

บทสรุปสำหรับการบริหาร

โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าเป็นงานวิจัยเพื่อทำความเข้าใจภาพรวมของปัญหาและเหตุปัจจัยของปัญหาที่ดินและบริบทแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้องและเป็นผลให้ราษฎรร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิและถูกฟ้องร้องดำเนินคดีขับไล่ออกจากที่ดินอยู่อาศัยทำกินจนได้รับความเดือดร้อน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิที่ดินและป่า วิเคราะห์สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดทำความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมาย ที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชน และจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร วิเคราะห์เรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิ 70-80 กรณี และมีการจัดประชุมกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (focused group) วิเคราะห์สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมาย จัดประชุมรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจึงนำความเห็นมาจัดทำรายงานวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดิน 5 ประเภทได้แก่ ที่ดินป่าไม้ ที่ดินสาธารณะ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) และที่ดินเอกชน พบว่าเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่สัมพันธ์กับนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาลเช่น การอนุรักษ์ป่า การปลูกป่า การออกเอกสารสิทธิที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยภาพรวมสรุปได้ว่ามีลักษณะการละเมิดสิทธิที่ดินป่าไม้ได้แก่การจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดี การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สิน การจำกัดการทำประโยชน์ที่ดิน การจำกัดการพัฒนา การทำโครงการของรัฐทับที่ราษฎรและชุมชน และการเลือกปฏิบัติกับราษฎรที่ยากจน โดยมีประเด็นโครงสร้างและสาระสำคัญของนโยบายและกฎหมายป่าไม้เช่นนิยามป่า การกำหนดพื้นที่ป่า การห้ามใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า และการไม่ยอมรับสิทธิชุมชนเป็นเหตุปัจจัยสำคัญ และมีข้อเสนอให้ทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติในประเด็นสำคัญเช่นการกำหนดพื้นที่ป่า การกำหนดพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ชนบทและพื้นที่เกษตร ตลอดจนการกำหนดสิทธิของชุมชน และเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นเอกภาพในรูปแบบประมวลกฎหมาย การปรับหลักกฎหมายเป็นการส่งเสริม การปรับโครงสร้างอำนาจให้เป็นแนวราบมากขึ้นและการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี ตลอดจนแก้ไขกระบวนการและวิธีการกำหนด/ขยายพื้นที่ป่า การนิยามความหมายของป่า การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ และการควบคุมบริหารจัดการป่า รวมทั้งทบทวนกระบวนการและวิธีการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิราษฎรในเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิ.ย. 2541 ให้เป็นวิธีการที่ราษฎรและองค์กรในท้องถิ่นยอมรับและมีส่วนร่วม

ในส่วนของที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในความครอบครองโดยชอบของบุคคลใดและประชาชนใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพแห่งพื้นที่นั้น พฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในที่ดินสาธารณะประโยชน์มีลักษณะดังนี้ 1) การกำหนดที่สาธารณะทับที่ดินทำกินของราษฎร แล้วเข้าไปทำลายทรัพย์สินขับไล่ข่มขู่คุกคามดำเนินคดีโดยไม่ฟังคำคัดค้านหรือการมีส่วนร่วมตัดสินใจของราษฎรคู่ขัดแย้ง เหตุปัจจัยแห่งการละเมิดที่สำคัญคือความต้องการในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ การเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการประกาศที่สงวนหวงห้ามที่ขาดการแสวงหาข้อมูล หลักฐาน พยานและข้อเท็จจริงที่ชัดเจน 2) หน่วยงานราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎรที่ใช้ประโยชน์อยู่เดิมโดยไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยไม่เป็นธรรม แล้วใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ ข่มขู่ คุกคาม ดำเนินคดีโดยมีสาเหตุจากความต้องการใช้พื้นที่ของหน่วยงานราชการ ตลอดจนความสำคัญผิดในสถานะของที่ดิน ไม่มี ความชัดเจนในแนวเขต เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐไม่สำรวจการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนการแสวงหาผลประโยชน์ของหน่วยงาน 3) เอกชนบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพราะหน่วยงาน

