

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วันที่ 26 ธันวาคม 2547 หลังจากผ่านการทดลองคริสต์มาสอย่างสนุกสนานเพียงวันเดียว โลกต้องตื่นตลึงกับภัยพิบัติภัยครั้งใหญ่จากคลื่นสึนามิที่เคลื่อนเข้าทำลายล้างชีวิตผู้คนและทรัพย์สินเสียหายมหาศาล สาเหตุมาจากแผ่นดินไหวใต้ทะเลบริเวณเกาะสุมาตรา ความรุนแรงไหววัดได้ประมาณ 9.3 ตามมาตราวัดริกเตอร์ กระแสคลื่นสึนามิกระแทกชายฝั่งของประเทศที่ตั้งอยู่ติดกับทะเลอันดามันกว่าสิบประเทศรวมทั้งประเทศไทยเสียหายยับเยิน การสำรวจความสูญเสียครั้งนี้ประมาณว่ามีผู้คนล้มตายนับแสนคน เด็กกำพร้าพ่อแม่ล้มหายคน บ้านเรือน อาคารสถานที่ พื้นที่การเกษตร เรือประมง อุปกรณ์ทำมาหากิน ฯลฯ เสียหายอย่างรุนแรง ความเสียหายที่เห็นต่อหน้าตาต่อจากการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ของสถานีสำคัญๆ และที่ปรากฏตามสื่อสารมวลชนต่างๆ ทำให้คนทั้งโลกตกใจ เสียขวัญ และตระหนักว่าจะต้องระดมความช่วยเหลือไปยังประเทศที่ประสบภัยพิบัติ โดยเฉพาะประเทศที่มีนักท่องเที่ยวของตนเสียชีวิตหรือสูญหายรวมทั้งประเทศที่เสียหายมากจนเกินกำลังที่จะบูรณะฟื้นฟูได้เอง การระดมความช่วยเหลือของนานาชาติครั้งนี้มาจากหลายส่วน ทั้งจากหน่วยงานรัฐบาล องค์กรการกุศล องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสหประชาชาติ รัฐบาลต่างประเทศ บริษัท/ธุรกิจเอกชน กลุ่มวิชาชีพ รวมทั้งบุคคลทั่วไป

กรณีประเทศไทย คลื่นสึนามิได้สร้างความสูญเสียให้กับจังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน 6 จังหวัด ได้แก่ พังงา ระนอง ภูเก็ต กระบี่ ตรังและสตูล ความเสียหายเบื้องต้นพบว่ามีพื้นที่ประสบภัยพิบัติใน 6 จังหวัดรวม 25 อำเภอ/กิ่งอำเภอ 95 ตำบล 407 หมู่บ้านผู้ได้รับเดือดร้อน 58,550 คน 12,017 ครอบครัว เสียชีวิต 5,359 คน บาดเจ็บ 8,457 คน สูญหาย 2,822 คน เด็กกำพร้า 1,221 คน บ้านเรือนเสียหาย 4,806 หลัง ทรัพย์สินที่เสียหายเป็นพื้นที่การเกษตร พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เครื่องมือประมง ปศุสัตว์ สถานประกอบการ สิ่งสาธารณประโยชน์ที่เสียหาย ได้แก่ ท่าเทียบเรือ สะพาน ถนน ท่อระบายน้ำ พังง เชื้อน ระบบสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และอื่นๆ นอกจากนั้นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เสียหายด้วย ทั้งด้านสภาพชายหาดป่าชายเลน ป่าไม้ แหล่งน้ำจืด แนวปะการัง รวมทั้งเกิดสภาพดินเค็มค่อนข้างหนักในบางพื้นที่

