



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน
ในประเทศไทย ระยะที่ 1

โดย ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ

30 มิถุนายน 2548

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน ในประเทศไทย ระยะที่ 1

หัวหน้าโครงการ

นางสาวสยามล ไกยรวงศ์ โครงการเสริมสร้างจิตสำนึกนิเวศวิทยา

นักวิจัย

- 1) นายอภัยยุทธ์ จันทรพา มุลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย
ปัญหาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพ ภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้
- 2) นายบารมี ชัยรัตน์ เสมสิกขาลัย
ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง
- 3) นางสาวรัชดา ฉายสวัสดิ์ สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน
ภาคตะวันตกและตะวันออก
- 4) นายปราโมทย์ ผลภิญโญ ศูนย์นิเวศชุมชนศึกษา
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 5) นายกุศล พยัคฆ์ศักดิ์ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.)
ภาคเหนือ
- 6) นายภาณุภูมิ วิชานติวัฒน์ มุลนิธิพัฒนาที่ยั่งยืน
ภาคใต้

ที่ปรึกษา

ผ.ศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
ดร.เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์
นายไพโรจน์ พลเพชร

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

Executive Summary

บทสรุปผู้บริหาร

วัตถุประสงค์ของโครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทยในระยะที่ 1 คือ การเห็นภาพรวมของสาเหตุและปัญหาข้อพิพาทที่ดิน เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะที่หนึ่งเป็นการสำรวจข้อมูลตัวอย่างกรณีศึกษาจากทั่วประเทศทั้งในกลุ่มปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดและปัญหาข้อพิพาทที่ดินอย่างน้อย 600 กรณี และกำหนดพื้นที่นำร่องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในระดับท้องถิ่น ซึ่งมาจากการศึกษาแบบเจาะลึกจำนวน 50 กรณี ในระยะที่สองจะศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่นำร่อง ซึ่งมีการปฏิบัติการต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาพร้อมกันระหว่างรัฐกับประชาชนในระดับพื้นที่ และในระยะที่สามจะดำเนินการศึกษาแนวทางของกระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เอกชนกับประชาชนในระดับชาติ ตลอดจนกฎหมายและนโยบายที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งกรณีที่ดิน แนวทางการแก้ไขปัญหาในระดับชาติประมวลงานศึกษาจากผลการศึกษาในระยะที่หนึ่งและระยะที่สอง โครงการศึกษาทั้ง 3 ระยะจะนำเสนอปัญหาที่ดินในประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อรัฐบาล รัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการศึกษาได้สำรวจทางเอกสารจากการร้องเรียนของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายองค์กรประชาชนที่เกี่ยวข้องในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวบรวมข้อมูลจากคำบอกเล่าของชาวบ้าน องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมื่อได้ข้อมูลจากการรวบรวมมาแล้วในเบื้องต้นก็นำข้อมูลมาแบ่งประเภทกลุ่มปัญหา 3 ลักษณะ คือ นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อข้อพิพาทที่ดิน ประเภทที่ดินที่ใช้ประโยชน์และสร้างความขัดแย้ง และปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินและข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน

สถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย

จากการศึกษาและสำรวจกรณีข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ภาคตะวันตกและตะวันออก และภาคใต้ทั้งหมด 5 ภาค โดยสุ่มตัวอย่างได้ทั้งหมด 638 กรณี และปัญหาที่อยู่อาศัยจำนวน 102 กรณี รวมทั้งหมดเป็นจำนวน 740 กรณี การจัดกลุ่มประเภทปัญหาตามประเด็นข้อพิพาทและความขัดแย้งแบ่งได้เป็น 15 ปัญหา ซึ่งสะท้อนให้เห็นสถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่เป็นปัญหาหลักในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

ประเภทปัญหาที่มีจำนวนมากที่สุดคือปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน 262 กรณี รองลงมาคือปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์จำนวน 119 กรณี และอันดับสามคือ ปัญหาของนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน จำนวน 58 กรณี อันดับสี่และอันดับห้า คือ การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน จำนวน 48 กรณี และการใช้ประโยชน์ในที่ดินทหารจำนวน 40 กรณี

สาเหตุที่กรณีศึกษาปัญหานโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์มีจำนวนมากเนื่องจากว่า การเก็บข้อมูลกรณีศึกษาของคณะผู้วิจัยได้ใช้ฐานข้อมูลการร้องเรียนของสมัชชาคนจน สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน เครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ สหพันธ์เกษตรกรรมภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้ และเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน ข้อมูลเหล่านี้มีรายละเอียดจำนวนมากและส่วนหนึ่งมีการรวบรวมอย่างเป็นระบบ ซึ่งได้มาจากการรวมกลุ่มเรียกร้องขององค์กรประชาชนที่ติดตามอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่การสำรวจข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ ได้ข้อมูลมาน้อยมากเนื่องจากทางราชการไม่ได้เก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ หรือไม่เปิดเผยข้อมูล หรือต้องติดตามข้อมูลจากหลายหน่วยงาน ข้อมูลส่วนใหญ่หน่วยงานรัฐจะส่งมายังสำนักงานแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในประเด็นการบุกรุกที่ดินของรัฐ อันเป็นสัดส่วนที่เป็นปัญหาข้อพิพาทจำนวนมาก

กรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร ได้ข้อมูลจากการร้องเรียนของประชาชนต่อสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการรวมกลุ่มขององค์กรประชาชนในการติดตามการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นปัญหาที่ค้างคามามากกว่าสิบปี สำหรับการแก้ไขปัญหาในที่ดินเอกชน และการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายในภาคเหนือมีกรณีศึกษา 34 กรณี เป็นกรณีที่สหพันธ์เกษตรกรรมภาคเหนือได้ติดตามแก้ไขปัญหาลงและให้รัฐบาลตรวจสอบ แต่รัฐบาลไม่ได้ตรวจสอบแต่ยังจับกุมผู้นำชาวบ้านที่เร่งรัดให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา

สำหรับกรณีปัญหาอื่นมีการเก็บข้อมูลที่เฉลี่ยกันไปในทุกภาค ยกเว้นกรณีการสูญเสียที่ดินโดยขบวนการซื้อโงะหลอกลวง การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุนฯ มีเฉพาะในภาคตะวันตกและตะวันออก ปัญหาการไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชนมีเฉพาะในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ซึ่งนักวิจัยเลือกมานำเสนอเนื่องจากมีกรณีปัญหาเหล่านี้จำนวนมากในภาคดังกล่าว

ปัญหาที่อยู่อาศัยประเภทข้อพิพาทในที่ดินเอกชนมีจำนวนมากที่สุดคือ 22 กรณี ทั่วประเทศที่ผู้มั่งคั่งอย่างสำรวจในเมืองใหญ่ แสดงให้เห็นว่ามีชุมชนแออัดจำนวนมากที่สร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินของเอกชนซึ่งใกล้แหล่งงาน ปัญหาประเภทนี้แก้ไขปัญหาด้วยการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิมเป็นไปได้ยาก เพราะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน รัฐบาลจะช่วยแก้ปัญหาได้คือการจัดหาที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐให้ใหม่ กรณีข้อพิพาทในที่ดินของการรถไฟมีจำนวนมาก

เป็นอันดับสอง คือ 21 กรณี ทั้งนี้เพราะการรถไฟฯจะมีพื้นที่ว่างจำนวนมากตลอดสองข้างทางของรางรถไฟทั่วประเทศที่ไม่มีสิ่งก่อสร้าง ชาวชุมชนแออัดจึงไปสร้างที่อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าว การแก้ไขปัญหานี้ที่ดินของการรถไฟฯมีความเป็นไปได้สูง เพราะรัฐบาลมีมติของคณะกรรมการการรถไฟฯวันที่ 13 กันยายน 2543 อนุมัติหลักการเช่าที่ดินระยะยาว 30 ปี นอกจากนี้รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหารับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินที่ไม่มีสิ่งก่อสร้างของการรถไฟฯ โดยขอความร่วมมือจากการรถไฟฯ อันดับสามเป็นข้อพิพาทในที่ราชพัสดุที่ดูแลโดยกรมธนารักษ์ มีจำนวน 13 กรณี ส่วนใหญ่เป็นที่สงวนหวงห้ามของหน่วยงานราชการ แต่ไม่ได้ทำประโยชน์

อันดับสี่เป็นข้อพิพาทในที่ดินของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีคือจำนวน 6 กรณี ซึ่งเป็นพื้นที่ในคลอง ทางน้ำ แม่น้ำ ที่กรมการขนส่งฯดูแลรับผิดชอบ ชาวชุมชนแออัดส่วนใหญ่สร้างที่อยู่อาศัยในคลอง และแม่น้ำ ซึ่งเป็นวิถีชีวิตของคนไทยที่พึ่งพาแม่น้ำมาแต่ดั้งเดิม แต่เมื่อเมืองเจริญเติบโต การสร้างที่อยู่อาศัยด้วยไม้และสังกะสีอย่างง่ายจึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของชุมชนแออัด ไม่มีการจัดการที่ดิน สภาพของชุมชนแออัดจึงกลายเป็นขยะของสังคมในเมืองใหญ่ อันดับห้าเป็นข้อพิพาทในพื้นที่ของการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีจำนวน 4 กรณี ส่วนใหญ่เป็นที่ดินในกรุงเทพมหานครที่มีชุมชนเช่าที่ดินอยู่อาศัยในราคาถูก

ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา

จากการสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินทั้งหมดพบว่า ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหามีจำนวน 89 กรณี โดยคิดเป็นร้อยละ 12.03 ในขณะที่กรณีพิพาทที่ยังอยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหามีจำนวน 651 กรณี โดยคิดเป็นร้อยละ 87.97 ผลการแก้ไขปัญหามีหลายระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยของกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ ประเภทของที่ดิน ความรุนแรงในระดับพื้นที่ และความตื่นตัวของผู้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งจำแนกได้ 4 ลักษณะ ดังนี้

1) การแก้ไขปัญหามีข้อยุติในกรณีพิพาทที่เป็นลักษณะระหว่างบุคคลกับรัฐ เช่น กรณีการเวนคืนที่ดิน มีการจ่ายค่าชดเชยที่พอใจกับผู้เสียหายและยุติข้อพิพาท กรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน มีการรับรองสิทธิการครอบครองและการทำประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ หรือการแก้ไขปัญหาคืบหน้าในการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า เช่น กรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และที่ดินของทหาร ได้มีการส่งมอบที่ดินให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้ว และกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ในกรณีของภาคใต้ที่อยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหที่ทางราชการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม 2 กรณี และมีคณะกรรมการแก้ไขปัญหา

ร่วมในนามสมัชชาคนจนในประเภทปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน 3 กรณี สาเหตุของการยุติอีกประการหนึ่งคือ การยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง

2) กรณีข้อพิพาทจำนวนมากอยู่ในระหว่างกระบวนการสอบสวนและพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดิน การจัดสรรงบประมาณ การจ่ายค่าชดเชย การตรวจสอบข้อเท็จจริง การส่งมอบพื้นที่เป็นต้น ตามแนวทางและกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ คือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน (กปร.) หรือคณะกรรมการชุดอื่นๆ ตลอดจนคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา ซึ่งกลายเป็นกระบวนการที่ชะลอการแก้ไขปัญห โดยไม่ได้มีกระบวนการแก้ไขสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งอย่างแท้จริง ความขัดแย้งในพื้นที่อาจยุติไปเฉพาะหน้า หรือในบางพื้นที่ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมก็ยังประสบกับปัญหาการถูกคุกคามจากเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เป็นระยะๆ

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

4) การพิจารณาตัดสินใจทางนโยบายในหลายกรณีมาจากการผ่านการพิจารณาและมีข้อยุติในระดับท้องถิ่น และส่งเรื่องมาพิจารณาในระดับส่วนกลาง เพื่อให้รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เช่น กรณีการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยในภาคอีสาน ชาวบ้านได้เรียกร้องให้เพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ และส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก.4-01 หรือในบางพื้นที่ชาวบ้านสามารถเข้าทำประโยชน์ได้ในระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหา เช่น กรณีสวนป่าดงมะไฟ จังหวัดยโสธร เป็นต้น

5) กรณีข้อพิพาทที่ไม่ได้มีความคืบหน้า เนื่องมาจาก ผู้เดือดร้อนได้ร้องเรียนกับผู้นำ

ชุมชนหรือกับหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ แต่ไม่เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาจริงจัง และผู้เดือดร้อนไม่ได้มีการติดตามหรือร้องเรียนปัญหาไปยังหน่วยงานอื่นๆอีก ข้อพิพาทถูกทิ้งไว้อย่างคาบาค้าง เช่น กรณีข้อพิพาทที่สาธารณประโยชน์จำนวนมากมีสภาพเช่นนี้

กระบวนการแก้ไขปัญหารของรัฐ

กระบวนการแก้ไขปัญหารของรัฐในหลายมิติ ดังนี้

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายบังคับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้สร้างอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงาน ตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับพื้นที่จนถึงเจ้าหน้าที่รัฐในระดับกอง กรม กระทรวง และนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี และรัฐบาล สายการบังคับบัญชาที่รวมศูนย์จากส่วนกลาง จึงทำให้การตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาล่าช้า ต้องรอการตัดสินใจระดับนโยบาย โดยเฉพาะปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน และเกี่ยวโยงกับนโยบายการใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐ

(2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้อนทับกัน เช่น การประกาศพื้นที่ซ้อนทับกัน หน่วยงานใดจะเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีการแก้ไขปัญหามากเป็นเอกภาพ และบ่ายเบี่ยงในความรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญห เพราะเกรงว่าจะต้องรับผิดชอบเมื่อมีการตรวจสอบการดำเนินการที่ทุจริตคอรัปชั่น จึงก่อให้เกิดการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ แต่ผู้เดือดร้อนไม่สามารถเอาผิดได้ เพราะกฎหมายมีช่องว่างของการให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงาน กล่าวได้ว่าระบบราชการที่อยู่บนฐานของการใช้อำนาจรวมศูนย์และควบคุมโดยรัฐตามกฎหมายได้สร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นสาเหตุสำคัญของการสร้างปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น

(3) รัฐบาลแก้ไขปัญหที่ดินซึ่งเป็นปัญหาระดับโครงสร้างและนโยบาย ด้วยการตั้งกลไกระดับชาติ ให้เป็นหน่วยประสานงานกลาง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหารากุฎที่ดินของรัฐ (สบร.) ที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี องค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากหลายหน่วยงาน โดยหวังว่าจะมีการประสานงานการแก้ไขปัญหอย่างเป็นเอกภาพ แต่ผลที่เกิดขึ้นคือ สบร.เป็นหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลกรณีพิพาทจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรากุฎที่ดินของรัฐ และคณะกรรมการแก้ไขการรากุฎที่ดินของรัฐ (กบร.) ระดับจังหวัด และระดับชาติทำหน้าที่ประสานงาน ดำเนินการกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ แต่กรณีพิพาทส่วนใหญ่ต้องมารอกระบวนการทำงานของ กบร. ซึ่งใช้เวลานาน กบร. จึงกลายเป็นกลไกการเก็บเรื่องไว้มากกว่าเป็นกลไกแก้ไขปัญหาคืบหน้า

(4) ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาที่กระทบถึงผลประโยชน์และโครงสร้างการถือครองที่ดิน

ซึ่งถูกผูกขาดโดยนักการเมือง จึงทำให้การแก้ไขปัญหาคือพิพาทที่ดินไม่ได้รับการแก้ไขปัญหที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง แต่กรณีพิพาทส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า และเยียวยาความเสียหาย เช่น การจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน การจัดสรรที่ดินของรัฐผืนใหม่ให้ เช่น การให้เช่าที่ดินของรัฐ การปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมเพื่อแก้ไขปัญหการประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ไม่แก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่เอื้ออำนวยต่อการนำที่ดินของเอกชนมาให้เกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน ไม่แก้ไขปัญหที่กลไกรัฐซึ่งเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เร่งรัดออกกฎหมายควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน หรือออกกฎหมายภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ในขณะที่รัฐบาลสนับสนุนนโยบายการพัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้าอย่างเต็มที่มากกว่าการให้ความสำคัญกับการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม

(5) เมื่อระบบราชการมีวัฒนธรรมการดำเนินงานในลักษณะอำนาจนิยม ที่ผูกวมศูนย์ไว้กับผู้บังคับบัญชาส่วนกลาง และการสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่เป็นรัฐบาล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจึงมีลักษณะแบบรับชอบแต่ไม่รับผิดชอบ และเลือกปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มทุน และผู้มีอิทธิพล นักการเมือง เห็นได้จากการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่ผิดกฎหมาย ตามแนวนโยบายของรัฐ ในทางตรงกันข้ามเจ้าหน้าที่รัฐจะตรวจสอบอย่างเข้มงวดกับคนจนและเกษตรกรรายย่อยในการบุกรุกที่ดินของรัฐ กระบวนการดำเนินงานระหว่างข้าราชการประจำและนักการเมืองจึงเป็นขบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินท่ามกลางปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งที่ดินระหว่างประชาชนที่ยากไร้กับรัฐ

(6) วัฒนธรรมของข้าราชการประจำยังมีทัศนคติแบบสั่งการ และยึดกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ในขณะที่ยึดหยุ่นกับการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่ได้ผลประโยชน์ กระบวนการแก้ไขปัญหด้วยวิธีการใดก็ตาม จึงไม่สร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสาร การชี้แจงโครงการ การรับฟังความคิดเห็น และการสร้างกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินการที่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กระบวนการแก้ไขปัญหของเจ้าหน้าที่จึงละเมิดรัฐธรรมนูญ และละเมิดสิทธิมนุษยชน

กระบวนการแก้ไขปัญหของประชาชน

กระบวนการแก้ไขปัญหของประชาชนจะเริ่มต้นเมื่อตนเองถูกละเมิดสิทธิในที่ดิน แต่ไม่รู้สาเหตุเกิดจากที่ใด ไม่ได้สนใจหรือไม่มีโอกาสรับรู้และเท่าทันกับข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ โดยเฉพาะกระบวนการกำหนดพื้นที่แต่ละประเภท กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การแก้ไขปัญหของประชาชนมาจากการช่วยตนเองก่อนเบื้องต้นอย่างไร้ทิศทาง หลังจากนั้นจึงหาเพื่อนจากภายในและภายนอกชุมชน และพัฒนามาสู่การรวมกลุ่มแก้ไขปัญห กรณีพิพาทส่วนใหญ่ที่

แก้ไขปัญหาด้วยตนเองโดยลำพัง จะไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่รัฐในการติดตามแก้ไขปัญหา หลายกรณีเรื่องราวไม่ยุตินานกว่า 10 ปีขึ้นไป ยกเว้นบางกรณีที่ต่อมาชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาลและสร้างวีรกรรมให้สื่อมวลชนเห็น รัฐบาลจึงจะแก้ไขปัญหา เมื่อเปรียบเทียบกับการรวมกลุ่มในชุมชน หรือเครือข่ายจะสร้างแรงกดดันให้กับเจ้าหน้าที่รัฐและรัฐบาลให้ความสนใจแก้ไขปัญหาคืบหน้าได้บ้าง อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาเป็นรายบุคคล หรือกลุ่มยังไม่สามารถทำให้การแก้ไขปัญหารัฐเป็นที่ยุติ ทั้งนี้มาจากปัญหาทางกฎหมาย และกลไกของระบบราชการที่กล่าวมาข้างต้น รูปแบบการแก้ไขปัญหารัฐของประชาชนมีดังนี้

(1) การร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง โดยผู้เดือดร้อนร้องเรียนผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ อบต.หลังจากนั้นถ้าไม่ได้ผล ก็จะติดต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับจังหวัด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับจังหวัด ถ้ายังล่าช้า ผู้เดือดร้อนร้องเรียนกับเจ้าพนักงานปกครอง เช่น นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหารัฐ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจตัดสินใจ กรณีข้อพิพาทจึงถูกส่งไปยังหน่วยงานรัฐส่วนกลาง และรัฐบาล

(2) การร้องเรียนต่อนักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือสมาชิกวุฒิสภา เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่กลุ่มผู้เดือดร้อนมุ่งหวังให้มีการกดดันติดตามให้หน่วยงานรัฐแก้ไขปัญหา บางกรณีถูกส่งไปพิจารณาในระดับคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา บางกรณีร้องเรียนในหลายคณะ เช่น คณะกรรมการปกครอง คณะกรรมการเกษตร คณะกรรมการทหาร กรณีที่ดินทหาร คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา เป็นต้น ผลของการดำเนินการคือ การรายงานปัญหาส่งเรื่องให้รัฐบาลเพื่อติดตามตรวจสอบ แต่ไม่ได้มีผลต่อการกดดันให้รัฐบาลเร่งรัดแก้ไขปัญหามากนัก ยกเว้นบางเรื่องที่มีการชุมนุมผู้เดือดร้อนจำนวนมาก และสื่อมวลชนให้ความสนใจ ความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหามีมากขึ้น แต่ไม่ถึงขั้นยุติปัญหาเพราะมีอุปสรรคปัญหาของกลไกรัฐและกฎหมาย เมื่อเรื่องนั้นไม่ได้รับความสนใจ หรือเปลี่ยนรัฐบาล การติดตามแก้ไขปัญหารัฐกรณีข้อพิพาทจะเป็นไปอย่างล่าช้า

(3) การร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐในส่วนกลางและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบโดยตรง ได้แก่ การร้องเรียนระดับกรม กระทรวงและรัฐมนตรีในส่วนกลาง การดำเนินการในขั้นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อการร้องเรียนในระดับจังหวัดไม่ได้ผล หากมีการร้องเรียนตามขั้นตอนของทางราชการ เจ้าหน้าที่รับเรื่องไว้ และให้มีการติดตามผลภายหลัง ซึ่งส่วนใหญ่ไม่คืบหน้า

(4) การรวมกลุ่มชุมนุมกันในที่สาธารณะเพื่อกดดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา เมื่อผู้เดือดร้อนดำเนินการมาทั้งสามขั้นตอน แล้วไม่ได้ผล ประชาชนได้รับบทเรียนและประสบการณ์ต่อการติดตามการแก้ไขปัญหารัฐโดยตรง และตระหนักดีว่ากลไกของรัฐเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไข

ปัญหา กระบวนการนี้เองได้สร้างจิตสำนึกของประชาชนโดยตรงที่ต้องให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มแก้ไขปัญหโดยประชาชนเอง การรวมกลุ่มเริ่มจากสมาชิกที่เดือดร้อนภายในชุมชน แล้วจัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เช่น ตามหน่วยงานราชการ เพื่อดำเนินการเรียกร้องหรือยื่นหนังสือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสร้างสถานการณ์ให้สื่อมวลชนสนใจทำเป็นข่าว กรณีแบบนี้รัฐบาลจะเร่งแก้ไขปัญหาในระยะเริ่มแรก ถ้าหากองค์กรประชาชนไม่ติดตามต่อเนื่อง การติดตามแก้ไขปัญหของรัฐบาลจะล่าช้าเช่นเดียวกัน

