

(2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 16 ทวิ กำหนดให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม อาจขออนุญาตปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในพื้นที่ที่ตนเคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย แต่ต้องไม่เกินสามสิบห้าไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี และต้องเสียค่าธรรมเนียม ในมาตรา 20 ในกรณีของป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมเช่นเดียวกัน อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ไม่เกิน 2,000 ไร่ ถ้าเกิน 2,000 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(3) พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 58 และ 58 ทวิ กำหนดให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตต้องมีหน้าที่บำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า หรือออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าแทน โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะเลือกกำหนดให้ทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดให้ผู้รับสัมปทาน หรือผู้รับอนุญาตออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการแทน โดยผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตไม่ต้องดำเนินการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าเอง ดังนั้นจึงกลายเป็นว่าผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตผลกระทบให้รัฐดำเนินการแทนโดยชดใช้เงินให้และเป็นช่องทางให้เกิดการคอร์รัปชันระหว่างบริษัทสัมปทานทำไม้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในทางนโยบายการตั้งบริษัททำไม้จังหวัดขึ้น (ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 พฤศจิกายน 2511) ก็เพื่อให้บริษัททำไม้มีส่วนร่วมในการปลูกสร้างสวนป่าขึ้นทดแทน แต่ก็ไม่ได้ผลจนรัฐบาลต้องแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องการปลูกสร้างสวนป่าของบริษัท โดยมอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) เป็นผู้ดำเนินการแทน และให้ทางบริษัททำไม้จังหวัดเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตามภายหลังการยกเลิกสัมปทานทำไม้ในปี พ.ศ.2532 การทำไม้หวงห้ามตามมาตรา 58 และ 58 ทวิได้ถูกยกเลิก เพราะฉะนั้นการทำไม้ในสวนป่าของ ออป. จึงถูกยกเลิกเช่นกัน และไม้หวงห้ามดังกล่าวตกเป็นของรัฐ ออป.จึงไม่สามารถดำเนินการทำไม้ตามกฎหมายได้อีกต่อไป

ด้วยเหตุที่แนวความคิดการปลูกป่าทดแทนโดยรัฐไม่มีประสิทธิภาพและไม่ทันต่อความต้องการ เนื่องจากปัญหาด้านงบประมาณและกำลังคน นโยบายของรัฐจึงเปลี่ยนมาให้เอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่า โดยเริ่มจากรัฐวิสาหกิจ คือ ออป. และบริษัทไม้อัดไทยเข้ามาปลูกสร้างสวนป่าในปี พ.ศ.2511 หลังจากนั้นเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามกรมป่าไม้ให้เหตุผลว่าการปลูกสร้างสวนป่าตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นการปลูกในพื้นที่ป่าของรัฐ ไม่ใช่การปลูกในที่ดินของเอกชน ซึ่งต้องมีการชำระค่าธรรมเนียมและค่าภาคหลวงในการได้รับอนุญาตสัมปทานทำไม้ และมีขั้นตอนยุ่งยากตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ทำให้ธุรกิจการค้าไม้หวงห้ามประสบปัญหาโดยตลอด จึงทำให้เอกชนไม่นิยมทำสวนป่าในที่ดินของรัฐ แต่ถ้าเป็นการ

ปลูกในที่ดินของเอกชนก็ยังไม่มีความหมายคุ้มครองสิทธิการทำไม้โดยตรง ดังนั้นการออก พ.ร.บ. ส่วนป่า พ.ศ.2535 จึงเป็นแรงจูงใจให้มีการขยายพื้นที่สวนป่าเข้าไปในที่ดินเอกชน ด้วยการยกเว้น ค่าภาคหลวง

จากปัญหาทางกฎหมาย และกระบวนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว จึงทำให้ การปลูกป่าเชิงพาณิชย์ และการทำสวนป่านอกจากได้รับการสนับสนุนจากรัฐแล้ว กระบวนการติดตามตรวจสอบการทำสวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทานถูกละเลยจากเจ้าหน้าที่ ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อทรัพยากรธรรมชาติก็ไม่ได้รับการแก้ไข แต่รัฐใช้วิธีการจัดที่ดินให้ประชาชนทำกินตามข้อเรียกร้องของประชาชน และมอบพื้นที่ป่าดังกล่าวให้ประชาชนจัดการเป็นป่าชุมชน ในกรณี ที่องค์กรประชาชนเข้มแข็งในการเรียกร้องกับรัฐบาล เช่น กรณีที่เกิดขึ้นในภาคอีสาน แต่ในกรณีของภาคใต้การทำสวนปาล์มและยางพาราที่ได้รับสัมปทาน รัฐบาลไม่ได้เร่งรัดตรวจสอบการหมดอายุสัมปทานแต่อย่างใด

### 3. การจัดสรรที่ดินของรัฐ

หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินและให้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมี 6 หน่วยงาน และมีกฎหมายบังคับใช้เฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ตามตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 : กฎหมายและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน

| กิจกรรม              | กฎหมาย                                                                        | หน่วยงาน                                                                                          |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การจัดที่ดิน         | ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497<br>พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 | กรมที่ดิน<br>(นิคมสร้างตนเอง) กรมพัฒนา<br>สังคมและสวัสดิการ<br>(นิคมสหกรณ์) กรมส่งเสริม<br>สหกรณ์ |
| การปฏิรูปที่ดิน      | พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518                           | ส.ป.ก.                                                                                            |
| การให้เช่าที่ดิน/การ | พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.                                             | กรมป่าไม้                                                                                         |

|                           |                                                                                                  |                       |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| อนุญาตให้ทำประโยชน์ที่ดิน | 2507<br>พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518<br>พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 | ส.ป.ก.<br>กรมธนารักษ์ |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|

ที่มา : สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกร”, เอกสารประกอบการสัมมนา ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น 19 พฤศจิกายน 2547, หน้า 13.

ลักษณะของปัญหาข้อพิพาทความขัดแย้งเนื่องมาจากการจัดสรรที่ดินของรัฐ คือปัญหาการประกาศพื้นที่ทับซ้อนกันตามกฎหมายแต่ละฉบับ จึงไม่มีความชัดเจนในการจัดที่ดินว่าหน่วยงานไหนรับผิดชอบ การจัดสรรที่ดินของรัฐทับซ้อนพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน กระบวนการจัดสรรที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินล่าช้า สาเหตุของปัญหามีดังนี้

#### (1) การจัดที่ดินของแต่ละหน่วยงานมีความลักลั่นกัน วัตถุประสงค์ในการจัดที่ดิน

ให้แก่ประชาชนแต่ดั้งเดิมมาจากการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยรัฐมีมาตรการควบคุมประเภทของที่ดินที่จะจัดให้แก่ประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ต่อมาเน้นที่การแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่พอเพียง และเพื่อป้องกันการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าว โดยมีการกลั่นกรองคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิก และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ค.ศ.2483 พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 แก้ไข พ.ศ.2511 เมื่อการบุกเบิกที่ดินเพื่อการเกษตรมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ที่ดินมีจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเกษตรกร รัฐจึงมีนโยบายปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร โดยกำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรไว้ชัดเจน และส่งเสริมการทำการเกษตรกรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไข พ.ศ.2532

การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในประเทศไทยจึงมีหลายรูปแบบ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่างกัน และประเภทของเอกสารสิทธิ์ที่ต่างกัน ปัญหาที่พบคือ การทับซ้อนของพื้นที่ที่ดินแต่ละประเภท เช่นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่นิคมสหกรณ์ เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐตกลงไม่ได้ว่าจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนที่ครอบครองในพื้นที่เหล่านั้น การดำเนินการของประชาชนมีความสับสนต่อการได้รับสิทธิในที่ดินที่ต่างกันเมื่อมีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ต่างประเภท ซึ่งมีความลักลั่นและเป็นคำถามว่าทำไมจึงถูกเลือกปฏิบัติต่างกันทั้งๆที่มีการครอบครองทำกินลักษณะเดียวกัน รัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายจัดการที่ดินอย่างแยกส่วนเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการส่งเสริมการเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ ทำให้เกิดความสับสนในการทำการเกษตรกรรมที่เกษตรกรจำเป็นต้องขายที่ดิน เพราะรัฐไม่ได้สนับสนุนการตลาดและการใช้ประโยชน์อย่างมี

ประสิทธิภาพ การขายสิทธิในที่ดินอย่างผิดกฎหมายของเกษตรกรจึงเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ที่รัฐจัดที่ดินให้ และส่งผลกระทบต่อบุกเบิกพื้นที่ป่าไปพร้อมกัน

## (2) การให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ลักษณะและเงื่อนไขของการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมี 3 แบบคือ

### 2.1) การใช้ประโยชน์จากที่ดิน มี 2 ลักษณะคือ

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

(2) การใช้ประโยชน์โดยส่วนราชการหรือองค์การของรัฐ ซึ่งมีทั้งความต้องการของหน่วยงานราชการและมาจากนโยบายของรัฐ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน เขื่อน โรงไฟฟ้า สถานที่ราชการ ท่าเทียบเรือ เป็นต้น ล้วนแล้วแต่เป็นการทำลายทรัพยากรป่าไม้จากการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม ถึงแม้ว่าจะมีระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530 ข้อ 9 ได้กำหนดข้อยกเว้นห้ามใช้พื้นที่ป่าซึ่งใช้ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้ หรือเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 เอ และเงื่อนไขการทำไม้ ก่อนใช้พื้นที่ต้องมอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) เป็นผู้ทำไม้ พร้อมทั้งจำหน่ายไม้ให้ ออป. (ข้อ 11) แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวมักจะถูกละเลยโดยนโยบายของรัฐเอง ซึ่งทำให้กฎหมายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไม่ศักดิ์สิทธิ์ และมีการเลือกปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง

ที่ผ่านมารัฐมีนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ด้วยการเพิกถอนเขตป่าและจัดที่ดินให้แก่ประชาชน และใช้มาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าในทางกฎหมายไปพร้อมกัน รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวในเขตป่าภายใต้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ และได้ออกมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับเพื่อจัดที่ดินให้แก่ประชาชน<sup>9</sup> แต่ปรากฏว่าการใช้มาตรการ

<sup>9</sup> เช่น (1) หมู่บ้านป่าไม้ ตามมติ ค.ร.ม.วันที่ 29 เมษายน 2518 (2) โครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ตามมติ ค.ร.ม.วันที่ 28 สิงหาคม 2522 (3) โครงการเพิกถอนสภาพป่าเป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติ ค.

ดังกล่าวประสบความสำเร็จตลอดระยะเวลาของการจัดที่ดินตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 จนถึงปัจจุบัน สาเหตุสำคัญมาจากการแก้ไขปัญหามุ่งเน้นแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ได้มองภาพรวมของการแก้ไขปัญหาคกรบุกกรทำลายป่าซึ่งสัมพันธ์กับการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการวางแผนการใช้ที่ดิน นโยบายของรัฐ กลไก ของข้าราชการประจำ อีกทั้งนักการเมืองได้วางแผนการพัฒนาประเทศที่เน้นการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ จึงอนุญาตให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์เป็นหลัก และส่งผล เป็นการกระตุ้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนเช่นกัน

### (3) การปฏิรูปที่ดินล่าช้า

กรณีศึกษาประเภทปัญหาการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน คือ การบังคับใช้กฎหมาย ปฏิรูปที่ดินโดยคัดเลือกคุณสมบัติของเกษตรกรที่ได้รับการปฏิรูปที่ดินตกหล่น แต่รัฐนาที่ดินไป ปฏิรูปที่ดินให้แก่บุคคลที่ไม่ได้เป็นเกษตรกรแทน การปฏิรูปที่ดินดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่ง ชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาคกรบุกกรทำลายป่า แต่ไม่ได้นำไปแก้ไขปัญหาคกร กระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการ ปฏิรูปที่ดิน การส่งเสริมการเกษตรมุ่งเน้นส่งเสริมปลูกพืชส่งออก แต่รัฐบาลไม่สามารถประกัน ราคาพืชผลและหาตลาดรองรับได้อย่างเพียงพอ เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่จึงขายสิทธิ ใน สปก.4-01 ให้แก่ผู้อื่น ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปที่ดินจึงไปตอบสนองกลุ่มนายทุนที่ซื้อสิทธิจากชาว บ้านไว้เดิม และที่บุกกรป่าเพิ่ม นอกจากนี้การประกาศพื้นที่ปฏิรูปที่ดินคลุมเครือไม่ชัดเจน โดย นำพื้นที่แนบท้ายกฎกระทรวงของป่าสงวนแห่งชาติไปออกเอกสารสิทธิที่ดินทับพื้นที่ทำกินของผู้ที่ ทำประโยชน์อยู่จริง กระบวนการออกเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 ล่าช้า ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

### (4) การให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุตาม พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุปี 2518 มาตรา 4 หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็น ทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด โดยให้อยู่ในความดูแลของ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง คณะ กรรมการราชพัสดุทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวิธีในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และ จัดหาประโยชน์

ที่ราชพัสดุดูครอบคลุมทั้ง (1) ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นที่ดินที่ใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น สถานที่หน่วยงานราชการ และถ้ารัฐบาลซื้อที่ดินจาก

---

ร.ม.วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 (4) โครงการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ (ค.จ.ก.) ตามมติ ค.ร.ม.วันที่ 27 สิงหาคม 2534 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน รับผิดชอบและประสานงานร่วมกับกรมป่าไม้ และ (5) นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาปฏิรูปที่ดิน 44 ล้านไร่ตาม มติ ค.ร.ม.วันที่ 4 พฤษภาคม 2536

เอกชน หรือเอกชนยกให้ ที่ดินนั้นจะเปลี่ยนสภาพจากทรัพย์สินธรรมดากลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อธิปไตยที่ดินสามารถออกหนังสือสำคัญที่หลวงตามตรา 8 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้ (2) ที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภททรัพย์สินธรรมดา ส่วนมากเป็นที่ดินของเอกชน แต่รัฐบาลได้ที่ดินจากเอกชน เช่น ยึดที่ดินจากเอกชน กระทรวงการคลังสามารถนำที่ดินมาจัดหาผลประโยชน์ให้เอกชนเช่า เพื่อหารายได้เข้างบประมาณของรัฐ

(3) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่อาจนำไปใช้ประโยชน์แก่ทางราชการ โดยกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอใช้ที่ดินของรัฐและให้ทำการขึ้นทะเบียนดังกล่าว ตามมาตรา 8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่ว่า “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้ให้บุคคลใดมีสิทธิครอบครองหรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่จะจัดขึ้นทะเบียน เพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” ทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่ดินราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.2518

การถอนสภาพที่ราชพัสดุ เมื่อเลิกใช้ หรือสิ้นสภาพและไม่ประสงค์จะหวงห้าม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนการโอนที่ราชพัสดุที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ แต่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 8 และ 9 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินราชพัสดุใช้กลไกของ กบร.ในการพิสูจน์สิทธิ์ หากพิสูจน์ได้ว่าการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐมีมาก่อนการทำการกินและอยู่อาศัยของประชาชน รัฐบาลมีนโยบายให้เช่าที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานของทหาร การเช่าที่ดินต้องทำสัญญาเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์ในระยะเวลา 30 ปี และคิดค่าเช่าในอัตราดังนี้

- การเช่าเพื่ออยู่อาศัย คิดค่าเช่า ตารางวาละ 25 สตางค์ต่อเดือน
- การเช่าเพื่อเกษตรกรรม คิดค่าเช่าไร่ละ 20 บาทต่อปี
- การเช่าในเชิงพาณิชย์ คิดค่าเช่าตามระเบียบของกระทรวงการคลัง

หลักเกณฑ์การตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์รัฐบาลกำหนดให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ปีพ.ศ.2495 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ความจริงคือมีการบุกรุกทำประโยชน์โดยประชาชนจำนวนมากหลังปี 2495 อันเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการบุกรุกที่ดิน ดังนั้นข้อพิพาทการบุกรุกที่ดินของรัฐจึงมีจำนวนมาก อุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่ประสงค์ทำสัญญาเช่ากับกรมธนารักษ์ เนื่องจากสิทธิการเช่าขึ้นอยู่กับกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นผู้ให้เช่ามีสิทธิเปลี่ยนแปลงเพิ่มอัตราค่าเช่าได้ตลอดเวลา และเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการเช่าทั้งรูปแบบการชำระ ระยะเวลาชำระ เงื่อนไขการสิ้นสุดสัญญาเช่า และห้ามปลูกสิ่งก่อสร้างถาวร ด้วยเหตุนี้ประชาชนที่เดือดร้อนจึงไม่ประสงค์จะทำสัญญาเช่า แต่ต้องการให้รัฐบาลปฏิรูปที่ดินให้มากกว่า

#### 4. การแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ

รัฐบาลมีนโยบายที่จะไม่ออกเอกสารสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ให้แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งสันนิษฐานไว้ก่อนว่าประชาชนเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ถ้าทำกินและอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมาก่อนการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ ให้พิสูจน์สิทธิในที่ดินเบื้องต้นก่อน โดยดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและนโยบายของรัฐ ดังนั้นกรณีข้อพิพาทที่ดินที่เกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐทุกประเภท ได้ใช้แนวทางนี้รวมทั้งที่ดินในเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 การพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อนการสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่า

รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 โดยตั้งหน่วยงานกลางคือสำนักงานคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) และมีคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมาเป็นคณะกรรมการในการกำกับดูแลดำเนินนโยบายและการปฏิบัติการเกี่ยวกับกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ กปร.สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในการตรวจสอบการครอบครองที่ดินในจังหวัดนั้นๆ กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินมีขั้นตอน ดังนี้

(1) การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งได้แก่

(1.1) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารที่ลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

(1.2) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารที่ซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

(1.3) พยานหลักฐานอื่น เช่น ส.ค.1 หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพนั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

(2) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ 1 แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำ

ประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าว ให้ บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(2.1) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดิน ดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.2) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่น คัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.3) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

(3) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ 1 แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้ บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(3.1) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

(3.2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

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

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าส่วนใหญ่ข้อพิพาทที่ดินเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดพื้นที่ทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐแต่ละประเภท หลักมุด ขอบเขตของที่สาธารณประโยชน์ไม่ชัดเจน



เนื่องจากสงวนหวงห้ามไว้หลายปีแล้ว มีการเปลี่ยนสภาพการถือครองและการใช้ที่ดินของประชาชนในที่ดินของรัฐ หรือหน่วยงานรัฐยังไม่ได้ใช้ประโยชน์แต่อนุญาตให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินทำกิน ซึ่งประชาชนไม่รู้ว่ที่ดินที่ตนเองทำกินเป็นที่ดินของรัฐ และในหลายกรณีที่ประชาชนทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนแต่ขาดหลักฐานของทางราชการ เมื่อใช้หลักฐานเอกสารของราชการ และส.ค.1 กับร่องรอยการทำประโยชน์ก่อนการสงวนหวงห้ามตามแผนที่ทหาร และแผนที่ภาพถ่ายอากาศ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิในที่ดิน เพราะพิสูจน์ยากกว่ามีการทำประโยชน์ก่อนจริง ยกเว้นต้องสัมภาษณ์พยานบุคคล ซึ่งหน่วยงานรัฐจะไม่รับฟัง

