



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การศึกษา

แนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ

พฤษภาคม 2547

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การศึกษา
แนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ดร. วีระชัย นาควินวงศ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- นายสฤติพงษ์ สุธงษาเกียรติ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ชุดโครงการวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน (Research Platform)

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เห็นชอบในหลักการแผนงานและหน่วยงานหลักรับผิดชอบการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ รวม 7 แผนงาน หนึ่งในแผนงานนั้น คือ แผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน โดยมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมอบหมายให้ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการศึกษาการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ผลของการศึกษาดังกล่าวยังจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงได้สนับสนุนงบประมาณให้ทำการระดมความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนในท้องถิ่นทุกภาค ซึ่งจะทำให้การเสนอกฎหมายมีความสมบูรณ์เป็นที่ยอมรับมากขึ้น การศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ปัญหา พิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องและจัดประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดินให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้จริงตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการแก้ไขปัญหาที่ดิน ซึ่งเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ ต่อไป

คณะผู้ศึกษาใคร่ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ปิยะวัติ บุญ-หลง ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ดร. สีลาภรณ์ บัวสาย ผู้อำนวยการฝ่ายชุมชนและสังคม และเจ้าหน้าที่ของ สกว. ทุกท่านที่สนับสนุนการศึกษาในครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วง หวังว่าผลของการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดินต่อไป

คณะผู้ศึกษา
พฤษภาคม 2547

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	I
สารบัญ	II
สรุปสำหรับผู้บริหาร	V
บทคัดย่อ	VIII
Abstract	IX

บทที่ 1 บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 กรอบแนวคิดของการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตและวิธีการดำเนินงาน	4
1.5 ระยะเวลาดำเนินการ	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4

บทที่ 2 องค์การบริหารจัดการที่ดิน

2.1 องค์กรที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายที่ดิน	5
2.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน	7
2.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546	10
2.4 ทบทวนการศึกษาการจัดองค์การบริหารงานที่ดิน	12
2.4.1 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	12
2.4.2 มูลนิธิสถาบันที่ดิน	16
2.4.3 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	19
2.4.4 แนวคิดระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	21
2.5 รูปแบบและองค์ประกอบของคณะกรรมการ	22
2.5.1 ที่มาของคณะกรรมการ	23
2.5.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	24
2.5.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการ	25
2.6 หลักการสำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการ	26
2.6.1 รูปแบบของคณะกรรมการ	26
2.6.2 ที่มาหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการ	27
2.6.3 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	29

2.6.4 การจัดผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ	29
2.6.5 การกำหนดวิธีพิจารณา	30
2.6.6 การตั้งประธานกรรมการที่เหมาะสม	30
2.6.7 การตั้งฝ่ายเลขานุการ	30
2.6.8 องค์ประชุมและวิธีการลงมติ	31
2.6.9 การพ้นตำแหน่งของคณะกรรมการ	31

บทที่ 3 การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

3.1 แนวทางการจัดประชุม	33
3.2 ประเด็นพิจารณารับฟังความคิดเห็น	33
3.2.1 เหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการฯ	34
3.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ	35
3.2.3 วิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	36
3.2.4 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ	37
3.2.5 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ	38
3.2.6 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น	39
3.2.7 แนวทางการประสานการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน	40
3.3 ผลการประชุมรับฟังความคิดเห็นในส่วนภูมิภาค	41
3.3.1 ความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ	41
3.3.2 องค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ	42
3.3.3 ผู้ทรงคุณวุฒิและวิธีการสรรหา	42
3.3.4 องค์การพัฒนาเอกชนที่จะเป็นกรรมการ	43
3.3.5 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ	43
3.3.6 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ	43
3.3.7 ความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการส่วนจังหวัด	43
3.3.8 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่วนจังหวัด	44
3.3.9 แนวทางการประสานงานการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน	44
3.3.10 ข้อสังเกตและประเด็นอื่น ๆ	44
3.4 การประชุมระดมความคิดเห็นในกรุงเทพมหานครฯ	46

บทที่ 4 แนวทางการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.

4.1 คำถามที่สำคัญ	49
4.2 ประเด็นการปรับปรุงร่างกฎหมายฯ	50

บทที่ 5 สรุปและเสนอแนะ

5.1 การเสนอกฎหมาย	57
5.1.1 ความเป็นไปได้ของการเสนอกฎหมาย	57
5.1.2 ระยะเวลาของการเสนอกฎหมาย	58
5.2 การวางแผนงาน	59
5.2.1 แผนการเสนอกฎหมาย	59
5.2.2 แผนการประชาสัมพันธ์	60
5.2.3 แผนการเตรียมการจัดตั้งองค์กร	60

ภาคผนวก

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.	62
ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.	65
เอกสารประกอบการประชุมระดมความคิดเห็น การศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน	77

สรุปสำหรับผู้บริหาร

กฎหมายว่าด้วยจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของภาครัฐ มิได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินโดยรวมแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กระจายไปตามกระทรวง ทบวง กรม และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ หรือตามมติคณะรัฐมนตรี ทำให้การจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดิน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหลายฉบับกระจายอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งมีคณะกรรมการซึ่งต่างก็มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ หลักเกณฑ์ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ได้แก่

- (1) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521
- (2) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497
- (3) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- (4) คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
- (5) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- (6) คณะกรรมการที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- (7) คณะกรรมการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- (8) คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537
- (9) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (10) คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- (11) คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- (12) คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

คณะกรรมการตามกฎหมายที่ยกมาข้างต้นมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ โดยที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ทำให้คณะกรรมการแต่ละชุดมีภารกิจและเป้าหมายในการบริหารงานที่แตกต่างกันไป อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และนโยบายที่ถูกจัดวางขึ้นจึงอาจไม่ได้สอดคล้องไปในทางเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่ยืนยันได้ว่ายังมีช่องว่างของการดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายอยู่หลายเรื่อง ได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี

หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินเพิ่มเติมหลายชุด จึงจำเป็นจะต้องมีองค์กรกำหนดนโยบายที่ดินขึ้นเพื่อชี้นำทิศทางของการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เห็นชอบในหลักการแผนงานและหน่วยงานหลักรับผิดชอบการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ รวม 7 แผนงาน หนึ่งในแผนงานนั้น คือ แผนงานปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน โดยมีแนวคิดว่าการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการที่ดิน หรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม

การศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ปัญหา พิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องและจัดประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดินให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้จริงตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการแก้ไขปัญหาที่ดินซึ่งเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ ต่อไป

ผลของการศึกษาและการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคพบว่า ควรจัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อให้คณะกรรมการที่เป็น Super Committee (ในงานวิจัยนี้หมายถึง คณะกรรมการที่เป็นหลักในการกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ) เพื่อชี้นำทิศทางของการบริหารจัดการที่ดินของประเทศที่มีเอกภาพ สามารถกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติให้การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประสานสอดคล้องและมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน

หลักการที่สำคัญของกฎหมาย ประกอบด้วย

- (1) การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
- (2) ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัด เพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินที่เกี่ยวข้อง
- (3) คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งระบบด้วยการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับการพัฒนา การอนุรักษ์ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืนทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม
- (4) จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- (5) ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ กำหนดให้มีการทำงานที่โปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม การใช้ข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย มีความชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจ สามารถตรวจสอบได้
- (6) จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัดเพื่อเสนอแนะแนวทาง มาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินเฉพาะในเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัด

ยุทธศาสตร์และแผนงาน เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ได้รับการพิจารณานำเสนอตามขั้นตอนจนประกาศใช้เป็นกฎหมาย มีดังนี้

การเสนอกฎหมายได้พิจารณาในแง่ความเป็นไปได้ และการลดระยะเวลา

- (1) เสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546
- (2) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องเตรียมการชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน

การวางแผนงาน ควรประกอบด้วย 3 แผนงาน คือ

- (1) แผนการเสนอกฎหมาย ต้องแต่งตั้งผู้รับผิดชอบเป็นเจ้าภาพในการดูแล ติดตาม เรื่องที่เกี่ยวข้อง อาจหากระทรวงพันธมิตรเพื่อเสนอกฎหมายร่วมกัน
- (2) แผนการประชาสัมพันธ์ การทำความเข้าใจกับสาธารณะชนเป็นสิ่งจำเป็น และป้องกันการบิดเบือนข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน
- (3) แผนการเตรียมการจัดตั้งองค์กร ขณะที่ขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอกฎหมาย อาจขอจัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่ชั่วคราวเพื่อเตรียมการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติในระยะต่อไป โดยอาจยืมตัวบุคลากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาทดลองปฏิบัติงาน

บทคัดย่อ

กฎหมายว่าด้วยจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของภาครัฐ มิได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินโดยรวมแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กระจายไปตามกระทรวง ทบวง กรม และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ หรือตามมติคณะรัฐมนตรี ทำให้การจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ผลของการศึกษาและการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พบว่า ควรจัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อให้มีคณะกรรมการที่เป็น Super Committee เพื่อชี้นำทิศทางของการบริหารจัดการที่ดินของประเทศที่มีเอกภาพ สามารถกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติ ทำให้แนวทางการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประสานสอดคล้อง และมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน

สาระสำคัญของร่างกฎหมาย กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ให้มีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัดเพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินที่เกี่ยวข้อง ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งระบบด้วยการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับการพัฒนา การอนุรักษ์ฟื้นฟู และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืนทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม และให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัดเพื่อเสนอแนะแนวทาง มาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินเฉพาะในเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัด

Abstract

The legal framework on the management of land resources does not empower any single authority. Responsibilities are however, dispersed among the ministries, bureaus, departments as well as committees established by various pieces of legislation or by Cabinet decisions. Under such circumstances, the management of land resources has therefore lacked the unity of principles and directions, a shortcoming which has been among the main reasons underlying the inefficiency of land resources utilization.

The results of the study and the feed back from the workshops organized both in the centre and in the regions point out to the need to draft a National Land Policy Committee Act B.E..... Under this Act, a National Land Policy Committee would be established to function as the “Supreme Committee” to provide a unified direction on land management. The National Land Policy Committee should also be empowered with the authority to lay down the policy directives at the national level for land administration which will be used as guidelines for the concerned agencies thereby guaranteeing unity as well as a consistency and complementary framework of operation.

The National Land Policy Committee should be chaired either by the Prime Minister (PM) or by the Deputy Prime Minister that has been assigned by the PM. Presiding in both the National Land Policy Committee and the Provincial Land Policy Committee would be resource persons who would assist in the decision making over key issues of land use and related matters.

In setting the policy directives over land and land resources, the National Land Policy Committee would not only need to ensure consistency with the national development framework, but would also need to balance utilization and conservation objectives as well as harmonize the social, economic and environmental concerns.

It has been proposed that apart from the establishment of the National Land Policy Committee, a National Land Policy Committee Office should be created as its operational body, in addition to the appointment of Provincial Land Policy Committees. The mandates of the latter would be to make recommendations on the directions and measures in land and land/soil resources management within the areas under their immediate jurisdiction.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 หมวด 2 ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน และการจัดที่ดินให้กับประชาชน สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายในขณะนั้นต้องการให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวทำหน้าที่ในการวางนโยบายภาพรวมเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ

ต่อมามีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินออกมาใช้บังคับเพิ่มเติมและตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกหลายชุด เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการที่ราชพัสดุ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ และคณะกรรมการผังเมือง เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และนโยบายที่ถูกจัดวางขึ้นในเวลาต่อมาจึงอาจไม่ได้สอดคล้องไปในทางเดียวกัน

ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีช่องว่างของการดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายอยู่หลายเรื่อง ได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน เช่น คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ คณะกรรมการนโยบายดินและป่าไม้ คณะกรรมการกองทุนที่ดิน คณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ คณะอนุกรรมการประสานการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 2 คณะอนุกรรมการทรัพยากรที่ดิน การใช้ที่ดินและทรัพยากรอื่น เป็นต้น

เมื่อปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม 2545 ได้มีการโอนกองงานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจากกรมที่ดินมาสังกัดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ก็มีได้ทำให้มีองค์กรหลักทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ ทางกระทรวงฯ จึงจัดให้มีการศึกษาประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้มีองค์กรกำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ องค์ประกอบของผู้ที่จะมาทำหน้าที่กรอบอำนาจหน้าที่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและ

ระยะเวลาในการทำงาน อาจไม่สามารถทำให้เกิดความสมบูรณ์ในการร่างกฎหมายที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545 และที่โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545 ที่ผ่านมามีข้อเสนอให้จัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดินหรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม ที่มีความหลากหลาย โดยให้มีภาคเอกชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย และให้องค์กรในระดับท้องถิ่นพิจารณาก่อนลงสภาพปัญหา

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เห็นชอบในหลักการแผนงานและหน่วยงานหลักรับผิดชอบการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ รวม 7 แผนงาน หนึ่งในแผนงานนั้น คือ แผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน โดยคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมอบหมายให้ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการศึกษาการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ผลของการศึกษาดังกล่าวยังจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงได้สนับสนุนงบประมาณให้ทำการระดมความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนในท้องถิ่นทุกภาค ซึ่งคาดว่าจะทำให้การเสนอกฎหมายมีความสมบูรณ์ เป็นที่ยอมรับมากขึ้น

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ปัญหา พิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องและจัดประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดินให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง ตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เพื่อสนับสนุนการศึกษาของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการแก้ไขปัญหาที่ดินซึ่งเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน
- 1.2.2 เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหากระบวนการบริหารจัดการที่ดิน
- 1.2.3 เพื่อเสนอยุทธศาสตร์ แผนงาน และรูปแบบองค์การบริหารจัดการที่ดินให้กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกอบการยกร่างแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

1.3 กรอบแนวคิดของการศึกษา

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัด จึงจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการให้มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ที่ผ่านมาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศมีปัญหา ซึ่งจากผลการศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่านโยบายของรัฐที่ผ่านมาเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพ ความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมาย และความแตกต่างในสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่นติดตามมา ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีแผนการใช้ที่ดินของชาติและองค์กรกำกับดูแลเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน เพื่อจะได้ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจหรือทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมเบี่ยงเบนไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม

นอกจากนั้นการส่งเสริมบทบาทของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินนั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่สนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม

ที่ผ่านมาพบว่ามีการศึกษาและเสนอรูปแบบการบริหาร 2 รูปแบบ คือ ¹

- (1) จัดตั้งสถานนโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารงานปฏิรูปที่ดิน และทบวงการปฏิรูปที่ดิน
- (2) จัดตั้งสถานนโยบายที่ดินแห่งชาติ และกระทรวงการที่ดิน

การจัดองค์กรในการบริหารงานที่ดินต้องเตรียมโครงสร้างให้มีความสัมพันธ์กันเป็นไปในทางให้เกิดประโยชน์สูงสุดและลดการขัดแย้งกันให้มากที่สุด

การแก้ไขปัญหาในการใช้ที่ดินระหว่างประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกันและสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้นได้มีการเสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หัวหน้าหน่วยงานหลัก และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ และจัดตั้งหน่วยงานระดับกระทรวงใหม่ คือ “กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ”

กิจกรรมที่มีปัญหาในขณะนั้น คือ การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีปัญหาในประสิทธิภาพ และเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างประชาชน ได้มีการเสนอให้จัดตั้งเป็น “ทบวงการปฏิรูปที่ดิน” ในสังกัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

¹ ข้อมูลส่วนหนึ่งจากรายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดิน เอกสารประกอบเล่มที่ 9 ระบบการบริหารงานที่ดิน จัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พฤศจิกายน 2529

ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นไม่ได้มีการนำมาปฏิบัติ จนกระทั่งมีการปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม 2545 จึงมีการตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น แต่ก็ยังมิได้ดำเนินการจัดรูปแบบขององค์กรให้การบริหารจัดการที่ดินมีความเป็นเอกภาพ

แนวทางในการศึกษาจึงจะรวบรวมแนวคิด ความเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์และออกแบบองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศที่เหมาะสมต่อไป

1.4 ขอบเขตและวิธีการดำเนินงาน

1.4.1 ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

1.4.2 จัดการประชุมหลายระดับเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับองค์การบริหารจัดการที่ดิน

