

รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ (ฉบับย่อ)
เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ



เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จัดทำโดย นายสถิตพงษ์ สุตชูเกียรติ และคณะ

รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับย่อ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๑๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ เป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิของประชาชน จำนวน ๑๒๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐ อีกร้อยละ ๖๐ ที่เหลือเป็นที่ดินของรัฐซึ่งประกอบด้วยพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์คุ้มครอง เพื่อกิจการของรัฐ กิจการสาธารณูปโภค พื้นที่สาธารณประโยชน์ และอื่นๆ จำนวนประชากรในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีประมาณ ๘.๑ ล้านคน ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ มีประมาณ ๒๖.๒ ล้านคน และปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีประมาณ ๖๕.๙ ล้านคน ๒๐.๕ ล้านครัวเรือน ขนาดครัวเรือนเฉลี่ย ๓.๘ คน จากจำนวนเนื้อที่ของประเทศไทยยังคงมีเท่าเดิมแต่ประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดินมีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพและอยู่อาศัยซึ่งมีความจำเป็น ได้ขยายอย่างรวดเร็วตามการเพิ่มของประชากรที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อทำประโยชน์ ซึ่งรัฐได้พิจารณาเห็นถึงแนวโน้มในอนาคตที่จะทำให้ที่ดินของรัฐหายไปอยู่ในมือของประชาชน จากการบุกรุกเข้าถือครองทำประโยชน์ จึงได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ของรัฐด้วยกฎหมายประกอบแผนที่แนบท้ายเป็นขอบเขตวงรอบพื้นที่แบบกว้างๆ โดยได้รวมเอาพื้นที่ที่ประชาชนถือครองทำประโยชน์ในบางพื้นที่เข้าไปด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน รวมทั้งสิ้น ๑๙ ฉบับ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายกรณี มีขั้นตอนและวิธีการออกกฎหมายแตกต่างกัน ส่งผลให้มีแนวเขตที่ดินจำนวนมากที่ประกาศต่างกรรมต่างวาระ ประกอบกับแผนที่แนบท้ายประกาศก็มีมาตราส่วนที่แตกต่างกัน มีการสำรวจจริงวัดจริงในส่วนหนึ่งและใช้การกำหนดแนวเขตจากแผนที่ในส่วนหนึ่ง จึงทำให้มีการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินและส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตมาโดยตลอด เป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ภาครัฐกับเอกชน และระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน จากรายงานการร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าไม้ถึงมกราคม ๒๕๕๗ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ทั้งหมด ๒๖๙ เรื่อง ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากเขตป่าไม้ทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน และปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์

การกำหนดขอบแนวของพื้นที่โดยภาครัฐกำหนด และใช้แผนที่แนบท้ายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ซึ่งมีได้ตรวจสอบพื้นที่จริงโดยละเอียด ทำให้กระทบกับสิทธิของประชาชนและชุมชน ก่อให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งและเกิดคดีความ สาเหตุที่สำคัญส่วนหนึ่งมาจากรัฐดำเนินการโดยอำนาจตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม รัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมาจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาลำนี้

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้รับรองสิทธิชุมชน บุคคล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ หลายฉบับหรือก่อนหน้านั้น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ไม่ได้ให้ความสำคัญ

กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้มีความขัดแย้งในเชิงปฏิบัติด้านหลักการปฏิบัติ และด้านสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะการประกาศเขตอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตป่าอนุรักษ์ ทำให้เขตอนุรักษ์ซ้อนทับที่ดินทำกินของประชาชน และมีบางกรณีมีการประกาศเขตอนุรักษ์ทับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุม ในหลักธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ ตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และมีกลไกการตรวจสอบ รวมทั้งคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ที่กำหนดการแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ และกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้รวดเร็ว นับได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่กำหนดโดยรัฐ ซึ่งไม่ดำเนินการตรวจสอบในพื้นที่จริงก่อนการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐและไม่มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิจัย เรื่อง “แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ” โดยศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน เช่น ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. นิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ และอื่นๆ รวมทั้ง ที่ดินของชุมชนและประชาชนที่ถูกเขตอนุรักษ์ หรือเขตป่าไม้ หรือหน่วยงานของรัฐ ประกาศทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ทำให้ประชาชนสูญเสียโอกาสจะได้รับสิทธิทำกิน โดยกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนให้ได้ข้อยุติและผลักดันให้สิทธิชุมชน สิทธิบุคคล และสิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นจริงในเชิงปฏิบัติ ทั้งนี้ สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ยังเป็นส่วนหนึ่งอันสำคัญที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ ที่เกิดความขัดแย้งในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่ได้ละเมิดสิทธิของประชาชนด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(๑) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน และการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน

(๒) เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน

(๓) เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ รวมทั้ง แนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

ขอบเขตการศึกษา

(๑) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และขอบเขตกำหนดโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมธนารักษ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ รวมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขของหน่วยงานเหล่านั้น

(๒) ศึกษาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของเขตอนุรักษ์ กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน รวมทั้งศึกษาปัญหาข้อขัดแย้งในสิทธิการถือครองทำประโยชน์ในพื้นที่กรณีศึกษา สาเหตุแห่งปัญหาและการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยพื้นที่กรณีศึกษาครอบคลุมลักษณะ ดังนี้

(๒.๑) การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกับพื้นที่อยู่อาศัย และพื้นที่ของชุมชนจำนวนมาก

(๒.๒) การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนในพื้นที่เดียวกันหลายหน่วยงาน

(๒.๓) พื้นที่ระบบนิเวศและวิถีชีวิตของชุมชนที่หลากหลายแตกต่างกัน

(๒.๔) พื้นที่ที่มีการร้องเรียนกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การศึกษาครั้งนี้มีพื้นที่กรณีศึกษา ๗ กรณี ประกอบด้วย

๑) ตามคำร้องที่ ๔๔๗/๒๕๔๗ การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินราษฎรบ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี (ราษฎรบ้านตากแดดเป็นชาวไทยเชื้อสายกะเหรี่ยง)

๒) ตามคำร้องที่ ๔๓๑/๒๕๕๐ พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรณีอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้น ประกาศเขตอุทยานทับที่ทำกิน ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ ๑๗ ทั้งหมู่บ้าน หมู่ที่ ๒ หมู่ที่ ๗ หมู่ที่ ๑๑ หมู่ที่ ๑๔ และหมู่ที่ ๑๖ ตำบลบ้านส้อง อำเภอเวียงสระบางส่วน และพื้นที่อำเภอกาญจนดิษฐ์ ที่ราษฎรทำประโยชน์มาก่อนทั้งสิ้น โดยไม่ได้มีการประกาศให้ราษฎรในพื้นที่ทราบมาก่อน

๓) ตามคำร้องที่ ๑๖๘/๒๕๕๓ พื้นที่ตำบลพนาสูง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง กรณีประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับซ้อนเอกสารสิทธิที่ดินราษฎร ๒ หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ ๔ และหมู่ที่ ๕ ตำบลพนาสูง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง จำนวน ๓,๐๐๐ ไร่

๔) ตามคำร้องที่ ๓๗๒/๒๕๕๔ พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา กรณีปัญหาชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่เขตอุทยานฯ ในอำเภอวังน้ำเขียว

๕) ตามคำร้องที่ ๒๖๘/๒๕๕๕ พื้นที่ตำบลนาสวนและด่านแม่แฉลบ อำเภอสรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี กรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับซ้อนกับแนวเขตพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนวเขตพื้นที่หวงห้ามที่ทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑

๖) ตามคำร้องที่ ๕๙๒/๒๕๕๕ พื้นที่ตำบลหนองหาร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร กรณีปัญหาที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ตั้งชุมชนและที่ดินทำกิน

๗) ตามคำร้องที่ ๑๑๕/๒๕๕๖ พื้นที่ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง กรณีปัญหาการเตรียมการประกาศอุทยานฯ ถ้ำผาไททับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและป่าชุมชน

(๓) สํารวจข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ประสบปัญหาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงรูปแบบวิธีการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไขปัญหาและวิธีการของผู้ประสบปัญหาด้านที่ดินในพื้นที่ที่กำหนด

(๔) นำเสนอรูปแบบแนวทางการดำเนินงานจากพื้นที่กรณีศึกษา เพื่อใช้เป็นกรณีตัวอย่างในการรณรงค์ให้เกิดการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนในเชิงนโยบาย

(๕) วิเคราะห์ และเสนอแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับเป็นแนวทางการปฏิบัติเพื่อปรับปรุงหรือกำหนดแนวเขต โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐและไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนและชุมชน

(๖) จัดประชุมสัมมนาหรือเวทีรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำเสนอร่างรายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ และเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อการปรับปรุงผลการศึกษาวิจัยให้มีความถูกต้องสมบูรณ์

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) ป้องกันการละเมิดสิทธิของประชาชนและชุมชน และให้หน่วยงานของรัฐเห็นความสำคัญต่อสิทธิของประชาชนในการกำหนดแนวเขต และการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ เขตอนุรักษ์ ที่ดินรัฐประเภทอื่นๆ และที่ดินของชุมชนและประชาชน

(๒) ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนและการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

(๓) ได้แนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐโดยไม่มี ความขัดแย้งกับประชาชน และสามารถวางแผนทางการดำเนินงานในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งสามารถนำไปใช้เป็นพื้นที่ตัวอย่างในการรณรงค์ให้เกิดการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนในเชิงนโยบายต่อไป

(๔) ได้แนวทางและวิธีการรณรงค์ผลักดันให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินของประชาชนเป็นจริงในเชิงปฏิบัติตามของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้น

(๕) สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ ที่เกิดความขัดแย้งของหน่วยงานภาครัฐและประชาชน และนำไปประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนและชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

สรุปผลการศึกษาวิจัย

จากการที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดิน ที่มีการกำหนดขอบเขตโดยแผนที่แนบท้ายหรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดแนวเขตกระทบบสิทธิในที่ดินของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ของกรมที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ของกรมป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ของกรมธนารักษ์ พบว่า ในการกำหนดพื้นที่สงวนหวงห้ามและกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว มีการกำหนดให้มีแผนที่ หรือรูปแผนที่แนบท้าย หรือกำหนดรูปแผนที่ไว้ในกฎหมายนั้นด้วย แนวเขตที่กำหนดในรูปแผนที่ตามกฎหมายตามที่กล่าวมา ล้วนกระทบบสิทธิในที่ดินของผู้ถือครองทำประโยชน์ที่มีอยู่ก่อนการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นกฎหมาย

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ฉบับชั่วคราว) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งออกตามความแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบด้วย พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ความสำคัญของการใช้สิทธิของประชาชน โดยหลักการและแนวคิดของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในครอบครองของรัฐ ข้อมูลข่าวสารของข้อมูล

ราชการเกือบทั้งหมด หรือส่วนใหญ่สามารถเปิดเผยได้ พร้อมกำหนดช่องทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ นอกจากนี้ได้มียังมี พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีสำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี ที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับความเชื่อมโยงของสิทธิมนุษยชน การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมไปถึงการกำหนดสิทธิชุมชน บุคคล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้มีความ ขัดแย้งในเชิงปฏิบัติด้านหลักการปฏิบัติ และด้านสิทธิของประชาชน ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการ กำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ส่งผลให้ข้อขัดแย้งที่ดินทำกินของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ได้ รับสิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น ๕ ชั้น โดยแต่ละชั้นจะเรียงลำดับ จากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดไปถึงระดับน้อยที่สุด ดังนี้ (๑) การมีส่วนร่วมในระดับ ให้อำนาจกับประชาชน (๒) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (๓) การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามี บทบาท (๔) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก ความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนจึงมีบทบาทในการให้เฉพาะ ข้อมูลเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจก็เป็นของหน่วยงานทางภาครัฐ (๕) การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นระดับต่ำสุดในการมีส่วนร่วม บทบาทของประชาชนจะน้อยมากเพราะรัฐจะเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลกับ ประชาชนเพียงด้านเดียว และประชาชนไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น แต่อย่างไรก็ตามการทราบข้อมูล ข่าวสารก็มีความจำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วน การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลคงไม่เกิดขึ้น

จากการศึกษาถึงสภาพการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีประเด็นปัญหาสำคัญ ๖ ประการ ได้แก่ (๑) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่เพียงในรูปแบบ (๒) ปัญหาประชาชนยังไม่ เข้าใจและขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ประชาชนเกิดความเป็นพลเมือง (Citizenship) การมีส่วนร่วม ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยมากเป็นการมีส่วนร่วมแบบการรับทราบการ ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inform) ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำเกือบจะ ที่สุด (๓) ปัญหาจากมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (๔) กฎหมายในปัจจุบัน เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้โครงสร้างไม่เกื้อหนุนให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้เลย (๕) ปัญหาการเมืององค์กรที่ทำงาน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีจำนวนมากในเชิงปริมาณแต่ขาดคุณภาพ และ (๖)

