

บทคัดย่อ

ชื่อรายงานการวิจัย : การศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัย
จากคลื่นยักษ์สึนามิ
ชื่อผู้วิจัย : นายพรรษา สุขสมจิตร
ปีที่ทำการวิจัย : 2549

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัยจากคลื่นสึนามิใน 6 จังหวัด คือ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรังและสตูล เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสำรวจชุมชน 24 แห่งและสัมภาษณ์แกนนำชุมชนประสบภัย 155 คน ใน 5 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนองและตรัง โดยกลุ่มตัวอย่างตามความสะดวก ในการนัดหมายกับแกนนำชุมชนและการเดินทางเข้าชุมชนประสบภัยให้ครอบคลุมชุมชนที่มีปัญหาทั้ง 6 กลุ่ม

ผลการวิจัย

1. สถานการณ์ปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัย

1.1 ชุมชนประสบภัยที่มีปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยแบ่งเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ ชุมชนเช่าหรืออาศัยในที่เอกชน ชุมชนที่ตั้งทับที่ดินของเอกชน ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีข้อพิพาทกับเอกชน ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีหน่วยงานเดียวดูแล ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีหลายหน่วยงานดูแล และชุมชนในที่ดินของรัฐที่ไม่มีหน่วยงานดูแล หน่วยงานดูแลที่ดินของรัฐมี 6 หน่วยงาน ได้แก่ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมที่ดิน หน่วยอนุรักษ์ป่าชายเลนและองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

1.2 สาเหตุที่ผู้ประสบภัยบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดจากความจำเป็นต้องตั้งบ้านเรือนในที่ดินของรัฐซึ่งใกล้แหล่งประกอบอาชีพ ไม่เข้าใจกฎหมายหรือสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน และรัฐประกาศเขตที่ดินของรัฐทับชุมชนที่อยู่มาก่อนมีประกาศ

1.3 สภาพความเป็นอยู่ของชุมชนประสบภัยค่อนข้างยากลำบาก เนื่องจากผู้ประสบภัยส่วนหนึ่งขาดแคลนระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ชุมชนที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ชาวมอแกน ชาวลัคลาไว้อยู่ ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐมองอย่างแปลกแยก ฐานะเปลี่ยนเป็นยากจนอย่างฉับพลัน แกนนำชุมชนถูกอิทธิพลของนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการในท้องถิ่นข่มขู่คุกคามชีวิตและทรัพย์สินโดยไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างจริงจัง

1.4 ความช่วยเหลือด้านต่างๆ ปรากฏว่า มาตรการผ่อนผันให้อยู่อาศัยชั่วคราวในที่ดินเดิม เป็นมาตรการระยะสั้นและถ่วงกันคือมีทั้ง 5 ปี และ 6 ปี การช่วยเหลือของรัฐบาลและหน่วยงาน ของรัฐบาลน้อย ไม่ทั่วถึงทุกชุมชน เป็นแบบสังคมสงเคราะห์และไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน โดยจะทุ่มเทความช่วยเหลือให้กับชุมชนที่สังคมสนใจมากเป็นพิเศษ แต่เมื่อความสนใจของสังคม ลดลงผู้ประสบภัยเกือบจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือต่อไปอีกเลย ส่วนภาคเอกชนและองค์กรพัฒนา เอกชนช่วยเหลือจริงจัง ทั่วถึงทุกชุมชนและตรงกับความต้องการของผู้ประสบภัย โดยเฉพาะองค์กร พัฒนาเอกชนจะช่วยเหลือฟื้นฟูชุมชนประสบภัยอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นให้ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเอง ได้ แต่วิธีการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนโดยมอบให้ผู้นำ ชุมชนจัดสรรความช่วยเหลือด้านต่างๆ ให้แก่ผู้ประสบภัยมีส่วนลดทอนความเข้มแข็งที่ชุมชนเคยมี เนื่องจากการจัดสรรไม่มีความยุติธรรมจึงทำให้คนในชุมชนแตกแยกกัน

