

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562¹

ศุภชัย กระแสสินธุโกมล²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงานดังต่อไปนี้ (1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และ (3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประกอบกับมาตรา 258 ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ได้กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ข. ด้านอื่น ๆ (2) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งตรวจสอบกรรมสิทธิ์ และการถือครองที่ดินทั่วประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นเป้าหมายและหลักการสำคัญ เพื่อเป็นกรอบให้หน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้กำหนดวิธีการดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ที่ดินจึงยังมีมูลค่าสูงมากยิ่งขึ้น ทำให้ประชาชนผู้ยากไร้ไม่มีโอกาสเข้าถึงที่ดินทำกิน หรือที่อยู่อาศัย ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2562 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาบังคับใช้ เนื่องมาจากการกำหนดนโยบายและแผน การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ในปัจจุบันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับและการบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่มีการทำงานร่วมกันทำให้การควบคุมดูแล และการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไม่เป็นเอกภาพและไม่มีกรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา การกิจ และการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์อรรณพ พจนานรัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จึงสมควรให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบูรณาการการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมาย ประวัติความเป็นมา และแนวคิดทฤษฎี ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทย และของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งพบว่ายังมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ อันจะทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงสภาพปัญหาบางประการและไม่อาจบรรลุตามเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ (4) กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” ซึ่งที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 อนุมัติหลักการการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนดในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน พบว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นการนำที่ดินของรัฐที่มีความเหมาะสมและมีศักยภาพในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน โดยจำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ ที่ดินของรัฐที่มีราษฎรครอบครองอยู่ก่อน ซึ่งจะใช้รูปแบบของการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน และพื้นที่ว่างเปล่าไม่มีผู้ครอบครอง และมีศักยภาพในการจัดที่ดิน ซึ่งจะใช้รูปแบบของการจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีพื้นที่

เป้าหมายจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนมาจากที่ดินของรัฐ 9 ประเภท³ คือ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่ดินสงวนเพื่อกิจการนิคมในนิคมสร้างตนเอง ที่นิคมสหกรณ์ ป่าไม้ถาวร และป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และยังได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายของหน่วยงานเจ้าของประเภทที่ดินนั้น ๆ ด้วย

จากที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ผู้ศึกษาเห็นว่า หลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีนั้น กลับมีผลใช้บังคับเหนือกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอื่น จึงเป็นการขัดกับหลักการที่สำคัญของกฎหมายลำดับรอง ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารจะตรากฎหมายลำดับรองให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติมิได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นการนำประเภทที่ดินของหน่วยงานรัฐอื่นมาจัดที่ดินให้แก่ประชาชน ในขณะที่หน่วยงานรัฐอื่นต่างก็มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนได้ตามกฎหมายแต่ละฉบับอยู่แล้ว อีกทั้ง หลักเกณฑ์ดังกล่าว ยังกำหนดให้ประชาชนจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจัดที่ดินที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และกฎหมายของหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ หรือต้องดำเนินการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามกฎหมายของหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ด้วย ยิ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความซ้ำซ้อน ไม่มีความเป็นเอกภาพ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากความล่าช้าในการดำเนินการ และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากหลักเกณฑ์การจัดที่ดินในแต่ละประเภทที่ดินที่มีความแตกต่างกัน

นอกจากนี้ แม้ว่าหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน จะเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย อันถือเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁴ ก็ตาม แต่อีกด้านหนึ่ง ก็ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ที่ดินสาธารณประโยชน์ มาเป็นพื้นที่เป้าหมายในการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่หากมีการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ย่อมเป็นการส่งเสริมให้มีการบุกรุกพื้นที่เหล่านั้นในทางอ้อม และทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลดลงไปด้วย ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ภัยแล้ง

³สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.), (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดันคิด ครีเอทีฟ จำกัด, 2566), หน้า 37-43.

⁴สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, แนวทางการขรังกฎหมายของกรมการปกครอง, (2556), หน้า 8-9.

⁵ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 345.

