

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้ มีความเป็นมาจากรื่องราวร้องเรียนของราษฎรจำนวนมากที่มีข้อพิพาทกับรัฐและเอกชนและถูกละเมิดสิทธิ ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีขับไล่ออกจากที่ดินอยู่อาศัยทำกินจนได้รับความเดือดร้อน โครงการวิจัยนี้โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงจากรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิด้านที่ดินและป่า วิเคราะห์สังเคราะห์ประเด็นทาง นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดทำความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมาย ที่จะนำไปสู่การคุ้มครอง สิทธิของประชาชน และจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า โดยศึกษาที่ดิน 5 ประเภท ได้แก่ ที่ดินป่าไม้ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) และที่ดินเอกชน ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร วิเคราะห์เรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิ จำนวน 84 กรณี รวมทั้งจัดประชุม กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (focused group) วิเคราะห์ สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมาย และประชุมรับฟัง ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ผลการวิจัยพบว่า การละเมิดสิทธิที่ดินป่าไม้มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิ ดังนี้ การกำหนดนโยบายและกฎหมายที่รวบสิทธิและอำนาจการจัดการที่ดินของชุมชนมาเป็นของรัฐ การประกาศ เขตที่ดินของรัฐและใช้อำนาจบริหารจัดการโดยขาดการมีส่วนร่วมของราษฎรในท้องถิ่น เป็นการจับกุมฟ้องร้อง ดำเนินคดีราษฎรที่มีข้อพิพาทกับรัฐ การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรคู่กรณีพิพาท การจำกัดการทำประโยชน์ที่ดินและการพัฒนา รวมทั้งการเลือกปฏิบัติกับราษฎรที่ยากจน โดยมีผลการศึกษา ในที่ดินแต่ละประเภทดังนี้

ที่ดินป่าไม้ มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิดังนี้ 1) การประกาศเขตป่า ทับที่ดินทำกินของราษฎรและชุมชน 2) การไม่เพิกถอนเขตป่าซึ่งออกทับที่ดินราษฎรที่มีสิทธิ 3) การจับกุม ฟ้องร้องดำเนินคดีและสั่งให้ออกจากพื้นที่ที่ราษฎรอ้างว่ามีสิทธิ 4) ใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ข่มขู่คุกคาม การจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดี 5) การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สิน 6) การจำกัดการทำประโยชน์ที่ดิน 7) การทำโครงการของหน่วยงานป่าไม้ทับที่อยู่อาศัยทำกิน 8) การอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนใช้พื้นที่ป่า ที่มีกรณีพิพาทกับราษฎรโดยที่ยังไม่มีข้อยุติ 9) การจำกัดการพัฒนา และ 10) การเลือกปฏิบัติกับราษฎรที่ยากจน สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิ เกิดจากกระบวนการบริหารจัดการป่า ตั้งแต่การนิยามป่าและการกำหนด พื้นที่ป่าที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง การไม่ยอมรับสิทธิชุมชน การห้ามใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ในพื้นที่ป่า โดยมีข้อเสนอให้ทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติในประเด็นการกำหนดพื้นที่ลาดชันเป็นที่สงวนหวงห้าม การกำหนดพื้นที่ป่า การกำหนดพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ชนบทและพื้นที่เกษตรในเขตป่าให้ชัดเจน ปรับปรุงแก้ไข กฎหมายป่าไม้เกี่ยวกับนิยามป่าในพระราชบัญญัติป่าไม้ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า แก้ไข การประกาศ/ขยายเขตป่าในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งทบทวน กระบวนการและวิธีการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิราษฎรในเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้เป็นวิธีการที่ราษฎรและองค์กรในท้องถิ่นยอมรับและมีส่วนร่วม



ที่ดินสาธารณะ เป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในความครอบครองโดยชอบของบุคคลใดและประชาชนใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพแห่งพื้นที่นั้น มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิ ดังนี้

