



รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการ  
หรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน  
ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ  
และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (บทสรุปผู้บริหาร)

เสนอต่อ  
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดย  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
กุมภาพันธ์ 2563





## รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการ หรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (บทสรุปผู้บริหาร)

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
กุมภาพันธ์ 2563



# บทสรุปผู้บริหาร

## บทนำ

**สิทธิ** ติมนุษยชนเป็นสิทธิที่มนุษย์พึงมีตามธรรมชาติ โดยสิทธิดังกล่าวได้ถูกรับรองเอาไว้ในกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966: ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1996 (International Covenant on Economic, Social and Cultural rights 1996: ICESCR) นอกจากนี้ ความสนใจในเรื่องสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ยั่งยืนนับเป็นหนึ่งในสาขาที่สำคัญของสิทธิมนุษยชน และประเทศไทยได้มีการรับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีการปรับตัวตามบริบทระหว่างประเทศ ทั้งยังได้ให้ความสำคัญต่อการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หน้าที่ของรัฐ และ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

อย่างไรก็ตาม ในด้านการบริหารจัดการที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญนั้น คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนในหลายกรณีจากการที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้คณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) แห่งคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม แห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Council: ECOSOC) มีความกังวลและ ขอแนะให้ประเทศไทยดำเนินการที่จำเป็น ใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) การคุ้มครองสิทธิดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์ และความเป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ในมือของคนหมุ่่น้อย (2) การบังคับรื้อไล่จะถูกใช้ในฐานมาตรการสุดท้าย โดยมีการเยียวยาอย่างเหมาะสม และ (3) การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมเพื่อลดผลกระทบของกิจกรรมทาง เศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

## วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในที่ดินของประเทศไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาในบริบทของพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และนำไปจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ มาตรการ หรือแนวทางในการรับรองการให้สิทธิของประชาชนที่ใช้ประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ รวมถึงแนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

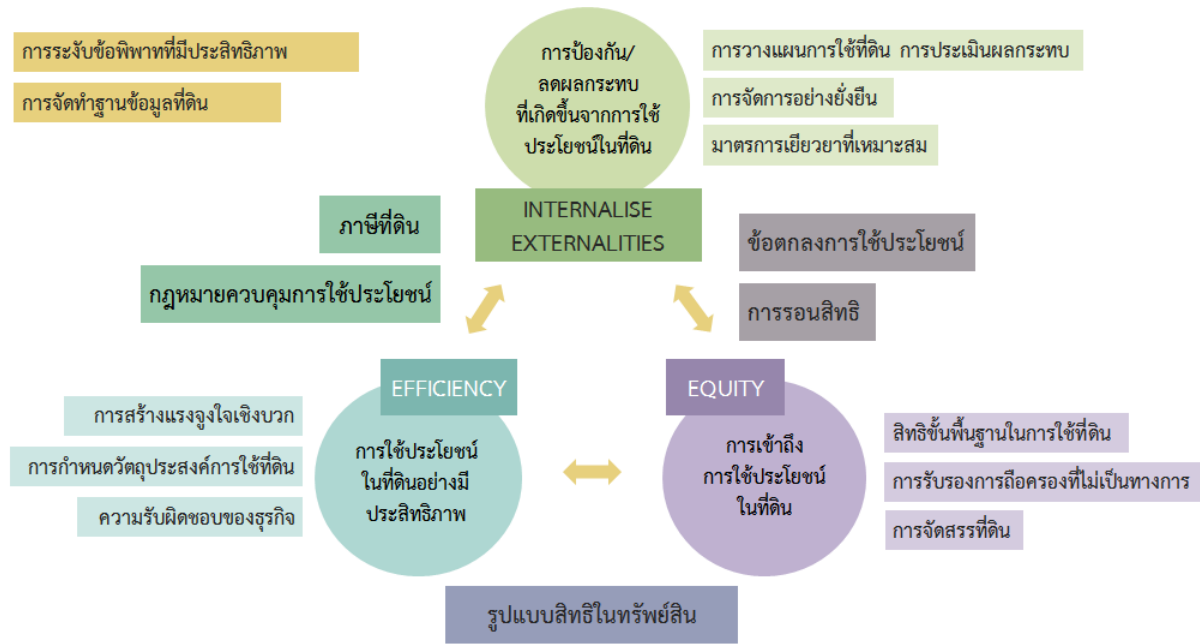
ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษา โดยทบทวนเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อมูลสถานการณ์ในประเทศไทยใน 4 พื้นที่ตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน และศึกษาแผน นโยบาย มาตรการต่างๆ กฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและพื้นที่ป่าไม้ นอกจากนี้ ยังได้จัดการประชุมกลุ่มย่อย การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมรับฟังความคิดเห็นซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) หน่วยงานภาครัฐ (2) หน่วยงานวิชาการ และ (3) ภาคประชาสังคม

## สรุปผลการศึกษาวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยใน 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) หลักการในการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ (2) สถานการณ์ในประเทศไทย และ 3) ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหา

### 1 หลักการในการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้

จากการทบทวนเอกสาร หลักการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ พบว่าการบริหารจัดการที่ดินนั้น ต้องอาศัยเครื่องมือที่หลากหลาย เนื่องจากที่ดินถือเป็นทรัพยากรขาดแคลน (scarce resource) ไม่สามารถผลิตเพิ่มได้ แผน นโยบาย มาตรการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน จึงเป็นเครื่องมือของรัฐที่มีรูปแบบและสภาพบังคับแตกต่างกัน เพื่อตอบวัตถุประสงค์ในเรื่องของการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) มีความเป็นธรรม (equity) รวมถึงการลดผลกระทบที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินที่เหมาะสม (land governance) ดังแผนภาพ