(5) การร้องเรียนกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรอิสระเป็นอีกช่องทางหนึ่ง ที่เป็นกลไกในการติดตามการแก้ไขปัญหของรัฐ หลายกรณีที่ร้องเรียนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความคืบหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่และรัฐบาลเร่งรัดแก้ไขปัญห สำหรับสภาที่ปรึกษาฯรับเรื่องเพื่อรวบรวมข้อมูลเสนอการแก้ไขปัญหในระดับนโยบาย และเสนอต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกรณีใดยุติปัญหาได้ จะได้แต่เพียงการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอม

(6) การรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายภายในภาค หรือระหว่างภาค ในกรณีปัญหาเดียวกัน เพื่อสร้างกระแสสังคมให้สนใจในปัญหาข้อพิพาทที่ดิน เช่น การรวมกลุ่มเป็นสมัชชาคนจน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เป็นต้น การรวมกลุ่มลักษณะนี้เป็นการสร้างพันธมิตรกับกรณีผู้เดือดร้อนที่ได้รับปัญหาเดียวกัน และกับกรณีปัญหาอื่นๆที่ประสบปัญหาแบบเดียวกัน เพื่อสร้างพลังการต่อรองกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่และระดับนโยบายร่วมกัน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม การรวมกลุ่มแบบนี้มีข้อดีคือ ผู้เดือดร้อนได้เรียนรู้การแก้ไขปัญหด้วยตนเอง การทำงานเป็นกลุ่ม เครือข่าย และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหทุกกระบวนการ ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานร่วมกันเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีทัศนคติที่รับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง นักพัฒนาองค์กรเอกชนมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลและเป็นที่ปรึกษาสนับสนุนการแก้ไขปัญห

(7) การใช้มาตรการฟ้องร้อง เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ผู้เดือดร้อนสรุปประสบการณ์จากการร้องเรียนในทุกกลไกแล้วไม่ได้ผล เมื่อตนเองไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรืออำนาจทางอาชญา แต่ประชาชนมีอำนาจโดยธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องหวงแหนที่ดินทำกิน การครอบครองพื้นที่ที่เป็นกรณีปัญหาอย่างต่อเนื่องและไม่ใช้วิธีการรุนแรง ตลอดจนสร้างรูปธรรมการจัดการที่ดินโดยชุมชนเพื่อให้สาธารณชนเห็นว่าประชาชนนั้นมีศักยภาพจัดการที่ดินได้ แต่ไม่เคยมีกรณีใดที่ประสบผลสำเร็จ เช่น การตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายใน จ.ลำพูนของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และการครอบครองพื้นที่สวนปาล์มใน จ.สุราษฎร์ธานี และจ.กระบี่

บทสรุปที่ต้องทบทวน

สถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่ศึกษาสำรวจมาแสดงให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหามันต้องเริ่มต้นจากแนวความคิดและทัศนคติของภาครัฐ ผู้กำหนดนโยบาย และคนในสังคมต่อการให้คุณค่าของ “ที่ดิน” ที่เป็น “ต้นทุนทางสังคม” มิใช่ “ต้นทุนทางสินค้า” การเปลี่ยนทัศนคติดังกล่าวจะทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาและการจัดการที่ดิน มุ่งไปในทิศทางที่สร้างฐานทรัพยากรที่ดินให้เป็นความมั่นคงของการดำรงชีวิตของมนุษย์และสรรพสิ่งในโลกอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งตรงกันข้ามกับกระบวนการแก้ไขปัญหาและการจัดการในทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีที่กำหนดให้ “ที่ดิน” เป็นสินค้า โดยให้กลไกตลาดเป็นผู้ควบคุมการซื้อขายที่ดิน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนที่มีเงินทุนซึ่งมีศักยภาพในการลงทุนทำประโยชน์ได้เต็มที่

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

1) รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายสูงสุดของไทยที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด

และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวัฒนธรรมของสังคมไทย ในการเปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาชนมีส่วนร่วมในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในมาตรา 26 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เจตนารมณ์การเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์มีความจำเป็นต้องเข้าไปเป็นอยู่ในวัฒนธรรมของระบบราชการ กลไกอำนาจรัฐ ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทัศนคติ พฤติกรรม ระบบ โครงสร้าง และอำนาจตามกฎหมาย ตลอดจนเข้าไปอยู่ในวัฒนธรรมของคนในสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน และจะนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง

อุปสรรคสำคัญของกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐไม่บรรลุผล เนื่องจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมของระบบราชการที่ไปละเมิดสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ ซึ่งสร้างปัญหาความขัดแย้งให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะกระบวนการแก้ไขปัญหาล่าช้าและไม่ต่อเนื่องได้สร้างแรงกดดันให้กับผู้เดือดร้อน ที่ถูกคุกคามข่มขู่และฆ่าจากเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มทุน หรือผู้มีอิทธิพล ตลอดจน

สร้างปัญหาความยากจนที่ไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนใช้ประโยชน์ ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต

1) คนในสังคมไทย และนโยบายรัฐบาลอยู่ในกระแสของการพัฒนาเศรษฐกิจ

เสรี ซึ่งให้คุณค่าของ “ที่ดิน” เป็นต้นทุนทางสินค้า และต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ การมองคุณค่าเช่นนี้เป็นสาเหตุสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และสร้างวัฒนธรรมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินเพื่อพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ นโยบายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย และสร้างปัญหาจำนวนคนไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น เช่น นโยบายการท่องเที่ยว นโยบายการปลูกป่าเชิงพาณิชย์ นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์โดยขาดการควบคุมดูแลต่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และนโยบายเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน

ถึงแม้ว่ารัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์

2544 สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตรา 84 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม แต่ในความเป็นจริงการจัดระบบการถือครองที่ดิน และการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมยังไม่มี การแก้ไขปัญหานี้ อีกทั้งรัฐบาลยังสนับสนุนการใช้ที่ดินตามแนวความคิดพัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้า โดยเสนอนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาความยากจน ด้วยการขึ้นทะเบียนคนจน เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดหาที่ดินของรัฐให้ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้าในการนำเงินในอนาคตมาใช้จากการจำนองที่ดินกับแหล่งเงินกู้ในระบบ แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาค่าความยากจนจากการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยอย่างแท้จริง

3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2479 ได้กำหนดให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสองระบบคือ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนและของรัฐ โดยไม่ยอมรับระบบสิทธิในที่ดินรูปแบบอื่นๆ เช่น การจัดการที่ดินโดยชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิในที่ดินของชุมชน จึงทำให้เกิดสภาพการผูกขาดอำนาจการจัดการที่ดินโดยรัฐที่ครอบคลุมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์หรือที่สาธารณประโยชน์ ยกเว้นว่าประชาชนจะได้เอกสารสิทธิที่ดินภายใต้กระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ดินซึ่งมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นต้นเหตุสำคัญของข้อพิพาทและการสูญเสียที่ดินของประชาชน เพราะฉะนั้นการรับรองสิทธิในที่ดินสองแบบนี้จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตรา 46 สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

4) กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน การให้เช่า การอนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2528 แก้ไข พ.ศ.2532 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 และกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ กฎหมายเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่หลากหลายประเภทตามการแบ่งกลุ่มประเภทปัญหา กฎหมายเหล่านี้มุ่งเน้นการจัดการที่ดินโดยรัฐ โดยควบคุมการใช้ที่ดิน และใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินภายใต้กรอบของกฎหมาย และเอกสารของราชการ จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดิน กฎหมายเหล่านี้จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตรา 56 สิทธิของบุคคลร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 290 แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ระบบราชการ และระบบการเมือง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการตื่นตัวขององค์กรประชาชนเพื่อตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

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

ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยได้จัดเวทีสนทนากลุ่มในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาและข้อพิพาทโดยตรงในทุกภาคและปัญหาที่อยู่อาศัย ข้อเสนอของประชาชนได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนตามกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐดังนี้

(1) รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินที่ถูกข่มขู่คุกคามหรือฆ่า

(2) ให้ประชาชนผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคข้อพิพาททุกขั้นตอน และให้มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหาคทั้งกรณีพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาแล้ว และกรณีพิพาทที่ยังไม่มีการริเริ่มแก้ไขปัญหาคใดๆ

(3) กระบวนการแก้ไขปัญหาคของรัฐ การกำหนดนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมาย ต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและติดตามแนวนโยบาย

(4) การพัฒนากลไกทางเลือกของการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน ที่ให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม โดยเฉพาะผู้เดือดร้อนที่เข้าใจสภาพพื้นที่ ได้ร่วมเสนอการแก้ไขปัญหาคที่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งในด้านกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การจัดการที่ดิน โดยก้าวข้ามข้อจำกัดของกฎหมาย และกลไกของระบบราชการ

(5) การกำหนดระเบียบหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาคเฉพาะหน้าในระดับนโยบายที่เอื้ออำนวยให้เกิดการดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอ 3 ข้อแรก ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคกรณีป่าไม้และที่ดิน วันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 ที่ให้มีการแก้ไขปัญหาคในระดับพื้นที่ที่ชุมชนมีความพร้อมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ เพื่อเป็นตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาคระยะยาว หรือการเจรจากับหน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินของรัฐให้มีการเช่าที่ดินในระยะยาว 30 ปี เพื่อปรับปรุงชุมชนแออัดให้อยู่อาศัยในที่ดินเดิม ทั้งนี้เพราะการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่เป็นปัญหาคอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาคต้องใช้เวลาานาน หากไม่มีแนวทางดังกล่าว เจ้าหน้าที่ระดับล่างก็ไม่กล้าทำหน้าที่เพราะกลัวมีความผิด

การแก้ไขปัญหาคเฉพาะหน้าตามประเภทปัญหาคมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามข้อเสนอของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ภายใต้ข้อจำกัดอุปสรรคของกฎหมาย และนโยบายมีอยู่ ซึ่งมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติถ้าหากรัฐบาลให้ความสำคัญและจริงจังกับการแก้ไขปัญหาค อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาคข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาคที่ดินที่

สาเหตุโดยแท้จริง 3 ประการคือ ปัจจัยทางนโยบาย กฎหมาย และกระบวนการดำเนินการของรัฐ จึงขอเสนอการแก้ไขปัญหาระยะยาวดังนี้

(1) กำหนดนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทั้งประเทศ เพื่อจำแนกการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐ และการใช้ประโยชน์ของประชาชนในสภาพความเป็นจริง มาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดิน ไปสู่ทางออกการจัดการที่ดินโดยชุมชนร่วมกันและสอดคล้องกับระบบนิเวศตามการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

(2) ปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมาย คำสั่งและระเบียบข้อบังคับที่มีผล กระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์และเข้าถึงทรัพยากร รวมทั้งกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้อยู่บนแนวคิดที่ดินคือต้นทุนทางสังคมที่ต้องมีการจัดการ อย่างยั่งยืน และกระจายอำนาจให้ชุมชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ ได้แก่

(2.1) ปฏิรูปที่อยู่อาศัยในเมือง โดยให้รัฐดำเนินการนำที่ดินของรัฐ และเจรจา กับเจ้าของที่ดินเอกชน ให้ชุมชนอยู่อาศัยในที่ดินเดิมและเช่าระยะยาว 30 ปี และหยุดการไล่รื้อชุมชน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดที่อยู่อาศัย และการพัฒนาชุมชนร่วมกัน

(2.2) ปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ โดยแยกแยะการจัดการระหว่างพื้นที่ บก และพื้นที่ทะเลให้สอดคล้องกับระบบนิเวศและวิถีวัฒนธรรมของคนท้องถิ่น

(2.3) ปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดย สนับสนุนการจัดการป่าและที่ดินร่วมกับชุมชนในพื้นที่ป่าทุกประเภท กรณีการปฏิรูปนโยบายการ ปลุกสร้างสวนป่า ให้ยึดหลักการฟื้นฟูป่าธรรมชาติให้มีสภาพสมบูรณ์ และให้ชุมชนมีส่วนร่วม

(2.4) ปฏิรูปกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

(2.5) ปฏิรูปกฎหมายที่อนุญาตให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กฎหมายแร่ กฎหมายวนคืนสงฆ์หรือหิรัญทรัพย์ กฎหมายชลประทาน ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้ประชาชน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบและอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการ รวมทั้ง ปฏิรูปพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีกลไกและกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการโครงการ โดยให้ ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมตรวจสอบอย่างแท้จริง

(3) ปฏิรูปการจัดการที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่นิคม สร้างตนเอง ที่ดินของทหาร โดยการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิในที่ดินจากการมีส่วนร่วมของผู้เดือด ร้อน และสอดคล้องกับความเป็นจริง เพื่อนำไปสู่การจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนทั้ง ในที่ดินในชนบทและที่อยู่อาศัยในเมือง

(4) การพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานไว้ใช้ในการศึกษา ติดตาม ตรวจสอบสภาพการณ์ปัจจุบัน และเพื่อใช้ในการวางแผนระดับนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้

(5) การพัฒนามาตรการทางด้านการคลัง เช่นการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพื่อให้เป็นมาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(6) การพัฒนาแนวคิดและรูปแบบของการจัดการที่ดินโดยองค์กรชุมชน พร้อมทั้งมาตรการและสถาบันของท้องถิ่นในการควบคุมดูแลการจัดการและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

(7)การพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาชนในการวิเคราะห์ปัญหา การติดตามสถานการณ์และการประสานงานเพื่อให้เกิดการดำเนินงานในกระบวนการแก้ไขปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

(8) การพัฒนากลไกความร่วมมือในการทำงานขององค์กรชาวบ้าน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของท้องถิ่น ทั้งในด้านการส่งเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม และการจัดเก็บภาษีประเภทที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น โดยให้มีกลไกระดับท้องถิ่นที่ภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมกับรัฐ กลไกดังกล่าวต้องมีอำนาจชี้ขาดเป็นที่สุดจากการใช้กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิสูจน์สิทธิเปรียบเทียบเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินในระดับพื้นที่ กลไกระดับท้องถิ่นควรกำหนดตามโซนพื้นที่ของข้อพิพาท โดยไม่ขึ้นอยู่กับระดับจังหวัดเท่านั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว สำหรับกลไกระดับชาติทำหน้าที่กลั่นกรองกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เชื่อมโยงกับการมองปัญหาภาพรวมเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการแก้ไขปัญหาที่ต้องสัมพันธ์กับผลกระทบทุกด้านทั้งในระดับชุมชนและระดับชาติ

บทคัดย่อ

โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาและสำรวจให้เห็นภาพรวมของปัญหาที่ดินและสาเหตุที่แท้จริง เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในระยะสั้นและระยะยาว การสำรวจปัญหาที่ดินจะดำเนินการในระยะแรก และกำหนดพื้นที่นำร่องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในระดับท้องถิ่น การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่นำร่องจะดำเนินการในระยะที่สอง ซึ่งต้องสร้างกระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน และในระยะที่สามจะดำเนินการศึกษาแนวทางของกระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เอกชนกับประชาชน ในระดับชาติ ตลอดจนกฎหมายและนโยบายที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งกรณีที่ดิน โดยศึกษาจากฐานการปฏิบัติการในพื้นที่นำร่องของระยะที่สอง ทั้งนี้โครงการศึกษาทั้ง 3 ระยะจะนำเสนอปัญหาที่ดินในประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อรัฐบาล รัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กระบวนการศึกษาและสำรวจได้ทำการศึกษาศรจากข้อมูลของหน่วยงานรัฐที่ประชาชนร้องเรียน องค์กรพัฒนาเอกชน หนังสือพิมพ์ และเครือข่ายองค์กรประชาชนที่รวมกลุ่มติดตามการแก้ไขปัญหาพร้อมกับรัฐ จากการสุ่มตัวอย่างในการศึกษาและสำรวจของทุกภาค และปัญหาที่อยู่อาศัยมีจำนวนกรณีศึกษาทั้งหมด 740 กรณี แบ่งกลุ่มประเภทปัญหาได้ 15 กลุ่ม กลุ่มปัญหาที่มีกรณีศึกษาจำนวนมากที่สุดคือ นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน มีจำนวน 262 กรณี รองลงมาคือ การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์จำนวน 119 กรณี ปัญหาที่อยู่อาศัยจำนวน 102 กรณี นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน จำนวน 58 กรณี การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน จำนวน 48 กรณี และการใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร จำนวน 40 กรณี การออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายจำนวน 22 กรณี นอกนั้นมีจำนวนกรณีศึกษาดังแต่จำนวน 1 กรณี ถึง 18 กรณี

ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาพบว่ากรณีพิพาทมีข้อยุติจำนวน 89 กรณี ในขณะที่กรณีพิพาทที่อยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาและไม่แก้ไขปัญหามีจำนวน 651 กรณี สำหรับกรณีพิพาทที่ยุติแล้วเป็นข้อพิพาทระหว่างบุคคลกับรัฐ หรือ นักการเมืองให้ความสำคัญในการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างข้าราชการและประชาชน และติดตามแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง กรณีข้อพิพาทจำนวนมากอยู่ในระหว่างกระบวนการสอบสวนและพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินตามแนวทางและกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ คือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน (กบร.) หรือคณะกรรมการชุดอื่นๆ ตลอดจนคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา ซึ่งกลายเป็นกระบวนการที่ชะลอการแก้ไขปัญหา โดยไม่ได้มีกระบวนการแก้ไขสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งอย่างแท้จริง

ความขัดแย้งในพื้นที่อาจยุติไปเฉพาะหน้า หรือในบางพื้นที่ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมก็ยังประสบกับปัญหาการคุกคามอยู่เป็นระยะๆ กรณีที่กระบวนการแก้ไขปัญหาคืบหน้า เนื่องจากประชาชนที่เดือดร้อนได้รวมกลุ่มติดตามการแก้ไขปัญหอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การยื่นหนังสือในระดับพื้นที่จนถึงรัฐบาล เมื่อไม่ได้ผลจึงรวมกลุ่มชุมนุมเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตามข้อเรียกร้อง เริ่มตั้งแต่ระดับกลุ่มในหมู่บ้าน พัฒนามาเป็นระดับเครือข่ายในระดับชาติ

โดยส่วนใหญ่ข้อพิพาทยังไม่มีข้อยุติ ความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ในพื้นที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป แต่กลุ่มผู้เดือดร้อนก็ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินและพัฒนาระบบจัดการที่ดินในหลักการของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นในรูปแบบของป่าชุมชน การจัดการที่ดินโดยชุมชน กระบวนการติดตามปัญหาโดยประชาชนที่เดือดร้อนได้ทำให้องค์กรประชาชนได้เรียนรู้กระบวนการแก้ไขปัญหา การเจรจาต่อรอง การเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ก่อให้เกิดผลกระทบ และพัฒนาข้อเสนอต่อรัฐบาลเพื่อนำมาสู่การแก้ไขปัญหของตนเองและชุมชน

ในด้านกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการแก้ไขปัญหของรัฐเกี่ยวกับปัญหาที่ดินโดยการใช้อำนาจการวิเคราะห์ในเชิงคุณค่า “ที่ดิน” ที่เป็น “ต้นทุนทางสังคม” และกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พบว่า อุปสรรคสำคัญของกระบวนการแก้ไขปัญหของรัฐที่ไม่ได้ข้อยุติ เนื่องจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมของระบบราชการที่ไปละเมิดสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ ซึ่งสร้างปัญหาความขัดแย้งให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะกระบวนการแก้ไขปัญหาล่าช้าและไม่ต่อเนื่องได้สร้างแรงกดดันให้กับผู้เดือดร้อน ที่ถูกคุกคามข่มขู่และฆ่าจากเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มทุน หรือผู้มีอิทธิพล ตลอดจนสร้างปัญหาความยากจนที่ไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนใช้ประโยชน์ ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต

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

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน 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 accerelation 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 accerelate 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.