1.5 ทศนคติของผู้ประสบภัยต่อรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐปรากฏว่า ผู้ประสบภัยมี ทศนคติไม่ค่อยดีต่อรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ เพราะเห็นว่ารัฐบาลและเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่ ให้ ความช่วยเหลือวางตัวเป็นนาย ไม่ช่วยเหลือตามสัญญา ไม่เชื่อมั่นในแนวทางแก้ไขปัญหของภาครัฐ เพราะผู้ประสบภัยไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหของตนเอง กังวลว่านโยบาย บางเรื่องของรัฐบาลอาจกระทบกับความมั่นคงของชุมชน เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษที่บังคับเวนคืนที่ดิน ของผู้ประสบภัยที่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมายโดยผู้ประสบภัยไม่สามารถโต้แย้งใดๆ

2. แนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้น ได้แก่

2.1 รัฐบาลควรเร่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำรวจขอบเขตที่ดินของรัฐบาลให้เสร็จโดยเร็ว เพื่อ เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายจัดการที่ดินให้เหมาะสม

2.2 รัฐบาลควรเร่งพิสูจน์สิทธิในที่ดิน 4 ประเภทคือเอกชนอ้างกรรมสิทธิ์ทับซ้อนที่ดินของ รัฐบาล ผู้มีที่ดินที่มีหลักฐานน่าเชื่อได้ว่าได้มาโดยมิชอบหรือมีจำนวนเกินจริง ผู้ได้แย้งสิทธิการครอบครองทำ ประโยชน์ในที่ดิน และการพิสูจน์ขอบเขตชุมชนเพื่อกันเขตแนวชุมชนไม่ให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ ต่อไปอีก

2.3 รัฐบาลควรจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสบภัยจากคลื่นสึนามิ ให้กู้ยืมไปฟื้นฟู ชุมชนและพัฒนาคุณภาพชีวิต

2.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรบูรณะฟื้นฟูหรือจัดสร้างระบบสาธารณูปโภคให้ชุมชน โดยเฉพาะน้ำประปาและไฟฟ้าที่ผู้ประสบภัยไม่สามารถขอต่อได้เองเพราะไม่มีเลขที่บ้าน จังหวัดควร ติดต่อหน่วยบริการผ่อนผันให้ติดตั้งมิเตอร์น้ำประปาและไฟฟ้าส่วนกลางให้ชุมชนใช้ร่วมกันก่อน

2.5 รัฐบาลควรเร่งรัดติดตามและสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือผู้ประสบภัย ครอบถ้วนตามที่สัญญาไว้

2.6 หน่วยงานดูแลที่ดินของรัฐควรตั้งเครือข่ายแก้ไขปัญหาที่ดินอยู่อาศัยของผู้ประสบภัย โดยทำงานร่วมกับผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ สถาบันการศึกษา รวมทั้งบุคคลและหน่วยงานอื่นที่ทำงานเกี่ยวข้องกับชุมชนประสบภัย

3. แนวทางแก้ไขปัญหาระยะยาว

3.1 รัฐบาลควรปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน โดยยกเลิกหลักการเดิมกับเพิ่มหลักการใหม่ คือ

3.1.1 ควรเพิ่มระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน ให้ชาวบ้านตั้งชุมชนในที่ดินของรัฐ และร่วมกับรัฐในการดูแลอนุรักษ์ที่ดินที่อยู่อาศัย นอกเหนือจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐที่มีในประมวลกฎหมายที่ดิน

3.1.2 ควรยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระยะเวลาให้ชาวบ้านเช่าที่ดินของรัฐอยู่อาศัยหรือทำกินได้ไม่เกิน 30 ปี โดยขยายเวลาให้เท่ากับระยะเวลาที่ให้เอกชนเช่าที่ดินของรัฐทำประโยชน์ซึ่งกำหนดไว้ถึง 99 ปี

