

บทที่ ๔

เขตเศรษฐกิจพิเศษกับความผิดปกติของกฎหมายในสถานการณ์ไม่ปกติ

สมนึก ตุ่มสุภาพ

งานเขียนชิ้นนี้ตั้งใจนำเสนอข้อถกเถียงในมิติทางกฎหมายต่อการกำหนดพื้นที่ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ ๑๗/๒๕๕๘ โดยการสะท้อนแง่มุมทางกฎหมายของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ รวมทั้งกฎหมายป่าไม้ฉบับต่างๆ และประมวลกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่ของรัฐ กับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๗/๒๕๕๘ ว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งเพียงใด

งานชิ้นนี้ได้แยกประเด็นการวิเคราะห์ออกเป็น ๔ ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ ประเด็นแรก ความเข้าใจผลแห่งสถานะทางกฎหมายของประกาศหรือคำสั่ง ประเด็นที่สอง ผลของการถอนสภาพของที่ดินเดิมให้เป็นที่ราชพัสดุ ประเด็นที่สาม ว่าด้วยการให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับแนวเขต และให้เป็นที่ยุติ (เสมือนมีอำนาจในเชิงตุลาการในตัว) และประเด็นที่สี่ ว่าด้วยการเข้าภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการของ กนพ. ผู้เขียนเพียงหวังชี้ให้เห็นประเด็นทางกฎหมายที่ถูกบัญญัติและใช้บังคับในเรื่องที่ดินป่าไม้กับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๗/๒๕๕๘ ทั้งนี้ มิได้ประสงค์กล่าวอ้างว่ากฎหมายฉบับใดมีข้อดีหรือข้อเสียมากกว่ากัน เพราะกฎหมายหาใช่เพียงเครื่องมือชนิดเดียวที่จะสร้างความเป็นธรรมแท้จริงไม่

๔.๑ ความเข้าใจผลแห่งสถานะทางกฎหมายของประกาศหรือคำสั่ง

ความสับสนว่าคำสั่งหรือประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ออกมาในแต่ละฉบับนั้น มีสภาพเป็นกฎหมาย มิได้เกิดขึ้นจากฝั่งประชาชนมากนัก แต่เป็นซีกฝั่งรัฐบาล คสช. เพราะแม้จะถือว่าเป็นองค์รัฐอธิปัตย์ แต่มิได้หมายความว่า จะกระทำการเช่นไรก็ได้ภายใต้อำนาจที่มี(จำ)ต้องยึดถือกฎหมาย หรือไม่จำเป็นต้องสนใจความมีอยู่แห่งสถานะทางกฎหมายที่ยังบังคับใช้อยู่ หรือที่ตนบัญญัติออกมาใช้ในรูปประกาศหรือคำสั่ง

ประกาศหรือคำสั่งของรัฐบาล คสช. มีด้วยกันหลายฉบับ แต่การบริหารประเทศจำต้องรู้ชัดเจนว่าประกาศหรือคำสั่งใดบ้างที่มีสถานะหรือมีสภาพเป็นกฎหมายเช่นไร และประกาศหรือคำสั่งใดบ้างที่เป็นเพียงกฎข้อบังคับ หากไม่แล้วอาจก่อปัญหาในประเด็นแนวทางที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายแห่งรัฐบาลและประเด็นกฎหมายต่อไปในอนาคตได้

ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีหนังสือสอบถามความเห็นต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นสถานะทางกฎหมายของประกาศและคำสั่ง โดยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) อ้างอิงมาตรา ๔๗ แห่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรก ประเภทที่เป็นกฎหมาย ซึ่งมีด้วยกัน ๓ แบบ ได้แก่ ๑) แบบที่เป็นการบัญญัติให้มีสถานะเป็นกฎหมายขึ้นใหม่ ๒) แบบที่มีแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม และ ๓) แบบที่ให้มีการยกเว้น เปลี่ยนแปลงหรือระงับใช้หรือเป็นการ

สร้างกลไกคู่ขนานกับกลไกที่มีอยู่ในกฎหมายเดิม และประเภทที่สอง ที่เป็นเพียงประกาศหรือคำสั่งทางบริหาร

๑

เมื่อศึกษาในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงทำให้ทราบว่าคำสั่ง คสช. ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีสถานะเป็นเพียงประเภทประกาศหรือคำสั่งทางบริหารเท่านั้น การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกจึงสามารถทำได้ด้วยคำสั่งทางบริหารของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี แต่ประเด็นน่าสนใจ หากเข้าไปดูในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ มาตรา ๔๗ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ...เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด”