ตัวอย่างของกรณีพิพาทในที่ดินทหาร หน่วยงานของทหารมักอ้างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่... พ.ศ.2480, 2481, 2483 และ 2484 ตามพระราชบัญญัติการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 เพื่อแสดงหลักฐานว่าทหารประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐก่อนประชาชนมาตั้งถิ่นฐานทำมาหากิน เมื่อมีข้อพิพาทที่ดินต้องพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชน กฎหมายที่ชุมชนจะยกมาพิสูจน์สิทธิได้คือ การพิสูจน์การตั้งถิ่นฐานของชุมชนตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ เช่น

- พระราชบัญญัติปกครองท้องที่รัตน โกสินทร์ ศก. 116 (พ.ศ.2440)
- พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร รัตนโกสินทร์ ศก.128 (2452)
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
- พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499
- การสำรวจจัดทำสำมะโนครัวใหม่ พ.ศ. 2446 (คาดว่าเป็นคำประกาศที่อาศัยตามความใน พ.ร.บ. ปกครองท้องที่ รศ.166)

นอกจากนี้ชุมชนยังมีเอกสารทางราชการที่เก็บไว้ แต่หน่วยงานราชการไม่ได้เก็บ คือใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ ใบแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบแจ้งเกิด สตรีบัตรของบุคคลที่มีอายุมากที่สุดและยังมีชีวิตอยู่ พร้อมทั้งการสืบซื้อเท็จจริงจากพยานบุคคล

อย่างไรก็ตามกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ ยังมีข้อได้เปรียบที่ไม่ยอมรับเอกสารที่ประชาชนเก็บไว้ หรือหลักฐานที่ปรากฏการทำประโยชน์ในหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่รัฐยังใช้กรอบของกฎหมายและเอกสารของทางราชการ จึงทำให้ข้อพิพาทในที่ดินของรัฐไม่อาจยุติได้ นอกจากประชาชนต้องยอมรับว่าเป็นที่ดินของรัฐ และรัฐจะดำเนินการดังนี้

- (1) ประเภทที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าชดเชยเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำเงินมาพัฒนาพื้นที่ และค่าเช่านั้นต้องสอดคล้องกับค่าเช่าตาม พรบ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 ที่ดินที่นำมาปฏิรูป

(2) ประเภทที่ดินของทหาร ที่ราชพัสดุ และที่รัฐวิสาหกิจ ให้ประชาชนเช่าที่ดินกับกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ห้ามโอนสิทธิการเช่าแก่บุคคลอื่น เว้นแต่ผู้ได้รับการจัดสรรให้เช่าที่ดินถึงแก่กรรม ก็ให้สิทธิแก่ทายาทที่จะขออนุมัติสืบสิทธิการเช่าต่อไป

นอกจากนี้ปัญหาของโครงสร้างอำนาจการดำเนินงานของ กบร. ก็ไม่เอื้ออำนวยให้การอ่านภาพถ่ายทางอากาศ และการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความชำนาญในการอ่านและตีความภาพถ่ายทางอากาศ สำหรับ สปร. ไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานโดยตรง ต้องโอนบุคลากรมาจากหน่วยงานอื่น กบร. ไม่มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ เพราะหน่วยงานอื่นมีกฎหมายที่เป็นพรบ.กำกับดูแล ในขณะที่กลไกของ กบร. มีระเบียบออกมารองรับการปฏิบัติงานประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆ เมื่อมีความขัดแย้งในการใช้ที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการชี้ขาดผลของการแก้ไขปัญหาต้องล่าช้า และไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาในที่สุด

## 5. กระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ดิน

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบการออกเอกสารสิทธิที่ดิน แนวความคิดการออกเอกสารสิทธิที่ดินเพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนอย่างเด็ดขาด เพื่อให้เอกชนทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ประเทศไทยได้รับแนวความคิดนี้มาตั้งแต่เปิดประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยนำระบบกฎหมายทอเรนส์จากประเทศออสเตรเลียมาใช้ และเริ่มพัฒนาจากการมี “โฉนดแผนที่” “โฉนดตราจอง” และ “ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว” ภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ออกมาบังคับใช้ กฎหมายได้บัญญัติให้มีขั้นตอนการแจ้งการครอบครองก่อน เพื่อจะได้ทราบจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับและยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดิน โดยมีเอกสารสิทธิ 3 ประเภทที่แสดงถึงขั้นตอนการได้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินดังนี้

- (1) แบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1
- (2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3<sup>10</sup>, น.ส.3ก<sup>11</sup>)
- (3) โฉนดที่ดิน

ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 5 ได้รับรองให้ผู้ที่ครอบ

<sup>10</sup> แบบ น.ส.3 ออกในท้องที่ใดก็ได้ แต่ไม่จำเป็นต้องมีระวางแผนที่ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งใช้ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59 ประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>11</sup> แบบ น.ส.3 ก ออกในท้องที่ที่มี “ระวางรูปถ่ายทางอากาศ” ใช้ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยประกาศออกทั้งตำบล ตามมาตรา 58 ประมวลกฎหมายที่ดิน

ครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ใช้บังคับ และไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ หลังจากนั้นจึงนำไปขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 58, 58ทวิ, 59 และ 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายกฎหมายที่ดิน เพราะถือว่าเป็นบุคคลที่ครอบครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพียงแต่เจ้าหน้าที่ออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรไม่ทั่วถึง ซึ่งควรจะได้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ผลของการแจ้งการครอบครองพบว่า มีผู้ตกค้างการแจ้งการครอบครองจำนวนมาก รัฐบาลจึงมีนโยบายผ่อนผันการแจ้งการครอบครองโดยออกมติคณะรัฐมนตรี 3 ครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ.2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ยกเลิกการผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง เนื่องจากจะเป็นช่องทางให้ผู้ฉวยโอกาสบุกเบิกพื้นที่ป่ามากยิ่งขึ้น เอกสาร ส.ค.1 มีผลทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิครอบครองสืบไปจนถึงผู้รับโอน ซึ่งสามารถขอออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในภายหลังได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นจนถึงปัจจุบันนี้ยังมีบุคคลที่ตกหล่นการแจ้งสิทธิการครอบครองจำนวนมาก หรือมี ส.ค.1 แต่ไม่ดำเนินขอออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ผลที่เกิดขึ้นคือประชาชนไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับบุคคลที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน น.ส.3 น.ส.3ก และไม่มีโอกาสมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินอีกต่อไป ตัวอย่างเช่น เมื่อมีโครงการพัฒนาของรัฐเวนคืนที่ดิน ก็จะไม่ได้รับค่าเวนคืนที่ดิน หรือมีการประกาศพื้นที่ป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัย พื้นที่ของตนเองมีเอกสาร ส.ค.1 หรือไม่มีแต่ทำประโยชน์จริง ก็จะไม่ถูกกันออกจากพื้นที่ป่า ดังเช่น กรณีศึกษาการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน และปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน และที่ไม่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดินของประชาชน

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวมีสาเหตุดังต่อไปนี้

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

(2) กระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ดิน มีขั้นตอนของการแจ้งการครอบครอง ตลอดจนมี

การผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการรับแจ้งการครอบครองได้อย่างทั่วถึง ถึงแม้ว่าจะมีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองมาแล้ว 3 ครั้งก็ตาม เนื่องมาจากกรมที่ดินไม่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ดินเพียงพอในการสำรวจจำนวนเนื้อที่ได้ทุกแปลง และจำนวนบุคคลที่ตกค้างการแจ้งการครอบครองได้ทันกับจำนวนประชาชนที่ขยายที่ดินทำกินเพิ่มขึ้นตลอดเวลา นอกจากนี้กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการพิสูจน์ สอบสวน การทำประโยชน์ก่อนออกเอกสารสิทธิที่ดินซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเป็นการดำเนินการระหว่างเจ้าหน้าที่กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่จะชี้ว่าบริเวณของที่ดินอยู่ที่ไหนที่จะนำไปออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยไม่ได้มีกระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ดิน การจัดสรรที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมร่วมกันภายในชุมชน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีปัญหา ส.ค.1 หรือโฉนดที่ดินบิได้ หมายความว่าบุคคลที่ไม่ได้ทำประโยชน์ได้รับเอกสารสิทธิโฉนดที่ดิน แต่บุคคลที่ทำประโยชน์จริงกลับไม่ได้เอกสารสิทธิที่ดิน หรือมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินในพื้นที่ป่า

(3) การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิที่ดินยังไม่รัดกุม โดยเฉพาะการใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ก่อให้เกิดปัญหาการตกหล่นของผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาโดยตลอด แต่ไม่ได้รับสิทธิในที่ดินและทำไม่ทั่วถึง ทำให้มีการบัญญัติข้อยกเว้นของกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐมีดุลยพินิจในการเลือกปฏิบัติต่อการออกเอกสารสิทธิที่ดิน และมีผลต่อการบุกรุกพื้นที่ป่า รวมทั้งมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับนายทุน ผู้มีอิทธิพลที่มีเงินทุน จนกลายเป็นขบวนการคอร์รัปชันการออกเอกสารสิทธิที่ดิน

(4) รัฐบาลไม่ได้ใช้มาตรการทางกฎหมายที่ดินที่เปิดช่องให้มีการเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดินได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 6 “ระบุนว่า ...หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้ (1)สำหรับที่ดินที่มีโฉนด เกินสิบปีติดต่อกัน (2)สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป” เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐเกรงว่าจะถูกฟ้องคดีกลับถ้าพิสูจน์ไม่ได้จริงว่ามีการออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้มาตรานี้เป็นหมัน การควบคุมการใช้ที่ดินจึงไม่เกิดผล

(5) เอกสารสิทธิที่ดินในรูปแบบของโฉนด, นส.3, นค.3 และกสน. 5 แม้ว่าจะมีความเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเด็ดขาดซึ่งเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่ใครละเมิดไม่ได้ และนำไปกู้ยืมเงินเชื่อก็ตาม แต่กลับพบว่าไม่ได้ทำให้ความเป็นเจ้าของที่ดินยั่งยืน ถ้าหากการจัดการที่ดินและการผลิตไม่ได้ทำให้เกษตรกรควบคุมได้แล้ว ระบบทุนของตลาดที่ดินจะแทรกแซงทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินจากการจำนองกับแหล่งเงินกู้นาการโดยไม่สามารถไถ่ถอนได้ เพราะขบวนการฉ้อโกงจากบุคคล

ที่อ้างว่านำที่ดินไปออกใบสัญญาซื้อขายที่ (ภบท.5) ได้ หรือการนำที่ดินไปจำนองกับธนาคาร และไม่ไถ่ถอนคืน หรือการล้มละลายจากราคาผลผลิตเกษตรกรรมตกต่ำ ตลอดจนเศรษฐกิจฝืดเคือง นอกจากนั้นสิทธิในที่ดินแบบปัจเจกได้ทำลายความเป็นวัฒนธรรมของชุมชนและครอบครัวให้แตกแยก อันเนื่องมาจากการแบ่งแยกทรัพย์สินของครอบครัวที่นำไปสู่ความขัดแย้งในการแย่งชิงที่ดิน และส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน เพราะชุมชนไม่สามารถเข้าไปควบคุมและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้เหมือนเช่นสิทธิการครอบครองที่ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด

เพราะฉะนั้นเอกสารสิทธิที่ดินจึงเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ได้อย่างรวดเร็วจากกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลสนับสนุนการลงทุน ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายในการจำกัดการถือครองที่ดิน หรือควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางภาษีหรือกฎหมาย จึงทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทยไม่เหมาะสมทั้งทางระบบนิเวศ ความคุ้มทุนทางเศรษฐกิจ และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพต่ำ จะเห็นได้จากภาวะการเก็งกำไรและการกว้านซื้อที่ดินทำให้เกิดหนี้เสีย (non-performing loans/NPL) หรือหนี้ที่ไม่เกิดผลประโยชน์ใดๆถึง 2.92 ล้านล้านบาท (มูลนิธิสถาบันที่ดิน, 2544) ซึ่งเป็นการสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติมหาศาล

## 6. นโยบายพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย

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

ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ได้ดำเนินการ 3 นโยบายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัด ดังนี้

### 1) นโยบายบ้านเอื้ออาทร

นโยบายบ้านเอื้ออาทรก็ไม่ต่างไปจากการแก้ไขปัญหาในรูปแบบเดิม คือการจัดที่อยู่อาศัยนอกเมือง โดยมอบให้การเคหะแห่งชาติจัดสร้างที่อยู่อาศัยแบบแฟลต บ้านเดี่ยว บ้านแฝดและบ้านแถว ให้ผ่อนชำระระยะยาว ประกอบกับการมีเงื่อนไขที่ต้องแสดงหลักฐานอัตราเงินเดือนไม่สอดคล้องกับการหาเช่ากินค่าของชาวชุมชนแออัด จึงเป็นเหตุให้โครงการบ้านเอื้ออาทรไม่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัด

## 2) นโยบายบ้านมั่นคง

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จัดทำโครงการปรับปรุงและพัฒนาที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิมที่ชุมชนตั้งอยู่ และให้สิทธิการเช่าที่ดินระยะยาว นโยบายบ้านมั่นคงสอดคล้องกับความต้องการของชาวชุมชนแออัดที่อยากปรับปรุงพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนเดิม อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาในทางกฎหมายและนโยบายดังนี้

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

### (2.2) หน่วยงานต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพในการสนับสนุนนโยบายบ้านมั่นคง

เช่น กรุงเทพมหานครยังขัดขวางการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคง โดยใช้กฎหมายควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ดำเนินคดีกับชาวชุมชนแออัด หน่วยงานของรัฐยังคงใช้กฎหมายที่กำกับดูแล ดำเนินการไล่รื้อชุมชนแออัด ทั้งที่รัฐบาลมีนโยบายออกมาให้หน่วยงานรัฐสนับสนุนการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคง ขณะเดียวกันยังมีการไล่รื้อทั้งจากหน่วยงานของรัฐและเอกชน แต่รัฐบาลไม่ได้มีนโยบายที่จะหยุดชะลอการไล่รื้อชุมชนแออัด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคง

## 3) นโยบายบ้านรัฐเอื้อราษฎร์

เป็นนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยรัฐบาลทักษิณสั่งการให้กรมธนารักษ์นำที่ดินราชพัสดุมาจัดให้ประชาชนเช่าระยะยาว และให้ผู้เช่านำสิทธิการเช่าไปทำสินเชื่อกับธนาคาร แต่ปรากฏว่าราชพัสดุจังหวัดร่วมกับเทศบาลนำที่ดินราชพัสดุมาจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยใหม่ และให้ประชาชนทั่วไปผ่อนซื้อ ซึ่งเป็นการแสวงหาผลกำไร นโยบายนี้จึงแตกต่างจากโครงการบ้านมั่นคงที่ให้ชุมชนปรับปรุงที่อยู่อาศัยอยู่เดิมในที่ราชพัสดุและเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์ในระยะยาว 30 ปี นโยบายนี้จึงไม่ได้แก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนแออัด

สรุปว่านโยบายการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของรัฐบาลทักษิณยังไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากปัญหาของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องการนำที่ดินราคาแพงในใจกลางเมือง ซึ่งใกล้แหล่งงานให้ชุมชนปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิม การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยจึงไม่เป็นเอกภาพ ประกอบกับภาครัฐยังมี

ทัศนคติว่าชุมชนแออัดเป็นภาพลักษณ์ด้านลบของเมือง การไล่รื้อชุมชนแออัดจึงเกิดขึ้นอยู่เสมอ  
จากหน่วยงานรัฐและเอกชน โดยใช้กฎหมายของหน่วยงานนั้นไล่รื้ออยู่เสมอ

บทที่ 4

กระบวนการแก้ไขปัญหของรัฐและประชาชน

จากการสำรวจกรณีศึกษา 15 ประหาปัญหาของทุกภาคในประเทศไทย พบว่ากระบวนการแก้ไขปัญหของรัฐไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน หรือระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชนที่เกี่ยวข้องในที่ดินของรัฐ เนื่องจากอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ควบคุมการใช้ที่ดินของรัฐลักษณะเดียวกัน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาด้วยกลไกของรัฐที่เป็นระบบราชการแบบเดียวกัน สำหรับกรณีข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกันการแก้ไขปัญหายุติได้เป็นรายกรณี และไปสิ้นสุดที่ต้องดำเนินการทางคดีต่อศาล หรือกรณีการเวนคืนที่ดินเป็นรายบุคคลจะมีการจ่ายค่าชดเชนที่ยุติได้ ในที่นี้จะขอสรุปกระบวนการแก้ไขปัญหของรัฐไว้ดังนี้

ตารางที่ 4.1 : สรุปกระบวนการแก้ไขปัญหของรัฐและประชาชน

| ประเภทปัญหา                                                     | การแก้ไขปัญหของรัฐ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ปัญหาอุปสรรค                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน | 1. กรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และป่าชายเลนตามกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรี <u>รัฐบาลแก้ไขปัญหาคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541</u> โดยมีการสำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจนและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง เพื่อตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของประชาชน การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร หรือภาพถ่ายดาวเทียม และตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมายครั้งแรก หากพบว่าประชาชนอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย | 1.เจ้าหน้าที่ป่าไม้มีความพยายามที่จะอพยพชุมชนออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หากพื้นที่ใดการรวมกลุ่มของชาวบ้านไม่เข้มแข็ง การอพยพชุมชนจะประสบผลสำเร็จ โดยไม่ใช้แนวทางตามมติกรม.วันที่ 30 มิถุนายน 2541<br>2. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาวงเขตอุทยานแห่งชาติ ส่วนใหญ่ไม่มีตัวแทนผู้เดือดร้อนร่วมเป็นกรรมการ บางพื้นที่มีตัวแทนผู้เดือดร้อนร่วมเป็นคณะกรรมการ ก็มาจากการผลักดันติดตามขององค์กรประชาชนอย่างต่อเนื่อง<br>3. นโยบายของรัฐบาลออกมาอย่างชัดเจนในการไม่เพิกถอนเขตพื้นที่ |



