธีการอื่นที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับ โดยควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและคำนึงถึงรูปแบบวิถีการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่น

(๑.๑.๓) การรับรองสิทธิควรมีรูปแบบหลากหลายตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

(๑.๒) ทบทวนนโยบายให้มีความชัดเจนและมีความสอดคล้องกัน โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและควรพิจารณากำหนดการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ และเงื่อนไข/มาตรการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะป่าอนุรักษ์ให้เหมาะสมและสอดคล้องกัน ทั้งตามหลักวิชาการและสภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

(๑.๓) ควรให้ความรู้ ความเข้าใจ และปลูกจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่เยาวชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่อาศัยในเขตป่าไม้

(๒) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงด้านกฎหมายและการบังคับใช้

(๒.๑) เร่งรัดปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีปัญหาในการตีความหรือการนำไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

(๒.๒) รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทุกฉบับให้เป็นประมวลกฎหมายป่าไม้ฉบับเดียว โดยหลักการของประมวลกฎหมายป่าไม้จะต้องคำนึงถึงฐานทรัพยากรมนุษย์ ควบคู่กับ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การคำนึงถึงฐานทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งในกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายฯ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนเพื่อให้เกิดการยอมรับ ซึ่งจะส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติและบังคับใช้ต่อไป

(๒.๓) ควรพิจารณาให้การจำแนกและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายผังเมือง รวมทั้งประชาสัมพันธ์เผยแพร่กฎหมายผังเมืองให้ประชาชนได้รับทราบอย่างกว้างขวาง และให้มีการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ

(๒.๔) จัดระบบการให้ความรู้ทั้งกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบและมีความเข้าใจที่ถูกต้อง

(๓) แนวทางแก้ไข/ปรับปรุงการปฏิบัติของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

(๓.๑) ปรับปรุงและจัดระบบฐานข้อมูลให้มีมาตรฐานเดียวกันและทันสมัย โดยพิจารณานำข้อมูลของภาคประชาชนมาใช้ประกอบในการจัดทำฐานข้อมูลให้ถูกต้อง น่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับ

(๓.๒) เร่งรัดปรับปรุงแนวเขตป่าอนุรักษ์และจัดทำแนวเขตให้ชัดเจนเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมและสำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณสนับสนุน ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและเพียงพอ

(๓.๓) ชะลอการจับกุมราษฎรที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิ และชะลอการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ (เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า)

(๓.๔) หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปลูกสวนป่า โดยเน้นการฟื้นฟูตามธรรมชาติและป้องกันดูแลรักษาป่าให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม พร้อมกับส่งเสริมความรู้และการพัฒนาอาชีพ ที่ไม่ส่งผลต่อความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ และจัดระบบการติดตามประเมินผลต่อเนื่อง

(๓.๕) เปิดโอกาสและสร้างกลไก ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมตรวจสอบและประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานภาครัฐอย่างใกล้ชิด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ข้อเสนอแนะและความเห็น
ของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔. ข้อเสนอแนะและความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๔.๑ สรุปข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย

จากสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายตามที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้มีความเห็นว่า รัฐบาลควรให้ความสำคัญและกำหนดเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

๔.๑.๑ มาตรการด้านนโยบาย

๔.๑.๑.๑ เร่งรัดและสนับสนุนงบประมาณในการสำรวจรังวัดและจัดทำแนวเขตป่าไม้และที่ดินของรัฐทุกประเภทให้ถูกต้อง ชัดเจน ตรวจสอบได้ และประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่ทราบโดยทั่วไป

๔.๑.๑.๒ ปรับปรุงแนวเขตป่าไม้และที่ดินของรัฐทุกประเภทให้เหมาะสม ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความเหมาะสมและความจำเป็นในการครอบครองทำประโยชน์ของราษฎร เพื่อให้การปรับปรุงแนวเขตป่าไม้และที่ดินของรัฐทุกประเภทเกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

๔.๑.๑.๓ เร่งรัดและสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำแผนที่กายภาพแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าไม้และที่ดินของรัฐทุกประเภท

๔.๑.๑.๔ การบริหารจัดการเกี่ยวกับสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ในเขตป่าไม้และที่ดินของรัฐทุกประเภท โดยการร่วมดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคประชาชน ดังนี้

(๑) กรณีที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นเขตป่าไม้หรือที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะมีเอกสารสิทธิในที่ดินหรือไม่ก็ตาม ให้กันออกหรือให้ถือว่าไม่เป็นเขตป่าไม้หรือที่ดินของรัฐ และดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่อยู่ในเขตอนุรักษ์ รัฐต้องชดเชยในราคาที่เป็นธรรมหรือจัดหาที่ดินที่มีความเหมาะสมและมีศักยภาพให้แทน หรือกำหนดแนวทางกำกับและดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรณีที่ไม่สามารถโยกย้ายออกนอกเขตอนุรักษ์ได้

(๒) กรณีที่ครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการดังนี้

(๒.๑) ในเขตอนุรักษ์ ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเด็ดขาด เว้นแต่ เป็นประชาชนผู้ยากไร้ ให้พิจารณาให้ความช่วยเหลือ โดยอาจจัดหาที่ดินที่เหมาะสมให้แทน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๒.๒) นอกเขตอนุรักษ์ ให้พิจารณาอนุญาตโดยมีเงื่อนไขในการรักษาระบบนิเวศและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

(๓) กำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้มีการขยายหรือบุกรุกครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพิ่มเติม โดยสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ กับกองกำลังทหาร ตำรวจ อาสาสมัคร ผู้ปกครองท้องที่ องค์กรปกครองท้องถิ่น และราษฎรในพื้นที่

(๔) กำหนดนโยบายการจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานเดียวกันและเป็นธรรม ทั้งด้านวิธีการจัดที่ดิน สิทธิในที่ดิน และข้อจำกัดสิทธิในที่ดิน

๔.๑.๑.๕ ควรจัดทำระบบข้อมูลการถือครองที่ดินในเขตป่าไม้และที่ดินของรัฐทุกประเภท รวมทั้งจัดทำแผนที่ฐาน (แผนที่ภูมิประเทศที่หน่วยราชการทุกหน่วยใช้เป็นฐานอันเดียวกัน) เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหา

๔.๑.๑.๖ ควรจัดให้มีองค์กรที่เป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้และที่ดินของรัฐทุกประเภท ที่สามารถบูรณาการและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

๔.๑.๑.๗ เร่งรัดออกเอกสารสิทธิในที่ดินนอกเขตที่ดินของรัฐให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยจัดให้มีโฉนดที่ดินที่ติดต่อกับแนวเขตที่ดินของรัฐเป็นโฉนดแนวกันชน

๔.๑.๑.๘ ต้องให้ความรู้ ความเข้าใจ และปลูกจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนทั่วไป เน้นย้ำเป็นพิเศษสำหรับประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตป่าไม้ โดยผ่านสื่อทุกชนิดทั้งของรัฐและเอกชน

๔.๑.๑.๙ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการปัญหาที่ดินและป่าไม้

๔.๑.๒ มาตรการด้านกฎหมาย

๔.๑.๒.๑ ปรับแก้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกันและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งแก้ไขบทบัญญัตินิยามศัพท์ของคำว่า "ป่า" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ให้มีความหมายที่ถูกต้อง ชัดเจน และเป็นธรรมแก่ประชาชน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ลดความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาตามมาตรการด้านนโยบายได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔.๑.๒.๒ ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ในประเด็นการพิสูจน์สิทธิให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งภาครัฐต้องให้ความรู้ความเข้าใจทั้งด้านกฎหมายและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนด้วย

๔.๑.๒.๓ ในระหว่างที่ดำเนินการตามมาตรการด้านนโยบายยังไม่แล้วเสร็จ ควรมีมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎร และเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับราษฎรในพื้นที่ เช่น ชะลอการจับกุมราษฎรที่ยังอยู่ระหว่างการพิสูจน์สิทธิ ทั้งนี้ ควรมีมาตรการควบคุมไม่ให้มีการฉกฉวยประโยชน์จากการดำเนินการตามมาตรการด้านนโยบาย

๔.๑.๒.๔ ปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งนี้ อาจปรับยกให้เป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวหลายข้อมีสภาพขัดแย้งและไม่สอดรับกับกฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

๔.๑.๒.๕ สนับสนุนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีร่างกฎหมายที่เป็นผลการศึกษาวิจัยและผ่านการรับฟังความคิดเห็นมาแล้วส่วนหนึ่ง เช่น

(๑) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ....

(๒) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ....”

(๓) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๔.๑.๒.๖ สนับสนุนให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีการถือครองที่ดินในอัตราก้าวหน้า ตามขนาดการถือครองที่ดินเพื่อใช้เป็นมาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน และให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่าและเป็นธรรม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔.๒ <u>ความเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้มีความเห็นว่า ทุกวันนี้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนสูงมากจากระบบการจัดการที่ดินและป่าไม้ เนื่องจากการสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ของรัฐโดยมิได้กันเขตพื้นที่ที่ประชาชนอยู่อาศัยมาก่อนออก อำนาจของทุนมีความได้เปรียบในการเข้าครอบครองหรือซื้อที่ดิน ขณะที่ความยากจนและภาวะหนี้สินทำให้ที่ดินหลุดมือเกษตรกร ต้องบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสาเหตุอื่นอีกหลายประการ สมควรต้องเร่งแก้ไขโดยด่วน

การแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายเห็นสมควรเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาหยิบยกกฎหมายตามข้อ ๔.๑.๒.๕ ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่เป็นผลการศึกษาวิจัยและผ่านการรับฟังความคิดเห็นมาแล้วส่วนหนึ่ง มาแก้ไขโดยด่วนภายในอายุของสภาแห่งนี้ เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าให้แก่ประชาชน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ต้องลังเลสงสัยในความถูกต้องตามกฎหมายอีกต่อไป

ส่วนการแก้ไขปัญหาในด้านการบริหารจัดการ เห็นสมควรเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอแนะต่อรัฐบาลให้พิจารณาทบทวนนโยบายของรัฐที่ได้เสนอในรายงานฉบับนี้โดยเร่งด่วน เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน ป้องกันหรือแก้ไขการทุจริตต่อหน้าที่และการปฏิบัติต่อประชาชนในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะส่งผลดีทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของชาติ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บรรณานุกรม

คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์ตะวันออกจำกัด (มหาชน), ๒๕๔๙.

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ "โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น", สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๔๘

วุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์ , จุดเปลี่ยนประเทศไทย, กรุงเทพฯ : สถาบันสหสวรรษ, ๒๕๔๙.

มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานฉบับสมบูรณ์ "การถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด", กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๕.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, รายงานฉบับสมบูรณ์ "แนวทางการปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน" สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ๒๕๔๗

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ , รายงานฉบับสมบูรณ์ "โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน", กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พฤษภาคม ๒๕๔๙.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ , รายงานฉบับสมบูรณ์ "โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว", กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พฤษภาคม ๒๕๔๙.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ , รายงานฉบับสมบูรณ์ "โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ", กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พฤษภาคม ๒๕๔๙.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เอกสารการบรรยาย

กฎหมาย นโยบาย และการจัดการที่ดิน

โดย ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์

นำเสนอต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อพิจารณาปัญหา
ที่ดินและป่าไม้
วันอังคารที่ 19 ธันวาคม 2549
ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 307 ชั้น 3
อาคารรัฐสภา 2

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การบรรยายเรื่อง

กฎหมาย นโยบาย และการจัดการที่ดิน

โดย ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หลักสูตร "การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง" รุ่นที่ 5
วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2549 เวลา 17-20.00 น. ณ ห้องประชาธิปก สถาบันพระปกเกล้า
นำเสนอต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้
วันอังคารที่ 19 ธันวาคม 2549
ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 307 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2

หัวข้อการบรรยาย

- ภาพรวมที่ดินของประเทศไทย
- ประเภทของที่ดิน
- กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน
- การได้กรรมสิทธิในที่ดิน
- หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
- การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน
- นโยบายที่ดินที่สำคัญ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาพรวมที่ดินของประเทศไทย

- ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่
- ในปี 2504 มีพื้นที่ป่าประมาณ 50% พื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่นประมาณ 50% ของพื้นที่ ประเทศ
- ในปี 2541 พื้นที่ป่าลดลงหลือประมาณ 25% ส่วนพื้นที่เกษตรเพิ่มขึ้นเป็นกว่า 40% ของพื้นที่ ประเทศ
- จำนวนครัวเรือนเกษตร 5,702,388 แปลง ขนาดของฟาร์มโดยเฉลี่ย 22.9833 ไร่/ครัวเรือน (2544)

ประเภทของที่ดิน

- ที่ดินของรัฐ
  - ⇨ที่สาธารณะ
  - ⇨ที่ดินเพื่อใช้ในราชการ
  - ⇨ที่ดินรกร้างว่างเปล่า
- ที่ดินของเอกชน
- ที่ดินบางประเภทมีกฎหมายเฉพาะดูแล เช่น ที่ป่าไม้ ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ดินของวัดวาอารามในพระพุทธศาสนา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

- ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
- พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประมวลกฎหมายที่ดิน

- กฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน การกำหนดสิทธิในที่ดิน การรังวัดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนา การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท และการค้าที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

พ.ศ. 2511

- จัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยการออกพระราชกฤษฎีกา และมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินจัดตั้งเป็น

⇨ นิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

⇨ นิคมสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. 2518

- ปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงที่อยู่อาศัย โดย ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์หรือมีที่ดินเกินสิทธิที่กำหนดมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

- การจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมือง เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

- **การพัฒนาที่ดิน ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาการปรับระดับพื้นที่ดิน**

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

- **การพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นทั้งในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชนและเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

- การสำรวจ จำแนกและทำสำมะโนที่ดิน เพื่อทราบความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

- การปกครองดูแลรักษาที่ดินของรัฐประเภทที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัดและขจัดปัญหางานซ้ำและซ้อนกัน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

- ควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. 2524

- ควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่า ข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่า กำหนดระยะเวลาการเช่าให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

- รองรับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมในระยะยาว ให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนเพื่อพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมบางประเภท ที่ต้องมีการลงทุนในระยะยาวและต้องการความมั่นคงของสิทธิตามสัญญาเช่า

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

- ควบคุมการจัดสรรที่ดิน กำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด และกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติการขุดและถมดิน พ.ศ. 2543

- ควบคุมให้การขุดดินและถมดินเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ ป้องกันอันตรายแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้น บริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เขตผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และท้องที่อื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

- การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน หรือตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน
- การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

- ส.ค.1
- ใบจอง (น.ส. 2)
- หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 น.ส. 3 ก. และน.ส. 3 ข.)
- ใบไต่สวน (น.ส. 5)
- โฉนดที่ดิน

ปริมาณเอกสารสิทธิ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ถึง พ.ศ. 2548

ประเภท	จำนวนเอกสารสิทธิ (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ (ไร่)
โฉนด	21,791,765	77,705,170-2-41
น.ส. 3 ก.	6,054,976	32,555,982-3-19
น.ส. 3	1,666,884	14,832,451-1-24
ใบจอง	326,604	3,250,366-0-30
รวม	29,840,229	128,343,970-3-14

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน

- กรมที่ดินจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปของนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเอง ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- กรมป่าไม้จัดหมู่บ้านป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2518 และให้ สทก. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522

นโยบายที่ดินที่สำคัญ

- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ
- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เรื่อง ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินจากผลการประชุม

- หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินไม่เป็นเอกภาพ
- ทรัพยากรดินและที่ดินเสื่อมโทรม มีการใช้ที่ดินผิดประเภท
- ขาดมาตรการกฎหมายในการจำกัดการถือครองที่ดิน
- ขาดมาตรการภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดิน
- มีผู้ไร้ที่ทำกินหรือมีที่ดินเล็กน้อยจำนวนมาก
- สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน
- เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากการใช้ประโยชน์ที่ต่างกัน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546

เห็นชอบกับ 7 แผนงาน ประกอบด้วย

1. ปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน	กระทรวงการคลัง
2. ปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรฯ
3. ระบบข้อมูลที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรฯ
4. อนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์	กระทรวงทรัพยากรฯ
5. กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรฯ
6. คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	กระทรวงเกษตรฯ
7. ปรับปรุงสิทธิในที่ดิน	กระทรวงมหาดไทย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ
ว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย

- นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11(6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้ง "คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย" และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย รวม 9 คณะ เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป บางครั้งก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหรือสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม

การศึกษาและยกร่างกฎหมาย

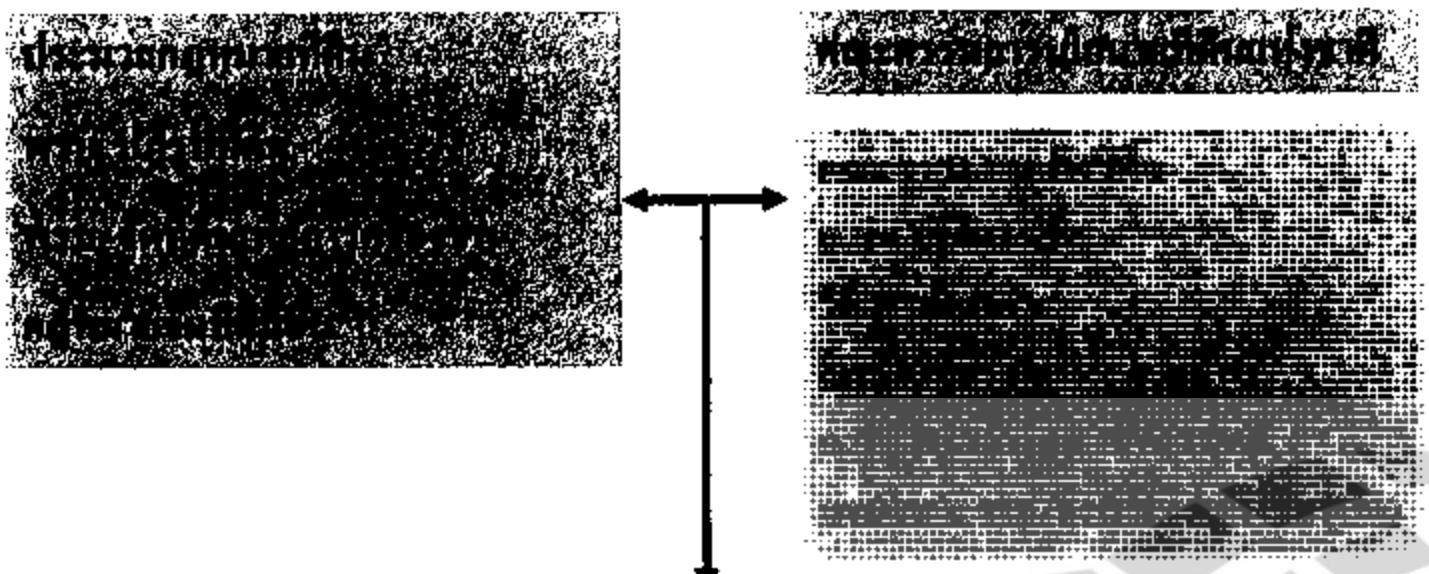
- คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ พิจารณาในประเด็นการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพตามนโยบาย ศึกษาและยกร่างกฎหมายในปี 2548 รวม 3 เรื่องหลัก คือ

1. กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินและการจัดที่ดิน
2. กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ
3. กฎหมายว่าด้วยเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมาย
ว่าด้วยการจัดที่ดิน

แนวคิดการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดิน



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แนวคิดในการยกร่างกฎหมาย ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

- กำหนดให้มี "คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ" ขึ้นเพื่อชี้นำทิศทางของการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ
- กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- กำหนดให้มีคณะกรรมการประสานนโยบายที่ดินระดับจังหวัด เพื่อเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการพัฒนา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ผลดีของกฎหมาย

- การมีองค์กรที่มีเอกภาพสามารถกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติ จะทำให้การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ประสานสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- จะไม่กระทบกับงานในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่จะทำให้ทุกหน่วยงานมีทิศทางและเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน
- มีองค์กรที่จะคอยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานระหว่างหน่วยงานซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจไว้แตกต่างกัน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แนวคิดในการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน

- ให้มีกฎหมายจัดที่ดินเพียงฉบับเดียว
- ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน
- มีการจำแนกพื้นที่ประเภทต่าง ๆ ออกจากกันให้ชัดเจน
- นำที่ดินที่มีศักยภาพในการผลิตมาใช้ให้เกิดประโยชน์
- กันที่ดินที่ควรจะต้องอนุรักษ์และฟื้นฟู
- สิทธิที่จัดให้ราษฎรจะเป็นสิทธิชนิดเดียวกันหรือให้ใกล้เคียงกัน
- มุ่งช่วยเหลือคนยากจนในด้านที่ดินทำกิน

- นำหลักการของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2548 มาพิจารณาประกอบ
- นำเอาจุดเด่น-จุดด้อยของกฎหมายจัดที่ดินแต่ละฉบับมาพิจารณาในการร่างกฎหมายจัดที่ดินขึ้นใหม่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผลดีของกฎหมาย

- จะทำให้การจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนมีความชัดเจนและช่วยให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- สามารถจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเขตพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งจะเน้นถึงประโยชน์ของชุมชนในพื้นที่ ประชาชน และประเทศในการใช้ที่ดิน

โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมาย
ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐาน
การออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความเป็นมา

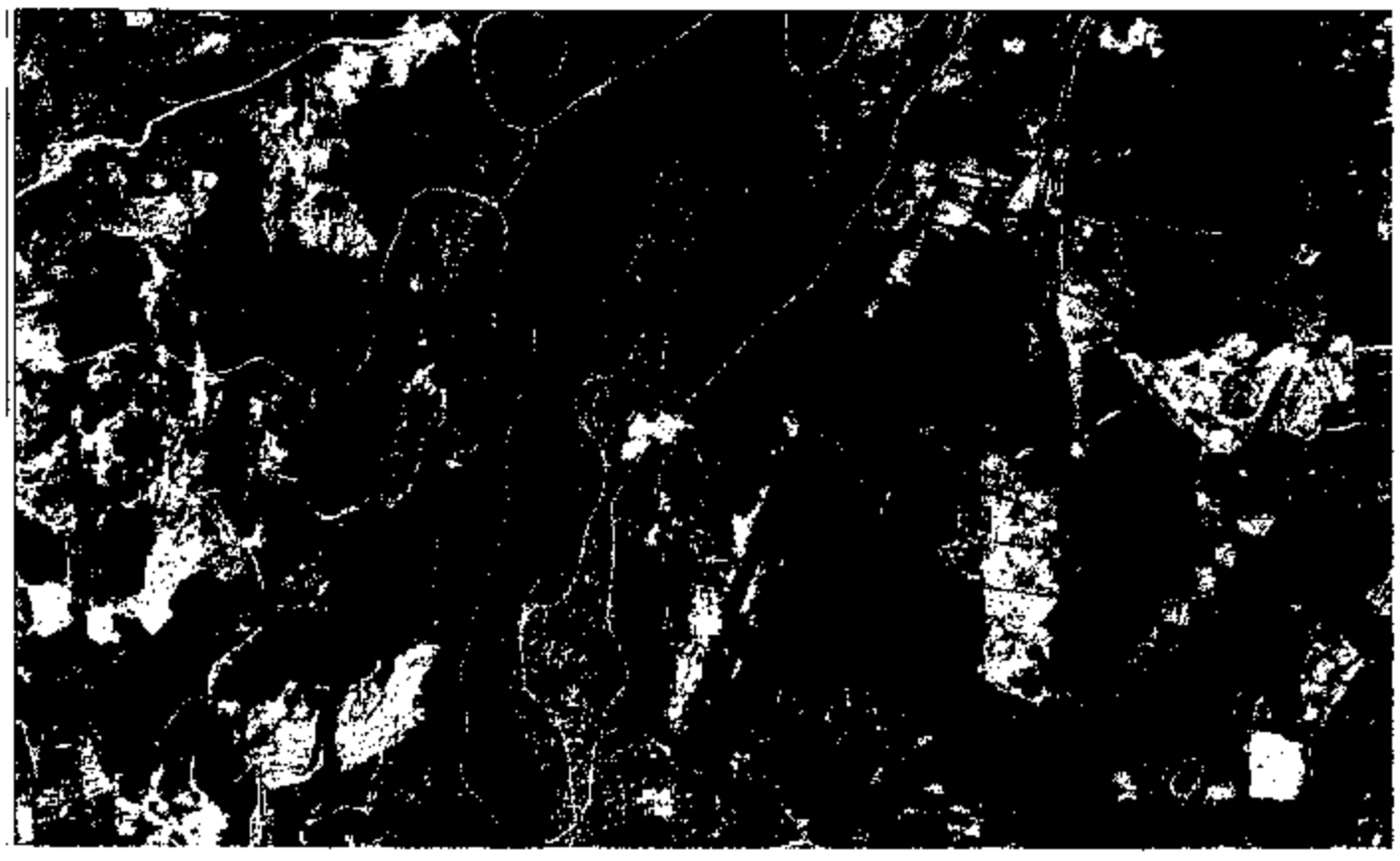
- กรมที่ดินเสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ และผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา
- คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ มีมติให้ดำเนินการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายเพื่อให้มีวิธีการจัดการกับแนวเขตที่ดินของรัฐ

แนวคิดในการยกร่างกฎหมาย

- กำหนดให้การจัดทำแผนที่แนวเขต การกำหนดเขตที่ดินของรัฐ การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ ดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์วิธีการเดียวกัน
- ให้มีคณะกรรมการและหน่วยงานเลขานุการ เพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนที่ การจัดทำฐานข้อมูล
- กำหนดเวลาในการปรับปรุงแผนที่ที่ประกาศก่อนกฎหมายนี้ใช้บังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดใหม่ มีข้อยกเว้น/ผ่อนผัน
- ไม่ใช้บังคับกรณีพิพาทแนวเขตและต้องใช้แผนที่ในการพิสูจน์สิทธิ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

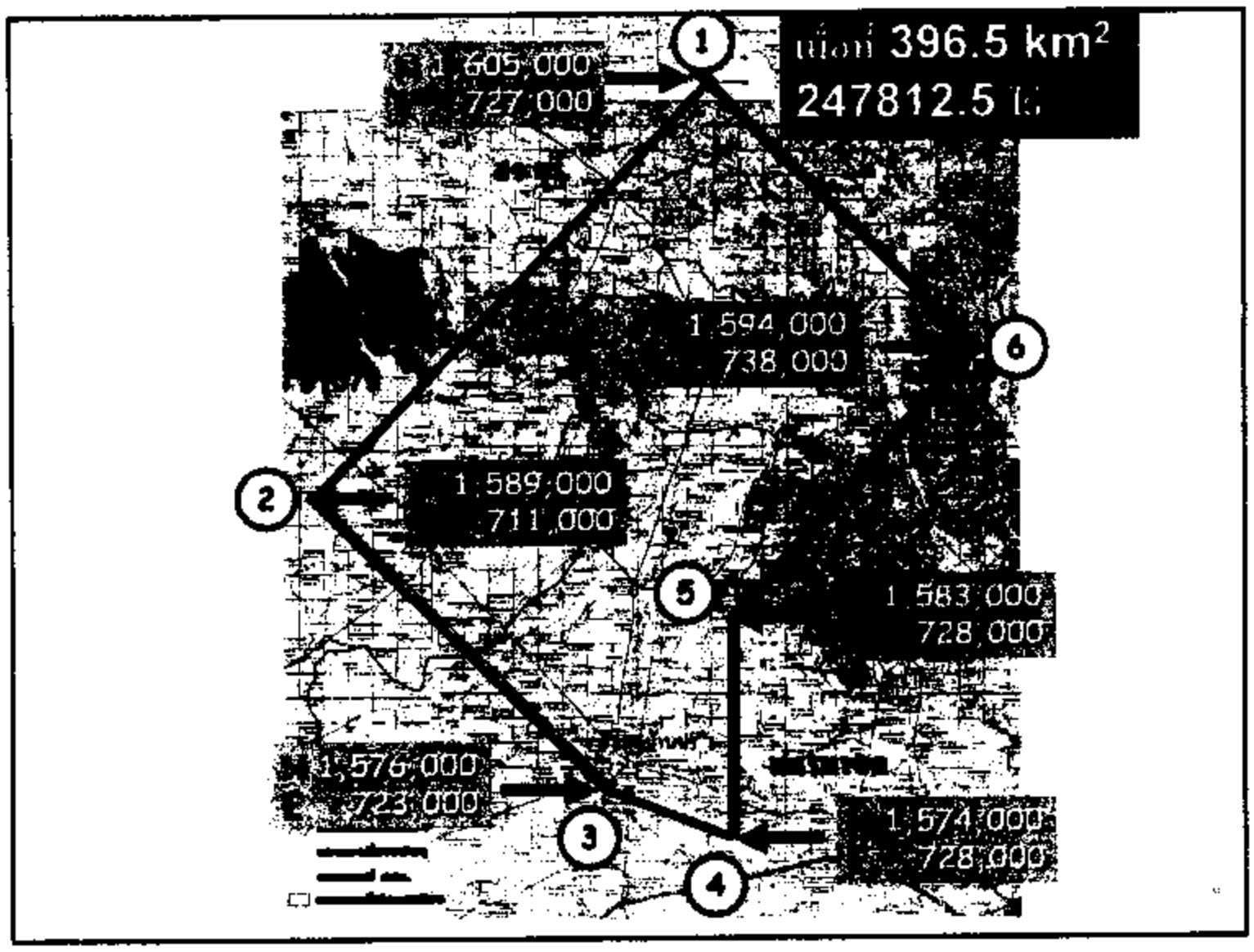
มาตรฐานการทำแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ



ผลดีของกฎหมาย

- ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน
- รัฐสามารถวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศจากข้อมูลที่เป็นจริง
- ลดปัญหาข้อโต้แย้งการบุกรุกที่ดินของรัฐของประชาชนโดยรอบลงได้ เนื่องจากมีหลักฐานแนวเขตที่ดินที่ชัดเจน
- สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนได้ ประชาชนจะมีความมั่นใจในการลงทุนในที่ดินของตนเอง

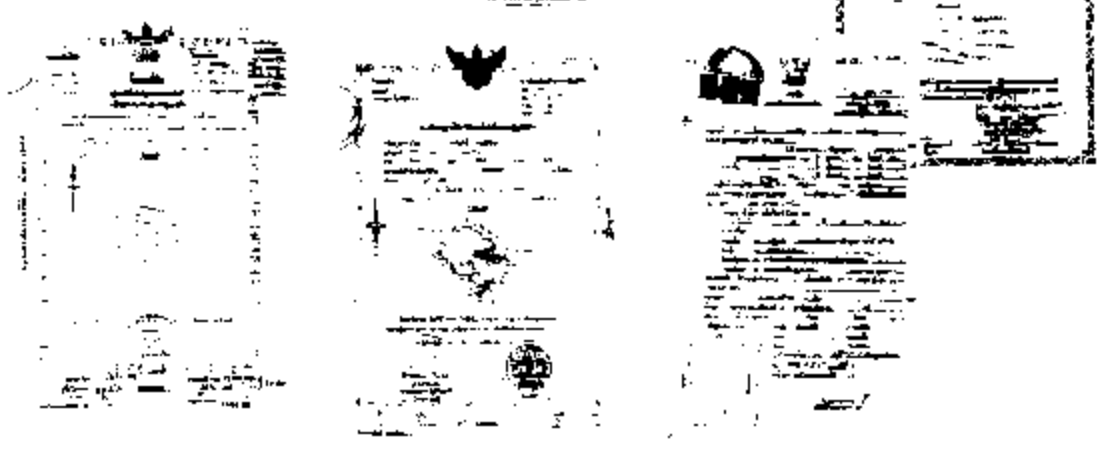
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมาย
ว่าด้วยเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สิทธิในที่ดินของประชาชนในปัจจุบันมีความหลากหลายทำให้มีปัญหาทั้งในแง่ของเงื่อนไขการได้รับสิทธิ การใช้สิทธิ ทะเบียนที่ดินและระบบข้อมูลที่ดิน

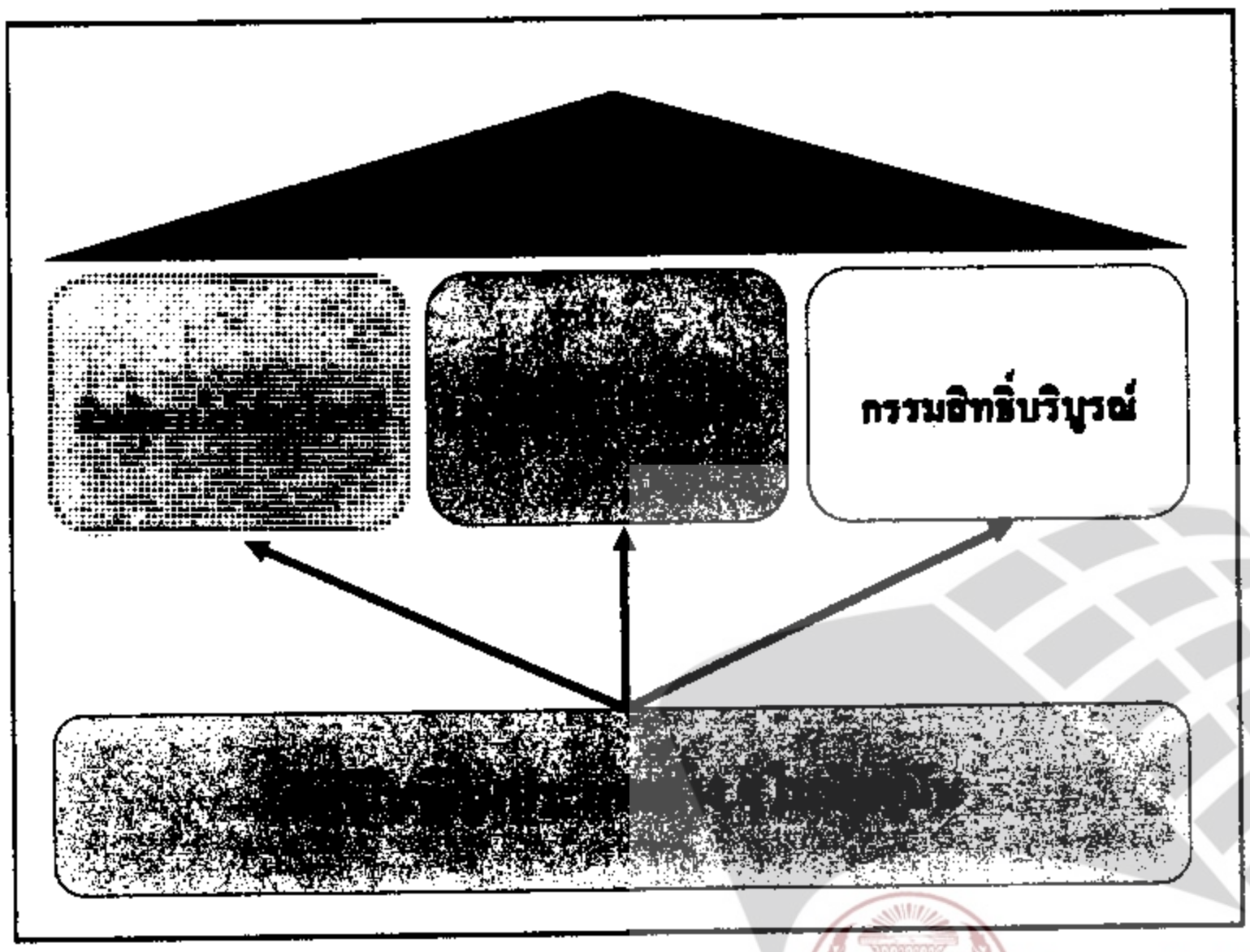


แนวคิดในการยกร่างกฎหมาย

- ปรับระบบสิทธิในที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคงและเสมอภาค
- กำหนดการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- กำหนดสิทธิในที่ดิน กำหนดเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ในที่ดินและการเปลี่ยนมือ
- กำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งแนวทางการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ชุมชน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

- การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน (หมวด 4) ฉะนั้น เมื่อต้องการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว จึงจะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) เพื่อให้สิทธิตามกฎหมายอื่นเข้าสู่สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องปรับปรุงเพื่อให้รองรับแนวคิดเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

- หลักการสำคัญ คือ การทำให้ประชาชนโดยเฉพาะคนจนผู้ถือสิทธิในสินทรัพย์ด้อยสิทธิบางอย่างสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ สามารถแปลงสินทรัพย์ของตนเองให้เป็นทุนเพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่ ในเบื้องต้นกำหนดประเภทของสินทรัพย์ที่สามารถนำมาแปลงเป็นทุนไว้ 5 ประเภท ได้แก่ สินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน ทรัพย์สินทางปัญญา สินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร ที่สาธารณะ และสิทธิการเช่า

นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนด้านที่ดิน

- จากผลการสำรวจปัญหาด้านที่ดินทำกิน (ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2547) พบว่ามีผู้ขึ้นทะเบียนขอรับความช่วยเหลือด้านที่ดิน จำนวน 4,849,056 ราย (ปัญหา) หรือประมาณร้อยละ 40
- ศตจ. ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสำรวจที่ดินในความดูแลเพื่อนำที่ดินของรัฐมาแก้ไขปัญหาให้กับผู้ที่จดทะเบียน
- มี Supply ที่ดิน จากหน่วยงานจัดที่ดิน 7 หน่วยงาน แบ่งเป็นแปลงรับรองสิทธิ จำนวน 18,141,408 ไร่ และแปลงว่าง จำนวน 185,082 ไร่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แนวทางการจัดหาที่ดินแปลงว่างของหน่วยงานจัดที่ดิน

- **กรมที่ดิน จะพิจารณาจากที่ดินที่ได้รับสัมปทานและหมดอายุสัมปทานแล้ว ตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรยังใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ที่ไม่มีความจำเป็นในการอนุรักษ์ต่อไป และที่สาธารณประโยชน์ที่เหลือจากส่วนราชการขอใช้ประโยชน์**

- **กรมส่งเสริมสหกรณ์ ดำเนินการโดยสำรวจรังวัดพื้นที่ในเขตนิคมทั้งแปลง เมื่อทราบข้อมูลเนื้อที่ของผู้ถือครองเดิม และมีการกำหนดแนวทางการจัดที่ดินว่าจะจัดให้รายละเท่าไร ในส่วนที่เกินจะมีการเจรจาเพื่อเรียกคืนและนำมาจัดให้กับผู้จัดทะเบียนรายใหม่ต่อไป**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

● กรมป่าไม้ ดำเนินการโดยการสำรวจตรวจสอบในพื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการและเอกชนเข้าทำประโยชน์เพื่อให้ทราบสภาพการใช้ที่ดินว่าเป็นไปตามเงื่อนไขหรือใช้ประโยชน์ได้ผลดีตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ถ้าไม่มีผลตอบแทนที่ดินให้คณะกรรมการเจรจาเพื่อขอที่ดินคืนโดยสมัครใจ

● กรมธนารักษ์ ดำเนินการโดย ให้ส่วนราชการที่ครอบครองที่ราชพัสดุส่งคืนพื้นที่จำนวน 10% ของพื้นที่ที่ครอบครองใช้ประโยชน์ทั้งหมด โดยแบ่งพื้นที่คืน 5% ภายใน 4 เดือน และอีก 5% ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

- ส.ป.ก. ในปีงบประมาณ 2549 ส.ป.ก. ได้คัดเลือกที่ดินในพื้นที่ 10 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา กาฬสินธุ์ ขอนแก่น นครราชสีมา ศรีสะเกษ เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา และจังหวัดปัตตานี เนื้อที่ประมาณ 11,000 ไร่ เพื่อนำมาจัดในรูปของนิคมเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งคาดว่าจะสามารถรองรับเกษตรกรเป้าหมายได้จำนวน 2,237 ราย

การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (Reshape)

- การจัดให้ประเทศไทยมีแผนที่แสดงขอบเขตที่ดินทุกประเภทที่ชัดเจน ไม่ทับซ้อน เพื่อแก้ไขปัญหาขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน บูรณาการใช้แผนที่ฐานในการกำหนดแนวเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ที่ดิน มีหลักการ 10 ข้อ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เอกสารประกอบการบรรยาย
เรื่อง กฎหมาย นโยบาย และการจัดการที่ดิน[1]

โดย ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรอบการบรรยาย

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับที่ดินของประเทศไทย
2. ประเภทของที่ดิน
3. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน
    (1) ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497
    (2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
    (3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
    (4) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
    (5) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
    (6) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
    (7) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
    (8) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
    (9) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
    (10) พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
    (11) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542
    (12) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
    (13) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
4. การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน
5. หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
6. การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน
7. นโยบายที่ดินที่สำคัญ

---

[1] เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง กฎหมาย นโยบายและการจัดการที่ดิน สถาบันพระปกเกล้า หลักสูตร "การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง" รุ่นที่ 5 วันศุกรที่ 15 กันยายน 2549 เวลา 17-20.00 น. ณ ห้องประชาธิปก สถาบันพระปกเกล้า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

7.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

7.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ

7.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เรื่อง ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ

7.4 คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย

7.5 นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

7.6 นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนด้านที่ดินทำกิน

7.7 การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (Reshape)

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับที่ดินของประเทศไทย

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่[2] ในปี 2504 ได้มีการจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ พื้นที่ทำการเกษตร ที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ เนื้อที่ประมาณ 160.35 ล้านไร่ หรือร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ และพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่กรมป่าไม้จะต้องทำการสงวนเป็นป่าไม้ เป็นอุทยาน และเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เนื้อที่ประมาณ 160.35 ล้านไร่ หรือร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ ต่อมาสภาพการใช้ที่ดินของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป

การใช้ที่ดินในปี 2541[3] เป็นเนื้อที่ป่าไม้ 81,078,428 ไร่ เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร 130,393,525 ไร่ จำนวนฟาร์ม 5,334,974 แปลง ขนาดของฟาร์มโดยเฉลี่ย 24.4413 ไร่ ที่อยู่อาศัย 3,491,908 ไร่ ที่นา 65,914,065 ไร่ พืชไร่ 29,091,965 ไร่ ที่ไม้ผลและไม้ยืนต้น 25,079,407 ไร่ ที่สวนผักและไม้ดอก 961,792 ไร่ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ 693,143 ไร่ ที่รกร้าง 2,950,814 ไร่ ที่อื่น ๆ 2,250,431 ไร่ นอกนั้นเป็นเนื้อที่ไม่ได้จำแนก 109,226,935 ไร่

ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตร เกษตรกรถือครองที่ดินของตนเอง 107,491,052 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นที่ดินที่เกษตรกรถือครองโดยไม่ติดภาระใด ๆ จำนวน 92,704,291 ไร่ จำนองผู้อื่น 14,600,921 ไร่ ขายฝาก 185,840 ไร่ ส่วนเกษตรกรที่ถือครองที่ดินของผู้อื่นเป็นเนื้อที่รวม 22,902,473 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นการเช่าที่ดิน 14,781,910 ไร่ รับจำนอง 827,634 ไร่ รับขายฝาก 179,758 ไร่ ได้ทำฟรี 7,113,171 ไร่

นอกจากพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรม ก็จะเป็นที่ดินเพื่อการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การบริการ ที่อยู่อาศัย และที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเพื่อการศาสนา ที่สาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ถนน ทางน้ำ ชายทะเล ฯลฯ

---

[2] ผลการสำรวจของกรมแผนที่ทหาร, หนังสือที่ นร 0202/9166 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2526 เรื่อง จำนวนเนื้อที่ของประเทศไทย

[3] สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2543-2544 ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2. ประเภทของที่ดิน

ตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน ประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติไว้ใน มาตรา 2 ความว่า *"ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ"* เป็นกฎหมายที่แบ่งแยกที่ดินของรัฐและของเอกชนที่ชัดเจน และทำให้เห็นว่าที่ดินจะต้องมีเจ้าของ ถ้ามิได้เป็นกรรมสิทธิของบุคคลใดก็จะต้องเป็นของรัฐ

2.1 ที่ดินของรัฐ หมายถึงที่ดินที่ประชาชนยังมิได้มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีอยู่ 3 ประเภท ได้แก่

(1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ ที่สาธารณะที่เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้า หรือที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน ที่ดินชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ เป็นต้น

(2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ได้แก่ สถานที่ราชการ ป้อม ค่าย หรือที่ดินเพื่อใช้ในราชการ เช่น ที่ดินในเขตชลประทาน ที่ดินในเขตรถไฟ ที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร เป็นต้น

(3) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งถูกทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมาย

นอกจากนั้นยังมีที่ดินบางประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะดูแล เช่น ที่ป่า ตามคำจำกัดความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ที่ดินของวัดวาอารามในพระพุทธศาสนา ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หรือที่ดินของศาสนาอื่น เช่น ที่ดินของมัสยิดอิสลามตาม พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 หรือที่ดินของมิชชังในคริสต์ศาสนา ซึ่งใช้เป็นที่ตั้งของวัดบาดหลวงโรมันคาธอลิค เป็นต้น

ที่ดินของรัฐอาจถูกเอกชนครอบครองโดยพละการหรือรัฐอาจอนุญาตให้เข้าไปทำประโยชน์รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น ผู้ครอบครองที่ดินมือเปล่า ผู้มี ส.ค. 1 หรือมีใบจอง หรือผู้ที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น แต่กฎหมายห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน[4] การครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะครอบครองเป็นเวลานานเท่าใดก็จะไม่ได้กรรมสิทธิ์

---

[4] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.2 ที่ดินของเอกชน หมายถึง ที่ดินที่บุคคลหรือนิติบุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยบริบูรณ์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การมีกรรมสิทธิ์ดังกล่าวได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 48 วรรคแรก ความว่า "*สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิ*" ดังนั้น การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนจึงเป็นไปโดยเสรีหากไม่มีกฎหมายบัญญัติจำกัดการใช้สิทธิไว้

3. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีหลายฉบับ แต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป กฎหมายที่สำคัญ ประกอบด้วย

(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497
(2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
(3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
(4) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
(5) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
(6) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
(7) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
(8) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
(9) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
(10) พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
(11) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542
(12) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
(13) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497

เป็นกฎหมายที่รวมบทกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินที่บังคับใช้ในขณะนั้นให้เป็นระบบ โดยยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายออกโฉนดที่ดินฉบับต่าง ๆ กฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร กฎหมายว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว เป็นต้น แล้วบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน การกำหนดสิทธิในที่ดิน การรังวัดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การกำหนด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนา การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท และการค้าที่ดินไว้ด้วยกัน เป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่สามารถให้กรรมสิทธิในที่ดินแก่ประชาชน

(2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดั้งเดิมสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยการออกพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินจัดตั้งเป็นนิคม การจัดที่ดินมีสองรูปแบบ คือ การจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และการจัดที่ดินในรูปของนิคมสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยการจัดที่ดินทั้งสองแบบนี้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน มีการตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเข้าเป็นสมาชิกนิคม แต่ละครอบครัวจะได้รับการจัดที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ มีการเรียกเก็บเงินค่าช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงทุนไปในการจัดนิคม สมาชิกนิคมจะได้รับสิทธิในที่ดินต่อเมื่อทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันมาเป็นเวลาเกินกว่า 5 ปี และชำระเงินค่าช่วยทุนตลอดจนหนี้สินเรียบร้อยแล้วก็จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ซึ่งหนังสือดังกล่าวสามารถนำไปยื่นขอออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ออกให้จะถูกห้ามโอนไปยังผู้อื่นเป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับ นอกจากการตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมเป็นอันสิ้นสุด

(3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เป็นกฎหมายที่ออกเพื่อปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงที่อยู่อาศัย โดยให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิที่กำหนดมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

การปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใด จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกามีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อตามขนาดการถือครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรม และไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ส่วนสถาบันเกษตรกร คณะกรรมการอาจจัดให้ตามที่เห็นสมควร แต่ถ้าเป็นที่ดินของ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐและเกษตรกรครอบครองอยู่แล้วก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด จะจัดให้ตามที่ครอบครองแต่ไม่เกิน 100 ไร่ โดยจะต้องจ่ายค่าเช่าหรือค่าชดเชยในส่วนที่เพิ่มขึ้น สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินจะถูกห้ามมิให้โอนหรือแบ่งแยกที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

(4) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

เป็นกฎหมายในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมือง เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อคำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

การจัดทำผังเมืองทำได้ 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ โดยมีคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากการใช้ประโยชน์ดังกล่าวขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิการของสังคม

(5) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

(6) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นทั้งในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชนและเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาทีส่วนร่วมกับภาครัฐใน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท

ผลดีของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ทำให้การพัฒนาเมืองไม่จำเป็นต้องเวนคืนที่ดินและเกิดปัญหาต่อคนที่ต้องอพยพโยกย้ายถิ่นที่อยู่ เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นทั้งในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชนและสอดคล้องกับการผังเมือง

(7) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการสำรวจ จำแนกและทำสำมะโนที่ดิน เพื่อทราบความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งเดิมอำนาจหน้าที่เหล่านี้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน มีอำนาจและหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน โดยได้รับรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี การประกาศเขตสำรวจที่ดิน การกำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง นำไปใช้แนะนำ ส่งเสริมให้แก่เกษตรกร และหน้าที่อื่นอีกหลายประการ มีการให้บริการวิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดิน หรือปรับปรุงดินหรือที่ดินเฉพาะรายกับเอกชนโดยเสียค่าใช้จ่าย และให้บริการแก่เกษตรกรในการตรวจสอบตัวอย่างดินหรือที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากนำตัวอย่างดินมอบให้กรมพัฒนาที่ดินก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

(8) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

เป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ดินของรัฐประเภทที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัดและขจัดปัญหางานซ้ำและซ้อนกัน

"ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นก็ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ โดยบรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(9) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายที่ออกใช้ควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ในการออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงตาม มาตรา 8 แล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้

(10) พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

เป็นกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม กำหนดให้มีคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง กำหนดผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูงของผลิตผลเกษตรกรรมสำหรับเป็นหลักในการคำณวนอัตราค่าเช่าขั้นสูง ในแต่ละตำบลให้มี คชก. ตำบล มีอำนาจหน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของแต่ละท้องที่ในเขตตำบลทุก 3 ปี วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่า ข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่า การเช่านารวมถึงการเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ต้องถูกควบคุมไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ระยะเวลาการเช่านาให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี ถึงไม่มีกำหนดเวลาหรือกำหนดต่ำกว่า 6 ปี ให้ถือว่ามีกำหนดเวลา 6 ปี ผู้ให้เช่านาจะขายนาได้ ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนาพร้อมทั้งระบุราคาที่จะขาย และวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน คชก.ตำบล เพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายใน 15 วัน เมื่อได้รับทราบแล้วหากผู้เช่านาประสงค์จะซื้อนาและทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบล ภายใน 30 วัน ผู้ให้เช่านาจะต้องขายนาให้แก่ผู้เช่าตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งไว้ หากไม่ตกลงวิธีการชำระเงิน คชก.ตำบลเข้าไกล่เกลี่ยให้ขยายเวลาการชำระเงินออกไปได้แต่ไม่เกิน 1 ปี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(11) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

เป็นกฎหมายรองรับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมในระยะยาว เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยการเช่าทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังไม่สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนเพื่อพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมบางประเภท ที่ต้องมีการลงทุนในระยะยาวและต้องการความมั่นคงของสิทธิตามสัญญาเช่า หากเช่าที่ดินที่มีเนื้อที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง มีการกำหนดประเภทของพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมที่ให้ทำการเช่า และกำหนดการใช้หรือการเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้อสังหาริมทรัพย์ตามที่เช่า ระยะเวลาการเช่าอาจกำหนดไว้เกินสามสิบปี แต่ไม่เกินห้าสิบปี เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่าแล้ว ผู้เช่าและผู้ให้เช่าอาจตกลงกันต่อเวลาการเช่าออกไปอีกได้มีกำหนดไม่เกินห้าสิบปี นับแต่วันที่ตกลงกันและต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ

สิทธิการเช่าสามารถโอนตกทอดแก่ทายาท และผู้เช่าจะให้เช่าช่วง หรือโอนสิทธิการเช่าไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่บุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาเช่า และยังใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ เป็นการส่งเสริมการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำไปประกอบพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมในระยะยาว ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

(12) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

เป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ที่ออกมาใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ที่ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานาน กำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดิน จึงได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด และกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ในทุกจังหวัด กำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน การดำเนินการจัดสรรที่ดิน การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และการยกเลิกการจัดสรรที่ดิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(13) พระราชบัญญัติการขุดและถมดิน พ.ศ. 2543

เป็นกฎหมายควบคุมให้การขุดดินและถมดินเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ ป้องกันอันตรายแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้น บริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เขตผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และท้องที่อื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

กำหนดหลักเกณฑ์ในการขุดดินและถมดิน โดยผู้ที่ประสงค์จะทำการขุดดินโดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตรหรือมีพื้นที่ปากปอดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตรหรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด ยกเว้นการขุดปอน้ำใช้ที่มีพื้นที่ปากบ่อไม่เกินสี่ตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด และเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย ถ้าขุดดินพบโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ซากดึกดำบรรพ์ หรือแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจหรือทางการศึกษาในด้านธรณีวิทยา ผู้ขุดดินจะต้องหยุดการขุดดินในบริเวณนั้นไว้ก่อน แล้วรายงานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้กรมศิลปากรหรือกรมทรัพยากรธรณีแล้วแต่กรณี ทราบโดยด่วน

ผู้ที่ประสงค์จะทำการถมดินโดยมีความสูงของเนินดินเกินกว่าระดับที่ดินต่างเจ้าของที่อยู่ข้างเคียง และมีพื้นที่ของเนินดินไม่เกินสองพันตารางเมตร หรือมีพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนดซึ่งต้องไม่เกินสองพันตารางเมตร ต้องจัดให้มีการระบายน้ำเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงหรือบุคคลอื่น การถมดินที่มีพื้นที่เกินสองพันตารางเมตรหรือมีพื้นที่เกินกว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด จะต้องแจ้งการถมดินนั้นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดและเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย ซึ่งจะเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการถมดินนั้น

4. การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติใน มาตรา 3 ว่า บุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ 2 ทาง คือ ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ตามโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือได้กรรมสิทธิ์ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินทางหนึ่ง หรืออาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่นอีกทางหนึ่ง

4.1 การได้กรรมสิทธิ์ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน อาจเป็นกรณีที่ทางราชการมีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามความในมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ หรือเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศตามมาตรา 58 ตรี บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี [5] หรือเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว

ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับรวมทั้งผู้ครอบครองต่อเนื่องและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เมื่อมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลก็อาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

หากท้องที่ใดมิได้มีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หากผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากนั้นคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอาจอนุมัติให้จัดที่ดินให้กับราษฎรเข้าทำกินตามความในหมวด 2 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจจัดที่ดินเป็นผืนใหญ่ตามมาตรา 30 หรืออาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนาตามมาตรา 33 ซึ่งราษฎรก็จะได้รับสิทธิตามใบจอง (น.ส. 2) และกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในที่สุด

4.2 การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นเรื่องที่รัฐจัดที่ดินให้กับประชาชนตามกฎหมายอื่น นอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้แก่ การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ดำเนินการโดย กรมประชาสงเคราะห์[6] กรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือการจัดที่ดินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดำเนินการโดย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) การได้มาซึ่งที่ดินจะแตกต่างจากกระบวนการในประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อรัฐได้จัดที่ดินให้ทำกินระยะหนึ่งแล้ว

---

[5] คือผู้ที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ทางราชการปิดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด จึงถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

[6] เปลี่ยนเป็น "กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ" โดย พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กฎหมายก็จะให้สิทธิกับผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ที่จะได้รับกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน สิทธิในที่ดินอาจแตกต่างกันตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนี้

(1) ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ ต้องทำประโยชน์ในที่ดินและเป็นสมาชิกติดต่อกันเกินกว่า 5 ปี และชำระค่าช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือรับรองการเข้าทำประโยชน์ (กสน. 3) ซึ่งสามารถนำไปขอให้กรมที่ดินออกโฉนด หรือ น.ส. 3 ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีเงื่อนไขว่าภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนด หรือ น.ส. 3 จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ ยกเว้นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

(2) ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจากกรมประชาสงเคราะห์ ต้องทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันเกินกว่า 5 ปี และชำระเงินช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ค. 3) ซึ่งสามารถนำไปขอออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

(3) ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะได้รับหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4-28) เป็นเอกสารแสดงหลักฐานการได้รับมอบที่ดินและขอบเขตของแปลงที่ดินที่ได้รับ และหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เพื่อเป็นหลักฐานการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เมื่อเช่าซื้อที่ดินและชำระค่าเช่าซื้อครบแล้วจะได้รับโฉนดที่ดินหรือ น.ส.3 สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินสามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้แต่จะโอนหรือแบ่งแยกสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่โอนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

4.3 การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น อาจเป็นการได้มาโดยผลของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ เช่น การออกกฎหมายโอนที่ดินแลกเปลี่ยนกับที่ดินเอกชนเพื่อสร้างสถานที่ราชการหรือการได้กรรมสิทธิ์ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 กรณีการครอบครองปรปักษ์ มาตรา 1599-1600 กรณีการรับมรดกหรือมาตรา 1308 กรณีที่งอกริมตลิ่งหรือเป็นการได้มาทางนิติกรรมโดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ การโอนชำระหนี้ เป็นต้น [7]

5. หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหลายแบบ ได้แก่ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือ ส.ค.1 ใบจอง (น.ส. 2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 น.ส. 3 ก. และ

---

[7] สิริ เกาสินสฤษดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 4 บพิธการพิมพ์ กรุงเทพ, 2537 หน้า 47

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

น.ส. 3 ข.) ใบไต่สวน (น.ส. 5) และโฉนดที่ดิน โดยโฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทเดียวเท่านั้นที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน [8]

"ส.ค.1" คือ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นหลักฐานที่ผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่าตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้ เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ที่ดินที่มี ส.ค.1 จึงทำการโอนกันได้เพียงแต่แสดงเจตนาสละการครอบครองและไม่ยึดถือ พร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนไปเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว

ผู้ครอบครองที่ดินที่มี ส.ค.1 มีสิทธินำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ 2 กรณี คือ ขอออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ หรือขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย

"ใบจอง" คือ หนังสือที่ทางราชการออกให้เพื่อเป็นการแสดงความยินยอมให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว ใบจองจะออกให้แก่ราษฎรที่ทางราชการได้จัดที่ดินให้ทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 และมาตรา 33 ซึ่งจะมีประกาศเปิดให้จับจองเป็นคราว ๆ ในแต่ละท้องที่

ที่ดินที่มีใบจองจะโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก เมื่อทำประโยชน์ตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ก็มีสิทธินำใบจองนั้นมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้ แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินนั้นจะต้องตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

"หนังสือรับรองการทำประโยชน์" หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ได้ทำประโยชน์ในที่ดินไว้แล้ว ในทางปฏิบัติกรมที่ดิน มีแบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่ 3 แบบ

(1) น.ส.3 เป็นเอกสารออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่วไปในพื้นที่ที่ไม่มีระวาง มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่งที่ดินแน่นอน

(2) น.ส. 3 ก. ออกในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ โดยมีการกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ออก

(3) น.ส. 3 ข. ออกในพื้นที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกเลิกอำนาจหน้าที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้ว โดยเจ้าพนักงานที่ดิน เป็นผู้ออก

"ใบไต่สวน" คือ หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน เป็นหลักฐานแสดงให้ทราบว่าได้มีการสอบสวนสิทธิในที่ดินแล้ว สามารถจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ใบไต่

---

[8] ข้อมูลจาก www.dol.go.th

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สวนไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ แต่สามารถจดทะเบียนโอนให้กันได้ เพราะเป็นขั้นตอนหลังจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้มีใบไต่สวนพร้อมที่จะได้รับโฉนดที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดินให้รวมถึง "ใบนำ" ด้วย ซึ่งหมายถึงหลักฐานการนำชี้หรือนำรังวัดที่ดินของเจ้าของที่ดินให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 มาตรา 9 และมาตรา 18

"โฉนดที่ดิน" หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ดราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว"

(1) โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกความตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) โฉนดแผนที่ ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 และ ออกตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127

(3) โฉนดตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ.121 ต่อมาเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124

(4) ตราจองที่ดราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479

กรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้กับประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ถึง พ.ศ. 2548 จำนวน 29,840,229 แปลง เนื้อที่ 128,343,970-3-14 ไร่ ดังนี้

ตารางที่ 1 ปริมาณเอกสารสิทธิ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ถึง พ.ศ. 2548

ประเภท	จำนวนเอกสารสิทธิ (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ (ไร่)
โฉนด	21,791,765	77,705,170-2-41
น.ส. 3 ก.	6,054,976	32,555,982-3-19
น.ส. 3	1,666,884	14,832,451-1-24
ใบจอง	326,604	3,250,366-0-30
รวม	29,840,229	128,343,970-3-14

ที่มา : ฝ่ายข้อมูลและสถิติ กองแผนงาน กรมที่ดิน ข้อมูลปี 2548

6. การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน

การจัดที่ดินทำกินเพื่อแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของประชาชนในระยะเริ่มแรกเป็นการจัดนิคมสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ และการจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเองและนิคมอพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วมให้แก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ครองชีพ พุทธศักราช 2485 โดยกรมประชาสงเคราะห์ ต่อมาได้แก้ไขกฎหมายเป็น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511[9] นอกจากนั้น ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 22 มิถุนายน 2525[10] มีหน่วยงานที่จัดที่ดินในลักษณะต่าง ๆ ถึง 16 หน่วยงาน ดำเนินการตามกฎหมาย 3 ฉบับ และตามมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายฉบับเพื่อวัตถุประสงค์ต่างกันออกไป ได้แก่

กรมที่ดินจัดที่ดินให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีทั้งการจัดที่ดินผืนใหญ่และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนา

กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดที่ดินให้กับราษฎรในรูปของนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ส่วนกรมป่าไม้แก้ปัญหาราษฎรที่บุกรุกป่าในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2518 และให้สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (สทก.) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522

หน่วยงานอื่นที่จัดที่ดินให้กับราษฎร ได้แก่ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรป.กลาง องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก องค์การบริหารส่วนจังหวัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ร.พ.ช. และกรมราชทัณฑ์ แต่หลังจากที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 22 มิถุนายน 2525 แล้ว การจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ต้องยุติลงหรือไม่สามารถขยายโครงการต่อไปได้ คงเหลือหน่วยงานหลักทำหน้าที่ในการจัดที่ดิน คือ ส.ป.ก. ส่วนหน่วยงานอื่น เช่น กรมที่ดิน จัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนา กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมประชาสงเคราะห์ จัดที่ดินเป็นการรักษางานเดิมหรือดำเนินการในพื้นที่เฉพาะตามนโยบายเท่านั้น

ผลการดำเนินงานจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ผืนใหญ่และการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่แปลงเล็กของกรมที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 – พ.ศ. 2546 มีดังนี้

1) งานจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ผืนใหญ่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 – พ.ศ. 2546 (สิงหาคม 2546) จำนวน 166,414 ครอบครัว 234,321 แปลง เนื้อที่ 1,974,683 – 1 – 98 ไร่

2) งานจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่แปลงเล็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 – พ.ศ. 2546 (สิงหาคม 2546) ออกใบจองให้แก่ราษฎรจังหวัดต่าง ๆ จำนวน 1,022,437 แปลง เนื้อที่ 12,894,267 – 2 –30 ไร่

---

[9] อดุลย์ นิยมวิภาค, การปฏิรูปที่ดิน : โรงพิมพ์ชุมนุมการขายและการซื้อแห่งประเทศไทย (2515) หน้า 83 คัดจากหนังสือ "ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย", สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, มกราคม 2519 หน้า 24

[10] มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผลการดำเนินงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ถึงวันที่ 31 มกราคม 2548[11] จัดนิคมสหกรณ์รวม 37 นิคม พื้นที่โครงการทั้งหมด 3,071,664 ไร่ สามารถนำมาจัดสรรได้ 2,068,623 ไร่ จัดสรรไม่ได้ จำนวน1,003,051 ไร่ ออก กสน. 3 แล้วจำนวน 1,931,317 ไร่ ยังไม่ออก กสน. 3 จำนวน 137,306 ไร่ ออก กสน. 5 แล้ว จำนวน 1,078,189 ไร่ ออก กสน. 3 แล้วแต่ยังไม่ได้ออก กสน. 5 จำนวน 853,128 ไร่ นำ กสน. 5 ไปออกโฉนดแล้ว จำนวน 662,968 ไร่ พื้นที่มีปัญหาหรือทับซ้อนป่า 20% จำนวน 114,994 ไร่

ผลการดำเนินงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ[12] จัดตั้งนิคมทั้งสิ้น 59 นิคม (พ.ศ. 2483-2540) ถอนสภาพไปแล้ว 15 นิคม (พ.ศ. 2523-2540) คงเหลือ 44 นิคม พื้นที่ 8,241,638 ไร่ นำมาจัดสรรได้ 4,409,799 ไร่ จัดที่ดินแล้ว 239,446 ราย 3,945,598 ไร่ คงเหลือ 6,850 ราย 464,203 ไร่ (เป็นที่ที่ราษฎรครอบครองอยู่เดิม) การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (น.ค. 3) มีเป้าหมายทั้งหมด 246,296 ราย เนื้อที่ 4,409,305 ไร่ (ไม่รวมนิคมเลี้ยงไหม ดำเนินการได้ 157,637 ราย 2,511,056 ไร่ ยังไม่ดำเนินการ 88,459 ราย 1,898,249 ไร่

ส.ป.ก. มีผลการดำเนินงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2547 ได้รับที่ดินเอกชนมาจากการพระราชทานและการบริจาคของประชาชนตามโครงการภูมิทานหรือการจัดซื้อของ ส.ป.ก. เนื้อที่ 491,063 ไร่ นำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินจำนวน 42,200,000 ไร่ มีเกษตรกรเช่าซื้อที่ดินจำนวน 139,466 ไร่ 9,143 ราย เช่าที่ดิน 335,829 ไร่ 21,094 ราย นอกนั้นเป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยการมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน) จำนวน 1,962,332 แปลง จำนวนเนื้อที่ 25,586,550 ไร่ เกษตรกร 1,641,547 ราย[13]

ผู้ได้รับการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจะได้รับ "ใบจอง" ต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินภายในหกเดือน นับแต่วันได้รับใบจองและต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี เมื่อครบกำหนดแล้วผู้นั้นก็มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สิทธิตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดที่ดินลักษณะนี้ห้ามโอนโดยมีกำหนดเวลา ดังนี้

(1) ถ้าใบจองออกในหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ห้ามโอนภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(2) ถ้าใบจองออกก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 เฉพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน ห้ามโอนภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองทำประโยชน์

---

11 กรมส่งเสริมสหกรณ์ 2548

12 กลุ่มประสานการจัดสวัสดิการสังคมในพื้นที่เฉพาะ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

13 อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลังปีที่ 30", 30 ปี ส.ป.ก. 6 มีนาคม 2548 ครบรอบวันสถาปนา 30 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 62

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การห้ามโอนนี้มีข้อยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ที่ดินนั้นตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ นอกจากนั้นภายในกำหนดเวลาที่ห้ามโอนที่ดินไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี

ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ ต้องทำประโยชน์ในที่ดินและเป็นสมาชิกติดต่อกันเกินกว่า 5 ปี และชำระค่าช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. 3) ซึ่งสามารถนำไปขอให้กรมที่ดินออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีเงื่อนไขว่าภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ ยกเว้นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจากกรมประชาสงเคราะห์ ต้องทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันเกินกว่า 5 ปี และชำระเงินช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. 3) ซึ่งสามารถนำไปขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เพื่อเป็นหลักฐานการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน หากประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องเช่าซื้อที่ดิน และเมื่อชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วจะได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินสามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้แต่จะโอนหรือแบ่งแยกสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่โอนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

กฎหมายจัดที่ดินทั้งสามฉบับมีเจตนารมณ์ตรงกัน คือ การช่วยเหลือผู้ยากจนให้มีที่ดินทำกิน การห้ามโอนสิทธิในที่ดินไม่ว่าเป็นการห้ามโอนโดยมีกำหนดเวลาหรือห้ามโอนตลอดไปก็เป็นความปรารถนาดีที่จะป้องกันผู้ยากจนมิให้สูญเสียที่ดินทำกินไป แต่ผลของการใช้บังคับกฎหมายทั้งสามฉบับก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ได้แก่

1. ราษฎรเรียกร้องสิทธิที่ดีที่สุด เกือบทั้งหมดต้องการกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2. กฎหมายบางฉบับไม่เหมาะสมกับสภาพการจัดที่ดินในพื้นที่นั้น เช่น การใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าเสื่อมสภาพ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาผู้บุกรุกได้

3. นโยบายรัฐเปลี่ยนแปลงการใช้กฎหมายอยู่บ่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่เป็นพื้นที่เดียวกัน อาจมีทั้งการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่จัดที่ดินนิคม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

7. นโยบายที่ดินที่สำคัญ

นโยบายที่ดินมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางของการบริหารจัดการที่ดิน ในที่นี้จึงนำนโยบายที่สำคัญเกี่ยวกับที่ดินมาสรุปไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ดังนี้

7.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้ทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติอย่างละเอียดภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน และให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land Reclassification) ในพื้นที่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 30 ล้านไร่ให้เสร็จสิ้นภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) นอกจากนั้นการจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ ให้ดำเนินการต่อไปแต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก)

7.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ เห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ กำหนดนโยบายที่ดินสำคัญ 5 ประการ คือ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายชาวเขา และยังได้กำหนดกลยุทธ์ และมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายดังกล่าวได้รับการปฏิบัติ เช่น การปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน การปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน และการบริหาร อย่างไรก็ตามนโยบายบางอย่าง เช่น การปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม จัดตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน ยังไม่สามารถผลักดันให้เป็นรูปธรรม (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก)

7.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เรื่อง ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ สืบเนื่องมาจากในปี พ.ศ. 2543 มูลนิธิสถาบันที่ดิน โดยได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ทำการศึกษา "การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด" ผลของการศึกษาสรุปได้ว่ามีการกระจุกตัวของที่ดินและมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เต็มที่ทำให้สูญเสียทางเศรษฐกิจ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงนำผลการวิจัยดังกล่าวไปจัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545 ผลของการประชุมดังกล่าวได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พิจารณาเมื่อ วันที่ 3 มิถุนายน 2546 ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบกับ 7 แผนงาน และมอบหมายหน่วยงานระดับกระทรวงที่รับผิดชอบแต่ละแผนงาน (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก) ประกอบด้วย

(1)	ปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน	กระทรวงการคลัง
(2)	ปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(3)	ระบบข้อมูลที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(4)	อนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(5)	กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(6)	คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
(7)	ปรับปรุงสิทธิในที่ดิน	กระทรวงมหาดไทย

7.4 คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย เนื่องจากในปัจจุบันยังมีกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป บางครั้งก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหรือสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม นายกรัฐมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11(6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้ง "คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย" ขึ้น และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้รวม 9 คณะ ซึ่งมีคณะที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับนโยบายที่ดิน คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ (นายศิริ เกวลินสุษดิ์ เป็นประธาน)

คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ได้พิจารณาในประเด็นการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพตามนโยบาย โดยมีโครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมาย 3 โครงการหลัก ในปีงบประมาณ 2548 คือ

1) โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน

2) โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

3) โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว

1) โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรกำหนดนโยบายที่ดินและการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน และเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินของชาติและการจัดที่ดินให้กับประชาชนมีความชัดเจนเป็นเอกภาพ

ปัญหาที่สำคัญขององค์กรกำหนดนโยบายที่ดินมีสาเหตุมาจากการที่มีคณะกรรมการและหน่วยงานตามกฎหมายในระดับชาติที่รับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินหลายคณะ หลายหน่วยงาน เช่น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 2 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายในขณะนั้นต้องการให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวทำหน้าที่ในการวางนโยบายภาพรวมเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ ต่อมามีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินออกมาใช้บังคับเพิ่มเติมและตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกหลายชุด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และนโยบายที่ถูกจัดวางขึ้นในเวลาต่อมาจึงอาจไม่ได้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเป็นหน่วยราชการกระจายอยู่ในหลายกระทรวงและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันจึงมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดิน

ส่วนปัญหาของการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน เกิดจากการมีกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ละฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินรวมตลอดถึงการให้สิทธิในที่ดินและเอกสารสิทธิในที่ดินไว้แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ปัญหาความลักลั่นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดที่ดิน ระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ของและสิทธิในที่ดินระหว่างประชาชนผู้ได้รับการจัดที่ดิน นอกจากนั้น หากพิจารณาในเชิงการบริหารจัดการจะเห็นว่าการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและมีค่าใช้จ่ายสูง ผลเสียตกอยู่กับประชาชน การใช้กฎหมายทั้งสามฉบับพร้อมกัน ทำให้เกิดการเปรียบเทียบและความได้เปรียบและเสียเปรียบในหมู่ประชาชนผู้ได้รับการจัดที่ดิน ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกัน และทำให้มีเอกสารสิทธิในที่ดินที่หลากหลาย ไม่สามารถป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมทั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินให้กับประชาชนได้อย่างถาวร

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2548 มอบหมายให้คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ นำหลักการของร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... มาประกอบการพิจารณาในเรื่องการจัดที่ดินด้วย ดังนั้น โครงการนี้จึงจะศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมาย 2 เรื่องหลัก คือ

1. การศึกษาเพื่อปรับปรุงหรือยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยพิจารณาจากผลการศึกษาที่สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

2. การศึกษาเพื่อปรับปรุงหรือยกร่างกฎหมายโดยพิจารณาการจัดที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ในหมวดว่าด้วยการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายเดิม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คาดว่าเมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามผลการศึกษา การดำเนินการจัดที่ดินให้กับประชาชนจะมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเดียวกัน มีหน่วยงานจัดที่ดินที่มีประสิทธิภาพ และประชาชนได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินในระยะเวลาอันรวดเร็ว ส่งผลให้มีการออกโฉนดที่ดินเต็มทุกพื้นที่ มีองค์กรกำหนดนโยบายที่ดินที่เป็นเอกภาพ

2. โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์วิธีการที่ใช้ในการประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภทที่ประกาศกำหนดเขตไว้แล้วโดยผลของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบต่าง ๆ วิเคราะห์ข้อมูลการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐแต่ละประเภท ศึกษาและกำหนดวิธีการในการปรับปรุงแนวเขตหรือเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐเป็นไปตามมาตรฐาน กำหนดให้การจัดทำแผนที่แนวเขตหรือวิธีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการตามมาตรฐาน สอดคล้องกับมาตรฐานการจัดทำแผนที่หรือวิธีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของเอกชน และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาหลังจากมีการจัดทำหรือปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภทเมื่อนำมาดำเนินการให้อยู่ในระบบมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ พ.ศ.... เป็นแนวทางในการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานการจัดทำแผนที่ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... ซึ่งจะเป็นวิธีที่จะทำให้มาตรฐานการจัดทำแผนที่ในที่ดินของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นระบบเดียวกัน

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการออกกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดทำแผนที่ในที่ดินของรัฐนั้นจะมีผลดีหลายประการ คือ แผนที่เขตที่ดินของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน สามารถตรวจสอบพื้นที่ที่มีการประกาศสงวนของทุกหน่วยงานได้อย่างชัดเจน ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ทำให้รัฐสามารถวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศจากข้อมูลที่เป็นจริง ช่วยลดปัญหาข้อโต้แย้งการบุกรุกที่ดินของรัฐของประชาชนโดยรอบ ประชาชนจะมีความมั่นใจในการลงทุนในที่ดินของตนเอง ก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3. โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาและยกร่างกฎหมายในการปรับระบบสิทธิในที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคงและเสมอภาค 2) เพื่อศึกษาและยกร่างกฎหมายการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน 3) เพื่อศึกษาและยกร่างกฎหมายการกำหนดสิทธิในที่ดิน กำหนดเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ในที่ดินและการเปลี่ยนมือ และ 4) เพื่อศึกษาและยกร่างกฎหมายให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งแนวทางการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ชุมชน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สาเหตุของปัญหาเอกสารสิทธิในที่ดิน เกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการจัดที่ดินและออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน 4 หน่วยงานหลัก คือ กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ต่างมีจุดมุ่งหมายในการบริหารจัดการที่ดินแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละฉบับและตามนโยบายของแต่ละกระทรวง รูปแบบสิทธิและเอกสารสิทธิในที่ดินจึงมีความแตกต่างกันไป ประชาชนจึงเกิดความสับสนและไม่เข้าใจถึงความไม่เท่าเทียมกันแห่งสิทธิที่ได้รับจากรัฐและต้องการที่จะได้รับสิทธิที่ดีที่สุด

คณะรัฐมนตรีมีมติในการประชุม เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว

ระวางแผนที่มีความสำคัญต่อการออกโฉนดที่ดินอย่างยิ่ง เพราะถ้าไม่มีระวางก็ไม่สามารถออกโฉนดได้ ดังนั้นระวางแผนที่จึงเป็นปัจจัยพื้นฐานของการออกโฉนดที่ดิน เพราะระวางแผนที่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการกำหนดตำแหน่ง ขอบเขตและขนาด รวมทั้งเนื้อที่ของที่ดินแต่ละแปลง เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ทางราชการต้องออกเอกสารสิทธิประเภทอื่นให้กับประชาชนแทนการออกโฉนดที่ดินไปก่อน

ดังนั้น การแก้ไขจึงอาจจำเป็นต้องยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เอกสารสิทธิในที่ดินซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันสามารถปรับเข้าสู่การเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว

คาดว่าแนวทางการจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนมีที่ดินอยู่อาศัยและทำกิน การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้มีความเป็นเอกภาพ และการกำหนดมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน จะเป็นการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่จะทำให้ระบบบริหารจัดการที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนมีความเป็นเอกภาพ มีมาตรฐาน และทิศทางการบริหารจัดการไปในแนวทางเดียวกันสามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกันได้ เป็นผลดีกับผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดิน เพราะจะเป็นระบบสิทธิในที่ดินที่เป็นเอกภาพกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

7.5 นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คณะรัฐมนตรีมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 เห็นชอบนโยบายและแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนที่มีหลักการพื้นฐาน คือ เอกสารสิทธิแบบมีเงื่อนไขและสามารถกำกับดูแลการโอนสิทธิได้ โดยมีแนวทางการนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยสินทรัพย์ 5 ประเภท ได้แก่ ที่ดิน ทรัพย์สินทางปัญญา เครื่องจักร ที่สาธารณะ และสิทธิการเช่า ทั้งนี้ การดำเนินงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนมีผลใช้บังคับอย่างเต็มระบบภายใน วันที่ 1 มกราคม 2547 โดยจะมีการดำเนินการนำร่องในเรื่องที่มีความชัดเจนก่อนใน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ระยะแรก และในระยะยาวจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการปฏิรูปที่ดินทั้งระบบ ซึ่งจะทำให้การปฏิรูปการจัดทรัพย์สินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หลักการสำคัญ คือ การทำให้ประชาชนโดยเฉพาะคนจนผู้ถือสิทธิในสินทรัพย์ด้อยสิทธิบางอย่างสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ สามารถแปลงสินทรัพย์ของตนเองให้เป็นทุนเพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่

หลักการสำคัญในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือ เอกสารแสดงสิทธิแต่ละประเภทต้องเป็นเอกสารแสดงสิทธิแบบมีเงื่อนไขที่รัฐสามารถควบคุมการจำหน่ายจ่ายโอนได้ และต้องมีการประเมินราคาที่เหมาะสมสอดคล้องกับมูลค่าทางการตลาดและมูลค่าทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินทรัพย์ในแต่ละประเภทด้วย โดยในเบื้องต้นมีการกำหนดประเภทของสินทรัพย์ที่สามารถนำมาแปลงเป็นทุนไว้ 5 ประเภท ได้แก่ สินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน ทรัพย์สินทางปัญญา สินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร ที่สาธารณะ และสิทธิการเช่า เฉพาะสินทรัพย์อันเกี่ยวกับที่ดิน สรุปได้ ดังนี้

1) สินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน เช่น ที่ดิน ส.ป.ก. ที่ดินในนิคมสร้างตนเอง ให้สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ เงื่อนไข และวิธีปฏิบัติหากมีการผิดนัดชำระหนี้ให้ชัดเจน รวมทั้งต้องมีการประเมินราคาสิทธิในที่ดินเหล่านั้นอย่างเหมาะสม เนื่องจากปัจจุบันเอกสารสิทธิในที่ดินที่สามารถใช้เป็นหลักประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินได้มีเพียงโฉนดที่ดิน นส. 3 และ นส. 3 ก เท่านั้น ส่วนเอกสารสิทธิอื่น ๆ ไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันเงินกู้กับสถาบันการเงินโดยตรงได้

2) ที่สาธารณะ สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิในการได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินสาธารณะเป็นการชั่วคราว เช่น การวางหาบเร่แผงลอยต่าง ๆ ได้มีการจัดระเบียบผู้ใช้ที่ดินเหล่านี้ให้เหมาะสม กำหนดจุดผ่อนผันให้ชัดเจน ขยายระยะเวลาการได้รับใบอนุญาตจากเดิมที่กำหนดไว้เพียง 1 ปี ให้นานขึ้น เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้

3) สิทธิการเช่า เพื่อให้ผู้เช่าสามารถนำสิทธิการเช่าไปใช้เป็นหลักประกันการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน แม้ว่าในปัจจุบันจะขอสินเชื่อได้อยู่แล้วก็ตาม แต่ยังประสบปัญหาไม่ได้รับความมั่นใจจากสถาบันการเงินเท่าที่ควร และยังไม่มีระบบการประเมินราคาสิทธิการเช่าที่ถูกต้องน่าเชื่อถือ รัฐบาลจึงให้กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานหลักในการประเมินราคาสิทธิการเช่า โดยสิทธิการเช่า ได้แก่ สิทธิการเช่าที่ดินราชพัสดุ สิทธิการเช่าอาคารของการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

7.6 นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนด้านที่ดินทำกิน รัฐบาลได้แถลงนโยบายเร่งด่วนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศชาติที่มีความสำคัญ รวม 3 เรื่อง ได้แก่ การแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติดและปัญหาคอรัปชั่น ในส่วนของการดำเนินงานเพื่อแก้ไข

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ปัญหาความยากจน มีเป้าหมายที่จะขจัดความยากจนให้หมดสิ้นภายในปี พ.ศ. 2551 โดยการสร้างรายได้และลดค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนพร้อมทั้งสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพในด้านต่างๆ

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ เมื่อวันพุธที่ 1 ตุลาคม 2546 ณ วิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ นายกรัฐมนตรีประสงค์ให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้มาบูรณาการช่วยกันคิดเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนโดยเห็นว่าความยากจนสามารถแก้ไขได้ด้วยการให้โอกาสและปลดปล่อยศักยภาพของคน ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนและประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้

กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ เรื่อง การออกแบบและการรับจดทะเบียนคนยากจนและผู้ได้รับความเดือดร้อน เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และสามารถแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ โดยกรมพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการออกแบบ การจดทะเบียนและตรวจสอบยืนยันความถูกต้องของข้อมูลในกระบวนการประชาคม และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยจดทะเบียน

จากผลการสำรวจปัญหาด้านที่ดินทำกิน (ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2547) พบว่ามีผู้ขึ้นทะเบียนขอรับความช่วยเหลือด้านที่ดิน จำนวน 4,849,056 ราย (ปัญหา) หรือประมาณร้อยละ 40 ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มผู้ขึ้นทะเบียนออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้ขอรับการจัดที่ดิน ประกอบด้วย กลุ่มไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและกลุ่มมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ทั้งสองกลุ่มนี้ได้จำแนกเป็นเกษตรกรและไม่เป็นเกษตรกร ซึ่งมีทั้งฐานะยากจนและไม่ยากจน ตามเกณฑ์วัดจากรายได้เฉลี่ยต่อปี (20,000 ต่อปี) และผู้ขอรับรองสิทธิหรือผู้มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ ประกอบด้วย กลุ่มผู้ขอใช้ที่ดินของรัฐและกลุ่มผู้ถือครองที่ดินของรัฐ

ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสำรวจที่ดินในความดูแลเพื่อนำที่ดินของรัฐมาแก้ไขปัญหาให้กับผู้ที่จดทะเบียน ซึ่งคณะทำงานด้านการจัดที่ดินทำกินและเอกสารสิทธิ ในคณะอนุกรรมการจัดที่ดินที่ทำกิน เอกสารสิทธิ และที่อยู่อาศัยคนยากจน[14] รายงานว่ามี Supply ที่ดิน จากหน่วยงานจัดที่ดิน 7 หน่วยงาน แปงเป็นแปลงรับรองสิทธิ จำนวน 18,141,408 ไร่ และแปลงว่าง จำนวน 185,082 ไร่ รายละเอียดตามตารางที่ 2

ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐข้างต้นสามารถจัดที่ดินให้กับกลุ่มผู้ขอใช้ที่ดินของรัฐและกลุ่มผู้ถือครองที่ดินของรัฐ เป็นจำนวนถึง 18,141,408 ไร่ จึงเป็นเพียงการรับรองสิทธิ เนื่องจากกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ครอบครองที่ดินของรัฐอยู่แล้ว เพียงแต่ต้องการความมั่นใจในการครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบ แต่การจัดหาที่ดินให้กลุ่มไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และกลุ่มมี

---

[14] ตามคำสั่งของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ที่ 24/2548 ลงวันที่ 21 กันยายน 2548

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ซึ่งอาจเป็นเกษตรกรและไม่เป็นเกษตรกร สามารถจัดหาที่ดินแปลงว่างให้ได้เพียง 185,082 ไร่ เท่านั้น

ตารางที่ 2 Supply ที่ดิน จากหน่วยงานจัดที่ดิน 7 หน่วยงาน

หน่วยงาน	รับรองสิทธิ (ไร่)	แปลงว่าง (ไร่)
1. กรมป่าไม้	5,700,000	100,000
2. กรมธนารักษ์	174,547	56,469
3. ส.ป.ก.	10,300,000	11,300
4. กรมส่งเสริมสหกรณ์	1,300,000	-
5. กรมประมง	235,050	2,313
6. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	150,000	15,000
7. กรมที่ดิน	281,811	-
รวม	18,141,408	185,082

ที่มา : เอกสารประกอบการประชุมศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ครั้งที่ 14/2548 วันที่ 24 พฤศจิกายน 2548 ระเบียบวาระที่ 3.1.1 แนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (โดยอนุกรรมการจัดที่ดิน ที่ทำกินฯ)

แนวทางการจัดหาที่ดินแปลงว่างของหน่วยงานจัดที่ดิน 7 หน่วยงาน เพิ่มเติม[15]

กรมที่ดิน จะพิจารณาจาก

(1) ที่ดินที่ได้รับสัมปทานและหมดอายุสัมปทานแล้ว ตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรยังใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ที่ไม่มีความจำเป็นในการอนุรักษ์ต่อไป

(3) ที่สาธารณประโยชน์ที่เหลือจากส่วนราชการขอใช้ประโยชน์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ดำเนินการโดยสำรวจรังวัดพื้นที่ในเขตนิคมทั้งแปลง เมื่อทราบข้อมูลเนื้อที่ของผู้ถือครองเดิม และมีการกำหนดแนวทางการจัดที่ดินว่าจะจัดให้รายละเท่าไร ในส่วนที่เกินจะมีการเจรจาเพื่อเรียกคืนและนำมาจัดให้กับผู้จัดทะเบียนรายใหม่ต่อไป

กรมป่าไม้ ดำเนินการโดย การสำรวจตรวจสอบในพื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการและเอกชนเข้าทำประโยชน์เพื่อให้ทราบสภาพการใช้ที่ดินว่าเป็นไปตามเงื่อนไขหรือใช้ประโยชน์ได้ผลดี

---

[15] เอกสารประกอบการประชุมศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ครั้งที่ 14/2548 วันที่ 24 พฤศจิกายน 2548 ระเบียบวาระที่ 3.1.1

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดามวัตถุประสงค์หรือไม่ ถ้าไม่มีผลดอบแทนที่ดินให้คณะกรรมการเจรจาเพื่อขอที่ดินคืนโดยสมัครใจ โดยให้สิทธิที่ไม่เป็นภาระเพื่อประชาชนจะได้มีเอกสารสิทธิที่จะนำไปแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการฯ ได้มอบหมายให้ พลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง จัดทีมคณะทำงานขึ้นเพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานการได้มาของที่ดินแล้ว

ตารางที่ 3 แสดงพื้นที่ที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ส่วนราชการและเอกชนเข้าทำประโยชน์

ส่วนราชการ		เอกชน		รวม	
จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)
382	3,371,919	126	618,043	508	3,989,962

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ไม่สามารถจัดหาพื้นที่มาดำเนินการเพิ่มเติมได้อีก

กรมประมง ไม่สามารถจัดหาพื้นที่มาดำเนินการเพิ่มเติมได้อีก

กรมธนารักษ์ ดำเนินการโดย ให้ส่วนราชการที่ครอบครองที่ราชพัสดุส่งคืนพื้นที่จำนวน 10% ของพื้นที่ที่ครอบครองใช้ประโยชน์ทั้งหมด โดยแปงพื้นที่คืน 5% ภายใน 4 เดือน และอีก 5% ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ

ประเด็นนี้ กระทรวงการคลังขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ 2/2548 เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2548 แล้วมีประเด็นอภิปรายและมีมติ ดังนี้[16]

1. ประเด็นอภิปราย

1.1 เห็นชอบให้ส่วนราชการส่งคืนที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการครอบครองและใช้ประโยชน์อย่างน้อยร้อยละ 10 ของพื้นที่ที่ครอบครองใช้ประโยชน์ทั้งหมดในปัจจุบันหรือเท่ากับอย่างน้อย 800,000-1,000,000 ไร่ แทนการกำหนดให้ทุกส่วนราชการส่งคืนที่ราชพัสดุฯอย่างน้อยร้อยละ 10 ทั้งนี้เพื่อนำมาใช้ประโยชน์รองรับโครงการตามนโยบายของรัฐบาลและภารกิจอื่นที่เหมาะสม

1.2 ให้ส่วนราชการให้ความร่วมมือในการส่งคืนที่ราชพัสดุในความครอบครอง ที่เป็นที่ว่างหรือใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมกับสภาพทำเล หรือใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมกับภารกิจให้กรมธนารักษ์

---

[16] หนังสือคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ที่ นร 1114 (คกก.1) /09 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2549 เรื่อง มาตรการให้ส่วนราชการส่งคืนที่ราชพัสดุเพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ตามนโยบายของรัฐบาล

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

1.3 ให้กรมธนารักษ์ร่วมกับส่วนราชการสำรวจที่ราชพัสดุที่ต้องส่งคืนตามข้อ 1.2 แล้วเจรจากับส่วนราชการเพื่อขอคืนที่ดินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ตามนโยบายของรัฐบาลและภารกิจอื่นที่เหมาะสมต่อไป โดยให้จัดทำเป็นโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุที่คำนึงถึงความคุ้มค่าของการลงทุน ความเหมาะสมของพื้นที่โครงการและพื้นที่ที่จะขอคืนจากส่วนราชการและศักยภาพของกรมธนารักษ์ที่จะดำเนินโครงการ

1.4 เมื่อดำเนินการตามข้อ 1.3 แล้ว ให้รายงานผลให้คณะรัฐมนตรีทราบ หากไม่สามารถเจรจาขอคืนได้ ให้กรมธนารักษ์นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

2. มติคณะกรรมการกลั่นกรอง

มอบให้กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์รับความเห็นของคณะกรรมการฯไปพิจารณาดำเนินการแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ส.ป.ก. ในปีงบประมาณ 2549 ส.ป.ก. ได้คัดเลือกที่ดินในพื้นที่ 10 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา กาฬสินธุ์ ขอนแก่น นครราชสีมา ศรีสะเกษ เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา และจังหวัดปัตตานี เนื้อที่ประมาณ 11,000 ไร่ เพื่อนำมาจัดในรูปของนิคมเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งคาดว่าจะสามารถรองรับเกษตรกรเป้าหมายได้จำนวน 2,237 ราย

พื้นที่อื่น ๆ

(1) <u>*การรถไฟแห่งประเทศไทย*</u> มีพื้นที่ในบริเวณเขตทางที่อนุญาตให้ราษฎรเช่าทำกินอยู่แล้วและได้ทำสัญญาเช่าแล้วประมาณ 2,400 ราย การรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้ส่งข้อมูลรายชื่อผู้เช่า เพื่อให้กรมการปกครองนำไปตรวจสอบกับรายชื่อผู้จดทะเบียนต่อไป

(2) <u>*กรมทางหลวง*</u> มีพื้นที่ 2 ประเภท คือ ที่ราชพัสดุ และที่สงวนเพื่อกิจการทางหลวง กรมทางหลวงจะไปตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวว่ามีแปลงใดที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จะพิจารณาส่งคืน เพื่อนำมาดำเนินการนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจน

(3) <u>*กรมชลประทาน*</u> มีพื้นที่บริเวณริมอ่างเก็บน้ำ เขื่อน และคลองส่งน้ำ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในการทำประโยชน์ กรมชลประทานสามารถสำรวจพื้นที่เพื่อนำมาแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการเจรจาเพื่อขอที่ดินคืน เพื่อนำมาจัดให้แก่ผู้จดทะเบียนต่อไป

ในการออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกินเพื่อแก้ปัญหาความยากจน นายกรัฐมนตรีขอให้ข้าราชการใช้หลักเมตตาธรรมกับคนจนโดยไม่ใช้หลักกฎหมายที่ตึงเกินไป ขณะเดียวกันให้ใช้หลักกฎหมายอย่างเด็ดขาดกับผู้ที่ฉวยโอกาสยืมมือคนจนเพื่อรวบรวมที่ดินของคนจนและบุกรุกพื้นที่ป่า โดยต้องดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านี้อย่างเด็ดขาด ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้ก็จะสามารถ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แก้ปัญหาให้กับคนจนได้ไม่ยาก ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีต้องการให้แผนที่ประเทศไทยทุกตารางนิ้วมีเอกสารสิทธิที่ดิน ที่สามารถนำมาต่อภาพรวมกันได้ โดยขอให้ดำเนินการสำรวจที่ดินในพื้นที่ต่าง ๆ หากพบว่ามีการครอบครองที่ไม่เหมาะสมก็ต้องให้ออกไปจากที่ดินนั้น แล้วนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรอย่างถูกต้องเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกิน ให้ที่ดินของประเทศเป็นประโยชน์มากที่สุด[17]

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเสนอ ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและจังหวัด รวมทั้งคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินดำเนินการตามแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบายและการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยสรุปดังนี้

1) ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐและจังหวัด โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จังหวัดจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อดำเนินงาน ดังนี้ (1) ให้สำรวจรังวัดขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท (2) ให้จัดทำแผนที่กายภาพแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท (3) ให้สำรองที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต

2) ให้คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินพิจารณาดำเนินการอนุญาตจัดสรรให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐต่อไป เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 1 แล้ว

3) ให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทุกขั้นตอน และการเร่งรัดติดตามผล โดยให้ตั้งงบประมาณเบิกจ่ายที่สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ การจัดทำโครงการสำรวจรังวัดขอบเขตที่ดินของรัฐ และการสำรวจทางกายภาพจะมีกรอบเวลาในการดำเนินงานซึ่งเป็นส่วนของรายละเอียดที่จะได้กำหนดต่อไป กับประมาณการงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายตามโครงการ และเมื่อทราบจำนวนที่ดินของรัฐด้านอุปทานที่แท้จริงที่จะให้ประชาชนทำกินแล้ว ก็จะได้ส่งมอบพื้นที่ให้คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินรับไปดำเนินการต่อไป

สำหรับในส่วนของการวางกรอบนโยบายในภาพรวม การกำหนดคุณสมบัติของบุคคล การกำหนดเรื่องสิทธิในที่ดิน การกำหนดประเภทของเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน การกำหนดจำนวนเนื้อ

---

17 ฝ่ายประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ สำนักโฆษก ข่าวที่ 06 / 02 – 8 วันที่ 2 มิถุนายน 2548 การประชุมเพื่อพิจารณาแนวทางการขจัดความยากจนด้านการออกเอกสารสิทธิ์ การจัดที่ดินทำกิน และการาวานแก้จน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ให้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดิน หากได้ดำเนินการสำรวจรังวัดและการสำรวจทางกายภาพเรียบร้อยแล้ว คาดว่าภายในระยะเวลา 6 เดือน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการดังกล่าว จะทำให้การดำเนินงานสอดรับกับกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต่อไปได้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินที่ทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอหลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินที่ทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน ต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินที่ทำกินให้กับคนยากจน และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจำนวน 2 คณะ มีสาระสำคัญ ดังนี้[๑๘]

1) หลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินทำกินให้กับคนยากจน

1.1 การจัดหาที่ดินที่ทำกิน (Supply) มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการ มี 2 ส่วน ได้แก่ ที่ดินที่นำมาจากส่วนราชการที่มีที่ดินของรัฐอยู่ในความรับผิดชอบและที่ดินที่นำมาจากการเจรจาการใช้ที่ดินส่วนเกินตามที่คณะกรรมการเจรจาที่ดินได้ดำเนินการไปแล้ว โดยให้ส่งรายละเอียดฐานข้อมูลของทั้ง 2 ส่วนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเป็นข้อมูลในระดับจังหวัดเพื่อจัดทำบัญชีการสำรองที่ดินสำหรับการจัดสรร พร้อมนี้ให้จังหวัดส่งข้อมูลดังกล่าวให้กับคณะกรรมการกลาง เพื่อจะได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้สอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของราษฎรผู้ยากจนที่ลงทะเบียนไว้ หากที่ดินในจังหวัดใดมีเหลือจะได้พิจารณาจัดสรรให้กับราษฎรในจังหวัดใกล้เคียงโดยคำนึงถึงการย้ายถิ่นฐานของราษฎรด้วย ทั้งนี้ ให้พิจารณาในภาพรวมของบริเวณข้างเคียงและทั้งประเทศประกอบด้วย

(2) ให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจการดำเนินงานในพื้นที่ของจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงานในระดับจังหวัด และให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าคณะทำงานในระดับอำเภอ

(3) ให้ส่วนราชการที่มีที่ดินในความรับผิดชอบในแต่ละอำเภอ แต่งตั้งคณะกรรมการที่จะดูแลที่ดินทั้ง Supply และ Demand หากไม่มีอัตรากำลัง หรือมีแต่ไม่เพียงพอก็ให้เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดมาดำเนินการ

(4) กรอบการดำเนินงาน ให้คณะกรรมการกลางร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบ โดยจัดทำคู่มือการดำเนินการและข้อแนะนำ ตลอดจนกรอบระยะเวลาของการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอน ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด

---

[๑๘] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 ณ ห้องเรียนปริญญาโท ๑ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติจังหวัดสุโขทัย เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินที่ทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

1.2 การจัดที่ดินที่ทำกิน (Demand) จะจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ยากจน โดยคำนึงถึงอาชีพที่เหมาะสม จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ถิ่นฐานเดิม ทั้งนี้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำเกณฑ์ขนาดที่ดินที่เหมาะสมแก่การประกอบอาชีพ

2) ให้ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจำนวน 2 คณะ ประกอบด้วย

(1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินที่ทำกิน (Supply) ให้แก่ผู้ยากจน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานอนุกรรมการ ส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลที่ดินของรัฐ รวมทั้งกองทัพบก เป็นอนุกรรมการ

(2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดินที่ทำกิน (Demand) ให้แก่ผู้ยากจน โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช) เป็นประธานอนุกรรมการ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2548 เรื่อง การดำเนินงานจัดหาที่ดินที่ทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการดำเนินงานจัดหาที่ดินที่ทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ดังนี้

1) ให้หน่วยงานราชการทุกหน่วยงานที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง ชะลอการออกหลักฐานและการอนุญาตให้เช่าในที่ดินที่เป็นของรัฐไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าการจัดหาที่ดินที่ทำกินจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง และการเจรจาการใช้ที่ดินส่วนเกินจะแล้วเสร็จ

2) ส่วนราชการหน่วยงานใดที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง และมีความจำเป็นที่จะต้องออกหลักฐานให้เช่าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายหน่วยงาน

3) การออกเอกสารสิทธิหรือการทำนิติกรรมการเช่าที่เอกชนไม่ใช่ที่ดินของรัฐสามารถดำเนินการได้ตามปกติ

นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินทำกินในระดับอำเภอ การบริหารจะเน้นเรื่อง area approach ยึดพื้นที่เป็นหลัก[19] การแก้ปัญหาความยากจนจุดแตกหักของการชนะสงคราม

---

[19] สรุปจากคำกล่าวบางตอนของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในพิธีการฝึกอบรมและมอบนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนให้แก่นายอำเภอทั่วประเทศ ประจำปี 2548 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์ บอลรูม อาคารดอนเวนชั่นเซ็นเตอร์ อิมแพ็ค เมืองทองธานี วันเสาร์ที่ 9 กรกฎาคม 2548 เวลา 10.00 น.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อยู่ที่ในระดับหมู่บ้านและลงไปถึงครัวเรือน นายอำเภอต้องรู้ลงไปถึงหมู่บ้าน พื้นที่ทุกตารางนิ้วที่อยู่ภายใต้การดูแล เรื่องที่อยากจะให้ท่านช่วยดูเป็นพิเศษ คือ เรื่องที่ดินและเรื่องบ้านที่อยู่อาศัย เพราะฉะนั้นสำรวจที่ดินในเขตว่ามีที่ดินไหนพอจะจัดสรรให้ประชาชนทำมาหากินได้ แจ้งมาที่ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ จะได้มอบให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องไปจัดการเพื่อจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนให้ใกล้แหล่งที่อยู่อาศัยของเขาให้มากที่สุด ถ้ามีการย้ายถิ่นฐาน ขอให้น้อยที่สุด เพื่อให้เขาสามารถมีที่ดินทำกินได้ มีบ้านเพื่อการอยู่อาศัยตามสมควร

รัฐบาลคัดเลือกอำเภอพื้นที่นำร่องแก้ไขปัญหาความยากจน[20] โดยนายกรัฐมนตรีจะเดินทางไปแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการในท้องที่อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ในวันที่ 16 – 21 มกราคม 2549 เพื่อพัฒนาระบบกระบวนการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งระบบ เพราะหลังจากที่รัฐบาลเปิดให้มีการลงทะเบียนความยากจนแล้วการบูรณาการแก้ไขปัญหาความยากจนในส่วนต่าง ๆ ระหว่างกระทรวงยังทำได้ไม่เต็มที่ การลงพื้นที่ในครั้งนี้จึงต้องการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ไม่ใช่การจัดสรรงบประมาณเพื่อลงโครงการใดโครงการหนึ่งในพื้นที่ทันที การลงพื้นที่ในครั้งนี้เหมือนเป็นการ workshop หรือห้องทดลองครั้งใหญ่ที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารกระทรวงต่าง ๆ จะไปพัฒนาระบบการบริหารจัดการร่วมกัน ทั้งนี้ หากไม่ได้มีการสรุปกระบวนบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ นายกรัฐมนตรีจะต้องเดินทางไปทุกอำเภอ เดือนละ 1 อำเภอ ซึ่งคงจะต้องใช้เวลาถึง 70 ปี กว่าจะครบทุกอำเภอ จึงเน้นให้การเดินทางไปในครั้งนี้จะสามารถพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการทั้งระบบ ระหว่างกระทรวง ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างราชการกับชุมชน

เพื่อให้การทำงานในครั้งนี้ สามารถเป็นองค์ความรู้ที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการต่อไปในอำเภออื่น ๆ ได้ จะต้องให้ผู้ที่มีหน้าที่ทำคู่มือในการบริหารจัดการแก้ปัญหาความยากจนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเข้ามาร่วมเรียนรู้ด้วย จึงให้มีการถ่ายทอดผ่านระบบเคเบิลทีวี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในกระทรวง ในหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีโอกาสเรียนรู้กระบวนการตั้งแต่วันแรกถึงวันสุดท้าย ซึ่งอาจจะถ่ายทอดตั้งแต่ช่วงเช้าที่เริ่มการประชุม การลงพื้นที่ในจุดต่าง ๆ จนถึงการประชุมสรุปงานช่วงเย็นในแต่ละวัน หลังจากการดำเนินการที่อำเภออาจสามารถเสร็จสิ้นแล้ว จะมีการผลิตคู่มือและวิดีทัศน์ที่เป็นแนวทางดำเนินการให้กับอำเภออื่น ๆ ต่อไป และนายกรัฐมนตรีจะให้นโยบายกับแต่ละอำเภอให้นายอำเภอลงพื้นที่แก้ไขปัญหาในทุก ๆ ตำบล เดือนละ 1 ตำบล ซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาแก้ปัญหาประมาณ 2 –3 ปี ก็จะสามารถครอบคลุมการแก้ปัญหาได้ การเลือกพื้นที่ดังกล่าวเนื่องจากอำเภออาจสามารถมีความก้าวหน้า เรื่อง การให้สิทธิที่ดินทำกินแก่ประชาชนที่มีความก้าวหน้าไปพอสมควร

---

[20] สรุปจากการประชุมเตรียมการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการในท้องที่อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2548 เวลา 15.00 น. ณ ห้องสีเขียว ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล โดยมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

7.7 การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (Reshape)[21] ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาการปรับโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม เมื่อวันเสาร์ที่ 30 กรกฎาคม 2548 ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้ประเทศไทยมีแผนที่แสดงขอบเขตที่ดินทุกประเภทที่ชัดเจน ไม่ทับซ้อน เพื่อแก้ไขปัญหาขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาบูรณาการใช้แผนที่ฐานในการกำหนดแนวเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ที่ดิน เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2548 มีมติ ดังนี้

1. ให้กรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ

2. มอบให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย อันเนื่องมาจากการปรับแผนที่ตามมติข้อ (1)

3. มอบให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสมชัย เพียรสถาพร) รับผิดชอบในการปรับปรุงแนวเขต (Reshape) พื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท

4. มอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดิน รับผิดชอบการจัดทำแผนที่ดินของประเทศ

การดำเนินการแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 การดำเนินการจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐให้ปรากฏ ในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1: 50,000 กำหนดแล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน 2548

ส่วนที่ 2 การปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ป่าไม้กำหนดแล้วเสร็จภายในเดือนมีนาคม 2549

ส่วนที่ 3 การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย อันเนื่องมาจากการปรับแผนที่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ไปตรวจเยี่ยมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2549 และมอบนโยบายในการวางหลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ รวม 4 ข้อในข้อ 4 นโยบายในการปรับปรุงแนวเขตแผนที่ของพื้นที่ป่าไม้ครั้งนี้ ขอให้ยึดถือหลักการ รวม 10 ข้อ ดังนี้

1. แนวเขตที่ดินของรัฐจะต้องมีเพียงแนวเดียว

2. การลงที่หมายแผนที่จะต้องเกิดขึ้นโดยข้อตกลงร่วมกันของผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันเพื่อความชัดเจน

3. ในขณะที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังไม่แล้วเสร็จโดยสมบูรณ์ ตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ขอให้นำแผนที่ระวาง มาตราส่วน 1 : 4,000 ที่ภาพถ่ายในปี พ.ศ. 2537 สำหรับใช้ในการออกโฉนดที่ดินของกรม

---

[21] สรุปจากระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2549 วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2549 ระเบียบวาระที่ 3.2

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ดินเป็นฐานในการดำเนินงานไปพลางก่อน เพื่อทราบแนวเขตที่ดินที่มีการออกโฉนดที่ดินไปก่อนแล้ว และหากมีกรณีจำเป็นต้องการทราบถึงสภาพข้อเท็จจริงของพื้นที่ป่า ก็ขอให้นำภาพถ่ายดาวเทียม Google Earth มาประกอบการพิจารณาด้วย

4. แนวเขตที่ดินที่ได้มีการรับรองโดยผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นเหตุให้มีการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินไปก่อนให้ถือเป็นแนวเขตที่ถูกต้อง ให้คณะทำงานยึดถือเป็นแนวเขตในการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ในครั้งนี้ได้ เว้นแต่จะมีการออกเอกสารสิทธิเข้าไปในพื้นที่ป่าไม้แปลงเดียว ที่มีลักษณะโดยชัดเจนว่าเป็นการออกเอกสารสิทธิโดยไม่อิงกลุ่มที่ดินที่ออกให้ในคราวเดียวกัน ให้ปรับปรุงแนวเขตโดยให้ถือว่าที่ดินแปลงนั้นออกในเขตป่าไม้ ซึ่งจะต้องรอการพิสูจน์ทราบถึงความชอบด้วยกฎหมายเป็นการเฉพาะรายต่อไปภายหน้า

5. การปรับปรุงแนวเขตดังกล่าว นอกจากอาศัยเกณฑ์ตาม 4. แล้ว ขอให้คณะทำงานพยายามยึดแนวเขตธรรมชาติ เช่น แนวแม่น้ำ ถนน ที่ปรากฏลวดลายบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศสำหรับพื้นที่ทั่วไปที่ไม่มีการออกเอกสารสิทธิ

6. พื้นที่ใดมีการออกเอกสารสิทธิเป็น ส.ป.ก. 4-01 และได้แจกให้แก่ประชาชนใช้เป็นที่ดินทำกินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินไปก่อนแล้ว แต่ปรากฏต่อมาในการปรับปรุงแนวเขตครั้งนี้ว่า เป็นการดำเนินงานนอกเขตป่าเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ดำเนินงาน ขอให้ปรับปรุงแนวเขตป่าไม้ให้ครอบคลุมพื้นที่ ส.ป.ก. ดำเนินการดังกล่าวด้วย เว้นแต่เป็นพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 เพื่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมิให้ต้องได้รับผลกระทบหรือถูกริดรอนสิทธิ

7. สำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีการรังวัดเพื่อเตรียมการออกหลักฐานเป็น ส.ป.ก. 4-01 และผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้ว ให้ถือว่าเป็นที่ดินตามความหมายของ 6. แต่ถ้าที่ดิน ส.ป.ก. ยังไม่มีการดำเนินการถึงขั้นตอนที่กล่าวนี้ ขอให้หน่วยงาน ส.ป.ก. กันพื้นที่คืนให้กรมป่าไม้ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต่อไป

8. ที่ดินแปลงใดที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 และยังมีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลใด ๆ คณะทำงานปรับปรุงแนวเขตไปตามหลักการปกติ ไม่ต้องปรับแนวเขตอันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่คู่กรณีผู้ครอบครองรายนั้น ๆ โดยให้ถือว่าการปรับปรุงเขตดังกล่าวไม่มีผลผูกพันกับกรณีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินสำหรับที่ดินแปลงนั้น เนื่องจากยังไม่มีผลเป็นการยกเลิกเพิกถอนเขตที่ดินของรัฐตามที่มีก่อนปรับปรุงแนวเขต

9. ป่าชายเลน ถ้ามีการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินไปก่อน หากเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ครอบครองย่อมได้สิทธิ หากไม่ชอบรัฐย่อมมีอำนาจเพิกถอน เนื่องจากที่ดินป่าชายเลนมีมติคณะรัฐมนตรีสนับสนุนหลายมติ มีความซับซ้อนและเป็นปัญหาข้อ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กฎหมาย บางพื้นที่ซ้อนทับป่าสงวนแห่งชาติ บางแปลงไม่มีแผนที่ประกอบ จึงขอให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนำเสนอต่อคณะทำงานเพื่อสรุปหลักเกณฑ์และกำหนดแนวทางดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

10. ขอให้กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. สำรวจข้อมูลการออกเอกสารสิทธิ เช่น หนังสือแสดงสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) และ ส.ป.ก. 4-01 ที่หน่วยงานได้ดำเนินการไปก่อนหน้านี้ โดยให้จำแนกเป็นกลุ่มประเภทที่ดินที่ออกหลักฐานดังกล่าวให้แก่ราษฎรว่า มีการจัดที่ดินของรัฐด้วยการจัดสรรสิทธิในที่ดินทำกิน เกินกว่า 10 ไร่ 20 ไร่ 30 ไร่ เป็นจำนวนกี่ราย เพื่อใช้เป็นข้อมูลพิจารณาเชิงนโยบายในเรื่องการเจรจาต่อรอง การปรับลดพื้นที่การครอบครองสิทธิในที่ดิน หรือการบริหารจัดการให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรที่ยากจนรายใหม่ หรือการจัดให้มีการเช่าทำประโยชน์โดยการจ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตทางการเกษตรต่อไป

คณะทำงานฯ ได้ทำการปรับปรุงแนวเขตมีงานดังนี้

1. ปรับปรุงแนวเขตแล้วเสร็จ ร้อยละ 100	จำนวน 4 จังหวัด
2. ปรับปรุงแนวเขตแล้วเสร็จ ร้อยละ 80-99	จำนวน - จังหวัด
3. ปรับปรุงแนวเขตแล้วเสร็จ ร้อยละ 60-79	จำนวน - จังหวัด
4. ปรับปรุงแนวเขตแล้วเสร็จ ร้อยละ 40-59	จำนวน 1 จังหวัด
5. ปรับปรุงแนวเขตแล้วเสร็จ ร้อยละ 20-39	จำนวน 8 จังหวัด
6. ปรับปรุงแนวเขตแล้วเสร็จ ร้อยละ 1-19	จำนวน 5 จังหวัด

รวมทั้งสิ้น 18 จังหวัด (ข้อมูล ณ วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2549)

ปัญหาอุปสรรคประการสำคัญ คือ ภาพถ่ายทางอากาศของกรมที่ดินที่มีอยู่ ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ทำให้การปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่อง เกิดความล่าช้า ซึ่งได้ประสานงานขอรับการสนับสนุนภาพถ่ายออร์โธสี มาตราส่วน 1 : 4,000 จากกรมพัฒนาที่ดินแล้ว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497
พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542
พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เรื่อง ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 เรื่อง นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินที่ทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2548 เรื่อง การดำเนินงานจัดหาที่ดินที่ทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หนังสือและสิ่งพิมพ์

กรมที่ดิน **84 ปี กรมที่ดิน** โรงพิมพ์ ป. สัมพันธ์พาณิชย์

กรมที่ดิน **93 ปี กรมที่ดิน** วารสารที่ดินฉบับพิเศษ 17 กุมภาพันธ์ 2537 โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรประเทศไทย จำกัด กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, **นโยบายที่ดิน** พ.ศ. 2526

ไชยยงค์ ชูชาติ, **"การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน"**, วารสารพัฒนาที่ดิน, 2517

ไชยยงค์ ชูชาติ, **"ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน"**, เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 8, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์, กรกฎาคม พ.ศ. 2519

ธนาคารโลก, ส่วนการพัฒนาชนบทและทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิค, **"ยุทธศาสตร์เพื่อฟื้นฟูการพัฒนาชนบทของประเทศไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจ"**, เมษายน 2543

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานกองทุนที่ดิน, **"แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินระยะที่ 2 พ.ศ. 2542"**

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, **"โครงการศึกษาและจัดทำแผนการดำเนินงานโครงการกองทุนที่ดิน"**, โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ธันวาคม 2544

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **"รัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกร"**, โดย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547

มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ **"โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด"**, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มิถุนายน 2544

ร.แลงกาต์, **"ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม2",** กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช, 2526

ศิริ เกวลินสฤษดิ์, **"คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน"**, พิมพ์ครั้งที่ 4 บพิธการพิมพ์ กรุงเทพ, 2537

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์, **"การศึกษาผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ระยะที่ 3"**, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, **"รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน เอกสารประกอบเล่มที่ 5 นโยบายการถือครองที่ดิน"** 2539

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, **"นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย"**, เอกสารประกอบ เล่มที่ 2 : สิทธิในที่ดิน, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มกราคม 2533

เสนีย์ ปราโมช.,ม.ร.ว. **"คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะทรัพย์"** กรุงเทพมหานคร อักษรสาส์น, 2521

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, **"ป่า-ที่ดิน และคจก. : ทางออกที่เป็นธรรม",** กุมภาพันธ์ 2535

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, **"ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย"**, กรุงเทพ, มกราคม พ.ศ. 2519

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, **ธนาคารที่ดิน : ข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดิน** ศาสตราจารย์ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เอกสารวิชาการฉบับที่ 6 พ.ศ. 2520

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, **30 ปีการปฏิรูปที่ดิน 6 มีนาคม 2548**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, **"โครงการศึกษาเพื่อวางกรอบแผนแม่บทการพัฒนาชุมชนการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน"**, โดย ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2547

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, **"ธนาคารที่ดิน"**, เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาเศรษฐศาสตรเกษตรแห่งประเทศไทย เรื่อง เศรษฐกิจที่ดิน : ธนาคารที่ดิน, พ.ศ. 2534

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, **สถิติการเกษตรของประเทศไทย** กรุงเทพฯ (สถิติปีต่าง ๆ)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองกรรมาธิการ 2, รายงานของคณะกรรมาธิการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร **พิจารณาศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** 2542

หน่วยนโยบายและพยากรณ์เศรษฐกิจสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง **สถานภาพทางกฎหมายของเกษตรกรภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดิน**, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กุมภาพันธ์ 2530

อรพรรณ ณ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์ **"ทรัพยากรที่ดินและสิ่งแวดล้อม"** ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 12 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ.2542

อรพรรณ ณ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์ **"ทรัพยากรที่ดิน"** ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 11 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ.2542

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อานันท์ กาญจนพันธุ์ มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด, **"วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า : กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน"**, Research Monograph No. 13, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ตุลาคม 2538

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, **นโยบายและปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 เมษายน 2539

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, **สิทธิในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน : ปัญหาและข้อเสนอ** รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, **"โครงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ"** เสนอต่อ สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2543

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, **"โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายเพื่อความสมดุลระหว่างการผลิตทางการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม",** สนับสนุนโดยโครงการ "Natural Resources Management Support to Office of Permanent Secretary, Ministry of Agriculture and Cooperatives" DANCED ประเทศเดนมาร์ก, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2543

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, **"การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน",** ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่องจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ โดยการอนุมัติของ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2544

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, **"โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายเพื่อความสมดุลระหว่างการผลิตทางการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม"** (ร่างกฎหมายประมง กฎหมายชลประทาน และกฎหมายปฏิรูปที่ดิน) สนับสนุนโดย DANCED ประเทศเดนมาร์ก, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2544

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, **"โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น"** สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2544

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, **"แนวทางการปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน"** สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2547

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, **"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลังปีที่ 30"**, 30 ปี ส.ป.ก. 6 มีนาคม 2548 ครบรอบวันสถาปนา 30 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525
เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินเกิดจากสภาพการใช้ที่ดินของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป นโยบายที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ยังขาดความชัดเจนในด้านวิธีการแก้ไขปัญหา เป้าหมาย และระยะเวลา ซึ่งทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถปฏิบัติการให้สอดคล้องและประสานกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้และบริหารทรัพยากรที่ดินของชาติ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ดังต่อไปนี้

(1.1) พื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้ดำเนินการต่อไปนี้

ก. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายใน พ.ศ. 2530 ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

ข. พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไป ไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน

ค. พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่า ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป

(1.2) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกรวมแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land Reclassification) ในพื้นที่ 30 ล้านไร่ให้เสร็จสิ้นภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับ กรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

ข. พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าต่อไป

ค. พื้นที่ที่เหมาะแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินโดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินที่เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำโครงการ

(1.3) พื้นที่ที่ราษฎรไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ ให้กรมป่าไม้ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรักษาพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพโดยถูกต้องตามกฎหมาย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(1.4) ผลการจำแนกประเภทที่ดิน ตามข้อ (1.1) ก. และ (1.2) ก. ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

(1.5) การดำเนินงานตามข้อ (1.1) ข. และ (1.2) ค. ให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ประมวลกฎหมายที่ดินปี 2497 ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนที่ดินที่จะให้ถือครอง

(1.6) การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันตามข้อ (1.2) ค. ให้ดำเนินการต่อไปแต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี

(1.7) ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการ ตามข้อ (1.1) ถึงข้อ (1.6) โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประสานงาน ดูแล และเร่งรัดและให้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ควบคุมและติดตามการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530
เรื่อง นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 วางนโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการไว้ดังนี้

3.3.2.1 นโยบาย

(1) นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ

(1.1) ที่ดินของเอกชน ในที่ดินที่เอกชนถือครองซึ่งใช้ประโยชน์เป็นที่ทำการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัยนั้น ให้มีนโยบายดังนี้

1) เร่งรัดออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่เอกชนถือครอง ให้มีสิทธิครอบครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้ความสนับสนุนโครงการพัฒนากรมที่ดิน และเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

2) ปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน โดยกำหนดแนวทางการประเมินราคาทรัพย์สินในเขตการใช้ที่ดินต่าง ๆ ให้ตรงกับหลักวิชาการและข้อเท็จจริง กำหนดอัตราภาษีก้าวหน้าตามจำนวนเนื้อที่ถือครองโดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อเกษตรกรขนาดเล็ก และกำหนดอัตราภาษีในอัตราที่สูง เพื่อจัดเก็บต่อผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยละทิ้งไว้มิได้ใช้ทำประโยชน์หรือมีไว้เพื่อประสงค์จะเก็งกำไร เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการแก้ปัญหาการถือครองที่ดินจำนวนมากและมิได้ใช้ทำประโยชน์ ป้องกันการซื้อเพื่อการเก็งกำไร และช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นในการบำรุงรักษาวิสาหกิจพื้นฐานต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยให้แก่การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ๆ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3) ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้มิให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ

4) เร่งดำเนินการพัฒนาการเกษตร โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ

- พื้นที่การเกษตรในเขตชลประทานประมาณ 21 ล้านไร่ ให้ปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น ข้าว อ้อย และหาพืชชนิดใหม่มาปลูกแทน ลดต้นทุนในการผลิตและสร้างกิจกรรมที่เพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตรซึ่งจะเป็นระบบเกษตรครบวงจร โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมในการพัฒนา

- พื้นที่เขตเกษตรน้ำฝน ในบริเวณพื้นที่ที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์ ปริมาณน้ำฝนสม่ำเสมอ ให้มีการกระจายการผลิต โดยการปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น ไม้ผลและไม้ยืนต้น และเร่งรัดการวิจัยในการเพิ่มผลผลิตของพืชให้สูงขึ้น ส่วนในบริเวณที่ดินไม่ค่อยเหมาะสมต่อการเกษตร ปริมาณน้ำฝนไม่สม่ำเสมอ ให้เลิกปลูกที่ให้ผลตอบแทนต่ำ เร่งรัดการวิจัยเกี่ยวกับพันธุ์พืชที่จะนำมาปลูกทดแทนและระบบการปลูกพืชที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

5) ปรับปรุงและแก้ไขดินที่มีปัญหาพิเศษ เช่น ดินเปรี้ยว ดินเค็ม ดินยึดตัวสูง ดินทรายจัด ดินตื้น ซึ่งมีเนื้อที่รวมถึง 68 ล้านไร่ โดยเร่งรัดดำเนินการวิจัยเพื่อหาวิธีแก้ไขและปรับปรุง ตลอดจนแนวทางในการนำที่ดินเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ในอนาคต เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน

6) จัดทำโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยใช้วิธีการที่ไม่ยุ่งยากและลงทุนน้อยสามารถถ่ายทอดให้เกษตรกรแต่ละรายสามารถนำไปปฏิบัติได้เอง โดยรัฐเป็นผู้ให้คำแนะนำทางด้านวิชาการ ส่วนในพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงเกินขีดความสามารถของเกษตรกรนั้น ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ

7) เร่งรัดดำเนินการและประกาศใช้ผังเมืองรวมที่อยู่ในระหว่างดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อให้การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและชุมชนตรงกับหลักการวางผังเมืองและให้รัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาภาคและเมืองหลัก

(1.2) ที่ดินในเขตป่าไม้

1) ให้มีการพัฒนาในเขตป่าเศรษฐกิจ จำนวน 80 ล้านไร่ โดยเน้นหนักให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยเฉพาะในการปลูกสร้างสวนป่า

2) เพิกถอนสภาพป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ บริเวณที่ราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยจนมีอาคารบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างถาวร หรือเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ และให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่ครอบครองอยู่ในปัจจุบัน ตามขั้นตอนที่เหมาะสมและตามสภาพของพื้นที่

3) แบ่งพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 1.67 ล้านไร่ ออกเป็นเขตสงวน เขตอนุรักษ์ และเขตพัฒนาอย่างชัดเจน และดำเนินการพัฒนาตามเขตที่กำหนดไว้

(2) นโยบายที่ดินเพื่อสังคม

จากข้อมูลที่มีอยู่ มีจำนวนประชากรไม่น้อยกว่า 2.5 ล้านครอบครัว หรือ 12 ล้านคน มีปัญหาในเรื่องที่ดินทำกิน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นผู้บุกรุกทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้เช่าที่ดินและ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผู้ไร้ที่ดินทำกิน เป็นต้น ประชากรเหล่านี้มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจและมีสภาพยากจน และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในเรื่องที่ดินทำกินให้สามารถเลี้ยงชีพได้ตามอัตภาพ โดยมีนโยบาย ดังนี้

(2.1) โครงการจัดที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

1) ให้กรมประชาสงเคราะห์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ เร่งดำเนินการจัดที่ดินที่ยังเหลืออยู่ประมาณ 1.8 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ความสำคัญกับการสำรวจรังวัด การบรรจุสมาชิกนิคมและการออกเอกสารสิทธิ

2) เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตที่ดินของเอกชนที่ประกาศเขตปฏิรูปไว้แล้ว และในที่ดินของรัฐให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี และ 15 ปี ตามลำดับ โดยในที่ของรัฐให้เร่งกระจายสิทธิการถือครองเป็นอันดับแรกก่อนการพัฒนาและขยายการปฏิรูปที่ดินในที่ของเอกชนให้มากขึ้น

3) ให้ดำเนินโครงการ สทก. ให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ใช้ผลการจำแนกประเภทที่ดินเป็นหลักในการดำเนินงาน และปรับปรุงระบบแผนที่ให้เป็นระบบเดียวกัน

4) ทบทวนและแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติต่าง ๆ และองค์กรในการจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขความแตกต่างในด้านสิทธิที่ดิน ขนาดของที่ดิน ระดับในการพัฒนาและปัญหาในการจัดที่ดิน

(2.2) โครงการจัดที่ดินในอนาคต

1) นำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกที่เหลือจากการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ ที่สาธารณะประโยชน์ และที่รกร้างว่างเปล่าที่มีประชาชนบุกรุกเข้าทำกินมาจัดให้แก่ราษฎร โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของดินเป็นหลัก

2) ในพื้นที่ที่กรมป่าไม้ดำเนินการโครงการ สทก. ไว้แล้ว และอยู่นอกเขตที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ตามนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ให้ดำเนินการจัดโครงการที่ดินทำกินต่อไป โดยทำการปรับปรุงระบบแผนที่ในส่วนที่ดำเนินการไปแล้วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ให้เป็นระบบเดียวกันกับกรมที่ดิน ทำการโยกย้ายเกษตรกรที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร หรือเขตสงวนหวงห้ามไปอยู่ในที่ที่เหมาะสม พื้นที่ส่วนนี้ควรยึดหลักให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี เพื่อให้การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานโดยรัฐเสร็จสิ้น จึงจะให้กรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดที่ดินส่วนอื่น ๆ โดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งได้เสนอให้มีการจัดตั้งขึ้นในอนาคตเป็นผู้ดำเนินการในพื้นที่ส่วนนี้ต่อเนื่องจากกรมป่าไม้

3) ให้มีการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานควบคู่ไปกับการจัดที่ดิน

4) ชะลอการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในระยะแรก โดยควรให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี แล้วจึงให้กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ หรือกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสม

5) ให้จัดทำโครงการ เป้าหมาย และแผนงานรวมจัดที่ดินของประเทศและแบ่งให้แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้ดำเนินงานหลังจากได้มีการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินและกรมป่าไม้กำหนดพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 128 ล้านไร่ เสร็จแล้ว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

6) ปรับปรุงการเรียกเก็บเงินค่าพัฒนาที่ดินในการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 10 ให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมที่ได้นำภาษีอากรจากส่วนอื่น ๆ มาใช้จ่ายในการจัดที่ดินและก่อให้เกิดภาระผูกพันในที่ดินและสอดคล้องกับโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จัดซื้อที่ดินมาแล้วให้เกษตรกรเช่าซื้อ

7) จัดตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานจัดที่ดิน และการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็ว และช่วยให้ราษฎรที่ไร้ที่ดินได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตลอดจนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

(3) นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์

กำหนดให้มีพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ จำนวนร้อยละ 15 ของเนื้อที่ของทั้งประเทศ หรือประมาณ 45 ล้านไร่ ซึ่งจะรวมถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตต้นน้ำลำธารโดยมีนโยบาย

1) ให้มีการป้องกัน ควบคุมการบุกรุกทำลายต้นน้ำลำธารอย่างเข้มงวดและเร่งรัดการปลูกป่าทดแทน ตลอดจนดำเนินการวิจัยเพื่อหาวิธีการฟื้นฟูเขตต้นน้ำลำธาร

2) จัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาเขตอุทยานแห่งชาติ จำนวน 16 ล้านไร่ ให้สามารถใช้เป็นทั้งอุทยานแห่งชาติ และสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อน และส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

3) ทบทวน แก้ไขกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนรวมเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเข้ากับเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้การจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(4) นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง

กำหนดให้มีการใช้ที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อกิจกรรมที่สนับสนุนความมั่นคงของชาติ นอกเหนือจากที่ดินที่ใช้ในการราชการทหารในปัจจุบันเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมชายแดนหรือโครงการเพื่อความมั่นคงในพื้นที่ต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

(5) นโยบายชาวเขา

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับชาวเขาที่เป็นอยู่ในขณะนี้มีความเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจ สังคม การอนุรักษ์และความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง จึงไม่สามารถกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับชาวเขาไว้ในนโยบายทั้ง 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้นได้ ฉะนั้น นโยบายเกี่ยวกับชาวเขาจึงกำหนดให้แบ่งชาวเขาออกเป็น 2 ประเภท ตามวัฒนธรรมและประเพณี และดำเนินการดังนี้

1) กลุ่มที่ 1 คือ พวกที่สามารถกำหนดให้อยู่เป็นหลักแหล่งได้นั้น ให้จัดให้อยู่ในชุมชนเดิม และจัดให้มีกิจกรรมปลูกป่าและรักษาป่าในบริเวณดังกล่าว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2) กลุ่มที่ 2 ชาวเขาที่ของอพยพเคลื่อนย้ายเพื่อทำไร่เลื่อนลอย ให้จัดทำโครงการจัดที่ดินให้อยู่อย่างถาวรในพื้นที่ราบ พร้อมทั้งให้มีการควบคุมการเคลื่อนย้ายอย่างใกล้ชิดตลอดจนสกัดกั้นและการป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่

3.3.2.2 กลยุทธ์และมาตรการ

เพื่อให้นโยบายที่ดินดังกล่าวมีความเป็นไปได้ ให้มีกลยุทธ์และมาตรการ ดังนี้

(1) การปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน

(1.1) เร่งรัดการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ที่แท้จริงของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าเตรียมการสงวนให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพื่อให้สามารถกำหนดกิจกรรมและแนวทางการดำเนินงานในพื้นที่เหล่านั้นได้อย่างเหมาะสม

(1.2) ปรับปรุงระบบแผนที่ในการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ให้เป็นระบบแผนที่ U.T.M. (UNIVERSAL TRANSVERSE MERCATOR) เช่นเดียวกับกรมแผนที่ทหาร กรมที่ดินและกรมป่าไม้ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน

(2) การปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน

(2.1) ให้รัฐสนับสนุนให้มีการปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน โดยวิธีที่ทุกหน่วยงานยอมรับ ให้มีระบบแผนที่ที่เป็นระบบเดียวกัน โดยให้การสนับสนุนด้านการนำเทคโนโลยีและจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน ตลอดจนฝึกอบรมบุคลากร

(2.2) สนับสนุนให้มีการใช้คอมพิวเตอร์ ในการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินในลักษณะโครงข่าย

(2.3) ให้แต่ละหน่วยงานย่อยจัดทำระบบข้อมูลที่ดินของตนเองและพัฒนาให้สามารถเชื่อมโยงกันได้

(2.4) กำหนดให้มีหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่ประสานการบริหารที่ดินเพื่อจัดทำควรดรรชนีของข้อมูลแต่ละด้าน

(3) การบริหาร

(3.1) ในระยะต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้เพิ่มขีดความสามารถของคณะอนุกรรมการที่ดินในคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ โดยเพิ่มอัตรากำลังและเครื่องมือเครื่องใช้ให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการที่ดิน เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์นโยบายและการจัดการที่ดินของชาติ

(3.2) ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งทบวงการปฏิรูปที่ดิน โดยรวมหน่วยงานหลักที่ดำเนินการจัดที่ดินอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการจัดที่ดินมีเอกภาพมากขึ้น

(3.3) ศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์โครงการ แผนงาน งบประมาณ ติดตาม และช่วยเหลือหน่วยงานปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานต่าง ๆ ไปสามารถแก้ไขได้โดยลำพัง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(3.4) หากการศึกษาใน (3.3) ให้มีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติพิจารณาแนวทางและขั้นตอนการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้การบริหารทรัพยากรที่ดินในระยะยาวสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น ๆ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546
เรื่อง ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ

(1) สาระสำคัญโดยสรุป

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายงานว่า

(1.1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์) ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ ซึ่งต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการและปรับคณะรัฐมนตรี จึงได้ขออนุมัติเปลี่ยนหน่วยงานรับผิดชอบจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ศึกษารายงานผลการวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินโดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) แล้ว เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการเสนอแนะนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ จึงได้ร่วมกันดำเนินการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ ซึ่งมูลนิธิสถาบันที่ดินสรุปผลการวิจัยว่าสถานการณ์ปัญหาทรัพยากรที่ดินของประเทศมีปัญหาสำคัญ ๆ รวม 7 ประเด็น คือ

1) หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพ

2) ทรัพยากรดินและที่ดินเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน

3) ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัว มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน

4) ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

5) มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก

6) สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน

7) เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกัน

ผลการประชุมฯ และข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินการในขั้นต่อไปที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่และที่ดินของประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

1) ควรมีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการที่ดินหรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวมองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรมีหลากหลาย โดยให้มีภาคเอกชน และองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย และควรมีคณะอนุกรรมการระดับท้องถิ่นพิจารณากลั่นกรองสภาพปัญหาก่อนนำเสนอคณะกรรมการระดับชาติ

2) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควรมองที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพยากรของชาติและต้นทุนทางสังคม ไม่ใช่สินค้าเพื่อซื้อขายหรือปัจจัยการผลิตเท่านั้น ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินหลากหลายตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดิน เช่น พื้นที่ต้นน้ำ ที่ดินเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชยกรรม ควรมีการกันเขตที่ดินของรัฐหรือที่ดินหวงห้ามในพื้นที่จริงให้ชัดเจน และควรปรับปรุงแนวเขตให้ถูกต้องเหมาะสม ควรใช้การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการของรัฐเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และควรให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3) การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และดำเนินมาตรการเพื่อให้มีผลบังคับได้จริง เพื่อป้องกันการนำพื้นที่ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ควรคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน ควรจัดทำประมวลกฎหมายการเกษตร ควรกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมที่เกษตรกรจะแบ่งแยกหรือตกทอดไปยังทายาทได้ และควรมีมาตรการในการสนับสนุนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4) สิทธิในที่ดิน ควรปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียวเพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง ควรใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว การกำหนดสิทธิในที่ดินที่เสนอต้องศึกษาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือ และชุมชนควรมีส่วนร่วมในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

5) ระบบภาษีที่ดิน ควรปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน (ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้ารุงท้องที่) และบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ และควรใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

6) ระบบข้อมูลที่ดิน ควรพิจารณาระบบข้อมูลที่ดินและทะเบียนที่ดินที่เชื่อถือได้ โปร่งใส มีแผนที่เป็นมาตรฐานหรือแผนที่ฐานเดียวกัน โดยอาจกำหนดให้มีองค์การมหาชนดูแล

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(1.2) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเห็นควรกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติในประเด็นต่าง ๆ และมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการศึกษาและจัดทำรายละเอียด ดังนี้

1) เสนอให้กระทรวงการคลังศึกษาความเหมาะสมในการปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน จากเดิมที่จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ มาเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครอง เพื่อใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษีและจัดเก็บภาษี

2) เสนอให้กระทรวงการคลังและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการที่ดินหรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการร่วมดังกล่าว ควรเชิญผู้แทนภาคเอกชนสาขาต่างๆ องค์กรวิชาชีพ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน

3) เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการพัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และแผนที่มาตรฐานเพื่อเป็นข้อมูลการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของชาติเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน และศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนมาดูแล

4) เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินที่หลากหลายตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

5) เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการที่มีผลใช้บังคับเพื่อป้องกันการนำพื้นที่ที่กำหนดไว้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น รวมทั้งในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐ เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกับการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

6) เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นได้ในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน

7) เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง และใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นควรให้มีการศึกษาและดำเนินการเพิ่มเติมในขั้นต่อไป เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายการบริหารจัดการที่ดินบางประเภทที่เหมาะสมสามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ จึงได้กำหนดแผนงานและหน่วยงานหลักรับผิดชอบดำเนินการ ดังนี้

แผนงาน	หน่วยงานหลัก
1. แผนงานปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน	กระทรวงการคลัง
2. แผนงานปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. แผนงานระบบข้อมูลที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. แผนงานอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. แผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. แผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
7. แผนงานปรับปรุงสิทธิในที่ดิน	กระทรวงมหาดไทย

สำหรับบางแผนงานได้มีการดำเนินการในรายละเอียดไปบ้างแล้ว อาทิ แผนงานการปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลังกำลังดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน ตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และแผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมาธิการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการพิจารณาศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อปี พ.ศ. 2542 เป็นต้น โดยขอให้หน่วยงานหลักพิจารณาทบทวนเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) เป็นประธานกรรมการพิจารณาเรื่องดังกล่าว มีประเด็นอภิปรายและมติ ดังนี้

1) ประเด็นอภิปราย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ก. เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินมีอยู่หลายประเภท แต่ข้อมูลและระบบการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารสิทธิดังกล่าวของกรมที่ดินยังไม่เป็นปัจจุบัน ไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนได้ ทำให้เกิดปัญหาและเกิดข้อโต้แย้ง ตลอดจนกรณีพิพาทหลายกรณี เช่น ความซ้ำซ้อนของกรรมสิทธิ์ ความล่าช้าในการออกโฉนดที่ดิน เป็นต้น นอกจากนั้น ยังอาจกระทบต่อการจะนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้เพื่อสนองตอบต่อแนวทางการบริหารจัดการตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาลด้วย

ข. การออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดินกระทำได้หลายวิธี ทั้งจากผู้ที่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ก็สามารถนำไปออกโฉนดที่ดินได้ ซึ่งเป็นช่องให้มีการทุจริตเกิดขึ้น จึงเห็นควรเร่งรัดให้มีการยกเลิก สค.1 ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยกรมที่ดินควรออกประกาศรับขึ้นทะเบียน สค.1 และดำเนินการตรวจสอบและพิสูจน์สิทธิเพื่อออกโฉนดต่อไป โดยกำหนดเวลาให้ราษฎรที่มี สค.1 ยื่นเรื่องขอโฉนดภายใน 90 วัน หากเลยกำหนดเวลาถือว่าสละสิทธิ และให้กรมที่ดินดำเนินการยกเลิกได้

2) มติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ

ก. เห็นชอบในหลักการแผนงานและหน่วยงานหลักรับผิดชอบการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศรวม 7 แผนงาน โดยมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ

ข. ให้กรมที่ดินเร่งการออกโฉนดที่ดิน และยกเลิก สค.1 ตามแนวทางที่คณะกรรมการ ฯ เสนอในข้อ 1) ข.