- 1) การกำหนดที่ดินสาธารณะทับที่ดินทำกินของราษฎร แล้วเข้าไปทำลายทรัพย์สิน ชัปลื้อ ช่มชู้ คุกคามดำเนินคดีโดยไม่ฟังคำคัดค้านหรือการมีส่วนร่วมตัดสินใจของราษฎรคู่ขัดแย้ง เหตุปัจจัยแห่งการละเมิดที่สำคัญคือความต้องการในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ การเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการประกาศที่สงวนหวงห้ามที่ขาดการแสวงหาข้อมูล หลักฐาน พยานและข้อเท็จจริงที่ชัดเจน
- 2) หน่วยงานราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎรที่ใช้ประโยชน์อยู่เดิมโดยไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยไม่เป็นธรรม แล้วใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ ช่มชู้ คุกคาม ดำเนินคดี โดยมีสาเหตุจากความต้องการใช้พื้นที่ของหน่วยงานราชการ ตลอดจนความสำคัญผิดในสถานะของที่ดิน ไม่มีความชัดเจนในแนวเขต เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐไม่สำรวจการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนการแสวงหาผลประโยชน์ของหน่วยงาน
- 3) เอกชนบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบไม่ดูแลรักษาปล่อยให้เกิดการบุกรุก หรือทราบการบุกรุกแต่ไม่ดำเนินการแก้ไข ผู้บุกรุกขัดขวางไม่ให้ราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ ใช้อิทธิพลข่มขู่คุกคามราษฎร การออกเอกสารสิทธิหรืออ้างหลักฐานการครอบครองที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ โดยมีสาเหตุจากความต้องการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและถือเอาประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เสนอให้กำหนดวิธีการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยนำปัญหา ข้อเสนอ และความคิดเห็นจากประสบการณ์ในพื้นที่มาประกอบ ในทางกฎหมายควรปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายที่สาธารณประโยชน์ให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการชำระและประมวลบทบัญญัติกฎหมายที่ดินทั้งหมด แบ่งเนื้อหาอำนาจและวิธีการบริหารจัดการตรวจสอบที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ

สำหรับที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินที่รัฐบาลใช้ในราชการอยู่หรือสงวนไว้ใช้ในราชการภายนอก มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิดังนี้

- 1) การประกาศที่ราชพัสดุทับซ้อนกับที่ดินอยู่อาศัยทำกินของราษฎร
- 2) หน่วยงานราชการอ้างว่าเป็นที่ดินที่หน่วยราชการเคยใช้ประโยชน์แต่ไม่มีหลักฐานยืนยัน และขอบเขตการใช้ประโยชน์ไม่แน่นอน
- 3) หน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร เช่น การปรับสภาพพื้นที่ของของราษฎร
- 4) เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ ช่มชู้ คุกคาม ดำเนินคดี
- 5) ราษฎรไม่ทราบการประกาศการสงวนหวงห้าม หรือการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน
- 6) ราษฎรไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ และ
- 7) หน่วยงานราชการมักจะบีบบังคับให้ราษฎรเข้าพื้นที่ตามนโยบายรัฐผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการรัฐเอื้อราษฎร และโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ส่วนสาเหตุของการละเมิดสิทธิในที่ราชพัสดุ เกิดจากหน่วยงานราชการมักยึดขอบเขตบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศโดยไม่ได้สำรวจพื้นที่จริง ว่ามีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนหรือไม่ ทำให้ที่ราชพัสดุมีขอบเขตไม่ชัดเจน หน่วยงานราชการมีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ไม่มีพยานหลักฐานการประกาศสงวนหวงห้ามที่ชัดเจน เช่น เอกสารการประกาศสงวนหวงห้าม ขอบเขตที่ตั้งและอาณาเขตที่สงวนหวงห้าม

เนื่องที่ในการสงวนหวงห้าม หน่วยงานประกาศที่สงวนหวงห้ามที่ดิน และขาดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ชัดเจนของหน่วยงานราชการเกี่ยวข้อง