ราชการที่รับผิดชอบไม่ดูแลรักษาปล่อยให้เกิดการบุกรุก หรือทราบการบุกรุกแต่ไม่ดำเนินการแก้ไข ผู้บุกรุก ขัดขวางไม่ให้ราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ ใช้สิทธิพลข่มขู่คุกคามราษฎร การออกเอกสารสิทธิหรืออ้างหลักฐานการครอบครองที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ โดยมีสาเหตุจากความต้องการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและถือเอาประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ควรกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยนำปัญหา ข้อเสนอและความคิดเห็นจากประสบการณ์ในพื้นที่มาประกอบ ในทางกฎหมายควรปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายที่สาธารณประโยชน์ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะการชำระและประมวลบทบัญญัติกฎหมายที่ดินทั้งหมด บังเนื้อหาอำนาจและวิธีการบริหารจัดการตรวจสอบที่ดินประเภทต่างๆ ให้ชัดเจน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ

ประเด็นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งรัฐบาลใช้ในราชการอยู่หรือสงวนไว้ใช้ในราชการภายหลัง พุทธกรรมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในที่ราชพัสดุได้แก่การทับซ้อนกับที่ดินอยู่อาศัยหรือที่ทำกินของราษฎร หน่วยงานราชการอ้างว่าเป็นที่ดินที่หน่วยราชการเคยใช้ประโยชน์ แต่ไม่มีหลักฐานยืนยัน และขอบเขตการใช้ประโยชน์ไม่แน่นอน หน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร เช่น การปรับสภาพพื้นที่ของราษฎร เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ ข่มขู่ คุกคาม ดำเนินคดี ราษฎรไม่ทราบการประกาศการสงวนหวงห้าม หรือการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ราษฎรมีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ และหน่วยงานราชการบีบบังคับให้ราษฎรเข้าพื้นที่ตามนโยบายรัฐผ่านโครงการต่างๆ เช่น โครงการรัฐเอื้อราษฎร และโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน สาเหตุการละเมิดสิทธิในที่ราชพัสดุเกิดจาก หน่วยงานราชการมักขีดขอบเขตบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศโดยไม่ได้สำรวจพื้นที่จริงว่ามีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนหรือไม่ทำให้ที่ราชพัสดุมีขอบเขตไม่ชัดเจน หน่วยงานราชการมีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ไม่มีพยานหลักฐานการประกาศสงวนหวงห้ามที่ชัดเจน เช่น เอกสารการประกาศสงวนหวงห้าม ขอบเขตที่ตั้งและอาณาเขตที่สงวนหวงห้าม เนื้อที่ในการสงวนหวงห้าม หน่วยงานประกาศที่สงวนหวงห้ามที่ดินนั้น เป็นต้น และการไม่มีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ชัดเจนของหน่วยงานราชการเกี่ยวข้อง

ที่ดินเอกชนหมายถึงที่ดินที่รัฐอนุญาตให้เอกชนถือครองด้วยความเป็นเจ้าของ (กรรมสิทธิ) และด้วยการครอบครองทำประโยชน์ โดยมีหรือไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินเป็นหลักฐาน ลักษณะการละเมิดสิทธิได้แก่ ราษฎรพิพาทแนวเขตที่ดิน การออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน (ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ผิดแปลง ออกทับที่ราษฎร ออกเอกสารล่าช้า ไม่ออกเอกสาร ไม่เพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกมิชอบ และคัดค้านการออกเอกสารของราษฎร) และการดำเนินโครงการรัฐกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เช่นเจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ดำเนินโครงการรื้อล้างที่ดินราษฎร เหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดการละเมิดได้แก่ การนำชี้แนวเขตผิดพลาดของเจ้าหน้าที่รัฐ และซื้อสิ่งแสดงอาณาเขตที่ดินซ้ำ) การปฏิบัติราชการทางทะเบียนที่ดินของเจ้าหน้าที่รัฐ (เช่นลงระวางที่ดินผิดพลาด พิมพ์เลขที่ดินประจำแปลงคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับต้นร่างแผนที่) การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐ (สร้างขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเกินความจำเป็น เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ดำเนินการเวนคืนตามขั้นตอนหรือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งไม่ดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดินเป็นลายลักษณ์อักษรตามที่กฎหมายกำหนด ดำเนินโครงการก่อสร้างรื้อล้างที่ดินที่มีผู้ถือครอง จ่ายค่าชดเชยไม่เป็นธรรม ไม่เหมาะสม) การรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (ผู้ถือครองที่ดินไม่ทราบถึงการออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ผู้ถือครองที่ดินไม่ทราบถึงการประกาศเวนคืน) และการหลอกลวง ฉ้อฉล ฉ้อโกง โดยมีข้อเสนอให้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนการดำเนินโครงการใด ๆ ของหน่วยงานรัฐทุกขั้นตอนนับตั้งแต่ก่อน