กฎหมายด้านการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ แยกออกจากกัน และแยกหน่วยงานในการดูแลรับผิดชอบ

สำหรับการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ มีการดำเนินงานที่แยกออกจากกัน โดยพบว่า ข้อมูลข่าวสารมีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ การกระจายอำนาจมีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน อยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในด้านความสำคัญของการจัดทำแนวเขต สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พบว่า การประกาศกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐแบ่งแยกออกตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐได้เป็น ๒ ประเภท คือ ๑) เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ ทั้งแก่รัฐและแก่ประชาชน และ (๒) เป็นพื้นที่ที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการสงวนเพื่อการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

จากที่กล่าวมาในการกำหนดแนวเขตที่ดินของประเทศไทย ให้เป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ เช่น กำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ มีการกำหนดกระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติงานออกมาอย่างรัดกุมครบถ้วนแล้วก็ตาม หรือแม้แต่การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นการให้สิทธิกับประชาชน ก็ล้วนแต่มีปัญหากระทบกับสิทธิในที่ดินของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาได้ ๓ ประการ คือ ประการที่ ๑ แนวเขตที่กำหนดมีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ ประการที่ ๒ แนวเขตที่กำหนดมีความผิดพลาด ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ซึ่งในสภาพปัญหานี้สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ปัญหาย่อย คือ การไม่ยอมรับ ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง และแนวเขตที่กำหนดล้าสมัย และประการที่ ๓ ความล่าช้าในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

จากการได้ปฏิบัติงานศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ การรับฟังความคิดเห็นและได้ทราบข้อเท็จจริงของประชาชนผู้เดือดร้อนในพื้นที่กรณีศึกษา ทั้งผลสรุปจากแบบสอบถาม ทำให้พบถึงปัญหา ในการดำเนินงานกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ มักเกิดปัญหากระทบสิทธิในที่ดินของประชาชนแห่งท้องถิ่นนั้นมาโดยตลอด โดยพบจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องราวเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ ปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาการทับซ้อนแนวเขตที่ดินของรัฐ กับที่ดินทำกินและอยู่อาศัยของประชาชน การศึกษาได้เลือกกรณีคำร้องดังกล่าว จำนวน ๗ กรณีศึกษา ทั้งข้อคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง ๗ กรณี โดยพบว่า

(๑) กรณีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกินราษฎรบ้านตากแดด ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี โดยกรมป่าไม้จำแนกให้พื้นที่บ้านตากแดด ตำบลยางหักเป็นโซน E๑ เนื่องจากเป็นพื้นที่ลาดชัน เพื่อกันพื้นที่ไว้ไม่ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรร่นนำไปปฏิรูปที่ดินทำให้ชาวบ้านตากแดดไม่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดิน สามารถวิเคราะห์ได้ว่า รัฐเป็นผู้กำหนดเขตจำแนกพื้นที่แต่ฝ่ายเดียว โดยการจำแนกโซนพื้นที่เศรษฐกิจ (โซน E) ออกเป็นพื้นที่ E๑ E๒ และ E๓ โดยไม่คำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ว่าประชาชนทำกินมาก่อน ทำให้ประชาชนบ้านตากแดดซึ่งถูกกำหนดโซนให้เป็น โซน E๑ ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมทั้งที่ขณะส่งมอบพื้นที่ให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมิได้กำหนดเป็นโซนพื้นที่ดังกล่าวมีเพียงโซนพื้นที่เศรษฐกิจ (โซน E) เท่านั้น

(๒) กรณีอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้น ประกาศเขตอุทยานทับที่ทำกินที่ราษฎรทำประโยชน์มาก่อน พื้นที่อำเภอเวียงสระ อำเภอนาสาร และอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยประชาชนถูกเจ้าหน้าที่ห้ามเข้าเก็บเกี่ยวผลผลิต ได้รับผลกระทบหลังจากการประกาศอุทยานแห่งชาติได้รื้อฟื้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ทับซ้อนกับที่ดินทำกินของประชาชน สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ปัญหาข้อขัดแย้ง ยังไม่สามารถหาข้อยุติแนวเขตร่วมกันของหน่วยงานได้ ประชาชน ถูกจับกุมดำเนินคดี และไม่สามารถทำกินได้ตามสิทธิที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย และหน่วยงานของรัฐมิได้เร่งรัดให้มีการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้เดือดร้อน