3.1.3 กำหนดให้มีภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าและภาษีมรดก ผู้เก็บที่ดินจำนวนมากไว้เป็นมรดกหรือเก็งกำไร จะต้องเสียภาษีทั้งสองประเภทในอัตราสูงมากจนต้องยอมขายให้รัฐหรือเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างคุ้มค่า

3.1.4 กำหนดให้อำนาจรัฐเวนคืนหรือบังคับซื้อที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ทำประโยชน์เพื่อจัดสรรให้คนจนแทนที่จะนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการตามที่ทำอยู่

3.1.5 กำหนดให้มีอนุญาโตตุลาการระงับข้อพิพาทที่ดิน ในกรณีความขัดแย้งที่ดินเอกชนที่คู่กรณีต้องการประนีประนอมกัน

3.2 รัฐบาลควรมีนโยบายรณรงค์ให้ชาวบ้านมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดิน สิทธิและหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอย่างจริงจัง

3.3 รัฐบาลควรมีนโยบายสนับสนุนให้หน่วยงานดูแลที่ดินของรัฐที่ชุมชนตั้งอยู่ทำงานแบบบูรณาการ โดยร่วมคิดร่วมทำกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในชุมชนนั้น

4. แนวทางแก้ไขปัญหเฉพาะกลุ่มชุมชน

4.1 ชุมชนเช่าหรืออยู่อาศัยในที่ดินของเอกชน จังหวัดควรร่วมกับผู้แทนชุมชนจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้ผู้ประสบภัยเช่าอยู่อาศัยในระยะเวลาเท่ากับให้เอกชนเช่าทำประโยชน์

4.2 ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีข้อพิพาทกับเอกชน ซึ่งเป็นที่ดินที่เอกชนอ้างกรรมสิทธิ์และฟ้องขับไล่ผู้ประสบภัย แต่ผู้ประสบภัยแย้งว่าเป็นที่ดินของรัฐต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษา ก่อน ถ้าศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นที่ดินของรัฐควรให้ผู้ประสบภัยเช่าระยะยาวเท่ากับให้เอกชนเช่าทำประโยชน์

4.3 ชุมชนที่ตั้งทับที่ดินของรัฐและเอกชน หากสงสัยและพิสูจน์ว่าที่ดินของเอกชนได้กรรมสิทธิ์มาโดยมิชอบต้องเพิกถอนเอกสารสิทธิแล้วนำมารวมกับที่ดินของรัฐ แล้วให้ผู้ประสภักย์เช่าระยะยาวเท่ากับให้เอกชนเช่าทำประโยชน์

4.4 ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีหน่วยงานเดียวดูแลและหลายหน่วยงานดูแล ต้องออกเอกสารสิทธิให้ผู้เช่าครอบครองทำประโยชน์ก่อนวันประกาศเขตเป็นที่ดินของรัฐหรือก่อนวันสงวนหวงห้าม ถ้าเข้ามาภายหลังควรให้ผู้ประสภักย์เช่าระยะยาวเท่ากับให้เอกชนเช่าทำประโยชน์

4.5 ชุมชนที่อยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีหน่วยงานดูแล ต้องตรวจสอบให้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบ แล้วดำเนินการเช่นเดียวกับชุมชนที่มีหน่วยงานเดียวและหลายหน่วยงานดูแล

กรณีที่จะต้องจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้ตั้งชุมชน จังหวัดควรพิจารณาร่วมกับตัวแทนชุมชนจัดหาที่ดินที่เหมาะสมแล้วให้ผู้ประสภักย์เช่าระยะยาวเท่ากับให้เอกชนทำประโยชน์

กรณีที่ได้มีการปรับแก้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน หรือให้มีการผ่อนซื้อที่ดินที่รัฐเวนคืนจากเอกชนหรือจากกรณีอื่นเสร็จแล้ว ควรให้ผู้ประสภักย์เลือกกว่าต้องการจะเช่าต่อ ผ่อนซื้อ หรือขอยู่อาศัยโดยระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน

ABSTRACT

Research Report Title : The study of a guideline to remedy the resided lands for the people who encountered the risk from Tsunami.