ภัยน้ำท่วม พืชและสัตว์ป่ามีจำนวนและชนิดลดลง นอกจากนี้ หากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองในการตัดสินใจดำเนินนโยบายถูกรวบงำโดยกลุ่มเศรษฐกิจที่ครอบงำการเมือง ย่อมทำให้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่จัดให้แก่ประชาชนถูกกลุ่มเศรษฐกิจ นายทุน นักการเมือง หรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลกว้านซื้อที่ดินเหล่านั้น ทำให้ยากแก่การดูแล รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และยังเป็นการซ้ำเติมปัญหาให้มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น ไปอีก ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และสังคมโดยรวม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว แม้จะกระทำไปเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ที่ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย อันจัดเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง แต่กลับกลายเป็นว่าส่งผลเสียหาย อย่างรุนแรงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งเช่นกัน

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

มาตรา 15 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “คทช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาศึกษา เสนอแนะหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่ คทช. มอบหมายก็ได้” ซึ่งปัจจุบันตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2566 เรื่อง แต่งตั้ง คณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ สั่ง ณ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2566⁶ ประกอบกับ คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2567 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดิน แห่งชาติ ที่ 1/2566 สั่ง ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2567⁷ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ทั้งสิ้น 11 ชุด

จากที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ผู้ศึกษาเห็นว่า คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน แผนที่ขอบเขตที่จะจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน หรือที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครองเดิม (ถ้ามี) รวมถึงพิจารณาเห็นชอบแผนการจัดที่ดินทำกินให้ ชุมชนหรือที่อยู่อาศัย และแผนการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดในระดับจังหวัด โดยประสานกับ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง แต่ปรากฏว่าในกรุงเทพมหานครกลับไม่มีคณะกรรมการดังกล่าว เนื่องจาก องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดเป็นประธาน และมีหัวหน้า

⁶คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2566 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ สั่ง ณ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2566.

⁷คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2567 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2566 สั่ง ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2567.

ส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับเขต เป็นอนุกรรมการ ทำให้ในกรุงเทพมหานคร ขาดกลไกที่เปรียบเสมือนฟันเฟืองสำคัญในการทำหน้าที่ขับเคลื่อนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน และทำให้การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนหรือที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย ส่งผลให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยได้ จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม⁸ และหลักความยุติธรรมทางสังคม⁹ อันเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำ เพราะทำให้การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนหรือที่อยู่อาศัย ที่โดยปกติต้องสามารถดำเนินการได้เป็นการทั่วไป กลับไม่สามารถดำเนินการได้ในกรุงเทพมหานคร และนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) อันมีหน้าที่และอำนาจในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐตามมาตรการที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด ซึ่งมาตรการดังกล่าว คือ มาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 (5) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติว่า “คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน” ซึ่งบทบัญญัติในมาตรการดังกล่าวไม่ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจให้รวมถึงการพิสูจน์สิทธิด้วย จึงเห็นได้ว่าหน้าที่และอำนาจของคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) ไม่สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้อย่างชัดเจน อีกทั้ง เมื่อพิจารณาจากมาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ก็จะพบว่ามาตรการดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับฐานอำนาจตามมาตรา 10 (5) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ด้วยเช่นกัน เนื่องจากมาตรการดังกล่าว เป็นมาตรการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางที่ใช้ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน และแก้ไขปัญหาข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งสิทธิ ที่อาศัยแนวทางเชิงนโยบาย กฎหมาย และวิทยาศาสตร์มาใช้ควบคู่กัน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) อันมีวัตถุประสงค์ในการทำข้อเท็จจริงให้ปรากฏหรือเป็นการ

⁸ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญรัฐการพิมพ์, 2558), หน้า 1-18.

⁹ ทวีป มหาสิงห์, “การก่อรูปทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์,” วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 11, ฉบับเพิ่มเติม (กรกฎาคม - ธันวาคม 2563): หน้า 16-17.

พิสูจน์ความจริงให้เป็นที่ยุติว่าประชาชนได้ครอบครองที่ดินแปลงพิพาทมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลที่จะนำไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการให้ความช่วยเหลือ เยียวยาที่เหมาะสม หรือรับรองสิทธิรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ตามบทบัญญัติที่ให้อำนาจ ดังนั้น การที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) ให้มีหน้าที่และอำนาจในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ รวมถึงการกำหนด มาตรการ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ย่อมเป็นการขยายอำนาจให้ นอกเหนือไปจากอำนาจที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กำหนด อันเป็นการ ขัดกับหลักนิติธรรม ที่เป็นการใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติ หรือเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้และผลผูกพันของนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

