

บทสรุปผู้บริหาร

งานวิจัยเรื่อง การแก้ไขปัญหาดินแดนภาครัฐกับประชาชน กรณีศึกษา : ที่ดินของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นงานวิจัยเรื่องที่ 6 ในโครงการวิจัยการสำรวจแผนที่ข้อมูลประเด็นความขัดแย้งในประเทศไทย (Conflict Mapping Thailand) เพื่อนำข้อมูลในการสำรวจมาเป็นเครื่องมือพื้นฐานที่ใช้ในการวางแผนการแก้ไขความขัดแย้ง ด้วยการสร้างแผนภาพต่างๆ แล้วระบุประเด็นการขัดแย้ง การแจกแจงคู่ขัดแย้ง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความขัดแย้ง และการประเมินทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ไข เพื่อให้ทุกฝ่ายเห็นภาพรวมของสถานการณ์ตรงกัน ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการสื่อสารเพื่อหาทางออกร่วมกันในการดำเนินงานต่อไปในอนาคต

งานวิจัยในโครงการวิจัยการสำรวจแผนที่ข้อมูลประเด็นความขัดแย้งในประเทศไทย เป็นการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลในมิติความขัดแย้ง (Conflict Dimension) ที่เกี่ยวกับ 1) มิติความขัดแย้งทางการเมือง 2) มิติความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ 3) มิติความขัดแย้งทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) มิติความขัดแย้งด้านสังคม ขาดพันธุ์ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรม สำหรับโครงการวิจัยการสำรวจแผนที่ความขัดแย้งในระยะที่ 6 เรื่อง การแก้ไขปัญหาดินแดนภาครัฐกับประชาชน จะเป็นการวิจัยเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในที่ดินทำกินเกษตรกรในประเทศไทย โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาการแก้ไขปัญหาดินที่อยูในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยมีจุดประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลสาเหตุของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการใช้ที่ดินของรัฐและประชาชน

ความเป็นมาแห่งความขัดแย้งในที่ดินของรัฐ

การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐกับประชาชนมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ยุคสมัยสุโขทัยจนมาถึงปัจจุบัน ในอดีตตั้งแต่สมัยสุโขทัยต่อเนื่องมาสมัยอยุธยา จนถึงรัชกาลที่ 4 แห่งสมัยรัตนโกสินทร์ ที่ดินทั้งหมดจะเป็นกรรมสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ แต่ก็ให้ประชาชนมีสิทธิในการอยู่อาศัย และทำกิน ตลอดจนให้เป็นมรดกตกทอดไปสู่ทายาทได้ เนื่องจากในสมัยนั้นคนยังมีจำนวนน้อย แต่ที่ดินมีเนื้อที่มากยุคสมัยนี้จึงไม่ปรากฏความขัดแย้งในเรื่องที่ดินอย่างชัดเจน

จนต่อมาระยะเวลาช่วงรัชกาลที่ 5 ถึง พ.ศ.2497 ในยุคสมัยนี้มีการพัฒนาประเทศหลายด้าน ทั้ง เช่น สาธารณูปโภคพื้นฐาน เศรษฐกิจ การค้าขายและการส่งออก ทำให้มีการใช้ที่ดินเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในรัชกาลที่ 5 ได้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนเป็นครั้งแรก ดังนั้นกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงเปลี่ยนสภาพจากเดิมที่เป็นของพระเจ้าแผ่นดินทั้งหมดมาเป็นที่ดินของพระเจ้าแผ่นดิน ที่ดินของรัฐ และที่ดินของประชาชน ถึงแม้ในยุคนี้จะเริ่มมีการแบ่งกรรมสิทธิ์ไว้อย่างชัดเจน แต่เนื่องจากจำนวนประชากร และพื้นที่ดินหรือพื้นที่ป่าไม้ยังมีจำนวนมาก แม้จะมีการบุกรุกแผ้วถางป่าของประชาชนอยู่แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ได้รุนแรง แต่อย่างไรก็ดีเพื่อเป็นการแบ่งแยกพื้นที่การใช้ประโยชน์ระหว่างที่ดินของรัฐ ที่ดินป่าไม้ และที่ดินของประชาชน ในยุคนี้จึงเริ่มมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติสงวน

และคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) เป็นต้น

นับจาก พ.ศ.2497 ถึงปัจจุบัน จะเป็นยุคที่มีการขัดแย้งการใช้ที่ดินปรากฏอย่างชัดเจน โดยตั้งแต่มีการออกประมวลกฎหมายที่ดิน ในปี พ.ศ.2497 ก็ถือว่าประเทศไทยมีลักษณะการครอบครองที่ดินตามแบบสากลแล้ว ผลของกฎหมายนี้ทำให้ประชาชนมีความต้องการเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินอย่างถูกกฎหมาย ในช่วงนี้รัฐจึงมีความพยายามที่จะกำหนดเขตที่ดินให้มีความชัดเจนว่าที่ดินพื้นที่ใดเป็นของรัฐ ในระหว่างนี้จึงมีการออกกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น แต่ทั้งนี้เนื่องจากในเวลานั้นเป็นช่วงเริ่มต้นของการจัดระเบียบที่ดินระหว่างรัฐและประชาชน ประกอบกับเทคโนโลยีการสำรวจยังไม่ก้าวหน้านัก กำลังคนของรัฐที่มีไม่มาก และการบุกรุกที่ดินที่มากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ปัญหาการทับซ้อนของที่ดินที่รอการพิสูจน์สะสมเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ต่อมาภายหลังก็ปรากฏว่านอกจากรัฐจะแก้ปัญหาเรื่องการทับซ้อนที่ของรัฐกับประชาชนแล้ว รัฐยังต้องแก้ปัญหาที่ดินที่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง ดังนั้น ในยุคนี้รัฐจึงออกกฎหมายสำหรับให้ประชาชนได้มีที่ทำกิน โดยส่วนหนึ่งก็ได้นำพื้นที่ป่าสงวนบางส่วนมาใช้ในการจัดสรรด้วย เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เป็นต้น ด้วยการจัดการปัญหาตามลักษณะข้างต้น ส่งผลให้ภายหลังรัฐต้องมาแก้ปัญหาพื้นที่ป่าไม้กับพื้นที่ที่ประชาชนทับซ้อนมาจนปัจจุบัน

การแก้ปัญหาความขัดแย้งในที่ดินป่าไม้ของรัฐแบบบูรณาการ

นับตั้งแต่หลังปี พ.ศ.2497 เป็นต้นมารัฐบาลแต่ละยุคได้ใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในที่ดินซึ่งเป็นที่ยับยั้งกันระหว่างพื้นที่ป่ากับพื้นที่ของประชาชน จนถึงปี พ.ศ.2541 มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ให้ความเห็นชอบกับ มาตรการและแนว ทางแก้ไขปัญหาดินในพื้นป่าไม้ โดยมีมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาดินในพื้นป่าไม้ ซึ่งจากมติดังกล่าวนี้อธิบายได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งในที่ดินป่าไม้ของรัฐซึ่งต่อเนื่องมาจนถึงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 เรื่องพื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาดิน การอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) จากนั้นประเด็นการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้พัฒนาการมาเป็น พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 โดยได้นำประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาทั้งหมด มาเข้ากระบวนการแก้ไขโดยให้ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินทั้งประเทศ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี และโดยมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.) ทำหน้าที่ประสานงานกับทุกหน่วยงานเพื่อให้การทำงานอยู่ในแนวทางเดียวกันหรือมาบูรณาการงานเข้าด้วยกัน อันรวมถึงปัญหาความขัดแย้งที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ด้วย

จากการบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ ปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้ของประเทศจะอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของ 2 หน่วยงานหลัก คือ กรมป่าไม้ซึ่งดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งดูแลป่าอนุรักษ์ การแก้ปัญหาทั้งสองหน่วยงานจะมีลักษณะคล้ายๆ กัน

โดยมีกระบวนการในการพิสูจน์สิทธิ์ร่วมกันทั้งฝ่ายรัฐและประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยพิจารณาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักฐานจากภาพถ่ายทางอากาศ เอกสารขั้นต้นที่รัฐเคยออกให้ เอกสารจากบุคคลเช่นผู้นำท้องถิ่น เป็นต้น หากผ่านพ้นกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์การถือครองพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตกลงร่วมกันทั้งสองฝ่ายแล้ว ก็จะมีระเบียบและข้อปฏิบัติในการใช้พื้นที่นั้น ๆ โดยพิจารณาตามลักษณะพื้นที่และการตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนในชุมชนกับรัฐ นอกจากนี้ในกระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ดินในเขตป่าไม้ ปัจจุบันได้นำการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐ มาตราส่วน 1 : 4,000 หรือ One Map มาใช้ในการจัดทำแผนที่เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันของทุกหน่วยงาน เพื่อป้องกันปัญหาการใช้แผนที่ที่มีมาตราส่วนที่ต่างกัน ทำให้พื้นที่มีทับซ้อนกันอีกในอนาคต