(๓) กรณีปัญหาการประกาศเขตอุทยานทับซ้อนกับแนวเขตพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนแนวเขตพื้นที่หวงห้ามที่ทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑ พื้นที่ตำบลนาสวนและตำบลแม่แฉลบ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี โดยปัญหาการทับซ้อนแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์กับแนวเขตพื้นที่ที่เพิกถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ซึ่งเป็นพื้นที่จัดสรรให้กับประชาชนที่ถูกอพยพจากพื้นที่ก่อสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า มีการกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงและมีการกำหนดจุดพิกัดพื้นที่ผิดพลาด ต้องแก้ไขให้ประโยชน์กับประชาชน

(๔) กรณีประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยทับซ้อนเอกสารสิทธิที่ดินพื้นที่ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง โดยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้มีการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ต้องสูญเสียสิทธิและเป็นผู้ครอบครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย สามารถวิเคราะห์ได้ว่า เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดครอบครองที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งในการประกาศเดิมมีที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ที่ดินที่มีการครอบครอง เป็นการเพิ่มความเข้มข้นของกฎหมายที่กระทบสิทธิของประชาชน เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนที่พึงมี

(๕) กรณีปัญหาการเตรียมการประกาศอุทยานฯ ถ้าผาไททับที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและป่าชุมชน พื้นที่ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เกาะ จังหวัดลำปาง จากปัญหาความเดือดร้อนของชุมชนจากการทับซ้อนพื้นที่ที่อยู่ออาศัยและพื้นที่ทำกิน ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยชุมชนไม่รับทราบรับทราบข้อมูลการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ และรับทราบเมื่อรัฐได้ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนไปแล้ว เป็นเรื่องยาก

ที่ประชาชนจะได้แย้งเพื่อให้รัฐปรับปรุงแก้ไขแนวเขตภายหลัง ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ผิดกฎหมายถูกดำเนินคดี ยึดที่ดินทำกิน และพืชผลถูกทำลาย เป็นปัญหาที่ชุมชนในพื้นที่บ้านกลาง ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เกรงว่าจะเกิดขึ้นกับชุมชน สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไท ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลและหน่วยงานรัฐได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขต สำรวจพื้นที่ และตรวจสอบการทับซ้อนแนวเขตกับหน่วยงานอื่น อย่างละเอียดรอบคอบและชัดเจน ทำให้กระบวนการเตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติถ้ำผาไทใช้ระยะเวลายาวนาน นับแต่ตั้งปี พ.ศ. ๒๕๓๒ จนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นที่ยอมรับและระบุไว้เป็นระเบียบปฏิบัติ เพื่อร่วมกันกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติหรืออื่นๆ อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากการตื่นตัวและเรียกร้องของประชาชนมากกว่า

(๖) กรณีปัญหาชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติห้วยลั่น พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา โดยมีปัญหาข้อขัดแย้งแนวเขตอุทยานแห่งชาติห้วยลั่นทับซ้อนแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ จากปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติ โดยปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ประกาศทับซ้อนพื้นที่ชุมชนและเขตปฏิรูปที่ดิน ที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าวังน้ำเขียว และป่าเขาภูหลวงให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ยังมิได้ดำเนินการปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติห้วยลั่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดแนวเขตใหม่ ที่จัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เนื่องจากรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ยกเลิก มติคณะรัฐมนตรีก่อนหน้า รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีแก้ไขปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติห้วยลั่น เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐ ในเขตป่าเขาภูหลวง ที่มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินแต่ปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าวทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติห้วยลั่น และพื้นที่โซน C ทำให้ไม่สามารถให้สิทธิจากการปฏิรูปที่ดินได้ และต้องเพิกถอนสิทธิในบางแปลง ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรเหล่านี้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนที่รัฐจะต้องคำนึงถึงและนำมาพิจารณาในการแก้ไขปัญหาต่อไป นอกจากปัญหาทับซ้อนในเรื่องแนวเขตแล้ว ยังมีเงื่อนไขด้านประชากรที่เพิ่มขึ้นที่รัฐต้องปรับแนวคิดในการแก้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

(๗) กรณีปัญหาที่ดินมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ตั้งชุมชนและที่ดินทำกิน พื้นที่ตำบลหนองหาร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร โดยรัฐประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔ ทับซ้อนพื้นที่ชุมชนเก่าแก่ ซึ่งตั้งถิ่นฐานมามาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า พื้นที่หนองหารยังมีปัญหาการออกเอกสารสิทธิไม่ชอบด้วยกฎหมายในเขตพื้นที่หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ที่ดินที่ประชาชนถือครองและใช้ประโยชน์มีมาก่อนแต่ไม่ได้รับเอกสารสิทธิ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นการกำหนดเขตที่ดินของรัฐ ที่ผ่านมาประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกันพื้นที่ทำกินและที่ตั้งชุมชนออกจากแนวเขตที่ดินของรัฐ ในขณะที่จำนวนประชากรก็ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับไม่สามารถชี้แนวเขต

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามได้ ทำให้ประชาชนจำนวนมากเสียสิทธิในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

นอกจากนี้ ได้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยใช้แบบสอบถามเป็นการสำรวจข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ เนื่องจากการสำรวจต้องการทราบถึงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนที่ประสบปัญหาในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง ๗ แห่ง ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผลการตอบแบบสอบถามสรุปได้ว่า ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินรัฐ พบว่า มีความรู้ ความเข้าใจในระดับมากถึงมากที่สุด ประชาชนส่วนใหญ่คิดว่ายังมีส่วนร่วมในระดับที่น้อยมากจนถึงปานกลาง แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐมีการประชาสัมพันธ์ชี้แจงข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นยังไม่ทั่วถึง

ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางให้ภาครัฐนำไปปรับปรุงการดำเนินงานกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ สามารถสรุปประเด็นสำคัญๆ คือ ภาครัฐควรประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ชี้แจง และสร้างความเข้าใจกับประชาชนและท้องถิ่นให้มีความรู้ ความเข้าใจในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐก่อนที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น โดยให้ภาครัฐจัดตั้งกลไกการแก้ไขปัญหาที่ดินแนวเขตทุกระดับก่อนที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินและรักษาพื้นที่ป่า รวมทั้งให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะทำงานหรือออกสำรวจพื้นที่ร่วมกัน ภาครัฐควรเร่งจัดทำแนวเขตให้มีความชัดเจน มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินที่ทับซ้อนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รัฐควรแก้ไขปัญหาแนวเขตให้เป็นปัจจุบัน ดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ภาครัฐควรบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดำเนินการตามกฎหมายไม่เน้นบุคคลใด บุคคลหนึ่ง รวมทั้งร่วมกันแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องของทุกหน่วยงานให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับที่ดินของรัฐต้องเร่งแก้ไขในระหว่างที่รัฐบาลมีอำนาจเต็มภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ควรเร่งจัดทำแผนแม่บทในการกำหนดเขตที่ดินของรัฐทุกแปลง โดยตั้งคณะทำงานระดับจังหวัดให้เป็นผู้เสนอแนวทางและนำเข้าสู่สภานิติบัญญัติออกเป็นกฎหมาย

สามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา แนวทางในการปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐได้ ๘ ประเด็น คือ

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชน และความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่มีองค์กรรับผิดชอบหลักที่มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ประชาชนและส่วนราชการยังไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แท้จริง โครงสร้างระบบราชการไม่เกื้อหนุนให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม รัฐมิได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง สำหรับความสัมพันธ์กันระหว่างความร่วมมือ ข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์กัน กฎหมาย



HD 1979
T5
นคช
2558
SUN

ด้านการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ ได้แยกหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบออกจากกัน แยกกันดำเนินการ ไม่เป็นเอกภาพที่จะให้เกิดการบูรณาการ ส่งผลถึงการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

