

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๑๐๔.๓๓/๑๕๓



คณะอนุกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ
เพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๔/๑๑๒๘

ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘

๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/๑๑๓๐

ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาเอกสารความเห็นและข้อเสนอแนะของหน่วยงานภายใต้คณะอนุกรรมการ
จัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย จำนวน ๑ ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึง ได้ส่งความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินของเกษตรกร และการ
แก้ปัญหาสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกิน ไปให้คณะอนุกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการ
ประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย (อ.จทอ.) ซึ่งมี รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ)
เป็นประธาน ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อนุกรรมการและเลขานุการ อ.จทอ. ได้ส่ง
เรื่องให้หน่วยงานจัดที่ทำกิน ซึ่งประกอบด้วย กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมประมง กรม
ส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมป่าไม้ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติในภาพรวม เนื่องจากสอดคล้องกับนโยบายการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน
เชิงบูรณาการ ด้านการจัดที่ดินทำกินของ อ.จทอ. รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย สรุปสาระสำคัญ
ได้ดังนี้

/๑. ด้านนโยบาย...

๑. ด้านนโยบายและการบริหารจัดการ

อ.จทอ. ได้ร่วมกับหน่วยงานจัดที่ทำกินบูรณาการจัดทำแผนงาน/โครงการที่จะดำเนินการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรอย่างเป็นธรรมและถูกต้อง โดยขณะนี้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ และหาข้อยุติเกี่ยวกับแนวเขตและการทับซ้อนกันของพื้นที่ดำเนินการให้เกิดความชัดเจน และทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยยึดถือข้อมูลที่ปรากฏข้อเท็จจริงในพื้นที่เป็นบรรทัดฐานในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินบนพื้นฐานความถูกต้องและยอมรับของทุกฝ่าย ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

๒. ด้านระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ

ภายใต้ อ.จทอ. มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ทำกิน ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามแนวทางและระเบียบ ที่ดูแลรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดความล่าช้าในการสนองตอบต่อนโยบายของรัฐ ดังนั้นเพื่อให้การจัดที่ทำกิน เกิดความเป็นธรรม และแก้ไขความยากจนได้อย่างแท้จริง จึงควรต้องปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทุกฉบับของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ถูกต้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้

๓. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

อ.จทอ. เห็นว่าตามที่หน่วยงานจัดที่ทำกินมีแผนงาน/โครงการ เกี่ยวกับการจัดที่ทำกิน การแก้ไขปัญหาการถือครองในการทำประโยชน์ของราษฎร หรือโครงการของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรและชุมชนในพื้นที่ ควรจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย พร้อมทั้งควรต้องเปิดโอกาสในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายจาดูร์ อภิชาติบุตร)

หัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

อนุกรรมการและเลขานุการ อ.จทอ.

ฝ่ายเลขานุการ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน E-mail : psc@opm.go.th

โทร ๐ ๒๒๘๓ ๑๒๙๔-๖ โทรสาร ๐ ๒๒๘๑-๔๓๕๘



ที่ นร ๑๑๑๗/๑๙๗๗

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. ๑๐๔๐๐

๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง “การแก้ปัญหาสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกิน”

ด้วย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่ดินทำกิน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะขยายความรุนแรงของปัญหามากขึ้น ทั้งในด้านการขาดแคลนที่ดินทำกิน การใช้ที่ดินผิดประเภท ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดินและปัญหาสิทธิในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ปัญหาดังกล่าวจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้ดำเนินการศึกษาข้อมูลเอกสารและรายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประชุมนักกฎหมาย ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องที่ดิน เพื่อหารือและจัดทำข้อเสนอเรื่อง “การแก้ปัญหาสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกิน”

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวการประชุมครั้งที่ ๒๓/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงาน ฯ ดังกล่าวและมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง “การแก้ปัญหาสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกิน ” โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย สรุปได้ดังนี้

๑. รัฐควรทบทวนแผนแม่บทในทุกระดับโดยคำนึงถึงสิทธิและประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่กับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการสิ่งแวดล้อม

๒. รัฐต้องแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดินทำกินภาคประชาชน

๓. การจัดการปัญหาการถือครองที่ดินและที่ทำกินในเขตที่ดินสงวนหวงห้าม

/ ๓.๑ กรณี...

๓.๑ กรณีที่ดินที่ราษฎรเข้าไปทำกินก่อนมีการประกาศเป็นเขตที่ดินสงวนหวงห้าม

๓.๑.๑ การมีสิทธิในที่ดินทำกินเพื่อเลี้ยงชีพ มีความสำคัญต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศ จึงจำเป็นที่รัฐพึงจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ทำกินเนื่องจากกรณีดังกล่าวในสถานที่และจำนวนที่เหมาะสมตามศักยภาพ และสมรรถนะของที่ดินพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้เพราะเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่า

๓.๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือการถือครองที่ดิน อันเกิดจากการประกาศทับซ้อนที่ทำกินของราษฎร รัฐควรเร่งตรวจสอบสิทธิให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ทั้งนี้รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สอบสิทธิโดยการนำพยานหลักฐานอื่น ๆ อาทิเช่น ตอไม้ พันธุ์ไม้ มาสอบสิทธิได้ ไม่ใช่จากภาพถ่ายทางอากาศเพียงอย่างเดียว