ดังนั้นหากตีความหรืออธิบายตามตัวอักษรในรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวแล้ว การรับรองความเป็นกฎหมายหรือมีสถานะทางกฎหมายของประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเฉพาะก่อนคณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ แต่หากภายหลังมีประกาศหรือคำสั่งในนามคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ความชอบด้วยกฎหมายจะมีเพียงใด ซึ่งน่าจะเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งและผู้มีอำนาจตามประกาศหรือคำสั่งในอนาคตได้ โดยข้อห่วงใยในประเด็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประกาศและคำสั่งที่ออกมาก่อนคณะรัฐมนตรีเข้ามารับหน้าที่ และยังมีผลใช้บังคับอยู่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตในเอกสารแนบ ๓ หน้า ที่ ๓

“...ซึ่งบัดนี้รัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้ว และมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว จะสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรับผิดชอบผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือไม่ นอกจากนั้น ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวมีบางฉบับก่อให้เกิดคณะกรรมการคู่ขนานกันจนไม่อาจทราบได้ว่าคณะกรรมการชุดใดจะรับผิดชอบหรือมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่แท้จริง หากประกาศหรือคำสั่งเหล่านี้ยังมีผลใช้บังคับต่อไป จะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงในทางปฏิบัติได้จึงสมควรยกเลิกประกาศหรือคำสั่งเหล่านี้โดยเร็ว...”^๒

ฉะนั้นประเด็นปัญหาสถานะทางกฎหมาย หากมีประกาศหรือคำสั่งในนามคณะรักษาความสงบแห่งชาติออกมาภายหลังจากคณะรัฐมนตรีเข้ามารับหน้าที่บริหารประเทศแล้ว จึงน่าจะไม่ต้องรับรองโดยมาตรา ๔๗ ดังนั้นในสถานการณ์ปัจจุบันหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงเลือกที่จะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ แทน แต่การใช้อำนาจตามมาตรา ๔๔ คงมิได้หมายความว่าคำสั่งจะต้องมีสถานะเป็นกฎหมายเสียทั้งหมดจึงจะตีความยึดโยงแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่ต้องดูว่าการออกคำสั่งฉบับใด มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม ยกเว้น ยกเลิก

^๑ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๕๓/๒๕๕๗ เรื่องสถานะของประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติบางฉบับ

^๒ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว

ระงับการใช้ หรือใช้อำนาจที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ หากเข้าเงื่อนไขให้ถือว่ามิ
สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

๔.๒ ผลของการถอนสภาพของที่ดินเดิมให้เป็นที่ราชพัสดุ

แม้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะมีประกาศ กำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจ
พิเศษของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแล้ว^๓ แต่ด้วยสถานะทางกฎหมายของคำสั่งคณะ
รักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เป็นเพียงคำสั่งทางบริหาร จึงมีสถานะทางกฎหมายที่ต่ำชั้น
กว่ากฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดสถานะของที่ดินของรัฐต่างๆ จึงไม่อาจนำที่ดินที่จะกำหนดเพื่อดำเนินการ
เขตเศรษฐกิจพิเศษมาเปลี่ยนสถานะทางที่ดินตามกฎหมายใหม่ได้ จึงเป็นที่มาของการออกคำสั่งหัวหน้าคณะ
รักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗/๒๕๕๘ ในการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การกำหนดสถานะที่ดินโดยคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจตาม
มาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.๒๕๕๗ ที่ให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยกฎหมายและ
รัฐธรรมนูญและให้เป็นที่สุด ดังนั้นคำสั่งหัวหน้าคสช.ที่ ๑๗/๒๕๕๘ ข้อ ๒ ที่กำหนดให้ที่ดินตกเป็นที่ราชพัสดุ
โดยให้มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพที่ดินต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งมีทั้งที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดิน
ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี^๔ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินในเขต
ปฏิรูปที่ดิน

^๓ ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ ๑/๒๕๕๘ เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ
พิเศษ ณ วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘ และประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ ๒/๒๕๕๘ เรื่อง
กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ ๒