1.4.3 นำผลของการระดมความคิดเห็นที่เป็นที่ยุติมาจัดทำข้อเสนอรูปแบบองค์การบริหารจัดการที่ดินให้กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกอบการร่างแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย จัดทำยุทธศาสตร์และแผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน

1.5 ระยะเวลาดำเนินการ

ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายและองค์การบริหารจัดการที่ดิน แล้วจัดประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน จึงนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์และแผนงานในการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน ใช้เวลาทั้งสิ้น 7 เดือน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ผลการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน ประกอบด้วย รูปแบบและองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น การจัดแบ่งงาน และระบบสนับสนุนต่าง ๆ

1.6.2 ได้รับความเห็นอันเป็นข้อยุติจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์การปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน

1.6.3 ภาคประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการกำหนดแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน

1.6.4 มียุทธศาสตร์และแผนงานในการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน

บทที่ 2

องค์การบริหารจัดการที่ดิน²

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยที่มีมาในอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายราชการทั้งสิ้น เพราะโดยหลักของกฎหมายที่เป็นอยู่หากที่ดินไม่อยู่ในความครอบครองหรือเอกชนเป็นเจ้าของก็ถือว่าเป็นของรัฐ ที่ดินของรัฐก็จะมีกฎหมายกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐใดจะต้องเป็นผู้ดูแล กฎหมายมิได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กระจายไปตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานรับผิดชอบ นอกจากนั้นกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่จัดการดูแลหรือพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายคณะ ผลของการมีกลไกในรูปคณะกรรมการ และหน่วยราชการที่หลากหลายดูแลจัดการที่ดินนี้ ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพทั้งในแง่นโยบายและการปฏิบัติ

จากการศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดิน เรื่อง “การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน: มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในช่วงปี 2543-2544 พบว่าประเทศไทยยังไม่มีแผนบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินของชาติอย่างเป็นระบบในระยะยาว แผนที่มีอยู่มักจะเป็นแผนปฏิบัติการขององค์กรที่บริหารจัดการเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งก็มีองค์กรที่หลากหลายคือ องค์กรกำหนดนโยบายและองค์กรฝ่ายปฏิบัติ

2.1 องค์กรที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายที่ดิน

องค์กรที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายที่ดิน คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหลายฉบับ ที่ให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบคณะกรรมการ ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ หลักเกณฑ์ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ได้แก่

(1) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งขึ้นตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม และแผนพัฒนาต่อคณะรัฐมนตรี

(2) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน และการจัดที่ดินให้กับประชาชน

² มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) , มิถุนายน 2544

(3) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ แนวทางในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 มีอำนาจหน้าที่พิจารณา กำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน

(5) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการวางโครงการจัดรูปที่ดิน

(6) คณะกรรมการที่ราชพัสดุ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

(7) คณะกรรมการผังเมือง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และให้มีหน้าที่แนะนำเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

(8) คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของการเคหะแห่งชาติ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึงการออกข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินการไปตามกฎหมาย

(9) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีอำนาจและหน้าที่เสนอแนะนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

(10) คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือการเพิกถอน การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ

(11) คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีอำนาจและหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าและการกำหนดชนิดหรือประเภทของสัตว์ป่าที่จะห้ามล่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

(12) คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำหน้าที่ควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปักหลักเขต ติดป้ายหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องขอของบุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ และอาจพิจารณากำหนดค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการตามกฎหมายที่ยกมาข้างต้นมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ โดยที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น ทำให้คณะกรรมการแต่ละชุดมีภารกิจและเป้าหมายในการบริหารงานที่แตกต่างกันไป อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และนโยบายที่ถูกจัดวางขึ้นจึงอาจไม่ได้สอดคล้องไปในทางเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่ยืนยันได้ว่ายังมีช่องว่างของการดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายอยู่หลายเรื่อง ได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินเพิ่มเติมหลายชุด เช่น คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ คณะกรรมการนโยบายดินและปยุ คณะกรรมการกองทุนที่ดิน คณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ คณะอนุกรรมการประสานการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 2 คณะอนุกรรมการทรัพยากรที่ดิน การใช้ที่ดินและทรัพยากรอื่น เป็นต้น นอกจากนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการทุกชุดจะมีผู้แทนของส่วนราชการโดยตำแหน่งเข้าไปเป็นกรรมการเป็นส่วนใหญ่ การตัดสินใจใด ๆ จึงเป็นทัศนะหรือมุมมองที่มาจากหรือตอบสนองนโยบายของภาครัฐเท่านั้น

2.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเป็นหน่วยราชการที่อยู่ใน 7 กระทรวงหลัก ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม³ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม⁴ นอกจากนั้นยังมีหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอีกมาก เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง⁵ กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กรมทรัพยากรธรณี⁶ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมศิลปากร การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมการขนส่งทางบก สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท⁷ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กรมราชทัณฑ์ กรมการพัฒนาชุมชน การเคหะแห่งชาติ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าเรือ

³ ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงแรงงาน

⁴ ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁵ การปฏิรูประบบราชการเมื่อ ตุลาคม 2545 กำหนดให้รวมกรมโยธาธิการกับกรมการผังเมืองเข้าด้วยกัน

⁶ ปัจจุบันแยกเป็นกรมทรัพยากรธรณี และกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

⁷ ปัจจุบันยุบเลิกไปแล้ว

แห่งประเทศไทย การทำอากาศแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย⁸ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก องค์การรถไฟฟ้ามหานคร การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่หน่วยงานเหล่านี้มิได้มีส่วนในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง

องค์กรหลักในการจัดการและบริหารที่ดินในประเทศมุ่งเน้นไปที่การจัดการที่ดินเป็นสำคัญและยังคงมีความสำคัญอยู่จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง⁹ กรมธนารักษ์ และกรมโยธาธิการและผังเมือง เนื่องจากองค์การบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในหลายกระทรวงและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันจึงมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดิน เพราะผู้บริหารจะต้องเลือกเอางานหลักของตนเป็นเรื่องสำคัญเป็นอันดับแรก

นอกจากงานจัดการและบริหารที่ดินจะเป็นงานรองของกระทรวงต่าง ๆ แล้ว ปัญหาที่เป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ คือ ในแต่ละกระทรวงมีนโยบายในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ไม่เหมือนกัน เพราะมีอำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับที่มีวัตถุประสงค์ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีแผนการใช้ที่ดินของชาติ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความสอดคล้องกัน และเชื่อมโยงกัน ทั้งนี้ เพื่อจะได้ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจหรือทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมเบี่ยงเบนไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม

ในแง่ของโครงสร้างของส่วนราชการและแนวทางการปฏิบัติราชการ รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการโดยออกกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยมีสาระสำคัญในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า การลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยมีผู้รับผิดชอบผลงาน ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมเสียใหม่ โดยจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกันซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็น

⁸ ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

⁹ ปัจจุบันสังกัดกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวง รวม 20 กระทรวง มีผลบังคับใช้ในเดือนตุลาคม 2545 อันเป็นการเริ่มต้นปีงบประมาณ 2546

แต่ถึงแม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวแล้วก็ตาม มิได้หมายความว่าปัญหาของการบริหารจัดการที่ดินทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติจะหมดไป เพราะการจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และการปรับปรุงกฎหมายยังต้องดำเนินการต่อไป อีกระยะหนึ่ง จึงจะศึกษาหาทางให้มืองค์กรและกฎหมายในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินของชาติอย่างเป็นระบบ

ตารางที่ 1 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ก่อนการปฏิรูประบบราชการ วันที่ 3 ตุลาคม 2545

กระทรวง	กรม
กระทรวงมหาดไทย	กรมที่ดิน กรมการผังเมือง กรมการปกครอง
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ส.ป.ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมประมง
กระทรวงการคลัง	กรมธนารักษ์
กระทรวงคมนาคม	กรมทางหลวง กรมเจ้าท่า
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	กรมประชาสงเคราะห์
กระทรวงศึกษาธิการ	กรมการศาสนา
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน หลังการปฏิรูประบบราชการ วันที่ 3 ตุลาคม 2545

กระทรวง	กรม
กระทรวงมหาดไทย	กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน (สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง) ส.ป.ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมประมง
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
กระทรวงการคลัง	กรมธนารักษ์
กระทรวงคมนาคม	กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
นายกรัฐมนตรี	สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

2.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้นำผลการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545 ที่จังหวัดเชียงใหม่ มาพิจารณาและนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ สถานการณ์ปัญหาทรัพยากรที่ดินของประเทศ มีปัญหาสำคัญ ๆ รวม 7 ประเด็น

- (1) หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพ
- (2) ทรัพยากรที่ดินและที่ดินเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน
- (3) ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัว มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน
- (4) ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- (5) มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก
- (6) สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน
- (7) เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกัน

ผลการประชุม และข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินการในขั้นต่อไปที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและที่ดินของประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) **องค์การบริหารจัดการที่ดิน** ควรมีการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดินหรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวมองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรมีหลากหลายโดยให้มีภาคเอกชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย และควรมีคณะอนุกรรมการระดับท้องถิ่นพิจารณากลับกรองสภาพปัญหา ก่อนนำเสนอคณะกรรมการระดับชาติ

(2) **การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน** ควรมองที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพยากรของชาติและต้นทุนทางสังคม ไม่ใช่สินค้าเพื่อซื้อขายหรือปัจจัยการผลิตเท่านั้น ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินหลายหลายตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดิน เช่น พื้นที่ต้นน้ำ ที่ดินเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชยกรรม ควรมีการกันเขตที่ดินของรัฐหรือที่ดินหวงห้ามในพื้นที่จริงให้ชัดเจนและควรปรับปรุงแนวเขตให้ถูกต้องเหมาะสม

ควรใช้การพัฒนาาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และควรให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดินตามบทบาทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(3) **การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** ควรมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และดำเนินมาตรการเพื่อให้มีผลบังคับได้จริง เพื่อป้องกันการนำพื้นที่ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ควรคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน ควรจัดทำประมวลกฎหมายเกษตร ควรกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมที่เกษตรกรจะแบ่งแยกหรือตกทอดไปยังทายาทได้ และควรมีมาตรการในการสนับสนุนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) **สิทธิในที่ดิน** ควรปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียวเพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง ควรใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว การกำหนดสิทธิในที่ดินที่เสนอ ต้องศึกษาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือ และชุมชนควรมีส่วนร่วมในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(5) **ระบบภาษีที่ดิน** ควรปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน (ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่) และบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ และควรใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

(6) **ระบบข้อมูลที่ดิน** ควรพิจารณาระบบข้อมูลที่ดินและทะเบียนที่ดินที่เชื่อถือได้ โปร่งใส มีแผนที่เป็นมาตรฐานหรือแผนที่ฐานเดียวกัน โดยอาจกำหนดให้มืองค์การมหาชนดูแล

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการแผนงานและหน่วยงานหลักรับผิดชอบการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศรวม 7 แผนงาน ดังนี้

แผนงาน	กระทรวงรับผิดชอบ
แผนงานปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน	กระทรวงการคลัง
แผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
แผนงานระบบข้อมูลที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
แผนงานอนุรักษ์ ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
แผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
แผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
แผนงานปรับปรุงสิทธิในที่ดิน	กระทรวงมหาดไทย

สำหรับแผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดินนั้น มีข้อเสนอให้จัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดินหรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวมที่มีความหลากหลาย โดยให้มีภาคเอกชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย และให้องค์กรในระดับท้องถิ่นพิจารณากลับกรองสภาพปัญหา

2.4 ทบทวนการศึกษาการจัดองค์การบริหารงานที่ดิน

2.4.1 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)¹⁰

แนวคิดในการจัดองค์การบริหารงานที่ดินก่อนที่จะมีนโยบายที่ดินปี 2530 นั้น อาจย้อนไปถึงช่วงเวลาหลังจากการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในปี พ.ศ. 2515 มีความตระหนักถึงระบบบริหารงานที่ดินที่เป็นอยู่ว่าอาจไม่เหมาะสม จึงมีการศึกษาและเสนอรูปแบบการบริหาร 2 รูปแบบ กล่าวคือ

รูปแบบที่ 1 จัดตั้งสถานนโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารงานปฏิรูปที่ดิน และทบวงการปฏิรูปที่ดิน

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2520 ได้เสนอให้มีรูปแบบการบริหารงานจัดการที่ดิน ดังนี้

1) สถานนโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง อธิบดีกรมที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ

2) คณะกรรมการบริหารงานปฏิรูปที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการทบวงการปฏิรูปที่ดินเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งการควบคุม ติดตามและประเมินผลการปฏิรูปที่ดิน (โดยมีการโอนงานจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายต่าง ๆ มาเป็นการดำเนินการตามแบบในกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพียงแบบเดียว)

3) ทบวงการปฏิรูปที่ดิน โดยมีหน่วยงานในสังกัด คือ

1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดทบวง ปฏิบัติงานเลขานุการของสถานนโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ งานเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานปฏิรูปที่ดิน งานกองทุนการปฏิรูปที่ดิน และงานติดตามและประเมินผล

¹⁰ ข้อมูลส่วนหนึ่งจากรายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดิน เอกสารประกอบเล่มที่ 9 ระบบการบริหารงานที่ดิน จัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พฤศจิกายน 2529

3. กรมปฏิรูปที่ดิน ปฏิบัติงานสำรวจ การจัดซื้อเวนคืนที่ดิน การจัดคนเข้าทำประโยชน์และการพัฒนาส่งเสริมอาชีพ
4. กรมวิศวกรรมที่ดิน ปฏิบัติงานออกแบบและวางผังการจัดการที่ดินและก่อสร้าง
5. กรมพัฒนาที่ดิน ปฏิบัติงานสำรวจ วิเคราะห์และจำแนกที่ดิน งานอนุรักษ์ที่ดินและงานปรับปรุงดิน

ข้อดี

- (1) มีองค์กรกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินโดยเฉพาะเพียงแห่งเดียวซึ่งจะทำให้นโยบายและแผนการใช้ที่ดินของประเทศเด่นชัดขึ้น ลดการขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- (2) รวมงานจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าด้วยกัน ซึ่งจะลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่ด้วยกันถึง 16 หน่วยงาน และองค์กรในทางด้านนี้จะต้องมีบุคลากร วิชาการ พืช และ การดำเนินงานแบบเดียวกันอยู่แล้ว ทั้งเป็นการปรับลักษณะของการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันที่ต้องมีการปฏิรูปที่ดินด้วย

ข้อจำกัด

- (1) รูปแบบขององค์กรกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินที่เสนอ แม้จะจัดให้มีอำนาจระดับสูงทางการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางคนเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งง่ายต่อการยอมรับของหน่วยงานอื่นแล้วก็ตาม แต่องค์กรนี้จะทำงานได้ก็จะต้องมีการจัดองค์ประกอบให้มีคุณภาพในการตัดสินใจด้วย การให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิยังไม่เพียงพอเพราะเป็นงานวิชาการที่ต้องวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมากและต้องใช้เวลาที่ต่อเนื่องยาวนานด้วย การจัดให้มีหน่วยงานเลขานุการที่เข้มแข็งมีความรู้ดีและกว้างขวางจึงจำเป็น การให้สำนักงานปลัดทบวงการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติเป็นหน่วยงานเลขานุการนั้นน่าจะไม่ใช่เข้มแข็งเท่าที่ควรและยังมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญแก่การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากเกินไปเพราะภารกิจของทบวง และลักษณะของหน่วยงานที่สังกัดในทบวงดังกล่าว การรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล และการตระหนักถึงการใช้ที่ดินเพื่อการอื่นนอกจากเกษตรกรรมจะมีไม่เต็มที่
- (2) ไม่มีรูปแบบแน่ชัดของการประสานแผนและติดตามการดำเนินงานการใช้ที่ดินเพื่อการต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการประสานกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนข้างจะมุ่งเน้นแต่การจัดที่ดินเพิ่มเกษตรกรรม (อาจเนื่องมาจากข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ที่ได้รับมอบหมาย)
- (3) ไม่ได้กล่าวถึงการบริหารงานการเงินในการปฏิรูปที่ดินที่เด่นชัด ทั้งนี้เป็นเรื่องใหญ่เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก และต้องมีการวิเคราะห์แผนการเงินในรายละเอียดมากมายให้สอดคล้องกับขั้นตอนในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งปริมาณงานน่าจะเป็นหน่วยงานระดับกรมได้