๓.๒ กรณีที่ดินที่ได้มีการประกาศเป็นเขตที่ดินสงวนหวงห้ามแต่มีการเข้าไปถือครองใช้ประโยชน์ภายหลัง

๓.๒.๑ ที่ดินของรัฐหรือสาธารณะ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบควรดูแลอย่างทั่วถึงและจริงจัง หากมีการบุกรุกควรรีบดำเนินการแก้ไขโดยเร็วเพื่อมิให้เกิดปัญหาเรื้อรัง และยากในการแก้ไข

๓.๒.๒ รัฐต้องให้ความสำคัญ สนับสนุนงบประมาณแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปักหลักและป้ายประกาศเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ชัดเจน

๓.๒.๓ การปักหลักเขตและป้ายประกาศที่ดินของรัฐ ให้ประชาชนได้รับรู้โดยทั่วกัน พร้อมทั้งใช้มาตรการการเข้มงวดบังคับใช้กฎหมาย เพื่อมิให้มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะ

๓.๒.๔ เร่งรัดเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบ และดำเนินการปักหลักเขตและป้ายประกาศที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัด

๔. มาตรการการป้องกันการรุกล้ำเขตที่ดินสงวนหวงห้าม

๔.๑ การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกิน ภาครัฐต้องมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจน และต่อเนื่อง พร้อมทั้งการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาย่างใกล้ชิด ในการประกาศเขตเป็นที่ดินของรัฐควรมีการสำรวจพื้นที่ก่อน และรับฟังเสียงประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ ตรวจสอบ ติดตาม และป้องกัน เพื่อให้กฎระเบียบเกิดประสิทธิผลในมาตรการการป้องกันการบุกรุกที่ดิน อีกทั้งการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไข เพื่อให้เกิดความร่วมมือบนหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง ตลอดจนผลประโยชน์ของสาธารณชน

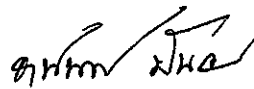
กระบวนการ รูปแบบและวิธีดำเนินการต่างๆ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิที่ดินทำกิน การอนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาแหล่งต้นน้ำและการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า ควรใช้แนวทางสันติวิธี โดยไม่เลือกปฏิบัติ ควรละเว้นการใช้กำลังและอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมและการรับผิดชอบต่อสังคม ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการที่ตกลงกันได้ สุดท้ายทุกคนต้องเคารพและอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

๔.๒ การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมหลายฝ่าย เพื่อตรวจสอบสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งสิทธิการถือครองที่ดินของนายทุนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเปิดเผยเอกสารที่ดินที่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว หากไม่ถูกต้องให้มีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ

๔.๓ รัฐควรทบทวนการจัดระเบียบและระบบข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกินให้สมบูรณ์และชัดเจน เพื่อให้สาธารณชนเข้าไปตรวจสอบและใช้ประโยชน์ในข้อมูลได้โดยสะดวก และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้ทราบโดยทั่วกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่เข้าใจระหว่างกัน ส่วนแนวเขตที่ดินของรัฐ ควรมีลักษณะถาวรที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโยกย้ายได้ อาทิ เช่น ตั้งเสา ทำป้ายทำถนน กำแพง ฯลฯ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทราบในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายอานันท์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐๒-๖๑๒๙๒๒๒ ต่อ ๒๒๗

โทรสาร ๐๒-๖๑๒๙๑๗๙-๘๐

สรุปสำหรับผู้บริหาร
ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง “การแก้ปัญหาสีทรียที่อยู๋และที่ดินทำกิน”

๑. ความป็นมา

๑. ปัญหาความขัดแย้งในการจัดการกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินอันเกิดจากแนวทางการพัฒนาการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือผิดวัตถุประสงค์ของคนส่วนรวม เช่น การใช้พื้นที่ป่าต้นน้ำทำเกษตรกรรมหรือทำรีสอร์ท ปัญหาสีทรียในที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ของเอกชน สิทธิของชุมชน และกรรมสิทธิ์ของรัฐ ปัญหาดังกล่าวล้วนเป็นปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรง และขยายตัวในวงกว้างกระจายทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ หากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน และจริงจัง จะนำไปสู่ความไม่มีระเบียบและไม่สงบสุขของคนในสังคม

๒. คณะทำงานสิทธิมนุษยชน ฯ ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงดำเนินโครงการศึกษา เรื่อง “การแก้ปัญหาสีทรียที่อยู๋และที่ดินทำกิน” โดยจัดทำเป็นกรณีศึกษาพื้นที่ปัญหา ๓ จังหวัด ประกอบไปด้วย จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดน่าน เพื่อเป็นต้นแบบในการทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหา สำหรับการนำเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีได้ถูกต้องตรงสภาพความเป็นจริง

๒. ขั้นตอนการดำเนินงาน

๑. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒. สํารวจข้อเท็จจริงในพื้นที่ปัญหา ๓ จังหวัด ประกอบไปด้วย จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดน่าน