๒. การทับซ้อนของแนวเขตที่ดินของรัฐกระทบสิทธิในที่ดินของประชาชน พบว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐและมีการทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานภายในด้วยกัน มีการทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ยังพบอีกว่า หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการกำหนดแนวเขต โดยประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดทำแนวเขตไม่ทราบข้อมูลในพื้นที่จริงว่าขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นอย่างไร แม้ว่าพบข้อผิดพลาดแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่ได้มีการแก้ไข ทั้งยังมีความล่าช้า และการไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องปัญหาการทับซ้อนแนวเขตระหว่างหน่วยงาน

๓. การพิจารณาออกกฎกระทรวง หรือพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้มีแผนที่แนบท้ายอันถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย พบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีเฉพาะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย แต่ไม่มีความรู้ในด้านแผนที่ ทำให้เกิดความล่าช้า เกิดความผิดพลาดในการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่กำหนดในรูปแผนที่

๔. การกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ พบว่า ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดขอบเขตเหล่านี้ เป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมาย วิธีชีวิตที่เปลี่ยนไป กระทบสิทธิของประชาชน ละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่มีหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

๕. การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดิน พบว่า การจำแนกที่ดิน และการกำหนดแนวเขตที่ดินเพื่อการพัฒนาประเทศและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมา ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันหลากหลาย มีวิชาการใหม่ๆ ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทำให้การใช้เส้นที่แสดงลักษณะความสูงต่ำของพื้นที่เป็นตัวกำหนดแนวเขตที่ดินตามการจำแนก เป็นการดำเนินการที่ล้าสมัย และไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ตามศักยภาพของพื้นที่

๖. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า รัฐไม่มีการสร้างความเข้าใจกับประชาชน ให้ตระหนักถึงการเป็นพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธารที่ต้องมีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน รักษาไว้ให้คงอยู่ สร้างการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้าใจในด้านการอนุรักษ์อย่างถูกวิธี และกำหนดวิธีการในการอยู่กับพื้นที่ควรสงวนรักษาอย่างยั่งยืน แต่ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมา มีแต่ต้องการอพยพโยกย้ายประชาชนแห่งท้องถิ่นนั้นเพียงอย่างเดียว ไม่แก้ไขโดยวิธีอื่น ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่มีผลกระทบกับระบบนิเวศ

๗. กระบวนการยุติธรรมกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ พบว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่เกิดการทับซ้อนที่ดินของประชาชนและทำให้ประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้ที่ผิดกฎหมาย ถูกจับกุมดำเนินคดีตามที่กฎหมายกำหนด มีการเลือกปฏิบัติ มีการปล่อยปละละเลยต่อผู้กระทำความผิด มีการดำเนินการทางคดีกับผู้ด้อยโอกาสและยากจนมากกว่านายทุนหรือผู้มีอิทธิพล กระบวนการยุติธรรมใช้ระยะเวลานาน ผู้ยากจนไม่มีเงินประกันตัวและต่อสู้คดี

๘. ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ พบว่า ผลจากการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยที่ไม่ได้ให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทำให้เกิดปัญหากระทบสิทธิของประชาชนในด้านที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย มีข้อโต้แย้งอันเนื่องมาจากประชาชนไม่ทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงของหน่วยงานของรัฐที่กำหนด หน่วยงานของรัฐไม่ทราบถึงความไม่พอใจของประชาชนและไม่มีการเร่งรัดแก้ไข้ปัญหา

จึงเห็นได้ว่า หากได้ดำเนินการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ หรือกรณีแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดแนวเขตไว้แล้ว ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนในการกำหนดแนวเขตหรือในการแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้น จะทำให้รัฐและประชาชนได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริง นำมาประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้มีการยอมรับไม่มีข้อโต้แย้ง ส่งผลให้ไม่ต้องมีการให้แก้ไข้ปัญหากันอีกในอนาคต

คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะในการปฏิบัติถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ดังนี้

๑. รัฐต้องให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตในทุกขั้นตอน คือ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ พร้อมทั้งร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้น ดังนี้

(๑) หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาคประชาชนจะต้องทราบข้อมูลในเรื่องวัตถุประสงค์ของโครงการในการกำหนดแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐนั้นๆ จากหน่วยงานผู้ปฏิบัติอย่างละเอียด