คำนำ

โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทยระยะที่หนึ่ง ได้เกิดขึ้นมาจากความตั้งใจร่วมกันของคณะกรรมการที่ดินและน้ำ (ปัจจุบันเป็นคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่จะประมวลกรณีพิพาทปัญหาที่ดินซึ่งประชาชนร้องเรียนมาที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวนมาก แต่ละกรณีมีลักษณะปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งสาเหตุมาจากปัญหาทางนโยบาย กฎหมาย การแก้ไขปัญหารัฐล่าช้า หลายกรณียุติปัญหาได้ยากเพราะมาจากข้อจำกัดของกฎหมาย นโยบายของรัฐ และกลไกรัฐไม่เร่งรัดให้ดำเนินการ โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่าย ได้แก่ มูลนิธิสถาบันที่ดิน ภายใต้โครงการประสานงานเพื่อพัฒนางานวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน (Research Platform) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในการดำเนินการโครงการ คณะผู้วิจัยซึ่งเป็นนักพัฒนาสังคมที่มีประสบการณ์ทำงานกับองค์กรประชาชนที่ประสบปัญหาที่ดินและปัญหาที่อยู่อาศัยโดยตรง เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการติดตามกรณีศึกษาในพื้นที่ และข้อมูลจากส่วนราชการ ตลอดจนเป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรประชาชนในการแก้ไขปัญหา ข้อมูลที่ได้ส่วนใหญ่จึงมาจากการติดตามการแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชนที่ร่วมกันตัวกันเป็นเครือข่าย เช่น สมัชชาคนจน สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้ เครือข่ายสลัม 4 ภาค เป็นต้น ในขณะที่การได้ข้อมูลจากส่วนราชการยังมีข้อจำกัดอยู่มาก เพราะฉะนั้นกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาจึงมาจากประสบการณ์โดยตรงขององค์กรประชาชน และการศึกษาของคณะผู้วิจัย ประกอบกับการศึกษากฎหมายและนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาควบคู่กันไป

ผลสำเร็จของโครงการในระยะที่หนึ่งได้ล่าช้ามาเป็นเวลาหนึ่งปี ซึ่งตามกำหนดเวลาของโครงการต้องเสร็จสิ้นในเดือนมีนาคม 2547 คณะผู้วิจัยต้องขอรับผิดชอบในความล่าช้าและความบกพร่องของรายงานวิจัยฉบับนี้ คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานวิจัยจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประชาชน ซึ่งคณะผู้วิจัยต้องมีการร่วมผลักดันให้ประสบผลสำเร็จ คณะผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณ อ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย ดร.เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ และคุณไพโรจน์ พลเพชร ซึ่งเป็นที่ปรึกษาโครงการ อันมีส่วนสนับสนุนให้โครงการศึกษาสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

วันที่ 30 มิถุนายน 2548

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

หัวหน้าโครงการ

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	
บทคัดย่อ (ภาษาไทย)	
บทคัดย่อ (ภาษาอังกฤษ)	
คำนำ	
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา	6
3. กรอบการเก็บข้อมูลสำรวจปัญหาข้อพิพาทที่ดินภาพกว้างและเจาะลึก	6
4. แนวทางการสำรวจ	7
5. แหล่งข้อมูลในการสำรวจเอกสาร	9
6. จัดกลุ่มปัญหา	11
7. ระยะเวลาการดำเนินการ	13
8. ขอบเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของนักวิจัย	14
9. ข้อสังเกตต่อการสำรวจข้อมูล	15
10. อุปสรรคปัญหาการศึกษาสำรวจข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ	16
11. รายชื่อคณะผู้วิจัยส่วนกลาง	16
บทที่ 2 สถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน	18
1. สถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย	18
2. สถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน	21
3. ลักษณะและประเภทของปัญหา	25
4. ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา	35
บทที่ 3 ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย	41
1. นโยบายพัฒนาที่ดินเป็นสินค้า	41
2. นโยบายการอนุรักษ์ป่าและส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ	47
3. การจัดสรรที่ดินของรัฐ	57
4. การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	62

5.กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน	65
6.นโยบายพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย	69
บทที่ 4 กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐและประชาชน	71
1.ข้อคิดเห็นต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ	80
2.กระบวนการแก้ไขปัญหาของประชาชน	81
3. ปัญหาและอุปสรรค	84
บทที่ 5 สรุปและเสนอแนะ	86
1.บทสรุปที่ต้องทบทวน	86
2.ข้อเสนอแนะ	89
3.ข้อเสนอแนวทางการวิจัยเชิงปฏิบัติในระยะที่สอง	97
บรรณานุกรม	106
ภาคผนวก ก ข้อมูลที่ดินในเขตทหารที่มีกรณีพิพาท	108
ภาคผนวก ข บทความเผยแพร่	111

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

การร้องเรียนรัฐบาลกรณีปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของคนไทยมีในรัฐบาลทุกชุด และเป็นปัญหาที่ค้างมาอย่างต่อเนื่อง ปัญหาที่ดินเป็นข้อเรียกร้องที่ขบวนการประชาชนต่อสู้มาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นสหพันธ์ชาวไร่ชาวนา มาจนถึงสมัชชาคนจน กลุ่มเกษตรกรและเครือข่ายสลัม ประภาส ปิ่นตบแต่งได้รวบรวมการร้องเรียนของประชาชนพบว่า ในปี 2537 ปัญหาที่ดินในเมืองมี 63 กรณี ในปี 2538 มี 33 กรณี ประเด็นที่ทำกินในเขตป่าในปี 2537 มี 126 กรณี ปี 2538 มี 137 กรณี ซึ่งเป็นกรณีที่มีการชุมนุมร้องเรียนมากที่สุดเมื่อเทียบกับกรณีอื่น¹ กรณีการร้องเรียนของสมัชชาคนจนก็เช่นเดียวกัน กลุ่มปัญหาป่าไม้-ที่ดินมีกรณีร้องเรียนมากที่สุดถึง 93 กรณี และปัญหาที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัดจำนวน 8 กรณีจากทั้งหมด 125 กรณี² สาเหตุของปัญหาจากการประกาศพื้นที่ป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตต้นน้ำลำธาร ที่สาธารณประโยชน์ และที่สงวนหวงห้ามของทางราชการ ประชาชนที่เดือดร้อนมีทั้งผู้ที่ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนและภายหลังการประกาศใช้กฎหมายกำหนดเขต การกำหนดแนวเขตที่ไม่ชัดเจน และการที่รัฐใช้กระบวนการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาด้วยการจับกุมผู้ที่ทำกินและอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ จนกลายเป็นความขัดแย้งที่รุนแรง ตลอดจนการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐฝ่ายเดียวเข้าจัดการปัญหาที่ดินที่พิพาทซึ่งไม่เป็นธรรมต่อประชาชน

นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐก็ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้ง ปัญหาที่ดินเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน กองการข้าว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ระบุไว้ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนการชุมนุมของประชาชนในการร้องเรียนปัญหาที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 – 2545 มีการชุมนุมจำนวนทั้งหมด 484 ครั้ง (ดูในตารางที่ 1.1) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างวันที่

¹ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย”, ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, กรุงเทพมหานคร, 2541, หน้า 40. (ที่มา : หนังสือพิมพ์รายวัน รายงานสรุปขององค์การพัฒนาเอกชน (อพช.) รายงานสรุปการชุมนุมของราษฎรและกลุ่มพลัง โดยกองการข้าวสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในปี 2539)

² อ่างแล้ว, หน้า 71 และ 73. (ที่มา : ข้อมูลจากการประมวลสรุปเอกสารสรุปปัญหาและข้อเรียกร้องโดยสมัชชาคนจน รวมทั้งการสัมภาษณ์ที่ปรึกษาสมัชชาคนจน และพ่อครัวใหญ่, 2540)

1-30 มิถุนายน 2545 มีการชุมนุม 45 ครั้ง ภายในเดือนมิถุนายนมีการชุมนุมเรียกร้องให้แก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินถึง 5 ครั้ง ขณะที่ช่วงเดือนพฤษภาคมปีเดียวกันมีถึง 7 ครั้ง

ตารางที่ 1.1 : จำนวนการชุมนุมของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาที่ดิน

ปี พ.ศ.	จำนวนการชุมนุมปัญหาที่ดิน/ครั้ง
2539	89
2540	58
2541	77
2542	77
2543	73
2544	74
2545	36

ที่มา : กองการข่าว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรณีของชุมชนแออัดเป็นการสะท้อนปัญหาไร้ที่อยู่อาศัยในเมือง ชาวชุมชนแออัดเรียกร้องให้รัฐหยุดการไล่รื้อชุมชนแออัด ชะลอการรื้อย้ายและจัดที่อยู่อาศัยให้กับผู้ที่เดือดร้อน ที่ดินส่วนใหญ่ที่ประชาชนเข้าอยู่อาศัยเป็นที่ดินของรัฐ เช่น ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ท่าเรือแห่งประเทศไทย กรมทางหลวง ที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หรือที่ราชพัสดุซึ่งดูแลโดยกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และที่ดินของเอกชน เป็นต้น

กรณีปัญหาที่ดินของเอกชนในจังหวัดลำพูนเป็นกรณีที่สะท้อนปัญหาสภาพการถือครองที่ดินของกลุ่มธุรกิจเอกชนในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี ในปี 2533 มีการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินพร้อมกับขบวนการกว้านซื้อที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์ ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ลาดชันเกิน 35% และที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน มีการสร้างหลักฐานเท็จเพื่อก่อเอกสารสิทธิ์ที่ดิน และสร้างหลักฐานให้นายทุนเป็นเกษตรกรผู้มีสิทธิที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ได้ยื่นหนังสือต่อรัฐบาลให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริงใน 23 พื้นที่เพื่อหาข้อเท็จจริงว่าที่ดินที่ถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์เป็นของใคร มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขเพิกถอนสิทธิที่ดิน และนำเสนอนโยบายการจัดการที่ดินใหม่ โดยให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการทุกระบวนการของการแก้ไขปัญหา เพื่อนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

นอกจากนี้ยังมีการร้องเรียนกรณีปัญหาข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับที่ดินที่รัฐสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการทหาร ซึ่งที่ผ่านมาทางสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) ได้รวบรวมข้อมูลรับเรื่องราวร้องทุกข์ และร่วมกำหนดแนวทางแก้ไขในรูปแบบไตรภาคีไม่ต่ำกว่า 15 ปีที่ผ่านมาจำนวน 6 พื้นที่ 5 จังหวัด คือกรณีปัญหาที่ดินที่อำเภอไทรโยค จ.กาญจนบุรี อำเภอเมือง จ.สุรินทร์ อำเภอแมริม และอำเภอเชียงดาว จ.เชียงใหม่ อำเภอเด่นชัย จ.แพร่ และอำเภอโกรกพระ อำเภอหนองบัว จ.นครสวรรค์ ปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของทหารที่อ้างกฎหมายการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 อันเป็นบรรทัดฐานขึ้นต่อสู้กับประชาชนที่ไร้ที่ทำกิน ขณะที่หน่วยงานของรัฐถือครองที่ดินจำนวน 4,082,641 ไร่ หรือ 11,172 แปลงในพื้นที่ 55 จังหวัดทั่วประเทศ ทำให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่กับหน่วยงานของทหารเป็นจำนวนมาก ซึ่งทุกพื้นที่ล้วนเป็นการใช้กฎหมายประกาศครอบคลุมพื้นที่ โดยมีได้ดำเนินการใช้ประโยชน์แต่อย่างใด

การร้องเรียนของประชาชนทั้งในกรณีของสมัชชาคนจน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และประชาชนทั่วไปในกรณีที่ดินของทหาร เป็นกรณีการรวมกลุ่มของประชาชนอย่างเป็นเครือข่ายเพื่อเสนอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณี และปัญหาทางนโยบายและกฎหมายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง การติดตามการแก้ไขปัญหาได้มีการยื่นหนังสือและชุมนุมเรียกร้องรัฐบาลเพื่อให้สาธารณชนรับรู้และเข้าใจปัญหาตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด กรม กระทรวงที่เกี่ยวข้อง จนถึงนายกรัฐมนตรีที่หน้าทำเนียบรัฐบาล โดยกระบวนการเจรจาดำเนินตามขั้นตอนทางกฎหมายและมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการในทุกระดับ ตลอดจนการยื่นฟ้องศาลปกครองในกรณีของที่ดินทหาร แต่ปรากฏว่ากระบวนการดังกล่าวล่าช้า และหยุดชะงักทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล ศาลปกครองยังไม่มีพิพากษา ในบางกรณีขาดความต่อเนื่อง ซึ่งทำให้ประชาชนต้องชุมนุมเรียกร้องทุกครั้งเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล สาเหตุของปัญหามาจากขั้นตอนตามกฎหมายที่ต้องประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อนตามกระบวนการของระบบราชการ ประกอบกับข้าราชการประจำมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อประชาชนที่มาร้องเรียน ไม่กล้าตัดสินใจ และไม่ยอมรับผิดชอบ เพราะจะทำให้เกิดปัญหาในภายหลัง และที่สำคัญหากรัฐบาลไม่เห็นความสำคัญ และทำให้เป็นเกมการเมืองของการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อหาเสียง การแก้ไขปัญหาจึงดำเนินการไปพร้อมกับขบวนการคอร์รัปชัน และเป็นเป้าหมายให้สาธารณชนกล่าวหาได้

อย่างไรก็ตามกรณีข้อพิพาท (มีการร้องเรียนให้รัฐบาลดำเนินการและเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล) และความขัดแย้ง (ปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแต่ยังไม่มีมีการร้องเรียนกับรัฐบาลและยื่นฟ้องต่อศาล) ปัญหาที่ดินของสมัชชาคนจน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ที่ดินทหารที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงสัดส่วนที่น้อยมากของปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ประชา

ชนที่เป็นรายบุคคล เป็นกลุ่มต่างๆได้ร้องเรียนกับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ มีข้อพิพาทถึงศาลปกครอง และศาลยุติธรรม องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการรัฐสภา ตลอดจนคณะกรรมการสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และที่ยังไม่มีการร้องเรียนอีกจำนวนมากซึ่งไม่มีการบันทึกเป็นหลักฐาน ปราบปรามการที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรรายย่อยได้เผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงที่ดินในการทำเกษตรกรรมมาเป็นเวลานานแล้ว เมื่อประเทศไทยรับเอาระบบการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้แก่บุคคลในรูปของโฉนด หรือเอกสารสิทธิ์ที่ดินในหลายประเภทตามการจัดที่ดินของรัฐ แนวคิดการให้เอกสารสิทธิ์ที่ดินจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหลักประกันการถือครองที่ดิน สามารถทำประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ และแก้ไขปัญหาข้อพิพาทการถือครองที่ดินที่มีความไม่ชัดเจนในขอบเขตการถือครองที่ดิน อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวได้เข้ามาพร้อมกับการทำให้ที่ดินเป็นสินค้าที่มีมูลค่าในการลงทุนทางการค้า เพื่อสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509)

การพิจารณาปัญหาที่ดินในประเทศไทยจึงไม่อาจมองจากปรากฏการณ์ของความขัดแย้งในการแย่งชิงที่ดินระหว่างภาครัฐกับประชาชน หรือกลุ่มธุรกิจเอกชนกับประชาชนเท่านั้น แต่ต้องเชื่อมโยงให้เห็นปัญหาที่ซับซ้อนของการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี ที่ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการบริการ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์และการถือครองที่ดินอย่างรวดเร็ว โดยพื้นที่ภาคเกษตรกรรมและพื้นที่ป่าถูกทำลายไปพร้อมกัน และแผนการควบคุมการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมตามกฎหมายไม่มีผลในการบังคับใช้ ประกอบกับปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในพื้นที่ป่าและนอกพื้นที่ป่ามีความซ้ำซ้อนของการกำกับดูแลของหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน และภาคการเมืองไม่มีความเด็ดขาดในการจัดการปัญหาที่ดิน จึงทำให้ปัญหาที่ดินมีความซับซ้อนจนยากที่จะจัดการได้ในเวลานี้

ในทัศนะของประชาชนและรัฐยังมองสิทธิในที่ดินแตกต่างกัน รัฐมองถึงสิทธิที่ดินในกรอบของกฎหมายโดยแยกขาดจากปัญหาการดำเนินการของรัฐ ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในที่ดินได้ แยกขาดจากสิทธิอันชอบธรรมที่มนุษย์ควรมีสหสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ซึ่งรับรองโดยรัฐธรรมนูญที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ขณะเดียวกัน "สิทธิในที่ดิน" ในทัศนะของรัฐและกลุ่มธุรกิจเอกชน คือสิทธิทางเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับเอกสารสิทธิ์ที่ดินแก่บุคคลเพื่อพัฒนาทรัพยากรที่ดินให้เป็นสินค้าที่เปลี่ยนมือซื้อขายได้ตามราคาของกลไกตลาด การเร่งรัดออกโฉนดที่ดินคือทิศทางการดำเนินงานของรัฐเพื่อแปลงทรัพยากรให้เป็นทุน อย่างไรก็ตามรัฐยังมีแนวคิดอำนาจนิยมต่อการหวงกันที่ดินของรัฐไว้ในการควบคุมตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ดูแลรับผิดชอบโดยแต่ละส่วนราชการ ที่ดินจึง

เป็นฐานอำนาจของรัฐราชการร่วมกับกลุ่มธุรกิจเอกชน เพื่อการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและการแสวงหาผลประโยชน์จากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และทรัพยากรพันธุกรรมในพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่า ในขณะที่ประชาชนซึ่งถูกเบียดขับจากการเข้าถึงสิทธิในที่ดินต้องเผชิญกับปัญหาไร้ที่อยู่อาศัยและที่ทำกินมากยิ่งขึ้น

คุณค่าของ “ที่ดิน” ในทัศนะของประชาชนที่เดือดร้อนซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย ชาวนา ชุมชนแออัด และประชาชนที่ไร้ที่อยู่อาศัยมีมุมมองที่แตกต่างกัน เกษตรกรรายย่อยมองว่าที่ดินคือชีวิต คือฐานของสังคมและธรรมชาติ ที่ดินเป็นทั้งที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน อาหารและปัจจัยสี่ขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต เกษตรกรต้องมีที่ทำกินเพื่อเป็นฐานการผลิตทางเกษตรกรรม ที่ดินคือที่อยู่อาศัยของครอบครัวเพื่อพักพิงยามเหน็ดเหนื่อยจากการทำงานสำหรับชาวนา ชุมชนแออัดและประชาชนที่มีวิถีชีวิตในเมือง คนทุกคนต้องมีสิทธิในที่อยู่อาศัย และเกษตรกรต้องมีสิทธิในที่ทำกิน และมีธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ต่อการผลิตอาหารและปัจจัยสี่ให้กับคนทั้งโลก

ด้วยเหตุนี้เองเมื่อรัฐ และกลุ่มธุรกิจเอกชนมอง “สิทธิในที่ดิน” แตกต่างกับเกษตรกรรายย่อย และประชาชนที่เดือดร้อน จึงทำให้การแก้ไขปัญหาของรัฐเป็นเพียงการบรรเทาปัญหาเพื่อยุติความขัดแย้งชั่วคราว และไม่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง การแก้ไขปัญหาของรัฐต่อกรณีการร้องเรียนของสมัชชาคนจน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และที่ดินเขตทหาร จึงดำเนินการได้แต่เพียงแก้ไขเป็นรายการณีที่ตกลงกันได้ระหว่างส่วนราชการกับประชาชน และไม่ขัดกับกฎหมาย ผลเสียหายที่เกิดขึ้นคือ ความขัดแย้งในสังคมไทย ที่ดินไม่ได้มีการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมเพื่อเป็นฐานการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งสูญเสียประโยชน์ทางสังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจมหภาค

เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาและสำรวจปัญหาที่ดินในประเทศไทย ให้เห็นภาพรวมของปัญหาและสาเหตุที่แท้จริง เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในระยะสั้นและระยะยาว โดยการสำรวจปัญหาที่ดินจะดำเนินการในระยะแรก และกำหนดพื้นที่นำร่องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในระดับท้องถิ่น การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่นำร่องจะดำเนินการในระยะที่สอง โดยมีการปฏิบัติการต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน และในระยะที่สามจะดำเนินการศึกษาแนวทางของกระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เอกชนกับประชาชนในระดับชาติ ตลอดจนกฎหมายและนโยบายที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งกรณีที่ดิน โดยศึกษาจากฐานการปฏิบัติการในพื้นที่นำร่องของระยะที่สอง ทั้งนี้โครงการศึกษาทั้ง 3 ระยะจะนำเสนอปัญหาที่ดินในประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 2.1) เพื่อศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทยว่ามีปัญหาและสาเหตุอย่างไร
- 2.2) เพื่อชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคปัญหาของกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีที่มีการร้องเรียนให้รัฐดำเนินการ
- 2.3) เพื่อกำหนดพื้นที่นำร่องในการศึกษาแนวทางของการแก้ไขปัญหาที่ดินในระดับท้องถิ่นและระดับชาติในการศึกษาระยะที่สอง และระยะที่สาม

3. กรอบการเก็บข้อมูลสำรวจปัญหาข้อพิพาทที่ดินภาพกว้างและเจาะลึก

กรอบการเก็บข้อมูลมีดังนี้

- 1) พื้นที่ปัญหา ระบุชื่อบ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด (ให้มีแสดงแผนที่พื้นที่พิพาทด้วย)
- 2) ประเด็นปัญหา
- 3) ผู้ที่เกี่ยวข้อง และระบุจำนวน
- 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 5) ผลการแก้ไขปัญหา / สถานการณ์ / ความก้าวหน้า
- 6) ปัญหาอุปสรรค
- 7) นโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 8) หลักฐานอื่นๆ
- 9) แหล่งที่มาของข้อมูล

กรอบการเก็บข้อมูลดังกล่าวเป็นประเด็นในการเก็บข้อมูลลงในโปรแกรม Excel ในคอมพิวเตอร์ เพื่อจัดทำฐานข้อมูลเช่นเดียวกัน โดยแยกรายละเอียดมากกว่าเดิมดังนี้

- พื้นที่ตั้ง ของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และภาค
- ประเภทพื้นที่ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ปฏิรูปที่ดิน
- กลุ่มของปัญหา เช่น ออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกป่า การใช้ประโยชน์ที่ดินในที่สาธารณประโยชน์
- วันเดือนปี ของการเกิดปัญหา
- รายละเอียดของปัญหา
- ความรุนแรงของปัญหา
- ความซับซ้อนของปัญหา
- ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐ-รัฐ รัฐ-เอกชน เอกชน-เอกชน เอกชน-ประชาชน รัฐ-ประชาชน

- หน่วยงานของรัฐหรือผู้เกี่ยวข้อง
- ผู้ได้รับผลกระทบ
- ขนาดของพื้นที่
- กฎหมายและนโยบาย
- กระบวนการแก้ไขปัญหา
- สถานการณ์/อุปสรรค
- ผลการแก้ไขปัญหา
- ข้อสังเกต/ข้อคิดเห็น ของนักวิจัย
- แหล่งข้อมูล

4. แนวทางการสำรวจ

- **การสำรวจภาพกว้าง** จะแสดงให้เห็นสภาพปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้ง

กระบวนการดำเนินการ ผลการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท โดยไม่เจาะรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขปัญหาพร้อมกันระหว่างรัฐกับประชาชน ตลอดจนสาเหตุและปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง โดยดำเนินการดังนี้

- สำรวจทางเอกสาร จากกรณีร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในระดับชาติและระดับท้องถิ่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในเบื้องต้น โดยใช้เวลา 2 เดือน ซึ่งจะออกแบบสอบถามใน 5 ภาค และกลุ่มปัญหาที่อยู่อาศัย จำนวนทั้งหมด 600 กรณี การสอบถามโดยนักวิจัยและผู้ช่วยวิจัยและมีแนวทางการสอบถามจากแบบสอบถาม

- กลุ่มเป้าหมายที่จะถูกสอบถาม ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างจากการสำรวจของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีอยู่แล้ว จากข่าวในหนังสือพิมพ์ จากคำบอกเล่าของประชาชนในพื้นที่ และจากการสำรวจทางเอกสารจากการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ รัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

- วิธีการสุ่มตัวอย่างสำรวจ นำกรณีปัญหามาจัดกลุ่มปัญหาที่เหมือนกัน หลังจากนั้นจึงคัดเลือกกรณีของปัญหาที่มีความแตกต่างกัน เพื่อให้กรณีปัญหาหลากหลาย และออกแบบสอบถามตามการสำรวจที่กล่าวมาแล้วซึ่งจะไม่ดำเนินการทุกจังหวัด

- วิธีการสอบถาม ผู้ช่วยวิจัยไปสอบถามจากประชาชนในพื้นที่ที่รู้ข้อมูล ซึ่งต้องประกอบด้วยหน่วยงานรัฐและประชาชนหลายฝ่าย เพื่อให้ข้อมูลนั้นมีการตรวจสอบและตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ตลอดจนตรวจสอบจากเอกสารเบื้องต้นที่ได้มา ใช้เวลาประมาณ 3-5 วัน

● **การสำรวจเจาะลึก** จะวิเคราะห์ปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งว่ามาจากสาเหตุใดทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมายและนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นในทุกด้าน และกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ ร่วมกับประชาชน ตลอดจนแนวทางการนำเสนอการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ โดยมีการออกแบบสอบถามจำนวน 50 กรณี ในกลุ่มเป้าหมายที่จะศึกษาและสำรวจมีดังนี้

(1) กรณีการร้องเรียนของสมัชชาคนจน 93 กรณี ในปี 2540 ที่นำเสนอรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในกลุ่มปัญหาปัญหาป่าไม้และที่ดิน และที่อยู่อาศัย ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ที่ราชพัสดุ และกรณีที่ดินในเขตป่า

(2) กรณีร้องเรียนของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ การแก้ไขปัญหาดินกับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน 23 พื้นที่ภาคเหนือ

(3) กรณีร้องเรียนที่ดินทหารจำนวน 6 พื้นที่ 5 จังหวัด และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในที่ดินเขตทหาร

(4) กรณีร้องเรียนมายังหน่วยงานของรัฐ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนในบางกรณีที่น่าสนใจ เช่น กระบวนการกว้านซื้อที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติรอบๆ พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน จังหวัดฉะเชิงเทรา อันเนื่องจากการส่งเสริมปลูกป่าเชิงพาณิชย์ยุคาลิปตัส การเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดินทำกินตามโครงการหมู่บ้านป่าไม้ในโครงการพัฒนาป่าสงวนแควะบมสียัด 1 และ 2 ในจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น

