

บทคัดย่อ

โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน และการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน และเพื่อศึกษาและเสนอการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขของหน่วยงานเหล่านั้น และศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน รวมทั้งศึกษาปัญหาข้อขัดแย้งในสิทธิการถือครองทำประโยชน์ในพื้นที่กรณีศึกษา สาเหตุของปัญหาและการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดพื้นที่กรณีศึกษาตามการร้องเรียนของประชาชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ครอบคลุมลักษณะที่สำคัญ คือ การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ของชุมชนจำนวนมาก การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนในพื้นที่เดียวกันหลายหน่วยงาน และทับซ้อนพื้นที่ระบบนิเวศและวิถีชีวิตของชุมชนที่หลากหลายแตกต่างกัน สามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในการปฏิบัติงานกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ยังมีข้อโต้แย้งของประชาชน ส่งผลกระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชนและไม่มี ความยั่งยืนด้วยประเด็นที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร และไม่มี ความสัมพันธ์กันระหว่างการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ ในการพิจารณาออกกฎกระทรวง หรือพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้มีแผนที่แนบท้ายอันถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมีความล่าช้า เกิดความ ผิดพลาด และไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่กำหนดในรูปแผนที่ ในการจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนว เขตที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติล้ำสมัย และไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ตามศักยภาพของพื้นที่ การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐมีการทับซ้อนกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ปัญหาการทับซ้อนแนวเขตระหว่างหน่วยงาน และหน่วยงานของรัฐกำหนด แนวเขตโดยประชาชนไม่ทราบข้อมูลในพื้นที่จริง แม้พบข้อผิดพลาดก็ยังไม่ได้มีการแก้ไขหรือแก้ไขล่าช้า ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทำให้เกิดการโต้แย้งและไม่ยอมรับ ทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่มีผลกระทบกับระบบนิเวศ ส่งผลถึงประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดขอบเขตให้เป็นเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เป็นผู้กระทำผิด

ตามกฎหมาย วิธีชีวิตที่เปลี่ยนไป กระบอบสิทธิของประชาชน ละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น และยังพบว่า กระบวนการยุติธรรมที่ใช้กับผู้ที่ถูกกระทำผิดกฎหมายจากผลของการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐยังขาดความเป็นธรรม มีการเลือกปฏิบัติ และกระบวนการยุติธรรมใช้ระยะเวลานาน กระทบต่อผู้ยากจนที่ถูกดำเนินคดี

จึงเห็นได้ว่า หากได้ดำเนินการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ หรือกรณีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตไว้แล้ว ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนในการกำหนดแนวเขต หรือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จะทำให้รัฐและประชาชนได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริง นำมาประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้มีการยอมรับไม่มีข้อโต้แย้ง ส่งผลให้ไม่ต้องมีการให้แก้ไขปัญหากันอีกในอนาคต ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้มีข้อเสนอแนะในการปฏิบัติถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งควรพิจารณาและดำเนินการในทุกบริบทที่เกี่ยวข้องเนื่องสัมพันธ์กัน ดังต่อไปนี้

๑. ต้องให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตในทุกขั้นตอน คือ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ พร้อมทั้งร่วมรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

๒. ควรมีการปรับปรุงจําแนกการใช้ที่ดินกันใหม่ตามการเพิ่มขึ้นของประชากร วิธีชีวิต อาชีพ และความเป็นอยู่ของประชาชน และควรแก้ไขกำหนดแนวเขตใหม่ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงให้รวดเร็ว

๓. ปรับปรุงกฎหมายทั้ง ๓ ด้าน คือ ด้านข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ ให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้เห็นความสอดคล้องกันของขั้นตอนทั้ง ๓ ด้าน

๔. ให้ออกกฎหมายให้ชัดเจนว่า การดำเนินการของรัฐในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ หากไม่ดำเนินการถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่สำคัญก็คือ ให้บัญญัติไว้ด้วยว่า ผลการดำเนินการที่ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นไม่สมบูรณ์ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

๕. ให้รัฐจัดตั้งส่วนราชการให้มีหน้าที่ในการจัดทำมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐ โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงเพื่อออกเป็นกฎหมาย และทำงานแทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนของแผนที่แนบท้าย สำหรับในเรื่องการยกร่างข้อความและการตรวจสอบข้อความและรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังคงมีอำนาจเช่นเดิม

๖. รัฐควรตั้งสำนักงานการมีส่วนร่วมขึ้น โดยให้เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม เพื่อดูแลกฎหมายฉบับนี้ และเป็นการส่งเสริม กำกับและติดตาม ทั้งทำงานวิชาการและปฏิบัติงาน

๗. ควรแก้ไขกฎหมาย ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประชาชนหรือชุมชนผู้ได้รับผลกระทบมีอำนาจที่จะฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย ค่าชดเชยจากกรณีที่ดินละเมิดสิทธิได้

๘. รัฐต้องกำหนดแผน และเป้าหมายกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยกำหนดมาตรการ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนเพื่อกำหนดให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน

๙. เพื่อให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ยากจนที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ตามการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่นั้นไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ควรให้มีการดำเนินงานโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเสมอภาคโดยทั่วกัน ทั้งให้มี ศาลพิจารณาพิพากษาตัดสินในประเด็นนี้เป็นการเฉพาะ และหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือประชาชนที่ถูกดำเนินคดีต้องเข้าไปดำเนินการทันทีโดยมิต้องให้ประชาชนร้องขอ