

## บทคัดย่อ

โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาและสำรวจให้เห็นภาพรวมของปัญหาที่ดินและสาเหตุที่แท้จริง เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในระยะสั้นและระยะยาว การสำรวจปัญหาที่ดินจะดำเนินการในระยะแรก และกำหนดพื้นที่นำร่องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในระดับท้องถิ่น การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นในพื้นที่นำร่องจะดำเนินการในระยะที่สอง ซึ่งต้องสร้างกระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน และในระยะที่สามจะดำเนินการศึกษาแนวทางของกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เอกชนกับประชาชน ในระดับชาติ ตลอดจนกฎหมายและนโยบายที่จะนำไปสู่การแก้ไขข้อพิพาทและความขัดแย้งกรณีที่ดิน โดยศึกษาจากฐานการปฏิบัติการในพื้นที่นำร่องของระยะที่สอง ทั้งนี้โครงการศึกษาทั้ง 3 ระยะจะนำเสนอปัญหาที่ดินในประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นในระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อรัฐบาล รัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กระบวนการศึกษาและสำรวจได้ทำการศึกษาลงพื้นที่จากข้อมูลของหน่วยงานรัฐที่ประชาชนร้องเรียน องค์กรพัฒนาเอกชน หนังสือพิมพ์ และเครือข่ายองค์กรประชาชนที่รวมกลุ่มติดตามการแก้ไขปัญหาร่วมกับรัฐ จากการสุ่มตัวอย่างในการศึกษาและสำรวจของทุกภาค และปัญหาที่อยู่อาศัยมีจำนวนกรณีศึกษาทั้งหมด 740 กรณี แบ่งกลุ่มประเภทปัญหาได้ 15 กลุ่ม กลุ่มปัญหาที่มีกรณีศึกษาจำนวนมากที่สุดคือ นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน มีจำนวน 262 กรณี รองลงมาคือ การใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์จำนวน 119 กรณี ปัญหาที่อยู่อาศัยจำนวน 102 กรณี นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน จำนวน 58 กรณี การใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน จำนวน 48 กรณี และการใช้ประโยชน์ที่ดินทหาร จำนวน 40 กรณี การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายจำนวน 22 กรณี นอกนั้นมีจำนวนกรณีศึกษาตั้งแต่จำนวน 1 กรณี ถึง 18 กรณี

ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือการแก้ไขปัญหามีข้อยุติจำนวน 89 กรณี ในขณะที่กรณีพิพาทที่อยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหานั้นที่ไม่แก้ไขปัญหามีจำนวน 651 กรณี สำหรับกรณีพิพาทที่ยุติแล้วเป็นข้อพิพาทระหว่างบุคคลกับรัฐ หรือ นักการเมืองให้ความสำคัญในการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างข้าราชการและประชาชน และติดตามแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง กรณีข้อพิพาทจำนวนมากอยู่ในระหว่างกระบวนการสอบสวนและพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินตามแนวทางและกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ คือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรบกรุกที่ดิน (กบร.) หรือคณะกรรมการชุดอื่นๆ ตลอดจนคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา ซึ่งกลายเป็นกระบวนการที่ชะลอการแก้ไขปัญห โดยไม่ได้มีกระบวนการแก้ไขสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งอย่างแท้จริง

ความขัดแย้งในพื้นที่อาจยุติไปเฉพาะหน้า หรือในบางพื้นที่ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมก็ยังประสบกับปัญหาการคุกคามอยู่เป็นระยะๆ กรณีที่กระบวนการแก้ไขปัญหาที่คืบหน้า เนื่องจากประชาชนที่เดือดร้อนได้รวมกลุ่มติดตามการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การยื่นหนังสือในระดับพื้นที่จนถึงรัฐบาล เมื่อไม่ได้ผลจึงรวมกลุ่มชุมนุมเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตามข้อเรียกร้อง เริ่มตั้งแต่ระดับกลุ่มในหมู่บ้าน พัฒนามาเป็นระดับเครือข่ายในระดับชาติ

โดยส่วนใหญ่ข้อพิพาทยังไม่มีข้อยุติ ความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ในพื้นที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป แต่กลุ่มผู้เดือดร้อนก็ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินและพัฒนาระบบจัดการที่ดินในหลักการจัดการของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นในรูปแบบของป่าชุมชน การจัดการที่ดินโดยชุมชน กระบวนการติดตามปัญหาโดยประชาชนที่เดือดร้อนได้ทำให้องค์กรประชาชนได้เรียนรู้กระบวนการแก้ไขปัญหา การเจรจาต่อรอง การเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ก่อให้เกิดผลกระทบ และพัฒนาข้อเสนอต่อรัฐบาลเพื่อนำมาสู่การแก้ไขปัญหาของตนเองและชุมชน