๓. ประชุมประสานความเข้าใจทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างประชาชน ๒ ฝ่าย กรณีข้อพิพาทสิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำ : กรณีต้นน้ำน่าน และได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ เพื่อพิจารณากำหนดนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืนเกี่ยวกับสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการแบ่งปันทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำอย่างชัดเจน

๔. ประชุมพิจารณาร่างข้อเสนอร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย กรมพัฒนาที่ดิน กรมอุทยานแห่งชาติฯ กรมทรัพยากรน้ำ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ สถาบันความ มูลนิธิสถาบันที่ดิน เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ ณ ห้องประชุมสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓.สาระสำคัญร่างความเห็นและข้อเสนอ

รัฐควรมีนโยบายในการแก้ปัญหเกี่ยวกับสิทธิที่อยู๋และที่ดินทำกิน โดยกำหนดแนวทาง วิธีการ รูปแบบ ที่สามารถนำไปยึดถือปฏิบัติได้ใน ๔ ประการ คือ

๑. รัฐควรทบทวนแผนแม่บทในทุกระดับ โดยคำนึงถึงสิทธิและประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่กับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการสิ่งแวดล้อม

๒. รัฐต้องแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาคาความขัดแย้งในที่ดินทำกินภาคประชาชน

๓. การจัดการปัญหาการถือครองที่ดินและที่ทำกินในเขตที่ดินสงวนหวงห้าม

๓.๑ กรณีที่ดินที่ราษฎรเข้าไปทำกิน ก่อนมีการประกาศเป็นเขตที่ดินสงวนหวงห้าม

๓.๑.๑ การมีสิทธิในที่ดินทำกินเพื่อเลี้ยงชีพ มีความสำคัญต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศ จึงจำเป็นที่รัฐพึงจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ทำกินเนื่องจากกรณีดังกล่าว ในสถานที่และจำนวนที่เหมาะสมตามศักยภาพและสมรรถนะของที่ดินพื้นที่นั้นๆ ทั้งนี้เพราะเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่า

๓.๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือการถือครองที่ดิน อันเกิดจากการประกาศทับซ้อนที่ทำกินของราษฎร รัฐควรริบเร่งตรวจสอบสิทธิให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ทั้งนี้ รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สอบสิทธิ โดยการนำพยานหลักฐานอื่นๆ อาทิเช่น คอไม้ พันธุ์ไม้ มาสอบสิทธิได้ ไม่ใช่จากภาพถ่ายทางอากาศเพียงอย่างเดียว

๓.๒ กรณีที่ดินที่ได้มีการประกาศเป็นเขตที่ดินสงวนหวงห้าม แต่มีการเข้าไปถือครองใช้ประโยชน์ภายหลัง

๓.๒.๑ ที่ดินของรัฐหรือสาธารณะ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบควรดูแลอย่างทั่วถึงและจริงจัง หากมีการบุกรุกควรรีบดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดปัญหาเรื้อรังและยากในการแก้ไข

๓.๒.๒ รัฐต้องให้ความสำคัญสนับสนุนงบประมาณแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการปักหลักและป้ายประกาศเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ชัดเจน

๓.๒.๓ การปักหลักเขตและป้ายประกาศที่ดินของรัฐ ให้ประชาชนได้รับรู้โดยทั่วกัน พร้อมทั้งใช้มาตรการการเข้มงวดบังคับใช้กฎหมาย เพื่อมิให้มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะ

๓.๒.๔ เร่งรัดเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบ และดำเนินการปักหลักเขตและป้ายประกาศที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัด

๔. มาตรการการป้องกันการรุกรานเขตที่ดินสงวนหวงห้าม

๔.๑ การแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ดินทำกิน ภาครัฐต้องมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง พร้อมทั้งการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาคาอย่างใกล้ชิด ในการประกาศเขตเป็นที่ดินของรัฐควรมีการสำรวจพื้นที่ก่อน และรับฟังเสียงประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ ตรวจสอบ ติดตาม และป้องกัน เพื่อให้กฎระเบียบเกิดประสิทธิผลในมาตรการการป้องกันการบุกรุกที่ดิน อีกทั้งการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไข เพื่อให้เกิดความร่วมมือบนหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง ตลอดจนผลประโยชน์ของสาธารณชน

กระบวนการ รูปแบบและวิธีดำเนินการต่างๆ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาคาข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิที่ดินทำกิน การอนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาคาแหล่งต้นน้ำและการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า ควรใช้แนวทางสันติวิธี โดยไม่เลือกปฏิบัติ ควรละเว้นการใช้กำลังและอำนาจเน้นการมีส่วนร่วมและการรับผิดชอบต่อสังคม ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการที่ตกลงกันไว้ สุดท้ายทุกคนต้องเคารพและอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

๔.๒ การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมหลายฝ่าย เพื่อตรวจสอบสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งสิทธิการถือครองที่ดินของนายทุนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเปิดเผยเอกสารที่ดินที่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว หากไม่ถูกต้องให้มีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ

๔.๓ รัฐควรทบทวนการจัดระเบียบและระบบข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกินให้สมบูรณ์และชัดเจน เพื่อให้สาธารณชนเข้าไปตรวจสอบและใช้ประโยชน์ในข้อมูลได้โดยสะดวก และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้ทราบโดยทั่วกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่เข้าใจระหว่างกัน ส่วนแนวเขตที่ดินของรัฐ ควรมีลักษณะถาวรที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโยกย้ายได้ อาทิ เช่น ดั่งเสา ทำป้ายทำถนน กำแพง ฯลฯ

ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง “การแก้ปัญหาสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกิน”

๑. ความเป็นมา

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลัก ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพราะนอกจากจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแล้ว ยังเป็นแหล่งรวมของวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ตลอดจนวิถีชีวิตของคนไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๔ กำหนดให้รัฐจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้เกษตรกรอย่างทั่วถึงและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต และการตลาดสินค้าเกษตรกรรมให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในประเทศ ความต้องการผลผลิตทางการเกษตรของตลาด การแสวงหาผลประโยชน์ของนายทุน การใช้ที่ดินที่ผิดประเภทหรือใช้อย่างไม่เหมาะสม ส่งผลให้ความต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินอันอุดมสมบูรณ์เพิ่มสูงขึ้น แต่เมื่อที่ดินที่เหมาะสมหมดไป จึงต้องขยายพื้นที่เข้าไปในเขตที่ดินสาธารณะ เขตป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ มีการหักล้างวางพวงและทำลายป่าไม้ เพื่อนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ ส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินได้เสื่อมโทรมลงอย่างมาก ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และปัญหาปากท้องของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกินก็นับเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรง และขยายตัวในวงกว้างกระจายทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ หากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วนและจริงจัง จะนำไปสู่ความไม่มีระเบียบและไม่สงบสุขของคนในสังคม อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวคงไม่มีหน่วยงานใดสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามลำพัง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องร่วมมือกัน และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ช่วยกันคิด ช่วยกันแก้ โดยยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ซึ่งจะทำการแก้ปัญหาดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภคร่วม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาและตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้ดำเนินโครงการศึกษาเรื่อง “การแก้ปัญหาสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกิน” โดยจัดทำเป็นกรณีศึกษาพื้นที่ปัญหา ๓ จังหวัด ประกอบไปด้วย จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดน่าน เพื่อเป็นต้นแบบในการทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหา สำหรับการนำเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ได้ถูกต้องตรงสภาพความเป็นจริง

๒. การดำเนินงาน

คณะทำงานสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภคร่วม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

๒.๑ ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย

๒.๑.๑ รายงานการวิจัย “โครงการศึกษาการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” โดย มูลนิธิสถาบันที่ดิน (๒๕๔๔)

๒.๑.๒ รายงานผลการพิจารณาศึกษา ของ คณะกรรมการวิสามัญศึกษาและแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินทำกินของประชาชนที่ทางการยังไม่ออกเอกสารสิทธิให้ วุฒิสภา (๒๕๔๗)

๒.๑.๓ เอกสารประกอบการฟังบรรยายและแลกเปลี่ยนความเห็นกับ Dr. Hernando de Soto เรื่อง “การใช้ประโยชน์สินทรัพย์ที่มีอยู่ในประเทศ” โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

๒.๑.๔ การศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดิน ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๒๕)

๒.๑.๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒.๑.๖ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (๒๕๔๕-๒๕๔๙)

๒.๑.๗ รายงานการใช้ที่ดินของประเทศต่างๆ ของ UNDP (๑๙๙๖)

๒.๑.๘ รายงาน “โครงการวิจัยรัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกร” โดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช เสนอ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๔๗)

๒.๒ สํารวจข้อเท็จจริงพื้นที่ปัญหา ๓ จังหวัด ประกอบไปด้วย จังหวัดกาญจนบุรี (กันยายน ๒๕๔๕) จังหวัดภูเก็ต (กันยายน ๒๕๔๖) จังหวัดน่าน (ตุลาคม ๒๕๔๖) และจัดประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็น สะท้อนประเด็นปัญหาร่วมกับผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน นักวิชาการ ผู้แทนองค์กรอิสระ ฯลฯ

๒.๓ ประชุมประสานความเข้าใจทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างประชาชน ๒ ฝ่าย กรณีข้อพิพาทสิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำ : กรณีต้นน้ำน่าน ระหว่างราษฎรพื้นที่สูงตำบลปากกลาง กับราษฎรพื้นที่ราบ อำเภอเชิงกลอง จังหวัดน่าน ในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ และได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ เพื่อพิจารณากำหนดนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน เกี่ยวกับสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการแบ่งปันทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำอย่างชัดเจน

๒.๔ ประชุมพิจารณาร่างข้อเสนอร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย กรมพัฒนาที่ดิน กรมอุทยานแห่งชาติ กรมทรัพยากรน้ำ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ สภานายความ มูลนิธิสถาบันที่ดิน เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๖ ณ ห้องประชุมสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. สภาพปัญหา