ประเด็นที่ดินเอกชนซึ่งเป็นที่ดินที่รัฐอนุญาตให้เอกชนถือครองด้วยความเป็นเจ้าของ (กรรมสิทธิ์) และด้วยการครอบครองทำประโยชน์ โดยมีหรือไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินเป็นหลักฐาน มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิดังนี้ 1) การออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ผิดแปลง ออกทับที่ราชกรูร ออกเอกสารล่าช้า ไม่ออกเอกสาร ไม่เพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกมิชอบ และคัดค้านการออกเอกสารของราชกรูร 2) การดำเนินโครงการรัฐกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เช่นเจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ดำเนินโครงการรุกกล้าที่ดินราชกรูร สาเหตุที่ทำให้เกิดการละเมิด ได้แก่ การใช้อำนาจและอิทธิพลออกเอกสารสิทธิที่ดินทับที่ราชกรูร การนำชี้แนวเขตผิดพลาดของเจ้าหน้าที่รัฐ และซื้อสิ่งแสดงอาณาเขตที่ดินซ้ำ การปฏิบัติราชการทางทะเบียนที่ดินของเจ้าหน้าที่รัฐ (เช่น ลงระวางที่ดินผิดพลาด พิมพ์เลขที่ดินประจำแปลงคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับต้นร่างแผนที่) การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐ (สร้างขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเกินความจำเป็น เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ดำเนินการเวนคืนตามขั้นตอนหรือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งไม่ดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดินเป็นหลายลักษณะอักษรตามที่กฎหมายกำหนด ดำเนินโครงการก่อสร้างรุกกล้าที่ดินที่มีผู้ถือครอง จ่ายค่าชดเชยไม่เป็นธรรม ไม่เหมาะสม) การรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (ผู้ถือครองที่ดินไม่ทราบถึงการออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ผู้ถือครองที่ดินไม่ทราบถึงการประกาศเวนคืน) และการหลอกลวง ฉ้อฉล ฉ้อโกง โดยมีข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนการดำเนินโครงการใด ๆ ของรัฐทุกขั้นตอนนับตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ เช่น การให้ข้อมูล สํารวจพื้นที่ การรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริง การกำหนดพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหา ให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนหรือเวนคืนที่ดินใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยให้ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินและผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว และให้กรมที่ดินมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและกระบวนการออกเอกสารสิทธิโดยให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วม

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) หรือที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งเป็นที่ดินที่รัฐจัดสรรให้เกษตรกรที่ไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิ ดังนี้ 1) การจัดที่ดินทับซ้อน 2) การออกเอกสารรับรองสิทธิล่าช้า 3) การดำเนินคดีกับราชกรูรที่มีข้อพิพาทโต้แย้ง โดยมีเหตุปัจจัยจากการจัดที่ดินให้ผู้ไม่มีคุณสมบัติ การจัดที่ดินปฏิรูปทับพื้นที่ป่าที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การกั้นที่ดินคืนกรมป่าไม้ทำให้ราชกรูรที่ทำกินไม่ได้รับที่ดิน การจัดที่ดินล่าช้าทำให้หน่วยงานป่าไม้อ้างว่าเป็นพื้นที่ป่าและถูกจับกุมดำเนินคดีส่งผลให้เกิดปัญหาราชกรูรไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ได้หรือไม่ได้รับเอกสารรับรองสิทธิ

การละเมิดสิทธิที่ดินทั้ง 5 ประเภท มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับโครงสร้างทางนโยบายและกฎหมายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่า การปลูกป่า การออกเอกสารสิทธิที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ฯลฯ นโยบายเหล่านี้ล้าหลังไม่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและไปล้มล้างทำลายระบบสิทธิอำนาจ



ของชุมชนในการดูแลและจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากร ประกอบกับการขาดความรู้ความเข้าใจในบริบทท้องถิ่นของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้การบริหารจัดการที่ดินผิดพลาดและมีปัญหา เช่น การประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบริหารจัดการที่ดินตามดุลพินิจของหน่วยงานและบุคลากรที่ไม่มีมาตรฐาน เมื่อเกิดข้อพิพาทขัดแย้งก็ไม่มีกลไกและกระบวนการคลี่คลายข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพให้เป็นที่พอใจยอมรับของทุกฝ่าย แต่มักใช้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่รุนแรง จึงทำให้ราษฎรในท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อนและร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเป็นธรรม

โครงการศึกษาวิจัยฯ มีข้อเสนอภาพรวมการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า ดังนี้

### ข้อเสนอการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิที่ดินและป่า

#### 1. ข้อเสนอเชิงหลักการ

- รัฐควรจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ราษฎรได้รับสิทธิที่จะมีที่ดินอยู่อาศัยและทำกินเพียงพอต่อการยังชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึง โดยสำรวจราษฎรที่ไม่มีที่อาศัยทำกินและเร่งรัดจัดที่ดินให้ราษฎรผู้ไม่มีที่ดินทำกินให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

- เมื่อมีปัญหาพิพาทขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินและทรัพยากร รัฐจะต้องวางโครงสร้างและกลไกการแก้ไขปัญหาขัดแย้งแบบถาวร ราษฎรที่มีปัญหาพิพาทขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินและทรัพยากร จะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในที่ดิน

- รัฐควรให้จัดการศึกษาให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและการปกป้องคุ้มครองสิทธิในที่ดินของราษฎรและชุมชน และเมื่อราษฎรมีข้อพิพาทเรื่องที่ดิน รัฐควรจะต้องมีหน่วยงานให้ข้อมูลและคำปรึกษาแนะนำทางวิชาการและระเบียบกฎหมายแก่ราษฎร