Name of Researcher : Mr. Punsu Sooksomjit

Year of Research : 2006

The objectives of this research is to study problems and guidelines to remedy the resided lands for the people who encountered the risk from Tsunami in 6 provinces which are Phuket, Krabi, Phangnga, Ranong, Trang and Satun. Collection of information was done by surveying of 24 communities and Interviewing with the core leaders of the communities of 155 persons in 5 provinces in Phuket, Krabi, Phangnga, Ranong and Trang by random sampling as per convenience in making appointments with the core leaders of the communities and traveling into the communities to cover all 6 communities which have problems.

Research Results

1. The situation of resided lands of the people who encountered the risk

1.1 The communities which encountered the risk which have resided land problems can be divided into 6 groups which are the communities which leased or resided on the land of private sectors, the communities which were located on the lands of private sectors, the communities on the land of the government which have dispute with the private sectors, the communities on the land of the government which have one entity to look after, the communities on the land of the government which have several entities to look after, and the communities on the land of the government which have no entities to look after. There are 6 governmental entities which look after the lands which are Department of Marine and Coastal Resource, Department of National Parks, Wild Animals and Plant Breeds, Department Water Transportation and Commercial Navigation, Department of Land, Wetlands forest Reservation Entity, and **Phuket Local Administration Organization**.

1.2 The cause of invasion of the governmental land by the people who encountered the risk resulted from the necessity to build the houses on the government lands close to the source of

occupation, illegal and out of the rights of land and the government announced the government land territory overlapping with those of the communities resided prior to the announcement.

1.3 The conditions of living of the people who encountered the risk were quite difficult because some part of people who encountered the risk are lack of facility systems needed for living. The communities which are the group of tribes such as Morgan Ulaklavoi are looked down by the officials strangely, the financial status has changed to be in poverty abruptly, the core leaders of the communities are influenced by the national politicians, local politicians and local officials by threaten for life and property without any help seriously.

1.4 Various aspects of help appear that the measure to give temporary grace in the former land is a short term measure and unsystematic since there are both 5 years and 6 years. Helps from the government and government entities are casual, unequally to every community, like social welfare and did not meet the requirements of the communities by emphasizing on helping especially to the communities which are of public interest only. But when the interest of the public ceased, the people who encountered the risk were nearly lack of help any further. On the contrary, helps from private sectors and private development organization were serious, covering every community and met the requirements of the people who encountered the risk. Especially, the private development organization has been helping to recover the communities which encountered the risk continuously by emphasizing on strength and sustainability. However, the methods of helping of the government, private sectors and private development organization by means of leaving allocation of various helps to the leader of the community to the people who encountered the risk resulted partially in reduction of strength the community used to have because of inequity of allocation of helps, resulting in breaking down of integrity of people in the community.

1.5 The attitude of the people who encountered the risk to the government and government entities was not quite good because they felt that the government and the officials of the government entities who provided helps acted as boss, not provided helps as promised. They are not confident of the way to remedy the problems of the government because people who encountered the risk had no participation in determining the measures to solve their own problems. They were worry that some governmental policies may cause impact to the strength of community such as special economic territory which forces surrendering of lands of the people who encountered the risk who have document of rights legally and the people who encountered the risk cannot argue for whatever reasons.

2. Guidelines to short term remedy are:

2.1 The government should expedite the entities involved to finish surveying of the boundary of governmental lands as soon as possible in order to be used as information for making decision of the policy to organize the lands appropriately.

2.2 The government should expedite proving of rights in the 4 types of lands, where private sectors claimed for rights overlapping on the governmental lands, people who have lands with evident to believe that they got them illegally or having exceeding than actual, people who claim against the rights of occupation to use the lands and proving of the boundary of communities in order to prevent the community boundary and avoid trespassing of the governmental land.

2.3 The government should set up fund to help recovery of the people who encountered the risk from Tsunami as loan to recover the communities and development of the quality of living.