โดยคณะรัฐมนตรีประชุมพิจารณาและมีมติ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 ดังนี้

1) อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3 ทั้งนี้ให้หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ของทั้ง 7 แผนงานให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อให้สามารถนำข้อมูลต่างๆของแผนปฏิบัติการมาจัดการประชุมบูรณาการซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานการประชุมในช่วงกลางเดือนกรกฎาคม 2546 เพื่อจัดทำเป็นแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ และนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาลต่อไป

2) มอบให้รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) เร่งรัดติดตามการจัดทำแผนปฏิบัติการตามข้อ 1) ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย หากการจัดทำแผนปฏิบัติการใดมีปัญหาล่าช้าขัดข้องก็ให้รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ ฯ) รับเป็นประธานเพื่อจัดการประชุมให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว นอกจากนี้ในการประชุมเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว ขอให้นำข้อมูลเรื่องแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเชิงรุกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 มาประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สถานการณ์ความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย

ศยามล ไกยูรวงศ์

1. สถานการณ์ปัญหาที่ดินในประเทศไทย

การศึกษาและสำรวจสถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ของศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ[1] โดยการสุ่มตัวอย่างกรณีปัญหาในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ภาคตะวันตกและตะวันออก และภาคใต้ ทั้งหมด 5 ภาค และปัญหาที่อยู่อาศัย รวมทั้งหมดเป็นจำนวน 740 กรณี มีการจัดกลุ่มประเภทปัญหาตามประเด็นข้อพิพาทและความขัดแย้งแบ่งได้เป็น 15 ปัญหา ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่มีจำนวนมากที่สุดคือปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย กล่าวคือเป็นจำนวนร้อยละ 35.40 จำนวน 262 กรณี รองลงมาคือปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ ร้อยละ 16.08 จำนวน 119 กรณี และอันดับสามคือ ปัญหาของนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ร้อยละ 7.84 จำนวน 58 กรณี อันดับสี่และอันดับห้า คือ การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน ร้อยละ 6.49 จำนวน 48 กรณี และการใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร ร้อยละ 5.40 จำนวน 40 กรณี (ดูในตารางที่ 1)

สำหรับปัญหาที่อยู่อาศัยประเภทข้อพิพาทในที่ดินเอกชนมีจำนวนมากที่สุดคือ 22 กรณี ทั่วทุกภาคที่สุ่มตัวอย่างสำรวจในเมืองใหญ่ แสดงให้เห็นว่ามีชุมชนแออัดจำนวนมากที่สร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินของเอกชนซึ่งใกล้แหล่งงาน กรณีข้อพิพาทในที่ดินของการรถไฟฯมีจำนวนมากเป็นอันดับสอง คือ 21 กรณี ทั้งนี้เพราะการรถไฟฯจะมีพื้นที่ว่างจำนวนมากตลอดสองข้างทางของรางรถไฟทั่วประเทศที่ไม่มีสิ่งก่อสร้าง ชาวชุมชนแออัดจึงไปสร้างที่อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าว การแก้ไขปัญหาในที่ดินของการรถไฟฯมีความเป็นไปได้สูง เพราะรัฐบาลมีมติของคณะกรรมการการรถไฟฯวันที่ 13 กันยายน 2543 อนุมัติหลักการเช่าที่ดินระยะยาว 30 ปี อันดับสามเป็นข้อพิพาทในที่ราชพัสดุที่ดูแลโดยกรมธนารักษ์ มีจำนวน 13 กรณี ส่วนใหญ่เป็นที่สงวนหวงห้ามของหน่วยงานราชการ แต่ไม่ได้ทำประโยชน์

อันดับสี่เป็นข้อพิพาทในที่ดินของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีคือจำนวน 6 กรณี ซึ่งเป็นพื้นที่ในคูคลอง ทางน้ำ แม่น้ำ ที่กรมการขนส่งฯดูแลรับผิดชอบ อันดับห้าเป็นข้อ

---

[1] ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 16 พฤษภาคม 2548.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พิพาทในพื้นที่ของการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีจำนวน 4 กรณี ส่วนใหญ่เป็นที่ดินในกรุงเทพมหานครที่มีชุมชนเช่าที่ดินอยู่อาศัยในราคาถูก (ดูในตารางที่ 2)

ตารางที่ 1 : ประเภทกลุ่มปัญหาที่ดินของ 5 ภาค

ประเภทกลุ่มปัญหา	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคเหนือตอนล่าง/กลาง	ภาคตะวันตก/ตะวันออก	ภาคใต้	จำนวนประเภทปัญหา	ร้อยละ
1.นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน	88	41	17	34	82	262	35.40
2.นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน	-	42	-	7	9	58	7.84
3.นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดิน	1	-	-	1	5	7	0.95
4.นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (เหมืองแร่ และระเบิดหิน)	8	2	1	1	2	14	1.89
5.การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ (นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือนิคมทหารผ่านศึก)	4	1	1	2	3	11	1.49
6.การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน	8	-	-	4	6	18	2.43
7. การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร	14	2	10	9	5	40	5.40

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

8.การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์	2	36	45	14	22	119	16.08
9.การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ	2	2	5	4	4	17	2.30
10.การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน	24	9	9	6	-	48	6.49
11.การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย	10	6	-	4	2	22	2.97
12.การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการฉ้อโกงหลอกลวง	-	-	-	3	-	3	0.41
13.การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของรัฐ-ประชาชน	-	-	-	11	-	11	1.49
14.การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชน	-	-	8	-	-	8	1.08
15. ปัญหาที่อยู่อาศัย	-	-	-	-	-	102	13.78
รวมจำนวนกรณีศึกษา	161	141	96	100	140	740	100

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจของนักวิจัย ปี 2536 - 2547

ตารางที่ 2 : ปัญหาที่อยู่อาศัยจากการสำรวจทั่วประเทศตามประเภทของที่ดิน

ปัญหาที่อยู่อาศัย	จำนวนกรณีศึกษา
1. ที่ราชพัสดุดูแลโดยกรมธนารักษ์	13
2. ที่ดินของเอกชน	22
3. ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย	21
4. ที่ดินธรณีสงฆ์	4
5. ที่ดินของกระทรวงมหาดไทย	1
6. ที่สาธารณประโยชน์	23

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

7. ที่ดินของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี	6
8. ที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย	1
9. ที่ดินของสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด	1
10. ที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	4
11. ที่ดินของกรมทางหลวง	1
12. ที่ราชพัสดุ + ที่ดินของทหาร	1
13. ที่ราชพัสดุ + ที่ดินของกรมศิลปากร	2
14. ที่ราชพัสดุ + ที่สาธารณประโยชน์	1
15. ที่ราชพัสดุ + ที่ดินของกรมเจ้าท่า + ที่สาธารณประโยชน์	1
รวมทั้งหมด	102

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจของนักวิจัย ปี 2536 - 2547

2. ผลการดำเนินการ

จากการสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินทั้งหมดพบว่า ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ยุติแล้วมีจำนวนทั้งหมด 89 กรณี และที่ยังไม่ยุติมีจำนวนทั้งหมด 651 กรณี ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ยุติไปแล้วมีจำนวนน้อยมากกล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาทั้งหมด 740 กรณี โดยคิดเป็นร้อยละ 12.03 ในขณะที่กรณีศึกษาที่ยังอยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหา และยังไม่มีการแก้ไขปัญหาคิดเป็นร้อยละ 87.97 ผลการแก้ไขปัญหามีหลายระดับ ซึ่งจำแนกได้ 4 ลักษณะ ดังนี้

1) การแก้ไขปัญหาได้ข้อยุติในกรณีพิพาทที่เป็นลักษณะระหว่างบุคคลกับรัฐ เช่น กรณีการเวนคืนที่ดิน มีการจ่ายค่าชดเชยที่พอใจกับผู้เสียหายและยุติข้อพิพาท กรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน มีการรับรองสิทธิการครอบครองและการทำประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ หรือการแก้ไขปัญหาที่คืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น กรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และที่ดินของทหาร ได้มีการส่งมอบที่ดินให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้ว และกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ในกรณีของภาคใต้อยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ทางราชการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม 2 กรณี และมีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาร่วมในนามสมัชชาคนจนในประเภทปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับพื้นที่ทำกินและ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่อยู่อาศัยจำนวน 3 กรณี สาเหตุของการยุติอีกประการหนึ่งคือ การยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหายุติได้เนื่องจากนักการเมืองที่รับผิดชอบในหน่วยงานใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการสั่งการให้ข้าราชการประจำเร่งดำเนินการกฎหมาย และให้ความสำคัญในการปรึกษาหารือร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างทางราชการกับประชาชน พร้อมทั้งติดตามการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังทั้งประชาชนและฝ่ายการเมือง

2) กรณีข้อพิพาทจำนวนมากอยู่ในระหว่างกระบวนการสอบสวนและพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดิน การจัดสรรงบประมาณ การจ่ายค่าชดเชย การตรวจสอบข้อเท็จจริง การส่งมอบพื้นที่ เป็นต้น ตามแนวทางและกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ คือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน (กบร.) หรือคณะกรรมการชุดอื่นๆ ตลอดจนคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา ซึ่งกลายเป็นกระบวนการที่ชะลอการแก้ไขปัญหา โดยไม่ได้มีกระบวนการแก้ไขสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งอย่างแท้จริง ความขัดแย้งในพื้นที่อาจยุติไปเฉพาะหน้า หรือในบางพื้นที่ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมก็ยังประสบกับปัญหาการถูกคุกคามจากเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เป็นระยะๆ

3) กรณีข้อพิพาทที่มีความคืบหน้าตามข้อ 2 และยุติปัญหาได้ เนื่องมาจากประชาชนที่เดือดร้อนได้รวมกลุ่มติดตามการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การยื่นหนังสือในระดับอำเภอและจังหวัด เมื่อไม่ได้ผล จึงรวมกลุ่มชุมนุมเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตามข้อเรียกร้อง เริ่มตั้งแต่ระดับกลุ่มในหมู่บ้าน พัฒนามาเป็นเครือข่ายในระดับชาติ เช่น การรวมกลุ่มของสมัชชาคนจน สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน หรือสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ตัวแทนของกลุ่มได้ติดตามปัญหากับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง มีการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานในระดับจังหวัด ระดับกรม กระทรวง และรัฐบาล โดยทั่วไปข้อพิพาทยังไม่ได้มีข้อยุติความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ในพื้นที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป แต่กลุ่มผู้เดือดร้อนก็ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินและพัฒนาระบบจัดการที่ดินในหลักการของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นในรูปแบบของป่าชุมชน การจัดการที่ดินโดยชุมชน กระบวนการติดตามปัญหาโดยประชาชนที่เดือดร้อนได้ทำให้องค์กรประชาชนมีประสบการณ์ตรงจากการเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ก่อให้เกิดผลกระทบ และพัฒนาข้อเสนอต่อรัฐบาลเพื่อนำมาสู่การแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

4) การพิจารณาตัดสินใจทางนโยบายในหลายกรณีมาจากการผ่านการพิจารณาและมีข้อยุติในระดับท้องถิ่น และส่งเรื่องมาพิจารณาในระดับส่วนกลาง เพื่อให้รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เช่น กรณีการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยในภาค

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อีสาน ชาวบ้านได้เรียกร้องให้เพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ และส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก.4-01 หรือในบางพื้นที่ชาวบ้านสามารถเข้าทำประโยชน์ได้ในระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหา เช่น กรณีสวนป่าดงมะไฟ จังหวัดยโสธร เป็นต้น

5) กรณีข้อพิพาทที่ไม่ได้มีความคืบหน้า เนื่องมาจาก ผู้เดือดร้อนได้ร้องเรียนกับผู้นำชุมชนหรือกับหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ แต่ไม่เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาจริงจัง และผู้เดือดร้อนไม่ได้มีการติดตามหรือร้องเรียนปัญหาไปยังหน่วยงานอื่นๆอีก ข้อพิพาทถูกทิ้งไว้อย่างคาราคาซัง เช่น กรณีข้อพิพาทที่สาธารณประโยชน์จำนวนมากมีสภาพเช่นนี้

3. ปัญหาทางกฎหมายและนโยบาย

สาเหตุของข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินมาจากสามปัจจัย ได้แก่ <u>ปัจจัยทางนโยบายของรัฐ</u> ในการผลักดันให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินแบบกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนจำนวนน้อย และส่งผลต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนดินและใต้ดิน ขณะเดียวกันนโยบายการอนุรักษ์ป่าที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงสร้างปัญหาข้อพิพาทที่ดินในเขตป่า <u>ปัจจัยทางกฎหมาย</u> การกำหนดเขตพื้นที่แต่ละประเภทไม่ชัดเจนและมีความซ้ำซ้อนของกฎหมายในการประกาศกำหนดเขต การใช้อำนาจของรัฐที่ซ้ำซ้อนและไม่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา และ <u>ปัจจัยกระบวนการดำเนินการของรัฐตามกฎหมาย</u> โดยใช้หลักนิติศาสตร์อย่างเข้มงวด และนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ ปัจจัยต่างๆที่กล่าวมาสรุปได้ดังนี้

1. นโยบายพัฒนาที่ดินเป็นสินค้า

แนวคิด "ที่ดินคือทุนทางเศรษฐกิจ" มีมาแต่อดีตกาลถึงปัจจุบัน เป้าหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ พัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้า เพื่อการสร้างชาติ สร้างเศรษฐกิจ และสร้างสังคม สาเหตุของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรมาจากทิศทางการพัฒนาประเทศดังกล่าว นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสียที่ดิน ได้แก่

1.1) <u>นโยบายเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน</u>

ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 – 2529) เมื่อปี พ.ศ.2523 ได้มีการหารือออย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลไทย และธนาคารโลก โดยให้ความสำคัญในการถือครองที่ดินอย่างมั่นคง แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินทั่วประเทศ แหล่งเงินทุนที่สนับสนุนได้แก่ เงินกู้ธนาคารโลก 4,421.93 ล้านบาท เงินบาทสมทบ 2,998.28 ล้านบาท เงินช่วยเหลือ AIDAB 501.28 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 7,921.49 ล้านบาท โดยให้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เร่งรัดออกโฉนดที่ดินภายใน 20 ปี ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระยะๆละ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2528 – 2547 แต่ผลปรากฏว่ามีการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจำนวนมาก อันเนื่องมาจากภายหลังการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ในช่วงเศรษฐกิจบูมที่ดินได้กลายเป็นสินค้า มีการปั่นราคาที่ดินให้สูงเกินความเป็นจริง ในการประเมินพื้นที่ทั้งพื้นที่ที่เกษตรกรครอบครอง และพื้นที่ที่ไม่มีผู้ทำประโยชน์ มีการประเมินราคาที่ดินสูงกับแหล่งทุนและสถาบันการเงิน และมีการขายให้กับกลุ่มบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อเก็งกำไรขายต่อไป

1.2) <u>นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว</u>

กรณีศึกษาของภาคเหนือ ภาคตะวันออกและภาคใต้เห็นปรากฏการณ์ชัดเจนว่านโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินอย่างรวดเร็ว และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม ในปี 2531 และ ปี 2542 พื้นที่ภาคเหนือถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว เพราะเป็นพื้นที่บริเวณแนวชายแดนระหว่างไทย ลาว และพม่า ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติสวยงาม สำหรับภาคตะวันออกและภาคใต้ฝั่งอันดามันถูกกำหนดให้เป็นเมืองท่องเที่ยว เนื่องจากมีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเป็นจุดชาย ลักษณะของปัญหา คือ ธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท สนามกอล์ฟ สวนเกษตร เติบโตอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร จากบุคคลภายนอกชุมชน ซึ่งเป็นการแย่งชิงที่ดินจากภาคเกษตรกรรม และทำลายพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนสร้างผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่นการแย่งชิงน้ำระหว่างภาคบริการกับภาคเกษตรกรรม การสร้างถนนตัดผ่านพื้นที่อุทยาน การปิดกั้นทางสาธารณะที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ปัญหาน้ำเสีย และขยะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังส่งผลต่อการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินอย่างผิดกฎหมายในพื้นที่ป่า และซ้อนทับกับที่ทำกินของคนในชุมชนที่อยู่มาก่อน

1.3) <u>นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ</u>

กรณีนโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรแต่ละประเภทที่ใช้ประโยชน์ และมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายขึ้นมา ซึ่งมีผลกระทบต่อการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนใช้ร่วมกัน ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ พื้นที่ต้นน้ำลำธาร ทางสาธารณประโยชน์ การกำหนดโครงการทำเหมืองแร่ ระเบิดหิน โรงโม่หิน และเขื่อนนั้นได้ละเมิดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ในการมีส่วนร่วมต่อการรับฟังข้อมูล แสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ และการติดตามตรวจสอบโครงการ ซึ่งมีผลกระทบต่อชุมชนภายหลังการดำเนินการโครงการ แต่การฟ้องร้องดำเนินคดีกับภาครัฐหรือกลุ่มธุรกิจเอกชน เมื่อเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์ที่ดินและการถือครองที่ดินเป็นไปได้ยาก ด้วยสาเหตุหลายประการดังนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(1) กระบวนการให้อนุญาตสัมปทานของรัฐขอบธรรมตามกฎหมาย และได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กระบวนการริเริ่มโครงการ การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การแจ้งข้อมูลของโครงการอย่างรอบด้านให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนการตัดสินใจดำเนินการโครงการ ยังไม่มีการดำเนินตามสิทธิของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายลูกบังคับใช้หรือมีกฎหมายลูกบังคับใช้แต่รัฐบาลดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ.2539 และการร้องเรียนให้ดำเนินการขึ้นอยู่กับการรวมกลุ่มของประชาชนในการเรียกร้อง

(3) การจ่ายค่าเวนคืนที่ดินตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2521 ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดค่าเวนคืนที่ดิน และกรอบการจ่ายค่าเวนคืนที่ดินมุ่งเน้นการถือเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมาย โดยไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับโครงการตามสภาพความเป็นจริง และการทำกินของประชาชน ทั้งๆที่กระบวนการให้เอกสารสิทธิ์ที่ดินของรัฐตกหล่นจึงทำให้คนที่มี ส.ค.1 หรือไม่มีหลักฐานการได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ได้ค่าเวนคืนที่ดิน ทั้งๆที่ทำประโยชน์มายาวนาน

(4) ประชาชนที่ได้รับความเสียหายฟ้องร้องดำเนินคดีให้ภาครัฐชดใช้ค่าเสียหาย และรับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของส่วนรวมไม่ได้ เช่น กรณีน้ำเสีย ทางสาธารณะใช้ประโยชน์ไม่ได้ หรือที่สาธารณประโยชน์ถูกนำไปทำเหมืองแร่ หน่วยงานของรัฐที่ดูแลเท่านั้น จึงมีอำนาจการฟ้องร้องดำเนินคดี ทั้งนี้เพราะกฎหมายยังไม่รับรองการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.4) <u>การวางแผนการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม</u>

ประเทศไทยไม่เคยประสบผลสำเร็จในการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายการจำแนกประเภทที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ.2535 ก็ตาม การจำแนกพื้นที่มุ่งเน้นกำหนดเขตป่าอนุรักษ์ เขตป่าเศรษฐกิจ และเขตพื้นที่เกษตรกรรม การกำหนดพื้นที่ผังเมืองระหว่างเขตอุตสาหกรรม เขตเกษตรกรรม และเขตชุมชน ก็ถูกเปลี่ยนแปลงเนื่องมาจากปัจจัยการกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำให้การจำแนกพื้นที่ดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ

2. **นโยบายการอนุรักษ์ป่าและส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ**

นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

ก่อให้เกิดปัญหาทางนโยบายและกฎหมายดังนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(1) นโยบายการประกาศขยายเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มมากขึ้นโดยขาดการสำรวจอย่างละเอียดเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและที่ดินทำกินของชุมชน แต่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการประกาศเขตพื้นที่ ตัวเลขของกรมป่าไม้ในปี 2545 ระบุว่า มีเขตอุทยานแห่งขาติจำนวน 82 แห่งในปี 2540 ได้ขยายเพิ่มเป็น 102 แห่ง ในปี 2545 ในขณะที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีจำนวน 44 แห่งในปี 2540 ได้ขยายเพิ่มเป็น 56 แห่งในปี 2545

ตารางที่ 3 : การอนุรักษ์ธรรมชาติและนันทนาการ

ประเภทพื้นที่ป่า	2540	2541	2542	2543	2544	2545
อุทยานแห่งชาติ	82	87	96	102	102	102
วนอุทยาน	66	65	66	68	67	69
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	44	46	48	53	55	56
เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	43	44	49	49	48	49
สวนพฤกษศาสตร์	15	15	15	15	15	16
สวนรุกขชาติ	49	53	53	54	54	54

ที่มา : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้ ปี 2545

ถึงแม้ว่ากฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการประกาศเขตพื้นที่ป่า และกระบวนการแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบและคัดค้านได้ แต่ก็เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะกฎหมายให้อำนาจและดุลพินิจแก่คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการประกาศเขตพื้นที่ป่าแต่ละประเภท และการเพิกถอนเขตป่าโดยใช้วิธีการแจ้งให้ประชาชนทราบจากการปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลหรือที่ว่าการอำเภอที่จะประกาศล่วงหน้าตามกำหนดเวลาอย่างน้อย 2 - 3 เดือน แต่ไม่มีกระบวนการสอบถามความเห็นจากประชาชนในพื้นที่ ยกเว้นหากมีการร้องเรียนอุทธรณ์จากประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อมีการเร่งประกาศขยายป่าอนุรักษ์ จะไม่มีการสำรวจพื้นที่อย่างละเอียดหากแต่ใช้ภาพถ่ายดาวเทียมในการสำรวจและประกาศพื้นที่ป่า จนเป็นเหตุให้มีการประกาศเขตป่าในระยะที่ผ่านมา ไปทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน และนำไปสู่ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

(2) คำนิยามของ "ป่า" มีความหมายกว้างตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้การกำหนดพื้นที่ป่าทับซ้อนกัน และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย ถ้าหากพื้นที่ใดไม่ได้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ ก็เป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 เพราะเป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสาร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สิทธิ์ที่ดินตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าชุมชนตั้งถิ่นฐานและทำกินมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวน แต่ถ้าชุมชนนั้นตกหล่นไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ทั้งที่ทำประโยชน์มาก่อน ที่ดินที่ชุมชนทำประโยชน์ยังถือว่าเป็นพื้นที่ป่าที่รัฐประกาศให้เขตป่าแต่ละประเภทได้

(3) การแก้ไขปัญหาข้อพิพาท รัฐบาลได้ออกมติคณะรัฐมนตรีเป็นนโยบายแก้ไขปัญหาภายใต้กรอบของกฎหมาย ตามสถานการณ์และข้อเรียกร้องของประชาชน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย ปัจจุบันนี้รัฐได้ดำเนินการตามมติ ครม.วันที่ 30 มิถุนายน 2541[2] ในขณะที่สมัชชาคนจน และ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือดำเนินการตามมติ ครม. ที่ตนเองเรียกร้อง จึงทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนขัดแย้งกันอยู่ เจ้าหน้าที่รัฐยังเบี่ยงเบนเจตนารมณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา แนวทางการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐใช้หลักฐานเอกสารจากราชการเป็นหลักในการตรวจสอบพื้นที่จากลักษณะการตั้งถิ่นฐานของชุมชนและพยานบุคคลในชุมชนเป็นส่วนประกอบ โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ หรือมีส่วนร่วมแต่ติดปัญหาการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐล่าช้า ถ้ามีการเปลี่ยนรัฐบาล เช่น กระบวนการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน ใช้เวลามา 9 ปีตั้งแต่ พ.ศ.2539 – 2547 แต่ไม่บรรลุผล

(4) การใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะในสถานการณ์ปัจจุบันการมีการบุกเบิกที่ดินของประชาชนจำนวนมาก และมีการบุกรุกพื้นที่ป่าภายหลังการประกาศเขตป่าจำนวนมาก อันเนื่องมาจากหลายปัจจัยตามที่กล่าวมาข้างต้น พื้นที่ป่าตามกฎหมายจึงได้แปรสภาพไปเป็นพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ตัวอย่างเช่น ตัวเลขพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของภาคใต้มี 468 ป่า เนื้อที่ 17,614,000 ไร่ ขณะที่พื้นที่สภาพป่าตามความเป็น

---

[2] <u>กรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และป่าชายเลนตามกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรี</u> รัฐบาลแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยมีการสำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจนและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง เพื่อตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของประชาชน การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร หรือภาพถ่ายดาวเทียม และตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายครั้งแรก หากพบว่าประชาชนอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ทำกิน/อยู่อาศัยตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี หรือพบว่าประชาชนอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าตามกฎหมายครั้งแรก ให้เคลื่อนย้ายประชาชนออกมาจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม

<u>กรณีป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร</u> กรมป่าไม้มอให้สปก.ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร และรับรองสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ปี 2536 หรือบางพื้นที่อนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จริงมีเนื้อที่ 7,496,504 ไร่ ซึ่งมีความแตกต่างระหว่างพื้นที่ป่าตามกฎหมายกับสภาพป่าจริงจำนวนถึง 10,117,498 ไร่ แน่นอนว่าการกำหนดพื้นที่ป่าที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงได้สร้างความขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับรัฐ และถ้ารัฐใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาในการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ก็ยิ่งทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงมากขึ้น

นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

ด้วยเหตุที่แนวความคิดการปลูกป่าทดแทนโดยรัฐไม่มีประสิทธิภาพและไม่ทันต่อความต้องการ เนื่องจากปัญหาด้านงบประมาณและกำลังคน นโยบายของรัฐจึงเปลี่ยนมาให้เอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่า โดยเริ่มจากรัฐวิสาหกิจ คือ ออป. และบริษัทไม้อัดไทยเข้ามาปลูกสร้างสวนป่าในปี พ.ศ.2511 หลังจากนั้นเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กรมป่าไม้ให้เหตุผลว่าการปลูกสร้างสวนป่าตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นการปลูกในพื้นที่ป่าของรัฐ ไม่ใช่การปลูกในที่ดินของเอกชน ซึ่งต้องมีการชำระค่าธรรมเนียมและค่าภาคหลวงในการได้รับอนุญาตสัมปทานทำไม้ และมีขั้นตอนยุ่งยากตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ทำให้ธุรกิจการค้าไม้หวงห้ามประสบปัญหามาโดยตลอด จึงทำให้เอกชนไม่นิยมทำสวนป่าในที่ดินของรัฐ แต่ถ้าเป็นการปลูกในที่ดินของเอกชนก็ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิการทำไม้โดยตรง ดังนั้นการออก พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 จึงเป็นแรงจูงใจให้มีการขยายพื้นที่สวนป่าเข้าไปในที่ดินเอกชน ด้วยการยกเว้นค่าภาคหลวง

จากปัญหาทางกฎหมาย และกระบวนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว จึงทำให้การปลูกป่าเชิงพาณิชย์ และการทำสวนป่านอกจากได้รับการสนับสนุนจากรัฐแล้ว กระบวนการติดตามตรวจสอบการทำสวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทานถูกละเลยจากเจ้าหน้าที่ ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อทรัพยากรธรรมชาติก็ไม่ได้รับการแก้ไข แต่รัฐใช้วิธีการจัดที่ดินให้ประชาชนทำกินตามข้อเรียกร้องของประชาชน และมอบพื้นที่ป่าดังกล่าวให้ประชาชนจัดการเป็นป่าชุมชน ในกรณีที่องค์กรประชาชนเข้มแข็งในการเรียกร้องกับรัฐบาล เช่น กรณีที่เกิดขึ้นในภาคอีสาน แต่ในกรณีของภาคใต้การทำสวนปาล์มและยางพาราที่ได้รับสัมปทาน รัฐบาลไม่ได้เร่งรัดตรวจสอบการหมดอายุสัมปทานแต่อย่างใด

3. **การจัดสรรที่ดินของรัฐ**

หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินและให้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมี 6 หน่วยงาน และมีกฎหมายบังคับใช้เฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ดามตารางที่ 4

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตารางที่ 4 : กฎหมายและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน

กิจกรรม	กฎหมาย	หน่วยงาน
การจัดที่ดิน	ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511	กรมที่ดิน (นิคมสร้างตนเอง) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (นิคมสหกรณ์) กรมส่งเสริมสหกรณ์
การปฏิรูปที่ดิน	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518	ส.ป.ก.
การให้เช่าที่ดิน/การอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดิน	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518	กรมป่าไม้ ส.ป.ก. กรมธนารักษ์

ที่มา : สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "รัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกร", เอกสารประกอบการสัมมนา ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น 19 พฤศจิกายน 2547, หน้า 13.

ลักษณะของปัญหาข้อพิพาทความขัดแย้งเนื่องมาจากการจัดสรรที่ดินของรัฐ คือปัญหาการประกาศพื้นที่ทับซ้อนกันตามกฎหมายแต่ละฉบับ จึงไม่มีความชัดเจนในการจัดที่ดินว่าหน่วยงานไหนรับผิดชอบ การจัดสรรที่ดินของรัฐทับซ้อนพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน กระบวนการจัดสรรที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินล่าช้า สาเหตุของปัญหามีดังนี้

(1) <u>การจัดที่ดินของแต่ละหน่วยงานมีความลักลั่นกัน</u> วัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนแต่ดั้งเดิมมาจากการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยรัฐมีมาตรการควบคุมประเภทของที่ดินที่จะจัดให้แก่ประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ต่อมาเน้นที่การแก้ไขปัญหาการจัด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่พอเพียง และเพื่อป้องกันการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าว โดยมีการกลั่นครองคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิก และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์นิคม พ.ศ.2483 พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 แก้ไข พ.ศ.2511 เมื่อการบุกเบิกที่ดินเพื่อการเกษตรมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ที่ดินมีจำกัดลงเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเกษตรกร รัฐจึงมีนโยบายปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร โดยกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรไว้ชัดเจน และส่งเสริมการทำการเกษตรกรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไข พ.ศ.2532

การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในประเทศไทยจึงมีหลายรูปแบบ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่างกันและประเภทของเอกสารสิทธิ์ที่ต่างกัน ปัญหาที่พบคือ การทับซ้อนของพื้นที่ในที่ดินแต่ละประเภท เช่นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่นิคมสหกรณ์ เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐตกลงไม่ได้ว่าจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ครอบครองในพื้นที่เหล่านั้น การดำเนินการของประชาชนมีความสับสนต่อการได้รับสิทธิในที่ดินที่ต่างกันเมื่อมีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ต่างประเภท ซึ่งมีความลักลั่นและเป็นคำถามว่าทำไมจึงถูกเลือกปฏิบัติต่างกันทั้งๆที่มีการครอบครองทำกินลักษณะเดียวกัน รัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายจัดการที่ดินอย่างแยกส่วนเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการส่งเสริมการเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ ทำให้เกิดความล้มเหลวในการทำการเกษตรกรรมที่เกษตรกรจำเป็นต้องขายที่ดิน เพราะรัฐไม่ได้สนับสนุนการตลาดและการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ การขายสิทธิในที่ดินอย่างผิดกฎหมายของเกษตรกรจึงเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ที่รัฐจัดที่ดินให้ และส่งผลกระทบต่อบุกเบิกพื้นที่ป่าไปพร้อมกัน

(2) การให้เช่าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ลักษณะและเงื่อนไขของการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมี 3 แบบคือ

2.1) การใช้ประโยชน์จากที่ดิน มี 2 ลักษณะคือ

(1) การใช้ประโยชน์โดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลให้เข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัย ซึ่งเป็นการอนุญาตให้เช่าทำประโยชน์และอยู่อาศัยเพื่อการครองชีพ โดยอธิบดีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลทำประโยชน์และอยู่อาศัยไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมคราวแรก (มาตรา 16 ทวิ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507) เงื่อนไขนี้เป็นการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในรูปของโครงการต่างๆ โดยอาศัยข้อยกเว้นของกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าได้ส่วนหนึ่ง แต่ก็เพิ่มการบุกรุกทำลายได้เช่นกัน ถ้าหากไม่มีการสนับสนุนการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนทั้งด้านการเกษตรและการตลาดอย่างจริงจัง

(2) การใช้ประโยชน์โดยส่วนราชการหรือองค์การของรัฐ ซึ่งมีทั้งความต้องการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ของหน่วยงานราชการและมาจากนโยบายของรัฐ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน เขื่อน โรงไฟฟ้า สถานที่ราชการ ท่าเทียบเรือ เป็นต้น ล้วนแล้วแต่เป็นการทำลายทรัพยากรป่าไม้จากการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม

ที่ผ่านมารัฐมีนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ด้วยการเพิกถอนเขตป่าและจัดที่ดินให้แก่ประชาชน และใช้มาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าในทางกฎหมายไปพร้อมกัน รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวในเขตป่าภายใต้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ และได้ออกมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับเพื่อจัดที่ดินให้แก่ประชาชน[3] แต่ปรากฏว่าการใช้มาตรการดังกล่าวประสบความล้มเหลวตลอดระยะเวลาของการจัดที่ดินตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 จนถึงปัจจุบัน สาเหตุสำคัญมาจากการแก้ไขปัญหามุ่งเน้นแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ได้มองภาพรวมของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าซึ่งสัมพันธ์กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการวางแผนการใช้ที่ดิน นโยบายของรัฐ กลไกของข้าราชการประจำ อีกทั้งนักการเมืองได้วางแผนการพัฒนาประเทศที่เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ จึงอนุญาตให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์เป็นหลัก และส่งผลเป็นการกระตุ้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนเช่นกัน

(3) การปฏิรูปที่ดินล่าช้า

กรณีศึกษาประเภทปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน คือ การบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินโดยคัดเลือกคุณสมบัติของเกษตรกรที่ได้รับการปฏิรูปที่ดินตกหล่น แต่รัฐนำที่ดินไปปฏิรูปที่ดินให้แก่บุคคลที่ไม่ได้เป็นเกษตรกรแทน การปฏิรูปที่ดินดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาผู้ที่ทำประโยชน์ในเขตป่า แต่ไม่ได้นำไปแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปที่ดิน การส่งเสริมการเกษตรมุ่งเน้นส่งเสริมปลูกพืชส่งออก แต่รัฐบาลไม่สามารถประกันราคาพืชผลและหาตลาดรองรับได้อย่างเพียงพอ เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่จึงขายสิทธิใน สปก.4-01 ให้แก่ผู้อื่น ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปที่ดินจึงไปตอบสนองกลุ่มนายทุนที่ซื้อสิทธิจากชาวบ้านไว้เดิม และที่บุกรุกป่าเพิ่ม นอกจากนี้การประกาศพื้นที่ปฏิรูปที่ดินคลุมเครือ

---

[3] เช่น (1) หมู่บ้านป่าไม้ ตามมติ ค.ร.ม.วันที่ 29 เมษายน 2518 (2) โครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 28 สิงหาคม 2522 (3) โครงการเพิกถอนสภาพป่าเป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติ ค.ร.ม.วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 (4) โครงการจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ค.จ.ก.) ตามมติ ค.ร.ม.วันที่ 27 สิงหาคม 2534 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในรับผิดชอบและประสานงานร่วมกับกรมป่าไม้ และ (5) นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาปฏิรูปที่ดิน 44 ล้านไร่ตามมติ ค.ร.ม.วันที่ 4 พฤษภาคม 2536

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ไม่ชัดเจน โดยนำพื้นที่แนบท้ายกฎกระทรวงของป่าสงวนแห่งชาติไปออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินทับพื้นที่ทำกินของผู้ที่ทำประโยชน์อยู่จริง กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ สปก. 4-01 ล่าช้า ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

(4) การให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุตาม พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุปี 2518 มาตรา 4 หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด โดยให้อยู่ในความดูแลของ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง คณะกรรมการราชพัสดุทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวิธีในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินราชพัสดุใช้กลไกของ กบร.ในการพิสูจน์สิทธิ์ หากพิสูจน์ได้ว่าการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐมีมาก่อนการทำกินและอยู่อาศัยของประชาชน รัฐบาลมีนโยบายให้เช่าที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานของทหาร การเช่าที่ดินต้องทำสัญญาเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์ในระยะเวลา 30 ปี กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นผู้ให้เช่ามีสิทธิเปลี่ยนแปลงเพิ่มอัตราค่าเช่าได้ตลอดเวลา และเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการเช่าทั้งรูปแบบการชำระ ระยะเวลาชำระ เงื่อนไขการสิ้นสุดสัญญาเช่า และห้ามปลูกสิ่งก่อสร้างถาวร ด้วยเหตุนี้ประชาชนที่เดือดร้อนจึงไม่ประสงค์จะทำสัญญาเช่า แต่ต้องการให้รัฐบาลปฏิรูปที่ดินให้มากกว่า

4. การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

รัฐบาลมีนโยบายที่จะไม่ออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎมายที่ดิน พ.ศ.2497 ให้แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งสันนิษฐานไว้ก่อนว่าประชาชนเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ถ้าทำกินและอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมาก่อนการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐให้พิสูจน์สิทธิในที่ดินเบื้องต้นก่อน โดยดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและนโยบายของรัฐ ดังนั้นกรณีข้อพิพาทที่ดินที่เกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐทุกประเภท ได้ใช้แนวทางนี้รวมทั้งที่ดินในเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 การพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อนการสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่า

รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 โดยตั้งหน่วยงานกลางคือสำนักงานคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สบร.) และมีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานข้องรัฐที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมาเป็นคณะกรรมการในการกำกับดูแลด้านนโยบายและการปฏิบัติการเกี่ยวกับกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ กบร.สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กบร. ส่วนจังหวัด) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในการตรวจสอบการครอบครองที่ดินในจังหวัดนั้นๆ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ด้วยเหตุที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2538 ข้อ 3 กำหนดคำนิยาม "ที่ดินของรัฐ" หมายความว่า "ที่ป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท รวมถึงที่ดินที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ของราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจด้วย" จึงทำให้ปัญหาข้อพิพาทที่ดินในที่ดินของรัฐวิสาหกิจ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่ดินของทหาร (ยกเว้นเขตอนุรักษ์ ได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 และชั้น 2 พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ต้องใช้กลไกของ กบร.ในการแก้ไขปัญหาการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าส่วนใหญ่ข้อพิพาทที่ดินเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดพื้นที่ทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐแต่ละประเภท หลักหมุด ขอบเขตของที่สาธารณประโยชน์ไม่ชัดเจน เนื่องจากสงวนหวงห้ามไว้หลายปีแล้ว มีการเปลี่ยนสภาพการถือครองและการใช้ที่ดินของประชาชนในที่ดินของรัฐ หรือหน่วยงานรัฐยังไม่ได้ใช้ประโยชน์แต่อนุญาตให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินทำกิน ซึ่งประชาชนไม่รู้ว่าที่ดินที่ตนเองทำกินเป็นที่ดินของรัฐ และในหลายกรณีที่ประชาชนทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนแต่ขาดหลักฐานของทางราชการ เมื่อใช้หลักฐานเอกสารของราชการ และ ส.ค.1 กับร่องรอยการทำประโยชน์ก่อนการสงวนหวงห้ามตามแผนที่ทหาร และแผนที่ภาพถ่ายอากาศ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิในที่ดิน เพราะพิสูจน์ยากว่ามีการทำประโยชน์ก่อนจริง

อย่างไรก็ตามกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ ยังมีข้อโต้แย้งที่ไม่ยอมรับเอกสารที่ประชาชนเก็บไว้ หรือหลักฐานที่ปรากฏการทำประโยชน์ในหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่รัฐยังใช้กรอบของกฎหมายและเอกสารของทางราชการ จึงทำให้ข้อพิพาทในที่ดินของรัฐไม่อาจยุติได้ นอกจากประชาชนต้องยอมรับว่าเป็นที่ดินของรัฐ และรัฐจะดำเนินการดังนี้

(1) ประเภทที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าชดเชยเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำเงินมาพัฒนาพื้นที่ และค่าเช่านั้นต้องสอดคล้องกับค่าเช่าตาม พรบ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 ที่ดินที่นำมาปฏิรูป

(2) ประเภทที่ดินของทหาร ที่ราชพัสดุ และที่รัฐวิสาหกิจ ให้ประชาชนเช่าที่ดินกับกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ห้ามโอนสิทธิการเช่าแก่บุคคลอื่น เว้นแต่ผู้ได้รับการจัดสรรให้เช่าที่ดินถึงแก่กรรม ก็ให้สิทธิแก่ทายาทที่จะขออนุมัติสืบสิทธิการเช่าต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนี้ปัญหาของโครงสร้างอำนาจการดำเนินงานของ กบร. ก็ไม่เอื้ออำนวยให้การอ่านภาพถ่ายทางอากาศ และการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความชำนาญในการอ่านและตีความภาพถ่ายอากาศ สำหรับ สบร. ไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานโดยตรง ต้องโอนบุคลากรมาจากหน่วยงานอื่น กบร.ไม่มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ เพราะหน่วยงานอื่นมีกฎหมายที่เป็นพรบ.กำกับดูแล ในขณะที่กลไกของ กบร.มีระเบียบออกมารองรับการปฏิบัติงานประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆเมื่อมีความขัดแย้งในการใช้ที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐ กระบวนการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์และการอ่านภาพถ่ายทางอากาศไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการชี้ขาดผลของการแก้ไขปัญหาต้องล่าช้า และไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาในที่สุด

5. กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน แนวความคิดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินเพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนอย่างเด็ดขาด เพื่อให้เอกชนทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ประเทศไทยได้รับแนวความคิดนี้มาตั้งแต่เปิดประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยนำระบบกฎหมายทอแรนส์จากประเทศออสเตรเลียมาใช้ และเริ่มพัฒนาจากการมี "โฉนดแผนที่" "โฉนดตราจอง" และ "ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว" ภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ออกมาบังคับใช้ กฎหมายได้บัญญัติให้มีขั้นตอนการแจ้งการครอบครองก่อน เพื่อจะได้ทราบจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับและยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดิน โดยมีเอกสารสิทธิ์ 3 ประเภทที่แสดงถึงขั้นตอนการได้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินดังนี้

(1) แบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1

(2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3[4], น.ส.3ก[5])

(3) โฉนดที่ดิน

ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 5 ได้รับรองให้ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ใช้บังคับ และไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่กฎหมาย

---

[4] แบบ น.ส.3 ออกในท้องที่ใดก็ได้ แต่ไม่จำเป็นต้องมีระวางแผนที่ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งใช้ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59 ประมวลกฎหมายที่ดิน

[5] แบบ น.ส.3 ก ออกในท้องที่ที่มี "ระวางรูปถ่ายทางอากาศ" ใช้ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยประกาศออกทั้งตำบล ตามมาตรา 58 ประมวลกฎหมายที่ดิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ใช้บังคับ หลังจากนั้นจึงนำไปขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 58, 58ทวิ, 59 และ 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายกฎหมายที่ดิน เพราะถือว่าเป็นบุคคลที่ครอบครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพียงแต่เจ้าหน้าที่ออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรไม่ทั่วถึง ซึ่งควรจะได้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ปัญหาของกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน มีดังนี้

(1) รูปแบบของหนังสือกรรมสิทธิ์ที่ดินมีหลายรูปแบบ ได้แก่ 1) หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) บรรพ 4 พ.ศ.2475 ได้แก่ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์ 2) ส.ค.1 3) โฉนดที่ดิน 4) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก) 5) เอกสารสิทธิ์ น.ค.3 หรือ ก.ส.น.5 ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 สาเหตุที่มีเอกสารสิทธิ์หลายประเภทเนื่องมาจากมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินหลายลักษณะ จึงมีเงื่อนไขการให้เอกสารสิทธิ์ที่ต่างกัน ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในสถานภาพการถือครองที่ดินว่ามีความไม่เท่าเทียม ถ้าหากมีการถือครองที่ดินจากการจัดสรรที่ดินโดยรัฐใช้กฎหมายคนละฉบับ

(2) กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน มีขั้นตอนของการแจ้งการครอบครอง ตลอดจนมีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการรับแจ้งการครอบครองได้อย่างทั่วถึง ถึงแม้ว่าจะมีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองมาแล้ว 3 ครั้งก็ตาม เนื่องมาจากกรมที่ดินไม่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ดินเพียงพอในการสำรวจจำนวนเนื้อที่ได้ทุกแปลง และจำนวนบุคคลที่ตกค้างการแจ้งการครอบครองได้ทันกับจำนวนประชาชนที่ขยายที่ดินทำกินเพิ่มขึ้นตลอดเวลา นอกจากนี้กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการพิสูจน์ สอบสวน การทำประโยชน์ก่อนออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเป็นการดำเนินการระหว่างเจ้าหน้าที่กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่จะชี้ว่าบริเวณของที่ดินอยู่ที่ไหนที่จะนำไปออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยไม่ได้มีกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การจัดสรรที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมร่วมกันภายในชุมชน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีปัญหา ส.ค.1 หรือโฉนดที่ดินบินได้ หมายความว่าบุคคลที่ไม่ได้ทำประโยชน์ได้รับเอกสารสิทธิ์โฉนดที่ดิน แต่บุคคลที่ทำประโยชน์จริงกลับไม่ได้เอกสารสิทธิ์ที่ดิน หรือมีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่ป่า

(3) การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินยังไม่รัดกุม โดยเฉพาะการใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ก่อให้เกิดปัญหาการตกหล่นของผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาโดยตลอด แต่ไม่ได้รับสิทธิในที่ดินและทำไม่ทั่วถึง ทำให้มีการบัญญัติข้อยกเว้นของกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐมีดุลยพินิจในการเลือกปฏิบัติต่อการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน และมีผลต่อการบุกรุกพื้นที่ป่า รวมทั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้กับนายทุน ผู้มีอิทธิพลที่มีเงินทุน จนกลายเป็นขบวนการคอรัปชั่นการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน

(4) รัฐบาลไม่ได้ใช้มาตรการทางกฎหมายที่ดินที่เปิดช่องให้มีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ดินได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 6 "*ระบุว่า ...หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้ (1)สำหรับที่ดินที่มีโฉนด เกินสิบปีติดต่อกัน (2)สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป*" เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐเกรงว่าจะถูกฟ้องคดีกลับถ้าพิสูจน์ไม่ได้จริงว่ามีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้มาตรานี้เป็นหมัน การควบคุมการใช้ที่ดินจึงไม่เกิดผล

(5) เอกสารสิทธิ์ที่ดินในรูปแบบของโฉนด, นส.3, นค.3 และกสน. 5 แม้ว่าจะมีความเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเด็ดขาดซึ่งเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่ใครละเมิดไม่ได้ และนำไปกู้ยืมสินเชื่อก็ตาม แต่กลับพบว่าไม่ได้ทำให้ความเป็นเจ้าของที่ดินยั่งยืน ถ้าหากการจัดการที่ดินและการผลิตไม่ได้ทำให้เกษตรกรควบคุมได้แล้ว ระบบทุนของตลาดที่ดินจะแทรกแซงทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินจากการจำนองกับแหล่งเงินกู้ธนาคารโดยไม่สามารถไถ่ถอนได้ เพราะขบวนการฉ้อโกงจากบุคคลที่อ้างว่านำที่ดินไปออกใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.5) ได้ หรือการนำที่ดินไปจำนองกับธนาคารและไม่ไถ่ถอนคืน หรือการล้มละลายจากราคาผลผลิตเกษตรกรรมตกต่ำ ตลอดจนเศรษฐกิจฟองสบู่แตก นอกจากนี้สิทธิในที่ดินแบบปัจเจกได้ทำลายความเป็นวัฒนธรรมของชุมชนและครอบครัวให้แตกแยก อันเนื่องมาจากเป็นการแบ่งแยกทรัพย์สินของครอบครัวที่นำไปสู่ความขัดแย้งในการแย่งชิงที่ดิน และส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน เพราะชุมชนไม่สามารถเข้าไปควบคุมและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้เหมือนเช่นสิทธิการครอบครองที่ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด

เพราะฉะนั้นเอกสารสิทธิ์ที่ดินจึงเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ได้อย่างรวดเร็วจากกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลสนับสนุนการลงทุน ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายในการจำกัดการถือครองที่ดิน หรือควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางภาษีหรือกฎหมาย จึงทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทยไม่เหมาะสมทั้งทางระบบนิเวศ ความคุ้มทุนทางเศรษฐกิจ และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพต่ำ จะเห็นได้จากภาวะการเก็งกำไรและการกว้านซื้อที่ดินทำให้เกิดหนี้เสีย (non-performing loans/NPL) หรือหนี้ที่ไม่เกิดผลประโยชน์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ใดๆถึง 2.92 ล้านล้านบาท (มูลนิธิสถาบันที่ดิน, 2544) ซึ่งเป็นการสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติมหาศาล

6. นโยบายพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย

แต่เดิมภาครัฐแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัดไว้ 2 แนวทาง คือการย้ายชุมชนไปอยู่นอกเมือง และการย้ายขึ้นแฟลต การเคหะแห่งชาติได้จัดทำโครงการรองรับชุมชนแออัดไว้นอกเมือง โดยให้ชาวชุมชนแออัดเช่าซื้อ หรือชาวชุมชนแออัดปลูกบ้านเองด้วยการกู้ยืมสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยจากสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองจัดซื้อที่ดินเอง ซึ่งส่วนใหญ่อยู่นอกเมือง เพราะที่ดินราคาไม่สูงมากนัก อย่างไรก็ตามนโยบายการแก้ไขปัญหาทั้งสองแนวทางไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะที่อยู่อาศัยห่างไกลจากแหล่งงาน จึงทำให้ชาวชุมชนแออัดร้อยละ 50 ทิ้งที่อยู่อาศัยใหม่และกลับเข้าไปอยู่ในชุมชนแออัดเดิมเพราะใกล้แหล่งงาน

ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ได้ดำเนินการ 3 นโยบายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัด ดังนี้

1) <u>นโยบายบ้านเอื้ออาทร</u>

นโยบายบ้านเอื้ออาทรก็ไม่ต่างไปจากการแก้ไขปัญหารูปแบบเดิม คือการจัดที่อยู่อาศัยนอกเมือง โดยมอบให้การเคหะแห่งชาติจัดสร้างที่อยู่อาศัยแบบแฟลต บ้านเดี่ยว บ้านแฝดและบ้านแถว ให้ผ่อนชำระระยะยาว ประกอบกับการมีเงื่อนไขที่ต้องแสดงหลักฐานอัตราเงินเดือนไม่สอดคล้องกับการหาเช้ากินค่ำของชาวชุมชนแออัด จึงเป็นเหตุให้โครงการบ้านเอื้ออาทรไม่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัด

2) <u>นโยบายบ้านมั่นคง</u>

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จัดทำโครงการปรับปรุงและพัฒนาที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิมที่ชุมชนตั้งอยู่ และให้สิทธิการเช่าที่ดินระยะยาว นโยบายบ้านมั่นคงสอดคล้องกับความต้องการของชาวชุมชนแออัดที่อยากปรับปรุงพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนเดิม อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาในทางกฎหมายและนโยบายดังนี้

(2.1) ความไม่ทัดเทียมของอายุสัญญาเช่าระหว่างชาวชุมชนแออัดที่ต้องการเช่าที่ดินระยะยาวอย่างน้อย 30 ปีกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่ปรากฏว่าสำนักงานทรัพย์สินฯให้เช่าที่ดินได้ 15 ปี และทำสัญญาครั้งละ 3 ปี รวม 5 ครั้ง ขณะที่การเคหะแห่งชาติเช่าที่ดินเป็นเวลา 40 ปี โดยทำสัญญาครั้งแรก 30 ปี และต่อให้อีก 10 ปี

(2.2) หน่วยงานต่างๆขาดความเป็นเอกภาพในการสนับสนุนนโยบายบ้านมั่นคง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เช่น กรุงเทพมหานครยังขัดขวางการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคง โดยใช้กฎหมายควบคุมอาคารพ.ศ.2522 ดำเนินคดีกับชาวชุมชนแออัด หน่วยงานของรัฐยังคงใช้กฎหมายที่กำกับดูแลดำเนินการไล่รื้อชุมชนแออัด ทั้งที่รัฐบาลมีนโยบายออกมาให้หน่วยงานรัฐสนับสนุนการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคง ขณะเดียวกันยังมีการไล่รื้อทั้งจากหน่วยงานของรัฐและเอกชน แต่รัฐบาลไม่ได้มีนโยบายที่จะหยุดชะลอการไล่รื้อชุมชนแออัด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคง

3) <u>นโยบายบ้านรัฐเอื้อราษฎร์</u>

เป็นนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยรัฐบาลทักษิณสั่งการให้กรมธนารักษ์นำที่ดินราชพัสดุมาจัดให้ประชาชนเช่าระยะยาว และให้ผู้เช่านำสิทธิการเช่าไปทำสินเชื่อกับธนาคาร แต่ปรากฏว่าราชพัสดุจังหวัดร่วมกับเทศบาลนำที่ดินราชพัสดุมาจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยใหม่ และให้ประชาชนทั่วไปผ่อนซื้อ ซึ่งเป็นการแสวงหาผลกำไร นโยบายนี้จึงแตกต่างจากโครงการบ้านมั่นคงที่ให้ชุมชนปรับปรุงที่อยู่อาศัยอยู่เดิมในที่ราชพัสดุและเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์ในระยะยาว 30 ปี นโยบายนี้จึงไม่ได้แก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัด

สรุปว่านโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของรัฐบาลทักษิณยังไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากปัญหาของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องการนำที่ดินราคาแพงในใจกลางเมือง ซึ่งใกล้แหล่งงานให้ชุมชนปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิม การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยจึงไม่เป็นเอกภาพ ประกอบกับภาครัฐยังมีทัศนคติว่าชุมชนแออัดเป็นภาพลักษณ์ด้านลบของเมือง การไล่รื้อชุมชนแออัดจึงเกิดขึ้นอยู่เสมอจากหน่วยงานรัฐและเอกชน โดยใช้กฎหมายของหน่วยงานนั้นไล่รื้ออยู่เสมอ

4. กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ

กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐในหลายมิติ ดังนี้

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายบังคับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้สร้างอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่จนถึงเจ้าหน้าที่รัฐในระดับกอง กรม กระทรวง และนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี และรัฐบาล สายการบังคับบัญชาที่รวมศูนย์จากส่วนกลาง จึงทำให้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาล่าช้า ต้องรอการตัดสินใจระดับนโยบาย โดยเฉพาะปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน และเกี่ยวโยงกับนโยบายการใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐ

(2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้อนทับกัน เช่น การประกาศพื้นที่ซ้อนทับกัน หน่วยงานใดจะเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีการแก้ไขปัญหาไม่เป็นเอกภาพ และบ่ายเบี่ยงในความรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหา เพราะเกรงว่าจะต้องรับผิดเมื่อมีการตรวจสอบการดำเนินการที่ทุจริตคอรัปชั่น จึงก่อให้เกิดการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ แต่ผู้เดือดร้อนไม่สามารถเอาผิดได้ เพราะกฎหมายมีช่องว่างของการให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงาน กล่าวได้ว่าระบบราชการที่อยู่บนฐานของการใช้อำนาจรวมศูนย์และควบคุมโดยรัฐตามกฎหมายได้สร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นสาเหตุสำคัญของการสร้างปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น

(3) รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินซึ่งเป็นปัญหาระดับโครงสร้างและนโยบาย ด้วยการตั้งกลไกระดับชาติ ให้เป็นหน่วยประสานงานกลาง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สบร.)ที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี องค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากหลายหน่วยงาน โดยหวังว่าจะมีการประสานงานการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นเอกภาพ แต่ผลที่เกิดขึ้นคือ สบร.เป็นหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลกรณีพิพาทจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ และคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ระดับจังหวัด และระดับชาติทำหน้าที่ประสานงาน ดำเนินการกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ แต่กรณีข้อพิพาทส่วนใหญ่ต้องมารอกระบวนการทำงานของ กบร. ซึ่งใช้เวลานาน กบร. จึงกลายเป็นกลไกการเก็บเรื่องไว้มากกว่าเป็นกลไกแก้ไขปัญหาให้คืบหน้า

(4) ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาที่กระทบถึงผลประโยชน์และโครงสร้างการถือครองที่ดิน ซึ่งถูกผูกขาดโดยนักการเมือง จึงทำให้การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง แต่กรณีพิพาทส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และเยียวยาความเสียหาย เช่น การจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน การจัดสรรที่ดินของรัฐผืนใหม่ให้ เช่น การให้เช่าที่ดินของรัฐ การปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมเพื่อแก้ไขปัญหาการประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ไม่แก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่เอื้ออำนวยต่อการนำที่ดินของเอกชนมาให้เกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน ไม่แก้ไขปัญหาที่กลไกรัฐซึ่งเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เร่งรัดออกกฎหมายควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน หรือออกกฎหมายภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ในขณะที่รัฐบาลสนับสนุนนโยบายการพัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้าอย่างเต็มที่มากกว่าการให้ความสำคัญกับการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม

(5) เมื่อระบบราชการมีวัฒนธรรมการดำเนินงานในลักษณะอำนาจนิยม ที่ถูกรวม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ศูนย์ไว้กับผู้บังคับบัญชาส่วนกลาง และการสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่เป็นรัฐบาล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจึงมีลักษณะแบบรับชอบแต่ไม่รับผิด และเลือกปฏิบัติในการแก้ไขปัญหากับกลุ่มทุน และผู้มีอิทธิพล นักการเมือง เห็นได้จากการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่ผิดกฎหมาย ตามแนวนโยบายของรัฐ ในทางตรงกันข้ามเจ้าหน้าที่รัฐจะตรวจสอบอย่างเข้มงวดกับคนจนและเกษตรกรรายย่อยในการบุกรุกที่ดินของรัฐ กระบวนการดำเนินงานระหว่างข้าราชการประจำและนักการเมืองจึงเป็นขบวนการทุจริตคอรัปชั่นในการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินท่ามกลางปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งที่ดินระหว่างประชาชนที่ยากไร้กับรัฐ

(6) วัฒนธรรมของข้าราชการประจำยังมีทัศนคติแบบสั่งการ และยึดกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ในขณะที่ยืดหยุ่นกับการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่ได้ผลประโยชน์ กระบวนการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการใดก็ตาม จึงไม่สร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสาร การชี้แจงโครงการ การรับฟังความคิดเห็น และการสร้างกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินการที่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กระบวนการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่จึงละเมิดรัฐธรรมนูญ และละเมิดสิทธิมนุษยชน

5. กระบวนการแก้ไขปัญหาของประชาชน

กระบวนการแก้ไขปัญหาของประชาชนจะเริ่มต้นเมื่อตนเองถูกละเมิดสิทธิในที่ดิน แต่ไม่รู้ว่าสาเหตุเกิดจากที่ใด ไม่ได้สนใจหรือไม่มีโอกาสรับรู้และเท่าทันกับข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ โดยเฉพาะกระบวนการกำหนดพื้นที่แต่ละประเภท กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การแก้ไขปัญหาของประชาชนมาจากการช่วยตนเองก่อนเบื้องต้นอย่างไร้ทิศทาง หลังจากนั้นจึงหาเพื่อนจากภายในและภายนอกชุมชน และพัฒนามาสู่การรวมกลุ่มแก้ไขปัญหา กรณีพิพาทส่วนใหญ่ที่แก้ไขปัญหาด้วยตนเองโดยลำพัง จะไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่รัฐในการติดตามแก้ไขปัญหา หลายกรณีเรื่องราวไม่ยุติมานานกว่า 10 ปีขึ้นไป ยกเว้นบางกรณีที่ต้องมาชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาลและสร้างวีรกรรมให้สื่อมวลชนเห็น รัฐบาลจึงจะแก้ไขปัญหา เมื่อเปรียบเทียบกับการรวมกลุ่มในชุมชน หรือเครือข่ายจะสร้างแรงกดดันให้กับเจ้าหน้าที่รัฐและรัฐบาลให้ความสนใจแก้ไขปัญหาคืบหน้าได้บ้าง อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาเป็นรายบุคคล หรือกลุ่มยังไม่สามารถทำให้การแก้ไขปัญหาของรัฐเป็นที่ยุติ ทั้งนี้มาจากปัญหาทางกฎหมาย และกลไกของระบบราชการที่กล่าวมาข้างต้น รูปแบบการแก้ไขปัญหาของประชาชนมีดังนี้

(1) <u>การร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง</u> โดยผู้เดือดร้อนร้องเรียนผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ อบต.หลังจากนั้นถ้าไม่ได้ผล ก็จะติดต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับจังหวัด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับจังหวัด ถ้ายังล่าช้า ผู้เดือดร้อนร้องเรียน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กับเจ้าพนักงานปกครอง เช่น นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหา เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจตัดสินใจ กรณีข้อพิพาทจึงถูกส่งไปยังหน่วยงานรัฐส่วนกลาง และรัฐบาล

(2) <u>การร้องเรียนต่อนักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือสมาชิกวุฒิสภา</u> เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่กลุ่มผู้เดือดร้อนมุ่งหวังให้มีการกดดันติดตามให้หน่วยงานรัฐแก้ไขปัญหา บางกรณีถูกส่งไปพิจารณาในระดับคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา บางกรณีร้องเรียนในหลายคณะ เช่น คณะกรรมาธิการปกครอง คณะกรรมาธิการเกษตร คณะกรรมาธิการทหาร กรณีที่ดินทหาร คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา เป็นต้น ผลของการดำเนินการคือ การรายงานปัญหาส่งเรื่องให้รัฐบาลเพื่อติดตามตรวจสอบ แต่ไม่ได้มีผลต่อการกดดันให้รัฐบาลเร่งรัดแก้ไขปัญหามากนัก ยกเว้นบางเรื่องที่มีการชุมนุมผู้เดือดร้อนจำนวนมาก และสื่อมวลชนให้ความสนใจ ความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหามีมากขึ้น แต่ไม่ถึงขั้นยุติปัญหาเพราะมีอุปสรรคปัญหาของกลไกรัฐและกฎหมาย เมื่อเรื่องนั้นไม่ได้รับความสนใจ หรือเปลี่ยนรัฐบาล การติดตามแก้ไขปัญหากรณีข้อพิพาทจะเป็นไปอย่างล่าช้า

(3) <u>การร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐในส่วนกลางและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบโดยตรง</u> ได้แก่ การร้องเรียนระดับกรม กระทรวงและรัฐมนตรีในส่วนกลาง การดำเนินการในขั้นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อการร้องเรียนในระดับจังหวัดไม่ได้ผล หากมีการร้องเรียนตามขั้นตอนของทางราชการ เจ้าหน้าที่รับเรื่องไว้ และให้มีการติดตามผลภายหลัง ซึ่งส่วนใหญ่ไม่คืบหน้า

(4) <u>การรวมกลุ่มชุมนุมกันในที่สาธารณะเพื่อกดดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา</u> เมื่อผู้เดือดร้อนดำเนินการมาทั้งสามขั้นตอน แล้วไม่ได้ผล ประชาชนได้รับบทเรียนและประสบการณ์ต่อการติดตามการแก้ไขปัญหาโดยตรง และตระหนักดีว่ากลไกของรัฐเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหา กระบวนการนี้เองได้สร้างจิตสำนึกของประชาชนโดยตรงที่ต้องให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มแก้ไขปัญหาโดยประชาชนเอง การรวมกลุ่มเริ่มจากสมาชิกที่เดือดร้อนภายในชุมชน แล้วจัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เช่น ตามหน่วยงานราชการ เพื่อดำเนินการเรียกร้องหรือยื่นหนังสือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสร้างสถานการณ์ให้สื่อมวลชนสนใจทำเป็นข่าว กรณีแบบนี้รัฐบาลจะเร่งแก้ไขปัญหาในระยะเริ่มแรก ถ้าหากองค์กรประชาชนไม่ติดตามต่อเนื่อง การติดตามแก้ไขปัญหาของรัฐบาลจะล่าช้าเช่นเดียวกัน

(5) <u>การร้องเรียนกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ</u> ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรอิสระฯเป็นอีกช่องทางหนึ่ง ที่เป็นกลไกในการติดตามการแก้ไขปัญหาของรัฐ หลายกรณีที่ร้องเรียนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความคืบหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่และรัฐบาลเร่งรัดแก้ไขปัญหา สำหรับสภาที่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ปรึกษาฯรับเรื่องเพื่อรวบรวมข้อมูลเสนอการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบาย และเสนอต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตามยังไม่มีกรณีใดยุติปัญหาได้ จะได้แต่เพียงการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอม

(6) <u>การรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายภายในภาค หรือระหว่างภาค ในกรณีปัญหาเดียวกัน</u> เพื่อสร้างกระแสสังคมให้สนใจในปัญหาข้อพิพาทที่ดิน เช่น การรวมกลุ่มเป็นสมัชชาคนจน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เป็นต้น การรวมกลุ่มลักษณะนี้เป็นการสร้างพันธมิตรกับกรณีผู้เดือดร้อนที่ได้รับปัญหาเดียวกัน และกับกรณีปัญหาอื่นๆที่ประสบปัญหาแบบเดียวกัน เพื่อสร้างพลังการต่อรองกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่และระดับนโยบายร่วมกัน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม การรวมกลุ่มแบบนี้มีข้อดีคือ ผู้เดือดร้อนได้เรียนรู้การแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง การทำงานเป็นกลุ่ม เครือข่าย และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทุกกระบวนการ ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานร่วมกันเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีทัศนคติที่รับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง นักพัฒนาองค์กรเอกชนมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลและเป็นที่ปรึกษาสนับสนุนการแก้ไขปัญหา

(7) <u>การใช้มาตรการดื้อแพ่ง</u> เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ผู้เดือดร้อนสรุปประสบการณ์จากการร้องเรียนในทุกกลไกแล้วไม่ได้ผล เมื่อตนเองไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรืออำนาจทางอาวุธ แต่ประชาชนมีอำนาจโดยธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องหวงแหนที่ดินทำกิน การครอบครองพื้นที่ที่เป็นกรณีปัญหาอย่างต่อเนื่องและไม่ใช้วิธีการรุนแรง ตลอดจนสร้างรูปธรรมการจัดการที่ดินโดยชุมชนเพื่อให้สาธารณชนเห็นว่าประชาชนนั้นมีศักยภาพจัดการที่ดินได้ แต่ไม่เคยมีกรณีใดที่ประสบผลสำเร็จ เช่น การตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายใน จ.ลำพูน ของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และการครอบครองพื้นที่สวนปาล์มใน จ.สุราษฎร์ธานี และจ.กระบี่

6. บทสรุปที่ต้องทบทวน

สถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่ศึกษาสำรวจมาแสดงให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาต้องเริ่มต้นจากแนวความคิดและทัศนคติของภาครัฐ ผู้กำหนดนโยบาย และคนในสังคมต่อการให้คุณค่าของ "ที่ดิน" ที่เป็น "ต้นทุนทางสังคม" มิใช่ "ต้นทุนทางสินค้า" การเปลี่ยนทัศนคติดังกล่าวจะทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาและการจัดการที่ดิน มุ่งไปในทิศทางที่สร้างฐานทรัพยากรที่ดินให้เป็นความมั่นคงของการดำรงชีวิตของมนุษย์และสรรพสิ่งในโลกอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งตรงกันข้ามกับกระบวนการแก้ไขปัญหาและการจัดการในทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีที่กำหนดให้ "ที่ดิน" เป็นสินค้า โดยให้กลไกตลาดเป็นผู้ควบคุมการซื้อขายที่ดิน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนที่มีเงินทุนซึ่งมีศักยภาพในการลงทุนทำประโยชน์ได้เต็มที่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แนวการวิเคราะห์ในทิศทางของคุณค่า "ที่ดิน" ที่เป็น "ต้นทุนทางสังคม" โดยใช้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ.2540 มาเป็นแนวทางการวิเคราะห์กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ กระบวนการกำหนดนโยบายและกฎหมาย ตลอดจนสาระสำคัญของนโยบายและกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน มีบทสรุปที่ต้องทบทวนดังนี้

1) รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายสูงสุดของไทยที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวัฒนธรรมของสังคมไทย ในการเปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาชนมีส่วนร่วมในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในมาตรา 26 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า *"การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"* เจตนารมณ์การเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์มีความจำเป็นต้องเข้าไปเป็นอยู่ในวัฒนธรรมของระบบราชการ กลไกอำนาจรัฐ ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทัศนคติ พฤติกรรม ระบบ โครงสร้าง และอำนาจตามกฎหมาย ตลอดจนเข้าไปอยู่ในวัฒนธรรมของคนในสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน และจะนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง

อุปสรรคสำคัญของกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐไม่บรรลุผล เนื่องมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมของระบบราชการที่ไปละเมิดสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ ซึ่งสร้างปัญหาความขัดแย้งให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้าและไม่ต่อเนื่องได้สร้างแรงกดดันให้กับผู้เดือดร้อน ที่ถูกคุกคามข่มขู่และฆ่าจากเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มทุน หรือผู้มีอิทธิพล ตลอดจนสร้างปัญหาความยากจนที่ไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนใช้ประโยชน์ ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต

2) คนในสังคมไทย และนโยบายรัฐบาลอยู่ในกระแสของการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี ซึ่งให้คุณค่าของ "ที่ดิน" เป็นต้นทุนทางสินค้า และต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ การมองคุณค่าเช่นนี้เป็นสาเหตุสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และสร้างวัฒนธรรมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินเพื่อพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ นโยบายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย และสร้างปัญหาจำนวนคนไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น เช่น นโยบายการท่องเที่ยว นโยบายการปลูกป่าเชิงพาณิชย์ นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์โดยขาดการควบคุมดูแลต่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน นโยบายเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน และนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาความยากจน ด้วยการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ขึ้นทะเบียนคนจน เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดหาที่ดินของรัฐให้ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในการนำเงินในอนาคตมาใช้จากการจำนองที่ดินกับแหล่งเงินกู้ในระบบ แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาความยากจนจากการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยอย่างแท้จริง

3) กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2479 ได้กำหนดให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสองระบบคือ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนและของรัฐ โดยไม่ยอมรับระบบสิทธิในที่ดินรูปแบบอื่นๆ เช่น การจัดการที่ดินโดยชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิในที่ดินของชุมชน จึงทำให้เกิดสภาพการผูกขาดอำนาจการจัดการที่ดินโดยรัฐที่ครอบคลุมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์หรือที่สาธารณประโยชน์ ยกเว้นว่าประชาชนจะได้เอกสารสิทธิ์ที่ดินภายใต้กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินซึ่งมีปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นต้นเหตุสำคัญของข้อพิพาทและการสูญเสียที่ดินของประชาชน เพราะฉะนั้นการรับรองสิทธิในที่ดินสองแบบนั้นจึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตรา 46 สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

4) กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน การให้เช่า การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2528 แก้ไข พ.ศ.2532 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 และกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการสงวนหวงหามที่ดินของรัฐ กฎหมายเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่หลายประเภทตามการแบ่งกลุ่มประเภทปัญหา กฎหมายเหล่านี้มุ่งเน้นการจัดการที่ดินโดยรัฐ โดยควบคุมการใช้ที่ดิน และใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินภายใต้กรอบของกฎหมาย และเอกสารของราชการ จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดิน กฎหมายเหล่านี้จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตรา 56 สิทธิของบุคคลร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 290 แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ ระบบราชการ และระบบการเมือง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการตื่นตัวขององค์กรประชาชนเพื่อตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

5) กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินและการพัฒนาที่ดิน ได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2532 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน รวมทั้งนโยบายการจำแนกและการใช้ที่ดินตามมติ ครม. ระเบียบ ประกาศ กฎกระทรวง ยังไม่สามารถบังคับใช้ในการวางแผนการใช้ที่ดินและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายส่งเสริม ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลและคนในสังคมที่ยังเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร จึงทำให้มีการยกเลิกพื้นที่ผังเมือง หรือการสัมปทานทำเหมืองแร่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี ซึ่งเป็นต้นน้ำลำธาร และขาดมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการดำเนินการโครงการ กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นเสือกระดาษที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในมาตรา 76 และมาตราอื่นที่กล่าวมาแล้ว ในรัฐธรรมนูญถูกละเมิดจนกลายเป็นประเพณีที่ขาดหน่วยงานรับผิดชอบ

ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยได้จัดเวทีสนทนากลุ่มในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหากับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาและข้อพิพาทโดยตรงในทุกภาคและปัญหาที่อยู่อาศัย ข้อเสนอของประชาชนได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนตามกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐดังนี้

(1) รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกไล่รื้อออกจากที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินที่ถูกข่มขู่คุกคามหรือฆ่า

(2) ให้ประชาชนผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททุกขั้นตอน และให้มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหาทั้งกรณีพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาแล้ว และกรณีพิพาทที่ยังไม่มีการริเริ่มแก้ไขปัญหาใดๆ

(3) กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ การกำหนดนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมาย ต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและติดตามแนวนโยบาย

(4) การพัฒนากลไกทางเลือกของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน ที่ให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม โดยเฉพาะผู้เดือดร้อนที่เข้าใจสภาพพื้นที่ ได้ร่วมเสนอการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งในด้านกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การจัดการที่ดิน โดยก้าวข้ามข้อจำกัดของกฎหมาย และกลไกของระบบราชการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(5) การกำหนดระเบียบหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระดับนโยบายที่เอื้ออำนวยให้เกิดการดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอ 3 ข้อแรก ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากรณีป่าไม้และที่ดิน วันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 ที่ให้มีการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ที่ชุมชนมีความพร้อมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ เพื่อเป็นตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาระยะยาว หรือการเจรจากับหน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินของรัฐให้มีการเช่าที่ดินในระยะยาว 30 ปี เพื่อปรับปรุงชุมชนแออัดให้อยู่อาศัยในที่ดินเดิม ทั้งนี้เพราะการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาต้องใช้เวลานาน หากไม่มีแนวทางดังกล่าว เจ้าหน้าที่ระดับล่างก็ไม่กล้าทำหน้าที่เพราะกลัวมีความผิด

การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าตามประเภทปัญหามีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามข้อเสนอของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ภายใต้ข้อจำกัดอุปสรรคของกฎหมาย และนโยบายมีอยู่ซึ่งมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติถ้าหากรัฐบาลให้ความสำคัญและจริงจังกับการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่สาเหตุโดยแท้จริง 3 ประการคือ ปัจจัยทางนโยบาย กฎหมาย และกระบวนการดำเนินการของรัฐ จึงขอเสนอการแก้ไขปัญหาระยะยาวดังนี้

(1) กำหนดนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทั้งประเทศ เพื่อจำแนกการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐ และการใช้ประโยชน์ของประชาชนในสภาพความเป็นจริง มาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินไปสู่ทางออกการจัดการที่ดินโดยชุมชนร่วมกันและสอดคล้องกับระบบนิเวศตามการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

(2) ปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมาย คำสั่งและระเบียบข้อบังคับที่มีผลกระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์และเข้าถึงทรัพยากร รวมทั้งกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้อยู่บนแนวคิดที่ดินคือต้นทุนทางสังคมที่ต้องมีการจัดการอย่างยั่งยืน และกระจายอำนาจให้ชุมชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ ได้แก่

(2.1) ปฏิรูปที่อยู่อาศัยในเมือง โดยให้รัฐดำเนินการนำที่ดินของรัฐ และเจรจากับเจ้าของที่ดินเอกชน ให้ชุมชนอยู่อาศัยในที่ดินเดิมและเช่าระยะยาว 30 ปี และหยุดการไล่รื้อชุมชน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดที่อยู่อาศัย และการพัฒนาชุมชนร่วมกัน

(2.2) ปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ โดยแยกแยะการจัดการระหว่างพื้นที่บก และพื้นที่ทะเลให้สอดคล้องกับระบบนิเวศและวิถีวัฒนธรรมของคนท้องถิ่น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(2.3) ปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยสนับสนุนการจัดการป่าและที่ดินร่วมกับชุมชนในพื้นที่ป่าทุกประเภท กรณีการปฏิรูปนโยบายการปลูกสร้างสวนป่า ให้ยึดหลักการฟื้นฟูป่าธรรมชาติให้มีสภาพสมบูรณ์ และให้ชุมชนมีส่วนร่วม

(2.4) ปฏิรูปกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

(2.5) ปฏิรูปกฎหมายที่อนุญาตให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กฎหมายแร่ กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายชลประทาน ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้ประชาชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบและอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการ รวมทั้งปฏิรูปพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีกลไกและกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการโครงการ โดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมตรวจสอบอย่างแท้จริง

(3) ปฏิรูปการจัดการที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่นิคมสร้างตนเอง ที่ดินของทหาร โดยการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิในที่ดินจากการมีส่วนร่วมของผู้เดือดร้อน และสอดคล้องกับความเป็นจริง เพื่อนำไปสู่การจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนทั้งในที่ดินในชนบทและที่อยู่อาศัยในเมือง

(4) การพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานไว้ใช้ในการศึกษา ติดตาม ตรวจสอบสภาพการณ์ปัจจุบัน และเพื่อใช้ในการวางแผนระดับนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้

(5) การพัฒนามาตรการทางด้านการคลัง เช่นการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพื่อให้เป็นมาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(6) การพัฒนาแนวคิดและรูปแบบของการจัดการที่ดินโดยองค์กรชุมชน พร้อมทั้งมาตรการและสถาบันของท้องถิ่นในการควบคุมดูแลการจัดการและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

(7)การพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาชนในการวิเคราะห์ปัญหา การติดตามสถานการณ์และการประสานงานเพื่อให้เกิดการดำเนินงานในกระบวนการแก้ไขปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

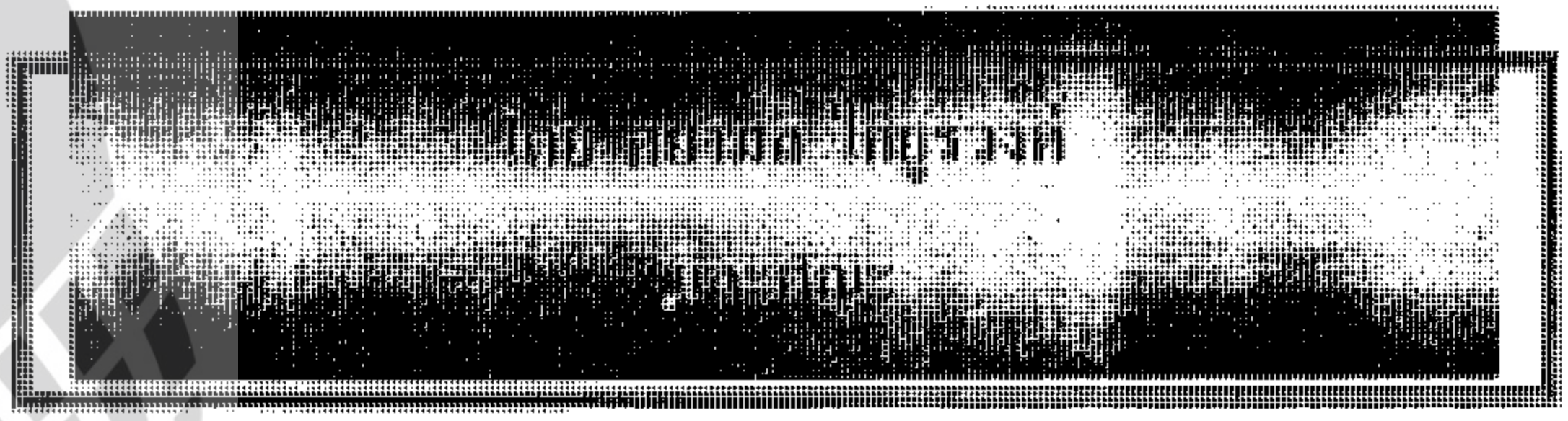
(8) การพัฒนากลไกความร่วมมือในการทำงานขององค์กรชาวบ้าน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของท้องถิ่น ทั้งในด้านการส่งเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม และการจัดเก็บภาษีประเภทที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น โดยให้มีกลไกระดับท้องถิ่นที่ภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมกับรัฐ กลไกดังกล่าวต้องมีอำนาจชี้ขาดเป็นที่สุดจากการใช้กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิสูจน์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สิทธิ์ เปรียบเสมือนเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินในระดับพื้นที่ กลไกระดับท้องถิ่นควรกำหนดตามโซนพื้นที่ของข้อพิพาท โดยไม่ขึ้นอยู่กับระดับจังหวัดเท่านั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว สำหรับกลไกระดับชาติทำหน้าที่กลั่นกรองกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เชื่อมโยงกับการมองปัญหาภาพรวมเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการแก้ไขปัญหาที่ต้องสัมพันธ์กับผลกระทบทุกด้านทั้งในระดับชุมชนและระดับชาติ

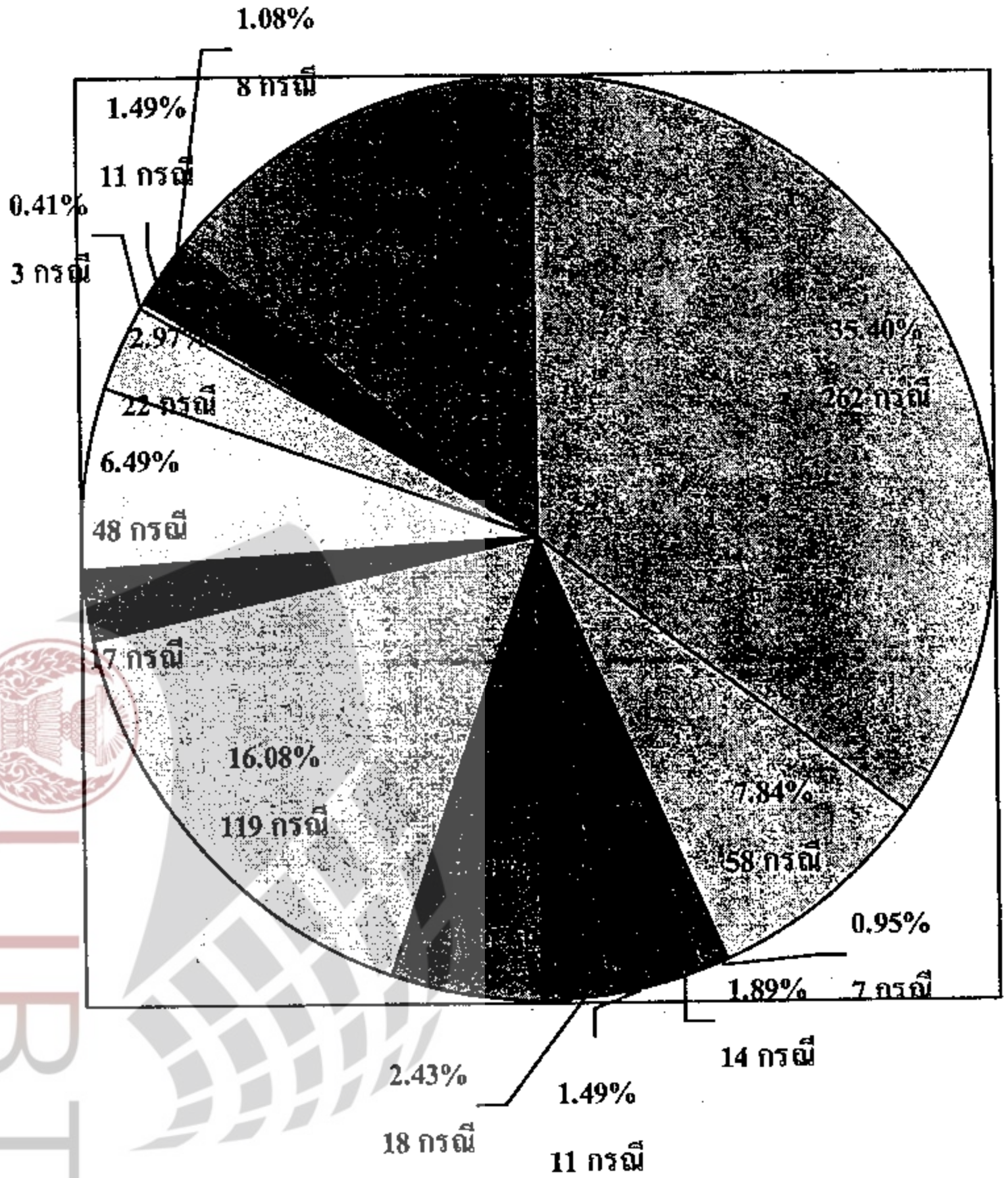
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน ในประเทศไทยระยะที่ 1



Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

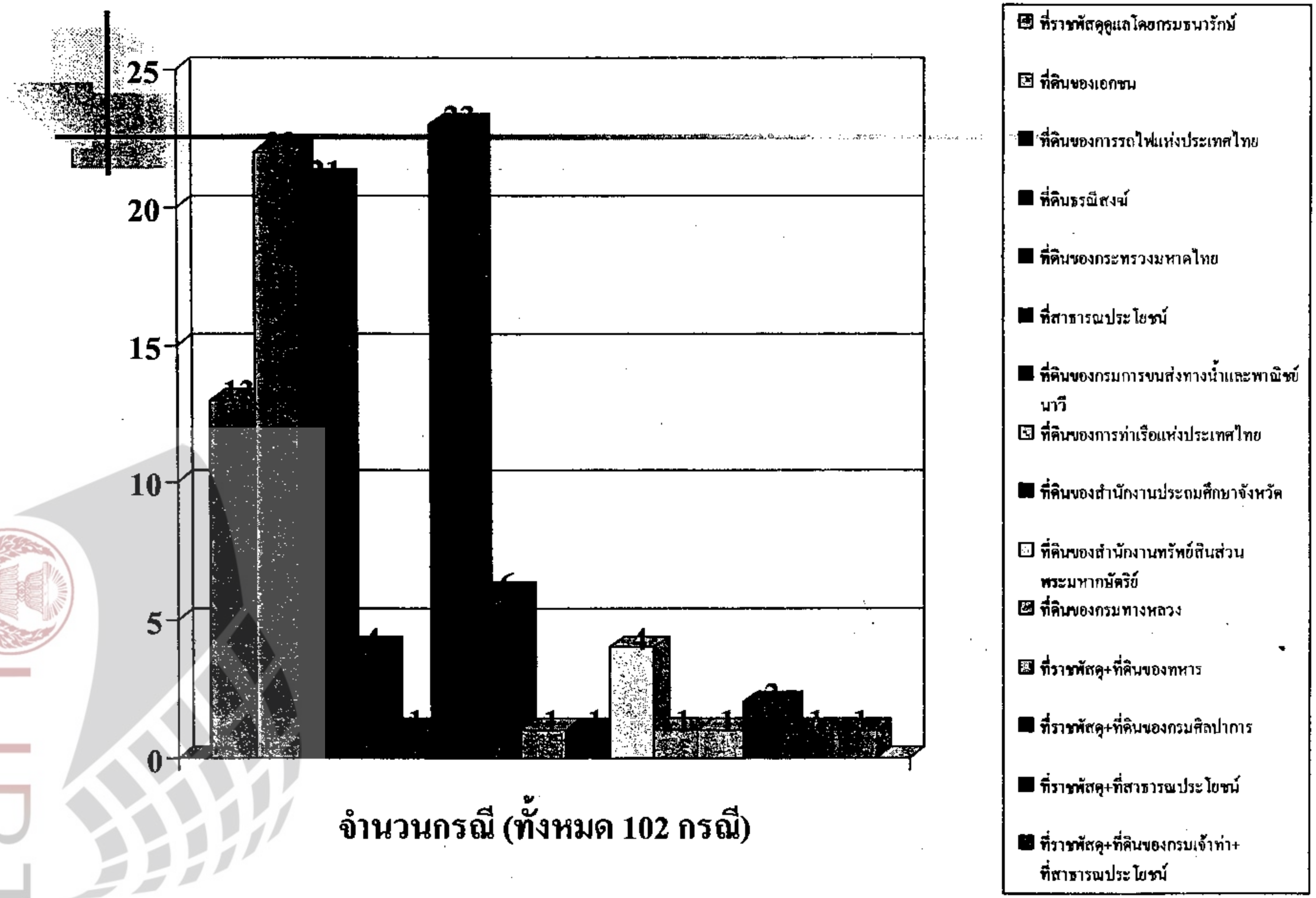
ประเภทกลุ่มปัญหาของ 5 ภาค



- นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน
- นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน
- นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดิน
- นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ
- การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ
- การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
- การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร
- การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์
- การใช้ประโยชน์ในทีดินราชพัสดุ
- การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน
- การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการฉ้อโกงหลอกลวง
- การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของรัฐ-ประชาชน
- การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ทีดินของประชาชน
- ปัญหาที่อยู่อาศัย

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

ปัญหาที่อยู่อาศัยจากการสำรวจทั่วประเทศตามประเภทของที่ดิน



จำนวนกรณี (ทั้งหมด 102 กรณี)

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาที่ดินแห่งชาติ

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

ผลการแก้ไขปัญหามีหลายระดับ ซึ่งจำแนกได้ 5 ลักษณะ ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาได้ข้อยุติในกรณีพิพาทที่เป็นลักษณะระหว่างบุคคลกับรัฐ

2. กรณีข้อพิพาทจำนวนมากอยู่ในระหว่างกระบวนการสอบสวนและพิสูจน์สิทธิ การถือครองที่ดิน การจัดสรรงบประมาณ การจ่ายค่าชดเชย การตรวจสอบข้อเท็จจริง การส่งมอบพื้นที่ เป็นต้น

3. กรณีพิพาทที่มีความคืบหน้าตามข้อ 2 และยุติปัญหาได้ เนื่องมาจากประชาชนที่เดือดร้อนได้รวมกลุ่มติดตามการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่จารยื่นหนังสือในระดับอำเภอ และจังหวัด เมื่อไม่ได้ผล จึงรวมกลุ่มชุมนุมเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตามข้อเรียกร้อง

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

4. การพิจารณาตัดสินใจทางนโยบายในหลายกรณีมาจากการผ่านการพิจารณาและมีข้อยุติในระดับท้องถิ่น และส่งเรื่องมาพิจารณาในระดับส่วนกลาง เพื่อให้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ

5. กรณีข้อพิพาทที่ไม่มีความคืบหน้า เนื่องมาจากผู้เดือดร้อนได้ร้องเรียนกับผู้นำ ชุมชนหรือกับหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ แต่ไม่เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาจริงจัง และผู้เดือดร้อนไม่ได้มีการติดตามหรือร้องเรียนปัญหาไปยังหน่วยงานอื่นๆ อีก

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ และข้อเสนอจากของประชาชนในพื้นที่

ประเภทปัญหา 1.นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยของประชาชน

การแก้ไขปัญหาของรัฐ

1.<u>กรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และป่าชายเลนตามกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรี</u> รัฐบาลแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยมีการสำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจนและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง เพื่อตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของประชาชน

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

<u>กรณีป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร</u> กรมป่าไม้มอบให้สปก.ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร และรับรองสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ปี 2536 หรือบางพื้นที่อนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

2. การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน ดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ จัดทำแนวเขตพื้นที่ และรับรองสิทธิในที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัย กรณีนี้ใช้เฉพาะการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจนตามมติครม.วันที่ 3 เมษายน 2542

3. จัดทำโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เริ่มดำเนินการปี 2544

4. การแก้ไขปัญหาตามกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

5. การแก้ไขปัญหาตามกระบวนการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยสอบสวนสิทธิทำกิน/อยู่อาศัย ก่อนประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร การประกาศที่ดินของรัฐตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี โดยสอบปากคำ และภาพถ่ายทางอากาศ และหลักฐานอื่น

CIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ข้อเสนอ

1. ดำเนินการตามกระบวนการแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 และ มติ ครม.วันที่ 3 เมษายน 2544 ซึ่งเป็นมติที่ตกลงร่วมกับสมัชชาคนจน ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม
2. สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจกำหนดเขตพื้นที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย และพื้นที่ป่าชุมชนออกจากเขตพื้นที่ป่าของรัฐ กรณีของพื้นที่ไร่หมุนเวียนให้มีการสำรวจแปลงทำกินที่หมุนเวียนและกำหนดแนวเขตออกจากพื้นที่ป่าของรัฐ ทั้งนี้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมวางแผนการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน และมีการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ป่าชุมชนร่วมกัน โดยให้เจ้าหน้าที่รัฐมีบทบาทสนับสนุนการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่าอย่างยั่งยืน
3. ในส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล ให้มีนโยบายประสานความร่วมมือในการดูแลเกาะและทรัพยากรชายฝั่งร่วมกับชุมชนชาวประมงพื้นบ้านและเคารพวิถีวัฒนธรรมของชาวประมงพื้นบ้าน

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

ประเภทปัญหา 2. โยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

การแก้ไขปัญหาของรัฐ

กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐพิจารณาตามหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ซึ่งเป็นกลไกการตัดสินใจทางนโยบาย

1. พื้นที่สวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.)

คณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน

2. สวนป่าของกรมป่าไม้ อธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้พิจารณาการยกเลิกพื้นที่สวนป่า

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

3. สวนป่าที่เอกชนขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม การทำสวนป่าในเนื้อที่ไม่เกิน 2,000 ไร่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจอนุญาต หากเนื้อที่เกิน 2,000 ไร่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต

4. สวนป่าที่ปลูกสร้างในที่สาธารณประโยชน์ตามโครงการเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาในกรณีที่มีการร้องเรียนไปยังรัฐบาลให้ตรวจสอบการทำสัญญาสัมปทานทำสวนป่าในพื้นที่แต่ละประเภท รัฐบาลใช้กลไกแต่งตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ ระดับจังหวัดและระดับชาติขึ้นมาต่างหาก และให้ตัวแทนองค์กรประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการ

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

ประเภทปัญหา 3.นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดิน

การแก้ไขปัญหาของรัฐ

1. แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน
2. แต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอ

ให้มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และระบบนิเวศ และมีมาตรการคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าว เพื่อมิให้เกิดการสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในการนำที่ดินที่อุดมสมบูรณ์มาทำพื้นที่อุตสาหกรรม เมือง และการบริการ ถ้าทำเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวต้องมีความยั่งยืนต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม โดยให้ชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมจัดการ

Legislative Institutional Repository of Thailand LIRT

ประเภทปัญหา 4.การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5.การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของรัฐ-ประชาชน

6. การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการฉ้อโกงหลอกลวง

การแก้ไขปัญหาของรัฐ

1.รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงระดับจังหวัด ทั้งในกรณีที่มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินทับที่ดินที่ประชาชนทำประโยชน์อยู่ก่อน และการออกเอกสารสิทธิ์ที่ในที่ดินของรัฐ โดยใช้กลไกของ กบร.ตรวจสอบ

2.ถ้ามีปัญหาข้อกฎหมายทางราชการยื่นเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ

3.ใช้กลไกคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตรวจสอบและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

4.มีการดำเนินคดีทางศาลเพื่อให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมที่ดิน

5..กรณีการฉ้อโกงที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้กับกลุ่มทุน ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ หน่วยงานรัฐตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อมูลโดยฝ่ายปกครองและเรียกคู่กรณีมาเจรจา แต่ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย นอกจากการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย

ข้อเสนอ

1. ตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะในพื้นที่ชายตลิ่ง ริมทะเล และภูเขา และดำเนินการเพิกถอนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินเมื่อพบว่ามีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินผิดกฎหมาย
2. กรณีพื้นที่ที่มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในเขตผู้มีอิทธิพลเช่น ภาคตะวันออก รัฐบาลต้องดำเนินการร้องเรียนให้ ปปง.ตรวจสอบทรัพย์สินกับผู้มีอิทธิพล ซึ่งส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับนักการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

ประเภทปัญหา 7.นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

การแก้ไขปัญหาของรัฐ

ตั้งคณะทำงานในระดับภูมิภาคเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในระดับพื้นที่ตามหนังสือร้องเรียนของผู้เดือดร้อน

ข้อเสนอ

1. รัฐบาลควรทบทวนกระบวนการกำหนดแหล่งหิน แหล่งแร่ ในการให้ประทานบัตร ตลอดจนทบทวนการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ที่สอดคล้องกับระบบนิเวศและวัฒนธรรมของท้องถิ่น
2. ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของโครงการพัฒนาของรัฐและเอกชน รวมทั้งแสดงความคิดเห็นต่อโครงการตามสิทธิแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบโครงการที่มีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประชาชน และปกป้องสิทธิในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย และปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนานั้นๆ

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

ประเภทปัญหา 8.การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ

9.การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

การแก้ไขปัญหาของรัฐ

1.กลไกของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นผู้พิจารณาในกรณีปัญหาการทับซ้อนพื้นที่ตามกฎหมาย และการบุกรุกที่ดินของรัฐ กบร.จะส่งผลการอ่านแปลและตีความให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรังวัดพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

2.กรณีการปฏิรูปที่ดิน เมื่อตรวจสอบพบว่าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินในการบังคับใช้

ข้อเสนอ

1.ให้ประชาชนมีส่วนร่วมสำรวจพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน พื้นที่ที่รัฐจัดสรรให้เพื่อให้รัฐกำหนดแนวเขตที่ชัดเจนมิให้ซ้อนทับกัน

2.ให้มีการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ผิดกฎหมาย และดำเนินการเพิกถอนเอกสารดังกล่าว

Legislative Institutional Repository of Thailand

ประเภทปัญหา 10. การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์

11.การใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

การแก้ไขปัญหาของรัฐ

1.เมื่อหน่วยงานรัฐต้องการใช้ประโยชน์พื้นที่ดิน รัฐจะให้ชาวบ้านไปยื่นคัดค้านเพื่อให้มีการตรวจสอบ องค์การบริหารส่วนตำบล กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้สำรวจแนวเขต และส่งเรื่องให้จังหวัดเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของ กบร.จังหวัด และส่งต่อไป กบร.ระดับชาติ

2.หากไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ที่เดือดร้อนยื่นคำร้องต่อศาลปกครองต่อไป

3.บางกรณีให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ

4.กรมธนารักษ์เป็นผู้พิจารณาการให้เช่าที่ดิน และการจ่ายค่าเวนคืนที่ให้แก่ประชาชน

Legislative Institutional Repository of Thailand

ข้อเสนอ

1.ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจพื้นที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ ที่ซ้อนทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนทั้งประเทศ

2.หากพบว่ามีการประกาศพื้นที่ดังกล่าวซ้อนทับจริง ให้เพิกถอนพื้นที่ และออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้แก่ประชาชนที่ครอบครองมาก่อนการประกาศพื้นที่ สำหรับพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่มีการใช้ประโยชน์อยู่จริง ให้ออกหนังสือสำคัญที่หลวง และขึ้นทะเบียน กำหนดเขตที่สาธารณประโยชน์ขึ้นใหม่

3.กรณีที่มีการบุกรุกพื้นที่สาธารณประโยชน์และที่ราชพัสดุ และพบว่าประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน ให้ดำเนินการประกาศเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินสำหรับประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

Legislative Institutional Repository of Thailand LIRT

ประเภทปัญหา 12. การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร

การแก้ไขปัญหาของรัฐ

1.เวนคืนที่ดินและจัดสรรพื้นที่แห่งใหม่ให้

2.ทำหนังสือแจ้งให้ประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินทหารย้ายออกจากพื้นที่ หากไม่ย้าย มีการดำเนินคดีฟ้องร้องกับผู้ที่ทำประโยชน์

3.ให้เช่าทำประโยชน์ โดยให้ธนารักษ์จังหวัดเป็นผู้จัดเก็บผลประโยชน์

4.จัดตั้งเป็นหมู่บ้านตัวอย่างอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

5.ใช้กลไกของ กบร. พิจารณาในกรณีมีความขัดแย้งการใช้ที่ดินทหารกับประชาชนที่ทำกินอยู่ก่อน

6.กรณีพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ใช้หลักเกณฑ์การปฏิบัติดังนี้

1.1 ผู้ครอบครองก่อนปี 2507 ออกเอกสารสิทธิ์ น.ส.3 หรือ โฉนดที่ดิน

1.2 ผู้ครอบครองภายหลังปี 2507 แต่อยู่อาศัยก่อนมติ ครม.วันที่ 31 พ.ค.2509 ก่อนการกันพื้นที่เป็นเขตทหารให้นำพื้นที่ไปปฏิรูปที่ดิน

1.3 ผู้ครอบครองภายหลังมีมติ ครม.วันที่ 31 พ.ค.2509 และอยู่ในพื้นที่ทหาร ให้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหา

Legislative Institutional Repository of Thailand LIRT

ข้อเสนอ

1.ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจที่ดินทหาร ที่ซ้อนทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนทั้งประเทศ

2.หากพบว่ามีการประกาศพื้นที่ดังกล่าวซ้อนทับจริง ให้เพิกถอนพื้นที่ และออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้แก่ประชาชนที่ครอบครองมาก่อนการประกาศพื้นที่

3.กรณีที่มีการบุกรุกพื้นที่ทหาร และพบว่าประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน ให้ดำเนินการประกาศเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินสำหรับประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

ประเภทปัญหา 13. การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน

14.การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชน

การแก้ไขปัญหาของรัฐ

1.ปัญหาการเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานรัฐ กรณีการจ่ายค่าเวนคืนในอัตราที่ต่ำกว่าราคาซื้อขายจริง หากเรื่องราวไม่ยุติในระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือบางกรณีอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของศาล

2. กรณีการไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชน หน่วยงานรัฐเป็นกลไกติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการร้องเรียนของประชาชน และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

ข้อเสนอ

1.ให้มีการทบทวนแก้ไขกระบวนการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน และเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยที่ครอบคลุมผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ชุมชนได้เริ่มต้นการตั้งถิ่นฐานและการประกอบอาชีพขึ้นใหม่และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

2. ให้มีการตรวจสอบสิทธิการครอบครองของประชาชนทั้งประเทศ และทำฐานข้อมูล เพื่อดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามสิทธิของกฎหมายที่จะต้องได้รับ เนื่องจากมีประชาชนตกหล่นไม่ได้เอกสารสิทธิ์ที่ดินจากกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

ประเภทปัญหา 15.ปัญหาที่อยู่อาศัย

การแก้ไขปัญหาของรัฐ

1.สร้างแฟลตและย้ายชุมชนแออัดไปนอกเมือง

2.นโยบายบ้านเอื้ออาทร

3.นโยบายบ้านมั่นคง

4.นโยบายบ้านรัฐเอื้อราษฎร์

ข้อเสนอ

1.กำหนดนโยบายปฏิรูปที่อยู่อาศัยในเมือง โดยให้รัฐดำเนินการนำที่ดินของรัฐและเจรจากับเจ้าของที่ดินเอกชน ให้ชุมชนอยู่อาศัยในที่ดินเดิมและเช่าระยะยาว 30 ปี

2. กำหนดนโยบายหยุดการไล่รื้อชุมชน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดที่อยู่อาศัย และการพัฒนาชุมชนร่วมกัน

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

ข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหาที่ดิน

1. รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกไล่รื้อออกจากที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินที่ถูกข่มขู่คุกคามหรือฆ่า

2. ให้ประชาชนผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททุกขั้นตอน และให้มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหาทั้งกรณีพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาแล้ว และกรณีพิพาทที่ยังไม่มีการริเริ่มแก้ไขปัญหาใดๆ

3. กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ การกำหนดนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมายต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและติดตามนโยบาย

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

4. การกำหนดระเบียบหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระดับนโยบายที่เอื้ออำนวยให้เกิดการดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอ

5. การพัฒนากลไกความร่วมมือในการทำงานขององค์กรชาวบ้านร่วมกับ องค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของท้องถิ่น ทั้งในด้านการส่งเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม และการจัดเก็บภาษีประเภทที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น

6. สำหรับข้อเสนอในระยะยาวมีความจำเป็นต้องดำเนินการกระจายการสิทธิการถือครองที่ดิน การปรับปรุงกระบวนการปฏิรูปที่ดินต้องทำทั้งระบบในหลายด้าน เช่น การปรับองค์กรบริหารการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร แนวทางการจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูป ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดิน และการทำการเกษตรที่ไปสู่ความมั่นคงทางอาหารและระบบนิเวศ ฯลฯ

Legislative Institutional Repository of Thailand

ประเด็นดังนี้

(1) กำ[illegible]ทางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทั้งประเทศ

(2) [illegible]นโยบาย กฎหมาย คำสั่งและระเบียบข้อบังคับที่มีผล

กระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์และเข้าถึงทรัพยากร รวมทั้งกระทบต่อการมีส่วน

ร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้อยู่บนแนวคิดที่ดินคือ

ต้นทุนทางสังคมที่ต้องมีการจัดการอย่างยั่งยืน และกระจายอำนาจให้ชุมชนมีสิทธิมี

ส่วนร่วมในการจัดการ ได้แก่

(2.1) ปฏิรูปที่อยู่อาศัยในเมือง โดยให้รัฐดำเนินการนำที่ดินของรัฐ [illegible]รจา

กับเจ้าของที่ดินเอกชน ให้ชุมชนอยู่อาศัยในที่ดินเดิมและเช่าระยะยาว

30 ปี และหยุดการไล่รื้อชุมชน และให้ชุมช[illegible]นการวาง

แผนการจัดที่อยู่อาศัย และการพัฒนาชุมชนร่วมกัน

Legislative Institutional Repository of Thailand

(2.2) ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ โดยแยกแยะการจัดการระหว่างพื้นที่บก และพื้นที่ชุ่มน้ำให้สอดคล้องกับระบบนิเวศและวิถีวัฒนธรรมของคนท้องถิ่น

(2.3) ปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยสนับสนุนการจัดการป่าและที่ดินร่วมกับชุมชนในพื้นที่ป่าทุกประเภท กรณีการปฏิรูปนโยบายการปลูกสร้างสวนป่า ให้ยึดหลักการฟื้นฟูป่าธรรมชาติให้มีสภาพสมบูรณ์ และให้ชุมชนมีส่วนร่วม

(2.4) ปฏิรูปกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

(2.5) ปฏิรูปกฎหมายที่อนุญาตให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กฎหมายแร่ กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายชลประทาน ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้ประชาชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบและอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการ รวมทั้งปฏิรูปพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีกลไกและกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการโครงการ โดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมตรวจสอบอย่างแท้จริง

Legislative Institutional Repository of Thailand

(3) ปฏิรูปการจัดการที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่นิคมสร้างตนเอง ที่ดินของทหาร โดยการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิในที่ดินจากการมีส่วนร่วมของผู้เดือดร้อน และสอดคล้องกับความเป็นจริง เพื่อนำไปสู่การจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนทั้งในที่ดินในชนบทและที่อยู่อาศัยในเมือง

(4) การพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานไว้ใช้ในการศึกษา ติดตาม ตรวจสอบสภาพการณ์ปัจจุบัน และเพื่อใช้ในการวางแผนระดับนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้

(5) การพัฒนามาตรการทางด้านการคลัง เช่นการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพื่อให้เป็นมาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(6) การพัฒนาแนวคิดและรูปแบบของการจัดการที่ดินโดยองค์กรชุมชน พร้อมทั้งมาตรการและสถาบันของท้องถิ่นในการควบคุมดูแลการจัดการและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

Legislative Institutional Repository of Thailand

(7)การพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาชนในการวิเคราะห์ปัญหา การติดตามสถานการณ์และการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการดำเนินงานในกระบวนการแก้ไขปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

(8) การพัฒนากลไกความร่วมมือในการทำงานขององค์กรชาวบ้าน ร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของท้องถิ่น ทั้งในด้านการส่งเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม และการจัดเก็บภาษีประเภทที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น โดยให้มีกลไกระดับท้องถิ่นที่ภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมกับรัฐ กลไกดังกล่าวต้องมีอำนาจชี้ขาดเป็นที่สุดจากการใช้กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิสูจน์สิทธิ์ เปรียบเสมือนเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินในระดับพื้นที่ กลไกระดับท้องถิ่นควรกำหนดตามขอบเขตพื้นที่ของข้อพิพาท โดยไม่ขึ้นอยู่กับระดับจังหวัดเท่านั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว สำหรับกลไกระดับชาติทำหน้าที่กลั่นกรองกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เชื่อมโยงกับการมองปัญหาภาพรวมเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการแก้ไขปัญหาที่ต้องสัมพันธ์กับผลกระทบทุกด้านทั้งในระดับชุมชนและระดับชาติ

Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๓

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จุดเปลี่ยนประเทศไทย

โดย ดร.วุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์

การปฏิวัติรัฐประหารในค่ำคืนของวันอังคารที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ทำให้ชีวิตทางการเมืองของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร จบแล้วหรือยัง? เป็นคำถามท้าทายความอยากรู้และชวนให้หาคำตอบ แต่ทว่าเป็นคำถามที่หลงประเด็นและเสียเวลาเปล่า ที่ว่าหลงประเด็นก็เพราะให้ความสำคัญกับชีวิตของคุณทักษิณมากมายจนเกินเหตุ ชีวิตของคุณทักษิณไม่ได้สำคัญขนาดนั้น ชีวิตของประเทศต่างหากที่สำคัญ คำถามที่ควรถามมากที่สุดขณะนี้ก็คือ ต่อจากนี้ประเทศไทยจะก้าวเดินไปในทิศทางไหนและอย่างไร? และที่ว่าเสียเวลาเปล่าก็เพราะว่า หากเราสามารถตอบคำถามหลังได้อย่างชัดเจนถูกต้องแล้ว คำถามแรกก็จะถูกตอบไปพร้อมกันโดยปริยาย

ไม่ว่าใครจะเห็นด้วยกับการใช้กำลังทหารเข้าทำการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งนี้หรือไม่ก็ตาม แต่ก็ไม่มีใครปฏิเสธได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้

(๑) ได้มาด้วยราคาแสนแพง เพราะนอกจากพี่น้องทหารหาญต้องเอาตำแหน่งหน้าที่การงาน ตลอดจนชีวิตของตัวเองเข้าเสี่ยงแล้ว พี่น้องประชาชนยังต้องออกมารอนแรมนอนกลางดินกินกลางทราย ตั้งแต่บริเวณท้องสนามหลวงยันหน้าทำเนียบรัฐบาล เพื่อประท้วงต่อสู้มาแรมปี

(๒) เกิดในช่วงเวลาพิเศษที่เป็นมหามงคล เพราะปี ๒๕๔๙ เป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงครองราชย์ครบ ๖๐ ปี และปี ๒๕๕๐ เป็นปีที่พระองค์ทรงมีพระชนมายุครบ ๘๐ พรรษา

(๓) มีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของประเทศชาติ ถ้าเลือกสับรางได้ถูกทางก็จะนำประเทศไปสู่ความวัฒนาสถาพรนับอีกสิบๆ ปี แต่ถ้าเลือกพลาดก็เสียหายมากมายครือกัน

(๔) เป็นโอกาสที่หายากยิ่ง เพราะเป็นช่วงปลอดจากการเมืองปกติ ทำให้สามารถทำสิ่งที่ดีพิเศษให้กับชาติบ้านเมือง ที่ทำไม่ได้ในช่วงรัฐบาลภายใต้พรรคการเมือง หากปล่อยให้ผ่านไปก็อาจจะไม่มีโอกาสเช่นนี้อีก

(๕) เสร็จแค่ครึ่งเดียว เพราะแม้จะสามารถล้มอำนาจอดีตนายกทักษิณลงได้ แต่ยังไม่ได้ชุดรากถอนโคนระบอบทักษิณซึ่งได้แผ่ซ่านในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง และยังไม่ได้วางรากฐานให้ระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ดีกว่าได้วางหลักปักฐานในสังคมไทย

(๖) ครึ่งหลังยากกว่าครึ่งแรก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จากการจัดเสวนาประชาชนกว่า ๒๐ ครั้งในช่วงเกือบหนึ่งปีที่ผ่านมา สถาบันสหัสวรรษได้รวบรวมและเรียบเรียงความคิดเห็นจากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิหลายหลากและผู้เข้าร่วมเสวนาจำนวนมากมาย ซึ่งพอสรุปเป็นภารกิจสำคัญของประเทศชาติในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ได้ ๖ ภารกิจ โดยมีเค้าโครงพอสังเขปดังต่อไปนี้

๑. ปฏิรูปการเมือง

๑.๑ ร่างรัฐธรรมนูญ

๑.๒ ทำองค์กรอิสระให้อิสระ

๑.๓ สนับสนุนการเมืองภาคประชาชน

๑.๔ ปลดแอกพรรคการเมืองจากนายทุน

๒. ปรับแนวทางเศรษฐกิจ

๒.๑ ทวงสมบัติสาธารณะคืนประชาชน

๒.๒ ทบทวนกฎหมายการค้าเสรี

๒.๓ ปรับแก้โครงการประชานิยม

๒.๔ สร้างชุมชนพึ่งตนเอง

๓. ดับไฟใต้

๔. เช็คบิลคอร์รัปชั่น

๕. ปฏิรูปสื่อ

๖. เสนอแนวทางปฏิรูประบบอื่นๆ

ทั้งนี้ หากนับจากวันที่ล้มรัฐบาลทักษิณในเดือนกันยายน ๒๕๔๙ ไปจนถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งสมมุติว่าตกประมาณกลางหรือปลายเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ หลังจากวันเฉลิมพระชนมพรรษาครบ ๘๐ พรรษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้ว รัฐบาลเฉพาะกาลก็จะมีเวลาทั้งสิ้นประมาณ ๑๕ เดือน เพื่อปฏิบัติภารกิจข้างต้นให้สำเร็จลุล่วง ขณะที่ช่องไฟทางการเมืองนี้ยังเปิดอยู่ ยกเว้นแต่ภารกิจประการสุดท้ายซึ่งเป็นเรื่องระยะกลางถึงยาวและต่อเนื่องนั้น คงทำได้เพียงจัดทำข้อเสนอ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับพรรคการเมืองต่างๆ หรือรัฐบาลหลังการเลือกตั้งจะพิจารณานำเอาไปใช้

๑. ปฏิรูปการเมือง

การปฏิรูปการเมือง คือข้อเรียกร้องที่ดังและชัดที่สุดในระหว่างการต่อสู้เพื่อล้มระบอบทักษิณ ปัญหาของบ้านเมืองไม่ว่าปัญหาใด เมื่อสาวย้อนกลับไปก็มักจะพบว่าล้วนเกิดจากการเมืองแทบทั้งสิ้น การแกะปมปลดล็อคปัญหาการเมืองนั้นไม่ง่าย เพราะมีความสลับซับซ้อนทั้งในด้านเนื้อหา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สาระและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ภารกิจปฏิรูปการเมืองนี้ประกอบไปด้วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายกว้างขวาง แต่จะเสนอเพียง ๔ งานสำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับตารางเวลาอันจำกัดของรัฐบาลเฉพาะกาล อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะชี้แจงขยายความเกี่ยวกับงานทั้งสี่ จะขอกล่าวถึงแนวคิดและที่มาที่ไปของข้อเสนอดังกล่าวเสียก่อนรวม ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) โจทย์สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญคราวนี้ต่างจากคราวที่แล้วโดยสิ้นเชิง ปัญหาการเมืองที่อยู่ในใจของประชาชนในเวลานั้นคือ เรื่องเผด็จการทหารและเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้นจึงมุ่งเน้นสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล จนทำให้เกิดปัญหาและกลายเป็นวิกฤติทางการเมืองในที่สุด

ทว่าปัญหาหลักในวันนี้คือการทับซ้อนของอำนาจรัฐและอำนาจทุน การเมืองไทยในปัจจุบันอยู่ในอุ้งมือของกลุ่มเศรษฐีนักการเมือง ที่ด้านหนึ่งมีผลประโยชน์ทางธุรกิจ แต่ขณะเดียวกันก็เข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ จึงสามารถเอาผลประโยชน์ของรัฐไปแจกจ่ายให้ธุรกิจของครอบครัวและพวกพ้องได้อย่างสะดวกง่ายดาย ทั้งในรูปของล้มปทาน อำนาจผูกขาด และสิทธิพิเศษต่างๆ ซึ่งอาจเรียกรวมๆ กันได้ว่าเป็นเรื่อง "ผลประโยชน์ทับซ้อน" หรือ "คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย"

(๒) ปัญหาของประชาธิปไตยไทยแท้จริงไม่ได้อยู่ที่รัฐธรรมนูญ รัฐบาล รัฐสภา หรือองค์กรอิสระ แต่เกิดจากความอ่อนแอของการเมืองภาคประชาชน ไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากเพียงใดก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เกิดมรรคเกิดผลจริงจัง เพราะการเมืองภาคประชาชนยังเตาะแตะตั้งไข่อยู่ ความจริงการสร้างความเข้มแข็งให้กับการเมืองของประชาชนก็หนีไม่พ้นการลงทุนลงแรงของประชาชนเอง แต่การสนับสนุนจากรัฐบาลจะช่วยผ่อนแรงและร่นระยะเวลาของการพัฒนาการเมืองภาคประชาชนได้อย่างทันตาเห็น

(๓) หัวใจของระบอบประชาธิปไตยมิได้อยู่ที่ลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูก แต่ทว่าสะท้อนออกมาในรูปของวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนคนไทยทุกผู้ทุกนาม พฤติกรรมและวุฒิภาวะทางการเมืองของคนไทยนี้เอง คือเป้าหมายที่แท้จริงของการพัฒนาทางการเมือง มากกว่าการมีรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นอย่างโก้หรู นี่แหละคือแก่นแท้ของความเป็นประชาธิปไตยของชาติ

ภารกิจแรกนี้สามารถแยกแยะตามแนวคิดข้างต้นได้เป็น ๔ งานด้วยกันโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑.๑ <u>ร่างรัฐธรรมนูญ</u>

ในทางปฏิบัติการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้คงจะเริ่มด้วยการเอาฉบับเดิมเป็นแบบแล้วค่อยแก้ไขปรับเปลี่ยนในประเด็นที่ก่อปัญหาทางการเมืองที่ผ่านมา เนื้อหาสาระที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขนั้นมีมากมายหลายหลาก แต่ในเนื้อที่จำกัดนี้ขอเสนอเพียง ๖ ประเด็นดังนี้

(๑) รัฐธรรมนูญควรสั้นและมีจำนวนมาตราน้อย ส่วนรายละเอียดควรเอาไปขยายความในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกว่า "กฎหมายลูก"

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๒) รัฐบาลเฉพาะกาลซึ่งเป็นคนกลางควรเป็นผู้ร่างกฎหมายลูกเสียเอง ไม่ปล่อยให้รัฐบาลหลังเลือกตั้งที่มาจากพรรคการเมืองเอาไปร่าง เพราะจะเกิดปัญหาตามมาเหมือนครั้งที่แล้ว

(๓) การลงคะแนนเลือกตั้งควรเป็นสิทธิไม่ใช่หน้าที่

(๔) ไม่ควรบังคับให้ ส.ส. เขต ต้องสังกัดพรรคและไม่ควรจำกัดสิทธิผู้ไม่จบปริญญาตรีไม่ให้ลงสมัคร ส.ส.

(๕) ลดจำนวนรวมของ ส.ส. ลง พร้อมปรับเพิ่มสัดส่วน ส.ส. บัญชีรายชื่อ

(๖) ให้กระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีเพียงคนเดียวเพื่อลดขนาดของคณะรัฐมนตรี ส่วนผู้ช่วยรัฐมนตรีนั้นให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงแต่งตั้งและรับผิดชอบเอง

๑.๒ <u>ทำองค์กรอิสระให้อิสระ</u>

เนื่องจากถูกแทรกแซงอย่างหนักโดยรัฐบาล องค์กรอิสระจึงได้กลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ชำรุดและปอยครั้งถูกใช้เป็นอาวุธไว้ปราบศัตรูทางการเมืองของรัฐบาล จึงควรแก้ไขหรือยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระต่างๆ ในช่วงรัฐบาลเฉพาะกาลนี้ เพราะที่ผ่านมากฎหมายลูกเหล่านี้ถูกร่างโดยนักการเมืองเป็นหลัก

นอกจากนั้น ควรรื้อกระบวนการสรรหากรรมการขององค์กรอิสระ กลับมานิยามบทบาทหน้าที่ของบางองค์กรเสียใหม่ หรืออาจต้องยุบเลิกบางองค์กร ตัวอย่างเช่น เสนอให้เปลี่ยนวิธีการได้มาของวุฒิสมาชิก หรือให้ยุบเลิกวุฒิสภาไปเลย บ้างเสนอให้จำกัดบทบาทของ กกต. โดยให้บริหารการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว การตัดสินความถูกผิดของผู้สมัครควรยกไปเป็นอำนาจของศาลเป็นต้น

๑.๓ <u>สนับสนุนการเมืองภาคประชาชน</u>

จริงอยู่ที่การเมืองภาคประชาชนจะเข้มแข็งได้ต้องอาศัยน้ำพักน้ำแรงของประชาชนเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต้องไม่ทำตัวเป็นอุปสรรคเสียเอง พร้อมทั้งช่วยส่งเสริมการเมืองภาคประชาชนในเรื่องต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงกระบวนการทำประชาพิจารณ์ ประชามติ ตลอดจนกระบวนการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ๕๐,๐๐๐ ชื่อ ให้สะดวกสำหรับประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

(๒) ผลักดันให้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ

(๓) แก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนให้เป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว และอนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ดำเนินการด้านการเมืองภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับเหตุบ้านการเมืองและนโยบายสาธารณะ

(๔) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างและโยกย้ายผู้บริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือนักการเมืองเอาตำรวจมารังแกประชาชน ที่ออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตามสิทธิและเสรีภาพแห่งรัฐธรรมนูญ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑.๔ <u>ปลดแอกพรรคการเมืองจากนายทุน</u>

คอร์รัปชั่นไม่ว่ารูปแบบใดล้วนเป็นผลสืบเนื่องจากการอุปถัมภ์ทางการเงินโดยนายทุนพรรค ซึ่งมักเป็นนักธุรกิจใหญ่ที่ทำมาหากินกับธุรกิจที่แอบอิงอำนาจรัฐ จึงเกิดการลงทุนถอนทุนทางการเมืองกันอย่างเป็นระบบ

หากต้องการทำลายระบบธนกิจการเมืองนี้ รัฐบาลเฉพาะกาลควรออกกฎหมายอนุญาตให้ผู้เสียภาษีอากรมีสิทธิเอาเงินภาษีของเขาส่วนหนึ่ง (เช่น ๑% ของยอดภาษีแต่ไม่เกินคนละ ๕๐๐ บาท เป็นต้น) บริจาคโดยตรงแก่พรรคการเมืองใดก็ได้ตามความประสงค์ของเขา วิธีนี้จะช่วยให้พรรคการเมืองทั้งระบบได้รับเงินสนับสนุนนับพันล้านโดยตรงจากผู้เสียภาษีอากร แทนที่จะต้องไปขอพึ่งจากนายทุนพรรค แล้วกลายเป็นหนี้บุญคุณกันภายหลัง วิธีนี้จะพลิกโฉมวิถีทางการเมืองโดยสิ้นเชิง แทนที่นักการเมืองจะต้องจ่ายประชาชนเพื่อให้เลือกตน กลับกลายเป็นประชาชนเป็นผู้จ่ายเงินให้นักการเมืองที่ตนเห็นว่าดีให้มารับใช้บ้านเมือง วิธีนี้จะช่วยให้พรรคการเมืองใหม่ๆ ที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณงามความดีและเป็นที่ยอมรับของสังคม สามารถแจ้งเกิดทางการเมืองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาความเมตตาจากนายทุนพรรคอีกต่อไป

๒. ปรับแนวทางเศรษฐกิจ

หัวข้อนี้ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางไม่น้อยกว่าเรื่องปฏิรูปการเมือง แต่เพื่อให้สามารถจัดการให้เกิดมรรคผลได้ภายในกรอบเวลาอันจำกัดของรัฐบาลเฉพาะกาล จึงเสนอเฉพาะงานสำคัญเร่งด่วนเพียง ๔ งานเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะชี้แจงรายละเอียดของแต่ละงาน จะขอกล่าวถึงแนวความคิดที่เป็นรากฐานของข้อเสนอดังกล่าวทั้งหมด ๓ ประเด็น ดังนี้

(๑) การปฏิเสธแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักโดยสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระบบทุนนิยม กลไกตลาด การค้าเสรี และกระแสโลกาภิวัตน์ นั้นเป็นไปไม่ได้ และถึงแม้จะทำได้ก็ไม่เป็นคุณอยู่ดี ทว่าในทางตรงกันข้าม การรับระบบทุนเสรีอย่างอ้าซ่าโดยไม่ลืมหูลืมตาก็เป็นโทษไม่แพ้กัน ดังได้ประสบแล้วในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ดังนั้น โจทย์ของประเทศจึงไม่ใช่การเลือกจากสองแนวทางที่สุดโต่ง แต่เป็นการประสมประสานระหว่างแนวทางทั้งสองอย่างเลือกเฟ้น ซึ่งจะขอเรียกแนวคิดเช่นนี้ว่า “แนวโลกาภิวัตน์แบบกลั่นกรอง” หรือ “filtered globalization” ในภาษาอังกฤษ

(๒) ให้ความสำคัญกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และ อี เอฟ ชูเมคเกอร์ (E.F. Schumacher) นักเศรษฐศาสตร์ชื่อกระฉ่อนโลก แนวคิดนี้สามารถสร้าง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภูมิคุ้มกันจากโรคภัยทางเศรษฐกิจให้กับประเทศชาติได้เป็นอย่างดี เพราะเน้นการดูแลทุกข์สุขตามอัตภาพของประชาชนและความสงบสุขของสังคมมากกว่าดุลการค้าหรือดัชนีตลาดหุ้น

(๓) ปัญหาหลักของเศรษฐกิจไทยขณะนี้ เกิดจากการทับซ้อนของอำนาจรัฐและอำนาจทุนดังได้กล่าวแล้วในหัวข้อปฏิรูปการเมือง จนทำให้อำนาจรัฐถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการฉุดรีดประชาชนโดยทั่วไป

กรอบแนวคิดข้างต้นได้สะท้อนออกมาเป็นข้อเสนอสำหรับรัฐบาลเฉพาะกาลภายใต้หัวข้อนี้ ๔ งานหลักด้วยกัน ดังต่อไปนี้

๒.๑ <u>เอาสมบัติสาธารณะคืนประชาชน</u>

เนื่องจากสมบัติสาธารณะของประเทศชาติจำนวนมหาศาล ไม่ว่าจะอยู่ในรูปสัมปทานหรือสิทธิพิเศษ ได้ถูกนักการเมืองนำมาแจกจ่ายให้กับธุรกิจของตนและพวกพ้อง ข้อเสนอนี้ก็ชัดเจนตรงไปตรงมา กล่าวคือ นำเอาสัมปทานและสิทธิพิเศษดังกล่าว กลับมาทบทวนซึ่งอาจนำไปสู่การเจรจาตกลงเงื่อนไขใหม่ หรืออาจถึงการยึดกลับมาเพื่อใช้เป็นบริการประชาชน

สมบัติสาธารณะนี้ครอบคลุมตั้งแต่ ช่องสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ ความถี่ของโทรศัพท์เคลื่อนที่โครงข่ายโทรศัพท์และอินเตอร์เนต ทางด่วน ขนส่งมวลชน สนามบิน ท่าเรือ วงโคจรดาวเทียม เส้นทางการบิน ประปา รวมถึงโครงข่ายระบบไฟฟ้า ซึ่งรัฐบาลทักษิณพยายามจะขายทอดตลาดแต่ไม่สำเร็จ ตลอดจน ปตท. ที่ได้ขายเป็นหุ้นเข้าไปในตลาดหลักทรัพย์เรียบร้อยแล้ว และได้กลายเป็นปมขัดแย้งทางการเมืองที่บาดลึกระหว่างประชาชนและรัฐบาลทักษิณ

๒.๒ <u>ทบทวนกฎหมายการค้าเสรี</u>

การเปิดประเทศแบบไม่ยั้งมือของรัฐบาลทักษิณด้วยการเซ็นสัญญาเขตการค้าเสรี (FTA) กับต่างประเทศอย่างเงียบเชียบและน่าสงสัย น่าจะถูกสอบทานอีกครั้งถึงความถูกต้อง ทั้งในเชิงเนื้อหาสาระ กระบวนการ และอำนาจของผู้ลงนาม ส่วนกฎหมายเขตการปกครองพิเศษที่จะนำมาใช้กับที่รอบสนามบินสุวรรณภูมิ ก็น่าจะถูกยกเลิกหรือทบทวนเช่นกัน

นอกจากนั้น กฎหมาย ๑๑ ฉบับที่ประชาชนมักเรียกกันจนติดปากว่า "กฎหมายขายชาติ" ซึ่งรัฐบาลประชาธิปัตย์ได้ออกไว้ในช่วงปี ๒๕๔๐-๒๕๔๓ และพรรคไทยรักไทยได้เคยสัญญาว่าจะยกเลิกเมื่อได้เป็นรัฐบาล ก็ควรที่จะได้รับการทบทวนเช่นเดียวกันด้วย

๒.๓ <u>ทบทวนโครงการประชานิยม</u>

หากศึกษาโครงการประชานิยมของรัฐบาลทักษิณอย่างถ่องแท้จะเห็นว่า ส่วนมากเป็นโครงการหาเสียง มิได้เอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งตามความหมายที่แท้จริงของคำว่า "ประชานิยม" แต่ทว่าเอาประชาชนมาเป็นเครื่องมือและอาวุธสำหรับต่อสู้ทางการเมือง โครงการประชานิยมหลายโครงการ ตัวอย่างเช่น กองทุนหมู่บ้าน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และโครงการพัฒนาศักยภาพชุมชนชนบท (SML) ควรได้รับการแก้ไข โดยนำงบประมาณและทรัพยากรมาใช้ในแนวทางใหม่ ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในลักษณะที่ยั่งยืน โดยอาจนำไปรวมกับแนวทาง "การสร้างชุมชนพึ่งตนเอง" ที่จะเสนอในหัวข้อเรื่อง ต่อไป

๒.๔ สร้างชุมชนพึ่งตนเอง

ข้อเสนอภายใต้หัวข้อนี้ เป็นการนำแนวพระราชดำริเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาประยุกต์ใช้ในระดับชุมชนขนาดใหญ่ เพราะเชื่อว่าจะสามารถสร้างเสริมความแข็งแกร่งให้กับสังคมไทย และเป็นทางเลือกใหม่ของสังคมชนบทไทย ทำให้เราสามารถพึ่งตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพายึดติดกับเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์แบบไม่มีทางเลือก ทั้งยังเป็นคำตอบระยะยาวในการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนไทยได้อย่างแท้จริงและถาวรอีกด้วย

วิธีการสร้างชุมชนพึ่งตนเองนี้จะเริ่มด้วยการเอาพื้นที่ป่าเศรษฐกิจขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และป่าเสื่อมโทรมที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมป่าไม้ มาจัดแบ่งออกเป็นชิ้นขนาดเขื่องๆ ชิ้นละประมาณ ๑๐,๐๐๐ ไร่ สำหรับนำมาพัฒนาและบริหารเพื่อเลี้ยงดูคนไทยประมาณ ๖๐๐ ครอบครัว

ในขั้นแรก นำที่ ๑๐,๐๐๐ ไร่นี้ มาแบ่งออกเป็นส่วนๆ โดยนำเอาเนื้อที่ประมาณ ๓,๐๐๐-๔,๐๐๐ ไร่ มาปลูกให้เป็นป่าถาวรเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ ส่วนอีก ๓,๐๐๐-๔,๐๐๐ ไร่ ก็นำมาใช้เป็นป่าเศรษฐกิจด้วยการปลูกไม้โตเร็ว เพื่อให้ได้เยื่อไม้และท่อนไม้สำหรับขาย และใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับหุงหาอาหาร

สำหรับพื้นที่ส่วนที่เหลือจากข้างต้น นอกจากจะจัดสรรสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของชุมชนประมาณ ๔๐๐-๕๐๐ ไร่แล้ว ก็อาจจะนำอีก ๘๐๐-๑,๐๐๐ ไร่ มาใช้สำหรับปลูกพืชผักผลไม้ไว้เป็นอาหารเลี้ยงชุมชน อีกสัก ๔๐๐-๕๐๐ ไร่ ไว้สำหรับเลี้ยงหมูเห็ดเป็ดไก่และปศุสัตว์เพื่อเป็นอาหารอีกเช่นกัน พร้อมทั้งเว้นที่ไว้ ๕๐๐-๑,๐๐๐ ไร่ สำหรับเป็นบึงใหญ่เพื่อเก็บน้ำไว้บริโภค เลี้ยงสัตว์และรดน้ำผัก อีกทั้งเป็นที่เลี้ยงกุ้งหอยปูปลาเพื่อเลี้ยงดูชาวชุมชน หากต้องการแต่งเติมสีสันและเพิ่มชีวิตชีวาให้กับชุมชนนี้ ก็อาจเก็บที่ริมบึงใหญ่สัก ๕๐-๑๐๐ ไร่ ไว้สร้างรีสอร์ทสำหรับต้อนรับนักท่องเที่ยวทั้งไทยและต่างชาติ เพื่อเป็นการหารายได้เสริมให้กับชุมชน

ผลลัพธ์ก็คือ เราสามารถใช้ที่ดินประมาณ ๑๐,๐๐๐ ไร่ดูแลคนไทยราว ๖๐๐ ครอบครัวให้อิ่มหนำสำราญและมีความสุขตามอัตภาพได้ อีกทั้งทำให้เกิดผลดีด้านนิเวศวิทยา เพราะแทนที่จะต้องหักร้างถางพงเพื่อเลี้ยงดูประชากรของประเทศ วิธีนี้กลับจะช่วยให้ประเทศชาติได้ป่ามากขึ้น นอกจากนั้น ยังจะช่วยลดปัญหาสังคมได้อย่างจริงจัง เพราะทำให้ครอบครัวไม่ต้องบ้านแตกสาแหรกขาด เพื่อมาหาอาชีพและขายแรงงานในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ ทั้งยังจะช่วยให้เศรษฐกิจไทยมีความมั่นคง เพราะสามารถพึ่งตนเองได้เกือบสมบูรณ์ ไม่ต้องพึ่งพาและผันผวนตามเศรษฐกิจโลกอย่างสิ้นเชิง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ป่าที่เข้าเกณฑ์ข้างต้นประมาณ ๕,๐๐๐ เท่าของแปลงสมมุติ ซึ่งหมายความว่าเราสามารถใช้พื้นที่จำนวนนี้เลี้ยงดูคนไทยได้อย่างพอเพียงถึง ๓ ล้านครอบครัว (๕,๐๐๐ x ๖๐๐ = ๓,๐๐๐,๐๐๐) หรือถึง ๑๕ ล้านคน (คิดจาก ๕ คนต่อครอบครัว) หรือเท่ากับ ๑ ใน ๔ ของประชากรทั้งหมดของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอข้างต้นมิได้มีเจตนาจะตัดประเทศไทยออกจากระบบสังคมและเศรษฐกิจโลกแต่อย่างใด เพียงแต่ต้องการเสนอให้เราเปิดระบบเศรษฐกิจทางเลือกให้กับสังคมไทย ทำให้คนไทย ๑ คนในทุก ๔ คนมีสิทธิ์ที่จะเลือกอยู่ในระบบเศรษฐกิจนี้ได้หากต้องการ เพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยงทางเศรษฐกิจให้กับสังคมไทย เมื่อถึงวันนั้น ไม่ว่ากระแสการเงินโลก การเคลื่อนไหวของเงินทุนเสรี อัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราต่างประเทศ และดัชนีตลาดหุ้นสำคัญของโลก จะผวนผันหรือปั่นป่วนเพียงใดก็ตามที คนไทย ๑ ใน ๔ คนก็ยังจะสามารถดำเนินชีวิตของเขาอยู่ได้อย่างปกติสุข และอาจเป็นที่พึ่งพิงให้กับคนไทยอีก ๓ คนที่เหลือในยามวิกฤตก็ได้

๓. ดับไฟใต้

ปัญหาความรุนแรงในเขตสามจังหวัดภาคใต้นั้น พอสรุปได้ว่าเกิดเพราะความผิดพลาดในเชิงนโยบายจากส่วนกลางของรัฐบาลทักษิณ แม้ว่าความขัดแย้งทางความคิดและความรุนแรงนั้นมีอยู่เดิมอย่างต่อเนื่องและยาวนาน แต่การบริหารจัดการที่ผิดพลาดได้โหมกระพือไฟที่ลามเลียใกล้มอดให้ลุกโชนกลายเป็นเพลิงพิโรธกองใหญ่ จากการรวบรวมความคิดเห็นของผู้รู้หลากหลายพอสรุปแนวทางกว้างๆ ในการแก้ไขปัญหาไฟใต้ได้ดังนี้

(๑) นำตัวผู้กระทำผิดไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ทหาร หรือตำรวจที่ได้กลั่นแกล้งรังแกอุ้มฆ่าประชาชนโดยผิดกฎหมายมาลงโทษ

(๒) ชี้แจงอธิบายตลอดจนขอโทษต่อครอบครัวของผู้สูญเสีย ในเหตุการณ์ความรุนแรงต่างๆ พร้อมทั้งชดเชยช่วยเหลือตามเหมาะสมของแต่ละกรณี

(๓) รื้อฟื้นแนวทางการบริหารแบบ ศอ.บต. พร้อมโยกย้ายข้าราชการที่เลวร้ายเกเรออกจากพื้นที่ เปลี่ยนเอาผู้ที่ "เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา" มาประจำการแทน

(๔) เปิดโอกาสให้ชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารราชการ และกิจกรรมทางสังคมและการเมืองมากขึ้น

(๕) รณรงค์ปรับเปลี่ยนทัศนคติของชาวไทยทั้งประเทศให้ละทิ้งความรุนแรง โดยเอาเชื้อชาติเผ่าพันธุ์หรือศาสนาของตนเป็นศูนย์กลางและที่ตั้ง และหันมาสู่แนวคิดอหิงสาที่เน้นและยอมรับ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความหลากหลายของสังคมมนุษย์ ทั้งในด้านชาติพันธุ์และความคิด เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๔. เช็คบิลคอร์รัปชั่น

การทุจริตคอร์รัปชั่นโดยรวมในช่วงของรัฐบาลทักษิณ มักเป็นการเอาอำนาจรัฐมาใช้เพื่อหาประโยชน์ให้กับธุรกิจของครอบครัวและพวกพ้อง ขนาดของความเสียหายนั้นคงยากจะประเมินได้อย่างแม่นยำ แต่คาดว่าคงอยู่ในหลักหลายแสนล้าน จึงจำเป็นที่จะต้องติดตามเอาเงินคืน พร้อมลงโทษทางกฎหมายเพื่อให้หราบจำและเป็นเยี่ยงอย่างแก่นักการเมืองอื่นในอนาคต แนวทางการจัดการในเรื่องนี้อย่างตรงไปตรงมามี ๓ ขั้นตอนดังนี้

(๑) ประกาศอายัดทรัพย์ของนักการเมืองทั้งหลายที่เกี่ยวข้องอย่างสำคัญในรัฐบาลทักษิณเป็นการชั่วคราวโดยทันที จนกว่าจะเสร็จสิ้นคดีความ

(๒) ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจสัก ๕-๗ คน แยกต่างหากจาก ปปช. โดยนำบุคคลที่มีความสามารถเหมาะสมกับภารกิจและเป็นที่ยอมรับของสังคม เช่น คุณกล้านรงค์ จันทิก มาเป็นประธาน เพื่อดำเนินการศึกษา ติดตาม หาเบาะแส เตรียมสำนวนฟ้องร้องบุคคลเหล่านั้น

(๓) ให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมือง และติดตามจนคดีความสิ้นสุด หรือถ่ายโอนคดีให้ ปปช. รับไปดำเนินการต่อ

๕. ปฏิรูปสื่อ

โดยผิวเผินอาจดูเหมือนเป็นแค่หัวข้อเล็กๆ หัวข้อเดียวในหลายๆ ระบบที่ต้องปฏิรูป แต่เนื่องจากสื่อมีหลากหลายแง่มุม หลายมิติ หลายวัตถุประสงค์ ตั้งแต่การค้า โฆษณา ข่าวสารบันเทิง และบริการประชาชน การปฏิรูปสื่อจึงเข้าไปเกี่ยวข้องและโยงใยไปกับการปฏิรูปอื่นๆ อย่างแทบไม่มีข้อยกเว้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปฏิรูปการเมือง การศึกษา จริยธรรม หรือเศรษฐกิจ เนื่องจากความหลากหลายนี้เอง การจัดความสมดุลจึงเป็นหัวใจของการปฏิรูปสื่อทีเดียว ภายใต้หัวข้อนี้มีข้อเสนอกว้างๆ รวม ๖ ข้อด้วยกัน

(๑) เอาสัญญาสัมปทานคลื่นวิทยุโทรทัศน์ รวมถึงวงโคจรดาวเทียมมาทบทวนเพื่อจัดสรรใหม่ตามแนวทาง "เอาสมบัติสาธารณะคืนประชาชน" ภายใต้ภารกิจปรับแนวทางเศรษฐกิจ

(๒) ทบทวนกฎหมายการสื่อสารที่ร่างขึ้นสมัยรัฐบาลประชาธิปัตย์ ให้สอดคล้องกับการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ภายใต้ภารกิจปฏิรูปการเมือง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๓) เปลี่ยนโครงสร้างในการควบคุมและบริหารจัดการสื่อของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น อสมท. หรือกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความเป็นกลางและมีอิสระในการเสนอข้อมูลข่าวสาร พร้อมทั้งป้องกันมิให้รัฐบาลเอาไปใช้เสมือนเป็นสมบัติส่วนตัวของนักการเมือง

(๔) ปรับผังรายการวิทยุโทรทัศน์เสียใหม่ โดยลดส่วนของรายการการค้า โฆษณาบันเทิง และทดแทนด้วยรายการที่ให้การศึกษาและความรู้ เสริมสร้างจริยธรรม ตลอดจนการให้ข่าวสารและความคิดอ่านทางการเมืองแก่สังคมให้มากขึ้น

(๕) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนการผลิตรายการที่มีคุณค่าทางสังคมสูง แต่มูลค่าเชิงพาณิชย์ต่ำ พร้อมทั้งผลักดันการทำ "เรตติ้ง" รายการวิทยุโทรทัศน์ ในลักษณะที่ไม่ได้มุ่งเน้นแค่จำนวนคนดูและมูลค่าของโฆษณา แต่เน้นประเด็นคุณค่าของรายการต่อสังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษา สารคดี จริยธรรม การเมือง เพื่อช่วยในการพิจารณาเงินสนับสนุนรายการจากกองทุนดังกล่าว

(๖) สร้างเคเบิลทีวีแห่งชาติ เพื่อส่งกระจายรายการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมถึงประชาชนและธุรกิจเคเบิลทีวีท้องถิ่นอย่างทั่วถึงโดยไม่คิดมูลค่า ขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์รายย่อยสามารถมีช่องสถานีออกอากาศของตนเอง ตราบเท่าที่ไม่ผลิตรายการที่ผิดกฎหมายหรือศีลธรรมจรรยา ซึ่งจะเป็นการลดอำนาจผูกขาดทางช่องสัญญาณของสถานีโทรทัศน์หลัก (ช่อง ๓-๕-๗-๙-๑๑ และ ITV) และจะส่งผลให้เกิดการแข่งขันการผลิตรายการที่มีคุณภาพและสาระประโยชน์แก่สาธารณะ

๖. เสนอแนวทางปฏิรูประบบอื่น ๆ

ภารกิจชาติหัวข้อสุดท้ายนี้ต่างจาก ๕ ภารกิจข้างต้นตรงที่เป็นภารกิจระยะกลางถึงยาว คงไม่สามารถทำให้สำเร็จลุล่วงในช่วงของรัฐบาลเฉพาะกาลได้ แต่การจัดให้มีการศึกษาอย่างจริงจังและจัดทำแนวทางข้อเสนอ ก็จะช่วยวางแนวทางของประเทศชาติภายหลังรัฐบาลเฉพาะกาลเสร็จภารกิจแล้ว พรรคการเมืองที่เห็นด้วยกับแนวทางก็สามารถนำเอาไปใช้เป็นวาระในการหาเสียงของพรรคตนในการเลือกตั้งที่จะถึง หรืออาจนำเอาไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศเมื่อชนะการเลือกตั้งได้เป็นรัฐบาลก็ได้ ระบบที่มีความสลักสำคัญที่น่าจะนำมาศึกษาและเสนอแนวทางในการปฏิรูปอย่างจริงจังมี ๔ ระบบด้วยกันคือ

(๑) ปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็น แต่ได้ถูกละเลยอย่างมากในรัฐบาลทักษิณ ส่วนรัฐบาลประชาธิปัตย์ก่อนหน้านั้นได้ออก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้สร้างความเข้าใจผิดให้กับประชาชนว่า การศึกษาของชาติได้รับการแก้ไขเยียวยาแล้ว แต่แท้จริง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พ.ร.บ. ดังกล่าวเป็นเพียงเรื่องการปรับเปลี่ยนวิธีทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเท่านั้น ไม่ได้มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาเลย

(๒) ปฏิรูปสาธารณสุข ระบบสาธารณสุขของไทยนั้นยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นเรื่องเป็นราว แต่ถูกฉาบเคลือบด้วย "โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค" ซึ่งเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนวิธีการเงินการคลังและการเกลี่ยงบประมาณแบบใหม่เท่านั้น โครงสร้างของระบบสาธารณสุขโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานพยาบาลของรัฐยังล้าหลังและถูกละเลยมานาน

(๓) ปฏิรูปราชการ ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าได้มีการปฏิรูประบบราชการโดยรัฐบาลทักษิณแล้ว แต่ในความเป็นจริงเป็นเพียงการแยกกองและรวมกองของหน่วยงานระดับกรมเสียใหม่เท่านั้นเอง ไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงที่มีสารประโยชน์ต่อระบบราชการแต่อย่างใด นอกจากจะเอาไว้ใช้เป็นข้ออ้างสำหรับปลด สับเปลี่ยน และสังหารหมู่ทางการเมืองของข้าราชการระดับสูงที่ดื้อดึง

(๔) ปฏิรูปศาสนาและจริยธรรม ปัญหาด้านศาสนาและจริยธรรมนั้นแท้จริงก็คือรากเหง้าของปัญหาทั้งปวง ถ้าตรองดูจะพบว่า ประเด็นหลักของการต่อสู้ระหว่างประชาชนและรัฐบาลทักษิณเกือบหนึ่งปีที่ผ่านมา คือเรื่องการขาดจริยธรรมของผู้นำประเทศนั่นเอง การรณรงค์ให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองที่ "จริยธรรมนำการเมือง" ได้นั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ใช้เวลาและความพยายามมหาศาลจากทุกวงการและภาคส่วนของสังคม

แม้จะต้องมีความแตกต่างในด้านเทคนิคและเนื้อหาสาระมากมาย แต่แนวทางและกระบวน การปฏิรูปของทั้งสี่ระบบควรมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

(๑) กระบวนการต้องเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีการเอาบุคคลจากหลากหลายพื้นเพมาร่วมแสดงความคิดเห็น ไม่จำกัดอยู่เพียงในกลุ่มของเทคโนแครตหรือผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ในการปฏิรูปการศึกษา ไม่ควรเน้นรับฟังแต่ความเห็นของนักการศึกษาหรือไม่ควรเอาข้าราชการหรืออดีตข้าราชการมาเป็นกรรมการส่วนใหญ่ในการปฏิรูประบบราชการเป็นต้น

(๒) รัฐบาลเฉพาะกาลไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายการทำงานของคณะกรรมการ แต่ควรให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการเงิน บุคลากร ข้อมูล และการประสานงาน

(๓) เป้าหมายและแนวทางของการปฏิรูปทุกระบบควรสอดคล้องกับแนวทางหลักหรือยุทธศาสตร์ของประเทศตามภารกิจข้ออื่นๆ ด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สรุป

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น เมื่อค่ำคืนของวันอังคารที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ นั้น ได้มาด้วยราคาแพง เสี่ยงทั้งชีวิตของทหารหาญ สร้างความยากลำบากของประชาชนที่ได้ทำการต่อสู้กับรัฐบาลทักษิณมายาวนาน ทั้งเกิดในช่วงปีมหามงคล และเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อของประเทศชาติ จนอาจถือได้ว่า "จุดเปลี่ยนประเทศไทย" หากบริหารจัดการไปในทิศทางที่ถูกต้องก็จะสร้างคุณูปการให้แก่ประเทศชาติอีกนับสิบๆ ปี

คำถามที่สำคัญที่สุดขณะนี้ก็คือ "แล้วจะทำอะไรกันต่อไป?" หนังสือเล่มน้อยนี้คือข้อเสนอของสถาบันสหสวรรษ ที่ได้รวบรวมเรียบเรียงจากความคิดเห็นของวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ในรายการเสวนาประชาชนของสถาบันตลอดเกือบ ๑ ปีที่ผ่านมา

ข่าวดีก็คือ งานของชาติเสร็จไปแล้วครึ่งหนึ่งด้วยการล้มรัฐบาลทักษิณ อีกครึ่งหนึ่งคือการล้างบ้านล้างเมือง ส่วนข่าวร้ายก็คือ ครึ่งหลังยากกว่าครึ่งแรก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๔

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สรุปประชุมหารือ

"ปัญหาที่ดินที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

วันที่ 22 มกราคม 2550

ณ โรงแรมดีลักษณ์

ผู้ร่วมประชุม 1.ประธานกรรมาธิการวิสามัญปัญหาที่ดินป่าไม้ และกรรมาธิการ 3 คน
2.แกนนำชุมชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดินป่าไม้ 25 คน
3. เจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ที่เกี่ยวข้อง