- วิธีการสอบถาม เลือกกรณีปัญหาจากข้อ 1-4 มาจัดกลุ่มปัญหาที่เหมือนกัน หลังจากนั้นจึงคัดเลือกกรณีของปัญหาที่มีความแตกต่างกัน เพื่อให้กรณีปัญหาหลากหลาย ผู้ช่วยวิจัยไปสอบถามจากประชาชนในพื้นที่ที่รู้ข้อมูล ซึ่งต้องประกอบด้วยหน่วยงานรัฐและประชาชนหลายฝ่าย เพื่อให้ข้อมูลนั้นมีการตรวจสอบและตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ตลอดจนตรวจสอบจากเอกสารเบื้องต้นที่ได้มา ใช้เวลาประมาณ 3 วัน เนื่องจากนักวิจัยได้รู้จักกลุ่มเป้าหมายมาก่อน

- การทำกลุ่มสนทนา (Focus group) คัดเลือกกลุ่มเป้าหมายใน 50 กรณี และบางส่วนใน 600 กรณีที่ถูกคัดเลือกมาในกลุ่มปัญหาที่แตกต่างกัน เพื่อร่วมแลกเปลี่ยนสังเคราะห์ปัญหาอย่างรอบด้าน และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยทำ Focus group ภาคละ 2 ครั้ง และปัญหาที่อยู่อาศัยทั่วประเทศในการสุ่มตัวอย่างบางจังหวัด 2 ครั้ง

กรอบการวิเคราะห์ 50 กรณีมีดังนี้

(1) กรอบของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

- (2) กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐคืบหน้าอย่างไร อุปสรรคปัญหา และความซับซ้อนของปัญหา
- (3) ความเข้มแข็งของ ชุมชนมีส่วนในการแก้ไขปัญหาอย่างไร ตัวชี้วัดความเข้มแข็ง คือ การติดตามการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง และการปฏิบัติการของชุมชนและบุคคล
- (4) ปัจจัยที่ทำให้องค์กรชุมชนเข้มแข็งหรืออ่อนแอ
- (5) นโยบายของรัฐที่ทำให้เกิดความรุนแรงอย่างไร
- (6) การติดตามการแก้ไขปัญหาของชาวบ้านมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐ /กฎหมาย/ นโยบาย /การแก้ไขปัญหาในระดับชุมชน
- (7) ข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหาระดับชุมชน /นโยบาย และกฎหมาย เพื่อพัฒนางานในระยะที่ 2 ต่อไป

5. แหล่งข้อมูลในการสำรวจเอกสาร

สำรวจทางเอกสารจากกรณีร่องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายองค์กรประชาชนที่เกี่ยวข้องในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยใช้เวลา 3 เดือน ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2546 ถึงเดือน สิงหาคม 2546 ด้วยการทำหนังสือจาก สกว. ติดต่อขอข้อมูลจากหลายหน่วยงานโดยผู้ช่วยวิจัย เก็บข้อมูลจากคำบอกเล่าของชาวบ้าน องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการร้องเรียนมาที่องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายองค์กรประชาชน สํารวจเบื้องต้นโดยนักวิจัยแต่ละภาค หน่วยงานราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายองค์กรประชาชน หน่วยงานที่ติดต่อขอข้อมูล มีดังนี้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.)
- องค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.)
- กรมส่งเสริมสหกรณ์
- กรมชลประทาน
- กรมพัฒนาที่ดิน
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

กระทรวงการคลัง

- กรมธนารักษ์

กระทรวงคมนาคม

- การรถไฟแห่งประเทศไทย

- การท่าเรือแห่งประเทศไทย
- การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สำนักนายกรัฐมนตรี

- สำนักแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ
- สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)
- สำนักงานรับเรื่องร้องทุกข์ (ทำเนียบรัฐบาล)
- คณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักราชเลขาธิการ

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- กรมประชาสงเคราะห์
- การเคหะแห่งชาติ

กระทรวงวัฒนธรรม

- กรมศาสนา
- กรมศิลปากร

กรุงเทพมหานคร

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- กรมป่าไม้
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

กระทรวงมหาดไทย

- กรมที่ดิน
- ศูนย์ดำรงธรรม
- สำนักผังเมือง

กระทรวงกลาโหม

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐสภา (รวมรวมทั้งของ สส. และวุฒิสภา)

- คณะกรรมาธิการเกษตร
- คณะกรรมาธิการปกครอง
- คณะกรรมาธิการทหาร
- คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน (วุฒิสภา)
- คณะกรรมาธิการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน (สส.)

- คณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม

ห้องสมุดของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ มติชน และข่าวสด

องค์กรพัฒนาเอกชน

ได้แก่ สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ ศูนย์ฝึกอบรม
ศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย

เครือข่ายองค์กรประชาชน

ได้แก่ ศูนย์รวมเครือข่ายสลัม 4 ภาค สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายเกษตรกรภาค
เหนือ สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน สมัชชาคนจน เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้
เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้

องค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละภาค

6. จัดกลุ่มปัญหา และเลือกสำรวจในพื้นที่ภาคละ ๑๐๐ กรณี และปัญหา ที่อยู่อาศัย ๑๐๐ กรณี

หลักเกณฑ์การแบ่งประเภทกลุ่มปัญหามาจาก 3 ลักษณะ คือ นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อ
ข้อพิพาทที่ดิน ประเภทที่ดินที่ใช้ประโยชน์และสร้างความขัดแย้ง และปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์
ที่ดินและข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

6.1 นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อข้อพิพาทที่ดิน

นโยบายการสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่า และการขยายเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มมากขึ้นได้ส่งผล
กระทบต่อชุมชนจำนวนมากที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และกลายเป็นข้อพิพาทระหว่าง
รัฐกับประชาชนที่ยังคลี่คลายไม่ได้ และยังส่งผลต่อการบุกรุกป่าเพิ่ม เพราะความไม่มั่นคงในการ
ทำกิน และอยู่อาศัย นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าได้สร้างความขัดแย้งในการแย่งชิงที่ดินทำกินและ
ที่อยู่อาศัยของประชาชนที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่
ข้างเคียง เช่น สวนป่ายูคาลิปตัส

นโยบายการท่องเที่ยวก็เป็นนโยบายที่รัฐบาลสนับสนุนมาก และเร่งให้มีการกระตุ้น
เศรษฐกิจนํารายได้เข้าประเทศ ผลกระทบคือ การกว้านซื้อที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ เช่น
กรณีที่ดินของรัฐบนพื้นที่สูงบนภูเขา พื้นที่ชายทะเล และเกาะ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุทยานแห่งชาติ
หรือป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ที่สาธารณประโยชน์ เพื่อสร้างโรงแรม รีสอร์ท สถานบันเทิง และ
กิจกรรมที่ใช้ที่ดินและน้ำมาก เช่น สนามกอล์ฟ ที่ดินเอกชนมีการซื้อขายสิทธิทำกินในพื้นที่ของรัฐ
และที่ดินส่วนบุคคล ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน และทำลาย
ทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายสุดท้ายคือการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ สาเหตุที่เลือก

นำเสนอเฉพาะกรณีทำเหมืองแร่ เชื้อเพลิง และระเบิดหิน เพราะเป็นการพัฒนาโครงการที่มีข้อพิพาท การแย่งชิงที่ดินของบุคคล ในกรณีเชื้อมีการเวนคืนที่ดินจำนวนมาก และจ่ายค่าเวนคืนที่ดินต่ำ การแย่งชิงที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ชุมชนใช้ร่วมกัน รวมทั้งสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ในที่นี้นำเสนอ 4 นโยบาย ซึ่งสร้างปัญหาและข้อพิพาทที่ดินจำนวนมาก ได้แก่

- (1) นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน
- (2) นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน
- (3) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดิน
- (4) นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (เหมืองแร่ ระเบิดหิน)

6.2 ประเภทที่ดินที่ใช้ประโยชน์และสร้างความขัดแย้ง

เนื่องจากที่ดินของรัฐมีหลายประเภท และมีปัญหาการทับซ้อนพื้นที่ ตลอดจนมีหลักเกณฑ์เงื่อนไขทางกฎหมายที่แตกต่างกัน นอกจากนี้กรณีศึกษาประเภทการเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐจำนวนมากมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในเมืองและในชนบท ในขณะที่กฎหมายยังมีมาตรการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้จำนวนมาก การจำแนกประเภทปัญหาของกลุ่มนี้มี 6 ปัญหาดังนี้

- (1) การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดสรรในรูปแบบเฉพาะ (นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น)
- (2) การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (3) การใช้ประโยชน์ในที่ดินของทหาร
- (4) การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์
- (5) การใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ
- (6) ปัญหาที่อยู่อาศัย

6.3 ปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินและข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน

กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง และได้ส่งผลกระทบต่อการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายจำนวนมากทั้งในที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ รวมทั้งมีประชาชนที่ตกหล่นไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินจำนวนมาก สาเหตุของปัญหามาจากขบวนการทุจริตคอร์รัปชัน และการสร้างมูลค่าที่ดินให้สูงเพื่อการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน สถานการณ์ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ได้แก่ กรณีกลุ่มนายทุนและผู้มีอิทธิพลที่เข้าไปกว้านซื้อที่ดิน ข้อโกงหลอกลวงซื้อขายที่ดินโดยเฉพาะที่ดินของ

เกษตรกรรายย่อย และกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยทุจริต จึงทำให้มีการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินของเกษตรกรรายย่อยให้กับกลุ่มนายทุนที่ไม่ได้ทำประโยชน์ที่ดินจริง กลุ่มปัญหานี้จำแนกประเภทปัญหาได้ 5 ลักษณะดังนี้

- (1) การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน
- (2) การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (3) การสูญเสียที่ดินโดยกระบวนการฉ้อโกง หลอกลวง
- (4) การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของรัฐ-ประชาชน
- (5) การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชน

7. ระยะเวลาการดำเนินการ

ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2546 – มิถุนายน 2548

8. ขอบเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของนักวิจัย (ตารางที่ 1.2)

ภาคเหนือตอนล่าง-กลาง	ภาคตะวันตก-ตะวันออก	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือหรือภาคอีสาน	ภาคเหนือ	ภาคใต้
บารมี ชัยรัตน์	รัชดา ฉายสวัสดิ์	ปราโมทย์ ผลภิญโญ	กุศล พยัคฆ์ศักดิ์	ภาคภูมิ วิชาเนติวัฒน์
<u>ภาคเหนือตอนล่าง</u> - นครสวรรค์ - พิษณุโลก - พิจิตร - เพชรบูรณ์ - กำแพงเพชร - สุโขทัย - อุตรดิตถ์ - ตาก <u>ภาคกลาง</u> - ชัยนาท - สิงห์บุรี - อ่างทอง - ลพบุรี - อโยธยา - สระบุรี - นนทบุรี - ปทุมธานี - สมุทรปราการ - สมุทรสงคราม - สมุทรสาคร	<u>ภาคตะวันตก</u> - อุทัยธานี - สุพรรณบุรี - ราชบุรี - เพชรบุรี - ประจวบคีรีขันธ์ - กาญจนบุรี <u>ภาคตะวันออก</u> - นครนายก - ปราจีนบุรี - ฉะเชิงเทรา - สระแก้ว - ชลบุรี - ระยอง - ตราด	- เลย - มุกดาหาร - สกลนคร - นครพนม - ขอนแก่น - มหาสารคาม - ร้อยเอ็ด - นครราชสีมา - บุรีรัมย์ - สุรินทร์ - ศรีสะเกษ - อุบลราชธานี - อำนาจเจริญ - ยโสธร	- แม่ฮ่องสอน - เชียงใหม่ - เชียงราย - ลำพูน - แพร่ - น่าน - ลำปาง	- ชุมพร - สุราษฎร์ธานี - นครศรีธรรมราช - ตรัง - ระนอง - พังงา - ภูเก็ต - กระบี่ - นราธิวาส - สตูล - สงขลา - ยะลา - ปัตตานี

พื้นที่เก็บข้อมูลของปัญหาที่อยู่อาศัย – อภัยุทธ์ จันทรพา

- | | | |
|------------------|-------------|------------------|
| 1. กรุงเทพมหานคร | 4. นราธิวาส | 7. นครศรีธรรมราช |
| 2. อุบลราชธานี | 5. ภูเก็ต | 8. พัทลุง |
| 3. ขอนแก่น | 6. สงขลา | 9. เชียงใหม่ |

9. ข้อสังเกตต่อการสำรวจข้อมูล

การติดต่อส่วนราชการตามที่วางแผนไว้นั้นจะไม่ได้ข้อมูลมาจากทุกหน่วยงาน ข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่เป็นประเด็นรับเรื่องร้องทุกข์ แต่ผลการติดตามต้องไปตามข้อมูลแต่ละหน่วยงาน ข้อมูลส่วนใหญ่จะถูกส่งมาไว้ที่สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) เนื่องจากเป็นข้อพิพาทในกรณีที่ดินของรัฐ และต้องการการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ที่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ แผนที่ทหารและเอกสารจากทางราชการ คณะผู้วิจัยได้อาศัยข้อมูลจากการร้องเรียนและการติดตามผลอย่างต่อเนื่องขององค์กรประชาชน เช่น สมัชชาคนจน สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้ เครือข่ายสลัม 4 ภาค และองค์กรประชาชนในระดับพื้นที่

องค์กรประชาชนเหล่านี้ได้ใช้วิธีการหลายรูปแบบในรวมกลุ่มร้องเรียน เจาะต่อรอง และชุมนุมกดดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา ตลอดจนแต่งตั้งคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ข้อมูลของทางราชการจึงได้มาจากการร่วมเป็นคณะกรรมการนั่นเอง ปัจจัยอีกสำคัญประการหนึ่งคือ คณะผู้วิจัยจากทุกภาคเป็นนักพัฒนาองค์กรเอกชนที่มีบทบาทเป็นที่ปรึกษาขององค์กรประชาชน ทั้งในด้านการติดตามข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการติดตามการแก้ไขปัญหา ร่วมกับภาครัฐ ปัจจัยเหล่านี้จึงทำให้การได้ข้อมูลส่วนใหญ่ในการสำรวจมาจากการรวมกลุ่มแก้ไขปัญหขององค์กรประชาชน

นอกจากนี้คณะผู้วิจัยได้สำรวจตรวจสอบข้อมูลในพื้นที่เช่นเดียวกัน กรณีของภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง เป็นภาคที่ได้ข้อมูลจากหน่วยงานรัฐน้อยที่สุด รวมทั้งข้อมูลจากการรวมกลุ่มขององค์กรประชาชน เนื่องจากกรณีศึกษาส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่สัมภาษณ์ผู้นำชุมชน และอบต. มีกรณีศึกษาจำนวนน้อยที่ได้มาจากการรวมกลุ่มแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน สำหรับปัญหาที่อยู่อาศัยได้ข้อมูลจากเครือข่ายสลัม 4 ภาค และองค์กรพัฒนาเอกชน ในขณะที่ภาคอื่นได้ข้อมูลจากการรวมกลุ่มแก้ไขปัญหาขององค์กรประชาชนเป็นส่วนใหญ่จากองค์กรพัฒนาเอกชน และมีบางส่วนที่ได้มาจากข้อมูลของหน่วยงานรัฐ การเก็บข้อมูลในพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อมูลของภาครัฐ และการศึกษาสำรวจข้อมูลของทุกภาคและปัญหาที่อยู่อาศัยจะมีการสุ่มตัวอย่างเก็บข้อมูลในพื้นที่อย่างทั่วถึง โดยอาศัยเครือข่ายทีมงานของคณะผู้วิจัยในทุกภาค

จากการสำรวจข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค้นพบว่าข้อพิพาทที่เป็นรายบุคคลเป็นส่วนใหญ่ มีทั้งข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งเป็นการให้ความเห็นในเชิงกฎหมายและข้อเท็จจริง คณะผู้วิจัยได้ตัดสินใจเลือกกรณีศึกษาบางส่วนจากเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบการศึกษากรณีศึกษาในพื้นที่

การร้องเรียนของภาคประชาชนแต่ละกรณีศึกษาจะดำเนินการไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้จึงมีเรื่องร้องเรียนที่ซ้ำกัน คณะผู้วิจัยจะเลือกกรณีศึกษาที่มีข้อมูลมากที่สุด และสะดวกในการเก็บข้อมูลในพื้นที่ โดยใช้เกณฑ์คัดเลือกกรณีศึกษาที่หลากหลายทั้ง 15 ประเภทปัญหา เพื่อเป็นตัวแทนของกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

10. อุปสรรคปัญหาการศึกษาสำรวจข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ

การศึกษาสำรวจข้อมูลจากหน่วยงานรัฐมีปัญหาและอุปสรรคมีดังนี้

- (1) ข้อมูลกระจายตามคนที่รับผิดชอบ ไม่มีการเก็บข้อมูลเป็นระบบ ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่ง
- (2) เจ้าหน้าที่รัฐต้องรอการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาในการอนุมัติการให้ข้อมูล ซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวนาน
- (3) ขั้นตอนการพิจารณาการให้ข้อมูลล่าช้า
- (4) ทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐในการเปิดเผยข้อมูล หรืออำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูลค่อนข้างไม่ดี เช่น มีการปกปิดข้อมูลกรณีร้องเรียนเรื่องที่ดิน หรือเปิดเผยข้อมูลไม่หมด
- (5) เจ้าหน้าที่รัฐไม่รู้จัก สกว. จึงแก้ไขปัญหาด้วยการติดต่ออีกครั้งพร้อมกับให้แผ่นพับของ สกว.
- (6) การเก็บข้อมูลพื้นฐานที่ควรจะมี เช่น ฐานข้อมูลของหน่วยงานราชการ แต่ไม่มีในสารบบ
- (7) การเก็บข้อมูลเพื่อทำวิจัย ถูกเจ้าหน้าที่รัฐตีความว่าเป็นการเอาข้อมูลส่วนตัว ไม่สนับสนุนงานวิชาการ
- (8) การเข้าถึงข้อมูลต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว
- (9) การจัดชั้นความลับของข้อมูลไม่สมเหตุสมผล
- (10) กรณีของศูนย์ดำรงธรรม ไม่แบ่งหมวดหมู่ของข้อมูลที่ง่ายต่อการค้นหา
- (11) หน่วยงานราชการยังมีธรรมเนียมปฏิบัติไม่เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

11. รายชื่อคณะผู้วิจัยส่วนกลาง

หัวหน้าโครงการ นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

ผู้ช่วยวิจัยเก็บข้อมูลจากหน่วยงานราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และหนังสือพิมพ์ มีดังนี้

- (1) นายสุวิทย์ เลิศไกรเมธี
- (2) นายธีรพันธุ์ พันธุ์ศิริ
- (3) นางสาวศุภมาศ ศิลารักษ์
- (4) นางสาวกมลวรรณ นาคพิน
- (5) นางสาวนริศรา อารมณฺ์ขัน

บทที่ 2

สถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน

1. สถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย

ที่ดินถือเป็นปัจจัยพื้นฐานทางการผลิตที่สำคัญที่สุดของสังคมเกษตรกรรม ประเทศไทยเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในป่าเขตร้อนชื้น (Tropical rain forest) ทำให้สภาพโดยทั่วไปมีความหลากหลายทางชีวภาพ และเหมาะสมต่อการทำการเกษตรกรรม โดยมีเนื้อที่ทั้งสิ้น 320.7 ล้านไร่ มีการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทดังนี้

ตารางที่ 2.1 : การจำแนกประเภทที่ดินของประเทศไทย ปี 2543

พื้นที่ประเทศไทยมีทั้งสิ้น	320.70 ล้านไร่
1. ป่าสงวนแห่งชาติ 1,200 ป่า	143.00 ล้านไร่
2. พื้นที่จำแนกเป็นเขตป่าถาวร 157 ป่า	4.06 ล้านไร่
3. ที่ดินรัฐวิสาหกิจ และองค์การศาสนา	3.50 ล้านไร่
4. ที่ราชพัสดุ และที่ทหาร	12.25 ล้านไร่
5. ที่สาธารณประโยชน์	15.50 ล้านไร่
6. ที่นิคมสร้างตนเองต่างๆ	32.82 ล้านไร่
7. พื้นที่ถนน ทางห้วย หนอง คลอง บึง ฯลฯ	10.96 ล้านไร่
8. พื้นที่ที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์	98.61 ล้านไร่

ที่มา : กองงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กรมที่ดิน (สำรวจเมื่อ 1 มิถุนายน 2543)

จากสถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการกำหนดเขตประเภทที่ดินของรัฐที่หน่วยงานราชการรับผิดชอบดูแลตามกฎหมาย กรณีของพื้นที่ถนน ทางห้วย หนอง คลอง บึง ตามกฎหมายคือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐได้แก่ กรมที่ดิน กรมโยธาธิการ หรือกรมเจ้าท่า เป็นต้น รวมทั้งองค์การปกครองท้องถิ่น จากสถิติพบว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีจำนวนมากที่สุดคือ 143.00 ล้านไร่ รองลงมาเป็นอันดับสองคือ พื้นที่ที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์ จำนวน 98.61 ล้านไร่ อันดับสามคือพื้นที่นิคมสร้างตนเองต่างๆ จำนวน 32.82 ล้านไร่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 1,200 ป่า มีการครอบครองทำประโยชน์ของประชาชนไว้จำนวนมาก และการทำสวน

ป่าเชิงพาณิชย์ ซึ่งมีปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเสมอมา สำหรับพื้นที่ป่าไม้ถาวร 4.06 ล้านไร่ ก็มีปัญหการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ที่ราชพัสดุและที่ทหาร 12.25 ล้านไร่ ที่ดินรัฐวิสาหกิจและองค์การศาสนา 32.82 ล้านไร่ ที่ดิน

สาธารณประโยชน์ 15.50 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ที่ประชาชนครอบครองทำประโยชน์ ในขณะที่หน่วยงานรัฐต้องการใช้ที่ดินเพื่อสร้างหน่วยงานราชการ หรือสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ หรือ ข้อพิพาทการทำประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ และองค์การปกครองท้องถิ่นต้องการสงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์

ตารางที่ 2.2 : พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ไม่ใช่ป่าทั่วประเทศ ปี 2543

ภาค	พื้นที่ป่าไม้ หน่วย : ตร.กม.	ร้อยละของพื้นที่ ป่าไม้	พื้นที่ไม่ใช่ป่า หน่วย : ตร.กม.
ภาคเหนือ	96,270.3	55.88	76,006.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	26,526.9	15.82	141,188.7
ภาคกลาง	21,461.8	31.93	45,757.9
ภาคตะวันออก	8,438.3	23.10	28,086.5
ภาคใต้	17,413.4	24.74	52,975.7
รวมทั้งประเทศ	170,110.8	33.09	344,015.7

ที่มา : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้, สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2545