รูปแบบที่ 2 จัดตั้งสถานนโยบายที่ดินแห่งชาติ และกระทรวงการที่ดิน

คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่งตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2525 ได้เสนอให้มีการจัดรูปแบบของการบริหารงานที่ดินดังนี้

1) สภานโยบายที่ดินแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงการที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการทำหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินของประเทศเสนอคณะรัฐมนตรี

2) กระทรวงการที่ดิน โดยมีหน่วยงานในสังกัด คือ

- 1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
- 4) กรมที่ดิน
- 5) กรมพัฒนาที่ดิน
- 6) กรมป่าไม้
- 7) กรมจัดที่ดินของรัฐ
- 8) สำนักผังเมือง

และมีรัฐวิสาหกิจในการกำกับดูแล คือ

- 1) ธนาคารที่ดิน
- 2) ธนาคารอาคารสงเคราะห์
- 3) การเคหะแห่งชาติ

ข้อดี

(1) นโยบายและแผนการใช้ที่ดินจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีการพิจารณาให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์เพื่อการต่าง ๆ โดยมีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยฐานอำนาจทางการเมืองและวิชาการประกอบกัน

(2) ลดงานซ้ำซ้อนกันเรื่องการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีการดำเนินงานที่มีเอกภาพมากขึ้น โดยมีการโอนงานการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กระจัดกระจายอยู่มารวมในสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพียงแห่งเดียว

(3) มีการรวมหน่วยงานดูแลที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ เข้ามารวมเข้าด้วยกัน

(4) มีการรวมหน่วยงานวางแผนที่ดินในระดับปฏิบัติ คือ สำนักผังเมืองเข้ามารวมไว้ด้วย

(5) มีการนำรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่เป็นงานสนับสนุนเข้ามารวมเพื่อให้มีการประสานงานใกล้ชิดขึ้นภายใต้รัฐมนตรีคนเดียวกัน

ข้อจำกัด

(1) มิได้เน้นหน่วยงานเลขานุการของสภานโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติซึ่งมีภาระหนักในด้านการวิเคราะห์ข้อมูล การวางแผนนโยบายและแผน และการติดตามดูแลและประสานงานซึ่งหากหน่วยงานเลขานุการไม่เหมาะสมนโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติอาจได้คุณภาพไม่เหมาะสมและมีได้แสดงความสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) การดำเนินงานเกี่ยวกับการดูแลที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า (กรมที่ดิน) ที่ราชพัสดุ (กรมธนารักษ์) และที่ดินศาสนสมบัติ (กรมการศาสนา) เข้ามารวมกันไม่ครอบคลุมงานการใช้ประโยชน์ทั้งหมดในที่ดิน ซึ่งจะมีการใช้เพื่อทางราชการ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ฯลฯ และทำให้เป้าหมายของหน่วยงานดังกล่าวเบี่ยงเบนไป โดยที่ราชพัสดุเป็นที่ดินของรัฐจะใช้ประโยชน์ในราชการเท่านั้น การให้เช่าเป็นเพียงการชั่วคราวขณะยังไม่มีหน่วยงานของรัฐขอใช้ประโยชน์โดยตรง ส่วนที่ดินศาสนสมบัติก็เป็นที่ดินเพื่อการศาสนาไม่ว่าจะนำมาใช้เพื่อการอื่นให้ผิดเป้าหมายอีกทั้งการใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้นเป็นเพียงผล (passive) จากการกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินต่างหาก

(3) หน่วยงานสนับสนุนไม่อาจจะพิจารณาได้ทั้งหมดเพราะมีมากมายทั้งในด้านพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ฯลฯ สำหรับธนาคารอาคารสงเคราะห์และการเคหะแห่งชาติเป็นเพียงการสนับสนุนงานที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

(4) มีการกล่าวถึงธนาคารที่ดิน โดยไม่ระบุชัดว่าทำหน้าที่อะไรและงานธนาคารที่ดินในต่างประเทศจะเข้าซ้อนกับงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นส่วนใหญ่ แต่การนำองค์กรนี้มาจัดรวมเข้าก็จะเน้นหนักแต่ทางเกษตรกรรมเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2529 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายที่ดิน ส่วนหนึ่งของการศึกษาได้กล่าวถึงองค์การบริหารงานที่ดิน สรุปได้ว่า

1) โครงสร้างการบริหารงานที่ดินขาดการกำหนดแนวทาง และแผนรวมสำหรับการใช้ประโยชน์ทุกประเภทในที่ดิน ทำให้การใช้ที่ดินไม่สอดคล้องกัน ขัดแย้งกัน และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่มุ่งหวัง

2) โครงสร้างการบริหารงานที่ดินยังมีการร่วมกันดำเนินการในกิจการที่สัมพันธ์กันไม่ครบวงจร ตั้งแต่วางแผน งานดำเนินการ และงานสนับสนุนและงานต่อเนื่อง ทำให้การใช้ที่ดินในแต่ละประเภทยังไม่เกิดผลเท่าที่ควร

โครงสร้างการบริหารงานที่ดินของไทย เฉพาะหน่วยงานใช้ที่ดิน (ควบคุมและใช้) มีถึง 33 หน่วยงานใน 7 กระทรวง เพราะหน่วยงานเกี่ยวกับการวางแผนและข้อมูลที่ดินจะมีถึง 21 หน่วยงานใน 8 กระทรวง และหน่วยงานสนับสนุนและต่อเนื่องจะมีถึง 62 หน่วยงานใน 9 กระทรวง จึงเป็นไปได้ที่จะรวมหน่วยงานทั้งหมดนี้เข้าด้วยกัน

การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์กันใน 2 แง่ คือ

ก. ระหว่างกิจกรรมต่อกิจกรรม เช่น การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัยหรือคมนาคม จะมีผลทั้งในแง่ส่งเสริมกันให้การใช้ที่ดินเพื่อการต่าง ๆ เหล่านี้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น แต่หากการใช้ที่ดินไม่สัมพันธ์กันก็จะเกิดการขัดแย้ง ก่อความเสียหายในทุกด้านที่เกี่ยวข้อง

ข. ระหว่างบริเวณกับบริเวณ เช่น การใช้ที่ดินป่าไม้ คมนาคม เมืองเล็ก เกษตรกรรม เมืองใหญ่ เหล่านี้มีความสัมพันธ์กันในภาพรวมและสัมพันธ์กันตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภาคและระดับท้องถิ่น

ดังนั้น การจัดองค์กรในการบริหารงานที่ดินจึงต้องเตรียมโครงสร้างให้มีความสัมพันธ์กันเป็นไปในทางให้เกิดประโยชน์สูงสุดและลดการขัดแย้งกันให้มากที่สุด

การแก้ไขปัญหาในการใช้ที่ดินระหว่างประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกันและสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ได้มีการเสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หัวหน้าหน่วยงานหลัก และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ และจัดตั้งหน่วยงานระดับกระทรวงใหม่ คือ “กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ”

กิจกรรมที่มีปัญหาในขณะนั้น คือ การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีปัญหาในประสิทธิภาพ และเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างประชาชน ได้มีการเสนอให้จัดตั้งเป็น “ทบวงการปฏิรูปที่ดิน” ในสังกัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นยังไม่ได้มีการนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

2.4.2 มูลนิธิสถาบันที่ดิน¹¹

ในการแก้ไขปัญหาองค์การบริหารจัดการที่ดิน การตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่อาจไม่ใช่คำตอบที่ดีที่สุด วิธีที่เหมาะสมคือการพิจารณาที่จะรวมหรือจัดระบบองค์กรที่มีอยู่ เฉพาะในส่วนสำคัญที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการที่ดิน และส่งผลกระทบต่อองค์กรที่มีอยู่เดิมน้อยที่สุด และทำให้เกิดการเชื่อมโยงกับองค์กรที่เกี่ยวข้องได้มากที่สุด ดังนั้น จึงไม่เสนอให้จัดตั้งเป็นกระทรวงหรือทบวงที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กับเกษตรกรและผู้ไร้ที่ทำกินโดยเฉพาะ มีจุดประสงค์หลักเพื่อให้ผู้ยากไร้มีที่ดินทำกิน แนวทางที่ควรปรับปรุงการทำงานในปัจจุบัน คือ เร่งรัดให้จำแนกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อนำมาปฏิรูปมีความรวดเร็วชัดเจน วิธีการตรวจสอบสิทธิ์ในที่ดิน และระบบการให้สิทธิในที่ดินและสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน

¹¹ มูลนิธิสถาบันที่ดิน, อ้างแล้ว

การปรับปรุงการปฏิรูปที่ดินควรควบคู่กับการปรับปรุงระบบธนาคารที่ดินและการจัดรูปที่ดิน ซึ่งในอนาคตอาจปรับเปลี่ยนเป็น "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" ทั้งนี้ เพราะหากมีการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรก็คงจะหมดลง

ส.ป.ก. ควรปรับเปลี่ยนไปทำเป็นงานหลัก คือ การติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในที่ดินที่ได้รับการจัดให้ การรับหน้าที่ปรับปรุงที่ดินเพื่อเกษตรกรและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และพิจารณานำไปใช้ประโยชน์ไม่เฉพาะการปฏิรูปที่ดิน แต่ควรรวมไปถึงด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมและอาจรวมไปถึงพื้นที่เขตเมืองด้วย เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรควรต้องปรับเปลี่ยนบทบาท นอกจากการให้กู้ยืมเงิน และเก็บค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่ดิน มาเป็นองค์กรที่ต้องทำหน้าที่ระดมทุนในการสนับสนุนงานการปฏิรูปที่ดินและการรับซื้อที่ดินจากผู้ประสงค์จะขายที่ดินเนื่องจากระบบภาษีใหม่จะทำให้การถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรทำได้ยากขึ้น

การจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน ส่วนมากใช้ในการปรับปรุงพื้นที่ในเมือง วิธีการคือสร้างมาตรการจูงใจให้เจ้าของที่ดินรายต่าง ๆ ในพื้นที่เป้าหมาย นำเอาที่ดินของตนมารวมกันแล้วทำการวางแผนร่วมกันในการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน การสร้างระบบสาธารณูปโภคขึ้นในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้มูลค่าของที่ดินในพื้นที่สูงขึ้น และเจ้าของที่ดินแต่ละแปลงที่ร่วมโครงการก็จะได้ประโยชน์ตามสัดส่วนของพื้นที่ดินของตนในโครงการ การจัดรูปที่ดินสามารถนำมาใช้ปรับปรุงพื้นที่ชุมชนแออัด ปรับปรุงพื้นที่ตาบอดให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ปรับปรุงระบบการสัญจรในเมืองในประเทศไทย ได้เคยมีการนำเอามาตรการการจัดรูปที่ดินมาใช้พัฒนาเมืองในบริเวณใกล้กับถนนพระราม 9 ในกรุงเทพมหานคร ในพื้นที่เกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และในอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี ส่วนการเคหะแห่งชาติ เคยใช้มาตรการจัดรูปที่ดินกับพื้นที่ทางทิศตะวันตกของชุมชนร่มเกล้า เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร แต่ก็ไม่ได้ผลจึงควรที่จะต้องมีการปรับปรุงโดยควรรวมเป็นกิจกรรมหนึ่งของ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" ที่จะดำเนินการในเขตเมือง

สำหรับแนวคิดการมีธนาคารที่ดิน ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในรูปของกองทุนที่ดิน ซึ่งมีได้เป็นธนาคารที่ดินเต็มรูปแบบแนวทางในการมีธนาคารที่ดินควรนำไปเป็นส่วนหนึ่งของ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" โดยมีส่วนร่วมในการบริหารโดยชุมชนร่วมกับองค์กรของรัฐ และมีกองทุนที่สนับสนุนอย่างชัดเจนเพื่อให้ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" สามารถระดมที่ดินทั้งในชนบทและในเมืองเพื่อใช้พัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ที่ดินบางส่วนอาจใช้เพื่อจัดเป็นที่ทำกินโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ที่ดินบางส่วนอาจใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยโดยการเคหะแห่งชาติ บางส่วนอาจใช้เพื่อการจัดรูปที่ดิน และบางส่วนอาจใช้เพื่อสาธารณูปโภค เป็นต้น

องค์การบริหารจัดการที่ดินอาจจัดตั้งขึ้นในรูปขององค์การภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะมีฐานะเป็นองค์การของรัฐประเภทหนึ่ง ที่ดำเนินงานตามแผนนโยบาย

เฉพาะเรื่อง มีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูง จัดระบบการทำงานที่มีกฎระเบียบการปฏิบัติและข้อบังคับเป็นของตนเองซึ่งเป็นการรวมศูนย์และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วและเร่งด่วนต่างไปจากของราชการและรัฐวิสาหกิจ สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญมาทำงานโดยจัดค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้ เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพสามารถเกื้อหนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นระบบและสามารถประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยังสามารถดูแลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐได้

การจัดตั้งองค์การ จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง⁴ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

องค์การบริหารจัดการที่ดิน จะปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง⁵ การทำงานจะเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐภายใต้การกำกับของคณะกรรมการปฏิบัติงานด้านบริการสาธารณะโดยประสานกับภาคเอกชนและระหว่างประเทศ เป็นองค์การที่ไม่แสวงกำไร มีกองทุนเพื่อหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานโดยไม่ต้องส่งรายได้เข้ารัฐ

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน อาจเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ หรือมอบหมายงานบางส่วนให้กับองค์การดำเนินการ โดยจะต้องปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับงานที่จะปฏิบัติ คณะกรรมการนโยบายหลายชุดที่เกี่ยวกับที่ดินอาจปรับแก้กฎหมายบูรณาการร่วมกันเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้นโยบายที่ดินในเมืองและในชนบทเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบ

สำหรับองค์กรในระดับท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่น จะมีองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายทำหน้าที่อยู่แล้ว จะมีเพิ่มเติม คือ คณะกรรมการระดับชุมชน ซึ่งอาจรวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลจัดการทรัพยากรที่ดินร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออาจรวมถึงทรัพยากรอื่นด้วย จะมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรในระดับจังหวัดและเชื่อมโยงกับองค์การบริหารจัดการที่ดินและคณะกรรมการกำกับฯ

⁴ “มาตรา 5 เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ...”

⁵ “มาตรา 5 วรรคสอง กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามมาตราหนึ่งได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

ระบบที่เสนอนี้จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับกลไกการบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น เพราะแต่ละท้องถิ่นจะมีวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน และกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ได้เปิดช่องให้มีความแตกต่างที่ทำได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องหารูปแบบที่เหมาะสมสามารถนำมาใช้ได้ทั่วไปและเชื่อมโยงกับการจัดการในระดับประเทศด้วย

2.4.3 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹²

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อให้มีกฎหมายในการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดิน หรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม โดยมีภาคเอกชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและสัมพันธ์กับองค์กรในระดับท้องถิ่นอันสอดคล้องกับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และนโยบายของรัฐบาล คณะผู้ศึกษาได้เสนอแนะแนวทางไว้ ดังนี้

1. จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ซึ่งไม่ต้องแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน การดำเนินการใด ๆ ตามประมวลกฎหมายที่ดินยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินต่อไป

2. กำหนดให้คณะกรรมการมาจากภาคราชการเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกำหนดให้ผู้ที่เป็นการรวมกันซึ่งมาจากหน่วยงานที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินโดยตรงเป็น “ผู้แทน” มิใช่ “ตำแหน่งปลัดหรืออธิบดี” เพื่อให้กรรมการจะสามารถเข้าร่วมประชุมได้อย่างสม่ำเสมอไม่ติดภาระงานอื่นมาก เนื่องจากข้อมูลจากการสัมภาษณ์ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ได้ความว่าในทางปฏิบัติการรวมกันโดยตำแหน่งระดับปลัดหรืออธิบดีมักจะส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมอยู่แล้วเนื่องจากมีภาระงานมาก

3. กำหนดสัดส่วนระหว่างคณะกรรมการภาครัฐและภาคเอกชนเป็น 1:1 เพื่อให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพื่อให้การลงมติซึ่งต้องอาศัยเสียงข้างมาก จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมการที่มาจากภาคเอกชนเสมอ (ซึ่งต่างจากคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ส่วนใหญ่มีสัดส่วนของกรรมการที่มาจากภาครัฐมากกว่าที่มาจากภาคเอกชน)

¹² ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาระบบสมบูรณ์ โครงการ “ศึกษาการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ” เสนอ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, มกราคม 2547

4. กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การพัฒนา การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ มาเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

5. กำหนดให้มีผู้แทนขององค์กรพัฒนาเอกชน ในคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นหลักประกันถึงความเป็นกลางของ องค์กรเหล่านี้ เงื่อนไขสำคัญคือองค์กรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมนี้จะต้องเป็นองค์กรที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเพื่อจะได้ตรวจสอบได้ มีความน่าเชื่อถือ เป็นผู้แทนของภาคประชาชนอย่างแท้จริง

6. จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้นมาเพื่อเป็นฝ่ายเลขานุการ และธุรการ สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยให้สำนักงานมีความเป็นอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

7. กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ให้มีความครอบคลุม เรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินโดยรวม เพื่อให้คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

8. กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัด เพื่อให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ กำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ

นอกจากนั้น คณะผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี กับการจัดตั้งคณะกรรมการตามแนวทางที่คณะผู้ศึกษา ได้นำเสนอโดยเห็นว่าเป็นการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในลักษณะที่ไม่มีความขัดแย้งกันแต่ประการใด เช่น คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2546 เป็นการตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการเน้นปัญหาที่ราษฎรซึ่งเป็นคนจนไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการยังชีพซึ่งเป็นนโยบายหนึ่งที่สำคัญของรัฐบาล แต่การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการตั้งโดยอาศัยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งแม้จะมีผลเป็นรูปธรรมได้เร็ว แต่หากในอนาคตมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำหรือรัฐบาลและมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้วยอาจนำมาสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวได้เช่นกัน

การจัดตั้งคณะกรรมการโดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเฉพาะ ความคงอยู่ของคณะกรรมการค่อนข้างจะมั่นคงกว่า หากจะเปลี่ยนแปลงก็ต้องอาศัยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนพอควรเพราะต้องเปิดโอกาสให้ทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้านได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ หากมีการจัดตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะขึ้นมาแล้วก็สามารถที่จะรับงานของคณะกรรมการที่ตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีมาสานต่อได้ต่อไปเช่นกัน

2.4.4 แนวคิดระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอองค์การในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้หลายระดับ ซึ่งอาจนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา คือ¹³

(1) คณะกรรมการจัดการทรัพยากรระดับชุมชน โดยอาจจะเป็นองค์กรทางการเมืองหรือไม่ก็ได้ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นมาจากชาวบ้านในชุมชนที่ดูแลทรัพยากรและผ่านการคัดเลือกโดยชุมชนและมติส่วนใหญ่ของชุมชนสามารถถอนถอนกรรมการได้

(2) คณะกรรมการระดับภูมิภาค เมืองค์ประกอบมาจากชุมชนที่จัดการทรัพยากรในภูมินิเวศนั้น ๆ ร้อยละ 60 จาก อบต. ร้อยละ 10 จากราชการ ร้อยละ 10 และจากองค์กรท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ ร้อยละ 20 โดยประธานต้องมาจากองค์กรชุมชนซึ่งคณะกรรมการนี้มีหน้าที่วางแผนการจัดการทรัพยากรของชุมชนและติดตามตรวจสอบการจัดการของทุกหน่วยงานให้เป็นไปตามแผน

(3) คณะกรรมการนโยบายระดับชาติ เมืองค์ประกอบเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการระดับภูมิภาคโดยให้มีตัวแทนจากเครือข่ายภูมินิเวศเข้าร่วม ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายระดับชาติจะทำหน้าที่ดูกรอบนโยบายกว้าง ๆ ตามแนวทางของแต่ละภูมินิเวศและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในแต่ละภูมินิเวศ

สิทธิและองค์กรที่ดูแลทรัพยากรที่ดินนั้นควรให้สิทธิชุมชนในการดูแลรักษาและจัดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามกฎหมายของชุมชน ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการเครือข่ายภูมินิเวศและคณะกรรมการไตรภาคีประกอบด้วยชาวบ้าน หน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีการแบ่งบทบาท ดังนี้¹⁴

(1) คณะกรรมการเครือข่ายภูมินิเวศมีบทบาทในการ

(1.1) ออกกฎระเบียบในการคุ้มครองจัดการป่า

(1.2) แต่งตั้งคณะกรรมการในการควบคุมดูแล กฎระเบียบ และการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎ

(1.3) กำหนดเขตพื้นที่ควบคุมดูแลของชุมชนและพื้นที่การดูแลของหน่วยงานรัฐ

¹³ เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “เค้าโครงนโยบายและกฎหมายการจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติภาคประชาชน,” สัปดาห์จากเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการกฎหมายป่าไม้ภาคประชาชน วันที่ 26-27 กันยายน 2543 ที่ชลพฤกษศรีสอร์ท จ.นครนายก.

¹⁴ ปราโมทย์ ผลภิญโญ และหนูเกน จันทาสี, “การนำเสนอประสบการณ์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนอีสาน,” สัมมนาคณะกรรมการเครือข่ายองค์กรชาวบ้านป่า – ที่ดินอีสาน ที่บ้านดอนแดง จ.มหาสารคาม วันที่ 7-9 เมษายน 2543

- (2) คณะกรรมการไตรภาคีจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายโดยการแต่งตั้งจากประชาชนทำหน้าที่
 - (2.1) สนับสนุนทรัพยากร อุปกรณ์ งบประมาณ วิชาการแก่องค์กรชุมชนและคณะกรรมการเครือข่ายภูมิโนเวศน์
 - (2.2) ออกกฎระเบียบร่วมในการดูแลพื้นที่ป่าที่มีอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกัน
 - (2.3) ร่วมกำหนดเขตพื้นที่ป่าแต่ละประเภท
 - (2.4) ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามระเบียบและดำเนินการกับผู้กระทำผิด
- (3) องค์กรท้องถิ่นและจังหวัดมีหน้าที่
 - (3.1) สนับสนุนทรัพยากรแก่องค์กรชาวบ้าน
 - (3.2) อนุมัติพื้นที่ที่จะให้ชุมชนจัดการ หรือเพิกถอนสิทธิจัดการหากชุมชนไม่สามารถดูแลได้
 - (3.3) ร่วมดูแลรักษาตามกฎหมายของชุมชน

คณะวิจัยโครงการ “ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา” เล่ม 2 ป่าชุมชนภาคเหนือ ได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติว่า

- (1) ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชน รัฐ และชุมชนท้องถิ่น มีหน้าที่ร่วมกันในการอนุรักษ์และพัฒนาใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ยั่งยืนถาวร
 - (2) สิทธิชุมชนท้องถิ่นพึงต้องได้รับการส่งเสริมจากรัฐ ด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่การบริหารจัดการและสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิและเสียงได้ตามกฎหมาย
 - (3) การรับรองสิทธิต้องถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายหรือนโยบายของชาติ
 - (4) สิทธิชุมชนต้องปราศจากการแทรกแซง
 - (5) รัฐต้องทบทวนกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด
 - (6) รัฐต้องปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปในทิศทางที่เป็นธรรม
 - (7) ชุมชนต้องได้รับการส่งเสริม สนับสนุนด้านเงินทุนอุดหนุนในรูปแบบการจัดการทางภาษีและวิธีการงบประมาณของรัฐ
- (1) ไม่ให้สิทธิแก่บุคคลใดในการทำลายสิทธิชุมชนท้องถิ่นดังกล่าว

2.5 รูปแบบและองค์ประกอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการในกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้มีรูปแบบและองค์ประกอบแตกต่างกันไป ปัจจัยส่วนใหญ่ที่นำมาใช้พิจารณาในการจัดตั้งคณะกรรมการ คือ

- (1) ที่มาของคณะกรรมการ
- (2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
- (3) องค์ประกอบของคณะกรรมการ

2.5.1 ที่มาของคณะกรรมการ¹⁵

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง

เป็นการตั้งกรรมการโดยมีที่มาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายราชการที่เกี่ยวข้อง การกำหนดว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในระดับใดพิจารณาจากระดับของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น และควรจัดตั้งกรรมการให้มาจากบุคลากรระดับเดียวกันเพื่อป้องกันความเกรงใจ คณะกรรมการในรูปแบบนี้จะพบเห็นได้ทั่วไปเพราะส่วนใหญ่จะกำหนดให้กรรมการส่วนหนึ่งมาจากภาครัฐเพื่อความสะดวกในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

(2) กรรมการโดยการแต่งตั้ง

มักจะเรียกกันทั่วไปว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ซึ่งกฎหมายที่แต่งตั้งคณะกรรมการมักจะกำหนดรายละเอียดเรื่องคุณสมบัติ ข้อห้าม ผู้แต่งตั้ง เงื่อนไขในการแต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่งไว้ โดยรายละเอียดนี้ขึ้นอยู่กับบทบาท ระดับความสำคัญของกรรมการ เช่น ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและพ้นตำแหน่งตามวาระหรือตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น การแต่งตั้งอาจใช้วิธีการแต่งตั้งเป็นราย ๆ ไป หรือใช้วิธีคัดเลือก หรือสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาอีกชุดหนึ่งก่อนตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เมื่อมีการเสนอชื่อหรือลงมติเลือกบุคคลใดเป็นกรรมการแล้วก็จะมีการแต่งตั้งอีกชั้นหนึ่งจึงจะสมบูรณ์ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 เป็นต้น

(3) กรรมการโดยการเลือกตั้ง

เป็นคณะกรรมการที่มีลักษณะพิเศษ เช่น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ควบคุมวิชาชีพ อิสระ หรือสภาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยผู้ที่เข้ามารับเลือกตั้งคือ กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายนั้นเพื่อมาเป็นตัวแทนของกลุ่มตนโดยกฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติพิเศษ เช่น ต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานด้านนั้นมาไม่น้อยกว่ากี่ปี เคยเป็นผู้บริหารระดับสูงในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น เป็นต้น ผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งก็คือ บุคคลในกลุ่มนั้นเอง ส่วนเงื่อนไขและวิธีการเลือกตั้งก็กำหนดกันได้ตามความเหมาะสมและเป็นธรรมโดยอาจกำหนดไว้ในกฎหมายที่ตั้งคณะกรรมการนั้นเองหรือในกฎหมายลำดับรอง เช่น ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กร

2.5.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ¹⁶

(1) คณะกรรมการนโยบาย

¹⁵ สิริพันธ์ พลรบ, คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532, หน้า 72-76

¹⁶ สิริพันธ์ พลรบ, อ้างแล้ว, หน้า 67-70

บางครั้งอาจทำหน้าที่ในการกำกับดูแลด้วยซึ่งเรียกว่าคณะกรรมการกำกับดูแล (Regulatory Committee) เป็นคณะกรรมการที่อยู่ในระดับสูงสุดขององค์กรเนื่องจากเป็นผู้วางและกำกับดูแลนโยบายหลักเพื่อให้องค์กรปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด คุณสมบัติของกรรมการจึงต้องอยู่ในระดับสูง เช่น เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ที่สามารถพิจารณาความเป็นไปได้ของนโยบายที่วางไว้และกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นซึ่งอาจหมายถึงรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เป็นต้น มิใช่บุคคลในระดับผู้แทนหน่วยงาน โดยปกติคณะกรรมการนโยบายจะมีช่องทางที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องนโยบายโดยตรง ส่วนใหญ่จะเป็นผู้พิจารณา นโยบายที่เหมาะสมแล้วเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจเพราะผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐคือคณะรัฐมนตรี เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544

(2) คณะกรรมการที่ปรึกษา

มีความสำคัญในระดับสูงเช่นกันเพราะจะเป็นผู้ที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะหรือความเห็นใดๆต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร ดังนั้น คุณสมบัติที่สำคัญของกรรมการประเภทนี้คือ ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้นเป็นอย่างดี ซึ่งอาจจะมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือ “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ในการปฏิบัติหน้าที่บางครั้ง คณะกรรมการจะเป็นกรรมการที่ปรึกษาเพียงอย่างเดียวคือ ฝ่ายปฏิบัติการจะมาปรึกษาหรือไม่ก็ได้แล้วแต่ดุลยพินิจของฝ่ายปฏิบัติการนั้น กับอีกประเภทหนึ่งคือเป็นที่ปรึกษาและเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปฏิบัติการด้วย โดยฝ่ายปฏิบัติการจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ปรึกษา หรือต้องมาปรึกษาก่อน โดยในกฎหมายมักจะมีคำว่า “โดยคำแนะนำ” หรือ “โดยความเห็นชอบ” ของคณะกรรมการ เป็นต้น เช่น คณะกรรมการปฎิบัติตามพระราชบัญญัติปฎิบัติ พ.ศ. 2518 คณะกรรมการพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

(3) คณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการนี้มีลักษณะสำคัญ คือ มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งภายในองค์กรโดยตรง ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน เช่น คณะกรรมการบริหารกองทุน ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527

(4) คณะกรรมการปฏิบัติการ

เป็นองค์กรระดับรองลงมาจากคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพราะเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ดังนั้น คุณสมบัติของกรรมการจึงไม่อาจจะต้องอยู่ในระดับสูงดังเช่น คณะกรรมการนโยบายหรือคณะกรรมการที่ปรึกษา เช่น คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286¹⁷

2.5.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

(1) คณะกรรมการที่มาจากภาคราชการ เป็นการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับงานในภาคราชการที่ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน จึงไม่จำเป็นต้องมีเอกชนเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ เช่น คณะกรรมการที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

(2) คณะกรรมการที่มาจากภาคราชการและภาคเอกชน เป็นการตั้งคณะกรรมการที่ผสมผสานกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อประสานการทำงานระหว่างกัน การปฏิบัติหน้าที่จะได้เกิดประโยชน์ทั้งต่อรัฐและเอกชน รับทราบปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นโดยภาพรวม ซึ่งการตั้งคณะกรรมการในลักษณะเช่นนี้จะพบค่อนข้างมาก โดยภาคเอกชนที่เข้ามาเป็นกรรมการส่วนหนึ่งอาจเป็นนักวิชาการ ผู้แทนนักวิชาชีพ ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนสมาคมธุรกิจ แล้วแต่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

(3) คณะกรรมการกลางและคณะกรรมการท้องถิ่น เป็นการตั้งคณะกรรมการที่ต้องการให้มีกรรมการสองระดับ คือ กรรมการส่วนกลางและกรรมการระดับท้องถิ่น ทำหน้าที่ประสานกันระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2497 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เป็นต้น

2.6 หลักการสำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการ

การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารจัดการ อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในปัจจุบันในการบริหารจัดการที่จะทำให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปในทางที่ถูกต้องชอบธรรม การนำรูปแบบองค์กรแบบคณะกรรมการมาใช้ในวิธีการบริหารจัดการนั้นอาจย้อนหลังไปได้ตั้งแต่สมัยกรีก โรมัน และจะยึดถือกันว่าการใช้วิธีการบริหารจัดการเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบ

¹⁷ ปัจจุบันเป็นคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ประชาธิปไตย คณะกรรมการจะประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหารจัดการบางประการที่มีใช้งานประจำปกติ ทำงานแต่ละเฉพาะในรูปของกลุ่ม (Group) ไม่มีผู้ใดมีสิทธิเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว คณะกรรมการจึงต้องการความอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน การเลือกผู้ที่จะมาเป็นหนึ่งในคณะกรรมการต้องใช้ความระมัดระวังทั้งในเรื่องของตัวบุคคลและภารกิจที่มอบหมาย (tasks) มิฉะนั้นอาจกลายเป็นว่า การเลือกคณะกรรมการจะเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแต่ไม่สามารถดำเนินการได้ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เช่น ไม่สามารถนัดประชุมได้เลย เพราะคณะกรรมการไม่สามารถจัดเวลาให้ตรงกันได้หรือคณะกรรมการมีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับหน้าที่ที่กำหนดไว้จึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ในการจัดตั้งคณะกรรมการจึงต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญต่าง ๆ ที่จำเป็นซึ่งจะทำให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขอบธรรม และตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการ ดังนี้

2.6.1 รูปแบบของคณะกรรมการ

รูปแบบของคณะกรรมการจะช่วยกำหนดที่มาหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยต้องพิจารณาว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการต้องการให้คณะกรรมการนั้นมีความสำคัญและมีบทบาทอย่างไร ซึ่งจะทำให้ทราบถึงคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการได้โดยอาจแยกรูปแบบคณะกรรมการตามลำดับความสำคัญของอำนาจหน้าที่ได้ 4 รูปแบบ คือ คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการปฏิบัติการ

ในทางปฏิบัติการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งอาจเป็นคณะกรรมการที่มีรูปแบบอย่างใดอย่างหนึ่งที่กล่าวมา หรือหลายรูปแบบในคณะกรรมการเดียวกันก็ได้ ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของการจัดตั้ง เช่น เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ทั้งการกำหนดนโยบายและเป็นที่ปรึกษาด้วย

2.6.2 ที่มาหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการ (Composition)

การพิจารณาว่าคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยบุคคลใดบ้าง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้บรรลุผลและมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการจะต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ อาจเป็นบุคคลในองค์กรเดียวหรือต่างองค์กรกันมาทำงานร่วมกันก็ได้ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ใช้ความคิดสติปัญญา ความสามารถและประสบการณ์ที่หลากหลายของแต่ละบุคคล เพื่อกลั่นกรองหาเหตุผลวิธีการที่ถูกต้องและดีที่สุดเพื่อแก้ปัญหาหรือหาข้อยุติตามที่ได้รับมอบหมาย โดยในการกำหนดที่มาหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้

(1) ความรู้ความสามารถ

การแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่แท้จริงของคณะกรรมการ ควรพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ที่ตรงตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ เพราะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาจะต้องอธิบาย หรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ ดังนั้น จึงไม่ควรแต่งตั้งกรรมการด้วย “เหตุผลอื่น” เพราะหากบุคคลนั้นไม่มีความรู้ความสามารถ หรือไม่ถนัดในเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน การทำงานในฐานะกรรมการของบุคคลนั้นก็ไม่มีประสิทธิภาพ

(2) จำนวนกรรมการ

การตั้งคณะกรรมการจะต้องคำนึงถึงจำนวนของกรรมการด้วย โดยเป็นที่เชื่อกันว่าจำนวนของกรรมการควรจะต้องน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ราบเท่าที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ จำนวนกรรมการยิ่งมากเท่าใดอาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานร่วมกันได้มากขึ้นเท่านั้น และยังมีค่าใช้จ่ายที่สูง (หากมีการจ่ายค่าตอบแทน) วิธีการหนึ่งที่จะทำให้คณะกรรมการมีขนาดเล็กลงได้ คือ การจัดให้มีบุคคลบางคนเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการเพื่อให้ข้อมูลสำคัญ หรือให้ความเห็นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่จะไม่ถือว่าผู้นั้นเป็นกรรมการปกติ หรือในกรณีที่จำเป็นต้องมีตัวแทนที่เหมาะสมอยู่ในคณะกรรมการซึ่งอาจทำให้คณะกรรมการมีขนาดใหญ่มาก แนวทางหนึ่งที่กระทำได้ คือ การกำหนดให้บุคคลเหล่านี้เป็นคณะอนุกรรมการ หรือการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Ad hoc Committee) และมีคณะกรรมการใหญ่หรือคณะกรรมการประจำ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการบริหาร วิธีนี้จะทำให้ลดจำนวนการประชุมและเวลาการประชุมของคณะกรรมการใหญ่ลงได้

(3) วิธีการได้มา

เมื่อพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ของไทยที่มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย พบว่าการได้มาซึ่งกรรมการมี 3 วิธี คือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้ง และกรรมการโดยการเลือกตั้ง

ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการอาจมีที่มาจากกรรมการโดยตำแหน่งเพียงอย่างเดียว หรืออาจมาจากทั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการแต่งตั้งหรือโดยการเลือกตั้งด้วยก็ได้ ขึ้นอยู่กับขอบเขตอำนาจหน้าที่ ภาระงานตามกฎหมายว่าจะมีมากน้อยเพียงใด การกำหนดวิธีการได้มาของกรรมการว่าจะมาจากภาคราชการใดบ้าง เท่าใด ภาคเอกชนใดบ้าง เท่าใด จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยต้องกำหนดให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การจัดตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายจะต้องคำนึงถึงหลักการตามรัฐธรรมนูญด้วย ไม่ว่าจะเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การกำหนดที่มาหรือวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการในกฎหมายฉบับต่าง ๆ หลังปี พ.ศ. 2540 นั้นจะมีการกำหนดให้กรรมการบางส่วนมาจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนักวิชาการกันมากขึ้น โดยกระบวนการได้มาเหล่านี้จะต้องมีความโปร่งใส เป็นธรรม น่าเชื่อถือ เป็นหลักประกันได้ว่าบุคคลที่เป็นตัวแทนจากประชาชน หรือท้องถิ่นนั้นเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปว่าจะมาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของเขาเหล่านั้นได้อย่างแท้จริง

(4) ระดับของบุคคลที่มาจากฝ่ายราชการ¹⁸

ในการจัดตั้งคณะกรรมการต้องพิจารณาว่า คณะกรรมการที่จะจัดตั้งนั้นจะต้องทำหน้าที่อะไรบ้าง หากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงาน จำเป็นที่จะต้องให้มีกรรมการที่มาจากหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งมีความเหมาะสมในระดับที่สามารถตัดสินใจได้ ประเด็นที่สำคัญ การตั้งบุคคลนั้นไม่ควร “ต่างระดับ” กันจนเกินไป เพราะการทำหน้าที่กรรมการ คือ การมีส่วนร่วม (participation) ในการอภิปราย แสดงความคิดเห็น หากเป็นข้าราชการระดับผู้น้อยอาจมีความเกรงใจเพราะต้องมีความเคารพต่อข้าราชการที่มีระดับสูงกว่า (ซึ่งเป็นวัฒนธรรมปกติของคนไทย) การอภิปรายหรือให้ความเห็นอาจมีข้อจำกัด การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการก็อาจไม่มีประสิทธิภาพได้

(5) ภาระหน้าที่อื่นของกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการนั้นก็เพื่อให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ นอกจากความรู้ความสามารถของคณะกรรมการแล้ว สิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นมีภาระงานอื่นมากน้อยเพียงใด เพื่อพิจารณาว่า เขามีเวลาเพียงพอหรือไม่ในการเข้าร่วมประชุมตามที่นัดหมาย เพราะหากบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมานั้นเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีภาระหน้าที่มากก็อาจจะทำให้การประชุมเกิดขึ้นได้ยาก เพราะนัดประชุมไม่ได้ เช่น คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาตามกฎหมายต่าง ๆ ในปัจจุบันที่ประกอบด้วยปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ทำให้การประชุมเกิดขึ้นไม่ถนัดนัก กลายเป็นว่าเป็นกรรมการแต่ไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ ซึ่งอาจมีผลต่อองค์ประชุมของคณะกรรมการ

นอกจากนั้นข้าราชการระดับสูงบางตำแหน่งอาจต้องเป็นกรรมการในคณะกรรมการหลายชุดทั้งคณะกรรมการภายในหน่วยงานของตน และคณะกรรมการในหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จนในบางครั้งกรรมการนั่นเองก็อาจจำไม่ได้ว่าตนเป็นกรรมการในชุดใดบ้างและหากบุคคลนั้นต้องปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มากเกินไปก็อาจส่งผลกระทบต่องานประจำปกติของเขาได้ หรือในบางครั้งผู้ที่มาประชุมจริง ๆ ก็อาจจะเป็นผู้แทน ทำให้ในระยะหลังกฎหมายหลายฉบับมักเขียนไว้ว่า “หรือผู้แทน” แต่ก็ยังเกิดปัญหาเพราะผู้แทนที่มาประชุมจะหมุนเวียนเปลี่ยนกันมา ทำให้ในการประชุมแต่ละครั้งไม่มีความต่อเนื่อง ผู้ที่มาประชุมต้องมา “ศึกษากันใหม่”

¹⁸ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย, หน้า 173

เกือบทุกครั้งไป หรือมีฉะนั้นผู้แทนนั้นก็อาจเป็นบุคคลในระดับที่ไม่สามารถจะตัดสินใจได้ จะต้องนำเรื่องไปเสนอผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจต่อไป ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการจึงอาจต้องพิจารณาข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่น เช่น รองปลัดกระทรวง ผู้ตรวจกระทรวง รองอธิบดี เพื่อให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในที่ประชุม มีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ในความเป็นจริง เมื่อข้าราชการระดับสูง คือ ปลัดกระทรวง อธิบดีได้รับการแต่งตั้งก็จะมีกรมมอบหมายงานให้รองปลัด (หรือรองอธิบดี) หรือ ผู้ตรวจกระทรวงรับผิดชอบในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือหลายเรื่องเป็นการเฉพาะอยู่แล้วจึงควรให้ บุคคลเหล่านี้เข้ามาเป็นกรรมการในเรื่องที่เขาได้รับมอบหมายนั้นด้วย

2.6.3 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจนจะมีผลอย่างมากต่อผลสำเร็จของงาน เพราะกรรมการทุกคนจะทราบได้ว่า อะไรคือสิ่งที่กฎหมายคาดหวังจะได้จาก ตน รู้ว่าอะไรอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้มืดมนจะทำให้คณะกรรมการต้องใช้เวลาพอควรในการเรียนรู้ว่าตนมีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้างตามกฎหมาย ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่นั้นหมายความว่าความรวมถึง อำนาจหน้าที่ที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มิใช่กำหนดไว้กว้างมากจนทำให้ต้องใช้กรรมการที่มาจากหลายที่ต่าง ๆ กัน ส่งผลให้ขนาดของ คณะกรรมการใหญ่เกินไป

2.6.4 การจัดผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ

เป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการที่จะต้องจัดเตรียมเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับ คณะกรรมการ เช่น การรวบรวมข้อเท็จจริง จัดเตรียมความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ใน บางครั้งอาจให้ข้อเสนอแนะที่สำคัญเพื่อให้คณะกรรมการใช้ประกอบในการตัดสินใจ โดยต้อง แจกวาระการประชุมและข้อมูลเหล่านี้ให้แก่คณะกรรมการล่วงหน้าก่อนการประชุมในระยะเวลา ที่คณะกรรมการสามารถศึกษาและปรึกษาบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจรวมถึงผู้เชี่ยวชาญนั้นด้วย รวมทั้งหาข้อมูลเพิ่มเติมที่ตนเห็นว่าสำคัญได้ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือเช่นนี้จะทำให้กรรมการมา ประชุมด้วยความพร้อมทั้งข้อมูลและการวิเคราะห์ ส่งผลให้มติต่าง ๆ ที่จะมีขึ้นเป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ อยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่ครบถ้วน

2.6.5 การกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อให้มีการปฏิบัติที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพ¹⁹

¹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์, คณะกรรมการ: การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 2 ตอน 1, 2526, หน้า 67

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ลักษณะการทำงานคือการประชุม การกำหนดระเบียบ ข้อบังคับการประชุมจึงเป็นสิ่งจำเป็น นับแต่เรื่ององค์ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความถูกต้องสมบูรณ์ นอกจากนั้น ควรมีการแยกวิธีพิจารณาเรื่องที่นำมาเสนอต่อคณะกรรมการไว้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่นั้นมีความรวดเร็ว กล่าวคือ ในกรณีเรื่องที่เป็นปกติตามนโยบายหรืออำนาจหน้าที่ เช่น การขอใบอนุญาต หากผู้ขอมีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกประการ ควรเป็นเรื่องเพื่อทราบหรือการอนุมัติโดยอัตโนมัติ เว้นแต่ จะมีกรรมการบางคนตั้งปัญหาหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการร้องขอ นั้น (ในเรื่องนี้จะต้องมีผู้กลั่นกรองข้อมูลต่าง ๆ ในเบื้องต้นก่อน) หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันควรนำมาพิจารณาในเวลาเดียวกัน เรื่องที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณาควรเป็นเรื่องที่มีใช้งานปกติ เช่น การพิจารณาแก้ไขกฎเกณฑ์ในเรื่องการออกใบอนุญาต ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีมาแต่เดิม

2.6.6 การตั้งประธานกรรมการที่เหมาะสม

ประธานกรรมการเป็นบุคคลสำคัญในการปฏิบัติงานทุกอย่างของคณะกรรมการ เพราะเป็นผู้ชี้แนะการประชุม กำหนดแนวทางการประชุม และอาจเป็นผู้ชี้ขาดในกรณีไม่สามารถจะหามติได้ ประธานกรรมการจึงควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่อภิปรายหรือแสดงความคิดเห็น สามารถควบคุมการประชุม สรุปประเด็น มีความเห็นที่เป็นกลาง โดยปกติ ประธานกรรมการจะปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการกับกรรมการอื่น แม้ประธานกรรมการจะมีได้ทำงานทั้งหมดด้วยตนเองแต่ก็เป็นผู้ที่ทำให้กลไกต่าง ๆ เคลื่อนไหวไปได้ซึ่งจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ

2.6.7 การตั้งฝ่ายเลขานุการ

ฝ่ายเลขานุการก็มีความสำคัญเช่นเดียวกับประธานกรรมการคือเป็น กลไกที่สำคัญของคณะกรรมการ เพราะจะเป็นผู้เตรียมการนัดหมายประชุม จัดสถานที่ประชุม จัดเตรียมเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ในการประชุม ดังนั้น ภาระหน้าที่ในเรื่องนี้จึงมักตกอยู่กับองค์กรหลักที่มีการตั้งคณะกรรมการนั้นขึ้นมา

2.6.8 องค์ประชุมและวิธีการลงมติ

กรณีนี้มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การกำหนดองค์ประชุม วิธีการลงมติ ไว้ในระเบียบ ข้อบังคับการประชุมก็เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความถูกต้องสมบูรณ์และเป็นธรรม ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับองค์ประชุมและการลงมติ คือ การให้ความสำคัญเรื่องมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากการนับองค์

ประชุมและการลงมติใช้ระบบข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งนั้นอาจพิจารณาได้ว่า เป็นการใช้หลักการที่ชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยแล้ว แต่หากระบบเกินกึ่งหนึ่งนั้นไม่มีผู้แทนจากประชาชนอยู่ด้วยไม่ว่าจะเป็นเรื่ององค์ประชุมหรือการลงมติจะถือได้หรือไม่ว่า เป็นกรณีที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการอย่างแท้จริงแล้ว หรือควรที่จะกำหนดว่าอย่างน้อยต้องมีผู้แทนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิมาประชุมอย่างน้อยเท่าไรจึงจะเป็นองค์ประชุม หรือกำหนดว่าจะต้องมีเสียงของผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในเสียงเกินกึ่งหนึ่งนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปก็คือ การกำหนดระบบเกินกึ่งหนึ่งที่มีเงื่อนไขเช่นนี้จะใช้อย่างไรต่อการประชุม การได้มาซึ่งมติคณะกรรมการด้วยหรือไม่

2.6.9 การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ

โดยปกติการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการจะมีอยู่ 2 รูปแบบคือ ตามวาระ และตามที่กฎหมายกำหนด กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระส่วนใหญ่กฎหมายมักจะกำหนดว่าให้ได้รับแต่งตั้งเข้ามาใหม่ได้ แต่อาจมีเงื่อนไขว่า ไม่เกิน 2 วาระติดกัน โดยการกำหนดวาระนั้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนการพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดนั้น กฎหมายมักจะกำหนดว่า

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ตกเป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) ตกเป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (6) ผู้แต่งตั้ง (คณะรัฐมนตรี / รัฐมนตรี) ให้ออก