สรุปประเด็นสำคัญ

1. ที่ประชุมได้รวบรวมและประมวลปัญหาที่ดินป่าไม้ที่เอยู่ในความรับผิดชอบดูแลของกระทรวงทรัพย์ ในส่วนที่เป็นปัญหาเดือดร้อนเร่งด่วน(จากพื้นที่ที่โครงการบูรณาการการแก้ไขปัญหาที่ดินระดับอำเภอได้ประมวลเบื้องต้นจำนวน 383 ตำบล จาก 64 จังหวัดมีพื้นที่กระทรวงทรัพยากรฯ รับผิดชอบประมาณ ร้อยละ 70))

ประเภทปัญหาที่ดิน	ผู้เดือดร้อน (ครัวเรือน)	จำนวนป่า	ขนาดพื้นที่ (ไร่)	ถูกจับ (ราย)
ในเขตป่าสงวน	2,997	10	41,469	123
ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	650	17	30,495	45
ในเขตอุทยานแห่งชาติ	-ข้อมูลตัวเลขยังไม่ครบถ้วน	30	9,700	51
ที่ดินป่าสงวนให้ ออป. และเอกชนเช่า		4	550	35
รวม	**3,547**	**61**	**92,214**	**354**

หมายเหตุ ข้อมูลนี้เป็นข้อมูลที่ผู้ร่วมประชุมนำมาแสดงในที่ประชุมด้วย และครอบคลุมเฉพาะข้อมูลตัวเลขที่ระบุจำแนกประเภทที่ดินชัดเจนเท่านั้น ยังไม่รวมปัญหาของเครือข่ายที่ดินกลุ่มอื่นที่ไม่ได้มาเข้าร่วมในเวทีวันนี้

2. ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหา

2.1 ควรเสนอแนวทางที่เป็นไปได้ โดยพิจารณาเป็นรายประเด็นไป

- กรณีมีมติ ครม.แล้ว แต่ราชการไม่ดำเนินการ
- กรณีทำกินมาแล้วแต่รอการพิสูจน์สิทธิ์ (เสนอกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.2 กรณีที่ชาวบ้านบุกรุกเข้าไปหลังประกาศเขตจริง

- ถ้าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องยอมรับกฎหมายและหาทางจัดการแบบพบกันครึ่งทาง ควรเสนอทางเลือกและเงื่อนไขในการอยู่ในเขตอุทยานฯ เช่น สามารถอยู่อาศัยได้ แต่ไม่สามารถให้เอกสารสิทธิ์ได้ และให้ชาวบ้านสามารถมีชีวิตอยู่อย่างปกติสุข ไม่ต้องกังวลกับการจะถูกเจ้าหน้าที่คุกคาม เป็นต้น
- ลำดับเรื่อง จัดลำดับความสำคัญ นำเรื่องที่เร่งด่วนขึ้นมาก่อน

3. ข้อเสนอต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ

1. ยุติการจับกุมชาวบ้านในเขตป่า ในระหว่างที่รอกระบวนการแก้ปัญหา
2. คดีที่ขึ้นศาล ซึ่งอัยการ และศาลที่มีความเข้าใจเรื่องนี้มีจำนวนจำกัด จึงควรมีการจัดให้มีคณะกรรมการระดับกระทรวงยุติธรรม ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและแกนนำชุมชนมาร่วมกันหารือแนวทางเรื่องนี้
3. การจัดตั้งคณะอนุกรรมการแก้ปัญหาที่ดินป่าไม้ระดับจังหวัด หรืออำเภอ ที่ประกอบด้วย ป่าไม้เขต ทสจ แกนนำชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือใช้กลไกคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดิน ระดับอำเภอซึ่งมีองค์ประกอบจากหลายฝ่าย(ตามแนวทางอนุกรรมการแก้ปัญหาความยากจนด้านที่ดิน ศตจ. เดิม)
4. ในกรณีพื้นที่ที่มีการทำข้อมูล ทำแผนที่ ร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาตามกระบวนการอย่างต่อเนื่อง และให้ชาวบ้านจัดการผลผลิตที่ปลูกขึ้นเองได้
5. ในระหว่างที่ปัญหาเดิมยังไม่ได้รับการแก้ ขอให้ยุติการประกาศเขตอุทยานฯในพื้นที่เตรียมการ และการขยายเขตเขตอุทยานเพิ่ม ทั้งนี้ให้มีการจัดทำข้อมูลและแผนที่ ร่วมกับชุมชนที่อยู่อาศัยทำกิน เพื่อกันออกก่อนประกาศแนวเขต
6. ทบทวนหรือยกเลิกมติ ค.ร.ม. 30 มิ.ย.2541 และให้ใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1:4000 ที่กรมพัฒนาที่ดินจัดทำ ซึ่งหน่วยงานและชุมชนได้นำไปใช้ในการจัดข้อมูลทำแผนที่ในการแก้ไขปัญหาที่ดินอยู่แล้ว เป็นหลักในการพิสูจน์สิทธิ์ และยกเลิกเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นพื้นที่ล่อแหลม(ให้พิจารณาตามการตั้งถิ่นฐานของชุมชนดั้งเดิมเป็นหลัก) ในมติ ค.ร.ม.ฉบับนี้
7. ปรับปรุงกลไกพิสูจน์สิทธิ์ กบร.ทั้งระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อมิให้อำนาจเบ็ดเสร็จไปอยู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐมากเกินไป โดย
   - ให้มีสัดส่วนของภาคประชาชนเข้ามาร่วมกับหน่วยงานรัฐ เสนอให้มีโครงสร้างที่มีประชาชนอยู่ในคณะกรรมการระดับชาติ ส่วนในระดับจังหวัดให้มีตัวแทนประชาชนผู้เดือดร้อนมาร่วมด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

- เสนอรายชื่อภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียให้มาร่วมเป็นคณะทำงานพิสูจน์สิทธิ์

8. กรณีการปลูกสร้างสวนป่าของ ออป. และการให้สัมปทานป่า ต้องมีนโยบายยกเลิกในพื้นที่ที่ทับที่ดินของราษฎร และนำที่ดินมาขัดสรรให้ชาวบ้าน
9. กรณีชุมชนรวมกันเป็น กลุ่ม/สหกรณ์ ควรให้มีข้อกำหนดทางกฎหมายให้สามารถเช่าที่ดินได้
10. ควรมีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือ มติของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ออกมาแล้ว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อชาวบ้าน

ที่อาศัยทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ, อุทยานแห่งชาติ, เขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า , เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

ลำดับ	กฎหมาย	ผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย
1.	*พรบ.ป่าไม้ พ.ศ.2484* ม.4(1) ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน	ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินจะเป็นพื้นที่ป่าตามนิยามของกฎหมายนี้ ทำให้ที่ดินชาวบ้านที่ไม่ได้แจ้งการทำประโยชน์กลายเป็นพื้นที่ป่าทั้งๆที่พื้นที่ข้างเคียงสามารถออกเอกสารสิทธิได้
2.	*พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507* ม.12 บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น	ถ้าไม่ได้ไปแสดงสิทธิครอบครองที่ดินภายใน 90 วัน หลังจากที่กฎหมายใช้บังคับ ที่ดินที่ครอบครองอยู่จะเป็นป่าสงวน
3.	*พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507* ม.14 ห้ามมิให้บุคคลครอบครองเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวน	ขอบเขตที่ดินป่าสงวนไม่ชัดเจน พื้นที่ปัจจุบันไม่ได้มีสสภาพเป็นป่าแล้ว และถ้าไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้จัดเป็นที่ทำกิน ก็ไม่ได้รับการพิจารณาทั้งๆที่ทำกินมานาน บางพื้นที่ถูกจับกุม
4.	ม.16 อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่า คราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี (พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507)	อธิบดีสามารถอนุญาตให้ชาวบ้านอยู่ในเขตป่าสงวนได้
5.	ม.16 ทวิ รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้เป็นป่าเสื่อมโทรม อธิบดีสามารถอนุญาตให้บุคคลที่ทำกินอยู่ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมทำประโยชน์ได้คราวละไม่เกินห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี (พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507)	อธิบดีสามารถอนุญาตให้ชาวบ้านอยู่ในเขตป่าสงวนได้
6.	*พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507* ม.25 อำนาจของเจ้าพนักงาน 1.สั่งให้คนออกจากป่าสงวน 2.สั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง 3.ยึด ทำลาย รื้อถอน สิ่งปลูกสร้าง	เจ้าพนักงานสามารถยึดทำลายรื้อถอน สิ่งปลูกสร้างของชาวบ้านหรือบุคคลใดก็ได้ โดยไม่ต้องฟ้องศาล

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ลำดับ	กฎหมาย	ผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย
7.	*พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507* ม.31 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 จำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท ถ้ากระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ จำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี ปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท	
8.	ม.33 ทวิ (พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507) ข้อคำสั่งเจ้าพนักงานตาม ม.25 (1) หรือ (2) จำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	
9.	*พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504* ม.7 การขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา	การขยายพื้นที่อุทยาน ไม่ได้มีการกันพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัย/ทำกินของชุมชนที่อยู่เดิม ประชาชนที่อยู่ไม่ทราบข้อมูลไม่สามารถคัดค้านได้
10.	*พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504* ม.16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดหรือครอบครอง	มีชุมชนที่อาศัยทำกินอยู่ก่อนประกาศเขตอุทยานไม่ได้กันออก ทำให้ชาวบ้านถูกจับกุม ห้ามไม่ให้ทำกินต่อ เช่นกะเหรี่ยงที่ทำไร่หมุนเวียน ชาวบ้านที่เป็นเจ้าของสวนยางซึ่งปลูกมาก่อนประกาศเขตอุทยานไม่สามารถตัดต้นยางเพื่อปลูกใหม่ได้
11.	*พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504* ม.22 เจ้าพนักงานมีอำนาจในการทำลาย รื้อถอน สิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตอุทยาน	เจ้าพนักงานสามารถทำลายรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตอุทยานโดยไม่ต้องฟ้องศาล ทำให้เกิดการตัดฟันต้นไม้ / ยางพาราที่ชาวบ้านปลูกขึ้นมาแทนยางพาราเดิม
12.	*มติคณะรัฐมนตรี 30 มิ.ย.41*	-กะเหรี่ยงที่ทำไร่หมุนเวียนหรือชาวบ้านที่ทำกินในที่ดินเดิมแล้วถูกจับไม่สามารถทำกินต่อเนื่องได้ ทำให้เป็นข้อในการพิสูจน์สิทธิว่าทำกินไม่ต่อเนื่อง -ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ลาดชันตามวิถีชุมชนเดิมไม่ได้รับการพิจารณา ทำให้ตีความว่าทำกินไม่ต่อเนื่อง แต่ในพื้นที่ใกล้เคียงมีการออกเอกสารสิทธิให้เอกชนทำเป็นรีสอร์ทได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ลำดับ	กฎหมาย	ผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย
		-แผนที่ที่ใช้ในการพิสูจน์สิทธิ์ ที่ให้ใช้แผนที่ตั้งแต่ก่อนประกาศเขตอุทยานทำให้ต้องย้อนหาแผนที่และทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยหลังประกาศเขตป่าสงวนแต่ก่อนประกาศเป็นอุทยานไม่ได้รับพิจารณา ก่อนประกาศเขตอุทยานไม่ได้รับการพิจาณา -พื้นที่ที่มีการจัดทำข้อมูลครัวเรือน แผนที่กันเขตร่วมกันระหว่างชุมชนกับป่าไม้ในระดับพื้นที่แล้ว ไม่ได้นำไปดำเนินการต่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ชัดเจน เมื่อเปลี่ยนหัวหน้าอุทยาน/เจ้าหน้าที่ป่าไม้ทำให้ชาวบ้านถูกจับกุมใหม่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ดินป่าไม้

กฎหมาย/สาระสำคัญ/ส่วนที่ทำให้เกิดปัญหา	ความเดือดร้อน/ผลกระทบที่เกิดขึ้น	ปริมาณปัญหา/กรณีตัวอย่างปัญหา	ข้อเสนอแก้ไข
1.มติครม. 30 มิ.ย.41 - ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติครม.ไม่ให้นำไปออก สปก. ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจนและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง ให้ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารถ้าไม่ ***มีให้ใช้ภาพถ่ายทางดาวเทียม ตรวจสอบร่องรอยทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่นซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม*** กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่าราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมจัดทำขอบเขตให้ชัดเจนห้ามขยายพื้นที่เพิ่มโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศน์พิจารณาจัดหาที่รองรับให้ใหม่รวมทั้ง	- กรณีการทำไร่หมุนเวียนของชาวกะเหรี่ยง ซึ่งได้มีการหมุนเวียนการเพาะปลูกในแต่ละปี เพื่อให้ดินฟื้นความสมบูรณ์แล้วจึงหมุนกลับมาทำที่เดิม โดยไม่ได้ขยายพื้นที่ใหม่ แต่มีการตีความว่าไม่ได้ทำประโยชน์ต่อเนื่อง ทำให้ถูกจับกุม และไม่ได้รับการรับรองสิทธิ - การสำรวจการครอบครองบางพื้นที่ทำร่วมกับชุมชน แต่บางที่ทำโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้โดยผู้อยู่อาศัย/ทำกินไม่ทราบเรื่อง บางพื้นที่ให้มากรอกแบบสำรวจไว้ตั้งแต่ปี 2541 แต่ตอนนี้ยังไม่ทราบความคืบหน้า เมื่อติดตามเรื่องก็แจ้งว่าอยู่ระหว่างการดำเนินการ หรือรอนโยบายส่วนกลางสั่งมา	- จำนวนพื้นที่ที่เป็นหมู่บ้านกะเหรี่ยงทำไร่หมุนเวียน.....หมู่บ้าน ประมาณ.....ครัวเรือน ใน.....จังหวัด *ตัวอย่าง บ้านคลิตี้ และอีกหลายหมู่บ้านใน จ.กาญจนบุรี แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ซึ่งมีการจัดทำข้อมูลรังวัดขอบเขตพื้นที่แล้ว แต่ยังไม่ได้ดำเนินการต่อ* - จำนวนพื้นที่ที่ มีการสำรวจข้อมูลไปแล้วโดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ สำรวจโดยชุมชนหรือสำรวจร่วมกันแล้ว แต่ไม่ทราบความคืบหน้า.....หมู่บ้าน.ใน.....อำเภอ.....จังหวัด - จำนวนพื้นที่ที่มีการจับกุมชาวที่ทำกินในที่เดิม.....หมู่บ้าน..... อำเภอ.....จังหวัด รวมชาวบ้านที่ถูกจับกุม.....ราย	๒๕๑

Legislative Institutional Repository of Thailand

กฎหมาย/สาระสำคัญ/ส่วนที่ทำให้เกิดปัญหา	ความเดือดร้อน/ผลกระทบที่เกิดขึ้น	ปริมาณปัญหา/กรณีตัวอย่างปัญหา	ข้อเสนอแก้ไข
สนับสนุนการพัฒนาและรับรองสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ถ้าเป็นกรณีที่อยู่หลังวันการประกาศ ให้เคลื่อนย้ายออก หากไม่สามารถเคลื่อนย้ายออกได้ทันที่ให้ควบคุมไม่ให้ขยายเขต - พื้นที่อื่นๆที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้ กรณีที่ทีราษฎรร้องเรียนให้จังหวัดตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมีฝ่ายราชการและฝ่ายราษฎรเท่าๆกันพิสูจน์การครอบครอง เสนอแนวทางแก้ปัญหาให้หน่วยงานพิจารณาตามแนวทางของแต่ละพื้นที่โดยให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด	- หลักฐานการพิสูจน์สิทธิซึ่งตามมติ ครม.ให้พิจารณาร่วมกับหลักฐานอื่นด้วย แต่บางส่วนให้ความสำคัญเฉพาะให้ภาพถ่ายอย่างเดียว พื้นที่ที่มีการปลูกไม้ใหญ่ หรือพื้นที่ไร่หมุนเวียนที่ปล่อยทิ้งไว้ก็มีสภาพเหมือนป่า - การจัดทำแนวเขตที่ชาวบ้านอยู่อาศัย/ทำกินไม่ชัดเจน ไม่มีระบบการดูแลพื้นที่ร่วมกันระหว่างป่าไม้กับชาวบ้าน ทำให้มีการจับกุมผู้ที่ทำกินในที่เดิมหรือทำให้มีการบุกรุกเพิ่ม - พื้นที่มีการสำรวจและกันแนวเขตร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในพื้นที่กับตัวแทนชาวบ้าน วางกติกาการดูแลร่วมกันแล้ว ไม่ได้นำมากันในแผนที่และออกเอกสารรับรองให้ชัดเจน ทำให้เมื่อเปลี่ยนหัวหน้าใหม่ก็มีการจับกุมอีก ในบางที่ก็ทำให้มีการบุกรุกเพิ่ม	- จำนวนพื้นที่ซึ่งได้มีการจัดทำข้อมูลและกันแนวเขตร่วมกันแล้ว แต่ยังไม่ได้ดำเนินการต่อ.....หมู่บ้าน.....อำเภอ.....จังหวัด..... *ตัวอย่าง อ.นาน้อย จ.น่าน ได้มีการทำข้อมูลกันแนวเขตวางกติกาการดูร่วมกันแล้วแต่ยังไม่มีความคืบหน้าเรื่องเอกสารรับรองสิทธิชาวบ้านเลยจัดทำเอกสารรับรองสิทธิรายแปลงกันเอง ตำบลปิล็อก อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี ซึ่งมีการจัดทำข้อมูลตั้งแต่ปี 2534 เพื่อกันออกก่อนประกาศเป็นเขตอุทยานแต่ก็ไม่ได้กันออก หลังจากนั้นได้ร่วมกันอีกในปี 2543-2544 แต่เรื่องยังอยู่ที่สำนักงานป่าไม้เขตราชบุรี ส่วนที่ตำบลชะแล ซึ่งดำเนินการตามโครงการพระราชเสาวนีย์ ปี2540 ซึ่งกันเขตที่ทำกินประมาณ 25,000 ไร่ แต่ไม่ได้จัดการเรื่องเอกสารรับรองสิทธิ แนวเขตทั้งในพื้นที่และแผนที่ทำให้มีการขยายพื้นที่ออกไปเพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 40,000 ไร่*	๑๓๐

Legislative Institutional Repository of Thailand

กฎหมาย/สาระสำคัญ/ส่วนที่ทำให้เกิดปัญหา	ความเดือดร้อน/ผลกระทบที่เกิดขึ้น	ปริมาณปัญหา/กรณีตัวอย่างปัญหา	ข้อเสนอแก้ไข
	- พื้นที่ที่สำนักงานป่าไม้ระดับพื้นที่ร่วมกับชุมชน ท้องถิ่นที่มีการสำรวจผู้อยู่อาศัย กันขอบเขต ที่ชัดเจน ส่งข้อมูลมาส่วนกลาง แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการต่อ - พื้นที่ที่ชาวอยู่อาศัยมาตั้งเดิมก่อนประกาศเขตป่าสงวนและอุทยาน ปลูกยางพารามาเป็น 30 ปี หรือปลูกมาสองรุ่นแล้ว ต้องการตัดต้นยางเพื่อปลูกใหม่ก็ไม่สามารถทำได้ ไม่สามารถขอกองทุนสงเคราะห์สวนยางได้ บางพื้นที่ก็ถูกเจ้าหน้าบุกตัด เผาต้นยาง - ในขณะที่ปัญหาที่ดินผู้ที่อยู่อาศัยตั้งเดิมในเขตอุทยานยังไม่ได้รับการแก้ไข แต่ก็ได้มีการประกาศเขตอุทยานใหม่และเตรียมประกาศเขตเพิ่มโดยไม่ได้กันหมู่บ้านที่อยู่อาศัยทำกินแล้วออกเหมือนเดิม เป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าโดยเพิ่มเขตอุทยาน แต่ไม่ได้เป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าโดยจัดการในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น ป่าชุมชน ป่าในพื้นที่เกษตร ป่าในครัวเรือนฯลฯ	- จำนวนพื้นที่ที่ประสบปัญหาปลูกยางแล้วไม่สามารถตัดปลูกใหม่ได้.....หมู่บ้าน .....อำเภอ.....จังหวัด *ตัวอย่าง พื้นที่ ต.ในเตา อ.หัวยยอด จ.ตรัง ซึ่งชาวบ้านอยู่อาศัยดั้งเดิม เจ้าหน้าที่อุทยาน ไปตัดต้นยาง จับกุมชาวบ้านงบริเวนเชิงภูเขาบรรทัดทำให้มีมือบที่หน้าศาลากลาง(ม.ค. 50)* - จำนวนพื้นที่ที่เตรียมประกาศเป็นเขตอุทยาน โดยยังไม่ได้มีการกันหมู่บ้านออก.....หมู่บ้าน ..... อำเภอ.....จังหวัด.....อุทยาน *ตัวอย่าง มติครม.15 ส.ค.49 เสนอร่างพรฎ.ขยายเขตอุทยานทองผาภูมิครอบคลุมพื้นที่อีก 7 ตำบล โดยไม่ได้กันหมู่บ้านออก ซึ่ง อบต.ในพื้นที่เพิ่งทราบเรื่องจากมติครม.จึงไปยื่นเรื่องคัดค้านซึ่งเกือบจะเป็นวันสุดท้ายก่อนหมดสิทธิ*	๑๗๑

Legislative Institutional Repository of Thailand
LIRT

กฎหมาย/สาระสำคัญ/ส่วนที่ทำให้เกิดปัญหา	ความเดือดร้อน/ผลกระทบที่เกิดขึ้น	ปริมาณปัญหา/กรณีตัวอย่างปัญหา	ข้อเสนอแก้ไข
2.พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 - มาตรา 12 บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือ ได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนนั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่กำกระทรวงใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น คำร้องดังกล่าวให้นายอำเภอส่งไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรรมสิทธิ์ในที่ดินบุคคลซึ่งมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน - ในป่าสงวนแห่งชาติบางแห่งมีการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายที่ดินปะปนอยู่จำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถแยกได้ว่าใครครอบครองก่อนหลัง - การให้เช่าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเช่าทำประโยชน์และอยู่อาศัยไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว มีกำหนดคราวละ 5 อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้ เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าเสื่อมโทรม ได้ไม่เกิน 2,000 ไร่ ถ้าเกินได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี	- หมู่บ้านที่ประชาชนได้อยู่อาศัยทำกินจำนวนมาก ได้ถูกประกาศป่าสงวนทับหรือบางที่ได้มีการประกาศอุทยานทับอีกต่อหนึ่ง โดยที่ชาวไม่ได้ไปคัดค้านเนื่องจากไม่ทราบเรื่อง การขยายพื้นที่ทำกินเพิ่มขึ้นเรื่อย ส่วนหนึ่งได้แยก พื้นที่มาให้ สปก.จัดสรรเป็นที่ทำกิน แต่บางส่วนก็ไม่ได้ดำเนินการ ทำให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติ - พื้นที่ที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ได้รับมาปลูกป่า เป็นพื้นที่บริเวณกว้าง หลายพื้นที่ได้ล้ำเข้าไปในที่ทำกินของชาวบ้าน บางพื้นที่ได้เข้าไปปลูกในพื้นที่ที่ป่ายังมีสภาพสมบูรณ์ โดย ออป.มีสิทธิในการจัดการพื้นที่ทั้งหมด บางพื้นที่ได้มีการตัดฟันต้นยางพาราที่ชาวบ้านปลูก	- จำนวนพื้นที่ปัญหาที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวน.....หมู่บ้าน.....อำเภอ.....จังหวัด *ตัวอย่าง พื้นที่เกาะลันตาชาวบ้านมาบุกเบิกทำกินตั้งแต่ปี 2498 เพิ่มมาขึ้นในปี 2512 เนื่องจากรัฐส่งเสริมให้เข้าไปอยู่ ปี2528 ประกาศเป็นเขตป่าสงวน และประกาศเป็นเขตอุทยานต่อปี 2541 ชาวบ้านตัดต้นยางที่หมดอายุเพื่อปลูกใหม่ ถูกเจ้าหน้าที่อุทยานแจ้งจับ 7 ราย ปี 2547 อุทยานรังวัดปักเขตทำให้เกิดการประท้วงกว่า 1,000 ราย ปี 2548 ชาวบ้านถูกจับอีกสามรายข้อหาบุกรุกถางที่ดินอุทยาน* - พื้นที่ทำกินของชาวบ้านหลายที่ถูกบีบบังคับ หรือขายให้เอกชนที่ไปเช่าที่ปลูกป่า ซึ่งทางป่าไม้ให้เอกชนไปเคลียร์ปัญหาผู้อยู่เดิมเอาเอง - จำนวนพื้นที่ที่มีปัญหากับ ออป. .....หมู่บ้าน.....อำเภอ.....จังหวัด	๑๗

Legislative Institutional Repository of Thailand

กฎหมาย/สาระสำคัญ/ส่วนที่ทำให้เกิดปัญหา	ความเดือดร้อน/ผลกระทบที่เกิดขึ้น	ปริมาณปัญหา/กรณีตัวอย่างปัญหา	ข้อเสนอแก้ไข
3. พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ - การส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐและเอกชนใช้ที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมในการปลูกสวนป่า ตามนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าหลังยกเลิกสัมปทานป่าไม้		*ตัวอย่าง บ้านชิมี จ.ระนอง พื้นที่เดิมเป็นพื้นที่สัมปทานป่าไม้และที่ทำกินของชาวบ้าน นอกจากนั้นมีการประกาศเป็นเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า ออป.ได้เข้าไปทายสวยยางชาวบ้านและแจ้งจับกุม* *บ้านห้วยน้ำขาว จ.กระบี่ ออป.เข้าไปทำลายป่าที่ชุมชนดูแลรักษาซึ่งถือเป็นป่าต้นน้ำของชุมชน*	

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๕

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๙ มกราคม ๒๕๕๐

เรื่อง ข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินและป่าไม้

เรียน ๑. ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๒. พลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและป่าไม้

ตามหนังสือโทรสาร ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ เชิญกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและป่าไม้ เข้าประชุมร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรและป่าไม้ต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๐ เวลา ๐๙.๐๐ น. ความแจ้งแล้วนั้น

เนื่องจากกระผมติดภารกิจอยู่ก่อนแล้ว จึงขออนุญาตเสนอความคิดเห็นดังต่อไปนี้

๑. สภาพที่ดินประเทศไทยในอดีต และพระบรมราชานุญาตในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

นับแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานีเป็นลำดับมา จนถึงห้วงเวลาที่กรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี ณ เวลาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ถือว่าที่ดินทั้งประเทศเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน และพระเจ้าแผ่นดินมีพระบรมราชานุญาตให้ราษฎรใช้สอย ดังที่ปรากฏหลักฐานพระบรมราชโองการทุกยุคทุกสมัยในเนื้อความที่ว่าที่ดินในแว่นแคว้นสุโขทัย หรืออยุธยา หรือกรุงเทพทวารวดีศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ราษฎรใช้สอย ผู้ใดก่นร้างถางพงที่ดินใดให้เป็นสิทธิ์แก่มัน แต่จะทรงเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

ราษฎรจึงได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตลอดมาโดยอาศัยพระบรมราชโองการในลักษณะที่ว่านี้ ซึ่งในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถือว่ามีผลเป็นกฎหมาย

ผลทางกฎหมายดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงได้ก็โดยกฎหมาย นั่นคือการจะเอาที่ดินคืนจากราษฎรก็ต้องใช้ค่าทดแทน และต้องตราเป็นกฎหมายเวนคืน นิติปรัชญาประการนี้ยังคงดำรงต่อมาแม้เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว

๒. การออกโฉนดที่ดินและเอกสารสิทธิ์

หลังเสด็จประพาสยุโรป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราโชบายว่าราษฎรไทยยากไร้เพราะไม่มีฐานันดรหรือฐานะที่แท้จริง สิ่งที่จะเป็นหลักฐานแห่งฐานันดรหรือฐานะที่แท้จริง ซึ่งภาษาฝรั่งเรียกว่า Real Estate นั่นคือการออกโฉนดที่ดิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หรือเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ราษฎร ทำให้ที่ดินมีราคา มีค่า สามารถใช้เป็นทุนรอนและเป็นหลักคุ้มครองป้องกันสิทธิ์ของราษฎรจากภัยและพิพาทต่าง ๆ ได้ ดังนั้นจึงทรงพระราชทานโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรเป็นครั้งแรกที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นลำดับมาจนสิ้นรัชกาล และได้มีการออกเอกสารสิทธิ์ลำดับต่อมาจนถึงทุกวันนี้

ประเทศไทยหลังเสียดินแดนแล้วมีพื้นที่ประมาณ ๓๒๐ ล้านไร่ ตลอดระยะเวลากว่า ๑๕๐ ปีที่ผ่านมาได้มีการออกเอกสารสิทธิ์ทุกชนิดรวมกันประมาณ ๑๒๐ ล้านไร่ คงเหลืออีกประมาณ ๒๐๐ ล้านไร่

เอกสารสิทธิ์ที่ออกแล้วทั้งสิ้นส่วนใหญ่อยู่ในเมืองหลวงเมืองใหญ่ ในขณะที่พื้นที่ชนบทของประเทศในสัดส่วนประมาณ ๒ ใน ๓ ของประเทศยังไม่ได้ออกเอกสารสิทธิ์

ต่อมารัฐได้ทำการยึดครองที่ดินที่เหลือประมาณ ๒๐๐ ล้านไร่นี้ โดยมิได้จำแนกว่าพื้นที่ใดมีราษฎรครอบครองทำประโยชน์หรือไม่ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ ที่สำคัญคือกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณะ กฎหมายเกี่ยวกับรถไฟ เป็นต้น กรณีจึงเป็นอันว่าที่ดินประมาณ ๒๐๐ ล้านไร่ที่เหลืออยู่นั้นได้ถูกรัฐยึดครองและอยู่ในอำนาจดูแลของส่วนราชการ ๘ กระทรวง และนับแต่นั้นมาปัญหาพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรก็เกิดขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง

๓. ภาพรวมของสภาพที่ดิน และขอบเขตของปัญหา

๓.๑ ที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิ์ไปแล้วประมาณ ๑๒๐ ล้านไร่นั้นไม่เป็นปัญหาใด ๆ และรัฐก็ไม่เคยวิตกห่วงใยว่าผู้ถือสิทธิ์จะจำหน่ายจ่ายโอนประการใด ทั้งความจริงก็ปรากฏว่ามีการจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์นี้เป็นจำนวนมากในแต่ละปี

๓.๒ ที่ดินที่เหลืออีกประมาณ ๒๐๐ ล้านไร่นั้นเป็นที่ป่าสมบูรณ์ในรูปของอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ เขตป่าอนุรักษ์ เขตต้นน้ำลำธาร ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่สงวนไว้เพื่อราชการทางทหาร รวมกันประมาณ ๘๐ ล้านไร่ ที่ดินส่วนนี้จะต้องสงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ แต่ในส่วนที่เหลืออีกประมาณ ๑๒๐ ล้านไร่เป็นที่ที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์ แต่กลายเป็นครอบครองทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขึ้นอยู่กับดุลยพินิจหรือการบังคับใช้กฎหมายแต่ละพื้นที่ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวในขอบเขตทั่วประเทศ และเป็นกรณีพิพาทกันระหว่างรัฐกับราษฎรต่อเนื่องมาประมาณ ๔๐ ปีแล้ว

๓.๓ ในที่ดินประมาณ ๑๒๐ ล้านไร่ที่รัฐเข้ายึดครองโดยกฎหมาย แต่ราษฎรถือครองโดยทางกายภาพ และเป็นต้นเหตุพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรนั้น ส่วนใหญ่เป็นที่ดินประเภท สปก. หรือป่าสงวนแห่งชาติที่หมดสภาพแล้ว ที่ดินสองประเภทนี้คือสภาพปัญหาหลักของปัญหาที่ดินและป่าไม้ของประเทศ

๓.๔ จำเป็นที่จะต้องกล่าวเพื่อป้องกันการเบี่ยงเบนสภาพปัญหาว่าเรื่องที่ดินนั้นเป็นเรื่องหนึ่ง เรื่องป่าไม้เป็นอีกเรื่องหนึ่ง การสับสนปะปนกันทำให้ปัญหายิ่งสับสนและเบี่ยงเบนบิดเบือน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าไม้สมบูรณ์ต้องสงวนรักษาและป้องกันมิให้มีการบุกรุกหรือทำลาย เป็นหน้าที่ของกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช แต่ปรากฏว่ายังมีการลักลอบบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าอยู่เสมอ นี่คือปัญหาของผู้บุกรุกกับปัญหาผู้ดูแลรักษาพื้นที่ ซึ่งมีเป็นส่วนน้อยเมื่อเทียบกับส่วนทั้งหมด

พื้นที่ใดซึ่งราษฎรถือครองทำประโยชน์ แต่ผลทางกฎหมายที่ยังมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติฯ ทั้งที่หมดสภาพไปแล้ว ก็เป็นความจริงที่ทุกฝ่ายควรต้องยอมรับ

การเพิ่มพื้นที่ป่ากับการยึดครองที่ดินที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์เป็นปัญหาที่พึงกระทำอย่างมีแผน อย่างมีการชดเชยค่าตอบแทนที่เป็นธรรม มิใช่การเลือกปฏิบัติหรือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม

เหล่านี้คือสภาพรวมของปัญหาที่ดินของประเทศ

๔. ความวิปริตของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และความวิปริตของการผ่อนผันทางนโยบายในการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ประเทศทั้งปวงในโลกล้วนต้องการให้ประชาชาติมีความอยู่ดีกินดี มีเศรษฐกิจที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง

รัฐบาลทุกรัฐบาลล้วนมีนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน ส่งเสริมฐานะราษฎรให้ดีขึ้น

แต่กลับละเลยไม่สะสางปัญหาวิปริตทางกฎหมายและนโยบายในเรื่องนี้และกลัวการแตะต้องเรื่องนี้

นั่นคือกฎหมายปฏิรูปที่ดินและนโยบายการผ่อนผันในการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะมีกฎเกณฑ์บังคับสองประการเป็นการทั่วไป คือ ต้องเป็นเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและต้องเป็นผู้ยากจน โดยต้องยากจนถึงขนาดที่มีแต่จอบและเสียม ดังคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นั่นคือมีสภาพบังคับให้ประชาชนในพื้นที่ดินดังกล่าวนี้ต้องทำเกษตรกรรมอย่างเดียวและต้องยากจนถึงขนาดเหลือแต่จอบและเสียมด้วย มิฉะนั้นก็จะขาดคุณสมบัติหรือไม่ได้รับการผ่อนผันหรือผิดกฎหมาย

สภาพเช่นนี้คือสภาพที่วิปริตอย่างยิ่ง เป็นสภาพที่ต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยด่วนที่สุด เพราะอาชีพเกษตรกรรมบนที่ดินผืนเล็กโดยทางโวหารถือว่าเป็นอบายมุข แต่โดยสภาพเกี่ยวกับพื้นที่ดินจริง ๆ คือต้นเหตุของความยากจน ประเทศเกษตรทั้งปวงในโลกนี้ล้วนยากจนทั้งสิ้น ที่พออยู่ได้แต่รัฐต้องโอบอุ้มก็ต้องดำเนินนโยบายที่ดินแปลงใหญ่หรือนโยบายเกษตรกรรมทันสมัย หรืออุตสาหกรรมการเกษตรครบวงจร

ไม่มีเกษตรกรรมในที่ดินผืนเล็กในโลกที่จะพ้นจากความยากจนไปได้เลย นี่คือการสาปแช่งให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวต้องยากจนจนกลายเป็นทาสติดที่ดินและสิ้นเนื้อประดาตัว เป็นภาระแห่งรัฐไม่รู้จักจบสิ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภารกิจของรัฐคือการแก้ไขปัญหาความยากจนของราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวนี้ และปลดคำสาปให้พื้นที่ดังกล่าวนี้พ้นจากสภาพวิปริตที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายและนโยบายการผ่อนผันดังกล่าว

๕. สภาพที่ดินที่เป็นปัญหาประมาณ ๑๒๐ ล้านไร่ คือปมปัญหาหลักของปัญหาที่ดินของชาติและเป็นปมปัญหาความยากจนของประชาชาติด้วย

เพราะเหตุที่สภาพที่ดินเป็นสภาพผิดกฎหมาย จึงไม่มีการลงทุน ขาดการพัฒนา ดกอยู่ในสภาพที่ยากจน ขาดแคลน และล้าหลัง เพราะถ้าร่ำรวยก็ขาดคุณสมบัติหรือผิดกฎหมาย สภาพเช่นนี้ไม่มีผู้ใดกล้าลงทุน เพราะไม่มีนักลงทุนคนใดที่อยู่ดี ๆ ไปลงทุนแล้วกลายเป็นคนผิดกฎหมาย นี่คือคำสาปถาวรที่ดกทอดมาจากอดีต

การแก้ปัญหาหลักที่ดินและป่าไม้ดังกล่าวจึงต้องถอนคำสาปนี้เสีย ด้องสืบสานพระบรมราโชบายในล้นเหล้ารัชกาลที่ ๕ ออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามสภาพความเป็นจริงโดยเร็วที่สุด และเป็นการขจัดปัญหาพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรให้หมดสิ้นไปอย่างถาวร

การออกเอกสารสิทธิ์จะทำให้ที่ดินดังกล่าวมีราคา มีคุณค่า และสามารถลงทุนพัฒนาได้ ผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินดังกล่าวทั่วประเทศจะได้รับเอกสารสิทธิ์ที่มีมูลค่าทรัพย์สินรวมกันอย่างน้อย ๖ ล้านล้านบาท ซึ่งหมายความว่ารัฐมีความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น ๖ ล้านล้านบาทด้วย นี่คือการเพิ่มฐานันดร (Real Estate) ให้แก่ชาติและประชาชาติ ที่มีผลเชิงประวัติศาสตร์ในการพัฒนาชาติด้วย

ที่ดินเหล่านี้จะเป็นที่ดินถูกกฎหมาย มีหลักฐานกรรมสิทธิ์ ใช้เป็นทุนรอนได้ ใช้ค้ำประกันหนี้ได้ และต้องเสียภาษีแก่รัฐ รัฐสามารถจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมโดยภาพรวมปีละไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เป็นการเพิ่มรายได้ประจำให้แก่งบประมาณแผ่นดินอย่างถาวรได้อีกทางหนึ่งด้วย

๖. เหตุผลที่ไม่ออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ราษฎร

หลายปีมานี้มีการยกเหตุผลสำคัญที่จะไม่ออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ราษฎร ซึ่งนอกจากจะฝืนและขัดต่อพระบรมราโชบายของล้นเกล้ารัชกาลที่ ๕ พระราชบิดาแห่งเอกสารสิทธิ์ที่ดินของชาติแล้ว ได้มีการยกเหตุผลที่สำคัญคือถ้าออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ราษฎรแล้ว ราษฎรก็จะขายที่ดินนั้นแล้วจะไปบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติมอีก

นี่คือเหตุผลที่คิดฝันเอาเองบนโต๊ะในห้องปรับอากาศ ห่างไกลจากสภาพความเป็นจริงของประเทศ จนไม่เหลือเค้าความจริงเลย กล่าวคือ

(๑) ที่ดินอันเป็นผืนป่าสมบูรณ์ในรูปลักษณะต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ได้มีการประกาศและกำหนดเขตชัดเจน มีการวางหลักปักหมุด ตลอดจนล้อมรั้วและปักเสาหลักเขต รวมทั้งจัดเวรยามเจ้าหน้าที่ลาดตระเวนรักษาเป็นประจำ ไม่มีผู้ใดสามารถบุกรุกเข้าไปได้ หรือถ้ามีการบุกรุกพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจขับไล่จับกุมและดำเนินคดีอย่างเฉียบขาดได้ ไม่สามารถใช้เป็นเหตุผลก้าวล่วงออกไปขัดขวางการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินนอกเขตดังกล่าว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๒) สภาพความจริงในชนบทไทยปรากฏว่าราษฎรหวงแหนที่ดินเป็นที่สุด มีความผูกพันกับที่ดินเหมือนกับความผูกพันกับบรรพบุรุษ กระดูกบรรพบุรุษที่เสียชีวิตแล้วจะมีการฝังหรือสร้างสถูปไว้ในที่ดินและมีภาระผูกพันไปตลอดชีวิต คนเมืองทะเลาะกันเรื่องที่ดินอย่างมากก็ฟ้องคดีต่อศาล แต่ชาวชนบทหากทะเลาะกันเรื่องที่ดินจะเป็นเรื่องใหญ่ที่สามารถสังหารผลาญชีวิตกันได้ นี่เพราะความผูกพันในที่ดิน การตราหน้าว่าชาวชนบทเป็นนักขายที่ดินนั้นจึงไม่เป็นธรรม และไม่ตรงกับความจริง

(๓) ในกรณีที่รัฐให้สิทธิ์แก่ราษฎรแล้ว ราษฎรย่อมมีอำนาจสิทธิ์ขาดที่จะจำหน่ายจ่ายโอนได้ รัฐไม่มีสิทธิ์ห่วงหรือหวงห้ามการจำหน่ายจ่ายโอน มาตรฐานเดียวกันนี้ปรากฏว่าที่ดินในเมืองมีการจำหน่ายจ่ายโอนกันไม่เว้นแต่ละวัน ไฉนจึงไม่ยกเหตุผลนี้มาเพิกถอนโฉนดหรือเอาที่ดินคืนรัฐเล่า

๗. ภาครัฐและข้าราชการคัดค้านการออกเอกสารสิทธิ์และหวงที่ดินไว้โดยไม่รู้ว่าเป็นการตัดรายได้ของตนเอง และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชาติ

๗.๑ ส่วนราชการและข้าราชการทั้ง ๘ หน่วยล้วนหวงแหนที่ดินของรัฐราวกับว่าเป็นทรัพย์สินส่วนตัว นอกจากหวงกันราษฎรแล้วยังกีดกันกันเองอีกด้วย นี่คือความคิดและความเข้าใจที่ผิดและเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงต่อการพัฒนาชาติ เพราะนั่นคือการดำรงความยากจนไว้ในชาติและการดำรงภาระอุ้มชูช่วยเหลือไว้ที่รัฐ อันกระทบต่องบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ส่งผลให้เงินเดือนข้าราชการไม่อาจยกระดับได้ทันกับสภาพที่ขยายตัวไป เป็นเหตุให้ข้าราชการยากจนตามไปด้วย

ข้าราชการไทยยังไม่ตระหนักว่าตราบใดที่ราษฎรยากจน ข้าราชการก็ต้องยากจน เมื่อใดที่มีความสำนึกและเข้าใจที่ถูกต้องว่าการทำให้ราษฎรร่ำรวยคือการทำให้ชาติร่ำรวยและส่งผลให้ข้าราชการร่ำรวยตามไปด้วย

๗.๒ การออกเอกสารสิทธิ์ทำให้ราษฎรมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นรวมกันไม่น้อยกว่า ๖ ล้านล้านบาท ชาติมีความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น ๖ ล้านล้านบาท รัฐจัดเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีเป็นรายได้ประจำปีแก่งบประมาณแผ่นดินไม่น้อยกว่าปีละ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ในขณะที่ประชาชนพ้นจากความยากจน บรรเทาภาระอุ้มชูของรัฐ รัฐจึงมีเงินงบประมาณและมีรายได้เหลือที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่ข้าราชการ ทำให้ข้าราชการพ้นจากความยากจน ขจัดปัญหาฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการอย่างมีพลังยิ่ง

๘. ตัวอย่างการบริหารจัดการที่ดิน โดยกำหนดนโยบายเกษตรกรรมทันสมัยหรือเกษตรอุตสาหกรรม ทำให้พ้นจากความยากจนสู่ความมั่งคั่ง

๘.๑ ในสหรัฐไม่มีเกษตรกรรมโดยที่ดินแปลงเล็กหลงเหลืออยู่กว่าครึ่งศตวรรษมาแล้ว การทำเกษตรกรรมจะทำในที่ดินผืนใหญ่ในรูปบริษัท หรือสหกรณ์ มีการบริหารจัดการที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ มีการวิเคราะห์วิจัย มีการพัฒนาสายพันธุ์พืช สัตว์ มีการใช้เทคโนโลยีในการผลิต มีระบบการแปรรูป มีเครือข่ายทางการตลาดและการบริหารจัดการทางการตลาด แม้กระนั้นแล้วบางประเทศรัฐยังต้องโอบอุ้ม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พฤติกรรมและลักษณะเช่นเดียวกันนี้มีปรากฏในญี่ปุ่น แต่รัฐก็ยังคงต้องโอบอุ้มเช่นเดียวกัน

ในอิสราเอลใช้เทคโนโลยีทันสมัยล้วนในภาคเกษตร

๘.๒ ในประเทศจีนได้บริหารจัดการในสองลักษณะ

(๑) ในลักษณะเกษตรกรรมทันสมัย โดยจัดที่ดินแปลงใหญ่ขนาด ๕๐,๐๐๐ ไร่ หรือประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ โหม่ว และให้ราษฎรในหมู่บ้านหรือตำบลนั้นเป็นสมาชิก มีการตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการ มีครบระบบตั้งแต่ระบบเตรียมการผลิต การผลิต การแปรรูป การจำหน่าย การส่งออก เครือข่ายการตลาด และเป็นเกษตรกรรมทั้งพืชผัก พืชสวน ผลไม้ ปศุสัตว์ และประมง มีผลที่น่าชื่นชมเช่นในที่ดินประมาณ ๑๐ ไร่สามารถปลูกผักสวนครัวโดยใช้เทคโนโลยีทันสมัยให้ผลผลิตได้วันละ ๕ ตัน หรือเลี้ยงวัวพันธุ์ในเวลา ๑๘ เดือนได้น้ำหนัก ๘๐๐-๑,๒๐๐ กิโลกรัม

(๒) ในลักษณะ ๑ ตำบล ๑ ผลิตภัณฑ์ ดังตัวอย่างเช่น

(๒.๑) ใช้พื้นที่ประมาณ ๑,๐๐๐ ไร่เป็นสถานบริการโรงเดี๊ยม โดยก่อสร้างแบบสถาปัตย์โบราณคล้ายกับศาลเจ้า เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวโอลิมปิค โดยจัดให้ประชาชนในชุมชนเป็นเจ้าของที่ดินครอบครัวละ ๓ โหม่ว (๑ ไร่ครึ่ง) สำหรับปลูกโรงเดี๊ยม ๑ โหม่ว (ขนาด ๖–๑๒ ห้องพัก) เป็นที่ดินทำเกษตรพืชผักสวนครัวปศุสัตว์ ๒ โหม่ว เพื่อสนองธัญญาหารและมังสาหารหรือภักษาหารแก่แขกที่พักในโรงเดี๊ยม ที่ดินนอกจากนี้เป็นส่วนกลางของสหกรณ์สำหรับตั้งตลาดกลางและโรงงานแปรรูปสินค้าที่จำเป็นต่าง ๆ

(๒.๒) ใช้พื้นที่ประมาณ ๑,๐๐๐ ไร่เป็นสหกรณ์ โดยทุกคนในหมู่บ้านเป็นสมาชิก ถือหุ้นสหกรณ์ และเอาหุ้นสหกรณ์ขายในตลาด ทำการผลิตกระเบื้องเคลือบทุกชนิด

การบริหารจัดการที่ดินในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ทำให้เกษตรกรหรือชาวชนบทของจีนพ้นจากความยากจน และย้ายประชากรจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมการเกษตร ภาคบริการ ภาคอุตสาหกรรม อย่างเป็นขั้นเป็นตอน อันเป็นหนทางก้าวพ้นจากความยากจน

๙. สิ่งที่นักวิชาการลืมเลือนไปแล้ว

บทเพลงบ้านเกิดเมืองนอนตอนหนึ่งระบุว่า "ชาติไทยนี้เคยใหญ่ในบูรพา" นั้นเป็นเพียงร่อยรอยความรุ่งเรืองในอดีต ประเทศไทยเคยรุ่งเรืองสูงสุดในยุคสมัยรัชกาลที่ ๕ ขณะนั้นเศรษฐกิจไทยรุ่งเรืองก้าวหน้าที่สุดในเอเชีย เงินบาทมีความมั่นคงและมีค่าสูง เทียบกับเงินปอนด์อังกฤษ คือ ๑ บาทเท่ากับ ๒ ปอนด์สเตอริง (ปัจจุบัน ๗๖ บาทต่อ ๑ ปอนด์สเตอริง) จักรพรรติเมจิแห่งญี่ปุ่นต้องส่งคนมาดูงานในสยามและสยามกลายเป็นศูนย์กลางการค้า ๓ สายกับยุโรป กับญี่ปุ่น และกับสุวรรณภูมิ ตลอดแหลมมลายู และมะละกา