^๔ “ป่าไม้ถาวร” ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงว่าให้เป็นป่าอีกประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากป่าที่มีกฎหมายกำหนดไว้
เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น แต่ “ป่าไม้ถาวร” นี้เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาล ตามมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ ๑๔ พ.ย ๒๕๐๔ ที่ได้มีมติเห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย ที่เสนอขออนุมัติให้มีการจำแนก
ประเภทที่ดินในเขตจังหวัดต่างๆ โดยได้จำแนกที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ ๑)ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวน
คุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป(ป่าไม้ถาวร) และ ๒)ที่ดินบริเวณใดที่จะไม่สงวนไว้เป็นป่าที่กำหนดให้เป็น
เขตที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น (สามารถสืบทอดเพิ่มเติมได้จาก กรมป่าไม้
สำนักจัดการที่ดินป่าไม้

http://www.forest.go.th/fl_mgt/index.php?option=com_content&view=article&id=๓๔๘%๓A๒๐๑๐-๐๖-๑๓-๑๓-m-s&catid=๕๓%๓Aknowlage&lang=th, และโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๗ ได้
มีการอนุมัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเรื่องป่าไม้ถาวร และให้มีการจำแนกประเภทพื้นที่เพื่อการสงวนและ
เพื่อการเกษตร, ข้อมูลจากสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program๒-๒.jsp?key_word=&meet_date_dd=๒๔&meet_date_mm=๐๑&meet_date_yyyy=๒๕๕๗&meet_date_d๒=&meet_date_mm๒=&meet_date_yyyy๒=&doc_id๑=&doc_id๒=&owner_dep=&Input=+%A๔%E๙%B๙%CB%D๒+ (ค้นเมื่อวันที่ ๒๔ ธ.ค.๕๘) ดังนั้นหากพื้นที่ป่าตามคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๘ ข้อ ๒ เป็นป่าไม้ถาวรตาม
มติกรม. ที่มีการจำแนกให้สงวนกันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์แล้ว ถูกนำมาใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึง
อาจไม่สอดคล้องกับนโยบายเพื่อการสงวนหวงห้ามเพื่อการอนุรักษ์ตามมติกรม. ฉะนั้นถือเสมือนเป็นการยกเลิกมติ
กรมเรื่องนโยบายป่าไม้ถาวรในพื้นที่นั้นไปแล้ว

แม้ขณะนี้ (เมษายน ๒๕๕๙) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดหาที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้มีการจัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว และอยู่ในชั้นหน่วยงานให้ความเห็นชอบ (และแน่นอนว่าร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้จะไม่มีการรับฟังความเห็นจากประชาชน) ข้อมูลจากเว็บไซต์หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจเกี่ยวกับเนื้อหาการจัดหาที่ดินเอาไว้ว่า

“การจัดหาที่ดินที่เห็นว่าเหมาะสมมีศักยภาพ ต้องการพัฒนาดังเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะในรูปแบบของการเวนคืน สามารถใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ในกรณีเลิกใช้แล้ว เช่น ถนนที่ไม่มีสภาพใช้งานได้ หากองค์กรส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ประโยชน์แล้ว สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) สามารถถอนสภาพได้ทันที โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเวนคืน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น รวมถึงอำนาจเพิกถอนสถานภาพที่ดินอื่น ๆ เช่น เขตป่า ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินปฏิรูป หรือที่ดินของหน่วยงานราชการที่สงวนไว้ ก็สามารถเพิกถอนใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่ต้องรอให้เป็นที่ราชพัสดุหรือใช้ที่ราชพัสดุ รวมถึงที่ธรณีสงฆ์ ก็สามารถเพิกถอนได้ แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับการยินยอมจากคณะกรรมการเถรสมาคม รวมถึงอำนาจของการถมทะเล หากมีความจำเป็น ซึ่งที่ดินของรัฐที่ถอนสภาพแล้ว สามารถนำมาเช่าซื้อได้ตามปกติ นอกเหนือจากอำนาจซื้อที่ดิน-เช่าที่ดินเอกชนทั่วไป ที่สำคัญคณะกรรมการ ฯ (กนพ.) ดังกล่าวยังมีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาต ในการลงทุนตั้งกิจการในพื้นที่อีกด้วย