เริ่มโครงการ เช่น การให้ข้อมูล สำรวจพื้นที่ การรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริง การกำหนดพิจารณาแนวทางการแก้ไข ปัญหา ให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนหรือเวนคืนที่ดินใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยให้ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินและผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว และให้กรมที่ดินมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและกระบวนการออกเอกสารสิทธิโดยให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วม

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) มีลักษณะพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งได้แก่การจัดที่ดินทับซ้อน การออกเอกสารรับรองสิทธิล่าช้า การดำเนินคดีราษฎรที่มีข้อพิพาท โดยมีสาเหตุจากการจัดที่ดินให้ผู้ไม่มีคุณสมบัติ การจัดที่ดินปฏิรูปทับพื้นที่ป่าชุมชน การกันที่ดินคั้นกรมป่าไม้ทำให้ราษฎรที่ทำกินไม่ได้รับที่ดิน การจัดที่ดินล่าช้าทำให้หน่วยงานป่าไม้อ้างว้างเป็นพื้นที่ป่าและถูกจับกุมดำเนินคดี ส่งผลให้เกิดปัญหาราษฎรไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ได้หรือไม่ได้รับเอกสารรับรองสิทธิ

กล่าวโดยสรุป การละเมิดสิทธิด้านที่ดินและป่าในภาพรวม มีลักษณะขอบเขตการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ขาดการมีส่วนร่วมของราษฎร ใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามดุลพินิจที่ไม่มีมาตรฐาน โดยมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจรัฐส่วนกลางไปล้มล้างทำลายระบบสิทธิอำนาจของชุมชน ตลอดจนขาดกระบวนการคลี่คลายข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพเพราะขาดการมีส่วนร่วมของราษฎร รวมทั้งความไม่ทันสมัยของนโยบายและกฎหมาย และการขาดความรู้ความเข้าใจในบริบทท้องถิ่นของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทขัดแย้งในเรื่องที่ดินและป่าจำนวนมากและมีความรุนแรง

โครงการวิจัยฯ มีข้อเสนอในการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายดังนี้

ข้อเสนอเชิงหลักการ

- รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ราษฎรได้รับสิทธิที่จะมีที่ดินอยู่อาศัยและทำกินเพียงพอต่อการยังชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึง โดยสำรวจราษฎรที่ไม่มีที่อาศัยทำกินและเร่งรัดจัดที่ดินให้ราษฎรผู้ไม่มีที่ดินทำกินให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

- รัฐควรจัดการศึกษาให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและการปกป้องคุ้มครองสิทธิในที่ดินของราษฎรและชุมชน และเมื่อราษฎรมีข้อพิพาทเรื่องที่ดิน รัฐควรจะต้องมีหน่วยงานให้ข้อมูลและคำปรึกษาแนะนำทางวิชาการและระเบียบกฎหมายแก่ราษฎร

- เมื่อมีปัญหาพิพาทขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินและทรัพยากร รัฐจะต้องวางโครงสร้างและกลไกการแก้ไขปัญหาอย่างมีส่วนร่วมแบบถาวร ราษฎรที่มีปัญหาพิพาทขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินและทรัพยากร จะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในที่ดิน