ความรุ่งเรืองนั้นได้จากไหนมา? ได้มาจากพระบรมราโชบายในการพัฒนาประเทศไปสู่ ๒ ทิศทางใหญ่ บนพื้นฐานความเป็นจริงของสยามทั้งในขณะนั้นและทั้งที่จะเป็นไปในอนาคต คือ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หนทางที่หนึ่ง หนทางเกษตรอุตสาหกรรม (คือเกษตรแปรรูป) ซึ่งในยุคนั้นเป็นการเริ่มต้นของการแปรรูปภาคเกษตร คือโรงสี โรงเลื่อย โรงถลุงแร่ เป็นต้น

หนทางที่สอง หนทางอุตสาหกรรมบริการ (คือภาคบริการ) ได้แก่การวางเส้นทางคมนาคม สื่อสาร ไปรษณีย์ โรงแรม ธนาคาร การเดินเรือ การขยายกองเรือพาณิชย์ การส่งทูตการค้าไปต่างประเทศ การยกเลิกเลก เลิกไพร่ เลิกทาส แปรประชากรภาคผู้บริโภคไปสู่ภาคการผลิตทางเกษตร นั่นคือการทำให้ประชากรที่ไม่มีรายได้ไปสู่การมีรายได้ (ปัจจุบันเป็นขั้นตอนยกระดับรายได้)

เสียดายนักที่สิ้นรัชกาลแล้ว ยุคต่อมาเป็นยุคของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยุคของสงครามโลกครั้งที่สอง จนกระทั่งมาสู่ยุคเทคโนแครตครองเมือง ที่ริเริ่มโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑

นั่นคือแผนการทำลายพระบรมราโชบายในล้นเกล้ารัชกาลที่ ๕ อย่างสิ้นเชิง และก้าวไปสู่หนทางที่ผิดพลาดอันมีผลทำลายชาติบ้านเมืองอย่างย่อยยับ จนกระทั่งคนกำลังกลายเป็นสินค้า และสูญสิ้นคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม นั่นคือการกำหนดทิศทางประเทศให้เดินไปสู่หนทางอุตสาหกรรม

หนทางอุตสาหกรรมคือหนทางพึ่งพิงพึ่งพาต่างชาติอย่างสมบูรณ์ นำชาติไปสู่ร่มชายคาพึ่งพิงต่างชาติ ทำให้เอกราชอธิปไตยกระทบกระเทือน เพราะหนทางอุตสาหกรรมนั้นไม่ใช่พื้นฐานของประเทศไทย เพราะไม่มีวัตถุดิบ ไม่มี know how ไม่มีเทคโนโลยี ไม่มีทุน ไม่มีตลาด ทุกสิ่งต้องอาศัยต่างประเทศ สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตออกขายราคา ๑๐๐ บาท ต้องจ่ายสินค้าทุนออกไปต่างประเทศ ๘๐–๘๕ บาท ประเทศไทยมีรายได้เพียง ๒๐–๑๕ บาทเท่านั้น เพื่อเป็นค่าแรงหรือค่าเช่าที่ดิน นี่คือต้นเหตุของความยากจนของประชาชาติไทย และต้นเหตุของการถูกครอบงำประเทศไทย

โดยสรุปกระผมขอกราบเรียนเสนอให้ฟื้นฟูพระบรมราโชบายในการกำหนดทิศทางประเทศไทยตามรอยพระบาทล้นเกล้ารัชกาลที่ ๕ และในส่วนนี้คือการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินพื้นที่ ๑๒๐ ล้านไร่ให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ตามความเป็นจริง สงวนรักษาที่ดินอีกประมาณ ๘๐ ล้านไร่ไว้กับ ๘ ส่วนราชการอย่างเด็ดเดี่ยว และบริหารจัดการให้ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ ๘๐ ล้านไร่นี้ออกจากพื้นที่โดยได้รับค่าชดเชยที่เป็นธรรม นี่คือฐานรากหรือศิลาฤกษ์แห่งการกลับไปสู่ความรุ่งเรืองของประเทศไทย

ขอแสดงความนับถือ

(นายไพศาล พืชมงคล)
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ในฐานะคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินและป่าไม้

โทร. 02-586 8324 โทรสาร. 02-585 9204

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๖

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สรุปผลการสัมมนาระดมความคิด
เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
วันจันทร์ที่ 12 กุมภาพันธ์ 2550 ณ โรงแรมราม่าการ์เด้น กทม.
โดยความร่วมมือระหว่าง
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับ คณะกรรมาธิการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ 1 สรุปสาระสำคัญการบรรยายพิเศษ

โดย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา)
ประธานคณะกรรมาธิการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง)

ตามทัศนะและประสบการณ์เห็นว่า ปัจจัยที่เป็นสาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพมีอยู่หลายประการ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

<u>ประการที่ 1</u> ความรู้ ความเข้าใจในตัวกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคทั้งเจ้าหน้าที่ และประชาชนในการใช้กฎหมายเหล่านั้น ซึ่งรวมถึงการไม่รู้และไม่ยอมรับที่จะปฏิบัติตามกฎหมายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

<u>ประการที่ 2</u> ปัญหาความเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายและความไม่สอดคล้องของนโยบายด้านต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินให้ประชาชนในเขตป่าและเขตอนุรักษ์ทั้งหลาย เพราะการพิสูจน์สิทธิยังไม่จบสิ้น จึงเป็นปัญหาทั้งต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

<u>ประการที่ 3</u> ความร่วมมือระหว่างส่วนราชการในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกัน หรือซ้ำซ้อนกัน หรือ มีแนวทางปฏิบัติไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งอันนี้ปรากฏอยู่ทั่วไปว่า ส่วนราชการถือกฎหมายที่มีบทบัญญัติบังคับใช้ในพื้นที่ซ้ำซ้อนกันอยู่หลายแห่ง แต่เท่าที่ดำรงอยู่ในขณะนี้ ก็ใช้วิธีการในเชิงบริหารที่จะจัดการในระหว่างส่วนราชการในการที่จะแก้ไขปัญหา

<u>ประการที่ 4</u> บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งมีการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานแต่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามไปทัน เพราะบทบัญญัติบางอันล้าสมัยขึ้นเมื่อเวลากฎหมายนั้นออก บางครั้งโลกเปลี่ยนไปเยอะแล้ว แต่กฎหมายก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ก็ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการบังคับใช้เช่นเดียวกัน

<u>ประการสุดท้าย</u> คือ ไม่มีกฎหมายรองรับการดำเนินงาน ซึ่งในส่วนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็มีหน่วยงานที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน เช่น กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น แต่ได้ใช้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นเครื่องมือในการทำงาน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตัวอย่างของการบังคับใช้กฎหมายไปมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากตัวกฎหมายเอง เช่น ในส่วนของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก โดยเฉพาะคำจำกัดความของคำว่า "ป่าไม้" ที่หมายถึงที่ดินซึ่งยังไม่มีคนครอบครอง หรือยังไม่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแต่นี้ก็เป็นปัญหาแล้ว เพราะทุกพื้นที่ในประเทศไทย ตราบใดที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน นั้นคือป่าหมด ใต้ถุนบ้านก็คือป่า ที่นาที่ไร่ก็คือป่า จะป่าปลูกหรือป่าไปปลูกก็คือป่าทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อคนไปตัดไม้ในป่า จะป่าปลูกหรือไปปลูกก็แล้วแต่ ถ้าดูเฉพาะข้อกฎหมายก็เป็นความผิด เพราะป่า คือ ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหากดูข้อเท็จจริงแล้วอาจไปเป็นธรรมกับประชาชน

สำหรับแนวทางการแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในภาพรวมแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านนโยบายและการบริหารจัดการ กับด้านการแก้ไขกฎหมาย โดยเป็นหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องไปดำเนินการ หรือ ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ เพื่อให้ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีผลในการบังคับใช้ตามกฎหมาย เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ให้ใช้แผนที่มาตราส่วนเดียวกัน คือ 1 : 4,000 เพื่อจะได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การชะลอการจับกุมประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์จนกว่ากระบวนการพิสูจน์สิทธิ์จะเสร็จสิ้น การดำเนินการตามกระบวนการต่าง ๆ ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตั้งกรรมการร่วมในระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ โดยให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้วย

คณะกรรมาธิการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีความเห็นร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า การบังคับใช้กฎหมายเป็นปัญหาหนึ่งที่ต้องทำอย่างเร่งด่วน เพราะว่าปัญหาอุปสรรคดังกล่าวก่อให้เกิดความลำบากใจทั้งต่อข้าราชการและประชาชน ข้าราชการเองถ้าไม่เข้าใจตรงตามเจตนารมย์ของกฎหมาย ก็อาจนำไปใช้ในทางที่ผิดได้ ในขณะเดียวกันหากข้าราชการมีความไม่มั่นใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมายว่าทำไปผิดหรือถูก ถ้าจะไม่ทำ ผิดหรือถูก ความมั่นคงและความเป็นธรรมในสังคมก็เกิดปัญหาและประชาชนอาจมีทัศนคติว่าถูกกดั่นแกล้งจากทางราชการ หรือ ต้องการเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตน หรือ ต้องการรักษาผลประโยชน์ของชาติอันเป็นที่มาของความขัดแย้งและเข้าใจไม่ตรงกัน ซึ่งในวันนี้จะเป็นเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนและหาทางออกร่วมกัน

ข้อเสนอซึ่งเป็นผลจากการระดมความคิดในการประชุมครั้งนี้ จะผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยในบางเรื่องอาจจำเป็นจะต้องมีการประชุมหารือกลุ่มเป้าหมาย (Focus groups) เป็นเรื่อง ๆ เพื่อระดมความเห็นจากผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานที่แน่นอน เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคงรับไปดำเนินการ แต่ถ้าเป็นเรื่องกฎหมายก็จะส่งให้คณะกรรมาธิการฯ เพื่อดำเนินการต่อไป

เวทีนี้แม้จะมิใช่ครั้งแรก และก็คงไม่ใช่ครั้งสุดท้ายของการริเริ่มหาทางออกให้กับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เรากำลังเผชิญอยู่ แต่การที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมาธิการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นถึงความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมาย จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการคลี่คลายปมขัดแย้งที่สั่งสมในสังคมมาเป็นเวลาช้านาน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตอนที่ 2 สรุปผลการสัมมนากลุ่ม

การจัดสัมมนาระดมความคิดครั้งนี้ ได้จัดให้มีการสัมมนากลุ่มย่อย จำนวน 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ (ห้อง Cathaleeya)

วิทยากร (ประธานกลุ่ม) : นายสุวัช สิงหพันธุ์
รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ

วิทยากร (ผู้ทรงคุณวุฒิ) : นายไพโรจน์ โลกนิยม
สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

วิทยากร (เลขานุการกลุ่ม) : นายสมปอง อินทร์ทอง
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่ม : 92 คน

กลุ่มที่ 2 เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน (ห้อง Grand Hall 2)

วิทยากร (ประธานกลุ่ม) : นายวราวุธ วราภรณ์ ที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

วิทยากร (ผู้ทรงคุณวุฒิ) : นายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยากร (เลขานุการกลุ่ม) : นายชัยวัฒน์ สิมปีวรรณะ
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่ม : 87 คน

กลุ่มที่ 3 เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง (ห้อง Executive 5)

วิทยากร (ประธานกลุ่ม) : พลเรือเอกนคร อรัณยะนาค ผู้ทรงคุณวุฒิ

วิทยากร (เลขานุการกลุ่ม) : ดร.เผดิมศักดิ์ จารยะพันธุ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่ม : 47 คน

กลุ่มที่ 4 เรื่อง การกำกับ ควบคุมมลพิษและปัญหาสิ่งแวดล้อม (ห้อง Lilavadee)

วิทยากร (ประธานกลุ่ม) : นายสุพัฒน์ หวังวงศ์วัฒนา อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ

วิทยากร (เลขานุการกลุ่ม) : (1) นางจันทนา ภาคย์ทองสุข กรมควบคุมมลพิษ
(2) นายประมวล เอมเขียว กรมควบคุมมลพิษ

จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่ม : 90 คน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.1 ผลการสัมมนากลุ่มที่ 1	เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

กลุ่มที่ 1 ได้สรุปประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
1. <u>ปัญหาในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ</u> 1.1 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้กำหนดมาตรการผ่อนผันให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินในเขตป่าต่อไปได้เพื่อการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ ถ้าบุกรุกพื้นที่ใหม่ หรือ ขยายพื้นที่เพิ่มเติมให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด แต่ในการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนทุกขั้นตอนและในบางกรณีบางพื้นที่มีการผัดผ่อนและไม่ยอมรับแนวทางการพิสูจน์สิทธิ	1. <u>ข้อเสนอด้านนโยบายและการบริหารจัดการ</u> 1.1 ปรับปรุงแนวทางและเร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดย (1) เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน (2) การพิสูจน์สิทธิ โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ 1 : 4,000 และวิธีการอื่นที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับโดยควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและคำนึงถึงรูปแบบวิถีการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่น (3) การรับรองสิทธิควรมีรูปแบบหลากหลายตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่
1.2 ความไม่สอดคล้องของนโยบายต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีสถานภาพทางกฎหมายของพื้นที่แตกต่างกัน มีความเข้มงวดแตกต่างกัน แต่ราษฎรไม่รู้ ไม่เข้าใจ และ/หรือ ไม่ยอมรับ เช่น โครงการแปลงสวนยางเป็นทุน ฯลฯ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายและมีการชุมนุมคัดค้าน	1.2 ทบทวนนโยบายให้มีความชัดเจนและมีความสอดคล้องกันโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และควรพิจารณากำหนดการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้และเงื่อนไข/มาตรการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะป่าอนุรักษ์ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับทั้งตามหลักวิชาการและสภาพเศรษฐกิจ-สังคมในปัจจุบันโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.1 สรุปผลการดำเนินงาน กลุ่มที่ 1 (ต่อ)

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
2. <u>ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้</u> 2.1 กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และเกี่ยวกับที่ดินซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และ/หรือ การยอมรับของราษฎร/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ (1) พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4(1), มาตรา 38(3), มาตรา 39 (2) พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6, มาตรา 7, มาตรา 16, มาตรา 16(1), มาตรา 22 (3) พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6, มาตรา 12, มาตรา 13, มาตรา 14, มาตรา 16, มาตรา 16 ทวิ, มาตรา 25, มาตรา 31, มาตรา 33 ทวิ (4) พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 14, มาตรา 25, มาตรา 33, มาตรา 38 (5) พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 97 (6) พ.ร.บ.ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 3(2), มาตรา 5, มาตรา 61	2. <u>ข้อเสนอด้านกฎหมายและการบังคับใช้</u> 2.1 เร่งรัด ปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และมีปัญหาในการตีความหรือการนำไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยขอให้คณะกรรมาธิการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสนับสนุนและร่วมกับส่วนราชการที่กำกับดูแลกฎหมายในการดำเนินการ เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามขั้นตอนได้อย่างรวดเร็ว โดยให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในกระบวนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย
2.2 ความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายของเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐต่าง ๆ ไม่ตรงกัน และนำไปปฏิบัติแตกต่างกัน เช่น กรณีการปฏิบัติของกรมป่าไม้ กับ สปก. เกี่ยวกับการดำเนินคดีป่าไม้ในพื้นที่ สปก. และกรณีการปฏิบัติของกรมป่าไม้ กับ กรมชลประทาน เกี่ยวกับการนำไม้ฝางแดน เป็นต้น	2.2 รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทุกฉบับให้เป็นประมวลกฎหมายป่าไม้ฉบับเดียว โดยหลักการของประมวลกฎหมายป่าไม้จะต้องคำนึงถึงฐานทรัพยากรมนุษย์ ควบคู่กับการคำนึงถึงฐานทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งในกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายฯ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดการยอมรับซึ่งจะส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติและบังคับใช้ ต่อไป
2.3 ความรู้ความเข้าใจและการยอมรับในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	2.3 ควรพิจารณาให้การจำแนกและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายผังเมือง รวมทั้งประชาสัมพันธ์เผยแพร่กฎหมายผังเมืองให้ประชาชนได้รับทราบอย่างกว้างขวางและให้มีการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ
	2.4 จัดระบบการถ่ายทอดให้ความรู้ทั้งกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ชาวบ้านและประชาชนได้รับรู้ เปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ต่อเนื่อง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.1 สรุปผลการสัมมนา กลุ่มที่ 1 (ต่อ)

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
3. <u>ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่</u> 3.1 ฐานข้อมูลและแผนที่ รวมทั้งหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และการนำไปใช้เป็นเครื่องมือปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไม่มีมาตรฐานระบบเดียวกัน ไม่ทันสมัย หรือแตกต่างจากข้อมูลของภาคประชาชน	3. <u>ข้อเสนอแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่</u> 3.1 ปรับปรุง และจัดระบบฐานข้อมูลให้มีมาตรฐานเดียวกันและทันสมัย โดยพิจารณานำข้อมูลของภาคประชาชนมาใช้ประกอบในการจัดทำฐานข้อมูลให้ถูกต้อง น่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับ
3.2 การกำหนดและจัดทำแนวเขตป่า แนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ไม่ชัดเจน ทับซ้อนกัน ทั้งแนวเขตของรัฐกับรัฐ และแนวทางของรัฐกับเอกชน นำมาซึ่งความขัดแย้งและทำให้มีประชาชนอยู่ในเขตป่าโดยไม่มีการเพิกถอนเขตป่า	3.2 เร่งรีบ ปรับปรุง แนวเขต ป่าอนุรักษ์และจัดทำแนวเขตให้ชัดเจนเหมาะสมกับสภาพพื้นที่โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมและสำนักงบประมาณจัดงบประมาณดำเนินการให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและเพียงพอ
3.3 การดำเนินงานปลูกสวนป่าภาครัฐ โดยการแย่งถางพื้นที่ หรือ รุกล้ำในพื้นที่ของราษฎร	3.3 ชะลอการจับกุมราษฎรที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิ และชะลอการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า)
3.4 ราษฎรปลูกสวนยางพาราในเขตพื้นที่ป่า แต่ไม่สามารถเข้าไปตัดไม้ยางและขนย้ายได้ เนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่จับกุม	3.4 หน่วยงานภาครัฐควรปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปลูกสวนป่า โดยเน้นการฟื้นฟูตามธรรมชาติและป้องกัน ดูแลรักษาป่าให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม พร้อมกับส่งเสริมความรู้และการพัฒนาอาชีพที่ไปส่งผลต่อความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ และจัดระบบการติดตามประเมินผลต่อเนื่อง
	3.5 เปิดโอกาสและช่องทาง/จัดเวทีและสร้างกลไกให้ประชาชนและภาคประชาสังคมตรวจสอบและประสานการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.2 ผลการสัมมนากลุ่มที่ 2	เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

กลุ่มที่ 2 ได้สรุปประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
1. <u>ปัญหาในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ</u> 1.1 เอกสารสิทธิในที่ดินเกิดความหลากหลายไม่เป็นระบบเดียวกัน ทำให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนในสิทธิที่ดินที่มีอยู่	1. <u>ข้อเสนอด้านนโยบายและการบริหารจัดการ</u> 1.1 จัดทำระบบในการออกเอกสารสิทธิเป็นระบบเดียวกัน โดยจัดทำเอกสารแบบเดียว แต่มีความแตกต่างในสถานะของสิทธิในที่ดิน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการออกเอกสารสิทธิ และการพิจารณานำมาตรการภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้ามาใช้เพื่อจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่าและเป็นธรรม
1.2 นโยบายของรัฐไม่ชัดเจนและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้เกิดความสับสนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและประชาชนผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย	1.2 หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนต้องแสดงและยืนยันให้เห็นสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข โดยพยายามผลักดันให้รัฐกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรม
1.3 หน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินมีความหลากหลาย ทำให้ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	1.3 ปฏิรูประบบราชการโดยพิจารณาให้ความสำคัญต่อภารกิจที่หน่วยงานต้องปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ
1.5 ประชาชนขาดที่ดินทำกิน และการใช้ที่ดินและทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสม	1.4 กรณีชุมชนรวมกันเป็นกลุ่ม/สหกรณ์ควรให้มีข้อกำหนดทางกฎหมายให้สามารถเช่าที่ดินได้ และควรออกกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดินและกำหนดมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม
1.6 กรณีสวนป่าของทางราชการ เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ หรือ การให้สัมปทานต่าง ๆ ทับที่ดินของราษฎร	1.6 ขอให้ทางราชการยกเลิกพื้นที่สวนป่า หรือ พื้นที่สัมปทานที่ทับที่ดินของราษฎร และนำที่ดินมาจัดสรรให้ชาวบ้าน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.2 สรุปผลการสัมมนา กลุ่มที่ 2 (ต่อ)

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
1.6 กรณีราษฎรครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าไม้ ซึ่งขณะนี้ ทางราชการผ่อนผันให้ราษฎรอยู่ไปก่อนเพื่อการพิสูจน์สิทธิ แต่กลไกและกระบวนการพิสูจน์สิทธิตามมติ ค.ร.ม. 30 มิ.ย. 2541 และตามระเบียบของ กบร. ไม่เหมาะสมเนื่องจากให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไป ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย	1.6 ทบทวนมติ ค.ร.ม. 30 มิ.ย. 2541 ในประเด็นของการพิสูจน์สิทธิให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ รวมทั้งปรับปรุงกลไกพิสูจน์สิทธิของ กบร. ทั้งระดับชาติและระดับจังหวัด โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนี้ (1) ให้มีสัดส่วนของภาคประชาชนเข้ามาร่วมกับหน่วยงานรัฐ เสนอให้มีโครงสร้างที่มีประชาชนอยู่ในคณะกรรมการระดับชาติ ส่วนในระดับจังหวัดให้มีตัวแทนประชาชนผู้เลือกตั้งมาร่วมด้วย (2) การจัดตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ระดับจังหวัด หรืออำเภอ ที่ประกอบด้วยป่าไม้เขต ทสจ. แกนนำชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือใช้กลไกคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินระดับอำเภอซึ่งมีองค์ประกอบจากหลายฝ่าย (ตามแนวทางอนุกรรมการแก้ปัญหาความยากจนด้านที่ดิน ทสจ. เดิม)
2. <u>ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้</u> 2.1 กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และเกี่ยวกับที่ดินซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และ/หรือการยอมรับของราษฎร/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ (1) พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4(1) (2) พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 7, มาตรา 16, มาตรา 22 (3) พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12, มาตรา 14, มาตรา 16, มาตรา 16 ทวิ, มาตรา 25, มาตรา 31, มาตรา 33 ทวิ (4) พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 14, มาตรา 25, มาตรา 33, มาตรา 38 (5) พ.ร.บ.ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 3(2), มาตรา 5, มาตรา 61 2.2 การแปลความและวิธีปฏิบัติโดยใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน โดยเฉพาะเรื่องกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐไม่สอดคล้องกัน อันเนื่องมาจากความเข้าใจของประชาชนและการประชาสัมพันธ์	2. <u>ข้อเสนอด้านกฎหมายและการบังคับใช้</u> 2.1 เร่งรัด ปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และมีปัญหาในการตีความหรือการนำไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยขอให้คณะกรรมาธิการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสนับสนุนและร่วมกับส่วนราชการที่กำกับดูแลกฎหมายในการดำเนินการ เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามขั้นตอนได้อย่างรวดเร็ว โดยให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในกระบวนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย 2.2 เสนอกฎหมายกำหนดการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม และให้มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.2 สรุปผลการสัมมนา กลุ่มที่ 2 (ต่อ)

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
2.3 ขาดการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน	2.3 หน่วยงานภาครัฐต้องทำความเข้าใจและประชาสัมพันธ์กับประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐต้องศึกษาทำความเข้าใจในกฎหมายของหน่วยงานตนที่รับผิดชอบให้ชัดเจนถูกต้อง รวมทั้งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงาน รวมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด/ชาติ และกำหนดให้มีองค์กรระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ
2.4 ข้อจำกัดของกฎหมาย สปก. ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลกระทบต่อราษฎรผู้ที่ถือครองที่ดินอยู่เดิม	2.4 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนำมาตรการภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้ามาใช้
3. <u>ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่</u>	3. <u>ข้อเสนอแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่</u>
3.1 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดการประสานงานเนื่องจากไม่มีการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นเอกภาพ	3.1 ควรมีการบูรณาการในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และกำหนดให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบการประสานงานดังกล่าวได้
3.2 การนำเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินมาอ้างสิทธิในเขตป่าไม้และเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่อุทยานประสบปัญหาในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐในความรับผิดชอบ	3.2 ให้หน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานตรวจสอบเอกสารสิทธิในความรับผิดชอบว่ามีเอกสารประเภทใดและมีจำนวนเท่าใด หากเห็นว่าเอกสารสิทธิใดชอบด้วยกฎหมายให้กันพื้นที่ดังกล่าวออก ส่วนเอกสารสิทธิใดไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ดำเนินการเพิกถอนและดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ โดยในการดำเนินการตรวจสอบให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ
3.3 แนวเขตที่ดินของรัฐกับรัฐ และรัฐกับเอกชนไม่ชัดเจน เกิดกรณีทับซ้อนระหว่างแนวเขตที่ดินของรัฐและเอกชน ส่งผลให้เกิดมีชุมชนตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐ	3.3 แยกประเภทและกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐและเอกชนให้ชัดเจน และควรกำหนดแนวเขตที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้อยู่ในระบบและมาตราส่วนเดียวกัน โดยจะต้องเพิ่มงบประมาณในการจัดทำเครื่องหมายแนวเขต
3.4 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยมิชอบคลาดเคลื่อนโดยไม่มีการเพิกถอนตามระเบียบกฎหมายในเวลาที่รวดเร็ว ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนบางส่วน	3.4 แนวเขตที่ดินของรัฐและของเอกชนต้องมีความชัดเจนและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิ หรือการให้สัมปทาน
3.5 การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ทางด้านกฎหมายอย่างชัดเจน	3.5 มีมาตรการลงโทรเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.3 ผลการสัมมนากลุ่มที่ 3	เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กลุ่มที่ 3 ได้สรุปประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
1. <u>ปัญหาในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ</u> 1.1 การเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย และในบางครั้งนโยบายขัดแย้งกันเอง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าปฏิบัติ 1.2 การไม่มีนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งระดับหน่วยงานจนถึงระดับชาติที่ชัดเจนในเชิงรุกอย่างเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งระบบนิเวศต่อเนื่อง รวมทั้ง ไม่มีนโยบายในการจัดทำแนวเขตที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ชัดเจน 1.3 ปัญหาการทับซ้อนและไม่ชัดเจนของภารกิจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทำให้เกิดความสับสนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชน	1. <u>ข้อเสนอด้านนโยบายและการบริหารจัดการ</u> 1.1 ควรมีนโยบายระดับชาติระยะยาว (4-5 ปี) ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงาน 1.2 ทบทวนแก้ไข ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 โดยให้ระบุจำนวนเนื้อที่อยู่อาศัยของแต่ละครอบครัว และต้องเป็นประชาชนที่เดือดร้อนและยากจนจริง ๆ อนึ่ง ถ้าเป็นพื้นที่ทำกินอยู่ก่อนหน้าประกาศมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้ประชาชนขอใช้ประโยชน์โดยการเช่า 1.3 มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนว่าในแต่ละกิจกรรมของการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด โดยหน่วยงานเหล่านั้นต้องมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้ทันสมัย รวมทั้ง กำหนดนิยามคำว่า "ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง" ให้ชัดเจนทั้งขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ และกิจกรรมที่มีอยู่บนพื้นที่ดังกล่าว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.3 สรุปผลการสัมมนา กลุ่มที่ 3 (ต่อ)

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
2. <u>ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้</u> 2.1 ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยตรงโดยแนวคิดของกฎหมายดังกล่าวควรให้โอกาสภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามนโยบายต่าง ๆ อย่างสมดุล	2. <u>ข้อเสนอด้านกฎหมายและการบังคับใช้</u> 2.1 ให้ผลักดันร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว โดยให้คณะกรรมาธิการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณารับเรื่องและเป็นเจ้าภาพร่วมกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาโดยเร็ว
2.2 ไม่มีกฎหมายที่จะบูรณาการกับดูแล ปกป้อง และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างมีเอกภาพ ตัวอย่างเช่นประเด็นการกัดเซาะชายฝั่ง การเพิ่มขึ้นของพื้นดินที่เกิดจากการปลูกป่าชายเลน เป็นต้น	2.2 ควรมอบอำนาจตามกฎหมายให้เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้ครอบคลุมภารกิจที่ต้องดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบโดยตรง ตัวอย่างเช่น ปัญหาการจับปลาสวยงามโดยอาจจะออกประกาศเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2549 มาตรา 32(7)
2.3 กฎหมายบางฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันล้าสมัยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ กิจกรรมด้านการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีมาก ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่ครอบคลุม (เช่น การแบ่งเขตจังหวัดในทะเล และการกำหนดเขตแนวถอยร่น เป็นต้น)	
2.4 ไม่มีกฎหมายรองรับสำหรับผู้ปฏิบัติงานของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อาทิเช่น การจับกุม ปราบปรามการจับปลาสวยงามและการควบคุมดูแลปัญหาการบุกรุกชายฝั่งทะเล รวมทั้งปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่สาธารณะชายฝั่งของนายทุน	
2.5 ประเทศไทยยังไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982)	
2.6 กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความหลากหลายแนวทางการดำเนินการแตกต่างกัน เป็นแบบเฉพาะเรื่องทำได้ยากต่อความเข้าใจและปฏิบัติ เจ้าหน้าที่และประชาชนไม่มีความเข้าใจต่อกฎหมายเนื่องจากกฎหมายมีลักษณะในการตีความที่ยาก	

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.3 สรุปผลการสัมมนา กลุ่มที่ 3 (ต่อ)

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
3. <u>ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่</u> 3.1 ขาดข้อมูลที่ชัดเจน ถูกต้อง ครอบคลุมทันสมัยและเป็นที่ยอมรับระหว่างรัฐ ประชาชนที่สามารถนำมาใช้สนับสนุน การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	3. <u>ข้อเสนอแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่</u> 3.1 ในประเด็นปัญหาที่ต้องดำเนินการแบบบูรณาการ เสนอให้กรรมาธิการฯ เป็นเจ้าภาพร่วมจัดการประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบและหาแนวทางเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเฉพาะเรื่องการจัดการจากต้นน้ำถึงปลายน้ำที่มีผลต่อการกัดเซาะชายฝั่ง
3.2 หน่วยปฏิบัติและเจ้าหน้าที่มีการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและอย่างเท่าเทียมกันในทุกระดับ	3.2 เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้พิจารณากรณีการใช้ประโยชน์ และการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล ป่าชายเลน ที่จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อสร้าง โดยไม่มีการเสนอการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือชุมชนให้มีการดำเนินการดังกล่าว หรือ ให้มีการประสานงานหรือกษาหารือ เพื่อให้มีมาตรการลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น
3.3 ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่ดูแลกฎหมายและการใช้ประโยชน์	3.3 ควรยกเลิกการออกโฉนดพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกครอบครองสิทธิโดยมิชอบที่มีผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยเสนอให้กรรมาธิการพิจารณาการจัดตั้งคณะทำงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการ
3.4 การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังไม่กว้างขวาง ครอบคลุมทุกขั้นตอน	3.4 พื้นที่ชายฝั่ง ป่าชายเลนที่ถูกบุกรุกควรเร่งดำเนินการยึดมาเป็นของกลาง
	3.5 ควรเร่งกำหนดให้มีมาตรการให้พื้นที่ชายฝั่งมีบริเวณให้ประชาชนได้เข้าไปใช้พื้นที่ได้โดยสะดวก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.4 ผลการสัมมนากลุ่มที่ 4	เรื่อง การกำกับควบคุมมลพิษและปัญหาสิ่งแวดล้อม

กลุ่มที่ 4 ได้สรุปประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนวทางการกำกับควบคุมมลพิษและปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
1. <u>ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะ</u> 1.1 การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ครอบคลุมเฉพาะรถยนต์ขนาดเล็ก ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ไม่รวมโรงรถยนต์ขนาดใหญ่ ตามกฎหมายการขนส่งทางบก ที่เป็นปัญหามลพิษหลัก ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน 1.2 ไม่สามารถติดตามรถยนต์ที่ไม่ปฏิบัติกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ถูกคำสั่งห้ามใช้ฯ) ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ 1.3 การควบคุมมลพิษจากยานพาหนะตามกฎหมายซึ่งมีหลายฉบับและมีบทลงโทษต่างกัน ทำให้ขาดเอกภาพในการบังคับใช้ เป็นผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร	1. <u>ข้อเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะ</u> 1.1 ควรปรับปรุงกฎหมาย มาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยแก้ไขด้วยบทบัญญัติตามกฎหมายให้ครอบคลุมยานพาหนะทุกประเภทในกฎหมายแต่ละฉบับ และกำหนดแนวปฏิบัติหรือบทบังคับที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน 1.2 ข้อเสนอด้านบริหารจัดการและด้านการปรับปรุงกฎหมาย * ระยะสั้น : แต่งตั้งนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หรือ * ระยะยาว : เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ให้อำนาจนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ งดรับชำระภาษีประจำปี รถยนต์ที่ถูกคำสั่งห้ามใช้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อผลักดันให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย 1.3 ควรมีการหารือในเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ให้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากยานพาหนะ โดยกำหนดให้มีเจ้าภาพหลัก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.4 สรุปผลการสัมมนา กลุ่มที่ 4 (ต่อ)

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไข/ปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
2. <u>ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรม</u> 2.1 การประสานงานในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานไม่ชัดเจน ทั้งในเรื่องของขั้นตอนและระยะเวลา ซึ่งมีผลต่อการบังคับการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การกำหนดระยะเวลาอันสมควรตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (มาตรา 82(2)) กรณีเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการ	2. <u>ข้อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรม</u> 2.1 มาตรการเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ : * กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อประสานการบังคับใช้กฎหมาย กรณีการแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับกระทรวงอุตสาหกรรมให้ชัดเจน และมีผลบังคับในทุกระดับ * ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตาม (ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด
2.2 การบังคับใช้กฎหมายเมื่อพบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด จะดำเนินการเฉพาะคำสั่งทางปกครอง ซึ่งควรจะดำเนินการทางอาญาไปด้วย หากพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายซ้ำ ๆ หรือ ต่อเนื่อง	2.2 ให้หน่วยงานที่กำกับดูแลเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย
2.3 การพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการหรือให้ขยายโรงงาน ยังไม่เป็นตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานและผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง	2.3 ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการ พิจารณาเงื่อนไขตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบและรัดกุม
2.4 พบปัญหาการลักลอบทิ้งของเสียอันตรายในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมจำนวนมาก และมีการลักลอบการนำเข้าของเสียอันตรายจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย เช่น ขากแบตเตอรี่ใช้แล้ว ขากถุงมือยางใช้แล้วจากต่างประเทศ เป็นต้น	2.4 ข้อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพ (1) การบริหารจัดการและการดำเนินงาน : * เข้มงวดการกำกับดูแลการจัดการของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระบบการกำกับการขนส่งของเสียอันตราย (Manifest System) * ตรวจสอบการนำเข้าของเสียอันตรายจากต่างประเทศให้เป็นไปตามข้อกำหนดในอนุสัญญาบาร์เซล (2) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย : * ควรเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวดว่าด้วยการจัดการขยะเกี่ยวกับการกำกับการขนส่งขยะติดเชื้อ เช่นเดียวกับระบบการกำกับการขนส่งของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม

Legislative Institutional Repository of Thailand

2.4 สรุปผลการสัมมนา กลุ่มที่ 4 (ต่อ)

ประเด็นปัญหา	ข้อเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
2.5 การผลักดันให้มีการปฏิบัติตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขของใบอนุญาตไปถูกนำไปให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย	2.5 ข้อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพ (1) การบริหารจัดการและการดำเนินงาน : * หน่วยงานอนุญาตซึ่งนำมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการ ควรดำเนินการติดตามตรวจสอบตามมาตรการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง (2) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย : * พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
3. <u>ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่น ๆ</u> 3.1 การพิจารณาให้อนุญาตประกอบกิจการ ไม่คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับมลพิษจากการประกอบการในแต่ละพื้นที่ และการจัดให้มีระบบบำบัดมลพิษ เช่น การเลี้ยงสุกร ปอเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง การเลี้ยงปลาในกระชัง	3. <u>ข้อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่น ๆ</u> 3.1 ข้อเสนอแนวทาง (1) ด้านการบริหารจัดการและการดำเนินงาน : * ประกาศพื้นที่การประกอบกิจการให้ชัดเจน โดยพิจารณาขีดความสามารถในการรองรับในแต่ละพื้นที่ * เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกอบกิจการตามหลักวิชาการมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (2) ด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย : * เพิ่มเติมข้อกฎหมายเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการทุกประเภทต้องขออนุญาต โดยพิจารณาเงื่อนไขตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อกำกับ ดูแลควบคุมการระบายมลพิษ
3.2 เงื่อนไขการขออนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดน้ำเสียยังมีความไม่ชัดเจนนัก เช่น กรณีการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน กำหนดว่าจะต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียแบบติดกับที่ หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม	3.2 มาตรการในเชิงนโยบายควรพิจารณากำหนดให้ที่ดินจัดสรรตั้งแต่ 100 – 500 แปลง มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม เช่นเดียวกับการจัดสรรที่ดินตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป
3.3 การบังคับการตามกฎหมายกับนิติบุคคลที่ได้รับการโอนกรรมสิทธิ์ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจากเจ้าของโครงการ เช่น นิติบุคคลอาคารชุด นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ฯลฯ ที่เป็นภาระเพิ่มภาระการรับผิดเกินสมควร เป็นผลให้ไม่มีสภาพบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของพื้นที่และงบประมาณ	3.3 เพิ่มความเข้มงวดในการพิจารณาออกใบอนุญาต โดยตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๗

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ ฯลฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๘

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๐๔

มาตรา ๗

การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มิใช่เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๒

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวแล้วอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๙

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๐๗

มาตรา ๑๒

บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๔

ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(๑) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ หรือมาตรา ๑๖ ตรี กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๘)

มาตรา ๑๖

อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะอนุญาต โดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับ แร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

(มาตรา ๑๖ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๘)

มาตรา ๑๖ ทวิ

ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วน มีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม

ถ้าทางราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรมให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดตามวรรคสอง

(๑) เมื่อบุคคลดังกล่าวร้องขอและอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เห็นว่าบุคคลนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้วนั้นได้ แต่ต้องไม่เกินยี่สิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัวและมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ทั้งนี้ โดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับคราวแรก คราวต่อ ๆ ไปต้องเสียค่าธรรมเนียม

(๒) บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตาม (๑) อาจขออนุญาตปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในที่ที่ตนเคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมจากที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีความสามารถและมีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จะปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นตามที่ขอเพิ่มนั้นได้ อธิบดีหรือ ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นได้แต่ต้อง ไม่เกินสามสิบห้าไร่ต่อหนึ่งครอบครัวและมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การได้รับอนุญาตตามวรรคสาม มิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคสาม (๑) และ (๒) ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า สำหรับไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับอนุญาต

บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด และจะให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมิได้

ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินระยะเวลาสองปีหรืออินยอมให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตนั้น

(มาตรา ๑๖ ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๘)

มาตรา ๒๕

เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติหรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันสมควรสงสัยว่า มีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้รื้อถอน แก้ไข หรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

(๓) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้ไขหรือทำประการอื่นเมื่อผู้กระทำผิด ไม่ปฏิบัติตาม (๒) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวและได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมดหรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(๔) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๑๐

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พุทธศักราช ๒๕๓๕

มาตรา ๓๓

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า"

ฯลฯ ฯลฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๑๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗

มาตรา ๕

ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวก ๑๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ให้ความเห็นชอบกับ "มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้และให้ดำเนินการต่อไป" สำหรับมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ได้กำหนดไว้ ๒ ด้าน คือ

๑) ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ จำแนกพื้นที่เป็น ๓ ประเภท คือ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่อื่น ๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้

๒) ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าและอื่น ๆ

มาตรการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ ชั้นที่ ๒ และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน) ได้กำหนด

ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์ และพัฒนาอย่างยั่งยืน

ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ระดับพื้นที่ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๐)

<u>แนวทางการดำเนินงาน</u>

๑) ดำเนินการสำรวจ – ตรวจสอบในขอบเขตพื้นที่ป่าเป้าหมาย ดังนี้

สำรวจ – ตรวจสอบสภาพป่าและการใช้ที่ดินป่าไม้ เพื่อให้ได้จำนวนเนื้อที่รวมทั้งหมดของการใช้ที่ดินป่าไม้ และสภาพป่าที่เหลืออยู่

สำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้ เพื่อให้ได้ข้อมูลว่าในจำนวนการใช้ที่ดิน ป่าไม้ทั้งหมดนั้น ใครเป็นผู้ใช้/ครอบครอง ใช้ทำอะไร โดยทำการสำรวจพื้นที่ที่ครอบครอง และขึ้นทะเบียนบุคคลผู้ครอบครอง รวมถึงการสำรวจลักษณะสภาพพื้นที่และชี้ตำแหน่งที่ตั้งด้วย

สำรวจข้อมูล ข้อเท็จจริง สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่มีในพื้นที่นั้น

๒) สรุปผลข้อมูลการสำรวจซึ่งเป็นสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้น นำมาพิจารณาประเมินเชิงภาพรวม/ชี้ปัญหาและกำหนดสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

๓) ตรวจสอบสภาพการใช้ที่ดินจากภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายภาพบริเวณพื้นที่ป่าเป้าหมายไว้เป็นครั้งแรก (ภายหลังจากประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก) และถ่ายทอดขอบเขตอ้างอิงลงในพื้นที่ภูมิประเทศจริง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔) สำรวจและวางแผน กำหนดความเหมาะสมการใช้พื้นที่ โดยพิจารณาผลการตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ประกอบพยานหลักฐานอื่นในพื้นที่เป้าหมาย พิจารณาลักษณะทางภายภาพของพื้นที่ นั้น ๆ ว่าล่อแหลม คุกคามต่อระบบนิเวศหรือไม่ ผลการพิจารณาเป็นประการใด จะต้องดำเนินการต่อไปดังนี้

กรณีเป็นพื้นที่ล่อแหลม คุกคามระบบนิเวศ จะต้องทำการสำรวจหาพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อรองรับการเคลื่อนย้าย

กรณีที่รอการเคลื่อนย้าย จะต้องวางแผนกำหนดการใช้ที่ดินเพื่อลด/ ควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อม

กรณีที่เป็นพื้นที่อยู่ในเกณฑ์อนุญาตให้มีการใช้ที่ดินในบริเวณเดิมได้ จะต้องวางแผนกำหนดมาตรการเช่นเดียวกับ (๒)

๕) ตรวจพิสูจน์และรับรองสิทธิ์การอยู่อาศัย / ทำกิน

กรณีตรวจพิสูจน์แล้วว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่มาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ และไม่เป็นพื้นที่ล่อแหลม คุกคามต่อระบบนิเวศ จะทำการออกหนังสืออนุญาต ลทก. ให้เพื่อการอยู่อาศัย/ทำกินต่อไป

กรณีที่อยู่มาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ แต่เป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ จะต้องกำหนดแผนความช่วยเหลือ หรือย้ายไปในพื้นที่ที่เหมาะสมซึ่งหากอยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้ ก็จะต้องมีการออกหนังสืออนุญาตรับรองสิทธิ์ให้เช่นเดียวกัน

กรณีตรวจสอบพิสูจน์แล้วปรากฏว่า เป็นการอยู่อาศัยภายหลังการประกาศเป็นพื้นที่ป่า จะต้องพิจารณาดำเนินการจัดทำแผนการเคลื่อนย้ายต่อไป และหากยัง ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ทันที จะต้องทำการจัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกิน ให้เพียงพอกับการดำรงชีพ

๖) ขอบเขตพื้นที่อนุญาต หรือจัดให้อยู่อาศัย/ทำกิน จะมีการจัดทำขอบเขตให้เป็นที่ทราบอย่างชัดเจนโดยทั่วกัน เพื่อป้องกันการขยายพื้นที่ หรือรุกล้ำเข้าไปในเขตอนุรักษ์

๗) การใช้ที่ดินในพื้นที่ที่อนุญาตหรือจัดให้ จะกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดินเพื่อลดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการห้ามขยายพื้นที่รุกล้ำเข้าไปในเขตอนุรักษ์

๘) พิจารณาจัดทำแผนการปฏิบัติต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนโครงการแล้วแต่กรณี เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต การส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตร การสนับสนุนด้านสาธารณูปโภคสำหรับการดำเนินการขั้นตอนตรวจพิสูจน์และรับรองสิทธิ์ จะดำเนินการ ๒ ลักษณะ

กรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (อุทยานแห่งชาติ/เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า)

กำหนดในรูปโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ภายใต้แผนงานเร่งรัดพิสูจน์สิทธิ์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กรณีป่าสงวนแห่งชาติ

กำหนดดำเนินการในรูปโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ตามแผน จัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๐ ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ ๒๕๔๓

สำหรับแนวทางการดำเนินตามโครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ภายใต้แผนงานเร่งรัดพิสูจน์สิทธิ์ กรมป่าไม้ได้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และป่าไม้เขต ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ (ตามหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๒.๒/๑๖๘๙๑ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๓)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ลงมติรับทราบและเห็นชอบตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) ประธานคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนเสนอ ผลการเจรจาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรภาคเหนือ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ คือ กลุ่มปัญหาป่าไม้ โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายเนวิน ชิดชอบ) เป็นประธานการเจรจาเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ผลการเจรจา สรุปได้ดังนี้

กรณีปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายราชการ นักวิชาการ และตัวแทนกลุ่มชาวบ้านผู้เรียกร้องเพื่อดำเนินการศึกษาหาแนวทาง และพิจารณาดำเนินการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายป่าไม้ ๔ ฉบับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ให้ลอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการภายใน ๗ วัน และให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน และให้นำผลการพิจารณาไปดำเนินการประชาพิจารณ์ หลังจากนั้นให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

การคุ้มครองสิทธิชั่วคราวก่อนการพิสูจน์จะได้ข้อยุติ หลังจากนำผลการเจรจาเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและมีมติแล้ว จะมีการประกาศให้ราษฎรที่อยู่ในชุมชนในพื้นที่ป่าไม้ที่ขึ้นทะเบียนรายชื่อภายใน ๗ วัน เพื่อดำเนินการดังนี้

ก. การขึ้นทะเบียน จะเปิดให้ราษฎรมาขึ้นทะเบียนรายชื่อ ขอบเขตพื้นที่ทำกินเดิม และพื้นที่ส่วนรวมของชุมชนภายใน ๓๐ วัน

ข. การชี้เขตและปักหมุดที่ทำกินและพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการสำรวจรายแปลงและปักหมุดในพื้นที่ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้เพื่อคุ้มครองบุคคลในการทำกินชั่วคราว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ค. การพิสูจน์สิทธิ์ให้ดำเนินการภายใต้หลักการพิสูจน์ว่าตนอยู่ก่อนการประกาศเขตป่าหรือไม่ หากเป็นกรณีคนอยู่ก่อนการประกาศเขตป่า ให้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีประกาศเขตป่าก่อนให้อาศัยหลักการแก้ปัญหาเป็นรายกรณี ตามสภาพความเป็นจริง สำหรับหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิ์ให้ใช้หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และปรับปรุงตามผลการศึกษาตามข้อตกลงที่ ๑

ง. การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเพื่อติดตามการดำเนินการตามข้อตกลงทั้งหมด

การดำเนินการตามข้อ ๒) ให้ดำเนินการเฉพาะกรณีคนสัญชาติไทยและการคุ้มครองสิทธิชั่วคราว หมายถึง สิทธิในการดำเนินการตามกฎหมาย (จับกุม) เท่านั้น

๓. พระราชบัญญัติป่าชุมชน มอบหมายให้คณะกรรมการตามข้อตกลงที่ ๑ รับไปพิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการเปิดประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบัน ในทุกภาคของประเทศโดยเร็วก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นลำดับต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand