

## ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านที่ดินและทรัพยากรของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม

Land Watch Thai 2566

วันที่ 20 มีนาคม 2566 ภายหลังจากมีพระราชกฤษฎีกายกยุบสภา ส่งผลให้รัฐบาลของนายประยุทธ์ จันทร์โอชา สิ้นสุดวาระลง และเดินทางเข้าสู่การเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2566 นี้ จึงทำให้ประเทศไทย จะมีการเปลี่ยนคณะผู้บริหารประเทศอีกครั้งในแบบครรถลงประชาธิปไตย ผ่านการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าสู่ รัฐสภา ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) จึงได้พัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายที่รวบรวมจากปัญหา ของสมาชิก, เครือข่าย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ควรมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า “ที่ดินทำกินเป็นเรื่องสิทธิของประชาชน”

รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญจึงเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งหมดที่ บังคับใช้ในประเทศ กฎหมายที่ออกมาจึงต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญจะบัญญัติหลักการที่สำคัญ ในการบริหารประเทศ เช่น รูปแบบของรัฐ การแบ่งอำนาจอธิปไตย สิทธิ หน้าที่ของประชาชน ระเบียบแบบแผน ของการปกครอง เป็นต้น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลัทธิ อุดมการณ์ ปรัชญาทาง การเมือง ของแต่ละประเทศ โดยประเทศมีการเริ่มใช้รัฐธรรมนูญมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับและมีความแตกต่างกันตามสภาพบริบททาง การเมือง และความต้องการของผู้บริหารประเทศในเวลานั้น<sup>1</sup>

รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อประชาชน เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่รับรอง สิทธิ เสรีภาพ ผลประโยชน์ของประชาชน เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์ของประชาชน โดย รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นหลักประกันไม่ให้ผู้ปกครองล่วงละเมิดสิทธิอันชอบ ธรรมของประชาชน และรัฐธรรมนูญยังเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการบริหารประเทศ ในระบอบการ ปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นหลักของการปกครองที่ถือว่า คนทุกคนมีความเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาค กัน ดังนั้นผู้ที่มาปกครองประเทศจึงเป็นเพียงตัวแทนของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีการที่ผู้แทนของประชาชนจะทำการ ปกครองประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้นั้น จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและกำหนด หน้าที่ไว้ ซึ่งการปกครองดังกล่าว ประชาชนจะต้องไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความ ยุติธรรม ไม่ว่าจะผู้ปกครองประเทศจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจการปกครองตาม กฎหมายก็ตามซึ่งหากผู้ปกครองใช้อำนาจที่เกินเลยหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้หรือทำการปกครองใน

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญ (Constitution) เข้าถึงได้ที่ [https://elcpg.ssr.u.ac.th/nipon\\_sa/pluginfile.php/31/block\\_html/content](https://elcpg.ssr.u.ac.th/nipon_sa/pluginfile.php/31/block_html/content)

ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเกิดความเสียหาย ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องขอความเป็นธรรมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้<sup>2</sup>

ประเด็นด้านที่ดินและการจัดการทรัพยากร ในรัฐธรรมนูญ ปี 2560 มีการบัญญัติแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและการจัดการทรัพยากร อยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 72 ว่ารัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และในมาตรา 73 วรรคสุดท้าย รัฐพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด และในหมวดการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ข้อ ข. ด้านอื่น ๆ (2) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

โดยถึงแม้รัฐธรรมนูญปี 2560 ได้บัญญัติให้ประเด็นที่ดินเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดการให้เกิดความชอบธรรม แต่ไม่มีการรองรับสิทธิในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน โดยทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือพื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรวมทั้งเกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

และรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 66 ระบุว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือพื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม แต่ยังคงดำเนินการตามนโยบายผ่านรัฐผ่านพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ยังไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในที่ดินและปัญหาความทับซ้อนของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ เพราะฉะนั้น ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ควรมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า **ที่ดินทำกินเป็นเรื่องสิทธิของประชาชน** เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 81 “รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และมีสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น” แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ รวมทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีลักษณะเป็นการสงเคราะห์โดยใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ยากไร้ เป็นบุคคลยากไร้ ไม่มีรายได้ ผู้ขาด

<sup>2</sup> หลักนิติรัฐ เข้าถึงได้ที่ <http://lawpcru2012.blogspot.com/2012/06/blog-post.html?m=1>

แคลนทุนทรัพย์” กรณีเกษตรกรตาม มาตรา 73 “...รัฐ..พึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด” ซึ่งกระบวนการคัดกรองความยากไร้ ความน่าสงสารนั้น เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจอาจเข้าข่ายลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และ การเข้าถึงที่อยู่อาศัยและที่ดิน ต้องเป็นรัฐสวัสดิการ โดยที่รัฐสนับสนุนการเข้าถึงระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ผู้อยู่อาศัยในโครงการภาครัฐสามารถเบิกค่าเช่าจากประกันสังคมได้ คราวเรือนเกษตรกรต้องเข้าถึงที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร 15 ไร่ ต่อครอบครัว สามารถเข้าถึงระบบสินเชื่อเพื่อการเข้าถึงที่ดินการเกษตรได้ สามารถเช่าซื้อที่ดินเป็นของตนเองได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำและผ่อนระยะยาว และตามมาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน ด้วยระบบภาษีอัตราก้าวหน้า ธนาคารที่ดิน และการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

## 2.ปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติและแก้ไขกฎ/ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้

การรวบรวมข้อมูลจากหน่วยราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบดูแลที่ดินในประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 345.275 ล้านไร่ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ในความดูแลของกรมที่ดินมากที่สุด 127.39 ล้านไร่ (ร้อยละ 36.06) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ 68.64 ล้านไร่ (ร้อยละ 19.43) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 60.38 ล้านไร่ (ร้อยละ 17.09) พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 54.97 ล้านไร่ (ร้อยละ 15.56 ) พื้นที่ที่ราชพัสดุ 12.51 ล้านไร่ (ร้อยละ 3.54) ที่สาธารณประโยชน์ที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) 8.75 ล้านไร่ (ร้อยละ 2.84) และที่สาธารณประโยชน์ที่ยังไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 2.04 ล้านไร่ (ร้อยละ 0.58) ป่าไม้ถาวรตามมติ ครม.6.39 ล้านไร่ (ร้อยละ 1.81) นิคมสร้างตนเอง 6.25 ล้านไร่ (ร้อยละ 1.77) นิคมสหกรณ์ 3.20 ล้านไร่ (ร้อยละ 0.91)พื้นที่ป่าชายเลน 2.48 ล้านไร่ (ร้อยละ 0.71) และพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของการรถไฟแห่งประเทศไทยอีก 2.5 แสนไร่ โดยประเทศไทยมีกฎหมายและแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่อยู่ในรูปของประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2562 เป็นต้น

โดยปัจจุบันรัฐยังไม่มีกลไกในการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนและครอบคลุมทั้งระบบทั้งในระดับนโยบายระดับหน่วยงานที่ปฏิบัติและระดับพื้นที่ (1) ระดับกฎหมายหรือนโยบายโครงสร้างกฎหมายมีความเก่าแก่ ทับซ้อนไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ มีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในปัจจุบันถึง 16 ฉบับ ซึ่งหลายฉบับมีการบัญญัติไว้เป็นเวลานาน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เป็นต้น (2) ระดับหน่วยงานปฏิบัติที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินระดับกระทรวง 8 กระทรวง 19 กรม และอีก 3 รัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการที่แต่งตั้งตามกฎหมายเพื่อบริหารจัดการที่ดิน กว่า 10 คณะ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันโดยพบว่ามีการทำงานที่ขาดการประสานงาน ขาดองค์หลักในการดำเนินการตามนโยบาย ขาดงบประมาณ ขาดข้อมูลที่ถูกต้อง รวมถึงการขาดนวัตกรรมและองค์ความรู้ในการจัดการรวมถึงการปฏิบัติงานอย่างไม่เป็นธรรม และ (3) ระดับพื้นที่ที่ยังขาดการบูรณาการและการกระจายอำนาจให้ภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่

ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 31.64 ซึ่งห่างไกลเป้าหมายของประเทศ ที่ระบุให้ต้องมีพื้นที่ป่าร้อยละ 40 เพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ แบ่งเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ [1] ร้อยละ 25 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 15 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 และนโยบายป่าไม้แห่งชาติ อีกทั้งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ที่พยายามกำหนดเป้าหมายเรื่องพื้นที่สีเขียวทุกประเภท ว่าควรมีไม่น้อยกว่าร้อยละ 55 ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ป่าธรรมชาติร้อยละ 35 พื้นที่ป่าเศรษฐกิจเพื่อการใช้ประโยชน์ร้อยละ 15 และพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองและชนบท ร้อยละ 5 แต่ในส่วนของประชาชน มีการสำรวจและพบว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของรัฐจากข้อมูลปีพ.ศ. 2553 พบว่ามีประชาชนจำนวนมากอาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ 450,000 ราย ในเนื้อที่ประมาณ 6.4 ล้านไร่ ป่าอนุรักษ์จำนวน 185,916 ราย เนื้อที่ 2,243,943 ไร่ ที่ราชพัสดุจำนวน 161,932 ราย เนื้อที่ประมาณ 2,120,196 ไร่ และที่สาธารณประโยชน์รวมกันมกกันเนื้อที่ประมาณ 1,154,867 ไร่

การประกาศพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ของหน่วยงานรัฐ ได้สร้างกลไกบางประการที่กีดกันคนออกจากการใช้สิทธิในที่ดิน โดยบางนโยบายก่อให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนพอสมควร เช่น นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งทำให้มีการประกาศขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยไม่ได้มีการลงพื้นที่ตรวจสอบการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินแต่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการพิสูจน์หลักฐานเพียงอย่างเดียว ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ ในขณะที่การไม่มีแนวเขตป่าไม้ที่ชัดเจนทั้งในรูปแบบที่และที่ดินจริง จึงเปิดโอกาสให้นายทุน ผู้มีอิทธิพลเข้าบุกรุกในพื้นที่ป่าไม้ ที่ดินสงวนหวงห้าม และการไม่เคารพกฎหมายผังเมืองในการใช้ประโยชน์ที่ดิน แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน

นโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ออกมา ดูเหมือนจะเป็นทางออกในการแก้ปัญหาทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างดี จากการปรับเปลี่ยนแนวคิด เน้นการปฏิรูประบบประสานความร่วมมือร่วมกัน เพื่อวัตถุประสงค์หลักของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ต้องการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ไว้ในทางเศรษฐกิจ เน้นการปลูกไม้โตเร็วและส่งเสริมภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ปลูกป่าชุมชนของชาวบ้านเน้นปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อใช้สอยและขายให้ภาคอุตสาหกรรม

แต่ในความเป็นจริง ประชาชนมีข้อจำกัด ทั้งในด้านเงินทุน ความสามารถในการบริหารจัดการ การต่อรองราคา ขนาดเนื้อที่ที่ดิน ไม่อาจสู้กับบริษัทขนาดใหญ่ได้ ในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันอย่างเสรี ที่ดินจำนวนมากได้หลุดมือเพราะต้องขายเพื่อปลดหนี้สิน กลายเป็นเพียงลูกจ้างปลูกป่าของบริษัทใหญ่ การปลูกป่าของชาวบ้านก็มีความแตกต่างไปจากการปลูกป่าของภาคเอกชน เพราะชาวบ้านไม่ได้เน้นการปลูกพืชเศรษฐกิจ แต่เป็นการปลูกพันธุ์ไม้ธรรมชาติที่หลากหลายเพื่อรักษาระบบนิเวศ จนต่อมาในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ได้เปลี่ยนตัวเลขจากร้อยละ 25 มาเป็นร้อยละ 15 ตามกระแสการรักษ่าอนุรักษ์ป่าไม้ที่เพิ่มมากขึ้นในขณะนั้น

การประกาศพื้นที่อนุรักษ์ครบร้อยละ 15 ได้รวมถึงพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งมีทั้งชนกลุ่มน้อยและชาวบ้านอาศัยทำกินอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์จำนวนมากถึง 1,253 ป่า

32,000 หมู่บ้าน 970,000 ครอบครัวโดยมีพื้นที่ตั้งถิ่นฐานมาอย่างยาวนานนับ 100 ปี มีระบบวิถีชีวิตในการทำเกษตรกรรม และทางอำเภอได้ รับรองเป็นหมู่บ้านตามกฎหมาย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนสัดส่วนการกำหนดเขตอนุรักษ์จากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 25 ทำให้มีการขยายเขตอนุรักษ์เพิ่มขึ้น มีการอพยพหมู่บ้านเหล่านี้มาไว้ในเขตกันชนรอบพื้นที่อนุรักษ์หรือในเขตอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสม แยกพื้นที่ความลาดชันเกินร้อยละ 35 ไว้ประมาณ 100 ล้านไร่ ให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ไม่อนุญาตให้มีการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

นโยบายป่าไม้แห่งชาติจึงเป็นถ้อยแถลงที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐในด้านทรัพยากรป่าไม้ ที่สะท้อนค่านิยมของคนในชาติ และเป็นกลไกสำคัญที่รัฐบาลที่แปลเจตนารมณ์ของนโยบายป่าไม้ เป็นตัวกำหนดทิศทางขององค์กรป่าไม้ของชาติทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ซึ่งเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การออกกฎหมาย และจัดลำดับความสำคัญในการบริหารงาน ซึ่งหากนโยบายมีความล้าหลังหรือเป็นดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพจะต้องมีการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

**2.1 แกไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้** เพื่อให้นโยบายป่าไม้แห่งชาติมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ควรมีการแก้ไข/ปรับปรุง/ยกเลิก พระราชบัญญัติป่าไม้ และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกิจการป่าไม้ เช่น พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น ให้มีความทันสมัยและมีแผนในการฟื้นฟูพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ เช่น การรวบรวมกฎหมายป่าไม้เป็นประมวลกฎหมายป่าไม้ฉบับเดียว และทำให้แต่ละหมวดมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ปรับปรุงใหม่ ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรม โดยจะต้องมีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมายดังกล่าวจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้

**2.2 แกไข กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีการบริหารป่าไม้** โดยหมายรวมถึง มติ คณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ข้อปฏิบัติ มาตรการ ประกาศกระทรวง ประกาศอธิบดี ประกาศกรมป่าไม้ หนังสือเวียน ข้อกำหนด ซักซ้อมข้อปฏิบัติ แนวทางการปฏิบัติ แนวทางการบริหารงานที่เกี่ยวกับการป่าไม้ ที่มีมาตลอดตั้งแต่เริ่มตั้งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ระเบียบปฏิบัติเหล่านี้มีความหลากหลายและเป็นอุปสรรคต่อการนำไปใช้ ไม่เป็นหมวดหมู่ บางส่วนแม้จะไม่มีผลบังคับใช้แต่ก็ยังไม่ได้รับการยกเลิก เช่น มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ รวมทั้งมติอื่นที่เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชน อาทิ มติคณะรัฐมนตรีในการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เป็นต้น ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับป่าไม้ ต้องถูกยกร่างระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับป่าไม้ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ป่าไม้ ในปัจจุบัน

โดยใช้การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ซึ่งการทำ RIA มีเป้าประสงค์หลักสองประการ คือ (1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ

และ (2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีความน่าเชื่อถือเนื่องจากกระบวนการในการจัดทำ RIA ให้มีความสำคัญแก่การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมาและกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการพัฒนากฎหมายมีความโปร่งใสและรอบคอบมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน กระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยให้กฎหมายที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมา นั้นมีคุณภาพที่ดีขึ้นเพราะได้ผ่านการซักถาม ชี้แจง ถกเถียง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากหลายภาคส่วนแล้ว ดังนั้น ร่างกฎหมายที่ผ่านการทำ RIA ที่สมบูรณ์แบบจะมีแรงต้านน้อยเนื่องจากได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วในระดับหนึ่ง

อนึ่ง RIA เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการออกกฎหมาย ดังนั้น ผลการประเมิน RIA เพียงลำพังนั้นไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม RIA เป็นเครื่องมือที่ดีในการปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจทั้งด้านการเมืองและการบริหารจัดการ อีกทั้งช่วยเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐและปรับปรุงความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องให้กับกระบวนการออกกฎหมาย โดยสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนโดยการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย/กฎเกณฑ์ (RIA) ต้องทบทวนแนวทางการจัดการที่ดินของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.) ให้รองรับรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น และสอดคล้องกับบริบทอันแตกต่างหลากหลายของแต่ละพื้นที่ในประเทศ<sup>3</sup>

### 3. การจำกัดสิทธิถือครองที่ดินและมาตรการทางภาษี ลดกระจุก เน้นกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ แต่มีเพียง 127,387,789 ไร่ เท่านั้นที่เป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอยู่ในการดูแลของกรมที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 39.04 ของพื้นที่ประเทศไทย เพราะฉะนั้นความต้องการที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ (มีเอกสารสิทธิ) จึงเป็นความต้องการสูงสุดในการครอบครองที่ดิน ทั้งนี้ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ของประเทศไทยเห็นได้ชัดจากงานวิจัย “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย” ว่าสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของประเทศไทยอยู่ในระดับที่สูงมาก โดยผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุดมีสัดส่วนพื้นที่ถือครองสูงถึงร้อยละ 79.9 ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุด มีสัดส่วนการถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ซึ่งคิดเป็นความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินสูงถึง 325.7 เท่า และมีผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากถึง 631,263 ไร่<sup>4</sup>

<sup>3</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.(2557).รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) .รายงานเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เข้าถึงได้ที่ <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/04/ria-final.pdf>

<sup>4</sup> ดวงมณี เลาวกุล. ผู้สังคมไทยเสมอหน้าการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. บทที่2, หน้า 39 -59

แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ข้อมูลการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความทับซ้อนกับหน่วยงานรัฐเกิดจากปัญหาไม่มีความเหมาะสมในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน เพราะในพื้นที่ 21 ล้านไร่ นั้น มีคนจนไม่มีที่ดินทำกินอยู่ 889,022 ราย มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการ 517,263 ราย มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ 811,279 ราย มีเกษตรกรทำกินในที่ดินของรัฐกว่า 1.15 ล้านราย

การใช้นโยบายส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของภาครัฐเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ส่งผลต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินโดยเริ่มจากการสนับสนุนจากภาครัฐที่มีนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน เพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ได้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม ขาดกลไกในการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและไม่มีมาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน ในขณะที่ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีซึ่งมีการแข่งขันและมีการเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างอิสระ ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านกรรมสิทธิ์ที่ดินจากคนจนสู่คนรวยโดยที่คนมีรายได้น้อยจำนวนมากขายที่ดินทำกินให้แก่ผู้ที่มีกำลังทรัพย์และผันตัวเองเข้าสู่การเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมในเมืองส นายทุนหรือคนรวยที่มีกำลังทรัพย์ในการซื้อที่ดินก็ทำการเก็งกำไรทำให้ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ภายใต้การแข่งขันทางเศรษฐกิจที่สูงทำให้คนจนไม่สามารถซื้อที่ดินกลับคืนมาได้ เนื่องจากราคาเพิ่มสูงขึ้นมาก รัฐไม่มีมาตรการในการควบคุมราคาที่ดิน จากสภาพปัญหาและอุปสรรคในการกระจายการถือครองที่ดินในปัจจุบัน จำเป็นต้องสร้างมาตรการทางกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อรองรับกับปัญหาที่มีอยู่และในขณะเดียวกัน จะต้องมีมาตรการในการบังคับใช้ ติความ และอุดช่องว่างทางกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปด้วย เช่น

**3.1 การจำกัดการถือครองที่ดิน** เพื่อป้องกันมิให้การถือครองที่ดินเกิดการกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มทุน ที่มีอำนาจทางการเงินบางกลุ่ม จนทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้ ต้องมีสถานะไร้อำนาจที่ดิน เห็นควรว่า ต้องมีการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน โดยนำมาตราการทางกฎหมายที่เหมาะสมให้เข้ากับการถือครองที่ดินในสถานการณ์ปัจจุบันทางสังคม การเมือง การปกครอง และสภาพเศรษฐกิจ และนำมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง

หรือการนำบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคล มาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ได้ยกเลิกไปกลับมายังบังคับใช้อีกครั้งหนึ่ง ให้มีการปรับปรุงกำหนดการขนาดการถือครองที่ดินของบุคคล ให้มีความเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน โดยกำหนดเพดานการถือครองให้สูงขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ในอดีต โดยกำหนดเพดานการถือครองที่ดิน ดังนี้

- (1) ที่ดินเพื่อการเกษตร ไม่เกิน 250 ไร่
- (2) ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- (3) ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 25 ไร่ และ
- (4) ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ไม่เกิน 25 ไร่

การกำหนดเพดานการถือครองที่ดินก็เป็นการป้องกันมิให้มีการสะสมที่ดินในลักษณะการกักตุนที่ดินอีกทั้งการออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ เพื่อให้บุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินเริ่มต้นทำประโยชน์ในที่ดินของตนภายในระยะเวลาที่กำหนดจะเป็นอีกช่องทางหนึ่ง ในการบังคับให้มีการทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน แทนการปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า ซึ่งการเจาะจงไปที่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จะทำให้ขอบเขตของการตรวจสอบนั้นแคบลงและช่วยให้สามารถตรวจตราได้ง่ายขึ้น<sup>5</sup>

**3.2 มาตรการทางภาษี ภาษีที่ดินแบบขั้นบันได** โดยในการจัดเก็บภาษีควรจัดเก็บภาษีทั้ง 3 ฐานภาษี คือ ฐานรายได้ (Income Base) (เช่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น) และฐานทรัพย์สิน (Property Base) (จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สิน) แต่ประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีเพียง 2 ฐานภาษีเท่านั้นคือ ฐานภาษีรายได้ และฐานภาษีการบริโภค ส่วนภาษีที่มีการจัดเก็บในประเทศไทยที่มีลักษณะใกล้เคียงกับภาษีที่เก็บจากฐานทรัพย์สินมากที่สุดคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ แต่ก็ยังมีใช้ภาษีที่จัดเก็บจากฐานทรัพย์สินอย่างแท้จริงประกอบกับเป็นภาษีที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว (พ.ศ. 2475 และ พ.ศ. 2508) จึงมีลักษณะที่ค่อนข้างล้าสมัย ไม่มีความเป็นปัจจุบันในการคิดคำนวณภาษี และไม่สามารถเป็นแหล่งรายได้ที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การที่ประเทศไทยไม่มีการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สิน (ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ที่ประชาชนครอบครองเป็นเจ้าของ ยังส่งผลให้ไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังจะเห็นได้จากการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างถูกปล่อยทิ้งร้างไว้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากผู้เป็นเจ้าของไม่มีต้นทุนในการถือครองนั่นเอง นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมในประเทศอีกด้วย หากจะช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมมากขึ้น จะต้องมีการพิจารณาการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า คืออัตราภาษีขึ้นอยู่กับขนาดการถือครองที่ดิน เพื่อไม่ให้มีการกักตุนที่ดินเพื่อการเก็งกำไร ในส่วนการผลิตที่มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ ก็จะได้รับยกเว้นตามความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ดี การที่จะจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าได้นั้น จะต้องมีข้อมูลการถือครองที่ดินของแต่ละรายอย่างครบถ้วน<sup>6</sup>

และเพื่อมิให้เกิดการบิดเบือนการใช้ที่ดินในอนาคต จึงควรพิจารณาประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินฯ ร่วมกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยอาจจัดเก็บภาษีที่ดินฯ กรณีที่มีการใช้ที่ดินไม่เป็นไปตามที่กฎหมายการผังเมืองกำหนดในอัตราที่สูงกว่าการใช้ที่ดินตามที่กฎหมายการผังเมืองกำหนด

<sup>5</sup> อารุณ วงศ์แก้ว และคณะ (2563).การจำกัดการสิทธิการถือครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน :ศึกษาขอบเขตและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย.วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์, 10(3), 758-772

<sup>6</sup> ดวงมณี เลาวกุล และชญาณี ชะโนทัย. โครงการงานวิจัยเพื่อสนับสนุนด้านองค์ความรู้ต่อร่างกฎหมายภาษีที่ดิน.รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์.



#### 4.ยกเลิก นโยบาย “ยกป่าให้นายทุน เกษตรกรไร้ที่ดิน”

1. ยุติการอนุญาตให้เอกชนเช่าที่ดินของรัฐ (ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ) ใน ปี พ.ศ. 2526 รัฐบาลได้มีนโยบายมุ่งใจให้ภาคเอกชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมของป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ “ปาล์มน้ำมัน” ทางภาคใต้ เช่นจังหวัดกระบี่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น ต่อมาเมื่อครบอายุเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมดังกล่าว จำนวนหลายหมื่นไร่ กำหนดการระยะเวลาเช่านานกว่า 30 ปี

ปัจจุบัน (ข้อมูล ณ วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔) การอนุญาตขอใช้ประโยชน์เขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อปลูกปาล์มน้ำมันหมดอายุการอนุญาตทำประโยชน์แล้วจำนวน 229,254 ไร่ 3 งาน 65 ตารางวาหรือประมาณร้อยละ ๙๕ ของเนื้อที่อนุญาตรวมทั้งหมดยังมีอายุการอนุญาตทำประโยชน์เหลืออยู่ 11,660 ไร่ 2 งาน 91 ตารางวา หรือเพียงร้อยละ 5 ของเนื้อที่อนุญาตรวมทั้งหมดแปลงพื้นที่ที่หมดอายุการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว มีการยื่นขออนุญาตต่ออายุการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ(ทั้งหมดขอเข้าทำประโยชน์ในแปลงอนุญาตเดิม) รวม 26 แปลง (20 ราย) เนื้อที่รวม 52,300 ไร่ 3 งาน 41 ตารางวา คิดเป็นร้อยละ 23 ของพื้นที่ที่หมดอายุการอนุญาตแล้วทั้งหมด แต่ยังไม่ได้มีการอนุญาตตามคำขอดังกล่าวผู้ได้รับใบอนุญาตเก็บหาของป่าจากสวนปาล์มน้ำมันล่าสุด มีผู้ได้รับอนุญาตใน 2 จังหวัดได้แก่จังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดตรัง โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีจำนวน 3 ราย 4 ใบอนุญาตหมดอายุอนุญาตเมื่อเดือนสิงหาคม 2565 และจังหวัดตรังมีจำนวน 2 รายหมดอายุอนุญาตเมื่อเดือนกันยายน 2565 ส่วนจังหวัดชุมพรจังหวัดกระบี่และจังหวัดพังงาไม่มีเอกชนรายใดได้รับใบอนุญาตขานอกจากนั้น

ยังมีการอนุญาตให้เช่าที่ดินราชพัสดุปลูกปาล์มน้ำมันจากกรมธนารักษ์ แปลงที่ส.ฎ. ๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) เนื้อที่รวม 43,040 ไร่ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2546 คือจัดสรรให้ผู้ประกอบการเช่า เนื้อที่ 13,284 ไร่จัดสรรให้กับราษฎรเช่าเนื้อที่ 20,754 ไร่ยังคงเหลือเนื้อที่อยู่ระหว่างดำเนินการจัดสรรจำนวน 8,702 ไร่

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในพื้นที่ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่หมดอายุอนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่สามารถนำไปจัดสรรให้กับราษฎรได้ ที่ผ่านมาสสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.)ได้ดำเนินการฟ้องขับไล่เอกชนที่ได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ซ้อนทับกับพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน แม้ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะชนะคดี แต่กระบวนการทางคดีถึงศาลฎีกาใช้เวลายาวนาน ทำให้ราษฎรเสียโอกาสในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน

เพราะฉะนั้น ต้องมีแนวนโยบายที่ “ไม่อนุญาตให้มีการต่ออายุใบอนุญาตอีก” พร้อมกับมีแนวทางปฏิบัติให้กับหน่วยงานระดับพื้นที่ ในการควบคุมพื้นที่ที่หมดอายุการอนุญาตและผลักดันให้กลุ่มบุคคลที่หาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายออกนอกพื้นที่

สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยให้รัฐบาลดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะ โดยมีองค์ประกอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงราษฎรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและให้คณะกรรมการที่จะแต่งตั้งขึ้นมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการเร่งรัดตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อยุติ และให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องเร่งรัดให้กรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2546 เรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรเข้าครอบครองสวนปาล์มน้ำมันในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เอกชนขอใช้ประโยชน์ ไปใช้บังคับกับทุกจังหวัดที่มีการอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์เพื่อปลูกปาล์ม น้ำมันในเขตป่าสงวนแห่งชาติอย่างเคร่งครัด<sup>7</sup>

## 5. ยุติพิสูจน์สิทธิรวมศูนย์ราชการ เชื่อมโยงท้องถิ่นจัดการที่ดิน

จากมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ 1 ความว่า “การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคล ในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ” และข้อ 1.3 ความว่า “พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ 1.1 หรือ 1.2 เช่น ส.ค.1 หรือ พยานบุคคล ซึ่งหากพิจารณาพยานหลักฐานดังกล่าวแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วน สนับสนุนค่ากล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการกรอ่าน ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏ ร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอันนั้น”

ซึ่งการพิสูจน์สิทธิที่ผ่านมารัฐเน้นการใช้เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น หรือแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เป็นหลัก ซึ่งมีประเด็นปัญหาบางหลายประการ ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานอื่นมากขึ้น เช่น พยานบุคคล พยานวัตถุซึ่งเกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น เช่น สิ่งปลูกสร้างต่างๆวัด โบราณสถาน พืชผลอาสิน หลักฐานทางประวัติศาสตร์ชุมชน ฯลฯ ซึ่งพยานหลักฐานเหล่านี้ได้มีการระบุไว้แล้วในมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ นอกจากนั้น ยังสามารถใช้หลักฐานอื่น เช่น ใบเหี้ยบบ่่า ใบจอง ตราจอง หลักฐานการเข้าโรงเรียน หลักฐานการทำประโยชน์ ประกอบการพิจารณาได้อีกด้วย กรณีการใช้ภาพถ่ายทางอากาศเพื่อพิสูจน์ว่าประชาชนอยู่อาศัยทำกินในช่วงเวลาที่กล่าวอ้างหรือไม่ ก็ต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากอาจจะไม่เห็นร่องรอยอยู่อาศัยทำกินของประชาชนในบางกรณีได้ หากบริเวณนั้นมีต้นไม้ใหญ่ปกคลุมเป็นจำนวนมาก หรือกรณีที่ประชาชนทำการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน นอกจากนั้น การอ่านภาพถ่ายทางอากาศยังมีความล่าช้า เนื่องจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญมีจำนวนน้อย และยังมีปัญหาการแปลหรือการตีความที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงควรใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบกับข้อมูลหลักฐานอื่นข้างต้น ไม่ใช่เป็นเกณฑ์ชี้ขาดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน

<sup>7</sup> รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ยุติเพื่อพิจารณาศึกษาและแก้ไขปัญหาที่ดินหมดสัญญาสัมปทานในพื้นที่ภาคใต้ของกรมการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสภาผู้แทนราษฎร เข้าถึงได้ที่ <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>

อีกทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ทั้งสองหน่วยงานมีการทำงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกันในการพิสูจน์สิทธิของราษฎรในที่ดินรัฐ แต่ขั้นตอนโดยมุ่งเน้นแก้ไขปัญหให้กับประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกิน เป็นของตนเอง หรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้สามารถครอบครองทำประโยชน์ ในที่ดินของรัฐได้โดยจัดที่ดินทำกินให้ในลักษณะแปลงรวม ซึ่งขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิของ คทช. ที่มีขั้นตอนและความซับซ้อนของการพิสูจน์สิทธิของ กบร.<sup>๑</sup> จึงควรมีการจัดตั้งองค์กรอิสระจากหลายภาคส่วนที่มีความผูกโยงกับอำนาจท้องถิ่น เพื่อทำการพิสูจน์สิทธิที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐ ทดแทนการทำงานอย่างล่าช้าและโครงสร้างคณะกรรมการที่มีขนาดใหญ่ และโครงสร้างรวมศูนย์อยู่แค่การตัดสินใจของข้าราชการ โดยทั้งทำหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิการทำกินในที่ดินของรัฐ และเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและเพิกถอนเอกสารสิทธิ์และเยียวยาในพื้นที่ 3 ลักษณะคือ

1. ที่ดินร้างที่ยังไม่ทำประโยชน์ เพื่อตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสม่ำเสมอตามเงื่อนไขกฎหมาย

2. ที่เอกสารสิทธิ์โดยมิชอบทุกกรณี เช่นกรณี ส.ค.บิน

และ 3. ที่ดินที่เปลี่ยนสภาพโดยไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ต้องมีการทบทวนการใช้ประโยชน์ของเจ้าของที่ดินในพื้นที่ เช่น เขตป่าไม้ถาวรในอดีต ให้เพิกถอนสถานะพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เป็นต้น โดย เพิ่มอำนาจหน้าที่และงบประมาณการจัดการที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพิ่มสิทธิชุมชนในกระบวนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

## 6. รับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร

นับแต่มีการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นกฎหมายสูงสุดฉบับแรก ที่บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชน ในขณะที่สังคมไทยมีการรับรู้และตระหนักถึงสิทธิหน้าที่และบทบาทของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสิทธิชุมชนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ประเด็นเรื่องสิทธิชุมชน ยังคงมีปรากฏให้เห็นอยู่ในระดับมากหรือน้อยแตกต่างกันไป ในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามลำดับ

ซึ่งในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา แม้มีความตื่นตัวสูงในประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนในประเทศไทย แต่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก ทั้งการตีความกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ และการบังคับใช้หรือปฏิบัติการในเรื่องสิทธิชุมชนที่มีหลากหลายมิติ ปัญหาเหล่านี้ถูกสะสม และกลายเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างที่บั่นทอนการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุว่าเป็นปัญหารากเหง้าที่ยิ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม กล่าวได้ว่า เพียงแต่มีกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ บัญญัติหลักการและยืนยันการมีอยู่ของสิทธิชุมชน ยังไม่เพียงพอ

<sup>๑</sup> ใ้บตอง รัตนขจิตดวงศ์.(2563) ปัญหาการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินบุคคลในที่สาธารณประโยชน์มาตราการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐ (กบร.) ศึกษากรณีที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน .รายงานเสนอต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

จำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาแท้จริง รวมไปถึงเครื่องมือ กลไก หรือมาตรการที่จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สิทธิชุมชนไทยให้สมบูรณ์

ในข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย ที่นำเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เมื่อ พ.ศ.2552 ให้ความหมายว่า เป็นรูปแบบการบริหารจัดการของการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นสิทธิรวมหมู่ของชุมชน ในการจัดการการครอบครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหาร ในการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้สมดุล<sup>9</sup>

โฉนดชุมชนเป็นการรับรองสิทธิในการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งเพื่อทำกินและอยู่อาศัย ในรูปแบบกรรมสิทธิ์ร่วม เป็นสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน ซึ่งซ้อนทับสิทธิปัจเจกอีกชั้นหนึ่ง จะช่วยกำกับสิทธิของปัจเจกให้เป็นไปตามกติกาที่กำหนดเอาไว้ร่วมกัน ทั้งนี้ ที่ดินที่ต้องการโฉนดชุมชน เป็นที่ดินที่พวกเขาครอบครองทำประโยชน์มาต่อเนื่องยาวนาน แต่กลับถูกผนวกเข้าเป็นที่ดินของรัฐ จนเกิดเป็นปัญหากรณีพิพาทที่ดินมาอย่างยาวนาน เกิดปัญหาการถูกขับไล่ หรือถูกดำเนินคดีบุกรุกที่ดิน และการที่พวกเขาเป็นเกษตรกรหรือต้องการเป็นเกษตรกร ต้องมีสิทธิในการมีที่ดินทำกินอย่างเพียงพอต่อการดำรงชีพ และชุมชนมีสิทธิในการจัดการที่ดินร่วมกันได้

ชุมชนหลายแห่งได้ออกมาผลักดันแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ร่วม โดยประชาชนมี ส่วนในการจัดการดูแลป่าไม้ร่วมกับรัฐควบคู่กับหน้าที่ในการดูแลรักษาและอาศัยภูมิลำเนาใน การจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมาแต่เดิม การรับรองสิทธิชุมชนจึงเป็นการเปิดโอกาสและการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถกำหนดทางเลือก นำไปสู่การใช้ประโยชน์และ การอนุรักษ์ทรัพยากร แต่การจัดการทรัพยากรแต่ละประเภทมีเงื่อนไขและแนวคิดที่ได้รับการ ปฏิบัติที่แตกต่างกัน ในกรณีการจัดการป่า สัดส่วนความนิยมในกระแสการจัดการทรัพยากร โดย ชุมชนมีมากกว่ากระแสการจัดการโดยรัฐ ซึ่งประเมินจากการเคลื่อนไหวในวงกว้างของเครือข่ายป่าชุมชนทั่วประเทศ นักวิชาการและนักพัฒนาจำนวนมากสนับสนุนนโยบายป่าชุมชน และลดบทบาท รัฐจากที่ร่วมศูนย์อำนาจการดูแลป่าไว้แต่เพียงองค์กรเดียวสู่การกระจายไปยังชุมชนมากยิ่งขึ้น

โดยการให้แรงจูงใจแก่ชุมชนโดยให้ได้รับประโยชน์จากการดูแลบริหารจัดการผืนป่าจึงถือเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ในรูปแบบผลประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมทั้งการเป็นแหล่งอาหารและแหล่ง วัฒนธรรมประเพณีของชุมชน การเลือกใช้นโยบายเป็นเครื่องมือควรพิจารณาเงื่อนไขต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้ มีความเหมาะสมกับบริบทเชิงนิเวศและสังคมของแต่ละพื้นที่ แม้ว่าในบางครั้งการให้ชุมชนจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติจะไม่ประสบผลสำเร็จ แต่

<sup>9</sup> ชูสิทธิ์ เจริญพร, พลวัตการขับเคลื่อนโฉนดชุมชน และการพัฒนานโยบายสังคมในการแก้ไขปัญหาที่ดิน: กรณีศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินภาคประชาชนในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556), หน้า 52-53.

การให้ชุมชนได้เป็นผู้ออกแบบกติกา ผสานแนวคิด วัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น สิทธิชุมชน การมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนน่าจะเป็น หนทางที่ดีกว่าในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ การมอบกรรมสิทธิ์ให้กับชุมชนที่ **ตัดสินใจในทรัพยากรธรรมชาติ** รวมทั้งสร้างกฎเกณฑ์ที่จะจัดการทรัพยากรนั้นด้วยตัวพวกเขาเอง โดยผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้กำหนดกติกาในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ใช่แต่เฉพาะชุมชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงตัวแสดงอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ข้าราชการ การจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากร<sup>10</sup>

เช่น การเสนอ ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน พ.ศ. .... โดยมีหลักการ ที่บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับมีประชาชนจำนวนมากได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมาเป็นเวลายาวนานจากสาเหตุความไม่ชัดเจนของเขตที่ดินความยากจนและการไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยที่ทางราชการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหรืออพยพประชาชนเหล่านั้นออกจากที่ดินของรัฐได้ จึงควรนำหลักการสิทธิมนุษยชนมาใช้ร่วมกับการบริหารจัดการที่ดินและส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่กำหนด โดยจัดการที่ดินในลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วม ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยการออกเอกสารรับรองรับสถานะของโฉนดชุมชนให้สามารถดำเนินการในที่ดินของรัฐได้ทุกประเภท

## 7. สนับสนุนการใช้ที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระดับสู่พื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร

พื้นที่ในความดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ใน 72 จังหวัดทั่วประเทศ มีพื้นที่ประกาศเขตตามพระราชกฤษฎีกาทั้งสิ้น 54.97 ล้านไร่ (รวมทั้งรัฐและเอกชน) ในจำนวนนี้จะถูกดำเนินการจัดที่ดินหรือมีพื้นที่ดำเนินการรวม 40.36 ล้านไร่ ซึ่งในปัจจุบันได้จัดสรรแล้ว (รวมทั้งเกษตรกร ที่ชุมชน และที่เอกชน) 36.18 ล้านไร่ (คิดเป็นร้อยละ 90.15 ของพื้นที่ ส.ป.ก. ทั่วประเทศ) มีประชาชนได้รับประโยชน์ 2.91 ล้านราย ยังเหลือพื้นที่ยังไม่ได้จัดสรรอีก 3.75 ล้านไร่ เมื่อเปรียบเทียบบรายภาค พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือถูกจัดสรรแล้ว 18.41 ล้านไร่ (คิดเป็นร้อยละ 92.16 ของพื้นที่ ส.ป.ก. ในภาค) รองลงมาคือภาคเหนือจัดสรรแล้ว 8.3 ล้านไร่ (คิดเป็นร้อยละ 90.74 ของพื้นที่ ส.ป.ก. ในภาค)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีภารกิจ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หมายถึง การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่

<sup>10</sup> บัณฑิต ศิริรักษ์โสภณ. (2561). การเมืองเรื่องป่าชุมชน ปัญหาเชิงนโยบายและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมในสังคมไทย. วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 37 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2561)

เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอยู่ทั้งหมด 40,134,230 ไร่ โดยในจำนวนนี้ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว จำนวน 36,182,056 ไร่ (ที่ดินของรัฐ 35,291,999 ไร่ และที่ดินของเอกชน 396,811 ไร่) คงเหลือพื้นที่ดำเนินการ 3,953,996 ไร่ (ที่ดินที่มีผู้ครอบครองแต่ยังไม่ได้จัด สาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน ที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และที่ดินทับซ้อนระหว่างหน่วยงาน)

สภาพปัญหาในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน คือ 1) มีการทับซ้อนแนวเขตระหว่างหน่วยงาน 2) การประกาศพระราชกฤษฎีกาครอบคลุมทั้งอำเภอ (เพื่อการซื้อที่ดินนำมาปฏิรูป) ก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน (พระราชกฤษฎีกา จำนวน 35 ฉบับซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการปรับปรุง จำนวน 122 อำเภอ ในพื้นที่ 21 จังหวัด) 3) พิพาทระหว่างผู้ถือครองและทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ประเภทอื่น 4) การครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย 5) มีการโอนสิทธิที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ทายาทที่ไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม 6) การใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ 7) การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกษตรกรให้เกิดความยั่งยืน 8) พื้นที่ ส.ป.ก. ที่ใช้เขตอำเภอในการกำหนดจำนวน 245 อำเภอ ส่งผลให้ไม่สามารถเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไม่มีหลักฐานก่อนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ต้องได้รับการกันเขตและประกาศพื้นที่ใหม่ให้มีเฉพาะที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการ ปัจจุบันคงเหลือที่จะต้องดำเนินการกันเขตจำนวน 122 อำเภอ ที่อยู่ระหว่าง ส.ป.ก. ประกาศพื้นที่ใหม่ 9) ปัญหาการซื้อขายเปลี่ยนมือระหว่างเกษตรกรด้วยกัน และ 10) กฎหมาย ส.ป.ก. ไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน

จึงต้องมีนโยบายในการตรวจสอบสิทธิของผู้ได้รับ ส.ป.ก. ทั่วประเทศ เพื่อให้ทราบข้อมูลผู้ถือครองจริงในเวลาปัจจุบัน ว่ามีคุณสมบัติตามที่ระเบียบกฎหมายระบุหรือไม่ ? **เร่งรัดการรับรองสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.๔-๐๑** ในพื้นที่ดำเนินการให้กับผู้ที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายและระเบียบของ ส.ป.ก. โดยเฉพาะในกลุ่มที่ยื่นคำขอและได้ทำประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่อง เป็นไปตามข้อระเบียบกรณีแปลงที่ดินที่ปรากฏข้อเท็จจริงและพิสูจน์ได้ว่าประชาชนหรือชุมชนใดได้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์มาก่อนการถูกประกาศเขตปฏิรูปที่ดินหรือเขตที่ดินอื่นของรัฐ และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชนแล้วให้ ส.ป.ก. เพิกถอนแปลงที่ดินดังกล่าวออกจากเขต ส.ป.ก. และดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชน โดย ส.ป.ก. ควรมีนโยบายสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถพัฒนาอาชีพเงินทุนสาธารณูปโภคและการตลาด **ให้มีการใช้ที่ดินในลักษณะของพื้นที่ทางเกษตรกรรม โดยรัฐสนับสนุนงบประมาณในการใช้ที่ดินในพื้นที่คุ้มครองการเกษตร** ให้มีการประเมินมูลค่าที่ดินผ่านการใช้ประโยชน์ที่ดินด้านเกษตรกรรม ผ่านหน่วยงานทางการเงินที่เฉพาะกับการสร้างสินเชื่อให้กับกลุ่มเกษตรกร เช่น ธนาคารที่ดิน เป็นต้น เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับราษฎรในการใช้ที่ดินในอนาคต

## 8. ทบทวนแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและกระบวนการจัดทำผังเมืองในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยยึดหลักภูมิสังคมที่คำนึงถึงระบบนิเวศ วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นแนวคิดการพัฒนาที่มีการดำเนินงานในไทยมากกว่า 10 ปี โดยเริ่มแรกเป็นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนที่ตั้งอยู่บนเส้นทางยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจและคมนาคมเป็นการใช้ประโยชน์จากโอกาสของความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยเฉพาะการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งและกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามแนวระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridor) ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยไม่สามารถแยกออกจากบริบทแนวคิดการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region:GMS) และความร่วมมือระหว่างประเทศลุ่มแม่น้ำอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Aeyawadee – Chaopraya - Mekong Economic Cooperation: ACMECS) ที่มีส่วนสนับสนุนประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์พื้นที่ชายแดนจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นจุดเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้<sup>11</sup> รัฐบาล คสช. ได้อาศัยอำนาจมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ในการออกคำสั่งเพื่อจัดหาที่ดินสำหรับพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนได้แก่ คำสั่ง คสช. ที่ 17/2558 ด้วยการเปลี่ยนที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินป่าไม้ถาวร และที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้เป็นที่ดินราชพัสดุ เพื่อให้ ngânกลทุนสามารถเข้าพัฒนาพื้นที่และเข้าใช้ประโยชน์ได้ โดยมีการยกเว้นบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงที่ดินของนักกลทุนหลายฉบับ อาทิ กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายที่ดิน กฎหมายผังเมือง เป็นต้น ต่อมารัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เริ่มการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และได้ออกคำสั่ง คสช.ฉบับที่ 2/2560 (17 มกราคม 2560) ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง คำสั่งดังกล่าวมีผลยกเว้นกฎหมายผังเมือง

ตามด้วยคำสั่ง คสช.ฉบับที่ 28/2560 ( 26 พฤษภาคม 2560) เพื่อลดขั้นตอนหรือเร่งรัดกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เร็วขึ้น รวมถึงคำสั่ง คสช.ฉบับที่ 47/2560 (25 ตุลาคม 2560) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เพื่อจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินขึ้นใหม่ เพื่อรองรับการขยายพื้นที่อุตสาหกรรม และเมืองใหม่ ทั้งนี้ กฎหมายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561 นั้น มีมาตราที่ให้เอกสิทธิ์ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ถึง 13 มาตรา อาทิ นักกลทุนต่างประเทศสามารถถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 49) การให้เช่าหรือเช่าช่วงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ ระยะเวลา 50 ปี และสามารถต่อสัญญาเช่าได้อีก 49 ปี รวมเป็น 99 ปี (มาตรา 52) การเข้าถึงที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและที่ดินราชพัสดุ ซึ่งเป็นประเภทที่ดิน

---

<sup>11</sup> รายงานสรุป เรื่อง “การดำเนินการและผลกระทบจากกระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ธนาคารพัฒนาเอเชีย-นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย: กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษตาก เชียงราย นครพนมและมุกดาหาร, กลุ่มจับตาคัญหาที่ดิน สนับสนุนโดย มูลนิธิเฮนริค เบิลล์(Heinrich BOLL Foundation -HBF ) และอเมริกาจิววิชเวิลด์เซอร์วิส (American Jewish World Service -AJWS) , เมษายน ๒๕๕๙

ที่มีเกษตรกรใช้ประโยชน์อยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในจังหวัดฉะเชิงเทราซึ่งเป็นจังหวัดที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน เกษตรกรรม คิดเป็นพื้นที่ร้อยละ 71 ของพื้นที่จังหวัด (ปี พ.ศ. 2559) และมีเกษตรกรเช่าที่ดินคิดเป็นเนื้อที่ถึงร้อยละ ของเนื้อที่ดินใช้ประโยชน์การเกษตร(ปี พ.ศ. 2554 – 2558 ) ในปี พ.ศ.2561 มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้ บังคับผังเมืองรวมในพื้นที่ 3 จังหวัด จังหวัดฉะเชิงเทราจังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง โดยส่วนใหญ่แล้วเริ่ม ประกาศใช้ในปี พ.ศ.2554 และ พ.ศ.2555 ซึ่งเดิมถูกกำหนดให้มีผลบังคับใช้เพียง 5 ปี ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 มาตรา 14 ให้บรรดากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ใช้ บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับต่อไป ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 มีผลบังคับใช้ มาตรา 111 ได้กำหนดให้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่บังคับใช้อยู่เดิมมีผลบังคับ ใช้ต่อไปตังนั้น กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในพื้นที่ EEC 3 จังหวัด ทุกฉบับยังมีผลบังคับใช้อยู่ จนกระทั่งมี การประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และ แผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ.2562 ทำให้ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในพื้นที่ EEC 3 จังหวัดทุกฉบับที่บังคับใช้อยู่ก่อนถูกยกเลิกไปโดยผลของ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ.2561 มาตรา 32 ที่กำหนดให้ผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการ ผังเมืองในส่วนที่ใช้บังคับในพื้นที่ EEC อยู่ก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนผังนั้นเป็นอันยกเลิกไปการ ประกาศใช้แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ EEC ดังกล่าวมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ประโยชน์พื้นที่ ไปจากเดิมโดยไม่ได้มีกระบวนการขั้นตอนในการจัดทำแผนผังฯ ที่สร้างการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนในพื้นที่อย่าง ทัวถึง

จึงต้องทบทวนแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและกระบวนการจัดทำผังเมืองในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ควรถูกกำหนดจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ควรเกิดขึ้นจากความต้องการและ รูปแบบที่หลากหลายของฐานชุมชนท้องถิ่นบนฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประชาชนในพื้นที่ โดยต้องเปิดให้ภาค ส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง โดยยึดหลักภูมิสังคมที่คำนึงถึงระบบนิเวศน์วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น รวมถึง การปกป้องพื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร จัดตั้งกลไกการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ พิเศษในรูปของคณะกรรมการหลายฝ่าย ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และ ภาคประชาชนโดยกำหนดให้มีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาการพิจารณารายงานประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เพื่อนำไปประกอบการพิจารณายุทธศาสตร์ทางเลือกที่ยั่งยืนและเป็น ธรรมกับประชาชนในท้องถิ่นและติดตามประเมินผลการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และถ้าจำเป็นต้องมีการดำเนิน โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษจะต้องมีการชดเชยที่เป็นธรรมต่อผู้ได้รับผลกระทบ

## 9.ให้มีกฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรมคดีคนจนอันเกิดจากนโยบายป่าไม้ที่ดินทั้งปวง

หลังจากการรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เปลี่ยนแปลงการด ำเนินนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินป่าไม้ไปอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือคำสั่งหัวหน้าคณะรักษา ความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 โดยมีเหตุผลว่า “เพื่อการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ในพื้นที่ต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ



สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยรวม” จากนั้น ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติเพิ่มเติมว่าการดำเนินการใด ๆ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อน คำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป และการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมาตั้งแต่เดิม ให้หน่วยที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณากำหนดมาตรการและวิธีดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อเสนอขออนุมัติจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยด่วน การออกคำสั่งทั้งสองฉบับนี้แสดงให้เห็นว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติตระหนักถึงปัญหาที่ดินของคนจนและผู้ยากไร้ที่สะสมมาอย่างยาวนานและไม่สามารถดำเนินนโยบายโดยคำสั่งที่เด็ดขาดได้ และแสดงให้เห็นถึง “การรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าไม้ให้อยู่ในมือของหน่วยงานทหารหน่วยงานความมั่นคง ทั้งในระดับพื้นที่ ระดับนโยบาย และอาศัยมาตรการที่รุนแรงเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาป่าไม้แทนมาตรการอื่นๆ ทำให้เกิดผลกระทบจากปฏิบัติการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสองฉบับต่อประชาชนและชุมชนในเขตพื้นที่ป่า”

ทั้งนี้ข้อมูลจากคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช.) ประเมินว่ามีจำนวนผู้ได้รับผลกระทบทางตรงที่จะต้องอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ป่าทั้งหมด 1,253 พื้นที่ แบ่งเป็น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 352 พื้นที่ 2,300 หมู่บ้าน ภาคเหนือ 253 พื้นที่ 5,200 หมู่บ้าน ภาคใต้ 468 พื้นที่ 1,080 หมู่บ้าน และภาคกลาง 180 พื้นที่ 920 หมู่บ้าน เกิดข้อโต้แย้งสำคัญของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการทวงคืนผืนป่า ว่าขาดความชัดเจนในแง่การจำแนกและระบุว่าจะกระทบรายใดที่เป็นนายทุน เนื่องจากขาดหลักฐานและแนวเขตป่าไม้ไม่ชัดเจน นอกจากนี้ประชาชนจำนวนมากไม่ได้รับแจ้งการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในเขตป่ามาก่อนกลับถูกบังคับให้รื้อถอนและอพยพออกจากพื้นที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและที่อยู่อาศัย ตลอดจนการไร้ที่ดินทำกินของประชาชนจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีการออก “แผนแม่บทแก้ไขปัญหาค่าการทำลายทรัพยากรป่าไม้ รบุกรุกที่ดินของรัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ.2557” โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้มีการเพิ่มพื้นที่ป่าเป็นร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่ ภายในระยะเวลา 10 ปี ในขณะที่ปัจจุบันมีพื้นที่ป่าตามกฎหมายประมาณ 102 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 25 ดังนั้น จึงมีแผนเพิ่มพื้นที่ป่าประมาณ 26 ล้านไร่หรือเฉลี่ยปีละประมาณ 2.6 ล้านไร่ ยิ่งสร้างผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ทับซ้อนกับหน่วยงานรัฐ เพราะฉะนั้นจึงต้องให้มีกฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรมคดีคนจนอันเกิดจากนโยบายป่าไม้ที่ดินทั้งปวงและให้มีมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคดีใช้กฎหมายป่าไม้และที่ดินที่ไม่เป็นธรรมโดยเร่งด่วน