|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ทำกิน/อยู่อาศัยตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อการรักษาคุณภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี หรือพบว่าประชาชนอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าตามกฎหมายครั้งแรก ให้เคลื่อนย้ายประชาชนออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม</p> <p>2. กรณีป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้อาวุธร กรมป่าไม้มอบให้สปก. ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้อาวุธร และรับรองสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ปี 2536 หรือบางพื้นที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ</p> <p>3. กระบวนการแก้ไขปัญหาให้รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน ดำเนินการตรวจสอบพื้นที่จัดทำแนวเขตพื้นที่ และรับรองสิทธิในที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัย กรณีนี้ใช้เฉพาะการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจนตามมติกรม.วัน ที่ 3 เมษายน 2542</p> <p>4. จัดทำโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน โดยกระทรวง</p> | <p>ที่อุทยานแห่งชาติ แม้ว่ามีการพิสูจน์สิทธิ์และพบว่าประชาชนทำกินและอยู่อาศัยมาก่อน ในกรณีอุทยานแห่งชาติทะเลบัน ดังเช่น ความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ 3 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 กลุ่มผู้เดือดร้อนถูกจับกุมและประสบปัญหาการข่มขู่คุกคามจากเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหามีความยากมากกว่าเดิม</p> <p>4. การแก้ไขปัญหาด้วยการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิทำกิน/อยู่อาศัยก่อนประกาศพื้นที่ป่าครั้งแรก ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบในพื้นที่ และสภาพความเป็นจริง การทำประโยชน์ของประชาชนมาจากนโยบายของรัฐได้สนับสนุนการบุกเบิกทำกินมาโดยตลอดจนภายหลังการประกาศพื้นที่ป่าครั้งแรก</p> <p>5. นโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐไม่ต่อเนื่องมีการเปลี่ยนแปลงตามรัฐบาลแต่ละสมัย</p> <p>6. การดำเนินการของรัฐล่าช้า สาเหตุมาจากการเปลี่ยนรัฐบาล เปลี่ยนนโยบาย เจ้าหน้าที่รัฐไม่เห็นด้วยกับการจำแนกพื้นที่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยยึดเอาแนวเขตตามแผนที่ รวมทั้งมีการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่</p> <p>7. การเปลี่ยนแปลงสภาพการถือครองและทำประโยชน์ที่ดิน ทำให้การจัดทำแนวเขตเพื่อแก้ไขปัญหาลำบาก</p> |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                           | <p>ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เริ่มดำเนินการปี 2544 ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ 8 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งใช้ชื่อว่า “โครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม” เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กับประชาชนในพื้นที่ และองค์กรพัฒนาเอกชน</p> <p>5. การแก้ไขปัญหาตามกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกา</p> <p>6. การแก้ไขปัญหาตามกระบวนการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยสอบสวนสิทธิทำกิน/อยู่อาศัยก่อนประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร การประกาศที่ดินของรัฐตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี โดยสอบปากคำ และภาพถ่ายทางอากาศ และหลักฐานอื่นเช่น ประชาชนเคยคัดค้านการประกาศพื้นที่ของรัฐหรือไม่</p> | <p>ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการดำเนินการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่พิพาทของหน่วยงานราชการ</p> <p>9.การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องไม่เป็นเอกภาพ มีการปิดความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน</p>                                                                                                                                                                         |
| <p>2. นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน</p> | <p>กระบวนการแก้ไขปัญหของรัฐพิจารณาตามหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ซึ่งเป็นกลไกการตัดสินใจทางนโยบาย</p> <p>1. พื้นที่สวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.)</p> <p>คณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน</p> <p>2. สวนป่าของกรมป่าไม้ อธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้พิจารณาการยกเลิกพื้นที่สวนป่า</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p>1.มีการจับกุมประชาชนที่เข้าไปครอบครองพื้นที่สวนป่าเพื่อกดดันให้รัฐบาลเร่งตรวจสอบแก้ไขปัญหาสัญญาสัมปทานที่หมดอายุและทำผิดเงื่อนไข เช่น กรณีการทำสวนปาล์มและยางพาราที่ จ. กระบี่ และสุราษฎร์ธานี</p> <p>2. นโยบายของรัฐบาลยังคงส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชนทำสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งสร้างปัญหาการแย่งชิงที่ดินจากประชาชน</p> |

|                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                      | <p>3. <u>สวนป่าที่เอกชนขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม</u> การทำสวนป่าในเนื้อที่ไม่เกิน 2,000 ไร่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจอนุญาตหากเนื้อที่เกิน 2,000 ไร่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต</p> <p>4. <u>สวนป่าที่ปลูกสร้างในที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามโครงการเฉพาะ</u> องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาในการร้องเรียนไปยังรัฐบาลให้ตรวจสอบการทำสัญญาสัมปทานทำสวนป่าในพื้นที่แต่ละประเภท รัฐบาลใช้กลไกแต่งตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด และระดับชาติ ขึ้นมาต่างหาก และให้ตัวแทนองค์กรประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการ</p> | <p>3. <u>สวนป่าที่เอกชนขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม</u> การทำสวนป่าในเนื้อที่ไม่เกิน 2,000 ไร่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจอนุญาตหากเนื้อที่เกิน 2,000 ไร่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต</p> <p>4. <u>สวนป่าที่ปลูกสร้างในที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามโครงการเฉพาะ</u> องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาในการร้องเรียนไปยังรัฐบาลให้ตรวจสอบการทำสัญญาสัมปทานทำสวนป่าในพื้นที่แต่ละประเภท รัฐบาลใช้กลไกแต่งตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด และระดับชาติ ขึ้นมาต่างหาก และให้ตัวแทนองค์กรประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการ</p> | โดยไม่มีกลไกของภาคประชาชนร่วมตรวจสอบ                                                                                                                          |
| <p>3.นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อสูญเสียที่ดิน</p> <p>4.การออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย</p> <p>5.การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของ</p> | <p>1.รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงระดับจังหวัด ทั้งในกรณีที่มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินทับที่ดินที่ประชาชนทำประโยชน์อยู่ก่อน และการออกเอกสารสิทธิที่ดินที่ผิดของรัฐบาล โดยใช้กลไกของ กปร.ตรวจสอบ</p> <p>2.ถ้ามีปัญหาข้อกฎหมายทางราชการยื่นเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ</p> <p>3.ใช้กลไกคณะกรรมการแก้ไขปัญหามรฎกที่ดินของรัฐตรวจสอบและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>4.มีการดำเนินคดีทางศาลเพื่อให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมที่ดิน</p>                                                                   | <p>1.เจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงล้ำซ้ำ หรือละเลยไม่ตรวจสอบ</p> <p>2.ผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมที่ดินไม่ดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีข้อเท็จจริงปรากฏ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อความสงบเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย</p> <p>3.นโยบายและกฎหมายเอื้ออำนวยให้มีการใช้ที่ดินเพื่อการท่องเที่ยวอย่างถูกกฎหมาย</p>                                                                                                                                                  | 3. ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการเป็นตัวแทนคณะกรรมการแก้ไขปัญหายกเว้นกรณีการรวมกลุ่มขององค์กรประชาชน ได้แก่ สหัชชาคนจน และเครือข่ายปฏิกิริยาที่ดินเพื่อคนจน ภาคใต้ |

| รัฐ-ประชาชน                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>6. นโยบายการให้สัมปทานที่ทำประโยชน์ที่ดินของรัฐ</p> | <p>1. ตั้งคณะทำงานในระดับภูมิภาคเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในระดับพื้นที่ตามหนังสือร้องเรียนของผู้เดือดร้อน</p> <p>2. หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการโครงการเหมืองแร่ ระเบิดหิน และเชื้อเพลิงได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) รับผิดชอบการให้อนุญาตประทานบัตรทำเหมืองแร่</li> <li>- กรมชลประทาน รับผิดชอบ การสร้างเขื่อน</li> <li>- กรมโรงงานอุตสาหกรรม รับผิดชอบ การทำโรงไหมหิน</li> <li>- กรมควบคุมวัตถุอันตรายและสารเคมี</li> <li>- กรมศิลปากร รับผิดชอบ ตรวจสอบพื้นที่ให้ประทานบัตรที่เป็นแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน</li> <li>- กรมป่าไม้ รับผิดชอบ การอนุญาตและตรวจสอบการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่</li> <li>- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) รับผิดชอบ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม</li> <li>- องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบ ให้ความเห็นชอบการให้อนุญาตประทานบัตรทำเหมืองแร่ การสร้างเขื่อนในพื้นที่สาธารณประโยชน์ ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติ</li> </ul> | <p>1. หน่วยงานของรัฐและเอกชนไม่ให้ความสำคัญกับการชี้แจงข้อมูลอย่างเป็นกลางให้ประชาชนทราบก่อนการดำเนินการโครงการ</p> <p>2. หน่วยงานรัฐ เช่น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงการให้อนุญาตสัมปทานเหมืองแร่ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขและระเบียบของกฎหมายหรือไม่</p> <p>3. ไม่มีการติดตามตรวจสอบมาตรการการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อชุมชน</p> <p>4. เจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่นและเลขาธิการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและตรวจสอบกิจการ</p> <p>5. ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมข่มขู่ คุกคามแกนนำชาวบ้าน หรือร่วมกับผู้นำทางการเมืองข่มขู่ชาวบ้าน</p> <p>6. ไม่มีการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจการอนุมัติโครงการ</p> <p>7. องค์การปกครองท้องถิ่นขาดความรู้ในการพิจารณาอนุญาตให้ประทานบัตรทำเหมืองแร่ ซึ่งส่วนใหญ่มุ่งเน้นการนำรายได้เข้าท้องถิ่นมากกว่าพิจารณาผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>ข้อมูล</p> |

|                                                                                                    | ตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>7. การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐที่จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ</p> <p>8. การใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ดิน</p> | <p>1. กลไกของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นผู้พิจารณาในกรณีปัญหาการทับซ้อนพื้นที่ตามกฎหมาย และการบุกรุกที่ดินของรัฐ กพร. จะส่งผลการอ่านแปลและตีความให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรังวัดพิสูจน์สิทธิในที่ดิน</p> <p>2. กรณีการปฏิรูปที่ดิน เมื่อตรวจสอบพบว่าอยู่ในเขตพื้นที่ดินที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินในการบังคับใช้</p>                                                                                                                   | <p>1. กลไกการตรวจสอบข้อเท็จจริงขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ</p> <p>2. พื้นที่ที่จัดสรรที่ดินให้ประชาชนไม่เพียงพอ ทำให้มีการแอบอ้างสิทธิในที่ดินซ้ำซ้อน และมีการแสวงหาประโยชน์ของบุคคลภายนอก</p> <p>3. การจะเลยการแก้ไขปัญหของเจ้าหน้าที่รัฐ และยึดติดกับกรอบของกฎหมาย</p> <p>4. กรณีปฏิรูปที่ดินมีการออกเอกสารสิทธิ์ สป.ก.4-01 ผิดพลาด หรือออกเอกสารสิทธิ์นอกพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ไม่มีการตรวจสอบคุณสมบัติของเกษตรกรอย่างละเอียด ทำให้เกษตรกรที่ทำประโยชน์ตกหล่นในการได้สิทธิในการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน</p> |
| <p>9. การใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์</p> <p>10. การใช้ประโยชน์ในทรัพยากร</p>                  | <p>1. เมื่อหน่วยงานรัฐต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน รัฐจะให้ชาวบ้านไปยื่นคัดค้านเพื่อให้มีการตรวจสอบ องค์การบริหารส่วนตำบล กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้สำรวจแนวเขต และส่งเรื่องให้จังหวัด เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของ กพร. จังหวัด และส่งต่อไป กพร. ระดับชาติ</p> <p>2. หากไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ที่เดือดร้อนยื่นคำร้องต่อศาลปกครองต่อไป</p> <p>3. บางกรณีให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ</p> <p>4. กรมธนารักษ์เป็นผู้พิจารณาการให้เช่าที่ดิน และการจ่ายค่าเวน</p> | <p><u>ที่สาธารณะประโยชน์</u></p> <p>1. มีการเปลี่ยนแปลงแปลงโฉมการทำงานร่วมกับประชาชนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้การทำงานล่าช้าและไม่มีความต่อเนื่อง</p> <p>2. ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่น กับประชาชนผู้เดือดร้อน ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้</p> <p>3. งบประมาณในการตรวจสอบพื้นที่ไม่เพียงพอ จึงไม่สามารถทำงานได้</p> <p>4. มีการใช้สิทธิพลท้องถิ่นเข้มงวดมากชาวบ้าน และผู้นำ</p> <p>5. ในหลายพื้นที่ที่ไม่สามารถระบุขอบเขตพื้นที่แน่นอนได้ เพราะ</p>                                                     |

|                                       | <p>คืนที่ดินให้แก่ประชาชน</p> <p>5. กระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกับสมัชชาคนจน โดยมีทางออกในการปฏิรูปที่ดินให้กับประชาชน ถ้าพบว่าทำกินและอยู่อาศัยมาก่อนการขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p>สภาพพื้นที่เปลี่ยนไป</p> <p>6. องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลให้ความเห็นชอบ แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจต้องให้กรมที่ดินอนุมัติการเพิกถอนที่สาธารณะประโยชน์ หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ อบต.จึงนำที่ดินไปจัดสรรการใช้ประโยชน์ไม่ได้</p> <p>7. กลไกของ กบร.ล่าช้า ข้อพิพาทส่วนใหญ่ต้องรอมติจาก กบร.กลาง ซึ่งใช้วิธีการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อพิสูจน์สิทธิ์</p> <p>8. ในกรณีที่ดินราชพัสดุ มีการสำรวจและขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุผิดพลาด</p> <p>9. เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบังคับให้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ</p> |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>11. การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร</p> | <p>1. เว้นคืนที่ดินและจัดสรรพื้นที่แห่งใหม่ให้</p> <p>2. ทำหนังสือแจ้งให้ประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินทหารย้ายออกจากพื้นที่ หากไม่ย้าย มีการดำเนินคดีฟ้องร้องกับผู้ทำประโยชน์</p> <p>3. ให้เข้าทำประโยชน์ โดยให้ธนาคารจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บผลประโยชน์</p> <p>4. จัดตั้งเป็นหมู่บ้านตัวอย่างอันเนื่องมาจากพระราชดำริ</p> <p>5. ใช้กลไกของ กบร. พิจารณาในกรณีมีความขัดแย้งการใช้ที่ดินทหารกับประชาชนที่ทำกินอยู่ก่อน</p> <p>6. กรณีพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย</p> | <p>1. กรอบของกฎหมายใช้เกณฑ์ของที่ดินราชพัสดุและพระราชกำหนดกำหนดเขตหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหาร จึงทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาล่าช้า แต่สร้างความขัดแย้ง เพราะไม่มีการสำรวจสภาพพื้นที่จริงที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไร การทับซ้อนของพื้นที่พิพาทซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานที่ขอใช้ประโยชน์ ทำให้การพิจารณาแก้ไขปัญหาล่าช้า และเจ้าหน้าที่ปิดการระดมความคิดเห็น</p> <p>2. รัฐไม่มีมาตรการแก้ไข้ปัญหาที่ชัดเจนและแน่นอนในการดำเนินการ</p>                                                                                       |

|                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                | ไทย (พคท.) ใช้หลักเกณฑ์การปฏิบัติงานนี้<br>6.1 ผู้ครอบครองก่อนปี 2507 ออกเอกสารสิทธิ์ น.ส.3 หรือ โฉนดที่ดิน<br>6.2 ผู้ครอบครองภายหลังปี 2507 แต่อยู่อาศัยก่อนมติ ครม.วันที่ 31 พ.ค.2509 ก่อนการกันพื้นที่เป็นเขตทหารให้นำพื้นที่ไปปฏิรูปที่ดิน<br>6.3 ผู้ครอบครองภายหลังมีมติ ครม.วันที่ 31 พ.ค.2509 และอยู่ในพื้นที่ทหาร ให้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญห                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 3. หน่วยงานทหารใช้ความรุนแรงข่มขู่คุกคามชาวบ้าน "ไม่ให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน"<br>4. การเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในที่ดินทหารให้กับบุคคลที่มีเงินบางราย<br>5. การครอบครองที่ดินโดยไม่ใช้ประโยชน์จำนวนมากของหน่วยงานทหาร ซึ่งสร้างแรงกดดันต่อการบุกรุกที่ดินของประชาชน                                                                                                                                                                                                                                              |
| 12. การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน<br>13. การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการซื้อถือโกง<br>14. การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชน | 1.ปัญหาการเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานรัฐ กรณีการจ่ายค่าเวนคืนในอัตราที่ต่ำกว่าราคาซื้อขายจริง หากเรื่องราวยังอยู่ในระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือบางกรณีอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของศาล<br>2. กรณีการไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชน หน่วยงานรัฐเป็นกลไกติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการร้องเรียนของประชาชน และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<br>3.กรณีการซื้อถือโกงที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้กับกลุ่มทุน ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ หน่วยงานรัฐตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อมูลโดยฝ่ายปกครอง และเรียกคู่กรณีมาเจรจา แต่ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย นอกจากการฟ้องร้องดำเนินคดีตาม | 1.การแก้ไขปัญหของภาครัฐเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน และไม่เปิดโอกาสให้ผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา<br>2. การเลือกปฏิบัติและประเพณีไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในการจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้กับคนมีเงิน แต่คนที่ไม่มเงินไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดิน<br>3.การเพิกเฉยของเจ้าหน้าที่รัฐ นำไปสู่การใช้ความรุนแรงถึงขั้นผู้เสียชีวิต โดยเฉพาะเรื่องความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเกษตรกร<br>4.กลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพลคัดค้านการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินของชาวบ้าน ทำให้กระบวนการดำเนินงานออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้ชาวบ้านยุติลง |

|                   | กฎหมาย                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15. ปัญหาที่อาศัย | <p>กฎหมาย</p> <p>1.สร้างแพลตฟอร์มและย้ายชุมชนแออัดไปนอกเมือง</p> <p>2.นโยบายบ้านเอื้ออาทร</p> <p>3.นโยบายบ้านมั่นคง</p> <p>4.นโยบายบ้านรัฐเคือราษฎร์</p> | <p>1.การย้ายชุมชนออกไปนอกเมืองไกลจากแหล่งงานไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ชุมชนมีการอพยพเข้ามาทำงานและตั้งชุมชนแออัดในเมืองเหมือนเดิม</p> <p>2.หน่วยงานรัฐทำงานไม่เป็นเอกภาพในการสนับสนุนการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่เดิม</p> <p>3.หน่วยงานรัฐยังใช้กฎหมายมาจับกุมและได้ระงับประชาชนที่บุกรุกที่ดินของรัฐ</p> |

ที่มา : การสำรวจกรณีศึกษาของคนผู้ไร้สัญระหว่างปี 2536 - 2547



## 1. ข้อคิดเห็นต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ

จากการสำรวจกรณีศึกษาตามตารางที่ 4.1 สะท้อนให้เห็นกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐในหลายมิติ ดังนี้

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

1.2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้อนทับกัน เช่น การประกาศพื้นที่ซ้อนทับกัน หน่วยงานใดจะเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีการแก้ไขปัญหาไม่เป็นเอกภาพ และบ่ายเบี่ยงในความรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหา เพราะเกรงว่าจะต้องรับผิดชอบเมื่อมีการตรวจสอบการดำเนินการที่ทุจริตคอร์รัปชัน จึงก่อให้เกิดการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ แต่ผู้เดือดร้อนไม่สามารถเอาผิดได้ เพราะกฎหมายมีช่องว่างของการให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงาน กล่าวได้ว่าระบบราชการที่อยู่บนฐานของการใช้อำนาจรวมศูนย์และควบคุมโดยรัฐตามกฎหมายได้สร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นสาเหตุสำคัญของการสร้างปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น

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

1.4) ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาที่กระทบถึงผลประโยชน์และโครงสร้างการถือครองที่ดิน ซึ่งถูกผูกขาดโดยนักการเมือง จึงทำให้การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาด้านเหตุอย่างแท้จริง แต่กรณีพิพาทส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาละเอียดเฉพาะหน้า และเยี่ยงยาความเสียหาย เช่น การจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน การจัดสรรที่ดินของรัฐผิดใหม่ให้ เช่น การให้เช่าที่ดินของรัฐ การปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมเพื่อแก้ไขปัญหาการประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่อยู่

อาศัย แต่ไม่แก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่เอื้ออำนวยต่อการนำที่ดินของเอกชนมาให้เกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน ไม่แก้ไขปัญหาที่กลไกรัฐซึ่งเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เร่งรัดออกกฎหมายควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน หรือออกกฎหมายภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ในขณะที่รัฐบาลสนับสนุนนโยบายการพัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้าอย่างเต็มที่มากกว่าการให้ความสำคัญกับการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม

1.5) เมื่อระบบราชการมีวัฒนธรรมการดำเนินงานในลักษณะอำนาจนิยม ที่ถูกรวมศูนย์ไว้กับผู้บังคับบัญชาส่วนกลาง และการสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่เป็นรัฐบาล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจึงมีลักษณะแบบรับชอบแต่ไม่รับผิดชอบ และเลือกปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มทุน และผู้มีอิทธิพล นักการเมือง เห็นได้จากการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่ผิดกฎหมาย ตามแนวนโยบายของรัฐ ในทางตรงกันข้ามเจ้าหน้าที่รัฐจะตรวจสอบอย่างเข้มงวดกับคนจนและเกษตรกรรายย่อยในการบุกรุกที่ดินของรัฐ กระบวนการดำเนินงานระหว่างข้าราชการประจำและนักการเมืองจึงเป็นขบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินท่ามกลางปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งที่ดินระหว่างประชาชนที่ยากไร้กับรัฐ

1.6) วัฒนธรรมของข้าราชการประจำยังมีทัศนคติแบบสั่งการ และยึดกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ในขณะที่ยืดหยุ่นกับการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่ได้ผลประโยชน์ กระบวนการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการใดก็ตาม จึงไม่สร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสาร การชี้แจงโครงการ การรับฟังความคิดเห็น และการสร้างกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินการที่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กระบวนการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่จึงละเมิดรัฐธรรมนูญ และละเมิดสิทธิมนุษยชน

## 2. กระบวนการแก้ไขปัญหาของประชาชน

กระบวนการแก้ไขปัญหาของประชาชนจะเริ่มต้นเมื่อตนเองถูกละเมิดสิทธิในที่ดิน แต่ไม่รู้ว่าสาเหตุเกิดจากที่ใด ไม่ได้สนใจหรือไม่มีโอกาสรับรู้และเท่าทันกับข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ โดยเฉพาะกระบวนการกำหนดพื้นที่แต่ละประเภท กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน สถานการณ์จากภายนอกที่กระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเข้มข้น และสร้างมูลค่าที่ดินที่เป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรเต็มใจขายที่ดิน อันเนื่องมาจากนโยบายรัฐและผลพวงของบริโภคนิยม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สูญเสียที่ดิน สำหรับกลุ่มคนไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยต้องเผชิญกับปัญหาการไม่มีโอกาสได้สิทธิในที่ดินอย่างถูกกฎหมาย และต้องเผชิญปัญหาการถูกจับกุม และขับไล่จากที่ดินของรัฐ และที่ดินของบุคคลอื่น การแก้ไขปัญหาของประชาชนมาจากการช่วยตนเองก่อนเบื้องต้นอย่างไร้ทิศทาง หลังจากนั้นจึงหาเพื่อนจากภายในและภายนอกชุมชน และ

พัฒนามาสู่การรวมกลุ่มแก้ไขปัญห ากรณีพิพาทส่วนใหญ่ที่แก้ไขปัญหาด้วยตนเองโดยลำพัง จะไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่รัฐในการติดตามแก้ไขปัญห หลายกรณีเรื่องราวไม่ยุตินานกว่า 10 ปีขึ้นไป ยกเว้นบางกรณีที่ต้องมาชุมนุมหน้าทำเนียบรัฐบาลและสร้างวีรกรรมให้สื่อมวลชนเห็น รัฐบาลจึงจะแก้ไขปัญห เมื่อเปรียบเทียบกับกรรวมกลุ่มในชุมชน หรือเครือข่ายจะสร้างแรงกดดันให้กับเจ้าหน้าที่รัฐและรัฐบาลให้ความสนใจแก้ไขปัญหคืบหน้าได้บ้าง อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหเป็นรายบุคคล หรือกลุ่มยังไม่สามารถทำให้การแก้ไขปัญหของรัฐเป็นที่ยุติ ทั้งนี้มาจากปัญหทางกฎหมาย และกลไกของระบบราชการที่กล่าวมาข้างต้น รูปแบบการแก้ไขปัญหของประชาชนมีดังนี้

2.1) การร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง โดยผู้เดือดร้อนร้องเรียนผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ อบต.หลังจากนั้นถ้าไม่ได้ผล ก็จะติดต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับจังหวัด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับจังหวัด ถ้ายังล่าช้า ผู้เดือดร้อนร้องเรียนกับเจ้าพนักงานปกครอง เช่น นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญห เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจตัดสินใจ กรณีข้อพิพาทจึงถูกส่งไปยังหน่วยงานรัฐส่วนกลาง และรัฐบาล

2.2) การร้องเรียนต่อนักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือ สมาชิกวุฒิสภา เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่กลุ่มผู้เดือดร้อนมุ่งหวังให้มีการกดดันติดตามให้หน่วยงานรัฐแก้ไขปัญห บางกรณีถูกส่งไปพิจารณาในระดับคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา บางกรณีร้องเรียนในหลายคณะ เช่น คณะกรรมการสิทธิการปกครอง คณะกรรมการสิทธิการเกษตร คณะกรรมการสิทธิการทหาร กรณีที่ดินทหาร คณะกรรมการสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา เป็นต้น ผลของการดำเนินการคือ การรายงานปัญหาส่งเรื่องให้รัฐบาลเพื่อติดตามตรวจสอบ แต่ไม่ได้มีผลต่อการกดดันให้รัฐบาลเร่งรัดแก้ไขปัญหมากนัก ยกเว้นบางเรื่องที่มีการชุมนุมผู้เดือดร้อนจำนวนมาก และสื่อมวลชนให้ความสนใจ ความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหามีมากขึ้น แต่ไม่ถึงขั้นยุติปัญหเพราะมีอุปสรรคปัญหาของกลไกรัฐและกฎหมาย เมื่อเรื่องนั้นไม่ได้รับความสนใจหรือเปลี่ยนรัฐบาล การติดตามแก้ไขปัญหกรณีข้อพิพาทจะเป็นไปอย่างล่าช้า

2.3) การร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐในส่วนกลางและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบโดยตรง ได้แก่ การร้องเรียนระดับกรม กระทรวงและรัฐมนตรีในส่วนกลาง การดำเนินการในขั้นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อการร้องเรียนในระดับจังหวัดไม่ได้ผล หากมีการร้องเรียนตามขั้นตอนของทางราชการ เจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องไว้ และให้มีการติดตามผลภายหลัง ซึ่งส่วนใหญ่ไม่คืบหน้า

2.4) การรวมกลุ่มชุมนุมกันในที่สาธารณะเพื่อกดดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญห เมื่อผู้เดือดร้อนดำเนินการมาทั้งสามขั้นตอน แล้วไม่ได้ผล ประชาชนได้รับบทเรียนและประสบการณ์

ต่อการติดตามการแก้ไขปัญหาโดยตรง และตระหนักดีว่ากลไกของรัฐเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหา กระบวนการนี้เองได้สร้างจิตสำนึกของประชาชนโดยตรงที่ต้องให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มแก้ไขปัญหาโดยประชาชนเอง การรวมกลุ่มเริ่มจากสมาชิกที่เดือดร้อนภายในชุมชน แล้วจัดการชุมนุมในที่สาธารณะ เช่น ตามหน่วยงานราชการ เพื่อดำเนินการเรียกร้องหรือยื่นหนังสือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสร้างสถานการณ์ให้สื่อมวลชนสนใจทำเป็นข่าว กรณีแบบนี้รัฐบาลจะเร่งแก้ไขปัญหาในระยะเริ่มแรก ถ้าหากองค์กรประชาชนไม่ติดตามต่อเนื่อง การติดตามแก้ไขปัญหาของรัฐบาลจะล่าช้าเช่นเดียวกัน

2.5) การร้องเรียนกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นอีกช่องทางหนึ่ง ที่เป็นกลไกในการติดตามการแก้ไขปัญหาของรัฐ หลายกรณีที่ร้องเรียนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความคืบหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่และรัฐบาลเร่งรัดแก้ไขปัญหาสำหรับสภาที่ปรึกษาฯรับเรื่องเพื่อรวบรวมข้อมูลเสนอการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบาย และเสนอต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตามยังไม่มีกรณีใดยุติปัญหาได้ จะได้แต่เพียงการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอม

2.6) การรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายภายในภาค หรือระหว่างภาค ในกรณีปัญหาเดียวกัน เพื่อสร้างกระแสสังคมให้สนใจในปัญหาข้อพิพาทที่ดิน เช่น การรวมกลุ่มเป็นสมัชชาคนจนสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เป็นต้น การรวมกลุ่มลักษณะนี้เป็นการสร้างพันธมิตรกับกรณีผู้เดือดร้อนที่ได้รับปัญหาเดียวกัน และกับกรณีปัญหาอื่นๆที่ประสบปัญหาแบบเดียวกัน เพื่อสร้างพลังการต่อรองกับรัฐบาลในการแก้ปัญหาระดับพื้นที่และระดับนโยบายร่วมกัน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม การรวมกลุ่มแบบนี้มีข้อดีคือ ผู้เดือดร้อนได้เรียนรู้การแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง การทำงานเป็นกลุ่ม เครือข่าย และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทุกกระบวนการ ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานร่วมกันเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีทัศนคติที่รับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง นักพัฒนาองค์กรเอกชนมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลและเป็นพี่เลี้ยงสนับสนุนการแก้ไขปัญหา

2.7) การใช้มาตรการดื้อแพ่ง เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ผู้เดือดร้อนสรุปประสบการณ์จากการร้องเรียนในทุกกลไกแล้วไม่ได้ผล เมื่อตนเองไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรืออำนาจทางอาวุธ แต่ประชาชนมีอำนาจโดยธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องหวงแหนที่ดินทำกิน การครอบครองพื้นที่ที่เป็นกรณีปัญหาอย่างต่อเนื่องและไม่ใช้วิธีการรุนแรง ตลอดจนสร้างรูปธรรมการจัดการที่ดินโดยชุมชนเพื่อให้สาธารณชนเห็นว่าประชาชนนั้นมีศักยภาพจัดการที่ดินได้ แต่ไม่เคยมีกรณีใดที่

ประสบผลสำเร็จ เช่น การตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายใน จ.ลำพูน ของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และการครอบครองพื้นที่สวนปาล์มใน จ.สุราษฎร์ธานี และจ.กระบี่

### 3. ปัญหาและอุปสรรค

ปัญหาและอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาคือพิพาทและความขัดแย้งเรื่องที่ดิน มีดังนี้

1) ความไม่สอดคล้องของนโยบายและกฎหมายที่ดินของรัฐกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม อุปสรรคข้อนี้เป็นปัญหาสำคัญที่สุด เพราะการจัดการที่ดินของประเทศไทยยังคงอยู่ในอำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐ จำกัดระบบกรรมสิทธิ์เฉพาะสองรูปแบบ คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนเท่านั้น มีการประกาศเขตอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทับซ้อนกับที่ดินของประชาชน การดำเนินงานตามนโยบายและกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นต้นตอของปัญหา ขณะที่ประชาชนบางส่วนยังประสบกับความทุกข์ยากลำบาก เนื่องจากไม่มีความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากปัญหาการกระจายตัวการถือครองที่ดิน

(2) การยึดหลักตัวบทกฎหมายและแนวทางของรัฐอย่างเข้มงวดในการแก้ไขปัญห ในกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ รัฐได้กำหนดแนวทาง มาตรการ ขั้นตอนและกลไกทำงาน ตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายอย่างเคร่งครัด อันเป็นข้อจำกัดต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนและการพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกับฝ่ายผู้เดือดร้อน ดังเห็นได้จาก การไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือพิพาทการประกาศเขตป่าไม้ทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย 15 กรณีได้เลย และการไม่มีทางเลือกให้ชุมชนเช่าที่สาธารณะ แม้จะเป็นทางเลือกที่ทุกฝ่ายตกลงร่วมกัน เพราะขัดกับหลักกฎหมายที่ดิน และการดำเนินงานที่ล่าช้าของกลไกการแก้ไขปัญหารัฐ เช่น คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคือพิพาทที่ดินของรัฐ ( กบร.) ที่มีกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์โดยยึดภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลัก ไม่มีส่วนร่วมของประชาชนผู้เดือดร้อนและมีการดำเนินงานล่าช้า

(3) การไม่ได้รับความร่วมมือของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ไขปัญหาคือพิพาท อุปสรรคดังกล่าวเกิดขึ้นจากระบบการบังคับบัญชา เช่นคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงภายในหน่วยงาน

ราชการ ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานมีข้อจำกัดในการแก้ไขปัญห ไม่กล้าเสนอความคิดเห็นหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหได้ บางกรณีก็เป็นการบิดความรับผิดชอบโดยอ้างว่าไม่มีอำนาจการพิจารณาแก้ไขปัญห นโยบายการแก้ไขปัญหไม่ต่อเนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีปัญหาการเลือกปฏิบัติในการดำเนินงาน เนื่องจากได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(4) การใช้สิทธิพลและความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา การใช้สิทธิพลของข้าราชการ กลุ่มธุรกิจเอกชน ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ถือเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานไม่มีความก้าวหน้า มีการเอื้อประโยชน์ให้แก่หน่วยงานและข้าราชการ เพื่อให้ได้รับความสะดวกในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ในอีกด้านหนึ่งมีการข่มขู่ คุกคาม ทำร้ายร่างกายชาวบ้านโดยเฉพาะกับผู้นำในการเคลื่อนไหวคัดค้าน

สำหรับสถานการณ์ปัญหาที่ดินในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง เป็นปัญหาที่เริ่มต้นมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศที่มุ่งส่งเสริมเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยเฉพาะในยุครัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นยุคที่ดินของเกษตรกรหลุดจากมือไปมากที่สุด โดยผ่านขบวนการที่สำคัญ 2 ขบวนการ คือ ขบวนการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และขบวนการหลอกลวงเกษตรกรในการทำสัญญากู้ยืม ทั้งสองขบวนการนี้ทำให้ที่ดินต้องตกอยู่ในมือของนายทุนทั้งไทยและต่างชาติ แต่ทางโครงการไม่สามารถที่จะดำเนินการสำรวจรายละเอียดของปัญหาได้ เนื่องจากปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาเฉพาะราย มิใช่ปัญหาของชุมชน ประกอบกับระยะเวลาในการศึกษาค่อนข้างจำกัด จึงไม่สามารถดำเนินการศึกษาได้ทัน

## บทที่ 5

### สรุปและเสนอแนะ

#### 1. บทสรุปที่ต้องทบทวน

ด้วยเหตุที่ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญของฐานทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากที่ดินไม่ใช่ทรัพยากรที่ออกเวยได้ อีกทั้งยังเป็นฐานทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการเติบโตของทรัพยากรประเภทอื่น เช่น ป่าไม้ แหล่งน้ำ และทรัพยากรชีวภาพ เป็นต้น คุณค่าของ “ที่ดิน” จึงหมายถึงความมั่นคงในการดำรงชีวิตของมนุษยชาติ เป็นทั้งที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ตลอดจนชุมชนได้เก็บเกี่ยวใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรอื่นในผืนดินที่ชุมชนเข้าถึงและจัดการได้ บุคคลใด กลุ่มชาติพันธุ์ใดหรือรัฐใดที่เข้าถึงและครอบครองทรัพยากรที่ดิน นั้นหมายถึงการมีอธิปไตยต่ออาณาเขตของผืนดินนั้น ซึ่งมีความเป็นไทในการกำหนดตัวตนของครอบครัว ชุมชน และสังคมนั้นๆ

สถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่ศึกษาสำรวจมาแสดงให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาต้องเริ่มต้นจากแนวความคิดและทัศนคติของภาครัฐ 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

1.1) รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายสูงสุดของไทยที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวัฒนธรรมของสังคมไทย ในการเปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาชนมีส่วนร่วมในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในมาตรา 26 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็น

มนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เจตนารมณ์การเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์มีความจำเป็นต้องเข้าไปเป็นอยู่ในวัฒนธรรมของระบบราชการ กลไกอำนาจรัฐ ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทัศนคติ พฤติกรรม ระบบ โครงสร้าง และอำนาจตามกฎหมาย ตลอดจนเข้าไปอยู่ในวัฒนธรรมของคนในสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน และจะนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง

อุปสรรคสำคัญของกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐไม่บรรลุผล เนื่องมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมของระบบราชการที่ไปละเมิดสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ ซึ่งสร้างปัญหาความขัดแย้งให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้าและไม่ต่อเนื่องได้สร้างแรงกดดันให้กับผู้เดือดร้อน ที่ถูกข่มขู่คุกคามและฆ่าจากเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มทุน หรือผู้มีอิทธิพล ตลอดจนสร้างปัญหาความยากจนที่ไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนใช้ประโยชน์ ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต

1.2) คนในสังคมไทย และนโยบายรัฐบาลอยู่ในกระแสของการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี ซึ่งให้คุณค่าของ “ที่ดิน” เป็นต้นทุนทางสินค้า และต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ การมองคุณค่าเช่นนี้เป็นสาเหตุสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และสร้างวัฒนธรรมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินเพื่อพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ นโยบายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อ การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อย และสร้างปัญหาจำนวนคนไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น เช่น นโยบายการท่องเที่ยว นโยบายการปลูกป่าเชิงพาณิชย์ นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์โดยขาดการควบคุมดูแลต่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และนโยบายเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน

ถึงแม้ว่ารัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544<sup>12</sup> สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตรา 84 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม แต่ในความเป็นจริงการจัดระบบการถือครองที่ดิน และการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมยังไม่มี การแก้ไขปัญหา อีกทั้งรัฐบาลยังสนับสนุนการใช้ที่ดินตามแนวความคิดพัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้า โดยเสนอนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาความยากจน ด้วยการขึ้นทะเบียนคนจน เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดหาที่ดินของรัฐให้ ซึ่งเป็น

<sup>12</sup> นโยบายด้านการพัฒนาทรัพยากรที่ดินที่รัฐบาลทักษิณแถลงต่อรัฐสภา “จะส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างพอเพียง โดยวางแผนการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดการใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์สูงสุด”



การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในการนำเงินในอนาคตมาใช้จากการจำนองที่ดินกับแหล่งเงินกู้ในระบบ แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาค่าความยากจนจากการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยอย่างแท้จริง

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

1.4) 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 จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาค่าพิพาทที่ดิน กฎหมายเหล่านี้จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตรา 56 สิทธิของบุคคลร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 290 แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ระบบราชการ และระบบการเมือง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการตื่นตัวขององค์กรประชาชนเพื่อตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

1.5) กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินและการพัฒนาที่ดิน ได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2532 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน รวมทั้ง

นโยบายการจำแนกและการใช้ที่ดินตามมติ ครม. ระเบียบ ประกาศ กฎกระทรวง ยังไม่สามารถ บังคับใช้ในการวางแผนการใช้ที่ดินและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายส่งเสริม ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลและคนในสังคมที่ยัง เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร จึงทำให้มีการยกเลิกพื้นที่ฝั่งเมือง หรือการสัมปทานทำเหมืองแร่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี ซึ่งเป็นต้นน้ำลำธาร และขาดมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการดำเนินการโครงการ กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นเสียกระดาษที่ ทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในมาตรา 76 และ มาตราอื่นที่กล่าวมาแล้ว ในรัฐธรรมนูญถูกละเมิดจนกลายเป็นประเพณีที่ขาดหน่วยงานรับผิดชอบ