- กระบวนการยุติธรรม ควรจะต้องทำความเข้าใจปัญหาราษฎรที่มีข้อพิพาทกับรัฐและต้องคดีที่ดินว่าไม่ใช่อาชญากร กรณีพิพาทขัดแย้งเรื่องสิทธิที่ดินส่วนใหญ่มิใช่ราษฎรเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐหรือเอกชน แต่มีความซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐ ปัญหาการกลไกการบริหารจัดการที่ดิน ระเบียบกฎหมายและบุคลากรของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการประพฤติปฏิบัติที่มีข้ออยู่ด้วย จึงต้องหาทางใช้กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์และกระบวนการทางนโยบายที่เปิดโอกาสให้บุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่นและฝายนโยบายได้ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทก่อนคดีจะขึ้นสู่ศาล

#### 2. ข้อเสนอเฉพาะหน้า

มีข้อเสนอจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิในระยะสั้น ดังนี้

- ด้านกระบวนการยุติธรรม มีข้อเสนอให้มีมาตรการยุติการกระทำที่รุนแรงต่อราษฎรในพื้นที่พิพาททั้งโดยหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน และสร้างกลไกและกระบวนการยุติธรรมหลาย ๆ รูปแบบ เช่น ยุติธรรมสมานฉันท์ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ช่วยให้ราษฎรได้เข้าถึงทรัพยากรในการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมได้จริง ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

- ด้านข้อมูลและระบบฐานข้อมูล รัฐควรจะต้องปรับปรุงการเก็บรวบรวมข้อมูลและการเก็บรักษาข้อมูลและหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินให้ดีและปลอดภัย และมีกลไกให้สาธารณะตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลที่ดินของรัฐได้โดยง่าย

### 3. ข้อเสนอระยะยาว

บททวนกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรทั้งหมดมาทำเป็น “ประมวลกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร” ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริม เพื่อลดการทับซ้อนของกฎหมายหลายฉบับในที่แปลงเดียวกัน และเพื่อให้เกิดมีการกระจายการถือครองที่ดิน และสามารถจัดการที่ดินและทรัพยากรได้อย่างบูรณาการ และส่งเสริมเกิดการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ และภายใต้กฎหมายใหม่ ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบวิธีปฏิบัติในการสำรวจพิสูจน์สิทธิรวมทั้งการออกเอกสารสิทธิ โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม

- ด้านการบริหารจัดการที่ดินที่เป็นเอกภาพ ควรปรับปรุงหน่วยงานโดยยุบควบรวมหน่วยงานราชการที่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันให้มารวมกันเป็นหน่วยงานเดียว

- รัฐส่งเสริมสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจและแรงจูงใจในการจัดการที่ดินและทรัพยากรได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

- การซื้อขายที่ดิน ควรมีการควบคุมการซื้อขายที่ดินที่ผู้ซื้ออาศัยอำนาจเหนือตลาดไปกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยไม่ทำประโยชน์ หรือนำไปใช้ประโยชน์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการควบคุมตรวจสอบการซื้อขายที่ดินให้เหมาะสม

- รัฐควรสนับสนุนให้เกิดกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากร

- การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากร ควรสร้างกลไกและกระบวนการตีความกฎหมายให้อยู่บนฐานองค์ความรู้และข้อเท็จจริง

### 4. ข้อเสนอปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่สำคัญ

- กระบวนการในการออกเอกสารและการเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์และการถูกดำเนินคดี ดังนั้น กระบวนการออกเอกสารและเพิกถอน ควรจะต้องมีกลไกการดำเนินงานพิจารณาในรูปของกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ส่วนจะกำหนดให้มีกลไกในระดับใด เช่น ระดับท้องถิ่น จังหวัด หรือระดับชาตินั้น ควรจะต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบอีกครั้ง โดยควรให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกลไกดังกล่าวด้วย

- ข้อเสนอต่อกฎหมายแพ่ง เรื่องการขายทอดตลาด ต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบว่ามีที่ดินอยู่จริง ตรงตามที่ขายทอดตลาด หากผู้ซื้อได้ที่ดินไม่ตรงสามารถคืนได้โดยที่ดินขายทอดตลาดนั้นต้องไม่อยู่ในคดีพิพาท และจะต้องมีการตรวจสอบพิสูจน์ที่ดินว่าอยู่ในคดีพิพาทหรือไม่