(๒) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาคประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น กลุ่ม/เครือข่ายที่มีการรวมกลุ่มกันอยู่แล้ว เป็นคณะทำงานจัดทำแนวเขต ร่วมดำเนินงานตั้งแต่ประชาสัมพันธ์ และรวมถึงเข้าชี้แจงโครงการในรูปการประชุมกลุ่ม (การวางแผน การดำเนินงาน การตรวจสอบ การรับผิดชอบ และการใช้ประโยชน์) มติตามที่คณะทำงานจัดทำแนวเขตที่กำหนดเป็นหลักการ แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ ถูกต้องตกลงร่วมกันได้ คือ ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแห่งท้องถิ่นนั้นตกลงให้แนวเขตตามที่ได้ตรวจสอบตกลงกัน และไม่ถูกต้องตกลงร่วมกันไม่ได้ ในกรณีไม่ถูกต้องตกลงร่วมกันไม่ได้ คณะทำงานจัดทำแนวเขตต้องกลับมาวิเคราะห์หาสาเหตุ และต้องดำเนินการใหม่อีกครั้ง

(๓) การสำรวจรังวัดด้วยระบบ UTM (ระบบพิกัดกริดแบบ UTM (Universal Transverse Mercator co-ordinate System) เป็นระบบตารางกริดที่ใช้ช่วยในการกำหนดตำแหน่งและใช้อ้างอิงในการบอกตำแหน่งที่นิยมใช้กับแผนที่ในกิจการทหารของประเทศต่างๆ (เกือบทั่วโลกในปัจจุบัน) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่ และแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๐ เท่านั้น

(๔) เจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค หรือเขตจะต้องประสานงานกับคณะทำงาน จัดทำแนวเขตโดยใกล้ชิดในทุกขั้นตอน

(๕) คณะทำงานจัดทำแนวเขต สามารถเข้าตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่จัดทำ แนวเขตได้ในทุกขั้นตอนตลอดเวลา และในการดำเนินการทุกขั้นตอนต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้หน่วยงาน ในระดับท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาคประชาชนทราบทุกขั้นตอน

(๖) เมื่อการดำเนินการเกี่ยวกับแผนที่ขอบเขตที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว คณะทำงานจัดทำ แนวเขต และเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชี้แจงให้ข้อมูลกับประชาชนหรือสื่อสาธารณะ (ประชาสัมพันธ์) เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์

๒. ควรมีการปรับปรุงจําแนกการใช้ที่ดินกันใหม่ตามการเพิ่มขึ้นของประชากร วิถีชีวิต อาชีพ และ ความเป็นอยู่ของประชาชน และควรแก้ไขกำหนดแนวเขตใหม่ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงให้รวดเร็ว

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

๔. ให้ออกกฎหมายให้ชัดเจนว่า การดำเนินการของรัฐในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ หากไม่ดำเนินการถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่สำคัญคือ ให้บัญญัติไว้ด้วยว่า ผลการดำเนินการที่ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นไม่สมบูรณ์ไม่มีผล ในทางปฏิบัติ

๕. ให้รัฐจัดตั้งส่วนราชการให้มีหน้าที่ในการจัดทำมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดิน ของรัฐ โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงเพื่อออกเป็น กฎหมาย และทำงานแทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนของแผนที่แนบท้าย สำหรับในเรื่อง การยกร่างข้อความและการตรวจสอบข้อความและรูปแบบของกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกากียังคงมีอำนาจเช่นเดิม

๖. รัฐควรตั้งสำนักงานการมีส่วนร่วมขึ้น โดยให้เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม เพื่อดูแล กฎหมายฉบับนี้ และเป็นการส่งเสริม กำกับและติดตาม ทั้งงานวิชาการและปฏิบัติงาน

๗. ควรแก้ไขกฎหมาย ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประชาชนหรือชุมชนผู้ได้รับ ผลกระทบ มีอำนาจที่จะฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย ค่าชดเชยจากกรณีที่โดนละเมิดสิทธิได้

๘. รัฐต้องกำหนดแผน และเป้าหมายกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยกำหนดมาตรการ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนเพื่อกำหนดให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน



๙. เพื่อให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ยากจนที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ และทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่นั้น ไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ควรให้มีการดำเนินงานโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเสมอภาคโดยทั่วกัน ทั้งให้มีศาลพิจารณาพิพากษาคัดสินในประเด็นนี้เป็นการเฉพาะ และหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือประชาชนที่ถูกดำเนินคดีต้องเข้าไปดำเนินการทันทีโดยมิต้องให้ประชาชนร้องขอ