สำหรับพื้นที่ป่ามีเนื้อที่ป่าไม้ร้อยละ 33.09 ของพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศ ภาคเหนือมีพื้นที่ป่าไม้มากที่สุดคือ ร้อยละ 55.88 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีน้อยที่สุดคือร้อยละ 23.10 พื้นที่ป่าไม้ตามตาราง 2.2 ก็คือพื้นที่ที่จำแนกเป็นป่าไม้ถาวร 157 ป่าตามตาราง 2.1 คือจำนวน 4.06 ล้านไร่ ซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกับ 170,110.8 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่ไม่ใช่ป่าซึ่งหมายความว่ามีการเข้าไปทำประโยชน์ที่ดินแล้ว 344,015.7 ตร.กม. การเข้าไปทำประโยชน์ที่ดินดังกล่าวรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ ในที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่ดินทหาร ที่นิคมสร้างตนเอง ที่ดินรัฐวิสาหกิจ องค์การศาสนา และที่ป่าสงวนแห่งชาติ

สถานการณ์การเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามตาราง 2.1 มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สบร.) ได้สำรวจข้อมูลการบุกรุกที่ดินของรัฐในช่วงปี 2541 ตามการจำแนกประเภทที่ดินดังนี้

ตารางที่ 2.3 : การบุกรุกที่ดินของรัฐ ปี 2541

ประเภทที่ดิน	จำนวนแปลง	เนื้อที่/ไร่/งาน/ ตารางวา	จำนวนผู้ บุกรุก/ราย	เนื้อที่/ไร่/งาน/ ตารางวา
ที่ดินราชพัสดุ	43,030	6,938,183-2-66	122,985	2,235,565-0-47
ที่ดินสาธารณ ประโยชน์	43,071	4,211,956-0-08	82,196	1,000,692-3-29
พื้นที่ป่าไม้	171,932	76,439,176-3-97	904,240	17,626,586-0-27
อื่นๆ	38,009	1,181,206-1-81	38,402	159,247-0-35
รวมทั้งหมด	296,042		1,147,823	21,022,090

ที่มา : สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.), 2541

จากตารางที่ 2.3 จะเห็นได้ว่ามีจำนวนผู้บุกรุกทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐถึง 1,147,823 ราย ในพื้นที่จำนวน 21 ล้านไร่ ที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่ามีจำนวนผู้บุกรุกมากที่สุดถึง 904,240 รายพื้นที่ที่ถูกบุกรุกจำนวน 17 ล้านไร่ ทั้งนี้เพราะพื้นที่ป่ามีสัดส่วนที่มากที่สุด คือ 171,932 แปลง คิดเป็น 76 ล้านไร่ สำหรับที่ดินราชพัสดุ และที่ดินสาธารณประโยชน์มีสัดส่วนพื้นที่ใกล้เคียงกัน แต่ที่ดินราชพัสดุมียุทธศาสตร์การบุกรุกมากกว่าคือ 122,985 ราย พื้นที่ที่ถูกบุกรุกจำนวน 2 ล้านไร่

มีข้อสังเกตว่าตัวเลขการแบ่งประเภทที่ดินระหว่าง สปร.กับ กองเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีความแตกต่างกัน ตัวเลขเนื้อที่ของที่ดินราชพัสดุกับที่ดินสาธารณประโยชน์ห่างกันมากถึงครึ่งหนึ่ง ในปี 2543 มีจำนวนตัวเลขที่ดินราชพัสดุ 12.25 ล้านไร่ แต่ในปี 2541 มีจำนวนน้อยลงถึง 6 ล้านไร่ และที่ดินสาธารณประโยชน์ในปี 2543 มีจำนวน 15.50 ล้านไร่ แต่ในปี 2541 มีจำนวนลดลงถึง 4 ล้านไร่ สาเหตุเพราะมีการประกาศกำหนดเขตที่ดินราชพัสดุและที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งที่ขึ้นทะเบียนและออกหนังสือสำคัญที่หลวงเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตามจากสถิติในปี 2541 ชี้ให้เห็นว่าในที่ดินของรัฐ มีประชาชนทำกินและอยู่อาศัยจำนวนมากถึง 1 ล้านกว่าราย และเป็นปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งมากที่สุด ซึ่งมีสัดส่วนที่สัมพันธ์กับจำนวนกรณีศึกษาที่สำรวจ กล่าวคือ นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนมีจำนวนมากที่สุดถึง 262 กรณี และนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 58 กรณี ส่วนกรณีข้อพิพาทการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินของทหารจำนวน 40 กรณี ที่ราชพัสดุ 17 กรณี และที่ดินสาธารณประโยชน์ 119 กรณี มีจำนวนมากที่สุดเป็นอันดับสองรองจากปัญหานโยบายการประกาศเขตทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

2. สถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน

จากการสำรวจและศึกษากรณีข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ภาคตะวันตกและตะวันออก และภาคใต้ ทั้งหมด 5 ภาค โดยสุ่มตัวอย่างได้ทั้งหมด 638 กรณี และปัญหาที่อยู่อาศัยจำนวน 102 กรณี รวมทั้งหมดเป็นจำนวน 740 กรณี การจัดกลุ่มประเภทปัญหาตามประเด็นข้อพิพาทและความขัดแย้งแบ่งได้เป็น 15 ปัญหา ซึ่งสะท้อนให้เห็นสถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่เป็นปัญหาหลักในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามในแต่ละประเภทปัญหายังมีความซับซ้อนและความรุนแรงของปัญหามากน้อยต่างกันไป รวมทั้งผลของการแก้ไขปัญหาลุ่ลวงไปได้น้อยมาก และปัญหานั้นสั่งสมมาเป็นเวลายาวนานจนกลายเป็นปัญหาซ้ำซากที่เป็นวงจรอุบาทว์ของปัญหาที่ดินมาโดยตลอด รายงานฉบับนี้จึงนำเสนอผลของการสำรวจดังนี้

ตารางที่ 2.4: ประเภทกลุ่มปัญหาของ 5 ภาคและปัญหาที่อยู่อาศัย

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.นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อ การสูญเสียที่ดิน	1	-	-	1	5	7	0.95
4.นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (เหมืองแร่ และระเบิดหิน)	8	2	1	1	2	14	1.89

5.การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ของรัฐที่จัดสรรในรูปแบบ เฉพาะ (นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือนิคมทหาร ผ่านศึก)	4	1	1	2	3	11	1.49
6.การใช้ประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดิน	8	-	-	4	6	18	2.43
7.การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทหาร	14	2	10	9	5	40	5.40
8.การใช้ประโยชน์ในที่ดิน สาธารณประโยชน์	2	36	45	14	22	119	16.08
9.การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ราชพัสดุ	2	2	5	4	4	17	2.30
10.การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ของเอกชน	24	9	9	6	-	48	6.49
11.การออกเอกสารสิทธิ์ ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย	10	6	-	4	2	22	2.97
12.การสูญเสียที่ดินโดย ขบวนการข้อโกงหลอกลวง	-	-	-	3	-	3	0.41
13.การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่ม ทุน ผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดิน ของรัฐ-ประชาชน	-	-	-	11	-	11	1.49
14.การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ ที่ดินของประชาชน	-	-	8	-	-	8	1.08
15. ปัญหาที่อยู่อาศัย	-	-	-	-	-	102	13.78
รวมจำนวนกรณีศึกษา	161	141	96	100	140	740	100

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจของนักวิจัย ปี 2536 - 2547

ตารางที่ 2.5 : ปัญหาที่อยู่อาศัยจากการสำรวจทั่วประเทศตามประเภทของที่ดิน

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

เมื่อคิดเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ของประเภทปัญหาที่มีจำนวนมากที่สุดคือปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย 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

สาเหตุที่กรณีศึกษาปัญหานโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

สาธารณประโยชน์มีจำนวนมากเนื่องจากว่า การเก็บข้อมูลกรณีศึกษาของคณะผู้วิจัยได้ใช้ฐานข้อมูลการร้องเรียนของสมัชชาคนจน สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน เครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ สหพันธ์เกษตรกรรมภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้ และเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน ข้อมูลเหล่านี้มีรายละเอียดจำนวนมากและส่วนหนึ่งมีการรวบรวมอย่างเป็นระบบ ซึ่งได้มาจากการรวมกลุ่มเรียกร้องขององค์กรประชาชนที่ติดตามอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่การสำรวจข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ ได้ข้อมูลมาน้อยมากเนื่องจากทางราชการไม่ได้เก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ หรือไม่เปิดเผยข้อมูล หรือต้องติดตามข้อมูลจากหลายหน่วยงาน ข้อมูลส่วนใหญ่หน่วยงานรัฐจะส่งมายังสำนักงานแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในประเด็นการบุกรุกที่ดินของรัฐ อันเป็นสัดส่วนที่เป็นปัญหาข้อพิพาทจำนวนมาก

กรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร ได้ข้อมูลจากการร้องเรียนของประชาชนต่อสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการรวมกลุ่มขององค์กรประชาชนในการติดตามการแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นปัญหาที่ค้างคามามากกว่าสิบปี สำหรับการใช้นโยบายในที่ดินเอกชน และการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายในภาคเหนือมีกรณีศึกษา 34 กรณี เป็นกรณีที่สหพันธ์เกษตรกรรมภาคเหนือได้ติดตามแก้ไขปัญหาและให้รัฐบาลตรวจสอบ แต่รัฐบาลไม่ได้ตรวจสอบแต่ยังจับกุมผู้นำชาวบ้านที่เร่งรัดให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา

สำหรับกรณีปัญหาอื่นที่มีการเก็บข้อมูลที่เฉลี่ยกันไปในทุกภาค ยกเว้นกรณีการสูญเสียที่ดินโดยขบวนการข้อโกงหลอกลวง การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุนฯ มีเฉพาะในภาคตะวันตกและตะวันออก ปัญหาการไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชนมีเฉพาะในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ซึ่งนักวิจัยเลือกมานำเสนอเนื่องจากมีกรณีปัญหาเหล่านี้จำนวนมากในภาคดังกล่าว

ปัญหาที่อยู่อาศัยประเภทข้อพิพาทในที่ดินเอกชนมีจำนวนมากที่สุดคือ 22 กรณี ทั่วทุกภาคที่สุ่มตัวอย่างสำรวจในเมืองใหญ่ แสดงให้เห็นว่ามีชุมชนแออัดจำนวนมากที่สร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินของเอกชนซึ่งใกล้แหล่งงาน ปัญหาประเภทนี้แก้ไขปัญหาด้วยการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิมเป็นไปได้อย่าง เพราะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน รัฐบาลจะช่วยแก้ปัญหาได้คือการจัดหาที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐให้ใหม่ กรณีข้อพิพาทในที่ดินของการรถไฟมีจำนวนมากเป็นอันดับสอง คือ 21 กรณี ทั้งนี้เพราะการรถไฟจะมีพื้นที่ว่างจำนวนมากตลอดสองข้างทางของทางรถไฟทั่วประเทศที่ไม่มีสิ่งก่อสร้าง ช่างชุมชนแออัดจึงไปสร้างที่อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าว การแก้ไขปัญหาในที่ดินของการรถไฟมีความเป็นไปได้สูง เพราะรัฐบาลมีมติของคณะกรรมการการรถไฟฯ วันที่ 13 กันยายน 2543 อนุมัติหลักการเช่าที่ดินระยะยาว 30 ปี นอกจากนี้รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาระบุปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินที่ไม่มีสิ่งก่อสร้างของการรถไฟฯ โดยขอความ

ร่วมมือจากการรถไฟฯ อันดับสามเป็นข้อพิพาทในที่ดินราชพัสดุที่ดูแลโดยกรมธนารักษ์ มีจำนวน 13 กรณี ส่วนใหญ่เป็นที่สงวนหวงห้ามของหน่วยงานราชการ แต่ไม่ได้ทำประโยชน์

อันดับสี่เป็นข้อพิพาทในที่ดินของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีคือจำนวน 6 กรณี ซึ่งเป็นพื้นที่ในคลอง ทางน้ำ แม่น้ำ ที่กรมการขนส่งฯดูแลรับผิดชอบ ชาวชุมชนแออัดส่วนใหญ่สร้างที่อยู่อาศัยในคลอง และแม่น้ำ ซึ่งเป็นวิถีชีวิตของคนไทยที่พึ่งพาแม่น้ำมาแต่ดั้งเดิม แต่เมื่อเมืองเจริญเติบโต การสร้างที่อยู่อาศัยด้วยไม้และสังกะสีอย่างง่ายจึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของชุมชนแออัด ไม่มีการจัดการที่ดิน สภาพของชุมชนแออัดจึงกลายเป็นขยะของสังคมในเมืองใหญ่ อันดับห้าเป็นข้อพิพาทในพื้นที่ของการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีจำนวน 4 กรณี ส่วนใหญ่เป็นที่ดินในกรุงเทพมหานครที่มีชุมชนเช่าที่ดินอยู่อาศัยในราคาถูก

3. ลักษณะและประเภทของปัญหา

ปัญหาแต่ละประเภทจะมีลักษณะความขัดแย้งและข้อพิพาท รวมทั้งสาเหตุของปัญหาที่แตกต่างกัน ซึ่งมีองค์ประกอบของคู่กรณีความขัดแย้งร่วมกันของกลุ่มบุคคล 3 ฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งจะสรุปลักษณะและประเภทของปัญหาไว้ดังนี้

3.1) นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

ลักษณะของปัญหาประเภทนี้จะเป็นข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน สาเหตุของปัญหาเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ.2498 (ยกเลิกแล้ว) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2504 แก้ไข พ.ศ.2535 และนโยบายของการจำแนกการใช้ที่ดิน ที่ประกาศเป็นป่าถาวรและป่าจำแนกเพื่อเตรียมการสงวนเป็นพื้นที่ป่าถาวรและพื้นที่ทำการเกษตร รวมทั้งนโยบายการประกาศเขตพื้นที่ป่าเพื่อขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 (ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ เขตลุ่มน้ำชั้น 1 A และป่าสงวนแห่งชาติโซน C) และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 (ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าสงวนแห่งชาติโซน E) ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

การประกาศเขตป่าแต่ละประเภทตามกฎหมายและนโยบายที่กล่าวมาทำให้เกิดข้อพิพาทของการกำหนดเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ซึ่งมีทั้งชุมชนที่ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่า และชุมชนที่มีการบุกเบิกป่าภายหลังการประกาศเขตป่าตามนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ นอกจากนี้ยังมีการประกาศเขตป่าแต่ละประเภททับซ้อนกันซึ่งสร้างความสับสนให้กับประชาชน และก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าจะเป็นป่าประเภทใด แต่จากสภาพความเป็นจริงพื้นที่ป่าตามกฎหมายได้ถูกบุกเบิกโดยประชาชนและการทำ

ประโยชน์ทั้งของภาครัฐ ธุรกิจเอกชน และประชาชน ซึ่งไม่ตรงกับตัวเลขของการประกาศพื้นที่ป่าตามกฎหมาย ลักษณะปัญหาประเภทนี้ในภาคใต้จะแตกต่างออกไปคือมีกรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานทางทะเลที่ทับพื้นที่เกาะ ทำให้มีผลกระทบต่อการทำประมงและการพักพิงบนเกาะของชาวประมงพื้นบ้านผิดกฎหมาย การประกาศเขตป่าสงวนในพื้นที่ป่าชายเลนที่ชาวบ้านร่วมกันใช้ประโยชน์และจัดการเป็นป่าชุมชน

เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนและตัดสินใจอย่างเด็ดขาดต่อการกำหนดพื้นที่ป่าที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หรือมีการจำแนกการประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมกับระบบนิเวศและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อรัฐมีนโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่านุรักษ์ จึงทำให้เกิดข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

3.2) นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าของภาครัฐดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีจำนวน 1,221 แห่ง หรือ 230,370.39 ตร.กม.ทั่วประเทศ มีการปลูกป่าหลายประเภทได้แก่

- (1) การปลูกสร้างสวนป่าด้วยเงินงบประมาณ
- (2) การปลูกป่าตามโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติเนื่องในวโรกาสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงครองราชย์ปีที่ 50
- (3) การปลูกป่าโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- (4) การปลูกป่าโดยงบลงทุนของบริษัทไม้อัดไทยจำกัด
- (5) การปลูกป่าด้วยเงินนอกงบประมาณตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (6) การปลูกป่าด้วยเงินบูรณะทรัพย์สิน

จากการศึกษาสำรวจพบว่า กรณีพิพาทที่มีจำนวนมากที่สุดคือการส่งเสริมการปลูกยูคาลิปตัสในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ 42 กรณี และภาคตะวันออก เป็นปัญหาการปลูกสวนป่าสวนสัก และการแย่งชิงที่ดินทำกินของประชาชน 7 กรณี ในขณะที่ภาคใต้จะเป็นกรณีพิพาทการทำสวนปาล์มและยางพารา และกรณีขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ทำลายไม้ธรรมชาติซึ่งผิดเงื่อนไขการทำสวนป่าตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ และการใช้พื้นที่ทับซ้อนพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนรวมทั้งหมด 9 กรณี ปัญหาประเภทนี้มีข้อพิพาทระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจ (ออป.) กับประชาชน

การทำสวนปาล์มและยางพาราส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการแย่งชิงน้ำ การใช้สารเคมีอย่างเข้มข้น สภาพดินเสื่อมโทรม และปัญหาการแย่งชิงที่ดินทำกินของประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีปัญหาที่สำรวจมาส่วนใหญ่เป็นปัญหาเดิมที่เคยขายองค์การประชาชนในภาคอีสาน และภาคตะวันออก ได้ร้องเรียนไปที่รัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 จนถึงปัจจุบัน และไม่ได้รับ

การแก้ไขมาอย่างยาวนาน สำหรับภาคใต้เป็นปัญหาการหมดอายุสัมปทานการทำสวนปาล์มและยางพารา แต่ยังดำเนินการและบางพื้นที่ขยายพื้นที่ทำสวนปาล์มเนื้อที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน นอกจากนี้รัฐบาลยังอนุญาตให้ภาคธุรกิจเอกชนสัมปทานตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดให้มีป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด

3.3) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดิน

สาเหตุที่แยกประเภทปัญหานี้ขึ้นมาเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างหนักในปี 2545 – 2547 ซึ่งสร้างรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอันดับหนึ่ง ดังนั้นผลกระทบที่ตามมาคือ การกระตุ้นการใช้ที่ดินของภาคธุรกิจเอกชนอย่างเข้มข้น และส่งผลกระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ป่า และที่สาธารณประโยชน์ของชุมชน ในภาคใต้มีจำนวนกรณีศึกษา 5 กรณี เป็นลักษณะการแย่งชิงที่ดินที่ติดกับชายทะเล โดยมีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินชายทะเลทับซ้อนกับพื้นที่ซึ่งได้รับสัมปทานเหมืองแร่ ทางสาธารณะ และที่สาธารณประโยชน์ของชุมชน ที่ภาคตะวันออกมีการตัดถนนในอุทยานเขาแหลมหญ้า หมู่เกาะเสม็ด ทำให้ที่ดินราคาแพง และส่งผลกระทบต่อทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่งผลให้ชาวบ้านสูญเสียที่ทำกินเดิมและขายที่ดินไปหมดแล้ว

ที่ภาคเหนือมีการขยายพื้นที่เมือง พื้นที่อุตสาหกรรม และพื้นที่ท่องเที่ยว เช่น การสร้างรีสอร์ท ได้ส่งผลกระทบต่อกว้านซื้อที่ดินของชาวบ้าน และมีการไถปรับพื้นที่รูล้ำเขตต้นน้ำและที่สาธารณประโยชน์ที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรณีศึกษาของภาคตะวันออกและภาคเหนือมีภาคละ 1 กรณี สาเหตุที่มีกรณีศึกษาจำนวนน้อยเนื่องจากส่วนใหญ่ชาวบ้านได้เต็มใจในการขายที่ดินอันเนื่องมาจากการเก็งกำไรราคาที่ดิน และชาวบ้านประสบปัญหานี้สินล้มละลายจากการทำการเกษตรกรรม จึงไม่มีกรณีร้องเรียนของชาวบ้านมากนัก กรณีปัญหาประเภทนี้จึงเป็นลักษณะของนโยบายรัฐที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม และมีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายในพื้นที่อุทยาน และพื้นที่ป่าชายเลน เป็นต้น

3.4) นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (ได้แก่ เขื่อน เหมืองแร่ ระเบิดหิน)

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ ฉบับที่ 1 – 9 (พ.ศ.2504 – 2549) กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม และเน้นการทำการเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ในการส่งออกสินค้าเพื่อนำรายได้เข้าประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้สนับสนุนการดำเนินการโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเช่น ถนน เขื่อนชลประทาน โรงไฟฟ้า หรือการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การทำ

เหมืองแร่ ระเบิดหิน เป็นต้น พร้อมกันนั้นได้สนับสนุนการลงทุนของภาคธุรกิจเอกชน ด้วยการตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment/BOI) ในการดำเนินการโครงการดังกล่าว

ผลกระทบที่ตามมาคือโครงการพัฒนาทั้งของรัฐและเอกชนได้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติแย่งชิงที่ดินที่ชุมชนได้ใช้ประโยชน์และละเมิดสิทธิมนุษยชน การดำเนินการเช่นนี้นั้นกระทำอย่างถูกกฎหมาย เนื่องจากรัฐได้ออกกฎหมายในการให้อนุญาตแก่ภาคธุรกิจเอกชนทำสัญญาสัมปทานในระยะเวลาที่กำหนด 30 ปีขึ้นไป และมีกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ.2521 ในการเวนคืนที่ดินของประชาชนที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่รวมที่สาธารณประโยชน์ที่ชุมชนใช้ร่วมกัน เพราะว่าที่ดินประเภทนี้เป็นที่ดินของรัฐเพียงแต่ขอความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

จากการสำรวจกรณีศึกษาที่สุ่มตัวอย่างขึ้นมาทั้งหมด 14 กรณี ในภาคเหนือมีจำนวนมากที่สุดคือ 8 กรณีศึกษา และภาคอื่นได้นำเสนอภาคละ 1-2 กรณี แต่จากสภาพความเป็นจริงปัญหาประเภทนี้มีข้อพิพาทเป็นจำนวนมาก ข้อมูลจากการรับเรื่องราวเรียนของคณะกรรมการเหมืองแร่และแหล่งน้ำ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีจำนวนมากถึง 28 กรณี ในปี 2545 - 2546 และข้อมูลจากกรมป่าไม้ในภาคตะวันตกและตะวันออก มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่มีพื้นที่ทั้งสิ้นมากกว่า 41,366 ไร่ (ดูรายละเอียดได้ในกรณีการศึกษาและสำรวจของภาคตะวันตกและตะวันออกในหัวข้อ นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ)

ลักษณะของปัญหาประเภทนี้คือการเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างเขื่อนชลประทาน เขื่อนผลิตไฟฟ้า เขื่อนเอนกประสงค์ อ่างเก็บน้ำ กระบวนการพัฒนาโครงการเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตั้งแต่การไม่รับฟังความเห็นจากประชาชน ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการพัฒนาโครงการ การเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินในอัตราที่ต่ำ ซึ่งไม่สามารถไปหาที่ดินใหม่ในการฟื้นฟูคุณภาพชีวิตได้ดีเหมือนเดิม มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิต การทำมาหากิน ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนในระยะยาว เช่น การเปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำ หมดอาชีพการทำประมงขนาดเล็ก