จากแผนภาพมีข้อสรุป 5 ประการ ดังนี้

1. การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องไม่กระทบต่อการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กล่าวคือ ในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ การก่อตั้งสิทธิในที่ดินและนำที่ดินเข้าสู่ระบบตลาดเป็นการสร้างแรงจูงใจเชิงบวกในการใช้ประโยชน์สูงสุดจากที่ดิน แต่ในขณะเดียวกัน ที่ดินก็เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตและการใช้สิทธิมนุษยชนอื่นๆ ซึ่งกลไกตลาดไม่อาจเพิ่มการเข้าถึงที่ดินเพื่อสร้างความเป็นธรรม (equity) ด้วยตัวเองได้ รัฐจึงต้องมีการกำหนดรูปแบบสิทธิในทรัพย์สินที่แตกต่างกัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งเพื่อเพิ่มการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อการจัดสรรสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น การถือครองในรูปแบบกรรมสิทธิ์ (ownership) ซึ่งเจ้าของที่ดินมีสิทธิเต็มที่ในการใช้ที่ดิน และการถือครองในรูปแบบที่เป็นการจัดสรรอื่นๆ เช่น ที่ดินปฏิรูปเกษตรกรรมที่จำกัดการถือครองไม่ให้ซื้อขายและจำกัดการใช้ประโยชน์เฉพาะเกษตรกรรมเพื่อสนับสนุนเกษตรกร เป็นต้น

2. การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีมาตรการป้องกันหรือลดผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายไม่ได้และสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม กิจกรรมในที่ดินอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรในที่ดินหรือในที่ดินข้างเคียง (externality) จึงต้องมีการวางแผนและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้อื่นและประโยชน์สาธารณะ เช่น การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือกฎหมายผังเมือง การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และกฎเกณฑ์เพื่อความปลอดภัยต่างๆ เป็นต้น โดยมักเป็นเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อให้ต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมถูกรวมเข้าไปในต้นทุนการผลิต (internalize the externality) เช่น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3. การเพิ่มการเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องคำนึงถึงผลกระทบทางลบด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะกรณีที่เป็นเรื่องการเข้าถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ หรือการได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐ โดยต้องมีการรอนสิทธิบางอย่างเพื่อมิให้ที่ดินเข้าสู่ระบบตลาด มีการกำหนดกติกาการใช้ประโยชน์และขอบเขตที่ชัดเจน เป็นต้น

4. ต้องมีฐานข้อมูลที่ดินและเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน กระบวนการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน ตลอดจนการเข้าถึงข้อมูลที่ดินโดยประชาชน

5. ต้องมีกระบวนการยุติธรรมหรือเครื่องมือสำหรับการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับประเด็นที่ดิน

ดังนั้น หากมีการใช้เครื่องมือที่ไม่เหมาะสมกับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง หรือไม่ตอบวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายเพื่อประสิทธิภาพหรือความเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาจเกิดผลกระทบในทางลบต่อบุคคลหรือประโยชน์สาธารณะได้

## 2

### สถานการณ์ในประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ศึกษาสถานการณ์ในพื้นที่ของประเทศไทย 4 ลักษณะ โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งมีผู้ได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐและกฎหมายภายในประเทศ ได้แก่ (1) พื้นที่ป่าไม้และเขตอุทยาน (2) พื้นที่วัฒนธรรม (3) พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ และ (4) พื้นที่เขตทหาร สรุปได้ดังตาราง

| ปัญหา                                                                                                     | ผลกระทบ                                                                                                                                                                                                                                                                       | สิทธิที่ได้รับการกระทบ                                                                                                                           | กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. พื้นที่ป่าไม้และเขตอุทยาน</b>                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                |
| การสำรวจการถือครองที่ดินตกหล่น<br>ขาดความต่อเนื่อง                                                        | การประกาศเขตเป็นพื้นที่ป่าสงวนหรือเขตอุทยาน<br>ทับซ้อนพื้นที่ที่มีผู้ใช้ประโยชน์                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– สิทธิในการได้รับข้อมูล</li> <li>– สิทธิในการมีส่วนร่วม</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507</li> <li>– พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504</li> </ul>                                                                                                                    |
| การประกาศเขตเป็นพื้นที่ป่าสงวนหรือ<br>เขตอุทยาน                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– การบังคับอพยพ</li> <li>– การห้ามทำประมงในเขตอุทยาน</li> <li>– เจ้าหน้าที่มีการผ่อนผันเฉพาะรายโดยไม่มี<br/>กฎหมายรองรับ</li> <li>– มีการผ่อนปรนโดยคณะกรรมการที่รัฐบาล<br/>จัดตั้งขึ้น แต่ไม่มีการรองรับสิทธิที่เป็นรูปธรรม</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– สิทธิในการเข้าถึงอาหาร</li> <li>– สิทธิในที่อยู่อาศัย</li> <li>– สิทธิในการประกอบอาชีพ</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– นโยบายเพิ่มพื้นที่ป่า</li> <li>– พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507</li> <li>– พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504</li> <li>– มาตราการทวงคืนผืนป่า</li> <li>– คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 4/2561</li> </ul> |
| การเยียวยาไม่มีประสิทธิภาพ                                                                                | พื้นที่ที่รัฐจัดให้ไม่มีความเหมาะสมในการทำ<br>การเกษตรซึ่งเป็นอาชีพแต่เดิม และ<br>สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ทำให้วัฒนธรรมของ<br>กลุ่มชาติพันธุ์เปลี่ยนไป                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– สิทธิในการประกอบอาชีพ</li> <li>– สิทธิทางวัฒนธรรม</li> <li>– สิทธิได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                |
| การพิสูจน์สิทธิถือเอกสารสิทธิของราชการ<br>เป็นสำคัญ โดยละเลยหลักฐานอื่นๆ                                  | สิทธิในการอยู่มาก่อนการประกาศเขตไม่ได้รับ<br>ความคุ้มครอง ขาดความเชื่อมโยงกับการเสียภาษี<br>บำรุงท้องที่และการเป็นหมู่บ้านตามกฎหมาย<br>ปกครอง                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– สิทธิในกระบวนการยุติธรรม<br/>ที่มีประสิทธิภาพ</li> </ul>                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                |
| การหายสาบสูญของนักต่อสู้เพื่อสิทธิ<br>มนุษยชนหลังจากถูกเจ้าหน้าที่ควบคุมตัว<br>และพบว่าเสียชีวิตในภายหลัง | สร้างความหวาดกลัวในการใช้สิทธิการรวมกลุ่ม<br>และสิทธิการแสดงออก                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– สิทธิของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน</li> </ul>                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ประมวลกฎหมายอาญา ไม่ครอบคลุม<br/>กรณีการบังคับสูญหายตามอนุสัญญา ICCPED</li> </ul>                                                                                                                                     |
| <b>2. พื้นที่วัฒนธรรม</b>                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                |
| การประกาศเขตเป็นพื้นที่เขตอุทยาน                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ราษฎรไม่สามารถเข้าทำประมงพื้นบ้าน<br/>ได้ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมพร้อมยึดเรือและ<br/>อุปกรณ์ในการทำกิน</li> <li>– ไม่สะดวกในการเข้าถึงพื้นที่สุสานและ<br/>พื้นที่ทางจิตวิญญาณ</li> </ul>                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– สิทธิในการประกอบอาชีพ</li> <li>– สิทธิทางวัฒนธรรม</li> </ul>                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– นโยบายการท่องเที่ยว</li> <li>– พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504</li> </ul>                                                                                                                                       |