ความขัดแย้งในการจัดการกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน อันเกิดจากแนวทางการพัฒนา การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือผิดวัตถุประสงค์ของคนส่วนรวม เช่น การใช้พื้นที่ป่าต้นน้ำทำเกษตรกรรม หรือทำรีสอร์ท ปัญหาสิทธิในที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ของเอกชน สิทธิของชุมชน และกรรมสิทธิ์ของรัฐ คณะทำงานสิทธิมนุษยชนฯ ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงดำเนินโครงการศึกษา เรื่อง “การแก้ปัญหาสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกิน” โดยจัดทำเป็นกรณีศึกษาพื้นที่ปัญหา ๓ จังหวัด พบปัญหา ดังนี้

๓.๑ จังหวัดกาญจนบุรี

สถิติกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๓ ระบุว่า จังหวัดกาญจนบุรี มีพื้นที่ทั้งหมด ๑๒ ล้านไร่โดยเป็นพื้นที่ป่าไม้ ๖.๕ ล้านไร่ พื้นที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๑ จำนวน ๓.๕ ล้านไร่ สภาพที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี มีลักษณะเป็นที่ดินหวงห้ามของรัฐถึง ๑๐ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๘๒.๘ ของพื้นที่จังหวัด ขณะที่ที่ดินที่สามารถอยู่อาศัยและทำกินได้รวม ๒,๐๘๖,๘๖๘.๗๕ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๑๗.๒๒ ของพื้นที่ทั้งจังหวัด การประกาศพื้นที่เขตหวงห้ามจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวข้องกับที่ดินอย่างน้อย ๒ ประการ คือ

๓.๑.๑ ปัญหาที่ดินหวงห้ามของรัฐทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎร ซึ่งอยู่มาก่อนจำนวนนับพันครอบครัว

๓.๑.๒ ราษฎรเข้ามาบุกรุกจับจองที่ดินทำกินในเขตหวงห้าม เนื่องจากขาดที่ดินทำกิน ประกอบกับทางราชการประกาศพื้นที่หวงห้ามไว้จำนวนมาก ขาดการดูแล ไม่มีการใช้ประโยชน์และไม่มีป้ายแสดงแนวเขตให้ชัดเจน

ปัญหาดังกล่าว ชาวกาญจนบุรีได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่องกว่า ๑๐ ปี โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับที่ดินหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับชาวกาญจนบุรีเกือบทุกอำเภอ ปัญหานี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เรียบร้อยจนทุกวันนี้

๓.๒ จังหวัดภูเก็ต

คณะทำงานสิทธิมนุษยชนฯ ลงพื้นที่ศึกษาปัญหาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินในจังหวัดภูเก็ต พบประเด็นปัญหา ดังนี้

๓.๒.๑ ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์หาดบางเทาบริเวณแปลงทะเลพัง โดยการเข้าไปบุกรุกสร้างอาคาร ตั้งปลูกสร้าง ร้านค้า รุกกล้าที่สาธารณะ จากผู้ประกอบการ และราษฎรทั่วไป

๓.๒.๒ ปัญหาการบุกรุกหาดในยาง ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาแก้ไขปัญหาคณะทำงานจัดระเบียบพื้นที่อุทยานแห่งชาติสิรินาถ รวมถึงการบุกรุกหาดยามู มีผู้บุกรุก ประมาณ ๔๑ ราย ส่วนใหญ่ไม่ยอมเคลื่อนย้าย ไปยังที่ซึ่งจัดเตรียมไว้ ขณะนี้กำลังตรวจสอบรายชื่อผู้บุกรุกทั้งหมด

๓.๒.๓ ปัญหาหาดแสนสุข พนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินให้กับบริษัทเอกชนบางราย โดยประชาชนเรียกร้องว่าออกโฉนดทับที่สาธารณะ ซึ่งเป็นสมบัติของแผ่นดิน และคณะกรรมการได้ตรวจสอบ

และเสนอให้จังหวัดภูเก็ต พิจารณาเพิกถอนการออกใบอนุญาต นอกจากนี้ ผู้บุกรุกครอบครองที่ดินจำนวนมาก พักอาศัยกันอย่างไม่เป็นระเบียบ ขาดพื้นที่ให้การนัดหมายการและใช้ประโยชน์ส่วนรวมอื่นๆ อีกทั้งอาจเกิดปัญหา สังคมต่างๆ ปัจจุบันยังไม่มีความคืบหน้าใดๆ ว่าที่ดินดังกล่าวได้กลับมาเป็นสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ จนทำให้ประชาชนเรียกร้องให้ที่ดินบริเวณดังกล่าว กลับมาเป็นสมบัติของสาธารณชน หรือจัดให้ประชาชน ในพื้นที่เช่าที่ดินเป็นที่ยู่ออาศัยหรือดำเนินการอื่นได้

ตามรายงานของสำนักงานจังหวัดภูเก็ตและสื่อมวลชน การบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ ในจังหวัดภูเก็ตในรอบ ๑๕ ปีที่ผ่านมา ปรากฏปัญหามากมาย ได้แก่ การบุกรุกทางริมหาด การปล่อยน้ำเสีย-น้ำเน่า ลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะริมหาด การปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ อันทำให้สัตว์น้ำเสียหาย การยึด ทางสาธารณะ ยึดเส้นทางรอบเกาะจังหวัด การยึดมุมเมือง แหล่งน้ำสาธารณะ การยึดสวนเฉลิมพระเกียรติ ยึดที่ดินศาลหลักเมืองกลาง ผู้มีอิทธิพลและนายทุนถือครองที่ดิน ทำให้การใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าและ ส่งผลกระทบต่อชุมชน ที่ดินจังหวัดมีราคาสูง และมักถูกบุกรุกจากนายทุนและนายทุนต่างชาติ การออก เอกสารสิทธิกระทำโดยมิชอบ