หลักเกณฑ์ตาม (1) ถึง (5) อาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรฐานทั่วไปซึ่งชอบด้วยเหตุผลในการให้กรรมการพ้นจากตำแหน่ง ส่วนหลักเกณฑ์ตาม (6) นั้นแม้จะมีความชอบด้วยหลักการที่ว่า เมื่อผู้แต่งตั้งเห็นว่ากรรมการนั้นไม่มีความเหมาะสมต่อหน้าที่อีกต่อไป ผู้แต่งตั้งก็ควรมีสิทธิให้กรรมการนั้นออกไปได้ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ควรสร้างความโปร่งใส ชัดเจนและความเป็นธรรมต่อผู้ถูกกระทำด้วย การที่บุคคลใดเข้ามาเป็นกรรมการ เขาอาจจะต้องสละหรือสูญเสียประโยชน์ส่วนตนในเรื่องอื่นไปเพื่อจะได้ไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ เช่น ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ต้องไม่เป็นผู้บริหารในหน่วยงานที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะกรรมการ เป็นต้น กฎหมายจึงต้องมีกลไกที่เป็นหลักประกันเบื้องต้นว่า กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจะมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ปราศจากการแทรกแซงจากข้าราชการประจำหรือฝ่ายการเมืองเพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องครบถ้วน มีประสิทธิภาพ การให้

ออกโดยผู้แต่งตั้งนั้นจะต้องเป็นกรณีที่กรรมการผู้นั้นไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่
กระทำผิดต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง ทุจริตต่อหน้าที่ เป็นต้น มิใช่การให้ออกโดยไม่มีเหตุผลที่ชอบ
ธรรม

คุณสมบัติของคณะกรรมการที่ดีและวิธีการจัดการเพื่อให้ได้องค์ประชุมที่เหมาะสมดัง
กล่าวข้างต้นจึงจะนำมาพิจารณาใช้ในการออกแบบคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

บทที่ 3

การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

3.1 แนวทางการจัดประชุม

การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการศึกษานี้ เพราะการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยได้มีการศึกษาและผ่านความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีมาแล้วก็ตาม จำเป็นที่จะต้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอก่อนที่จะนำไปกำหนดเป็นกฎหมายต่อไป

คณะผู้ศึกษาได้นำประเด็นต่าง ๆ ที่ได้วิเคราะห์และจัดทำเป็นเค้าโครงของร่างกฎหมาย โดยเฉพาะที่เป็นผลการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไปจัดการประชุมระดมความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดให้ประกอบด้วย ตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนทั่วไปที่สนใจเข้าร่วมการประชุม

ตามแผนการดำเนินการวิจัย จะจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นรวม 5 ครั้ง ประกอบด้วยการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นในส่วนภูมิภาค รวม 4 ภาค และในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2546 ณ ห้องดอกคูณ โรงแรมเจริญธานีปรีณเชส จังหวัดขอนแก่น
2. ภาคเหนือ เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2547 ณ โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่
3. ภาคกลาง เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2547 ณ ห้องวิวเขา วังรี รีสอร์ท อำเภอเมือง จังหวัดนครนายก
4. ภาคใต้ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2547 ณ โรงแรมวังใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี
5. กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ

3.2 ประเด็นพิจารณารับฟังความคิดเห็น

ในการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น ประเด็นพิจารณาประกอบด้วย

1. ความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
2. องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
3. วิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

4. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
5. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
6. องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น
7. แนวทางการประสานการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน

ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.1 เหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ด้วยในปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติไม่สามารถบังคับใช้ในลักษณะที่จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศโดยภาพรวมในการพัฒนา การอนุรักษ์ ป่าไม้และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินให้สอดคล้องกับพัฒนา การอนุรักษ์ ป่าไม้และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรมและยั่งยืนและสอดคล้องกับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และนโยบายของรัฐบาลโดยการออกกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

(1) เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศไทยดำเนินการไปเพื่อการพัฒนา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและเลี้ยงชีพตามสมควรแก่สภาพ และหากมีการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง จะต้องเป็นการสงวนหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ

(2) จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศไทยและกิจการที่เกี่ยวข้องทั้งระบบด้วยการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับพัฒนา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

(3) เพื่อให้การกำหนดแนวทาง นโยบาย การบริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ป่าไม้และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินกระทำโดยให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ

(4) เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาหรือให้ความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อการพัฒนา อนุรักษ์ ปันฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินและเปิดโอกาสให้มีการเสนอผู้แทนเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น เพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินที่เกี่ยวข้อง

(5) จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อให้มีหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(6) จัดตั้งคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่นเพื่อเสนอแนะแนวทาง มาตรการในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินเฉพาะในเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนา การอนุรักษ์ ปันฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมดุล เป็นธรรมและยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

3.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “คทช.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม อัยการผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสมาคมมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสิบสองคน ในจำนวนนี้จะแต่งตั้งจาก นักวิชาการด้านการบริหารจัดการที่ดินจากสถาบันการศึกษาสองคน นักวิชาการด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากสถาบันการศึกษาสองคน นักวิชาการด้านการผังเมืองจากสถาบันการศึกษาสองคน ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา อนุรักษ์ ปันฟู การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินที่ดินห้าคน ผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือพัฒนาที่ดินสองคน เป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามความจำเป็น

ผู้แทนกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งจะต้องเป็นรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา อนุรักษ์ ป่าไม้ ทรัพยากรดินและที่ดินจะต้องเป็นองค์กรที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายไทย และให้คัดเลือกผู้แทนจากรายชื่อที่เสนอโดยองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าว

ให้จัดประชุมคณะกรรมการครั้งแรกภายใน 90 วันนับแต่วันที่มีการครบจำนวนตามวรรค 1

คทช. ต้องประชุมกันอย่างน้อยปีละ 6 ครั้ง

3.2.3 วิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

เพื่อประโยชน์ในการสรรหาบุคคลให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรรมการอื่นอีกเก้าคนซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่มีคณะหรือสาขาวิชาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน การอนุรักษ์ระบบนิเวศวิทยา หรือวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมจำนวนสี่คน และแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนสองคน ผู้แทนองค์กรชุมชนสองคน ผู้แทนสมาคมที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ การพัฒนา การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินหนึ่งคน รวมจำนวนห้าคนเป็นกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ให้อธิการบดีของแต่ละสถาบันดำเนินการให้อาจารย์ในคณะหรือสาขาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเป็นผู้เลือกกันเอง และเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี สถาบันอุดมศึกษาละหนึ่งคน ส่วนการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนสมาคมเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การพัฒนา การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการให้องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคมเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การพัฒนา การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินเป็นผู้คัดเลือกกันเอง และเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและเป็นเลขานุการอีกคนหนึ่ง

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา .. ต่อคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมีการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งแทน

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและเสนอรายชื่อบุคคลผู้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้กำหนดในกฎกระทรวง

กระบวนการสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

3.2.4 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน คทช.” เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

ให้สำนักงาน คทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ เพื่อเสนอต่อ คทช.

(2) ติดตามประเมินผลการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินตามนโยบายและแผนหลัก และมาตรการที่ได้กำหนดไว้ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค ท้องถิ่น รวมทั้งการติดตามประเมินผลอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(3) ประสานและจัดให้มีระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของทรัพยากรดินและที่ดินเพื่อการวางแผนพัฒนา การกำหนดการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์

(4) ศึกษา วิจัย และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน เพื่อให้การบริหารจัดการ การพัฒนา การอนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

(5) เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน วิเคราะห์แนวโน้มและผลกระทบที่จะเกิดจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน

(6) ส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการ การพัฒนา การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน รวมทั้งรณรงค์ทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน

(7) ดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศและภารกิจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น

(8) วางแผนและกำหนดการประชุมประจำปีของ คทช. เพื่อเสนอให้ คทช. พิจารณา และจัดให้มีการประชุมตามกำหนดการดังกล่าว

- (9) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ
 - (10) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ
 - (11) จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 40 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น
 - (12) ปฏิบัติราชการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- ให้สำนักงานมีผู้อำนวยการคนหนึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน
- ให้มีรองผู้อำนวยการสำนักงาน คทช. และให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงาน คทช. เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้
- ผู้อำนวยการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

3.2.5 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบาย แผนหลัก ในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ เพื่อให้การพัฒนา การอนุรักษ์ พื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ
- (2) กำหนดแนวทางและมาตรการในการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศรวมทั้งการกำกับตรวจสอบให้เป็นไปตามแนวทางมาตรการและกฎหมายที่กำหนดไว้รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดิน
- (3) กำหนดกรอบนโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการจัดที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การสงวน และการพัฒนาที่ดิน การจัดสรรที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การถือครองที่ดิน การผังเมือง การควบคุมอาคาร การใช้ รักษา และจัดหาประโยชน์จากที่ดินของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดินและที่ดินให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ
- (4) กำหนดการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ

(5) กำหนดแนวทางและการบริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ปันฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การพัฒนา การอนุรักษ์ ปันฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน

(6) ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดินและที่ดิน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดินและที่ดินเพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ

(7) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานใด ๆ ของรัฐ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ และปันฟูทรัพยากรดินและที่ดินอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(8) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดใด ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

การดำเนินการต่าง ๆ ตามวรรคหนึ่ง นอกจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ให้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกแทนราษฎรและวุฒิสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย โดยรายงานนี้ให้กล่าวถึงผลของงานในปีที่ล่วงมาแล้วและคำชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ โครงการและแผนงานที่จะทำในภายหน้า

3.2.6 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งในแต่ละจังหวัดเรียกว่า “คณะกรรมการที่ดินท้องถิ่น” เรียกโดยย่อว่า “คท.” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการ

จังหวัดมอหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ธนารักษ์จังหวัด ผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ท้องที่รับผิดชอบ) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ผู้แทนองค์กรชุมชนในจังหวัดนั้น ๆ ไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารจัดการ การพัฒนา การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินไม่เกินสี่คนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อตามมาตรา.. เป็นกรรมการและผู้แทนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

การคัดเลือกผู้แทนองค์กรชุมชนให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ให้นำมาตรา .. มาตรา .. มาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. มาใช้บังคับกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยอนุโลม

คณะกรรมการที่ดินท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) เสนอแนะแนวทาง มาตรการต่อ คทช. ในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน เพื่อให้การพัฒนา การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมดุล เป็นธรรมและยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เฉพาะในเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจตน

ประกาศตามความใน (1) ให้ประกาศแจ้งแก่บุคคลและชุมชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบนั้นทราบ ณ ที่ที่ประชาชนเห็นได้ชัดเจนเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 45 วัน

(2) พิจารณาข้อขัดแย้งและไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติในเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจตน แต่ในกรณีที่เป็นปัญหาข้อพิพาทอันเกี่ยวเนื่องกับหลายพื้นที่หรือเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม ให้คณะกรรมการที่ดินท้องถิ่นเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อพิจารณา

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

(3) ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

3.2.7 แนวทางการประสานการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน

เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินเพื่อให้การพัฒนา การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ประสานการปฏิบัติการกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวใช้ทรัพยากรบุคคล

งบประมาณและอำนาจหน้าที่ของตนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การสงวนและการพัฒนาที่ดิน การจัดสรรที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การถือครองที่ดิน สิ่งแวดล้อม การผังเมือง การควบคุมอาคาร การใช้ รักษา และจัดหาประโยชน์จากที่ดินของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดินและที่ดินแล้วแต่กรณีให้มีผลสำเร็จตามนโยบาย แผนหลัก ในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศตามที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด

การประสานการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีอำนาจจัดทำบันทึกข้อตกลงฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับระหว่างสำนักงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐเพื่อกำหนดวิธีการ เงื่อนไข การใช้อำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นได้ตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการมอบอำนาจของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้สำนักงานดำเนินการใด ๆ แทนด้วย ทั้งนี้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการนั้นและตามความเหมาะสม

ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐตามวรรคหนึ่งไม่ยินยอมทำบันทึกข้อตกลงหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สำนักงานรายงานต่อรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้นเพื่อพิจารณาสั่งการ หรือเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

3.3 ผลการประชุมรับฟังความคิดเห็นในส่วนภูมิภาค

คณะผู้ศึกษาได้รวบรวมผลการประชุมรับฟังความคิดเห็นในส่วนภูมิภาค 4 ภาค ในแต่ละประเด็นเพื่อจัดทำเป็นเอกสารประกอบการประชุมในกรุงเทพมหานคร และเป็นข้อมูลเพื่อการปรับปรุงแนวทางการร่างกฎหมาย สรุปได้ ดังนี้

3.3.1 ความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ที่ประชุมทุกภาคเห็นด้วยกับข้อเสนอการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” เพื่อให้มีผู้ดูแลการจัดการที่ดินที่มีอำนาจตัดสินใจและแก้ปัญหาให้กับราษฎรได้โดยเร็ว ไม่เกิดความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจนเหมือนในปัจจุบันที่ยังไม่มีหน่วยงานใดสามารถแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของขอบเขตที่ดินและการจัดการที่ดิน เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ขาดเอกภาพ ควรต้องมีนโยบายที่ชัดเจน เพื่อช่วยลดความขัดแย้งของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานอยู่เดิมลง ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย จัดสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม ควบคุมการใช้ที่ดินไม่ให้ผิด

วัตถุประสงค์ คณะกรรมการจะต้องมีบทบาทหน้าที่ชัดเจนและมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินอย่างแท้จริง และขอให้พิจารณาด้านเศรษฐกิจด้วย

ผู้เข้าประชุมบางท่านให้ความเห็นว่า ควรตั้งกระทรวงที่ดินขึ้นมารับผิดชอบโดยตรงดีกว่าการตั้งคณะกรรมการเนื่องจากมีคณะกรรมการอยู่แล้วหลายชุด ขณะที่บางท่านเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการหรือกระทรวงที่ดินจะต้องมีพลังที่จะจัดการกับปัญหาได้

ในแง่ของวิธีการจัดตั้ง บางท่านเห็นว่าอาจไม่จำเป็นต้องออกเป็นกฎหมายใหม่ ควรจัดกลุ่มคณะกรรมการเดิม และปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ หรือควรทดลองใช้ในบางพื้นที่ก่อนเพื่อให้เห็นข้อดีข้อเสียก่อนออกกฎหมายเพราะหากเร่งเกินไปจะเกิดผลเสีย

3.3.2 องค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ควรมีสัดส่วนระหว่างรัฐประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิในจำนวนที่เท่ากัน ส่วนประธานอาจจะเป็นภาครัฐแต่ต้องมีความเป็นกลาง ควรเพิ่มผู้แทนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และผู้แทนจากกระทรวงอุตสาหกรรม ขอให้เพิ่มสัดส่วนภาคประชาชนเพื่อให้ประชาชนเข้าไปร่วมแก้ปัญหามากขึ้น ให้มีตัวแทนเกษตรกรในจำนวนที่มากขึ้น

บางท่านเสนอว่า องค์การนี้เป็นองค์กรอิสระระดับชาติที่จะต้องเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ไม่ควรมีรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงอยู่ในคณะกรรมการ รูปแบบควรจะคล้ายกับ TDRI หรือ สกว. เพื่อให้เกิดความหนักแน่นด้านวิชาการ

คณะกรรมการต้องเป็นระดับที่สามารถตัดสินใจได้และไม่ใช้ผู้แทนในการประชุม องค์ประกอบของคณะกรรมการควรมีความหลากหลาย

3.3.3 ผู้ทรงคุณวุฒิ และวิธีการสรรหา

ที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นว่าวิธีการสรรหาที่น่าเสนอมีความชัดเจนแล้ว มีความเห็นเพิ่มเติมว่าขอให้มีความเป็นธรรมในวิธีการสรรหา ผู้ทรงคุณวุฒิอาจมาจากชาวบ้านที่มีความสามารถมีผู้นับถือในชุมชนซึ่งอาจไม่มีตำแหน่งอย่างเป็นทางการ ไม่จำเป็นต้องมาจากข้าราชการ อาจเป็นชาวบ้านหรือผู้อาวุโสในชุมชนที่มีความรู้จริง และในการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีการตรวจสอบประวัติให้ชัดเจน