สำหรับการได้มาซึ่งที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กรณีที่ดินเอกชน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สามารถจัดซื้อ เช่าซื้อ เช่า และเปลี่ยนหรือเวนคืน ทั้งนี้ การเวนคืนจะเป็นลักษณะที่ไม่สามารถเจรจาโดยวิธีซื้อหรือเช่าได้ ก็สามารถใช้อำนาจเวนคืนได้ และสามารถนำที่ดินดังกล่าวปล่อยเช่าต่อ ระยะยาว ๕๐ ปี ตาม พ.ร.บ. การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ มาบังคับใช้ในกรณีการเช่าที่ดินในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

กรณีที่ต้องถมทะเล เพื่อพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ก็สามารถดำเนินการถมทะเลได้ ตามกฎหมายว่าด้วยการถมทะเล แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด กล่าวคือ ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทย แต่จะต้องร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เมื่อถมทะเลแล้วทรัพย์สินดังกล่าวจะตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจใช้และดูแลรักษาเป็นการเฉพาะ

สำหรับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน ที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์แล้ว หรือเปลี่ยนสภาพที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชำระค่าธรรมเนียมให้กับกระทรวงการคลัง ให้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีผลในการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และให้ตกเป็นของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างไร ในกรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ยังมีพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขตให้ความเห็นชอบ แต่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีความประสงค์จะใช้ที่ดินแปลงนั้น และจัดหาที่ดินมาแลกเปลี่ยนเพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกัน ก็ให้ตกเป็นของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยไม่ต้องถอนสภาพและโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีผู้เวนคืนทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ให้ตกเป็นของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องถอนสภาพและโอนตาม

ประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่ดินเขตป่าไม้ถาวร เขตป่าสงวน ที่ดินเขตปฏิรูป ให้ผู้ว่าการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนหรือที่ดินรัฐดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น”^๕

ดังนั้น การจัดหาที่ดินเพื่อดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษ รัฐสามารถถอนสภาพที่ดินได้ทันทีโดยไม่ต้องมีกระบวนการเวนคืนตามกฎหมาย และหากเป็นที่ดินป่าสามารถถอนสภาพได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายป่าไม้ โดยกำหนดให้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตกเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ราชพัสดุ มิได้มีเพียงที่ดินเท่านั้น แต่หมายรวมถึงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และให้รวมถึงอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

การเพิกถอนสภาพที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ ตามคำสั่ง คสช. ที่ ๑๗/๒๕๕๘ หากอยู่ในสถานการณ์ปกติจะต้องออกเป็นกฎกระทรวงเพิกถอนสภาพ เช่น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือตราพระราชกฤษฎีกาในกรณีเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ และที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ยังมีข้อขัดแย้งในเรื่องการเวนคืนที่ดินจากชาวบ้านที่ครอบครองทำประโยชน์เดิม การจัดหาที่ดินที่ยังไม่มีความชัดเจน ถือว่าเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้นักลงทุนจำนวนหนึ่งยังไม่ตัดสินใจ^๖

แม้จะกำหนดให้เป็นที่ดินราชพัสดุ ซึ่งดูเหมือนยังคงสภาพเป็นที่ดินของรัฐอยู่ แต่มิได้มีข้อห้ามอย่างเด็ดขาดว่า กรณีเป็นที่ราชพัสดุไม่ว่าจะไม่สามารถนำมาโอนกรรมสิทธิ์กันได้ตามกฎหมาย การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุก็จะสามารถทำได้ด้วยการออกเป็นพระราชบัญญัติ แต่เพียงแค่การดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามคำสั่งดังกล่าวก็ได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับชุมชนแล้ว

๔.๓ การให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับแนวเขต และให้เป็นที่ยุติ (เสมือนมีอำนาจในเชิงตุลาการในตัว)