มาตรา 14 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้ คทช. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในการนี้ ให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐใด ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศได้ ให้ คทช. เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขต่อไป” ซึ่งนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ จัดเป็นแผนระดับที่ 3 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2560 วันที่ 3 ธันวาคม 2562 และวันที่ 15 ธันวาคม 2563 ที่เห็นชอบการจำแนกแผนออกเป็น 3 ระดับ โดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนระดับที่ 1 ซึ่งจะเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาล โดยในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติจะดำเนินการผ่านการถ่าระดับเป้าหมายและประเด็นยุทธศาสตร์ชาติสู่แผนระดับที่ 2 ซึ่งประกอบด้วย แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนระดับที่ 3 ซึ่งประกอบด้วย แผนปฏิบัติการด้าน ... แผนปฏิบัติราชการราย 5 ปี และรายปี เพื่อให้เกิดการดำเนินการต่าง ๆ ที่มีความสอดคล้อง

และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มุ่งสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายในปี 2580 ได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่าแผนทุกแผนที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นแผนระดับที่ 3 ทั้งหมด รวมทั้งนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศด้วย

จากที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ผู้ศึกษาเห็นว่า นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2566 - 2580)¹⁰ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2566 ซึ่งเป็นการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ระยะยาว (15 ปี) เพื่อใช้เป็นกรอบนโยบายและทิศทางการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินในภาพรวมของประเทศอย่างบูรณาการ อันจะส่งผลให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 นั้น กลับพบว่าบทบัญญัติในมาตรา 14 วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลา หรือบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการที่จะให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ขับเคลื่อนและแปลงนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการ การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไว้อย่างชัดเจน อีกทั้ง นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2566 - 2580) ก็ไม่ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกัน ย่อมส่งผลให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีแนวทางในการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่ต้องการแก้ไขปัญหาการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ในกฎหมายของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ที่ไม่มีการทำงานร่วมกัน และไม่มีกรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา การกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และยังเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งขัดกับหลักนิติธรรม

นอกจากนี้ การที่มาตรา 14 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดผลผูกพันในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ

¹⁰ประกาศคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2566 - 2580), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 140 ตอนพิเศษที่ 32 ง (10 กุมภาพันธ์ 2566): 27.

ไม่สอดคล้อง หรือไม่แก้ไขปรับปรุงการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินของประเทศ เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไข หากมีกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐใด ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศได้ ทั้งนี้ เนื่องจากนโยบาย และแผนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศอยู่ในแผนระดับที่ 3 ในระนาบ เดียวกันทั้งหมด ทำให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ จัดทำนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยพิจารณาจากกรอบอำนาจหน้าที่และความ รับผิดชอบ ตามกฎหมายของหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนระดับที่ 2 เป็นหลัก โดยไม่ได้ พิจารณาจากนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นหลัก แตกต่างจาก ประเทศอังกฤษ ที่มีการกำหนดนโยบายกลางด้านการบริหารจัดการที่ดินโดยรัฐบาลส่วนกลาง และมีการ กำหนดให้มีกลไกการถ่ายทอดนโยบายกลางไปยังนโยบายแผนหรือยุทธศาสตร์การดำเนินการในระดับพื้นที่ ในลักษณะบนลงล่าง¹¹ จึงส่งผลให้นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทย ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่มาตรา 14 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กลับไม่ได้กำหนดผลผูกพันในกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการไม่สอดคล้อง หรือไม่แก้ไขปรับปรุงการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหาร จัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไข หากมีกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐใด ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศได้ จึงจะเห็นได้ว่ากลไกที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ต้องการให้นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ย่อมไม่อาจบรรลุผลได้ เนื่องจากมาตราดังกล่าว ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่น หรือหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด รวมทั้งไม่มีการกำหนดมาตรการที่เป็นการบังคับให้คณะกรรมการ ตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบาย ที่ดินแห่งชาติ เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขในเชิงบริหารเท่านั้น ทำให้ปัญหาการ

¹¹สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการการศึกษา การบูรณาการเพื่อยกระดับระบบ โครงสร้าง และกลไกการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ: กรณีการยกระดับ ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, (2567), หน้า 402-413.

กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในกฎหมายของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ที่ไม่มีกรอบแนวทางเพื่อให้การกำหนดแนวทางการพัฒนา การกิจ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันยังคงปรากฏอยู่

ปัญหาประการที่สี่ คือ ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “ในการดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. ประกาศกำหนด” จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 10 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ไว้หลายประการ โดยนอกจากหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ตามมาตรา 10 (1) แล้ว คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ยังมีหน้าที่กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวม โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด อันเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ตามมาตรา 10 (4) และกำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน อันจะเป็นกลไกที่บูรณาการและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน เกิดประโยชน์สูงสุด ตามมาตรา 10 (5) รวมถึงเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ อันจะเป็นกลไกที่ช่วยแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของหน่วยงานภาครัฐ และปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดิน ตามมาตรา 10 (7) ด้วย ซึ่งมาตรการหรือแนวทางเหล่านั้น ล้วนมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อประชาชน ไม่น้อยไปกว่าการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ แต่มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กลับกำหนดให้เฉพาะการทำ

นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเท่านั้น ที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. ประกาศกำหนด ย่อมเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อมาตรการและแนวทางต่าง ๆ ที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนดขึ้น แตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ หรือการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนรัฐบาลกลาง มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย¹² จึงเห็นได้ว่าการให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพียงเรื่องเดียวนั้น ส่งผลให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือถูกกระทบสิทธิ ไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการและแนวทางต่าง ๆ ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ และการบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 10 (4)

เดิมบัญญัติว่า “คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(4) กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงรูปแบบการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ หรือรูปแบบในลักษณะอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”

แก้ไขเป็น “คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(4) กำหนดมาตรการหรือแนวทางการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมถึงการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดที่มีใช้พื้นที่อนุรักษ์ ป่าชายเลน หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

¹²เรื่องเดียวกัน, หน้า 356-368.

ซึ่งมีความเหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นเขตที่ดิน คทช. ให้ คทช. เสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่น ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ในเขตที่ดิน คทช. ให้เป็นไปตามที่ คทช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

ทั้งนี้ ในการแก้ไขดังกล่าวเป็นการเพิ่มเติมให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในเขตที่ดิน คทช. ได้เองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ทำให้การจัดที่ดินในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น แต่ยังคงให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ สามารถออกกฎหมายลำดับรองได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการกำหนดกลไกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชน โดยการห้ามมิให้นำพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาจัดให้แก่ประชาชน อันเป็นการประสานซึ่งประโยชน์สาธารณะ และทำให้บรรลุตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562

2. ปัญหาเกี่ยวกับคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

สำหรับปัญหาข้อนี้ ขอเสนอแนะเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

2.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2566 เรื่อง แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตั้ง ณ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2566 ประกอบกับ คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2567 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2566 ตั้ง ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2567

เดิมกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ทั้งสิ้น 11 ชุด ซึ่งคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด จะประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัด เป็นประธาน อนุกรรมการ และมีหัวหน้าส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับเขต เป็นอนุกรรมการ

แก้ไขเพิ่มเติมให้มี คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินกรุงเทพมหานคร เพิ่มขึ้นอีกชุดหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานอนุกรรมการ และมีหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร เป็นอนุกรรมการ

ทั้งนี้ ในการแก้ไขคำสั่งดังกล่าวเป็นการเพิ่มเติมให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดิน กรุงเทพมหานคร เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนหรือที่อยู่อาศัย ในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ อันจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำ และนำไปสู่ความเป็นธรรมในสังคม และเป็นการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

2.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 15 บรรทัดหนึ่ง

เดิมบัญญัติว่า “คทช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาศึกษา เสนอแนะ หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ คทช. มอบหมายก็ได้”

แก้ไขเป็น “ในการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ คทช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาศึกษา เสนอแนะหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ คทช. มอบหมายก็ได้”

ทั้งนี้ ในการแก้ไขดังกล่าวเป็นการเพิ่มเติมให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีกรอบอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งการกำหนดกรอบอำนาจดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้การดำเนินการของ คณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจรองรับ ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562

2.3 ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 10 (5)

เดิมบัญญัติว่า “คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน โดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(5) กำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน”

แก้ไขเป็น “คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน โดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(5) กำหนดมาตรการหรือแนวทางเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งกำหนดมาตรการหรือแนวทาง

การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อใช้ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน และแก้ไข ปัญหาข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งสิทธิระหว่างหน่วยงานของรัฐ และประชาชน ”