หากจะพิจารณาลักษณะรูปแบบของการแก้ปัญหาความขัดแย้งในที่ดินป่าไม้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าจะอยู่ใน 3 รูปแบบ คือ

- 1) การพิสูจน์ความจริง อยู่ก่อน-หลัง สำหรับการอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
- 2) การแก้ปัญหาโดยรัฐอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินโดยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
- 3) การแก้ปัญหาโดยการอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

อุปสรรคในการแก้ปัญหาและข้อเสนอแนะ เพื่อลดความขัดแย้งในที่ดินป่าไม้ของรัฐ

อุปสรรคในการแก้ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
1) หากต้องพิสูจน์ด้วยภาพถ่ายทางอากาศก่อนปี พ.ศ. 2545 จะมีภาพถ่ายทางทหาร ภาพถ่ายทางอากาศ หรือภาพถ่ายดาวเทียมซึ่งมีความละเอียดต่ำ ทำให้การแปลภาพถ่ายผิดพลาดได้ ดังนั้นหากมีการใช้เฉพาะภาพถ่ายทางอากาศในการพิสูจน์ ก็จะทำให้ไม่ได้รับการยอมรับ	1.การพิสูจน์ด้วยภาพถ่ายทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียม โดยเฉพาะภาพก่อนปี พ.ศ.2545 ควรให้ประชาชนร่วมตรวจสอบด้วยเพราะการแปลภาพถ่ายอาจมีไม่ตรง
2) มีการประกาศแนวเขตป่าไม้ โดยหน่วยงานรัฐ ผู้รับผิดชอบดำเนินการกำหนดแนวเขตหรือปักหมุดแนวเขตเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้ให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่มาร่วมชี้จุด หรือหาข้อสรุปร่วมกันก่อน ทำให้เมื่อประกาศเขตป่าไม้แล้วประชาชนไม่ให้การยอมรับภายหลัง	1. ในการเดินสำรวจเขตที่ดินควรให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการชี้แนว และตกลงกัน

อุปสรรคในการแก้ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
3) ปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่กันเองของหน่วยงานรัฐ ปัจจุบันพบพื้นที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนกัน ทำให้ต้องมีการพิสูจน์ความถูกต้องกันใหม่ โดยคนที่รับผลกระทบโดยตรง คือ ชาวบ้านซึ่งได้เข้าไปอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ของ ส.ป.ก.4-01 นั้นไปแล้ว	1. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องประสานความร่วมมือและตรวจสอบแนวเขตของหน่วยงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ก่อน ส.ป.ก. ต้องประกาศแนวเขต ควรที่จะส่งแนวเขตที่ดินนั้นให้หน่วยงานในพื้นที่นั้นตรวจสอบก่อน เช่น อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น 2. หากมีการพิสูจน์แนวเขตเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ควรมีมาตรการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการทับซ้อนดังกล่าวด้วย เช่น หากเข้าข่ายการให้การช่วยเหลือโดยอนุญาโตให้อยู่อาศัยทำกิน ตามมาตรา 16 ของพร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2559 เป็นต้น
4) การรับรู้ของประชาชนต่อในกระบวนการ และวิธีการแก้ปัญหาที่รัฐได้จัดทำขึ้น ยังไม่มากหรือขาดความเข้าใจในรายละเอียดที่ถูกต้อง ทำให้เกิดการต่อต้านและการเรียกร้อง ทั้ง ๆ ที่ในเนื้อหาสาระของการกระบวนการแก้ปัญหาก็อยู่ในประเด็นที่ประชาชนได้เรียกร้องอยู่แล้ว เป็นต้น	1. หน่วยงานรัฐต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยได้ใจกระบวนการแก้ปัญหาในเรื่องนี้อย่างถูกต้อง และทั่วถึงทั้งจากคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและประชาชนโดยทั่วไป
5) ประชาชนขาดความไว้วางใจต่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ประสานงานในการแก้ปัญหา เช่น ในอดีตมีเจ้าหน้าที่แก้ปัญหาโดยใช้ความรุนแรง มีการรื้อทำลายทรัพย์สิน ผลผลิตการเกษตร หรือทำการกำหนดเขตพื้นที่ป่าโดยไม่สนใจที่จะทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เหล่านั้นก่อน เป็นต้น	1. หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบต้องฝึกอบรมหรือสร้างการเรียนรู้ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการเข้าไปแก้ไขปัญหาได้มีทักษะ และพื้นฐานในการทำงาน เรื่องการสร้างความร่วมมือ และการบริหารความขัดแย้ง เช่น การสร้างหลักสูตรบริหารความขัดแย้ง การสร้างหลักสูตรให้ความรู้ในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น
6) ประชาชนบางส่วนที่เล็งเห็นว่าตนเองเป็นผู้ถูกรังแกจริง ก็ไม่อยากจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิสูจน์หรือแก้ไขปัญหา	1. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องสร้างการมีส่วนร่วม และทำความเข้าใจกับกลุ่มประชาชนผู้มีความคิดเห็นในลักษณะนี้ โดยอาจหาทางออกหรือวิธีการที่เหมาะสมในการที่จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อน