เป็นปัญหาทั่วไปของการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ดินของรัฐต่างๆ ที่จะต้องประสบปัญหาการพิพาทกับชุมชนหรือบุคคลผู้ต้องอยู่อาศัยในพื้นที่ต่างๆ ของรัฐเหล่านั้น โดยพื้นที่เหล่านั้นส่วนใหญ่มีผู้อยู่อาศัยและมีการตั้งถิ่นฐานหรือพื้นที่ทำประโยชน์ร่วมกันหรือพื้นที่ทำการเกษตรมาช้านานแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชน ซึ่งปัญหาทางด้านขอบเขตมักจะเป็นปัญหาที่ยังไม่อาจหาข้อยุติได้โดยง่ายหรือชัดเจน อย่างเช่นพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือป่าสงวนถูกกำหนดขอบเขตจากแผนที่เป็นสำคัญ หากได้มีการเดินสำรวจขอบเขตและกันแนวเขตอย่างชัดเจนตลอดแนวของพื้นที่ไม่ หรือพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเพียงแต่กำหนดแนวเขตโซนของสภาพความเป็นป่าไม้เท่านั้น หากได้มีแนวเขตที่ชัดเจนเช่นกัน หรือกรณีพื้นที่สาธารณะสมบัติที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน บางส่วนถูกจัดเป็นพื้นที่สาธารณะโดยสภาพ แต่บางพื้นที่อาจถูกกำหนดด้วยการขึ้นทะเบียนหรือเพียงแต่ขึ้นบัญชีไว้ ซึ่งขอบเขตที่ถูกกำหนดไว้แต่อดีตจากขอบเขตหลักไม่บ้าง ขอบเขตทาง

^๕ ข้อมูลข่าวจากเว็บไซต์ฐานเศรษฐกิจ “ขงร่างก.ม.เขตศก.พิเศษเข้าครม. อำนาจอื้อถอนที่รัฐ-เวนคืน-วางผัง” วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ เข้าถึงที่ <http://www.thansettakij.com/๒๐๑๕/๑๒/๐๒/๒๐๑๓๖>

^๖ ข้อมูลข่าวจากเว็บไซต์ PPTV(HD) “เขตเศรษฐกิจพิเศษ โอกาสธุรกิจในเงื้อมมือรัฐ” วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ เข้าถึงที่ <http://www.pptvthailand.com/news/๑๗๓๙๔>

ธรรมชาติในอดีตบ้าง โดยปัจจุบันไม่อาจทราบร่องรอยเดิมหรือสามารถพิสูจน์ขอบเขตทางธรรมชาติได้ เนื่องด้วยสภาพทางธรรมชาติมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตามธรรมชาติของตัวมันเอง หรือจากการตั้งถิ่นของชุมชน จากการใช้ประโยชน์ของชุมชนที่ถูกพัฒนาการใช้ที่ต่างจากในอดีต ซึ่งเป็นปัญหาฟ้องร้องกันมากมายในศาลยุติธรรม

การกำหนดพื้นที่เพื่อดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษในเบื้องต้น ตามคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๘ ยิ่งอาจดูเหมือนประสกับปัญหาของการต่อต้านแย้งยึดพื้นที่ที่ปรากฏเห็นชัดเจน อย่างเช่นกรณีในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ด้วยเพราะส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าสงวนและป่าไม้ถาวร ที่พบว่าพื้นที่ถอนสภาพตามคำสั่งดังกล่าว เป็นที่ดินทำนา ทำไร่ ของชาวบ้านวังตะเคียน ตำบลท่าสายลวด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ติดต่อกอดมาแต่บรรพบุรุษ แต่ไม่มีเอกสารสิทธิแม้ว่าจะครอบครองมาก่อนนานเพียงใดก็ตาม^๗

การกำหนดพื้นที่ใดเป็นที่ราชพัสดุจำเป็นต้องตรวจสอบขอบเขตที่แท้จริง แม้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการกำหนดขอบเขต แต่ความเป็นที่ราชพัสดุสามารถได้มาหลายแบบ^๘ ซึ่งส่วนหนึ่งสามารถถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ได้โดยไม่ต้องแสดงแผนที่ขอบเขตหรือการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่หรืออาณาเขต จึงจำเป็นต้องมีการสำรวจตรวจสอบรังวัดขอบเขตพื้นที่ว่ามีความแตกต่างจากทะเบียนที่ราชพัสดุที่บันทึกไว้หรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้นหลาย ๆ พื้นที่ตามที่กำหนดโดยคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๘ ซึ่งส่วนหนึ่งหรืออาจส่วนใหญ่จะยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน^๙ จึงต้องมีการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิแนวเขตของพื้นที่ โดยให้ไปเป็นไปตามข้อ ๗ และข้อ ๘ ของกฎกระทรวงดังกล่าว^{๑๐}

