



รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการ
หรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (ฉบับสมบูรณ์)

เสนอต่อ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
กุมภาพันธ์ 2563



รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการ หรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (ฉบับสมบูรณ์)

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
กุมภาพันธ์ 2563

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

1.	บทนำ.....	1-1
1.1	ความเป็นมาและความสำคัญของโครงการ.....	1-1
1.2	วัตถุประสงค์.....	1-5
1.3	ขอบเขตการดำเนินงาน.....	1-5
1.4	กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา.....	1-7
1.5	ระยะเวลาดำเนินงาน.....	1-9
1.6	แผนการดำเนินงาน.....	1-9
1.7	ผลผลิตที่คาดว่าจะได้รับ.....	1-9
1.8	เค้าโครง.....	1-10
2.	แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	2-1
2.1	สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	2-1
2.1.1	กฎหมายระหว่างประเทศ.....	2-1
2.1.2	บริบทในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	2-13
2.2	แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน.....	2-26
2.2.1	การพัฒนาที่ยั่งยืน.....	2-26
2.2.2	สิทธิในทรัพย์สินและระบบกรรมสิทธิ์.....	2-32
2.2.3	วนศาสตร์ชุมชน.....	2-35
2.3	การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อม ในประเทศไทย.....	2-37
2.3.1	กฎหมายและนโยบายก่อนปี พ.ศ. 2562.....	2-37
2.3.2	กฎหมายที่ออกในปี พ.ศ. 2562.....	2-76
2.4	สรุป.....	2-92

3.	สถานการณ์ในประเทศไทย.....	3-1
3.1	บทนำ.....	3-1
3.2	กรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่.....	3-1
3.2.1	พื้นที่ป่าไม้และเขตอุทยาน.....	3-1
3.2.2	พื้นที่วัฒนธรรม.....	3-12
3.2.3	พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ.....	3-14
3.2.4	พื้นที่เขตทหาร.....	3-17
3.3	สรุป.....	3-21
4.	ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหา.....	4-1
4.1	การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในระบบตลาด.....	4-3
4.2	การใช้ที่ดินของรัฐขาดความชัดเจน.....	4-5
4.3	การกำหนดนโยบายแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยขาดข้อมูลและการมีส่วนร่วม.....	4-6
4.4	การยกเว้นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบจากการใช้ที่ดิน.....	4-8
4.5	การใช้มาตรการทางอาญาในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน.....	4-10
4.6	สรุป.....	4-13
5.	แนวทางในการรับรองการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน.....	5-1
5.1	การเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินขั้นพื้นฐาน.....	5-3
5.2	ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน.....	5-6
5.3	การรับรองกติกาของชุมชนและการกำหนดขอบเขตทรัพยากร.....	5-8
5.4	การรับประกันสิทธิในอันที่จะอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนโดยปกติสุข.....	5-11
5.5	กลไกระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมกับปัญหาที่ดิน/ป่าไม้.....	5-13
5.6	สรุป.....	5-14
6.	แนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ.....	6-1
6.1	มาตรการการกระจายการถือครองที่ดินที่เหมาะสม.....	6-2
6.2	การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานการใช้ที่ดินของรัฐ.....	6-7
6.3	การกระจายอำนาจโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	6-11

	หน้า
6.4 การกระจายภาระและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม.....	6-14
6.5 มาตรการเพื่อความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน.....	6-17
6.6 สรุป.....	6-20

บรรณานุกรม

ภาคผนวก 1: Sustainable Development Goals (SDG)

ภาคผนวก 2: เอกสารแปล Sustainable Development Goals (SDG)

บทคัดย่อ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National human rights commission of Thailand: NHRCT) ได้รับเรื่องร้องเรียนในหลายกรณีที่รัฐละเมิดสิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและป่าไม้ อันเป็นผลกระทบจากการดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ไม่สัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมาย และขาดความเป็นธรรมต่อกลุ่มเปราะบาง

จากการศึกษาสภาพปัญหาในแต่ละมิติการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงกลไกทางกฎหมายและทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน พบว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการใช้เครื่องมือตามกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้อย่างไม่เหมาะสม อาทิ การขาดเครื่องมือในการกระจายการถือครองและความมั่นคงในการถือครองที่ดิน การใช้ที่ดินของรัฐโดยขาดเครื่องมือกำกับดูแล การขาดเครื่องมือในการสร้างฐานข้อมูลที่ดินอย่างรอบด้าน การยกเลิกเครื่องมือที่ใช้เพื่อลดผลกระทบในที่ดิน ตลอดจนมีการใช้กฎหมายอาญาโดยผิดหลักการ นำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรง

ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายและนโยบายโดยใช้เครื่องมือที่เหมาะสม สอดคล้องกับการบริหารจัดการที่ดินจะเป็นการรับรองการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนและชุมชนคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน บนฐานของสิทธิมนุษยชนและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติที่ยึดคนเป็นศูนย์กลาง



Abstract

National Human Rights Commission of Thailand (NHRC) have received many complaints about state violations against individual and community rights on issues relating to land and forest utilization caused by the implementation of laws and policies that do not take into account the current specific circumstances and all possible impacts, which has created negative consequences on the perceived equality and fairness across fragile group in the society.

By reviewing case studies in each perspective of land use and legal and economic mechanisms regarding to land management, this study found that human rights violation resulted from using inappropriate tools in land and forest law and policies. For instance, lack of tool to distribute land holdings and ensure tenure security, lack of tool to monitoring land utilization by public agency, lack of tool to create well-round land database, derogation of the tools that prevent negative consequences on land, and misuse of criminal law led to conflict and violence.

Therefore, delivering appropriate tools in managing land in laws and policies will ensure the rights of individual and communities in utilizing the land, protecting human rights and promoting sustainable natural resources and environmental managements on the basis of human rights and the United Nations Sustainable Development Goals which focus on a people-centric approach.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของโครงการ

1.1.1 สิทธิมนุษยชนกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มนุษย์พึงจะมีตามธรรมชาติ (natural rights) ซึ่งรัฐจะต้องออกกฎหมายในการรับรองสิทธินี้ให้แก่พลเมืองของตน (citizen rights) โดยสิทธิดังกล่าวได้ถูกรับรองเอาไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (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) ข้อ 1(1) ของกติการะหว่างประเทศทั้งสองดังกล่าวบัญญัติเอาไว้เหมือนกันว่า “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการปกครองและตัดสินใจด้วยตนเอง โดยตามสิทธิดังกล่าวมนุษย์ทุกคนมีสิทธิอย่างเสรีเกี่ยวกับมุมมองทางการเมืองและมีสิทธิอย่างเสรีในการดำเนินการตามแนวทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรม”¹ สิทธิดังกล่าวเรียกกันว่า “สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง” หรือ “สิทธิในการใช้อัตวิินิจฉัย” (right to self - determination) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีในกติกาทั้งสองฉบับดังกล่าว

ความสนใจในเรื่องสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน นับเป็นหนึ่งในสาขาที่สำคัญของสิทธิมนุษยชน โดยเริ่มต้นจากในปี ค.ศ. 1972 ได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ที่เมืองสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งผลลัพธ์ของการประชุมในครั้งนั้น คือ หลักการสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment) หรือที่รู้จักกันในนาม “ปฏิญญาสตอกโฮล์ม” (Stockholm Declaration) ซึ่งนอกจากวางรากฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับประเด็นทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ปฏิญญาสตอกโฮล์มยังเรียกร้องให้คำนึงถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพและควรบรรจุเรื่องการจัดการดังกล่าวเอาไว้ในแผนพัฒนาประเทศของตน² ต่อมาในปี ค.ศ. 1987 คณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) ได้ออกรายงานชื่อว่า

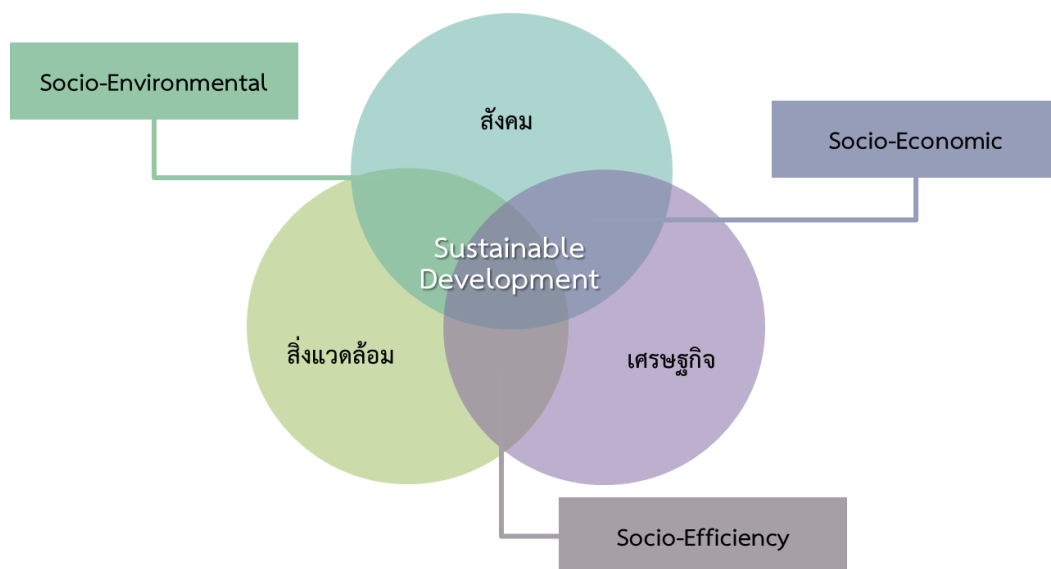
¹ Article 1(1): “All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”

² Principle 13, 1972 Declaration of the UN Conference on the Human Environment: “In order to achieve a more rational management of resources and thus to improve the environment, States should adopt an integrated and coordinated approach to their development planning so as to ensure that development is compatible with the need to protect and improve environment for the benefit of their population”

“อนาคตร่วมกัน” (Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future) หรือที่มักเรียกกันว่า “รายงานบรุนท์แลนด์” (Bruntland Report) ซึ่งได้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) เอาไว้ว่า “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบันโดยไม่มีผลกระทบต่อความต้องการของคนในอนาคต”³ ซึ่งต่อมา คำนิยามดังกล่าวได้แพร่หลายไปทั่วโลก

ในปี ค.ศ. 2002 จากการประชุม Rio+10 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ได้มีการกำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติตามแนวคิดว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ ต้องเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการปกป้องสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่าโมเดลแบบ 3 เสาหลัก (Three Pillars Model) ซึ่งหากพิจารณาควบคู่ไปกับคำนิยามของรายงานบรุนท์แลนด์จะหมายถึง การที่มนุษย์ในปัจจุบันมีหน้าที่ต้องสร้างความสมดุลของสิ่งต่างๆ เหล่านี้เพื่อรักษาไว้ให้แก่คนในอนาคต ดังนั้น ตามคำนิยามของรายงานบรุนท์แลนด์จึงสร้าง “หน้าที่” ให้กับคนที่มีชีวิตในปัจจุบันเพื่อประกัน “สิทธิ” ให้แก่ผู้ที่ยังไม่เกิดมา (unborn generation) ในทางนิติศาสตร์ “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” จึงมีข้อความคิดว่าด้วยความยุติธรรมระหว่างรุ่น (intergenerational justice) และความเท่าเทียม (equity) ทั้งของคนในยุคปัจจุบัน (present generation) กับอนาคตชน (future generation) ซึ่งนับว่าเป็นการขยายพรมแดนของข้อความคิดว่าด้วยความยุติธรรมที่มุ่งเน้นแต่เพียงที่จะคุ้มครองคนที่มีสภาพบุคคลเท่านั้น⁴

ภาพแสดงโมเดลการพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบ 3 เสาหลัก



ที่มา: <http://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom12/04-03.html>

³ Our Common Future Report: “Development that meets the needs of present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”

⁴ มาตรา 15 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย”

1.1.2 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยในระดับนโยบายได้มีการรับหลักการพัฒนาย่างยั่งยืนมา โดยแนวคิดดังกล่าวปรากฏตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ซึ่งมุ่งเน้นการรักษาระดับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันพัฒนาการของประเทศไทยก็ปรับตัวตามบริบทระหว่างประเทศ ได้แก่ การออกแบบแผนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยคำนึงถึงเป้าหมายการพัฒนาย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) นอกจากนี้ในระดับของกระบวนการทางนิติบัญญัติได้มีการให้ความสำคัญต่อการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา 43) ในส่วนที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 57, 58, และมาตรา 59) และในส่วนที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 72)

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ในประเทศไทยพบว่าการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงเป็นจำนวนมาก ซึ่งนำไปสู่ผลกระทบและความขัดแย้งเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้น ในปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลได้มีมาตรการทางคืนผืนป่า โดยมีคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งคำสั่งทั้ง 2 ฉบับนี้ได้มอบให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ป่าไม้ ตลอดจนจัดทำแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ โดยหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุก การจัดระบบการบริหารป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและยั่งยืน และการฟื้นฟูป่าไม้ทั่วประเทศให้มีสภาพสมบูรณ์

จากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวปรากฏว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐโดยอ้างคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 2 ฉบับดังที่กล่าวไป เพื่อขับไล่ บุกรุก และรื้อทำลายทรัพย์สินของราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าโดยการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องโดยมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่เป็นไปตามเงื่อนไขคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ต้องไม่กระทบถึงประชาชนผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยในพื้นที่เดิมก่อนมีคำสั่งดังกล่าว

ผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้คณะกรรมการประจำติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) แห่งคณะมนตรีเศรษฐกิจ และสังคมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations on Economic and Social Council: ECOSOC) มีข้อสังเกตโดยสรุปต่อรายงานครั้งแรกและครั้งที่สองที่ประเทศไทยต้องยื่น (concluding observation on the combined initial and second periodic reports of Thailand) ว่าคณะกรรมการมีความกังวลดังต่อไปนี้⁵

- 1) การปฏิเสธสิทธิดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์ (traditional rights of ethnic minorities) ที่มีในที่อยู่เหนือผืนดิน และทรัพยากรธรรมชาติ และความเป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ในมือของคนหมุ่่น้อย
- 2) จากข้อมูลที่ได้รับซึ่งอ้างอิงถึงคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดการทำลายพืชผล รวมทั้งการบังคับไร่ไถ่
- 3) ผลกระทบของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงโครงการขนาดใหญ่ เช่น กรณีของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เป็นต้น ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในบริเวณใกล้เคียง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการขาดการมีส่วนร่วม กระบวนการปรึกษาหารือ และข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลสำหรับบุคคลและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ

คณะกรรมการจึงขอแนะให้ประเทศไทยดำเนินการที่จำเป็น ซึ่งรวมทั้งการปรับแก้กรอบนโยบายและกฎหมาย

- 1) จัดตั้งอุปสรรคใดๆ ที่เป็นการขัดขวางการมีสิทธิดั้งเดิมของบุคคลและชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในการรับรองสิทธิในที่ดินโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติเพื่อที่จะทำให้แน่ใจว่าคนเหล่านั้นสามารถเข้าถึงที่ดินและมีที่พักอย่าง
- 2) ต้องทำให้แน่ใจว่าการบังคับไร่ไถ่จะถูกใช้ในฐานะมาตรการสุดท้าย และบุคคลที่ถูกบังคับเช่นนั้นจะต้องได้รับการชดเชยหรือการย้ายที่อยู่อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการประจำติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ฉบับที่ 4 และ ฉบับที่ 7
- 3) นำแนวทางบนฐานสิทธิมนุษยชน (human right based approach) มาใช้กับโครงการการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งสร้างกลไกการมีส่วนร่วมเพื่อที่จะทำให้แน่ใจว่าการตัดสินใจต่างๆ ของภาครัฐจะส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงทรัพยากรโดยปราศจากการปรึกษาหารือกับบุคคลหรือชุมชน เพื่อที่จะได้รับความยินยอมที่เป็นอิสระ

⁵ Para. 10 United Nations Economic and Social Council E/C.12/THA/CO/1-2 19 June 2015.

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษา รวบรวม และจำแนกข้อมูลสถานการณ์ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ป่าของประเทศไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะทั่วไปของผลกระทบและสภาพปัญหาของบุคคล และ/หรือชุมชนที่อยู่ในเขตป่าที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่า ก่อนและหลังประกาศใช้นโยบายหรือกฎหมาย

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ช่องว่างสภาพปัญหาของบุคคล กลุ่มบุคคลและ/หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอันมีสาเหตุมาจากนโยบายและกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่าไม้ ในบริบทของพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมถึงตราสารและมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการ หรือแนวทางในการรับรองการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคล และ/หรือ ชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอันเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายและ/หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่าไม้ รวมถึงแนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน บนฐานของสิทธิมนุษยชนและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติที่ยึดคนเป็นศูนย์กลาง

1.3 ขอบเขตการดำเนินงาน

1.3.1 ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ความสัมพันธ์เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในบริบทของสิทธิมนุษยชน เช่น กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ความเห็นทั่วไป (general comments) ข้อสังเกตโดยสรุป (concluding observations) ของคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี (treaty bodies) กฎหมายต่างประเทศ/คำพิพากษาของศาล เป็นต้น ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน/ป่า และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นแนวทางการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์จากที่ดิน/ป่า และ/หรือ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อม ตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี รวมถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

1.3.2 ศึกษาและจำแนกข้อมูลสถานการณ์ในประเทศไทยของบุคคล กลุ่มบุคคล และ/หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอันมีสาเหตุจากทั้งนโยบายของรัฐและกฎหมายภายในประเทศ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน/ป่า ก่อนและหลังประกาศนโยบาย และ/หรือ กฎหมายจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น คำร้อง และ/หรือ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คำพิพากษาของศาลไทย เป็นต้น

1.3.3 ประมวลสังเคราะห์ข้อมูลและจัดทำสรุปสาระสำคัญจากข้อ 1.3.1-1.3.2 ที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะทั่วไปของผลกระทบและสภาพปัญหาอันเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน/ป่า อันมีสาเหตุมาจากทั้งนโยบายของรัฐและกฎหมายภายในประเทศ และการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

1.3.4 ติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการของรัฐบาลเกี่ยวกับแผน นโยบาย มาตรการต่างๆ การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่า ผลการดำเนินการของรัฐบาลตามแผน นโยบาย มาตรการต่างๆ และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่า และศึกษาวิเคราะห์ผลการดำเนินการเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของสถานการณ์ ทั้งที่เป็นความก้าวหน้า หรือความถดถอย ปัญหาอุปสรรค ตลอดจนสิ่งท้าทายที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน/ป่า ของบุคคล กลุ่มบุคคล และ/หรือชุมชน และการบริหารจัดการที่ดิน/ป่า และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลาก่อนและหลังประกาศนโยบาย และ/หรือกฎหมาย

1.3.5 ศึกษากรณีสภาพปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน/ป่า ของบุคคล กลุ่มบุคคล และ/หรือชุมชน ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบอันมีสาเหตุจากทั้งแผน นโยบาย มาตรการและกฎหมายภายในพื้นที่ป่าภาคต่างๆ ของประเทศไทยอย่างน้อย 4 แห่ง อาทิ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และวิเคราะห์สภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ที่สัมพันธ์กับการดำเนินการของรัฐ พร้อมกับแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อม

1.3.6 จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ดังนี้ (1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในราชอาณาจักร (2) หน่วยงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง อาทิ คณะนิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ (3) ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน บุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน กลุ่มสหกรณ์การเกษตร ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากแผนนโยบายมาตรการ และกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐเกี่ยวกับที่ดิน/ป่า อย่างน้อยกลุ่มละ 1 ครั้ง โดยมีคนเข้าร่วมไม่น้อยกว่า 15 คน ในรูปแบบต่างๆ เช่น การสัมภาษณ์ การจัดประชุมกลุ่มย่อย การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น และจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นรายกลุ่ม

1.3.7 ประมวลวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำ (1) ร่างสรุปผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาบุคคล กลุ่มบุคคลและ/หรือชุมชน ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบอันมีสาเหตุจากทั้งแผน นโยบาย มาตรการ และกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของภาครัฐเกี่ยวกับที่ดิน/ป่า การบริหารจัดการที่ดิน/ป่า และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ ของประเทศไทย อย่างน้อย 4 แห่ง อาทิ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2) ร่างข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการรับรองการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคล กลุ่มบุคคล และ/หรือชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอันเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการ

ดำเนินนโยบาย และ/หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่าไม้ และ (3) ร่างแนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ที่ยึดคนหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง ในบริบทที่ครอบคลุมถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่สอดคล้องตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

1.3.8 จัดการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการรับรองการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของบุคคล กลุ่มบุคคล และ/หรือชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอันเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย และ/หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่าไม้ และร่างแนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อม อย่างน้อย 1 ครั้ง โดยมีกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียตามข้อ 1.3.6 เข้าร่วมอย่างน้อยกลุ่มละไม่น้อยกว่า 10 คน โดยรวมทั้งหมดแล้วต้องรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ไม่น้อยกว่า 30 คน และจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มต่างๆ

1.3.9 จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วยเนื้อหาที่ได้ตามขอบเขตการศึกษาวิจัย ข้อ 1.3.1–1.3.7 ข้อเสนอแนะ มาตรการ หรือแนวทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย และ/หรือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่า และแนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นตามข้อ 1.3.8 และความเห็นของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษา

1.4 กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา

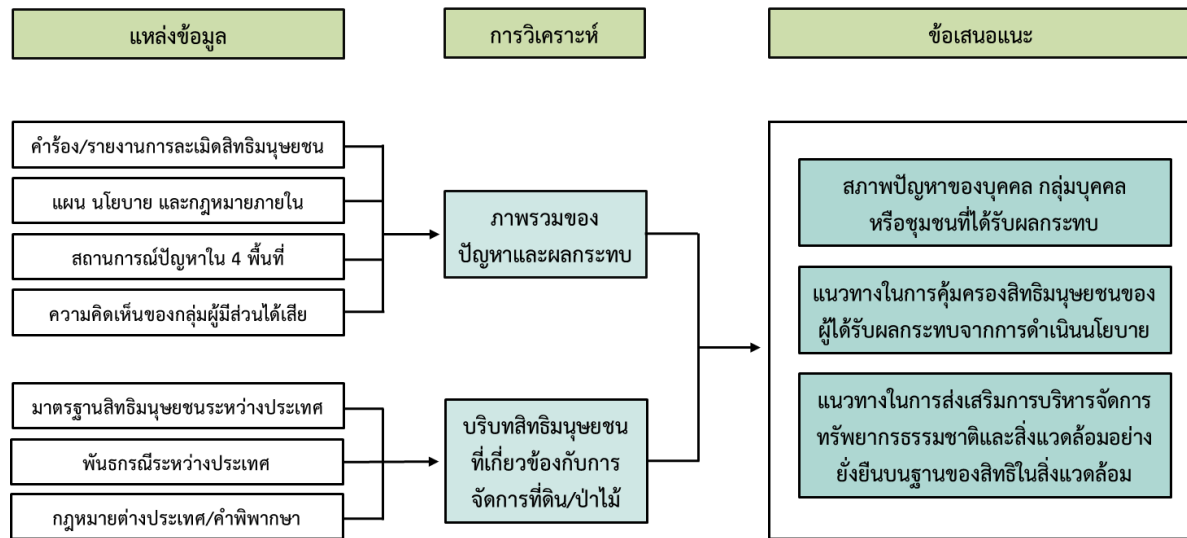
1.4.1 กรอบแนวคิด

ในการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย และ/หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่า และแนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้น คณะผู้วิจัยจะทำการศึกษาใน 2 ประเด็น ได้แก่

(1) ปัญหาและผลกระทบอันมีสาเหตุจากการดำเนินการตามแผน นโยบาย มาตรการ และกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่า โดยจะศึกษาจากแหล่งข้อมูลที่เป็นทั้งเอกสารและกลุ่มบุคคล เช่น คำร้องและ/หรือรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน แผน นโยบาย กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง สถานการณ์ที่เกิดขึ้นใน 4 พื้นที่ รวมถึงการสัมภาษณ์และ/หรือจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ ภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

(2) บริบทสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจะศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก เช่น มาตรฐานและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ พันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมายหรือคำพิพากษาของต่างประเทศ เป็นต้น (รายละเอียดดังแสดงในกรอบ)

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย

1.4.2 วิธีการศึกษา

การศึกษาจะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) โดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) การศึกษาตามข้อ 1.3.1–1.3.4 จะใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรม (literature review) และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำร้องหรือเอกสารรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือคำพิพากษาของศาลไทย
- (2) เมื่อได้มีการศึกษาตามข้อ 1.4.2 (1) แล้วเสร็จ จะได้มีการประมวลและสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อแสดงให้เห็นถึงภาพรวมและผลกระทบที่เกิดจากมาตรการตามข้อ 1.3.3
- (3) การศึกษาตามข้อ 1.3.5–1.3.6 จะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และ/หรือ การจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) โดยมีกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มภาคประชาสังคม โดยมีตัวแทนของแต่ละกลุ่มๆ ละ 15 คน
- (4) เมื่อการศึกษาตาม ข้อ 1.4.2 (3) แล้วเสร็จ จะได้มีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลเพื่อจัดทำร่างข้อเสนอฯ ตามข้อ 1.3.7
- (5) จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อเสนอฯ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มภาคประชาสังคม โดยมีตัวแทนของแต่ละกลุ่มๆ ละอย่างน้อย 10 คน เพื่อนำความเห็นของผู้เข้าร่วมมาปรับปรุงเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์

1.5 ระยะเวลาดำเนินงาน

ระยะเวลาดำเนินการแล้วเสร็จภายใน 270 วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญา

1.6 แผนการดำเนินงาน

แผนการดำเนินงาน	ระยะเวลาการดำเนินงาน (วัน)								
	30	60	90	120	150	180	210	240	270
1. จัดทำแนวคิดการศึกษาวิจัย กรอบการวิจัย ระเบียบวิจัย ขอบเขต ขั้นตอนการดำเนินงาน และเค้าโครงเนื้อหา รายงานการศึกษาวิจัย ที่จะจัดทำตามขอบเขตการวิจัย เพื่อส่งเป็น รายงานขั้นต้น (inception report)	X								
2. ศึกษาประเด็นตามที่กำหนดตามข้อ 1.3.1–1.3.6 เพื่อจัดทำเป็นรายงานขั้นกลาง (interim report)		X	X	X	X	X			
3. ยกร่างข้อเสนอตามข้อ 1.3.7 และจัดประชุม เพื่อรับฟังความคิดเห็น							X		
4. จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์และเอกสาร ฉบับย่อเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะในวงกว้าง								X	X

1.7 ผลผลิตที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 สรุปผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาบุคคล กลุ่มบุคคลและ/หรือชุมชน ที่ได้รับผลกระทบหรือ อาจได้รับผลกระทบอันมีสาเหตุจากทั้งแผน นโยบายมาตรการ และกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานของภาครัฐเกี่ยวกับที่ดิน/ป่า การบริหารจัดการที่ดิน/ป่า และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ ของประเทศไทยอย่างน้อย 4 แห่ง อาทิ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก ภาค ตะวันตก ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.7.2 ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการรับรองการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ บุคคล กลุ่มบุคคล และ/หรือชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอันเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย และ/หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่าไม้

1.7.3 แนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน บนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ที่ยึดคนหรือประชาชนเป็น ศูนย์กลาง ในบริบทที่ครอบคลุมถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่สอดคล้องตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่าง ประเทศ

1.8 คำโครง

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- 2.1 สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 2.1.1 กฎหมายระหว่างประเทศ
 - 2.1.2 บริบทในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 2.2 แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 2.2.1 การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development)
 - 2.2.2 สิทธิในทรัพย์สินและระบบกรรมสิทธิ์
 - 2.2.3 วนศาสตร์ชุมชน
- 2.3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย
 - 2.3.1 กฎหมายและนโยบายก่อนปี พ.ศ. 2562
 - 2.3.2 กฎหมายที่ออกในปี พ.ศ. 2562
- 2.4 สรุป

บทที่ 3 สถานการณ์และความคืบหน้าในประเทศไทย

- 3.1 บทนำ
- 3.2 กรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่
 - 3.2.1 พื้นที่ป่าไม้และเขตอุทยาน
 - 3.2.2 พื้นที่เชิงวัฒนธรรม
 - 3.2.3 พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ
 - 3.2.4 พื้นที่เขตทหาร
- 3.3 สรุป

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหา

- 4.1 การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในระบบตลาด
- 4.2 การใช้ที่ดินของรัฐบาลความชัดเจน
- 4.3 การกำหนดนโยบายแบบรวมศูนย์อำนาจ
- 4.4 การยกเว้นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบจากการใช้ที่ดิน
- 4.5 การใช้มาตรการทางอาญาในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
- 4.6 สรุป

บทที่ 5 แนวทางในการรับรองการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน/ป่าไม้

- 5.1 การเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินขั้นพื้นฐาน
- 5.2 ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน
- 5.3 การรับรองกติกาของชุมชนและการกำหนดขอบเขตทรัพยากร
- 5.4 การรับประกันสิทธิในอันที่จะอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนโดยปกติสุข
- 5.5 กลไกระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมกับปัญหาที่ดิน/ป่าไม้
- 5.6 สรุป

บทที่ 6 แนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมและเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ

- 6.1 มาตรการการกระจายการถือครองที่ดินที่เหมาะสม
- 6.2 การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานการใช้ที่ดินของรัฐ
- 6.3 การจัดทำฐานข้อมูลกลาง โดยประชาชนมีส่วนร่วม
- 6.4 การกระจายภาระและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม
- 6.5 มาตรการเพื่อความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน
- 6.6 สรุป

บทที่ 2

แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนบริบทของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เพื่อให้เห็นภาพรวมของแนวคิดในการจัดการทรัพยากรทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ ผู้วิจัยจะศึกษาจาก (1) สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2) แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ (3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย เพื่อนำมาพิจารณาประกอบกับกรณีศึกษาในพื้นที่ (บทที่ 3) อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์สภาพปัญหา แนวทางในการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (บทที่ 4 บทที่ 5 และ บทที่ 6)

2.1 สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษารวบรวมสิทธิมนุษยชนที่ได้มีการรองรับไว้ใน (1) บริบทกฎหมายระหว่างประเทศ และ (2) บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อหาขอบเขตที่ชัดเจนของสิทธิของปัจเจกชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะนำไปพิจารณาประกอบกับแนวคิด กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.1.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

จากการตรวจสอบตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ประเทศไทยเป็นภาคีและไม่ได้เป็นภาคี และทั้งที่มีและไม่มีผลผูกพัน รวมถึงคำวินิจฉัย ซึ่งได้วางหลักการ หรือกำหนดบทบาทสิทธิ หน้าที่ระหว่างปัจเจก ชุมชน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เข้าใจถึงขอบเขตของสิทธิของปัจเจกและสิทธิของชุมชนในบริบทสากล โดยเฉพาะสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน และนำไปพิจารณากับเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยในหัวข้อถัดไป อาจสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

- **ปัจเจกชนมีหน้าที่ต่อชุมชน**

อารัมภบท (preamble) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)¹ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)² ได้ระบุไว้ตรงกันว่า “ปัจเจกบุคคลมีหน้าที่ต่อปัจเจกบุคคลอื่นและต่อชุมชนของตน รัฐมีความรับผิดชอบที่จะส่งเสริมและยอมรับสิทธิตามกติกานี้”

นอกจากนี้ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 29(1)³ ยังได้ระบุว่า “ทุกคนมีหน้าที่ต่อชุมชนเท่าที่การพัฒนาบุคลิกภาพอย่างอิสระและเต็มที่เอื้อให้กระทำได้”

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัจเจกมีหน้าที่ต่อชุมชนตามศักยภาพของตน โดยรัฐมีหน้าที่ในการสนับสนุนปัจจัยเพื่อเอื้อให้ปัจเจกสามารถพัฒนาตนเองและทำหน้าที่ต่อชุมชนได้

- **ปัจเจกชนมีสิทธิในการนับถือศาสนาและเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา**

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ 18⁴ 1. ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนา สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพในการมีหรือนับถือศาสนา หรือมีความเชื่อตามคตินิยมของตน และเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา หรือความเชื่อของตนโดยการสักการบูชา การปฏิบัติ การประกอบพิธีกรรม และการสอน ทั้งโดยลำพังตัวเองและร่วมกับผู้อื่นในชุมชน ทั้งต่อสาธารณชนและเป็นการส่วนตัว”

นอกจากนี้ ในข้อ 27⁵ ยังได้กำหนดถึงสิทธิของชนกลุ่มน้อยว่า “ในรัฐซึ่งมีชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนาหรือภาษา บุคคลผู้เป็นชนกลุ่มน้อยจะไม่ถูกปฏิเสธสิทธิที่จะมีวัฒนธรรมของตนเอง หรือสิทธิที่จะนับถือ

¹ International Covenant on Civil and Political Rights, Preamble: Realizing that the individual, having duties to other individuals and to the community to which he belongs, is under a responsibility to strive for the promotion and observance of the rights recognized in the present Covenant.

² International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Preamble: Realizing that the individual, having duties to other individuals and to the community to which he belongs, is under a responsibility to strive for the promotion and observance of the rights recognized in the present Covenant.

³ Universal Declaration of Human Rights, Article 29 (1) Everyone has duties toward the community in which alone the free and full development of his personality is possible.

⁴ International Covenant on Civil and Political Rights, Article 18 1. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.

⁵ International Covenant on Civil and Political Rights, Article 27 In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.

และประกอบพิธีกรรมทางศาสนาของตนเอง หรือสิทธิในการใช้ภาษาของตนเอง ร่วมกับสมาชิกอื่นๆ ภายในชุมชนของชนกลุ่มน้อยด้วยกัน” ยังได้มีข้อคิดเห็นทั่วไป⁶ (General Comments) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สรุปได้ว่า ความคุ้มครองตามข้อ 27 นี้เป็นการกำหนดและรับรองสิทธิเชิงปัจเจกบุคคลของชนกลุ่มน้อยทั้งหลาย ซึ่งมีความแตกต่างจากสิทธิอื่นๆ ซึ่งปัจเจกบุคคลทุกคนต้องได้รับอยู่แล้ว ดังนั้น การตีความจะต้องตระหนักว่าสิทธิเชิงวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยที่ได้รับความคุ้มครองนั้นอาจมีได้หลายรูปแบบ ซึ่งรวมถึงวิถีชีวิตร่วมกับการใช้ทรัพยากรด้วย

นอกจากนี้ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 18⁷ ยังได้ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความคิด มโนธรรม และศาสนา สิทธิดังกล่าวนี้นำรวมถึงเสรีภาพในการเปลี่ยนศาสนาหรือความเชื่อ และเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อของตนโดยการสักการบูชา การปฏิบัติ การประกอบพิธีกรรม และการสอน ทั้งโดยลำพังตัวเองและร่วมกับผู้อื่นในชุมชน ทั้งต่อสาธารณชนและเป็นการส่วนตัว” และในข้อ 27(1)⁸ ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในชีวิตทางวัฒนธรรมของชุมชนอย่างอิสระ รวมถึงมีสิทธิในศิลปะและมีส่วนร่วมในความก้าวหน้าและผลประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์”

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัจเจกชนมีสิทธิและเสรีภาพในการนับถือและการแสดงออกทางศาสนา วัฒนธรรม โดยเฉพาะสิทธิที่จะไม่ถูกปฏิเสธหรือถูกกลืนทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ สิทธิและเสรีภาพทางศาสนาและวัฒนธรรมมักจะมาพร้อมกับความเป็นชุมชน คือมีการนับถือและแสดงออกทางศาสนาาร่วมกันในลักษณะกลุ่ม

- **สิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและชนกลุ่มน้อย**

สิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007) โดยในอารัมภบท⁹ ได้ระบุว่า “รัฐพึงตระหนักถึงสิทธิของครอบครัวและชุมชนของชนพื้นเมืองดั้งเดิม ในการที่จะคงไว้ซึ่งความรับผิดชอบร่วมกันในการเลี้ยงดู ฝึกฝน ให้การศึกษา และความเป็นอยู่ที่ดีแก่เด็กๆ โดยสอดคล้องกับ

⁶ General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27):. 08/04/94. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment No. 23. (General Comments)

⁷ Universal Declaration of Human Rights, Article 18 Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in teaching, practice, worship and observance.

⁸ Universal Declaration of Human Rights, Article 27 (1) Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.

⁹ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007, Preamble: Recognizing in particular the right of indigenous families and communities to retain shared responsibility for the upbringing, training, education and wellbeing of their children, consistent with the rights of the child.

สิทธิเด็ก” นอกจากนี้ ในปฏิญญาดังกล่าวยังได้รวมถึงสิทธิอื่นๆ ของชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องกับการ
จัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

- (1) สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right to self-determination) (ข้อ 3)
- (2) สิทธิที่จะไม่ถูกกลืนทางวัฒนธรรมหรือทำลายวัฒนธรรมของกลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิม (ข้อ 8)
- (3) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ออกจากพื้นที่หรือดินแดนของตน และไม่มีการตั้งถิ่นฐานใหม่เกิดขึ้นโดยปราศจากความยินยอมที่ได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้า โดยให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และมีอิสระในการตัดสินใจ (ข้อ 10)
- (4) สิทธิที่จะปฏิบัติและฟื้นฟูขนบธรรมเนียมประเพณีของตน รวมถึงสิทธิในการดำรงรักษาคุ้มครอง และพัฒนาการแสดงออกทางวัฒนธรรมของตนทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต (ข้อ 11 วรรคแรก)
- (5) สิทธิในการแสดงออก ปฏิบัติการ พัฒนาและสอนประเพณีทางจิตวิญญาณและศาสนา ขนบธรรมเนียม และพิธีกรรม สิทธิในการดำรงรักษาคุ้มครองและมีความเป็นส่วนตัวในการเข้าถึงแหล่งทางศาสนาและวัฒนธรรมของตน สิทธิในการใช้และควบคุมวัตถุทางพิธีกรรมและมีสิทธิในการส่งกลับชิ้นส่วนของมนุษย์คืนสู่ถิ่นกำเนิด (ข้อ 12 วรรคแรก)
- (6) สิทธิที่จะฟื้นฟู ใช้ พัฒนาและถ่ายทอดประวัติศาสตร์ ภาษา ธรรมเนียม มุขปาฐะ ปรัชญา ระบบตัวเขียน และวรรณกรรมของตน รวมทั้งการกำหนดและรักษาชื่อเดิมของชุมชน และสถานที่ไปสู่อนาคตชน (ข้อ 13 วรรคแรก)
- (7) สิทธิในศักดิ์ศรีและความหลากหลายทางวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ และความมุ่งหวังในชีวิต (ข้อ 15)
- (8) สิทธิที่จะเข้าร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของพวกเขาโดยผ่านผู้แทนที่เลือกเอง (ข้อ 18)
- (9) สิทธิที่จะดำรงรักษาและพัฒนาระบบ หรือสถาบันการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของตนเอง เพื่อให้เกิดความมั่นคงในวิถีทางของตนในการยังชีพและการพัฒนา (ข้อ 20)
- (10) สิทธิในการปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ (ข้อ 21)
- (11) สิทธิที่จะดำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ด้านจิตวิญญาณกับที่ดิน เขตแดน น้ำ และชายฝั่งทะเล และทรัพยากรอื่นๆ
- (12) สิทธิในที่ดินและดินแดน ทรัพยากร ซึ่งชนพื้นเมืองดั้งเดิมได้ครอบครองเป็นเจ้าของตามประเพณี หรือเคยใช้ หรือได้รับมาก่อน
- (13) สิทธิได้รับการชดเชยโดยเท่าเทียมและเป็นธรรมสำหรับที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรที่ชนพื้นเมืองดั้งเดิมเป็นเจ้าของ หรือเคยครอบครอง ใช้ประโยชน์ตามประเพณีอยู่ก่อนแล้ว แต่ถูกยึด

ถูกเอาไป ถูกครอบครอง ถูกใช้ หรือถูกทำให้เสียหาย โดยปราศจากการยินยอมที่ได้มีการบอกกล่าวล่วงหน้าให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และมีอิสระในการตัดสินใจ (ข้อ 28)

- (14) สิทธิในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และปกป้องสภาพแวดล้อมและศักยภาพในการผลิตในที่ดินหรือเขตแดนและทรัพยากรของตน (ข้อ 29)
- (15) สิทธิที่จะดำรง รักษา ควบคุม ค้ำครอง และพัฒนามรดกทางวัฒนธรรม องค์ความรู้ ตามประเพณี และการแสดงออกทางวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองดั้งเดิม เช่นเดียวกับการแสดงออกทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองดั้งเดิม (ข้อ 31)
- (16) สิทธิในการตัดสินใจและพัฒนาลำดับความสำคัญและยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาหรือการใช้ที่ดิน ดินแดน และทรัพยากรอื่นๆ ของชนพื้นเมืองดั้งเดิม
- (17) สิทธิตัดสินใจในการกำหนดอัตลักษณ์หรือสมาชิกภาพที่สอดคล้องตามจารีตและประเพณีของชนพื้นเมืองดั้งเดิม รวมถึงสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้างและการคัดเลือกสมาชิกภาพของสถาบันตามกระบวนการของชนพื้นเมืองดั้งเดิม
- (18) สิทธิในการส่งเสริม พัฒนา และธำรงรักษาโครงสร้างทางสถาบัน และจารีตประเพณี จิตวิญญาณ วัฒนธรรม กระบวนการและปฏิบัติการที่มีลักษณะแตกต่าง
- (19) สิทธิในการกำหนดความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลที่มีต่อชุมชนของชนพื้นเมืองดั้งเดิม
- (20) สิทธิในการยอมรับ เคารพ และบังคับใช้สนธิสัญญา ข้อตกลงในเชิงสร้างสรรค์
- (21) สิทธิในการเข้าถึงและตัดสินใจที่ทันเหตุการณ์โดยผ่านกระบวนการที่ดีและยุติธรรมในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทกับรัฐ และคนกลุ่มอื่นๆ

สิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมนั้นยังได้มีการรับรองไว้ในคำพิพากษาต่างประเทศ ในคดี Ogiek¹⁰ โดยศาลสิทธิมนุษยชนและประชาชนแห่งแอฟริกาตัดสินว่ามีการละเมิดสิทธิในทางวัฒนธรรมของกลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิม เนื่องจากรัฐบาลเคนยาได้ออกประกาศให้ชนชาวพื้นเมืองต้องออกจากพื้นที่ซึ่งได้อยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลายาวนาน ถือว่าเป็นการกระทบถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของกลุ่มชนชาวพื้นเมือง

นอกจากนี้ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ยังได้ทำการวิเคราะห์ถึงแนวโน้มในการนำสิทธิชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมมาปรับใช้กับสิทธิชุมชนโดยทั่วไปว่า การนำหลักการคุ้มครองสิทธิของชุมชนของชนพื้นเมืองดั้งเดิมมาปรับใช้แก่สิทธิชุมชนทั่วไปนั้น สอดคล้องกับแนวทางกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีของการใช้เป็นกลไกเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแต่โดยต้องตระหนักว่าสิทธิชุมชนทั่วไปยังไม่ได้ได้รับการรับรองเป็นสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับชุมชนของชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่มีสิทธิมนุษยชนอยู่ก่อนการโดนบุกรุก

¹⁰ Case No. 006/2012, 26 May 2017, the African Court of Human and Peoples' Rights handed down its first judgement on the rights of indigenous peoples in the matter of African Commission of Human and Peoples' Rights v The Republic of Kenya.

ดังนั้น ในการปรับใช้สิทธิต้องไม่เกินขอบเขตไปถึงลักษณะเฉพาะของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม¹¹ หลักการที่สามารถนำมาใช้ได้ในฐานะแนวปฏิบัติที่ดีจะเป็นสิทธิในเชิงกระบวนการ เช่น หลักการยินยอมที่ได้มีการบอกกล่าวล่วงหน้า ให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และมีอิสระในการตัดสินใจ (free, prior and informed consent)¹² หลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาอาร์ฮุส (Aarhus Convention) เป็นต้น

- **สิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและท้องถิ่นซึ่งใช้ทรัพยากรชีวภาพในการดำเนินชีวิต**

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity 1992) ได้ระบุไว้ในอารัมภบท¹³ ว่า “รัฐพึงตระหนักถึงการพึ่งพาอาศัยอย่างใกล้ชิดและตามขนบประเพณีเดิมของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและท้องถิ่นซึ่งใช้ทรัพยากรชีวภาพในการดำเนินชีวิต และตระหนักถึงความต้องการในการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม การใช้ประโยชน์ ความรู้ ประดิษฐ์กรรม และการถือปฏิบัติที่สืบทอดมาตามประเพณี ซึ่งเกี่ยวกับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน”

นอกจากสิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมแล้ว ยังมีการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่จะได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม ในฐานะผู้ที่ใช้ทรัพยากรในการดำเนินชีวิต หรือมีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากร (resource dependency)

- **ชุมชนมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อบรรลุความมุ่งหมายด้านสิ่งแวดล้อม**

ปฏิญญาแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 1972) หรือ ปฏิญญาสต็อกโฮล์ม (Stockholm Declaration) ได้ระบุไว้ในอารัมภบท¹⁴ ว่า “พลเมือง ชุมชน วิสาหกิจ และสถาบันทุกระดับชั้นมีความรับผิดชอบร่วมกันที่จะพยายามเพื่อบรรลุความมุ่งหมายด้านสิ่งแวดล้อม ปัจเจกทุกคนไม่ว่าอาชีพใดหรือองค์กรใดจะช่วยสร้างสิ่งแวดล้อมโลกในอนาคตด้วยคุณค่าและการกระทำของตนเอง”

¹¹ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2561). *ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹² Daniel Gustafson. (2016). Free Prior and Informed Consent: An indigenous peoples rights and a good practice for local communities; Manual for Project Practitioner, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

¹³ Convention on Biological diversity 1992, Preamble: Recognizing the close and traditional dependence of many indigenous and local communities embodying traditional lifestyles on biological resources, and the desirability of sharing equitably benefits arising from the use of traditional knowledge, innovations and practices relevant to the conservation of biological diversity and the sustainable use of its components.

¹⁴ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 1972, Preamble: To achieve this environmental goal will demand the acceptance of responsibility by citizens and communities and by enterprises and institutions at every level, all sharing equitably in common efforts. Individuals in all walks of life as well as organizations in many fields, by their values and the sum of their actions, will shape the world environment of the future.

รวมถึงในหลักการข้อ 19¹⁵ ปฏิญญาสต็อกโฮล์มได้ระบุว่า “การศึกษาเรื่องสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะสำหรับคนรุ่นถัดไปหรือผู้ใหญ่ จะคำนึงถึงผู้เสียเปรียบทางโอกาส ขยายฐานความรู้ความเข้าใจ และการดำเนินการอย่างรับผิดชอบของปัจเจก บุคคล วิชาชีพ และชุมชนในการปกป้องและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในทุกมิติ นอกจากนี้ สื่อมวลชนจำเป็นที่จะต้องไม่นำเสนอการเสื่อมสภาพของสิ่งแวดล้อม แต่จะเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการศึกษาเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะแสดงออกมาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เพื่อให้นำไปสู่การพัฒนา”

- **สิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและสวัสดิภาพ และหน้าที่ในการปกป้องและพัฒนาสิ่งแวดล้อมโดยปัจเจกหรือโดยการรวมกลุ่ม**

อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters) หรืออนุสัญญาอาarhus (Aarhus Convention) ได้ระบุไว้ในอารัมภบทว่า “รัฐจะต้องตระหนักว่าการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างพอเหมาะนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และสิทธิในการมีชีวิต”¹⁶ รวมถึงการตระหนักว่า “ปัจเจกทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่พอเหมาะสำหรับสุขภาพและสวัสดิภาพ และมีหน้าที่ในการปกป้องและพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งโดยตัวปัจเจกเองและการรวมกลุ่มกับปัจเจกอื่น เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและอนาคตชน”¹⁷ และในการที่จะยืนยันสิทธิและทำตามหน้าที่นั้น “รัฐจะต้องตระหนักถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ การเข้าถึงความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมถึงรัฐจะต้องยอมรับและให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้”¹⁸

¹⁵ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 1972, Principle 19 Education in environmental matters, for the younger generation as well as adults, giving due consideration to the underprivileged, is essential in order to broaden the basis for an enlightened opinion and responsible conduct by individuals, enterprises and communities in protecting and improving the environment in its full human dimension. It is also essential that mass media of communications avoid contributing to the deterioration of the environment, but, on the contrary, disseminates information of an educational nature on the need to project and improve the environment in order to enable man to develop in every respect.

¹⁶ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Preamble: Recognizing that adequate protection of the environment is essential to human well-being and the enjoyment of basic human rights, including the right to life itself.

¹⁷ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Preamble: Recognizing also that every person has the right to live in an environment adequate to his or her health and well-being, and the duty, both individually and in association with others, to protect and improve the environment for the benefit of present and future generations.

¹⁸ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Preamble: Considering that, to be able to assert this right and observe this duty, citizens must have access to information, be entitled to participate in decision-making and have access to justice in environmental matters, and acknowledging in this regard that citizens may need assistance in order to exercise their rights.

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและสวัสดิภาพนั้น จัดเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทสิทธิเชิงเนื้อหา (substantive rights) โดยต้องมีสิทธิเชิงกระบวนการ (procedural rights) เพื่อเป็นการรับประกันให้สิทธิเชิงเนื้อหาดังกล่าวได้รับความคุ้มครอง

- **สิทธิเชิงกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**

ปณญัตติโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (RIO Declaration on Environment and Development 1992) ได้ระบุไว้ในหลักการข้อที่ 10¹⁹ ว่า “การรับมือกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดนั้น คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องในระดับชาติ โดยที่ปัจเจกแต่ละคนจะต้องเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับสารอันตรายและกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชน และมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้มีการสร้างความรับรู้และเข้าใจของสาธารณะ และการจัดทำข้อมูลให้สามารถเข้าถึงได้อย่างกว้างขวาง การเข้าถึงกระบวนการทางปกครองและทางศาล รวมถึงการเยียวยาแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ”

หลักการข้อที่ 10 ได้มีการผลักดันจนเกิดอนุสัญญาอาร์ฮุส (Aarhus Convention) ซึ่งกำหนดสิทธิเชิงกระบวนการ 3 ประการ ได้แก่ (1) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (access to information) โดยรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมแก่สาธารณะ (2) การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ (public participation in decision-making) เนื่องจากการดำเนินการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลกระทบเป็นวงกว้าง และ (3) การเข้าถึงความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม (access to justice in environmental matters) เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิ

ดังนั้น นอกจากสิทธิเชิงเนื้อหาที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองแล้ว ปัจเจกย่อมต้องมีสิทธิในเชิงกระบวนการเพื่อเป็นเครื่องมือให้สามารถขับเคลื่อนสิทธิเชิงเนื้อหาได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น ปัจเจกต้องมีสิทธิที่จะร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของตนและสามารถเข้าถึงข้อมูลที่จะต้องใช้ในการตัดสินใจนั้น รวมถึงเมื่อเกิดข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม ปัจเจกจะต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่โปร่งใสและเป็นธรรม

- **สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน**

แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศที่วางหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินโดยตรง แต่จากการศึกษาหลักการและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นๆ พบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเป็นจำนวน

¹⁹ RIO Declaration on Environment and Development 1992, Principle 10 Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

มาก เช่น สิทธิทางอาหาร (rights to food) ความเท่าเทียมระหว่างชายหญิง หรือสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น²⁰ จากรายงาน Land and Human Rights, Standards and Application (2015) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) พบตัวอย่างประเด็นทางสิทธิมนุษยชนซึ่งเกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

(1) *ความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination and equality)* ปัจจุบันผู้หญิงจำนวนมากทั่วโลกได้รับผลกระทบจากการเลือกปฏิบัติในการถือครองที่ดิน ทั้งในเรื่องของการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดิน ไม่ว่าสาเหตุจะมาจากการแต่งงาน กฎเกณฑ์ในการสืบทอดมรดก หรือการเข้าถึงรายได้ที่เพียงพอ ส่งผลให้ผู้หญิงอาจมีโอกาสถือครองที่ดินน้อยกว่าผู้ชาย และเกิดความเสียเปรียบในการดำรงชีวิตของตนเอง ครอบครัว และบุตร

(2) *หลักนิติธรรม (rule of law)* รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ออกกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมาย หรือมีการออกกฎหมายหรือนโยบายที่ไม่โปร่งใส เช่น การเวนคืนที่ดิน การให้ใบอนุญาต การวางผังเมือง เป็นต้น รวมถึงมาตรการอื่นๆ ของรัฐ อาทิ การบังคับอพยพ (forced eviction) ย่อมเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ประชาชนผู้มีสิทธิควรมีช่องทางในการร้องเรียนผ่านศาลหรือกลไกอื่นที่มีความเป็นกลาง

(3) *สิทธิในการเข้าถึงอาหารที่พอเพียง (right to adequate food)* สหประชาชาติได้ใช้กลไกในการทำข้อเสนอต่อประเทศต่างๆ เพื่อยืนยันสิทธิการเข้าถึง ใช้น้ำ และการจัดการที่ดินและทรัพยากร ซึ่งจำเป็นต่อสิทธิในการมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี และสิทธิในการเข้าถึงอาหารที่ดีต่อสุขภาพ ผ่านการทำข้อสังเกตโดยสรุป (concluding observation) ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อาทิ การแสดงข้อกังวลต่อประเทศแอมะซอนซึ่งเกิดสถานการณ์ขาดแคลนอาหารซึ่งส่งผลให้ราคาอาหารบางประเภทสูงขึ้น และได้เสนอให้ประเทศแอมะซอนแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางอาหาร โดยให้รัฐประกันสิทธิในการถือครองที่ดินสำหรับผู้ผลิตรายย่อย ทั้งยังมีคำตัดสินของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชนแห่งแอฟริกัน (African Commission on Human and Peoples' Rights) ในกรณีที่รัฐและบริษัทข้ามชาติดำเนินการขับไล่และทำลายที่ดินของชาวพื้นเมืองโอโกนี ในประเทศไนจีเรีย ว่าการกระทำดังกล่าวของรัฐเป็นการขัดต่อหน้าที่ในการเคารพและคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงอาหารและที่อยู่อาศัย²¹

(4) *สิทธิในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่พอเพียง (right to adequate housing)* ผู้มีรายได้น้อยมักจะต้องอาศัยในบริเวณที่มีสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี หรือห่างไกลต่อการเข้าถึงการบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น คณะกรรมการฯ ได้มีข้อความเห็นทั่วไป (general comment)²² เสนอแนะให้รัฐมีการประกันสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่ดีและสงบแก่ประชาชน นอกจากนี้ คณะกรรมการ European

²⁰ OHCHR, Land and Human Rights, Standards and Application, (2015), P.3.

²¹ The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria, Communication No. 155/96 (27 October 2001)

²² CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing

Committee of Social Rights ยังมีคำตัดสินว่าการบังคับชุมชนชาวยิปซีออกจากที่ดินเพื่อสร้างนั้นไม่สามารถทำได้ และยืนยันสิทธิของครอบครัวในการได้รับความคุ้มครองทางสังคม รวมถึงกฎหมายและเศรษฐกิจตามกฎหมายยุโรปนั้นเกี่ยวข้องกับการมีบ้านและที่ดินด้วย²³

(5) สิทธิในกระบวนการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ (*right to an effective remedy*) ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนควรเข้าถึงกระบวนการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ โดยรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการสืบสวนและดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งจากแนวทางของสหประชาชาติ²⁴ สิทธิของเหยื่อในการได้รับการเยียวยานั้นประกอบด้วย (1) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ (2) การได้รับการชดเชยที่เหมาะสมและรวดเร็ว และ (3) การเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิและกระบวนการเยียวยา

(6) สิทธิในเสรีภาพในการเดินทางและตั้งถิ่นฐาน (*rights to freedom of movement and residence*) ปัจจุบันจำนวนผู้ที่มีความจำเป็นต้องออกจากที่อยู่อาศัยหรือที่ดินของตนมีเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งมักเป็นผลจากความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ (*armed conflict*) หรือภัยธรรมชาติ ทำให้บุคคลผู้พลัดถิ่นถูกจำกัดให้อยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ เสรีภาพในการเดินทางและเลือกที่อยู่อาศัยยังส่งผลต่อการเข้าถึงงาน การศึกษา ชีวิตและการรักษาพยาบาลอีกด้วย

(7) สิทธิในเสรีภาพที่จะมีและแสดงความคิดเห็น และสิทธิในการรวมกลุ่มและก่อตั้งสมาคม (*rights to freedom of opinion, expression, assembly and association*) เนื่องจากการจำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและการรวมกลุ่มนั้น เป็นอุปสรรคสำคัญของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในประเด็นที่ดิน รวมถึงสิทธิในการรวมกลุ่มโดยสงบของผู้อาศัยอยู่ในที่ดินอย่างไม่เป็นทางการ (*informal settlements*) ที่มักจะถูกจำกัดด้วยเหตุผลทางการเมืองและความมั่นคง

(8) สิทธิในเสรีภาพในการนับถือศาสนา (*right to freedom of religion*) ที่ดินและสิ่งก่อสร้างทางศาสนามีความสำคัญต่อความเชื่อของบุคคล ชุมชน รวมถึงกลุ่มชนพื้นเมือง การใช้ที่ดินเพื่อการประกอบกิจการทางศาสนาหรือดำเนินพิธีกรรมตามความเชื่ออาจถูกจำกัดโดยกฎหมาย ข้อบังคับหรือการกระทำของรัฐได้ จากรายงานของผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติว่าด้วยเสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือความเชื่อได้รายงานว่าการจำกัดสถานที่ในการดำเนินพิธีกรรมตามศาสนาหรือความเชื่อไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อบุคคลปัจเจกเท่านั้น แต่จะกระทบต่อทั้งกลุ่มบุคคลและชุมชนทั้งหมด สอดคล้องกับคำตัดสินของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชนแห่งแอฟริกัน ซึ่งพิจารณาว่าการที่ประเทศเคนยาบังคับให้ชุมชนชาว Endorois ออกจากพื้นที่ เป็นการละเมิดต่อกฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและประชาชนหลายข้อ โดยเน้นย้ำถึงผลกระทบต่อนิติสิทธิในการมีเสรีภาพทางศาสนาและสิทธิทางวัฒนธรรมตามข้อ 8 และ 17 เนื่องจากชุมชน

²³ European Roma Rights Centre v. Greece, Communication No. 15/2003 (8 December 2004)

²⁴ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, General Assembly resolution 60/147, para. 11.

ถูกย้ายออกจากพื้นที่ที่ชาวบ้านเชื่อว่าเป็นบริเวณศักดิ์สิทธิ์และใช้ในการประกอบกิจการทางศาสนาและวัฒนธรรม²⁵

(9) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล (*right to information*) การเข้าถึงข้อมูลเป็นปัจจัยพื้นฐานในการมีส่วนร่วมที่มีความหมายและความสามารถในการวิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของรัฐ การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการที่อาจมีผลกระทบได้นั้น เป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือของรัฐในการเปิดเผยข้อมูล โดยที่สื่อมวลชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอข้อมูล

(10) สิทธิในการมีส่วนร่วม (*right to participation*) การมีส่วนร่วมอย่างเสรีเป็นหลักการสำคัญของรัฐในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายย่อมส่งผลกระทบต่อนโยบายที่ดิน คณะกรรมการต่างๆ ของสหประชาชาติได้มีข้อเสนอแนะให้รัฐประกันการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือของชุมชนในหลายขั้นตอน ทั้งก่อนดำเนินการพัฒนาที่ดินหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ไปจนถึงการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเมื่อเกิดกรณีขัดแย้ง ปรากฏในคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญประเทศโคลัมเบีย ซึ่งตัดสินว่ากระบวนการออกใบอนุญาตสำรวจและขุดเจาะแหล่งน้ำมันซึ่งขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ U'wa เป็นกระบวนการที่ไม่ชอบ โดยคำตัดสินดังกล่าวอ้างถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชนในการมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือกับรัฐ ว่าเป็นสิทธิที่มีความจำเป็นในการดำรงไว้ซึ่งเผ่าพันธุ์ สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์²⁶

(11) สิทธิในทรัพย์สิน (*right to property*) สิทธิในทรัพย์สินโดยเฉพาะสิทธิในที่ดินเป็นสิทธิในการที่จะหวงกั้นการใช้ประโยชน์ หรือการคุ้มครองจากการถูกไล่่อออกจากที่ดินซึ่งตนมีสิทธิ การก่อตั้งสิทธิในทรัพย์สินตามกฎหมายโดยรัฐเป็นปัจจัยกำหนดการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งจะส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินโดยตรง

(12) สิทธิในการมีชีวิตทางวัฒนธรรม (*right to take part in cultural life*) วัฒนธรรมของชุมชนมักจะเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับที่ดิน เนื่องจากมีวิถีชีวิตที่ต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมง รวมถึงการประกอบพิธีกรรมหรือการจัดงานเทศกาลก็ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับสถานที่ โดยเฉพาะสำหรับชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ หรือชนพื้นเมือง ที่จะมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมซึ่งเป็นรากฐานของธรรมนูญชุมชน

(13) สิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนซึ่งทำงานในประเด็นที่ดิน (*right of human rights defenders working on land issues*) นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (*human rights defenders*) มักจะต้องเผชิญกับการคุกคามในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่ ทำร้าย ไปจนถึงการถูกฆ่า โดยเฉพาะในกรณีปัญหาที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การฟ้องขับไล่หรือบังคับชาวบ้านออกจากที่ดิน การเปิดเผยการทุจริต (*corruption*) หรือการปกป้องสิทธิชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

²⁵ Centre for Minority Rights in Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya, Communication No. 273/03 (25 December 2009)

²⁶ Columbia, Constitutional Court: Judgement SU-039/97 23 February 1997)

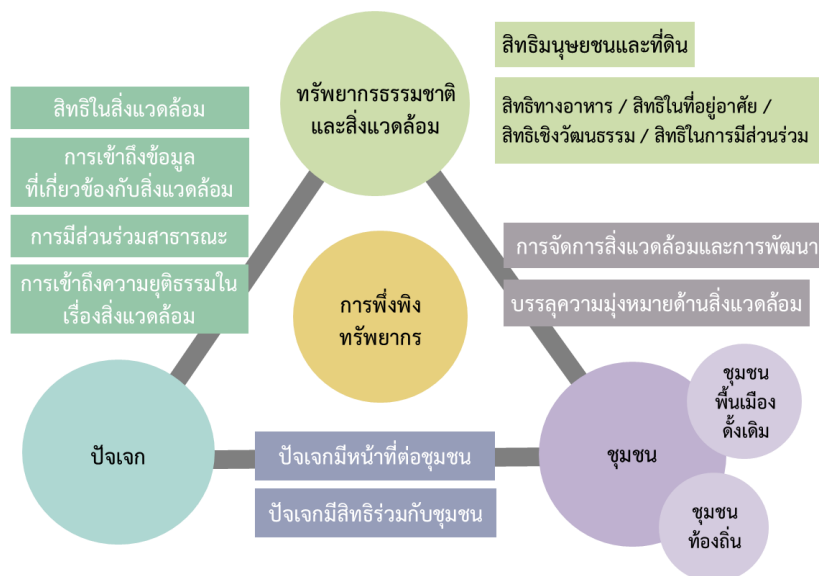
(14) การประกันสิทธิในการจำกัดสิทธิมนุษยชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (safeguards against limitation of human rights for public interest) ในสถานการณ์พิเศษที่รัฐจำเป็นต้องใช้ที่ดินซึ่งเอกชนหรือชุมชนถือครองอยู่เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การสร้างถนนหรือโครงสร้างพื้นฐานอื่น รัฐอาจอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อการเวนคืน (expropriation) ที่ดินจากเอกชนได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเวนคืนยังถือเป็นการละเมิดสิทธิ จึงต้องมีขั้นตอนให้รัฐปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อเวนคืนอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส เช่น การเวนคืนเท่าที่จำเป็น การจ่ายค่าชดเชย การให้สิทธิในการซื้อที่ดินคืนเมื่อรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

(15) ความรับผิดชอบของการประกอบการทางธุรกิจและหน้าที่ของรัฐ (responsibilities of business enterprises and State duties) การดำเนินธุรกิจอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาที่ดินได้ เช่น ที่ดินในเขตชนบทมีการดำเนินอุตสาหกรรมเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือก่อให้เกิดมลพิษ ในขณะที่ที่ดินในเขตชุมชนหรือเขตเมืองถูกใช้ในการก่อสร้างตึกหรือห้างสรรพสินค้า ทำให้จำนวนสวนสาธารณะหรือบริเวณสาธารณะของชุมชนลดน้อยลงไป (urban renewal) รวมไปถึงการก่อให้เกิดปัญหาขยะ เป็นต้น

จากเอกสารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าที่ดินนั้นเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนหลายประการอย่างแยกกันไม่ออก เมื่อมีการละเมิดสิทธิของบุคคลหรือกลุ่มคนที่จะเข้าถึงที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการบังคับอพยพ ขับไล่ ห้ามใช้ที่ดิน ห้ามการถือครอง หรือแม้กระทั่งใช้ที่ดินโดยไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชน ย่อมกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่สำคัญหลายประการ เนื่องจากที่ดินนั้นในทางกายภาพเกี่ยวข้องกับแทบจะทุกกิจกรรมในชีวิตมนุษย์ ตั้งแต่การเข้าถึงอาหาร ที่อยู่อาศัย วิถีชีวิต การถือครองทรัพย์สิน การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไปจนถึงการปกป้องสิทธิที่จะใช้ที่ดินนั้นอย่างปกติสุขด้วย

จากการตรวจสอบตราสารที่เกี่ยวข้องข้างต้นพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิของปัจเจก สิทธิชุมชน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะที่ดินนั้น ตั้งอยู่บนการพึ่งพิงทรัพยากร (resource dependency) ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงอาหาร ที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ วัฒนธรรม การพึ่งพิงทรัพยากรนี้ทำให้ปัจเจกมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะร่วมกับชุมชนในการจัดการและการพัฒนาเพื่อบรรลุความมุ่งหมายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจเจกสามารถใช้สิทธิเชิงกระบวนการของตนเองเป็นเครื่องมือในการจัดการและพัฒนาสิ่งแวดล้อมนั้น โดยที่ชุมชนมิได้มีสิทธิที่ถูกก่อตั้งเป็นของตนเองแยกต่างหากจากสิทธิของปัจเจกอย่างสิ้นเชิง เว้นแต่สิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิม²⁷ ดังแผนภาพด้านล่าง

²⁷ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2561). ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



นอกจากนี้ สิทธิของบุคคลหรือกลุ่มคนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่ดินนั้น แม้จะยังไม่มี การรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ แต่จากการศึกษาคำพิพากษาหรือ ข้อวินิจฉัยต่างๆ พบว่าการกระทำของรัฐหรือการกระทำใดใดที่เป็นการพรากสิทธิในที่ดินไปจากประชาชนนั้น เป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในประเด็นอื่นๆ ที่สำคัญเสมอ จึงอาจกล่าวได้ว่าการคุ้มครองสิทธิในที่ดินนั้น มีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอื่นอย่างแยกขาดจากกันมิได้

ทั้งนี้ การกำหนดสิทธิชุมชน สิทธิของปัจเจกที่จะทำการในฐานะชุมชน หรือสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการสิ่งแวดล้อมในที่ดินและป่าไม้นั้น อาจแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ สำหรับประเทศไทยจะได้ศึกษา จากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในส่วนถัดไป

2.1.2 บริบทในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แม้ว่าหลักการของสิทธิมนุษยชนจะกว้างกว่าสิ่งที่รับรองโดยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมาย รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศก็เป็นหลักศีลธรรมพื้นฐานสำหรับวางระเบียบทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งรับรองสิทธิของพลเมืองในประเทศนั้นๆ ผู้วิจัยจึงได้ทำการรวบรวมตัวบทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิ ในสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม เพื่อพิจารณา ถึงความเปลี่ยนแปลงในการรับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ก่อน พ.ศ. 2540 (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 และ (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(1) รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ก่อน พ.ศ. 2540

- ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ปรากฏอยู่ใน 3 มาตรา ได้แก่
- มาตรา 77 “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร และน่านน้ำ”
 - มาตรา 78 “รัฐพึงส่งเสริมการค้นหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทยโดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์”
 - มาตรา 93 “รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลาย สุขภาพและอนามัยของประชาชน”
- ข) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ปรากฏอยู่ 1 มาตรา ได้แก่
- มาตรา 65 “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดสิ่งเป็นพิษ ที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”
- ค) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ปรากฏอยู่ 1 มาตรา ได้แก่
- มาตรา 74 “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษและวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม”

จะเห็นได้ว่าก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540 มิได้กล่าวถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน การจัดการสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อม หรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนแต่อย่างใด มีแต่เพียงการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ และจัดการ สภาพแวดล้อมให้เหมาะสมแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550

การจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยชุมชนนั้น ได้บัญญัติรับรองสิทธิครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และมีการคงไว้และปรับแก้บางประการในฉบับปี พ.ศ. 2550 ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

• การรวมตัวกันเป็นชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิ อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน <u>ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ</u>	มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการ จัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความ หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

จากทั้งสองมาตรา อาจสรุปได้ดังนี้

ประการแรก มีการรับรองสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี และการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

ประการที่สอง มีการรับรองการรวมกันเป็นชุมชน ซึ่งทำให้มีสิทธิตามประการแรก แต่มีข้อแตกต่างคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 รองรับเฉพาะ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” แต่ในฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มเติมเป็น “ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” เพื่อรับรองสิทธิให้กว้างขึ้น

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีข้อความ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 62/2545 ด้วยการให้เหตุผลว่า บุคคลยังไม่สามารถอ้างสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ เนื่องจากในห้วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองถึงสิทธิดังกล่าว ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของรัฐธรรมนูญได้ถูกโต้แย้งจากนักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านว่าการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกมาตรา ต้องให้ความคุ้มครองและมีผลบังคับใช้ได้โดยตรงด้วยหลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ²⁸ และหลักการตีความกฎหมายต้องตีความไปในทางให้เกิดผล²⁹ มิใช่เพียงการรับรองสิทธิแต่ไม่สามารถบังคับได้จริง จึงมีการตัดข้อความดังกล่าวออกในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจได้โดยไม่ต้องรอให้มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ

²⁸ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548). น.222.

²⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550). น.201.

● สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง <u>ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</u> (วรรคสอง) การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (วรรคสาม) สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง	มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง<u>ตามความเหมาะสม</u> (วรรคสอง) การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว (วรรคสาม) สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

จากทั้ง 2 มาตราดังกล่าว มีข้อพิจารณา 6 ประการ ดังนี้

ประการแรก มาตราทั้งสองเป็นการยอมรับสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มเติมสิทธิในการอนุรักษ์เข้าไปด้วย

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้คุ้มครองสิทธิเหล่านั้น โดยบัญญัติว่า “ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงเกิดปัญหาในการตีความว่าต้องรอกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับหัวข้อที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 จึงแก้ไขเป็น “ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม” เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจได้ทันที

ประการที่สี่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มเติมเป็นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA)

ประการที่ห้า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และยังคงไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 โดยที่เพิ่มเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเข้ามา

ประการที่หก รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ให้สิทธิของบุคคลในการฟ้องคดี ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้แก้ไขเป็นสิทธิของชุมชน

- สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ	มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว (วรรคสอง) การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

ในเรื่องสิทธิการได้รับข้อมูลข่าวสารมีข้อพิจารณา 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก มีการรับรองสิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนเองหรือชุมชน

ประการที่สอง มีการแก้ไขจาก “สิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็น “สิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว” ในฉบับปี พ.ศ. 2550 เนื่องจากเป็นถ้อยคำที่มีปัญหาในการตีความโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง ในเรื่องของการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง โดยเฉพาะการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน

• **หน้าที่ของรัฐต่อสิทธิชุมชน**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุง รักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน	มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย (2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร (3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

นอกจากการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แล้ว ในฉบับปี พ.ศ. 2550 ยังได้เพิ่มเติมแนวนโยบายด้านที่ดิน ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินโดยประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม การจัดการและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดการทรัพยากรที่เป็นระบบ

• อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ (วรรคสอง) กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่	มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ (วรรคสอง) กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้คงไว้ซึ่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยได้เพิ่มเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

จากการรวบรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 แล้วพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการให้สิทธิแก่บุคคลรวมถึงชุมชนเพื่อมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งสิทธิในการบำรุงรักษาและสิทธิในการใช้ประโยชน์ และสิทธิเชิงกระบวนการ เช่น การได้มาซึ่งข้อมูลของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น แม้จะมีความขัดข้องบางประการในการตีความการใช้สิทธิ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้แสดงให้เห็นว่ามีความพยายามในการแก้ไขอุปสรรคเหล่านั้นโดยการตัดถ้อยคำที่มีปัญหาออก รวมถึงได้เน้นการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเต็มที่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวทางสังคมมากขึ้น³⁰

³⁰ ไพโรจน์ พลเพชร. (2547). รายงานการวิจัยสมบูรณสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น.337-338.

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้คงไว้ซึ่งหลักการบางประการ เพิ่มเติมหลักการใหม่ รวมถึงมีการแก้ไขหลักการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- สิทธิซึ่งมิได้จำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น และการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แม้จะยังไม่มีกฎหมายลำดับรองในเรื่องนั้นๆ

มาตรา 25 “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่า นั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยก บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

การเพิ่มเติมมาตรา 25 ได้ขยายขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพออกไป ไม่จำกัดเฉพาะแต่สิทธิที่รัฐธรรมนูญได้ให้การคุ้มครองไว้ แต่รวมถึงสิทธิอื่นๆ ที่มีได้มีการจำกัดไว้ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ส่วนในวรรค 2 ที่ได้แก้ปัญหาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11/2557 โดยมีการระบุชัดเจนว่าบุคคลหรือชุมชนสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญได้ แม้จะยังไม่มีมาตรการกฎหมายลำดับรองในเรื่องนั้นๆ ขึ้นใช้บังคับ รวมถึงกำหนดไว้โดยชัดเจนให้สามารถนำสิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่ออ้างอิงหรือใช้เป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

- สิทธิในทรัพย์สิน

มาตรา 37 “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสามารถก่อตั้งสิทธิในทรัพย์สินขึ้นได้ โดยมีขอบเขตและการจำกัดสิทธิตามกฎหมาย รัฐจึงสามารถออกแบบและบัญญัติกฎหมายเพื่อก่อตั้งสิทธิการถือครองที่ดินในรูปแบบต่างๆ ผ่านกลไกสิทธิในทรัพย์สินได้

- เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

มาตรา 38 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมืองหรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์”

มาตรา 38 ห้ามรัฐจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น ความมั่นคง การคุ้มครองสิทธิเด็ก การผังเมือง เป็นต้น มาตรานี้เป็นการรับรองสิทธิเช่นเดียวกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) มาตรา 12³¹

- เสรีภาพในการรวมกลุ่ม

มาตรา 42 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด”

โดยที่เสรีภาพในการรวมกลุ่ม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเป็นชุมชนนี้ สามารถเชื่อมโยงกับสิทธิในระดับสากลได้ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกับชุมชนในการนับถือและแสดงออกถึงความเชื่อทางศาสนา ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ 18³²

- สิทธิของบุคคลและชุมชน ในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และจัดการ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 43 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

- (1) อนุรักษ์ ป่าไม้ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ
- (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

³¹ Article 12, Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.

³² International Covenant on Civil and Political Rights, Article 18 1. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.

- (3) เข้าซื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือควั่นการค้าดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
- (4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย”

มาตราดังกล่าวได้กำหนดทั้งสิทธิทางเนื้อหา ที่ให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และจัดการ บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกำหนดสิทธิเชิงกระบวนการ คือ การเข้าซื้อเพื่อเสนอแนะหน่วยงานรัฐ เพื่อให้สิทธิในการจัดการทรัพยากรสามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

- หน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ ป่าไม้ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น บริหารจัดการ ใช้และจัดให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมไปถึงจัดพื้นที่สาธารณะ และสนับสนุนการใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 57 “รัฐต้อง

- (1) อนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย
- (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การกำหนดให้เรื่องของการอนุรักษ์ ป่าไม้ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น บริหารจัดการ ใช้และจัดให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมไปถึงจัดพื้นที่สาธารณะ และสนับสนุนการใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นสิทธิของประชาชนอยู่แต่เดิมให้เพิ่มเป็นหน้าที่ของรัฐด้วยอีกนั้น ถือเป็นแนวคิดใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 แนวคิดนี้เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนบัญญัติรับรองสิทธิไว้ แต่ไม่เกิดการปฏิบัติในภาครัฐ จึงได้นำสิทธิหลายประการมากำหนดไว้ในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” เพื่อให้เกิดสภาพบังคับ

ที่ประชาชนสามารถฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติตามได้³³ อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวยังมีข้อถกเถียงว่าเป็นการยอมรับความคิดที่ว่าสิทธิไม่มีอยู่จริงและเป็นเพียงสิ่งที่รัฐจัดให้มีเท่านั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 สมทวนแนวคิดที่ว่ามีสิทธิอยู่ก่อนการมีรัฐ และรัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธินั้น³⁴ นอกจากนี้ ยังเป็นการทำให้สิทธิเป็นแค่แนวทางที่รัฐพึงปฏิบัติโดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้อง³⁵ การกำหนดให้การอนุรักษ์และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเป็นหน้าที่ของรัฐจึงยังมีความไม่แน่นอนว่าจะจะเป็นกลไกเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้หรือไม่

- หน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน

มาตรา 58 “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า”

การจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน ในการดำเนินการที่ก่อให้เกิดผลกระทบนั้น ได้ถูกย้ายมาไว้ในหมวด ‘หน้าที่ของรัฐ’ แตกต่างจากการอยู่ในหมวด ‘สิทธิและเสรีภาพ’ ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาได้ใช้คำว่า ‘การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ’ แต่ฉบับปี พ.ศ. 2560 นี้ได้ใช้คำว่า ‘การดำเนินการใดที่อาจมีผลกระทบ’ แสดงให้เห็นว่าการศึกษาและประเมินผลกระทบไม่จำกัดอยู่แค่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรม แต่รวมถึงการดำเนินการใดก็ตามเป็นการขยายขอบเขตของการประเมินผลกระทบออกไปกว้างกว่าเดิม ทั้งนี้ แม้จะมีการกำหนดประเภทโครงการกิจการหรือการดำเนินการ

³³ วุฒิสภาฯ จุฬาลงกรณ์, “หน้าที่ของรัฐ” แนวคิดตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (2558) สืบค้นจาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-089.pdf> เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2562

³⁴ กรุงเทพธุรกิจ (2559) ‘ไพบรณ’ ชี้ร่างรธน.ฉบับมีชัย’ ลดสิทธิประชาชน, สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/685289> เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2562

³⁵ โพสต์ทูเดย์ (2559) ร่าง รธน.ฉบับมีชัย ประเทศถอยหลังสู่อำนาจนิยม สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/politic/report/416065> เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2562

ไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³⁶ ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาแล้ว แต่ยังคงมี
ข้อพิจารณาว่า ที่กำหนดไว้ในเอกสารท้ายประกาศ 1

- หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลและจัดทำข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

มาตรา 59 “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ
ที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้
ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”

ได้ถูกย้ายมาไว้ในหมวด ‘หน้าที่ของรัฐ’ แตกต่างจากการอยู่ในหมวด ‘สิทธิและเสรีภาพ’ ตาม
รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

- หน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากร รวมถึงการกระจายการถือครองที่ดิน

มาตรา 72 “รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้”

- (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตาม
หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ
รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
ในพื้นที่
- (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง
และเป็นธรรม
- (4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้ง
การประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น
- (5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้
มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน”

เป็นการกำหนดนโยบายให้เป็นหน้าที่ของรัฐ จึงมีข้อพิจารณาว่าหากรัฐไม่ได้ดำเนินการ หรือ
ดำเนินการไม่สำเร็จ ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐหรือไม่ ซึ่งในมาตรา 51 ได้บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญ
บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อม
เป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของ
รัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

³⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการกิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากร-
ธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผล
กระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จึงมีข้อพิจารณาต่อมาว่า เป็นการกำหนดให้เป็นภาระที่ประชาชนต้องติดตามและเร่งรัดให้รัฐจัดให้ตนได้รับประโยชน์ โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการเสนอหลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่

- เป้าหมายในการปฏิรูปประเทศ

มาตรา 257 “การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้
ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

- (1) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน
- (2) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

ด้านอื่นๆ

- (1) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน
- (2) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

เป็นการกำหนดนโยบายในการปฏิรูปประเทศ ซึ่งได้วางหลักการที่สำคัญในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้และที่ดิน ในเรื่องของการใช้เทคโนโลยี การบูรณาการฐานข้อมูล การบริหารจัดการทรัพยากรโดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การกระจายการถือครองที่ดิน การถือครองที่ดิน โดยเน้นถึงความเป็นธรรมและความยั่งยืน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. 2560 มีพัฒนาการไปในทิศทางที่ขยายดินแดนสิทธิและเสรีภาพ การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประชาชนและชุมชนมากขึ้น ตลอดจนมีการรับรองสิทธิชุมชนและความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าว รวมถึงการวางแผนนโยบายและการปฏิรูปประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างใดก็ตาม ยังคงมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับสภาพบังคับและการดำเนินการของประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ

กล่าวโดยสรุป สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีการกล่าวถึงทั้งในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ว่าจะเป็นสิทธิของปัจเจกที่จะมีส่วนร่วมในชุมชนหรือกระทำการร่วมกันในฐานะชุมชน (Collective rights) มิได้เป็นสิทธิของชุมชนแยกต่างหากจากสิทธิของ

ปัจเจก แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน รวมถึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการ สนับสนุนให้ประชาชนใช้สิทธิดังกล่าว

2.2 แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ในปัจจุบันการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรัฐนั้นเป็นไปตามแนวคิดเสรีนิยมสมัยใหม่ (neoliberalism) เป็นหลัก ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดินนอกจากจะเป็นความมั่นคงในการดำรงชีวิต คือ การใช้เป็น ที่อยู่อาศัยหรือทำมาหากินแล้ว ยังเพิ่มลักษณะที่เป็น ‘สินทรัพย์’ ซึ่งสามารถซื้อขายและเก็งกำไรผ่านกลไก ตลาดได้ รวมถึงการที่ประชากรขยายตัว มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เกิดการใช้ทรัพยากรมากขึ้น ทำให้ ราคาที่ดินสูงขึ้นและมีการกว้านซื้อที่ดิน นำมาซึ่ง ‘การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน’ การกระจายการถือครองที่ดินต่ำ ขาดความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากร³⁷

ด้วยปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรของคนหลายกลุ่มและทรัพยากรเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นทั่วโลก จึงเกิด แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนผ่านศาสตร์ต่างๆ ซึ่งในที่นี้จะทำการ ศึกษา 3 แนวคิด ได้แก่ (1) การพัฒนาที่ยั่งยืน (2) สิทธิในทรัพย์สินและระบบกรรมสิทธิ์ และ (3) วนศาสตร์ ชุมชน ดังนี้

2.2.1 การพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) ได้รับการรับรองในรายงาน Our Common Future หรือที่รู้จักกันในชื่อ Brundtland Report จากการประชุมโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development: WSSD) เมื่อ ค.ศ. 1987 โดยนิยามความหมายของการพัฒนา อย่างยั่งยืน³⁸ ไว้ว่า หมายถึง “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นถัดไป” ซึ่งการตอบสนองความต้องการนี้ไม่ได้หมายถึงในเชิงเศรษฐกิจ เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงมิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย

ในปี พ.ศ. 2543 ประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวม 189 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยได้รวมตัวกันในการ ประชุมองค์การสหประชาชาติที่มหานครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา และเห็นพ้องต้องกันในการตั้งเป้าหมายการ พัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับสากลที่จะดำเนินการร่วมกันให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2558 โดยเรียกว่า เป้าหมาย การพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ต่อมาเมื่อเป้าหมายดังกล่าวถึงกำหนด องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาขึ้นใหม่ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการพัฒนา

³⁷ ศักดิ์ชัย เอกอินทุมาศ และรุ่งรัศมี บุญดาว. *ความยั่งยืน ในการบริหารจัดการระบบที่ดินของกรมที่ดิน*. วารสารสมาคมความวิจัย ปีที่ 19 ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม 2557.

³⁸ Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

เรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งจะใช้เป็นทิศทางการพัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 - 2573

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)³⁹ และเป้าหมายย่อยซึ่งเป็นประการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่ดินและป่าไม้ รวมถึงสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการนั้น⁴⁰ ได้แก่

- เป้าหมายที่ 1⁴¹ ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่

เป้าหมายที่ 1.4⁴² สร้างหลักประกันให้ชายและหญิงทุกคน โดยเฉพาะที่ยากจนและเปราะบาง มีสิทธิเท่าเทียมกันในทรัพยากรทางเศรษฐกิจ รวมถึงการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน การเป็นเจ้าของและควบคุมเหนือที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบอื่น มรดก ทรัพยากรธรรมชาติ เทคโนโลยีใหม่ที่เหมาะสม และบริการทางการเงินซึ่งรวมถึงระบบการเงินระดับฐานราก (microfinance)

- เป้าหมายที่ 2⁴³ ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหาร และยกระดับโภชนาการและส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 2.3⁴⁴ เพิ่มผลิตภาพทางการเกษตรและรายได้ของผู้ผลิตอาหารรายเล็ก โดยเฉพาะผู้หญิง คนพื้นเมือง เกษตรกรแบบครอบครัว คนเลี้ยงปศุสัตว์ ชาวประมง ให้เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า โดยรวมถึงการเข้าถึงที่ดินและทรัพยากรและปัจจัยนำเข้าในการผลิต ความรู้ บริการทางการเงิน ตลาด และโอกาสสำหรับการเพิ่มมูลค่าและการจ้างงานนอกฟาร์ม อย่างปลอดภัย และเท่าเทียม

³⁹ United Nations. Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development.

⁴⁰ John H. Knox. (2015). *Human rights, environmental protection, and the sustainable development goals*. Washington international law journal, Vol.24 No.3. p.12.

⁴¹ Goal 1. End poverty in all its forms everywhere

⁴² 1.4 Ensure that all men and women, in particular the poor and the vulnerable, have equal rights to economic resources, as well as access to basic services, ownership and control over land and other forms of property, inheritance, natural resources, appropriate new technology and financial services, including microfinance.

⁴³ Goal 2, End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture

⁴⁴ 2.3 Double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment.

- เป้าหมายที่ 4⁴⁵ สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต

เป้าหมายที่ 4.7⁴⁶ สร้างหลักประกันว่าผู้เรียนทุกคนได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับ
ส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมไปถึงการศึกษาสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีวิถีชีวิตที่ยั่งยืน สิทธิ
มนุษยชน ความเสมอภาคระหว่างเพศ การส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งความสงบสุขและไม่ใช้ความรุนแรง การเป็น
พลเมืองของโลก และความนิยมในความหลากหลายทางวัฒนธรรมและในมีส่วนร่วมของวัฒนธรรมต่อการพัฒนา
ที่ยั่งยืน

- เป้าหมายหลักที่ 6⁴⁷ สร้างหลักประกันว่าจะมีการจัดให้มีน้ำและสุขอนามัยสำหรับทุกคน และ
มีการบริหารจัดการที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 6.4⁴⁸ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำในทุกภาคส่วน และสร้างหลักประกันว่าจะมีการ
ใช้น้ำและจัดหาน้ำที่ยั่งยืน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำและลดจำนวนประชาชนที่ประสบความทุกข์จากการ
ขาดแคลนน้ำ

เป้าหมายที่ 6.5⁴⁹ ดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบองค์รวมในทุกระดับ รวมถึงผ่านทาง
ความร่วมมือระหว่างเขตแดนตามความเหมาะสม

เป้าหมายที่ 6.6⁵⁰ ปกป้องและฟื้นฟูระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำ รวมถึงภูเขา ป่าไม้ พื้นที่
ชุ่มน้ำ แม่น้ำ ชั้นหินอุ้มน้ำ และทะเลสาบ

⁴⁵ Goal 4. Obtaining a quality education is the foundation to improving people's lives and sustainable development.

⁴⁶ 4.7 Ensure that all learners acquire the knowledge and skills needed to promote sustainable development, including, among others, through education for sustainable development and sustainable lifestyles, human rights, gender equality, promotion of a culture of peace and non-violence, global citizenship and appreciation of cultural diversity and of culture's contribution to sustainable development.

⁴⁷ Goal 6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all.

⁴⁸ 6.4 Substantially increase water-use efficiency across all sectors and ensure sustainable withdrawals and supply of freshwater to address water scarcity and substantially reduce the number of people suffering from water scarcity.

⁴⁹ 6.5 Implement integrated water resources management at all levels, including through transboundary cooperation as appropriate.

⁵⁰ 6.6 Protect and restore water-related ecosystems, including mountains, forests, wetlands, rivers, aquifers and lakes.

- เป้าหมายหลักที่ 8⁵¹ ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่และมีผลผลิตภาพ และการมีงานที่เหมาะสมสำหรับทุกคน

เป้าหมายที่ 8.4⁵² พัฒนาความมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของโลกในการบริโภคและการผลิต และพยายามที่จะตัดความเชื่อมโยงระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นไปตามกรอบการดำเนินงาน 10 ปีของแผนการทำงานเพื่อการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน โดยมีประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นผู้นำในการดำเนินการ

- เป้าหมายหลักที่ 10⁵³ ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ

เป้าหมายที่ 10.2 ให้อำนาจและส่งเสริมความครอบคลุมด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองสำหรับทุกคน โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ความบกพร่องทางร่างกาย เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ แหล่งกำเนิด ศาสนา หรือสถานะทางเศรษฐกิจหรืออื่นๆ

- เป้าหมายหลักที่ 11⁵⁴ ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิคุ้มกัน และยั่งยืน
- เป้าหมายที่ 12⁵⁵ สร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการบริโภคและผลิตที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 12.2⁵⁶ บรรลุการจัดการที่ยั่งยืนและการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมายที่ 12.8⁵⁷ สร้างหลักประกันว่าประชาชนในทุกแห่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องและความตระหนักถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนและวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติ

⁵¹ Goal 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all.

⁵² 8.4 Improve progressively, through 2030, global resource efficiency in consumption and production and endeavour to decouple economic growth from environmental degradation, in accordance with the 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production, with developed countries taking the lead.

⁵³ Goal 10, Reduce inequality within and among countries.

⁵⁴ Goal 11, Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.

⁵⁵ Goal 12, Ensure sustainable consumption and production patterns.

⁵⁶ 12.2 Achieve the sustainable management and efficient use of natural resources.

⁵⁷ 12.8 Ensure that people everywhere have the relevant information and awareness for sustainable development and lifestyles in harmony with nature.

- เป้าหมายหลักที่ 13⁵⁸ ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น

เป้าหมายที่ 13.2⁵⁹ บูรณาการมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการวางแผนระดับชาติ

เป้าหมายที่ 13.3⁶⁰ พัฒนาการศึกษ การสร้างความตระหนักรู้ และขีดความสามารถของมนุษย์ และของสถาบันในเรื่องการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การปรับตัว การลดผลกระทบ และการเตือนภัยล่วงหน้า

- เป้าหมายหลักที่ 14⁶¹ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเล อย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 14.2⁶² บริหารจัดการและปกป้องระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบที่มีนัยสำคัญ รวมถึงโดยการเสริมภูมิคุ้มกันและปฏิบัติการเพื่อฟื้นฟู เพื่อบรรลุการมี มหาสมุทรที่มีสุขภาพดีและมีผลิตภาพ

เป้าหมายที่ 14.7⁶³ เพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่รัฐกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะขนาดเล็กและ ประเทศพัฒนาน้อยที่สุดจากการใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน รวมถึงผ่านทางการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน ในเรื่องการประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการท่องเที่ยว

- เป้าหมายหลักที่ 15⁶⁴ ปกป้อง ฟื้นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการ ป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและพื้นสภาพ กลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

⁵⁸ Goal 13, Take urgent action to combat climate change and its impacts.

⁵⁹ 13.2 Integrate climate change measures into national policies, strategies and planning.

⁶⁰ 13.3 Improve education, awareness-raising and human and institutional capacity on climate change mitigation, adaptation, impact reduction and early warning.

⁶¹ Goal 14, Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development.

⁶² 14.2 Sustainably manage and protect marine and coastal ecosystems to avoid significant adverse impacts, including by strengthening their resilience, and take action for their restoration in order to achieve healthy and productive oceans.

⁶³ 14.7 Increase the economic benefits to small island developing States and least developed countries from the sustainable use of marine resources, including through sustainable management of fisheries, aquaculture and tourism.

⁶⁴ Goal 15, Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss.

เป้าหมายที่ 15.1⁶⁵ สร้างหลักประกันว่าจะมีการอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ระบบนิเวศบนบก และในน้ำจืดในแผ่นดิน รวมทั้งบริการทางระบบนิเวศอย่างยั่งยืน เฉพาะอย่างยิ่ง ป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ ภูเขาและ เขตแห้งแล้ง โดยเป็นไปตามข้อบังคับภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ

เป้าหมายที่ 15.2⁶⁶ ส่งเสริมการดำเนินการด้านการบริหารจัดการป่าไม้ทุกประเภทอย่างยั่งยืน หยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าพื้นที่เสื่อมโทรม และเพิ่มการปลูกป่าและฟื้นฟูป่าทั่วโลก

เป้าหมายที่ 15.6⁶⁷ สร้างหลักประกันว่าจะมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม และส่งเสริมการเข้าถึงทรัพยากรเหล่านี้อย่างเหมาะสม

เป้าหมายที่ 15.9⁶⁸ บูรณาการมูลค่าของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพเข้าไปสู่การ วางแผน กระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์การลดความยากจน และบัญชีทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

- เป้าหมายหลักที่ 16⁶⁹ ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคน เข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุมในทุกระดับ

เป้าหมายที่ 16.3⁷⁰ ส่งเสริมนิติธรรมทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศ และสร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมแก่ทุกคน

เป้าหมายที่ 16.6⁷¹ พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และโปร่งใสในทุกระดับ

เป้าหมายที่ 16.7⁷² การรับรองถึงการตอบสนองต่อการมีส่วนร่วมประชาชนและผู้แทนที่เข้าร่วม ในการมีส่วนร่วมตัดสินใจอย่างครอบคลุมในทุกระดับ

เป้าหมายที่ 16.10⁷³ สร้างหลักประกันว่าสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีการปกป้อง เสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยเป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศและความตกลงระหว่างประเทศ

⁶⁵ 15.1 Ensure the conservation, restoration and sustainable use of terrestrial and inland freshwater ecosystems and their services, in particular forests, wetlands, mountains and drylands, in line with obligations under international agreements.

⁶⁶ 15.2 Promote the implementation of sustainable management of all types of forests, halt deforestation, restore degraded forests and substantially increase afforestation and reforestation globally.

⁶⁷ 15.6 Promote fair and equitable sharing of the benefits arising from the utilization of genetic resources and promote appropriate access to such resources, as internationally agreed.

⁶⁸ 15.9 Integrate ecosystem and biodiversity values into national and local planning, development processes, poverty reduction strategies and accounts.

⁶⁹ Goal 16, Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels.

⁷⁰ 16.3 Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all.

⁷¹ 16.6 Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels.

⁷² 16.7 Ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels.

⁷³ 16.10 Ensure public access to information and protect fundamental freedoms, in accordance with national legislation and international agreements.

จากการรวบรวมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิในการมีส่วนร่วมนั้น สามารถสรุปได้ว่ามีเป้าหมายในทั้ง 2 มิติ คือ (1) มิติด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ (2) มิติด้านเสริมสร้างศักยภาพเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนนั้นจะต้องมีการตระหนักในมูลค่าของระบบนิเวศ และวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติ การอนุรักษ์ ปกป้องฟื้นฟู รวมถึงการส่งเสริมการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การจัดการที่ยั่งยืนเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากไม่มีการรับประกันว่ามนุษย์จะมีศักยภาพเพียงพอ การเสริมสร้างศักยภาพที่จะพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นจึงต้องอาศัยหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา โดยเฉพาะความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน การเข้าถึงทรัพยากรและมีสิทธิใช้ประโยชน์ มีการประกันสิทธิในการตั้งถิ่นฐาน การเข้าถึงข้อมูล รวมถึงได้รับส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคมและทางการเมือง โดยผ่านการมีผู้แทนหรือการมีส่วนร่วมในทุกระดับ

2.2.2 สิทธิในทรัพย์สินและระบบกรรมสิทธิ์

การมีสิทธิในทรัพย์สิน (rights to property) เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลในการครอบครองเป็นเจ้าของได้โดยสงบ⁷⁴ สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิมนุษยชนหรือไม่นั้นยังคงมีข้อถกเถียงอยู่ เนื่องจากสิทธิในทรัพย์สินไม่ปรากฏอยู่ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (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) แต่ไปปรากฏอยู่ในข้อ 17 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) 2 ประการ คือ (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ทั้งโดยลำพังและโดยร่วมกับผู้อื่น (2) ผู้ใดจะพรากสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่นไปตามอำเภอใจไม่ได้⁷⁵

อย่างไรก็ตาม ในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์การก่อตั้งสิทธิในทรัพย์สินตามกฎหมายมีเป้าหมาย 2 ประการ⁷⁶ คือ (1) จัดสรรทรัพยากร (allocating resources) และ (2) กระจายความมั่งคั่ง (distributing wealth) โดยมีรูปแบบกรรมสิทธิ์ที่หลากหลายเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน

การก่อตั้งกรรมสิทธิ์ (proprietorship) ทำให้เจ้าของมีความสามารถกีดกันไม่ให้ผู้อื่นใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินของตน⁷⁷ และหากผู้คนในสังคมต้องการคงไว้ซึ่งสิทธิดังกล่าว สังคมก็ต้องสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่จะกีดกันมิให้ผู้อื่นแทรกแซงได้ ระบบกรรมสิทธิ์

⁷⁴ Council of European, Manual on Human rights and the Environment, second edition, (Council of Europe publishing, 2013).

⁷⁵ Article 17, (1) Everyone has the right to own property alone as well as in association with others. (2) No one shall be arbitrarily deprived of his property.

⁷⁶ Robert Cooter and Thomas Ulen (2012) Law and Economics.

⁷⁷ Daniel W. Bromley. (1991). *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*. Massachusetts: Basil Blackwell.

ที่แตกต่างกันจะสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรที่ต่างกัน⁷⁸ ดังนั้น รัฐจึงสามารถสร้างแรงจูงใจเพื่อการตอบสนองวัตถุประสงค์ที่ต่างกันในทรัพยากรที่มีความจำเป็นแตกต่างกัน ผ่านการสร้างกลไกในระบบกรรมสิทธิ์ ดังนี้

(1) ระบบกรรมสิทธิ์แบบไม่มีสิทธิ (non-property) หรือกรรมสิทธิ์เปิดกว้าง (open-access regimes)

เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ไม่มีการควบคุมดูแล ส่วนใหญ่เพราะโดยธรรมชาติของทรัพยากรนั้นไม่อาจถือครองหรือควบคุมการใช้ได้ เช่น อากาศ เป็นต้น หากกำหนดให้ทรัพยากรหรือทรัพยากรมีระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างจะทำให้มีการเข้าถึงและการใช้อย่างไม่จำกัด นำมาซึ่งความเสื่อมโทรมดังทฤษฎีโศกนาฏกรรมของการใช้ทรัพยากรร่วม (tragedy of the commons) ซึ่งเสนอว่าการจัดการทรัพยากรร่วมนี้ต้องบริหารจัดการโดยกลไกรัฐหรือตลาดเท่านั้น ปฏิเสธการให้ผู้ใช้ทรัพยากรจัดการตนเอง⁷⁹ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ Garrett Hardin (1968) ได้ใช้คำว่าทรัพยากรร่วม (commons) ในฐานะทรัพยากรไม่มีเจ้าของ (open-access) ซึ่งแตกต่างกับระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (common-property regimes) ที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

(2) ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ (state-property regimes)

เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพยากรนั้น โดยอาจจะอยู่ในความดูแลของหน่วยงานรัฐหรือให้เอกชนเช่าตามระยะเวลาที่กำหนด ส่วนใหญ่จะใช้กับทรัพยากรหรือทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่ต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้ เช่น เขื่อนชลประทาน โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เป็นต้น

(3) ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (private-property regimes)

เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่เอกชนเป็นเจ้าของ ซึ่งส่วนใหญ่รัฐจะให้การรับรองและคุ้มครองเพราะบุคคลมีแนวโน้มที่จะรักษาทรัพย์สินของตนเองและใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น หากเอกชนมีกรรมสิทธิ์ในบ้านหลังหนึ่ง เอกชนอาจรับผลประโยชน์จากบ้านโดยการอยู่อาศัยหรือปล่อยเช่า เอกชนย่อมจะต้องดูแลรักษาบ้านให้อยู่ในสภาพดี ในทางตรงกันข้าม หากบ้านหลังนั้นใช้ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง ทุกคนสามารถเข้ามาใช้และหาประโยชน์จากบ้าน จะไม่มีใครยอมเสียค่าบำรุงรักษาบ้าน เป็นต้น

⁷⁸ ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. (2555). เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: กรรมสิทธิ์ในทรัพยากรกับปัญหาสิ่งแวดล้อม.

⁷⁹ ธรรมนิธย์ สมนันตกุล. (2556). *ความคิดในทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ ชุมชนจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันได้อย่างไร*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

(4) ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (common-property regimes)

เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่บุคคลหลายคนใช้ประโยชน์ในแหล่งทรัพยากรร่วมกัน (jointly use) แต่ไม่ได้มีผลประโยชน์ร่วมกัน ผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรร่วมกันนั้นเป็นผลประโยชน์ของแต่ละบุคคล เช่น ทรัพยากรร่วม (common-pool resource) นั้น มีลักษณะบางประการเหมือนสินค้าเอกชน (private goods) และบางประการเหมือนสินค้าสาธารณะ (public goods) และสามารถลดน้อยจนหมดไปได้ เช่น ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เป็นต้น หากปล่อยให้เป็นการกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างก็จะมีคนดูแลรักษา หรือหากบริหารจัดการด้วยระบบกรรมสิทธิ์แบบรัฐเป็นเจ้าของ การบังคับใช้กฎหมายจะมีต้นทุนที่สูงมาก หรืออาจทำไม่ได้เลย⁸⁰ ในทางตรงกันข้าม หากบริหารจัดการด้วยระบบกรรมสิทธิ์แบบเอกชนซึ่งไม่มีกติกายกเว้นก็อาจทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์แบบทรัพยากรร่วมจึงต้องมีรูปแบบการจัดการที่ผู้ใช้ทรัพยากรต้องอยู่ภายใต้กติกาบางอย่างแต่สามารถเรียนรู้และหาทางแก้ปัญหาใหม่ๆ ได้ตลอด⁸¹

Elinor Ostrom ได้เสนอหลักการในการจัดการทรัพยากรร่วม (design principles) จากการศึกษาการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนที่ประสบความสำเร็จไว้ 8 ประการ⁸² ซึ่งอาจนำมาปรับใช้ในการดูแลทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ได้ ดังนี้

- 1) การระบุขอบเขตที่ชัดเจน (clearly defined boundaries) ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่
 - ระบุขอบเขตของผู้ใช้ทรัพยากร (user boundaries) เพื่อจำแนกว่าผู้ที่มีสิทธิใช้ทรัพยากรเป็นใครบ้าง ชุมชนจะต้องสามารถแยกได้
 - ระบุขอบเขตของทรัพยากร (resource boundaries) เพื่อจำแนกขอบเขตของทรัพยากรที่ใช้ได้
- 2) กติกาในการจัดการทรัพยากรจะต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมและเงื่อนไขของพื้นที่ (congruence between appropriation and provision rules and local conditions)
- 3) ผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ทรัพยากรสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาในการจัดการทรัพยากร (collective-choice arrangements allowing for the participation of most of the appropriators in the decision making process)
- 4) มีการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ โดยผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ทรัพยากร (effective monitoring by monitors who are part of or accountable to the appropriators) โดยต้องติดตามประเมินผลที่สำคัญ 2 ด้าน ได้แก่

⁸⁰ ชล บุญนาค. *แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จาก ต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย*. (นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม (ส.ป.ร.)). น.41-43.

⁸¹ Elinor Ostrom. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

⁸² Elinor Ostrom. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

- ติดตามและประเมินพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากร ทั้งพฤติกรรมในการใช้และการเก็บเกี่ยว ทรัพยากรให้เป็นไปตามกฎและกติกาที่วางไว้
 - ติดตามและประเมินสถานภาพของทรัพยากร
- 5) มีมาตรการลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป (graduated sanctions for appropriators who do not respect community rules) กล่าวคือ ใช้การลงโทษที่ไม่รุนแรงก่อน หากมีการละเมิดกฎ กติกาซ้ำ จึงค่อยเพิ่มระดับความรุนแรงของโทษ
 - 6) มีกลไกจัดการความขัดแย้งที่ต้นทุนต่ำและเข้าถึงง่าย (conflict-resolution mechanisms which are cheap and easy of access)
 - 7) รัฐรับรู้และให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกาการใช้และจัดการทรัพยากร (minimal recognition of rights to organize)
 - 8) อยู่ภายใต้กติกาของการจัดการทรัพยากรร่วมขนาดใหญ่กว่า (In case of larger CPR: Organization in the form of multiple layers of nested enterprises, with small, local CPR at their bases)

สำหรับประเทศไทยมีการก่อตั้งสิทธิและการจัดการในที่ดินแค้ในรูปแบบโฉนดที่ดินของเอกชน และการออกกฎหมายบังคับโดยรัฐ นโยบายรัฐที่ผ่านมาจึงยอมรับระบบกรรมสิทธิ์เพียง 2 ระบบ⁸³ ยังไม่มีการรองรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรร่วม อย่างไรก็ตาม ได้มีการออกกฎหมายป่าชุมชนในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งจะได้ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบของสิทธิว่ามีลักษณะของการจัดการทรัพยากรร่วมครบถ้วนเพียงใดต่อไป

2.2.3 วนศาสตร์ชุมชน

วนศาสตร์ชุมชน⁸⁴ หมายถึง “กิจการของชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อผลประโยชน์ของ ครอบครัวและชุมชน” เป็นการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน ไร้ที่ทำกิน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม มีพัฒนาการด้านแนวคิดในช่วงหลัง สงครามโลก ครั้งที่ 2 จากความเชื่อว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมคือวิธีแก้ปัญหาคาความยากจนและการว่างงาน ภายในประเทศ ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจมุ่งเน้นเพื่อการค้า จึงเกิดการขยายพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อ อุตสาหกรรมแปรรูปและการส่งออก การเกษตรกับการป่าไม้ถูกแยกห่างจากกัน จนกระทั่งพบว่าการพัฒนา ในลักษณะดังกล่าวจำกัดอยู่ในวงแคบๆ ไม่ได้กระจายไปสู่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ หลายประเทศ จึงเปลี่ยนทิศทางโดยมุ่งพัฒนาชนบท นำมาสู่การประชุมสภาการป่าไม้โลก ครั้งที่ 8 ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศ อินโดนีเซีย ซึ่งก่อให้เกิดแนวคิดว่าการจัดการป่าไม้ควรตอบสนองต่อชุมชนและสังคมมากขึ้น

⁸³ เพ็ญภา สอนทอง. *แนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: มุมมองเศรษฐศาสตร์ การเมือง*. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา ปีที่ 5 ฉบับที่ 2.

⁸⁴ เอกสารประกอบการฝึกอบรมด้านวนศาสตร์ชุมชน เอกสารฝึกอบรมชุดที่ 1/3 สนับสนุนโดย Canada Fund. สถานทูตแคนาดา จัดทำ โดยแผนงานสนับสนุนการดำเนินงานด้านป่าชุมชนในประเทศไทย ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร.

หลังจากนั้นวนศาสตร์ชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงจากการริเริ่มปลูกป่าในที่เสื่อมโทรมมาสู่การจัดการป่า
ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับชุมชน โดยชุมชนเป็นผู้จัดการ เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้สนับสนุนเพื่อเปลี่ยนจาก
ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความร่วมมือ มีการสร้างระบบการจัดการป่าร่วมกัน

ตารางเปรียบเทียบการจัดการป่าไม้แบบดั้งเดิมกับการจัดการป่าร่วมกับประชาชน

	การจัดการป่าไม้แบบดั้งเดิม	การจัดการป่าตามแนวทางวนศาสตร์ชุมชน
ด้านการบริหารจัดการ	- จัดการโดยรัฐ - จัดการแบบรวมศูนย์อำนาจ - ตัดสินใจโดยหน่วยงานเดียว - มุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ - กำหนดวิธีการตายตัว	- จัดการโดยองค์กรประชาชน - จัดการแบบกระจายอำนาจ - ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม - มุ่งกระบวนการทำงาน - วิธีการยืดหยุ่นได้/ปรับได้ - เป็นการจัดการเนื้อที่ขนาดเล็ก - รัฐมีบทบาทในการสนับสนุน
ด้านเศรษฐกิจ	- มุ่งผลิตผลผลิตชนิดเดียวโดยเฉพาะ - วัตถุประสงค์เพื่อการขายไม้ - เน้นการทำสวนป่า	- มุ่งจัดการทรัพยากร - เพื่อการผลิตที่หลากหลาย - เน้นความยั่งยืน และการขยายพันธุ์ตามธรรมชาติของป่า
ด้านสังคม	ควบคุมโดยการลงโทษตามกฎหมาย	- ควบคุมด้วยกลไกทางสังคมของชุมชน - เน้นสิทธิและหน้าที่ชุมชนยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมท้องถิ่น

ที่มา: เอกสารประกอบการฝึกอบรมด้านวนศาสตร์ชุมชน

แนวคิดวนศาสตร์ชุมชนจึงเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรที่ลดลง
และความยากจนในชนบท โดยกลับไปให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของคนกับป่าที่มีมาตั้งแต่อดีต ให้
ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่างๆ

จากการศึกษาแนวคิดทั้ง 3 แนวคิด อาจสรุปได้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
บนฐานสิทธิในสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนนั้น นอกจากจะต้องมีการตระหนักถึงตัวทรัพยากรแล้ว มนุษย์หรือชุมชน
จะต้องมีศักยภาพในการจัดการ ได้รับการประกันสิทธิที่จำเป็นต่อการจัดการ โดยรัฐมีหน้าที่สร้างกลไกที่สร้าง
แรงจูงใจ ระบบติดตามตรวจสอบ และการลงโทษที่เหมาะสม รวมถึงสร้างระบบที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเรียนรู้
และปรับเปลี่ยนเพื่อแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการจัดการในรูปแบบเดิมคือรัฐเป็นศูนย์กลาง หรือการ
จัดการโดยตลาดอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของความยั่งยืนได้ การกระจายอำนาจให้พื้นที่
หรือชุมชนโดยสนับสนุนให้มีการเรียนรู้ จัดทำข้อมูล และแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสมกับพื้นที่นั้น จึงจะเป็นการ
จัดการที่นำไปสู่ความยั่งยืนได้มากกว่า

2.3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

จากการศึกษาในระดับหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบริบทของรัฐธรรมนูญไทย ในข้อ 2.1.2 แล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการรวบรวมกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติและนโยบายที่เกี่ยวข้องมาสรุปสาระสำคัญ เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวคิดในการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ของประเทศไทยในระดับปฏิบัติการ โดยแยกออกเป็นกฎหมายและนโยบายในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2562 และกฎหมายใหม่ที่ออกมาในปี พ.ศ. 2562 เนื่องจากมีหลักการและแนวทางในกฎหมายใหม่เกิดขึ้น แตกต่างจากกฎหมายเดิม และเพื่อให้เห็นพัฒนาการหรือความเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ดังนี้

2.3.1 กฎหมายและนโยบายก่อนปี พ.ศ. 2562

โดยอาจสรุปแยกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ (1) แผนหรือยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดิน (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ (3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (4) นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดิน และ (5) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(1) แผนหรือยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดิน

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)
 - ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์
 - เตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ สร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม
 - สร้างความมั่นคงด้านอาหารและพัฒนาพลังงานชีวภาพในระดับครัวเรือนและชุมชน โดยส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกต้นไม้และปลูกป่าโดยชุมชนและเพื่อชุมชนเพิ่มขึ้น
 - ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ ป่า และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมุ่งรักษาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าและเขตอนุรักษ์
 - พัฒนาระบบฐานข้อมูลและการจัดการองค์ความรู้ให้เป็นเครื่องมือในการวางแผนและบริหารจัดการ ส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ส่งเสริมสิทธิและพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ
 - ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

- ปรับนโยบายการลงทุนภาครัฐให้เอื้อต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู ผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและลดการก่อมลพิษ สร้างรายได้จากความหลากหลายทางชีวภาพ
- พัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบติดตามประเมินผลรวมทั้งส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ
- **แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 – 2559**
 - ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนแนวทางของความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการใช้องค์ความรู้ทั้งทางวิชาการและภูมิปัญญาท้องถิ่นประกอบการตัดสินใจ โดยคำนึงถึงความถูกต้องและเป็นธรรม ในการสร้างภูมิคุ้มกันแก่ฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เป็นการสมประโยชน์ (Win-Win) ต่อการพัฒนาในหลายมิติ ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
 - เร่งบูรณาการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผสมผสานกับการพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ ที่จะนำไปสู่การสร้างสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง
 - ให้ความสำคัญต่อบทบาทที่เข้มแข็งขึ้นของภาคประชาชน สิทธิชุมชนและส่งเสริมการกระจายอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบ ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
 - มุ่งเน้นการสร้างสมดุลการพัฒนาในทุกมิติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณภาพ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการสร้างภูมิคุ้มกันต่อความเสี่ยงในมิติต่างๆ อย่างยั่งยืน
 - กำหนดปัญหาสำคัญ ได้แก่
 - ความเสื่อมโทรมของดิน รวมทั้งปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน สำหรับการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดิน หรือการใช้ที่ดินผิดประเภท ซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ จำนวนประชากร การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรม และการขยายตัวของชุมชนและอุตสาหกรรม
 - การกระจายการถือครองที่ดิน พื้นที่การถือครองที่ดินของราษฎร ในช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2552 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ประชากรประมาณร้อยละ 90 ของประเทศมีที่ดินถือครองเฉลี่ยคนละไม่เกิน 1 ไร่ ในขณะที่ประชากร ร้อยละ 10 มีที่ดินถือครองคนละกว่า 100 ไร่ รวมทั้งมีหมู่บ้านประมาณร้อยละ 30 ของประเทศ

ที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ และมีเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินแต่ต้องเช่ากว่า 5 แสนครัวเรือน

- แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2555 - 2559) จึงต้องมีการเสริมสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินทั้งระบบ กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตอนุรักษ์ การจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน
- ควรมีการปรับปรุงกฎหมาย 8 ฉบับ ดังนี้
 - พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
 - พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
 - พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
 - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
 - พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
 - พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
 - พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
 - พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- ควรมีการตรากฎหมายขึ้นใหม่มี 7 ฉบับ ดังนี้
 - พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เพื่อให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ร่วมกับภาครัฐ
 - พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้น้ำทุกกลุ่ม
 - พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิชุมชนและการแบ่งปันผลประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. เพื่อให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพมากขึ้น
 - พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. เพื่อบริหารจัดการเรื่องความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดิน
 - พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
 - พระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. เพื่อการคุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร และรัฐได้ลงทุนต่อโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรไว้แล้ว
 - พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินของประเทศมีนโยบายและทิศทางที่ชัดเจน และสามารถแก้ปัญหาได้

อย่างเป็นระบบ รวมถึงเพื่อให้การพิจารณาข้อขัดแย้งของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง
กับที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันมีข้อยุติ

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้

- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (มีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป)
 - กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการทำไม้ในป่าหรือการเก็บหาของป่า และการแผ้วถางป่า
 - มาตรา 4 (1) ได้นิยาม “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นนิยามที่มีความหมายกว้างและไม่สัมพันธ์กับธรรมชาติของคำว่า “ป่า” ส่งผลให้ผู้ครอบครองพื้นที่ดังกล่าว หากมีการทำไม้หรือถางป่าเพื่อทำการเกษตรจะมีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ทันที
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (มีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป)
 - กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งและคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม
 - ที่ดินที่จะกำหนดเป็นบริเวณอุทยานแห่งชาติต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง (มาตรา 6 วรรค 2)
 - การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 6) วิธีการขยายหรือเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติให้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 7) กำหนดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ (มาตรา 8)
 - การมีคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ (หมวด 2) ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือการเพิกถอน การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนเรื่องอื่นๆ ที่รัฐมนตรีปรึกษา
 - ห้ามกระทำการต่างๆ ภายในเขตอุทยาน (มาตรา 16) ดังนี้
 - ยึดถือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า
 - เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
 - นำสัตว์ออกไปหรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
 - ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

- เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง
 - ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
 - เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่ง กล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
 - เก็บหรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
 - นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
 - นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
 - นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป
 - นำสัตว์เลื้อยหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติของรัฐมนตรี
 - เข้าไปดำเนินการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ
 - นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์หรืออาวุธใดๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้น กำหนดไว้
 - ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง
 - ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์
 - ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น
 - ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง
- โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ได้ หากมีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งที่มีผิดไปจากสภาพเดิมก็อาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลาย หรือรื้อถอนออกไป หรือทำให้กลับสู่สภาพเดิม ผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำความผิดอาจมีโทษจำคุกหรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ และอาจให้ริบอาวุธ เครื่องมือเครื่องใช้และยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำความผิดด้วย
- การจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 20) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

- เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นในบริเวณที่สงวนให้มีสภาพความอุดมสมบูรณ์อยู่ต่อไป โดยการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ
- การกำหนดให้บริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 6) ต้องออกเป็นกฎกระทรวง และจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดก็ต้องออกเป็นกฎกระทรวงเช่นเดียวกัน (มาตรา 7)
- กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด (มาตรา 10) ในจังหวัดที่มีป่าสงวนแห่งชาติ ทำหน้าที่ควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปักหลักเขตติดป้ายหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปิดประกาศกฎกระทรวงและแผนที่ ซึ่งกำหนดให้ติดที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยในหมู่บ้านท้องที่นั้น
- คณะกรรมการยังมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องของบุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ และอาจพิจารณากำหนดค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร
- บุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอแห่งท้องที่ภายในกำหนดหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น (มาตรา 12 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 ในปี พ.ศ. 2559)
- กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 13/2 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 ในปี พ.ศ. 2559) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้
 - เสนอแนะมาตรการและแนวทางในการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติต่อรัฐมนตรี
 - พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 13/1 (ประกาศกำหนดบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ) มาตรา 16 (การอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ) และมาตรา 20 (การอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนด)

- กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ การขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติและการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือ
 - ไม่ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
 - เสนอแนะการกำหนดค่าตอบแทนการอนุญาตตามมาตรา 20 ต่อร์ฐมนตรี (การอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนด
 - แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มอบหมาย
 - ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือดำเนินการอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย
- ห้ามมิให้ราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติตลอดจนห้ามกันสร้าง แผ้วถาง เเผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการด้วยประการใดๆ ซึ่งจะทำให้เสื่อมเสียสภาพของป่า (มาตรา 14) โดยมีข้อยกเว้นว่าเป็นการทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา 15) หรือได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 16, มาตรา 16 ทวิ, และ มาตรา 16 ตริ) หรือได้รับอนุญาตให้ศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเป็นกรณีการเข้าไป การผ่าน หรือการใช้ทาง การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด หรือการได้รับอนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
- **พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535** (มีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป)
 - เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งเนื่องจากมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ฉบับเดิมนั้น ไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
 - การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง (มาตรา 33) การขยายหรือการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และ

ในกรณีที่มีใช้เป็นการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขต
ที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 34)

- ห้ามล่าสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทาง
วิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ
(มาตรา 36)
 - ห้ามเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และ
ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดใน
กฎกระทรวง (มาตรา 37)
 - ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดิน หรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่ง
สิ่งใด หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผาหรือทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน
หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำ
ในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า
(มาตรา 38)
 - กำหนดให้มีคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ (มาตรา 9) มีอำนาจหน้าที่
ดังต่อไปนี้
 - ให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา 33 การกำหนดเขต
ห้ามล่าสัตว์ป่าและการกำหนดชนิดหรือประเภทของสัตว์ป่าที่จะห้ามล่าในเขตนั้น
ตามมาตรา 42
 - ควบคุมให้การเป็นไปตามมาตรา 35 (จัดให้มีหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายอื่น
แสดงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตรักษา
พันธุ์สัตว์ป่า)
 - กำหนดกิจการอันพึงกระทำเพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า
 - ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบ เพื่อ
ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
 - กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติการให้เป็นไปตาม
พระราชบัญญัตินี้
 - ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ
- พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
 - เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อส่งเสริมการปลูกสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐ
และของเอกชน เป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า
และเพิ่มพื้นที่ทำไม้ และเพื่อให้ผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่าได้รับสิทธิและประโยชน์

จากการปลูกสร้างสวนป่า รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งได้ปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลและแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

- ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า (มาตรา 4) ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใดดังต่อไปนี้
 - ที่ดินที่มีโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
 - ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว
 - ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่า เช่าซื้อ การโอน หรือการตกทอดทางมรดก
 - ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลทำประโยชน์และอยู่อาศัย หรือปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
 - ที่ดินที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ให้ทำสวนป่า
 - ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- มีมาตรการทางปกครอง ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ทำสวนป่าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการทำสวนป่าหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และถ้าผู้ทำสวนป่าไม่ปฏิบัติหรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาดังกล่าว หรือในกรณีที่ผู้ทำสวนป่าได้กระทำการใดที่ไม่อาจปฏิบัติหรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องได้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าได้ (มาตรา 22/1)

(3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

- **ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497**
 - เป็นการรวมกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับที่ดินให้เป็นระบบ
 - มีเนื้อหาในเรื่องดังต่อไปนี้ การจัดที่ดินเพื่อประชาชน การกำหนดสิทธิในที่ดิน การรังวัดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนา การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท

- เป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่สามารถให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชน
- **พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511**
 - เป็นกฎหมายซึ่งให้อำนาจรัฐบาลในการจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง โดยการออกพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินจัดตั้งเป็นนิคม
 - การจัดที่ดินมีสองรูปแบบ คือ (1) การจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และ (2) การจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์
 - มีการตั้งคณะกรรมการคัดเลือกสมาชิกนิคมและจัดที่ดินให้แก่ครอบครัวไม่เกิน 50 ไร่
 - สมาชิกนิคมจะได้รับสิทธิในที่ดินก็ต่อเมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกัน เป็นเวลาเกิน 5 ปี และชำระค่าช่วยทุนและหนี้สินเรียบร้อยแล้ว จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ซึ่งสามารถนำไปยื่นขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้
 - หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะมีข้อห้ามโอนไปยังผู้อื่นเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับ โดยยกเว้นการตกทอดแก่ทายาทหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเองเป็นสมาชิก
- **พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518**
 - บัญญัติขึ้นเพื่อปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงสิทธิอยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) อาจนำเอาที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณะ ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า และป่าสงวนเสื่อมสภาพ รวมทั้งการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินไม่เพียงพอแก่การครองชีพ
 - สถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่าย
 - การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน
 - นอกจากการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ส.ป.ก. อาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

เกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ตามขนาดการถือครอง
ในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกิน 50 ไร่

- ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอน
สิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ
โอนไปยังสถาบัน

- **พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518**

- บังคับจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมือง เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม
เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม
สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ
ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ
- มีการจัดตั้งคณะกรรมการผังเมือง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองตามที่บัญญัติไว้ใน
กฎหมาย และให้มีหน้าที่แนะนำเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่
เกี่ยวข้องกับการผังเมือง
- การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ และจัดการ
ประชุมไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางแผน
จัดทำผังเมืองรวม และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือ
ยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ภายในกำหนด 90 วัน
นับตั้งแต่วันปิดประกาศ

- **พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558**

- มีเจตนารมณ์ในการปรับปรุงกระบวนการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใหม่ โดยลดขั้นตอน
การดำเนินการตามกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคแก่การจัดรูปที่ดิน และกำหนดมาตรการ
ส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม
- กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด
- จัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดิน ในกรมชลประทานเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายในการ
จัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน
- กำหนดให้มีการทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ประกอบด้วย (1) แผนการจัดระบบน้ำเพื่อ
เกษตรกรรม และ (2) แผนการจัดรูปที่ดิน
- ให้จัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น โดยแสดงแนวเขตที่ดินเดิมและแนวเขตที่จะ
ปรับปรุงสภาพที่ดินตามโครงการจัดรูปที่ดิน แล้วปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นและบริเวณชุมชนในเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้เจ้าของที่ดิน
ทราบ

- จัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินภายในแนวเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น เพื่อสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดิน จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และมีจำนวนพื้นที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น
 - ให้เจ้าของที่ดินดำเนินการคัดเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน ในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตท้องที่นั้น
 - เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก หรือการโอนให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือการโอนไปยังสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือการโอนไปยังกรมชลประทานเพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายภายในเวลาตามวรรคหนึ่ง
 - ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี
 - ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม ห้ามทำการปลูกสร้างสิ่งใดๆ หรือทำการใดๆ แก่ที่ดินนั้น อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
 - เพื่อการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยวางแผนจัดรูปที่ดินใหม่ปรับปรุง หรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชน และสอดคล้องกับการผังเมือง
 - ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม
 - จัดตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด
 - ในการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะต้องสอดคล้องกับหลักการผังเมืองหรือผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองแล้วแต่กรณี
 - จัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในกรมโยธาธิการและผังเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
 - เจ้าของที่ดินอาจรวมตัวกันขอจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

- ผู้ริเริ่มโครงการจะต้องจัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อปรึกษาหารือและรับฟังความเห็นอย่างต่อเนื่อง และจัดให้มีการรวบรวมหนังสือให้ความยินยอมของเจ้าของที่ดินที่สมัครใจไว้ให้ชัดเจน โดยต้องไม่น้อยกว่าสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณนั้น
 - ผลกระทบจากการต้องย้ายที่อยู่อาศัยชั่วคราว หรือเสื่อมเสียการทำประโยชน์หรือธุรกิจ ในระหว่างการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินให้นำมาพิจารณาเป็นค่าชดเชยแก่กันตามความเป็นธรรม และตามประโยชน์ที่ทุกฝ่ายได้รับ
 - บรรดาค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน ให้เจ้าของที่ดินเฉลี่ยออกกันตามส่วน ในส่วนที่เป็นที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างที่ตกเป็นของรัฐ ให้รัฐช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย
- **พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551**
 - เพื่อการป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของดินโดยการอนุรักษ์ดินและน้ำ ไม่ให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม และหน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการป้องกันรักษาสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยง
 - จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน มีอำนาจและหน้าที่ในการจำแนกประเภทที่ดิน วางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน กำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดิน และประกาศกำหนดเขตสำรวจการอนุรักษ์ดินและน้ำ
 - เมื่อจะสำรวจที่ดินเพื่อทราบความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติ ความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และเพื่อกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ ให้คณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่ที่จะดำเนินการ และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศ โดยแผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งประกาศ
 - **พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518**
 - กำหนดหลักเกณฑ์การปกครองดูแลรักษาที่ดินของรัฐประเภทที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ
 - นิยาม “ที่ราชพัสดุ” ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลหรือที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตึก ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

- จัดตั้งคณะกรรมการที่ราชพัสดุ มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ
- การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ หากเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะสามารถกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่หากเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย
- พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
 - เพื่อควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม
 - จัดตั้งคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง กำหนดผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูงของผลิตผลเกษตรกรรม สำหรับคำนวณอัตราค่าเช่าขั้นสูง
 - จัดตั้งคณะกรรมการการเช่าที่ดินตำบล เป็นผู้กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของแต่ละท้องที่ในเขตตำบลทุก 3 ปี และวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่า รวมถึงข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่า
 - การเช่านาเพื่อเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่
 - ระยะเวลาการเช่านาให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี หากไม่มีกำหนดเวลา หรือกำหนดเวลาต่ำกว่า 6 ปี ให้ถือว่ามีการกำหนดเวลา 6 ปี
 - ผู้ให้เช่านาจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบ โดยทำเป็นหนังสือพร้อมระบุราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงิน และยื่นต่อประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินตำบล

(4) นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดิน

- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2503
 - ให้ดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศเพื่อให้มีเขตป่าสงวนในขั้นต้น และจัดสรรให้เกษตรกรได้ที่ดินเพิ่มขึ้นประมาณ 30 ล้านไร่
 - พ.ศ. 2503 – 2509 ควรจะดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินให้เสร็จ
 - เนื้อที่ป่าไม้ 156 ล้านไร่ ในอนาคตหากมีพลเมืองเพิ่มขึ้นอาจลดลงเหลือ 125 ล้านไร่
 - ควรมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ให้เหมาะสม เช่น แก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนเพื่อห้ามบุกรุกที่ดินของรัฐ มีกฎหมายว่าด้วยธรรมชาติอุทยานและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า และมีวิธีการจำแนกและจัดสรรที่ดินตามทางหลวง ก่อนประชาชนจะบุกรุกเป็นต้น

- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504**
 - ให้สภาพนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตร จัดทำโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามหลักการ ดังนี้
 - ให้มีการประกาศกำหนดเขตต่างๆ ดังนี้ ป่าสงวนคุ้มครองจำนวน 1,300 แปลง เนื้อที่ประมาณ 174,806,100 ไร่ ป่าจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรมและการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เนื้อที่ประมาณ 31,997,700 ไร่
 - ป่าที่จะกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครองนั้นต้องเป็นป่าที่เป็นสมบัติของชาติ หากทบวงกรมใดประสงค์จะใช้ประโยชน์จะต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตร และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป
 - ป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้นให้นายอำเภอท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนตามโครงการและระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตร
 - ให้สภาพนาเศรษฐกิจแห่งชาติจัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ Survey for Land Use Classification ให้เป็นไปตามหลักวิชาการ เพราะโครงการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้เป็นผลดียิ่งๆ ขึ้นไปในภายหน้า
- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525**
 - พื้นที่ป่าไม้อาวุธที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียด ให้เสร็จภายใน พ.ศ. 2530
 - พื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไป ไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน
 - พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่า ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ของกรมป่าไม้
 - พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกประมาณ 30 ล้านไร่ ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land Reclassification) ให้เสร็จสิ้นภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

- พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตร ให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ
ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินโดยให้ดำเนินการสำรวจ
ความเหมาะสมของดินที่เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำโครงการ
- การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่างๆ กำลังดำเนินการอยู่ให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยาย
พื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน และให้
หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จ
ภายใน 5 ปี
- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528**
 - ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว
 - ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ
ในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน
 - ปรับปรุงระบบการบริหารป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับปริมาณ คุณภาพ และสภาพ
ทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป
 - กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ
 - รัฐและเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้และจัดการพัฒนาให้อำนวย
ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยสม่ำเสมอ
 - ให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางเกษตร
เพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้
 - ประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ที่ดิน
แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรณี เป็นต้น
 - เพิ่มความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น
 - เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยการจัดการป่าไม้ตามหลักวิชาการ
 - เร่งรัด ปรับปรุง การวางผังเมือง และการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้แน่นอน เพื่อกำหนดเขต
การใช้ประโยชน์ที่ดิน สำหรับเป็นพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ชนบท และพื้นที่เกษตรกรรม
ในแต่ละจังหวัด เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้
 - ให้มีคณะกรรมการป่าไม้ระดับชาติ โดยมีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการ
ถาวร ให้มีหน้าที่วางนโยบายกำกับ ดูแล และบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชาติ
 - ให้ความรู้ ทัศนคติ ความสำนึก ความรู้สึกและทักษะแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์
ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้ และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่าง
ฟุ่มเฟือย จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของ
ทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

- ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้ โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อใช้สอยภายในประเทศ เพื่อประโยชน์ในอุตสาหกรรมและสนับสนุนให้มีการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ
 - ส่งเสริมการปลูกป่าชุมชน การปลูกป่าในที่ดินของรัฐ และการปลูกตามหัวไร่ปลายนา หรือปลูกป่ารายย่อย เพื่อประโยชน์ในการใช้สอยในครัวเรือน
 - สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง โรงงานเยื่อและกระดาษ เพื่อนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์และส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุอื่นแทนไม้
 - ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการรักษา และเพิ่มทรัพยากรป่าไม้ และการตัดไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 - ให้มีการตั้งสถาบันวิจัยป่าไม้ระดับชาติ เพื่อดำเนินการวิจัยด้านป่าไม้แล้วนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์
 - ใช้ไม้เพื่อพลังงาน ลดการนำเข้าเชื้อเพลิง โดยให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน
 - กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป เพื่อเป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
 - กำหนดแนวทางปฏิบัติที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่างๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ภัยจากไฟป่า การทำลายป่าจากชนกลุ่มน้อย การรุกล้ำพื้นที่ป่าจากเชิงเขา เป็นต้น โดยกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการปราบปรามและการลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์ปราบปรามในแต่ละภาค และให้มีมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอิทธิพล และผู้กระทำความผิด ให้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ และภาคเอกชน
 - เพิ่มแรงจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าเอกชน
 - กำหนดให้มีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากร และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ
- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530**
- เร่งรัดออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่เอกชนถือครอง ให้มีสิทธิครอบครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
 - ปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน โดยกำหนดแนวทางการประเมินราคาทรัพย์สินในเขตการใช้ที่ดินต่างๆ ให้ตรงกับหลักวิชาการและข้อเท็จจริง
 - กำหนดอัตราภาษีก้าวหน้าตามจำนวนที่ดินที่ถือครองโดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อเกษตรกรขนาดเล็ก และกำหนดอัตราภาษีในอัตราที่สูง เพื่อจัดเก็บต่อผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยละทิ้งไว้ไม่ได้ใช้ทำประโยชน์หรือมีไว้เพื่อประสงค์จะเก็งกำไร

- ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้ไม่ให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น
- เร่งรัดดำเนินการและประกาศใช้ผังเมืองรวมที่อยู่ในระหว่างดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อให้การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและชุมชนตรงกับหลักการวางผังเมือง
- ให้มีการพัฒนาในเขตป่าเศรษฐกิจ โดยเน้นให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยเฉพาะในการปลูกสร้างสวนป่า
- เพิกถอนสภาพป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ บริเวณที่ราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยจนมีอาคารบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างถาวร หรือเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ และให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่ครอบครองอยู่ในปัจจุบัน ตามขั้นตอนที่เหมาะสมและตามสภาพของพื้นที่
- ให้กรมประมงและกรมส่งเสริมสหกรณ์ เร่งดำเนินการจัดที่ดินที่ยังเหลืออยู่ให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ความสำคัญกับการสำรวจรังวัด การบรรจุสมาชิกนิคมและการออกเอกสารสิทธิ
- เร่งกระจายสิทธิการถือครองเป็นอันดับแรกก่อนการพัฒนาและขยายการปฏิรูปที่ดินในชื่อของเอกชนให้มากขึ้น
- ให้ปรับปรุงระบบแผนที่ให้เป็นระบบเดียวกัน
- ทบทวนและแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติต่างๆ และองค์กรในการจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขความแตกต่างในด้านสิทธิที่ดิน ขนาดของที่ดิน ระดับในการพัฒนาและปัญหาในการจัดที่ดิน
- นำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกที่หลุดจากการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจที่สาธารณประโยชน์ และที่รกร้างว่างเปล่าที่มีประชาชนบุกรุกเข้าทำกินมาจัดให้แก่ราษฎร โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของดินเป็นหลัก
- ทำการโยกย้ายเกษตรกรที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร หรือเขตสงวน หวงห้ามไปอยู่ในที่ที่เหมาะสม โดยให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี เพื่อให้การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานโดยรัฐเสร็จสิ้น
- ให้มีการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานควบคู่ไปกับการจัดที่ดิน
- ชะลอการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในระยะแรก โดยควรให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี จึงให้กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ หรือกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสม
- ให้จัดทำโครงการ เป้าหมาย และแผนงานรวมจัดที่ดินของประเทศ และแบ่งให้แก่ละหน่วยงานรับผิดชอบตามความเหมาะสม
- จัดตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเป็นไป

อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และช่วยให้ราษฎรที่ไร้ที่ดินได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตลอดจนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

- กำหนดให้มีพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ จำนวนร้อยละ 15 ของเนื้อที่ของทั้งประเทศ รวมถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตต้นน้ำลำธารโดยมีนโยบายให้มีการป้องกัน ควบคุมการบุกรุกทำลายต้นน้ำลำธารอย่างเข้มงวดและเร่งรัดการปลูกป่าทดแทน ตลอดจนดำเนินการวิจัยเพื่อหาวิธีการฟื้นฟูเขตต้นน้ำลำธาร
- จัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาเขตอุทยานแห่งชาติ ให้สามารถใช้เป็นทั้งอุทยานแห่งชาติ และสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อน และส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา
- ทบทวน แก้ไขกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ตลอดจนรวมเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเข้ากับเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้การจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- กำหนดให้มีการใช้ที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อกิจกรรมที่สนับสนุนความมั่นคงของชาตินอกเหนือจากที่ดินที่ใช้ในการราชการทหารในปัจจุบันเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมชายแดนหรือโครงการเพื่อความมั่นคงในพื้นที่ต่างๆ ตามความเหมาะสม
- นโยบายชาวเขา จัดเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มที่อยู่เป็นหลักแหล่งได้ ให้จัดให้อยู่ในชุมชนเดิม และจัดให้มีกิจกรรมปลูกป่าและรักษาป่าในบริเวณดังกล่าว และ กลุ่มที่ 2 คือ ชาวเขาที่อพยพเคลื่อนย้ายเพื่อทำไร่เลื่อนลอย ให้จัดทำโครงการจัดที่ดินให้อยู่อย่างถาวรในพื้นที่ราบ พร้อมทั้งให้มีการควบคุมการเคลื่อนย้ายอย่างใกล้ชิดตลอดจนสกัดกั้นและป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่
- ปรับปรุงระบบแผนที่ในการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ให้เป็นระบบแผนที่ยูทีเอ็ม⁸⁵ (Universal Transverse Mercator: UTM) เช่นเดียวกับกรมแผนที่ทหาร กรมที่ดินและกรมป่าไม้ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน
- ให้รัฐสนับสนุนให้มีการปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน โดยวิธีที่ทุกหน่วยงานยอมรับ ให้มีระบบแผนที่ที่เป็นระบบเดียวกัน โดยให้การสนับสนุนด้านการนำเทคโนโลยีและจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน ตลอดจนฝึกอบรมบุคลากร
- สนับสนุนให้มีการใช้คอมพิวเตอร์ในการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินในลักษณะโครงข่าย
- ให้แต่ละหน่วยงานย่อยจัดทำระบบข้อมูลที่ดินของตนเองและพัฒนาให้สามารถเชื่อมโยงกันได้
- กำหนดให้มีหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่ประสานการบริหารที่ดินเพื่อจัดทำตรรกะของข้อมูลแต่ละด้าน

⁸⁵ เป็นระบบที่พัฒนามาจากระบบเส้นโครงแผนที่แบบทรานส์เวิร์สมอร์เคเตอร์ เพื่อให้ได้แผนที่ที่มีความละเอียดมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายทั้งในกิจการทหารและกิจการพลเรือน อ้างอิงจาก เว็บไซต์สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ <https://www.gistda.or.th/main/th/node/873>

- ให้เพิ่มขีดความสามารถของคณะกรรมการที่ดินในคณะกรรมการพัฒนาชนบท
แห่งชาติ โดยเพิ่มอัตรากำลังและเครื่องมือให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่ดิน เพื่อ
ทำหน้าที่เป็นศูนย์นโยบายและการจัดการที่ดินของชาติ
 - ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งทบวงการปฏิรูปที่ดิน โดยรวมหน่วยงานหลัก
ที่ดำเนินการจัดที่ดินอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการจัดที่ดินมีเอกภาพมากขึ้น
 - ศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อทำ
หน้าที่วิเคราะห์โครงการ แผนงาน งบประมาณ ติดตาม และช่วยเหลือหน่วยงานปฏิบัติ
ในการแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง
 - หากมีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ
พิจารณาแนวทางและขั้นตอนการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้การบริหาร
ทรัพยากรที่ดินในระยะยาวสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่นๆ
- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530**
 - ให้มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทยในพื้นที่ 23 จังหวัด
ออกเป็น 3 เขต คือ เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. ดังนี้
 - เขตอนุรักษ์ คือ พื้นที่ป่าชายเลนที่ห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ นอกจาก
จะปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ
 - เขตเศรษฐกิจ ก. คือ พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะกิจการด้าน
ป่าไม้ เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอ ตามหลักวิชาการป่าไม้
 - เขตเศรษฐกิจ ข. คือ พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนา
ด้านอื่นๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึง ผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อม
 - **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535**
 - ให้กรมป่าไม้ดำเนินการปรับปรุงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้
ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
 - เห็นชอบในหลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดิน
ป่าไม้ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
 - เห็นชอบกับผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวน
แห่งชาติทั่วประเทศ
 - เห็นชอบกับมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
 - เห็นชอบในหลักการตามแนวทางปฏิบัติงานตามมาตรการการให้ประโยชน์ทรัพยากร
และที่ดิน ป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรร
งบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานตามแผนงานอย่างต่อเนื่อง

- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537

- เห็นชอบเรื่องการขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม
- ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยได้รับความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปดำเนินการด้วย

- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

- เห็นชอบการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ได้กำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็น 2 ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ
- ให้เร่งรัดกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรม
- ผลจากการปรับแนวเขต ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หากมีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม หากสมควรอนุรักษ์ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ส่วนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายจะไม่นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร
 - หากอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสม เพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม
 - หากราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด
- ถ้ามีการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ และ/หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติม ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเด็ดขาด ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่
- ให้แก้ไขปัญหการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546**

- คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เห็นชอบแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ
- กำหนดปัญหาทรัพยากรที่ดินของประเทศจากรายงานผลการวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินและนำไปสู่การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและที่ดินของประเทศ มีสาระสำคัญดังนี้
 - ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในภาพรวมองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรมีภาคเอกชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และมีคณะอนุกรรมการระดับท้องถิ่นพิจารณาถ้อยแถลงปัญหาเพื่อนำเสนอคณะกรรมการระดับชาติ
 - ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินหลากหลายตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดิน เช่น พื้นที่ต้นน้ำ ที่ดินเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชย์กรรม เป็นต้น ควรมีการกันเขตที่ดินของรัฐหรือที่ดินหวงห้ามในพื้นที่จริงให้ชัดเจน และควรปรับปรุงแนวเขตให้ถูกต้องเหมาะสม
 - ควรใช้การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคของรัฐเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ
 - การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีมาตรการในการสนับสนุนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - ควรปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียวเพื่อให้ผู้ที่ถือครองหรือผู้ทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง ควรใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว
 - การกำหนดเงื่อนไขการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือ และชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามรัฐธรรมนูญ
 - ระบบภาษีที่ดิน ควรปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) และบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ
 - ใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
 - ควรพิจารณาจัดทำระบบข้อมูลที่ดินและทะเบียนที่ดินที่เชื่อถือได้ โปร่งใส มีแผนที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดให้มีองค์การมหาชนดูแล

- มีการมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการศึกษาและจัดทำรายละเอียด ดังนี้
 - ให้กระทรวงการคลังศึกษาความเหมาะสมในการปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน เพื่อใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษีและจัดเก็บภาษี
 - ให้กระทรวงการคลังและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดินหรือคณะกรรมการระดับชาติเพื่อกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติ โดยเชิญผู้แทนภาคเอกชนสาขาต่างๆ องค์กรวิชาชีพ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมเป็นกรรมการ
 - ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการพัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และแผนที่มาตรฐานเพื่อเป็นข้อมูลการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของชาติเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน และศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนมาดูแล
 - ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินที่หลากหลาย ตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเรื่องการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น
 - ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการที่มีผลใช้บังคับเพื่อป้องกันการนำพื้นที่ที่กำหนดไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น รวมทั้งในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐ เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกับการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน
 - ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน

- ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง และใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2547**
 - ให้คณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชดจ.) และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน (Supply Side) ให้ประชาชนทำกิน
 - รวบรวมข้อมูลที่ดินที่จะจัดหาของหน่วยงานของรัฐทั้ง 6 หน่วย โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ
 - ที่ดินที่สามารถดำเนินการได้ทันที จำนวน 25.24 ล้านไร่ แบ่งเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 5.79 ล้านไร่ ที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ ที่ ส.ป.ก. 16.98 ล้านไร่ และ ที่นิคมสหกรณ์ 1.5 ล้านไร่
 - ที่ดินที่ต้องมีการดำเนินการอย่างอื่นเพิ่มเติม อาทิ เจรจาทหาวิธีกระจายสิทธิหรือฟ้องร้องดำเนินคดี จำนวน 3.65 ล้านไร่ แบ่งเป็น ที่ป่าไม้ถาวร 1.7 ล้านไร่ ที่ ส.ป.ก. 0.8 ล้านไร่ ที่นิคมสร้างตนเอง 0.15 ล้านไร่ และ ที่สาธารณประโยชน์ 1 ล้านไร่
- **มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2549**
 - กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอให้มีขั้นตอนการดำเนินงาน เรื่อง แนวทางการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชน ดังต่อไปนี้
 - จัดทำแผนที่ของทุกส่วนราชการให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน
 - ปรับปรุงแนวเขตของพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้เป็นเส้นแนวเขตเดียวกัน
 - ตรวจสอบแนวเขตในภูมิประเทศจริง
 - ปรับปรุงแนวเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน
 - ปรับปรุงแก้ไขแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือกฎระเบียบต่างๆ ให้ตรงกับเส้นแนวเขตที่กำหนดขึ้นใหม่
 - ดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ ตามกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นๆ
 - มอบเอกสารสิทธิให้กับราษฎร

● มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2549

- เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว
- กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ (กมร.)
- กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด
- พิกัดตำแหน่งที่ใช้ในการรังวัดต้องเป็นระบบพิกัดฉากที่สามารถปรับค่าพิกัดให้เป็นระบบพิกัดฉากที่ใช้ในราชการกรมที่ดิน
- กำหนดรูปแบบของระวางแผนที่ มาตราส่วน และรายละเอียดอื่นๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำระวางแผนที่ที่ กมร. กำหนด
- กำหนดให้แผนที่รูปแปลงที่ดินต้องแสดงค่าพิกัดฉาก มาตราส่วน และรายละเอียดอื่นๆ โดยแผนที่รูปแปลงที่ดินต้องจัดทำเป็นข้อมูลดิจิทัล
- กำหนดให้ที่ดินซึ่งบุคคลมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐ ให้ถือว่าแผนที่รูปแปลงที่ดินที่กรมที่ดินจัดทำไว้เป็นแผนที่รูปแปลงที่ดิน
- ให้ส่วนราชการส่งสำเนาแผนที่รูปแปลงที่ดินและข้อมูลดิจิทัลของที่ดินที่ได้จัดทำขึ้นให้กรมที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด และให้กรมที่ดินนำข้อมูลที่ได้รับมาจัดทำฐานข้อมูลแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐในระบบภูมิสารสนเทศ ให้ส่วนราชการแจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนที่รูปแปลงที่ดินและข้อมูลดิจิทัลให้กรมที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด
- ให้ส่วนราชการจัดเก็บรายการรังวัด รายการคำนวณแผนที่ระวางแผนที่ และต้นร่างแผนที่รูปแปลงที่ดินไว้เป็นหลักฐาน
- ให้ที่ดินแปลงที่ต้องทำการรังวัดใหม่ ให้ทำการรังวัดตามมาตรฐานที่กำหนด
- ให้ส่วนราชการทำการปรับระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินที่จัดทำขึ้นก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และจัดส่งสำเนาแผนที่รูปแปลงที่ดิน และข้อมูลดิจิทัลให้กรมที่ดินเพื่อจัดทำฐานข้อมูลในสารสนเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด

● มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553

- เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน)

- สารสำคัญของร่างระเบียบดังกล่าว มีดังนี้
 - นิยามคำว่า “โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้
 - ให้มีคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) โดยมีหน้าที่เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี
 - ให้มีพื้นที่นาร่องในการดำเนินงานโฉนดชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่ระเบียบนี้ใช้บังคับ
 - มีการจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชนในทำเนียบรัฐบาล และสำรวจพื้นที่นาร่องเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน
 - มีการมอบโฉนดชุมชนฉบับแรกให้สหกรณ์บ้านคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2554 และอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐอีก 2 ชุมชน (ชุมชนบ้านแม่อาว ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังลำพูน และชุมชนบ้านใหม่ป่าฝาง (ไร่ดง) ตำบลน้ำดิบ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน)
 - มีชุมชนยื่นขอโฉนดชุมชน จำนวน 467 ชุมชน ในพื้นที่ 47 จังหวัด เนื้อที่ 1,599,029 ไร่ 55,495 ครัวเรือน ประชากร 211,228 คน ได้รับอนุมัติ 60 ชุมชน และส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาความเหมาะสมในการอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ตามกฎหมาย
- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553**
- อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ.
 - ร่างพระราชกฤษฎีกา มีสาระสำคัญดังนี้
 - ให้นิยาม “ธนาคารที่ดิน” หมายความว่า องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือ บจธ. เพื่อดำเนินการให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นภายในระยะเวลา 5 ปี รวบรวมข้อมูลที่ดิน

และเป็นตัวกลางระหว่างผู้ที่ต้องการใช้ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- ดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินทั้งของรัฐและเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
- สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน
- ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน
- สนับสนุนการรักษาและคุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรที่สอดคล้องกับนิเวศวิทยา ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

– อำนาจและหน้าที่ของสถาบันฯ มีดังต่อไปนี้

- ให้สินเชื่อ เพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน หรือบุคคลตามที่คณะกรรมการกำหนด
- ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน
- ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมทุกประเภทกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน
- โอนหรือรับโอนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่างๆ
- เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ เป็นผู้ได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง และเป็นผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินต่างๆ
- ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ หรือดำเนินงานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่างๆ
- เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- ทำความตกลงและร่วมมือกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- ประสานงาน ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน แก่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

- รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดิน รวมทั้งเสนอแนะปัญหา อุปสรรค และ ข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการแก้ไขต่อคณะกรรมการ
- เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการของ สถาบัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการกำหนด
- รับเป็นตัวแทนนายหน้า รับมอบหมายหรือรับจ้างบุคคลอื่น รวมทั้งมอบหมายบุคคล หรือองค์กรอื่นใด เพื่อดำเนินการหรือประกอบกิจการใดๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ ของสถาบัน
- เผยแพร่และประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- จัดตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
- **มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2555**
 - จัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการจัดการที่ดินเชิงระบบเพื่อดำเนินการตามนโยบายสร้าง ความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
 - คณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้
 - ทบทวนกฎหมายกฎระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของ เกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินพร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งหมด
 - เสนอความเห็นและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้มีการรวบรวมข้อมูล เกี่ยวกับที่ดินของประเทศ การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจน การจัดที่ดิน เพื่อประชาชนและการวางแผนการบริหารที่ดินให้มีความสอดคล้องกับการผังเมือง การชลประทานและการระบายน้ำ รวมทั้งสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ สร้าง ความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
 - แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น
 - มีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือเอกสารหลักฐานจากส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการได้
 - ดำเนินการอื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- **มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557**
 - อนุมัติหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดิน แห่งชาติ พ.ศ.
 - สาระสำคัญของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว มีดังนี้

- จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)
- ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังนี้
 - 1) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ
 - 2) กำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน
 - 3) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำ ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายหรือกฎเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดินเพื่อดำเนินการต่อไป
 - 4) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่มีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน
- คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 3 คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และ คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ เพื่อดำเนินการจัดพื้นที่นาร่องเพื่อจัดที่ดินทำกินให้แก่มชน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับเพาะปลูกและเป็นที่อยู่อาศัย
- คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) เพื่อสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินในพื้นที่ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม และส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

(5) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

สถานะทางกฎหมายของคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติยังคงเป็นข้อถกเถียงในวงกว้าง แม้ว่าจะมีคำพิพากษาศาลฎีกา⁸⁶ และคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ⁸⁷ รับรองว่าคำสั่งคณะรัฐประหารนั้นมีสถานะเป็นกฎหมาย เพราะเมื่อทำการรัฐประหารแล้ว คณะรัฐประหารย่อมมีสถานะเป็นรัฐอธิปัตย์ แต่ในทางทฤษฎียังมีนักวิชาการจำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยกับการยอมรับคำสั่งคณะรัฐประหารให้เป็นกฎหมาย เนื่องจากที่มาของอำนาจไม่มีความชอบธรรมตามหลักนิติรัฐ และคำสั่งหลายฉบับมีเนื้อหาเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน

⁸⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1662/2505 “คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย...”

⁸⁷ คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550 ในประเด็นต้องวินิจฉัยข้อ 12 ประกาศคณะปฏิวัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ย้อนหลังได้ เพราะถือว่าประกาศดังกล่าวเป็นกฎหมาย

จึงถือว่าขาดความชอบธรรมในฐานะกฎหมายทั้งทางเนื้อหาและทางกระบวนการ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นโดยแยกประกาศและคำสั่ง คสช. ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) ประเภทที่เป็นกฎหมาย (2) ประเภทที่เป็นคำสั่งทางบริหาร โดยหากเนื้อหาของประกาศคำสั่งจะถือว่า มีสถานะทางกฎหมายต่อเมื่อมีลักษณะเป็นกฎหมายใหม่ หรือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่ เดิม หรือมีผลเป็นการยกเว้น เปลี่ยนแปลง หรือระงับใช้กฎหมาย หรือเป็นการสร้างกลไก ขึ้นมาคู่ขนานกับ กลไกที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย⁸⁸

ในส่วนนี้จะเป็นการรวบรวมคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ที่ดินและป่าไม้ โดยแยกเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน มาตรการที่เกี่ยวข้องกับระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาค ตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) และมาตรการทางคืนผืนป่า ดังนี้

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและ ประโยชน์สาธารณะของประเทศ
 - คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ ใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินกิจการอื่นใด นอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีเงื่อนไขดังนี้
 - ต้องเป็นกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือ ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ
 - ต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ ประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เป็นสำคัญ
 - หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาต ให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทของกิจการหรือโครงการ เนื้อที่ วัตถุประสงค์ และมูลค่า ของการดำเนินการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยในกฎกระทรวง ดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องกำหนดขนาดเนื้อที่และประเภทของวัตถุประสงค์ที่คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อนพิจารณาให้ความ ยินยอมหรืออนุญาตไว้ด้วย ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้มีการออกกฎกระทรวงไม่เกินเก้าสิบ วันนับแต่วันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ

⁸⁸ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 953/2557 เรื่อง สถานะของประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บางฉบับ

- ผู้ขอใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นผู้เสียยาหรือจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสจากการใช้ที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบนั้น และให้นำส่งค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน
- ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ ให้ยื่นคำขอตาม ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ฯ ใช้บังคับ ในระหว่างนั้นให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตใช้ที่ดินได้ไปพลาวก่อนหรือจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น
- ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. แล้ว โดยยังไม่ได้รับความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมในขั้นตอนใดก็ตาม ให้ผู้รับสัมปทานนั้นยื่นคำขอภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ ในระหว่างนั้นให้ผู้รับสัมปทานใช้ที่ดินได้ไปพลาวก่อนหรือจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินตั้งแต่เมื่อเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
- เพื่อเกษตรกรรมกำหนด
- ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนไว้เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ชะลอการให้ความยินยอมในการใช้ที่ดินเพื่อการสำรวจหรือใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อรอการพิจารณาคดีเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว ให้ระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ดังกล่าวขยายออกไปเท่ากับระยะเวลาที่ไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนได้ โดยให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีอำนาจพิจารณาคืนค่าสงวนพื้นที่ให้แก่ผู้รับสัมปทานเป็นรายกรณี สำหรับช่วงเวลาที่ได้รับสัมปทานไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนไว้และการไม่อาจเข้าใช้พื้นที่นั้นเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการสำรวจปิโตรเลียมในพื้นที่สงวนได้
- ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ฯ ใช้บังคับ ให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับกับผู้รับสัมปทาน ไปพลาวก่อนจนกว่าจะมีกฎกระทรวงหรือระเบียบดังกล่าวใช้บังคับ
- ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร และประโยชน์สาธารณะของประเทศ

ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุญาตให้สำรวจหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ใช้ที่ดินเพื่อดำเนิน
กิจการด้านพลังงาน และการดำเนินกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและประโยชน์
สาธารณะของประเทศด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ เดิมการดำเนินกิจการเกี่ยวกับพลังงานในพื้นที่ ส.ป.ก. ได้รับอนุญาตตาม “ระเบียบ
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขต
ปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541” แต่ภายหลังมีคำสั่งศาลปกครองสั่งเพิกถอนการ
อนุญาตดังกล่าว เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. นั้น เป็นไปเพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดิน
เป็นของตนเอง หรือมีที่ดินไม่เพียงพอ หรือเพื่อกิจการที่ส่งเสริมการเกษตร ทำให้การดำเนินกิจการพลังงาน
ในพื้นที่ ส.ป.ก. ต้องหยุดชะงัก คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้ออกคำสั่งดังกล่าวจึงออกมาเพื่อปลดล็อก
ให้มีการดำเนินกิจการเกี่ยวกับพลังงานในที่ดิน ส.ป.ก. ต่อไป ทั้งนี้ การที่ คสช. ในฐานะฝ่ายบริหารออกคำสั่ง
ในเรื่องดังกล่าว นอกจากจะเป็นการแก้ไขกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ
แล้ว ยังมีผลเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาศาลปกครองซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการอีกด้วย

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC)

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมาย
ว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
 - ให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติ
ท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้
อาคาร ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (10) มาตรา 9 และ มาตรา 10 แห่ง
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนด
หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 (3)
แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เมื่อได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนด
บริเวณห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร
ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร
พ.ศ. 2522 และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์
ในทรัพย์สิน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการ
ผังเมือง พ.ศ. 2518 ขึ้นใช้บังคับ ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษซึ่งได้ประกาศไว้
 - ให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองดังกล่าวยังคงมีผลใช้
บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการ
ผังเมืองและกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน
เคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อใช้
บังคับในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

- ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งดำเนินการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยเร็ว
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2560 เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
 - ให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
 - ให้คณะกรรมการนโยบายมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้
 - กำหนดนโยบายและอนุมัติแผนการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
 - อนุมัติแนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมตลอดทั้งการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง เชื่อมโยงกันอย่างสมบูรณ์
 - กำหนดภารกิจและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปตามนโยบายและแผน ทั้งภายในและภายนอกระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
 - กำหนดเขตส่งเสริมและสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการ ผู้อยู่อาศัย หรือผู้พำนักรในเขตส่งเสริมแต่ละแห่งจะได้รับตามความเหมาะสม รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว
 - อนุมัติหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของ สกสศ. ตลอดจนกำหนดโครงสร้างการบริหารงาน และอัตราค่าตอบแทนของเลขาธิการและผู้ปฏิบัติงานใน สกสศ.
 - กำกับดูแลและติดตามการดำเนินการของ กรศ. และ สกสศ.
 - ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
 - ในเขตส่งเสริม ถ้ากฎหมายกำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้กระทำในเรื่องใดต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต ใบอนุญาต หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้น หรือต้องจดทะเบียนหรือแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้น ก่อนให้อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นหน้าที่และอำนาจของเลขาธิการ และให้เลขาธิการมีหน้าที่และอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นได้ด้วย
 - จัดตั้งคณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (กรศ.)

- ให้ กรศ. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้
 - เสนอแผนการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้อยู่อาศัยในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกประกอบด้วย
 - ให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวงเงินรายจ่าย กำลังคน กำลังวัสดุ อุปกรณ์ และทรัพยากรอื่นใด และพิจารณาปรับปรุงหรือแก้ไขแผนงานหรือโครงการตามความเหมาะสมและจำเป็น
 - เสนอแนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รวมตลอดทั้งการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาอนุมัติ
 - กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของ สกสศ. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนงานและโครงการ เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รับผิดชอบแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกและรายงานคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาหรือเพื่อทราบเป็นระยะ
 - เสนอแนะการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของ สกสศ. ตลอดจนกำหนดโครงสร้างการบริหารงาน และอัตราค่าตอบแทนของเลขาธิการและผู้ปฏิบัติงานใน สกสศ.
 - เสนอแนะคณะกรรมการนโยบายในการพิจารณากำหนดสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่
 - ผู้ประกอบกิจการ อยู่อาศัย หรือพำนักรในเขตส่งเสริมเป็นพิเศษ รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว โดยจะกำหนดให้เขตส่งเสริมแต่ละแห่งได้รับสิทธิประโยชน์แตกต่างกันตามความเหมาะสมก็ได้
 - เสนอแนะต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อให้ความเห็นชอบการดำเนินการใดตามที่กำหนดในคำสั่งนี้ หรือเพื่อพิจารณาสั่งการเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
 - แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติหน้าที่แทนได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม
 - ขอให้หน่วยงานของรัฐมาชี้แจงหรือส่งข้อมูลต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

- ขอยืมตัวบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ และทรัพย์สิน รวมตลอดถึงการขอใช้สิ่งหาทรัพยากรของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น
 - ออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้
 - ดำเนินการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ประสบความสำเร็จตามนโยบายและแผนการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด
- ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบอำนาจการให้งานตามแผนงานหรือโครงการที่ได้รับมอบหมายดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ตรงตามเป้าหมาย และสอดคล้องกับนโยบาย และแผนการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ทั้งนี้ ให้ถือว่า การดำเนินการตามนโยบายและแผนดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการกำหนดให้รับผิดชอบนั้นต้องดำเนินการเป็นลำดับแรก และเป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2560 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
 - การดำเนินโครงการหรือกิจการใดภายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก บรรดาที่ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการนั้นเป็นการเฉพาะ
 - ให้คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน โดยครอบคลุมการเสนอโครงการ การดำเนินโครงการ การกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการ การแก้ไขหรือยกเลิกสัญญา การทำสัญญาใหม่ การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ การสนับสนุนเอกชน การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุรวมทั้งที่ดินที่อยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานของรัฐในเขตส่งเสริม และการอื่นใดอันจำเป็นบรรดาที่เกี่ยวกับการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ลงทุน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักการความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน หลักการเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีมาตรการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์
ในที่ดินในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
 - ให้ กรศ. จัดทำนโยบายและแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนากระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาค
ตะวันออก แผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในภาพรวม แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบ
สาธารณูปโภค และแผนการดำเนินงาน รวมทั้งกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ
ดำเนินการในแต่ละกรณี เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อให้ความเห็นชอบ
 - นโยบายและแผนดังกล่าว ต้องเชื่อมโยงกับแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและแผนพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคของพื้นที่ต่อเนื่องกับกระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาค
ตะวันออก โดยให้ยึดหลักการคุ้มครอง เคารพ และเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม
หลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในบริบทของการประกอบธุรกิจ และสิทธิตาม
กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย
 - เมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนแล้ว ให้ กรศ. ร่วมกับกรม
โยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้
ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคให้
สอดคล้องกัน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกเดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการ
นโยบายให้ความเห็นชอบแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป
 - แผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึง
ความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคของพื้นที่ต่อเนื่อง
กับกระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกด้วย และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยระบบ
ดังต่อไปนี้
 - ระบบสาธารณูปโภค
 - ระบบคมนาคมและขนส่ง
 - ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
 - ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การประกอบกิจการเป้าหมายและการอยู่อาศัย
 - ระบบบริหารจัดการน้ำ
 - ระบบการควบคุมและขจัดมลภาวะ
 - ระบบป้องกันอุบัติเหตุ
 - ในระหว่างการจัดทำแผนผัง
 - มิให้นำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาใช้บังคับแก่การจัดทำแผนผังนั้น
 - คณะกรรมการนโยบายจะมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและแผน
ดังกล่าว ในเรื่องใดไปพลางก่อนก็ได้

- แผนผังที่จัดทำขึ้นนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในส่วนที่ใช้บังคับในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกอยู่ในวันก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนผังนั้นเป็นอันยกเลิกไป และให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการจัดทำผังเมืองขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับแผนผังดังกล่าว โดยถือเป็นการกิจเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี ในระหว่างที่ยังจัดทำผังเมืองไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าแผนผังที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองสำหรับแต่ละจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
- แผนผังที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นผังเมืองรวมตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมายใดๆ ที่เกี่ยวกับการผังเมืองโดยไม่มีกำหนดเวลาสิ้นอายุ
- ให้เลขาธิการ หรือพนักงานของ สกสศ. ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

จากการรวบรวม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) แล้ว พบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินคือ เป็นการกำหนดให้พื้นที่ในจังหวัดทั้ง 3 จังหวัด (ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา) ใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เป็นแผนการพัฒนาที่รวมอำนาจการตัดสินใจทั้งหมดไว้ที่รัฐบาล และมีการกำจัดอุปสรรคที่อาจทำให้โครงการล่าช้า เช่น การยกเว้นไม่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองซึ่งเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินและการรับประกันสิทธิของประชาชน เป็นต้น

มาตรการทวงคืนผืนป่า

เป็นนโยบายเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าให้ถึงร้อยละ 40 และเพื่อการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปฏิบัติการอย่างเป็นรูปธรรมผ่านคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 2 ฉบับ ได้แก่

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้
 - ให้หน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลาย หรือกระทำความผิดประการใดๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือ ให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ รวมทั้งสกัดกั้น การลักลอบตัดไม้มีค่าหรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมายตลอดแนวชายแดน ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ

- ให้องค์กรที่รับผิดชอบ ควบคุม ตรวจสอบ กิจกรรมการแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การค้าไม้แปรรูป ตลอดจนการค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามและสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้หวงห้าม หากพบมีการปล่อยปละละเลย หรือมีเจตนาจงใจ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่บัญญัติไว้ ให้ดำเนินการลงโทษตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด กับเจ้าของหรือผู้ประกอบการโดยทันที
- ให้องค์กรที่รับผิดชอบ ติดตามผลคดีป่าไม้และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกทำลาย ให้คืนสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ดังเดิม โดยประสานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาค ประชาชน และองค์กรชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง
- เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปล่อยปละละเลยหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตาม กรณีดังกล่าวข้างต้นจะต้องถูกดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญาอย่างเด็ดขาดโดยทันที
- ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมติดตามผลการดำเนินการตามข้อ 1 – 4 และ รายงานผลการปฏิบัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติทราบอย่างต่อเนื่อง
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมนายกรัฐมนตรี สำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน เรื่อง เพิ่มเติมนายกรัฐมนตรี สำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการ บุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ ปัจจุบัน
 - ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังกล่าวเพิ่มเติม
 - ให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องยึดถือนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนี้
 - การดำเนินการใดๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ไร้ ที่ดินทำกินซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้นๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่ จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและ ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป
 - การดำเนินการเร่งด่วนในปัจจุบัน คือ การป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมด้วยการบังคับ ใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด
 - การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมาตั้งแต่เดิม ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณา กำหนดมาตรการและวิธีดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อเสนอขออนุมัติจากคณะรักษา ความสงบแห่งชาติโดยด่วน
 - กรณีใดๆ ซึ่งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ให้ดำเนินการต่อไป จนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม จากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว พบว่ามีการข่มขู่คุกคาม ไล่อื้อ และดำเนินคดีกับชุมชนซึ่งอาศัยอยู่ในเขตป่าเป็นจำนวนมาก โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้รับเรื่องราวร้องเรียนจำนวนมาก อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนจากปฏิบัติการตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรการ “ทวงคืนผืนป่า” ตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 และที่ 66/2557 โดยกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยการข่มขู่ คุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพ และยึดทำลายพืชผลของราษฎรโดยปราศจากการพิสูจน์ข้อเท็จจริง⁸⁹

ทั้งนี้ กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน (Land Watch) ภายใต้การสนับสนุนของสำนักประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) ได้เปิดเผยรายงานเรื่อง “ผลกระทบปฏิบัติการตามคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 64/2557 ฉบับที่ 66/2557 และแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” สรุปได้ดังตาราง

ตารางแสดงลักษณะผลกระทบจากคำสั่ง คสช. จำแนกรายภาค

ลักษณะผลกระทบ	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	รวม
1. ข่มขู่คุกคาม ไล่อื้อ และดำเนินคดีในพื้นที่สาธารณะประโยชน์/พื้นที่สัญญาเช่า	0	115	111	226
2. ไล่อื้อ ตัดฟันทำลายพืชผลอาสินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยใช้คำสั่งทางปกครอง	21	146	120	287
3. จับกุมดำเนินคดี	72	93	3	168
รวมทั้งหมด	93	354	234	681

ที่มา: กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน (Land Watch)

ต่อมามีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 9/2562 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2562 ยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บางฉบับที่หมดความจำเป็น ทั้งหมด 66 ฉบับ ซึ่งรวมถึงคำสั่งที่ 64/2557 และคำสั่งที่ 66/2557 ซึ่งเป็นเรื่องมาตรการทวงคืนผืนป่า แต่ยังคงคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไว้

⁸⁹ ข้อเสนอแนะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 1/2560 เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2557 และที่ 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาว่าการยกเลิกดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนทางเทคนิคเท่านั้น เนื่องจากเนื้อหาและอำนาจตามคำสั่งหลายฉบับได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายหรือกำหนดเป็นนโยบายของรัฐแล้ว⁹⁰ เช่น ในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่ได้รับรองคำสั่งที่ 66/2557 เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนถัดไป

จากการศึกษากฎหมายและนโยบายช่วงก่อนปี พ.ศ. 2562 พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ และที่ดิน มีการกำหนดเขตพื้นที่หลายรูปแบบ และอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีแนวเขตที่ไม่ชัดเจน มีความไม่เป็นเอกภาพ ทั้งยังเป็นกฎหมายที่มีแนวคิดว่ารัฐเป็นผู้ผูกขาดในการดูแลทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการต่างๆ ที่ส่งผลกระทบ เช่น การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ซ้อนทับที่ชุมชนซึ่งอยู่มาก่อน เป็นต้น ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษารวบรวมมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีการตระหนักถึงปัญหา ทั้งยังได้มีข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ เช่น การจัดทำแผนที่ให้เป็นระบบเดียว การผ่อนผันให้ประชาชนอยู่อาศัยในพื้นที่ การจัดทำโฉนดชุมชน เป็นต้น แต่ด้วยสถานะของมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย ทำให้การแก้ไขปัญหาขาดความต่อเนื่อง ขาดการดำเนินการต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

นอกจากนี้ เนื่องด้วยปัญหาที่ซับซ้อนและสั่งสมมาเป็นเวลานาน มาตรการทวงคืนผืนป่าซึ่งเป็นการจัดการเชิงปฏิบัติการจึงถูกนำเสนอขึ้น ผ่านกลไกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 2 ฉบับ และส่งผลกระทบอย่างมาก โดยในปัจจุบันแม้คำสั่งจะได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่เนื้อหาของคำสั่งนั้นยังอยู่ในแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงกฎหมายอุทยานฉบับปัจจุบันอีกด้วย

2.3.2 กฎหมายที่ออกในปี พ.ศ. 2562

โดยจะทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง 6 ฉบับ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 (3) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 (4) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และ (6) พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

⁹⁰ บีบีซีไทย. (2019). คำสั่ง คสช.: ภาคประชาชนชี้สถานการณ์ด้านสิทธิและสิ่งแวดล้อมยังน่าห่วง แม้ยกเลิกคำสั่ง-ประกาศ คสช. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/48947743> เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2562

(1) พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่ออกมารองรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เพื่อให้มีสถานะเป็นคณะกรรมการแห่งชาติตามกฎหมาย มีสาระสำคัญดังนี้

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีดังนี้

- 1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- 2) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
- 3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงคมนาคม และปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
- 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการที่ดิน ด้านทรัพยากรดิน ด้านการปฏิรูปที่ดิน ด้านการผังเมือง ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมาย ด้านเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ หรือด้านเศรษฐศาสตร์

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีดังนี้

- 1) จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ
- 2) กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
- 3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณี queปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ
- 4) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ
- 5) กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบูรณาการความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน
- 6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มี ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน
- 7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 4 คณะ เพื่อเป็น
กลไกขับเคลื่อนนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน โดยการบูรณาการหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินงาน ภาพรวมการดำเนินงานมีดังนี้⁹¹

- 1) หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมที่ดิน และ
กรมธนารักษ์ กำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมและมีความพร้อมในการจัดที่ดินและดำเนินการจัดทำข้อมูล
พื้นที่
- 2) หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ เสนอข้อมูลพื้นที่ต่อคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน
- 3) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน พิจารณาข้อมูลพื้นที่ เพื่อคัดเลือกและกำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมาย
ดำเนินการ และแจ้งข้อมูลพื้นที่เป้าหมายต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด
- 4) คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด พิจารณาขอบเขตพื้นที่ที่จะดำเนินการ และข้อมูล
ผู้ครอบครองที่ดินเดิม (ถ้ามี) และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน
- 5) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน พิจารณาให้ความเห็นชอบกับพื้นที่เป้าหมาย และแจ้งผลการพิจารณา
ไปยังคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดเพื่อทราบ และแจ้งให้หน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่
ดำเนินการยื่นคำขออนุญาตหรือจัดทำสัญญา หรือดำเนินการตามระเบียบอื่นๆ ตามกฎหมาย
แต่ละประเภทพื้นที่ พร้อมทั้งส่งข้อมูลให้คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริม
และพัฒนาอาชีพ และรายงานต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อรับทราบผลการ
ดำเนินงาน
- 6) เมื่อคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน ได้รับข้อมูลพื้นที่ดำเนินการและรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินเดิม
(ถ้ามี) จะพิจารณากำหนดตามหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และประเภทของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน
ที่กำหนด และเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคล
- 7) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน ส่งหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และประเภทของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน
ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด คัดเลือกบุคคล และส่งบัญชีรายชื่อผู้ได้รับความช่วยเหลือ
ให้คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินเพื่อแจ้งหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ ดำเนินการตามกฎหมายและ
ระเบียบที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งส่งข้อมูลให้คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และรายงาน
ต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน
- 8) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน พิจารณาให้ความเห็นชอบกับข้อมูลพื้นที่และข้อมูลผู้ครอบครอง
และแจ้งผลการพิจารณาให้แก่คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด เพื่อแจ้งหน่วยงาน
รับผิดชอบพื้นที่ ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งส่งข้อมูลดังกล่าวให้

⁹¹ คู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และรายงานต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน

- 9) เมื่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพได้รับข้อมูลพื้นที่ พร้อมทั้งข้อมูลผู้ครอบครองจาก คณะกรรมการจัดหาที่ดิน และคณะกรรมการจัดที่ดิน จะดำเนินการตรวจสอบข้อมูลพื้นที่ และรายชื่อผู้ครอบครองที่ดิน เพื่อจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ให้แก่ราษฎร/ชุมชน กลุ่มเป้าหมาย และรายงานต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อทราบผลการดำเนินงาน
- 10) มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ให้แก่ราษฎร/ชุมชน และจัดทำสัญญา
- 11) การติดตามผลการดำเนินงาน โดยคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด หน่วยงานรับผิดชอบ พื้นที่ คณะกรรมการจัดหาที่ดิน คณะกรรมการจัดที่ดิน คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ และฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ตารางสรุปการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล

พื้นที่	รูปแบบการให้สิทธิ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ผู้ขออนุญาต
1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ	หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	— กรมป่าไม้ — สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่อยู่ที่ — สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัด	— ผู้ว่าราชการจังหวัด — หน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย
2. พื้นที่ป่าชายเลน	หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในพื้นที่ป่าชายเลน	พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	— กรมป่าไม้ — กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง — สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง — สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่อยู่ที่	— ผู้ว่าราชการจังหวัด — หน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย
3. พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน	สัญญาเช่า	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	— สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม — สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด	เกษตรกรที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) พิจารณาเห็นสมควรให้ได้รับการจัดที่ดิน
4. พื้นที่นิคมสหกรณ์	หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ปส. 21)	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	— กรมส่งเสริมสหกรณ์ — นิคมสหกรณ์	คณะกรรมการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์
5. ที่ดินสาธารณประโยชน์	หนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว	ประมวลกฎหมายที่ดิน	— กรมที่ดิน — อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานที่ดินจังหวัด	ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับนายอำเภอท้องที่
6. พื้นที่นิคมสร้างตนเอง	หนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินสงวนเพื่อกิจการนิคม	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	— กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ — นิคมสร้างตนเอง	ราษฎร ผู้ยากจน สถาบันเกษตรกรหรือสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์
7. ที่ราชพัสดุ	หนังสือสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ	พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518	— กรมธนารักษ์ — สำนักงานธนารักษ์พื้นที่	ราษฎรผู้มีคุณสมบัติตามที่ คทช. กำหนด รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์

ที่มา: สรุปจากคู่มือการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

(2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่เกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการจัดที่ดิน และแก้ไของค์ประกอบรวมถึงอำนาจหน้าที่ เพื่อมิให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยเฉพาะหน้าที่ในการวางนโยบายการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพ รวมถึงควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น

(3) พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการป้องกัน รักษา ไม้มีค่าที่อยู่ในป่า แต่กลับเป็นอุปสรรคในการดำเนินการส่งเสริมการปลูกและใช้ประโยชน์จากไม้มีค่า เนื่องจากผู้ปลูกไม่สามารถตัดมาใช้ประโยชน์ได้ด้วยข้อกฎหมาย จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปิดทางให้ประชาชนและเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกไม้มีค่าเพื่อการค้า และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนมากขึ้น

สาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมมีดังนี้

1) มีการกำหนดให้ไม้ทุกชนิดที่ปลูกในดินที่มีกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือปลูกขึ้นในที่ที่ได้รับอนุญาต ไม่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมาย เจ้าของสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ตามมาตรา 7 “ไม้ชนิดใดที่ขึ้นในป่าจะเป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา สำหรับไม้ทุกชนิดที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่เป็นไม้หวงห้าม หรือไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าไม่เป็นไม้หวงห้าม”

อย่างไรก็ตาม สำหรับไม้ที่ปลูกหรือขึ้นเองตามธรรมชาติในที่ดินซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือไม่ได้รับอนุญาตนั้น ยังคงเป็นไม้หวงห้าม การทำไม้ยังคงต้องขออนุญาตตามเดิม

2) การทำไม้เพื่อการค้าหรือการส่งออก ต้องมีการรับรองไม้ตามมาตรา 18/1 “เพื่อประโยชน์ในการจำแนกแหล่งที่มาของไม้ เจ้าของไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเจ้าของไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอหนังสือรับรองไม้ก็ได้” และมาตรา 18/2 “ผู้ใดประสงค์จะขอหนังสือรับรองไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้ และถ่านไม้ เพื่อการค้าหรือการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และเสียค่าใช้จ่ายในการออกหนังสือรับรองตามที่กรมป่าไม้กำหนด”

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้สถาบันหรือองค์กรอื่นเป็นผู้รับรองไม่ได้ ตามมาตรา 18/3 “การออกหนังสือรับรองตามมาตรา 18/1 หรือมาตรา 18/2 กรมป่าไม้จะกำหนดให้สถาบันหรือองค์กรอื่นดำเนินการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด ...” แต่เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายระดับอนุบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้รับรอง จึงยังคงต้องให้กรมป่าไม้เป็นผู้รับรอง

3) เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก การเคลื่อนย้ายไม้จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม ในกรณีที่น่าไปใช้สอยส่วนตัวภายในเขตจังหวัดที่มีการตัดหรือทำไม้ ตามมาตรา 25 “ผู้ใดนำไม้ที่มีไซ้ไม้หวงห้ามเข้าเขตด่านป่าไม้ ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่เป็นการนำไปเพื่อใช้สอยส่วนตัวภายในเขตท้องที่จังหวัดที่ทำไม้นั้น หรือเป็นการนำไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง เข้าเขตด่านป่าไม้ไปใช้สอยส่วนตัวไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม”

(4) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่แก้ไขปรับปรุงจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 นอกจากการปรับบทกำหนดโทษให้สูงขึ้น และเพิ่มหมวดเงินค่าบริการหรือเงินค่าตอบแทนแล้ว ยังได้มีการเพิ่มเติมเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน กรณีจะกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ หรือการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วน ดังปรากฏในมาตรา 8 วรรค 3 ว่า “ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ ตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

2) เพิ่มเติมเรื่องแผนบริหารจัดการพื้นที่ ในมาตรา 18 โดยการกำหนดเขตการจัดการภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อลักษณะพื้นที่ที่ต้องการอนุรักษ์ สภาพธรรมชาติหรือเป็นพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศ และต้องรักษาไว้ซึ่งสภาพความเป็นอุทยานแห่งชาติ แผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ต้องประกอบด้วย (1) วิธีการดำเนินการ (2) แนวทางการจัดการ (3) การกำกับดูแลการใช้พื้นที่ (4) การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เป็นเบื้องต้น โดยรายละเอียดจะต้องรอกฎหมายในลำดับรองต่อไป

3) การแก้ไขปัญหามลพิษที่อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา 64 โดยให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง ให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภายใน

อุทยานแห่งชาติโดยมิได้สิทธิในที่ดินนั้น เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- ก) เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติภายใต้กรอบ (1) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 (2) ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 และ (3) นโยบายการปฏิบัติงานชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557
- ข) ต้องจัดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโครงการจัดทำด้วยระบบสารสนเทศ หรือระบบอื่นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา
- ค) มีระยะเวลาบังคับใช้คราวละไม่เกินยี่สิบปี
- ง) มีหลักเกณฑ์การพิจารณาและคุณสมบัติของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่โครงการ
- จ) มีข้อกำหนดหน้าที่ของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพภายในพื้นที่โครงการ
- ฉ) มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอยู่อาศัยหรือทำกิน และการสิ้นสุดการอยู่อาศัยหรือทำกิน
- ช) มีมาตรการในการกำกับดูแล การติดตาม และการประเมินผลการ ดำเนินการตามโครงการ

ทั้งนี้ กรณีบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินได้ครอบครองที่ดินได้ ก่อสร้าง แฝ้วถาวร หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม รวมถึงเก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งสัตว์ป่า ไม้ ดิน หิน กรวด หวาย แร่ บิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ หรือนำหรือปล่อยสัตว์ ในเขตพื้นที่โครงการตามพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา 65 หากการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติธุระ และได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแล้ว ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

4) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรแบบมีเงื่อนไข หรือการหาของป่า สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหา การดำรงชีพตามวิถีชุมชนหรือวิถีชีวิตดั้งเดิมที่อยู่โดยรอบบริเวณอุทยานแห่งชาติ ในพื้นที่ในอุทยานแห่งชาติดังกล่าว ที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาล มีศักยภาพเหมาะสมและเพียงพอในการเก็บหาหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพธรรมชาติ สัตว์ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบนิเวศ โดยกรมอุทยานแห่งชาติเป็นผู้อนุมัติและระบุพื้นที่นั้น ตามมาตรา 65

ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวจะต้องออกเป็นประกาศกระทรวง โดยให้สิทธิไม่เกินยี่สิบปี ต้องสอดคล้องกับนโยบายการจัดการอุทยานแห่งชาติ และแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติแห่งนั้น รวมถึงมีการกำหนดสาระสำคัญหลายประการ ได้แก่ หลักเกณฑ์การพิจารณาและคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับอนุญาต

ภายใต้โครงการ การกำหนดประเภท ชนิด จำนวน หรือปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่
ทดแทนได้ ช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม มาตรการ ตรวจสอบและควบคุมผลกระทบ และการฟื้นฟูสภาพพื้นที่
หรือทรัพยากรธรรมชาติ และการประเมินผลการดำเนินโครงการ

(5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายที่แก้ไขปรับปรุงจากพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 นอกจากการ
ปรับบทกำหนดโทษให้สูงขึ้น เพิ่มหมวดเงินค่าบริการหรือเงินค่าตอบแทน เพิ่มมาตรฐานการจัดการสวนสัตว์
และการกำหนดประเภทของสัตว์ป่าแล้ว ยังได้มีการเพิ่มเติมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและการมีส่วนร่วมในการ
จัดการทรัพยากร 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) มีการกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นและมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และ
ประชาชน ในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา 48 วรรค 3 ความว่า “ในการกำหนดให้พื้นที่
บริเวณใดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่
เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ ตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดย
ความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

2) ให้มีการจัดทำแผนการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแต่ละแห่ง ตามมาตรา 52
โดยต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการการอนุรักษ์สัตว์ป่าและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา
45 (3) และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชประกาศกำหนด
ซึ่งประกอบด้วย การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน
ในการจัดทำแผน แนวทางการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์ป่า การดูแลและฟื้นฟูแหล่งที่อยู่อาศัยหรือแหล่งหากิน
ของสัตว์ป่า การคุ้มครองและดูแลรักษาสภาพธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และ
ความหลากหลายทางชีวภาพในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น

3) อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแบบมีเงื่อนไข หรือการเก็บหาหรือใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาตินั้นภายในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดโดยไม่สร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศ สภาพธรรมชาติ
และสัตว์ป่า โดยหัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอาจพิจารณา
ศึกษาจัดทำโครงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามหลักวิชาการ วัฒนธรรม และวิถีชุมชน

ทั้งนี้ การดำเนินโครงการต้องคำนึงถึงชนิด ประเภท จำนวนหรือปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติ
ที่อนุญาตให้เก็บหาหรือใช้ประโยชน์ ห่วงเวลาดำเนินการ มาตรการตรวจสอบและควบคุมผลกระทบ และการ
ฟื้นฟูสภาพพื้นที่หรือทรัพยากรธรรมชาติ

4) การแก้ไขปัญหาชุมชนที่อาศัยอยู่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา 121 โดยให้กรมอุทยาน
แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชสำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์
ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จ ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

โดยการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยมิได้สิทธิในที่ดินนั้น จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- ก) เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติภายใต้กรอบ (1) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 (2) ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 และ (3) นโยบายการปฏิบัติงานชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557
- ข) จัดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโครงการจัดทำด้วยระบบสารสนเทศ หรือระบบอื่นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา
- ค) มีระยะเวลาบังคับใช้คราวละไม่เกินยี่สิบปี
- ง) มีหลักเกณฑ์การพิจารณาและคุณสมบัติของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่โครงการ
- จ) มีข้อกำหนดหน้าที่ของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในการอนุรักษ์ ป่า ฟู ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพภายในพื้นที่โครงการ
- ฉ) มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอยู่อาศัยหรือทำกิน และการสิ้นสุดการอยู่อาศัยหรือทำกิน
- ช) มีมาตรการในการกำกับดูแล การติดตาม และการประเมินผลการ ดำเนินการตามโครงการ

ทั้งนี้ กรณีบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินได้ครอบครองที่ดินได้ ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม รวมถึงเก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งสัตว์ป่า ไม้ ดิน หิน กรวด หวาย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ หรือนำหรือปล่อยสัตว์ ในเขตพื้นที่โครงการตามพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา 3 หากการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติธุระ และได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแล้ว ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

(6) พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

กฎหมายฉบับนี้มุ่งหมายให้บุคคลและชุมชนได้ประโยชน์จากป่าชุมชน เกิดเจตคติในการดูแลรักษา และจัดการป่าชุมชนร่วมกับรัฐ เพื่อป้องกันการตัดไม้โดยผิดกฎหมายและการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า เพื่อรักษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์และคงอยู่เป็นมรดกทางธรรมชาติของประเทศและของมนุษยชาติสืบไป และมุ่งหมายเพื่อกำหนดสาระแห่งสิทธิของบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์ ป่า ฟู จัดการ บำรุงรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติรับรอง (มาตรา 3) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) การกำหนดนิยาม “ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนตามพระราชบัญญัตินี้

มีข้อสังเกตว่าป่าชุมชนจะต้องไม่ใช่พื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งได้แก่ เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอาจมีการเพิ่มเติมในภายหลังได้

2) การกำหนดนิยาม “ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินการใดๆ อันเป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในชุมชนนั้น โดยมีการรวมตัวกันอย่างต่อเนื่อง มีระบบบริหารจัดการในรูปของคณะบุคคลและมีการแสดงเจตนาแทนชุมชนได้

3) พื้นที่ที่มีการประกาศเป็นป่าชุมชน จะมีให้นำกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการเพิกถอนป่าชุมชน (มาตรา 7) แต่ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนพื้นที่ป่า หรือเปลี่ยนแปลงสถานะหรือถอนสภาพพื้นที่อื่นของรัฐที่นำมาจัดตั้งเป็นป่าชุมชน

4) จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ก) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนป่าชุมชนและเครือข่ายป่าชุมชน หรือพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับป่าชุมชนตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย
- ข) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการทางการเงิน การคลัง หรือมาตรการอื่น
- ค) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานจัดการป่าชุมชนของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน
- ง) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
- จ) กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- ฉ) ให้ความเห็นชอบบัญชีรายชื่อบุคคล ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือมนุษยศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม และผู้แทนคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในจังหวัดต่างๆ ตามที่กรมป่าไม้เสนอ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด

- ข) จัดทำรายงานและผลการดำเนินงานป่าชุมชนทั่วประเทศพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริม การอนุรักษ์ การฟื้นฟูสภาพธรรมชาติในป่าชุมชน หรือการสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน
 - ช) พิจารณาอุทธรณ์มติเกี่ยวกับการขอจัดตั้งหรือเพิกถอนป่าชุมชน
 - ฌ) พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดที่สั่งการตามมาตรา 74 และพิจารณาการนำเสนอของอธิบดีตามมาตรา 76
 - ญ) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือที่กฎหมายอื่นกำหนด
- 5) จัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ในจังหวัดที่มีคำขอจัดตั้งป่าชุมชนหรือมีการจัดตั้งป่าชุมชนแล้ว มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
- ก) พิจารณาเกี่ยวกับการขอจัดตั้งป่าชุมชน การขยายเขตป่าชุมชน หรือการเพิกถอนป่าชุมชน ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน
 - ข) ขยายระยะเวลาในการพิจารณาคำขอจัดตั้งป่าชุมชนตามหมวด 4 การจัดตั้งป่าชุมชน
 - ค) มีมติให้กรรมการจัดการป่าชุมชนพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคสาม
 - ง) แต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ป่าชุมชนตามมาตรา 27 และมาตรา 30
 - จ) พิจารณานุมัติแผนจัดการป่าชุมชน พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และพิจารณาอนุญาตตามมาตรา 50 วรรคสอง มาตรา 52 มาตรา 63 (4) และมาตรา 66
 - ฉ) ให้คำแนะนำปรึกษาและความช่วยเหลือด้านต่างๆ ต่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการจัดการป่าชุมชน
 - ช) ควบคุมดูแลการจัดการป่าชุมชนของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน
 - ช) ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการจัดการป่าชุมชนในจังหวัด รวมทั้งจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด
 - ฌ) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายมอบหมาย
- 6) การจัดตั้งป่าชุมชน มีหลักการและขั้นตอนดังต่อไปนี้
- ก) การกำหนดขนาดของพื้นที่และสัดส่วนการใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่ป่าชุมชนให้คำนึงถึงสภาพภูมิประเทศ ขนาดของชุมชน และศักยภาพของชุมชนที่มีความสามารถในการจัดการป่าชุมชน (มาตรา 31)

- ข) บุคคลในชุมชนนั้นจำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปร่วมกันตั้งตัวแทนเป็นหนังสือเพื่อยื่นคำขอ
จัดตั้งป่าชุมชนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ในกรณีที่มี
แล้ว (มาตรา 32)
- ค) กรณีที่เป็นการนำพื้นที่ป่ามาขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน มิให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอใช้
ประโยชน์ในพื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้
บังคับและในกรณีที่เป็นการนำพื้นที่ป่าหรือป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นป่าชายเลนมาจัดตั้งเป็นป่า
ชุมชน จะต้องได้รับความยินยอมจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งก่อนด้วย
- ง) เอกสารหรือหลักฐานประกอบคำขออย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้
- วัตถุประสงค์ของป่าชุมชน
 - รายชื่อและประวัติโดยสังเขปของผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชน ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ
ต้องห้ามการเป็นสมาชิกป่าชุมชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดตาม
มาตรา 42 วรรคสอง
 - รายชื่อคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนซึ่งเลือกตั้งจากผู้ขอจัดตั้งป่าชุมชนตาม (2) โดยมี
คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามการเป็นกรรมการจัดการป่าชุมชนตามระเบียบที่
คณะกรรมการนโยบายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง
 - ความเป็นมาของชุมชนโดยสังเขป สภาพพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนและแผนที่สังเขปแสดง
อาณาเขตและเขตติดต่อ
 - แผนจัดการป่าชุมชน ซึ่งต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของป่าชุมชน มีการกำหนด
บริเวณเพื่อการอนุรักษ์และบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์ หรือบริเวณเพื่อการอนุรักษ์เพียง
อย่างเดียว ให้สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนใน
ชุมชน รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงแผนและวิธีดำเนินการอนุรักษ์ ป่าไม้ พัฒนา หรือ
ควบคุมดูแลสภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างยั่งยืน โดยต้องไม่ทำให้เกิดการสูญเสียสภาพความ
เป็นป่าทั้งในบริเวณเพื่อการอนุรักษ์และบริเวณเพื่อการใช้ประโยชน์
 - รายการอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด
- จ) ให้สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้แห่งท้องที่ตรวจสอบและรังวัดพื้นที่ที่ขอจัดตั้งป่าชุมชน พร้อม
ทั้งจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตของป่าชุมชนที่ขอจัดตั้งให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่
คำขอจัดตั้งป่าชุมชนและเอกสารหรือหลักฐานถูกต้องและครบถ้วน โดยกรณีที่พบว่าพื้นที่
บริเวณใดเป็นพื้นที่ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดได้รับอนุญาต
เข้าทำประโยชน์ พื้นที่ที่กรมป่าไม้ใช้หรือจัดการหรือประกาศเป็นพื้นที่วิจัยหรือจัดการใดๆ
หรือที่ดินที่บุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้กันบริเวณดังกล่าวออกจากพื้นที่ที่จะ
ขอจัดตั้งป่าชุมชน

- 7) ในการจัดการป่าชุมชน ให้กระทำโดยคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนร่วมกับสมาชิกป่าชุมชน
- 8) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้
 - ก) ร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นตามมาตรา 49
 - ข) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน หลักเกณฑ์การรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน และการจัดการทรัพยากรสินส่วนกลางของป่าชุมชน ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย
 - ค) ดูแลรักษาป่าชุมชน บำรุงและฟื้นฟูป่าชุมชน ส่งเสริมการศึกษาเรียนรู้และสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชน และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ป่าชุมชน
 - ง) ดูแลรักษาทรัพยากรสินส่วนกลางของป่าชุมชน รวมทั้งจัดทำบัญชีทรัพยากรสินส่วนกลางของป่าชุมชนตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด และรายงานให้คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดทราบทุกปี
 - จ) ดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้
 - ฉ) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับตาม (2) ออกจากป่าชุมชน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ในเขตป่าชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับตาม (2) หรือพระราชบัญญัตินี้
 - ช) โกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมเมื่อเกิดความขัดแย้งในการจัดการป่าชุมชน
 - ซ) ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
 - ฌ) มีมติรับบุคคลเป็นสมาชิกป่าชุมชน หรือมีมติด้วยคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ให้สมาชิกป่าชุมชนพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชน
 - ฎ) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน
 - ฏ) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการนโยบาย หรือคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน
- 9) สมาชิกป่าชุมชนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าชุมชน ดังต่อไปนี้
 - ก) ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบาย ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน และแผนจัดการป่าชุมชน
 - ข) ร่วมมือกับทางราชการในการดูแลรักษาป่าชุมชน สัตว์ป่า และทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน

- ค) ร่วมมือกับคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน
- ง) ป่าชุมชนสมาชิกป่าชุมชนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจมีมติให้สมาชิกป่าชุมชนผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกป่าชุมชนได้

10) แผนจัดการป่าชุมชนที่คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดอนุมัติแล้วให้ใช้บังคับได้เป็นเวลาห้าปี ให้คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนเสนอแผนจัดการป่าชุมชนต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดพิจารณาอนุมัติก่อนแผนจัดการป่าชุมชนเดิมหมดอายุไม่น้อยกว่าหกเดือน

11) ข้อห้ามกระทำการในป่าชุมชน

- ก) ยึดถือ ครอบครอง หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกิน
- ข) ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ขุดหาแร่ ลำสัตรป่าสงวนหรือสัตรป่าคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตรป่า หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าชุมชน เว้นแต่เป็นการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาและป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าชุมชน หรือเป็นการกระทำของกรรมการจัดการป่าชุมชน เจ้าหน้าที่ป่าชุมชนหรือสมาชิกป่าชุมชน ตามแผนจัดการป่าชุมชนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด
- ค) ใช้ประโยชน์จากไม้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามมาตรา 50 (2) หรือมาตรา 52
- ง) ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง เว้นแต่เป็นการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชนตามมาตรา 44 (3) เช่น การสร้างหอดูไฟป่า ฝ่ายชลอ่น้ำ ที่พักลาดตระเวน หรือศาลาเรียนรู้ เป็นต้น โดยสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวต้องมีลักษณะกลมกลืนกับสภาพแวดล้อม ไม่เป็นการทำลายสภาพธรรมชาติเดิม และต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดก่อน

ตารางสรุปการแก้ไขปัญหามลพิษที่อาศัยอยู่ในเขตป่า

	พระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบาย ที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562	พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562	พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. 2562	พระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ. 2562
โครงการ/ รูปแบบ ของสิทธิ	มีหลายรูปแบบ เช่น สัญญา เช่า หนังสืออนุญาตให้ทำ ประโยชน์ เป็นต้น	โครงการเกี่ยวกับการ อนุรักษ์และดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ ภายในอุทยานแห่งชาติโดย มิได้สิทธิในที่ดิน	โครงการเกี่ยวกับการ อนุรักษ์และดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ ภายในเขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่าหรือเขตห้าม ล่าสัตว์ป่าโดยมิได้สิทธิ ในที่ดิน	แผนจัดการป่าชุมชน
หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	- กรมป่าไม้ - กรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง - สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมที่ดิน - กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ - กรมธนารักษ์ - สำนักงานในพื้นที่	กรมอุทยาน สัตว์ป่าและ พันธุ์พืช	กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	คณะกรรมการนโยบาย ป่าชุมชน
พื้นที่	1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 2. พื้นที่ป่าชายเลน 3. พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน 4. พื้นที่นิคมสหกรณ์ 5. ที่ดินสาธารณประโยชน์ 6. พื้นที่นิคมสร้างตนเอง 7. ที่ราชพัสดุ	อุทยานแห่งชาติ	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า	ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์ และที่อื่นตามที่ กฎกระทรวงกำหนด
ระยะเวลา	5 – 30 ปี (ในพื้นที่ส่วนใหญ่)	20 ปี	20 ปี	5 ปี (ต้องมีการอนุมัติแผนใหม่)

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาตินั้นจัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอแก้ไขปัญหามา ว่าควรมีหน่วยงาน
ที่บริหารจัดการในภาพรวม และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรที่ดิน รวมถึงลดความขัดแย้งเรื่องแนวเขตซ้อนทับ
เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินมีเอกภาพ เห็นได้จากการที่มีการแก้ไขชื่อและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
จัดรูปที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ในกฎหมายอุทยานแห่งชาติและกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ได้มีการแก้ไขโดยเพิ่มเรื่องการรับ
ฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชน และประชาชน การจัดทำโครงการเกี่ยวกับการ
อนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยมิได้สิทธิในที่ดิน การใช้ประโยชน์หรือหาของป่า โดยมี
กำหนดเวลา รวมถึงการศึกษาเชิงวิชาการและจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากร นอกจากนี้ กฎหมายป่าชุมชน

ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ ได้ริเริ่มการจัดตั้งป่าชุมชน ได้รวมเอาหลักการของ Elinor Ostrom บางประการมาใช้ เช่น การระบอบเขตการใช้ทรัพยากร การคำนึงถึงศักยภาพของชุมชนให้สอดคล้องกับพื้นที่ เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของแนวคิดในกฎหมายการจัดการทรัพยากรของไทย ที่เคลื่อนไปในทิศทางที่ให้สิทธิแก่ประชาชนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายทุกฉบับที่กล่าวมาเป็นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้ได้ไม่นาน จึงยังไม่มีกฎหมายลำดับรองกำหนดเรื่องในรายละเอียด จากการสัมภาษณ์พบว่าหลายฝ่ายยังมีข้อกังวลอยู่ ซึ่งจะได้ศึกษาเพิ่มเติมและรวบรวมเป็นผลการวิเคราะห์สภาพปัญหา ในบทที่ 4 ต่อไป

2.4 สรุป

จากการรวบรวมบริบทของสิทธิมนุษยชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิของปัจเจกบุคคล การรวมกลุ่มเป็นชุมชน และทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในบริบทระหว่างประเทศและประเทศไทย ว่าถึงแม้สิทธิชุมชนจะไม่ใช้สิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม แต่ด้วยลักษณะของการอยู่ร่วมกันในพื้นที่หนึ่งซึ่งมีสิ่งแวดล้อมเดียวกันนั้น ทำให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน รวมถึงมีสิทธิเชิงกระบวนการในการที่จะรับประกันสิทธิในสิ่งแวดล้อมของตนเองและชุมชน จึงสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการร่วมกับรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องที่ดินและป่าไม้

ในขณะที่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรัฐเป็นศูนย์กลางไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ การศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนนั้น ทำให้ทิศทางของการใช้สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมถึงการมีแนวทางในการออกแบบกฎหมายและนโยบายที่จะนำไปสู่การรองรับสิทธิและส่งเสริมจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติของประเทศไทยยังมีปัญหาอยู่มาก เนื่องจากความไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า รวมถึงเรื่องความซับซ้อนของปัญหาและการบริหารจัดการที่ไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงาน ขาดการบูรณาการข้อมูล การแก้ปัญหาที่ขาดความต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้น ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนในพื้นที่ นำไปสู่การจัดการที่รุนแรงและละเมิดสิทธิประชาชน

ในบทต่อไปจะได้ทำการทบทวนสถานการณ์ในประเทศไทย จากกรณีศึกษาปัญหาในพื้นที่เพื่อสะท้อนให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นและนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหาต่อไป

บทที่ 3

สถานการณ์ในประเทศไทย

3.1 บทนำ

การจัดการทรัพยากรที่ดินในบริบทของประเทศไทยมีพัฒนาการและสภาพปัญหาที่ซับซ้อน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้เป็นสมัยใหม่ของไทย ซึ่งรับเอาแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินเข้ามา เพราะในอดีตนั้นระบบกฎหมายไทยไม่มีแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การครอบครองเป็นเพียงสิ่งเดียวที่แสดงถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นและแสดงถึงความเป็นเจ้าของในที่ดิน เมื่อยอมรับระบบกรรมสิทธิ์เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายไทย ทำให้การครอบครองแยกออกจากความเป็นเจ้าของบุคคล ซึ่งเข้ามาบุกเบิกที่ดินและทำกินในพื้นที่ จึงกลายเป็นผู้บุกรุกไปโดยปริยายเนื่องจากกฎหมายไม่ได้รับรองสิทธิของผู้บุกเบิกที่ดินนั้นไว้ในฐานะผู้มาก่อน ลักษณะของสถานการณ์ในปัจจุบันคือ รัฐบาลไทยยังไม่มีคำตอบชัดเจนทั้งในทางนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ ในช่วงเวลาหนึ่งรัฐมีนโยบายที่ผ่อนปรนให้ประชาชนอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินได้ แต่ในบางขณะรัฐก็เข้มงวดในการใช้มาตรการบังคับอพยพหรือขับไล่ออกจากพื้นที่สร้างความไม่แน่นอนในสิทธิให้กับประชาชน

3.2 กรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่

การศึกษาสถานการณ์ของประเทศไทย ผู้วิจัยได้ศึกษาสภาพปัญหา 4 ลักษณะ ได้แก่ (1) พื้นที่ป่าไม้และเขตอุทยาน (2) พื้นที่วัฒนธรรม (3) พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ และ (4) พื้นที่เขตทหาร ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นภาพแทนของ 4 กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐและกฎหมายภายในประเทศที่กระทบสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

3.2.1 พื้นที่ป่าไม้และเขตอุทยาน

3.2.1.1 ภาพรวมของสถานการณ์

ในการศึกษาพื้นที่ป่าไม้และเขตอุทยานเกิดจากการที่ชาวบ้านได้เข้ามาบุกเบิกและทำกินในพื้นที่ดังกล่าวก่อนการประกาศเขตเป็นพื้นที่ป่าสงวนหรือเขตอุทยาน ทำให้ชาวบ้านที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่มีหน้าที่จะต้องพิสูจน์สิทธิของตนเองว่าได้เป็นผู้ครอบครองพื้นที่ดังกล่าวมาก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนหรืออุทยาน อย่างไรก็ตาม ในการพิสูจน์สิทธิของชาวบ้านนั้นเกิดปัญหามากมายประการ เช่น ในกรณีของชาวกะเหรี่ยงในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน พื้นที่ดังกล่าวไม่เคยเป็นพื้นที่ที่มีการดำเนินการเพื่อออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิแต่อย่างใด หรือในกรณีของชาวบ้านในเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองที่กระบวนการพิสูจน์สิทธิเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบระเบียบ เป็นต้น ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาลงไปใน 3 พื้นที่ ดังนี้

(1) พื้นที่บ้านโป่งลึก-บ้านบางกลอย จังหวัดเพชรบุรี

การตั้งถิ่นฐานของชาวกะเหรี่ยงในพื้นที่บ้านโป่งลึก-บ้านบางกลอยนั้นสามารถสืบย้อนหลังกลับไปได้ตั้งแต่ก่อน ปี พ.ศ. 2407¹ และมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลไทยมาโดยตลอด ดังปรากฏในเอกสารการแต่งตั้งให้หัวหน้าชาวกะเหรี่ยงเป็นนายด่านเมืองชายแดนเพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งชาวกะเหรี่ยงได้ดำรงชีวิตในพื้นที่ดังกล่าวเรื่อยมาจนในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศตั้งหมู่บ้านบางกลอย หมู่ที่ 7 ตำบลสองพี่น้อง อำเภอกำแพงกระเจาน จังหวัดเพชรบุรี²

ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่ายางน้ำก่ลัดเหนือและป่ายางน้ำก่ลัดใต้ ในท้องที่ตำบลยางน้ำก่ลัดเหนือ กิ่งอำเภอนองหญ้าปล้อง อำเภอเขาย้อย และตำบลสองพี่น้อง ตำบลกำแพงกระเจาน อำเภอยายาง จังหวัดเพชรบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 ทำให้เขตพื้นที่หมู่บ้านบางกลอย หมู่ที่ 7 ตำบลสองพี่น้อง อำเภอกำแพงกระเจาน จังหวัดเพชรบุรี กลายเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยในช่วงปี พ.ศ. 2539 มีนโยบายให้อพยพชาวกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่บางกลอยบนไปยังพื้นที่จัดสรรโป่งลึก-บางกลอยแทน

การอพยพส่งผลต่อวิถีชีวิตของชาวกะเหรี่ยง เนื่องจากวิถีชีวิตของชาวกะเหรี่ยงสัมพันธ์อยู่กับสภาพแวดล้อม การอพยพย้ายถิ่นฐานทำให้เกิดความไม่คุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมที่แตกต่างออกไป ประกอบกับพื้นที่บ้านโป่งลึก-บางกลอยเป็นพื้นที่ไม่อุดมสมบูรณ์ การเพาะปลูกซึ่งเป็นกิจกรรมหลักของชาวกะเหรี่ยงจึงได้รับผลผลิตที่ไม่เพียงพอ จึงได้กลับไปอาศัยอยู่ในพื้นที่บ้านบางกลอยบนตามเดิม ประกอบกับในช่วงนั้นได้มีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2553 เรื่องแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ซึ่งกำหนดนโยบายของรัฐและแนวทางของรัฐในการจัดการกับวิถีชีวิตของชาวกะเหรี่ยง เช่น กำหนดให้ยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ทำกินในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตตามวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งมาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ขยายไปถึงมาตรการฟื้นฟูในระยะยาวโดยการเพิกถอนพื้นที่ที่รัฐประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าไม้และป่าสงวนซึ่งทับซ้อนกับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่มีข้อเท็จจริงจากการพิสูจน์อย่างเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าได้อยู่อาศัย ดำเนินชีวิต และใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาเป็นเวลานาน หรือก่อนที่รัฐจะประกาศกฎหมาย หรือนโยบายทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในช่วงวันที่ 5 - 9 พฤษภาคม 2554 ได้เกิดเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่อุทยานได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เข้าเผาทำลายบ้านยั้งข้าว สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินของชาวกะเหรี่ยง ต่อมาในวันที่ 17 เมษายน 2557 นายพลละจี รักจงเจริญ นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนชาวกะเหรี่ยง

¹ สมชาย หอมละออ และพรเพ็ญ คงขจรเกียรติ. (2562). *ใจแผ่นดินแผ่นดินกลางใจกะเหรี่ยงกำแพงกระเจาน*. (กรุงเทพฯ: มูลนิธิผสานวัฒนธรรม). น.59.

² ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นหมู่ที่ 1 ตำบลห้วยแม่เพรียง อำเภอกำแพงกระเจาน จังหวัดเพชรบุรี.

บ้านบางกลอยหายตัวไปหลังจากถูกเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานควบคุมตัวฐานครอบครองน้ำผึ้งป่า 6 ขวด ซึ่งในปี พ.ศ. 2562 นายพอละจี รักจงเจริญ ได้เสียชีวิตแล้ว³

สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่อุทยานได้เผาทำลายบ้าน ยุงข้าว สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินของชาวกะเหรี่ยง ซึ่งชาวกะเหรี่ยงได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง และในเวลาต่อมาศาลปกครองกลางได้ตัดสินว่า ปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนข้าวของเครื่องใช้ในบ้านที่ถูกเผาคนละ 10,000 บาท แม้ว่าภายหลังชาวกะเหรี่ยงจะได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดให้กลับคำพิพากษาของศาลปกครองกลางก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดก็เพียงแต่พิจารณากำหนดค่าเสียหายจากการถูกเผาข้าวของเครื่องใช้ในบ้านให้ใหม่เท่านั้น โดยมีได้โต้แย้งในประเด็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่อุทยานนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่⁴

นอกจากการดำเนินการทางศาลแล้ว ชาวกะเหรี่ยงบ้านโป่งลึก-บ้านบางกลอย ได้ดำเนินการร้องเรียนกับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ออกรายงานข้อเสนอแนะที่ 3/2561 ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีการกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นการเสนอแนะมาตรการแก้ไขและเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เข้าไปกระทบต่อสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ซึ่งสามารถสรุปผลข้อเสนอแนะได้ดังนี้⁵

1. หน่วยงานของรัฐตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 และ 66/2557 ควรยุติการจับกุมกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งยังประสงค์ให้มีการพิสูจน์สิทธิว่าเป็นผู้อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ โดยเฉพาะการใช้วิธีการรุนแรงโดยขับไล่เผาทำลายพืชผลอาสิน หรือทรัพย์สิน และหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการขับไล่หรือไล่อพยพผู้บุกรุกได้หลังจากที่มีการดำเนินการพิสูจน์สิทธิและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนคดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น

2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงขั้นตอนก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนแนวทางลำดับแรกในการจัดการปัญหาข้อพิพาทในการใช้ประโยชน์หรือการถือครองพื้นที่ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับ

³ มติชนสุดสัปดาห์. (2562). ผาคติฆาตกรรม “บิลลี่” หลักฐานชัดฆ่าเผายัดถัง “ซีวีดี” ยังไม่เกี่ยวข้อง อ้างมีคนเห็นดินที่ชะอำ. มติชนสุดสัปดาห์. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2562. จาก https://www.matichonweekly.com/column/article_227159

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 4/2561.

⁵ รายงานข้อเสนอแนะที่ 3/2561.

หน่วยงานของรัฐในเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Dialogue) โดยจัดตั้งคณะกรรมการหรือกลไกกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรง

3. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรมุ่งเน้นนโยบายในเชิงป้องกันเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยพัฒนาศักยภาพและขยายผลองค์ความรู้ที่ได้รับจากการดำเนินโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (Join Management of Protected Areas: JoMPA) ผ่านกลไกคณะกรรมการ อันเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการใช้และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

4. คณะรัฐมนตรีควรผลักดันให้เกิดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2553 เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยงเพื่อลดปัญหาช่องว่างในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน และให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

5. เสนอให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง โดยสมควรแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในพื้นที่สงวนคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้หรือเขตอนุรักษ์อื่นๆ ให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2553 และควรรับรองสิทธิของชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่ใช่การอนุญาตผ่อนผันให้ประชาชนแต่ละราย

(2) พื้นที่ชุมชนซับหวาย ชุมชนหินรุ ชุมชนซับเสเลเต ชุมชนชอกตะเคียน และชุมชนหนองผักแว่น จังหวัดชัยภูมิ

ในช่วงปี พ.ศ. 2510 บริษัทชัยภูมิทำไม้ จำกัด ได้รับสัมปทานตัดไม้จากกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับเริ่มมีผู้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่บริเวณนี้เกิดเป็นชุมชนซับหวาย ชุมชนหินรุ ชุมชนซับเสเลเต ชุมชนชอกตะเคียน และชุมชนหนองผักแว่น ต่อมาได้รับการประกาศเป็นหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เช่น หมู่บ้านซับหวายจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2523 หมู่บ้านหินรุจัดตั้งขึ้นเป็นหมู่บ้านในปี พ.ศ. 2518 เป็นต้น

ต่อมาในช่วงเดือนธันวาคม 2535 อุทยานแห่งชาติไทรทองได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเทือกเขาพังเหย และป่านายางกลัก ในท้องที่ตำบลท่าใหญ่ ตำบลถ้ำวัวแดง อำเภอหนองบัวแดง ตำบลบ้านเจียง ตำบลเจาทอง ตำบลวังทอง กิ่งอำเภอภักดีชุมพล อำเภอหนองบัวแดง ตำบลห้วยแย้ ตำบลวังตะเฆ่ อำเภอหนองบัวระเหว และตำบลโป่งนก อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งก่อนหน้าการประกาศเป็นเขตอุทยานได้มีความพยายามย้ายชาวบ้านออกจากเขตป่า แต่ไม่สำเร็จเนื่องจากไม่สามารถจัดสรรพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินให้ใหม่ได้ คณะกรรมการระดับจังหวัดจึงมีมติให้ชาวบ้านอยู่อาศัยในพื้นที่ทำกินตามเดิมต่อไป

ภายหลังจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติไทรทองได้มีการดำเนินการสำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนในปี พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2553 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวในสองครั้งแรกมีปัญหาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้ประกาศแจ้งล่วงหน้าว่าจะเข้ามาทำการถ่ายรูปแปลงที่ดิน ทำให้เกิดการตกหล่นชาวบ้านบางรายไม่ได้ถ่ายสำรวจแปลงที่ดิน และสำหรับการดำเนินการในครั้งที่สามมีปัญหาเนื่องจากการใช้ระบบกำหนดตำแหน่งทางดาวเทียม (GPS) ยังมีข้อจำกัดด้านสภาพอากาศ เวลา และงบประมาณ ทำให้ที่ดินของหลายคนไม่ได้รับการจับพิกัด ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2557 ได้มีการสำรวจจริงวัดใหม่อีกครั้งโดยใช้ระบบกำหนดตำแหน่งทางดาวเทียม ซึ่งในครั้งนี้ได้มีชาวบ้านหลายคนมายืนยันการเป็นเจ้าของที่ดิน และได้มีการแบ่งแยกที่ดินออกให้แก่ทายาท อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ได้รับที่ดินจากการแบ่งแยกที่ดินนั้นจะถูกกล่าวหาว่าเป็นกลุ่มบุคคลใหม่ที่เข้ามาถือครองที่ดิน โดยไม่สามารถระบุได้ว่าถือครองที่ดินต่อบุคคลใด และกลายเป็นกลุ่มไม่ปรากฏรายชื่อผู้ที่ผ่านการสำรวจ⁶

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมาเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินมาตรการหว่านล้อมให้ชาวบ้านยินยอมออกจากพื้นที่โดยลงลายมือชื่อในข้อตกลงขอคืนพื้นที่ของราษฎรในเขตอุทยานแห่งชาติไทรทอง ต่อมาเมื่อมีการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 64/2557 และ 66/2557 แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการบังคับตามคำสั่งให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่ ซึ่งในท้ายที่สุดชาวบ้านที่ไม่มีที่อยู่อาศัยอื่นก็จำเป็นต้องกลับเข้ามาอยู่ในพื้นที่เดิม โดยอ้างข้อยกเว้นของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการใดๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้นๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบ แต่เนื่องจากไม่ใช่ผู้มีรายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่อนุรักษ์ จึงเป็นกรณีที่รัฐถือว่าไม่ได้ทำกินในพื้นที่ก่อนมีการออกคำสั่งดังกล่าวและถือว่าเป็นการบุกรุก⁷

(3) พื้นที่ชุมชนบ่อแก้ว จังหวัดชัยภูมิ

ชุมชนบ่อแก้วเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2496 จากการที่ชาวบ้านได้บุกเบิกเพื่อถือครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยมีหลักฐานเป็นเอกสารเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท. 11 ต่อมาในปี พ.ศ. 2516 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้นได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 538 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ประกาศจัดตั้งเขตป่าสงวนภูเข่าผกพนามขึ้นโดยมีเขตครอบคลุมท้องที่ตำบลโนนคูณ ตำบลห้วยยาง และตำบลทุ่งพระ อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ

หลังจากการประกาศเป็นเขตป่าสงวน ในปี พ.ศ. 2521 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ได้ขอรับสัมปทานปลูกป่าในพื้นที่เขตป่าสงวนภูเข่าผกพนามจากกรมป่าไม้ เนื้อที่ 4,401 ไร่ ในระบบสมาชิกโครงการหมู่บ้านป่าไม้ โดยจัดสรรที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยเป็นแปลงจำนวน 100 แปลง จำแนกผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับ

⁶ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน. (2562). *ไล่เรียงข้อเท็จจริง กรณีปัญหาอุทยานแห่งชาติไทรทองทับที่ดินของชาวบ้าน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2562. จาก <https://ilaw.or.th/node/5317>.

⁷ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน. (2562). *สรุปคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีทวงคืนผืนป่าอุทยานแห่งชาติไทรทอง จังหวัดชัยภูมิ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2562. จาก <https://ilaw.or.th/node/5336>.

สิทธิออกเป็น 2 ประเภท คือ เจ้าของที่ดินเดิมและคนทั่วไปที่เข้ามาอยู่เป็นลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามระบบสมาชิกโครงการหมู่บ้านป่าไม้ก็ยังไม่สามารถจัดสรรที่ทำกินให้กับสมาชิกหมู่บ้านป่าไม้ได้อย่างเพียงพอ ซึ่งนำมาสู่การผลักดันขับไล่ชาวบ้านออกจากที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน 12 ครัวเรือน⁸

การคัดค้าน ออป. เริ่มต้นตั้งแต่ก่อนการเข้ามาดำเนินโครงการเมื่อปี พ.ศ. 2521 โดยชาวบ้านเรียกร้องให้ยกเลิกการปลูกสร้างสวนป่าโดยเด็ดขาด และคืนสิทธิที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้เดือดร้อน แต่ ออป. ยังคงเข้ามาดำเนินโครงการต่อไป ซึ่งชาวบ้านที่เดือดร้อนจากการดำเนินการของ ออป. ได้มีความพยายามเรียกร้องให้เกิดการยกเลิกสวนป่าคอนสารโดยเด็ดขาด และให้ออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรผู้เดือดร้อน และมอบพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ที่ไม่มีการถือครองทำประโยชน์มาก่อน ให้สิทธิแก่ชุมชนและท้องถิ่นจัดการทรัพยากรป่าไม้รูปแบบ “ป่าชุมชน” โดยได้มีความพยายามดำเนินการดังต่อไปนี้⁹

1. ในวันที่ 7 กรกฎาคม 2548 ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่ขึ้นตามคำสั่งอำเภอคอนสารที่ 61/2548 ซึ่งให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2541 กำหนดให้ในกรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหาให้จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงประกอบด้วย ฝ่ายข้าราชการและราษฎรฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา¹⁰ ซึ่งที่ประชุมได้แสดงความคิดเห็นโดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าราษฎรที่ร้องเรียนดังกล่าวมีความเดือดร้อนจริง และมีมติให้ยกเลิกสวนป่าคอนสาร และนำพื้นที่มาจัดสรรให้กับราษฎรที่เดือดร้อน

2. ในวันที่ 16 - 17 ตุลาคม 2548 คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ลงพื้นที่เพื่อติดตามการแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียนของราษฎรอำเภอคอนสาร และได้มีการเร่งรัดให้อำเภอคอนสารติดตามเอกสารรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวอย่างเร่งด่วน

3. ในวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ประชาคมตำบลทุ่งพระ โดยนายวิชัย พลอยปัทมวิจิต กำนันตำบลทุ่งพระเป็นประธานการประชุม ซึ่งมีการพิจารณากรณีปัญหาสวนป่าคอนสาร โดยที่ประชุมประชาคมตำบลทุกหมู่บ้านมีมติให้ยกเลิกสวนป่าคอนสาร และให้ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้กับราษฎรผู้เดือดร้อน ทั้งนี้ ในระหว่างการแก้ไขปัญหาจนกว่าจะได้ข้อยุติ ให้ราษฎรผู้เดือดร้อนสามารถเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ได้ จำนวนเนื้อที่ 1,500 ไร่

4. ในวันที่ 4 - 12 มีนาคม 2552 เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ได้ชุมนุมติดตามการแก้ไขปัญหาที่ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งต่อมาวันที่ 9 มีนาคม 2552 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย โดยมี

⁸ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายมหาชน. (2562). *ยกเลิกสวนป่าคอนสาร ความฝันของชุมชนบ่อแก้วหลังแพ้ในศาล*. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2562. จาก <https://ilaw.or.th/node/5348>.

⁹ ปราโมทย์ ผลภิญโญ. (2553). *กรณีปัญหาการปลูกสร้างสวนป่าคอนสารทับที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย*. มูลนิธิชีวิตไท. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2562. จาก http://www.landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1249:กรณีปัญหาการปลูกสร้างสวนป่าคอนสารทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย&catid=87&Itemid=546.

¹⁰ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายมหาชน. *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 7*.

นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และวันที่ 11 มีนาคม 2552 คณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้จัดประชุมครั้งที่ 1/2552 ณ ห้องประชุมอาคารรัฐสภา โดยได้พิจารณากรณีราษฎรสมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ที่อยู่อาศัยในเขตสวนป่า พื้นที่ป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตวนอุทยาน ป่าสงวนแห่งชาติ และเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานภาครัฐ และยังอยู่ในระหว่างการตรวจสอบนั้น ที่ประชุมมีมติว่าในระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหาเห็นชอบให้ผ่อนผันให้ราษฎรได้อยู่อาศัยและทำกิน ในที่ดินดังกล่าวตามวิถีชีวิตปกติไปพลางก่อนเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อน และแจ้งส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องชะลอการดำเนินการใดๆ ที่อาจเป็นมูลเหตุให้เกิดความขัดแย้ง หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนในการ ดำเนินชีวิตตามปกติสุข และเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบต่อไป และให้คณะอนุกรรมการฯ ที่จะแต่งตั้งขึ้น ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อคณะกรรมการฯ ต่อไป สำหรับ กรอบนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหา นายกรัฐมนตรีได้มอบแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งที่ประชุมได้เห็นชอบแนวทางที่นายกรัฐมนตรีเสนอ โดยเสนอให้ยึดหลักการแก้ไขปัญหาของพี่น้องประชาชน ตามสภาพพื้นฐานของแต่ละปัญหา และยึดหลักนโยบายของรัฐบาลโดยมุ่งเน้นความสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน เป็นสำคัญ ดังนั้น กระบวนการแก้ไขปัญหาที่ไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎระเบียบแต่สามารถระดมอ้อมล่วยให้ดำเนินการ ต่อไป โดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ส่วนกรณีที่ต้องแก้ไขกฎระเบียบก็ให้คณะอนุกรรมการฯ ที่จะแต่งตั้งไปดำเนินการศึกษาถึงผลดีและผลเสีย เพื่อนำเสนอคณะกรรมการฯ ต่อไป

5. ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2552 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้แทนเครือข่ายปฏิรูป ที่ดินแห่งประเทศไทย ร่วมประชุมหารือ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ขัดข้องในการดำเนินงานตามนโยบายโฉนดชุมชนในเขตพื้นที่ป่าไม้ และกระบวนการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามกลไกที่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ให้ดำเนินการต่อไป ส่วน กรณีปัญหาสวนป่าคอนสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยืนยันจะไม่มีการใช้ ความรุนแรงกับชาวบ้านอย่างเด็ดขาด และจะลงพื้นที่เพื่อดูข้อเท็จจริงต่อไป

6. ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2553 ได้มีการประชุมคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่าย ปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 1/2553 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เจรจากับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยเรื่องการถอนฟ้องคดีแพ่ง ส่วนการ พิสูจน์สิทธิให้นำข้อมูลจากคณะกรรมการฯ หลายคณะเข้ามาประกอบการพิจารณา

ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2553 ได้มีการประชุมหารือเพื่อแก้ไขปัญหากรณีสวนป่าคอนสารระหว่าง ผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สำนักนายกรัฐมนตรี และเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยที่ห้องประชุม ศูนย์บริการประชาชน ผลการหารือได้จัดทำบันทึกข้อตกลงการเจรจาแก้ไขปัญหา ดังนี้

- ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ นำข้อเสนอของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของ
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย เรื่องการถอนฟ้องในคดีแพ่ง ไม่ดำเนินคดีกับชาวบ้าน
เสนอเข้าที่ประชุมบอร์ดขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยเร็วในการประชุมครั้งต่อไป
(ภายในเดือนมีนาคม 2553)
- ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดิน กรณีสวนป่าคอนสาร
จังหวัดชัยภูมิ มีองค์ประกอบดังนี้ ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนองค์การอุตสาหกรรม
ป่าไม้ ผู้แทนกรมป่าไม้ และผู้แทนเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
- ราษฎรจะไม่ขยายพื้นที่เพิ่มเติมจากที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตามที่อยู่ขณะนี้
- ราษฎรจะไม่ทำลายตัดต้นไม้ที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ปลูกสร้างในพื้นที่พิพาท
- ราษฎรจะร่วมมือกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
ในการสำรวจสภาพพื้นที่

7. ในวันที่ 9 มีนาคม 2553 ได้มีการประชุมหารือแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีสวนป่าคอนสาร
ที่ห้องประชุมศูนย์บริการประชาชนระหว่างเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยกับผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี
ผลการหารือได้ข้อสรุปว่า ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีจะลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและจัดรวบรวม
เอกสารของคณะทำงาน คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการต่างๆ เสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการแก้ไข
ปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยพิจารณา ในช่วงวันที่ 8 และ 9 เมษายน 2553

8. ในวันที่ 8 เมษายน 2553 นายภูเบศ จันทนิมิ ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และประชุมหารือร่วมกับชาวบ้านและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากนั้นทำรายงาน
ผลการตรวจสอบพื้นที่เสนอต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีข้อเสนอทั้งสิ้น 4 ข้อ ดังนี้

- ในระหว่างการพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่พิพาท ให้ผ่อนผันราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนได้อยู่
อาศัยและทำกินในที่ดินดังกล่าวไปพลางก่อน และราษฎรจะต้องไม่ขยายพื้นที่เพิ่มเติมจาก
ที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน รวมทั้งไม่ตัดต้นไม้ที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ปลูกในพื้นที่พิพาท
- ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชะลอการดำเนินการใดๆ ที่อาจเป็นมูลเหตุให้เกิดความขัดแย้ง
- ให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยและหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องสำรวจขอบเขตที่ดินเนื้อที่ 1,500 ไร่ เพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่นาร่องโฉนดชุมชนต่อไป
- ในระหว่างการแก้ไขปัญหา มอบหมายให้อำเภอคอนสารพิจารณาสอดคล้อง ดูแลเพื่อป้องกัน
มิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบริเวณพื้นที่พิพาท และให้มีการจัดประชุมหารือระหว่าง
คณะทำงานรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เครือข่ายปฏิรูป
ที่ดินแห่งประเทศไทย และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อหาแนวทางยกเลิกสวนป่า
คอนสาร โดยการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

9. ในวันที่ 15 มิถุนายน 2553 ประชุมคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 2/2553 ณ ตึกบัญชาการ 5 ทำเนียบรัฐบาล โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นประธาน ที่ประชุมได้พิจารณากรณีพิพาทสวนป่าคอนสาร และมีมติที่ประชุมดังนี้

- ให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรผู้ได้รับความเดือดร้อน รวมทั้งพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานอนุกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานอนุกรรมการ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชน ร่วมเป็นอนุกรรมการ
- สำหรับการพิสูจน์สิทธิที่มีอยู่ให้ดำเนินการตามกระบวนการต่อไป

10. ในวันที่ 9 มีนาคม 2554 ได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ขึ้นที่ทำเนียบรัฐบาลระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร

11. ในวันที่ 10 มีนาคม 2554 คณะทำงานสำรวจตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และการประชุมคณะทำงานสำรวจตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2554 สรุปได้ว่าชุมชนมีความพร้อมและพื้นที่เหมาะสมให้ดำเนินการโฉนดชุมชน และเสนอเรื่องให้คณะอนุกรรมการสำรวจตรวจสอบพื้นที่ในการจัดให้มีโฉนดชุมชนพิจารณาส่งเสนอคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนอนุมัติออกโฉนดชุมชน และได้รับความคุ้มครองตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2554 และให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2554

กล่าวโดยสรุป ทั้งแนวทางที่ชาวบ้านเรียกร้องและความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐทั้งหลายข้างต้นล้วนเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ ให้ยกเลิกสวนป่าคอนสาร และนำที่ดินมาจัดสรรให้กับประชาชนในรูปของโฉนดชุมชน เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้อยู่อาศัยทำกินต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเรื่องสวนป่าคอนสารมาโดยตลอดและความคิดเห็นไปในทางเดียวกันว่า ให้ยกเลิกสวนป่าคอนสาร และนำพื้นที่มาปฏิรูปที่ดินให้กับราษฎรก็ตาม แต่ในความเป็นจริงไม่ได้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่เกิดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นในทางตรงกันข้าม ออป. กลับดำเนินคดีโดยฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดภูเขียวให้ขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่สวนป่าคอนสาร ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาในปี พ.ศ. 2559 ให้ชาวบ้านจะต้องออกจากพื้นที่เนื่องจากไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินตาม

ประมวลกฎหมายที่ดิน ชาวบ้านไม่สามารถนำพยานบุคคลหรือเอกสารแสดงการเสียภาษีบำรุงท้องที่มาใช้เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิการเข้าถือครองประโยชน์ได้ การที่ชาวบ้านเข้าไปอยู่ในที่ดินซึ่ง ออป. เป็นผู้สิทธิครอบครองดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จึงเป็นการกระทำละเมิด ด้วยเหตุนี้ ออป. จึงมีสิทธิฟ้องขับไล่พร้อมเรียกค่าเสียหาย นอกจากนี้ ศาลได้วินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2554 ไม่ใช่กฎหมายเป็นเรื่องนโยบายทั่วไป และเพียงให้แนวทางหน่วยงานของรัฐที่จะยอมผ่อนปรนให้แก่ราษฎรที่เป็นคู่กรณีได้เท่านั้น ซึ่งไม่ตัดอำนาจฟ้องคดีของ ออป. ซึ่งถูกต้องแย้งสิทธิและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55¹¹

สถานการณ์ปัจจุบันในพื้นที่ชุมชนบ่อแก้วยังคงไม่มีความชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป เพราะในแง่หนึ่งศาลฎีกาได้ตัดสินแล้วว่าชาวบ้านไม่มีสิทธิอยู่ในพื้นที่ ถึงแม้ในทางนโยบายจะชะลอการบังคับตามคำพิพากษาไว้ก็ตาม แต่ก็ยังมีความไม่แน่นอนว่าชาวบ้านจะอยู่ต่อไปได้นานแค่ไหน

3.2.1.2 สภาพปัญหาในปัจจุบัน

จากศึกษาพื้นที่ข้างต้นสามารถสรุปสภาพปัญหาที่เกิดจากการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่อยู่อาศัยและทำกินของชาวบ้านได้ ดังนี้

(1) พื้นที่บ้านโป่งลึก-บ้านบางกลอย จังหวัดเพชรบุรี

- การบังคับอพยพชาวกะเหรี่ยงบ้านโป่งลึก-บางกลอย ในปี พ.ศ. 2539 ทำให้ความเป็นอยู่ของชาวกะเหรี่ยงเปลี่ยนแปลงไปด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น ข้อจำกัดของแปลงที่ดิน สภาพความอุดมสมบูรณ์ของพื้นดินและแหล่งน้ำ ข้อกำหนดห้ามย้ายที่อยู่อาศัยและต้องอยู่รวมกัน ห้ามกระจ่ายการตั้งที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถทำเกษตรกรรมแบบไร่หมุนเวียนได้ ผลผลิตที่ได้จึงน้อยกว่าความจำเป็นแก่การดำรงชีพ
- ในด้านวัฒนธรรมของชาวกะเหรี่ยงผูกพันอยู่กับธรรมชาติ พิธีกรรมและความเชื่อของชาวกะเหรี่ยงจึงสะท้อนความเคารพที่มีต่อธรรมชาติ เมื่อสภาพแวดล้อมหรือธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไปกับความคุ้นเคยของชาวกะเหรี่ยง ทำให้วัฒนธรรมของกะเหรี่ยงเปลี่ยนไป เช่น ตามธรรมเนียมของชาวกะเหรี่ยงเมื่อเก็บเกี่ยวได้แล้วจะต้องทำพิธีกรรมขอขอบคุณพระแม่ธรณีและพระแม่โพสพ แต่พิธีกรรมดังกล่าวต้องเปลี่ยนไปเนื่องจากผลผลิตที่ได้นั้นไม่เพียงพอแก่การยังชีพ เป็นต้น
- แม้ว่ารัฐบาลไทยจะเข้ามารับรองสถานะการดำรงอยู่เป็นชุมชนของชาวกะเหรี่ยงโดยประกาศตั้งหมู่บ้านบางกลอยตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แต่ก็ยังเป็นเพียงการรับรอง การจัดตั้งชุมชนเพื่อเป็นเขตการปกครองตามกฎหมายเท่านั้น เพราะเมื่อ

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9966/2559.

ประกาศเป็นเขตอุทยานตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ชาวกะเหรี่ยงก็ต้องย้ายออกจากพื้นที่หมู่บ้านบางกลอย

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดได้ยืนยันว่า การบังคับอพยพชาวกะเหรี่ยงของเจ้าหน้าที่อุทยานนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้ว คำพิพากษาของศาลในคดีดังกล่าว จึงเป็นการรับรองอำนาจรัฐและการกระทำของเจ้าหน้าที่ให้สามารถกระทำการด้วยประการใดก็ได้ และเป็นการปฏิเสธสิทธิชุมชนของชาวกะเหรี่ยงที่มีอยู่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(2) พื้นที่ชุมชนซับหวาย ชุมชนหินรุ ชุมชนซับเสเลเต ชุมชนชอกตะเคียน และชุมชนหนองผักแว่น จังหวัดชัยภูมิ

- แม้จะได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แต่ไม่ได้เป็นการรับรองสิทธิชาวบ้านที่จะยืนยันการอยู่มาก่อนการประกาศเขตอุทยาน
- การดำเนินการตรวจสอบและพิสูจน์สิทธิไม่ได้มีการแจ้งล่วงหน้าให้ชาวบ้านทราบเพื่อจะได้เตรียมความพร้อมในการนำชี้เขตที่ดิน
- มาตรการตรวจสอบสิทธิและพิสูจน์สิทธิไม่ได้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง
- เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการบังคับข่มขู่ให้ชาวบ้านย้ายออกจากพื้นที่
- การแบ่งที่ดินให้กับทายาทผู้บังคับใช้กฎหมายเห็นว่า ไม่ใช่การครอบครองที่ดินเพื่อทำประโยชน์ต่อเนื่องกันมา แต่เป็นการบุกรุกเข้ามาใหม่

(3) พื้นที่ชุมชนบ่อแก้ว จังหวัดชัยภูมิ

- ชาวบ้านมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมาย แต่ชาวบ้านไม่สามารถยกหน้าที่ดังกล่าวขึ้นอ้างต่อรัฐถึงสิทธิในการครอบครองหรือทำประโยชน์ในพื้นที่ได้ ซึ่งเมื่อมีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติทำให้ชาวบ้านไม่สามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 12
- การพิสูจน์สิทธิทำประโยชน์ในพื้นที่ตามกฎหมายในปัจจุบันจำกัดเฉพาะเอกสารที่แสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น ไม่สามารถพิสูจน์สิทธิโดยใช้พยานบุคคลหรือเอกสารอื่น
- มติคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานดำเนินการผ่อนปรนการบังคับตามกฎหมายเพื่อให้ชาวบ้านสามารถอยู่ในพื้นที่ไม่มีผลเป็นกฎหมายซึ่งบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตาม มีลักษณะเป็นเพียงนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น

3.2.2 พื้นที่วัฒนธรรม

3.2.2.1 ภาพรวมของสถานการณ์

กลุ่มชาติพันธุ์ชาวเลเป็นชนชาวพื้นเมืองดั้งเดิมของชายฝั่งทะเลอันดามันที่มีวิถีชีวิตอาศัยหากินผูกพันอยู่กับชายฝั่งทะเลอันดามัน โดยสันนิษฐานว่าได้เข้ามาอยู่อาศัยตั้งบ้านเรือนถาวรในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตเป็นเวลา 300 ปีมาแล้ว¹² จากการศึกษาของ เมธิรา ไกรนที¹³ พบว่าชาวเลอุรักลาไวย์ได้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่แหลมกลาง (เกาะร้าง) และแหลมตึกแก เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีคนจีนนำเรือเข้ามาเทียบสะดวกต่อการแลกเปลี่ยนสิ่งของกับชาวจีน ซึ่งต่อมาเกิดการระบาดของอหิวาต์ตกโรคเป็นเหตุให้ชาวเลอุรักลาไวย์ได้อพยพและกระจายตัวออกไปอาศัยอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ บนเกาะภูเก็ต เช่น พื้นที่หาดราไวย์ หาดสะปา เป็นต้น

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลไทยได้ประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติสิรินาถขึ้น จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินป่าสนทะเล ป่าเขาเรวก ป่าเขาเมือง และบริเวณหาดในยาง ในท้องที่ตำบลไม้ขาว ตำบลสาคร และตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 โดยอุทยานแห่งชาติสิรินาถนั้นมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอถลาง และมีลักษณะเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเล

แม้ว่าการประกาศเขตอุทยานจะไม่ได้กระทบต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยในที่ดินของชาวเลอุรักลาไวย์ก็ตาม แต่กลับมีผลกระทบต่องานวิถีชีวิต และสิทธิทางวัฒนธรรมของชาวเล กล่าวคือ วิถีชีวิตของชาวเลผูกพันอยู่กับทะเล การทำประมงเพื่อเลี้ยงชีพจึงเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต และเป็นอาชีพหลักของชาวเลในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งการที่รัฐบาลไทยประกาศพื้นที่อุทยานทางทะเลซ้อนทับพื้นที่ดั้งเดิมที่ใช้ในการทำประมงของชาวเล ทำให้การเข้าไปทำประมงในพื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นการกระทำความผิดกฎหมายไป และทำให้ชาวเลอุรักลาไวย์ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมพร้อมยึดเรือและอุปกรณ์ในการทำกิน โดยนับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2553 - 2555 มีชาวเลถูกเจ้าหน้าที่จับกุมจำนวน 32 ราย ซึ่งในจำนวนนี้มีจำนวน 17 ราย ที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี เพราะไม่มีความผิด แต่ก็ไม่ได้รับการชดเชยจากรัฐบาลไทยในความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่ถูกยึดไว้ในระหว่างถูกจับกุม¹⁴ ซึ่งครั้งล่าสุดที่ชาวเลถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติสิรินาถปรากฏขึ้นในปี พ.ศ. 2561 และถูกกล่าวหาว่าลักลอบจับสัตว์ทะเลในพื้นที่อุทยาน เป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 ซึ่งชาวเลได้ต่อสู้ว่าตนไม่ได้ลักลอบจับสัตว์ทะเล แต่ต้องการลงน้ำเพื่อให้ร่างกายปรับตัวเพื่อรักษาอาการน้ำหนิ¹⁵

¹² สถาบันไทยศึกษา. (2559). *งานรวมญาติชาติพันธุ์ชาวเล ปีที่ 7*. สถาบันไทยศึกษา. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2562. จาก [https://www.chumchonhai.or.th/sites/default/files/images/infomation/\(2\)document-chaola7.pdf](https://www.chumchonhai.or.th/sites/default/files/images/infomation/(2)document-chaola7.pdf).

¹³ เมธิรา ไกรนที. (2552). *พัฒนาการของการตั้งถิ่นฐานชุมชนอุรักลาไวย์ในพื้นที่ภูเก็ตจากมุมมองนิเวศวัฒนธรรม*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น.82.

¹⁴ ปรีดา คงแป้น. (2556). *วิกฤตวิถีชาวเล*. (กรุงเทพฯ: มูลนิธิชุมชนไท). น.20.

¹⁵ ประชาชาติธุรกิจ. (2561). *6 ชาวเลราไวย์ถูกรวบ จนท. อ้างค้าน้ำจับสัตว์ทะเลเขตอุทยาน หน. ชูดันผิดจริง*. ประชาชาติธุรกิจ. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2562, จาก <https://www.prachachat.net/general/news-98260>.

ในด้านวัฒนธรรม ด้วยเหตุที่ชาวเลยึดถือที่ดินและทะเลเป็นทรัพย์สินที่ทุกคนใช้ร่วมกัน ชาวเลส่วนใหญ่จึงไม่มีสิทธิที่มั่นคงในที่อยู่อาศัย เพราะขาดเอกสารสิทธิที่ดิน¹⁶ พื้นที่บางพื้นที่ซึ่งสัมพันธ์กับวัฒนธรรมของชาวเลอย่างพื้นที่สุสานและพื้นที่ทางจิตวิญญาณ โดยชาวเลมีพิธีกรรมหลายอย่าง เช่น พิธีลอยเรือ การไหว้บูชาหลาหรือโต๊ะที่เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ พิธีนอนหาด และงานกินข้าวกลางบ้าน เป็นต้น ทำให้ชาวเลต้องมีพื้นที่ในการทำพิธีกรรมทางจิตวิญญาณ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีนโยบายการท่องเที่ยว ทำให้เกิดการรุกรานที่ดินสุสานและพื้นที่ที่ชาวเลใช้ในการประกอบกิจกรรมทางจิตวิญญาณ หรือการเข้าใช้พื้นที่ไม่สะดวก อันเกิดจากการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เช่น พิธีนอนหาดของชาวเลอุรักลาไวย์ในจังหวัดภูเก็ต จัดที่หาดไม้ขาว ตำบลไม้ขาว อำเภอดอนสัก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอุทยานแห่งชาติสิรินาถ เป็นต้น

แม้ว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2553 เรื่อง แผนนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ซึ่งกำหนดแนวทางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับวิถีชีวิตของชาวเลครอบคลุมในเรื่องการสร้าง ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยด้วยการทำเป็นโฉนดชุมชนเพื่อเป็นเขตสังคมและวัฒนธรรมพิเศษสำหรับชาวเล และผ่อนปรนพิเศษสำหรับกลุ่มชาวเลในการทำประมงที่ใช้อุปกรณ์ดั้งเดิมตามวิถีชีวิตในเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตอนุรักษ์อื่นๆ อย่างไรก็ตาม นโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

3.2.2.2 สภาพปัญหาในปัจจุบัน

จากการศึกษาสภาพปัญหาอันเกิดจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถนั้นไปกระทบต่อวิถีชีวิตและสิทธิทางวัฒนธรรมของชาวเลใน 3 ลักษณะ ดังนี้

- (1) การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติกระทบต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวเล เนื่องจากวิถีชีวิตชาวเลผูกพันและสอดคล้องอยู่กับทะเลและพื้นที่ใกล้กับทะเล ทำให้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวเลเปลี่ยนแปลงไป เช่น ไม่สามารถทำประมงเพื่อยังชีพในพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้ ไม่สามารถใช้พื้นที่ทำพิธีกรรมตามความเชื่อของตนได้ เป็นต้น
- (2) นอกจากการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว วิถีชีวิตของชาวเลยังได้รับผลกระทบเนื่องจากนโยบายการท่องเที่ยวที่สร้างการพัฒนาอย่างไม่สมดุล
- (3) มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2553 เรื่อง แผนนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ในทางปฏิบัติไม่ได้ถูกนำมาใช้โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ยังคงดำเนินการจับกุมชาวเลที่เข้าไปทำประมงในพื้นที่อุทยานแห่งชาติอยู่

¹⁶ ปรีดา คงแป้น, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ X*, น.18.

3.2.3 พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ

3.2.3.1 ภาพรวมของสถานการณ์

เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกพัฒนามาจากโครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) เป็นหนึ่งในนโยบายหลักของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งวัตถุประสงค์ของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก คือ การพัฒนาพื้นที่ทางเศรษฐกิจใหม่ โดยอาศัย การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเมือง เพื่อดึงดูดนักลงทุนในพื้นที่พิเศษใน 3 จังหวัดภาค ตะวันออก ได้แก่ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา

โดยในช่วงแรกนั้นรัฐบาลโดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่ง รัฐธรรมนูญฯ ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 เพื่อปลดล็อกทุกข้อจำกัดที่ทำให้โครงการไม่เดินหน้า ซึ่งต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ขึ้นมาเพื่อรวมอำนาจการตัดสินใจใน เรื่องต่าง ๆ ไว้กับคณะกรรมการนโยบายพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และเลขาธิการสำนักงาน โดยมีประเด็น สำคัญดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่คณะกรรมการนโยบายพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 แล้ว¹⁷ กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานแก่บุคคลซึ่งดำเนินการ อันเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตามกฎหมายฉบับต่างๆ ได้แก่

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พุทธศักราช 2515 เว้นแต่ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับอำนาจ
- กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย
- กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง
- กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน
- กฎหมายว่าด้วยทางหลวงสัมปทาน
- กฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ

ซึ่งโดยทั่วไปอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานเหล่านี้จะอยู่กับ คณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การประกอบกิจการพลังงานอำนาจในการ พิจารณาจะอยู่กับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งสรรหามาจากบุคคลที่มีความชำนาญเฉพาะทาง เป็นต้น ซึ่งการนำอำนาจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการนี้ไปมอบให้กับคณะกรรมการนโยบายพัฒนาพิเศษภาค ตะวันออก อาจทำให้เกิดปัญหาขึ้นในเวลาต่อมาเนื่องจากกระบวนการอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทาน

¹⁷ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 37

ไปอยู่กับฝ่ายการเมืองซึ่งไม่มีความชำนาญและอาจทำเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ทางการเมืองในระยะสั้น ทำให้สิทธิของประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบ

(2) กฎหมายกำหนดอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือความเห็นชอบไว้กับ

เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก¹⁸

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออกมีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบแทนหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังต่อไปนี้

- กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน
- กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
- กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร
- กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
- กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เฉพาะเพื่อการอนุญาตให้คนต่างด้าวตามมาตรา 55 (1) หรือ (2) อยู่ต่อในราชอาณาจักร
- กฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์
- กฎหมายว่าด้วยโรงงาน
- กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

ซึ่งในหลายกรณีบรรดากฎหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเพื่อให้เจ้าของที่ดินใช้กรรมสิทธิ์ภายในที่ดินของตนเองไปกระทบต่อประโยชน์ของเจ้าของที่ดินข้างเคียง เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งกำหนดรูปแบบของการใช้อาคารจะต้องได้มาตรฐานความมั่นคง ความปลอดภัย และไม่รบกวนสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียง เป็นต้น การที่กฎหมายมอบอำนาจให้กับเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก อาจเกิดปัญหาเรื่องความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ

(3) กฎหมายฉบับนี้ยกเว้นการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก คณะกรรมการนโยบายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้สำนักงานเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อดำเนินการหรือประกอบ

¹⁸ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 43

กิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น¹⁹ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ที่ดิน จากเดิมมีความมุ่งหมายให้ใช้เพื่อการเกษตรและกิจการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเท่านั้น

(4) กฎหมายฉบับนี้มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายผังเมืองในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ

ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก จะต้องจัดทำนโยบายและแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค แผนการดำเนินงาน และแผนการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรที่สะดวกรวดเร็ว²⁰ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออกให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าวแล้ว จะนำไปสู่การจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค และหากแผนผังดังกล่าวข้างต้นแล้วเสร็จจะมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายผังเมืองที่ใช้อยู่เดิมในพื้นที่นั้น²¹

(5) กฎหมายผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ในกรณีจะต้องการดำเนินโครงการหรือกิจการใดภายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่ต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชนหรือชุมชนตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งหากไม่มีผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการใด หรือมีแต่ไม่เพียงพอกับการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไม่ให้นำเรื่องการขอและการออกใบอนุญาต และคุณสมบัติของผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้มีหน้าที่ศึกษาหรือจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาบังคับใช้²²

บรรดาข้อยกเว้นซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ยกเว้นหรือมอบหมายอำนาจให้กับคณะกรรมการหรือเลขาธิการทำแทนนั้น ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินและป้องกันผลกระทบที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ตามหลักกรรมสิทธิ์โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบใดๆ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานออกมารองรับการกระทำดังกล่าวข้างต้นไว้

นอกจากผลกระทบที่เกิดขึ้นในทางกฎหมายแล้ว ผลกระทบอีกประการหนึ่งที่สามารถเกิดขึ้นจากการประกาศพื้นที่เป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก คือ ปัญหาความไม่เป็นธรรมในหลายลักษณะด้วยกัน เช่น การผันน้ำจากแหล่งน้ำเข้าไปในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อใช้ประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมของกิจการภายในเขตพัฒนาพิเศษ เป็นต้น ซึ่งผลกระทบดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เสมอภาค โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการเยียวยาเป็นการเฉพาะเอาไว้

¹⁹ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 36

²⁰ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 29

²¹ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 32

²² พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 8

3.2.3.2 สภาพปัญหาในปัจจุบัน

จากการศึกษาสภาพปัญหาอันเกิดจากการประกาศเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกทำให้เกิดผลกระทบดังต่อไปนี้

- (1) การประกาศเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกนำมาสู่การยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินและป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- (2) การเน้นพัฒนาพื้นที่เขตพัฒนาพื้นที่เขตโดยไม่เป็นธรรม

3.2.4 พื้นที่เขตทหาร

3.2.4.1 ภาพรวมของสถานการณ์

ในปัจจุบันที่ดินที่ถูกมาใช้เป็นที่ดินเพื่อการทหารมีอยู่ทั้งสิ้นประมาณ 4,832,408 ไร่ แบ่งเป็นที่ดินที่อยู่ในความครอบครอง ดูแล และใช้ประโยชน์ของกองทัพบกจำนวน 4,337,100 ไร่ กองทัพเรือจำนวน 260,161 ไร่ และ 235,147 ไร่²³ ซึ่งนอกเหนือจากการใช้เป็นพื้นที่ตั้งหน่วยทหารและสาธารณูปโภค และพื้นที่สำหรับการฝึกทางการทหารแล้ว ที่ดินเหล่านี้ยังถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์อื่น เช่น พื้นที่ท่องเที่ยว พื้นที่สนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และพื้นที่ที่ส่วนราชการอื่นมาขอใช้ประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งสาเหตุที่กองทัพได้ที่ดินจำนวนมากเช่นนี้มาอยู่ในความครอบครองเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่แต่เดิมมีการกำหนดพื้นที่เขตสงวนเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารตามพระบรมราชโองการและตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ซึ่งในปัจจุบันได้มีการกำหนดเขตหวงห้ามโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวทั้งสิ้น 12 ฉบับ ซึ่งผลของการกำหนดเขตหวงห้ามตามพระบรมราชโองการและพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวทำให้เกิดข้อจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินขึ้น และทำให้เกิดการจำแนกที่ดินภายใต้เขตหวงห้ามออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินที่เป็นเขตสงวนหวงห้าม และที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุ

(1) ที่ดินที่เป็นเขตสงวนหวงห้าม

ที่ดินที่เป็นเขตสงวนหวงห้าม หมายถึง ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งอยู่ภายใต้เขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือตามพระบรมราชโองการ ซึ่งผลของการถูกประกาศเป็นเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาหรือตามพระบรมราชโองการนั้นจะมีผลทำให้ที่ดินดังกล่าว ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้างจัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่เสียก่อน ที่ดินประเภทนี้เป็นที่ดินของรัฐเช่นกัน แต่ไม่ใช่ที่ราชพัสดุตามความหมายของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518²⁴ จึงคล้ายกับที่ดินที่เป็นป่าสงวนที่อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนได้

²³ สรุปรจากฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรมธนารักษ์

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อ

(2) ที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุ

ที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518²⁵ ที่ดินประเภทนี้ได้มีหน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ซึ่งตามกฎหมายที่ราชพัสดุนั้นจะต้องเป็นที่ที่หน่วยงานของรัฐได้เข้าใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ในทางราชการแล้ว ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของและเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

ผลทางกฎหมายจากการแบ่งพื้นที่เป็น 2 ประเภทดังกล่าว ทำให้ปัญหาสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีของที่ดินที่เป็นเขตสงวนหวงห้าม กรณีที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุ ดังนี้

- กรณีที่ดินหวงห้าม ข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษาลักษณะที่ดินสงวนหวงห้าม พบว่าที่ดินสงวนหวงห้าม เช่น กรณีของที่ดินทรงสงวนตามพระบรมราชโองการ ฉบับที่ 2/249 ลงวันที่ 16 กันยายน 2465 กำหนดให้ที่ดินในเขตทรงสงวนมิใช่กรรมสิทธิ์ของกองทัพเรือ กองทัพเรือคงมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าชาวบ้านผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินชาวบ้านก็มีสิทธิอยู่ในเขตต่อไปได้ แต่หากประชาชนได้เข้าอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนโดยมิได้ขออนุญาตต่อกองทัพเรือ ก็ไม่สามารถอยู่อาศัยได้ และที่ดินดังกล่าวก็ไม่สามารถเอาไปออกเอกสารสิทธิได้²⁶

สถานการณ์ในปัจจุบัน กองทัพเรือได้มีประกาศกองทัพเรือ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี²⁷ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อแก้ไขปัญหาในการพิจารณาอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

ประโยชน์ของส่วนราชการ แต่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่เป็นที่ราชพัสดุ โปรดดูบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 382/2534 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้น ตามมาตรา 6 ได้นิยามความหมายของที่ราชพัสดุดังต่อไปนี้ถึงที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย ทำให้ความหมายของที่ราชพัสดุในปัจจุบันครอบคลุมไปถึงที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกรณีวินิจฉัยในประเด็นว่า เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุและเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐตามกฎหมายแล้ว สถานะของประชาชนจะเป็นเช่นไร

²⁵ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518,

มาตรา 4 ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

²⁶ บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 289/2538

²⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 131 ตอนพิเศษ 2 ง วันที่ 7 มกราคม 2557

1. ราษฎรที่ขออนุญาตจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย หรือถ้าเป็นนิติบุคคล ต้องมีผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด
2. ที่ดินที่ราษฎรยื่นขออนุญาตจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน ต้องไม่เป็นที่ราชพัสดุ ที่หวงห้าม ที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินของรัฐทุกประเภท กรณีที่ดินนั้นมีข้อพิพาทกับส่วนราชการใด ต้องมีผลการพิสูจน์สิทธิที่ดินจากคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมทั้งส่วนราชการที่เป็นคู่กรณีมีความเห็นพ้องด้วยกับมติคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการว่าที่ดินเป็นของราษฎรหรือมีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของราษฎร
3. ที่ดินที่ราษฎรยื่นขออนุญาตจับจองในเขตทรงสงวน ต้องไม่เป็นที่เขา ที่ภูเขา และปริณทล 40 เมตร รอบที่เขา ที่ภูเขา ตามแผนที่แสดงขอบเขตที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี และในกรณีที่มีการจับจองพื้นที่คาบเกี่ยวกันนั้นจำเป็นต้องให้คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินพิจารณาอนุญาตให้จับจองเฉพาะที่ดินที่อยู่นอกเขตดังกล่าว
4. ราษฎรที่ยื่นคำร้องขอจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน โดยได้นำเจ้าหน้าที่ของคณะทำงานตรวจสอบการจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนไปตรวจสอบที่ดินแล้ว ว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามตามประกาศนี้ และให้ราษฎรไปยื่นเรื่องขอรังวัดตรวจสอบแนวเขตกับสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสตึก เพื่อให้ได้ค่าพิคัดของแปลงที่ดินที่ถูกต้องแล้วมายื่นคำร้องขอจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนต่อไป
5. ที่ดินที่ราษฎรได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้จับจองในเขตทรงสงวน ยังคงเป็นที่ดินทรงสงวน โดยกองทัพเรือขอสงวนสิทธิ หากตรวจสอบภายหลังว่า ที่ดินได้รับอนุญาตให้จับจองไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของประกาศฉบับนี้ กองทัพเรือจะเพิกถอนการอนุญาต รวมทั้งจะเสนอกรมที่ดินเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยราษฎรไม่มีสิทธิโต้แย้งหรือเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ

สถานะของการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงสามารถใช้ประโยชน์ได้ภายใต้ขอบเขตของการอนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดิน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีความขัดแย้งเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการ เนื่องจากที่ผ่านมากองทัพเรือไม่เคยอนุญาตให้ราษฎรรายใดเข้าไปจับจองพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น ราษฎรที่เข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจึงเป็นผู้บุกรุก ซึ่งกองทัพเรือกำลังดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ตำบลแสมสาร โดยโฆษกกองทัพเรือได้ให้สัมภาษณ์ถึงการบุกรุกดังกล่าวเป็นการบุกรุกเพื่อดำเนินการทางธุรกิจ อาทิ ร้านอาหาร รีสอร์ท โรงงานอุตสาหกรรม และรวมถึงการบุกรุกที่ดินของรัฐในลักษณะอื่นๆ เช่น ลักลอบขุดดิน ถมทะเล ไม่ขออนุญาตก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง การซื้อขายที่ดินของรัฐโดยมีเอกสารสิทธิ เป็นต้น เป็นผลให้กองทัพเรือโดยฐานทัพเรือสัตหีบมีความจำเป็นต้องเข้ามาจัดระเบียบในพื้นที่²⁸

²⁸ มติชนออนไลน์. (2561). “ทร. ใต้ ไม่ได้ไล่เวนคืนที่เพื่ออีอีซี ชี้เป็นที่พระราชทานตั้งแต่สมัย ร. 6 ทหารเรือมีเอกสารสิทธิ. มติชนออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2563. จาก https://www.matichon.co.th/politics/news_1221691.

- กรณีที่ดินที่เป็นราชพัสดุ ข้อเท็จจริงที่ได้จากรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน²⁹ พบว่าในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีชาวบ้านอ้างว่าได้อยู่อาศัยในพื้นที่มาก่อนการประกาศเขตตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอ บ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2481 และมีการสืบสิทธิต่อๆ กันมาต่อเนื่อง แต่ด้วยผลของการประกาศเขตสงวนหวงห้ามนี้ทำให้ที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ที่ดินสามารถออกเอกสารสิทธิได้แต่ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในสิทธิที่ชาวบ้านใช้เพื่ออยู่อาศัยในที่ดิน ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานทหารที่ดูแลพื้นที่ดังกล่าวมาโดยตลอด จนเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีต้องออกมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2545 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาในการจัดให้ราษฎรผู้บุกรุกเข้าที่ราชพัสดุ ซึ่งในขั้นต้นตามมาตรการนี้ชาวบ้านสามารถเข้าที่ดินได้ตามเนื้อที่ครอบครองใช้ประโยชน์จริงเป็นการชั่วคราวครั้งละไม่เกิน 3 ปี

ในสถานการณ์ปัจจุบัน ที่ผ่านมามีบริเวณที่ราชพัสดุในตำบลแก่งเสี้ยนมีที่ดินเพียงบางแปลงเท่านั้นที่ได้รับการจัดให้เช่าเพื่อทำธุรกิจการเกษตร ส่วนชาวบ้านกลับไม่ได้รับการดำเนินการให้เช่า และต่อมาในปี พ.ศ. 2559 ในพื้นที่ซึ่งชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์อยู่ได้ดำเนินการจัดทำโครงการบ้านธนารักษ์สำหรับข้าราชการ และลูกจ้างกองทัพ โดยมียัตถุประสงค์เพื่อขายให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดกระทรวงกลาโหม นำมาสู่การขับไล่ชาวบ้านจำนวน 30 รายออกจากพื้นที่พิพาท และคัดค้านมิให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำสาธารณูปโภคในพื้นที่พิพาท แม้ชาวบ้านจะได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม³⁰ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ราชพัสดุในการครอบครองของกองทัพ ปัญหาลักษณะคล้ายๆ กันยังได้เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภออื่นอีก

3.2.4.2 สภาพปัญหาในปัจจุบัน

- (1) สิทธิในที่ดินไม่มีความชัดเจนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงว่ารัฐจะใช้อำนาจเข้ามากระทบสิทธิของตนเมื่อใด
- (2) หน่วยงานของรัฐมีแนวโน้มจะกดดันประชาชนให้ออกจากพื้นที่ โดยการห้ามมิให้มีการนำสาธารณูปโภคเข้าสู่ที่ดิน
- (3) การที่ประชาชนไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้ไม่สามารถเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์ในทางทรัพย์สินได้อย่างเต็มที่เหมือนกับที่ดินทั่วไป เช่น การเอาที่ดินไปจำนองกับธนาคาร เป็นต้น
- (4) แม้ประชาชนจะได้เสียภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของภาษีบำรุงท้องที่ก็ไม่ทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะอ้างกับรัฐในการครอบครองที่ดิน

²⁹ สรุปรายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 213/2562 และรายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 1160/2558

³⁰ รายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ที่ 213/2562

3.3 สรุป

การประกาศเขตป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ และเขตอนุรักษ์อื่นๆ นำมาสู่การบังคับอพยพและการขับไล่ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งจากกรณีศึกษาใน 4 พื้นที่ข้างต้นสามารถสรุปสถานการณ์และสภาพปัญหาได้ดังนี้

การประกาศเขตเหนือที่ดินของรัฐขาดกระบวนการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการประกาศเขตเหนือที่ดินของรัฐตามกฎหมายนั้นขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ เช่น เดิมกระบวนการประกาศเขตอนุรักษ์นั้นไม่ได้มีการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้ชุมชนที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการประกาศเขตอนุรักษ์ไว้ในกฎหมาย³¹ เป็นต้น ทำให้กระบวนการประกาศเขตอนุรักษ์นั้นเกิดการละเลยโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งประชาชนจะทราบว่าพื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นเขตอนุรักษ์ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่นำหลักเขตหรือป้ายมาแสดงว่าพื้นที่ดังกล่าวได้รับการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์แล้ว แม้ว่าในทางกฎหมายจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อพิสูจน์การเข้าถือครองที่ดินก่อนหน้าการประกาศเขตอนุรักษ์ก็ตาม แต่กระบวนการดังกล่าวสร้างความไม่สะดวกให้กับประชาชนและก่อให้เกิดความไม่แน่นอนว่าสิทธิของประชาชนจะได้รับการรับรองโดยคำพิพากษาของศาลหรือไม่ เพราะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาล

ผลกระทบต่อสิทธิทางวัฒนธรรม

ในเชิงวัฒนธรรมการประกาศเขตอนุรักษ์ต่างๆ ทับที่ดินที่ประชาชนทำประโยชน์อยู่นั้นส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในลักษณะที่สร้างข้อจำกัดในการดำรงชีวิตในวิถีดั้งเดิม เช่น กรณีของชาวกะเหรี่ยงที่มีวิถีชีวิตในการทำเกษตรแบบไร่หมุนเวียน แต่เมื่อมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติและถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามวิถีชีวิตดั้งเดิม กรณีของชาวเลที่วิถีชีวิตผูกพันกับการทำประมงเพื่อยังชีพ การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลเป็นเหตุให้ชาวเลไม่สามารถทำการประมงเพื่อยังชีพได้ เป็นต้น ซึ่งในทางกฎหมายบรรดาสิทธิทั้งหลายเหล่านี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐไม่ได้คำนึงถึงสิทธิทางวัฒนธรรม และมองว่าวิถีชีวิตดังกล่าวเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ไม่สมควรให้ดำเนินวิถีชีวิตในลักษณะดังกล่าวอีกต่อไป

³¹ ในปัจจุบันพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 8 ได้กำหนดให้กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในการกำหนดให้บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ หรือการขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมดจะต้องให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชน.

ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายในการแก้ไขปัญหา

แนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไทยต่อกรณีของการประกาศเขตอนุรักษ์ทับที่ดินที่ประชาชนครอบครองใช้ทำประโยชน์อยู่นั้นมักจะกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะกรรมการ ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะได้รับการปฏิบัติตามหรือไม่ ขึ้นกับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในพื้นที่เป็นผู้ตัดสินใจ เพราะไม่มีสถานะทางกฎหมายผูกพันเจ้าหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติตาม ในทางตรงกันข้ามมาตรการผ่อนผันในบางเรื่องอาจเป็นการขัดกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ที่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เนื่องจากละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยเหตุที่ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายดังกล่าว ทำให้สิทธิของประชาชนไม่มีความแน่นอน

องค์กรของรัฐไม่ได้คำนึงถึงสิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะได้รับรองสิทธิในการรวมตัวอยู่เป็นชุมชน ซึ่งในบางชุมชนรัฐได้เข้ามารับรองสถานะเป็นหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นก็ตาม แต่จากกรณีศึกษาต่างๆ ข้างต้นพบว่า ในทางปฏิบัติประชาชนไม่สามารถอ้างสิทธิชุมชนขึ้นมาเพื่อใช้เป็นฐานในการอ้างกับองค์กรของรัฐได้ ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็ไม่ได้คำนึงถึงสิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและศาลฎีกา ไม่ได้มีการยกประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนขึ้นอาศัยเป็นเหตุในการอธิบายว่าประชาชนมีสิทธิที่จะอยู่ในที่ดินดังกล่าวแม้จะได้ประกาศเป็นเขตอนุรักษ์แล้ว คำพิพากษาส่วนใหญ่ให้น้ำหนักไปที่การพิสูจน์สิทธิตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ ซึ่งยึดโยงอยู่กับการใช้เอกสารสิทธิของทางราชการมากกว่าที่จะคำนึงว่าพื้นที่ดังกล่าวที่ไม่มีเอกสารสิทธิ เพราะโดยสภาพไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ

เหตุประการหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐและองค์กรศาลไม่ได้นำบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญมาเป็นมาตรฐานในการวินิจฉัยว่า การกระทำของรัฐขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ น่าจะมีสาเหตุมาจากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา³² และศาลรัฐธรรมนูญ³³ ที่ได้เคยมีการวินิจฉัยไว้ก่อนหน้านี้สามารถสรุปได้ว่าตราบใดที่ยังไม่มีการตรากฎหมายออกมารองรับสิทธิของบุคคล สิทธิดังกล่าวจะมีเงื่อนไขอย่างไร และจะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร ย่อมไม่อาจรู้ได้จนกว่าจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับ³⁴

³² คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 8022/2543

³³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 25/2547

³⁴ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดรับรองให้สิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ แม้ยังไม่ได้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 3/2552 วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยฉบับนี้หน่วยงานของรัฐจึงควรจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และประชาชนสามารถฟ้องร้องบังคับได้ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าในทางปฏิบัติศาลไม่ได้หยิบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาพิจารณาในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายอย่างหนึ่ง

ความไม่เป็นธรรมในด้านภาษี

จากกรณีศึกษาของพื้นที่ชุมชนบ่อแก้ว จังหวัดชัยภูมิ ประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมาย แต่การเสียภาษีดังกล่าวก็ไม่สามารถยกอ้างต่อรัฐว่าตนมีสิทธิในที่ดินได้

ความไม่มั่นคงของสิทธิในที่ดิน

จากกรณีศึกษาสถานการณ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า การครอบครองที่ดินของประชาชนพ้นไปจากกรอบของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดินแล้ว ประชาชนไม่มีสิทธิใดจะใช้อ้างกับรัฐถึงการครอบครองที่ดินมาก่อน ในขณะเดียวกัน การดำรงชีวิตและการอาศัยทำกินในที่ดินจะตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอน กล่าวคือ ประชาชนไม่อาจทราบได้ว่าตนจะสามารถอยู่อาศัยทำกินในที่ดินดังกล่าวต่อไปได้ถึงเมื่อใด ตัวอย่างของกรณีที่เกิดขึ้นคือ กรณีที่ดินในเขตทหารที่สิทธิของประชาชนมีสิทธิเพียงแค่ตามสัญญาเช่าเท่านั้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะไม่ให้เช่าที่ดินต่อก็ได้

การยกเว้นมาตรการคุ้มครองประชาชนจากผลกระทบจากการใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนคนอื่น

ทั้งกฎหมายผังเมืองและกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่างเป็นกฎหมายที่เข้ามาคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการได้รับผลกระทบจากการใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนคนอื่น ผ่านมาตรการทางกฎหมาย เช่น การจัดโซนนิ่งการใช้ประโยชน์ที่ดิน การให้จัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทำให้ในการสร้างโรงงานต้องตั้งในพื้นที่เฉพาะตามแนวเขตสีที่กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมือง และจะต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบเพื่อศึกษาว่ากิจกรรมดังกล่าวจะไม่ไปกระทบต่อสิทธิของประชาชนคนอื่น อย่างไรก็ตาม ผลของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ทำให้เกิดการยกเว้นการใช้กฎหมายเหล่านี้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นพิเศษในกฎหมาย

ความไม่เสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ

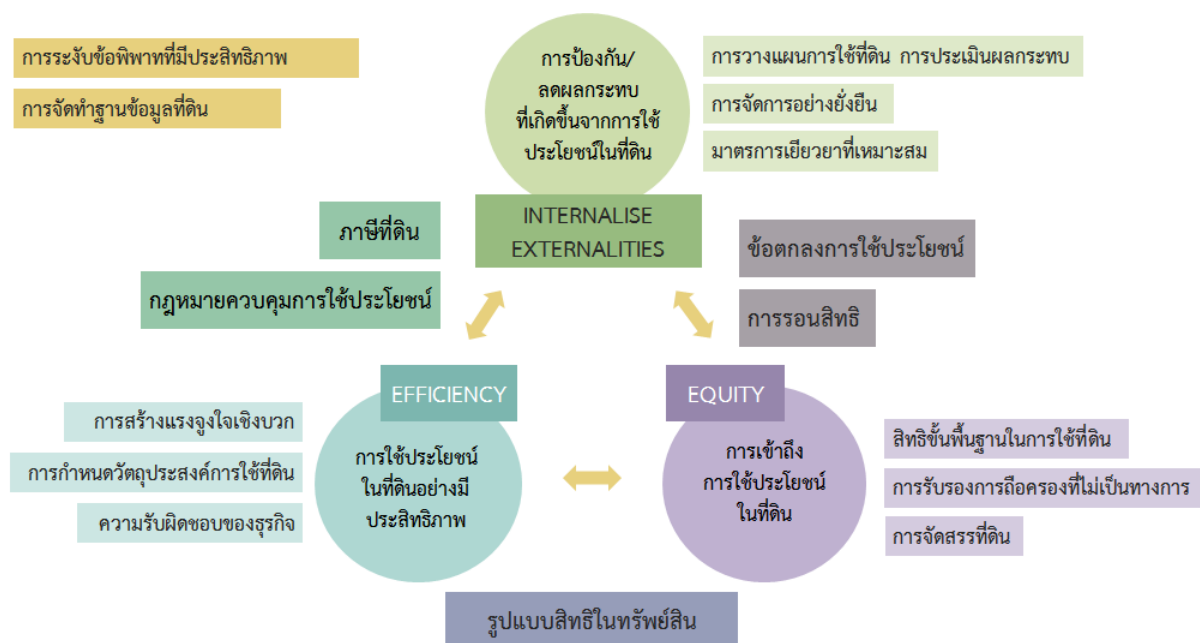
ผลจากนโยบายการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกก่อให้เกิดผลที่ตามมาคือ การที่รัฐนำทรัพยากรที่ประชาชนจำเป็นต้องใช้ร่วมกันไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนบางกลุ่มเท่านั้น เช่น การที่รัฐผันน้ำไปให้แก่พื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมากกว่าการผันน้ำไปให้เขตชุมชน ก่อให้เกิดการแย่งกันบริโภคทรัพยากรน้ำระหว่างเขตอุตสาหกรรมกับเขตชุมชน เป็นต้น กรณีเช่นนี้ทำให้ชุมชนต้องรับภาระสาธารณะมากกว่าชุมชนอื่น เพราะต้องเสียประโยชน์ในการบริโภคทรัพยากรมากกว่า โดยที่รัฐยังไม่ได้กำหนดมาตรการเยียวยาจากนโยบายที่ชัดเจน

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหา

ในบทนี้จะเป็นการสรุปผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาบุคคล กลุ่มบุคคลและ/หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบ หรืออาจได้รับผลกระทบอันมีสาเหตุจากทั้งแผน นโยบาย มาตรการ และกฎหมายภายใต้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของภาครัฐเกี่ยวกับที่ดิน/ป่า การบริหารจัดการที่ดิน/ป่า และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ ของประเทศไทย ซึ่งได้ศึกษาและรวบรวมจากกรณีปัญหาในพื้นที่ในบทที่ 3 การประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับหน่วยงานของรัฐ การสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งจากภาควิชาการและภาคประชาสังคม และการรับฟังความคิดเห็นจากทั้งหน่วยงานของภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

เนื่องจากที่ดินถือเป็นทรัพยากรขาดแคลน (scarce resource) ซึ่งไม่สามารถผลิตเพิ่มได้ แผน นโยบาย มาตรการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน จึงเป็นเครื่องมือของรัฐที่มีรูปแบบและสภาพบังคับแตกต่างกัน เพื่อตอบวัตถุประสงค์ในเรื่องของการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) มีความเป็นธรรม (equity) รวมถึงการลดผลกระทบที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินที่เหมาะสม (Land Governance) ดังแผนภาพ



จากแผนภาพมีข้อสรุป 5 ประการ ดังนี้

1. การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องไม่กระทบต่อการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดิน กล่าวคือ ในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ ระบบตลาดเป็นระบบที่จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด การก่อตั้งสิทธิในที่ดินและนำที่ดินเข้าสู่ระบบตลาดเพื่อให้มีการซื้อขายเป็นการสร้างแรงจูงใจเชิงบวกที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดิน แต่ในขณะเดียวกัน ที่ดินก็เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตและการใช้สิทธิมนุษยชนอื่นๆ ซึ่งกลไกตลาดไม่อาจจัดสรรที่ดินให้กับผู้ที่ยากจนหรือกระจายการถือครองเพื่อสร้างความเป็นธรรม (equity) ได้ จึงต้องมีการกำหนดรูปแบบการถือครองที่แตกต่างกัน เพื่อเป็นเครื่องมือให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งเพื่อเพิ่มการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อการจัดสรรสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น การถือครองในรูปแบบกรรมสิทธิ์ (ownership) ซึ่งเจ้าของที่ดินมีสิทธิเต็มที่ในการใช้ที่ดิน และการถือครองในรูปแบบที่เป็นการจัดสรรอื่นๆ เช่น ที่ดินปฏิรูปเกษตรกรรมที่จำกัดการถือครองไม่ให้ซื้อขายและจำกัดการใช้ประโยชน์เฉพาะเกษตรกรรม เพื่อสนับสนุนเกษตรกร เป็นต้น

2. การใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีมาตรการป้องกันหรือลดผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายไม่ได้และสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม กิจกรรมในที่ดินอาจส่งผลกระทบทางลบต่อทรัพยากรในที่ดินหรือในที่ดินข้างเคียง (externality) จึงต้องมีการวางแผนและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้อื่นและประโยชน์สาธารณะ เช่น การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือกฎหมายผังเมือง การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และกฎเกณฑ์เพื่อความปลอดภัยต่างๆ การควบคุมอาคาร การควบคุมโรงงาน เป็นต้น โดยมักเป็นเครื่องมือกฎหมายเพื่อให้ต้นทุนทางสังคมถูกรวมเข้าไปในต้นทุนการผลิต (internalize the externality) เช่น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสร้างมาตรการรองรับผลกระทบในการดำเนินการต่างๆ ผู้ดำเนินการจึงต้องรับภาระในการปฏิบัติตาม ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินจนกระทบต่อที่ดินข้างเคียงหรือสิ่งแวดล้อมได้

3. การเพิ่มการเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องคำนึงถึงผลกระทบทางลบด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะกรณีที่เป็นเรื่องการเข้าถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ หรือการได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐ โดยต้องมีการรอนสิทธิบางอย่างเพื่อให้ที่ดินเข้าสู่ระบบตลาด มีการกำหนดกติกาการใช้ประโยชน์และขอบเขตที่ชัดเจน เป็นต้น

4. ต้องมีฐานข้อมูลที่ดินและเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับที่ดิน

5. ต้องมีกระบวนการยุติธรรมหรือเครื่องมือสำหรับการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับประเด็นที่ดิน

ดังนั้น หากมีการใช้เครื่องมือที่ไม่เหมาะสมกับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง หรือไม่ตอบวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายเพื่อประสิทธิภาพหรือความเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ที่ดิน อาจเกิดผลกระทบในทางลบต่อบุคคลหรือประโยชน์สาธารณะได้ โดยผลกระทบ

จากแผน นโยบาย มาตรการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหรือป่าไม้ที่ได้มีการศึกษาในบทที่ผ่านมาสรุปเป็นสภาพปัญหาในภาพรวมได้ 5 ประการ ได้แก่ (1) การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในระบบตลาด (2) การใช้ที่ดินของรัฐขาดความชัดเจน (3) การกำหนดนโยบายแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยขาดข้อมูลและการมีส่วนร่วม (4) การยกเว้นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบจากการใช้ที่ดิน และ (5) การใช้มาตรการทางอาญาในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

4.1 การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในระบบตลาด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 (3) กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน โดยจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ในฐานะที่ดินถือเป็นสวัสดิการสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต่อการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ แต่ในขณะเดียวกันก็มีลักษณะเป็นสินทรัพย์ (assets) ซึ่งสามารถซื้อขายเก็งกำไร และเป็นสินค้าที่ไม่สามารถผลิตเพิ่มได้ ทำให้ราคาของที่ดินสูงขึ้นเรื่อยๆ เมื่อมีการเปลี่ยนมือส่งผลให้มีการสะสมที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันความมั่งคั่ง ประกอบกับกฎหมายในปัจจุบันไม่มีการจำกัดการถือครอง เมื่อที่ดินในความครอบครองของบุคคลหนึ่งมีจำนวนมากเกินกว่าความสามารถในการเข้าทำประโยชน์ ทำให้เกิดที่ดินรกร้างว่างเปล่า จากงานวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย พบว่ามีที่ดินถูกทิ้งร้าง ไม่มีการใช้ประโยชน์ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือมีการใช้ประโยชน์ไม่ถึงครึ่งของพื้นที่นั้น มีถึงร้อยละ 70 โดยอาจประเมินเป็นมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจได้ถึง 127,000 ล้านบาทต่อปี¹ ถือว่าขาดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และจากงานศึกษาการถือครองที่ดินในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2555 พบว่าการถือครองที่ดินทุกประเภทดังกล่าวมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (GINI coefficient) สูงถึง 0.886 ซึ่งหมายความว่ามีการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินสูงมาก² และยังพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคงด้านที่ดินทำกิน โดยสถิติของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร³ ชี้ว่ามีเกษตรกรเพียงร้อยละ 28 ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเอง ส่วนร้อยละ 72 เป็นการถือครองโดยการเช่าร้อยละ 50 และเป็นที่ดินติดจำนองร้อยละ 20 สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

หากไม่มีการแก้ปัญหาด้วยการกระจายการถือครองที่ดิน ที่ดินจะราคาสูงจนคนยากจนและเกษตรกรเข้าไม่ถึงและไม่คิดลงทุนในที่ดินเพราะไม่คุ้มกับต้นทุนการถือครองที่ดิน นอกจากนี้ ตัวเลขความความเหลื่อมล้ำของมูลค่าที่ดินจะสอดคล้องกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และการถือครองทรัพย์สิน เช่น คร่าวๆ 10%

¹ “ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม” หนังสือพิมพ์ กรุงเทพธุรกิจ. 19 สิงหาคม 2553.

² ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป”.

³ รายงานสถิติ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร 2558.

ถือครองทรัพย์สินประมาณครึ่งหนึ่งของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดในประเทศไทย⁴ ในขณะที่คน 10% ถือครองที่ดิน 61% ของประเทศไทยเช่นกัน⁵ หมายความว่า การมีรายได้สูงจะสามารถสะสมการถือครองทรัพย์สินและที่ดินได้จำนวนมาก ที่ดินจะหลุดมือจากคนจนผู้มีรายได้น้อยหากยังมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้⁶

การขาดประสิทธิภาพในการวางแผนการกระจายการถือครองที่ดินดังที่กล่าวมา เมื่อประกอบกับการขยายตัวของเมืองและไม่มีนโยบายเมืองที่ดีมารองรับ⁷ จึงกลายเป็นแรงผลักดันให้ผู้ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจต่ำเลือกที่จะบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะเขตพื้นที่ป่าหรือที่ราชพัสดุที่รัฐยังไม่มีการใช้ประโยชน์ เพื่อการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพในต้นทุนที่ต่ำกว่า นำมาซึ่งปัญหาการตั้งถิ่นฐานและการถือครองที่ไม่เป็นทางการ (informal settlement and tenure) ที่มีความมั่นคงในการถือครองต่ำ รวมถึงที่ดินของรัฐซึ่งอาจสงวนเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น หรือที่ดินเพื่อการจัดสรรให้ประชาชนที่ยากจนต้องรับภาระมากขึ้นเรื่อยๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ดังนั้น การกระจายการถือครองที่ดินจึงเป็นมาตรการสำคัญในการที่จะนำที่ดินในระบบตลาดมาใช้ อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการเข้าถึงของประชาชน ลดภาระในที่ดินของรัฐ ซึ่งในส่วนภาคประชาสังคมได้มีความพยายามในการผลักดันให้มีการกระจายการถือครอง โดยใช้กลไกภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าประกอบกับกลไกของธนาคารที่ดิน เน้นภาษีสูงสุดในพื้นที่รกร้างว่างเปล่า เพื่อให้ที่ดินหลุดจากการกระจุกตัว และนำออกจากระบบตลาดเพื่อมาจัดสรรในรูปแบบของธนาคารที่ดิน โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติม เช่น การห้ามโอนหรือเปลี่ยนมือเป็นต้น แต่การผลักดันหลักการดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่จะมีผลบังคับใช้ใน ปี พ.ศ. 2563 นั้น แม้จะมีฐานภาษีจัดเก็บจากมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งมีราคาประเมินที่แน่นอนชัดเจน ลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐก็ยังไม่อาจนับว่าเป็นเครื่องมือทางภาษีที่จะสามารถช่วยเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินตามแนวคิดภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าได้ เนื่องจากการยกเว้นไว้สูงและจัดเก็บในอัตราที่ต่ำ

การกระจายการถือครองที่ดินต่ำนี้ นอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ดินในตลาด รวมไปถึงการที่ที่ดินของรัฐจะต้องทำหน้าที่รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ดินของประชาชนซึ่งเข้าไม่ถึงนั้น การเพิ่มการถือครองให้กับกลุ่มเปราะบางและการลดความเหลื่อมล้ำจึงเป็นเป้าหมายหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและมีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

⁴ สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินรวมของครัวเรือนตามชั้นมูลค่าทรัพย์สินในปี พ.ศ. 2554 พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2558 และ พ.ศ. 2560 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ.

⁵ เวทีเสวนา “ปฏิรูปที่ดินเอกชนทั้งร่าง สร้างประชาธิปไตย และความเป็นธรรม” จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 24 สิงหาคม 2562.

⁶ บัณฑิต เศรษฐวิโรตม์. (2553). ความขัดแย้งปัญหาที่ดิน-ป่า: แง่มุมปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและนโยบายรัฐ ข้อเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2553. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

⁷ Payne (2004). "Property formalisation and guided land development." *Storia Urbana*.

4.2 การใช้ที่ดินของรัฐบาลความชัดเจน

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ ได้แก่ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน โดยเป็นที่ดินของรัฐประมาณ 194 ล้านไร่ และเป็นที่ดินของเอกชนประมาณ 127 ล้านไร่⁸ จากเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 321 ล้านไร่ คิดเป็นที่ดินของรัฐประมาณร้อยละ 60 ซึ่งเกินครึ่งจากพื้นที่ทั้งหมดของประเทศไทย โดยที่ดินของรัฐนั้นประกอบไปด้วยพื้นที่ป่าตามกฎหมาย 135 ล้านไร่ ที่ดินเขตปฏิรูป 33.7 ล้านไร่ ที่ดินราชพัสดุ 8.1 ล้านไร่ และที่ดินอื่นๆ ที่มีได้จำแนก 17.2 ล้านไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ (หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์และหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง) ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าที่ดินของรัฐเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ มีวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายประการ รวมถึงสาธารณประโยชน์และประโยชน์อื่นของหน่วยงานราชการ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการกำกับการใช้เช่นเดียวกับที่ดินเอกชน การที่วัตถุประสงค์การใช้ที่ดินหรือขอบเขตการใช้ที่ดินของรัฐไม่ชัดเจนนั้นส่งผลกระทบสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) สิทธิขั้นพื้นฐานในที่ดินของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองหรือถูกละเมิด (2) ขาดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการสาธารณะ สร้างความลำบากในการกำหนดนโยบายที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ

(1) สิทธิขั้นพื้นฐานในที่ดินของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองหรือถูกละเมิด

การที่รัฐประกาศแนวเขตทับที่มีประชาชนอาศัยอยู่หรือใช้ประโยชน์มาก่อนนั้น เกิดจากการสำรวจเพื่อประกาศเขตพื้นอนุรักษ์ไม่รอบคอบเพียงพอ ไม่ได้ทำโดยมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่อย่างจริงจัง อาจเกิดจากการขาดความเข้าใจวิถีชีวิตของชุมชน เช่น การใช้ประโยชน์ที่ไม่ได้เป็นในลักษณะอยู่อาศัยเป็นประจำแต่เป็นการเข้าไปประกอบอาชีพเป็นครั้งคราว หรือการเพิกถอนที่สาธารณประโยชน์ เพื่อออกเอกสารสิทธิให้เอกชนทำประโยชน์ ไม่ได้สำรวจการใช้ประโยชน์ในทุกมิติ ทำให้ขาดมิติการใช้ที่ดินทางวัฒนธรรมไป

ปัญหาที่สำคัญอีกประการคือ เมื่อมีการประกาศเขตหรือการเพิกถอนพื้นที่สาธารณะประโยชน์ จะมีการบังคับอพยพ หรือเอาคนออกจากพื้นที่ หรือห้ามใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นๆ โดยขาดมาตรการเยียวยาหรือมีมาตรการเยียวยาแต่ไม่เหมาะสม เช่น ไม่มีการให้พื้นที่ทดแทน ให้ย้ายไปอยู่ในพื้นที่ใหม่แต่มีศักยภาพในการทำประโยชน์น้อยกว่าเดิมหรือทำประโยชน์ไม่ได้เลย ไม่สามารถประกอบอาชีพตามปกติได้ เป็นต้น เนื่องจากมาตรการเยียวยา (remedy) นั้น ไม่ได้หมายถึงการชดเชยด้วยตัวเงินหรือการหาพื้นที่ใหม่เท่านั้น แต่เป็นการเยียวยาที่รักษาสถานะเดิม (status quo) ของผู้เสียสิทธิให้มากที่สุด เคารพหลักสิทธิมนุษยชน วิถีชีวิต และวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมถึงมีหลักประกันว่าจะไม่เกิดขึ้นซ้ำอีก

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ดินของรัฐอยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงาน แต่มิได้ใช้ประโยชน์และมีประชาชนเข้าใช้ทำประโยชน์ จากกรณีศึกษาในพื้นที่พบว่า การที่ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐซึ่งไม่มีความชัดเจนได้รับผลกระทบเนื่องจากไม่มีการคุ้มครองสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะการถือครองที่ดินที่ไม่เป็น

⁸ คณะกรรมาธิการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “รายงานการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน” วันที่ 3 สิงหาคม 2558.

ทางการ (informal tenure) เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงเช่นเดียวกับสิทธิครอบครอง ซึ่งอาจมีหรือ
ไม่มีการรองรับโดยกฎหมายก็ได้ ดังนั้น เมื่อมีการเข้าถือครองหรือเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ
จึงอาจเป็นกรณีที่มีกฎหมายรองรับหรือไม่มีกฎหมายรองรับ แต่มีการรองรับโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
หรือไม่มีการรองรับใดๆ เลยก็ได้ ดังนั้น แม้ประชาชนจะมีการถือครองทำประโยชน์ได้ตามความเป็นจริง แต่ไม่
สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐตามกฎหมายได้ ส่งผลให้ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินขาดความ
มั่นคงในการถือครอง ไม่อาจทราบได้ว่าตนเองจะมีสิทธิในที่ดินต่อไปอีกนานเพียงใด การวางแผนการใช้ที่ดิน
ของประชาชนกลุ่มนี้จึงเป็นไปในระยะที่สั้นที่สุดเพื่อลดความเสียหายจากการลงทุนทำประโยชน์ในที่ดิน

(2) ขาดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการสาธารณะ

สร้างความลำบากในการกำหนดนโยบายที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ

การเข้าถือครองที่ดินของรัฐอย่างไม่เป็นทางการนั้น มิได้มีแต่ผลกระทบต่อความไม่แน่นอนชัดเจนใน
สิทธิของประชาชนเท่านั้น แต่ยังเป็นช่องทางให้ประชาชนผู้มิได้ยากไร้สามารถแสวงประโยชน์จากการใช้ทรัพยากร
รัฐเกินจากสิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรคุ้มครอง เกิดการออกเอกสารสิทธิหรือให้เช่าโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มีการ
ถือครองหลายประเภทซ้อนอยู่ในที่ดินของรัฐ อันเนื่องมาจากการขาดกลไกการติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ที่ส่งวนหวงห้ามโดยรัฐ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในระยะยาวได้

ดังนั้น รัฐจะต้องมีมาตรการที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความ
มั่นคงในการถือครองที่ดินของประชาชนให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างยั่งยืน และเพื่อความโปร่งใส
ในการใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐเอง ให้สามารถกำหนดทิศทางในการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนเช่นกัน

4.3 การกำหนดนโยบายแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยขาดข้อมูลและการมีส่วนร่วม

ประเทศไทยมีฐานคิดนโยบายแบบรวมศูนย์อำนาจการจัดการไว้ที่ส่วนกลาง (centralisation) การ
กำหนดนโยบายหรือการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้จึงมีลักษณะเป็นรูปแบบเดียวบังคับกับ
ทุกคน (one size fit all) มีลักษณะเป็นการสั่งการและควบคุม (command and control) และผูกขาดการ
บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ที่รัฐแต่ผู้เดียว ทั้งที่ในความเป็นจริงที่ดินแต่ละพื้นที่มีศักยภาพการใช้
ประโยชน์ที่แตกต่างกัน ชุมชนและประชาชนในแต่ละพื้นที่มีวิถีชีวิตที่แตกต่างกัน จึงทำให้การจัดการโดยรัฐ
ผ่านนโยบายและกฎหมายไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ศักยภาพที่ดิน และวิถีชีวิตของประชาชน ประกอบกับ
การขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ทำให้รัฐขาดข้อมูลที่รอบด้านในเรื่องต่างๆ
ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดรูปแบบการถือครอง หรือการให้นิยามการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ล้วนเป็นผลผลิตจาก
แนวคิดแบบรวมศูนย์อำนาจ

แนวคิดการถือครองที่ดินหรือความเป็นเจ้าของ (ownership) แบบสังคมเมืองนั้น แตกต่างจาก
แนวคิดการถือครองในชนบท เนื่องจากมีวิถีชีวิตที่แตกต่างกัน ส่งผลให้มีลักษณะการใช้ประโยชน์หรือ
ครอบครองที่ดินที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่าง ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองจะปลูกบ้านและอยู่อาศัยในที่ดินตลอดปี

แต่ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินในชนบทอาจใช้ที่ดินในการเพาะปลูกตามฤดูกาล นอกฤดูเพาะปลูกแล้วอาจไม่ใช้ที่ดินหรือปล่อยให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น การเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ หรือการใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์เชิงวัฒนธรรม เช่น การประกอบพิธีทางศาสนา พิธีตามความเชื่ออื่นๆ เป็นต้น มีการใช้พื้นที่แค่บางช่วงเวลาหรือบางฤดูเช่นกัน แนวคิดความเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบสังคมหนึ่ง จึงไม่สามารถใช้กับผู้ใช้ประโยชน์ในสังคมที่มีวิถีชีวิตแบบอื่นได้ ดังนั้น การออกกฎหมายที่มีแนวคิดแบบเดียวกับสังคมใดสังคมหนึ่ง อาจเป็นความไม่ชอบธรรมในการบังคับใช้กับสังคมอีกแบบหนึ่ง เช่น การที่มติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ประกอบกับกฎหมายป่าสงวนกำหนดให้ถอนสภาพการใช้ประโยชน์เมื่อขาดการอยู่อาศัยทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องและกันกลับมาเป็นพื้นที่ป่าไม้นั้น เป็นแนวคิดการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบสังคมเมือง ซึ่งไม่รองรับวิถีชีวิตชุมชนชนบทหรือกลุ่มชาติพันธุ์ อาทิ การปลูกพืชหมุนเวียนที่มีการสลับเปลี่ยนหมุนเวียนพื้นที่ในการเพาะปลูก โดยปล่อยให้ที่ดินบางบริเวณรกร้างเพื่อฟื้นฟูสภาพดิน เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ทำให้ชุมชนต้องถางพื้นที่ทุกแปลงให้เตียนอยู่เสมอเพื่อแสดงถึงการใช้ประโยชน์และรักษาสีทิวตามกฎหมาย นอกจากจะส่งผลให้การปลูกพืชหมุนเวียนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูสภาพดิน ในฐานะระบบวนเกษตรรูปแบบหนึ่ง ซึ่งสามารถรักษาความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างมาก⁹ และมีความเป็นไปได้ในการเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมแล้ว¹⁰ ยังส่งผลเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย เป็นต้น

นโยบายและกฎหมายที่สะท้อนแนวคิดรูปแบบเดียวบังคับกับทุกคนและผูกขาดการบริหารจัดการทรัพยากรไว้ที่รัฐแต่เพียงผู้เดียว นอกจากจะเป็นการกีดกันวัฒนธรรมท้องถิ่นอันขัดกับสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์และพัฒนาตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังส่งผลให้มีการบังคับตามกฎหมายโดยใช้อำนาจปราบปรามแบบเด็ดขาด เกิดกระบวนการยุติธรรมที่รองรับความชอบธรรมของการใช้อำนาจเด็ดขาดนั้น เป็นการกระทบบสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนและชุมชนแล้ว ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการก่อดันทุนภาครัฐที่สูงมาก ในการติดตามดูแลที่ดินทั้งหมดและไล่ปราบปราม

นอกจากนี้ แผนที่ซึ่งเป็นฐานข้อมูลหลักสำหรับการแก้ปัญหา นั้นยังเป็นข้อมูลที่มีความทับซ้อนและคลาดเคลื่อน เนื่องจากการจัดทำโดยคนละหน่วยงาน คนละอัตราส่วน ที่ผ่านมามีความพยายามแก้ปัญหาทั้งโครงการ RESHAPE ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เรื่อยมาจนถึง ONE MAP ในรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งต่างก็ไม่สามารถแก้ไขให้ลงตัวได้ ซ้ำยังเป็นการเพิ่มปัญหา เนื่องจากเมื่อมีการซ้อนทับระหว่างพื้นที่หน่วยงานและได้ตัดสินใจเปลี่ยนแปลงแนวเขต แนวเขตที่เปลี่ยนแปลงใหม่นั้นกลับไปกระทบคนที่อาศัยอยู่เดิมโดยเข้าไปอยู่ในแนวเขตของอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งมีเงื่อนไขการใช้ที่ดินต่างออกไป หรือแนวเขตไปทับกับพื้นที่มีโฉนดที่ดินเอกชน หากบังคับตามแนวเขตจะต้องมีการจ่ายค่าชดเชยจำนวนมาก ปัจจุบัน (5 กันยายน 2562)

⁹ ชัยนันท วรรณะภูติ และคณะ. (2544). รายงานการวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพื้นที่วัฒนธรรมพิเศษชาติพันธุ์แบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาอำเภอภักดีชุมพล (ระยะที่ 1) ศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา. คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

¹⁰ คำสั่งกระทรวงวัฒนธรรม ที่ 221/2553 และ 74/2555

ร.อ. ธรรมนัส พรหมเผ่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่าจะมีการนำ
โครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตรา 1:4000 (one map) ขึ้นมาทำอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาว่าความล้มเหลวในการจัดทำแผนที่กลางนั้นเป็นผลมาจากแนวคิดที่ยึด
จากพื้นที่ตามเขตอำนาจของแต่ละหน่วยงานเป็นหลัก จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็น “การบูรณาการฐานข้อมูลของ
หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการ
บริการประชาชน” ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการจัดการ
ทรัพยากรที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ จะเป็นการรักษาวัฒนธรรม วิถีชีวิต และสิ่งแวดล้อม ที่มีต้นทุนต่ำกว่าการ
ผูกขาดให้รัฐบริหารจัดการ รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลจะต้องมีการบูรณาการข้อมูลในระดับแผนที่ชุมชนเพื่อ
ความครบถ้วน โดยให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจ และต้อง
เป็นการจัดทำฐานข้อมูลกลางเพื่อการบริหารราชการและการบริการประชาชน มิใช่เพื่อการแบ่งเขตอำนาจ
หน่วยงานเพียงอย่างเดียว

4.4 การยกเว้นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบจากการใช้ที่ดิน

การใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในที่ดิน ไม่ได้ส่งผลกระทบเฉพาะแต่ในที่ดินที่มี
การใช้ประโยชน์หรือการดำเนินกิจกรรมเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดผลกระทบภายนอก (externality) ต่อผู้อื่นหรือ
ต่อสังคมได้ด้วย ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดผลกระทบภายนอกจึงมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของ
ประชาชนอื่นหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์หรือการดำเนิน
กิจกรรมในที่ดิน มาตรการเหล่านี้ ได้แก่ การวางแผนและการกำหนดเขตในการใช้ที่ดิน การควบคุมอาคาร
โรงงาน และการสาธารณสุข การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาปัญหาของพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจนั้น แม้ว่าจะยังไม่พบกรณีปัญหาเฉพาะรายเหมือน
เช่นสภาพปัญหาในเขตพื้นที่อื่นๆ แต่การที่รัฐยกเลิกกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิประชาชนหรือประโยชน์
สาธารณะโดยอ้างวัตถุประสงค์ด้านการลงทุนเป็นหลักเพียงอย่างเดียว นั้น ย่อมมีผลเป็นการละเมิดสิทธิของ
ประชาชนที่จะอยู่ในที่ดินตามปกติ และเป็นการเร่งให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายภาระและผลประโยชน์
ทางทรัพยากร ดังนี้

(1) การวางแผนและการกำหนดเขตในการใช้ที่ดิน

กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเป็นกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตรารับบังคับใช้
ในรูปของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 สาระสำคัญกล่าวถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวมและ
ผังเมืองเฉพาะ รวมถึงการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จะนำไปสู่มาตรการกำกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
เช่น การควบคุมการสร้างอาคาร การดำเนินการกิจการโรงงาน พื้นที่ทางการเกษตร เป็นต้น ทั้งนี้ นอกจาก

ผังเมืองจะเป็นการวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดเขตและการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว ยังเป็นการวางทิศทางในการพัฒนาที่ดินในฐานะ ‘ธรรมนุญท้องถิ่น’ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในส่วนที่ใช้บังคับในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นอันยกเลิกไปเมื่อแผนผังใหม่ที่จัดทำขึ้นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว การกำหนดยกเลิกผังเมืองเดิมที่จัดทำไว้ดังกล่าวจึงเป็นกำหนดสาระสำคัญใหม่ ซึ่งอาจแตกต่างจากแผนที่วางไว้เดิม โดยประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จึงอาจส่งผลกระทบหลายประการทั้งต่อผู้อยู่อาศัยในผังเมืองเดียวกันและผู้ซื้อที่ดินหรือผู้ไม่ได้อาศัยอยู่ในผังเมืองดังกล่าว เช่น การซื้อที่ดินในขณะที่ผังเมืองเดิมใช้บังคับอยู่และระบุว่าเป็นเขตที่อยู่อาศัย โดยคาดหวังว่าจะใช้เป็นที่อยู่อาศัยในอนาคต แต่เมื่อผังเมืองถูกยกเลิกก็ไม่อาจทราบได้ว่าที่ดินรอบข้างที่ดินดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะใดและไม่สามารถวางแผนรับมือได้ เป็นต้น นอกจากนี้ การประกาศเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจที่มีผลเป็นการยกเลิกผังเมืองนั้น ยังส่งผลเป็นการทำลายธรรมนุญท้องถิ่น ขาดทิศทางและมติมหาชนในการพัฒนาพื้นที่ที่ชัดเจนอีกด้วย

(2) การควบคุมอาคาร โรงงาน และการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 มาตรา 43 กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออกมีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต หรือให้ความเห็นชอบแทนหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายต่างๆ ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยโรงงาน โดยเลขาธิการคณะกรรมการฯ มิได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเช่นเดียวกับหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่รักษาการตามกฎหมายอยู่เดิมถือเป็นการลดมาตรฐานความปลอดภัย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อที่ดินโดยรอบ

(3) การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เป็นการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทั้งในทางบวกและทางลบ จากการพัฒนาโครงการหรือกิจการ และกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงใช้ในการประกอบการตัดสินใจพัฒนาโครงการ¹¹ โดยมีการแบ่งประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องมีการประเมินผลกระทบ

¹¹ รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม. เรื่อง การปฏิรูปด้านระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. มกราคม 2560.

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 กำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจการใดภายในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชนหรือชุมชนตามที่กฎหมายกำหนด ให้มีขั้นตอนที่รวดเร็วเป็นพิเศษ ซึ่งอาจทำให้การทำรายงานผลกระทบเป็นไปอย่างไม่รอบด้าน รวมถึงการไม่ให้นำเรื่องการขอและการออกใบอนุญาตและคุณสมบัติของผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้มีหน้าที่ศึกษาหรือจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาบังคับใช้ ทำให้ผู้จัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม อาจไม่มีคุณสมบัติหรือความเชี่ยวชาญเท่าเทียมกับมาตรฐานที่ผ่านมา การผ่อนปรนในเรื่องการประเมินผลกระทบนี้จะทำให้ไม่มีข้อมูลสำหรับเตรียมมาตรการในการรับมือล่วงหน้า ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการดำเนินกิจการโรงงานที่จำเป็นต้องใช้น้ำจำนวนมาก ต้องมีการวางแผนการใช้น้ำที่ชัดเจนเพื่อไม่ให้คนในบริเวณโดยรอบถูกสิทธิในการใช้น้ำ หรือกรณีการปล่อยมลพิษทางอากาศหรือสารที่เป็นอันตรายต่อระบบทางเดินหายใจ จำเป็นต้องมีการกำหนดพื้นที่ที่จะก่อสร้างโรงงานโดยมีระยะห่างจากชุมชนตามความเหมาะสม มีมาตรการบำบัดของเสีย และมาตรการรองรับกรณีเกิดมลพิษรั่วไหล หรือมาตรการเยียวยาที่ชัดเจน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปคือ การที่รัฐสามารถยกเว้นหรือผ่อนปรนกฎหมายหรือมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผังเมือง การควบคุมอาคาร การควบคุมโรงงาน หรือการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการทำลายหลักประกันการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะในกรณีของกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ต้องการความสะดวกรวดเร็วในขั้นตอนกระบวนการ แต่กระบวนการตามกฎหมายผังเมืองและกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการประกันสิทธิและประโยชน์สาธารณะ เมื่อขาดการบังคับใช้จะทำให้ผู้ถือสิทธิในที่ดินไม่สามารถใช้สิทธิตามส่วนของตนเองได้ และเมื่อพื้นที่หนึ่งต้องรับภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมมากกว่าจะทำให้ความเหลื่อมล้ำทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในระยะยาว

4.5 การใช้มาตรการทางอาญาในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

การระงับข้อพิพาท (dispute resolution) เป็นกลไกแก้ไขข้อขัดแย้งในสังคมเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐโดยมีกลไกหลักคือกระบวนการยุติธรรมและศาล ในปัจจุบันการระงับข้อพิพาทอาจมีได้หลายกลไก ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาชดเชยทางแพ่ง การใช้มาตรการทางปกครอง การรับโทษทางอาญา หรือแม้กระทั่งการระงับข้อพิพาทนอกศาลและการระงับข้อพิพาททางเลือกอื่นๆ ตามความเหมาะสมกับลักษณะของคดีแต่ละเรื่อง อย่างไรก็ตาม กลไกการระงับข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินนั้น ยังมีการกำหนดโทษและบังคับใช้มาตรการทางอาญาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีผลกระทบและข้อพิจารณาหลายประการ ดังนี้

(1) การกำหนดโทษทางอาญาในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การออกกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นอาจมีได้หลายลักษณะ แต่รูปแบบที่นำมาใช้มากที่สุดในประเทศไทยคือ กฎหมายแบบควบคุมและสั่งการ (command and control regulation) ซึ่งเป็นการกำหนดห้ามบุคคลกระทำการ หากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษตามมา โดยบทลงโทษเกือบทั้งหมดเป็นบทลงโทษตามกฎหมายอาญา เนื่องจากกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่พัฒนามาในภายหลัง การออกกฎหมายที่มีบทลงโทษจึงคุ้นชินกับการกำหนดโทษทางอาญามากกว่า ปัจจุบันประเทศไทยจึงเผชิญกับปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ (over-criminalisation) เพราะมีการบังคับใช้โทษทางอาญาในเรื่องต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับความเป็นอาชญากรหรือความปลอดภัยของสังคม แต่เป็นเรื่องทางปกครองหรือทางพาณิชย์¹² เช่น ความผิดจากการใช้เชื้อ ความผิดตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ เป็นต้น

กฎหมายอาญาเพื่อเกิดจากการที่รัฐใช้การกำหนดโทษอาญาเป็นเครื่องมือเพื่อปรับพฤติกรรมคนในสังคม โดยมีได้แบ่งแยกเนื้อหาหรือความร้ายแรงของการกระทำผิด ส่งผลให้นอกจากจะเป็นการก่อภาระให้ศาลยุติธรรมแล้ว ยังทำให้เกิดภาระแก่ผู้กระทำความผิดเกินกว่าความร้ายแรงของสิ่งที่กระทำ¹³ โดยเฉพาะเรื่องที่มีการกระทำผิดจำนวนมาก เป็นความผิดไม่ร้ายแรง หรือเป็นความผิดจากการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ได้ฝ่าฝืนคุณค่าทางศีลธรรม ควรนำมาตรการทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญา หรือใช้โทษทางอาญาเฉพาะเท่าที่เป็นการละเมิดศีลธรรมหรือก่ออันตรายต่อสังคม¹⁴ ดังนั้น ในเรื่องของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่ดินและป่าไม้นั้นมีข้อพิจารณาว่าลักษณะเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มิได้เกี่ยวข้องกับศีลธรรมหรือการก่อภัยอันตรายแก่ผู้อื่น ซึ่งอาจใช้มาตรการทางปกครองได้

(2) กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน/ป่าไม้

นอกจากเรื่องการกำหนดโทษแล้วกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเองก็มีความไม่เหมาะสมหลายประการในการบังคับกับความผิดในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือป่าไม้ ดังนี้

ประการแรก การดำเนินคดีอาญาไม่ได้ถูกใช้ในฐานะวิธีการสุดท้ายอย่างที่กฎหมายอาญาควรจะเป็น เนื่องจากมีกรณีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยบางพื้นที่สามารถต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีการผ่อนผันได้ แต่ในบางพื้นที่ไม่สามารถทำได้ รวมถึงมีมาตรฐานการบังคับที่ไม่เท่าเทียม จากการสัมภาษณ์พบว่ามีการเข้าใช้พื้นที่เขตป่า ก่อสร้างทำธุรกิจแต่ไม่ถูกจับกุม หรือแม้กระทั่งคนในชุมชนเดียวกันมีหลายครัวเรือนอาศัยอยู่เป็นหมู่บ้าน แต่มีการจับกุมและฟ้องคดีเพียง 2-3 คน เพื่อเป็นคดีตัวอย่าง ซึ่งผิดจากเจตนารมณ์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะต้องบังคับใช้กับทุกคนที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยไม่มีข้อยกเว้น

¹² สุภัสสรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา. (2561). “กฎหมายอาญาเพื่อ”. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

¹³ อรรถชัย วงศ์อุดมมงคล. (2549). การใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา: กรณีศึกษาเฉพาะความผิดบางประเภท วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁴ Widdershoven R., “Enroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands”, Electric Journal of Comparative Law (December 2002).

ประการที่สอง ในกระบวนการทางศาล การพิสูจน์สิทธิขึ้นอยู่กับเอกสารสิทธิที่ออกโดยหน่วยงานราชการ ไม่มีการรับฟังพยานหลักฐานแวดล้อมอื่น ทั้งที่เรื่องสิทธิในการใช้ประโยชน์อยู่ก่อนรัฐเป็นเรื่องที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ (informal) ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิหรืออยู่ในความรับรู้ของหน่วยงาน จึงทำให้ผู้อยู่มาก่อนที่ไม่ได้เอกสารสิทธิมีความผิดในทุกกรณี นอกจากนี้ กระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของรัฐ อาทิ กองทุนยุติธรรม มีเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือและการขอลอยตัวชั่วคราวตามระเบียบกองทุนยุติธรรม โดยให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงและพฤติกรรมของผู้ขอรับความช่วยเหลือ¹⁵ ซึ่งมีการตีความว่าเมื่อผู้ต้องหาไม่มีสิทธิที่เป็นทางการในที่ดินก็เข้าข่ายข้อเท็จจริงที่กองทุนยุติธรรมไม่อาจให้ความช่วยเหลือได้

ประการที่สาม กฎหมายที่ศาลใช้ในการพิจารณาพิพากษาเป็นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเพียงอย่างเดียว โดยมิได้พิจารณาถึงหลักการตามรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์สูงกว่า กล่าวคือ การประกาศเขตอนุรักษ์กระทบสิทธิของประชาชนที่อยู่มาก่อนนั้น ถือเป็นการใช้คำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อสิทธิซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ อันอาจฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนได้¹⁶ การที่ศาลพิจารณาพิพากษาไปโดยไม่นำเนื้อหาในรัฐธรรมนูญมาพิจารณาร่วมด้วย ทำให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญไม่ได้รับความคุ้มครอง

(3) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาญา

การบังคับใช้โทษทางอาญาเกี่ยวกับคดีที่ดินนั้น นอกจากจะมีผลกระทบกับประชาชนในพื้นที่แล้วยังทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ จากการสัมภาษณ์หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายได้ให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นต้องเข้าจับกุมชาวบ้านเนื่องจากกฎหมายกำหนดเป็นความผิดอาญา หากเจ้าหน้าที่ไม่ทำการจับกุมจะมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเข้าจับกุมประชาชนของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจทางลบในการปฏิบัติงาน ไม่อาจนำไปสู่การแก้ปัญหาร่วมกันได้

นอกจากนี้ ความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ของรัฐยังนำมาซึ่งความรุนแรงในการปราบปราม โดยเฉพาะนโยบายทวงคืนผืนป่าโดยคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เป็นการแก้ปัญหาในลักษณะเดิมที่เจ้าหน้าที่ทำอยู่แล้ว แต่มีความรุนแรงเด็ดขาดมากขึ้น การละเมิดสิทธิยังมีความรุนแรงมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นความรุนแรงในพื้นที่ยังนำไปสู่การละเมิดสิทธิของนักต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเด็นที่ดิน (Human Rights Defender Working on Land Issues) ในหลายพื้นที่

¹⁵ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอลอยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2559.

¹⁶ สงกรานต์ ป่องบุญจันทร์. ความเป็นไปได้ทางกฎหมายในการฟ้องเพิกถอนเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ: ศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด. สืบค้นจาก <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=1633> ณ วันที่ 19 กันยายน 2562.

ด้วยลักษณะที่เป็นความผิดเด็ดขาดของกฎหมายอาญากับเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ควรต้องมีความยืดหยุ่น รวมถึงสิทธิของปัจเจกชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดินป่า หรือสิทธิของผู้อยู่มาก่อนในการดำรงรักษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของตน มาตรการทางอาญาจึงไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นการบังคับโทษจากความผิดในเรื่องการใช้ที่ดินเขตพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดระเบียบทางปกครองมากกว่า

4.6 สรุป

การบริหารจัดการที่ดิน (Land Governance) ควรเป็นการกำหนดเครื่องมือและกลไก เพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม รวมถึงลดผลกระทบที่จะเกิดจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยใช้ข้อมูลในการกำหนดนโยบาย และมีกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม ดังนั้น เมื่อได้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาต่างๆ ที่มีสาเหตุจากกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดินแล้ว อาจสรุปได้ว่าปัญหาเกิดจากการใช้เครื่องมือที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ เครื่องมือทางกฎหมาย ทางเศรษฐศาสตร์ และเครื่องมืออื่นๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายและนโยบายที่ผ่านมา นั้น ไม่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในความเป็นจริง ไม่ตอบวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายหรือนโยบายดังกล่าว ขาดทั้งประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ขาดมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนที่สัมพันธ์กับที่ดิน และไม่เชื่อมโยงกับเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

นอกจากนี้ ปัญหาทั้ง 5 ประการยังเป็นอุปสรรคและความท้าทายในการรับรองการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในทรัพยากร และเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ซึ่งจะได้ลงรายละเอียดในบทต่อไป ดังนี้

สภาพปัญหา	อุปสรรคต่อการรับรองการให้สิทธิ ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน/ป่าไม้	อุปสรรคต่อการส่งเสริมการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนฐานของสิทธิในทรัพยากรและเป้าหมาย เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ
1. การกระจุกตัวของการถือครอง ที่ดินในระดับตลาด	เกิดภาระกับที่ดินของรัฐที่จะต้องรองรับ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่จำเป็นต่อการ ดำรงชีวิตโดยผู้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจต่ำ เช่น การอยู่อาศัย การประกอบอาชีพ เกษตรกรรม เป็นต้น	มีผู้เข้าไม่ถึงสิทธิในที่ดิน ในขณะที่มีที่ดิน ที่ไม่ได้ใช้ทำประโยชน์จำนวนมาก
2. การใช้ที่ดินของรัฐบาลความ ชัดเจน	ประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐบาล ความมั่นคงในการถือครองและการใช้ ประโยชน์ที่ดิน ส่งผลให้ขาดแรงจูงใจ ในการลงทุนในที่ดินระยะยาว	ไม่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนา ในระยะยาวได้
3. การกำหนดนโยบายแบบรวมศูนย์ อำนาจ โดยขาดข้อมูลและการมี ส่วนร่วม	เกิดการออกนโยบายและกฎหมายที่มี แนวคิดไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและ วัฒนธรรมท้องถิ่น และการขาดฐานข้อมูล เพื่อกำหนดขอบเขตทรัพยากรที่ชัดเจน	การกำหนดนโยบายในระยะยาวต้องใช้ข้อมูล ระดับพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น
4. การยกเว้นกฎหมายที่มี วัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบ จากการใช้ที่ดิน	ขาดความคุ้มครองในอันที่จะอยู่อาศัยหรือ ใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนโดยปกติสุข	มีผู้แบกรับภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมโดย ไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา
5. การใช้มาตรการทางอาญาใน เรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	เป็นการสร้างความเป็นอาชญากรให้ผู้ใช้ ประโยชน์ในที่ดิน มีกระบวนการที่ เคร่งครัดและมาตรการลงโทษที่รุนแรง ซึ่งป็นกลไกระงับข้อพิพาทที่ไม่เหมาะสม กับปัญหาที่ดิน/ป่าไม้	ไม่เกิดความร่วมมือที่ดีระหว่างรัฐและ ประชาชน

บทที่ 5

แนวทางในการรับรองการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอแนวทางในการรับรองการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคล กลุ่มบุคคล และ/หรือชุมชนในพื้นที่ต่างๆ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย และ/หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน/ป่าไม้ ซึ่งได้ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง กรณีศึกษาปัญหาในพื้นที่ การประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ การสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งจากภาควิชาการและภาคประชาสังคม และการรับฟังความคิดเห็นจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

จากการศึกษาสภาพปัญหาในบทที่ 4 สามารถกำหนดอุปสรรคในการรับรองการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของแต่ละพื้นที่ที่มีปัญหา ดังนี้

สภาพปัญหา	อุปสรรคต่อการรับรองการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน/ป่าไม้
1. การกระจุกตัวของกรรมสิทธิ์ที่ดินในระบบตลาด	เกิดภาระกับที่ดินของรัฐที่ต้องรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น การอยู่อาศัย การประกอบอาชีพ เป็นต้น
2. การใช้ที่ดินของรัฐขาดความชัดเจน	ประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐขาดความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่งผลให้ขาดแรงจูงใจในการลงทุนในที่ดินระยะยาว
3. การกำหนดนโยบายแบบรวมศูนย์อำนาจโดยขาดข้อมูลและการมีส่วนร่วม	เกิดการออกนโยบายและกฎหมายที่มีแนวคิดไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น และการขาดฐานข้อมูลเพื่อกำหนดขอบเขตทรัพยากรที่ชัดเจน
4. การยกเว้นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบจากการใช้ที่ดิน	ขาดความคุ้มครองในอันที่จะอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนโดยปกติสุข
5. การใช้มาตรการทางอาญาในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	เป็นการสร้างความเป็นอาชญากรให้ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน มีกระบวนการที่เคร่งครัดและมาตรการลงโทษที่รุนแรง ซึ่งป็นกลไกระงับข้อพิพาทที่ไม่เหมาะสมกับปัญหาที่ดิน/ป่าไม้

ในบทนี้จะนำเสนอแนวทางการรับรองการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน สิทธิของประชาชนและหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถูกละเมิดหรือไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือรัฐยังไม่ได้มีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงอาหารและที่อยู่อาศัย สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิทางวัฒนธรรม สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ สิทธิของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ความรับผิดชอบในการประกอบการทางธุรกิจและหน้าที่ของรัฐ การรับประกันการจำกัดสิทธิมนุษยชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ หน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากร เป้าหมายในการปฏิรูปประเทศ หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลและจัดทำข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก หน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน ตามสภาพปัญหาในพื้นที่ต่างๆ ดังแสดงในตาราง

รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการ หรือแนวทางในการส่งเสริมและ
คุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

	พื้นที่ป่าไม้และเขตอุทยาน	พื้นที่ทางวัฒนธรรม	เขตเศรษฐกิจพิเศษ	เขตทหาร
1. การเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินขั้นพื้นฐาน	- สิทธิในการเข้าถึงอาหารและที่อยู่อาศัย - สิทธิในการประกอบอาชีพ - สิทธิทางวัฒนธรรม - สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ	- สิทธิในการเข้าถึงอาหารและที่อยู่อาศัย - สิทธิในการประกอบอาชีพ - สิทธิทางวัฒนธรรม - สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ		- สิทธิในการเข้าถึงอาหารและที่อยู่อาศัย - สิทธิในการประกอบอาชีพ
2. ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน	- สิทธิในทรัพย์สิน	- สิทธิในทรัพย์สิน - การรับประกันการจำกัดสิทธิมนุษยชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ		- สิทธิในทรัพย์สิน
3. การรับรองวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น และการกำหนดขอบเขตทรัพยากรที่ชัดเจน	- สิทธิในการรวมกลุ่ม - สิทธิในการมีส่วนร่วม - เป้าหมายในการปฏิรูปประเทศในด้านข้อมูล - หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลและจัดทำข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก	- สิทธิในการรวมกลุ่ม - สิทธิในการมีส่วนร่วม - หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลและจัดทำข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก		- สิทธิในการมีส่วนร่วม - เป้าหมายในการปฏิรูปประเทศในด้านข้อมูล - หน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลและจัดทำข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก
4. ความคุ้มครองในอันที่จะอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนโดยปกติสุข	- สิทธิได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ - สิทธิของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน	- สิทธิได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ	- สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล - หน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากร (วางแผนการใช้ที่ดิน/บังคับการให้เป็นไปตามผังเมือง/สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่) - หน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน - ความรับผิดชอบในการประกอบการทางธุรกิจ	- สิทธิได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ
5. กลไกระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมกับปัญหาที่ดิน/ป่าไม้	- สิทธิในกระบวนการยุติธรรม			

5.1 การเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินขั้นพื้นฐาน

จากการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนกับที่ดิน (Land and Human Rights) ในบทที่ 2 นั้น พบว่า แม้สิทธิในที่ดินจะยังไม่ได้ได้รับการรับรองไว้ในตราสารระหว่างประเทศโดยชัดเจน แต่การละเมิดสิทธิในที่ดินหรือการที่สิทธิในที่ดินของบุคคลหรือชุมชนไม่ได้รับการคุ้มครองนั้น ส่งผลให้เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายประการ ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิในที่ดินไม่ให้อุบัติการละเมิดย่อมเป็นการรับประกันการมีสิทธิมนุษยชนและการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในที่ดิน ซึ่งปัจจุบันมีการละเมิดโดยการบังคับอพยพหรือไล่ออกจากสิทธิบางประการไม่ว่าจากนโยบายหรือกฎหมาย ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงอาหาร สิทธิในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิทางวัฒนธรรม รวมถึงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญที่มีสิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟู และจัดการบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สิทธิในการเข้าถึงอาหาร สิทธิในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย และสิทธิในการประกอบอาชีพ

ซึ่งผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐต้องการการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน อาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) ชุมชนซึ่งอาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ (2) ผู้ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจต่ำซึ่งเข้าไม่ถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินในระบบตลาด และ (3) ผู้ที่อยู่อาศัยตามความเป็นจริงแต่ไม่มีสิทธิตามกฎหมาย

กลุ่มแรก คือชุมชนซึ่งอาศัยอยู่หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งมักเป็นปัญหาในพื้นที่ป่าไม้และเขตอุทยานที่เมื่อมีการประกาศเขตแล้วเป็นการไล่ออกจากสิทธิในการเข้าถึงอาหาร ที่อยู่อาศัย และสิทธิในการประกอบอาชีพซึ่งเคยมีมาอยู่ก่อน ย่อมต้องถือว่าชุมชนที่อยู่มาก่อนมีสิทธิดีกว่าตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ดังนั้น การจับกุม ไล่รื้อ หรือยึดอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพจึงไม่ชอบธรรม และการพิสูจน์สิทธิจะต้องไม่ยึดอยู่กับเอกสารสิทธิเพียงอย่างเดียว เนื่องจากการถือครองใช้ประโยชน์ที่ไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม หากพื้นที่ดังกล่าวมีข้อจำกัดอื่น เช่น เป็นแหล่งทรัพยากรหรือเป็นพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น รัฐย่อมสามารถสร้างกติกาในการบริหารจัดการร่วมกับชุมชนได้ ดังจะกล่าวต่อไป

กลุ่มที่ 2 คือกลุ่มที่มีชุมชนที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตและเป็นผู้ยากไร้ การพิจารณาความยากไร้หรือความยากจนนั้นมีความซับซ้อนขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่แต่ละคน ทำให้ขาดมาตรฐานในการบังคับใช้ รวมถึงการยกเว้นให้คนจนสามารถอยู่ในที่ดินของรัฐได้นั้นเป็นการรับความช่วยเหลือจากรัฐที่จำเป็นต้องมีเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ เช่น การใช้เส้นความยากจน การกำหนดเพดานรายได้ครัวเรือน หรือการรับความช่วยเหลืออย่างอื่นจากรัฐ อาทิ เบี้ยคนว่างงาน บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้ การจัดหาที่ดินเพื่อให้ผู้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจต่ำได้อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพ เป็นเรื่องการจัดสรรที่ดิน โดยที่ดินหรือที่อยู่อาศัยที่นำมาจัดสรรนั้นต้องมิลักษณะเป็นสินค้าด้อยคุณภาพ (Inferior goods) เป็นการป้องกันไม่ให้ผู้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงเข้าลงทุน แต่ต้องมีทรัพยากรหรือสาธารณูปโภคที่เพียงพอกับสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต อาทิ แนวคิดของที่ดินปฏิรูปเกษตรกรรมที่นำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาใช้ เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถเลี้ยงชีพได้ชั่วคราว ให้ตั้งตัวได้แล้วจึงสามารถขยับฐานะเพื่อไปอยู่ในพื้นที่

ที่ดีกว่า โดยอาจจำกัดสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ การเปลี่ยนมือ หรือการปล่อยเช่า ซึ่งการจัดสรรนี้ถือเป็นสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ แยกต่างหากจากชุมชนที่มีสิทธิในป่าเพราะอยู่มาก่อนการประกาศเขต หรือการรวมเป็นชุมชนเพื่อจัดการทรัพยากร

กลุ่มที่ 3 คือผู้ที่อยู่อาศัยตามความเป็นจริงแต่ไม่ได้มีสิทธิตามกฎหมาย และได้เข้าอยู่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ส่วนใหญ่เป็นผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่เขตทหาร เนื่องจากพื้นที่บางส่วนเป็นค่ายทหารทำให้มีชุมชนเข้ามาอยู่อาศัยประกอบอาชีพ ทำการค้าขาย และสัมพันธ์กับชุมชนทหาร ได้รับอนุญาตหรือได้รับการผ่อนผันอย่างไม่เป็นทางการ จึงไม่ได้มีสิทธิตามกฎหมาย

สิทธิทางวัฒนธรรม

การใช้ประโยชน์ที่ดินทางวัฒนธรรมซึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบายและกฎหมาย อาจแบ่งได้ 2 กลุ่ม ดังนี้

- (1) มีการประกอบอาชีพในรูปแบบภูมิปัญญาดั้งเดิม เช่น ในกรณีพืชไร่หมุนเวียนของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ที่มีการเปลี่ยนพื้นที่เพาะปลูกตามช่วงเวลา พื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ให้เพาะปลูกจะถูกปล่อยให้รกร้างตามธรรมชาติเพื่อฟื้นฟูสภาพดินและกลับมาใช้ใหม่ในภายหลัง เป็นต้น แต่ขัดกับสภาพการใช้ประโยชน์ตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 ที่กำหนดให้ต้องเป็นที่ดินที่ทำกินต่อเนื่อง
- (2) การใช้ที่ดินประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อหรือศาสนา ซึ่งใช้เป็นการชั่วคราวมิได้อยู่อาศัย โดยพื้นที่มักจะเป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ หรือพื้นที่ที่มีการประกาศเป็นเขตอุทยาน

สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

แม้จะยังไม่ได้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนเอาไว้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น รัฐโดยเฉพาะองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจทางตุลาการจึงไม่สามารถอ้างความไม่มีสิทธิเนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดได้

สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ประกอบไปด้วยสิทธิหลายประการ ซึ่งถูกละเมิดโดยนโยบาย กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมของรัฐ จึงต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในประการต่างๆ ดังนี้

- (1) “สิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ” และ “สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและ

ยังยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นการกล่าวถึงสิทธิที่ชุมชนจะใช้เพื่อกำหนดกติกาการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยคำนึงถึงจารีตท้องถิ่นของตน ซึ่งเป็นสิทธิทางเนื้อหาที่นอกจากรัฐจะละเมิดมิได้แล้ว ยังมีหน้าที่ต้องยอมรับและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับจารีตท้องถิ่นนั้น

- (2) “สิทธิในการเข้าชื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือต่อนโยบายการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” เมื่อชุมชนมีสิทธิที่จะกำหนดกติกาการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยคำนึงถึงจารีตท้องถิ่นของตนแล้ว ในการที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิทางเนื้อหาในข้อ (1) นั้น ต้องมีสิทธิเชิงกระบวนการในข้อ (2) เพื่อเสนอแนะรัฐในเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ และขอให้ยกเว้นเรื่องที่จะกระทบสิทธิของตน ทั้งนี้ แม้จะยังไม่มีกำหนดบัญญัติกฎหมายว่า ประชาชนที่เกี่ยวข้องจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาอย่างไร รัฐจะต้องนำหลักการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปมาใช้โดยไม่สามารถยกความไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดขึ้นมาอ้างได้
- (3) “สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย” หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ร่วมกับประชาชนและชุมชนโดยใช้หลักการจัดการร่วม (co-management) ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยคำนึงถึงจารีตท้องถิ่น

ดังนั้น รัฐต้องมีการดำเนินการเพื่อรับรองการเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินขั้นพื้นฐาน ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงอาหาร สิทธิในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิทางวัฒนธรรม และสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- จัดทำโฉนดชุมชนเพื่อเป็นเขตสังคมและวัฒนธรรมพิเศษ โดยมีกติกาที่กำหนดร่วมกันชัดเจน
- พิจารณากำหนดพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษที่เอื้อต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะสังคมวัฒนธรรมจำเพาะ
- การพิสูจน์สิทธิในที่อยู่อาศัยของชุมชนผ่านภาพถ่ายทางอากาศและด้วยวิธีอื่นๆ ที่ไม่ใช่เอกสารสิทธิแต่เพียงอย่างเดียว
- ให้บุคคลและชุมชนสามารถประกอบอาชีพ หา และใช้ทรัพยากร และผ่อนปรนพิเศษในการประกอบอาชีพซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตตามปกติ เช่น ประมงพื้นบ้าน การเกษตรรายย่อย เป็นต้น

- การประกาศแนวเขตที่ดินของรัฐต้องมีการสำรวจที่รัดกุม ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในทุก
ขั้นตอน¹
- ส่งเสริมการทำงานของเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีชุมชนเป็นหลักในการจัดกิจกรรม

5.2 ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

เอกสารขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้ให้นิยามความมั่นคงในการถือครองที่ดินว่า เป็นการที่สิทธิในการใช้ทรัพยากรจะได้รับการเคารพในระยะเวลาที่เพียงพอกับการลงทุน² เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการลงทุนกับที่ดินในระยะยาว ดังนั้น หากรัฐต้องการให้ผู้ถือครองที่ดินวางแผนการจัดการทรัพยากรหรือมีการลงทุนในที่ดินหรือป่าไม้อย่างยั่งยืน คาดหวังผลได้ในระยะยาว จำเป็นต้องมีรูปแบบสิทธิในที่ดินที่มีความมั่นคงในการถือครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาของประเทศไทย การเพิ่มความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) การคุ้มครองสิทธิในที่ดิน (2) การมีระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอนพอสมควรในการถือครองที่ดิน

การคุ้มครองสิทธิในที่ดิน

สิทธิในที่ดินเป็นสหสิทธิ (a bundle of rights) เป็นกลุ่มของสิทธิที่สามารถแยกย่อยได้หลายประการ ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร (access) สิทธิในการใช้ประโยชน์ (withdrawal) สิทธิในการจัดการ (management) สิทธิในการกีดกัน (exclusion) และสิทธิในการขายหรือยืมสิทธิอื่นๆ (alienation)³ ในขณะที่กรรมสิทธิ์ (ownership) หมายถึงการมีสหสิทธิทั้งหมดนั้นอย่างครบถ้วน (a full bundle of rights) ตามกฎหมาย และมีความเป็นทางการ (formal) มีความแตกต่างจากการถือครองที่ดิน (tenure) ที่อาจเป็นสิทธิอย่างเป็นทางการ เช่น สิทธิในการเช่าหรือไม่เป็นทางการ (informal) อาที สิทธิครอบครอง เป็นต้น

สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 ซึ่งรับรองสิทธิของบุคคลที่จะถือครองทรัพย์สินได้ โดยให้มีการกำหนดรูปแบบการถือครองเป็นกฎหมายในลำดับรองลงมา ดังนั้น รัฐจึงสามารถใช้การก่อตั้งรูปแบบการถือครองทรัพย์สินเป็นกลไกเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมได้

การถือครองที่ดินจึงมีความหมายกว้างกว่าการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ (ownership) โดยหมายความรวมถึงรูปแบบการถือครองที่ดินนอกเหนือจากที่รับรองไว้ในกฎหมายด้วย เช่น สิทธิครอบครอง การเช่าที่ดิน การใช้ที่ดินในลักษณะทรัพย์สินร่วม การใช้ตามฤดูกาล การถือครองที่ดินของชนพื้นเมือง การใช้ที่ดินเพื่อการ

¹ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2559). “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ”.

² Bruce, J.W. (1998). “Review of tenure terminology”. Tenure Brief. No. 1. Land Tenure Center.

³ Edella Schlager and Elinor Ostrom, “Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis” (Land Economics, 1992).

เข้าถึงทรัพยากร เป็นต้น⁴ โดยวัตถุประสงค์ของการกำหนดรูปแบบในการถือครองที่ดิน (form of tenure) มี 2 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อผลิตภาพทางเศรษฐกิจ (economic productivity) และ (2) เพื่อจัดสวัสดิการทางสังคมอย่างเหมาะสม (social welfare optimization)⁵ การกำหนดรูปแบบการถือครองที่ดินที่แตกต่างกันจะทำให้สามารถสร้างแรงจูงใจในรูปแบบต่างๆ เพื่อตอบสนองผลิตภาพและสวัสดิการสังคมมากหรือน้อยที่เหมาะสมสำหรับที่ดินแต่ละประเภทได้ ดังนั้น การถือครองที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่ป่าไม้ เขตอุทยานที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ราชพัสดุ ในแบบที่เป็นทางการหรือมีกฎหมายรองรับจึงมักกำหนดให้ผู้ถือครองสามารถมีสิทธิต่างๆ ในที่ดิน เช่น สิทธิการใช้ประโยชน์ สิทธิทำกิน เป็นต้น แต่จะไม่มีสิทธิในการเปลี่ยนมือหรือให้เช่า หรือในแบบการถือครองที่ไม่เป็นทางการหรือไม่มีกฎหมายรับรอง (informal tenure) นั้นอาจถึงขั้นผิดกฎหมาย

การคุ้มครองการถือครองที่ดิน อาจเรียกได้ว่าเป็นการประกันสิทธิในการจำกัดสิทธิมนุษยชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (safeguards against limitation of human rights for public interest) อย่างหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อรัฐจะใช้อำนาจยึดการถือครองโดยอ้างประโยชน์สาธารณะนั้น ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ให้ครบถ้วน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับที่ดินของเอกชน อาจเปรียบเทียบกับได้กับการมีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดินที่เป็นหลักประกันว่ารัฐไม่สามารถพรากกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปจากบุคคลได้โดยไม่มีกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและการเยียวยาที่เหมาะสมไว้

ในส่วนของการถือครองที่ไม่เป็นทางการหรือไม่มีกฎหมายรองรับนั้น แม้จะไม่มีสิทธิตามกฎหมาย แต่รัฐต้องยอมรับในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงทางเลือกในการเข้าถึงที่ดินของผู้เสียเปรียบทางสังคมและเศรษฐกิจ⁶

การมีระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอนพอสมควรในการถือครองที่ดิน

อีกเงื่อนไขหนึ่งของความมั่นคงในการถือครองที่ดินนอกจากเรื่องการคุ้มครองสิทธิแล้ว คือ เรื่องของระยะเวลาที่จะสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ กล่าวคือ ยังมีระยะเวลาในการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ยาวนานก็ยิ่งเพิ่มแรงจูงใจในการลงทุนกับการจัดการทรัพยากรมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การให้สิทธิ 1 ปี อาจทำให้ไม่มีการตัดสินใจวางแผนปลูกหรือลงทุนในที่ดินมากนัก ผู้ถือครองอาจใช้แต่สิทธิในการเก็บกินเพียงอย่างเดียว ไม่คิดลงทุนในที่ดิน ในขณะที่หากมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ 10 ปี จะทำให้มีแรงจูงใจในการลงทุนในที่ดินมากขึ้น เช่น การปลูกต้นไม้ ฯลฯ แต่จะเป็นต้นไม้ที่สามารถเก็บเกี่ยวได้ภายใน 10 ปี หากต้องการให้มีการปลูกไม้มีค่า หรือวางแผนปลูกป่าเศรษฐกิจเพื่อหมุนเวียนในระยะยาว การกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิควรเพียงพอต่อการเจริญเติบโตของไม้ชนิดนั้นๆ ดังนั้น การให้สิทธิโดยไม่มีระยะเวลายาวกำหนด ย่อมเท่ากับเป็นการให้แรงจูงใจสูงสุดในการวางแผนการจัดการระยะยาวในที่ดิน ในทางตรงกันข้าม

⁴ The Office of the High Commissioner for Human Rights, Human Rights Standards and Application (2015).

⁵ Josh Ryan-Collins et al. (2017). *Rethinking the Economic of Land and Housing*.

⁶ World Economic and Social Survey. (2008). "Underdevelopment, urban squatting, and the state".

หากผู้ถือครองที่ดินทราบว่าที่ดินที่ตนถือครองอยู่ อาจจะถูกพรากไปในวันใดวันหนึ่งก็ได้ ย่อมทำให้ไม่มีแรงจูงใจที่จะก่อประโยชน์ใดในที่ดินเลย

ดังนั้น รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ดังนี้

- ต้องมีการกำหนดบทสันนิษฐานเพื่อรับรองสิทธิการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐอย่างไม่เป็นทางการ
- การให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ จะต้องมียุทธศาสตร์เพียงพอเหมาะสมแก่กับประโยชน์ตอนแทนที่จะมีการลงทุนในที่ดินนั้น
- ให้การบังคับอพยพเป็นมาตรการสุดท้าย หากมีความจำเป็นต้องบังคับอพยพ รัฐต้องมีมาตรการเยียวยาที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ไม่สามารถหาที่ดินในการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานได้เอง

5.3 การรับรองกติกาของชุมชนและการกำหนดขอบเขตทรัพยากร

จากการศึกษาสภาพปัญหาในบทที่ 4 พบว่าแนวคิดในการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ฐานคิดที่ใช้ในการกำหนดนโยบายและกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นฐานคิดแบบรวมศูนย์อำนาจส่งผลให้นโยบายและกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากส่วนกลาง ประกอบกับแนวคิดชุมชนเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ชุมชนเป็นหน่วยทางสังคมที่มีอยู่โดยจารีตประเพณีท้องถิ่น ไม่ต้องอาศัยการรับรองโดยบทบัญญัติทางกฎหมาย⁷ ซึ่งรัฐจะต้องตระหนักถึงปรากฏการณ์ทางสังคมนี้ เพื่อประโยชน์ในการสร้างกติกาบริหารจัดการที่สอดคล้องกับพื้นที่และรับรองสิทธิของบุคคลหรือชุมชนในพื้นที่นั้น

สิทธิในการรวมกลุ่มและมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาการจัดการทรัพยากร

สิทธิในการรวมกลุ่มได้ถูกรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 42 ซึ่งกล่าวถึงเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์การ ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น โดยที่รัฐมีหน้าที่สนับสนุนการใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 ในการที่จะบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในพื้นที่เขตป่า มีความแตกต่างทางนิเวศในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับชุมชนที่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าต่างก็มีวิถีชีวิต จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งสร้างขึ้นโดยกระบวนการเรียนรู้แบบกลุ่มจากการอยู่อาศัยพึ่งพิงนิเวศนั้น จึงมีความเหมาะสมสอดคล้องและมีการวางแผนในระยะยาว อย่างไรก็ตาม กติกาการใช้ทรัพยากรซึ่งถูกสร้างจากฐานสิทธิในการรวมกลุ่มเป็น

⁷ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้นิยามคำว่า ชุมชน คือ กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกันหรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมาย หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

ชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมนี้จะไม่สามารถเป็นแนวทางในการจัดการอย่างยั่งยืนได้ ถ้าหากกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนไม่เข้มแข็งและครบถ้วนเพียงพอหรือรัฐไม่ได้ให้การรับรอง

ดังนั้น การกำหนดกติกาของชุมชนจึงจำเป็นต้องมีลักษณะที่สำคัญเพื่อให้การใช้สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างยั่งยืน จากการศึกษาตัวอย่างในชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการตนเอง พบว่ามีกติกาการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมตามหลักการของ Elinor Ostrom⁸ ดังนี้

- (1) มีการระบุขอบเขตของผู้ใช้ทรัพยากรและขอบเขตของทรัพยากรที่ชัดเจน เช่น การทำแผนที่ชุมชน การกำหนดสมาชิกในชุมชน รวมถึงกำหนดขอบเขตทั้งทางพื้นที่ ระยะเวลา ช่วงเวลาที่สมาชิกแต่ละคนสามารถใช้ทรัพยากรได้⁹
- (2) กติกาในการจัดการทรัพยากรจะต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมและเงื่อนไขของพื้นที่ เช่น การที่สามารถกำหนดเครื่องมือทำการประมงที่เหมาะสม ช่วงเวลาในการใช้ทรัพยากรที่สัมพันธ์กับฤดูกาลและวงจรชีวิตในระบบนิเวศ¹⁰ เป็นต้น
- (3) ผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ทรัพยากรสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาในการจัดการทรัพยากร เช่น การสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชน การจัดทำแผนงานร่วมกัน การสนับสนุนให้เยาวชนได้ร่วมจัดทำข้อมูลชุมชน¹¹ เป็นต้น
- (4) มีการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ โดยผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ทรัพยากร ทั้งในการติดตามและประเมินพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรแบบมีส่วนร่วม¹² และพฤติกรรมในการใช้และการเก็บเกี่ยวทรัพยากรให้เป็นไปตามกฎและกติกาที่วางไว้ รวมถึงการติดตามและประเมินสถานภาพของทรัพยากร
- (5) มีมาตรการลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือ กติกาของชุมชนจะกำหนดบทลงโทษที่มีความรุนแรงน้อยกว่ากฎหมายในระดับประเทศ เน้นการประนีประนอมและทำความเข้าใจ ใช้การลงโทษที่ไม่รุนแรงก่อน เช่น การตักเตือน เป็นต้น หากมีการละเมิดกฎกติกาซ้ำ จึงค่อยเพิ่มระดับความรุนแรงของโทษตามลำดับ นอกจากนี้ หากเป็นกรณีร้ายแรงจะขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ลงโทษกันเองภายใน¹³

⁸ Elinor Ostrom. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

⁹ ข้อบัญญัติท้องถิ่นตำบลบ่อหิน อำเภอสีเกา จังหวัดตรัง.

¹⁰ ข้อบัญญัติท้องถิ่นตำบลท่าศาลา อำเภوتاศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช.

¹¹ ข้อบัญญัติท้องถิ่นตำบลวังมะปราง อำเภอวังพิเศษ จังหวัดตรัง.

¹² กิตติชัย รัตนะ. (2555). การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการลุ่มน้ำห้วยแม่ท้อ จังหวัดตาก. การประชุมวิชาการแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน ครั้งที่ 9.

¹³ พนารัตน์ มาศมณฑล. การถอดบทเรียนการพัฒนากติกาชุมชนเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมเพื่อความยั่งยืน: ศึกษากรณีเครือข่ายโครงการรักษ์ป่าโคกหลวงองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. กันยายน - ธันวาคม 2560.

- (6) มีกลไกจัดการความขัดแย้งที่ต้นทุนต่ำและเข้าถึงง่าย เช่น การให้ผู้นำชุมชนที่ไม่ได้มีตำแหน่งอย่างเป็นทางการ (informal) แต่เป็นที่นับถือของคนในชุมชนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย¹⁴ เป็นต้น
- (7) รัฐรับรู้และให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกาการใช้และจัดการทรัพยากร เช่นกรณีของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 16 ได้บัญญัติให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติและจังหวัด
- (8) อยู่ภายใต้กติกาของการจัดการทรัพยากรร่วมขนาดใหญ่กว่า โดยอาจเป็นการร่วมมือกับชุมชนใกล้เคียง หรืออยู่ภายใต้ระบบกฎหมายทรัพยากรของรัฐ เช่น ในโครงการจัดการผืนป่าตะวันตกเชิงระบบนิเวศ ที่ถือว่าผืนป่าตะวันตกโดยธรรมชาติเป็นป่าผืนเดียวกันทั้งผืน¹⁵ เป็นต้น

เป้าหมายในการปฏิรูปประเทศในด้านข้อมูล

มาตรา 257 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้การปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ประการ ได้แก่ (1) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และ (2) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลในการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน รวมถึงต้องมีการเปิดเผยข้อมูลและทำให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญมาตรา 59 ที่จะมีความสำคัญอย่างมากในการกำหนดขอบเขตทรัพยากรอย่างชัดเจนไว้ในกติกาดำเนินการจัดการทรัพยากร ทำให้สามารถติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรตามกติกาที่ชุมชนกำหนดได้

ดังนั้น รัฐต้องมีการดำเนินการเพื่อรับรองกติกาของชุมชนและการกำหนดขอบเขตทรัพยากร ดังนี้

- ให้ความรับรองกติกาของชุมชน โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุน ให้คำปรึกษา และทำความเข้าใจร่วมกัน หากมีข้อเพิ่มเติมหรือแก้ไข
- จัดทำคู่มือในการวางกติกาการจัดการทรัพยากร โดยมุ่งเน้นที่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

¹⁴ ขนิษฐา นันทบุตร และคณะ. (2552). “กรอบวิธีการศึกษาและถอดบทเรียนปฏิบัติการชุมชน”.

¹⁵ โครงการจัดการผืนป่าตะวันตกเชิงระบบนิเวศ (WEFCOM Ecosystem Management Project) สืบค้นจาก <https://www.seub.or.th/> ณ วันที่ 21 ตุลาคม 2562

- ดำเนินการโครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) โดยยึดพื้นที่ตามความเป็นจริงก่อนแนวเขตของหน่วยงาน

5.4 การรับประกันสิทธิในอันที่จะอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนโดยปกติสุข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญตราบทว่าการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังนั้น ในการใช้สิทธิเสรีภาพในที่ดินตามรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบแก่ผู้อื่น โดยรัฐมีหน้าที่ในการสร้างกลไกเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิขึ้น

หน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72 กำหนดให้รัฐวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่รวมทั้งจัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยไม่มีการกำหนดข้อยกเว้น ดังนั้น กฎหมายผังเมืองจึงเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ ซึ่งรัฐจะต้องบังคับการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การยกเลิกผังเมืองเป็นการละเมิดหน้าที่ของรัฐ ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินขาดประสิทธิภาพ และกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินซึ่งถูกยกเว้นกฎหมายผังเมืองนั้น

หน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน

มาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดว่าในการดำเนินการใดที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน รวมถึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน โดยมีได้มีการกำหนดว่าสามารถยกเว้นได้ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่จัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การประเมินดังกล่าวต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย มีการกำหนดมาตรการเยียวยาหากเกิดความเสียหาย และได้รับการรับรองจากผู้เชี่ยวชาญโดยครบถ้วนตามมาตรฐาน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชน

สิทธิได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

ผู้ถูกละเมิดสิทธิย่อมต้องได้รับการเยียวยาแนวทางของสหประชาชาติ ประกอบด้วย (1) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ (2) การได้รับการชดเชยที่เหมาะสมและรวดเร็ว และ (3) การเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิและกระบวนการเยียวยา โดยเฉพาะเมื่อรัฐมีการใช้มาตรการบังคับอพยพ (forced eviction) ซึ่งเป็นมาตรการที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนในที่อยู่อาศัย ต้องมีการแสดงอย่าง

ชัดเจนว่ามาตรการดังกล่าวถูกใช้ในฐานะมาตรการสุดท้าย ผ่านการพิจารณาด้วยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและ
การมีส่วนร่วม และต้องมีการเยียวยาที่เหมาะสม

สิทธิของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในประเด็นที่ดิน

การถูกบังคับสูญหายของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย นอกจากกรณีของนายพอละจี
รักจงเจริญ ซึ่งเป็นประเด็นที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้แล้ว ยังมีอีกหลายกรณีในหลายประเด็น ซึ่งส่งผลกระทบต่อ
สิทธิมนุษยชนและความโปร่งใสของรัฐ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการบังคับสูญหายและแก้ไขเมื่อเกิดการ
บังคับสูญหาย อันเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน รัฐจะต้องมีการยอมรับหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการ
การบังคับสูญหายไว้ในกฎหมาย อันได้แก่ การผลักภาระการพิสูจน์ไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ การสันนิษฐานความ
เป็นผู้เสียหายเมื่อมีการหายสาบสูญภายใต้การควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการขึ้นบัญชีขาว (whitelist)
เพื่อให้ นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนไม่เฉพาะแต่ประเด็นที่ดินได้รับการจับตามองจากสื่อและสาธารณชน ซึ่งเป็น
มาตรการเชิงป้องกันการบังคับสูญหาย

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล

เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลเป็นปัจจัยพื้นฐานในการมีส่วนร่วมและความสามารถในการวิพากษ์วิจารณ์
การตัดสินใจของรัฐ การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลจะเป็นการคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
ดังนั้น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมายผังเมือง การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ด้านความ
ปลอดภัยอื่นๆ ต้องเป็นข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้โดยสาธารณะ

ความรับผิดชอบในการประกอบการทางธุรกิจ

การดำเนินธุรกิจอาจส่งผลกระทบต่อที่ดินได้ในหลายกรณี โดยอาจเป็นผลกระทบต่อทรัพยากร
ที่อยู่ในบริเวณที่ดินนั้น หรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้อื่นก็ได้ ซึ่งรัฐควรบังคับใช้กฎหมายผังเมือง กฎหมาย
ควบคุมอาคาร กฎหมายควบคุมโรงงาน และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวด และส่งเสริมให้
ผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจโดยคำนึงถึงผลกระทบทางสังคมอื่นๆ ตลอดจนการรวมหลักการสิทธิมนุษยชนไว้ใน
นโยบายขององค์กร เช่น มีการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิในอันที่จะใช้ที่ดินโดยปกติสุข รัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- บังคับใช้กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายควบคุมโรงงาน กฎหมายการสาธารณสุข
ภายใต้มาตรฐานเดียวกันโดยไม่มีข้อยกเว้น
- ให้มีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในการดำเนินการใดๆ ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญและ
กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม บนมาตรฐานเดียวกันโดยไม่มีข้อยกเว้น
- ประกาศใช้กฎหมายซึ่งอนุวัติการมาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคล
ทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (The International Convention for the Protection
of All Persons from Enforced Disappearance: ICPPED)

- กำหนดขั้นตอนการแก้ไขปัญหาอย่างมีส่วนร่วม ก่อนการตัดสินใจให้มีการบังคับอพยพ และกำหนดขั้นตอนและมาตรฐานการเยียวยาที่ชัดเจนและเหมาะสม
- จัดให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันได้แก่ ข้อมูลผังเมือง ข้อมูลการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยต่างๆ
- ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจมีการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน

5.5 กลไกระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมกับปัญหาที่ดิน/ป่าไม้

จากการศึกษาสภาพปัญหาในบทที่ 4 พบว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่มีความเหมาะสมในการจัดการคดีที่เกี่ยวข้องในสิทธิในที่ดินเพียงพอ ขาดประสิทธิภาพในฐานะกลไกระงับข้อพิพาท และกระทบต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประชาชน

สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

หลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” รวมถึงหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 68 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และจัดให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น การดำเนินคดีกับผู้ต้องหาในคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินจะต้องยึดหลักการตามมาตรา 29 และจัดให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสม รวมถึงจัดระบบกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมสำหรับคดีสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้การลงโทษทางอาญาเป็นทางเลือกสุดท้าย เช่น การกำหนดมาตรการทางปกครองก่อนการใช้โทษทางอาญา เป็นต้น

ดังนั้น ในการรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและการมีกลไกระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมนั้น ต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

- ยุติการจับกุมชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งยังประสงค์ให้มีการพิสูจน์สิทธิและยุติการขับไล่หรือไล่ออกจากชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่า โดยรอกการพิสูจน์สิทธิและคำพิพากษาของศาลตามหลักการในรัฐธรรมนูญ นโยบายเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ระหว่างการรอกการพิสูจน์สิทธิอาจมีมาตรการอื่นแทน เช่น การกำหนดขอบเขตที่ดินหรือทรัพยากรที่สามารถใช้ประโยชน์ได้
- ควรมีการรับฟังพยานหลักฐานแวดล้อมอื่นนอกจากเอกสารสิทธิ เนื่องจากการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นสิทธิที่ไม่เป็นทางการ (informal) การพิสูจน์ด้วยเอกสารที่เป็นทางการจึงเป็นการละเลยข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญของคดี ทำให้ผู้ถูกดำเนินคดีมีความผิดในทุกกรณี

- กระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของรัฐ อาทิ กองทุนยุติธรรม ควรปรับปรุงเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เช่น กรณีที่มีการกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการขอลดค่าธรรมเนียมผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2559 ให้มีการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามข้อ 11 (2) สาเหตุหรือพฤติการณ์น่าเชื่อว่ามีได้กระทำความผิด ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับการถือครองโดยไม่มีเอกสารสิทธิแล้ว ผู้ต้องหาที่ย่อมไม่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือโดยปริยาย เป็นต้น

5.6 สรุป

ในการรับรองการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายและนโยบายต่างๆ นั้น จะต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน การยอมรับกติกาของชุมชนโดยรัฐ การใช้สิทธิในที่ดินโดยปกติสุข และกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เป็นธรรม

จากการรวบรวมสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่ที่ได้ศึกษาในปัจจุบัน พบว่ามีการก่อตั้งสิทธิการใช้ประโยชน์ขึ้นตามกฎหมาย/นโยบายต่างๆ รวมถึงการถือครองอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีเงื่อนไขและการให้และการได้มาซึ่งสิทธิที่แตกต่างกัน ดังนี้

รูปแบบการถือครองที่ดิน	กฎหมาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	พื้นที่ใช้ประโยชน์	รูปแบบสิทธิ	ระยะเวลา
1. สิทธิทำกิน (สทก.)	– พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 มาตรา 16 ทวิ, 16 ตรี	กรมป่าไม้	ป่าสงวนแห่งชาติที่มีลักษณะเป็นป่าเสื่อมโทรม ทำประโยชน์หรืออาศัยอยู่แล้ว	– สิทธิอยู่อาศัยและทำกิน – ไม่สามารถซื้อขายได้ แต่สามารถตกทอดเป็นมรดกได้ – ใช้เป็นสินเชื่อบริหารเงินสนับสนุนจาก ธ.ก.ส.	5 – 10 ปี
2. ที่ดินแปลงรวม	– พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562	คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ	– ป่าสงวนแห่งชาติ – ป่าชายเลน	– สัญญาเช่า – หนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์	5 – 30 ปี
3. โครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติโดยมิได้สิทธิในที่ดิน	– พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	อุทยานแห่งชาติ	เก็บหาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามที่ได้รับอนุญาต และเป็นไปเพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติธุระ	20 ปี
4. โครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยมิได้สิทธิในที่ดิน	– พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	– เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า – เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	เก็บหาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามที่ได้รับอนุญาต และเป็นไปเพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติธุระ	20 ปี
5. แผนจัดการป่าชุมชน	– พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562	คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน	ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์	– การเก็บหาของป่า – การใช้ประโยชน์จากไม้ – การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่น – ส่งเสริมการศึกษา – ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนจัดการป่าชุมชน	5 ปี (ในการจัดทำแผน)

รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการ หรือแนวทางในการส่งเสริมและ
คุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

รูปแบบการถือครองที่ดิน	กฎหมาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	พื้นที่ใช้ประโยชน์	รูปแบบสิทธิ	ระยะเวลา
6. โฉนดชุมชน	– ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553	สำนักโฉนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ที่ดินของรัฐ	– สิทธิในการอยู่อาศัย ทำกิน – ไม่มีสิทธิในการขายหรือเปลี่ยนมือ	ไม่มีกำหนดระยะเวลา
7. ข้อบัญญัติท้องถิ่น	– พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	ที่ดินของรัฐ	– การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ไม่มีกำหนดระยะเวลา
8. พื้นที่หวงห้ามซึ่งมีใช้ที่ราชพัสดุ	– พระราชกฤษฎีกา – พระบรมราชโองการ	กองทัพบก	ที่ดินของรัฐ	– ถือครองอย่างไม่เป็น ทางการ และไม่สามารถ ออกเอกสารสิทธิได้	-
9. ที่ราชพัสดุ	– พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562	กรมธนารักษ์	ที่ดินของรัฐ	– ถือครองอย่างไม่เป็น ทางการ และไม่สามารถ ออกเอกสารสิทธิได้	-

จากตารางข้างต้น เมื่อนำสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินมาเปรียบเทียบเพื่อประเมินความมั่นคงในการถือครอง ทั้ง 3 ประเด็นคือ (1) ระยะเวลา (2) การรองรับกติกาชุมชน และ (3) สถานะทางกฎหมาย ภายใต้สมมติฐานว่าการไม่จำกัดระยะเวลาในการถือครองเป็นการสร้างแรงจูงใจในการลงทุนในที่ดินสูงที่สุด ในขณะที่การจำกัดเวลาระยะสั้นเป็นการสร้างแรงจูงใจที่ต่ำ และการรองรับกติกาชุมชนย่อมเป็นการยอมรับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการมีสถานะทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติย่อมเป็นการรับประกันหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังตารางด้านล่าง

สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	ระยะเวลา	การรองรับกติกาชุมชน	สถานะทางกฎหมาย
1. สิทธิทำกิน (สทก.)	5 – 10 ปี	✗	ใบอนุญาตหนังสืออนุญาต
2. ที่ดินแปลงรวม	5 – 30 ปี	✗	สัญญาเช่าหนังสืออนุญาต
3. โครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภายในอุทยานแห่งชาติ โดยมิได้สิทธิในที่ดิน	20 ปี	✗	พระราชบัญญัติ (ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา)
4. โครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยมิได้สิทธิในที่ดิน	20 ปี	✗	พระราชบัญญัติ (ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา)
5. แผนจัดการป่าชุมชน	5 ปี (ในการอนุมัติแผน)	✓	พระราชบัญญัติ
6. โฉนดชุมชน	ไม่มีกำหนดระยะเวลา	✓	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
7. ข้อบัญญัติท้องถิ่น	ไม่มีกำหนดระยะเวลา	✓	กฎหมายลำดับรอง
8. เขตหวงห้ามซึ่งมิใช่ที่ราชพัสดุ	ไม่มีสิทธิถือครอง	✗	การอนุโลมอย่างไม่เป็นทางการ
9. ที่ราชพัสดุ	ไม่มีสิทธิถือครอง	✗	การอนุโลมอย่างไม่เป็นทางการ

ดังนั้น ในการรับรองการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคล กลุ่มบุคคล และชุมชนในพื้นที่ต่างๆ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการกระทบจากกฎหมายและนโยบายมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

- (1) ปรับปรุงการให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐ โดยมุ่งเน้นการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ดิน ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และการรองรับกติกา วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชุมชนโดยรัฐ ดังนี้
 - แผนจัดการป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีการรับรองแผนการจัดการทรัพยากรซึ่งชุมชนเป็นผู้คิดขึ้น มีสถานะทางกฎหมายและได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่การกำหนดอายุแผนเป็นระยะเวลา 5 ปี แล้วมีการอนุมัติใหม่นั้นเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป ระยะเวลา 5 ปีจะเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมมากขึ้นหากเป็นระยะเวลา 5 ปีสำหรับติดตามตรวจสอบและปรับปรุงแผน นอกจากนี้ ควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย

ให้สามารถทำแผนจัดการป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ โดยอาจมีเงื่อนไขที่เข้มงวดกว่า
ป่านอกเขตอนุรักษ์

- โฉนดชุมชน มีการรับรองแผนการจัดการทรัพยากรซึ่งชุมชนเป็นผู้คิดขึ้น ไม่มีการจำกัด
ระยะเวลาในการใช้ประโยชน์พื้นที่ และได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ยังมี
สถานะทางกฎหมายเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่ได้รับการสนับสนุนและ
เร่งดำเนินการเท่าที่ควร ควรมีการผลักดันให้มีสถานะทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ
- ข้อบัญญัติท้องถิ่น มีการรับรองแผนการจัดการทรัพยากรซึ่งชุมชนเป็นผู้กำหนดร่วมกับ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีการจำกัดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์พื้นที่ มีสถานะทาง
กฎหมายที่ชัดเจน และอาจได้รับการยอมรับจากหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีการ
สนับสนุนให้ชุมชนและท้องถิ่นร่วมมือกันสร้างกติกาการใช้ทรัพยากรเพื่อออกเป็นข้อบัญญัติ
ท้องถิ่น
- กำหนดบทสันนิษฐานทางกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือการ
ถือครองที่ดินของรัฐอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อคุ้มครองการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง
กับที่ดิน

(2) การใช้สิทธิทำประโยชน์ในที่ดินโดยปกติสุข

- ยกเลิกข้อกำหนดที่มีผลเป็นการลดมาตรฐานการคุ้มครองตามกฎหมายควบคุมอาคาร
กฎหมายโรงงาน กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายผังเมือง และการประเมินผลกระทบทาง
สิ่งแวดล้อม ได้แก่
 - พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 8
 - พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 32
 - พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561, มาตรา 43
- ประกาศใช้กฎหมายซึ่งอนุวัติการมาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคล
ทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (The International Convention for the Protection
of All Persons from Enforced Disappearance: ICPPED)
- ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจมีการประเมินความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชน
- กำหนดขั้นตอนการแก้ไขปัญหาอย่างมีส่วนร่วมก่อนการตัดสินใจให้มีการบังคับอพยพ และ
กำหนดขั้นตอนและมาตรฐานการเยียวยาที่ชัดเจนและเหมาะสม
- จัดให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้แก่ ข้อมูล
ผังเมือง ข้อมูลการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยต่างๆ

(3) กระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

- ยุติการจับกุมชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งยังประสงค์ให้มีการพิสูจน์สิทธิและยุติการขับไล่หรือไล่อพยพชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่า ตามหลักการในรัฐธรรมนูญ นโยบายเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
- ให้มีการรับฟังพยานหลักฐานแวดล้อมอื่นนอกจากเอกสารสิทธิ
- ปรับปรุงเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เช่น กรณีหลักเกณฑ์ของกองทุนยุติธรรม ซึ่งให้พิจารณาการให้ความช่วยเหลือถึงสาเหตุหรือพฤติการณ์ น่าเชื่อว่ามีได้กระทำความผิด ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับการถือครองโดยไม่มีเอกสารสิทธิแล้ว ผู้ต้องหาอย่าไม่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือโดยปริยาย

บทที่ 6

แนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมและเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอแนวทางในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ที่ยึดคนหรือประชาชนเป็นศูนย์กลางในบริบทที่ครอบคลุมถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่สอดคล้องตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งได้ศึกษาและวิเคราะห์จากการทบทวนเอกสาร กรณีปัญหาในพื้นที่การประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ การสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งจากภาควิชาการและภาคประชาสังคม และการรับฟังความคิดเห็นจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในเรื่องที่ดินและป่าไม้จะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถของคนในรุ่นต่อไปในการตอบสนองความต้องการของตนเอง การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นเรื่องของการแจกจ่ายผลประโยชน์และต้นทุนของการพัฒนา หรือการสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (environmental justice) ภายในคนรุ่นเดียวกัน (intra-generation) และระหว่างคนต่างรุ่น (inter-generation)¹ ดังนั้น ในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่ดินนั้นจะต้องมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงอนาคตคนด้วย (future generation)

นอกจากเรื่องความยุติธรรมระหว่างรุ่นที่เป็นแนวคิดหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้ว การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) ก็เป็นประเด็นหลักที่ถูกตั้งไว้เป็นเป้าหมายที่ 13 ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยมีความเชื่อมโยงที่ชัดเจนกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะต้องนำมาพิจารณาในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศไทยอีกด้วย

¹ Kameri-Mbote, Patricia and Cullet, Philippe. “Environmental Justice and Sustainable Development: Integrating Local Communities in Environmental Management”, International Environmental Law Research Centre, IELRC Working Paper 1996- 1, Accessed: 8 September 2016. Available from: <http://www.ielrc.org/content/w9601.pdf>

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาในบทที่ 4 พบว่าปัญหาทั้ง 5 ประการที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนบนฐานของสิทธิในทรัพยากร จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมาย รวมถึงการวางนโยบายและออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และตอบเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ดังนี้

สภาพปัญหา	การแก้ปัญหาและตอบเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
1. การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในระบบตลาด	มาตรการการกระจายการถือครองที่ดินที่เหมาะสม
2. การใช้ที่ดินของรัฐบาลความชัดเจน	การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานการใช้ที่ดินของรัฐ
3. การกำหนดนโยบายแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยขาดข้อมูลและการมีส่วนร่วม	การกระจายอำนาจโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. การยกเว้นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบจากการใช้ที่ดิน	การกระจายภาระและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม
5. การใช้มาตรการทางอาญาในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน	มาตรการเพื่อความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน

6.1 มาตรการการกระจายการถือครองที่ดินที่เหมาะสม

ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 4 แล้วว่า การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินนั้น เกิดจากความเหลื่อมล้ำทางรายได้ นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ส่งผลให้การเข้าถึงที่ดินในระบบตลาดน้อยลง ซึ่งความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินนี้ไม่จำกัดอยู่เฉพาะแต่คนในรุ่นเดียวกันเท่านั้น แต่ยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินระหว่างคนต่างรุ่นด้วย เนื่องจากที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีจำกัด ราคาและความต้องการในตลาดจะสูงขึ้นเรื่อยๆ มีการกว้านซื้อเพื่อสะสมที่ดินเพื่อส่งต่อรุ่นสู่รุ่นเป็นหลักประกันความมั่นคง ดังนั้น การมีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินที่เหมาะสมจะช่วยผ่อนคลายความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินในปัจจุบันและในอนาคต เป็นการตอบเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

เป้าหมายที่ 1 ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่	เป้าหมายที่ 1.3 ดำเนินการให้เกิดผลลัพธ์ตามระบบและมาตรการคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ และให้ครอบคลุมถึงกลุ่มที่ยากจนและเปราะบาง
	เป้าหมายที่ 1.4 สร้างหลักประกันว่าชายและหญิงทุกคน โดยเฉพาะที่ยากจนและเปราะบาง มีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน การเป็นเจ้าของและควบคุมเหนือที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบอื่น มรดก ทรัพยากรธรรมชาติ เทคโนโลยีใหม่ที่เหมาะสมและบริการทางการเงินซึ่งรวมถึงระบบการเงินระดับฐานราก (microfinance)
เป้าหมายที่ 2 ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน	เป้าหมายที่ 2.3 เพิ่มผลิตภาพทางการเกษตรและรายได้ของผู้ผลิตอาหารรายเล็ก โดยเฉพาะผู้หญิง คนพื้นเมือง เกษตรกรแบบครอบครัว คนเลี้ยงปศุสัตว์ ชาวประมง ให้เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า โดยรวมถึงการเข้าถึงที่ดินและทรัพยากรและปัจจัย

	นำเข้าในการผลิต ความรู้ บริการทางการเงิน ตลาด และ โอกาสสำหรับการเพิ่มมูลค่าและการจ้างงานนอกฟาร์ม อย่างปลอดภัยและเท่าเทียม
เป้าหมายที่ 8 ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่และมีผลผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับ ทุกคน	เป้าหมายที่ 8.4 พัฒนาความมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของโลก ในการบริโภคและการผลิต และพยายามที่จะตัดความ เชื่อมโยงระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทำให้ สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นไปตามกรอบการดำเนินงาน 10 ปีของแผนการทำงานเพื่อการบริโภคและการผลิต ที่ยั่งยืน โดยมีประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นผู้นำในการ ดำเนินการ
เป้าหมายที่ 10 ลดความไม่เสมอภาคภายในและ ระหว่างประเทศ	เป้าหมายที่ 10.2 ให้อำนาจและส่งเสริมความครอบคลุมด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองสำหรับทุกคน โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ความบกพร่องทางร่างกาย เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ แหล่งกำเนิด ศาสนา หรือสถานะทางเศรษฐกิจหรืออื่นๆ

เพื่อตอบเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินกระจุกตัว การส่งเสริมให้ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางเข้าถึงที่ดินอันเป็นปัจจัยพื้นฐานในการใช้สิทธิมนุษยชนอื่นๆ เป็นหน้าที่ของรัฐในการ ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรตามมาตรา 72 และเป้าหมายในการปฏิรูปประเทศตามมาตรา 257 (2) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ ในการกระจายการถือครองที่ดิน ทั้งมาตรการทางภาษี มาตรการจัดสรรที่ดิน และการลดความเหลื่อมล้ำ ดังนี้

• มาตรการทางภาษี

(1) ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า

ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าถูกนำเสนอเพื่อลดแรงจูงใจในการสะสมที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ กล่าวคือ หากยังมีการถือครองที่ดินจำนวนมาก ยังต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า รวมทั้งเสียในอัตราที่สูงเป็นพิเศษ สำหรับที่ดินที่มีการปล่อยไว้รกร้างว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์ เพื่อให้ที่ดินหลุดจากการกระจุกตัว และผู้มี รายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้มากขึ้น ทั้งนี้ ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าที่จะสามารถช่วยในการกระจายการถือครอง ที่ดินได้นั้นจะต้องมีอัตราก้าวหน้าตามการถือครองที่สูงเพียงพอที่จะลดแรงจูงใจในการถือครองที่ดิน ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ยังถือว่ามียอัตราก้าวหน้าไม่เพียงพอ และมีการยกเว้นที่สูง (ที่ดินที่มีมูลค่าต่ำกว่า 50 ล้านบาทจะได้รับยกเว้น)

นอกจากนี้ ควรมีการส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดินโดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผย ตัวผู้ถือครองที่ดิน เพื่อนำมาศึกษาลักษณะการกระจุกและการกระจายตัวของที่ดินที่เปลี่ยนไปในแต่ละปี เป็นฐานคิดในการกำหนดนโยบายการถือครองและฐานการคิดภาษีที่จะตอบวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ต่อไป

(2) ภาษีกำไรจากการขายหลักทรัพย์

ภาษีกำไรจากการขายหลักทรัพย์หรือภาษีผลได้จากทุน (capital gain tax) เป็นภาษีที่มีแนวคิดเพื่อลดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร เนื่องด้วยที่ดินมีจำกัดและที่ดินหลายแห่งมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นมากเมื่อเวลาผ่านไป หรือเมื่อมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาในด้านต่างๆ เป็นแรงจูงใจหลักให้คนซื้อที่ดินสะสมไว้ขายต่อเมื่อเวลาผ่านไปโดยไม่ได้คิดทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ทำให้ผู้มีรายได้สูงซื้อที่ดินสะสมโดยคาดหวังถึงมูลค่าในอนาคต โดยทฤษฎีการต่อรองทางเศรษฐศาสตร์ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า ทรัพยากรจะถูกเปลี่ยนมือจากผู้ที่ให้มูลค่าในทรัพยากรสูงกว่าผู้ที่ให้มูลค่าในทรัพยากรต่ำกว่า² อาทิ การซื้อขายรถยนต์ (การเปลี่ยนการถือครองรถยนต์) จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้ซื้อให้มูลค่ารถยนต์เป็นจำนวนเงิน 1 ล้านบาท ในขณะที่ผู้ขายให้มูลค่าในรถยนต์ต่ำกว่าเงิน 1 ล้านบาท ดังนั้น ทรัพยากรที่ดินเองจะถูกเปลี่ยนมือไปสู่ผู้ที่คาดหวังมูลค่าที่สูงกว่าและมีศักยภาพทางการเงินสูง ในขณะที่ผู้มีศักยภาพทางการเงินต่ำอาจพบข้อจำกัดที่ทำให้ต้องยอมขายทรัพยากรในขณะนั้น ไม่สามารถรอให้มูลค่าเพิ่มได้ ท้ายที่สุดแล้วที่ดินซึ่งเป็นสินค้าขาดแคลนก็จะถูกเปลี่ยนมือออกไปจากคนจน

ภาษีกำไรจากการขายหลักทรัพย์ จึงมีแนวคิดในการลดมูลค่าในอนาคตของที่ดิน โดยการกำหนดให้จ่ายภาษีส่วนต่างสำหรับมูลค่าที่เกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้แรงจูงใจในการซื้อที่ดินเพื่อสะสมลดลง³ ลดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการกระจุกตัวการถือครองที่ดินในหมู่ผู้มีรายได้มาก

• มาตรการจัดสรรที่ดิน

เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ทั้งยังมีสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่สัมพันธ์อยู่กับสิทธิในที่ดิน เช่น สิทธิในการเข้าถึงอาหาร สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการแสดงออกทางศาสนาและพิธีกรรมทางจิตวิญญาณ เป็นต้น รัฐจึงมีหน้าที่รับประกันการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ดินสำหรับคนยากจนหรือกลุ่มเปราะบาง โดยที่ดินที่นำมาจัดสรรนั้นต้องมีทรัพยากรหรือสาธารณูปโภคที่เพียงพอ แต่มีศักยภาพต่ำกว่าที่ดินในระบบตลาดเพื่อป้องกันการแย่งชิง และมักมีการรอนสิทธิ จำกัดการใช้ประโยชน์ หรือจำกัดการเปลี่ยนมือ แนวคิดในการจัดสรรที่ดินในประเทศไทยปัจจุบันนั้น ได้แก่ ธนาкарที่ดิน

ธนาкарที่ดิน

ปัจจุบันแนวคิดธนาкарที่ดินในประเทศไทยมีสถาบันบริหารจัดการธนาкарที่ดิน (องค์การมหาชน) ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาкарที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 มีหน้าที่ในการจัดทำและนำเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาкарที่ดิน ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาทบทวนในรายละเอียด

² Robert Cooter and Thomas Ulen (2012) Law and Economics.

³ Harold M. Somers, "An Economic Analysis of the Capital Gains Tax", National Tax Journal, September 1948.

เพื่อให้การจัดตั้งธนาคารที่ดินไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งในลักษณะเดียวกัน และ
ไม่ก่อให้เกิดภาระงบประมาณแผ่นดิน หลังจากคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีมติรับทราบหลักการ⁴

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน มีดังนี้

- 1) ลักษณะทั่วไป ธนาคารที่ดินมีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคล เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
ตามกฎหมายธุรกิจสถาบันการเงิน โดยมีการดำเนินงานที่มีได้มุ่งหากำไรเป็นหลัก ถือหุ้นโดย
กระทรวงการคลังไม่เกินร้อยละ 51 และหุ้นส่วนที่เหลือให้ธนาคารขายหุ้นให้แก่ธนาคารพาณิชย์
เกษตรกร สถาบันเกษตรกร สถาบันการเงินเอกชน องค์การตลาดเพื่อการเกษตร หรือบุคคลอื่น
- 2) วัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน ได้แก่ การบริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน เพื่อให้เกิด
ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจนตามนโยบาย
ของรัฐบาล ให้มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเป็นของตนเองอย่างพอเพียง เป็นธรรม เพื่อคุณภาพชีวิต
ที่ดีโดยไม่เป็นการแข่งขันกับเอกชน การพัฒนาตลาดที่ดินเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับที่ดินและให้มี
การใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม และยั่งยืน การส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการ
ที่ดินให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย และเป็น
กลไกของรัฐในการสำรวจที่ดิน เพื่อสร้างประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือหรือ
สนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาชนบทหรือเมือง หรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
ของรัฐ
- 3) อำนาจกระทำการของธนาคารที่ดิน ได้แก่ ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิ
ต่างๆ การทำนิติกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร รวมทั้งการให้
สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน
องค์กรชุมชน หรือเครือข่ายองค์กรชุมชน ตลอดจนการกู้เงินหรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใด
เพื่อการลงทุน การซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล และอาจค้าประกันการชำระหนี้สินจากการเช่าหรือ
เช่าซื้อที่ดิน ตลอดจนการประสานงานการพัฒนาที่ดินร่วมกับผู้เกี่ยวข้อง หรือร่วมลงทุนกับ
ภาครัฐหรือเอกชนเพื่อพัฒนาพื้นที่

นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินยังมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลที่ดิน และเป็นตัวกลางในการให้บริการ
ระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินเพื่อให้ได้มีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์
ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและจัดหาที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์
ไม่คุ้มค่า รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สนับสนุนให้ชุมชนมีการ
บริหารจัดการที่ดินร่วมกันทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยอีกด้วย

⁴ ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2562

- 4) ที่ดินที่นำมาใช้ในกิจการของธนาคาร ได้แก่ ที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ ซึ่งรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราชพัสดุ ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าเสื่อมโทรม และที่ดินของรัฐประเภทอื่นตามกฎหมายเฉพาะ

แนวคิดธนาคารที่ดินเป็นความพยายามในการจัดการปัญหาที่ดินชุมชนทับซ้อนกับที่ดินของรัฐ ที่ดินหลุดมือคนจนและเกษตรกร ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มที่ รวมถึงปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ซึ่งถือเป็นกลไกให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมให้มีการเข้าถึงที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและทำกินมากขึ้น แต่ยังมีข้อพิจารณาว่าด้วยกลไกการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน อาจทำในรูปแบบของการให้ทุนสนับสนุนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือธนาคารอื่นได้เช่นกัน

• การลดความเหลื่อมล้ำ

ปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองที่ดิน มีความสัมพันธ์กับการกระจุกตัวของการถือครองทรัพย์สินและความเหลื่อมล้ำทางรายได้⁵ ผู้มีรายได้สูงย่อมนำไปซื้อทรัพย์สินอื่นเพื่อสะสมเก็งกำไร โดยเฉพาะที่ดินที่เป็นสินค้าขาดแคลนและมีราคาสูงขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าอย่างไรที่ดินก็จะหลุดจากผู้มีรายได้น้อย ตามทฤษฎีการต่อรองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การมีมาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ย่อมส่งผลต่อการกระจายการถือครองที่ดินได้ในอีกทางหนึ่ง

การลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทยนั้น กลไกในการกำกับการทำธุรกิจใหญ่ โดยเฉพาะกฎหมายควบคุมการแข่งขันทางการค้ามีส่วนสำคัญอย่างมาก เพื่อกำกับไม่ให้ธุรกิจผูกขาดหรือตกลงกันเพื่อจำกัดการแข่งขัน ป้องกันการที่ตลาดจะมีธุรกิจใหญ่น้อยรายจนมีอำนาจเหนือผู้ผลิตรายอื่นๆ ซึ่งทำให้ธุรกิจเหล่านั้นมีอิทธิพลทางการเมืองในการกำหนดนโยบายที่คงความได้เปรียบทางธุรกิจ นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่สูง⁶ การสนับสนุนกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่เข้มแข็งจะสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันในตลาด ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ การครอบงำการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นสาเหตุของการกระจุกตัวของทรัพย์สินและที่ดินในอีกทางหนึ่งเช่นกัน

นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินไม่ได้เกิดขึ้นระหว่างคนในรุ่นเดียวกันหรือคนรวยคนจนเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นกับคนรุ่นก่อนและคนในรุ่นปัจจุบัน จากข้อมูลพบว่าในรอบ 30 ปี (พ.ศ. 2528 - 2558) ราคาที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มขึ้นถึง 47 เท่า⁷ อีกทั้งยังมีแนวโน้มว่าจะส่งผลต่ออนาคตชนอีกด้วย เนื่องจากราคาที่ดินยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นและที่ดินที่อยู่ใกล้สาธารณูปโภคมีผู้ถือครองไว้แล้ว

⁵ ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย.

⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558). “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย”.

⁷ มูลนิธิประเมินค่า-นายหน้าแห่งประเทศไทย. (2559). การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินและที่อยู่อาศัย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานครและปริมณฑล.

มาตรการการกระจายการถือครองที่ดินถือเป็นเรื่องสำคัญที่ลดความตึงเครียดของการแย่งชิงที่ดินในระบบตลาด เป็นการรับประกันสิทธิการเข้าถึงที่ดิน (access to land) มาตรการต่างๆ ที่ได้กล่าวมา เป็นมาตรการเพื่อผ่อนคลายการกระจุกตัวของที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ไม่เพียงแต่สำหรับความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในรุ่นเดียวกัน แต่ยังมองถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินของคนระหว่างรุ่นด้วย

6.2 การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานการใช้ที่ดินของรัฐ

เนื่องจากการใช้ที่ดินของรัฐยังมีช่องว่างทั้งทางกฎหมายและทางข้อเท็จจริง ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐ เช่น ที่สงวนหวงห้ามแต่มีราษฎรเข้าทำประโยชน์ หรือการเข้าอยู่อาศัยในที่ราชพัสดุซึ่งไม่อาจออกเอกสารสิทธิได้ ทั้งที่มีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานการใช้ที่ดินของรัฐให้มีความชัดเจนจะเป็นการรองรับสิทธิของประชาชน สร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือให้กับภาครัฐ และสามารถกำหนดนโยบายด้านที่ดินในระยะยาวได้ ซึ่งตอบเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

เป้าหมายที่ 1 ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่	เป้าหมายที่ 1.3 ดำเนินการให้เกิดผลลัพธ์ตามระบบและมาตรการคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ และให้ครอบคลุมถึงกลุ่มที่ยากจนและเปราะบาง
	เป้าหมายที่ 1.4 สร้างหลักประกันว่าชายและหญิงทุกคน โดยเฉพาะที่ยากจนและเปราะบาง มีสิทธิเท่าเทียมกันในทรัพยากรทางเศรษฐกิจ รวมถึงการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน การเป็นเจ้าของและควบคุมเหนือที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น มรดก ทรัพยากรธรรมชาติ เทคโนโลยีที่เหมาะสม และบริการทางการเงิน ซึ่งรวมถึงระบบการเงินระดับฐานราก (microfinance)
เป้าหมายที่ 2 ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน	เป้าหมายที่ 2.3 เพิ่มผลิตภาพทางการเกษตรและรายได้ของผู้ผลิตอาหารรายเล็ก โดยเฉพาะผู้หญิง คนพื้นเมือง เกษตรกรแบบครอบครัว คนเลี้ยงปศุสัตว์ ชาวประมง ให้เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า โดยรวมถึงการเข้าถึงที่ดินและทรัพยากร และปัจจัยนำเข้าในการผลิต ความรู้ บริการทางการเงิน ตลาด และโอกาสสำหรับการเพิ่มมูลค่าและการจ้างงานนอกฟาร์ม อย่างปลอดภัยและเท่าเทียม
เป้าหมายที่ 8 ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่และมีผลิตภาพ และการมีงานที่เหมาะสมสำหรับทุกคน	เป้าหมายที่ 8.4 พัฒนาความมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของโลก ในการบริโภคและการผลิต และพยายามที่จะตัดความเชื่อมโยงระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นไปตามกรอบการดำเนินงาน 10 ปีของแผนการทำงานเพื่อการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน โดยมีประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นผู้นำในการดำเนินการ

เป้าหมายที่ 16 ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคน เข้าถึงความยุติธรรม และสร้าง สถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุม ในทุกระดับ	เป้าหมายที่ 16.1 ลดความรุนแรงทุกรูปแบบและอัตราการตาย ที่เกี่ยวข้องในทุกแห่งให้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ
	เป้าหมายที่ 16.3 ส่งเสริมนิติธรรมทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศ และสร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงความยุติธรรม อย่างเท่าเทียมแก่ทุกคน
	เป้าหมายที่ 16.6 พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และ โปร่งใสในทุกระดับ
	เป้าหมายที่ 16.7 สร้างหลักประกันว่าจะมีกระบวนการตัดสินใจที่มี ความรับผิดชอบต่อ ครอบคลุม มีส่วนร่วม และมีความ เป็นตัวแทนที่ดี ในทุกระดับการตัดสินใจ
	เป้าหมายที่ 16.10 สร้างหลักประกันว่าสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูล และมีการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยเป็นไปตาม กฎหมายภายในประเทศและความตกลงระหว่าง ประเทศ

นอกจากนี้ เป้าหมายในการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 257 (2) ยังได้กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อ
แก้ไขปัญหกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ ประกอบกับหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการ
เกี่ยวกับทรัพยากรตามมาตรา 72 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้กำหนดให้รัฐวาง
แผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่าง
ยั่งยืน จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้ง
พัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อันจะเป็นการเพิ่มความ
มั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นทางการ คุ้มครองสิทธิของประชาชน และเพิ่มความชัดเจนในการกำหนด
ทิศทางเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม

ที่ดินของรัฐ หมายถึงที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการโดย
หน่วยงานรัฐ ซึ่งมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเป็นการเฉพาะในการดูแลรักษา ได้แก่ ที่ป่าไม้ ที่ปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่นิคมสร้างตนเอง ที่ราชพัสดุ ที่ทางหลวง ที่แม่น้ำ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีหน่วยงานรับผิดชอบ มีลักษณะการใช้
ประโยชน์และรูปแบบการจัดการ ดังตาราง

ประเภทที่ดิน	กฎหมาย	หน่วยงาน	การใช้ประโยชน์ที่ดิน/การจัดการ
1. ที่ป่าไม้	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	กรมป่าไม้	การอนุรักษ์ การใช้ทรัพยากร
	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	การอนุรักษ์ การใช้ทรัพยากร
	พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562		
2. ที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	เกษตรกรรม
3. ที่นคมสร้างตนเอง	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	การจัดสรร
4. ที่ราชพัสดุ	พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562	กรมธนารักษ์	ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน
5. ที่ทางหลวง	พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535	กรมทางหลวง	โครงสร้างพื้นฐาน
6. ที่แม่น้ำ	พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546	กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี	โครงสร้างพื้นฐาน
7. ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน	พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2557	กรมการปกครอง กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น	ที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

จากสภาพปัญหาในบทที่ 4 พบว่าที่ดินของรัฐอยู่ภายใต้การกำกับและการใช้ประโยชน์ของหลายหน่วยงาน ขาดมาตรการกำกับการใช้ที่ดินที่ชัดเจน เมื่อเกิดการเข้าถือครองที่ไม่เป็นทางการของประชาชน จึงส่งผลให้สิทธิขั้นพื้นฐานในที่ดินของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองหรือถูกละเมิด รวมถึงการที่หน่วยงานรัฐไม่ได้ใช้ที่ดินนั้นเองหรือไม่ได้วางแผนการใช้ที่ดิน ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการสาธารณะ สร้างความลำบากในการกำหนดนโยบายที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งประเทศ

ดังนั้น ในการกำกับการใช้ที่ดินของรัฐจะต้องมีมาตรฐานที่เป็นกลางสำหรับใช้บังคับกับที่ดินของรัฐ แต่การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวเป็นเพียงการอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการถือครองที่ไม่เป็นทางการเท่านั้น จึงสามารถกำหนดข้อยกเว้นหรือรายละเอียดที่แตกต่างกันในที่ดินแต่ละประเภทได้ หรือหากกฎหมายเฉพาะสำหรับที่ดินนั้นมีการกำหนดไว้แล้วก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ ในประเด็นดังต่อไปนี้

การรับรองการถือครองตามความเป็นจริง

การถือครองตามความเป็นจริงอาจเทียบเคียงได้กับสิทธิครอบครองในที่ดินเอกชน คือเป็นผู้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การถือครองที่ดินของรัฐนั้นไม่อาจมีการครอบครองปรปักษ์ได้เช่นเดียวกับที่ดินเอกชน เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ในทางกลับกัน หากการเข้าถือครองของประชาชนเป็นไปเพื่อใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องอาหารที่อยู่อาศัย หรือการประกอบอาชีพ รัฐก็ไม่ควรละเมิดการถือครอง ควรใช้มาตรการเยียวยาที่เหมาะสมเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิมนุษยชนนั้น

การถือครองตามความเป็นจริงนั้น แม้จะไม่มีฐานรองรับตามกฎหมายที่ดิน แต่อาจมีฐานความชอบธรรมอื่น เช่น การเสียภาษีบำรุงท้องที่ โดยหากได้ทำประโยชน์ในที่ดินก็ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ไม่ว่าจะมิสิทธิในที่ดินนั้นหรือไม่ จึงมีข้อพิจารณาว่าหากผู้เสียภาษีไม่มีสิทธิในที่ดินแล้ว ก็ไม่ควรมิสิทธิทำประโยชน์ในที่ดิน และไม่ควรต้องเก็บภาษีเช่าหรือไม่ การเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากผู้ไม่มีสิทธิในที่ดินจึงเป็นข้อพิสูจน์หนึ่งว่าบุคคลสามารถทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนไม่มีสิทธิได้ เป็นการถือครองตามความเป็นจริงที่สมควรได้รับความคุ้มครองในระดับหนึ่ง เช่น การดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่ถูกบุกรุกโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใช้ที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2556 โดยให้มีการจัดทำแผนงานหรือโครงการแก้ไขปัญหาราชาพัสดุซึ่งถูกบุกรุกเป็นประจำทุกปี หรือจัดทำแผนงานหรือโครงการเฉพาะแปลงใดแปลงหนึ่งเป็นคราวๆ ไป เป็นต้น

การติดตามตรวจสอบการใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐ

การที่หน่วยงานรัฐจะนำที่ดินของรัฐไปใช้ประโยชน์ได้นั้น ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขตามที่ได้ตกลงกับหน่วยงานผู้ดูแลทรัพย์สินไว้แต่แรก ซึ่งหากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขนั้น หน่วยงานผู้ดูแลทรัพย์สินย่อมมีอำนาจในการเรียกที่ดินคืน เช่น อำนาจของกรมธนารักษ์ในมาตรา 22 พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ที่สามารถเรียกคืนที่ดินราชพัสดุได้ เป็นต้น ซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้สามารถตรวจสอบการใช้

ที่ดินของหน่วยงานรัฐได้ ดังนั้น ในกรณีการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ทางราชการ หน่วยงานรัฐจึงไม่ควรถือครองที่ดินด้วยตนเอง ควรมีผู้ดูแลทรัพย์สินส่วนกลางเป็นผู้ติดตามตรวจสอบ

การนำที่ดินของรัฐให้ประชาชนใช้หาประโยชน์

การให้เช่าที่ดินหรือการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานรัฐ ซึ่งหลายหน่วยงานมีอำนาจในการกระทำได้นั้น ควรมีแบบมาตรฐานสัญญาเช่าหรือแบบหนังสือที่ใช้ร่วมกัน เพื่อให้การกำหนดเงื่อนไขมีความชัดเจน ตรวจสอบได้ อาทิ หลักเกณฑ์ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2552 รวมถึงการอนุมัติให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยผู้มีอำนาจควรเป็นบทสันนิษฐานให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานทำสัญญาเช่าหรือออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เพื่อลดการถือครองที่ไม่เป็นทางการและโอกาสในการทุจริต

นอกจากนี้ ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะต้องคำนึงถึงการกระจายต้นทุนและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อมภายใต้มาตรฐานเดียวกับเอกชน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบทางลบต่อทรัพยากรที่เกี่ยวข้องและพื้นที่โดยรอบที่ดินของรัฐ ดังจะกล่าวต่อไปในข้อ 6.4

การมีวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินของรัฐและมาตรการในการกำกับดูแลที่ชัดเจน จะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานมีความโปร่งใส รับผิดชอบ สามารถวางแผนการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ง่าย ทั้งยังเป็นการสร้างหลักประกันในสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนอีกด้วย

6.3 การกระจายอำนาจโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากสภาพปัญหา พบว่าประเทศไทยมีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ การกำหนดนโยบายและออกกฎหมายมาจากส่วนกลาง ซึ่งมีต้นทุนการบังคับใช้สูงและเป็นไปในแนวทางที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่อื่น ส่งผลให้พื้นที่ที่มีเงื่อนไขที่แตกต่างไม่สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้ นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาแนวเขตซ้อนทับระหว่างหน่วยงาน รวมถึงทับซ้อนกับพื้นที่อยู่อาศัยยังไม่เป็นผลสำเร็จ ดังนั้น การกระจายอำนาจและการจัดทำฐานข้อมูลกลางที่ใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน โดยประชาชนมีส่วนร่วมจะเป็นการตอบเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

เป้าหมายที่ 10 ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ	เป้าหมายที่ 10.2 ให้อำนาจและส่งเสริมความครอบคลุมด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองสำหรับทุกคน โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ความบกพร่องทางร่างกาย เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ แหล่งกำเนิด ศาสนา หรือสถานะทางเศรษฐกิจหรืออื่นๆ
เป้าหมายที่ 12 สร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการบริโภคและผลิตที่ยั่งยืน	เป้าหมายที่ 12.8 สร้างหลักประกันว่าประชาชนในทุกแห่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องและความตระหนักถึงการพัฒนายั่งยืนและวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติ
เป้าหมายที่ 15 ปกป้อง ปันฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ	เป้าหมายที่ 15.9 บูรณาการมูลค่าของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพเข้าไปสู่การวางแผน กระบวนการพัฒนา ยุทธศาสตร์การลดความยากจน และบัญชีทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

การกระจายอำนาจจะเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐ ในการดำเนินการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และการจัดทำฐานข้อมูลกลางยังเป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายในการปฏิรูปประเทศ มาตรา 257 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน ทั้งยังเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต และหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูล และจัดทำข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ตามมาตรา 58 และ 59 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามลำดับ

การกระจายอำนาจในความหมายกว้าง หมายถึงการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ จากรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น⁸ การกระจายอำนาจจึงเป็นไปได้ในหลายระดับ ในเรื่องของการจัดการทรัพยากรและการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรมีการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (devolution) ซึ่งเป็นหลักการกระจายอำนาจที่สูงสุดที่เป็นไปได้ภายใต้รัฐเดี่ยว จะทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับพื้นที่และมีประสิทธิภาพ ลดต้นทุนการบังคับใช้กฎหมายจากส่วนกลาง เช่น ในแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ได้มีการกล่าวถึงการ

⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.

ปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ที่เน้นให้ระบบของการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อแก้ปัญหาด้านกำลังคน โดยใช้การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในส่วนของการจัดทำฐานข้อมูลกลาง ที่ผ่านมาการจัดทำแผนที่สำหรับการใช้ร่วมกันอย่างบูรณาการนั้น เป็นการกำหนดพื้นที่และแก้ไขแนวเขตโดยอาศัยอำนาจของหน่วยงานแต่ละแห่ง ทำให้การเจรจาต่อรองไม่สามารถหาข้อสรุปได้เนื่องจากจะมีผลกระทบตามมา รวมถึงพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลง เปลี่ยนแนวเขต ดังนั้น แผนที่ที่จะจัดทำเป็นข้อมูลกลางจึงยังไม่ควรมีแนวเขตที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงาน แต่ต้องเป็นการสำรวจเชิงกายภาพตามความเป็นจริง เพื่อให้ได้ข้อมูลทางนิเวศอย่างครบถ้วน และไม่อาจอาศัยเพียงแต่การสำรวจของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องมีการประกอบข้อมูลหลายๆ ส่วนเข้าด้วยกัน ทั้งภาพถ่ายทางอากาศ การระบุพิกัด GPS แผนที่ชุมชน เป็นต้น

การกระจายอำนาจและการจัดทำฐานข้อมูลนั้น จึงต้องมุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เพื่อให้ส่วนกลางได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน สามารถวางนโยบายหลักเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาให้กับท้องถิ่นและชุมชน ในขณะที่ท้องถิ่นและชุมชนสามารถใช้ฐานข้อมูลนั้นในการจัดการทรัพยากรให้เป็นไปอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับพื้นที่และมีประสิทธิภาพ โดยเครื่องมือในการมีส่วนร่วมอาจมีได้ดังนี้

- (1) การประชาพิจารณ์ (public hearing) เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินการ เช่น การกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นต้น
- (2) การสอบถามสาธารณะหรือการไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) การแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้านก่อนการออกกฎของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจทำโดยผู้แทนประชาชน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ในประเทศอังกฤษมีการใช้การไต่สวนสาธารณะเป็นมาตรการทางปกครองของรัฐก่อนที่ผู้บริหารจะออกกฎหมายหรือมีคำสั่งในเรื่องที่จะกระทบประชาชน
- (3) การทำประชามติ (public referendum) การให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนเพื่อมีมติชี้ขาด เช่น การทำประชามติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ในเรื่องที่ดินนายกรัฐมนตรีประกาศให้มีการจัดทำ เป็นต้น
- (4) การลงชื่อ (public registries) เป็นการเข้าชื่อเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะ นอกจากจะปรากฏในกฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแคนาดาแล้ว ยังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (3) ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือต่อนโยบายการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้อง

พิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการ
ที่กฎหมายบัญญัติ”

- (5) การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย เป็นการกำหนดให้มีกรรมการมาจากองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นหรือผู้แทนชุมชน ในจำนวนที่เหมาะสมเพียงพอ เพื่อไม่ให้อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาด
มีตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจ รวมทั้งเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับการตัดสินใจด้วย⁹

ดังนั้น เพื่อเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนและลดต้นทุนส่วนกลาง ต้องมีการกระจาย
อำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสนับสนุนเครื่องมือที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.4 การกระจายภาระและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม

การกระจายภาระและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม
(Environmental Justice) ซึ่งเกิดจากการเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมของกลุ่ม
เปราะบางทางสังคม อันเนื่องมาจากปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับที่ดิน กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกาที่ดินของ
กลุ่มคนผิวสีจะเป็นที่ดินมีราคาถูก จึงมักถูกใช้เป็นที่ทิ้งขยะซึ่งก่อให้เกิดมลพิษและมีผลกระทบต่อสุขภาพ
โดยไม่ได้รับการเยียวยาตามสมควร ในขณะที่พื้นที่อื่นที่นำขยะมาทิ้งไม่ต้องรับภาระใดใดในมลพิษดังกล่าว การ
เคลื่อนไหวนี้ทำให้เกิดแนวคิดที่ว่าผู้ที่รับภาระทางสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะต้องได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม
แล้ว ยังต้องได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาด้วย รวมถึงผู้ที่ก่อภาระทางสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ
ต้นทุนที่เกิดขึ้น จนในปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวได้ขยายออกไปจนถึงแนวคิดที่ว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม
ควรต้องเสียค่าตอบแทนสำหรับประโยชน์ที่ได้รับนั้นด้วยเช่นกัน เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการใช้ทรัพยากร
ดังนั้น การกระจายภาระและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อมจะเป็นการตอบเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

⁹ ธรรมนูญ สุ่มันตกุล. แบบกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ. เอกสารประกอบการบรรยายโครงการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมาย
กฤษฎีกา รุ่นที่ 3 วันที่ 26 เมษายน 2547 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

เป้าหมายที่ 1 ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่	เป้าหมายที่ 1.3 ดำเนินการให้เกิดผลลัพธ์ตามระบบและมาตรการคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ และให้ครอบคลุมถึงกลุ่มที่ยากจนและเปราะบาง
	เป้าหมายที่ 1.4 สร้างหลักประกันว่าชายและหญิงทุกคน โดยเฉพาะที่ยากจนและเปราะบาง มีสิทธิเท่าเทียมกันในทรัพยากรทางเศรษฐกิจ รวมถึงการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน การเป็นเจ้าของและควบคุมเหนือที่ดินและสิ่งหาในรูปแบบอื่น มรดก ทรัพยากรธรรมชาติ เทคโนโลยีใหม่ที่เหมาะสมและบริการทางการเงินซึ่งรวมถึงระบบการเงินระดับฐานราก (microfinance)
เป้าหมายที่ 2 ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน	เป้าหมายที่ 2.3 เพิ่มผลิตภาพทางการเกษตรและรายได้ของผู้ผลิตอาหารรายเล็ก โดยเฉพาะผู้หญิง คนพื้นเมือง เกษตรกรแบบครอบครัว คนเลี้ยงปศุสัตว์ ชาวประมง ให้เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า โดยรวมถึงการเข้าถึงที่ดินและทรัพยากรและปัจจัยนำเข้าในการผลิต ความรู้ บริการทางการเงิน ตลาด และโอกาสสำหรับการเพิ่มมูลค่าและการจ้างงานนอกฟาร์มอย่างปลอดภัยและเท่าเทียม
เป้าหมายที่ 8 ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่และมีผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน	เป้าหมายที่ 8.4 พัฒนาความมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของโลกในการบริโภคและการผลิต และพยายามที่จะตัดความเชื่อมโยงระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นไปตามกรอบการดำเนินงาน 10 ปีของแผนการทำงานเพื่อการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน โดยมีประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นผู้นำในการดำเนินการ
เป้าหมายที่ 15 ปกป้องฟื้นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ	เป้าหมายที่ 15.1 สร้างหลักประกันว่าจะมีการอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ระบบนิเวศบนบกและในน้ำจืดในแผ่นดินรวมทั้งบริการทางระบบนิเวศอย่างยั่งยืน เฉพาะอย่างยิ่ง ป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ ภูเขาและเขตแห้งแล้ง โดยเป็นไปตามข้อบังคับภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ
	เป้าหมายที่ 15.2 ส่งเสริมการดำเนินการด้านการบริหารจัดการป่าไม้ทุกประเภทอย่างยั่งยืน หยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าพื้นที่ชุ่มน้ำที่เสื่อมโทรม และเพิ่มการปลูกป่าและฟื้นฟูป่าทั่วโลก
	เป้าหมายที่ 15.9 บูรณาการมูลค่าของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพเข้าสู่การวางแผนกระบวนการพัฒนา ยุทธศาสตร์การลดความยากจน และบัญชีทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้กำหนดให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรตามมาตรา 72 ในการวางแผนผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน ตามมาตรา 58 รวมถึงที่ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและไม่ต้องรับภาระทางสิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา ซึ่งจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการกระจายภาระและผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม ตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ทั้ง 2 หลักการ ดังนี้

(1) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายปรากฏอยู่ในปฏิญญาริโอว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) โดยระบุไว้ในหลักการที่ 16 มีชื่อเป็นทางการว่า “หลักการผลักดันต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมกลับเข้าสู่ผู้ก่อ (Internalization of Environmental Costs)” เป็นการนำต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมบวกเข้าไปเป็นต้นทุนของการผลิตสินค้าและบริการ จึงเป็นกลไกหลักที่จะทำให้สินค้าและบริการสะท้อนต้นทุนทางด้าน เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมและลดแรงจูงใจของผู้ผลิตและผู้บริโภคในการก่อมลพิษ โดยเครื่องมือที่เกี่ยวข้องจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้ ‘ราคา’ ของสิ่งแวดล้อมอยู่ในสินค้า ซึ่งอาจปรากฏในหลายรูปแบบ ดังนี้

- การกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากโรงงาน คำสั่งห้ามระบายน้ำทิ้งที่มีคุณภาพต่ำลงทางน้ำชลประทาน เป็นต้น โดยหากมีการปล่อยมลพิษเกินจากค่ามาตรฐานที่กำหนด ผู้ก่อมลพิษดังกล่าวจะต้องเสียค่าชดเชยเพื่อให้หน่วยงานรัฐนำไปใช้ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม
- การกำหนดให้ผู้ผลิตมีการบำบัดมลพิษ เช่น กำหนดให้ติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสียในโรงงาน จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย เป็นต้น เพื่อเพิ่มหน้าที่ให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบในการบำบัดมลพิษ
- การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม เช่น การเก็บภาษีคาร์บอนไดออกไซด์จากยานยนต์เพื่อลดมลพิษจากภาคขนส่ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมควรเน้นการจัดเก็บที่ต้นทางเพื่อไม่ให้เกิดการเก็บซ้ำซ้อน รวมถึงจะต้องไม่กำหนดยกเว้นภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อการส่งเสริมการลงทุน

(2) หลักผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle: BPP)

หลักผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่ายเป็นหลักการที่ต่อยอดจากหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มีความเหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรมากกว่า¹⁰ โดยหลักการดังกล่าวจะสร้างความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากร และสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้รับภาระจากการนำทรัพยากรไปใช้ ทั้งยังเป็นส่งเสริมให้เกิดการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของระบบนิเวศและทรัพยากรต่างๆ อย่างเป็นวิทยาศาสตร์

การจ่ายค่าตอบแทนสำหรับนิเวศบริการ (Payment for Ecosystem Service: PES) เป็นกลไกการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดเงื่อนไขการทำธุรกรรมของผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 2 ฝ่าย คือ 1) ผู้รับบริการหรือผู้ที่ได้ประโยชน์จากทรัพยากร และ 2) ผู้ให้บริการหรือผู้ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากร โดยมีตัวอย่างในหลายประเทศ เช่น การจ่ายค่าดูแลรักษาระบบนิเวศจำนวน 2.7 ล้านเหรียญต่อปีให้กับชุมชนจำนวน 2,700 ครอบครัวในประเทศเวียดนามสำหรับโครงการนำร่องในกิจการโรงไฟฟ้าพลังน้ำและธุรกิจท่องเที่ยว เป็นต้น ส่วนในประเทศไทยมีการริเริ่ม PES ในลักษณะโครงการนำร่องในหลายภาคส่วน เช่น กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศ ได้ริเริ่มโครงการประเมินมูลค่าการให้บริการของระบบนิเวศในพื้นที่ดงพญาเย็น-เขาใหญ่อันนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์จัดทำโครงการธนาคารต้นไม้ มีโครงการนำร่องในชุมชน 84 แห่ง เพื่อเป็นศูนย์การเรียนรู้โดยมีเงินกองทุนกู้ยืมโดยใช้ต้นไม้เป็นหลักประกัน และมีแผนการดำเนินงานในระยะยาวเพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน PES สำหรับประเทศไทย¹¹ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การสร้างเครื่องมือทางกฎหมายจากแนวคิดทั้ง 2 ประการ ซึ่งมีที่มาจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ อาจมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อกำหนดต้นทุนและผลประโยชน์เพื่อนำมากำหนดมูลค่าที่เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้

6.5 มาตรการเพื่อความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน

การกำหนดกฎหมายเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นไปเพื่อรักษาความเป็นระเบียบในการใช้ที่ดิน จึงต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม ในขณะที่บุคคลซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดินย่อมมีโอกาสใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดแผกไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ไม่ว่าจะด้วยความจงใจหรือไม่เจตนา ทำไปเพื่อผลประโยชน์เชิงพาณิชย์หรือทำไปเพื่อการอยู่อาศัยทำกินตามความจำเป็น ต่างก็ทำ

¹⁰ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (2555). โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม.

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การจ่ายค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศ. เอกสารการประชุม The 3rd South-East Asia Workshop on Payment for Ecosystem Service (PES) - Investment in Natural Capital for Green Growth 12-15 มิถุนายน 2554 ณ เมืองบันดา อาเจห์ ประเทศอินโดนีเซีย.

ให้เกิดความขัดแย้งกับผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ดังที่ได้นำเสนอในบทที่ 4 ว่ามาตรการในการบังคับโทษที่เกิดจากการทำผิดในเรื่องของการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ไม่ควรเป็นมาตรการทางอาญา โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นเรื่องของการทำเพื่อดำรงชีพตามปกติ นอกจากการทำให้ผู้ถือสิทธิในที่ดินเป็นอาชญากรแล้ว ยังไม่ทำให้เกิดการต่อรองเพื่อหาทางออกร่วมกัน ซึ่งความพยายามในการหาทางออกร่วมกันนี้จะเป็เครื่องมือหนึ่งที่น่าไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน

การติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยเจ้าหน้าที่รัฐนั้นมีต้นทุนสูง ในขณะที่การให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น จะทำให้ผู้ใช้ประโยชน์ได้รับสิทธิในการกีดกันผู้อื่นไม่ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของตน รวมถึงมีความหวังเห่นที่จะติดตามตรวจสอบ และวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ดังนั้น หากมีการวางกติการ่วมกันระหว่างรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายในภาพใหญ่ และประชาชนในพื้นที่ที่ได้ประโยชน์สามารถนำไปสู่ข้อตกลงร่วมในการบริหารจัดการที่ยั่งยืนได้ มาตรการเพื่อความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน จะเป็นการตอบเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

เป้าหมายที่ 4 สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต	เป้าหมายที่ 4.7 สร้างหลักประกันว่าผู้เรียนทุกคนได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมถึงการศึกษาสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีวิถีชีวิตที่ยั่งยืน สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคระหว่างเพศ การส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งความสงบสุข และไม่ใช้ความรุนแรง การเป็นพลเมืองของโลก และความนิยมในความหลากหลายทางวัฒนธรรมและในส่วนร่วมของวัฒนธรรมต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
เป้าหมายที่ 10 ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ	เป้าหมายที่ 10.2 ให้อำนาจและส่งเสริมความครอบคลุมด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองสำหรับทุกคน โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ความบกพร่องทางร่างกาย เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ แหล่งกำเนิด ศาสนา หรือสถานะทางเศรษฐกิจหรืออื่นๆ
เป้าหมายที่ 12 สร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการบริโภคและผลิตที่ยั่งยืน	เป้าหมายที่ 12.2 บรรลุการจัดการที่ยั่งยืนและการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ
	เป้าหมายที่ 12.8 สร้างหลักประกันว่าประชาชนในทุกแห่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องและความตระหนักถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน และวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติ
เป้าหมายที่ 15 ปกป้อง พื้่นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและพื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ	เป้าหมายที่ 15.1 สร้างหลักประกันว่าจะมีการอนุรักษ์ การฟื้นฟู และ การใช้ระบบนิเวศบนบกและในน้ำจัดในแผ่นดิน รวมทั้งบริการทางระบบนิเวศอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ ภูเขาและเขตแห้งแล้ง โดยเป็นไปตามข้อบังคับภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ
	เป้าหมายที่ 15.2 ส่งเสริมการดำเนินการด้านการบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน หยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าพื้นฟูป่าที่เสื่อมโทรม และเพิ่มการปลูกป่าและฟื้นฟูป่าทั่วโลก

	เป้าหมายที่ 15.9 บูรณาการมูลค่าของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพเข้าไปสู่การวางแผน กระบวนการพัฒนา ยุทธศาสตร์การลดความยากจน และบัญชีทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ
เป้าหมายที่ 16 ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุม ในทุกระดับ	เป้าหมายที่ 16.1 ลดความรุนแรงทุกรูปแบบและอัตราการตายที่เกี่ยวข้องในทุกแห่งให้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ
	เป้าหมายที่ 16.3 ส่งเสริมนิติธรรมทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศ และสร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมแก่ทุกคน
	เป้าหมายที่ 16.6 พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และโปร่งใสในทุกระดับ
	เป้าหมายที่ 16.7 สร้างหลักประกันว่าจะมีกระบวนการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบ ครอบคลุม มีส่วนร่วม และมีความเป็นตัวแทนที่ดี ในทุกระดับการตัดสินใจ
	เป้าหมายที่ 16.10 สร้างหลักประกันว่าสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูล และมีการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยเป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศและความตกลงระหว่างประเทศ

นอกเหนือจากเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - 2561) ได้มีการกำหนดแนวทางที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทวนบทบาทและภารกิจของตน โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมไปถึงการสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น เช่นเดียวกับมาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น บริหารจัดการ ใช้และจัดให้มีการใช้ทรัพยากร ธรรมชาติ รวมไปถึงจัดพื้นที่สาธารณะและสนับสนุนการใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดการร่วมเป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากทฤษฎีการตัดสินใจเชิงสถาบัน (institutional choice theory) ในการจัดการสิ่งแวดล้อม¹² ที่เป็นแนวคิดแบบพหุนิยม (pluralism) ซึ่งยอมรับว่าในสังคมมีความคิดที่แตกต่างหลากหลาย และสนับสนุนความแตกต่างหลากหลายเหล่านั้น การจัดการร่วมจึงเน้นในเรื่องของการสื่อสาร การเจรจาต่อรอง การเรียนรู้ทางสังคม และการมีฉันทามติร่วมกันในการดำเนินการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจัดร่วมระหว่างรัฐและประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการจัดทำข้อเสนอถึงการส่งเสริมการจัดการในรูปแบบนี้ไว้หลายประเด็น ได้แก่ การพิจารณากำหนดโครงสร้างสถาบัน

¹² Ryan Plummer and John Fitzgibbon. (2004). "Co-management of Natural Resources: A Proposed Framework". Environmental Management. volume 33. p. 876-885.

การจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับกัน เพื่อให้เกิดการจัดการในระดับท้องถิ่นที่สามารถปรับตัวทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้¹³ การให้ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทนำในการจัดการร่วม เพื่ออาศัยประสบการณ์และภูมิปัญญาของชุมชน ทำให้การจัดการทรัพยากรมีความสอดคล้องกับบริบทพื้นที่และความต้องการของชุมชน¹⁴

การจัดการร่วมเป็นการสร้างแรงจูงใจเชิงบวกให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยลดบทบาทการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายโดยขาดความยืดหยุ่น แต่มีบทบาทในเชิงสนับสนุนเพื่อร่วมเรียนรู้ไปกับประชาชน ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรของภาครัฐใช้ต้นทุนการบังคับตามกฎหมายที่ต่ำลง มีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.6 สรุป

ในการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนบนฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาตินั้น จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดิน (efficiency) ความเป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดิน (equity) และการรักษาสสมดุลระหว่างทั้งสองวัตถุประสงค์ โดยมีการเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน ใช้องค์ความรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน

ดังนั้น ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะที่ดินและป่าไม้จะต้องมีการใช้เครื่องมือต่างๆ ทั้งสำหรับที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน เพื่อเป็นการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรม อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถสรุปได้ตามขั้นตอนการใช้ที่ดิน ดังนี้

¹³ ชล บุญนาค. (2552). “แนวความคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย”. ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย.

¹⁴ นฤตม ทิมประเสริฐ. (2554). “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช”. วารสารวิจัยเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่.

ขั้นตอนการใช้ประโยชน์ที่ดิน	เครื่องมือที่เกี่ยวข้อง
1. การวางแผนและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน (การประกาศเขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจต่างๆ)	- การออกเอกสารสิทธิ - การสำรวจ เพื่อให้ทราบศักยภาพของที่ดิน - การจัดทำผังเมือง - การมีส่วนร่วมของประชาชน - การกระจายการถือครอง
2. การก่อสร้างอาคารหรือการริเริ่มโครงการในที่ดิน	- การควบคุมการก่อสร้างอาคาร - การควบคุมการก่อสร้างโรงงาน - การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
3. การดำเนินการใช้ประโยชน์ที่ดิน	- การติดตามตรวจสอบ - การลงโทษเมื่อมีการใช้ที่ดินผิดประเภท - การระงับข้อพิพาทในที่ดิน - การจัดการร่วมระหว่างรัฐและประชาชน - การมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ - การให้เข้าที่ดินของรัฐ
4. การเปลี่ยนลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน	- การสำรวจความเหมาะสมในการเปลี่ยนลักษณะการใช้ประโยชน์ - การมีส่วนร่วมของประชาชน - สอดคล้องกับกฎหมายกำหนดการใช้ประโยชน์เดิม เช่น กฎหมายผังเมือง เป็นต้น
5. การเพิกถอนการใช้ประโยชน์ที่ดิน	- เมื่อมีการยกเลิกการใช้ประโยชน์ที่ดิน - เมื่อมีการผิดเงื่อนไขการใช้ที่ดิน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ข้อเสนอแนะ ที่ 3/2561 เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีการกำหนดเขตพื้นที่ในการทำกิน การอยู่อาศัย และการดำเนินวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ข้อเสนอแนะที่ 1/2560 เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติกับที่ดินเอกชนทับซ้อนกัน และกรณีราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการทวงคืนผืนป่าตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2557 และที่ 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557.

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2561). ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

ชล บุนนาค. (2554). แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม (ส.ป.ร.).

ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การระงับตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย.

ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล. (2556). ความคิดในทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ ชุมชนจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ ร่วมกันได้อย่างไร. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. (2555). เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: กรรมสิทธิ์ในทรัพยากรกับปัญหาสิ่งแวดล้อม. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เพ็ญญา สวนทอง. (2560). แนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: มุมมองเศรษฐศาสตร์การเมือง. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา ปีที่ 5 ฉบับที่ 2.

ไพโรจน์ พลเพชร. (2547). รายงานการวิจัยสมบูรณ์สถิติเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. โรงพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถิตพงษ์ สุตะชูเกียรติ และคณะ. (2559). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

Council of European. (2013). *Manual on Human rights and the Environment*. Council of
Europe publishing.

Daniel Gustafson. (2016). *Free Prior and Informed Consent: An indigenous peoples rights and
a good practice fir local communities*. Food and Agriculture Organization of the
United Nations.

Daniel W. Bromley. (1991). *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*.
Massachusetts: Basil Blackwell.

Edella Schlager and Elinor Ostrom. (1992). *Property-Rights Regimes and Natural Resources:
A Conceptual Analysis*.

Elinor Ostrom. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective
Action*. Cambridge University Press.

Elinor Ostrom. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton. NJ: Princeton
University Press.

Robert Cooter and Thomas Ulen. (2012). *Law and Economics*.

The Office of the High Commissioner for Human Rights. (2015). *Land and Human Rights:
Standards and Application*.

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1: Sustainable Development Goals (SDG)

สืบค้นจาก: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/envision2030.html>

ภาคผนวก 2: เอกสารแปล Sustainable Development Goals (SDG)

สืบค้นจาก: <http://e-plan.dla.go.th/activityImage/422.pdf>

ກາດຜນວກ 1

Sustainable Development Goals (SDG)

The 17 sustainable development goals (SDGs) to transform our world:

GOAL 1: No Poverty

GOAL 2: Zero Hunger

GOAL 3: Good Health and Well-being

GOAL 4: Quality Education

GOAL 5: Gender Equality

GOAL 6: Clean Water and Sanitation

GOAL 7: Affordable and Clean Energy

GOAL 8: Decent Work and Economic Growth

GOAL 9: Industry, Innovation and Infrastructure

GOAL 10: Reduced Inequality

GOAL 11: Sustainable Cities and Communities

GOAL 12: Responsible Consumption and Production

GOAL 13: Climate Action

GOAL 14: Life Below Water

GOAL 15: Life on Land

GOAL 16: Peace and Justice Strong Institutions

GOAL 17: Partnerships to achieve the Goal

GOAL 1: No Poverty

Targets

- 1.1 By 2030, eradicate extreme poverty for all people everywhere, currently measured as people living on less than \$1.25 a day.
- 1.2 By 2030, reduce at least by half the proportion of men, women and children of all ages living in poverty in all its dimensions according to national definitions.
- 1.3 Implement nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors, and by 2030 achieve substantial coverage of the poor and the vulnerable.
- 1.4 By 2030, ensure that all men and women, in particular the poor and the vulnerable, have equal rights to economic resources, as well as access to basic services, ownership and control over land and other forms of 13 property, inheritance, natural resources, appropriate new technology and financial services, including micro-finance.
- 1.5 By 2030, build the resilience of the poor and those in vulnerable situations and reduce their exposure and vulnerability to climate-related extreme events and other economic, social and environmental shocks and disasters.
- 1.6 Ensure significant mobilization of resources from a variety of sources, including through enhanced development cooperation, in order to provide adequate and predictable means for developing countries, in particular least developed countries, to implement programmes and policies to end poverty in all its dimensions.
- 1.7 Create sound policy frameworks at the national, regional and international levels, based on pro-poor and gender-sensitive development strategies, to support accelerated investment in poverty eradication actions

GOAL 2: Zero Hunger

Targets

- 2.1 By 2030, end hunger and ensure access by all people, in particular the poor and people in vulnerable situations, including infants, to safe, nutritious and sufficient food all year round.
- 2.2 By 2030, end all forms of malnutrition, including achieving, by 2025, the internationally agreed targets on stunting and wasting in children under 5 years of age, and address the nutritional needs of adolescent girls, pregnant and lactating women and older persons

- 2.3 By 2030, double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment
- 2.4 By 2030, ensure sustainable food production systems and implement resilient agricultural practices that increase productivity and production, that help maintain ecosystems, that strengthen capacity for adaptation to climate change, extreme weather, drought, flooding and other disasters and that progressively improve land and soil quality
- 2.5 By 2020, maintain the genetic diversity of seeds, cultivated plants and farmed and domesticated animals and their related wild species, including through soundly managed and diversified seed and plant banks at the national, regional and international levels, and promote access to and fair and equitable sharing of benefits arising from the utilization of genetic resources and associated traditional knowledge, as internationally agreed
- 2.6 Increase investment, including through enhanced international cooperation, in rural infrastructure, agricultural research and extension services, technology development and plant and livestock gene banks in order to enhance agricultural productive capacity in developing countries, in particular least developed countriesCorrect and prevent trade restrictions and distortions in world agricultural markets, including through the parallel elimination of all forms of agricultural export subsidies and all export measures with equivalent effect, in accordance with the mandate of the Doha Development Round
- 2.7 Adopt measures to ensure the proper functioning of food commodity markets and their derivatives and facilitate timely access to market information, including on food reserves, in order to help limit extreme food price volatility

GOAL 3: Good Health and Well-being

Targets

- 3.1 By 2030, end hunger and ensure access by all people, in particular the poor and people in vulnerable situations, including infants, to safe, nutritious and sufficient food all year round.
- 3.2 By 2030, end all forms of malnutrition, including achieving, by 2025, the internationally agreed targets on stunting and wasting in children under 5 years of

- age, and address the nutritional needs of adolescent girls, pregnant and lactating women and older persons
- 3.3 By 2030, double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment
- 3.4 By 2030, ensure sustainable food production systems and implement resilient agricultural practices that increase productivity and production, that help maintain ecosystems, that strengthen capacity for adaptation to climate change, extreme weather, drought, flooding and other disasters and that progressively improve land and soil quality
- 3.5 By 2020, maintain the genetic diversity of seeds, cultivated plants and farmed and domesticated animals and their related wild species, including through soundly managed and diversified seed and plant banks at the national, regional and international levels, and promote access to and fair and equitable sharing of benefits arising from the utilization of genetic resources and associated traditional knowledge, as internationally agreed
- 3.6 Increase investment, including through enhanced international cooperation, in rural infrastructure, agricultural research and extension services, technology development and plant and livestock gene banks in order to enhance agricultural productive capacity in developing countries, in particular least developed countriesCorrect and prevent trade restrictions and distortions in world agricultural markets, including through the parallel elimination of all forms of agricultural export subsidies and all export measures with equivalent effect, in accordance with the mandate of the Doha Development Round
- 3.7 Adopt measures to ensure the proper functioning of food commodity markets and their derivatives and facilitate timely access to market information, including on food reserves, in order to help limit extreme food price volatility

GOAL 4: Quality Education

Targets

- 4.1 By 2030, end hunger and ensure access by all people, in particular the poor and people in vulnerable situations, including infants, to safe, nutritious and sufficient food all year round.
- 4.2 By 2030, end all forms of malnutrition, including achieving, by 2025, the internationally agreed targets on stunting and wasting in children under 5 years of age, and address the nutritional needs of adolescent girls, pregnant and lactating women and older persons
- 4.3 By 2030, double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment
- 4.4 By 2030, ensure sustainable food production systems and implement resilient agricultural practices that increase productivity and production, that help maintain ecosystems, that strengthen capacity for adaptation to climate change, extreme weather, drought, flooding and other disasters and that progressively improve land and soil quality
- 4.5 By 2020, maintain the genetic diversity of seeds, cultivated plants and farmed and domesticated animals and their related wild species, including through soundly managed and diversified seed and plant banks at the national, regional and international levels, and promote access to and fair and equitable sharing of benefits arising from the utilization of genetic resources and associated traditional knowledge, as internationally agreed
- 4.6 Increase investment, including through enhanced international cooperation, in rural infrastructure, agricultural research and extension services, technology development and plant and livestock gene banks in order to enhance agricultural productive capacity in developing countries, in particular least developed countriesCorrect and prevent trade restrictions and distortions in world agricultural markets, including through the parallel elimination of all forms of agricultural export subsidies and all export measures with equivalent effect, in accordance with the mandate of the Doha Development Round

- 4.7 Adopt measures to ensure the proper functioning of food commodity markets and their derivatives and facilitate timely access to market information, including on food reserves, in order to help limit extreme food price volatility

GOAL 5: Gender Equality

Targets

- 5.1 End all forms of discrimination against all women and girls everywhere
- 5.2 Eliminate all forms of violence against all women and girls in the public and private spheres, including trafficking and sexual and other types of exploitation
- 5.3 Eliminate all harmful practices, such as child, early and forced marriage and female genital mutilation
- 5.4 Recognize and value unpaid care and domestic work through the provision of public services, infrastructure and social protection policies and the promotion of shared responsibility within the household and the family as nationally appropriate
- 5.5 Ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision making in political, economic and public life
- 5.6 Ensure universal access to sexual and reproductive health and reproductive rights as agreed in accordance with the Programme of Action of the International Conference on Population and Development and the Beijing Platform for Action and the outcome documents of their review conferences
- 5.7 Undertake reforms to give women equal rights to economic resources, as well as access to ownership and control over land and other forms of property, financial services, inheritance and natural resources, in accordance with national laws
- 5.8 Enhance the use of enabling technology, in particular information and communications technology, to promote the empowerment of women
- 5.9 Adopt and strengthen sound policies and enforceable legislation for the promotion of gender equality and the empowerment of all women and girls at all levels

GOAL 6: Clean Water and Sanitation

Targets

- 6.1 By 2030, achieve universal and equitable access to safe and affordable drinking water for all

- 6.2 By 2030, achieve access to adequate and equitable sanitation and hygiene for all and end open defecation, paying special attention to the needs of women and girls and those in vulnerable situations
- 6.3 By 2030, improve water quality by reducing pollution, eliminating dumping and minimizing release of hazardous chemicals and materials, halving the proportion of untreated wastewater and substantially increasing recycling and safe reuse globally
- 6.4 By 2030, substantially increase water-use efficiency across all sectors and ensure sustainable withdrawals and supply of freshwater to address water scarcity and substantially reduce the number of people suffering from water scarcity
- 6.5 By 2030, implement integrated water resources management at all levels, including through transboundary cooperation as appropriate
- 6.6 By 2020, protect and restore water-related ecosystems, including mountains, forests, wetlands, rivers, aquifers and lakes
- 6.7 By 2030, expand international cooperation and capacity-building support to developing countries in water- and sanitation-related activities and programmes, including water harvesting, desalination, water efficiency, wastewater treatment, recycling and reuse technologies
- 6.8 Support and strengthen the participation of local communities in improving water and sanitation management

GOAL 7: Affordable and Clean Energy

Targets

- 7.1 By 2030, ensure universal access to affordable, reliable and modern energy services
- 7.2 By 2030, increase substantially the share of renewable energy in the global energy mix
- 7.3 By 2030, double the global rate of improvement in energy efficiency
- 7.4 By 2030, enhance international cooperation to facilitate access to clean energy research and technology, including renewable energy, energy efficiency and advanced and cleaner fossil-fuel technology, and promote investment in energy infrastructure and clean energy technology
- 7.5 By 2030, expand infrastructure and upgrade technology for supplying modern and sustainable energy services for all in developing countries, in particular least developed countries, small island developing States, and land-locked developing countries, in accordance with their respective programmes of support

GOAL 8: Decent Work and Economic Growth

Targets

- 8.1 Sustain per capita economic growth in accordance with national circumstances and, in particular, at least 7 per cent gross domestic product growth per annum in the least developed countries
- 8.2 Achieve higher levels of economic productivity through diversification, technological upgrading and innovation, including through a focus on high-value added and labour-intensive sectors
- 8.3 Promote development-oriented policies that support productive activities, decent job creation, entrepreneurship, creativity and innovation, and encourage the formalization and growth of micro-, small- and medium-sized enterprises, including through access to financial services
- 8.4 Improve progressively, through 2030, global resource efficiency in consumption and production and endeavour to decouple economic growth from environmental degradation, in accordance with the 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production, with developed countries taking the lead
- 8.5 By 2030, achieve full and productive employment and decent work for all women and men, including for young people and persons with disabilities, and equal pay for work of equal value
- 8.6 By 2020, substantially reduce the proportion of youth not in employment, education or training
- 8.7 Take immediate and effective measures to eradicate forced labour, end modern slavery and human trafficking and secure the prohibition and elimination of the worst forms of child labour, including recruitment and use of child soldiers, and by 2025 end child labour in all its forms
- 8.8 Protect labour rights and promote safe and secure working environments for all workers, including migrant workers, in particular women migrants, and those in precarious employment
- 8.9 By 2030, devise and implement policies to promote sustainable tourism that creates jobs and promotes local culture and products
- 8.10 Strengthen the capacity of domestic financial institutions to encourage and expand access to banking, insurance and financial services for all

- 8.11 Increase Aid for Trade support for developing countries, in particular least developed countries, including through the Enhanced Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Least Developed Countries
- 8.12 By 2020, develop and operationalize a global strategy for youth employment and implement the Global Jobs Pact of the International Labour Organization

GOAL 9: Industry, Innovation and Infrastructure

Targets

- 9.1 Develop quality, reliable, sustainable and resilient infrastructure, including regional and transborder infrastructure, to support economic development and human well-being, with a focus on affordable and equitable access for all
- 9.2 Promote inclusive and sustainable industrialization and, by 2030, significantly raise industry's share of employment and gross domestic product, in line with national circumstances, and double its share in least developed countries
- 9.3 Increase the access of small-scale industrial and other enterprises, in particular in developing countries, to financial services, including affordable credit, and their integration into value chains and markets
- 9.4 By 2030, upgrade infrastructure and retrofit industries to make them sustainable, with increased resource-use efficiency and greater adoption of clean and environmentally sound technologies and industrial processes, with all countries taking action in accordance with their respective capabilities
- 9.5 Enhance scientific research, upgrade the technological capabilities of industrial sectors in all countries, in particular developing countries, including, by 2030, encouraging innovation and substantially increasing the number of research and development workers per 1 million people and public and private research and development spending
- 9.6 Facilitate sustainable and resilient infrastructure development in developing countries through enhanced financial, technological and technical support to African countries, least developed countries, landlocked developing countries and small island developing States 18
- 9.7 Support domestic technology development, research and innovation in developing countries, including by ensuring a conducive policy environment for, inter alia, industrial diversification and value addition to commodities

- 9.8 Significantly increase access to information and communications technology and strive to provide universal and affordable access to the Internet in least developed countries by 2020

GOAL 10: Reduced Inequality

Targets

- 10.1 By 2030, progressively achieve and sustain income growth of the bottom 40 per cent of the population at a rate higher than the national average
- 10.2 By 2030, empower and promote the social, economic and political inclusion of all, irrespective of age, sex, disability, race, ethnicity, origin, religion or economic or other status
- 10.3 Ensure equal opportunity and reduce inequalities of outcome, including by eliminating discriminatory laws, policies and practices and promoting appropriate legislation, policies and action in this regard
- 10.4 Adopt policies, especially fiscal, wage and social protection policies, and progressively achieve greater equality
- 10.5 Improve the regulation and monitoring of global financial markets and institutions and strengthen the implementation of such regulations
- 10.6 Ensure enhanced representation and voice for developing countries in decision-making in global international economic and financial institutions in order to deliver more effective, credible, accountable and legitimate institutions
- 10.7 Facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies
- 10.8 Implement the principle of special and differential treatment for developing countries, in particular least developed countries, in accordance with World Trade Organization agreements
- 10.9 Encourage official development assistance and financial flows, including foreign direct investment, to States where the need is greatest, in particular least developed countries, African countries, small island developing States and landlocked developing countries, in accordance with their national plans and programmes
- 10.10 By 2030, reduce to less than 3 per cent the transaction costs of migrant remittances and eliminate remittance corridors with costs higher than 5 per cent

GOAL 11: Sustainable Cities and Communities

Targets

- 11.1 By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums
- 11.2 By 2030, provide access to safe, affordable, accessible and sustainable transport systems for all, improving road safety, notably by expanding public transport, with special attention to the needs of those in vulnerable situations, women, children, persons with disabilities and older persons
- 11.3 By 2030, enhance inclusive and sustainable urbanization and capacity for participatory, integrated and sustainable human settlement planning and management in all countries
- 11.4 Strengthen efforts to protect and safeguard the world's cultural and natural heritage
- 11.5 By 2030, significantly reduce the number of deaths and the number of people affected and substantially decrease the direct economic losses relative to global gross domestic product caused by disasters, including water-related disasters, with a focus on protecting the poor and people in vulnerable situations
- 11.6 By 2030, reduce the adverse per capita environmental impact of cities, including by paying special attention to air quality and municipal and other waste management
- 11.7 By 2030, provide universal access to safe, inclusive and accessible, green and public spaces, in particular for women and children, older persons and persons with disabilities
- 11.8 Support positive economic, social and environmental links between urban, peri-urban and rural areas by strengthening national and regional development planning
- 11.9 By 2020, substantially increase the number of cities and human settlements adopting and implementing integrated policies and plans towards inclusion, resource efficiency, mitigation and adaptation to climate change, resilience to disasters, and develop and implement, in line with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, holistic disaster risk management at all levels
- 11.10 Support least developed countries, including through financial and technical assistance, in building sustainable and resilient buildings utilizing local materials

GOAL 12: Responsible Consumption and Production

Targets

- 12.1 Implement the 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production, all countries taking action, with developed countries taking the lead, taking into account the development and capabilities of developing countries
- 12.2 By 2030, achieve the sustainable management and efficient use of natural resources
- 12.3 By 2030, halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses
- 12.4 By 2020, achieve the environmentally sound management of chemicals and all wastes throughout their life cycle, in accordance with agreed international frameworks, and significantly reduce their release to air, water and soil in order to minimize their adverse impacts on human health and the environment
- 12.5 By 2030, substantially reduce waste generation through prevention, reduction, recycling and reuse
- 12.6 Encourage companies, especially large and transnational companies, to adopt sustainable practices and to integrate sustainability information into their reporting cycle
- 12.7 Promote public procurement practices that are sustainable, in accordance with national policies and priorities
- 12.8 By 2030, ensure that people everywhere have the relevant information and awareness for sustainable development and lifestyles in harmony with nature
- 12.9 Support developing countries to strengthen their scientific and technological capacity to move towards more sustainable patterns of consumption and production
- 12.10 Develop and implement tools to monitor sustainable development impacts for sustainable tourism that creates jobs and promotes local culture and products
- 12.11 Rationalize inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption by removing market distortions, in accordance with national circumstances, including by restructuring taxation and phasing out those harmful subsidies, where they exist, to reflect their environmental impacts, taking fully into account the specific needs and conditions of developing countries and minimizing the possible adverse impacts on their development in a manner that protects the poor and the affected communities

GOAL 13: Climate Action

Targets

- 13.1 Strengthen resilience and adaptive capacity to climate-related hazards and natural disasters in all countries
- 13.2 Integrate climate change measures into national policies, strategies and planning
- 13.3 Improve education, awareness-raising and human and institutional capacity on climate change mitigation, adaptation, impact reduction and early warning
- 13.4 Implement the commitment undertaken by developed-country parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change to a goal of mobilizing jointly \$100 billion annually by 2020 from all sources to address the needs of developing countries in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation and fully operationalize the Green Climate Fund through its capitalization as soon as possible
- 13.5 Promote mechanisms for raising capacity for effective climate change-related planning and management in least developed countries and small island developing States, including focusing on women, youth and local and marginalized communities

GOAL 14: Life Below Water

Targets

- 14.1 By 2025, prevent and significantly reduce marine pollution of all kinds, in particular from land-based activities, including marine debris and nutrient pollution
- 14.2 By 2020, sustainably manage and protect marine and coastal ecosystems to avoid significant adverse impacts, including by strengthening their resilience, and take action for their restoration in order to achieve healthy and productive oceans
- 14.3 Minimize and address the impacts of ocean acidification, including through enhanced scientific cooperation at all levels
- 14.4 By 2020, effectively regulate harvesting and end overfishing, illegal, unreported and unregulated fishing and destructive fishing practices and implement science-based management plans, in order to restore fish stocks in the shortest time feasible, at least to levels that can produce maximum sustainable yield as determined by their biological characteristics
- 14.5 By 2020, conserve at least 10 per cent of coastal and marine areas, consistent with national and international law and based on the best available scientific information

- 14.6 By 2020, prohibit certain forms of fisheries subsidies which contribute to overcapacity and overfishing, eliminate subsidies that contribute to illegal, unreported and unregulated fishing and refrain from introducing new such subsidies, recognizing that appropriate and effective special and differential treatment for developing and least developed countries should be an integral part of the World Trade Organization fisheries subsidies negotiation
- 14.7 By 2030, increase the economic benefits to Small Island developing States and least developed countries from the sustainable use of marine resources, including through sustainable management of fisheries, aquaculture and tourism
- 14.8 Increase scientific knowledge, develop research capacity and transfer marine technology, taking into account the Intergovernmental Oceanographic Commission Criteria and Guidelines on the Transfer of Marine Technology, in order to improve ocean health and to enhance the contribution of marine biodiversity to the development of developing countries, in particular small island developing States and least developed countries
- 14.9 Provide access for small-scale artisanal fishers to marine resources and markets
- 14.10 Enhance the conservation and sustainable use of oceans and their resources by implementing international law as reflected in UNCLOS, which provides the legal framework for the conservation and sustainable use of oceans and their resources, as recalled in paragraph 158 of The Future We Want

GOAL 15: Life on Land

Targets

- 15.1 By 2020, ensure the conservation, restoration and sustainable use of terrestrial and inland freshwater ecosystems and their services, in particular forests, wetlands, mountains and drylands, in line with obligations under international agreements
- 15.2 By 2020, promote the implementation of sustainable management of all types of forests, halt deforestation, restore degraded forests and substantially increase afforestation and reforestation globally
- 15.3 By 2030, combat desertification, restore degraded land and soil, including land affected by desertification, drought and floods, and strive to achieve a land degradation-neutral world
- 15.4 By 2030, ensure the conservation of mountain ecosystems, including their biodiversity, in order to enhance their capacity to provide benefits that are essential for sustainable development

- 15.5 Take urgent and significant action to reduce the degradation of natural habitats, halt the loss of biodiversity and, by 2020, protect and prevent the extinction of threatened species
- 15.6 Promote fair and equitable sharing of the benefits arising from the utilization of genetic resources and promote appropriate access to such resources, as internationally agreed
- 15.7 Take urgent action to end poaching and trafficking of protected species of flora and fauna and address both demand and supply of illegal wildlife products
- 15.8 By 2020, introduce measures to prevent the introduction and significantly reduce the impact of invasive alien species on land and water ecosystems and control or eradicate the priority species
- 15.9 By 2020, integrate ecosystem and biodiversity values into national and local planning, development processes, poverty reduction strategies and accounts
- 15.10 Mobilize and significantly increase financial resources from all sources to conserve and sustainably use biodiversity and ecosystems
- 15.11 Mobilize significant resources from all sources and at all levels to finance sustainable forest management and provide adequate incentives to developing countries to advance such management, including for conservation and reforestation
- 15.12 Enhance global support for efforts to combat poaching and trafficking of protected species, including by increasing the capacity of local communities to pursue sustainable livelihood opportunities

GOAL 16: Peace and Justice Strong Institutions

Targets

- 16.1 Significantly reduce all forms of violence and related death rates everywhere.
- 16.2 End abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence against and torture of children.
- 16.3 Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all.
- 16.4 By 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organised crime.
- 16.5 Substantially reduce corruption and bribery in all their forms.
- 16.6 Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels.
- 16.7 Ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels.