ในด้านกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐเกี่ยวกับปัญหาที่ดิน โดยการใช้อุปสรรคการวิเคราะห์ในเชิงคุณค่า “ที่ดิน” ที่เป็น “ต้นทุนทางสังคม” และกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พบว่า อุปสรรคสำคัญของกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐที่ไม่ได้ข้อยุติ เนื่องจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมของระบบราชการที่ไปละเมิดสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ ซึ่งสร้างปัญหาความขัดแย้งให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้าและไม่ต่อเนื่องได้สร้างแรงกดดันให้กับผู้เดือดร้อน ที่ถูกคุกคามข่มขู่และฆ่าจากเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มทุน หรือผู้มีอิทธิพล ตลอดจนสร้างปัญหาความยากจนที่ไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนใช้ประโยชน์ ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต

นโยบายของรัฐบาลซึ่งสร้างคุณค่า “ที่ดินที่เป็นต้นทุนทางสินค้า” ได้ส่งผลกระทบต่อผลกระทบท่อการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย และสร้างปัญหาจำนวนคนไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น เช่น นโยบายการท่องเที่ยว นโยบายการปลูกป่าเชิงพาณิชย์ นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์โดยขาดการควบคุมดูแลต่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และนโยบายเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินได้กำหนดให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสองระบบคือระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนและของรัฐ โดยไม่ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินรูปแบบอื่นๆ เช่น การจัดการโดยชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิในที่ดินของชุมชน จึงทำให้เกิดสภาพการผูกขาดอำนาจการจัดการที่ดินโดยรัฐ ซึ่งครอบคลุมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์หรือที่สาธารณประโยชน์

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน การให้เช่า การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน การควบคุมการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน รวมทั้งนโยบายการจำแนกและการใช้ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ประกาศ กฎกระทรวง ยังไม่สามารถบังคับใช้ในการวางแผนการ

ใช้ที่ดินและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นการจัดการที่ดินโดยรัฐ ซึ่งควบคุมการใช้ที่ดิน และใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินจากกรอบของกฎหมาย และเอกสารของราชการ จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท การจัดการที่ดินโดยชุมชน และวางแผนการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง กฎหมายดังกล่าวยังมีแนวความคิดและเนื้อหาไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 46 และ 56 สิทธิชุมชน สิทธิของบุคคลร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนมาตรา 76 และ 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแผนงาน และสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ

แนวทางการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องมีมาตรการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการคุกคามของกลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ ให้ประชาชนผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททุกขั้นตอน และให้มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหาด้วยการออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่นาร่องเบื้องต้นในที่ดินของรัฐ ซึ่งจะเป็นทิศทางนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในระยะยาวที่ต้องใช้ระยะเวลานาน สำหรับการแก้ไขปัญหาในระยะยาวมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมาย คำสั่งและระเบียบข้อบังคับ ที่มีแนวความคิดคือที่ดินคือต้นทุนทางสังคมที่ต้องมีการจัดการอย่างยั่งยืน และกระจายอำนาจให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ เร่งรัดออกกฎหมายควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและกระจายการถือครองที่ดิน เช่น กฎหมายภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า พัฒนากลไกความร่วมมือในการทำงานขององค์กรชาวบ้านร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของท้องถิ่น ทั้งในด้านการส่งเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม และการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น

สำหรับการเลือกพื้นที่ศึกษาในระยะที่สองได้คัดเลือกไว้ทั้งหมดจำนวน 46 พื้นที่ ในทุกภาคและปัญหาที่อยู่อาศัย หลักเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่ชุมชนมีศักยภาพ และมีความต้องการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น โดยการเลือกพื้นที่ที่มีความหลากหลายของปัญหาเพื่อเป็นตัวอย่างการแก้ไขปัญหาของแต่ละกลุ่มปัญหา

## Abstract

The Project for Study and Survey Disputes and Conflicts on Land Problems in Thailand aims to study and survey overview on land problems and the actual causes in order to solve land problems both in short and long term. In the first phase, the survey on land problems will be conducted, and pilot areas will be selected. In the second phase, finding out methods for solving problems in the pilot areas will be proceeded. At this stage, operating procedure on solving problems between state and people will be established. In the third phase, the study will be focused on mechanism in national level for solving problems mutually in both groups, state and people, and private enterprises and people. Furthermore, as for land problems, laws and policies, also, will be studied methods to solve disputes and conflicts by the pilot area in the second phase. Finally, the study of all 3 phases will present land problems in Thailand, how to solve the problems both in local level and national level to the Government, Parliament and autonomous organizations established under the Constitution.