## 2. ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยได้จัดเวทีสนทนากลุ่มในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหากับประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาและข้อพิพาทโดยตรงในทุกภาคและปัญหาที่อยู่อาศัย ข้อเสนอของ ประชาชนได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนตามกระบวนการแก้ไขปัญหารัฐดังนี้

(1) รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัยและที่ ทำกิน ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินที่ถูกข่มขู่คุกคามหรือฆ่า

(2) ให้ประชาชนผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคือพิพาททุกขั้นตอน และให้มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหทั้งกรณีพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาแล้ว และกรณีพิพาทที่ ยังไม่มีการเริ่มแก้ไขปัญหใดๆ

(3) กระบวนการแก้ไขปัญหารัฐ การกำหนดนโยบาย และการบังคับใช้ กฎหมาย ต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและ ติดตามแนวนโยบาย

(4) การพัฒนากลไกทางเลือกของการแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน ที่ให้ ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม โดยเฉพาะผู้เดือดร้อนที่เข้าใจสภาพพื้นที่ ได้ร่วมเสนอการแก้ไขปัญหาคือสอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งในด้านกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การจัดการที่ดิน โดยก้าวข้ามข้อจำกัดของกฎหมาย และกลไกของระบบราชการ

(5) การกำหนดระเบียบหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาคือเฉพาะหน้าในระดับนโยบาย ที่เอื้ออำนวยให้เกิดการดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอ 3 ข้อแรก ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคือกรณีป่าไม้และที่ดิน วันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 ที่ให้มีการแก้ไขปัญหาคือระดับพื้นที่ที่ชุมชนมีความพร้อมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ เพื่อเป็นตัวอย่างใน

การแก้ไขปัญหาระยะยาว หรือการเจรจากับหน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินของรัฐให้มีการเช่าที่ดินในระยะยาว 30 ปี เพื่อปรับปรุงชุมชนแออัดให้อยู่อาศัยในที่ดินเดิม ทั้งนี้เพราะการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหามันต้องใช้เวลาานาน หากไม่มีแนวทางดังกล่าว เจ้าหน้าที่ระดับล่างก็ไม่กล้าทำหน้าที่เพราะกลัวมีความผิด

สำหรับข้อเสนอของประชาชนตามประเภทปัญหาเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการแก้ไขปัญหของรัฐมีข้อเสนอดังนี้

ตารางที่ 5.1 กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐและข้อเสนอจากประชาชนในพื้นที่

| ประเภทปัญหา                                                     | การแก้ไขปัญหาของรัฐ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ข้อเสนอ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน | <p>1. กรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และป่าชายเลนตามกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรี รัฐบาลแก้ไขปัญหาคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยมีการสำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจนและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง เพื่อตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของประชาชน กรณีป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร กรมป่าไม้มอบให้สปก.ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร และรับรองสิทธิที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ปี 2536 หรือบางพื้นที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ</p> <p>2. การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน ดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ จัดทำแนวเขตพื้นที่ และรับรองสิทธิในพื้นที่ดินทำกินที่อยู่อาศัย กรณีนี้ใช้เฉพาะการแก้ไขปัญหาของสงฆ์ตามมติกรม.วันที่ 3 เมษายน 2542</p> <p>3. จัดทำโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เริ่มดำเนินการปี 2544</p> <p>4. การแก้ไขปัญหาตามกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกา</p> <p>5. การแก้ไขปัญหาคณะกรรมการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยสอบสวนสิทธิทำกิน/อยู่อาศัย ก่อนประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร การประกาศที่ดินของรัฐตามกฎหมายและมติ</p> | <p>1. ดำเนินการตามกระบวนการแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 และ 29 เมษายน 2540 และ มติ ครม.วันที่ 3 เมษายน 2544 ซึ่งเป็นมติที่ตกลงร่วมกับสมาชิกรัฐสภาคนที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม</p> <p>2. สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจกำหนดเขตพื้นที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย และพื้นที่ป่าชุมชนออกจากเขตพื้นที่ของรัฐบาล กรณีของพื้นที่ไร่หมุนเวียนให้มีการสำรวจแปลงทำกินที่หมุนเวียนและกำหนดแนวเขตออกจากพื้นที่ป่าของรัฐ ทั้งนี้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมวางแผนการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน และมีการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ป่าชุมชนร่วมกัน โดยให้เจ้าหน้าที่รัฐมีบทบาทสนับสนุนการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่าอย่างยั่งยืน</p> <p>3. ในส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล ให้มีนโยบายประสานความร่วมมือในการดูแลเกาะและทรัพยากรชายฝั่งร่วมกับชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน และเคารพวิถีวัฒนธรรมของชาวประมงพื้นบ้าน</p> |

|                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>2. นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน</p>                    | <p>คณะรัฐมนตรี โดยสอปปกคำ และภาพถ่ายทางอากาศ และหลักฐานอื่น</p> <p>กระบวนการแก้ไขปัญหของรัฐพิจารณาตามหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ซึ่งเป็นกลไกการตัดสินใจทางนโยบาย</p> <p>1. พื้นที่สวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออส.)</p> <p>คณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน</p> <p>2. สวนป่าของกรมป่าไม้ อธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้พิจารณาการยกเลิกพื้นที่สวนป่า</p> <p>3. สวนป่าที่เอกชนขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม การทำสวนป่าในเนื้อที่ไม่เกิน 2,000 ไร่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจอนุญาต หากเนื้อที่เกิน 2,000 ไร่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต</p> <p>4. สวนป่าที่ปลูกสร้างในที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามโครงการเฉพาะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาในกรณีที่มีการร้องเรียนไปยังรัฐบาลให้ตรวจสอบการทำสัญญาสัมปทานทำสวนป่าในพื้นที่แต่ละประเภท รัฐบาลใช้กลไกแต่งตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด และระดับชาติ ขึ้นมาต่างหาก และให้ตัวแทนองค์กรประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการ</p> | <p>1. ตรวจสอบสัญญาที่อนุญาตให้สัมปทานเช่าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หากพบว่าสัญญาใดที่ผิดเงื่อนไขตามกฎหมาย ให้ยกเลิกสัญญานั้น หรือไม่ต่อสัญญาเช่าอีกต่อไป และให้นำพื้นที่ดังกล่าวมาฟื้นฟูเป็นป่าธรรมชาติ และสำรวจพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรมตามสภาพความเป็นจริงมาจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งต้องมีการสำรวจจำนวนประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย</p> <p>2. กรณีการประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแห่งชาติที่อนุญาตให้เช่าปลูกป่าทำพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนซึ่งครอบครองมาก่อน ให้ดำเนินการเพิกถอนเขตพื้นที่ป่า และรับรองสิทธิทำกินและที่อยู่อาศัยให้กับบุคคลที่อยู่มาก่อน พร้อมกับส่งเสริมการจัดการป่าโดยชุมชน</p> |
| <p>3. นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวส่งเสริมการปลูกป่าเพื่อการสูญเสียที่ดิน</p> | <p>1. แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิที่ดิน</p> <p>2. แต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p>ให้มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และระบบนิเวศ และมีมาตรการคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าว เพื่อมิให้เกิดการสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในการนำที่ดินที่อุดมสมบูรณ์มาทำพื้นที่อุตสาหกรรม เมือง และการบริการ ถ้าทำเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวต้องมีควมยั่งยืนต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม โดยให้ชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมจัดการ</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

|                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.การออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย                             | 1.รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงระดับจังหวัด ทั้งในกรณีที่มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินทับที่ดินที่ประชาชนทำประโยชน์อยู่ก่อน และการออกเอกสารสิทธิที่ดินของรัฐ โดยใช้กลไกของ กปร.ตรวจสอบ                                  | 1.ตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยเฉพาะในพื้นที่ชายตลิ่ง ริมทะเล และภูเขา และดำเนินการเพิกถอนการออกเอกสารสิทธิที่ดินเมื่อพบว่ามีการออกเอกสารสิทธิที่ดินผิดกฎหมาย                                                                                                                                                            |
| 5.การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล บุกรุกที่ดินของรัฐ-ประชาชน | 2.ถ้ามีปัญหาข้อกฎหมายทางราชการยื่นเรื่องให้คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินความ                                                                                                                                                         | 2. กรณีพื้นที่ที่มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตผู้มีอิทธิพลเช่น ภาคตะวันออก รัฐบาลต้องดำเนินการร้องเรียนให้ ปปง.ตรวจสอบทรัพย์สิน                                                                                                                                                                                                                     |
| 6.การสูญเสียที่ดินโดยขบวนการซื้อโกง                                   | 3.ใช้กลไกคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตรวจสอบและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง                                                                                                                      | กับผู้มีอิทธิพล ซึ่งส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับนักการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 7.นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ                         | 4.มีการดำเนินคดีทางศาลเพื่อให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมที่ดิน                                                                                                                                        | 1. รัฐบาลควรทบทวนกระบวนการกำหนดแหล่งหิน แร่เหล็กแร่ ในการให้สัมปทานบัตร ตลอดจนทบทวนการกำหนดคุณค่าพุ่มน้ำ ที่สอดคล้องกับระบบนิเวศและวัฒนธรรมของท้องถิ่น                                                                                                                                                                                               |
| 8.การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐที่จัดสรรใน                               | 5.กรณีการซื้อโกงที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับกลุ่มทุน ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ หน่วยงานรัฐตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อมูลโดยฝ่ายปกครอง และเรียกคู่กรณีมาเจรจา แต่ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย นอกจากการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย | 2. ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของโครงการพัฒนาของรัฐและเอกชน รวมทั้งแสดงความคิดเห็นต่อโครงการตามสิทธิแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบโครงการที่มีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประชาชน และปกป้องสิทธิในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย และปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนานั้นๆ |
|                                                                       | ตั้งคณะทำงานในระดับภูมิภาคเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในระดับพื้นที่ตามหนังสือร้องเรียนของผู้เดือดร้อน                                                                                                                                | 1.ให้ประชาชนมีส่วนร่วมสำรวจพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน พื้นที่รัฐจัดสรรให้ เพื่อให้รัฐกำหนดแนวเขตที่ดินชัดเจนมีให้ข้อทับกัน                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| รูปแบบเฉพาะ<br>9. การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน                                     | ส่งผลการอ่านแปลและตีความให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรังวัดพิสูจน์สิทธิในที่ดิน<br>2. กรณีการปฏิรูปที่ดิน เมื่อตรวจสอบพบว่าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินในการบังคับใช้                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 2.ให้มีการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ สปก. 4-01 ผิดกฎหมาย และดำเนินการเพิกถอนเอกสารดังกล่าว                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 10. การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์<br>11. การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ราชพัสดุ | 1. เมื่อหน่วยงานรัฐต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน รัฐจะให้ชาวบ้านไปยื่นคัดค้าน เพื่อให้มีการตรวจสอบ องค์การบริหารส่วนตำบล กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้สำรวจแนวเขต และส่งเรื่องให้จังหวัดเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของ กบร. จังหวัด และส่งต่อไป กบร. ระดับชาติ<br>2. หากไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ที่เดือดร้อนยื่นคำร้องต่อศาลปกครองต่อไป<br>3. บางกรณีให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ<br>4. กรมธนารักษ์เป็นผู้พิจารณาการให้เช่าที่ดิน และการจ่ายค่าเวนคืนให้แก่ประชาชน                                          | 1. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจที่ดินสาธารณะประโยชน์ และที่ราชพัสดุ ที่ชุมชนทั้งทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนทั้งประเทศ<br>2. หากพบว่ามีการประกาศพื้นที่ที่ดังกล่าวซ้อนทับ<br>จริง ให้เพิกถอนพื้นที่ และออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้แก่ประชาชนที่ครอบครองมาก่อนการประกาศพื้นที่ สำหรับพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่มีการใช้ประโยชน์อยู่จริง ให้ออกหนังสือสำคัญที่ดินหลวง และขึ้นทะเบียนกำหนดเขตที่สาธารณประโยชน์ชุมชนใหม่<br>3. กรณีที่มีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะประโยชน์และที่ราชพัสดุ และพบว่าประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน ให้ดำเนินการประกาศเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินสำหรับประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย |
| 12. การใช้ประโยชน์ที่ดินทหาร                                                          | 1. เว้นคืนที่ดินและจัดสรรพื้นที่ใหม่ให้<br>2. ทำหนังสือแจ้งให้ประชาชนที่ทำประโยชน์ที่ดินทหารย้ายออกจากพื้นที่หากไม่ย้าย มีการดำเนินคดีฟ้องร้องกับผู้ทำประโยชน์<br>3. ให้เช่าทำประโยชน์ โดยให้ธนารักษ์จังหวัดเป็นผู้จัดเก็บผลประโยชน์<br>4. จัดตั้งเป็นหมู่บ้านตัวอย่างอันเนื่องมาจากพระราชดำริ<br>5. ใช้กลไกของ กบร. พิจารณาในกรณีมีความขัดแย้งการใช้ที่ดินทหารกับประชาชนที่ทำกินอยู่ก่อน<br>6. กรณีพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวของพรมคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ให้หลักเกณฑ์การปฏิบัติดังนี้ | 1. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจที่ดินทหาร ที่ซ้อนทับพื้นที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วประเทศ<br>2. หากพบว่ามีการประกาศพื้นที่ดังกล่าวซ้อนทับจริง ให้เพิกถอนพื้นที่ และออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้แก่ประชาชนที่ครอบครองมาก่อนการประกาศพื้นที่<br>3. กรณีที่มีการบุกรุกพื้นที่ทหาร และพบว่าประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน ให้ดำเนินการประกาศเป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดินสำหรับประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย                                                                                                                                                                                           |

|                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                             | <p>1.1 ผู้ครอบครองก่อนปี 2507 ออกเอกสารสิทธิ์ น.ส.3 หรือ โฉนดที่ดิน</p> <p>1.2 ผู้ครอบครองภายหลังปี 2507 แต่อยู่อาศัยก่อนมติ ครม.วันที่ 31 พ.ค.2509 ก่อนการกันพื้นที่เป็นเขตทหารให้พื้นที่ไปปฏิรูปที่ดิน</p> <p>1.3 ผู้ครอบครองภายหลังมติ ครม.วันที่ 31 พ.ค.2509 และอยู่ในพื้นที่ทหาร ให้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหา</p>                                                                                                                                                  | <p>1.1.ให้มีการทบทวนแก้ไขกระบวนการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน และเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยที่ครอบคลุมผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ชุมชนได้เริ่มต้นการตั้งถิ่นฐานและการประกอบอาชีพขึ้นใหม่และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว</p> <p>2.ให้มีการตรวจสอบสิทธิการครอบครองของประชาชนทั่วประเทศ และทำฐานข้อมูล เพื่อดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามสิทธิของกฎหมายที่จะต้องได้รับ เนื่องจากมีประชาชนตกหล่นไม่ได้เอกสารสิทธิ์ ที่ดินจากกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ</p> |
| <p>13. การใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน</p> <p>14. การไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชน</p> | <p>1.ปัญหาการเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานรัฐ กรณีการจ่ายค่าเวนคืนในอัตราที่ต่ำกว่าราคาซื้อขายจริง หากเรื่องราวกฎไม่ยุติในระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือบางกรณีอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของศาล</p> <p>2. กรณีการไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชน หน่วยงานรัฐเป็นกลไกติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการร้องเรียนของประชาชน และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> | <p>1.ให้มีการทบทวนแก้ไขกระบวนการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน และเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยที่ครอบคลุมผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ชุมชนได้เริ่มต้นการตั้งถิ่นฐานและการประกอบอาชีพขึ้นใหม่และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว</p> <p>2.ให้มีการตรวจสอบสิทธิการครอบครองของประชาชนทั่วประเทศ และทำฐานข้อมูล เพื่อดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามสิทธิของกฎหมายที่จะต้องได้รับ เนื่องจากมีประชาชนตกหล่นไม่ได้เอกสารสิทธิ์ ที่ดินจากกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ</p>   |
| <p>15. ปัญหาที่อยู่อาศัย</p>                                                                | <p>1.สร้างแฟลตและย้ายชุมชนแออัดไปนอกเมือง</p> <p>2.นโยบายบ้านแออัด</p> <p>3.นโยบายบ้านมั่นคง</p> <p>4.นโยบายบ้านรัฐเคือราษฎร์</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>1.กำหนดนโยบายปฏิรูปที่อยู่อาศัยในเมือง โดยให้รัฐดำเนินการนำที่ดินของรัฐ และเจรจา กับเจ้าของที่ดินเอกชน ให้ชุมชนอยู่อาศัยในที่ดินเดิม และเช่าระยะยาว 30 ปี</p> <p>2. กำหนดนโยบายหยุดการไล่รื้อชุมชน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดที่อยู่อาศัย และการพัฒนาชุมชนร่วมกัน</p>                                                                                                                                                                                                                                                   |

ที่มา : การสำรวจกรณีศึกษาของคณะผู้วิจัยระหว่างปี 2536 - 2547



การแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้าตามประเภทปัญหาที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการตามข้อเสนอของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ภายใต้ข้อจำกัดอุปสรรคของกฎหมาย และนโยบายมีอยู่ ซึ่งมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติถ้าหากรัฐบาลให้ความสำคัญและจริงจังกับการแก้ไขปัญหานี้ อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่สาเหตุโดยแท้จริง 3 ประการคือ ปัจจัยทางนโยบาย กฎหมาย และกระบวนการดำเนินการของรัฐ จึงขอเสนอการแก้ไขปัญหาระยะยาวดังนี้

(1) กำหนดนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทั้งประเทศ เพื่อจำแนกการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐ และการใช้ประโยชน์ของประชาชนในสภาพความเป็นจริง มาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทที่ดินไปสู่ทางออกการจัดการที่ดินโดยชุมชนร่วมกันและสอดคล้องกับระบบนิเวศตามการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

(2) ปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมาย คำสั่งและระเบียบข้อบังคับที่มีผลกระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์และเข้าถึงทรัพยากร รวมทั้งกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้อยู่บนแนวคิดที่ดินคือต้นทุนทางสังคมที่ต้องมีการจัดการอย่างยั่งยืน 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 กฎหมายวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายชลประทาน ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้ประชาชน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบและอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการ รวมทั้ง ปฏิรูปพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับ ดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีกลไกและกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการโครงการ โดย ให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมตรวจสอบอย่างแท้จริง

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

(4) การพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานไว้ใช้ในการศึกษา ติดตาม ตรวจสอบสภาพการณ์ปัจจุบัน และเพื่อใช้ในการวางแผนระดับนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้

(5) การพัฒนามาตรการทางด้านการคลัง เช่นการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพื่อให้เป็นมาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(6) การพัฒนาแนวคิดและรูปแบบของการจัดการที่ดินโดยองค์กรชุมชน พร้อมทั้งมาตรการและสถาบันของท้องถิ่นในการควบคุมดูแลการจัดการและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

(7) การพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาชนในการวิเคราะห์ปัญหา การติดตามสถานการณ์และการประสานงานเพื่อให้เกิดการดำเนินงานในกระบวนการแก้ไขปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