| ปัญหา                                                                                                                                                                                                                     | ผลกระทบ                                                                                                                                                       | สิทธิที่ได้รับการกระทบ                                                                         | กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การแก้ไขปัญหาด้านความต่อเนื่อง<br>และไม่มีผลในทางปฏิบัติ                                                                                                                                                                  | – มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง นโยบายในการ<br>ฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ                                                                           | – สิทธิได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม                                                              | – มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2553<br>เรื่อง นโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล                                                                                                                                        |
| <b>3. พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ</b>                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                               |                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                            |
| ให้คณะกรรมการนโยบายพัฒนาพิเศษ<br>ภาคตะวันออก<br>– มีอำนาจในการให้สิทธิ หรือให้<br>สัมปทานแก่เอกชน<br>– มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต<br>ออกใบอนุญาต หรือให้ความ<br>เห็นชอบ<br>แทนคณะกรรมการผู้ชำนาญการตาม<br>กฎหมายแต่ละฉบับ | เป็นการมอบอำนาจให้กับฝ่ายการเมืองซึ่งไม่มี<br>ความชำนาญ และอาจทำเพื่อตอบสนองต่อ<br>ประโยชน์ทางการเมืองในระยะสั้น ทำให้สิทธิ<br>ของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครอง | – สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล<br>– สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยปกติสุข<br>– สิทธิในการมีส่วนร่วม | – พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก<br>พ.ศ. 256<br>– กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน<br>– กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร<br>– กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร<br>– กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข<br>– กฎหมายว่าด้วยโรงงาน |
| การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้<br>ประโยชน์ที่ดิน ผ่อนปรนการประเมิน<br>ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และยกเลิก<br>กฎหมายผังเมืองที่ใช้อยู่เดิม โดยขาด<br>การมีส่วนร่วม                                                           | ขาดการวางแผนการใช้ทรัพยากรในพื้นที่<br>ขาดมาตรการในการเยียวยา ขาดการเข้าถึงข้อมูล<br>ทำให้สิทธิของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครอง                                 | – สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล<br>– สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยปกติสุข<br>– สิทธิในการมีส่วนร่วม | – กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ<br>เกษตรกรรม<br>– กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม<br>– กฎหมายผังเมือง                                                                                                          |
| <b>4. เขตพื้นที่ทหาร</b>                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                               |                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                            |
| มีที่ดินซึ่งเป็นที่ยึดจองห้ามซึ่งไม่อยู่ใน<br>บังคับตามกฎหมายราชพัสดุ                                                                                                                                                     | – มีการสงวนสิทธิในการเพิกถอนการอนุญาต<br>โดยราษฎรไม่มีสิทธิโต้แย้งหรือเรียกร้อง<br>ค่าเสียหายใดๆ                                                              |                                                                                                | – ประกาศกองทัพเรือ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการ<br>อนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน<br>อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี<br>– พระบรมราชโองการ ถ้อยคำ 2/249<br>ลงวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2465                                         |
| เป็นที่ราชพัสดุแต่ไม่มีการใช้ประโยชน์<br>ทำให้มีผู้เข้าถือครองทำประโยชน์                                                                                                                                                  | – ผู้ถือครองไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้<br>– ขาดความมั่นคงในการถือครอง                                                                                         |                                                                                                | พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518                                                                                                                                                                                         |

## 3

## ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหา

จากการศึกษาผลกระทบจากแผน นโยบาย มาตรการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปสภาพปัญหาในภาพรวมได้ 5 ประการ ได้แก่

### 1. การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในระบบตลาด

ที่ดินถือเป็นสวัสดิการสังคมอย่างหนึ่งซึ่งจำเป็นต่อการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ แต่ในขณะเดียวกันก็มีลักษณะเป็นสินทรัพย์ (assets) ซึ่งสามารถซื้อขายเก็งกำไร ทำให้ราคาของที่ดินสูงขึ้นเรื่อยๆ เมื่อมีการเปลี่ยนมือ ส่งผลให้มีการสะสมที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันความมั่งคั่ง ประกอบกับกฎหมายในปัจจุบันไม่มีการจำกัดการถือครอง เมื่อที่ดินในความครอบครองของบุคคลหนึ่งมีมากเกินไปความสามารถในการเข้าทำประโยชน์ ทำให้เกิดที่ดินรกร้างว่างเปล่า และมีการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินสูงมาก<sup>1</sup> ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคงด้านที่ดินทำกิน<sup>2</sup> สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการใช้ประโยชน์ที่ดิน กลายเป็นแรงผลักดันให้ผู้ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจต่ำเลือกที่จะบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะเขตพื้นที่ป่าหรือที่ราชพัสดุที่รัฐยังไม่มีการใช้ประโยชน์ เพื่อการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ในต้นทุนที่ต่ำกว่า นำมาซึ่งปัญหาการตั้งถิ่นฐานและการถือครองที่ไม่เป็นทางการ (informal settlement and tenure)

### 2. การใช้ที่ดินของรัฐขาดความชัดเจน

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ ได้แก่ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน โดยเป็นที่ดินของรัฐประมาณร้อยละ 60 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายประการ รวมถึงสาธารณประโยชน์และประโยชน์อื่นของหน่วยงานราชการ การที่วัตถุประสงค์การใช้ที่ดินหรือขอบเขตการใช้ที่ดินของรัฐไม่ชัดเจนนั้นส่งผลกระทบที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

- สิทธิขั้นพื้นฐานในที่ดินของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองหรือถูกละเมิด

การที่รัฐประกาศแนวเขตทับที่มีประชาชนอาศัยอยู่หรือใช้ประโยชน์มาก่อนนั้น เกิดจากการสำรวจเพื่อประกาศแนวเขตไม่รอบคอบ ขาดการมีส่วนร่วมที่เพียงพอ และเมื่อมีการประกาศเขตหรือการเพิกถอนพื้นที่สาธารณประโยชน์ หรือเปลี่ยนแปลงการทำประโยชน์ จะมีการบังคับอพยพ หรือเอาคนออกจากพื้นที่ หรือห้ามใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นๆ โดยขาดมาตรการเยียวยา หรือมีมาตรการเยียวยาแต่ไม่เหมาะสม

<sup>1</sup> ดวงฉวี เลาวกุล. (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป”.

<sup>2</sup> รายงานสถิติ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร 2558.

นอกจากนี้ กรณีที่ดินของรัฐอยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงาน แต่มิได้ใช้ประโยชน์และมีประชาชนเข้าใช้ทำประโยชน์ เป็นการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นทางการ (informal tenure) ผู้เข้าถือครองจะไม่สามารถออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายได้ ส่งผลให้ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินขาดความมั่นคงในการถือครอง

- ขาดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการสาธารณะ สร้างความลำบากในการกำหนดนโยบายที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ

การเข้าถือครองที่ดินของรัฐอย่างไม่เป็นทางการนั้น มิได้มีแต่ผลกระทบต่อความไม่แน่นอนชัดเจนในสิทธิของประชาชนเท่านั้น แต่แสดงให้เห็นถึงการขาดกลไกการติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ส่งวนหวงห้ามโดยรัฐ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในระยะยาวได้

### 3. การกำหนดนโยบายแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยขาดข้อมูลและการมีส่วนร่วม

ประเทศไทยมีฐานคิดนโยบายแบบรวมศูนย์อำนาจการจัดการไว้ที่ส่วนกลาง (centralisation) การกำหนดนโยบายหรือการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้จึงมีลักษณะเป็นรูปแบบเดียวบังคับกับทุกคน (one size fit all) มีลักษณะเป็นการสั่งการและควบคุม (command and control) และผูกขาดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ที่รัฐแต่ผู้เดียว จึงทำให้การจัดการโดยรัฐผ่านนโยบายและกฎหมายไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ศักยภาพที่ดิน และวิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับการขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ทำให้รัฐขาดข้อมูลที่รอบด้านในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดรูปแบบการถือครอง หรือการให้นิยามการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ล้วนเป็นผลผลิตจากแนวคิดแบบรวมศูนย์อำนาจ

### 4. การยกเว้นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบจากการใช้ที่ดิน

จากการศึกษาปัญหาของพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจนั้น แม้ว่าจะยังไม่พบผลกระทบเฉพาะรายเหมือนกับปัญหาในเขตพื้นที่อื่นๆ แต่การที่รัฐยกเลิกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะโดยอ้างวัตถุประสงค์ด้านการลงทุนเป็นหลักเพียงอย่างเดียว นั้น ย่อมมีผลเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนที่จะอยู่ในที่ดินตามปกติ และเป็นการเร่งให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายภาระและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม

### 5. การใช้มาตรการทางอาญาในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

กลไกการระงับข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินนั้น มีการกำหนดโทษและบังคับใช้มาตรการทางอาญาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีข้อพิจารณาว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น มีลักษณะเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มิได้เกี่ยวข้องกับศีลธรรมหรือการก่อภัยอันตรายแก่ผู้อื่น จึงอาจใช้มาตรการทางปกครองได้

ในทางกลับกัน การใช้มาตรการทางอาญาในเรื่องที่ดินและป่าไม้นั้นยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาไม่ได้ถูกใช้ในฐานะวิธีการสุดท้ายอย่างที่ถูกกฎหมายอาญาควรจะเป็น มีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่มาเกี่ยวข้อง ซึ่งผิดจากเจตนารมณ์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะต้องบังคับใช้กับทุกคนที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยไม่มีข้อยกเว้น

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสภาพปัญหา พบว่าปัญหาการออกกฎหมายและนโยบายที่กระทบสิทธิมนุษยชนนั้น มาจากการใช้กลไกการบริหารจัดการที่ดินที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่มีกลไกในการบริหารจัดการ ดังนั้น เพื่อรับรองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้กฎหมายและนโยบาย และเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมบนฐานทรัพยากรเป็นไปอย่างยั่งยืน ตอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

### 1

#### การรับรองการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ได้รับผลกระทบ จากกฎหมายและนโยบาย

1.1 ปรับปรุงการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐ โดยมุ่งเน้นการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ดิน เพิ่มความมั่นคงในการถือครองที่ดินโดยการคุ้มครองสิทธิการถือครองที่ไม่เป็นทางการ เพิ่มความชัดเจนในระยะเวลาการถือครอง และมีการรองรับกติกา วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชุมชนโดยรัฐ ดังนี้

- ส่งเสริมการใช้กลไกการถือครองร่วมเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ได้แก่ แผนจัดการป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 โฉนดชุมชน และข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยพิจารณาปรับปรุงกฎหมายป่าชุมชนให้ระยะเวลาในการอนุมัติแผนเปลี่ยนเป็นระยะเวลาในการติดตามและปรับปรุงแผน รวมถึงให้สามารถทำแผนจัดการป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ โดยอาจมีเงื่อนไขที่เข้มงวดกว่าป่านอกเขตอนุรักษ์ และควรมีการผลักดันโฉนดชุมชนให้มีสถานะทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ
- กำหนดบทสันนิษฐานทางกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือการถือครองที่ดินของรัฐอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อคุ้มครองการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน
- ให้การบังคับอพยพเป็นมาตรการสุดท้าย หากมีความจำเป็นต้องบังคับอพยพ รัฐต้องมีมาตรการเยียวยาที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงที่ดินเพื่อการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานได้เอง

## 1.2 การคุ้มครองการใช้สิทธิทำประโยชน์ที่ดินโดยปกติสุขในทุกกรณี

- ยกเลิกข้อกฎหมายที่มีผลเป็นการลดมาตรฐานการคุ้มครองตามกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายโรงงาน กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายผังเมือง และการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่
  - พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 43
  - พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 32
  - พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 8
- ประกาศใช้กฎหมายซึ่งอนุวัติการมาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance: ICCPED)
- ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจมีการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน
- กำหนดขั้นตอนการแก้ไขปัญหาอย่างมีส่วนร่วม ก่อนการตัดสินใจให้มีการบังคับอพยพ และกำหนดขั้นตอนการและมาตรฐานการเยียวยาที่ชัดเจนและเหมาะสม
- จัดให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ ข้อมูลผังเมือง ข้อมูลการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยต่างๆ

## 1.3 ปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

- ยุติการจับกุมชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งยังประสงค์ให้มีการพิสูจน์สิทธิและยุติการขับไล่หรือไล่ออกจากชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่า ตามหลักการในรัฐธรรมนูญ นโยบายเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
- ให้มีการรับฟังพยานหลักฐานแวดล้อมอื่นนอกจากเอกสารสิทธิ
- ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน โดยผ่านกองทุนยุติธรรมหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

# 2

## การส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐาน ของสิทธิในสิ่งแวดล้อมและเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ

### 2.1 มาตรการการกระจายการถือครองที่ดินที่เหมาะสม

- มาตรการทางภาษี ได้แก่ ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า โดยภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าที่จะสามารถช่วยในการกระจายการถือครองที่ดินได้นั้นจะต้องมีอัตราก้าวหน้าตามการถือครองที่สูงเพียงพอที่จะลดแรงจูงใจในการถือครองที่ดิน และภาษีกำไรจากการขายหลักทรัพย์ (capital gain tax) ที่มีแนวคิดในการลดมูลค่าในอนาคตของที่ดิน โดยการ

กำหนดให้จ่ายภาษีส่วนต่างสำหรับมูลค่าที่เกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้แรงจูงใจในการซื้อที่ดินเพื่อสะสมลดลง

- มาตรการจัดสรรที่ดิน โดยผลักดันร่างกฎหมายธนาคารที่ดิน หรืออาจทำในรูปแบบของการให้ทุนสนับสนุนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือธนาคารอื่นเพื่อจัดสรรที่ดินได้เช่นกัน
- การลดความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ผ่านการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการแข่งขันทางการค้าที่เข้มงวด

## 2.2 การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานการใช้ที่ดินของรัฐ

- รับรองระบบการถือครองตามความเป็นจริง แม้ผู้ถือครองจะไม่มีสิทธิตามกฎหมายเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- การติดตามตรวจสอบการใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐ โดยอาจกำหนดให้มีหน่วยงานผู้ดูแลทรัพย์สินแยกต่างหากจากหน่วยงานรัฐผู้ใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้การใช้ที่ดินโดยรัฐตรงตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพ
- การนำที่ดินของรัฐให้ประชาชนใช้หาประโยชน์ เช่น การมีแบบมาตรฐานสัญญาเช่าหรือแบบหนังสือที่ใช้ร่วมกัน ประกอบกับระบบการถือครองตามความเป็นจริง เพื่อให้การกำหนดเงื่อนไขมีความชัดเจน ลดการถือครองที่ไม่เป็นทางการและโอกาสในการทุจริต

2.3 การกระจายอำนาจโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ใช้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกระจายอำนาจและการจัดทำฐานข้อมูล ในขั้นตอนการตัดสินใจเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ เช่น การประชาพิจารณ์ (public hearing) การไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) การลงชื่อ (public registries) การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย เป็นต้น

2.4 การกระจายภาระและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม โดยใช้เครื่องมือในการกระจายภาระและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม ตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ทั้ง 2 หลักการ ได้แก่

- หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) เช่น การกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม การกำหนดให้ผู้ผลิตมีการบำบัดมลพิษ การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- หลักผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle: BPP) เช่น การจ่ายค่าตอบแทนสำหรับนิเวศบริการ (Payment for Ecosystem Service: PES) เป็นต้น

2.5 มาตรการเพื่อความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน การจัดการร่วมระหว่างรัฐและประชาชน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และรัฐอยู่ในฐานะผู้อำนวยกระบวนการ (facilitator) เพื่อลดความขัดแย้งในระดับพื้นที่ ลดต้นทุนการบังคับใช้กฎหมาย และตอบสนองต่อศักยภาพของที่ดินในแต่ละพื้นที่



# Executive Summary

## Overview

Human rights are held to be common to all humans and derived from nature, recognized in the International Covenant on Civil and Political Rights 1966 (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). Moreover, there has been increasing awareness about the rights of the people related to sustainable natural resources and environmental management which are important fields in human rights. Therefore, Thailand has adopted the principle under the sustainable development goals (SDG), adapted practice in accordance to the international contexts and prioritized the need to protect the natural resources and environment under the constitution by considering the protection as a right and liberty of the Thai people, the duty and fundamental policy of the state.

However, the National Human Rights Commission of Thailand (NHRCT) has received many complaints related to the use and management of land from the people and communities, which are affected by the implementation and legal enforcement by the government agencies. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights of the Economic and Social Council (ECOSOC) has expressed its concern and recommend Thailand to take necessary measures on three issues; (1) Denial of the traditional rights of ethnic minorities to their ancestral lands and natural resources and the concentration of land ownership in the hands of a very small proportion of the population, (2) The destruction of crops and forced evictions resulted from the implementation of its forest conservation policy, in particular orders No. 64/2557 and No. 66/2557 of 2014 of the National Council for Peace and Order, and (3) The lack of participatory mechanisms and consultations to adverse effects of economic activities connected with the exploitation of natural resources.

## Objectives

The objective of the research is to study the situation of human rights violations in the context of land use which is reflected from the implementation of government policy and laws. The study also considers these violations on the basis of human rights obligations under international legal instruments and the Thailand constitution to propose recommendation on measure and guideline to guarantee individual and/or community within the forest area to be granted with the rights to utilize land, which is considered as a human rights protection, to ensure people who are affected by the law and implementation of government policies related to land and forest, and to promote sustainable natural resources and environmental management based on human rights and the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) which takes a people-centric approach.

The authors have reviewed related documents, collected information of case studies in 4 areas: types of land utilization, in-depth analysis of government strategic plans, policies, measures, law and enforcement of law related to land and forest area. Moreover, the study has conducted a focus group, in-depth interview and a public consultation that consists of stakeholders from (1) Government agencies (2) Academics and (3) Civil society.

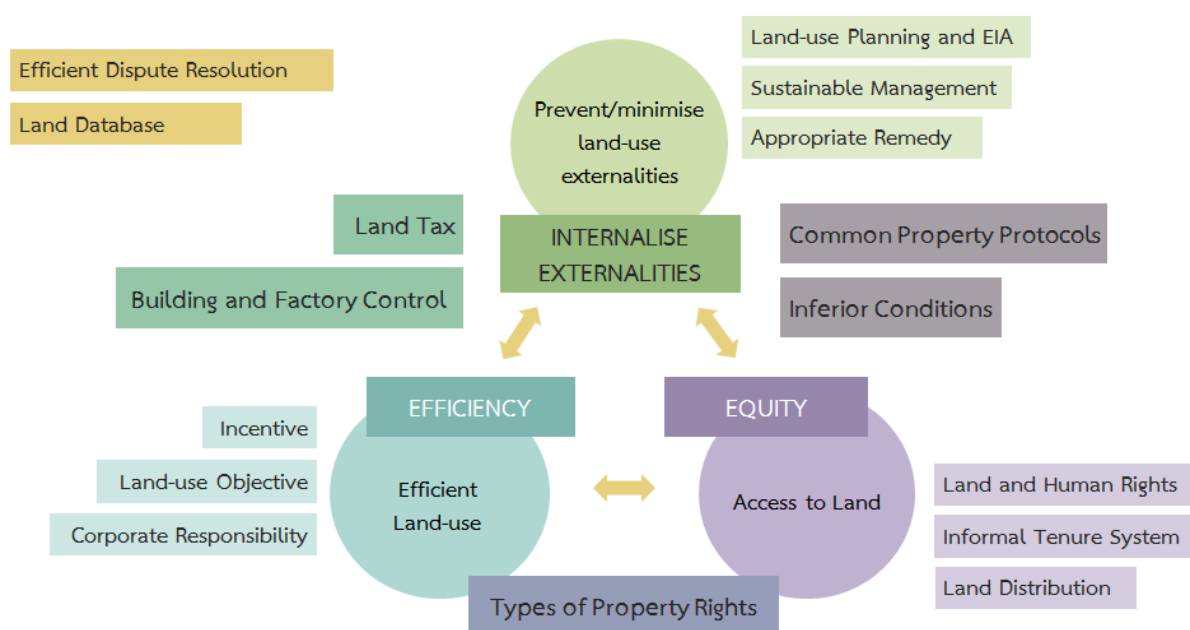
## Research summary

The result of this research covers 3 issues; (1) Land and forest management principles (2) The current situation in Thailand (3) Analysis of the current problems.

### 1

#### **Land and forest management principles**

In reviewing the relevant economics and legal literatures, together with in-depth interview from experts, the study found that many tools are needed in order to manage the use of land because land is a scarce resource which cannot be reproduce. Therefore, every plan, policy, measure, law related to land use will require different approach and degree of enforcement to achieve land governance objectives by managing land with efficiency, equity and minimize externalities arise from land utilization. (As described in the chart below)



The chart from this study indicates 5 findings.

1. Efficient land use must not affect access to land. From economic perspective, property rights and the market mechanism will create a positive incentive to maximize profit from land. Even though land is also an essential aspect of life and the basis to exercise other human rights, the market mechanism itself does not promote equity in access to land. Therefore, the state must create different forms of rights among different properties to effectively manage land and distribute fundamental rights. An example is ownership rights which gives full authority to utilize the land, other forms of land tenure such as agriculture reform land which prohibit owners to trade the land and limits the utilization of land only for agricultural purpose.

2. Efficient land use must have measures that prevent or minimize the effect from land utilization because land is an unmovable property and connects with the environment, any activities in the land can result in creating externalities to natural resources with the land or even nearby land. Therefore, land use planning and governance system for land use is crucial to protect the rights of others and upheld the public interest. For example, town plan law and regulations, Environmental Impact Assessment (EIA), and other safety laws and regulations. The tool often comes in the form of legal tool which takes the social and environmental cost into the production cost.

3. Increasing the access to land must consider the negative consequences especially the access to forestry resources or land readjustment by the state. Therefore, infringement on some land rights are necessary to block land to enter the market and clear land utilization rules and scope must be identified.

4. There is a need to create a land database and deploy appropriate technologies to help create policies and plans related to management, governance and monitor system of land use. Moreover, technologies can help create new land dispute resolution mechanism and access to land data by the public.

5. There must be an effective justice system or similar mechanism that is suitable to adjudicate land disputes between all types of parties such as private against public or private against private.

Therefore, choosing the wrong tool that does not suitable for the specific type of land, not conform with reality, does not answer the policy objective or passing the legislation that does not increase efficiency and promote equity in land use will result in negative externality for individuals and the public interest.

## 2

### **The current situations in Thailand**

The authors have review 4 cases in Thailand categorized by types of land that the government utilizes, and the population was affected by policies implementation or domestic law enforcement. The cases include; (1) Forest land and national parks, (2) Traditional land use (3) Special economic zone and (4) Military's land.

| Problem                                                                                                                                | Impact                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Rights violations                                                                                                                                        | Relevant law and policy                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Forest land and national parks</b>                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Land tenure survey not completed and lack of continuity                                                                                | The government declared conserved forest or national park areas overlapping with the land that some population has been utilizing.                                                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Right to information</li> <li>– Right to participation</li> </ul>                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– National Reserved Forest Act, B.E. 2507 (1954)</li> <li>– National Park Act, B.E. 2504 (1961)</li> </ul>                                                                                                                                                                        |
| Declared national reserved forest boundary or national park.                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Force eviction</li> <li>– Ban on fishery practice in the national park area</li> <li>– Official refrain from legal enforcement for some population without legal basis.</li> <li>– The commission established by the government announce legal exemption to solve the problems but did not formally establish legal obligation of the state.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Right to adequate food</li> <li>– Right to adequate housing</li> <li>– Right to work</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Increasing forest area policies</li> <li>– National Reserved Forest Act, B.E. 2507 (1954)</li> <li>– National Park Act, B.E. 2504 (1961)</li> <li>– “Taking back forest boundary” measure</li> <li>– The judgment of the Supreme Administrative Court. Aorsor 4/2561</li> </ul> |
| Ineffective remedies                                                                                                                   | The land provided by the government as remedies is not suitable for farming and the changing environment also effects the traditional way of life of ethnic group.                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Right to work</li> <li>– Right to take part in cultural life</li> <li>– Right to effective remedies.</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Proving the right on the land relied on only the official land entitlement documentation without considering other types of documents. | The rights of people that live in the land before the official boundary declaration were not protected. Lack of synchronization with local tax payment data and administrative law related to the establishment of a village.                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– The right to an effective justice system.</li> </ul>                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

| Problem                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Impact                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Rights violations                                                                                                                                       | Relevant law and policy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| The disappearance of human rights defender after held in custody and later found dead.                                                                                                                                                                                                      | Created a chilling effect of fear for people to exercise their rights to assembly and expression.                                                                                                                                                                                              | – Rights of human rights defender.                                                                                                                      | – Criminal code except issue related to force disappearance under the ICPPED.                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>2. Traditional land use</b>                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Declared national park boundary.                                                                                                                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– The local people cannot practice artisanal fishery in their local area which resulted in official arresting locals, confiscated boats and fishing equipment</li> <li>– Locals cannot access to their cultural cemetery and spiritual area.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Right to work</li> <li>– Right to cultural life</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Tourism policy</li> <li>– National Park Act, B.E. 2504 (1961)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                      |
| The current solutions are not practical and not consistency implemented                                                                                                                                                                                                                     | – The cabinet decree on “the way of life restoration policies for ethnic Ley group” was not implemented                                                                                                                                                                                        | – The right to effective remedies                                                                                                                       | – The cabinet decree dated 2nd May 2553 regarding the way of life restoration policies for ethnic Ley group                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>3. Special economic zones</b>                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>The Eastern Economic Corridor (EEC) commission</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Has the authority to give rights or concession to a private entity</li> <li>– Has the authority to approve permits and licenses on behalf of commission and expert in other laws.</li> </ul> | Entrusting authorities to political body who does not have the expertise and may decide base on their short-term political interest causing the people vulnerable without proper protection.                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Right to information</li> <li>– Right to adequately utilize land.</li> <li>– Right to participation</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Eastern Special Development Zone Act B.E. 2561 (2018)</li> <li>– Land Excavation and Land Filling Act B.E.2543 (2001)</li> <li>– Building Control Act, B.E. 2522 (1980)</li> <li>– Machine Registration Act B.E. 2514 (1976)</li> <li>– Public Health Act B.E. 2535 (1992)</li> <li>– Factory Act B.E. 2535 (1992)</li> </ul> |
| Changing the objective of land utilizing, exemption on                                                                                                                                                                                                                                      | Lack of planning for natural resources management in the area. Lack of                                                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Right to information</li> <li>– Right to adequately utilize land.</li> </ul>                                   | – Agricultural Land Reform Act B.E.2518 (1975)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

| Problem                                                                                                                            | Impact                                                                                                          | Rights violations        | Relevant law and policy                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| environmental impact assessment, and repeal the land planning act without any public participation in the decision-making process. | remedies and access to information, leaving the local population vulnerable without protection.                 | – Right to participation | – Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992)<br>– Town Planning Act B.E. 2518 (1980)                                                                               |
| <b>4. Military's land</b>                                                                                                          |                                                                                                                 |                          |                                                                                                                                                                                                            |
| Some restricted land area outside of the scope of Ratchaphatsadu Land Act, B.E. 2518 (1975)                                        | – Restriction of right to revoke license, the population does not have means to appeal or receive compensation. |                          | – Royal Thai Navy decree on the principle of permitting the population to select land in the song sahwan area, Chonburi province.<br>– Royal degree (secret) No. 2/249 dated 16 September B.E. 2465 (1922) |
| The land within the scope of Ratchaphatsadu Land Act, B.E. 2518 (1975) but was not utilized. Tenure individuals utilized the land. | – People cannot receive official land right documents.<br>– Lack of land tenure security.                       |                          | Ratchaphatsadu Land Act, B.E. 2518(1975)                                                                                                                                                                   |

### 3

## Analysis of the current problem

The study results from reviewed the related plans, policies, measures and laws has concluded that there are currently 5 problems including;

### 1. Concentration of land ownership.

Land is considered as a type of welfare that is vital for housing and livelihood. On the other hand, land is also an asset which can be trade in the market and gain more value when transferred. The accumulation of land is a form of wealth building. Also, the current law does not limit such how much one can own lands. Therefore, when taking both points in to account, what happen is that when landowner does not have enough capability to utilize the land, the land will be left under-utilized and accumulation of land ownership will continue. Meanwhile, farmers will face constant problems in securing their livelihood which reflects the inequality in the access of fundamental rights regarding land use. Moreover, individual with lower financial capability will be incentivized to trespass public land, especially in forest and Ratchaphatsadu Land to use as a low cost housing and for prolonging their livelihood leading to the problem of informal settlement and tenure.

### 2. The lack of clarity on government objectives to land use.

The ownership system in Thailand can be categorized into 2 systems which is (1) public land and (2) private land. More than 60 percent of the total land are public land used for various objectives such as public interest and bureaucratic objectives. However, the lack of clarity on government objectives to land use cause the following problems;

- *Fundamental land rights are not protected or violated.*

The overlapping of public land with private land used for housing or other livelihood activities arise when the government declare public land but negligently conducted the land survey and did not conduct enough public participation in the decision-making process. When the decision is made to declare/revoke public land boundaries or change the land utilization objectives, the consequence are forced migration or a ban on certain types of land utilization which does not have or lack proper of remedies.

Moreover, in the case of informal tenure, when people enter to utilize public land controlled by an administrative agency, the people tenure is does not get recognized into official land entitlement documents, which create lack of tenure security for the population utilizing the land.