The procedure of study and survey came from complaints' people to government agencies, NGOs, newspapers, and people networks which follow up problem solving paralleled with the government. Result from sampling in all regions and dwelling land problems, there are 740 cases, which can be divided according to causes into 15 groups. Major group, 262 cases, caused by the policy on announcement of forest reserved area over agricultural land and dwelling land of people. The consequence groups caused by public land using (119 cases), dwelling land (102 cases), policy on forest plantation affected on people (58 cases), private enterprises using land (48 cases) and military using land (40 cases), issuing of illegal land ownership rights certificate (22 cases). The rest groups can be counted on only 1 case to 18 cases.

Results of problem solving reported that there were 89 disputes solution while 651 disputes both have not been solved and still are being proceeded. The successful disputes were such as the disputes between individual and state were able to meet conclusion. A politician gave importance with consultation process between officials and affected people including monitoring problems solving seriously and continuously. A lot more cases are being proceeded under government mechanism which are the Committee on solving problem on encroachment or another committees, including working groups, in order to investigate and prove on land ownership rights. Those mechanism delay problem solving and unable to tackle root of conflict. In some cases, conflicts in some land areas can be solved at surface level. However, in some land areas which problem solving has been progressed, those affected people who follow up problem solving continuously, since filing complaints in local level until to government have been threatened from time to time. When fruitless, the affected people encourage relevant agencies to accelerate their requests. These people come from developing communities which become national network afterward.

Generally, disputes which are unable to be terminated, various levels of conflicts still exist more or less. Those affected people have to utilize and develop their land according to management land system which is the principle of community rights in managing natural resource management such as, in form of forest

community, land management by community. The monitoring problem procedures of affected people make people organization learnt on how to tackle problem procedures, negotiation, access to state information, land utilization leading to impact and developing policy proposal to government which will lead to self solving problems and communities.

In terms of laws, policies and problem solving procedures of government, "land" is considered its value as "social capital" and framework of The Constitution of Thai Kingdom B.E.2540 is found that major obstacles of problem solving procedures of government come from authority culture of bureaucracy which discriminates human rights and constitution. Those causes raising severe conflicts because of delay problem solving procedure and uncontinuity, on the other hand, those brought pressure on affected people who are threatened and killed by government officials, capitalists, or mafia. Furthermore, those cause on poverty problems because of insecurity on land rights. Finally, those impact on destroying community natural resources which lead to poorer quality of life.

Many government policies promote the value of "land as goods capital" such as tourism policies, commercial forest plantation policies, natural resource concession policies which lacks of controlling on sustainable utilization, and the policy of acceleration title deed issue. These policies have impacted on land loss of small farmers and increasing a number of landless people. Land laws recommend two systems of land rights that belong to only private enterprises and state. The system of land rights ignore rights on another parties such as community which is right to natural resource management. Therefore, government monopolizes land management, which is common grazing land and public utilization land.

It may say that laws relating to land management, land reforms, land rental, permission on land utilization, controlling land usage, land development, land zoning policy and land utilization according to cabinet resolution, notifications, ministerial regulations are unable to enforce land utilization planning and protect natural resources effectively. The laws focus on land management by state which has solely power on controlling land utilization. Moreover, proving on land ownership rights by using legal framework and official documentation are obstacles for dispute solution, land management by community and planning for land utilization conforming to actual environment. Those also oppose the Constitution Section 46 and 56 concerning community rights, individual cooperate with state in managing natural resources in balance and sustain manner. Furthermore, Section 76 and 79 stipulated that state will promote and support people participation in policy planning, work plan and reserve natural resources utilization.

The methods to solve problems need measures to protect discrimination on human rights from capitalists, mafia and government officials, and the affected people will be encouraged to participate in tackling disputes in every operating procedures. Furthermore, another measure is to accelerate problem solving by enacting cabinet resolution on the pilot areas which are state own land. This will lead to long term remedies in reforming policies, laws, notifications and regulations which are based on attitude that land is social capital and sustainable management is needed. Another long term measures are decentralization to community participation in management, accelerating laws on controlling for selling-buying land, including measures for distributing land occupation such as law on tax advanced rate, developing mechanism for working cooperation between local people organizations

and local administrative authority in managing their natural resources and local areas both in promoting participation in problem solving and tax collecting from added valued land.

As for selecting study areas in the second phase, there are 46 areas in every regions and dwelling problems. Criteria in selecting areas is based on community capacity and potential in solving problems in local level. The reason in selecting various problem areas is to be representative of each group in tackling problems.