สำหรับการทำเหมืองแร่และระเบิดหินทำลายที่ดินสาธารณประโยชน์ของชุมชน เกิดปัญหาชะล้างหน้าดินพังทลาย พื้นที่ต้นน้ำถูกทำลาย มีสารพิษในแหล่งน้ำ มีฝุ่นละอองที่เป็นมลพิษทางอากาศ เป็นต้น การพัฒนาโครงการดังกล่าวยังสร้างความแตกแยกในชุมชนและครอบครัว ตลอดจนมีการละเมิดสิทธิทางชีวิตและร่างกาย เนื่องจากการฆ่าผู้นำชุมชนที่คัดค้านโครงการ เพราะฉะนั้นการแย่งชิงที่ดินของบุคคลและชุมชนในกรณีการพัฒนาโครงการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐจึงส่งผลกระทบต่อการทำลายคุณภาพชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนใน

ระยะยาว และละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ภายใต้กระบวนการทางกฎหมายและนโยบายที่
ชอบธรรมจากภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

3.5) การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ (นิคมสร้าง ตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือนิคมอุตสาหกรรม

การจัดสรรที่ดินของรัฐมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีลักษณะการจัดสรรที่ดิน
ในหลายรูปแบบ เช่น การจัดสรรที่ดินตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ นิคมสร้างตนเอง
(อยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกรมพัฒนาสังคมและ
สวัสดิการ) นิคมสหกรณ์ (อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์) นิคมทหารผ่านศึก(อยู่
ในความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหม) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
พ.ศ.2511 นิคมสร้างตนเองยังมีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินหลายลักษณะ เช่น การช่วยเหลือ
ประชาชนโดยทั่วไป การช่วยเหลือประชาชนที่อพยพจากเขตนํ้าท่วม หรือในเขตจังหวัดชายแดน
และเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) เป็นต้น

ปัญหาที่พบจากการจัดสรรที่ดินคือ การดำเนินการจัดสรรที่ดินล่าช้า ประชาชนไม่ได้
เอกสารสิทธิ์ที่ดิน ปัญหาการทับซ้อนพื้นที่ทางกฎหมาย เช่น การทับซ้อนระหว่างที่
สาธารณประโยชน์ ที่ทำกินของประชาชนที่มีหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการ
ประกาศเป็นพื้นที่ของนิคมสร้างตนเองฯ หรือการทับซ้อนระหว่างพื้นที่นิคมกับพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน
พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร เป็นต้น ซึ่งต้องมีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินโดยกลไกของ
คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) กระบวนการพิสูจน์สิทธิต้องใช้หลักเกณฑ์
การตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ การอ่านภาพถ่ายทางอากาศ การลงพื้นที่รางวัลที่ดิน ซึ่ง
กระบวนการดำเนินการของภาครัฐดังกล่าวล่าช้า

ปัญหาประเภนี้เป็นลักษณะข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างหน่วยงานรัฐ
ด้วยกัน ในภาคเหนือมีกรณีศึกษามากที่สุดคือ 4 กรณี เมื่อรวมทั้งหมดของทุกภาคมีทั้งหมด 11
กรณี

3.6) การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐไม่บรรลุเป้าหมายในการนำที่ดินของเอกชนมากระจายการ
ถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่พอเพียง ผลปรากฏว่ารัฐได้นำ
ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมซึ่งมีการบุกรุกที่ดินทำกินของประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกิน
หรือการบุกรุกที่ดินของกลุ่มนายทุนที่มีที่ดินจำนวนมากมาปฏิรูปที่ดินแทน เช่น ตามมติ

คณะรัฐมนตรีวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 คณะรัฐมนตรีได้มีมติโอนที่ดินป่าสงวนเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้รับผิดชอบมาให้ สปก.ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน 44 ล้านไร่

ปัญหาการปฏิรูปที่ดินคือในภาคเหนือมีจำนวน 8 กรณี นั้น มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอและจังหวัด ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทำกินของประชาชนมายาวนานและตกหล่นในการไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดิน จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถนำที่ดินไปออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินได้ มีกลุ่มนายทุนที่อ้างตนว่าเป็นเกษตรกรได้รับสิทธิในการปฏิรูปที่ดิน ในขณะที่เกษตรกรตัวจริงตกหล่นไม่ได้รับสิทธิในการปฏิรูปที่ดิน

ในภาคตะวันตกและตะวันออกมีกรณีศึกษา 4 กรณี เป็นปัญหาของกระบวนการปฏิรูปที่ดินล่าช้า การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 การปฏิรูปที่ดินไม่ได้แก้ไขปัญหาคนไร้ที่ดินทำกิน และไม่กระจายการถือครองที่ดินตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเป็นการนำที่ดินในเขตป่าที่ประชาชนทำกินอยู่แล้วมารับรองสิทธิในการได้รับ สปก.4-01 ซึ่งไม่ใช่การนำที่ดินของเอกชนมาจัดสรรให้คนไร้ที่ดินทำกิน สำหรับภาคใต้มีกรณีศึกษา 6 กรณีเป็นปัญหาการเพิกถอน สปก.4-01 ที่ออกโดยผิดพลาดและมีการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิ์ ปัญหาการโต้แย้งสิทธิที่ระหว่างเกษตรกรด้วยกัน ปัญหาการออก สปก.4-01 ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตลอดจนปัญหาการจัดสรรที่ดินของ สปก.

3.7) การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร

จากสถิติของกองอสังหาริมทรัพย์ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ พบว่า ในปี 2546 ทหารบกถือครองที่ดินในปกครอง จำนวน 6,022,265 ไร่ และมีจำนวน 51 จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของทหาร (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก) และที่ดินดังกล่าวมีประชาชนทำประโยชน์อยู่แล้วทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จากกรณีศึกษาของทุกภาค มีกรณีข้อพิพาทกับทหารทั้งหมด 40 กรณี เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชน และกับหน่วยงานของรัฐ ลักษณะของปัญหา คือ การซ้อนทับของพื้นที่ตามกฎหมาย เช่น การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินซ้อนทับกับพื้นที่ที่ทหารใช้ประโยชน์ การทำกินของประชาชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ทหารใช้ประโยชน์ หรือเป็นที่ราชพัสดุที่ประชาชนทำกินอยู่เดิมแต่กระทรวงการคลังที่ดูแลที่ราชพัสดุให้ทหารใช้ประโยชน์ ปัญหาการประกาศเขตหวงห้ามที่ดินของรัฐตั้งแต่ปี พ.ศ.2480 เป็นต้นมา และรัฐได้ให้หน่วยงานทหารใช้ประโยชน์ ซึ่งที่ดินดังกล่าวมีการทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนมายาวนาน บางพื้นที่ประชาชนมีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ข้อพิพาทดังกล่าวรัฐได้ใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ตามกฎหมายของกบร. ที่ต้องใช้หลักฐานการพิสูจน์สิทธิ์จากทางราชการ การใช้ภาพถ่ายทางอากาศ การรังวัดพื้นที่ การแสดงหลักฐานการตั้งหมู่บ้านมายาวนานเพียงใด กระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ดังกล่าวล่าช้า และมีความยากที่ประชาชนจะมีหลักฐานทางเอกสารในการพิสูจน์ เนื่องจากการทำประโยชน์ที่รัฐ

สนับสนุนมาแต่ดั้งเดิม และกระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ดินของรัฐล่าช้าและตกหล่นจำนวนมาก

3.8) การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์

ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์มีจำนวนกรณีศึกษาทั้งหมด 119 กรณี รองลงมาเป็นอันดับสอง จากปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน จากสถิติของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ในปี 2541 ระบุว่า พื้นที่ที่ถูกบุกรุกมีจำนวน 1,000,692 ไร่ จำนวนผู้ถือครอง 82,196 คน แสดงให้เห็นว่าพื้นที่

สาธารณประโยชน์ทั้งที่มีการขึ้นทะเบียน และมีการออกหนังสือสำคัญที่หลวง (นสล.) มีจำนวนมาก และพื้นที่เหล่านั้นมีประชาชนทำกินและอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาจึงเกิดขึ้น 7 ลักษณะ ดังนี้

- การประกาศที่สาธารณประโยชน์ทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนซึ่งทำกินมาก่อนการประกาศ
- การประกาศที่สาธารณประโยชน์เพื่อการใช้ที่ดินของส่วนราชการ ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ใช้ประโยชน์กับประชาชนที่ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อน
- การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์โดยนายทุนและนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้กับบุคคลเหล่านั้น จนเป็นข้อพิพาทกับประชาชนและชุมชนที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ของประชาชนในกรณีที่ที่สาธารณประโยชน์ได้ขึ้นทะเบียนและออกหนังสือสำคัญที่หลวงแล้ว ข้อพิพาทดังกล่าวจึงเกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในชุมชนนั้น
- การประกาศที่สาธารณประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์เฉพาะทาง เช่น อุทยานทางประวัติศาสตร์ สงวนพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรไว้
- การทับซ้อนระหว่างพื้นที่สาธารณประโยชน์กับพื้นที่ป่า เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์ยังมีสภาพเป็นป่าตามกฎหมายป่าไม้
- ปัญหามลภาวะและการเปลี่ยนแปลงสภาพเหมืองสาธารณะ

3.9) การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ

ที่ดินราชพัสดุอยู่ความดูแลรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ ถือเป็นที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐดูแลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (3)³ และต้องมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเช่นเดียวกับ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุนี้รัฐจะโอนให้หน่วยงานของรัฐครอบครองและดูแล จากสถิติของ กปร. ในปี 2541 ระบุว่ามีการบุกรุกที่ดินราชพัสดุถึง 2,235,565 ไร่ จำนวนผู้ถือครอง 122,985 คน ซึ่งมีจำนวนมากกว่าการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ กรณีศึกษาที่สำรวจได้ของทุกภาคมีทั้งหมด 17 กรณี ลักษณะของปัญหามี 4 ลักษณะคือ

- ประชาชนได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐต้องการใช้ประโยชน์ จึงเกิดข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ

- ประชาชนได้ทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนการอ้างสิทธิเหนือที่ดินของส่วนราชการ ซึ่งต้องมีการพิสูจน์สิทธิการทำกินและอยู่อาศัย

- การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในที่ดินราชพัสดุให้แก่ायทุนและผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น
- การทับซ้อนที่ดินราชพัสดุกับที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ที่ดินมัสยิดหรือป่าสงวนแห่งชาติ
- การสร้างระบบกำจัดขยะในที่ดินราชพัสดุ และระบบกำจัดขยะไม่ได้มาตรฐาน

3.10) การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน

การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนเป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกัน ซึ่งเป็นผลพวงมาจากนโยบายของรัฐในการสนับสนุนการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยขาดการวางแผนการใช้ที่ดิน มีการแก่งแย่งและกว้านซื้อที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินทับซ้อนกัน หรือออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการรุกล้ำที่ดินของส่วนบุคคล การสำรวจกรณีศึกษาของทุกภาคยกเว้นภาคใต้มีทั้งหมด 48 กรณี ซึ่งลักษณะของปัญหามี 4 ลักษณะดังนี้

- การเวนคืนที่ดินจากการพัฒนาโครงการสาธารณูปโภค เช่น การสร้างถนน สะพาน เป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าของโครงการที่เป็นหน่วยงานรัฐกับประชาชน ปัญหาคือประชาชนได้รับค่าเวนคืนที่ดินต่ำกว่าราคาซื้อขายจริง

- ความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งเป็นข้อพิพาทส่วนบุคคล ได้แก่ การปิดเส้นทางเข้าออกที่ดิน การปิดกั้นคลองสาธารณะ

³ สาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมถึง “ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นต้นว่าป่าอม และโรงพยาบาล สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทโธปกรณ์”

- การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการสวมสิทธิในที่ดินของผู้ที่ครอบครองที่ดินมาก่อน

3.11) การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาของการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขบวนการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐร่วมกับเอกชน ถึงแม้ว่ากระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินจะมีการขึ้นแนวเขตโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าของที่ดินข้างเคียง แต่กลับพบว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ชายทะเล พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน แต่ปรากฏว่าการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ดินเป็นไปได้ยาก เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัด และอธิบดีกรมที่ดินไม่ยอมรับผิดชอบ เพราะต้องใช้หลักฐานการทำประโยชน์ในการพิสูจน์ และอาจมีผลต่อเจ้าหน้าที่รัฐ เมื่อพบพบมีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยทุจริต ประกอบกับหน่วยงานรัฐที่ดูแลพื้นที่ไม่ดำเนินการฟ้องร้องเอกชนให้มีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ดิน จากการสำรวจปัญหาประเภทนี้มีทั้งหมด 22 กรณี

3.12) การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการฉ้อโกงหลอกลวง

ปัญหาประเภทนี้มีจำนวนมากที่ร้องเรียนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลด้วยกัน จากการสำรวจกรณีศึกษาเฉพาะในภาคตะวันตกเลือกมา 3 กรณีที่จังหวัดกาญจนบุรี ลักษณะของปัญหา คือ การไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกู้เงิน แต่ได้ถอนเงินคืนไม่ได้ เพราะถูกคนกลางหลอกลวงนำเงินจากธนาคารออกไปแล้ว หรือกรณีการสูญเสียที่ดิน โดยมีการจ่ายค่าภาษีบำรุงท้องที่ แต่ไม่มีใบเสร็จรับเงิน อีกกรณีหนึ่งคือการถูกฉ้อโกงเอาที่ดินในเขตป่าสงวนและที่สาธารณประโยชน์ที่บุคคลนั้นครอบครองอยู่ โดยเอาเงินจากกองทุนแก้ไขปัญหาคความยากจนไปใช้

3.13) การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล

ภาคตะวันตกและภาคตะวันออกเป็นภาคที่มีสถานการณ์การกว้านซื้อที่ดินโดยกลุ่มทุนและผู้มีอิทธิพลจำนวนมาก อันที่จริงแล้วปัญหาดังกล่าวมีทุกภาค แต่ในรายงานฉบับนี้ได้เสนอกรณีศึกษา 11 กรณี เฉพาะของภาคตะวันตกและภาคตะวันออก ลักษณะของปัญหา คือ เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปบุกรุกป่าในเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยจัดที่ดินขายให้แก่ประชาชน รวมทั้งบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสีย และมีการบุกรุกที่ดินล้าเข้าไปลำนํ้า นอกจากนี้ยังมีการกว้านซื้อที่ดินโดยกลุ่มทุนร่วมกับ

นักการเมืองในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา และระยองเป็นจำนวนมาก โดยที่ประชาชนต้องสูญเสียที่ดิน ซึ่งมีตั้งแต่การเต็มใจขายที่ดิน และถูกบังคับหวานล่อมให้ขายที่ดิน เป็นต้น

3.14) การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชน

ปัญหาการไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชนมีทั่วประเทศ อันเนื่องมาจากการตกสำรวจไม่แจ้งสิทธิการครอบครอง (ส.ค.1) หรือมีการทำประโยชน์จริงและมีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน และไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน เพื่อขอยกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน จึงทำให้บุคคลเหล่านี้ตกสำรวจในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ประกอบกับรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินได้อย่างทั่วถึง ขาดงบประมาณ กระบวนการทำงานของภาครัฐล่าช้า รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการสวมสิทธิออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้กับบุคคลที่ไม่ได้ทำประโยชน์จริง จึงทำให้มีประชาชนจำนวนไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ทั้งที่มีการทำประโยชน์มาโดยตลอด ผลกระทบคือเมื่อมีการเวนคืนที่ดินพัฒนาโครงการ สิทธิของบุคคลนั้นจะไม่ได้ค่าเวนคืนที่ดิน หรือไม่ได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินที่ดินตามกฎหมาย จากกรณีศึกษาได้นำเสนอเฉพาะของภาคเหนือตอนล่าง และภาคกลางมีทั้งหมด 8 กรณี

3.15) ปัญหาที่อยู่อาศัย

สาเหตุที่แยกปัญหาที่อยู่อาศัยออกมาต่างหากเนื่องจากเป็นปัญหาเฉพาะที่อยู่อาศัยในเมือง ซึ่งต่างจากปัญหาที่ดินในภาคชนบท การสำรวจกรณีศึกษาได้สุ่มตัวอย่างเลือกจังหวัดของแต่ละภาคมาสำรวจให้เห็นตัวแทนภาพรวมของปัญหาที่อยู่อาศัยในประเทศไทยซึ่งมีทั้งหมด 102 กรณีศึกษา ลักษณะของปัญหาคือ ความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย เนื่องจากชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นมาจากการอพยพแรงงานจากภาคเกษตรกรรมเข้ามาหางานทำในภาคเมือง อันเนื่องมาจากความล้มเหลวของการทำเกษตรกรรม การได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ และการสูญเสียที่ดินจากปัญหาหนี้สิน รวมทั้งปัญหาข้อพิพาทที่ดินที่นำเสนอไว้แล้วในเบื้องต้นเป็นสาเหตุของการสูญเสียที่ดิน แต่เนื่องจากการหาที่อยู่อาศัยในเมืองใหญ่เป็นเรื่องยาก เพราะราคาที่ดินสูงเกินกว่าผู้มีรายได้น้อยจะซื้อบ้านอยู่อาศัยได้ การสร้างที่อยู่อาศัยอย่างง่ายจึงเกิดขึ้นในที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชนที่เป็นที่ดินว่างเปล่า

ข้อมูลจากการเคหะแห่งชาติในปี 2544 ระบุว่าจำนวนชุมชนแออัดในทุกภาคทั้งหมด 2,436 ชุมชน จำนวน 583,415 ครัวเรือน เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2511 มีจำนวน 50 ชุมชน แสดงให้เห็นว่าแนวโน้มของชุมชนแออัดจะเพิ่มมากขึ้น จากผลพวงของการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในภาคชนบทจำนวนมาก ยิ่งไปกว่านั้นการพัฒนาเมืองใหญ่ท่ามกลางราคาที่ดินที่สูงได้เป็นสาเหตุของการไล่รื้อชุมชนแออัด การพัฒนาเมือง

ในหลายลักษณะ ได้แก่ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและโครงการของรัฐ การพัฒนาเมืองตามกรอบคิดเมืองน่าอยู่ การใช้ที่ดินในเชิงธุรกิจของเอกชนและรัฐ และการมีทัศนคติเชิงลบต่อภาพลักษณ์อันน่าเกลียดของชุมชนแออัด

จากการสำรวจกรณีศึกษาพบว่าการใช้ที่ดินเชิงธุรกิจทั้งของเอกชนและรัฐมีจำนวนกรณีศึกษามากที่สุดคือ 48 กรณี รองลงมาเป็นการพัฒนาเมือง 25 กรณี และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและโครงการของรัฐ คือ 25 กรณี ลำดับต่ำสุดคือการมีทัศนคติเชิงลบต่อชุมชนแออัดจำนวน 4 กรณี ลักษณะของความขัดแย้งมี 3 ลักษณะ คือความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน มีจำนวน 73 กรณี ความขัดแย้งระหว่างธุรกิจเอกชนกับประชาชน 21 กรณี และระหว่างรัฐ ธุรกิจเอกชน และประชาชน มี 8 กรณี

4. ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา

จากการสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินทั้งหมดพบว่า ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหายุติแล้วมีจำนวนทั้งหมด 89 กรณี และที่ยังไม่ยุติมีจำนวนทั้งหมด 651 กรณี ซึ่งได้มีการจำแนกตามประเภทปัญหาและของแต่ละภาค รวมทั้งปัญหาที่อยู่อาศัยดังนี้

ตารางที่ 2.6 : ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดิน

ประเภทกลุ่มปัญหา	ภาคเหนือ		ภาคอีสาน		เหนือตอนล่าง/กลาง		ภาคตะวันตก/ตะวันออก		ภาคใต้		รวม
	ยุติ	ไม่ยุติ	ยุติ	ไม่ยุติ	ยุติ	ไม่ยุติ	ยุติ	ไม่ยุติ	ยุติ	ไม่ยุติ	
1.นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน	2	86	1	40	2	15	19	15	-	82	262
2.นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน	-	-	2	40	-	-	5	2	-	9	58

3.นโยบาย ส่งเสริมการ ท่องเที่ยวที่ส่งผล กระทบต่อการ สูญเสียที่ดิน	1	-	-	-	-	-	1	-	1	4	7
4.นโยบายการ ให้สัมปทานทำ ประโยชน์ใน ที่ดินของรัฐ (เหมืองแร่ และ ระเบิดหิน)	1	7	-	2	-	1	1	-	-	2	14
5.การใช้ ประโยชน์ใน ที่ดินของรัฐที่ จัดสรรในรูปแบบ เฉพาะ (นิคม สร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือนิคมทหาร ผ่านศึก)	-	4	-	1	-	1	2	-	1	2	11
6.การใช้ ประโยชน์ใน เขตปฏิรูปที่ดิน	1	7	-	-			4	-	3	3	18
7. การใช้ ประโยชน์ใน ที่ดินทหาร	1	13	-	2	1	9	2	7	-	5	40
8.การใช้ ประโยชน์ใน ที่ดิน สาธารณประโยชน์	-	2	-	36	1	44	4	10	9	13	119

9.การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ	-	2	-	2	1	4	-	4	-	4	17
10.การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน	-	24	-	9	3	6	2	4	-	-	48
11.การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย	1	9	-	6	-	-	1	3	1	1	22
12.การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการฉ้อโกงหลอกลวง	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	3
13.การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุนผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของรัฐ-ประชาชน	-	-	-	-	-	-	7	4	-	-	11
14.การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชน	-	-	-	-	-	8	-	-	-	-	8
รวมจำนวนกรณีศึกษา	7	154	3	138	8	88	48	52	15	125	638

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจของนักวิจัย ปี 2536 - 2547

ตารางที่ 2.7 : ผลการแก้ไขปัญหาคือพิพาทด้านที่ดินในชุมชนแออัด

ประเภทกลุ่มปัญหา	ยุติ	ไม่ยุติ	รวม
1. ที่ราชพัสดุ	3	10	13
2. ที่เอกชน	-	22	22
3. ที่รถไฟ	2	19	21
4. ที่ธรณีสงฆ์	-	4	4
5. ที่กระทรวงมหาดไทย	-	1	1
6. ที่สาธารณะ	-	23	23
7. ที่กรมเจ้าท่า	-	6	6
8. ที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	1	3	4
9. การทำเรือ	-	1	1
10. สำนักงานประมงศึกษาจังหวัด	-	1	1
11. ที่กรมทางหลวงชนบท	-	1	1
12. ที่ราชพัสดุ / ที่ทหาร	-	1	1
13. ที่ราชพัสดุ / ที่กรมศิลปากร	-	2	2
14. ที่ราชพัสดุ / ที่สาธารณะ	-	1	1
15. ที่ราชพัสดุ / ที่กรมเจ้าท่า / ที่สาธารณะ	-	1	1
รวม	6	96	102

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจของนักวิจัย ปี 2536 - 2547

จะเห็นว่าผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือพิพาทที่ยุติไปแล้วมีจำนวนน้อยมากกล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาทั้งหมด 740 กรณี โดยคิดเป็นร้อยละ 12.03 ในขณะที่กรณีศึกษาที่ยังอยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาคือพิพาท และยังไม่มีการแก้ไขปัญหาคือพิพาทคิดเป็นร้อยละ 87.97 ผลการแก้ไขปัญหามีหลายระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยของกระบวนการแก้ไขปัญหาคือพิพาทของรัฐ ประเภทของที่ดิน ความรุนแรงในระดับพื้นที่ และความตื่นตัวของผู้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งจำแนกได้ 4 ลักษณะ ดังนี้