3.3.4 องค์การพัฒนาเอกชนที่จะเป็นกรรมการ

ที่ประชุมพิจารณากรรมการที่มาจากองค์พัฒนาเอกชน เห็นว่า การกำหนดให้ต้องเป็นองค์กรที่จดทะเบียนเป็นการจำกัดสิทธิ จึงไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรที่จดทะเบียน เพราะองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนส่วนใหญ่มักถูกครอบงำโดยรัฐ แต่ต้องทำงานเป็นที่ยอมรับของชุมชน ซึ่งหากมีวิธีการสรรหาที่ดีจะไม่เกิดปัญหา

3.3.5 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีความเห็นเพิ่มเติมเป็นสองทาง คือ ทางหนึ่งเห็นว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์น่าจะรับผิดชอบไม่ควรจะมีหน่วยงานใหม่ อีกทางหนึ่งเห็นว่า อาจตั้งเป็นองค์การมหาชนเช่นเดียวกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่สามารถทำงานร่วมกับทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชน

3.3.6 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ที่ประชุมเห็นว่า คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ควรมีอำนาจที่ไม่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการชุดเดิมและมีอำนาจครอบคลุมกฎหมายเดิม ต้องสามารถขอข้อมูลได้จากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ประมวล และเสนอแนะที่คมชัด หากหน่วยงานใดไม่ให้ความร่วมมือให้สามารถเสนอให้เอาผิดได้ สามารถทำงานร่วมกับทุกหน่วยงาน เชื่อมกับทุกระบบ ไปรับรู้ปัญหาร่วมกัน

มีความเห็นว่า คณะกรรมการควรมีอำนาจในการจัด Zoning และกำหนดสัดส่วนการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เหมาะสม ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รวมถึงการใช้มาตรการภาษีที่ดิน ควรมีการเก็บข้อมูลและการวิจัย และในคณะกรรมการอำนาจในการตัดสินใจไม่ควรขึ้นอยู่กับประธานเพียงคนเดียว

3.3.7 ความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัด

ที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัด เพราะเป็นการกระจายอำนาจ

มีความเห็นว่าไม่ควรให้ผู้ว่าราชการเป็นประธาน เนื่องจากมีภารกิจมากอยู่แล้ว และควรมีคณะกรรมการระดับอำเภอและระดับภาคด้วย

3.3.8 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่วนจังหวัด

องค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนจังหวัดควรใกล้เคียงกันกับคณะกรรมการชุดใหญ่ และเสนอให้เพิ่มสหกรณ์จังหวัดเป็นกรรมการด้วย

มีผู้เสนอให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีอำนาจเหมือนกับคณะกรรมการระดับชาติ สำหรับการดูแลเรื่องที่ดินทั้งหมดในจังหวัด

3.3.9 แนวทางการประสานงานการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน

มีผู้เสนอให้มีคณะกรรมการชุดพิเศษติดตามการดำเนินงานของของคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ ควรถ่ายเทภารกิจจากคณะกรรมการระดับชาติลงสู่ระดับท้องถิ่นมากขึ้น

3.3.10 ข้อเสนอแนะและประเด็นอื่น ๆ

คณะผู้ศึกษารวบรวมความคิดเห็นที่เสนอมาเป็นข้อสังเกต ดังนี้

(1) ประเด็นเรื่องกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีผู้ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติควรเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารจัดการที่ดิน ดังนั้น

(1.1) สัดส่วนของกรรมการภาครัฐ ภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่จำเป็นต้องใกล้เคียงกัน

(1.2) ไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิทั้งนี้รัฐบาลอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติโดยมติคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งอาจพิจารณาจากนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญ

(1.3) ไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนท้องถิ่น เพราะภารกิจหลักเป็นเรื่องการกำหนดนโยบายและกำกับให้เป็นไปตามนโยบาย โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้ปฏิบัติอยู่เช่นเดิม

(2) ประเด็นเรื่องความจำเป็นในการออกเป็นกฎหมาย

การที่รัฐจะดำเนินนโยบายในเรื่องนี้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ หากพบว่ามีปัญหาจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ การแก้ไขปรับปรุงต้องทำเป็นพระราชบัญญัติซึ่งต้องใช้เวลาอีกทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดที่ดินมีอยู่เพียงไม่กี่หน่วยงาน เช่น ส.ป.ก. กรมที่ดิน ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จะไม่มีการจัดที่ดินเพิ่มขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ดังนั้น ในเบื้องต้น

จึงควรดำเนินการในรูปมติคณะรัฐมนตรีก่อน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค ในการดำเนินการระยะแรกควรจัดทำเป็นโครงการนำร่องในจังหวัดที่มีความพร้อม แล้วนำมาแก้ไข ปรับปรุงเพื่อขยายโครงการ และหากดำเนินการมาได้ระยะหนึ่งแล้ว จึงค่อยเสนอออกเป็นกฎหมาย

(3) ประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

เนื่องจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จัดที่ดินตามกฎหมายยังเป็นผู้ปฏิบัติอยู่ จึงต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการเชื่อมโยงในเรื่องนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิฉะนั้นจะเกิดสภาพแต่ละหน่วยงานยังถือปฏิบัติตามกฎหมาย /คณะกรรมการที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้น ๆ เช่นเดิม โดยไม่เห็นความสำคัญหรือความจำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบายของคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งจะต้องวิเคราะห์กฎกระทรวงกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงให้สอดคล้องกัน เมื่อมีการออกกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติใช้บังคับแล้ว

นอกจากนั้น ในที่ประชุมของแต่ละภาค มีผู้เสนอปัญหาและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการที่ดินหลายประการ จึงนำมารวบรวมเป็นข้อมูลประกอบเพิ่มเติม ดังนี้

- (1) ควรมองที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตมากกว่าทรัพย์สิน
- (2) การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินคลุมทั้งอำเภอทำให้มีปัญหาในการจัดที่ดินหัวไร่ปลายนา
- (3) ขอให้ความสำคัญกับเรื่องข้อมูลแผนที่ที่ดินเพราะยังไม่มีมาตรฐาน
- (4) ควรพิจารณาเรื่องการจัดการน้ำควบคู่ไปกับการจัดการดิน
- (5) ปัจจุบันมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนของเขตพื้นที่ทำให้มีปัญหาเรื่องการออกเอกสารสิทธิ์ ซึ่งไม่มีหน่วยงานใดสามารถแก้ปัญหาให้ได้
- (6) ในพื้นที่มีปัญหาเรื่องการความขัดแย้งในที่ดินทำกิน ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดูแลพื้นที่สาธารณะกับชาวบ้าน
- (7) ปัจจุบันไม่มีการบรรจุเรื่องการจัดการที่ดินในยุทธศาสตร์จังหวัด

มีข้อเสนอให้จัดตั้งกระทรวงที่ดินโดยมีองค์ประกอบของการรวมหน่วยงาน ดังนี้

- กรมที่ดิน
- ส.ป.ก.
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- กรมโยธาธิการและผังเมือง

3.4 การประชุมระดมความคิดเห็นในกรุงเทพมหานคร

คณะผู้ศึกษาได้จัดการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน วันที่ 7 เมษายน 2547 เวลา 9.00-16.30 น. ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น และนำ "ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ." มานำเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา เพื่อจะได้นำไปศึกษา เสนอแนะในการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

การประชุมได้จัดให้มีการอภิปรายในประเด็น "องค์การบริหารจัดการที่ดินของประเทศ" โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย

- (1) ผศ.ดร. สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (2) ดร. เกษมสันต์ จินฉนวนโส รองเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (3) คุณไพโรจน์ โลกนิยม ผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดยมี ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย สรุปได้ว่า ผู้ร่วมอภิปรายทั้งหมดเห็นด้วยกับการเสนอจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และยังตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ การมีส่วนร่วมและประโยชน์ที่ควรต้องตกกับประชาชน การนำไปปฏิบัติว่าควรมีวิธีการบริหารให้ประสานสอดคล้องกัน ควรมีการออกแบบการทำงานให้โปร่งใส มีข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย การทบทวนเพื่อปรับปรุงอำนาจที่ทับซ้อนและการให้สิทธิในที่ดิน เป็นต้น

สำหรับประเด็นอื่น ๆ ได้นำหรือต่อที่ประชุม และมีการประชุมกลุ่มในช่วงบ่าย ผลการประชุมในช่วงบ่าย สรุปได้ดังนี้

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการควรมาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบใน 4 เรื่อง เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการกระจายสิทธิในที่ดิน การให้สิทธิในที่ดิน ภาษีที่ดิน และการใช้ที่ดิน

ควรเพิ่ม รมต. และปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นคณะกรรมการ

คณะกรรมการชุดนี้ควรเพิ่มหน่วยงานด้านการจัดที่อยู่อาศัยด้วย

องค์ประกอบคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นระดับกระทรวง ระดับกรมมีเพียงกรมที่ดิน สศช. ควรมีกรมสำคัญ ๆ เกี่ยวกับที่ดินรวมอยู่ด้วย

เพิ่มผู้แทนกรมอุทยาน ฯ และกรมป่าไม้เป็นคณะกรรมการด้วย เพราะดูแลเรื่องป่าสงวนแห่งชาติ

กรมทางหลวงเกี่ยวข้องกับการเวนคืน/จัดที่ดิน ฉะนั้นควรเพิ่ม รมต. คมนาคมเป็นคณะกรรมการ

ควรเพิ่มกรมโยธาธิการและผังเมืองในคณะกรรมการระดับชาติ

ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความสำคัญกับสถาบันการศึกษามาก เป็นการจำกัดมากเกินไปหรือไม่
ผู้ทรงคุณวุฒิไม่ควรระบุว่ามีความสามารถจากสถาบันการศึกษา ควรเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่มีความสามารถ เช่น ผู้เกษียณอายุ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้วย

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับและหลายหน่วยงาน ทุกหน่วยงานต้องทำงานให้มีความสัมพันธ์กัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความชัดเจน ควรมีการแบ่งการใช้ที่ดินทั้งประเทศ 320 ล้านไร่ ออกเป็น 2 ส่วน คือ เพื่อการอนุรักษ์และเพื่อการใช้ประโยชน์

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน ได้แก่ หลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน เอกสารควรมีมาตรฐานเดียวกัน และการคุ้มครองที่ดิน

การประโยชน์ที่ดิน แบ่งออกเป็น เขตเมืองและนอกเขตเมือง หน่วยงานต่าง ๆ แยกกันดูแลคนละส่วน ดังนั้นองค์กรใหม่ต้องเข้าไปกำกับ

องค์กรใหม่ต้องเป็นองค์กรกลางองค์กรเดียวและควรเป็นองค์กรชนิดเบ็ดเสร็จแก้ไขเชิงบูรณาการในการอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ควรแยกองค์กรเป็น 2 ส่วน คือ องค์กรนโยบายและองค์กรปฏิบัติ องค์กรใหม่ทำด้านนโยบายเป็นหลัก ส่วนองค์กรปฏิบัติต่าง ๆ ก็ปฏิบัติตามนโยบายที่ออกมาโดยที่ยังคงอยู่ในหน่วยงานเดิม

แนวทางการจัดทำแผนงานควรรวมถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ควรมีการจัดบทบาทนโยบายและกฎหมายเดิมด้วย

องค์กรใหม่ต้องคำนึงถึงหลักความชอบธรรม ความคุ้มค่า โปร่งใส และนิติธรรม ดังนั้นเห็นควรเพิ่มในส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กร

คณะกรรมการชุดนี้ควรดูแลเรื่องนโยบายเท่านั้น และควรทบทวนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดเดิมที่มีอยู่แล้วด้วย

ปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. หน้า 7 ข้อ (3) กำหนดแผนนโยบาย... ให้แก้ไขเป็น “จัดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ...” และข้อ (4) ปรับปรุงเนื้อความให้ชัดเจนพร้อมทั้งยกตัวอย่างประกอบ

คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีอำนาจบังคับหน่วยงานปฏิบัติ เนื่องจากตาม มาตรา 7 คณะกรรมการต้องเสนอความคิดเห็นต่อนายกรัฐมนตรี กรณีที่หน่วยงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ ดังนั้น เห็นควรกำหนดบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานไม่ปฏิบัติตาม

มาตรา 12 ไม่ต้องมี อาจกำหนดในระเบียบหรือประกาศเพื่อความโปร่งใส

มาตรา 7 ควรระบุเพิ่มเติมว่า “โดยรวมภายใต้หลักการตาม มาตรา 8” หรือควรตัดมาตรา 7 ออก เพราะ มาตรา 8 ครอบคลุมแล้ว

มาตรา 14 วาระการดำรงตำแหน่ง ควรเป็น 3 ปี และในช่วงที่ยังหาผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ไม่ได้เห็นควรให้บุคคลเดิมปฏิบัติหน้าที่ไปก่อน

มาตรา 42 ควรย้ายไปเป็น มาตรา 20 เพื่อความต่อเนื่องกับ มาตรา 18 และมาตรา 19

(3) คณะกรรมการส่วนจังหวัด

ในร่าง พรบ. มีคณะกรรมการที่ดินส่วนจังหวัด ในส่วนของกรุงเทพและพัทยาจะทำได้ อย่างไร ควรมีคณะกรรมการ 3 ชุด คือ คณะกรรมการระดับชาติ คณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการกรุงเทพ

ระดับจังหวัดการให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดูแล และควรมีคณะกรรมการระดับกรุงเทพด้วย

รวมกรุงเทพและพัทยาในการจัดที่ดินแห่งชาติ

(4) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

องค์กรใหม่ควรเป็นหน่วยงานราชการ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่สามารถให้ผลประโยชน์แก่ใครก็ได้

ควรอยู่ภาคราชการ แต่เจ้าหน้าที่ควรเป็นพนักงานราชการ

บทที่ 4

แนวทางการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.