- 16.8 Broaden and strengthen the participation of developing countries in the institutions of global governance.
- 16.9 By 2030, provide legal identity for all, including birth registration.
- 16.10 Ensure public access to information and protect fundamental freedoms, in accordance with national legislation and international agreements.
- 16.11 Strengthen relevant national institutions, including through international cooperation, for building capacity at all levels, in particular in developing countries, to prevent violence and combat terrorism and crime.
- 16.12 Promote and enforce non-discriminatory laws and policies for sustainable development.

GOAL 17: Partnerships to achieve the Goal

Targets

- 17.1 Strengthen domestic resource mobilization, including through international support to developing countries, to improve domestic capacity for tax and other revenue collection
- 17.2 Developed countries to implement fully their official development assistance commitments, including the commitment by many developed countries to achieve the target of 0.7 per cent of ODA/GNI to developing countries and 0.15 to 0.20 per cent of ODA/GNI to least developed countries ODA providers are encouraged to consider setting a target to provide at least 0.20 per cent of ODA/GNI to least developed countries
- 17.3 Mobilize additional financial resources for developing countries from multiple sources
- 17.4 Assist developing countries in attaining long-term debt sustainability through coordinated policies aimed at fostering debt financing, debt relief and debt restructuring, as appropriate, and address the external debt of highly indebted poor countries to reduce debt distress
- 17.5 Adopt and implement investment promotion regimes for least developed countries
- 17.6 Enhance North-South, South-South and triangular regional and international cooperation on and access to science, technology and innovation and enhance knowledge sharing on mutually agreed terms, including through improved coordination among existing mechanisms, in particular at the United Nations level, and through a global technology facilitation mechanism

- 17.7 Promote the development, transfer, dissemination and diffusion of environmentally sound technologies to developing countries on favourable terms, including on concessional and preferential terms, as mutually agreed
- 17.8 Fully operationalize the technology bank and science, technology and innovation capacity-building mechanism for least developed countries by 2017 and enhance the use of enabling technology, in particular information and communications technology
- 17.9 Enhance international support for implementing effective and targeted capacity-building in developing countries to support national plans to implement all the sustainable development goals, including through North-South, South-South and triangular cooperation
- 17.10 Promote a universal, rules-based, open, non-discriminatory and equitable multilateral trading system under the World Trade Organization, including through the conclusion of negotiations under its Doha Development Agenda
- 17.11 Significantly increase the exports of developing countries, in particular with a view to doubling the least developed countries' share of global exports by 2020
- 17.12 Realize timely implementation of duty-free and quota-free market access on a lasting basis for all least developed countries, consistent with World Trade Organization decisions, including by ensuring that preferential rules of origin applicable to imports from least developed countries are transparent and simple, and contribute to facilitating market access
- 17.13 Enhance global macroeconomic stability, including through policy coordination and policy coherence
- 17.14 Enhance policy coherence for sustainable development
- 17.15 Respect each country's policy space and leadership to establish and implement policies for poverty eradication and sustainable development
- 17.16 Enhance the global partnership for sustainable development, complemented by multi-stakeholder partnerships that mobilize and share knowledge, expertise, technology and financial resources, to support the achievement of the sustainable development goals in all countries, in particular developing countries
- 17.17 Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships
- 17.18 By 2020, enhance capacity-building support to developing countries, including for least developed countries and small island developing States, to increase significantly the availability of high-quality, timely and reliable data disaggregated by

income, gender, age, race, ethnicity, migratory status, disability, geographic location and other characteristics relevant in national contexts

- 17.19 By 2030, build on existing initiatives to develop measurements of progress on sustainable development that complement gross domestic product, and support statistical capacity-building in developing countries

ກາດຜນວກ 2

ເອກສາຣແປລ Sustainable Development Goals (SDG)

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ
Sustainable Development Goals (SDGs)
ฉบับเต็ม



การพัฒนาในด้านอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในช่วง ๔ ทศวรรษที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อทรัพยากรโลกเป็นอย่างมาก เมื่อปี ๒๕๔๓ ประเทศไทยและประเทศต่างๆทั่วโลก รวม ๑๘๙ ประเทศจึงรวมตัวกันในการประชุมองค์การสหประชาชาติที่มหานครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา และเห็นพ้องต้องกันในการตั้งเป้าหมายการพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับสากลที่ทุกประเทศจะดำเนินการร่วมกันให้ได้ภายในปี ๒๕๕๘ โดยเป้าหมายดังกล่าวเรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ หรือ Millennium Development Goals (MDGs) อันประกอบด้วย ๘ เป้าหมายหลัก คือ ๑. ขจัดความยากจนและความหิวโหย ๒. ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา ๓. ส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและบทบาทสตรี ๔. ลดอัตราการตายของเด็ก ๕. พัฒนาสุขภาพของสตรีมีครรภ์ ๖. ต่อกู้กับโรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคสำคัญอื่นๆ ๗. รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ ๘. ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก

ระยะเวลา ๑๕ ปีที่ผ่านมา เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษทั้ง ๘ ข้อ กำลังจะสิ้นสุดลง โดยประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในหลายประเทศ ซึ่งเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการพัฒนา องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาขึ้นใหม่โดยอาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติ (Dimensions) ของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้มีความเชื่อมโยงกัน เรียกว่า *เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs)* ซึ่งจะใช้เป็นทิศทางการพัฒนาตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ปี ๒๕๕๘ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๗๓ ครอบคลุมระยะเวลา ๑๕ ปี โดยประกอบไปด้วย ๑๗ เป้าหมายคือ



เป้าหมายที่ ๑ ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่

๑.๑ ภายในปี ๒๕๗๓ ขจัดความยากจนขั้นรุนแรงทั้งหมด ซึ่งในปัจจุบันวัดจากคนที่มีความยากจนรายวันต่ำกว่า \$๑.๒๕ ต่อวัน

๑.๒ ภายในปี ๒๕๗๓ ลดสัดส่วนชาย หญิง และเด็กในทุกช่วงวัย ที่อยู่ภายใต้ความยากจนในทุกมิติ ตามนิยามของแต่ละประเทศ ให้ลดลงอย่างน้อยครึ่งหนึ่ง

๑.๓ ดำเนินการให้เป็นผลตามระบบและมาตรการคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ และให้ครอบคลุมถึงกลุ่มที่ยากจนและเปราะบางภายในปี ๒๕๗๓

๑.๔ ภายในปี ๒๕๗๓ สร้างหลักประกันว่าชายและหญิงทุกคน โดยเฉพาะที่ยากจนและเปราะบาง มีสิทธิเท่าเทียมกันในทรัพยากรทางเศรษฐกิจ รวมถึงการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน การเป็นเจ้าของและควบคุมเหนือที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น มรดก ทรัพยากรธรรมชาติ เทคโนโลยีใหม่ที่เหมาะสม และบริการทางการเงิน ซึ่งรวมถึงระบบการเงินระดับฐานราก (microfinance)

๑.๕ ภายในปี ๒๕๗๓ สร้างภูมิคุ้มกัน และลดการเปิดรับและความเปราะบางต่อเหตุรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับภูมิอากาศ และภัยพิบัติทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ให้กับผู้ที่ยากจนและอยู่ในสถานการณ์เปราะบาง

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) สร้างหลักประกันว่าจะมีการระดมทรัพยากรอย่างมีนัยสำคัญจากแหล่งที่หลากหลาย รวมไปถึงการยกระดับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา เพื่อที่จะจัดให้มีแนวทางที่เพียงพอและคาดเดาได้แก่ประเทศกำลังพัฒนา เฉพาะอย่างยิ่งประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ในการดำเนินงานตามแผนงานและนโยบายเพื่อยุติความยากจนในทุกมิติ
- ๒) สร้างกรอบนโยบายที่เหมาะสมในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ บนฐานของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สนับสนุนคนยากจน (pro-poor) และคำนึงถึงความละเอียดอ่อนเชิงเพศภาวะ (gender-sensitive) เพื่อจะสนับสนุนการเร่งการลงทุนเพื่อปฏิบัติการขจัดความยากจน



เป้าหมายที่ ๒ ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

๒.๑ ยุติความหิวโหยและสร้างหลักประกันให้ทุกคน โดยเฉพาะที่ยากจนและอยู่ในภาวะเปราะบางอันรวมถึงทารก ได้เข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย มีโภชนาการ และเพียงพอตลอดทั้งปี ภายในปี ๒๕๗๓

๒.๒ ยุติภาวะทุพโภชนาการทุกรูปแบบและแก้ไขปัญหาคาความต้องการสารอาหารของหญิงวัยรุ่น หญิงตั้งครรภ์และให้นมบุตร และผู้สูงอายุ ภายในปี ๒๕๗๓ รวมถึงบรรลุเป้าหมายที่ตกลงร่วมกันระหว่างประเทศ ว่าด้วยภาวะแคระแกร็นและผอมแห้งในเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปี ภายในปี ๒๕๖๘

๒.๓ เพิ่มผลิตภาพทางการเกษตรและรายได้ของผู้ผลิตอาหารรายเล็ก โดยเฉพาะผู้หญิง คนพื้นเมือง เกษตรกรแบบครอบครัว คนเลี้ยงปศุสัตว์ ชาวประมง ให้เพิ่มขึ้นเป็น ๒ เท่า โดยรวมถึงการเข้าถึงที่ดินและทรัพยากร และปัจจัยนำเข้าในการผลิต ความรู้ บริการทางการเงิน ตลาด และโอกาสสำหรับการเพิ่มมูลค่าและการจ้างงานนอกฟาร์ม อย่างปลอดภัยและเท่าเทียม ภายในปี ๒๕๗๓

๒.๔ สร้างหลักประกันว่าจะมีระบบการผลิตอาหารที่ยั่งยืนและดำเนินการตามแนวปฏิบัติทางการเกษตรที่มีภูมิคุ้มกันที่จะเพิ่มผลิตภาพและการผลิต ซึ่งจะช่วยรักษาระบบนิเวศ เสริมขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภาวะอากาศรุนแรง ภัยแล้ง อุทกภัย และภัยพิบัติอื่นๆ และจะช่วยพัฒนาที่ดินและคุณภาพดินอย่างต่อเนื่อง ภายในปี ๒๕๗๓

๒.๕ คงความหลากหลายทางพันธุกรรมของเมล็ดพันธุ์ พืชที่ใช้เพาะปลูก สัตว์ในไร่นาและที่เลี้ยงตามบ้านเรือน และชนิดพันธุ์ตามธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับพืชและสัตว์เหล่านั้น รวมถึงให้มีธนาคารเมล็ดพันธุ์และพืชที่มีการจัดการที่ดีและความหลากหลาย ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ และสร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรทางพันธุกรรมและองค์ความรู้ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอย่างธรรมและเท่าเทียม ตามที่ตกลงกันระหว่างประเทศ ภายในปี ๒๕๗๓

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) เพิ่มการลงทุนตลอดจนการยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานในชนบท การวิจัยเกษตรและการขยายบริการ การพัฒนาเทคโนโลยี และการทำธนาคารยีนของพืชและสัตว์ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการผลิตสินค้าเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศพัฒนาน้อยที่สุด
- ๒) แก้ไขและป้องกันการกีดกันและการบิดเบือนทางการค้าในตลาดเกษตรโลก รวมถึงทางการจัดการอุดหนุนสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกทุกรูปแบบและมาตรการเพื่อการส่งออกทุกแบบที่ให้ผลในลักษณะเดียวกัน โดยให้เป็นไปตามอาณัติของกรอบการพัฒนาโดฮา
- ๓) เลือกใช้มาตรการที่สร้างหลักประกันได้ว่าตลาดโภคภัณฑ์อาหารและตลาดอนุพันธ์ สามารถทำงานได้อย่างเหมาะสม และอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลของตลาดและข้อมูลสำรองอาหารได้อย่างทันการณ์ เพื่อจำกัดความผันผวนของราคาอาหารอย่างรุนแรง



เป้าหมายที่ ๓ สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย

๓.๑ ลดอัตราการตายของมารดาทั่วโลก ให้ต่ำกว่า ๗๐ ต่อการเกิดมีชีพ ๑ แสนคน ภายในปี ๒๕๗๓

๓.๒ ยุติการตายที่ป้องกันได้ของทารกแรกเกิดและเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปี โดยทุกประเทศมุ่งลดอัตราการตายในทารกลงให้ต่ำถึง ๑๒ ต่อการเกิดมีชีพพันคน และลดอัตราการตายในเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปี ลงให้ต่ำถึง ๒๕ ต่อการเกิดมีชีพพันคน ภายในปี ๒๕๗๓

๓.๓ ยุติการแพร่กระจายของเอดส์ วัณโรค มาลาเรีย และโรคเขตร้อนที่ถูกกลบเกลื่อน และต่อสู้กับโรคดื้อยาต้านจุลชีพ โรคติดต่อทางน้ำ และโรคติดต่ออื่นๆ ภายในปี ๒๕๗๓

๓.๔ ลดการตายก่อนวัยอันควรจากโรคไม่ติดต่อให้ลดลงหนึ่งในสามผ่านทางการป้องกันและการรักษาโรค และสนับสนุนสุขภาพจิตและความเป็นอยู่ที่ดี ภายในปี ๒๕๗๓

๓.๕ เสริมการป้องกันและการรักษาการใช้สารในทางที่ผิด ซึ่งรวมถึงการใช้ยาเสพติดในทางที่ผิดและการใช้แอลกอฮอล์ในทางอันตราย

๓.๖ ลดจำนวนการตายและบาดเจ็บจากอุบัติเหตุทางถนนทั่วโลกครึ่งหนึ่ง ภายในปี ๒๕๖๓

๓.๗ สร้างหลักประกันว่ามีการเข้าถึงบริการ ข้อมูล การให้การศึกษาเกี่ยวกับอนามัยเจริญพันธุ์โดยถ้วนหน้า รวมถึงการวางแผนครอบครัว และการผ산อนามัยเจริญพันธุ์ในยุทธศาสตร์และแผนงานระดับชาติ ภายในปี ๒๕๗๓

๓.๘ บรรลุการมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รวมถึงการป้องกันความเสี่ยงทางการเงิน การเข้าถึงบริการ สาธารณสุขจำเป็นที่มีคุณภาพ และเข้าถึงยาและวัคซีนจำเป็นที่ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และมีราคา ที่สามารถซื้อหาได้

๓.๙ ลดจำนวนการตายและการป่วยจากสารเคมีอันตราย และจากการปนเปื้อนและมลพิษทางอากาศ น้ำ และ ดิน ให้ลดลงอย่างมาก ภายในปี ๒๕๗๓

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) เสริมการดำเนินงานของกรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบในทุก ประเทศตามความเหมาะสม
- ๒) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาวัคซีนและยาสำหรับโรคที่ติดต่อและไม่ติดต่อที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อ ประเทศกำลังพัฒนา ให้มีการเข้าถึงยาและวัคซีนจำเป็นในราคาที่สามารถซื้อหาได้ ตามปฏิญญาโดฮา ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้าและการสาธารณสุข ซึ่งเน้นย้ำสิทธิ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่จะใช้บทบัญญัติในความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่ เกี่ยวกับการค้าอย่างเต็มที่ ในเรื่องการผ่อนปรนเพื่อจะปกป้องสุขภาพสาธารณะและโดยเฉพาะการ เข้าถึงยาโดยถ้วนหน้า
- ๓) เพิ่มการใช้เงินที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ และการสรรหา การพัฒนา การฝึกฝน และการเก็บรักษากำลังคน ด้านสุขภาพในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศพัฒนาน้อยที่สุดและรัฐกำลังพัฒนา ที่เป็นเกาะขนาดเล็ก
- ๔) เสริมขีดความสามารถสำหรับทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ในเรื่องการแจ้ง เตือนล่วงหน้า การลดความเสี่ยง และการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านสุขภาพในระดับประเทศและ ระดับโลก



เป้าหมายที่ ๔ สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพ อย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ ตลอดชีวิต

๔.๑ สร้างหลักประกันว่าเด็กชายและเด็กหญิงทุกคนสำเร็จ การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีคุณภาพ เท่าเทียม และไม่มีค่าใช้จ่าย นำไปสู่ผลลัพธ์ทางการเรียนที่มี ประสิทธิภาพ ภายในปี ๒๕๗๓

๔.๒ สร้างหลักประกันว่าเด็กชายและเด็กหญิงทุกคนเข้าถึงการ พัฒนา การดูแล และการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา สำหรับเด็กปฐมวัยที่มีคุณภาพ ภายในปี ๒๕๗๓ เพื่อให้เด็ก เหล่านั้นมีความพร้อมสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษา

๔.๓ ให้ชายและหญิงทุกคนเข้าถึงการศึกษาระดับอาชีวศึกษา อุดมศึกษา รวมถึงมหาวิทยาลัย ที่มีราคา ที่สามารถจ่ายได้และมีคุณภาพ ภายในปี ๒๕๗๓

๔.๔ เพิ่มจำนวนเยาวชนและผู้ใหญ่ที่มีทักษะที่จำเป็น รวมถึงทักษะทางเทคนิคและอาชีพ สำหรับการจ้างงาน การมีงานที่ดี และการเป็นผู้ประกอบการ ภายในปี ๒๕๗๓

๔.๕ จัดความเหลื่อมล้ำทางเพศในการศึกษา และสร้างหลักประกันว่ากลุ่มที่เปราะบางซึ่งรวมถึงผู้พิการ ชนพื้นเมือง และเด็ก เข้าถึงการศึกษาและการฝึกอาชีพทุกระดับอย่างเท่าเทียม ภายในปี ๒๕๗๓

๔.๖ สร้างหลักประกันว่าเยาวชนทุกคนและผู้ใหญ่ในสัดส่วนสูง ทั้งชายและหญิง สามารถอ่านออกเขียนได้และคำนวณได้ ภายในปี ๒๕๗๓

๔.๗ สร้างหลักประกันว่าผู้เรียนทุกคนได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมไปถึง การศึกษาสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีวิถีชีวิตที่ยั่งยืน สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคระหว่างเพศ การส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งความสงบสุขและไม่ใช้ความรุนแรง การเป็นพลเมืองของโลก และความนิยมในความหลากหลายทางวัฒนธรรมและในส่วนร่วมของวัฒนธรรมต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายในปี ๒๕๗๓

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) สร้างและยกระดับอุปกรณ์และเครื่องมือทางการศึกษา ที่อ่อนไหวต่อเด็ก ผู้พิการ และเพศสภาพ และให้มีสภาพแวดล้อมทางการเรียนรู้ที่ปลอดภัย ปราศจากความรุนแรง ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ สำหรับทุกคน
- ๒) ขยายจำนวนทุนการศึกษาในทั่วโลกที่ให้สำหรับประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศพัฒนาน้อยที่สุด รัฐกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะขนาดเล็ก และประเทศในแอฟริกา ในการสมัครเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา รวมถึงการฝึกอาชีพ และโปรแกรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ด้านเทคนิค วิศวกรรม และวิทยาศาสตร์ ในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ภายในปี ๒๕๖๓
- ๓) เพิ่มจำนวนครูที่มีคุณภาพ รวมถึงการดำเนินการผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศในการฝึกอบรมครูในประเทศกำลังพัฒนา เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศพัฒนาน้อยที่สุดและรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะขนาดเล็ก ภายในปี ๒๕๗๓



เป้าหมายที่ ๕ บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศและให้อำนาจของผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคน

๕.๑ ยุติการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบที่มีต่อผู้หญิงและเด็กหญิงในทุกที่

๕.๒ จัดความรุนแรงทุกรูปแบบที่มีต่อผู้หญิงและเด็กหญิงทั้งในที่สาธารณะและที่รโหฐาน รวมถึงการค้ามนุษย์ การกระทำทางเพศ และการแสวงประโยชน์ในรูปแบบอื่น

๕.๓ จัดแนวปฏิบัติที่เป็นภัยทุกรูปแบบ อาทิ การแต่งงานในเด็กก่อนวันอันควรโดยการบังคับ และการทำลายอวัยวะเพศหญิง

๕.๔ ยอมรับและให้คุณค่าต่อการดูแลและการทำงานบ้านแบบไม่ได้รับค่าจ้าง โดยจัดเตรียมบริการสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานและนโยบายการคุ้มครองทางสังคมให้ และสนับสนุนความรับผิดชอบร่วมกันภายในครัวเรือน และครอบครัว ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

๕.๕ สร้างหลักประกันว่าผู้หญิงจะมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพและมีโอกาสที่เท่าเทียมในการเป็นผู้นำในทุกระดับของการตัดสินใจในทางการเมือง เศรษฐกิจ และภาคสาธารณะ

๕.๖ สร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงสุขภาพทางเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์และสิทธิการเจริญพันธุ์โดยถ้วนหน้า ตามที่ตกลงในแผนปฏิบัติการของการประชุมนานาชาติว่าด้วยประชากรและการพัฒนา และแผนปฏิบัติการปักกิ่งและเอกสารผลลัพธ์ของการประชุมทบทวนเหล่านั้น

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) ดำเนินการปฏิรูปเพื่อให้ผู้หญิงมีสิทธิที่เท่าเทียมในทรัพยากรทางเศรษฐกิจ รวมทั้ง การเข้าเป็นเจ้าของที่ดิน การควบคุมที่ดินและทรัพย์สินในรูปแบบอื่น การบริการทางการเงิน การรับมรดก และทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎหมายของประเทศ
- ๒) เพิ่มพูนการใช้เทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อส่งเสริมการให้อำนาจแก่ผู้หญิง
- ๓) เลือกใช้และเสริมความเข้มแข็งแก่นโยบายที่ดีและกฎระเบียบที่บังคับใช้ได้ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและการให้อำนาจแก่ผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคนในทุกระดับ



เป้าหมายที่ ๖ สร้างหลักประกันว่าจะมีการจัดให้มีน้ำและสุขอนามัยสำหรับทุกคน และมีการบริหารจัดการที่ยั่งยืน

๖.๑ บรรลุเป้าหมายการให้ทุกคนเข้าถึงน้ำดื่มที่ปลอดภัยและมีราคาที่สามารถซื้อหาได้ ภายในปี ๒๕๗๓

๖.๒ บรรลุเป้าหมายการให้ทุกคนเข้าถึงสุขอนามัยที่พอเพียงและเป็นธรรมและยุติการขับถ่ายในที่โล่ง โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อความต้องการของผู้หญิง เด็กหญิงและกลุ่มที่อยู่ใต้สถานการณ์ที่เปราะบาง ภายในปี ๒๕๗๓

๖.๓ ยกระดับคุณภาพน้ำ โดยลดมลพิษ ขจัดการทิ้งขยะและลดการปล่อยสารเคมีและวัสดุอันตราย ลดสัดส่วนน้ำเสียที่ไม่ผ่านกระบวนการลงครึ่งหนึ่ง และเพิ่มการนำกลับมาใช้ใหม่ทั่วโลก ภายในปี ๒๕๗๓

๖.๔ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำในทุกภาคส่วน และสร้างหลักประกันว่าจะมีการใช้น้ำและจัดหาน้ำที่ยั่งยืน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ และลดจำนวนประชาชนที่ประสบความทุกข์จากการขาดแคลนน้ำ ภายในปี ๒๕๗๓

๖.๕ ดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบองค์รวมในทุกระดับ รวมถึงผ่านทางความร่วมมือระหว่างเขตแดนตามความเหมาะสม ภายในปี ๒๕๗๓

๖.๖ ปกป้องและฟื้นฟูระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำ รวมถึงภูเขา ป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ แม่น้ำ ชั้นหินอุ้มน้ำ และทะเลสาบ ภายในปี ๒๕๖๓

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) ขยายความร่วมมือระหว่างประเทศและการสนับสนุนการเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในกิจกรรมและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำและสุขอนามัย ซึ่งรวมถึงด้านการเก็บน้ำ การขจัดเกลือ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการน้ำเสีย เทคโนโลยีการนำน้ำกลับมาใช้ใหม่
- ๒) สนับสนุนและเพิ่มความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาการจัดการน้ำและสุขอนามัย



เป้าหมายที่ ๗ สร้างหลักประกันว่าทุกคนเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ ในราคาที่สามารถซื้อหาได้ เชื่อถือได้ และยั่งยืน

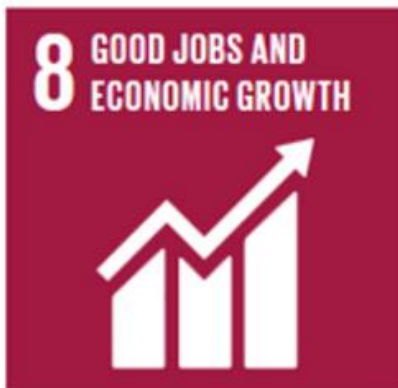
๗.๑ สร้างหลักประกันว่ามีการเข้าถึงการบริการพลังงานสมัยใหม่
ในราคาที่สามารถซื้อหาได้ และเชื่อถือได้ ภายในปี ๒๕๗๓

๗.๒ เพิ่มสัดส่วนของพลังงานทดแทนในการผสมผสานการใช้พลังงาน
ของโลก ภายในปี ๒๕๗๓

๗.๓ เพิ่มอัตราการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานของโลก
ให้เพิ่มขึ้น ๒ เท่า ภายในปี ๒๕๗๓

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) ยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศในการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงการวิจัยและเทคโนโลยีพลังงานที่สะอาด โดยรวมถึงพลังงานทดแทน ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และเทคโนโลยีเชื้อเพลิงฟอสซิลขั้นสูงและสะอาด และสนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานและเทคโนโลยีพลังงานที่สะอาด ภายในปี ๒๕๗๓
- ๒) ขยายโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับการจัดส่งบริการพลังงานที่เป็นสมัยใหม่และยั่งยืนให้โดยถ้วนหน้าในประเทศกำลังพัฒนา เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศพัฒนาน้อยที่สุดและรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะขนาดเล็ก ภายในปี ๒๕๗๓



เป้าหมายที่ ๘ ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่และมีผลิตภาพ และการมีงานที่สมควร สำหรับทุกคน

๘.๑ ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจต่อหัวประชากรมีความยั่งยืนตาม
บริบทของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
ของประเทศพัฒนาน้อยที่สุด มีการขยายตัวอย่างน้อยร้อยละ ๗ ต่อปี

๘.๒ บรรลุการมีผลิตภาพทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงขึ้นผ่านการทำให้
หลากหลาย การยกระดับเทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมถึงการมุ่งเน้น
ในภาคส่วนที่มีมูลค่าเพิ่มสูงและใช้แรงงานเข้มข้น

๘.๓ ส่งเสริมนโยบายที่มุ่งการพัฒนาที่สนับสนุนกิจกรรมที่มีผลิตภาพ การสร้างงานที่สมควร ความเป็น
ผู้ประกอบการ ความสร้างสรรค์และนวัตกรรม และส่งเสริมการเกิดและการเติบโตของวิสาหกิจรายย่อย ขนาด
เล็ก และขนาดกลาง ซึ่งรวมถึงผ่านทางการเข้าถึงบริการทางการเงิน

๘.๔ พัฒนาความมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของโลกในการบริโภคและการผลิต และพยายามที่จะตัด
ความเชื่อมโยงระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นไปตามกรอบการ
ดำเนินงาน ๑๐ ปีของแผนการทำงานเพื่อการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน โดยมีประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นผู้นำ
ในการดำเนินการ ไปจนถึงปี ๒๕๗๓

๘.๕ บรรลุการจ้างงานเต็มที่และมีผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับหญิงและชายทุกคน รวมถึงเยาวชน
และผู้มีภาวะทุพพลภาพ และให้มีการจ่ายที่เท่าเทียมสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน ภายในปี ๒๕๗๓

๘.๖ ลดสัดส่วนของเยาวชนที่ไม่มีการศึกษา และที่ไม่ได้รับการฝึกอบรม ภายในปี ๒๕๖๓

๘.๗ ดำเนินมาตรการโดยทันทีและมีประสิทธิภาพเพื่อจัดแรงงานบังคับ ยุติความเป็นทาสสมัยใหม่และการค้ามนุษย์ และยับยั้งและกำจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ซึ่งรวมถึงการเกณฑ์และการใช้ทหารเด็ก และยุติการใช้แรงงานเด็กในทุกรูปแบบในปี ๒๕๖๘

๘.๘ ปกป้องสิทธิแรงงานและส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและมั่นคงสำหรับผู้ทำงานทุกคน รวมถึงผู้ทำงานต่างด้าว โดยเฉพาะหญิงต่างด้าว และผู้ทำงานเสี่ยงอันตราย

๘.๙ ออกแบบและใช้นโยบายที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนที่จะสร้างงาน และส่งเสริมวัฒนธรรมและผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น ภายในปี ๒๕๗๓

๘.๑๐ เสริมความแข็งแกร่งของสถาบันทางการเงินภายในประเทศเพื่อส่งเสริมและขยายการเข้าถึงการธนาคาร การประกันภัย และบริการทางการเงินแก่ทุกคน

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) เพิ่มความช่วยเหลือเพื่อการค้า (Aid for Trade) สำหรับประเทศกำลังพัฒนา เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศพัฒนาน้อยที่สุด รวมถึงผ่านช่องทางของกรอบการทำงานแบบบูรณาการสำหรับความช่วยเหลือทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการค้าแก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด
- ๒) พัฒนาและทำให้เกิดการดำเนินงานของยุทธศาสตร์โลกสำหรับการจ้างงานในเยาวชนและดำเนินงานตามข้อตกลงเรื่องงานของโลกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ภายในปี ๒๕๖๓



เป้าหมายที่ ๙ สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ความทนทาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม

๙.๑ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ เชื่อถือได้ ยั่งยืนและมีความทนทาน ซึ่งรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานของภูมิภาคและที่ข้ามเขตแดน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ โดยมุ่งเป้าไปที่การเข้าถึงได้ในราคาที่สามารถจ่ายได้และเท่าเทียมสำหรับทุกคน

๙.๒ ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และภายในปี ๒๕๗๓ ให้เพิ่มส่วนแบ่งของอุตสาหกรรมในการจ้างงานและผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ โดยให้เป็นไปตามสถานะแวดล้อมของประเทศ และให้เพิ่มส่วนแบ่งขึ้นเป็น ๒ เท่าในประเทศพัฒนาน้อยที่สุด

๙.๓ เพิ่มการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยรวมถึงเครดิตในราคาที่สามารถจ่ายได้ให้แก่อุตสาหกรรมและวิสาหกิจขนาดเล็ก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา และให้เพิ่มการผนวกกลุ่มเหล่านี้เข้าสู่ห่วงโซ่มูลค่าและตลาด

๙.๔ ยกระดับโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและการใช้เทคโนโลยีและกระบวนการทางอุตสาหกรรมที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยทุกประเทศดำเนินการตามขีดความสามารถของแต่ละประเทศ ภายในปี ๒๕๗๓

๙.๕ เพิ่มพูนการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ยกระดับขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรมในทุกประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา และให้ภายในปี ๒๕๗๓ มีการส่งเสริมนวัตกรรมและให้เพิ่มจำนวน

ผู้ทำงานวิจัยและพัฒนาต่อประชากร ๑ ล้านคนและการใช้จ่ายในภาคสาธารณะและเอกชนในการวิจัยและพัฒนาให้เพิ่มมากขึ้น

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) อำนวยความสะดวกการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืนและทนทานในประเทศกำลังพัฒนา ผ่านทางการยกระดับการสนับสนุนทางการเงิน เทคโนโลยี และด้านวิชาการ ให้แก่ประเทศในแอฟริกา ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล และรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็ก
- ๒) สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยี การวิจัย และนวัตกรรมภายในประเทศในประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงการให้มีสภาพแวดล้อมทางนโยบายที่นำไปสู่ความหลากหลายของอุตสาหกรรมและการเพิ่มมูลค่าของสินค้าโภคภัณฑ์
- ๓) การเพิ่มการเข้าถึงเทคโนโลยีด้านข้อมูลและการสื่อสาร และพยายามที่จะจัดให้มีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตโดยถ้วนหน้าและในราคาที่สามารถจ่ายได้สำหรับประเทศพัฒนาน้อยที่สุดภายในปี ๒๕๖๓



เป้าหมายที่ ๑๐ ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ

๑๐.๑ ให้บรรลุอย่างต่อเนื่องและคงการเติบโตของรายได้ในกลุ่มประชากรร้อยละ ๔๐ ที่ยากจนที่สุด ในอัตราที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ภายในปี ๒๕๗๓

๑๐.๒ ให้อำนาจและส่งเสริมความครอบคลุมด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองสำหรับทุกคน โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ความบกพร่องทางร่างกาย เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ แหล่งกำเนิด ศาสนา หรือสถานะทางเศรษฐกิจหรืออื่นๆ ภายในปี ๒๕๗๓

๑๐.๓ สร้างหลักประกันว่าจะมีโอกาสที่เท่าเทียมและลดความไม่เสมอภาคของผลลัพธ์ รวมถึงโดยการจัดกฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติที่เลือกปฏิบัติ และส่งเสริมการออกกฎหมาย นโยบาย และการกระทำที่เหมาะสมในเรื่องนี้

๑๐.๔ เลือกใช้นโยบาย โดยเฉพาะนโยบายการคลัง ค่าจ้าง และการคุ้มครองทางสังคม และให้บรรลุความเสมอภาคยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง

๑๐.๕ พัฒนากฎระเบียบและการติดตามตรวจสอบตลาดเงินและสถาบันการเงินของโลก และเสริมความแข็งแกร่งในการดำเนินการกฎระเบียบดังกล่าว

๑๐.๖ สร้างหลักประกันว่าจะมีตัวแทนและเสียงสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในการตัดสินใจของสถาบันทางเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้สถาบันมีประสิทธิผล เชื่อถือได้ มีความรับผิดชอบ และชอบธรรมมากขึ้น

๑๐.๗ อำนวยความสะดวกในการอพยพและเคลื่อนย้ายคนให้เป็นไปด้วยความสงบ ปลอดภัย เป็นไปตามระเบียบ และมีความรับผิดชอบ รวมถึงผ่านทางการดำเนินงานตามนโยบายด้านการอพยพที่มีการวางแผนและจัดการที่ดี

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) ดำเนินการตามหลักการการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา เฉพาะอย่างยิ่งประเทศพัฒนาน้อยที่สุด โดยเป็นไปตามความตกลงองค์การการค้าโลก
- ๒) สนับสนุนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการและการไหลของเงิน ซึ่งรวมถึงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ไปยังรัฐที่มีความจำเป็นมากที่สุด เฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศกำลังพัฒนาน้อยที่สุด ประเทศในแอฟริกา รัฐกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะขนาดเล็ก และประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล โดยให้เป็นไปตามแผนและแผนงานของประเทศเหล่านั้น
- ๓) ลดค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมของการส่งเงินกลับประเทศของผู้อพยพ (migrant remittances) ให้ต่ำกว่าร้อยละ ๓ และจัดการชำระเงินระหว่างประเทศ (remittance corridors) ที่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าร้อยละ ๕ ภายในปี ๒๕๗๓



เป้าหมายที่ ๑๑ ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความครอบคลุม ปลอดภัย มีภูมิต้านทาน และยั่งยืน

๑๑.๑ สร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงที่อยู่อาศัยและการบริการพื้นฐานที่พอเพียง ปลอดภัย และในราคาที่สามารถจ่ายได้ และยกระดับชุมชนแออัด ภายในปี ๒๕๗๓

๑๑.๒ จัดให้มีการเข้าถึงระบบคมนาคมขนส่งที่ยั่งยืน เข้าถึงได้ ปลอดภัย ในราคาที่สามารถจ่ายได้ สำหรับทุกคน พัฒนาความปลอดภัยทางถนน

โดยการขยายการขนส่งสาธารณะ และคำนึงเป็นพิเศษถึงกลุ่มคนที่อยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบาง ผู้หญิง เด็ก ผู้มีความบกพร่องทางร่างกาย และผู้สูงอายุ ภายในปี ๒๕๗๓

๑๑.๓ ยกระดับการพัฒนาเมืองและขีดความสามารถให้ครอบคลุมและยั่งยืน เพื่อการวางแผนและการบริหารจัดการการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์อย่างมีส่วนร่วม บูรณาการและยั่งยืนในทุกประเทศ ภายในปี ๒๕๗๓

๑๑.๔ เสริมความพยายามที่จะปกป้องและคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของโลก

๑๑.๕ ลดจำนวนการตายและจำนวนคนที่ได้รับผลกระทบ และลดการสูญเสียโดยตรงทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของโลกที่เกิดจากภัยพิบัติ ซึ่งรวมถึงภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยมุ่งเป้าปกป้องคนจนและคนที่อยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบาง ภายในปี ๒๕๗๓

๑๑.๖ ลดผลกระทบทางลบของเมืองต่อสิ่งแวดล้อมต่อหัวประชากร โดยรวมถึงการให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อคุณภาพอากาศและการจัดการของเสียของเทศบาลและอื่นๆ ภายในปี ๒๕๗๓

๑๑.๗ จัดให้มีการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะสีเขียว ที่ปลอดภัยครอบคลุมและเข้าถึงได้ โดยถ้วนหน้า โดยเฉพาะผู้หญิง เด็ก คนชรา และผู้มีความบกพร่องทางร่างกาย ภายในปี ๒๕๗๓

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) สนับสนุนการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในทางบวกระหว่างพื้นที่เมือง รอบเมือง และชนบท โดยการเสริมความแข็งแกร่งของการวางแผนการพัฒนาในระดับชาติและระดับภูมิภาค
- ๒) ภายในปี ๒๕๖๓ เพิ่มจำนวนเมืองและกระบวนการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ที่เลือกใช้และดำเนินการตามนโยบายและแผนที่บูรณาการ เพื่อนำไปสู่ความครอบคลุม ความมีประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร การลดผลกระทบและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีภูมิต้านทานต่อภัยพิบัติ และ

ให้พัฒนาและดำเนินการตามการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติแบบองค์รวมในทุกกระดับ ให้เป็นไปตามกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓

- ๓) สนับสนุนประเทศพัฒนาน้อยที่สุด รวมถึงผ่านทางความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการ ในการสร้างอาคารที่ยั่งยืนและทนทานโดยใช้วัสดุท้องถิ่น



เป้าหมายที่ ๑๒ สร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการบริโภคและผลิตที่ยั่งยืน

๑๒.๑ ดำเนินการให้เป็นผลตามกรอบการดำเนินงานระยะ ๑๐ ปี ว่าด้วยการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน ทุกประเทศนำไปปฏิบัติโดยประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้นำ โดยคำนึงถึงการพัฒนาและขีดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนา

๑๒.๒ บรรลุการจัดการที่ยั่งยืนและการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ภายในปี ๒๕๗๓

๑๒.๓ ลดขยะเศษอาหารของโลกครึ่งหนึ่งในระดับค้าปลีกและผู้บริโภค และลดการสูญเสียอาหารจากกระบวนการผลิตและห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงการสูญเสียหลังการเก็บเกี่ยว ภายในปี ๒๕๗๓

๑๒.๔ บรรลุการจัดการสารเคมีและของเสียทุกชนิดในวิธีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมตลอดทั้งวงจรชีวิตของสิ่งเหล่านั้น ตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่ตกลงกันแล้ว และลดการปลดปล่อยสิ่งเหล่านั้นออกสู่อากาศ น้ำ และดินอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อที่จะลดผลกระทบทางลบที่จะมีต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด ภายในปี ๒๕๖๓

๑๒.๕ ลดการผลิตของเสียโดยการป้องกัน การลด การแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ และการนำมาใช้ซ้ำ ภายในปี ๒๕๗๓

๑๒.๖ สนับสนุนให้บริษัท โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติและบริษัทขนาดใหญ่ รับแนวปฏิบัติที่ยั่งยืนไปใช้ และผนวกข้อมูลด้านความยั่งยืนลงในวงจรการรายงานของบริษัทเหล่านั้น

๑๒.๗ ส่งเสริมแนวปฏิบัติด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาคสาธารณะที่ยั่งยืน ตามนโยบายและการให้ลำดับความสำคัญของประเทศ

๑๒.๘ สร้างหลักประกันว่าประชาชนในทุกแห่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องและความตระหนักถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนและวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติ ภายในปี ๒๕๗๓

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) สนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการเสริมความแข็งแกร่งของขีดความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะขับเคลื่อนไปสู่รูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนยิ่งขึ้น
- ๒) ๑๒.๖ พัฒนาและดำเนินการใช้เครื่องมือเพื่อจะติดตามตรวจสอบผลกระทบของการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนที่สร้างงานและส่งเสริมวัฒนธรรมและผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น
- ๓) ๑๒.๘ ทำให้การอุดหนุนเชื้อเพลิงฟอสซิลที่ไร้ประสิทธิภาพและนำไปสู่การบริโภคที่สิ้นเปลืองมีความสมเหตุสมผล โดยกำจัดการบิดเบือนทางการตลาดโดยให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมของประเทศ รวมถึงการปรับโครงสร้างภาษีและเลิกการอุดหนุนที่เป็นภัยเหล่านั้นในที่ยังมีการใช้อยู่ เพื่อให้สะท้อนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงอย่างเต็มที่ถึงความจำเป็นและเงื่อนไขที่เจาะจงของ

ประเทศกำลังพัฒนาและลดผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นที่จะมีต่อการพัฒนาของประเทศเหล่านั้น
ในลักษณะที่เป็นการคุ้มครองคนจนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ



เป้าหมายที่ ๑๓ ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น

๑๓.๑ เสริมภูมิคุ้มกันและขีดความสามารถในการปรับตัวต่ออันตรายและภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับภูมิอากาศในทุกประเทศ

๑๓.๒ บูรณาการมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการวางแผนระดับชาติ

๑๓.๓ พัฒนาการศึกษ การสร้างความตระหนักรู้ และขีดความสามารถของมนุษย์และของสถาบันในเรื่องการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การปรับตัว การลดผลกระทบ และการเตือนภัยล่วงหน้า

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) ดำเนินการให้เกิดผลตามพันธกรณีที่ผูกมัดต่อประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่มีเป้าหมายร่วมกันระดมทุนจากทุกแหล่งให้ได้จำนวน ๑ แสนล้านเหรียญสหรัฐต่อปี ภายในปี ๒๕๖๓ เพื่อจะแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายของประเทศกำลังพัฒนาในบริบทของการดำเนินการด้านการลดก๊าซเรือนกระจกที่สำคัญและมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน และทำให้กองทุน Green Climate Fund ดำเนินงานอย่างเต็มที่โดยเร็วที่สุดผ่านการให้ทุน (capitalization)
- ๒) ส่งเสริมกลไกที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการวางแผนและการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศพัฒนาน้อยที่สุด และให้ความสำคัญต่อผู้หญิง เยาวชน และชุมชนท้องถิ่นและชายขอบ



เป้าหมายที่ ๑๔ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑๔.๑ ป้องกันและลดมลพิษทางทะเลทุกประเภท โดยเฉพาะจากกิจกรรมบนแผ่นดิน รวมถึงซากปรักหักพังทางทะเลและมลพิษของสารอาหาร (nutrient pollution) ภายในปี ๒๕๖๘

๑๔.๒ บริหารจัดการและปกป้องระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบที่มีนัยสำคัญ รวมถึงโดยการเสริมภูมิคุ้มกันและปฏิบัติการเพื่อฟื้นฟู เพื่อบรรลุการมีมหาสมุทรที่มีสุขภาพดีและมีผลิตภาพ ภายในปี ๒๕๖๓

๑๔.๓ ลดและแก้ปัญหามลพิษของการเป็นกรดในมหาสมุทร โดยรวมถึงผ่านทางการเพิ่มพูนความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ในทุกระดับ

๑๔.๔ ภายในปี ๒๕๖๓ ให้กำกับอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องการเก็บเกี่ยวและยุติการประมงเกินขีดจำกัด การประมงที่ผิดกฎหมาย ที่ไม่มีการรายงาน และที่ไม่มีการควบคุม และแนวปฏิบัติด้านการประมงที่เป็นไปในทางทำลาย และดำเนินการให้เป็นผลตามแผนการบริหารจัดการที่อยู่บนฐานวิทยาศาสตร์ เพื่อจะฟื้นฟู

มวลปลา (fish stock) ในเวลาที่สั้นที่สุดที่จะเป็นไปได้ อย่างน้อยที่สุดในระดับที่สามารถไปถึงจุดสูงสุดที่ให้ผลตอบแทนแบบยั่งยืน (maximum sustainable yield) ตามคุณลักษณะทางชีววิทยาของสัตว์น้ำเหล่านั้น ๑๔.๕ ภายในปี ๒๕๖๓ อนุรักษ์พื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งอย่างน้อยร้อยละ ๑๐ ให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศและภายในประเทศ และอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่มีอยู่

๑๔.๖ ภายในปี ๒๕๖๓ ยับยั้งรูปแบบการอุดหนุนการประมงบางอย่างที่มีส่วนทำให้เกิดการประมงเกินขีดจำกัด ขจัดการอุดหนุนที่มีส่วนทำให้เกิดการประมงที่ผิดกฎหมาย ที่ไม่มีการรายงาน และที่ไม่มีการควบคุม และระงับการริเริ่มการอุดหนุนในลักษณะดังกล่าว ตระหนักว่าการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างที่เหมาะสมและมีประสิทธิผลสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดควรเป็นส่วนควบในการเจรจาการอุดหนุนการประมงขององค์การการค้าโลก

๑๔.๗ ภายในปี ๒๕๗๓ เพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่รัฐกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะขนาดเล็กและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดจากการใช้ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน รวมถึงผ่านทางการบริหารจัดการอย่างยั่งยืนในเรื่องการประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการท่องเที่ยว

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) เพิ่มความรู้ทางวิทยาศาสตร์ พัฒนาขีดความสามารถในการวิจัย และถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาล เพื่อจะพัฒนาคุณภาพของมหาสมุทรและเพิ่มพูนให้ความหลากหลายทางชีวภาพในทะเลมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งในรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะขนาดเล็กและประเทศพัฒนาน้อยที่สุด
- ๒) จัดให้มีการเข้าถึงทรัพยากรทางทะเลและตลาดสำหรับชาวประมงพื้นบ้านรายเล็ก
- ๓) เพิ่มพูนการอนุรักษ์และการใช้มหาสมุทรและทรัพยากรเหล่านั้นอย่างยั่งยืน โดยการดำเนินการให้เกิดผลตามกฎหมายระหว่างประเทศตามที่สะท้อนใน UNCLOS ซึ่งเป็นกรอบทางกฎหมายสำหรับการอนุรักษ์และการใช้มหาสมุทรและทรัพยากรเหล่านั้นอย่างยั่งยืน ตามที่ระบุในย่อหน้าที่ ๑๕๘ ของเอกสาร The Future We Want



เป้าหมายที่ ๑๕ ปกป้อง ป่าไม้ และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

๑๕.๑ สร้างหลักประกันว่าจะมีการอนุรักษ์ การฟื้นฟูป่า และการใช้ระบบนิเวศบนบกและในน้ำจัดในแผ่นดินรวมทั้งบริการทางระบบนิเวศอย่างยั่งยืน เฉพาะอย่างยิ่ง ป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ ภูเขาและเขตแห้งแล้ง โดยเป็นไปตามข้อบังคับภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ ภายในปี ๒๕๖๓

๑๕.๒ ส่งเสริมการดำเนินการด้านการบริหารจัดการป่าไม้ทุกประเภทอย่างยั่งยืน หยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่า ฟื้นฟูป่าที่เสื่อมโทรม และเพิ่มการปลูกป่าและฟื้นฟูป่าทั่วโลก ภายในปี ๒๕๖๓

๑๕.๓ ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย ฟื้นฟูป่าไม้และดินที่เสื่อมโทรม รวมถึงแผ่นดินที่ได้รับผลกระทบจากการกลายสภาพเป็นทะเลทราย ความแห้งแล้ง และอุทกภัย และพยายามที่จะบรรลุถึงโลกที่ไร้ความเสื่อมโทรมของที่ดิน ภายในปี ๒๕๗๓

๑๕.๔ สร้างหลักประกันว่าจะมีการอนุรักษ์ระบบนิเวศภูเขาและความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศเหล่านั้น เพื่อจะเพิ่มพูนขีดความสามารถของระบบนิเวศเหล่านั้นที่จะให้ผลประโยชน์อันสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายในปี ๒๕๗๓

๑๕.๕ ปฏิบัติการที่จำเป็นและเร่งด่วนเพื่อลดการเสื่อมโทรมของถิ่นที่อยู่ตามธรรมชาติ หยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และภายในปี ๒๕๖๓ จะปกป้องและป้องกันการสูญพันธุ์ของชนิดพันธุ์ที่ถูคุกคาม

๑๕.๖ สร้างหลักประกันว่าจะมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม และส่งเสริมการเข้าถึงทรัพยากรเหล่านั้นอย่างเหมาะสม

๑๕.๗ ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อจะยุติการล่าและการขนย้ายชนิดพันธุ์พืชและสัตว์คุ้มครอง และแก้ปัญหาทั้งอุปสงค์และอุปทานต่อผลิตภัณฑ์สัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย

๑๕.๘ นำมาตรการมาใช้เพื่อป้องกันการนำเข้าและลดผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานในระบบนิเวศบกและน้ำและควบคุมหรือขจัด priority species ภายในปี ๒๕๖๓

๑๕.๙ บูรณาการมูลค่าของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพเข้าไปสู่การวางแผน กระบวนการพัฒนา ยุทธศาสตร์การลดความยากจน และบัญชีที่ระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ภายในปี ๒๕๖๓

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) ระดมและเพิ่มทรัพยากรทางการเงินจากทุกแหล่งเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศอย่างยั่งยืน
- ๒) ระดมทรัพยากรจากทุกแหล่งและทุกระดับเพื่อสนับสนุนเงินแก่การบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน และจัดหาแรงจูงใจที่เหมาะสมสำหรับประเทศกำลังพัฒนาให้เกิดความก้าวหน้าในการบริหารจัดการ ซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์และการปลูกป่า
- ๓) เพิ่มพูนการสนับสนุนในระดับโลกสำหรับความพยายามที่จะต่อสู้การล่าและการเคลื่อนย้ายชนิดพันธุ์คุ้มครอง รวมถึงโดยการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่น



เป้าหมายที่ ๑๖ ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุม ในทุกระดับ

๑๖.๑ ลดความรุนแรงทุกรูปแบบและอัตราการตายที่เกี่ยวข้องในทุกแห่งให้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

๑๖.๒ ยุติการข่มเหง การใช้หาประโยชน์อย่างไม่ถูกต้อง การค้ามนุษย์ และความรุนแรงและการทรมานทุกรูปแบบที่มีต่อเด็ก

๑๖.๓ ส่งเสริมนิติธรรมทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศ และสร้างหลักประกันว่าจะมีการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมแก่ทุกคน

๑๖.๔ ลดการลักลอบเคลื่อนย้ายอาวุธและเงิน เสริมความแข็งแกร่งของกระบวนการติดตามและการส่งคืนสินทรัพย์ที่ถูกขโมยไป และต่อสู้กับอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรทุกรูปแบบ ภายในปี ๒๕๗๓

๑๖.๕ ลดการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และการรับสินบนทุกรูปแบบ

๑๖.๖ พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และโปร่งใสในทุกระดับ

๑๖.๗ สร้างหลักประกันว่าจะมีกระบวนการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบ ครอบคลุม มีส่วนร่วม และมีความเป็นตัวแทนที่ดี ในทุกระดับการตัดสินใจ

๑๖.๘ ขยายและเสริมความแข็งแกร่งของการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาในสถาบันโลกาภิบาล

๑๖.๙ จัดให้มีเอกลักษณ์ทางกฎหมายสำหรับทุกคน โดยรวมถึงการให้มีสถิติบัตร ภายในปี ๒๕๗๓

๑๖.๑๐ สร้างหลักประกันว่าสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยเป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศและความตกลงระหว่างประเทศ

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- ๑) เสริมความแข็งแกร่งของสถาบันระดับชาติที่เกี่ยวข้อง โดยรวมถึงกระทำผ่านทางความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อสร้างขีดความสามารถในทุกระดับ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อจะป้องกันความรุนแรงและต่อสู้กับการก่อการร้ายและอาชญากรรม
- ๒) ส่งเสริมและบังคับใช้กฎหมายและนโยบายที่ไม่เลือกปฏิบัติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน



เป้าหมายที่ ๑๗ เสริมความเข้มแข็งให้แก่งlobalการดำเนินงานและฟื้นฟูสภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน การเงิน

๑๗.๑ เสริมความแข็งแกร่งของการระดมทรัพยากรภายในประเทศโดยรวมถึงผ่านทางการสนับสนุนระหว่างประเทศไปยังประเทศกำลังพัฒนา เพื่อพัฒนาขีดความสามารถภายในประเทศในการเก็บภาษีและรายได้ของอื่นๆ ของรัฐ

๑๗.๒ ประเทศพัฒนาแล้วจะดำเนินการให้เป็นผลตามพันธกรณีเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการโดยเต็มที่ โดยรวมถึงพันธกรณีที่ให้ไว้โดยประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศที่จะบรรลุเป้าหมายการมีสัดส่วน ODA/GNI ร้อย ๐.๗ สำหรับให้แกประเทศกำลังพัฒนา และมีสัดส่วน ODA/GNI ร้อยละ ๐.๑๕ ถึง ๐.๒๐ สำหรับให้แกประเทศพัฒนาน้อยที่สุด โดยสนับสนุนให้ผู้ให้ ODA พิจารณาตั้งเป้าหมายที่จะให้มีสัดส่วน ODA/GNI ถึงอย่างน้อยร้อยละ ๐.๒๐ สำหรับให้แกประเทศพัฒนาน้อยที่สุด

๑๗.๓ ระดมทรัพยากรทางการเงินเพิ่มเติมจากแหล่งที่หลากหลายไปยังประเทศกำลังพัฒนา

๑๗.๔ ช่วยประเทศกำลังพัฒนาในการบรรลุความยั่งยืนของหนี้ระยะยาว โดยใช้นโยบายที่ประสานงานกันที่มุ่งส่งเสริมการจัดหาเงินทุนโดยการก่อหนี้ การบรรเทาหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ตามความเหมาะสม และแก้ปัญหาหนี้ต่างประเทศของประเทศที่ยากจนและมีหนี้สินในระดับสูงเพื่อลดการประสบปัญหาหนี้

๑๗.๕ ใช้และดำเนินการให้เกิดผลตามระบอบการส่งเสริมการลงทุนสำหรับประเทศพัฒนาน้อยที่สุด

เทคโนโลยี

๑๗.๖ เพิ่มพูนความร่วมมือระหว่างประเทศและในภูมิภาคแบบเหนือ-ใต้ ใต้-ใต้ และไตรภาคี และการเข้าถึงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และยกระดับการแบ่งปันความรู้ตามเงื่อนไขที่ตกลงร่วมกัน โดยรวมถึงผ่านการพัฒนาการประสานงานระหว่างกลไกที่มีอยู่เดิมเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของสหประชาชาติ และผ่านทางกลไกอำนวยการความสะอาดด้านเทคโนโลยีของโลก

๑๗.๗ ส่งเสริมการพัฒนา การถ่ายทอด และการเผยแพร่เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้กับประเทศกำลังพัฒนาภายใต้เงื่อนไขที่อำนวยความสะดวกแก่ประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งตามเงื่อนไขสิทธิพิเศษตามที่ตกลงร่วมกัน

๑๗.๘ ให้นานาการเทคโนโลยีและกลไกการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมสำหรับประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ทำงานได้อย่างเต็มที่ ภายในปี ๒๕๖๐ และเพิ่มพูนการใช้เทคโนโลยีสนับสนุนที่สำคัญ (enabling technology) เฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

การเสริมสร้างขีดความสามารถ

๑๗.๙ เพิ่มพูนการสนับสนุนระหว่างประเทศสำหรับการดำเนินการด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถที่มีประสิทธิผลและมีการตั้งเป้าในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อสนับสนุนแผนระดับชาติที่จะดำเนินงานในทุกเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงผ่านทางความร่วมมือแบบเหนือ-ใต้ ใต้-ใต้ และไตรภาคี

การค้า

๑๗.๑๐ ส่งเสริมระบบการค้าพหุภาคีที่เป็นสากล มิกติกา เปิดกว้าง ไม่เลือกปฏิบัติ และเสมอภาค ภายใต้องค์การการค้าโลก โดยรวมถึงผ่านการสิ้นสุดการเจรจาภายใต้วาระการพัฒนารอบโดฮา

๑๗.๑๑ เพิ่มส่วนแบ่งการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาในการส่งออกทั่วโลกให้สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเพิ่มส่วนแบ่งของประเทศพัฒนาน้อยที่สุดให้สูงขึ้น ๒ เท่าในปี ๒๕๖๓

๑๗.๑๒ ทำให้เกิดการดำเนินการในเวลาที่เหมาะสมในเรื่องการเข้าถึงตลาดปลอดภาษีและปลอดการจำกัดปริมาณในระยะยาวสำหรับประเทศพัฒนาน้อยที่สุด โดยให้สอดคล้องกับการตัดสินใจขององค์การการค้าโลก โดยรวมถึงการสร้างหลักประกันว่ากฎด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่มีการให้สิทธิพิเศษทางการค้าที่ใช้กับประเทศพัฒนาน้อยที่สุดจะมีความโปร่งใสและเรียบง่าย และมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงตลาด

ประเด็นเชิงระบบ

ความสอดคล้องเชิงนโยบายและเชิงสถาบัน

๑๗.๑๓ เพิ่มพูนเสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาคของโลก โดยรวมถึงผ่านทางกลไกประสานงานนโยบายและความสอดคล้องเชิงนโยบาย

๑๗.๑๔ ยกระดับความสอดคล้องเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑๗.๑๕ เคารพพื้นที่ทางนโยบายและความเป็นผู้นำของแต่ละประเทศที่จะสร้างและดำเนินงานตามนโยบายเพื่อการจัดการความยากจนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

หุ้นส่วนความร่วมมือจากภาคส่วนที่หลากหลาย

๑๗.๑๖ ยกระดับหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยร่วมเติมเต็มโดยหุ้นส่วนความร่วมมือจากภาคส่วนที่หลากหลายซึ่งจะระดมและแบ่งปันความรู้ ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยี และทรัพยากรเงิน เพื่อจะสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา

๑๗.๑๗ สนับสนุนและส่งเสริมหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาครัฐ-ภาคเอกชน และประชาสังคม โดยสร้างบนประสบการณ์และกลยุทธ์ด้านทรัพยากรของหุ้นส่วน

ข้อมูล การติดตาม และการตรวจสอบได้

๑๗.๑๘ ยกระดับการสนับสนุนด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศพัฒนาน้อยที่สุดและรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะขนาดเล็ก ให้เพิ่มการมีอยู่ของข้อมูลที่มีคุณภาพ ทันเวลาและเชื่อถือได้ ที่จำแนกในเรื่องราวได้ เพศ อายุ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ สถานะการอพยพ ความบกพร่องทางร่างกาย ตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามบริบทของประเทศ ภายในปี ๒๕๖๓

๑๗.๑๙ ต่อยอดจากข้อริเริ่มที่มีอยู่แล้วในการพัฒนาการตรวจวัดความก้าวหน้าของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และสนับสนุนการสร้างความสามารถด้านสถิติในประเทศกำลังพัฒนา ภายในปี ๒๕๗๓

สำหรับประเทศไทยเองนั้น นอกจากการพัฒนาใน ๓ มิติ คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมตามแนวทางของ SDGs แล้ว ประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับมิติทางด้านวัฒนธรรมอีกด้วย และการจะบรรลุความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์นักพัฒนาที่ทรงได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและระดับนานาชาติได้พระราชทานเข็มทิศการพัฒนาไว้ให้ทุกภาคส่วนน้อมนำไปประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม นั่นคือ หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นแนวพระราชดำริที่ตั้งอยู่บนรากฐานของวัฒนธรรมไทย เป็นแนวทางการพัฒนาบนพื้นฐานของทางสายกลางและความไม่ประมาท คำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันในตัวเอง ตลอดจนใช้ความรู้และคุณธรรมเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งจะนำไปสู่ความสุขในการดำเนินชีวิตและสร้างสัมฤทธิ์ผลแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

ข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่

<https://sustainabledevelopment.un.org>

<http://www.tsdf.or.th/th/seminar-event/๑๐๒๖๘/sustainable-development-goals-sdgs>

GOAL	SOCIAL DIMENSION	ECONOMIC DIMENSION	ENVIRONMENTAL DIMENSION	MANAGEMENT DIMENSION	DIGNITY	PEOPLE	PLANET	PROSPERITY	JUSTICE	PARTNERSHIP
เป้าหมายที่ 1 : ขจัดความยากจน	✓				✓					
เป้าหมายที่ 2: ขจัดความหิวโหย	✓				✓					
เป้าหมายที่ 3: การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี	✓					✓				
เป้าหมายที่ 4: การศึกษาที่เท่าเทียม	✓					✓				
เป้าหมายที่ 5: ความเท่าเทียมทางเพศ	✓					✓				
เป้าหมายที่ 6: การจัดการน้ำและสุขาภิบาล			✓			✓				
เป้าหมายที่ 7: พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้			✓					✓		
เป้าหมายที่ 8: การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ		✓						✓		
เป้าหมายที่ 9: อุตสาหกรรม นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน		✓						✓		
เป้าหมายที่ 10: ลดความเหลื่อมล้ำ	✓							✓		
เป้าหมายที่ 11: เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน	✓					✓				
เป้าหมายที่ 12: แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน	✓							✓		
เป้าหมายที่ 13: การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ			✓				✓			
เป้าหมายที่ 14: การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร และทรัพยากรทางทะเล			✓				✓			
เป้าหมายที่ 15: การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก			✓				✓			
เป้าหมายที่ 16: สันติสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก	✓								✓	
เป้าหมายที่ 17: ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน				✓						✓

คณะผู้วิจัย

	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่งในโครงการ
1.	ดร. จักรกฤษณ์ วรรณพจน์	หัวหน้าโครงการและนักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
2.	น.ส. สิรินันท์ เดชะคุปต์	นักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
3.	นายเชมภัทร ทฤษฎีคุณ	นักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
4.	นายกัญจน์ จิระวุฒิพงศ์	ผู้ช่วยนักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น 6-7
120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์: 02-141-3800, 02-141-3900

สายด่วนร้องเรียน: 1377 (ในเวลาราชการ)

Website: <http://www.nhrc.or.th/home>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์: 02-718-5460

โทรสาร: 02-718-5461-2

Website: <http://tdri.or.th>