นอกจากจะมีปัญหาพิพาทโต้แย้งเรื่องที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยกับการกำหนดพื้นที่เพื่อพัฒนาแล้ว แต่ประเด็นปัญหาในหัวข้อนี้ยังต้องขบคิดไปอีกว่า อำนาจการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตของคณะกรรมการฯ กนพ. และให้เป็นที่ยุติ น่าจะมีปัญหาหรือเกิดปัญหาในอนาคตแน่นอนไม่มากนักน้อย ซึ่งในสถานการณ์ของปัญหาพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดินของรัฐต่างๆ หรือที่ดินเอกชน ยังมีปัญหาให้ต้องวิเคราะห์ถกเถียงอยู่เสมอ ด้วยกระบวนการบัญญัติและการจัดทำบันทึกกำหนดขอบเขตแต่อดีตของการหวงกันพื้นที่ มัก

^๗ จ่านง ศรีนคร :ความจริงที่เขตศก.พิเศษ แม่สอด? 'ชาวบ้าน'ถูกไล่ที่ - 'นายทุน' ผุดคอนโด, สำนักข่าวอิศรา วันศุกร์ที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๘

^๘ การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ โดย ๑) ประกาศสงวนไว้ใช้ในราชการ, ๒) ตกเป็นของรัฐบาลเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร, ๓) รัฐบาลจัดซื้อด้วยเงินงบประมาณ, ๔) โบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง, ๕) โดยคำพิพากษาของศาล, ๖) โดยการเวนคืน เหลือเศษจากการเวนคืนซึ่งรัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชย, ๘) โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครอง, ๙) เอกชนบริจาคให้ทางราชการ, ๑๐) โดยเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่า, ๑๑) โดยกฎหมายพิเศษอื่น ๆ (หมายเหตุสามารถสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้จากกรมธนารักษ์)

^๙ กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๒ ให้คำนิยามของคำว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน” หมายความว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๑๐} รวมถึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแลบำรุงรักษาและการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๔๖ ด้วย

ไม่อาจนำมาใช้อธิบายได้อย่างสมบูรณ์ในสถานการณ์ปัจจุบัน หน่วยงานราชการจึงต้องพึงองค์กรอย่าง คณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นข้อกฎหมายของอำนาจในการจัดการภายในขอบเขตพื้นที่ที่ทับซ้อนกับ หน่วยงานอื่น และหลายประเด็นยังต้องอาศัยแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาเพื่อประกอบความเห็นเช่นกัน^{๑๑} หรือ ชั้นกระบวนการตรวจสอบภายใต้กระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่สาธารณประโยชน์ ยังต้องมีคณะกรรมการในการตรวจสอบขอบเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์แต่ก็ยังไม่^{๑๒}

ฉะนั้น โดยคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๘ ในกรณีที่มีปัญหาแนวเขต ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอ กนพ. เพื่อวินิจฉัย คำวินิจฉัยให้ถือเป็นที่สุด (ข้อ ๔) ซึ่งโดยข้อเท็จจริงปัญหาแนวเขตส่งผลกระทบต่อชุมชน หรือเป็น ปัญหาพิพาทความไม่ชัดเจนในขอบเขตอำนาจพื้นที่ระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ ในขณะที่คำสั่งที่ ๗๒/ ๒๕๕๗ มิได้ให้อำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดินเอาไว้ เพียงแต่มีอำนาจที่สามารถ กำหนดแนวทางให้หน่วยงานถือปฏิบัติเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการส่งเสริมการค้าเสรี ภายใต้กรอบอาเซียนให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเท่านั้น จึงอาจถูกมองได้ว่าคณะกรรมการฯ กนพ. ไม่มี ฐานะทางกฎหมายในรูปแบบคณะกรรมการวินิจฉัยตัดสินชี้ขาดประเด็นปัญหาแนวเขต

ฉะนั้น โดยคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๘ จึงเสมือนเป็นการสร้างกฎหมายขึ้นมาเพื่อให้ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในรูปแบบตุลาการ จึง น่าจะเกิดปัญหาในกรณีพิพาททั้งบุคคล ชุมชน และหน่วยงานราชการ ซึ่งกรณีปัญหาในแต่ละส่วนย่อมมี ทั้งกระบวนการยุติธรรมและกระบวนการทางการปกครองบัญญัติบังคับให้เข้ามามีส่วนพิจารณาวินิจฉัย ปัญหาพิพาท จึงเป็นข้อกังวลว่าร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะออกมาใช้บังคับ จะบัญญัติให้ อำนาจ กนพ. เสมือนองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง เพื่อประโยชน์ของการพัฒนาในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