๓.๓ จังหวัดน่าน

จังหวัดน่าน มีสภาพปัญหาการใช้ที่ดินคล้ายคลึงกับ จังหวัดกาญจนบุรี ในประเด็นที่ราษฎร เข้ามานุกรุกจับจองที่ดินในเขตสงวนหวงห้าม เนื่องจากขาดที่ดินทำกิน ประกอบกับทางราชการประกาศ พื้นที่หวงห้ามไว้จำนวนมาก และไม่มีป้ายแสดงแนวเขตให้ชัดเจน จากการศึกษาสภาพในพื้นที่ คณะทำงานฯ ได้พบว่า

๓.๓.๑ ในอดีตลำน้ำเปือยและลำน้ำกอน เป็นต้นน้ำลำธารที่อุดมสมบูรณ์ไหลลงสู่แม่น้ำน่าน ผ่านเขตพื้นที่อำเภอเชียงกลางหลายตำบลและราษฎรพื้นที่นี้ได้อาศัยทำการเกษตร อุปโภคและบริโภค พื้นที่ ดังกล่าว นอกจากจะเป็นที่อยู่ของชาวเขาเผ่าดั้งเดิม และด้วยเหตุผลทางการเมืองการปกครอง ภาครัฐได้เคย จัดสรรที่ดินให้แก่ชาวเขาตามนโยบายโครงการพัฒนาชาติไทยของกองทัพบกที่ ๓ ในปัจจุบันราษฎรในพื้นที่ ได้มีการขยายพื้นที่ในป่าต้นน้ำ เพื่อการประกอบอาชีพและทำการเกษตรเชิงพาณิชย์

๓.๓.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ รัฐบาลได้ประกาศให้พื้นที่นี้เป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าดอยภูคาและ ป่าผาแดง และในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๔๐ ทางราชการโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ได้มีโครงการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจแทนการปลูกฝิ่น การทำไร่เลื่อนลอย เช่น ข้าวโพด ข้าวไร่ กระหล่ำ ไม้เมืองหนาว (ลิ้นจี่ ลำไยฯ) อีกทั้งการจัดทำโครงการสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจ เช่น ถนน ไฟฟ้า การพัฒนาอาชีพ การจัดหาแหล่งน้ำ อันเป็นการกระตุ้นให้ชาวบ้านจากพื้นที่อื่นๆ พากันอพยพย้ายถิ่นเข้าไปอยู่ ประกอบกับการ เพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรชาวเขาที่เคยอยู่เดิม ทำให้เกิดความต้องการพื้นที่ทำกินเพิ่มขึ้น นับเป็นสาเหตุ สำคัญในการขยายพื้นที่ทำกิน และที่ดินทำกินของชาวเขาเผ่าดั้งเดิม พื้นที่หลายส่วนได้มีการขายเปลี่ยนมือ เพื่อนำมาทำเกษตรเชิงพาณิชย์

๓.๓.๓ ราษฎรพื้นราบ ตำบลเปือย ตำบลพระธาตุ ตำบลเชียงกลาง และตำบลพญาแก้ว อำเภอ เชียงกลาง ได้ร้องเรียนความเดือดร้อนจากสารเคมีฆ่าแมลงที่เกิดจากการปลูกสวนลิ้นจี่ ในบริเวณพื้นที่ต้นน้ำ

ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยจัดการต้นน้ำเปือและน้ำคอน เนื่องจากน้ำเหล่านี้แห้งขอด และปัญหามลพิษจากยาฆ่าแมลง โดยการผลักดันของชาวเขาเผ่าม้งออกจากพื้นที่ อีกทั้งนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ระดับอำเภอ และอำเภอประกาศให้เป็นผู้นำกรรกรอบครองที่ดิน พร้อมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากพื้นที่ ภายใน ๓๐ วัน หากไม่ปฏิบัติตามจะดำเนินการกฎหมายโดยเด็ดขาด

๓.๓.๔ ขณะเดียวกัน ราษฎรชาวเขาเผ่าม้ง ตำบลปากกลาง อำเภอปัว ได้มีการยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายปองพล อดิเรกสาร) พิจารณาดำเนินการให้ความช่วยเหลือ

๓.๓.๕ การดำเนินงานของทางราชการ

- อำเภอและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าไปสำรวจความเสียหายที่ราษฎรเข้าไปตัดต้นลินจี้และเผาที่พักอาศัย