- กรณีกระบวนการในการออกเอกสารสิทธิที่ไม่รัดกุมเพียงพอ ส่งผลกระทบหลายด้าน โดยเฉพาะกับราษฎรที่ถูกออกโฉนดทับที่ทำให้อิทธิในที่ดิน ถูกดำเนินคดีในข้อหาบุกรุก ดังนั้น ในกระบวนการรับจำนองและขายทอดตลาดจะต้องมีคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่จริง ว่าเป็นเอกสารสิทธิที่ออกโดยชอบ เป็นพื้นที่ที่ไม่อยู่ระหว่างคดีพิพาท

- พื้นที่ที่เป็นคดีและถูกสถาบันการเงินยึด จะต้องยกเลิกระบบการขายทอดตลาด เปลี่ยนเป็นกรมออบให้หน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้น เข้ามาจัดสรรให้ราษฎรที่มีความจำเป็นใช้ประโยชน์

- การออกเอกสารโดยไม่ชอบในพื้นที่ต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเกิดจากการกว้านซื้อที่ดิน เมื่อชาวบ้านไม่ขายก็จะใช้วิธีกดดัน บีบให้ขาย รากเหง้าของปัญหาคือการถือครองที่ดินโดยไม่จำกัด ดังนั้น ต้องแก้โดยการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 และนำกฎหมายที่ดินมาตรา 34 - 49 เรื่องการจำกัดการถือครองที่ดินกลับมาบังคับใช้

- ยกเลิกเอกสารแสดงการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินชั่วคราวซึ่งออกโดยหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดหลายมาตรฐานและกระทบสิทธิของราษฎร ให้มาใช้เอกสารแสดงการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินระบบเดียวกัน เช่น เอกสาร ส.ป.ก.

- ระบบเอกสารสิทธิ เอกสารสิทธิต้องเป็นระบบเดียว ซึ่งอาจเป็นโฉนดหรือเอกสารรูปแบบอื่นตามที่กำหนดขึ้น แต่เอกสารดังกล่าวจะต้องมีเงื่อนไขทำเอกสารเพื่อกำกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกันไปตามบริบทพื้นที่ เช่น สภาพภูมิประเทศ ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความล่อแหลมต่อภัยพิบัติหรือลักษณะการใช้ประโยชน์ มีการจำกัดการถือครองที่ดิน และจะต้องใช้ประโยชน์ตรงตามเงื่อนไขของพื้นที่

- ข้อเสนอเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการครอบครอง การเปลี่ยนมือ และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในปัจจุบันระบบกรรมสิทธิ์ที่มีหลากหลายทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและนำไปสู่การละเมิดสิทธิของเกษตรกร และยังส่งผลถึงการไต่สวนคดีประเภท และที่ดินเปลี่ยนมือได้โดยง่าย จึงเสนอให้บูรณาการระบบกรรมสิทธิ์ การเปลี่ยนมือ และการใช้ประโยชน์เข้าด้วยกัน ดังนี้

1. ให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระบบเดียว ที่เรียกว่า “โฉนด” หรือชื่ออื่น

2. โฉนดจะต้องมีเงื่อนไขประกอบในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ระบบนิเวศของพื้นที่นั้นๆ

3. การเปลี่ยนมือถือครองที่ดิน เสนอให้มี 2 เงื่อนไข คือ 1) สิทธิของปัจเจกที่จะถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินตามเงื่อนไขในเอกสารสิทธินั้น ๆ 2) ความเห็นชอบของชุมชนที่จะยินยอมให้บุคคลใช้ที่ดินประกอบอาชีพที่ไม่ขัดต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรม สร้างความเดือดร้อนและผลกระทบให้กับชุมชน

## นโยบายและกฎหมายด้านป่าไม้

นโยบายป่าไม้ที่ดีจะช่วยให้มีแนวคิดทิศทางการจัดการที่ดินและป่าที่ชัดเจน ยังช่วยให้การคุ้มครองรักษา และจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้มีประสิทธิภาพ แต่นโยบายป่าไม้ปัจจุบันนอกจากไม่สมสมัยแล้วยังขาด มิติทางสังคมและการพัฒนา และยังมีได้คำนึงถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชน นโยบายป่าไม้หลายข้อจึงนำไปปฏิบัติ ไม่ได้ หรือบางข้อที่นำไปปฏิบัติก็ทำให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎรในท้องถิ่น จึงควรทบทวนนโยบายด้านที่ดินป่าไม้ เสียใหม่ ดังนี้