อุปสรรคในการแก้ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
7) รัฐบาลการประชาสัมพันธ์ข้อมูลในแนวทางการแก้ไขปัญหาในวงกว้าง ทำให้ประชาชนขาดความรู้ที่ถูกต้อง โดยเฉพาะการแก้ปัญหาคความขัดแย้งในที่ดินป่าไม้คนที่มีความเข้าใจในเรื่องนี้จะเป็นแค่คนไม่กี่กลุ่ม	1. ต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยสม่ำเสมอ ให้ประชาชนทุกกลุ่มได้เข้าใจกระบวนการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้อย่างถูกต้อง
8) การดำเนินโครงการแก้ปัญหาในแต่ละพื้นที่ ไม่ได้ทำอย่างสม่ำเสมอ หากมีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ประสานงานของรัฐบ่อยก็จะทำให้ขาดความต่อเนื่องและไม่ประสบผลสำเร็จได้	1. ในการแก้ปัญหาคความขัดแย้งในแต่ละพื้นที่ ควรมีการทำการแผนการปฏิบัติงานสำหรับพื้นที่นั้น ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบได้มีความเข้าใจที่ตรงกัน 2. ควรมีการอบรมเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ให้มีความรู้ความเข้าใจ ในหลักของกฎหมาย และเทคนิคการสร้างการมีส่วนร่วม
9) พื้นที่ชุมชนบางแห่งที่อยู่ในเขตป่า มีสภาพเป็นชุมชนขนาดใหญ่แล้ว ทำให้กิจกรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ขัดกับหลักการเบื้องต้นในการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้	1. ในการกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์โดยเฉพาะในเขตป่าอนุรักษ์ อาจมีการแบ่งโซนนิ่งกิจกรรมตามสภาพแวดล้อมที่เป็นจริง โดยอาจมีข้อปฏิบัติที่แตกต่างกันในแต่ละโซนนิ่ง ซึ่งในประเด็นนี้หากกระทบต่อข้อกฎหมายในปัจจุบัน ก็ควรมีการศึกษาข้อมูลให้รอบด้าน เพื่อนำเสนอสำหรับการปรับปรุงต่อไป 2. ก่อนการประกาศเขตบริหารเพื่อการอนุรักษ์ในเขตป่าอนุรักษ์ ควรมีการวางแผนการใช้พื้นที่และระเบียบการใช้พื้นที่ให้รอบด้าน ทั้งนี้เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจตามมาภายหลัง เช่น ชยะ ภาวะทางเสียงดัง จำนวนนักท่องเที่ยว เป็นต้น
10) การแก้ปัญหาในบางพื้นที่ยังขาดเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่สำคัญจะทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปโดยเรียบร้อย	1. หน่วยงานในระดับพื้นที่ต้องสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งต้องปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ 2. ในการแก้ปัญหาต้องสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน และต้องรับฟังปัญหาของประชาชนในพื้นที่โดยให้เขาเหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วย

อุปสรรคในการแก้ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
11. ปัจจุบันกฎหมายลำดับรอง ว่าด้วยเรื่องการอยู่อาศัย หรือทำกินตามโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ยังไม่ได้มีการประกาศออกมาใช้อย่างเป็นทางการ ดังนั้นในขณะนี้จึงยังไม่สามารถระบุทิศทางการแก้ปัญหาที่แน่นอนนัก ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่จึงยังไม่มีคามชัดเจนหรือทำได้อย่างเต็มที่	1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งให้เกิดกฎหมาย