ข้อเสนอเฉพาะหน้า

ด้านกระบวนการยุติธรรม เสนอให้ยุติการกระทำที่รุนแรงต่อราษฎรในพื้นที่พิพาททั้งโดยหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน และสร้างกลไกและกระบวนการยุติธรรมที่ช่วยให้ราษฎรได้เข้าถึงทรัพยากรในการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมได้จริง ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

ด้านข้อมูลและระบบฐานข้อมูล รัฐควรปรับปรุงการเก็บข้อมูลและการเก็บรักษาข้อมูลและหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินให้ดีและปลอดภัย และมีกลไกให้สาธารณชนตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลที่ดินของรัฐได้โดยง่าย

ข้อเสนอระยะยาว

- ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรทั้งหมด โดยทำเป็น “ประมวลกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร” ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริม เพื่อลดการทับซ้อนของกฎหมายหลายฉบับในที่แปลง

เดียวกัน ตลอดจนสามารถจัดการที่ดินและทรัพยากรได้อย่างบูรณาการ รวมทั้งการส่งเสริมเกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และภายใต้กฎหมายใหม่ ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบวิธีปฏิบัติในการสำรวจพิสูจน์สิทธิรวมทั้งการออกเอกสารสิทธิ โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม

- ทบทวนระบบการถือครองที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรม โดยไม่ควรเกินกว่า 50 ไร่ เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน และทบทวนระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีหลากหลายแบบเป็นมาตรฐานเดียวกันดังนี้

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ ควรมีเกณฑ์ดังนี้

- เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ ระบบเดียวคือ “โฉนดที่ดินของรัฐ” เพื่อให้ที่ดินของรัฐมีหลักฐานขอบเขตที่ตั้งที่ถูกต้องและชัดเจน

- ในกรณีราษฎรขอเช่าที่ดินของรัฐ ให้จัดทำเป็นสัญญาเช่าที่ดินของรัฐ

- ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

- เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ “โฉนดที่ดิน” ทั่วไป

- เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ “โฉนดที่ดิน” แบบมีเงื่อนไข ซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองเกษตรกรรม และเดิมเป็นที่ดินของรัฐต่อมาจัดให้ราษฎรใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ ที่ดินในเขตป่า เป็นต้น โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ประกอบอาชีพเกษตรกรรม กำหนดระยะเวลาห้ามจำหน่ายจ่ายโอน การซื้อขายที่ดินต้องได้รับความเห็นชอบจากชุมชน

- ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

- เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ของชุมชนเป็น “โฉนดที่ดิน” ในที่สาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น หนองน้ำ ทำเลเลี้ยงสัตว์ ป่าชุมชน ซึ่งชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินดังกล่าวเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน

- ระบบกรรมสิทธิ์เชิงซ้อน เป็นที่ดินในชุมชนที่มีสิทธิในเชิงปัจเจก แต่ชุมชนมีส่วนในการควบคุมให้เป็นไปตามแบบแผนของชุมชนด้วย

- ด้านการบริหารจัดการที่ดินที่เป็นเอกภาพ ควรยุบควบรวมหน่วยงานราชการที่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันให้มารวมกันเป็นหน่วยงานเดียว

- รัฐควรส่งเสริมสนับสนุนให้ให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจ แรงจูงใจ และความรู้ในการจัดการที่ดินและทรัพยากรได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

- การซื้อขายที่ดิน ควรมีกลไกการควบคุมตรวจสอบที่เหมาะสมไม่ให้ผู้ซื้ออาศัยอำนาจเหนือตลาดไปกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยไม่ทำประโยชน์ หรือนำไปใช้ประโยชน์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

- รัฐควรสนับสนุนให้เกิดกระบวนการนโยบายสาธารณะในการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากร ที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

- การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากร ควรสร้างกลไกและกระบวนการตีความและบังคับใช้กฎหมายให้อยู่บนฐานองค์ความรู้และข้อเท็จจริง