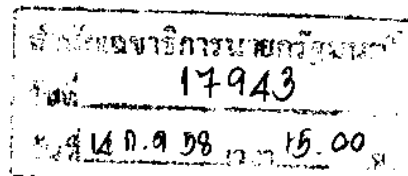


# ด่วนที่สุด

ที่ สผ (สปช) ๐๐๑๔/๔๕๗๓



สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุททองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส16314 ส.ก.๖๖

รับที่ : ส14364/58 ส.ก.๖๖

วันที่ : 15 ก.ค. 58 เวลา : 11:16

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ  
ในรูปแบบโฉนดชุมชน และร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ  
พ.ศ. ....

ด้วยในคราวประชุมสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๘  
ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบให้เสนอรายงาน เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ  
ในรูปแบบโฉนดชุมชน พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ  
ในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

อนึ่ง ผลการพิจารณาศึกษารายงาน เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ  
ในรูปแบบโฉนดชุมชน และร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. ....  
มีสาระสำคัญ ดังนี้

## ๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ ที่ดินของรัฐทับซ้อนกับที่ทำกินของราษฎร และ  
การกำหนดแนวเขตชุมชนที่ชัดเจน เป็นปัญหาข้อพิพาทและสร้างความขัดแย้งที่ยืดเยื้อระหว่างภาครัฐ  
กับประชาชนมาช้านานตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๓๕ สาเหตุมาจาก

๑.๑ การตรากฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์จากป่า ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและ  
คุ้มครองป่า มีจุดมุ่งหมายเพื่อสงวนไม้ที่มีค่าเพื่อประโยชน์ในด้านการสัมปทานทำไม้เป็นหลัก และ  
การตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ซึ่งได้กำหนดนิยาม “ป่า” ให้หมายถึง “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มา  
ตามกฎหมายที่ดิน” ต่อมาได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและ  
พันธุ์พืช เขตหวงห้ามที่ดินประเภทต่าง ๆ เช่น ที่ดินทหาร ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ราชพัสดุ เขตรักษา  
พันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ จากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม และการที่มีได้กันเขตที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัย  
ของชุมชนออกจากเขตป่าส่งผลทำให้ที่ดินของชุมชนและประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่มาก่อนในเขตป่าเขตก  
เป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง

๑.๒ นโยบายการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกทำกินเพื่อขยายพื้นที่ในการเพาะปลูก และเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเชิงพาณิชย์เพื่อการส่งออกเป็นหลัก

จากสถานการณ์ดังกล่าวเมื่อมีการพิจารณาเพื่อพิสูจน์สิทธิและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน ก็พบว่าประชาชนจำนวนมากที่อาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตที่ดินประเภทต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งได้มีการแก้ไขด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่ก็พบว่าการดำเนินการมีความล่าช้า เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่อนุรักษ์ ทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนขยายวงกว้างเพิ่มขึ้น

ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อ

(๑) การจับกุมดำเนินคดี นอกจากคดีอาญาแล้วปัจจุบันยังถูกดำเนินคดีแพ่งหรือที่เรียกว่า คดีโลกร้อนด้วย ทั้งนี้ กรณีของคนยากจนเมื่อถูกดำเนินคดีจะมีผลกระทบต่อเนื่องตามมาทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี การไม่มีเงินประกันตัวระหว่างสู้คดี ฯลฯ สถิติคนถูกจับกุมและพื้นที่ถูกยึดคืนตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๗ ถึงกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จากทุกพื้นที่ปฏิบัติงานของ กอ.รมน. ทั่วประเทศพบว่ามียึดที่ดินจำนวน ๑,๒๐๔ คดี มีคดีบุกรุกจำนวน ๑๗๘ คดี รวมผู้ต้องหาทั้งสองคดีจำนวน ๑,๐๑๓ คน มีพื้นที่ถูกยึดคืนจำนวน ๕๑,๐๒๗ ไร่

(๒) ความไม่มั่นคงในที่ดิน ที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ประชาชนที่อยู่ในที่ดินของรัฐจะมีความกังวลเนื่องจากไม่ทราบว่าจะถูกยึดที่ดินคืนเมื่อใด หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของเอกชน หากเจ้าของที่ดินต้องการทำประโยชน์อย่างอื่น เจ้าของที่ดินอาจจะขายที่ดินดังกล่าวให้แก่คนภายนอกชุมชน เพื่อทำประโยชน์หรือดำเนินธุรกิจอื่น ๆ ก็จะกระทบกับประชาชนที่อยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าว

(๓) การล่มสลายของชุมชน อันเนื่องมาจากการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากร จนกระทั่งทำให้ประชาชนมีความยากลำบากในการดำรงชีวิตและส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นปัญหาสังคมตามมา เช่น ปัญหาความแตกแยกในครอบครัว ปัญหายาเสพติด ปัญหาการอพยพเข้าสู่เมือง เป็นต้น

(๔) การบุกรุกและทำลายพื้นที่ป่าและทรัพยากรธรรมชาติ มีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ความต้องการที่ดินที่สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำเกษตร ฯลฯ ดังนั้นในกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการเฝ้าระวังและดูแลโอกาสที่พื้นที่ป่าไม้และที่ดินของรัฐจะถูกบุกรุกย่อมมีมากขึ้น

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น จึงมาสู่แนวความคิดการจัดการทรัพยากรที่ดิน จำเป็นต้องจัดการตามแนวคิดใหม่และกลไกใหม่ ในการบริหารจัดการร่วมกัน สิทธิร่วม เพื่อลดการสูญเสียที่ดิน การบุกรุกป่า การจัดการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการรับรองสิทธิชุมชนในรูปแบบใหม่ จะสามารถแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า และแก้ปัญหาระหว่างรัฐกับชุมชนได้ (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. .... จะสามารถรองรับสิทธิชุมชน เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสามารถแก้ไขปัญหาการไม่มีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้ยากไร้ได้

๒. สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

ผลที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน

๒.๑ สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนได้ไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ ชุมชน จำนวนประชาชนไม่น้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ ราย

๒.๒ เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน

๒.๓ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เนื่องจากมีความมั่นคงในที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนสามารถพัฒนาที่ดินและประกอบอาชีพได้อย่างเต็มศักยภาพ

๒.๔ การปรับปรุงระบบการผลิตและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และระบบนิเวศจะทำให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของชุมชน และในภาพรวมมีคุณภาพที่ดีขึ้น

๒.๕ ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง มีการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชน มีการสร้างกฎ ระเบียบและกติกาของชุมชน รวมทั้งกลไกการทำงานร่วมกันของสมาชิกในชุมชน

### ๓. กรอบระยะเวลาในการปฏิรูป

เพื่อให้การผลักดัน (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. .... บรรลุผลและดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม มีกรอบระยะเวลาในการดำเนินการดังนี้

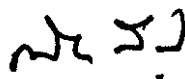
๓.๑ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติ มายังคณะรัฐมนตรีและหลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีเสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ประมาณธันวาคม ๒๕๕๘ และสนับสนุนให้มีการขยายผลทั่วประเทศภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐

๓.๒ การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลควรเร่งมอบโฉนดชุมชน ๕๗ แห่ง ภายใน ๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ และเร่งเสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยเร็ว

๓.๓ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินของภาคประชาชน ภาคประชาชนบางส่วนที่ได้เข้าร่วมเป็นกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรมจะร่วมกันรณรงค์ รวบรวมรายชื่อสนับสนุน (ร่าง) พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. .... ให้ได้ ๑ ล้านรายชื่อ ภายใน ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายเทียนฉาย กีระนันทน์)

ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๓๖