ตามแผนการศึกษาที่วางไว้ หลังจากที่คุณศึกษาทำการวิเคราะห์กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน จัดการประชุมหลายระดับเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับองค์กรบริหารจัดการที่ดินแล้ว จะนำผลของการระดมความคิดเห็นมาจัดทำข้อเสนอรูปแบบองค์กรบริหารจัดการที่ดินที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546

ในบทนี้จึงเป็นการนำผลการประชุมที่ได้รับ มาประมวลในประเด็นที่สำคัญ และเสนอปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่จัดทำโดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเป็นข้อมูลให้กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการเสนอกฎหมายต่อไป

4.1 คำถามที่สำคัญ

ในการเสนอร่างกฎหมายจำเป็นที่จะต้องเตรียมการสำหรับคำถามที่สำคัญหลายประเด็น เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมายมาใช้บังคับกับประชาชนสำหรับร่างกฎหมายฉบับนี้ก็เช่นเดียวกัน คำถามที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. เหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย
2. ประชาชนจะได้อะไร
3. อำนาจหน้าที่จะขัดแย้งกับองค์กรที่มีอยู่แล้วหรือไม่
4. กลไกในการทำงานเป็นอย่างไร มีเครื่องมืออะไรบ้าง
5. ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างไร

เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. แล้ว อาจตอบคำถามต่าง ๆ ข้างต้นได้ ดังนี้

1. เหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของภาครัฐ มิได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินโดยรวมแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กระจายไปตามกระทรวง ทบวง กรม และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ หรือตามมติคณะรัฐมนตรี ทำให้การจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดินไม่

เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีองค์กรกำหนดนโยบายที่ดินขึ้น เพื่อชี้นำทิศทางการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ หากไม่ออกเป็นกฎหมายก็ไม่สามารถที่จะใช้อำนาจบริหารลบล้างอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม ไม่สามารถแก้ปัญหาได้

2. การมีองค์กรที่มีเอกภาพสามารถกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติ จะทำให้แนวทางการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประสานสอดคล้องและมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน คาดว่าปัญหาที่ประชาชนได้รับ อันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ความไม่สอดคล้องด้านนโยบายและการปฏิบัติของคณะกรรมการต่าง ๆ หรือหน่วยงานของรัฐก็จะลดลงหรือได้รับการแก้ไขให้หมดไป โดยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

3. รูปแบบขององค์กรใหม่ เป็น Super Committee²⁰ กำหนดนโยบายที่ดินเพื่อชี้นำทิศทางการบริหารจัดการที่ดินของประเทศให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ จึงจะไม่มีผลกระทบกับงานในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่จะทำให้ทุกหน่วยงานมีทิศทางและเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน และมีองค์กรที่จะคอยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานระหว่างหน่วยงานซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจไว้แตกต่างกัน

4. กลไกการทำงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จะกำหนดนโยบายที่ดินโดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สำหรับการประสานนโยบายและความร่วมมือระหว่างกรมการชุดต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัด เป็นเครื่องมือที่สำคัญของคณะกรรมการ ซึ่งในกฎหมายกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างครอบคลุม

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการที่ดิน เป็นสิทธิประการหนึ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. จึงกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัดมีองค์ประกอบของผู้แทนฝ่ายประชาชน ได้แก่ นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์กรประชาชน เข้าไปเป็นกรรมการในสัดส่วนที่เท่ากันกับกรรมการฝ่ายราชการ นอกจากนั้น ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยการเสนอแนะ ร้องขอ แจ้งปัญหาและความต้องการที่ประสงค์จะให้แก้ไขได้โดยตรงต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัด

4.2 ประเด็นการปรับปรุงร่างกฎหมาย

²⁰ ในงานวิจัยนี้หมายถึง คณะกรรมการที่เป็นหลักในการกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ

ประเด็นการปรับปรุง ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. คณะผู้ศึกษานำมาจากข้อคิด ความเห็น และข้อเสนอแนะ ที่ได้รับการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และการวิเคราะห์ร่วมกันของคณะผู้ศึกษาในโครงการนี้ และคณะผู้ศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีประเด็นการปรับปรุง ดังนี้

1. ตัด มาตรา 7 ออกทั้งหมด

"มาตรา ~~7~~ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและที่ดินของประเทศไทยโดยรวม"

เหตุผล เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดไว้แล้วใน มาตรา 10 จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในที่นี้

2. แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 เป็นดังนี้

"มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า "คทช." ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงคมนาคม อัยการผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสิบสองคน ในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจาก นักวิชาการด้านการบริหารจัดการที่ดินจากสถาบันการศึกษาสองคน นักวิชาการด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากสถาบันการศึกษาสองคน นักวิชาการด้านการผังเมืองจากสถาบันการศึกษาสองคน ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา อนุรักษ์ ปันฟู การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดิน และที่ดินที่ติดห้าคน ผู้แทนสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน หรือพัฒนาที่ดินสองคน เป็นกรรมการ และให้อำนาจการสำนักงานนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้อำนาจการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามความจำเป็น

ผู้แทนกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งจะต้องเป็นรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า

~~องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา อุตสาหกรรม พื้นที่ทรัพยากรดินและที่ดินจะต้องเป็นองค์กรที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายไทย และให้คัดเลือกผู้แทนจากรายชื่อที่เสนอโดยองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าว~~

ให้จัดประชุมคณะกรรมการครั้งแรกภายใน 90 วันนับแต่วันที่มีการครบจำนวนตามวรรค 1

คทช. ต้องประชุมกันอย่างน้อยปีละ 6 ครั้ง"

เหตุผล เนื่องจากพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติแล้ว เห็นว่า กรรมการนโยบายโดยตำแหน่งควรเป็นบุคคลระดับนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรี และปลัดกระทรวงเป็นหลัก หากจะมีกรรมการจากหน่วยงานอื่นน่าจะมีเท่าที่จำเป็น เช่น อัยการผู้เชี่ยวชาญ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

การที่ไม่กำหนดให้มีผู้แทนของหน่วยงานระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเข้าไปเป็นกรรมการเพราะแต่ละคนจะมีความลำเอียงเข้ากับหน่วยงานของตน หากให้มีผู้แทนบางหน่วยงานเข้าไปเป็นกรรมการ จะถูกกล่าวหาจากหน่วยงานอื่นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมและอาจไม่ได้รับความร่วมมือ

อีกประการหนึ่ง ในคณะกรรมการจะมีรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว การตั้งผู้แทนระดับกรมไปเป็นกรรมการ ส่วนใหญ่จะไม่แสดงความคิดเห็น หรือการแสดงความคิดเห็นไม่อาจทำได้ในฐานะกรรมการที่เหมือนกัน จะทำให้มีจำนวนกรรมการมากโดยไม่จำเป็น หากคณะกรรมการต้องการข้อมูลหรือคำชี้แจง ก็อาจเชิญผู้แทนของหน่วยงานมาชี้แจงได้เป็นรายกรณี

ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชน เท่าที่รับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่าย เห็นว่าไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรที่จดทะเบียนตามกฎหมายเท่านั้นควรเปิดกว้างและให้องค์กรตรวจสอบกันเอง เพราะแต่ละองค์กรจะต้องมีผลงานที่เป็นที่ยอมรับ

3. แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 10 เป็นดังนี้

"มาตรา 10 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบาย แผนหลัก ในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ เพื่อให้การสงวน การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

(2) กำหนดแนวทางและมาตรการในการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ รวมทั้งการกำกับตรวจสอบให้เป็นไปตามแนวทาง มาตรการ และกฎหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดิน

(3) กำหนดกรอบนโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการจัดที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การสงวน และการพัฒนาที่ดิน การจัดสรรที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การถือครองที่ดิน การผังเมือง การควบคุมอาคาร การใช้ รักษาและจัดหาประโยชน์จากที่ดินของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกสารสิทธิในที่ดิน หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดินและที่ดิน ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ

~~(4) กำหนดการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ~~

(5) กำหนดแนวทางและการบริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การสงวน การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน

(6) ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดินและที่ดิน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดินและที่ดินเพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ

(7) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานใด ๆ ของรัฐ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดินอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(8) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดตามที่เห็นสมควร

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดใด ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

การดำเนินการต่าง ๆ ตามวรรคหนึ่ง นอกจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้แล้วให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

เหตุผล การเพิ่ม (3) การกำหนดกรอบนโยบายและแนวทางเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่จะแก้ปัญหาเอกสารสิทธิในที่ดินมีมากและสิทธิที่ประชาชนได้รับมีความแตกต่างกัน

ส่วน (4) เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงตัดออก

4. เพิ่มเติมเป็น มาตรา 10 ทวิ ความดังนี้

"มาตรา 10 ทวิ ให้คณะกรรมการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน แนวทาง และมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยให้คำนึงถึงความโปร่งใส การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม การใช้ข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย มีความชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจ สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งการเปิดเผยทางเลือกนโยบายต่อสาธารณะ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

เหตุผล การกำหนดให้คณะกรรมการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน แนวทาง และมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศตามแนวทางข้างต้น เป็นการป้องกันปัญหาและข้อครหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับคณะกรรมการและนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศที่จะกำหนดให้มีขึ้น เพราะผลจากนโยบายจะกระทบกับคนที่เกี่ยวข้องและผลประโยชน์มหาศาล จึงควรใช้กระบวนการธรรมาภิบาลในการทำงานตั้งแต่ต้น

5. ตัดความใน มาตรา 12 วรรคสอง ดังนี้

"มาตรา 12 เพื่อประโยชน์ในการสรรหาบุคคลให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรรมการอื่นอีกเก้าคนซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่มีคณะหรือสาขาวิชาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน การอนุรักษ์ระบบนิเวศวิทยา หรือวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อมจำนวนสี่คน และแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนสองคน ผู้แทนองค์กรชุมชนสองคน ผู้แทนสมาคมที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ การสงวน การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินหนึ่งคน รวมจำนวนห้าคนเป็นกรรมการ

~~การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ให้อธิการบดีของแต่ละสถาบันดำเนินการให้อาจารย์ในคณะหรือสาขาวิชาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเป็นผู้เลือกกันเอง และเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี สถาบันอุดมศึกษาละหนึ่งคน ส่วนการแต่งตั้งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนสมาคมเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การสงวน การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการให้องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคมเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การสงวน การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินเป็นผู้คัดเลือกกันเอง และเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง~~

ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและเป็นเลขานุการอีกคนหนึ่ง

ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 ต่อคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมีการแต่งตั้งหรือแต่งตั้งแทน

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและเสนอรายชื่อบุคคลผู้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้กำหนดในกฎกระทรวง

กระบวนการสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ"

เหตุผล เพื่อลดขั้นตอนของการสรรหาคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้กระชับและใช้เวลาน้อยลง โดยจะไม่ส่งผลต่อการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ

6. เพิ่มเติม มาตรา 40 ความดังนี้

"มาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งในแต่ละจังหวัดเรียกว่า "คณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัด (ระบุชื่อจังหวัด)" ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด เจ้าพนักงาน

ที่ดินจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ธนารักษ์พื้นที่ ผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ท้องที่รับผิดชอบ) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ผู้แทนองค์กรชุมชนในจังหวัดนั้น ๆ ไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารจัดการ การสงวน การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน ไม่เกินสี่คนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อตามมาตรา 27 เป็นกรรมการ และผู้แทนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

การคัดเลือกผู้แทนองค์กรชุมชนให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ให้นำมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17 มาใช้บังคับกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยอนุโลม

สำหรับกรุงเทพมหานคร หรือเขตปกครองรูปแบบพิเศษอื่น ให้มีคณะกรรมการ โดยยึดหลักองค์ประกอบของกรรมการตามสัดส่วนที่กำหนดในวรรคหนึ่ง หากมีปัญหาให้นำเสนอคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด

เหตุผล เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ แตกต่างจากจังหวัด จึงควรมีคณะกรรมการนโยบายที่ดินโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับเขตปกครองรูปแบบพิเศษอื่นที่มีในปัจจุบัน คือ เมืองพัทยา และที่อาจมีเพิ่มเติมในอนาคต จึงควรมีกฎหมายรองรับ

7. ตัด มาตรา 43 ออกทั้งหมด

~~“มาตรา 43 หากคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัด มิได้ดำเนินงานโดยวิธีการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีหรือผู้ว่าการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติอาจใช้อำนาจในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัดได้”~~

เหตุผล ไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ เพราะกรณีเช่นนี้ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายที่ดินส่วนจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายและมีกรรมการฝ่ายราชการจำนวนหนึ่ง ต้องทำตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการอยู่แล้ว

บทที่ 5

สรุปและเสนอแนะ

ผลของการศึกษาองค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ทำให้พบว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในระดับชาติเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งระบบด้วยการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับพัฒนาการอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

แนวคิดในการจัดตั้ง "คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ" โดยออกเป็นกฎหมาย คือ ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. นั้น จากการประชุมรับฟังความคิดเห็นหลายครั้งทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พบว่า เป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการและประชาชน คงมีความเห็นที่เป็นรายละเอียดอาจแตกต่างกันบ้าง แต่ก็ไม่ใช่เป็นประเด็นสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ที่คณะผู้ศึกษาได้ทำการปรับปรุงจากร่างเดิมของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่จัดทำโดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จะมีความเปลี่ยนแปลงไม่มาก แต่มีนัยสำคัญในแง่ของโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ การคัดสรรผู้มาเป็นกรรมการ อำนาจหน้าที่ และวิธีการ ขั้นตอนของการใช้อำนาจหน้าที่ และกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น (ฉบับแก้ไขอยู่ในภาคผนวก)

สิ่งที่ต้องพิจารณาในขณะนี้ คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ได้รับการพิจารณานำเสนอตามขั้นตอนจนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งคณะผู้ศึกษา มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 การเสนอกฎหมาย

5.1.1 ความเป็นไปได้ของการเสนอกฎหมาย

การเสนอกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ฉบับนี้ ผ่านไปทางสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เพื่อพิจารณานำเสนอปลัดกระทรวง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณา หากปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีแนวโน้มเป็นไปได้สูง เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เห็นชอบแผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน โดยมอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปศึกษา ฉะนั้น ผลการศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบไว้แล้ว

5.1.2 ระยะเวลาของการเสนอกฎหมาย

โดยปกติ ขั้นตอนของการเสนอกฎหมายที่ไม่มีความล่าช้าในขั้นตอนใดเลย นับตั้งแต่รัฐมนตรีเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จะใช้ระยะเวลาประมาณ 1 ปี ประกอบด้วย

- (1) รัฐมนตรีเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณา (1 เดือน)
- (2) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการและส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (15 วัน)
- (3) คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาและส่งกลับ (2 เดือน)
- (4) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างและเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา (15 วัน)
- (5) สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในหลักการและตั้งคณะกรรมการพิจารณา (1-2 เดือน)
- (6) คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา (1-2 เดือน)
- (7) สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบเสนอวุฒิสภาพิจารณา (1 เดือน)
- (8) วุฒิสภาเห็นชอบในหลักการและตั้งคณะกรรมการพิจารณา (1 เดือน)
- (9) คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วเสนอวุฒิสภาพิจารณา (1-2 เดือน)
- (10) วุฒิสภาเห็นชอบส่งให้รัฐบาลนำขึ้นทูลเกล้าฯ (15 วัน)
- (11) ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมาย (7 วัน)
- (12) ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา (7 วัน)

การประมาณระยะเวลาข้างต้นอาจคลาดเคลื่อนได้มากเนื่องจาก แต่ละขั้นตอนมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้การเสนอกฎหมายล่าช้า เช่น ก่อนที่จะเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการสอบถามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจรวดเร็วหรือล่าช้าได้ การตรวจพิจารณาในคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง ซึ่งใช้เวลา รวมทั้งการรอเรื่องเข้าพิจารณาในวาระของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาซึ่งต้องตรงกับวาระประชุมพิจารณาร่างกฎหมาย นอกจากนั้น การพิจารณาในชั้นกรรมวิธีการก็มีปัจจัยหลายประการที่ต้องใช้เวลาเหมือนกัน

ดังนั้น เพื่อให้การเสนอกฎหมายเป็นไปโดยรวดเร็ว กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรต้องเตรียมการชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน เพื่อให้เหลือ

ปัญหาที่จะต้องถกเถียงทำความเข้าใจน้อยที่สุด โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน หากนายกรัฐมนตรีเห็นความสำคัญของกฎหมายนี้จะทำให้ลดปัญหาได้มาก

5.2 การวางแผนงาน

การจัดทำแผนงานเพื่อเสนอกฎหมาย ควรประกอบด้วยแผนงานย่อย 3 แผน ที่สำคัญ คือ แผนการเสนอกฎหมาย แผนการประชาสัมพันธ์ และแผนการเตรียมการจัดตั้งองค์กร

5.2.1 แผนการเสนอกฎหมาย

ในการเสนอกฎหมาย จะต้องแต่งตั้งผู้รับผิดชอบเป็นเจ้าภาพในการดูแล ติดตาม เรื่องที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการไปชี้แจงทำความเข้าใจในการประชุมพิจารณากฎหมายในที่ต่าง ๆ เพราะเหตุที่ขั้นตอนของการพิจารณายาวนาน หากไม่กำหนดผู้รับผิดชอบเป็นเจ้าของเรื่องอย่างเจาะจงและมีอำนาจหน้าที่ต่อเนื่องอาจทำให้การเสนอกฎหมายล้มเหลวได้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจหากระทรวงพันธมิตรเพื่อเสนอกฎหมายร่วมกัน เนื่องจากในท้ายที่สุดจะไม่มีกระทรวงหรือหน่วยงานใดเป็นผู้ใช้กฎหมายฉบับนี้แต่ผู้เดียว แต่จะเป็นประโยชน์กับทุกหน่วยงานและประชาชน การมีกระทรวงพันธมิตรจะทำให้ขั้นตอนการเสนอกฎหมายราบรื่นมากขึ้น

กระทรวงพันธมิตร อาจประกอบด้วย

- (1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (2) กระทรวงมหาดไทย
- (3) กระทรวงการคลัง
- (4) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในช่วงระหว่างการเสนอกฎหมาย อาจเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกันภายในกรอบกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อม และศึกษาแนวทางการบริหารจัดการ การรวบรวมข้อมูล และการประสานงาน ให้สามารถปฏิบัติงานได้ทันทีที่มีกฎหมายบังคับใช้