- อำเภอปัวสอบสวนรายละเอียดการเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าของราษฎร ตำบลปากกลาง การตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินแต่ละราย โดยนำไปตรวจสอบแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ การใช้พื้นที่ของราษฎรบ้านปากกลาง หมู่ ๑-๓-๖ ตำบลปากกลาง อำเภอปัว ปรากฏผลการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินว่า เกิดขึ้นก่อนวันประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๓๑) ๕,๐๐๐ ไร่ และครอบครองที่ดินหลังวันประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๓๑) จำนวน ๑๗๐ ไร่ ๑๗๘ แปลง รวม ๑,๖๕๖ ไร่

๓.๓.๖ การดำเนินงานของคณะทำงานสิทธิมนุษยชนฯ สภาที่ปรึกษาฯ พบว่า ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากภาครัฐขาดการแก้ไขที่รวดเร็ว ระบบข้อมูลและข้อเท็จจริงขาดการรวบรวม ปรับปรุง ให้ถูกต้องอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและใช้ร่วมกัน ขณะเดียวกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการประสานงาน และร่วมมือระหว่างกันในการแก้ไขปัญหา และเมื่อดำเนินการไปแล้ว ไม่ได้แจ้งผลหรือความก้าวหน้าให้ทราบโดยทั่วกัน ใช้ยึดถือปฏิบัติร่วมกันทั้งของภาครัฐและประชาชน ตลอดจนการขาดการติดตามการดำเนินงานที่ได้กำหนดไว้ และผู้ประสานที่ได้รับการยอมรับของทุกฝ่ายให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและเป็นไปในทางเดียวกัน

๓.๓.๗ วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ ได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงและแนวทางปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกันเกี่ยวกับสิทธิที่ดินทำกิน การตัดไม้ทำลายป่า และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ระหว่างชาวบ้าน ตำบลปากกลาง และอำเภอเชียงกลาง ฝ่ายละ ๒๐ คน เจ้าหน้าที่ข้าราชการทุกฝ่าย และผู้แทนสภาที่ปรึกษาฯ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน เป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งทุกคนในที่ประชุมได้ลงนามร่วมเป็นพยานไว้เป็นหลักฐาน โดยมีบันทึกข้อตกลง ดังนี้

๑. ให้ราษฎรในพื้นที่ข้อพิพาทยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิที่ทางราชการได้ดำเนินการพิสูจน์

๒.กรณีราษฎรที่ไม่สามารถพิสูจน์สิทธิได้ และไม่มีที่ดินทำกิน ให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดน่าน นายอำเภอพื้นที่ อบต.พื้นที่ จัดสรรพื้นที่ป่า จำนวน 1,614 ไร่ เพื่อดำเนินการปลูกป่าสักเพียงอย่างเดียว และกันเป็นเขตป่าไม้ต้นน้ำลำธารทั้งนี้ ห้ามนำมาอ้างกรรมสิทธิในภายหลัง

๓.ในระหว่างดำเนินการหรือดำเนินการเสร็จแล้ว ห้ามมิให้ราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ อีกต่อไปและระหว่างนี้ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุม

๔.ให้เจ้าหน้าที่เร่งรัดดำเนินการตามข้อ ๑-๓ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ เดือน

๕.ให้คณะทำงานสิทธิมนุษยชนฯ ประสานงานและผลักดันในระดับนโยบายกับ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง เพื่อให้แนวทางปฏิบัติดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพ

๓.๓.๘ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “สิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม : กรณีต้นน้ำน่าน” ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณากำหนดนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืนเกี่ยวกับสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และการแบ่งปันทรัพยากรที่ดินบนต้นน้ำอย่างชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้ ใน ๘ ประการ คือ

๑. การใช้ยุทธศาสตร์ “คนอยู่กับป่า”
- ๒.การปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการส่งเสริมการประกอบอาชีพในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติป่านุรักษ์ ป่าต้นน้ำตลอดจนเขตพื้นที่ทำกินบนพื้นที่สูง
๓. การมีสิทธิในที่ดินทำกิน
๔. การไม่ออกเอกสารสิทธิในลักษณะผู้ถือครอง แต่เป็นเอกสารครอบครองเพื่อทำกินเท่านั้น
๕. ส่งเสริมให้ราษฎรได้ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านมาผลิตปุ๋ยหมักชีวภาพ
๖. การแก้ไขปัญหาน้ำไหลในระบะต้น ในการขุดลอกแหล่งน้ำที่ตื้นเขิน
๗. การให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการดำเนินการควบคุมดูแลการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ประโยชน์จากป่า
๘. กระบวนการ รูปแบบและวิธีดำเนินการต่างๆ ที่แก้ไขปัญหาดังกล่าว ใช้แนวทางสันติวิธี ไม่เลือกปฏิบัติ ละเว้นการใช้กำลังและอำนาจ สุดท้ายทุกคนต้องเคารพและอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เน้นการมีส่วนร่วม รับผิดชอบต่อสังคม ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการที่ตกลงไว้

๔. ข้อเสนอแนะ

ตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ กำหนดเป้าหมายในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์ โดยมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ประเทศ ตลอดจนลดปัญหาการชะล้าง