- กำหนดหลักการสำคัญ คือ เน้นความสามารถนำไปปฏิบัติได้ กล่าวคือ จะต้องปรับปรุงให้สอดคล้อง กับบริบททางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป
- มุ่งการตอบสนองปัญหาความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วน
- วัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติควรเน้นความสมดุลของการป้องกันรักษาป่าธรรมชาติ การฟื้นฟูป่าโดยกระบวนการทางธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากร อย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกัน
- ควรจะต้องให้ความสำคัญกับสิทธิของราษฎรและชุมชนในเขตป่า และช่วยส่งเสริมให้ชุมชนในเขต ป่ามีการวางแผนการใช้ที่ดินของชุมชนและใช้สิทธิในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ร่วมกับรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ ทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมกับชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างสมดุลยั่งยืน
- กลไกการจัดการความขัดแย้ง ควรเน้นการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมืออย่าง สร้างสรรค์ และการบริหารจัดการความขัดแย้งอย่างสันติวิธีและเป็นธรรม
- กฎหมายป่าไม้หลายฉบับไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและซ้ำซ้อนกัน จึงควรปรับปรุง กฎหมายให้มีความเป็นเอกภาพ เชื่อมโยง และสอดคล้องกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น ๆ ด้วยการนำกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมาบูรณาการเป็น “ประมวลกฎหมายป่าไม้” ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริม และสนับสนุนราษฎรในท้องถิ่นให้มีอำนาจและบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองและจัดการใช้ประโยชน์ป่าอย่าง สมดุลยั่งยืน

นอกจากนี้ ยังควรทบทวนหรือยกเลิกมติ ครม. หลายฉบับที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน เช่น

1. ยกเลิก มติ ครม. วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ซึ่งห้ามไม่ให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ไม่มี หลักฐานการครอบครองเป็นการเฉพาะราย เพราะไม่เป็นธรรมกับราษฎรที่อยู่มาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ
2. ทบทวนมติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้
  - 2.1 การสำรวจแนวเขต เพราะที่ผ่านมาไม่มีการสำรวจชัดเจนว่ามีแนวเขตเท่าไร ทับที่ชาวบ้าน หรือไม่
  - 2.2 การใช้ภาพถ่ายทางอากาศเพื่อดูการบุกรุกโดยที่แนวเขตไม่ชัดเจน แสดงถึงความไม่เป็นธรรม กับราษฎร



2.3 ประเด็นพื้นที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศ หากมีชุมชนอาศัยอยู่ ย่อมสะท้อนว่า ชุมชนสามารถดำรงอยู่ในพื้นที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศได้ โดยต้องอยู่อย่างสอดคล้องกับระบบนิเวศนั้น ๆ

2.4 การใช้อำนาจเข้าไปตัดฟัน ตัดโค่น พืชผลอาสินของราษฎร

3. ควรกันพื้นที่ป่าที่ยังไม่ถูกบุกรุก (มีสภาพเป็นป่า) หากมีการเข้าไปใช้ประโยชน์ถือว่าบุกรุกพิจารณาว่าแนวเขตนี้อยู่ในพื้นที่อะไร อุทยาน ป่าสงวน และจัดทำแนวเขตให้ชัดเจน

### นโยบายและกฎหมายด้านที่ดิน

- นโยบายและกฎหมายที่ดินมีจำนวนมากตามจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดหลายมาตรฐานในการบริหารจัดการที่ดิน จึงควรจะบูรณาการระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินให้เป็นแนวทางเดียวกัน ไม่ควรมีเอกสารที่ดินที่ออกใช้ชั่วคราวโดยหน่วยงานต่าง ๆ มีมาตรฐานไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดิน

- สำหรับกฎหมายที่ดิน มีหลายมาตราที่หน่วยงานของรัฐไม่บังคับใช้ ต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาก่อนจึงปฏิบัติ เช่น การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ ก็ควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขการใช้อำนาจให้กระจายไปยังหน่วยงานระดับล่างหรือให้ใช้อำนาจร่วมกันในรูปคณะกรรมการก็จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายสะดวกรวดเร็วและเป็นธรรมมากขึ้น

- ควรทบทวนนโยบายและกฎหมายการจัดทำผังเมือง โดยต้องเริ่มต้นอย่างมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นขึ้นไปยังหน่วยงานของรัฐ (bottom - up) ไม่ใช่การริเริ่มจากรัฐไปบังคับใช้กับราษฎร