(8) การพัฒนากลไกความร่วมมือในการทำงานขององค์กรชาวบ้าน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของท้องถิ่น ทั้งในด้านการส่งเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม และการจัดเก็บภาษีประเภทที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น โดยให้มีกลไกระดับท้องถิ่นที่ภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมด้วย รัฐ กลไกดังกล่าวต้องมีอำนาจชี้ขาดเป็นที่สุดจากการใช้กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิสูจน์สิทธิเปรียบเทียบเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินในระดับพื้นที่ กลไกระดับท้องถิ่นควรกำหนดตามเขตพื้นที่ของข้อพิพาท โดยไม่ขึ้นอยู่กับระดับจังหวัดเท่านั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว สำหรับกลไกระดับชาติทำหน้าที่กลั่นกรองกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เชื่อมโยงกับการมองปัญหาภาพรวมเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการแก้ไขปัญหาที่ต้องสัมพันธ์กับผลกระทบทุกด้านทั้งในระดับชุมชนและระดับชาติ

### 3. ข้อเสนอแนวทางการวิจัยเชิงปฏิบัติในระยะที่สอง

จากบทสรุปและข้อเสนอแนะที่กล่าวมา ทำให้เห็นได้ว่าสถานการณ์ปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินจำนวนมากยังไม่ได้รับการแก้ไข และมีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งรุนแรงมากยิ่งขึ้น หากรอคอยการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐจากการร้องเรียนรัฐบาลในระดับ

นโยบายแก้ไขปัญหานี้ สถานการณ์ไม่ได้คลี่คลายลงไปได้ ข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน และเสนอแนวทางการกระจายอำนาจการแก้ไขปัญหให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ร่วมกับองค์กรประชาชน จะเป็นแนวทางของการยุติความขัดแย้งที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมายได้ในระยะยาวและยั่งยืน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น การติดตามการแก้ไขปัญหจากองค์กรประชาชนยังต้องต่อเนื่องและใช้เวลา ซึ่งเป็นการสร้างศักยภาพให้กับองค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ความยากอีกประการหนึ่ง คือ เป็นการสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแทนวัฒนธรรมอำนาจนิยมที่ต้องรอเวลาพัฒนาการของคนที่ต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและทัศนคติ

คณะผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ศึกษาในเชิงลึก เพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพในรายละเอียดเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหา ความเกี่ยวข้องกับนโยบายและกฎหมาย กระบวนการแก้ไขปัญหาระดับรัฐและของประชาชน ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเบื้องต้น ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่และประเด็นที่น่าสนใจในระบะที่สองไว้ดังนี้

- 3.1) ความครอบคลุมในประเภทประเด็นข้อพิพาทและปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทั้งหมด
- 3.2) การได้รับผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์และการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน
- 3.3) ความเกี่ยวข้องกับปัญหาในทางนโยบาย กฎหมายและแนวทางการปฏิบัติของรัฐที่หลากหลาย
- 3.4) การริเริ่มการแก้ไขปัญหขององค์กรภาคประชาชน หรือการรวมตัวเพื่อแก้ไขปัญหาโดยตนเอง
- 3.5) ความแตกต่างในกระบวนการแก้ไขปัญหความขัดแย้งและผลสำเร็จที่เกิดขึ้น
- 3.6) การมีศักยภาพเป็นพื้นที่นำร่องในการศึกษาการแก้ไขปัญหาระดับท้องถิ่นในระยะที่ 2 ต่อไป

กรณีศึกษาพื้นที่วิจัยเชิงปฏิบัติการในระยะที่สองของทุกภาคและกลุ่มปัญหาที่อยู่อาศัยที่ถูกเลือกขึ้นมาจึงเป็นตัวอย่างที่มีความเป็นไปได้ในการพัฒนากระบวนการแก้ไขปัญหาระดับท้องถิ่น หากมีการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างประชาชนกับรัฐอย่างจริงจัง พื้นที่วิจัยเชิงปฏิบัติการมีดังนี้

ตารางที่ 5.2: พื้นที่และประเด็นในการวิจัยเชิงปฏิบัติการในระยะที่ 2

| ภาค/พื้นที่ศึกษา                                                                                                     | ประเด็นและแนวทางการดำเนินงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ภาคเหนือ                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1) การใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชน กรณีบ้านกลุ่มไร่บน กิ่งอำเภอ ดอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่                                 | 1) เป็นพื้นที่ที่มีการซื้อขายที่ดิน และทิ้งรกร้างว่างเปล่ามาเป็นเวลานาน มีกลุ่มเกษตรกรที่ขาดที่ดินทำกินจากหลายหมู่บ้าน เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่เดียวกัน โดยมีระบบการจัดการที่มีการกำหนดกติกาภายในในการจัดการพื้นที่                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2) การใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชน กรณีบ้านโป่ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ แล้วแต่ผลผลิตที่ได้ในแต่ละเดือนที่นำออกขาย | 2) เป็นพื้นที่ที่มีระบบการจัดการที่ดินโดยองค์กรชุมชน และการทำการเกษตรปลอดสารพิษ โดยปลูกผลไม้ผสมกับการปลูกพืชสวนครัว และพักพื้นบ้าน ซึ่งทำรายได้ 1,000 บาท – 40,000 บาท ต่อเดือน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 3) การใช้ประโยชน์ในที่ดินเอกชน กรณีบ้านไร่แดง อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน มีระบบการปฏิรูปที่ดิน                         | 3) เป็นพื้นที่ที่มีระบบทดลองทำอินโดโดยชุมชน ในพื้นที่ที่ชุมชนใช้ประโยชน์จากพื้นที่รกร้างว่างเปล่า และจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งทุนในกู้ยืมของสมาชิกในกลุ่ม โดยเสนอให้เป็นพื้นที่นำร่องในการปฏิรูปที่ดินโดยองค์กรชุมชน ของสหพันธ์กลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 4) การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน กรณีบ้านสมานมิตร อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย                                | 4) เป็นพื้นที่ที่มีการประกาศพื้นที่ปฏิรูปทั้งอำเภอ มีผู้นำชุมชนที่มีประสบการณ์ และเข้าใจสภาพปัญหา ทั้งการดำเนินการในการแสวงหาแนวทางในการจัดการปัญหาร่วมกับองค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชน มานาน โดยดำเนินการทั้งในระดับนโยบาย และการประสานการทำงานในระดับพื้นที่ รวมทั้งในองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น                                                                                                                                                                                                                                            |
| 5) การเช่าพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่                                                         | 5) มีการเช่าพื้นที่ขนาดใหญ่ กรณีนี้มีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับปัญหาการจัดการที่ดินและน้ำ รวมทั้งผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม ประเด็นที่น่าสนใจ คือ กิจกรรมอะไรที่จะสามารถจัดการป่าสงวนเสื่อมโทรมได้อย่างเหมาะสม และประชาชนในท้องถิ่นจะมีอำนาจ หน้าที่ หรือบทบาทในการจัดการพื้นที่ที่ได้รับการเช่าให้ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมได้อย่างไร                                                                                                                                                                                                 |
| 6) พื้นที่จัดสรรที่ดินแปลงใหญ่หนองปลาสุวาย พื้นที่บ้านศรีเตี้ย ตำบลศรีเตี้ย อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน               | 6) พื้นที่จัดสรรที่ดินแปลงใหญ่หนองปลาสุวาย เดิมพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่จัดสรรที่ดินผืนใหญ่หนองปลาสุวาย ซึ่งมีการนำพื้นที่ไปออกเอกสารสิทธิโฉนดที่ดินสวสสิทธิแทนชาวบ้านรอบๆพื้นที่ที่ขายไปของที่ดิน บางรายเจ้าของใบจองไม่ได้ขายสิทธิ แต่มีการแอบอ้างซื้อขายแทน รวมทั้งการนำเอกสาร สค.1 จากต่างพื้นที่มาออกเอกสารโฉนด หรือ สค.บินมาออกในพื้นที่ บางพื้นที่อยู่ในพื้นที่ป่าสงวน และที่สาธารณประโยชน์ ชาวบ้านได้มีการคัดค้านมาตั้งแต่ก่อน ปี พ.ศ. 2535 แต่ไม่มีการดำเนินการแก้ไข กลับให้เอกชนเข้าไปปรับพื้นที่ เพื่อแบ่งที่ขายเป็นแปลง ซึ่งมี |

|                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>7)กรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินเขตป่า กรณีมั่งปากลาง อำเภอปัว จังหวัดน่าน</p> <p>8) กรณีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ประกาศโซนทับพื้นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน กรณีบ้านกลาง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง มี</p> | <p>การซื้อขายหลายครั้ง ภายหลังมีการปล่อยให้พื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่า ชาวบ้านจึงเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่และจัดการที่ดินโดยชุมชน เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งยาวนาน มีการแก้ไขปัญหาภายใน มีผู้นำองค์กรที่มีประสบการณ์ และศักยภาพในการทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐ และองค์กรเอกชน</p> <p>7) เดิมชาวบ้านทำกินและอาศัยในพื้นที่ดอยภูคา ผาแดง แต่ย้ายมาอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวเนื่องจาก ในช่วง พ.ศ. 2506 – พ.ศ. 2511 ได้มีพรรคคอมมิวนิสต์เข้ามาดำเนินการในพื้นที่ รัฐบาลได้มีนโยบายการเมื่อนำการทหาร หรือนโยบาย 66/2523 โดยจัดหาพื้นที่ให้กลุ่มราษฎรที่เห็นด้วยกับนโยบาย อีกส่วนหนึ่งไปอยู่ในพื้นที่บ้านปางแก ตำบลทุ่งช้าง อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน ซึ่งเป็นบริเวณขุนน้ำเปือ โดยมีทหารเป็นผู้ควบคุมดูแล ใน พ.ศ. 2528 – พ.ศ. 2529 มีการทดลองนำดินจี่มาเพาะปลูกในพื้นที่ และมีการขายพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ชาวบ้านที่อยู่ในลุ่มน้ำเดียวกันเกรงว่าจะได้รับผลกระทบจากสารเคมี และทำให้ป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพลง ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2545 อธิบดีกรมป่าไม้ได้ตรวจเยี่ยมพื้นที่ และเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวมีการบุกรุกแผ้วถาง จึงมีการปลูกไม้ทดแทน โดยใช้พื้นที่ที่ชาวบ้านปลูกดินจี่เป็นพื้นที่ปลูกไม้ ประเด็นที่น่าสนใจคือ อะไรคือความร่วมมือของท้องถิ่นต่อการจัดการในการแก้ไขปัญหาทรัพยากร และแนวทางร่วมในการดำเนินการจัดการพื้นที่อย่างเหมาะสม และเป็นที่พอใจกับทุกฝ่ายคืออะไร และเป็นอย่างไร</p> <p>8) มีการสำรวจรางวัลที่ดินร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐ และประชาชนในพื้นที่เพื่อชี้แนวเขตป่าอนุรักษ์กับพื้นที่ชุมชน ซึ่งน่าจะเป็นพื้นที่รูปธรรมในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้อื่นๆ ได้</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b></p> <p>1.กรณีการเตรียมการประกาศเขต<br/>แห่งชาติภูผาเหล็ก ต.ปทุมวาปี ต.<br/>ท่าศิลา อ.ส่องดาว จ.สกลนคร</p> <p>2.กรณีที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลิง<br/>แก ต.โนนสวรรค์ อ.ปทุมรัตน์ จ.<br/>ร้อยเอ็ด</p> <p>3.กรณีที่สาธารณประโยชน์เขว<br/>โคก-เขวทุ่ง ต.สระบัว อ.ปทุมรัตน์<br/>จ.ร้อยเอ็ด</p> <p>4.กรณีที่สาธารณประโยชน์ดอนยัง<br/>เกลือ ต.บึงเกลือ อ.เสลภูมิ<br/>จ.ร้อยเอ็ด</p> <p>5.กรณีการอนุญาตให้เอกชนเข้า<br/>ใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่ง<br/>ชาติดงใหญ่ อ.โนนดินแดง จ.<br/>บุรีรัมย์</p> <p>6.กรณีการประกอบกิจการทำ<br/>เกลือสินเธาว์ ต.โคกพระ อ.กันทร<br/>วิชัย จ.มหาสารคาม</p> <p>7.กรณีการประกอบกิจการอุตสาห<br/>กรรมเหมืองหินชนิดหินปูนเพื่ออุต<br/>สาหกรรมก่อสร้าง ต.ทุ่งนาเลา อ.<br/>คอนสาร จ.ชัยภูมิ</p> <p>8.กรณีปัญหาอนุญาตขุดหิน-ภู<br/>ผาผึ้ง ต.หนองข่า อ.ปทุมราชวงศา<br/>จ.อำนาจเจริญ</p> <p>9.กรณีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาผึ้ง<br/>ทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ต.<br/>ทุ่งลุยลาย ต.ทุ่งพระ อ.คอนสาร จ.<br/>ชัยภูมิ</p> | <p>1.ยกเลิกการเตรียมการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ และจัดการ<br/>ทรัพยากรร่วมกันโดยชุมชนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>2.รื้อถอนอาคารปัดสอออกจากพื้นที่ และนำพื้นที่มาจัดสรรโดยชุมชน โดย<br/>เสนอแผนงานต่อ อบต.โนนสวรรค์</p> <p>3.เพิกถอนเอกสารสิทธิ์ของนายทุนเอกชน และให้สิทธิชุมชนในการนำพื้นที่<br/>มาจัดการในรูปแบบ “ป่าชุมชน”</p> <p>4.เพิกถอนที่ดินสาธารณประโยชน์ และให้สิทธิในที่ทำกินแก่ประชาชน<br/>สนับสนุนการจัดการที่ดินของชุมชน และพัฒนากองทุนที่ดินชุมชน</p> <p>5.นำพื้นที่หมดอายุสัญญาเช่าจำนวน 2 แปลง รวมเนื้อที่ 6,732 ไร่ มานำ<br/>ร่องในการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน พร้อมกับฟื้นฟูป่าธรรมชาติโดยกลุ่ม<br/>อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติลุ่มน้ำลำนางรอง</p> <p>6.ยกเลิกประกอบกิจการเกลือสินเธาว์ พื้นที่พื้นที่ที่เกษตรกรรม และ<br/>ประกาศรับรองเป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม</p> <p>7.ยกเลิกการประกอบกิจการโรงโม่หิน และจัดการพื้นที่พื้นที่ที่ได้รับความ<br/>เสียหายจากการประกอบกิจการเหมืองหิน และพื้นที่ป่ารอบภูถ้ำกลบใน<br/>รูปแบบป่าชุมชน</p> <p>8.เพิกถอนแนวเขตวนอุทยานออกจากพื้นที่ป่าชุมชน ส่วนพื้นที่ที่ถูก<br/>ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ทำกิน ให้ปรับปรุงแนวเขตป่า<br/>สงวนแห่งชาติ และออกเอกสารสิทธิ์ให้กับประชาชน</p> <p>9.ปรับปรุงแนวเขตพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาผึ้งในส่วนที่ทับซ้อนที่ดิน<br/>ทำกินของประชาชน และที่สาธารณะของชุมชน และให้สิทธิในที่ดินทำกิน<br/>แก่ประชาชนที่เดือดร้อน ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการในรูปแบบ<br/>ป่าชุมชน</p> |
| <p><b>ภาคเหนือตอนล่างและกลาง</b></p> <p>1.การประกาศเขตป่าสงวนแห่ง<br/>ชาติน้ำหนาวทับที่ดินราษฎร ต.<br/>โคกมน อ.น้ำหนาว จ.เพชรบูรณ์</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p>1.พัฒนาองค์กรประชาชนในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดิน และสร้าง<br/>ความร่วมมือกับภาครัฐในการสร้างทางเลือกในการจัดการทรัพยากรใน<br/>พื้นที่ต้นน้ำ</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>2. การประกาศที่สาธารณะประโยชน์ป่าโคกน้อยทับที่ดินราษฎร ต.นาโสก อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์</p> <p>3. การประกาศที่สาธารณะประโยชน์โคกหนองโพธิ์ทับที่ดินราษฎร ต.หนองยายโติ้ะ อ.ชัยบาดาล อ.ลพบุรี</p> <p>4. การขอใช้ประโยชน์ของหน่วยราชการในที่สาธารณะประโยชน์ และการจัดการที่ดินของชุมชน หมู่ 2,3,4,5,6 ต.บ้านด่าน อ.บ้านด่านลานหอย จ.สุโขทัย</p> <p>5. การประกาศเขตหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหาร 3 อำเภอ (อ.เมือง อ.โกกพระ และ อ.พยุหะคีรี) จ.นครสวรรค์</p> <p>6. กรณีการเสียสิทธิของสมาชิกนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่าน และ การใช้พื้นที่ทับซ้อนในเขตอุทยานแห่งชาติลำน้ำน่าน เขตปฏิรูปที่ดิน และเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต.ผาเลือด ต.แม่จริม อ.ท่าปลา จ.อุตรดิตถ์</p> <p>7. การสัมปทานเหมืองหินเขตป่าสงวนแห่งชาติโม้หิน บ้านป่าคาย ต.ป่าคาย อ.ทองแสนขัน จ.อุตรดิตถ์</p> | <p>2. กระบวนการทำงานขององค์กรชุมชนสามารถแก้ไขข้อพิพาทได้ และวางแผนการจัดการที่ดินของชุมชนหลังความขัดแย้ง</p> <p>3. กรณีนี้มีการใช้สิทธิพลท้องถิ่นในการยึดที่ดินทำกินของคนในชุมชน โดยผู้นำทางการในหมู่บ้าน การประกาศพื้นที่สาธารณะประโยชน์มีความซับซ้อนทับที่ทำกินของคนในชุมชน กระบวนการแก้ไขปัญหากำลังดำเนินโดยชุมชนมีส่วนร่วม</p> <p>4. การพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น</p> <p>5. การพัฒนาความเข้มแข็งองค์กรประชาชนในการแก้ไขข้อพิพาทที่ดิน ผ่านการเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชน</p> <p>6. ผลกระทบต่อครัวเรือนและชุมชนจากกรณีการไม่ได้รับสิทธิที่ควรได้ การแก้ไขปัญหาโดยการไต่ถามระบบของราชการ ซึ่งต้องให้ผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วม</p> <p>7. แนวทางและการวางแผนการจัดการที่ดินของชุมชนหลังความขัดแย้ง พร้อมกับมีกระบวนการเคลื่อนไหวผลักดันทางนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>ภาคตะวันตกและตะวันออก</b></p> <p>1.) กรณีศึกษาบ้านจะคีฟือ – พุจีอ จังหวัดกาญจนบุรี</p> <p>2.) กรณีศึกษาบ้านคลองเสลา-ปากันชนห้วยขาแข้ง จังหวัดอุทัยธานี</p> <p>3.) กรณีศึกษาบ้านปามาก จังหวัดสุพรรณบุรี</p> <p>4.) กรณีศึกษาบ้านตากแดด จังหวัดราชบุรี</p> <p>5.) กรณีศึกษาบ้านสวนทุเรียน ปาหมาก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์</p> <p>6.) กรณีศึกษาตำบลแร่ออ-ช่องกุ่ม จังหวัดสระแก้ว</p> <p>7.) กรณีศึกษาบ้านเวียคาคี้ จังหวัดกาญจนบุรี</p> <p>8.) กรณีศึกษาบ้านมะตองผู้ จังหวัดกาญจนบุรี</p> <p>9.) กรณีศึกษาบ้านคลองชายธง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์</p> <p>10.) กรณีศึกษาที่ดินแควระบบ-สียัด จังหวัดฉะเชิงเทรา</p> | <p>พื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดกาญจนบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ทั้งนี้ เพราะประชาชนชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยงที่อยู่ในจังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี อุทัยธานี ราชบุรี และประจวบคีรีขันธ์ มีการรวมตัวในรูปแบบเครือข่ายหนุนช่วย ประชุม และส่งผ่านข้อมูลปัญหากันตลอด สำหรับงานวิจัยในช่วงที่ 2 นั้น ถ้านับสนุนและส่งเสริมขบวนการประชาชน ประเภทนี้ได้ จะทำให้ชุมชนเข้มแข็ง และกระแสประชาคมเช่นนี้ คือทางออกของปัญหาการพิพาทในเรื่องที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นเบื้องต้นที่ใกล้เคียงที่สุด</p>                                                                                                                                                                                                                             |
| <p><b>ภาคใต้</b></p> <p>1) อุทยานแห่งชาติทะเลบัน อ.ควนโดน อ.ควนกาหลง จังหวัดสตูล</p> <p>2) อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหมทับซ้อนกับพื้นที่อาศัยและที่ดินทำกินของชุมชน</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>1) อุทยานแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่ทำกินและที่ตั้งชุมชน อดีตความขัดแย้งมีความรุนแรงในระดับเผชิญหน้าระหว่างอุทยานแห่งชาติกับราษฎร ปัจจุบันอยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหาโดยโครงการนำร่องการจัดการอุทยานแห่งชาติอย่างมีส่วนร่วม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>2) ชาวประมงบ้านเจ้าไหม บ้านเกาะมุกต์ ตำบลเกาะลิบง บ้านน้ำราบ ตำบลบางลึก อำเภอกันตัง ชุมชนชาวสวนบนบก บ้านคลองไม้แดง บ้านเคี่ยมงาม ตำบลบ่อน้ำร้อน อำเภอกันตัง บ้านฉางหลวง บ้านปากเม็ง ตำบลไม้ผาด อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ขณะที่เอกชนจากภายนอกครอบครองพื้นที่โดยผิดกฎหมายเพื่อทำธุรกิจการท่องเที่ยว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีแผนงานที่จะดำเนินโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วมระยะ 4 ปี เริ่มดำเนินการเดือนเมษายน 2547</p> |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>3) อุทยานแห่งชาติเขาปู่ - เขาย่า ในพื้นที่จังหวัดตรัง ทับซ้อนกับที่ตั้งชุมชนและที่ดินทำกินของราษฎร ใน 38 หมู่บ้าน 10 ตำบล 4 อำเภอ ของจังหวัดตรัง</p> <p>4) การนำที่ดินป่าไม้ไปให้เอกชนทำสวนปาล์มขนาดใหญ่ ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีและ จังหวัดกระบี่</p> <p>5) สวนปาล์มห้วยน้ำขาว ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ตำบลห้วยน้ำขาว อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่</p> | <p>3) ปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชน และชุมชนได้จัดตั้งองค์กรในการทำงานแก้ไขปัญหาให้มีการพิสูจน์สิทธิ์ และเพิกถอนเขตป่า อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาขึ้นอยู่กับหัวหน้าอุทยานที่จะมีนโยบายทำงานร่วมกับประชาชนในการจัดการทรัพยากรหรือไม่</p> <p>4) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้ ได้ร้องเรียนให้รัฐบาลตรวจสอบสัญญาสัมปทานทำสวนปาล์ม และนำที่ดินดังกล่าวมากระจายให้คนจนและเกษตรกรที่ไร้ที่ดิน แต่การตรวจสอบไม่คืบหน้า และมีการจับกุมผู้นำชาวบ้าน อย่างไรก็ตาม ชุมชนยังมีการรวมกลุ่มในการเรียกร้องให้รัฐตรวจสอบ และจัดสรรที่ดินให้</p> <p>5) กรมป่าไม้มอบพื้นที่สวนปาล์มที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ของบริษัทกระบี่ทำไม้จำกัด เนื้อที่ 13,031 ไร่ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าของศิลา-ช่องซีแรด ให้กับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เพื่อทำการดูแลและบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์สวนปาล์ม แต่ราษฎรพร้อมด้วยสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำขาว กำนันตำบลห้วยน้ำขาว ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 1 ตำบลห้วยน้ำขาว เห็นว่า แปลงที่ ออป.รื้อปลูกใหม่ มีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์โดยที่ ออป.และบริษัทกระบี่ทำไม้จำกัดไม่ได้ปลูกสวนปาล์มทดแทนตามเงื่อนไขสัมปทาน จึงไม่สมควรทำลายป่าเพื่อปลูกสวนยางพารา ปาล์มน้ำมันตามแผนปลูกสร้างสวนปาล์มของ ออป.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>ปัญหาที่อยู่อาศัย</b></p> <p>1.กรณีชุมชนรถไฟสายใต้ – ตะวันตก 7 ชุมชน</p> <p>2.กรณีชุมชนแออัดย่านพระราม</p> <p>3. กรณีชุมชนป้อมมหากาฬ</p> <p>4. กรณีชุมชนเพชรคลองจั่น</p> <p>5. กรณีชุมชนโรงเลื่อย ที่ตั้งอยู่ในที่ดินราชพัสดุ</p> | <p>1.เพื่อให้ชุมชนเหล่านั้นสามารถบรรลุข้อตกลงในการเจรจานำประสพการณ์จากกรณีชุมชนทับแก้ว ไปปรับใช้เพื่อให้เกิดการต่อรองในเรื่องสิทธิที่อยู่อาศัยใหม่</p> <p>2.เอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเมือง มาเป็นเครื่องชี้นำการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนในย่านนี้</p> <p>3.เพื่อพิสูจน์ถึงหลักคิดในการพัฒนาเมืองว่า วิธีชุมชนในเขตเมืองเก่าสามารถอยู่ร่วมกันได้กับกระแสนุรักษ์ และกระแสการท่องเที่ยวในเชิงวัฒนธรรม</p> <p>4.เพื่อนำไปเป็นแบบอย่างของการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะริมคลองที่ชุมชนสามารถอยู่อาศัยระยะยาว และมีความมั่นคงในที่ดิน โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของเมือง</p> <p>5.ทำการศึกษาและวิจัยเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้ชุมชนโรงเลื่อยสามารถเช่าและปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินราชพัสดุเป็นเวลา 30 ปี โดยไม่ต้องไปเข้าโครงการบ้านรัฐเอื้อราษฎร์ ที่ชาวบ้านต้องมีหนี้สินจากการผ่อนชำระโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่ชุมชนในที่ดินราชพัสดุอื่นๆ</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

กองแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้. **สถิติการป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2545.**

กรุงเทพมหานคร : บริษัทเฟื่องฟ้าพรินต์ติ้ง จำกัด. 2545.

จรรยา แววุฒินันท์. **รวมกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พร้อมที่ดินและแหล่งน้ำ).** พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิพิธการพิมพ์ จำกัด. 2539.

บุญรัตน์ ชินบุตร. **การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เพื่อการเกษตรของภาคตะวันออก.**

สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี จันทบุรี. 2537.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. **การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย.** ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก. กรุงเทพมหานคร. 2541.

พิชัย นิลทองคำ. **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-6 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.**

2535. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โมอะแคนอิคิลัจจ. 2535.

ภราดร ปรีดาศักดิ์. **ครัวเรือนไร้ที่ดินในชนบทไทย: กรณีศึกษาสองหมู่บ้านในเขตภาคกลาง.** คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2536.

มูลนิธิสถาบันที่ดิน. **โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด.**

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 15 มีนาคม 2544.

มูลนิธิสถาบันที่ดิน. **รายงานการวิจัยโครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น.**

เอกสารประกอบการประชุมพิจารณาร่างรายงานผลการวิจัย. 16 มิถุนายน 2547.

เลิศชาย ศิริชัย. **การสูญเสียที่ดินและการตอบสนองด้านอาชีพของชาวนา: ศึกษากรณีหมู่บ้านภาคกลาง.** สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร. 2538.

วรัญญา แตรวิจิตร. **ผลกระทบของการพัฒนาเมืองต่อพื้นที่เกษตรกรรมในเขตประเวศ.**

กรุงเทพมหานคร ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ศยามล ไกยูรวงศ์. **ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า.** วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2538.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **รัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกิน**

และสหกรณ์ของเกษตรกร. เอกสารประกอบการสัมมนา ณ โรงแรมมิราเคิล  
แกรนด์ คอนเวนชัน. 19 พฤศจิกายน 2547.

สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.  
2535 บายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และกฎหมาย  
ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว. 2539.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
2540.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร :  
อัมรินทร์พรินตึงเอนด์พับลิชชิง จำกัด. กุมภาพันธ์ 2547.

อุทัย ไหหงษ์, ร้อยตรี. ผลกระทบของความเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมในจังหวัด  
ชานกรุงต่อการพัฒนาด้านการเกษตร: เฉพาะกรณีของจังหวัดปทุมธานี.  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 2533.

#### เอกสารอัดสำเนา

กองการข่าว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. รายงานสถิติการชุมนุมของประชาชนในการ  
ร้องเรียนปัญหาที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 – 2545. เอกสารอัดสำเนา.

กองงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กรมที่ดิน. รายงานสถิติการจำแนกการใช้  
ประโยชน์ที่ดินของประเทศ ปี 2543. เอกสารอัดสำเนา.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สถิติการถือครองที่ดินของนักการเมือง  
ในรัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ปี 2544. เอกสารอัดสำเนา.

สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. สถิติการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปี 2541. เอกสารอัด  
สำเนา.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานการตรวจสอบ  
บัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองในสมัยรัฐบาลพตท.ทักษิณ ชินวัตร. 2544. เอกสาร  
อัดสำเนา.

สำนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน. สถิติการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินปี 2546. เอกสารอัดสำเนา.

**ภาคผนวก ก**  
**ข้อมูลที่ดินในเขตทหารที่มีกรณีพิพาท**

1. ทหารบกถือครองที่ดินในปกครอง (ณ เอกสารที่ได้รับ 46) จำนวน 6,022,265 ไร่

**2. จังหวัดที่ตั้งที่ดิน**

|                  |                 |                     |
|------------------|-----------------|---------------------|
| 1. ปัตตานี       | 18. พิชณุโลก    | 35. ขอนแก่น         |
| 2. นราธิวาส      | 19. สุโขทัย     | 36. มหาสารคาม       |
| 3. อุตรดิตถ์     | 20. ลำปาง       | 37. กาฬสินธุ์       |
| 4.แพร่           | 21. น่าน        | 38. ร้อยเอ็ด        |
| 5. ลพบุรี        | 22. นครสวรรค์   | 39. ยโสธร           |
| 6. สุราษฎร์ธานี  | 23. สระแก้ว     | 40. นครราชสีมา      |
| 7. นครศรีธรรมราช | 24. ราชบุรี     | 41. ชัยภูมิ         |
| 8. ตรัง          | 25. ปราจีนบุรี  | 42. บุรีรัมย์       |
| 9. ภูเก็ต        | 26. นครนายก     | 43. กาญจนบุรี       |
| 10. กระบี่       | 27. ฉะเชิงเทรา  | 44. เพชรบุรี        |
| 11. สงขลา        | 28. เลย         | 45. ประจวบคีรีขันธ์ |
| 12. พัทลุง       | 29. อุตรดิตถ์   | 46. สระบุรี         |
| 13. สุรินทร์     | 30. หนองบัวลำภู | 47. พระนครศรีอยุธยา |
| 14. เชียงใหม่    | 31. อุบลราชธานี | 48. ชลบุรี          |
| 15. เชียงราย     | 32. ศรีสะเกษ    | 49. ตราด            |
| 16. แม่ฮ่องสอน   | 33. นครพนม      | 50. จันทบุรี        |
| 17. พะเยา        | 34. สกลนคร      | 51. ระยอง           |

**3. จังหวัดทหารบก มี 19 จังหวัดทหารบก คือ**

|          |                 |              |                        |
|----------|-----------------|--------------|------------------------|
| ปัตตานี  | อุตรดิตถ์       | สุราษฎร์ธานี | ทุ่งสง (นครศรีธรรมราช) |
| สุรินทร์ | เชียงราย        | พะเยา        | พิษณุโลก               |
| น่าน     | สระแก้ว         | ราชบุรี      | เลย                    |
| นครพนม   | สกลนคร          | ร้อยเอ็ด     | บุรีรัมย์              |
| เพชรบุรี | ประจวบคีรีขันธ์ | สระบุรี      |                        |

4. มณฑลทหารบก มี 13 มณฑลทหารบก คือ

- มณฑลทหารบก ที่ 11 กาญจนบุรี
- มณฑลทหารบก ที่ 12 ปราจีนบุรี
- มณฑลทหารบก ที่ 13 ลพบุรี
- มณฑลทหารบก ที่ 14 ชลบุรี
- มณฑลทหารบก ที่ 21 นครราชสีมา
- มณฑลทหารบก ที่ 22 อุบลราชธานี
- มณฑลทหารบก ที่ 23 ขอนแก่น
- มณฑลทหารบก ที่ 24 อุดรธานี
- มณฑลทหารบก ที่ 31 นครสวรรค์
- มณฑลทหารบก ที่ 32 ลำปาง
- มณฑลทหารบก ที่ 33 เชียงใหม่
- มณฑลทหารบก ที่ 41 นครศรีธรรมราช
- มณฑลทหารบก ที่ 42 สงขลา

5. ที่ดินในเขตทหารที่ ทหารมี โฉนดเป็นเอกสารสิทธิในบางแปลง จำนวน 13 จังหวัด คือ

|               |            |           |
|---------------|------------|-----------|
| สุราษฎร์ธานี  | เชียงใหม่  | พิษณุโลก  |
| ลำปาง         | ปราจีนบุรี | อุดรธานี  |
| อุบลราชธานี   | ขอนแก่น    | สกลนคร    |
| นครศรีธรรมราช | นครราชสีมา | นครสวรรค์ |
| ร้อยเอ็ด      |            |           |

6. จังหวัดที่เป็นหน่วยที่ตั้งของทหารที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากที่น่าสนใจ 20 จังหวัดคือ

|                 |                 |       |   |    |                         |            |
|-----------------|-----------------|-------|---|----|-------------------------|------------|
| 1.              | กาญจนบุรี       | จำนวน | = | +- | 2,908,344               | ไร่        |
| 2.              | ประจวบคีรีขันธ์ | จำนวน | = | +- | 967,889                 | ไร่        |
| 3.              | นครสวรรค์       | จำนวน | = | +- | 545,310                 | ไร่        |
| 4.              | ราชบุรี         | จำนวน | = | +- | 507,927                 | ไร่        |
| 5.              | ลพบุรี          | จำนวน | = | +- | 403,764                 | ไร่        |
| 6.              | อุดรธานี        | จำนวน | = | +- | 118,299                 | ไร่        |
| 7.              | เชียงราย        | จำนวน | = | +- | 104,821                 | ไร่        |
| 8.              | ปราจีนบุรี      | จำนวน | = | +- | 62,427                  | ไร่        |
| 9.              | พิษณุโลก        | จำนวน | = | +- | 53,229                  | ไร่        |
| 10.             | ลำปาง           | จำนวน | = | +- | 47,084                  | ไร่        |
| 11.             | นครราชสีมา      | จำนวน | = | +- | 46,433                  | ไร่        |
| 12.             | เชียงใหม่       | จำนวน | = | +- | 40,799                  | ไร่        |
| 13.             | อุบลราชธานี     | จำนวน | = | +- | 34,013                  | ไร่        |
| 14.             | สระแก้ว         | จำนวน | = | +- | 27,013                  | ไร่        |
| 15.             | เพชรบุรี        | จำนวน | = | +- | 20,086                  | ไร่        |
| 16.             | นครศรีธรรมราช   | จำนวน | = | +- | 19,116                  | ไร่        |
| 17.             | สระบุรี         | จำนวน | = | +- | 18,709                  | ไร่        |
| 18.             | ขอนแก่น         | จำนวน | = | +- | 17,418                  | ไร่        |
| 19.             | ร้อยเอ็ด        | จำนวน | = | +- | 11,000                  | ไร่        |
| 20.             | สุรินทร์        | จำนวน | = | +- | 10,464                  | ไร่        |
| <b>รวมจำนวน</b> |                 |       |   | +- | <b><u>5,964,145</u></b> | <b>ไร่</b> |

ภาคผนวก ข



## ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน ในประเทศไทย

ด้วยเหตุที่ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญของฐานทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากที่ดินไม่ใช่ทรัพยากรที่ออกเเยได้ อีกทั้งยังเป็นฐานทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการเติบโตของทรัพยากรประเภทอื่น เช่น ป่าไม้ แหล่งน้ำ และทรัพยากรชีวภาพ เป็นต้น คุณค่าของ “ที่ดิน” จึงหมายถึงความมั่นคงในการดำรงชีวิตของมนุษยชาติ เป็นทั้งที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ตลอดจนชุมชนได้เก็บเกี่ยวใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรอื่นในผืนดินที่ชุมชนเข้าถึงและจัดการได้ บุคคลใด กลุ่มชาติพันธุ์ใดหรือรัฐใดที่เข้าถึงและครอบครองทรัพยากรที่ดิน นั้นหมายถึงการมีอธิปไตยต่ออาณาเขตของผืนดินนั้น ซึ่งมีความเป็นไทในการกำหนดตัวตนของครอบครัว ชุมชน และสังคมนั้นๆ

### 1. ภาพรวมข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน

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

ตารางที่ 1 : ประเภทกลุ่มปัญหาของ 5 ภาค

| ประเภทกลุ่มปัญหา                                                                                     | ภาคเหนือ | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | เหนือตอนล่าง / กลาง | ภาคตะวันออก | ภาคใต้ | จำนวนประเภทปัญหา | ร้อยละ |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------------------|---------------------|-------------|--------|------------------|--------|
| 1.นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน                                      | 88       | 41                    | 17                  | 34          | 82     | 262              | 35.40  |
| 2.นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน                                                    | -        | 42                    | -                   | 7           | 9      | 58               | 7.84   |
| 3.นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดิน                                        | 1        | -                     | -                   | 1           | 5      | 7                | 0.95   |
| 4.นโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (เหมืองแร่และระเบิดหิน)                                | 8        | 2                     | 1                   | 1           | 2      | 14               | 1.89   |
| 5.การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่จัดสรรในรูปแบบเฉพาะ (นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือนิคมทหารผ่านศึก) | 4        | 1                     | 1                   | 2           | 3      | 11               | 1.49   |
| 6.การใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน                                                                    | 8        | -                     | -                   | 4           | 6      | 18               | 2.43   |
| 7. การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร                                                                        | 14       | 2                     | 10                  | 9           | 5      | 40               | 5.40   |
| 8.การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์                                                               | 2        | 36                    | 45                  | 14          | 22     | 119              | 16.08  |

|                                                                               |     |     |    |     |     |     |       |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|----|-----|-----|-----|-------|
| 9.การใช้ประโยชน์ที่ดิน<br>ราชพัสดุ                                            | 2   | 2   | 5  | 4   | 4   | 17  | 2.30  |
| 10.การใช้ประโยชน์ที่ดิน<br>ดินของเอกชน                                        | 24  | 9   | 9  | 6   | -   | 48  | 6.49  |
| 11.การออกเอกสารสิทธิ์ที่<br>ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย                               | 10  | 6   | -  | 4   | 2   | 22  | 2.97  |
| 12.การสูญเสียที่ดินโดย<br>ขบวนการฉ้อโกงหลอ<br>กลวง                            | -   | -   | -  | 3   | -   | 3   | 0.41  |
| 13.การสูญเสียที่ดินโดย<br>กลุ่มทุน ผู้มีอิทธิพล บุค<br>กรที่ดินของรัฐ-ประชาชน | -   | -   | -  | 11  | -   | 11  | 1.49  |
| 14.การไม่ได้รับเอกสาร<br>สิทธิ์ที่ดินของประชาชน                               | -   | -   | 8  | -   | -   | 8   | 1.08  |
| 15. ปัญหาที่อยู่อาศัย                                                         | -   | -   | -  | -   | -   | 102 | 13.78 |
| รวมจำนวนกรณีศึกษา                                                             | 161 | 141 | 96 | 100 | 140 | 740 | 100   |