พังทลายของดินและการฟื้นฟูปรับปรุงบำรุงดิน ที่มีปัญหาต่างๆ ได้แก่ ดินเปรี้ยว ดินเค็ม และดินขาดอินทรีย์วัตถุ ไม่น้อยกว่าจำนวน ๑๐ ล้านไร่ ในปี ๒๕๔๒ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรืออุทยานแห่งชาติ ซึ่งจะไปทับซ้อนที่ทำกินของเกษตรกร ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่ยากจน แผนงานดังกล่าว ยังขาดแนวทางและวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจน อีกทั้งยังมิได้ประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนได้ทราบอย่างทั่วถึง

ดังนั้น รัฐควรมีนโยบายในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่อยู่และที่ทำกิน โดยกำหนดแนวทาง วิธีการ รูปแบบ ที่สามารถนำไปยึดถือปฏิบัติได้ ดังนี้

๔.๑ รัฐควรทบทวนแผนแม่บทในทุกระดับ โดยคำนึงถึงสิทธิและประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่กับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการสิ่งแวดล้อม

๔.๒ รัฐต้องแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในที่ดินทำกินภาคประชาชน

๔.๓ การจัดการปัญหาการถือครองที่ดินและที่ทำกินในเขตที่ดินสงวนหวงห้าม

๔.๓.๑ กรณีที่ดินที่ราษฎรเข้าไปทำกิน ก่อนมีการประกาศเป็นเขตที่ดินสงวนหวงห้าม

๔.๓.๑.๑ การมีสิทธิในที่ดินทำกินเพื่อเลี้ยงชีพ มีความสำคัญต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศ จึงจำเป็นที่รัฐพึงจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ทำกิน เนื่องจากกรณีดังกล่าวในสถานที่และจำนวนที่เหมาะสม ตามศักยภาพและสมรรถนะของที่ดินพื้นที่นั้นๆ ทั้งนี้เพราะเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่า

๔.๓.๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือการถือครองที่ดิน อันเกิดจากการประกาศทับซ้อนที่ทำกินของราษฎร รัฐควรรีบเร่งตรวจสอบสิทธิให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ทั้งนี้รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สอบสิทธิ โดยการนำพยานหลักฐานอื่นๆ อาทิเช่น ตอไม้ พันธุ์ไม้ มาสอบสิทธิได้ ไม่ใช่จากภาพถ่ายทางอากาศเพียงอย่างเดียว

๔.๓.๒ กรณีที่ดินที่ได้มีการประกาศเป็นเขตที่ดินสงวนหวงห้าม แต่มีการเข้าไปถือครองใช้ประโยชน์ภายหลัง

๔.๓.๒.๑ ที่ดินของรัฐหรือสาธารณะ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบควรดูแลอย่างทั่วถึงและจริงจัง หากมีการบุกรุกควรรีบดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดปัญหาเรื้อรังและยากในการแก้ไข

๔.๓.๒.๒ รัฐต้องให้ความสำคัญ สนับสนุนงบประมาณแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการปักหลักและป้ายประกาศเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ชัดเจน

๔.๓.๒.๓ การปักหลักเขตและป้ายประกาศที่ดินของรัฐ ให้ประชาชนได้รับรู้โดยทั่วกัน พร้อมทั้งใช้มาตรการการเข้มงวดบังคับใช้กฎหมาย เพื่อมิให้มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะ

๔.๓.๒.๔ เร่งรัดเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบ และดำเนินการปักหลักเขตและป้ายประกาศที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัด

๔.๔ มาตรการการป้องกันการรุกรานที่ดินสงวนหวงห้าม

๔.๔.๑ การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกิน ภาครัฐต้องมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง พร้อมทั้งการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิด ในการประกาศเขตเป็นที่ดินของรัฐควรมีการสำรวจพื้นที่ก่อน และรับฟังเสียงประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ ตรวจสอบ ติดตาม และป้องกัน เพื่อให้กฎระเบียบเกิดประสิทธิผลในมาตรการการป้องกันการบุกรุกที่ดิน อีกทั้งการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไข เพื่อให้เกิดความร่วมมือบนหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง ตลอดจนผลประโยชน์ของสาธารณชน

กระบวนการ รูปแบบและวิธีดำเนินการต่างๆ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิที่ดินทำกิน การอนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาแหล่งต้นน้ำและการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า ควรใช้แนวทางสันติวิธี โดยไม่เลือกปฏิบัติ ควรละเว้นการใช้กำลังและอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมและการรับผิดชอบต่อสังคม ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการที่ตกลงกันได้ สุดท้ายทุกคนต้องเคารพและอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

๔.๔.๒ การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมหลายฝ่าย เพื่อตรวจสอบสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งสิทธิการถือครองที่ดินของนายทุนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเปิดเผยเอกสารที่ดินที่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว หากไม่ถูกต้องให้มีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ

๔.๔.๓ รัฐควรทบทวนการจัดระเบียบและระบบข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิที่อยู่และที่ดินทำกิน ให้สมบูรณ์และชัดเจน เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบและใช้ประโยชน์ในข้อมูลได้โดยสะดวก และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้ทราบโดยทั่วกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่เข้าใจระหว่างกัน ส่วนแนวเขตที่ดินของรัฐ ควรมีลักษณะถาวรที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโยกย้ายได้ อาทิ เช่น ดั่งเสา ทำป้าย ทำถนน กำแพง ฯลฯ