4.1) การแก้ไขปัญหามีข้อยุติในกรณีพิพาทที่เป็นลักษณะระหว่างบุคคลกับรัฐ เช่น กรณีการเวนคืนที่ดิน มีการจ่ายค่าชดเชยที่พอใจกับผู้เสียหายและยุติข้อพิพาท กรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน มีการรับรองสิทธิการครอบครองและการทำประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ หรือการแก้ไขปัญหาคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะหน้า เช่น กรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และที่ดินของทหาร ได้มีการส่งมอบที่ดินให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้ว และกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ในกรณีของภาคใต้อยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาคืบหน้าทางราชการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม 2 กรณี และมีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาร่วมในนามสมัชชาคนจนในประเภทปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยจำนวน 3 กรณี สาเหตุของการยุติอีกประการหนึ่งคือ การยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหายุติได้เนื่องจากนักการเมืองที่รับผิดชอบในหน่วยงานใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการสั่งการให้ข้าราชการประจำเร่งดำเนินการกฎหมาย และให้ความสำคัญในการปรึกษาหารือร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างทางราชการกับประชาชน พร้อมทั้งติดตามการแก้ไขปัญหอย่างจริงจังทั้งประชาชนและฝ่ายการเมือง

4.2) กรณีข้อพิพาทจำนวนมากอยู่ในระหว่างกระบวนการสอบสวนและพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดิน การจัดสรรงบประมาณ การจ่ายค่าชดเชย การตรวจสอบข้อเท็จจริง การส่งมอบพื้นที่ เป็นต้น ตามแนวทางและกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ คือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษ (กปร.) หรือคณะกรรมการชุดอื่นๆ ตลอดจนคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาซึ่งกลายเป็นกระบวนการที่ชะลอการแก้ไขปัญห โดยไม่ได้มีกระบวนการแก้ไขสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งอย่างแท้จริง ความขัดแย้งในพื้นที่อาจยุติไปเฉพาะหน้า หรือในบางพื้นที่ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมก็ยังประสบกับปัญหาการถูกคุกคามจากเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เป็นระยะๆ

4.3) กรณีข้อพิพาทที่มีความคืบหน้าตามข้อ 2 และยุติปัญหาได้ เนื่องจากประชาชนที่เดือดร้อนได้รวมกลุ่มติดตามการแก้ไขปัญหอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การยื่นหนังสือในระดับอำเภอและจังหวัด เมื่อไม่ได้ผล จึงรวมกลุ่มชุมนุมเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตามข้อเรียกร้อง เริ่มตั้งแต่ระดับกลุ่มในหมู่บ้าน พัฒนามาเป็นเครือข่ายในระดับชาติ เช่น การรวมกลุ่มของสมัชชาคนจน สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน หรือสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ตัวแทนของกลุ่มได้ติดตามปัญหากับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง มีการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานในระดับจังหวัด ระดับกรม กระทรวง และรัฐบาล โดยทั่วไปข้อพิพาทยังไม่ได้มีข้อยุติ

ความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ในพื้นที่ที่มากนักแตกต่างกันออกไป แต่กลุ่มผู้เดือดร้อนก็ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินและพัฒนาระบบจัดการที่ดินในหลักการของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นในรูปแบบของป่าชุมชน การจัดการที่ดินโดยชุมชน กระบวนการติดตามปัญหาโดยประชาชนที่เดือดร้อนได้ทำให้องค์กรประชาชนมีประสบการณ์ตรงจากการเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ก่อให้เกิดผลกระทบ และพัฒนาข้อเสนอต่อรัฐบาลเพื่อนำมาสู่การแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

4.4) การพิจารณาตัดสินใจทางนโยบายในหลายกรณีมาจากการผ่านการพิจารณาและมีข้อยุติในระดับท้องถิ่น และส่งเรื่องมาพิจารณาในระดับส่วนกลาง เพื่อให้รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เช่น กรณีการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยในภาคอีสาน ชาวบ้านได้เรียกร้องให้เพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ และส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก.4-01 หรือในบางพื้นที่ชาวบ้านสามารถเข้าทำประโยชน์ได้ในระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหา เช่น กรณีสวนปาดมะไฟ จังหวัดยโสธร เป็นต้น

4.5) กรณีข้อพิพาทที่ไม่ได้มีความคืบหน้า เนื่องจาก ผู้เดือดร้อนได้ร้องเรียนกับผู้นำชุมชนหรือกับหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ แต่ไม่เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาจริงจัง และผู้เดือดร้อนไม่ได้มีการติดตามหรือร้องเรียนปัญหาไปยังหน่วยงานอื่นๆอีก ข้อพิพาทถูกทิ้งไว้อย่างคาราคาซัง เช่น กรณีข้อพิพาทที่สาธารณประโยชน์จำนวนมากมีสภาพเช่นนี้

บทที่ 3

ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย

สถานการณ์ปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุของปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินมาจากสามปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยทางนโยบายของรัฐ ในการผลักดันให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินแบบกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนจำนวนน้อย และส่งผลต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนดินและใต้ดิน ขณะเดียวกันนโยบายการอนุรักษ์ป่าที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงสร้างปัญหาข้อพิพาทที่ดินในเขตป่า ปัจจัยทางกฎหมาย การกำหนดเขตพื้นที่แต่ละประเภทไม่ชัดเจนและมีความซ้ำซ้อนของกฎหมายในการประกาศกำหนดเขต การใช้อำนาจของรัฐที่ซ้ำซ้อนและไม่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา ปัจจัยกระบวนการดำเนินการของรัฐตามกฎหมาย โดยใช้หลักนิติศาสตร์อย่างเข้มงวด และนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ ปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาจะอธิบายในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. นโยบายพัฒนาที่ดินเป็นสินค้า

“ที่ดิน” เป็นฐานทรัพยากรหลักที่แสดงถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของสังคมนั้นๆ ในยุคของการล่าอาณานิคมก็คือการล่าดินแดนอาณานิคมของที่ดินในรัฐนั้นๆ และรวมไปถึงทรัพยากรที่อยู่บนดินและใต้ดิน เช่น ป่าไม้ เหมืองแร่ และการผลิตอาหาร แนวคิด “ที่ดินคือทุนทางเศรษฐกิจ” มีมาแต่อดีตกาลถึงปัจจุบัน เป้าหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือพัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้า เพื่อการสร้างชาติ สร้างเศรษฐกิจ และสร้างสังคม

ในอดีตพระมหากษัตริย์ได้สนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินทำกินเพื่อส่งส่วยให้แก่รัฐส่วนกลาง เมื่อมีการเปิดประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศไทยได้สนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินทำการเกษตรเพื่อส่งออก รวมถึงการขุดคลองชลประทาน การทำไม้ และการทำเหมืองแร่ ล้วนเป็นรายได้ที่นำเข้าประเทศ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504 – 2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545 – 2549) ทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการทำการเกษตรกรรมส่งออก ควบคู่กับการขยายภาคเมือง ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ในเขตปริมณฑลรอบกรุงเทพมหานคร และส่วนภูมิภาค

ท่ามกลางการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไร้ขีดจำกัด ประเทศไทยกลับไม่สามารถควบคุมการถือครองที่ดิน และไม่สามารถวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและเป็นระบบ ทั้งนี้เนื่องจากแรงกระตุ้นของการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี ประกอบกับแนวคิดการพัฒนาที่ดินเป็นสินค้า

เป็นแนวคิดหลักของการพัฒนาประเทศ จึงทำให้เกิดการขยายตัวของภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรม ที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่า และพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม

ข้อมูลในรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม ปีพ.ศ.2547 แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลงเรื่อยมา จากสถิติของกรมป่าไม้ในปี 2504 มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ทั้งหมด (171 ล้านไร่) ในปี 2543 มีพื้นที่ประมาณ 107 ล้านไร่ หรือร้อยละ 33.40 สำหรับพื้นที่เกษตรกรรมในปี 2546 มีจำนวน 111.9 ล้านไร่ เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรเฉลี่ยต่อคน 19.3 ไร่ ในขณะที่ปี 2536 มีจำนวน 118.8 ล้านไร่ เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรเฉลี่ยต่อคน 21.0 ไร่ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักการเกษตร) สำหรับความเสื่อมโทรมของดิน ในปี 2544 มีจำนวนที่ดินที่มีปัญหาประมาณ 192.7 ล้านไร่ ซึ่งเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2532 จำนวนที่ดินที่มีปัญหา 182.1 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 60.1 ของพื้นที่ทั้งหมด

งานวิจัยหลายชิ้น⁴ ชี้ให้เห็นว่าอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่า การลดลงของพื้นที่เกษตรกรรม และความเสื่อมโทรมของพื้นที่เกษตรกรรมมาจากหลายปัจจัย ได้แก่ ปัญหาราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นตามการพัฒนาเมือง การท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแรงดึงดูดให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นตามความต้องการของนักลงทุนที่จะดำเนินธุรกิจและเพื่ออยู่อาศัย ประกอบกับความล้มเหลวในการทำเกษตรกรรมจนมีหนี้สินล้นพ้นตัว เจ้าของที่ดินจึงต้องขายที่ดิน และปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมที่รุกเข้าสู่อำเภอพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยส่งผลต่อพื้นที่เกษตรกรรม จนทำให้เกษตรกรไม่สามารถประกอบอาชีพได้อีกต่อไป โดยเฉพาะเกษตรกรที่อยู่ในฐานะเป็นเพียงผู้เช่าที่ดินทำกิน ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือพื้นที่เกษตรกรรมนั้น

จากการสำรวจกรณีศึกษาในรายงานฉบับนี้พบว่าสาเหตุของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรมาจากทิศทางการพัฒนาประเทศดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยที่กล่าวมาข้างต้น ในที่นี้จะกล่าวถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสียที่ดินที่นำเสนอในกรณีศึกษา ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

1.1) นโยบายเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน

⁴ ภราดร ปริดาฉัดดี. “ครัวเรือนไร้ที่ดินในชนบทไทย: กรณีศึกษาสองหมู่บ้านในเขตภาคกลาง”. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

เลิศชาย ศิริชัย. “การสูญเสียที่ดินและการตอบสนองด้านอาชีพของชาวนา: ศึกษากรณีหมู่บ้านภาคกลาง”.

สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร. 2538.

วรัญญา แตรวิจิตร. “ผลกระทบของการพัฒนาเมืองต่อพื้นที่เกษตรกรรมในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร” ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

อุทัย ไชยงษ์, ร้อยตรี. “ผลกระทบของความเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมในจังหวัดชานกรุงต่อการพัฒนาด้านการเกษตร: เฉพาะกรณีของจังหวัดปทุมธานี” วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533.

ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 – 2529) เมื่อปี พ.ศ.2523 ได้มีการหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลไทย และธนาคารโลก โดยให้ความสำคัญในการถือครองที่ดินอย่างมั่นคง แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินทั่วประเทศ แหล่งเงินทุนที่สนับสนุนได้แก่ เงินกู้ธนาคารโลก 4,421.93 ล้านบาท เงินบาทสมทบ 2,998.28 ล้านบาท เงินช่วยเหลือ AIDAB 501.28 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 7,921.49 ล้านบาท โดยให้เร่งรัดออกโฉนดที่ดินภายใน 20 ปี ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระยะๆละ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2528 – 2547 แต่ผลปรากฏว่ามีการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจำนวนมาก อันเนื่องมาจากภายหลังการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ในช่วงเศรษฐกิจบูมที่ดินได้กลายเป็นสินค้า มีการปั่นราคาที่ดินให้สูงเกินความเป็นจริง ในการประเมินพื้นที่ทั้งพื้นที่ที่เกษตรกรครอบครอง และพื้นที่ที่ไม่มีผู้ทำประโยชน์ มีการประเมินราคาที่ดินสูงกับแหล่งทุนและสถาบันการเงิน และมีการขายให้กับกลุ่มบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อเก็งกำไรขายต่อไป

เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ราคาที่ดินตกต่ำ จึงทำให้บริษัทพัฒนาที่ดิน และผู้ที่กว้านซื้อที่ดินไม่สามารถไถ่ถอนคืนได้ ที่ดินถูกยึด และขายทอดตลาดโดยแหล่งเงินทุน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหนี้เสีย (Non performing loan) ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงถูกทิ้งร้างไม่ได้ทำประโยชน์จริง จากการสำรวจกรณีศึกษาพบว่าในภาคเหนือ ปัญหาประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเอกชน มีจำนวน 24 กรณี ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว ลักษณะของปัญหามีการขายที่ดินทั้งที่มีและไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน มีการสวมสิทธิ์ที่ดินของผู้อื่นที่ทำประโยชน์ไปออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และนำไปซื้อขายเก็งกำไร

รายงานจากสำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูนในปี พ.ศ.2546 ระบุว่าได้มีการออกเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่ดินจำนวน 214,439 แปลง เนื้อที่ 354,352 ไร่ 3 งาน 26.6 ตารางวา ยังคงเหลือพื้นที่ประเภท น.ส.3 น.ส.3 ก และใบจองอีก 92,285 แปลง รวมเนื้อที่ 194,782 ไร่ 1 งาน 52.9 ตารางวา ในช่วงปีเดียวกัน พื้นที่ที่นำไปจำนองกับแหล่งเงินทุนธนาคาร ซึ่งเจ้าของที่ดินไม่สามารถไถ่ถอนคืนได้ ในจังหวัดลำพูนพบว่า มีที่ดินซึ่งมีสิ่งปลูกสร้างถูกประกาศขายทอดตลาดจำนวน 118 แปลง และที่ดินรกร้างว่างเปล่าถูกประกาศขายทอดตลาดจำนวน 148 แปลง

สาเหตุที่นโยบายเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินไม่บรรลุเป้าหมาย และไม่สามารถทำให้การถือครองที่ดินของเกษตรกรรายย่อยมั่นคงได้ เนื่องจากในตลาดการซื้อขายที่ดินอย่างเสรี โดยไม่มีมาตรการทางนโยบายและกฎหมายในการควบคุมการเก็งกำไรการขายที่ดิน และควบคุมจำกัดการถือครองที่ดิน ก็จะเกิดปรากฏการณ์กระจุกตัวการถือครองที่ดินอยู่ในมือของกลุ่มคนที่มีเงินทุนมาก ดังเห็นได้จากการถือครองที่ดินของนักการเมืองในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณ

ชินวัตร ถือครองที่ดินจำนวนมากทั้งๆที่ไม่ได้เป็นเกษตรกร⁵ ประกอบกับการไม่มีมาตรการสนับสนุนและอุดหนุนการทำการเกษตรกรรมอย่างจริงจัง และการบริหารจัดการที่ดินที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม การตัดสินใจขายที่ดินทั้งโดยเต็มใจและจากสภาพปัญหาการล้มละลายในการทำการเกษตรกรรมจึงเกิดขึ้นกลายเป็นวงจรอุบาทว์ของการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร

1.2) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว

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

นอกจากนี้ยังส่งผลต่อการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินอย่างผิดกฎหมายในพื้นที่ป่า และซ้อนทับกับที่ทำกินของคนในชุมชนที่อยู่มาก่อน กรณีนี้รัฐได้ใช้เงื่อนไขของมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 กำหนดพื้นที่ป่าโซน E ซึ่งเป็นโซนป่าเศรษฐกิจ อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรือมีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินได้โดยการเพิกถอนพื้นที่ป่าออกไป การตรวจสอบข้อพิพาทของปัญหาดังกล่าวไม่ลุล่วง เนื่องจากรัฐบาลสนับสนุนการท่องเที่ยวที่เป็นการลงทุนของภาคธุรกิจเอกชน และเกรงว่าจะเสียภาพพจน์การท่องเที่ยว ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ที่ดินชายทะเล และพื้นที่สูงที่มีสภาพป่าสมบูรณ์กลายเป็นโรงแรม รีสอร์ทและสนามกอล์ฟ ดังเช่น กรณีศึกษาของภาคใต้มีจำนวนมากที่สุด 5 กรณี ตัวอย่างคือ เกาะปอ จังหวัดกระบี่ เกาะพระทอง เขาหลัก

⁵ ตัวเลขการถือครองที่ดินของนักการเมืองในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร (2544) เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ (1) สุชาติธรรม เกตุราพันธ์ 744 แปลง มูลค่า 773,780,400 บาท (2) วันมูหะมัดนอร์ มะทา 286 แปลง มูลค่า 12,453,276 บาท (3) ชูชีพ หาญสวัสดิ์และภรรยา 230 แปลง มูลค่า 288,766,273 บาท 4. พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร 110 แปลง มูลค่า 388,296,496 บาท (อ้างในรายงานการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินนักการเมืองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2544)

เกาะยวน้อย จังหวัดพังงา พบว่ามีการกว้านซื้อที่ดินยุคแรกช่วงปี พ.ศ.2532 – 2535 แล้วปล่อยให้ดินทิ้งร้างไว้ เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ ต่อมาต้นปี 2546 มีการกว้านซื้อที่ดินระลอกสองในทุกพื้นที่ โดยมีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินอย่างรวดเร็วอีกครั้งหนึ่ง และมีการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินของชุมชนในพื้นที่เป็นบุคคลภายนอก

1.3) นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ที่ดินของรัฐ

กรณีนโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ที่ดินของรัฐเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรแต่ละประเภทที่ใช้ประโยชน์ และมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายขึ้นมา ซึ่งมีผลกระทบต่อการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนใช้ร่วมกัน ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ พื้นที่ต้นน้ำลำธาร ทางสาธารณประโยชน์ การกำหนดโครงการทำเหมืองแร่ ระเบิดหิน โรงโม่หิน และเขื่อนนั้น ดำเนินการโดยรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับรู้ข้อมูล แม้ว่าจะมีการประกาศหรือแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบก็ตาม แต่กระบวนการดำเนินการเป็นที่รับรู้กันเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มธุรกิจเอกชน และผู้นำท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นการกำหนดนโยบายการทำเหมืองแร่อาศัยมติคณะรัฐมนตรีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ซึ่งกำหนดให้ลุ่มน้ำชั้น 1 B ทำเหมืองแร่ได้ แต่ในความเป็นจริงลุ่มน้ำชั้น 1 B ถือว่าเป็นต้นน้ำลำธารของการทำการเกษตรกรรม รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อสร้างเขื่อนชลประทาน การกำหนดพื้นที่ต้นน้ำตามหลักวิชาการกับพื้นที่ต้นน้ำตามสภาพความเป็นจริงมีความแตกต่าง ดังเช่น กรณีเขาควนเหมืองในภาคใต้ถูกพิจารณาว่าไม่ใช่ต้นน้ำชั้น 1 ขณะที่ชุมชนระบุว่าพื้นที่ต้นน้ำเพราะมีแหล่งน้ำออกมา

นอกจากนี้กฎหมายแต่ละฉบับเอื้ออำนวยให้มีการดำเนินการโดยขาดประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลของภาครัฐ เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แต่เดิมนั้นประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือรับรู้การดำเนินการโครงการ จึงทำให้อาจเกิดผลกระทบกับชุมชน (ปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติแร่ มีการแก้ไขปี พ.ศ.2545 เพิ่มเงื่อนไขการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การแจ้งข้อมูลปิดประกาศการสัมปทานไว้ในที่เปิดเผย) การจ่ายค่าเวนคืนที่ดินในอัตราที่ต่ำเมื่อมีการสร้างเขื่อนชลประทานในพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน หรือไม่จ่ายค่าเวนคืนที่ดินถ้าการทำกินของประชาชนอย่างต่อเนื่องในพื้นที่สาธารณประโยชน์ หรือพื้นที่ที่ไม่มีโฉนด หรือ น.ส.3 เป็นต้น

การดำเนินการโครงการเหล่านี้ได้ละเมิดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมต่อการรับฟังข้อมูล แสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ และการติดตามตรวจสอบโครงการ ซึ่งมีผลกระทบต่อชุมชนภายหลังการดำเนินการโครงการ แต่การฟ้องร้องดำเนินคดีกับภาครัฐหรือกลุ่มธุรกิจเอกชน เมื่อเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์ที่ดินและการถือครองที่ดิน เป็นไปได้ยาก ด้วยสาเหตุหลายประการดังนี้

(1) กระบวนการให้อนุญาตสัมปทานของรัฐชอบธรรมตามกฎหมาย และได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กระบวนการริเริ่มโครงการ การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การแจ้งข้อมูลของโครงการอย่างรอบด้านให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนการตัดสินใจดำเนินการโครงการ ยังไม่มีการดำเนินการตามสิทธิของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายลูกบังคับใช้ หรือมีกฎหมายลูกบังคับใช้แต่รัฐบาลดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ.2539 และการร้องเรียนให้ดำเนินการขึ้นอยู่กับการรวมกลุ่มของประชาชนในการเรียกร้อง

(3) การจ่ายค่าเวนคืนที่ดินตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2521 ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดค่าเวนคืนที่ดิน และกระบวนการจ่ายค่าเวนคืนที่ดินมุ่งเน้นการถือเอกสารสิทธิที่ดินตามกฎหมาย โดยไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับโครงการตามสภาพความเป็นจริง และการทำกินของประชาชน ทั้งๆที่กระบวนการให้อเอกสารสิทธิที่ดินของรัฐตกหล่นจึงทำให้บุคคลที่มี ส.ค.1 หรือไม่มีหลักฐานการได้รับเอกสารสิทธิที่ดินไม่ได้ค่าเวนคืนที่ดิน ทั้งๆที่ทำประโยชน์มายาวนาน

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

1.4) การวางแผนการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม

ประเทศไทยไม่เคยประสบผลสำเร็จในการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายการจำแนกประเภทที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ.2535 ก็ตาม

ปี 2504 เป็นการจำแนกพื้นที่ทำการเกษตรกรรม และพื้นที่ป่าร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศทั้งหมดอย่างกว้างๆ ปี 2526 นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน จมกพื้นที่ป่าไม้ถาวร 161 ล้านไร่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่เป็นป่าเตรียมการสงวน 45.9 ล้านไร่ โดยสำรวจจำแนกประเภทที่ดินให้เสร็จภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 สำหรับพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรให้จำแนกออกเป็นที่ทำกิน

ปี 2531 จำแนกพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจประเภทที่ 1 นำมาจัดสรรเป็นที่ทำกิน พื้นที่ป่าเศรษฐกิจประเภทที่ 2 ให้เอกชนเข้าทำประโยชน์

ปี 2535 จำแนกการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน และป่าไม้ของประเทศ เป็น 3 พื้นที่ คือ พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม (Zone A)