2.4 The entities involved should restore and recover or build public facility systems for the community, especially tap water and electricity of which the people who encountered the risk could not ask for because of no addresses. The province should contact the service entities to give grace to install water meters and central electricity to the communities to be used together for the time being.

2.5 The government should expedite follow up and support the entities involved to help the people who encountered the risk fully as promised.

2.6 The entities which supervise the governmental lands should set up network to remedy the resided lands of the people who encountered the risk by working together with the leader of the community , leader of religion, private sector organizations, private sector development organization, technical persons, institutes, including people and other entities of which their work involving to the community which encountered the risk.

3. Guidelines to long term remedy

3.1 The government should improve the laws regarding lands by termination of the former rules and addition of new rules which are:

3.1.1 Addition of land proprietary system of the community, allowing the villagers to set up community on the governmental land and cooperate with the government to take care and

reserve the living place apart from land proprietary system of the private sectors and land proprietary system of the government which are in the land code of laws.

3.1.2 Give up of the resolution of ministerial committee to specify the duration to allow people to lease the governmental lands for living or earning for not more than 30 years to be equal to the duration of time allow for the private sectors to lease the governmental lands for utilization which is specified to be 99 years.

3.1.3 Stipulate to have progressive rate on the tax of land and legacy tax so that whoever keeps a plenty of land for legacy or for profits shall have to pay the two types of tax at very high rate and is obliged to sell to the government or private sectors which shall help distribution of proprietary of land and utilization of land at its worth.

3.1.4 Stipulate to have the government to have power to surrender or force to buy lands of the private sectors which are not used in order to allocate to the poor instead of bringing the governmental lands to do it as being done nowadays.

3.1.5 Stipulate to have arbitration to stop the dispute of land in case of the dispute of the private land where the parties want to compromise.

3.2 The government should have the policy to promote the villagers to have knowledge about the laws of land, rights and obligations related to the land truly.

3.3 The government should have the policy to support the government entities which supervise the governmental lands where the communities are located to work integrally by cooperation of thinking and doing with the ones who involve in the land in the community.

4. Guidelines to remedy to specific problem of the group of communities: are the guidelines to be used in the period of no adjustment of laws to have the system of proprietary of land in the community. On leasing of lands and installment of buying lands already have practical guidelines.

4.1 The community which leases or resides on the land of private sector , the province should have to cooperate with the community to find new plots of land for the people who encountered the risk to lease for living for a period of time which allows the private sectors to utilize the land .

4.2 The governmental land where the community is located and have dispute with the private sectors is the land of which the private sectors arrear of proprietary and filed the proceeding

to kick out the people who encountered the risk but the people who encountered the risk argued that the land belongs to the government so it requires the court to deliver judgment first. If it were the governmental land, there should be grace time to allow the people who encountered the risk to lease for living for a period of time which allows the private sectors to utilize the land .

4.3 The community which is located on the overlapping land of private sector, if suspected and can prove that the land of the private sector got proprietary rights illegally or having the quantity exceeding the actual right then its proprietary right documents shall be withdrawn and the land shall be combined with the governmental land and allow the people who encountered the risk to lease it by installment.

4.4 The community on the governmental land which has only one entity to supervise shall issue the proprietary right to the one who occupied for utilization before the day to announce that the land belongs to the government or before the day of reservation of forbidden. If some people enter after that, there should be lease it by installment.

4.5 The communities on the governmental lands where there are several entities to supervise and where there are no entities to supervise shall be clear inspection by the entity who is responsible and then perform in the same manner as the community on the governmental land which has only one entity to supervise.

If it is necessary to allocate new plain lands, there shall be cooperation with the community representatives to consider allocation of land for leasing those plots of land by installment.

In the case where the law relating to the lands has been amended to avail community land ownership system or purchases by installment payments of government lands expropriated from private persons or under other cases, the disastrous victims shall be allowed to choose at their own choice whether they want to lease, purchase by installment payments or ask to dwell on such lands under the community land owner system.