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจของนักวิจัย ปี 2536 - 2547

## ตารางที่ 2 : ปัญหาที่อยู่อาศัยจากการสำรวจทั่วประเทศตามประเภทของที่ดิน

| ปัญหาที่อยู่อาศัย                          | จำนวนกรณีศึกษา |
|--------------------------------------------|----------------|
| 1. ที่ราชพัสดุดูแลโดยกรมธนารักษ์           | 13             |
| 2. ที่ดินของเอกชน                          | 22             |
| 3. ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย           | 21             |
| 4. ที่ดินธรณีสงฆ์                          | 4              |
| 5. ที่ดินของกระทรวงมหาดไทย                 | 1              |
| 6. ที่สาธารณประโยชน์                       | 23             |
| 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<br>+ 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 และการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์มีจำนวนมากเนื่องจากว่า การเก็บข้อมูลกรณีศึกษาของคณะผู้วิจัยได้ใช้ฐานข้อมูลการร้องเรียนของสมัชชาคนจน สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้ และเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน ข้อมูลเหล่านี้มีรายละเอียดจำนวนมากและส่วนหนึ่งมีการรวบรวมอย่างเป็นระบบ ซึ่งได้มาจากการรวมกลุ่มเรียกร้องขององค์กรประชาชนที่ติดตามอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่การสำรวจข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ ได้ข้อมูลมาน้อยมากเนื่องจากทางราชการไม่ได้เก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ หรือไม่เปิดเผยข้อมูล หรือต้องติดตามข้อมูลจากหลายหน่วยงาน ข้อมูลส่วนใหญ่หน่วยงานรัฐจะส่งมายังสำนักงานแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ในประเด็นการบุกรุกที่ดินของรัฐ อันเป็นสัดส่วนที่เป็นปัญหาข้อพิพาทจำนวนมาก

กรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร ได้ข้อมูลจากการร้องเรียนของประชาชนต่อสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการรวมกลุ่มขององค์กรประชาชนในการติดตามการแก้ไขปัญหา

ซึ่งเป็นปัญหาที่ค้างคามามากกว่าสิบปี สำหรับการให้ประโยชน์ในที่ดินเอกชน และการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายในภาคเหนือมีกรณีศึกษา 34 กรณี เป็นกรณีที่สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือได้ติดตามแก้ไขปัญหาและให้รัฐบาลตรวจสอบ แต่รัฐบาลไม่ได้ตรวจสอบแต่ยังจับกุมผู้นำชาวบ้านที่เร่งรัดให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา

สำหรับกรณีปัญหาอื่นมีการเก็บข้อมูลที่เฉลี่ยกันไปในทุกภาค ยกเว้นกรณีการสูญเสียที่ดินโดยขบวนการซื้อโง่หลอกลวง การสูญเสียที่ดินโดยกลุ่มทุนฯ มีเฉพาะในภาคตะวันตกและตะวันออก ปัญหาการไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินของประชาชนมีเฉพาะในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง ซึ่งนักวิจัยเลือกมานำเสนอเนื่องจากมีกรณีปัญหาเหล่านี้จำนวนมากในภาคดังกล่าว

ปัญหาที่อยู่อาศัยประเภทข้อพิพาทในที่ดินเอกชนมีจำนวนมากที่สุดคือ 22 กรณี ทั่วทุกภาคที่เด่นชัดอย่างสำรวจในเมืองใหญ่ แสดงให้เห็นว่ามีชุมชนแออัดจำนวนมากที่สร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินของเอกชนซึ่งใกล้แหล่งงาน ปัญหาประเภทนี้แก้ไขปัญหาด้วยการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินเดิมเป็นไปได้ยาก เพราะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน รัฐบาลจะช่วยแก้ปัญหาได้คือการจัดหาที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐให้ใหม่ กรณีข้อพิพาทในที่ดินของการรถไฟมีจำนวนมากเป็นอันดับสอง คือ 21 กรณี ทั้งนี้เพราะการรถไฟจะมีพื้นที่ว่างจำนวนมากตลอดสองข้างทางของรางรถไฟทั่วประเทศที่ไม่มีสิ่งก่อสร้าง ชาวชุมชนแออัดจึงไปสร้างที่อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าว การแก้ไขปัญหามในที่ดินของการรถไฟมีความเป็นไปได้สูง เพราะรัฐบาลมีมติของคณะกรรมการการรถไฟฯ วันที่ 13 กันยายน 2543 อนุมัติหลักการเช่าที่ดินระยะยาว 30 ปี นอกจากนี้รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาระบุปรับปรุงที่อยู่อาศัยในที่ดินที่ไม่มีสิ่งก่อสร้างของการรถไฟฯ 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

## 2. 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 หรือการแก้ไขปัญหาคือคืบหน้าในการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า เช่น กรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และที่ดินของทหาร ได้มีการส่งมอบที่ดินให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้ว และกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ในกรณีของภาคใต้ที่อยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหที่ทางราชการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม 2 กรณี และมีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาร่วมในนามสมัชชาคนจนในประเภทปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน 3 กรณี สาเหตุของการยุติอีกประการหนึ่งคือ การยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง

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

3) กรณีข้อพิพาทที่มีความคืบหน้าตามข้อ 2 และยุติปัญหาได้ เนื่องมาจากประชาชนที่เดือดร้อนได้รวมกลุ่มติดตามการแก้ไขปัญหายอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การยื่นหนังสือในระดับอำเภอและจังหวัด เมื่อไม่ได้ผล จึงรวมกลุ่มชุมนุมเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตามข้อเรียกร้อง เริ่มตั้งแต่ระดับกลุ่มในหมู่บ้าน พัฒนามาเป็นเครือข่ายในระดับชาติ เช่น การรวม

กลุ่มของสมาชิกคนจน สมาชิกชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน หรือสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ตัวแทนของกลุ่มได้ติดตามปัญหากับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง มีการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานในระดับจังหวัด ระดับกรม กระทรวง และรัฐบาล โดยทั่วไปข้อพิพาทยังไม่ได้มีข้อยุติ ความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ในพื้นที่มากมายแตกต่างกันออกไป แต่กลุ่มผู้เดือดร้อนก็ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดิน และพัฒนาระบบจัดการที่ดินในหลักการของสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นใน รูปแบบของป่าชุมชน 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 เนื่องจาก ผู้เดือดร้อนได้ร้องเรียนกับผู้นำชุมชนหรือกับหน่วยงานราชการในระดับพื้นที่ แต่ไม่เกิดกระบวนการแก้ไขปัญหาจริงจัง และผู้เดือดร้อนไม่ได้มีการติดตามหรือร้องเรียนปัญหาไปยังหน่วยงานอื่นๆอีก ข้อพิพาทถูกทิ้งไว้อย่างคาราคาซัง เช่น กรณีข้อพิพาทที่สาธารณประโยชน์จำนวนมากมีสภาพเช่นนี้

### 3. กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ

กระบวนการแก้ไขปัญหารัฐในหลายมิติ ดังนี้

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

(2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้อนทับกัน เช่น การประกาศพื้นที่ซ้อนทับกัน หน่วยงานใดจะเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีการแก้ไขปัญหาไม่เป็นเอกภาพ และบ่าเบียดในความรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหา เพราะเกรงว่าจะต้องรับผิดชอบการดำเนินการที่ทุจริตคอร์รัปชัน จึงก่อให้เกิดการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ แต่ผู้เดือดร้อนไม่สามารถเอาผิดได้

เพราะกฎหมายมีช่องว่างของการให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงาน กล่าวได้ว่าระบบราชการที่อยู่บนฐานของการใช้อำนาจรวมศูนย์และควบคุมโดยรัฐตามกฎหมายได้สร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นสาเหตุสำคัญของการสร้างปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น

(3) รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินซึ่งเป็นปัญหาระดับโครงสร้างและนโยบาย ด้วยการตั้งกลไกระดับชาติ ให้เป็นหน่วยประสานงานกลาง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) ที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี องค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากหลายหน่วยงาน โดยหวังว่าจะมีการประสานงานการแก้ไขปัญหาย่างเป็นเอกภาพ แต่ผลที่เกิดขึ้นคือ สปร.เป็นหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลกรณีพิพาทจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ และคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ระดับจังหวัด และระดับชาติทำหน้าที่ประสานงาน ดำเนินการกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ แต่กรณีข้อพิพาทส่วนใหญ่ต้องมารอกระบวนการทำงานของ กปร. ซึ่งใช้เวลานาน กปร. จึงกลายเป็นกลไกการเก็บเรื่องไว้มากกว่าเป็นกลไกแก้ไขปัญหาให้คืบหน้า

(4) ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาที่กระทบถึงผลประโยชน์และโครงสร้างการถือครองที่ดิน ซึ่งถูกผูกขาดโดยนักการเมือง จึงทำให้การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินไม่ได้รับการแก้ไขปัญหที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง แต่กรณีพิพาทส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า และเยียวยาความเสียหาย เช่น การจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน การจัดสรรที่ดินของรัฐผืนใหม่ให้ เช่น การให้เช่าที่ดินของรัฐ การปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมเพื่อแก้ไขปัญหการประกาศเขตป่าทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัย แต่ไม่แก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่เอื้ออำนวยต่อการนำที่ดินของเอกชนมาให้เกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน ไม่แก้ไขปัญหาที่กลไกรัฐซึ่งเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เร่งรัดออกกฎหมายควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน หรือออกกฎหมายภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ในขณะที่รัฐบาลสนับสนุนนโยบายการพัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้าอย่างเต็มที่มากกว่าการให้ความสำคัญกับการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม

(5) เมื่อระบบราชการมีวัฒนธรรมการดำเนินงานในลักษณะอำนาจนิยม ที่ผูกรวมศูนย์ไว้กับผู้บังคับบัญชาส่วนกลาง และการสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่เป็นรัฐบาล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจึงมีลักษณะแบบรับชอบแต่ไม่รับผิดชอบ และเลือกปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มทุน และผู้มีอิทธิพล นักการเมือง เห็นได้จากการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่ผิดกฎหมาย ตามแนวนโยบายของรัฐ ในทางตรงกันข้ามเจ้าหน้าที่รัฐจะตรวจสอบอย่างเข้มงวดกับคนจนและเกษตรกรรายย่อยในการบุกรุกที่ดินของรัฐ กระบวนการดำเนินงานระหว่างข้าราชการประจำและนักการเมืองจึงเป็นขบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการแสวงหาผล



ประโยชน์จากที่ดินท่ามกลางปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งที่ดินระหว่างประชาชนที่ยากไร้กับรัฐ

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

#### 4. ปัญหาทางแนวคิดและโครงสร้างของกฎหมาย

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

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

1) รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายสูงสุดของไทยที่มีความกำหนัดมากที่สุดในเรื่องผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวัฒนธรรมของสังคมไทย ในการเปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาชนมีส่วนร่วมในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในมาตรา 26 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เจตนารมณ์การเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์มีความจำเป็นต้องเข้าไปเป็นอยู่ในวัฒนธรรมของระบบราชการ กลไกอำนาจรัฐ

ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทัศนคติ พฤติกรรม ระบบ โครงสร้าง และอำนาจตามกฎหมาย ตลอดจนเข้าไปอยู่ในวัฒนธรรมของคนในสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน และจะนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง

อุปสรรคสำคัญของกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐไม่บรรลุผล เนื่องจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมของระบบราชการที่ไปละเมิดสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ ซึ่งสร้างปัญหาความขัดแย้งให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้าและไม่ต่อเนื่องได้สร้างแรงกดดันให้กับผู้เดือดร้อน ที่ถูกคุกคามข่มขู่และล่าจากเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มทุน หรือผู้มีอิทธิพล ตลอดจนสร้างปัญหาความยากจนที่ไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนใช้ประโยชน์ ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต

## 2) 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 การแก้ไข ปัญหา อีกทั้งรัฐบาลยังสนับสนุนการใช้ที่ดินตามแนวความคิดพัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้า โดยเสนอนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาความยากจน ด้วยการขึ้นทะเบียนคนจน เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดหาที่ดินของรัฐให้ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในการนำเงินในอนาคตมาใช้จากการจำนองที่ดินกับแหล่งเงินกู้ในระบบ แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาคความยากจนจากการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรรายย่อยอย่างแท้จริง

---

\* นโยบายด้านการพัฒนาทรัพยากรที่ดินที่รัฐบาลทักษิณแถลงต่อรัฐสภา “จะส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างพอเพียง โดยวางแผนการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดการใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์สูงสุด”

### 3) กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2479 ได้กำหนดให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสองระบบ คือระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนและของรัฐ โดยไม่ยอมรับระบบสิทธิในที่ดินรูปแบบอื่นๆ เช่น การจัดการที่ดินโดยชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิในที่ดินของชุมชน จึงทำให้เกิดสภาพการผูกขาดอำนาจการจัดการที่ดินโดยรัฐที่ครอบคลุมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์หรือที่สาธารณประโยชน์ ยกเว้นว่าประชาชนจะได้เอกสารสิทธิ์ที่ดินภายใต้กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินซึ่งมีปัญหา การทุจริตคอร์รัปชันในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นต้นเหตุสำคัญของข้อพิพาทและการสูญเสียที่ดินของประชาชน เพราะฉะนั้นการรับรองสิทธิในที่ดินสองแบบนี้จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตรา 46 สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

### 4) กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน การให้เช่า การอนุญาต

ให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดิน 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 ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 290 แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ระบบราชการ และระบบการเมือง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการตื่นตัวขององค์กรประชาชนเพื่อตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

### 5) กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินและการพัฒนาที่ดิน ได้แก่พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2532 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน รวมทั้งนโยบายการจำแนกและการใช้ที่ดินตามมติ ครม. ระเบียบ ประกาศ กฎกระทรวง ยังไม่สามารถบังคับใช้ในการวางแผนการใช้ที่ดินและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะกฎหมาย

เหล่านี้เป็นกฎหมายส่งเสริม ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลและคนในสังคมที่ยังเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร จึงทำให้มีการยกเลิกพื้นที่ผังเมือง หรือการสัมปทานทำเหมืองแร่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ซึ่งเป็นต้นน้ำลำธาร และขาดมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการดำเนินการโครงการ กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นสื่อกระดาศที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในมาตรา 76 และมาตราอื่นที่กล่าวมาแล้ว ในรัฐธรรมนูญถูกละเมิดจนกลายเป็นประเพณีที่ขาดหน่วยงานรับผิดชอบ

## 5. ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยได้จัดเวทีสนทนากลุ่มในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาและข้อพิพาทโดยตรงในทุกภาคและปัญหาที่อยู่อาศัย ข้อเสนอของประชาชนได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนตามกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐดังนี้

(1) รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินที่ถูกข่มขู่คุกคามหรือฆ่า

(2) ให้ประชาชนผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททุกขั้นตอน และให้มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหาทั้งกรณีพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาแล้ว และกรณีพิพาทที่ยังไม่มีการเริ่มแก้ไขปัญหาคือ

(3) กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ การกำหนดนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมาย ต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและติดตามแนวนโยบาย

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

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

นโยบายและกฎหมายที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาต้องใช้เวลาาน หากไม่มีแนวทางดังกล่าว เจ้าหน้าที่ระดับล่างก็ไม่กล้าทำหน้าที่เพราะกลัวมีความผิด

การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าตามประเภทปัญหามีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามข้อเสนอของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ภายใต้ข้อจำกัดอุปสรรคของกฎหมาย และนโยบายมีอยู่ ซึ่งมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติถ้าหากรัฐบาลให้ความสำคัญและจริงจังกับการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินที่สาเหตุโดยแท้จริง 3 ประการคือ ปัจจัยทางนโยบาย กฎหมาย และกระบวนการดำเนินการของรัฐ จึงขอเสนอการแก้ไขปัญหาระยะยาวดังนี้

(1) กำหนดนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทั้งประเทศ เพื่อจำแนกการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐ และการใช้ประโยชน์ของประชาชนในสภาพความเป็นจริง มาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาคอนฟลิคต์ที่ดินไปสู่ทางออกการจัดการที่ดินโดยชุมชนร่วมกันและสอดคล้องกับระบบนิเวศตามการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

(2) ปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมาย คำสั่งและระเบียบข้อบังคับที่มีผลกระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์และเข้าถึงทรัพยากร รวมทั้งกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้อยู่บนแนวคิดที่ดินคือต้นทุนทางสังคมที่ต้องมีการจัดการอย่างยั่งยืน 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 ปลูกล้างสวนป่า ให้ยึดหลักการฟื้นฟูป่าธรรมชาติให้มีสภาพสมบูรณ์ และให้ชุมชนมีส่วนร่วม

(2.4) ปฏิรูปกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

(2.5) ปฏิรูปกฎหมายที่อนุญาตให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กฎหมายแร่ กฎหมายวนคืนสงสาริมทรัพย์ กฎหมายชลประทาน ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้ประชาชน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบและอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการ รวมทั้ง ปฏิรูปพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับดูแล

และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีกลไกและกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการโครงการ โดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมตรวจสอบอย่างแท้จริง

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

(4) การพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานไว้ใช้ในการศึกษา ติดตาม ตรวจสอบสภาพการณ์ปัจจุบัน และเพื่อใช้ในการวางแผนระดับนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้

(5) การพัฒนามาตรการทางด้านการคลัง เช่นการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพื่อให้เป็นมาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่

(6) การพัฒนาแนวคิดและรูปแบบของการจัดการที่ดินโดยองค์กรชุมชน พร้อมทั้งมาตรการและสถาบันของท้องถิ่นในการควบคุมดูแลการจัดการและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

(7) การพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาชนในการวิเคราะห์ปัญหา การติดตามสถานการณ์และการประสานงานเพื่อให้เกิดการดำเนินงานในกระบวนการแก้ไขปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

(8) การพัฒนากลไกความร่วมมือในการทำงานขององค์กรชาวบ้าน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของท้องถิ่น ทั้งในด้านการส่งเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม และการจัดเก็บภาษีประเภทที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น โดยให้มีกลไกระดับท้องถิ่นที่ภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมด้วย รัฐกลไกดังกล่าวต้องมีอำนาจชี้ขาดเป็นที่สุดจากการใช้กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิสูจน์สิทธิเปรียบเสมือนเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินในระดับพื้นที่ กลไกระดับท้องถิ่นควรกำหนดตามโซนพื้นที่ของข้อพิพาท โดยไม่ขึ้นอยู่กับระดับจังหวัดเท่านั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว สำหรับกลไกระดับชาติทำหน้าที่กลั่นกรองกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เชื่อมโยงกับการมองปัญหาภาพรวมเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการแก้ไขปัญหาที่ต้องสัมพันธ์กับผลกระทบทุกด้านทั้งในระดับชุมชนและระดับชาติ