หลังจากการสำรวจความเสียหายเบื้องต้นแล้ว รัฐบาลและภาคเอกชนได้ผนึกกำลังกันเร่งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทุกด้านอย่างต่อเนื่อง ความช่วยเหลือบางเรื่องค่อนข้างราบรื่นและสำเร็จลุล่วงด้วยดี เช่น การสร้างบ้านพักชั่วคราว ซ่อมแซมบ้านเรือน อาคารเรียน ห้องคอมพิวเตอร์ ห้องสมุด โรงอาหาร เสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียน ซ่อมแซมเรือประมงหรือจัดหาให้ใหม่ มอบเงินทุนการศึกษา แนะนำอาชีพ ช่วยเหลือผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ สร้างโรงพยาบาล จัดหาเวชภัณฑ์และยา ฯลฯ แต่การสร้างพักถาวรให้ผู้ประสบภัยกลับไม่คืบหน้า เนื่องจากติดปัญหาที่ดินที่จะใช้สร้างบ้านพักถาวรให้ผู้ประสบภัย ผู้ประสบภัยต้องการให้รัฐบาลสร้างให้ในที่ดินที่อยู่อาศัยมาก่อนเกิดคลื่นสึนามิ แต่ดำเนินการไม่ได้เพราะเป็นที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ บางแห่งมีข้อพิพาทกับเอกชน ปัญหาเรื่องที่ดินทำให้การก่อสร้างบ้านพักถาวรและสาธารณูปโภคตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2548 ด้วยวงเงิน 493 ล้านบาทไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จได้ สุวัฒน์ คงแป้น (2548 : 2) หัวหน้าส่วนประชาสัมพันธ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนซึ่งรับผิดชอบการสร้างบ้านพักถาวรสะท้อนให้เห็นปัญหาที่ดินภายหลังลงสำรวจพื้นที่ว่า เอกสารสิทธิมีปัญหาอยู่ทุกที่ บางที่ยังเป็นสัมปทานเหมืองอยู่เลย บางแห่งก็เป็นที่ราชพัสดุ บางแห่งคนในชุมชนก็ขายที่ดินให้นักลงทุนมาทำรีสอร์ท รัฐบาลก็พร้อมจะให้เงินสร้างบ้านพักถาวร เอกชนก็พร้อมจะสร้างให้ แต่มติคณะรัฐมนตรีไม่มีข้อมูลรายละเอียดของพื้นที่ที่ประสบปัญหา จึงไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายได้

จะเห็นได้ว่าที่ดินอยู่อาศัยเป็นปัญหาใหญ่สำหรับผู้ประสบภัย การแก้ไขปัญหาดินจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จโดยเร็ว เพราะนอกจากจะทำให้หน่วยงานของรัฐเร่งสร้างบ้านถาวรได้ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังเป็นการยุติปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนหนึ่งด้วย แต่การแก้ไขปัญหาดินของรัฐเป็นเรื่องซับซ้อนมาก เนื่องจากที่ดินของรัฐมีหลายหน่วยงานดูแล ขอบเขตที่ดินของแต่ละหน่วยงานดูแลยังไม่ชัดเจน บางพื้นที่มีขอบเขตทับซ้อนกัน มีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการต่างกัน ทำให้สับสนในการปฏิบัติ ทักษะคดีของผู้ประสบภัยต่อหน่วยราชการก็เป็นปัญหาด้วย ผู้ประสบภัยเห็นว่าหน่วยราชการปฏิบัติต่อผู้ประสบภัยไม่ยุติธรรม เช่น ไม่ออกเอกสารสิทธิให้ผู้ประสบภัยซึ่งเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐจริง แต่ให้เอกสารสิทธิแก่เอกชนต่างๆ ที่ไม่ปรากฏว่าได้เข้าครอบครองที่ดินนั้นเลย การแก้ไขปัญหานี้ไม่ตรงจุด เพราะไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยมีส่วนร่วมกำหนดมาตรการและร่วมดำเนินการด้วย การแก้ไขปัญหาดินจึงไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เพื่อให้การดำเนินงานเป็นเอกภาพรัฐบาลจึงมอบหมายให้คณะกรรมการการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ร่วมกับศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน (ศจจ.) รับผิดชอบการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรง แม้ผู้ประสบภัยยอมรับว่าแนวทางแก้ไขปัญหาดินทั้งสองหน่วยงานกำหนดจะให้ความเป็นธรรมและเอื้อ

ประโยชน์ต่อผู้ประสบภัยมากพอสมควร แต่ผู้ประสบภัยเห็นว่าหน่วยปฏิบัติยังไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดนั้น ทำงานล่าช้ามากหรือยังไม่เต็มที่ ผู้ประสบภัยจึงได้เสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล หน่วยงานอิสระ รวมทั้งสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังพยายามสร้างเครือข่ายเพื่อสร้างพลังต่อรองกับรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐอย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันส่วนอื่นๆ ในสังคม เช่น คณะกรรมการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ได้ร่วมแสวงหามาตรการแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัยอีกทางหนึ่ง ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาลักษณะปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัยเพื่อเสนอเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยอีกแนวทางหนึ่งต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้ประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิใน 6 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง และสตูล

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้ประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิใน 6 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง และสตูล

1.3 คำถามการวิจัย

1.3.1 สภาพปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้ประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิใน 6 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง และสตูลเป็นอย่างไร

1.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้ประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิใน 6 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง และสตูลเป็นอย่างไร