- *Lack of efficiency to utilize lands for public interest cause complication for creating a single land-use policies and the advocacy for implementing the policy in same direction.*

The informal tenure also reflects that there is a lack of effective mechanism to monitor land utilization on reserved public property. Therefore, policy makers does not have a good understanding of the present status of the lands making it more complicate to determine and control the direction of land policy.

### 3. The policy decision-making process is centralized, lack of data and public participation.

Thailand has a centralize policy decision-making process. Thus, policies related to land and forest areas has been made in a “one size fit all” manner with “command and control” characteristics, Moreover, the state monopolize the authority to manage natural resources which causes policies and laws to be inconsistent with the reality, the potential of land utilization and the livelihood of local communities. Furthermore, Thailand’s centralization characteristic produces the lack of local public participation, lack of data on types of tenure and the legal definition of land utilization.

### 4. Exemptions or lower protection to the regulation that aim for minimizing the impact of land utilization.

In the case of special economic zone, there is no specific cases on human rights violation like the problems in other areas. However, the state has allowed legal exemptions on law and regulations that is intended to protect fundamental rights or public interest on the basis of promoting investment. Such exemptions will inevitability lead to the violation of landowner rights and accelerate the inequality in environmental burden and benefits.

## 5. Criminal mechanism on the issue of land.

The dispute resolution mechanism of environment and land use cases in the justice system are mainly using criminal measures and punishment. However, most of the land utilization cases are considered economic activity by nature which is not related to moral or cause physical harm to others. Therefore, administrative measures and punishment may be sufficient. On the other hand, criminal measures and punishment used in land and forest cases are also not efficiently enforce because the criminal procedures were not used according to its purpose, which is using as a last resort. Moreover, discretion made by a public official is also violate the spirit of the law, which must equally enforce the law to every individual.

# Recommendations

The study found that human rights violation from the legislation and policy implementation are caused by the absence and mismanagement of the land management system. Therefore, the authors propose 2 recommendation in order to recognize the rights of people that is affected by the law and policy implementation, and to sustainably manage the natural resources and environment in accordance with the United Nation Sustainable Development Goals (SDGs);

**1**

## **Recognized the rights of people that is affected by the law and policy implementation**

1.1 Improve the rights to utilize government lands with particular focus on fundamental rights on land by strengthening the tenure security to protect informal tenure rights, clarify the duration of tenure and acknowledge the rules, livelihood and culture of communities within the state by;

- Encourage joint-tenure mechanisms to utilize public lands. The mechanism consists of the community forest plan in the “Community forest act B.E. 2562 (2019)”, community title deeds and local regulations. The study recommends revising the timeline of permitting the plan into a timeline of monitoring and amending the plan. In addition, the law should allow the creation of a forest management plan in the national reservation area but

add stricter conditions than non-reservation forest areas. Another recommendation is to promote the community title deeds to have legal status on the level of acts.

- Introduce the presumption of right when assessing the rights to utilize land or informal tenure to facilitate the protection of land rights.
- Consider forced migration as a last resort, only when there is a legitimate necessity. The state must also consider appropriate remedies for people that cannot access the fundamental rights related to land.

## 1.2 Protect land utilization rights in all cases

- Repeal laws that have the ability to lower the standard of protection in issues such as building Control, Factory standards, Public Health Standards, and Environmental impact assessment;
  - Article 43 Eastern Special Development Zone Act B.E. 2561 (2018)
  - Article 32 Eastern Special Development Zone Act B.E. 2561 (2018)
  - Article 8 Eastern Special Development Zone Act B.E. 2561 (2018)
- Enact the legislation on forced disappearance which is in accordance with the international legal obligations under the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance: ICPPED
- Promote business sector to asset risk of human rights violation.
- Set clear inclusive procedure for solve problems before enforcing force migration policy and create clear procedure and standard for appropriate remedies.
- Create land utilization database that the public can access such as town planning, environmental impact assessment and other security data.

## 1.3 Improve the justice system related to the utilization of land.

- Cease the arrest of an ethnic minority (Karen) and other ethnic minorities who are in the process of proving their land rights. Cease the forced migration or demolition of minorities' communities that reside in the forest area. These actions are in accordance with the constitution, Karen livelihood restoration policy and the recommendation made by the human rights commission.

- Consider other types of evidence when conducting the right assessment apart from the official land entitlement document.
- Provide legal aid in the justice process for people proving their rights to utilize the land through the justice fund system or other related agency.

## 2

### **Promote natural resource and environment management on the basis of environmental rights and United Nations Sustainable Development Goals (SDGs)**

#### 2.1 Apply appropriate land distribution measures.

- Tax measures such as progressive income tax will help redistribute the land but only when it is high enough to dis-incentivize people to hold on to land. Moreover, the capital gain tax will reduce the value of land by deducting the marginal profits of selling land and will result in a lower incentive to purchase land.
- Promote land distribution measures by introducing land bank laws or subsidies agriculture and cooperatives bank or other types of banks to help redistribution to land.
- Reduce inequality. Especially, income inequality through strictly enforcing competition law.

#### 2.2 Formulate clear objectives and standards of land use.

- Recognized the tenure according to reality to protect human right violation related to land utilization, even if the individual is not entitled by the law.
- Monitor government land use, possible measures include appointing an agency (separated from the agency using land) with specific responsibility to monitor and ensure that the land is used effectively and use according to the intended purpose.
- Set clear conditions to minimize informal tenure and corruption by creating a standard contract or document. Together with a tenure system that reflects reality.

2.3 Decentralize by focusing on improving public participation. Make use of mechanism that promote participation of local population and administration to create decentralization and database for policy decision making such as public hearing, public inquiry, public registries and establish commissions.

2.4 Distribute environmental burden and benefits. Utilize mechanism that helps distribute environmental burden and benefits according to economic principles;

- Polluter Pays Principle: PPP such as setting a standard for polluters, setting rules for pollution treatment, and environmental tax.
- Beneficiary Pays Principle: BPP such as Payment for Ecosystem Service: PES

2.5 Encourage for public coordination between the government and the population. Promoting a collaboration between government and population with a people centric approach (co-management), where the state act as a facilitator to reduce local conflict, cost of enforcement and response to the potential of each local area.