หรือในกรณีให้ กนพ. มีอำนาจสั่งดำเนินการแลกเปลี่ยนที่ดินหรือสั่งให้ชดใช้เงิน ซึ่งให้รวมถึง วัดและรัฐวิสาหกิจด้วยนั้น โดยให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่ราชพัสดุ (ข้อ ๕) เปรียบเสมือนเป็นผู้มีกฎหมายเป็น ของตนเองหรือสามารถสร้างกฎ ระเบียบข้อบังคับขึ้นให้หน่วยราชการใช้ปฏิบัติได้ด้วย อย่างที่กล่าวไว้แล้ว อำนาจทางสถานะของกนพ. เป็นอำนาจทางบริหารที่ไม่อาจมีอำนาจในทางกฎหมายที่บัญญัติไว้เพื่อควบคุม หน่วยงานราชการต่างๆ ได้ โดยที่อำนาจในการเปลี่ยนแปลง ชื่อขาย โอน หรือชดใช้แลกเปลี่ยนซึ่งเป็นอำนาจ ทางกฎหมายของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง หรือกระทรวงการคลังให้ความยินยอม^{๑๓}

^{๑๑} เทียบเคียงได้กับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๕๐

^{๑๒} ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการ ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๑๓} กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๒

๔.๔ การเช่าภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)

ประเด็นเรื่องการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดเงื่อนไขของการทำสัญญาเช่าได้ต้องไม่เกิน ๓๐ ปีเท่านั้น^{๑๔} แต่หากเป็นการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม ตามมาตรา ๓ พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ยังกำหนดเวลาเช่าไว้เกินสามสิบปีแต่ไม่เกินห้าสิบปีเท่านั้น แต่เงื่อนไขนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดต้องให้เช่าไม่น้อยกว่าคราวละ ๕๐ ปี ฉะนั้นการกำหนดการเช่าในแต่ละครั้งอาจจะมากกว่าครั้งละ ๕๐ ปีก็ได้แต่ห้ามน้อยกว่า และสามารถต่อสัญญาเช่าได้ตามเงื่อนไขตามที่ กนพ. กำหนด

เอกชนสามารถเช่าที่ดินโดยได้รับยกเว้นจากคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๘ ให้การเช่าที่ดินที่เกินกว่าร้อยไร่ได้โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์^{๑๕} และไม่ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ^{๑๖}

คำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๘ ให้ผู้เช่านำที่ดินมีสิทธินำไปให้เช่าช่วงหรือหาประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้เช่าได้ และบรรดาสິงปลูกสร้างของผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ยกเว้นเพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยให้นำมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม^{๑๗} ดังนั้นโดยสภาพของคำสั่งเป็นการยกเว้นเงื่อนไขการเช่าของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด ผลประโยชน์เหล่านี้เป็นแรงผลักดันหรือแรงจูงใจให้นักลงทุนทั้งภาคธุรกิจเอกชนไทยและภาคธุรกิจเอกชนต่างประเทศเข้ามาลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยในทุกพื้นที่ ซึ่งนอกจากสิทธิพิเศษต่างๆ แล้ว กระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ทางกฎหมายยังปรับให้เอื้อต่อการลงทุนอย่างมาก

แม้ที่ดินจะถูกทำให้เป็นที่ราชพัสดุโดยให้กรมธนารักษ์เป็นผู้มีหน้าที่จัดให้หน่วยงานเช่าใช้ประโยชน์ แต่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุยังมีเงื่อนไขและกำหนดลักษณะการเช่าไว้ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๔๕ (ข้อ ๒๓) ฉะนั้นคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๘ จึงทำให้กรมธนารักษ์ไปอยู่ภายใต้การควบคุมกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแทน

^{๑๔} มาตรา ๕๔๐ บัญญัติว่า “อันอสังหาริมทรัพย์ ท่านห้ามมิให้เช่ากันเป็นกำหนดเวลากว่าสามสิบปี ถ้าได้ทำสัญญากันไว้เป็นกำหนดเวลานานกว่านั้นท่านก็ให้ลดลงมาเป็นสามสิบปี (วรรคสอง) อนึ่งกำหนดเวลาเช่าดังกล่าวมานี้ เมื่อสิ้นสุดแล้วจะต่อสัญญาอีกก็ได้ แต่ต้องอย่าให้เกินสามสิบปีนับแต่วันต่อสัญญา”