1.4 ขอบเขตของการวิจัย การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตดังนี้

1.4.1 ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยในชุมชนผู้ประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิใน 6 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง และสตูล คือ

1.4.1.1 ชุมชนที่อาศัยหรือเช่าที่ดินของเอกชน

1.4.1.2 ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีข้อพิพาทกับเอกชน

1.4.1.3 ชุมชนตั้งทับที่ดินทั้งของรัฐและเอกชน

1.4.1.4 ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีหน่วยงานเดียวดูแล

1.4.1.5 ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีหลายหน่วยงานดูแล

1.4.1.6 ชุมชนในที่ดินของรัฐที่ไม่มีหน่วยงานดูแล

1.4.2. กลุ่มเป้าหมายเป็นชุมชนและแกนนำชุมชนประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิใน 6
จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง และสตูล

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.5.1 ที่ดิน หมายถึง ที่ดินของรัฐและเอกชนที่ผู้ประสบภัยตั้งเป็นชุมชนอยู่อาศัยก่อนเกิด
คลื่นยักษ์สึนามิ

1.5.2 ที่อยู่อาศัย หมายถึง สภาพที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัยในชุมชนหลังเกิดคลื่นยักษ์สึนามิ

1.5.3 ผู้ประสบภัย หมายถึง ผู้ที่อยู่ในชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากคลื่นยักษ์สึนามิใน 6
จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง และสตูล

1.5.4 ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุก
ประเภท ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินอุทยานแห่งชาติ และที่ดินอันเป็นสาธารณะ
สมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

1.5.5 การพิสูจน์สิทธิในที่ดิน หมายถึง กระบวนการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองที่ดินโดย
ไม่ยึดถือเอกสารสิทธิของทางราชการเท่านั้น แต่ใช้หลักฐานอื่นพิจารณาด้วย เช่น แผนที่ ภาพถ่าย
ทางอากาศ ประวัติชุมชน ศาสนสถาน สุสาน ซากบ้านเรือนและสิ่งก่อสร้าง จดหมายเก่าที่ระบุวัน
เดือนปีที่ส่งให้คนในชุมชน ฯลฯ

1.5.6 ระบบกรรมสิทธิ์ชุมชน หมายถึง การรับรองให้ประชาชนตั้งชุมชนอยู่อาศัยหรือ
ทำกินในที่ดินของรัฐโดยต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยรัฐต้องแก้ไขเพิ่มเติม
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อกำหนดให้มีระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนขึ้น

1.5.7 โฉนดชุมชน หมายถึง เอกสารรับรองสิทธิการตั้งชุมชนเพื่ออยู่อาศัยหรือทำกินใน
ที่ดินของรัฐ การเพิกถอนโฉนดชุมชนจะกระทำได้เมื่อหมดสภาพการเป็นชุมชน หรือรัฐจำเป็นต้อง
ใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยต้องหาที่ดินที่เหมาะสมให้จัดตั้งชุมชนแทนชุมชนเดิม

1.5.8 เอกสารสิทธิในที่ดิน หมายถึง หลักฐานที่ทางราชการออกให้เพื่อรับรองกรรมสิทธิ์
ในที่ดิน (โฉนด) หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งแสดงการครอบครองที่ดิน แต่
ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (ส.ก. 1, น.ส. 3, น.ส. 3 ก ฯลฯ)

1.5.9 โฉนดที่ดิน หมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งออกให้ตามประมวล
กฎหมายที่ดินปัจจุบัน นอกจากนี้ยังรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ระบุว่าได้ทำ
ประโยชน์แล้วซึ่งออกให้ตามกฎหมายเก่า ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินถือว่ามีสิทธิในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์
มีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดิน มีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วย
กฎหมาย

1.5.10 ที่สาธารณะประโยชน์ หมายถึง ที่ดินที่ทางราชการได้จัดให้ หรือสงวนไว้ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ตามสภาพแห่งที่ดินนั้น หรือที่ดินที่ประชาชนได้ใช้ หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อน ไม่ว่าปัจจุบันยังใช้อยู่หรือเลิกแล้วก็ตาม เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง ทุ่ง เลี้ยงสัตว์ ป่าช้าฝางและเผาศพ ที่ชายตลิ่ง ทางหลวง ทะเลสาบ ฯลฯ ผู้ใดจะเข้ายึดถือครอบครองเพื่อประโยชน์เฉพาะตน โดยไม่ได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ช่วยให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำผลวิจัยไปปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิใน 6 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง และสตูลตามความเหมาะสม

1.6.2 เป็นแนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวในพื้นที่อื่น