จะเห็นได้ว่าการจำแนกพื้นที่ตามนโยบายดังกล่าว มีความพยายามในการจำแนกพื้นที่ป่ากับพื้นที่ทำกินออกจากกัน ถึงกระนั้นก็ตามยังมีการบุกรุกป่าเพิ่ม ต่อมาการจำแนกพื้นที่จึงมุ่งเน้นกำหนดเขตป่าอนุรักษ์ เขตป่าเศรษฐกิจ และเขตพื้นที่เกษตรกรรม การกำหนดพื้นที่ผังเมืองระหว่างเขตอุตสาหกรรม เขตเกษตรกรรม และเขตชุมชน ก็ถูกเปลี่ยนแปลง เนื่องจากปัจจัยการกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำให้การจำแนกพื้นที่ดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ จากข้อมูลของกรมพัฒนาที่ดินชี้ว่า ประเทศไทยมีพื้นที่เหมาะสมกับการเกษตรทั่วประเทศ 168 ล้านไร่ โดยเป็นที่นาถึง 80 ล้านไร่ มีเกษตรกรใช้ที่ดินเพื่อการกลีกรมกว่า 34 ล้านคน กระจายทั่วประเทศ พื้นที่เพื่อการเกษตรราว 168 – 174 ล้านไร่ มีพื้นที่เหมาะสมกับการทำการเกษตรพืชไร่ เพียง 67 ล้านไร่ หรือ 21 % ที่ดินที่เหมาะสมกับการทำนา 80-84 ล้านไร่ หรือ 28 % ปลูกไม้ยืนต้น 16 ล้านไร่ หรือ 5 % ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการปลูกพืชเศรษฐกิจและทำการเกษตร แต่ปลูกอย่างอื่นได้ 49 ล้านไร่ หรือราว 15 % มีพื้นที่ไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตรใดๆ เลย จำนวน 99 ล้านไร่ หรือราว 31 % และที่เหลืออีก 2 ล้านไร่ เป็นพื้นที่น้ำ⁶ จะเห็นได้ว่าพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรกรรมจริงๆ ไม่ถึง 200 ล้านไร่

2. นโยบายการอนุรักษ์ป่าและส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ

นโยบายการอนุรักษ์ป่าและส่งเสริมป่าเศรษฐกิจมีมานานตั้งแต่การตั้งกรมป่าไม้เมื่อ ปีพ.ศ. 2439 การประกาศเขต “ป่าคุ้มครอง” และ “ป่าสงวน” เป็นการเริ่มต้นของการกันพื้นที่ป่าออกจากพื้นที่ที่ประชาชนใช้ทำกินและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างชัดเจน รวมทั้งกันพื้นที่สำหรับการทำไม้เศรษฐกิจ ด้วยเหตุที่ในยุคนั้นพื้นที่ส่วนใหญ่มีสภาพความเป็นป่าอุดมสมบูรณ์โดยเฉพาะไม้สักและไม้ยาง ซึ่งเป็นไม้เศรษฐกิจที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศไทย ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ได้กำหนดคำนิยาม “ป่า” ในมาตรา 4 (1) หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” การบัญญัติคำนิยามไว้เช่นนี้แสดงนัยว่าเป็นการแบ่งพื้นที่ดินเป็นสองประเภทคือ ประเภทที่หนึ่ง ที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล นิติบุคคลหรือของหน่วยงานของรัฐ กับประเภทที่สอง ที่ดินที่ไม่มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินซึ่งหมายถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า นั่นคือพื้นที่ป่า ในระยะต่อมาคำนิยามนี้ยังคงได้รับการบัญญัติเอาไว้

⁶ คอลัมน์เศรษฐกิจที่ดิน “มาตรการแก้ไขปัญหาทรัพยากรดิน” หนังสือพิมพ์ข่าวสด (6 มีนาคม 2547) มูลนิธิสถาบันที่ดิน. รายงานการวิจัยโครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น เอกสารสำเนาในการประชุมพิจารณาว่ารายงานผลการวิจัย กรุงเทพฯ : 16 มิถุนายน 2547

ในกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 “ป่า หมาย ความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิ ได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย”

คำนิยามของ “ป่า” มีความสำคัญต่อการประกาศเขตพื้นที่ป่ามาจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากการ ที่รัฐประกาศพื้นที่ป่าแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าสงวนแห่ง ชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวรตามนโยบายของรัฐบาล ล้วนแต่ ครอบคลุมพื้นที่ป่าทั้งหมดถ้าหากพื้นที่นั้น ไม่มีบุคคลใดได้เอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมาย ได้แก่ โฉนดที่ดิน, น.ส.3, น.ส.3 ก. และเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่ได้มาจากการจัดที่ดินของรัฐ

เมื่อรัฐบาลประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2528 กำหนดให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ของเนื้อที่ทั้งหมดในประเทศ โดยกำหนดเขตป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 15 ของเนื้อที่ประเทศ และเขตป่า เศรษฐกิจร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ⁷ คำนิยามของ “ป่าอนุรักษ์” ได้เข้ามาแทนที่ในภาษา กฎหมาย โดยมีนัยความหมายรวมถึง เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ซึ่งเป็นเขตต้นน้ำลำธารปิงและวัง ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 มกราคม 2518 และวันที่ 13 กรกฎาคม 2520 ซึ่งประกาศโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ต่อมาได้มีการแก้ไข พ.ศ.2535 มาตรา 4 โดย บัญญัติ คำว่า “เขตอนุรักษ์” ให้หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวน เพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มี กฎหมายกำหนด

จากนโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ของประชาชน และการส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งจะขอสรุป ปัญหาทั้งสองประเภทไว้ดังนี้

นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ก่อให้เกิดปัญหา ทางนโยบายและกฎหมายดังนี้

(1) นโยบายการประกาศขยายเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มมากขึ้นโดยขาดการสำรวจอย่าง ละเอียดเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานและที่ดินทำกินของชุมชน แต่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการประกาศ เขตพื้นที่ ตัวเลขของกรมป่าไม้ในปี 2545 ระบุว่า มีเขตอุทยานแห่งชาติจำนวน 82 แห่งในปี 2540 ได้ขยายเพิ่มเป็น 102 แห่ง ในปี 2545 ในขณะที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีจำนวน 44 แห่งในปี 2540 ได้ขยายเพิ่มเป็น 56 แห่งในปี 2545

ตารางที่ 3.1 : การอนุรักษ์ธรรมชาติและนันทนาการ

⁷ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 – 2539) ได้กำหนดให้มีป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15

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

(2) ด้วยเหตุที่คำนิยามของ “ป่า” มีความหมายกว้างตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้การกำหนดพื้นที่ป่าทับซ้อนกัน และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย (ดูรายละเอียดในตารางที่ 3.2) ถ้าหากพื้นที่ใดไม่ได้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติ ก็เป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 เพราะเป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าชุมชนตั้งถิ่นฐานและทำกินมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวน แต่ถ้าชุมชนนั้นตกหล่นไม่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดิน ทั้งที่ทำประโยชน์มาก่อน ที่ดินที่ชุมชนทำประโยชน์ยังถือว่าเป็นพื้นที่ป่าที่รัฐประกาศให้เขตป่าแต่ละประเภทได้

(3) การแก้ไขปัญหาข้อพิพาท รัฐบาลได้ออกมติคณะรัฐมนตรีเป็นนโยบายแก้ไขปัญหภายใต้กรอบของกฎหมาย ตามสถานการณ์และข้อเรียกร้องของประชาชน (ดูรายละเอียดในตารางที่

ตารางที่ 3.2 : มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในป่า

มติคณะรัฐมนตรี	เนื้อหา
14 พฤศจิกายน 2504	นโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือพื้นที่ป่าไม้จำนวน ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ และพื้นที่เพื่อการเกษตรร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ
26 มกราคม 2511	การขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ โดยบริเวณป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้เป็นป่าที่รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หากทบวงการเมืองจะเข้าใช้ประโยชน์ ที่ไม่ตัดพื้นที่ที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่าที่จำแนกไว้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาอนุมัติโดยไม่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่ถ้าจำเป็นต้องกันพื้นที่ส่วนที่ขอใช้ประโยชน์ออกจากเขตป่า ต้องตกลงกับกระทรวงเกษตรและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป
8 กรกฎาคม 2512 และ 9 ธันวาคม 2512	โครงการเร่งรัดจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน และที่บุกรุกเข้าไปทำกินในที่ดินสงวนหวงห้าม ถ้าเป็นป่าไม้มอบให้กรมป่าไม้ดำเนินการ ถ้าเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามมอบให้กรมที่ดินดำเนินการ ที่ดินนอกเขตป่าถาวร เร่งรัดสำรวจออก น.ส.3 เพิ่มงบประมาณจัดนิคมและที่ดินให้ประชาชนมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันบุกรุกป่าและที่ดินของรัฐ
17 สิงหาคม 2517	นโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวร ด้วยการเร่งรัดจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนโดยเร็ว และจัดการกับป่าถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมโดยการบุกรุกของราษฎร ด้วยการจำแนกพื้นที่ป่าเป็น 2 ส่วน คือพื้นที่ป่าที่ต้องรักษาไว้ ได้แก่ พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ป่าที่ผ่อนผันให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกิน ได้แก่พื้นที่ป่าที่อยู่ในโครงการปลูกสร้างสวนป่าของกรมป่าไม้
22 มิถุนายน 2525 แก้ไข 12 เมษายน 2526	นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเป็นผู้จัดทำ ในพื้นที่ป่าไม้ถาวร 161 ล้านไร่ ให้จำแนกพื้นที่เป็นเขตป่าสงวน และแบ่งเป็นป่าเตรียมการสงวนประมาณ 45.9 ล้านไร่ สำหรับพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรให้จำแนกออกเป็นที่ทำกิน สำหรับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้จำแนกที่ดินที่ประชาชนบุกรุกแล้ว 30 ล้านไร่ สำหรับพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตร ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้และปลูกป่า ส่วนพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร ให้กรมป่าไม้ และ สปก. ทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินให้เสร็จภายใน 5 ปี ได้แก่ สิทธิทำกิน เป็นดิน
27 กรกฎาคม 2525	กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทย ด้วยการศึกษาวิจัยลุ่มน้ำทางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และแบ่งชั้นลุ่มน้ำ 5 ชั้น
26 กุมภาพันธ์ 2528	การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าไม้ถาวรของชาติ ให้ได้รับเอกสารสิทธิ กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่

	เกิดขึ้นระหว่างปี 2510 – 2518 ภายหลังการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ได้สิทธิทำกิน (สทก.) กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นภายหลังปี 2518 จนถึงปัจจุบัน อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว
3 ธันวาคม 2528	นโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์และพื้นที่ป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ
17 เมษายน 2533	โครงการจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) โดยให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ดำเนินการจัดทำแผนแม่บท (โครงการนี้เริ่มดำเนินการอพยพราษฎรกลางปี 2534 ชาวบ้านได้คัดค้านตั้งแต่วันที่ กันยายน 2534 – มิถุนายน 2535 โครงการคจก.ได้ถูกยกเลิกโดย มติ ครม.วันที่ 7 กรกฎาคม 2535
28 กรกฎาคม 2535	เห็นชอบต่อโครงการจัดการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทดแทนโครงการ คจก. โดยครอบคลุมพื้นที่อนุรักษ์ทั้งหมด ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตต้นน้ำ หลักการของโครงการเน้นการอพยพคนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ และหาพื้นที่รองรับโดยความรับผิดชอบของ สปก.
10 และ 17 มีนาคม 2535	นโยบายจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั่วประเทศใน 21 ท้องที่ของป่าไม้เขตจำนวน 1,220 ป่า ใน 63 จังหวัด ซึ่งจำแนกพื้นที่ป่าออกเป็น 3 ประเภทคือ 1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวน 88 ล้านไร่ 2) พื้นที่เพื่อการปฏิรูป จำนวน 7.2 ล้านไร่ 3) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ จำนวน 51 ล้านไร่
4 พฤษภาคม 2536	กรณีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้ และการประกาศเขตป่าดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้ และให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ภายหลังประกาศเขตป่า ราษฎรได้สิทธิที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเท่านั้น พร้อมกันนั้นให้ยกเลิกมติครม.ที่ขัดแย้งกับมติ ครม.นี้
22 เมษายน 2540	มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศ ซึ่งจำแนกดังนี้ 1) <u>ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี</u> กำหนดเขตป่าไม้ถาวรใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยจำแนกเป็นพื้นที่ทำกินหรือพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่น และมอบให้ สปก. และกรมที่ดินดูแลต่อไป 2) <u>ป่าสงวนแห่งชาติ</u> กรมป่าไม้มอบพื้นที่ให้ สปก.ปฏิรูปที่ดิน 44 ล้านไร่ตามมติ ครม.4 พฤษภาคม 2536 ปรากฏว่ามีความคลาดเคลื่อนของแผนที่ จึงให้กรมป่าไม้ และ สปก. ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงและเร่งรัดกำหนดเขตที่ดินโดยเร็ว 3) <u>ป่าอนุรักษ์ตามมติ ครม. วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535</u> เร่งรัดดำเนินการปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้ถูกต้องและสอดคล้องกับภูมิประเทศ โดยไม่มีปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตให้ชัดเจน และป้องกันดูแลอย่างเข้มงวด

	4) ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2 กรมป่าไม้สำรวจจำนวนราษฎรและพื้นที่ที่ครอบครองให้ชัดเจน เพื่อเป็นข้อมูลจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน กำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม ให้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่ ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่าๆกัน เพื่อตรวจสอบ พิสูจน์การรับรองสิทธิการอยู่อาศัยทำกิน 5) พื้นที่อื่นๆ เช่นพื้นที่สวนป่า ให้ตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมีฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่าๆกัน ตรวจสอบข้อเท็จจริง และให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองการทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ให้แก้ไขความเดือดร้อนของราษฎร
17 และ 29 เมษายน 2540	มติกรม.นี้เห็นชอบตามบันทึกการเจรจาการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2540 โดยได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้ 1) การอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ภาคเหนือ จำนวน 19 กรณี จำนวน 107 หมู่บ้าน 1.1) แต่งตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิว่าอยู่มาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์หรือไม่ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าอยู่มาก่อนให้รับรองสิทธิที่มั่นคงในการอยู่อาศัย/ทำกิน โดยให้สิทธิดังกล่าวตกทอดทางมรดกแก่ทายาท และห้ามจำหน่ายจ่ายโอนไปยังบุคคลอื่น 1.2) ระหว่างดำเนินการให้ยุติการอพยพราษฎร 1.3) ถ้ามีการบุกรุกพื้นที่ใหม่ หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง 1.4) ดำเนินการกระบวนการประชาพิจารณ์ ร้างพรบ.ป่าชุมชน 2) กรณีประชาชนได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานของโครงการ คจก. รัฐจำเป็นต้องช่วยเหลือเพื่อชดเชยความเสียหาย 3) กรณีปัญหาป่าไม้ที่ดินภาคอีสาน ให้มีการเปิดเจรจา เพื่อหาข้อยุติโดยเร่งด่วน
30 มิถุนายน 2541 เห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ วันที่ 10 มิถุนายน 2541	1. <u>กรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าชายเลนตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี</u> รัฐบาลแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยมีการสำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจนและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง เพื่อตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของประชาชน การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร หรือภาพถ่ายดาวเทียม และตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายครั้งแรก หากพบว่าประชาชนอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ทำกิน/อยู่อาศัยตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี หรือพบว่าประชาชนอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าตามกฎหมายครั้งแรก ให้เคลื่อนย้าย

	ประชาชนออกมาจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม 2. <u>กรณีป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร</u> กรมป่าไม้มอบให้สปก.ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร และรับรองสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ปี 2536 หรือบางพื้นที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
11 กุมภาพันธ์ 2542	รัฐบาลเห็นด้วยกับการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวเขตป่า การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎร ในพื้นที่ปัญหาป่าไม้ ตามที่สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือร้องเรียน
3 เมษายน 2544	มติ ครม.นี้ ออกมาในสมัยรัฐบาลทักษิณ เห็นชอบตามมติครม. วันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 โดยมีกระบวนการดำเนินงานดังนี้ 1) ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาป่าไม้ร่วมระหว่างฝ่ายราชการและราษฎร ฝ่ายละเท่าๆกัน เพื่อทำงานตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดิน โดยให้มีตัวแทนสมัชชาคนจนและตัวแทนรัฐในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน 2) ให้คณะกรรมการฯ สำรวจและพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน โดยใช้หลักเกณฑ์ตามเอกสารที่แนบมา 3) ปรับแนวเขตป่าไม้ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

ที่มา : สยามล ไกยูรวงศ์, “ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 239 – 243., โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ (เอกสารอัดสำเนา) 2536. และ เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ และคณะผู้จัด, “สมัชชาชนเผ่า เรื่องสถานการณ์ผลกระทบและทางออกในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ ที่ดิน บนที่สูง”, เอกสารประกอบการสัมมนา วันที่ 28 – 30 กรกฎาคม 2541 ที่จังหวัดเชียงใหม่.

จากตารางที่ 3.2 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้มีนโยบายการแก้ไขปัญหการทำกินและอยู่อาศัยของประชาชนในเขตป่าเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ออกมติ ครม.วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 จัดทำโครงการเพิกถอนสภาพป่าเป็นที่ตั้งชุมชน รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ออกมติ ครม. วันที่ 17 เมษายน 2533 ดำเนินการโครงการ คจก. รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ออกมติครม.วันที่ 28 กรกฎาคม 2535 โครงการจัดการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ออกมติ ครม. วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติและนำที่ดินไปปฏิรูปที่ดิน

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธออกมติ ครม.วันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 ตามข้อเสนอของสมัชชาคนจนซึ่งเรียกร้องให้ผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ การกำหนดแนวเขตป่าให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และการรับรองสิทธิทำกินอย่างมั่นคงในเขตป่าอนุรักษ์ นอกเขตป่าอนุรักษ์ให้มีการปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้การดำเนินการให้ทำในพื้นที่

นำร่องก่อน เช่นที่ภาคเหนือให้ดำเนินการใน 107 หมู่บ้าน จำนวน 19 กรณี เพื่อไม่ให้มีการบุกรุกป่าเพิ่มจากผู้แอบอ้าง โดยใช้กระบวนการในพื้นที่ที่องค์กรชุมชนมีความพร้อมในการแก้ไขปัญหาเพื่อเป็นกรณีตัวอย่างนำร่อง แต่รัฐบาลกลับมีการออกมติ ครม.วันที่ 22 เมษายน 2540 ดำเนินการทั่วประเทศ ซึ่งทำให้ประชาชนออกมาคัดค้าน รัฐบาลจึงได้ออกมติ ครม.วันที่ 30 มิถุนายน 2541 ยกเลิกมติครม.วันที่ 22 เมษายน 2540 และมติครม.วันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้มาจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่รัฐบาลได้ออกมติครม.วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2542 ตามข้อเสนอของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลมาเป็นรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลได้ออกมติครม.วันที่ 3 เมษายน 2544 ตามข้อเสนอของสมัชชาคนจน

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่รัฐได้ดำเนินการตามมติ ครม.วันที่ 30 มิถุนายน 2541 ในขณะที่สมัชชาคนจน และ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือดำเนินการตามมติ ครม.ที่ตนเองเรียกร้อง จึงทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนขัดแย้งกันอยู่ เจ้าหน้าที่ที่รัฐยังเบี่ยงเบนเจตนารมณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา แนวทางการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐใช้หลักฐานเอกสารจากราชการเป็นหลักในการตรวจสอบพื้นที่จากลักษณะการตั้งถิ่นฐานของชุมชนและพยานบุคคลในชุมชนเป็นส่วนประกอบ โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ หรือมีส่วนร่วมแต่ติดปัญหาการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐล่าช้าถ้ามีการเปลี่ยนรัฐบาล 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 ขณะที่พื้นที่สภาพป่าตามความเป็นจริงมีเนื้อที่ 7,496,504 ไร่ ซึ่งมีความแตกต่างระหว่างพื้นที่ป่าตามกฎหมายกับสภาพป่าจริงจำนวนถึง 10,117,498 ไร่ แน่นอนว่าการกำหนดพื้นที่ป่าที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงได้สร้างความขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับรัฐ และถ้ารัฐใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาในการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ก็ยังทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงมากขึ้น

การแก้ไขปัญหาประเภทนี้ได้มีการนำเสนอจากภาคประชาชนให้สำรวจพื้นที่ที่เหมาะสมกับการอนุรักษ์ไว้ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดการที่ดินที่สอดคล้องกับระบบนิเวศทั้งในพื้นที่ป่าและพื้นที่ชายฝั่งและทะเล ตามแนวความคิด “คนอยู่กับป่าและทะเล” โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนมีความมั่นคงในการทำกินตามวัฒนธรรมการทำกินของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ และมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าและระบบนิเวศให้ยั่งยืน ข้อ

เสนอดังกล่าวรัฐบาลได้มีนโยบายดำเนินการโครงการนำร่องการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติทั่วทุกภาค อย่างไรก็ตามพบว่ายังมีปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ยังคงดำเนินการตามกฎหมาย และใช้แนวทางการพิสูจน์สิทธิ์ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เพื่อกันพื้นที่ทำกินและที่ตั้งชุมชนออก ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหานี้เป็นไปอย่างล่าช้า และยังสร้างปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่ม เพราะเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่สามารถควบคุมดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน มีปัญหาทางนโยบายและกฎหมายดังนี้

(1) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 รวมทั้งระเบียบของกรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁸ ได้ถูกกำหนดให้มีการปลูกสร้างสวนป่า การทำไม้ การเก็บหาของป่า เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ยังมีการออกพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 เพื่อส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐที่เป็นป่าเสื่อมโทรมและที่ดินของเอกชน และคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า เป้าหมายของการทำสวนป่าคือมุ่งเน้นเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น และเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ ภายหลังจากที่รัฐบาลมีพระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานทำไม้ทั่วประเทศ ทั้งนี้ยังมีมาตรการส่งเสริมสำหรับผู้ทำสวนป่าด้วยการให้สิทธิพิเศษ ให้ได้รับการยกเว้นการชำระค่าภาคหลวง และไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

ในทางปฏิบัติการควบคุมโดยรัฐน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ แต่ปรากฏว่ามีพื้นที่ป่าถูกทำลายมาโดยตลอด ซึ่งแท้จริงแล้วผู้ที่ทำให้ป่าไม้หมดสภาพคือ เจ้าของโรงเลื่อย ผู้ได้รับสัมปทานป่าไม้ และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ผลสุดท้ายนอกจากจะควบคุมดูแลไม่ได้ดีแล้วยังสร้างความเดือดร้อนและภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนอีกด้วย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการออกกฎหมายไม่ใช่คำตอบของปัญหาซึ่งเกิดจากกลไกการบริหารงานของรัฐ

⁸ ได้แก่ ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2529, การปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530, ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการจ้างทำการปลูกและบำรุงรักษาสวนป่า พ.ศ.2530, ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530, และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อื่นของส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 สำหรับการปลูกสร้างสวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ และปลูกสร้างสวนป่าในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมได้ถูกยกเลิกการอนุญาตนำไม้ออกโดยสัมปทานตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484, พ.ศ.2530 เพิ่มเติมหมวด 6 ทวิ สั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัมปทานและสิ้นสุดของสัมปทาน