ทั้งนี้ ในการแก้ไขดังกล่าวเป็นการเพิ่มเติมให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจในการกำหนดมาตรการหรือแนวทางการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อใช้ในการ พิสูจน์สิทธิในที่ดิน และแก้ไขข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งสิทธิระหว่างหน่วยงานของรัฐ และประชาชน และเพื่อเป็นฐานอำนาจในการที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จะกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการ ดำเนินงานของคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) อันมีวัตถุประสงค์ในการทำ ข้อเท็จจริงให้ปรากฏหรือเป็นการพิสูจน์ความจริงให้เป็นที่ยุติว่าประชาชนได้ครอบครองที่ดินแปลงพิพาท มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลที่จะนำไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายที่ดิน แห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการให้ความช่วยเหลือ เยียวยาที่เหมาะสม หรือรับรองสิทธิรูปแบบใด รูปแบบหนึ่งภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติต่อไป อันเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ที่เป็นการใช้อำนาจ โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้ หรือใช้อำนาจไม่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติกำหนด

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้และผลผูกพันของนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ของประเทศ

สำหรับปัญหาข้อนี้ ขอเสนอแนะเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

3.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง

เดิมบัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้ คทช. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในการนี้ ให้คณะกรรมการตาม กฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการ บริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ”

แก้ไขเป็น “เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้ คทช. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในการนี้ ให้คณะกรรมการตาม กฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการ บริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ทั้งนี้ ให้ คทช. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลา ในการขับเคลื่อนและแปลงนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไปสู่การ

ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล การดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทยด้วย”

ทั้งนี้ ในการแก้ไขดังกล่าวเป็นการเพิ่มเติมอำนาจให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และกรอบระยะเวลา ในการขับเคลื่อนและแปลงนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทยไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทยได้ อันจะทำให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐ สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทยได้อย่างชัดเจนขึ้น ส่งผลให้นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐสอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทย และลดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย

3.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 10 (1)

เดิมบัญญัติว่า “คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน โดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทย เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี”

แก้ไขเป็น “คทช. มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน โดยทั่วไป รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทย เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน และแผนงบประมาณการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินแบบบูรณาการ ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทย และเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาในการจัดทำงบประมาณประจำปี”

ทั้งนี้ ในการแก้ไขดังกล่าวเป็นการเพิ่มเติมให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน และแผนงบประมาณการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินแบบบูรณาการ ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไทย และเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา

ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นกลไกที่จะทำให้เกิดผลผูกพันในทางกฎหมายให้คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและแผนของตนให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ นอกเหนือจากกลไกตามมาตรา 14 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 อีกทางหนึ่ง อันจะทำให้การกำหนดนโยบายและแผนในกฎหมายของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562

4. ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 13

เดิมบัญญัติว่า “ในการดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กทช. ประกาศกำหนด”

แก้ไขเป็น “ในการดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ รวมถึงมาตรการและแนวทางต่าง ๆ ที่ กทช. กำหนด อันอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ทั้งในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กทช. ประกาศกำหนด”

ทั้งนี้ ในการแก้ไขดังกล่าวเป็นการเพิ่มเติมให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการและแนวทางต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ทั้งในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ โดยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ประกาศกำหนด เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือถูกกระทบสิทธิ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการและแนวทางต่าง ๆ ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ อันเป็นการสอดคล้องต่อหลักการและบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2) ที่กำหนดให้รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ปันพูน บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. **หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม**. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญรัฐการพิมพ์, 2558.
- ทวีป มหาสิงห์. “การก่อรูปทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์.” **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์** ปีที่ 11, ฉบับเพิ่มเติม (กรกฎาคม - ธันวาคม 2563): 16-17.
- ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. **รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) “โครงการการศึกษาการบูรณาการเพื่อยกระดับระบบ โครงสร้าง และกลไกการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ: กรณีการยกระดับของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ.”** สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 2567.
- สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. **แนวทางการร่างกฎหมายของกรมการปกครอง**, 2556.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. **การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดันคิด ครีเอท จำกัด, 2566.
- คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2566 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตั้ง ณ วันที่ 10 พฤศจิกายน 2566.
- คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2567 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งคณะกรรมการ นโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2566 ตั้ง ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2567.
- ประกาศคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2566 - 2580). **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 140 ตอนพิเศษที่ 32 ง (10 กุมภาพันธ์ 2566): 27.