^{๑๕} ประกอบด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๒

^{๑๖} พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๕๖

^{๑๗} มาตรา ๖ “สิทธิการเช่าตามพระราชบัญญัตินี้ให้สามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำนองอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๗ “สิทธิและหน้าที่ตามการเช่าให้ตกทอดแก่ทายาทได้และผู้เช่าจะให้เช่าช่วงหรือโอนสิทธิการเช่าไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่บุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาเช่า”

การให้เช่าที่ดินกับภาคธุรกิจเอกชนลงทุนด้านอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ย่อมทำให้ผู้ใช้ที่ดินเดิมเสียโอกาสจากผลตอบแทนที่เคยได้รับ ฉะนั้นชุมชนท้องถิ่นที่เคยอาศัยทำประโยชน์ย่อมต้องเสียโอกาสการใช้ของตน ผลตอบแทนส่วนนี้จะมีมูลค่าเพียงใดและผลประโยชน์จากการลงทุนของภาคธุรกิจกลับมาที่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด เมื่อพิจารณาจากสิทธิพิเศษต่างๆ ทั้งการลดหย่อนภาษี ลดค่าธรรมเนียมและอัตราการเช่าที่ดินแล้ว ผลประโยชน์ตอบแทนจึงน่าจะตกอยู่กับภาคธุรกิจเป็นแน่แท้

๔.๕ สรุป

ประการแรก คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ เป็นเพียงประกาศประกาศหรือคำสั่งทางบริหารเท่านั้น ฉะนั้นคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จึงมีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานทางนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเท่านั้น ในขณะที่แต่งตั้งยังไม่มีกฎหมายรองรับให้อำนาจให้กระทำการกิจการต่างๆ แทนหรือในนามคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีเพียงเสนอแนะทางนโยบาย ฉะนั้นจะมีอำนาจดำเนินกิจการใดในการออกคำสั่งฉบับใด ให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม ยกเว้น ยกเลิก ระเบียบการใช้ หรือใช้อำนาจที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทางกฎหมายไม่ได้ ต้องอาศัยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามความในมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ๒๕๕๗ เท่านั้น

ประการที่สอง คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗/๒๕๕๘ ถือว่าเป็นกฎหมายเนื่องด้วยเป็นการใช้อำนาจให้ถอนสภาพที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ และที่ดินในเขตการปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน โดยให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกรณีถอนสภาพในที่ดินต้องดำเนินการออกเป็นกฎหมายและต้องมีศักดิ์ไม่ต่ำกว่ากัน เป็นการใช้อำนาจที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ดังกล่าวเหล่านั้น ทั้งมีการกำหนดกลไกขึ้นใหม่โดยให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและให้เป็นที่สุด สามารถสั่งให้หน่วยงานราชการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินเอกชน ที่วัดและที่รัฐวิสาหกิจได้ด้วย และสามารถกำหนดยกเว้นมิให้นำกฎหมายแพ่งว่าด้วยเรื่องระยะเวลาในการเช่าตามกฎหมายมาบังคับใช้ และกฎหมายที่ดินว่าด้วยการขอเช่าที่ดินในจำนวนเกินร้อยละต้องขออนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดินมาบังคับใช้ และไม่นำกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุกรวมระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ มีการยกเว้นกฎกระทรวงที่ใช้บังคับกับผังเมืองรวม และยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจดทะเบียนนิติกรรมและภาษีที่ดิน

ประการที่สาม แนวทางการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษ กำหนดระยะเวลาในการต้องให้เช่าไม่น้อยกว่าคราวละ ๕๐ ปี และสามารถต่อสัญญาเช่าได้ โดยมีได้มีกำหนดระยะเวลาการเช่าได้กี่คราว ดังนั้นแม้เขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นที่ราชพัสดุ แต่มิได้หมายความว่าในอนาคตจะไม่สามารถดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ ขายหรือให้ ซึ่งกฎหมายที่ราชพัสดุมิได้มีบัญญัติข้อห้ามอย่างเคร่งครัด เพียงแต่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เนื่องจากสถานะของที่ดินเดิมถูกถอนสภาพจากคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๘ แล้ว

ประการที่สี่ ที่ดินที่กำหนดตามคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๘ ส่วนหนึ่งได้มีการกำหนดไว้เพื่อดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษมาหลายรัฐบาลแล้ว แต่รัฐบาลปัจจุบัน (คสช.) ไม่ได้มีการทบทวนโดยการสำรวจตรวจสอบ

สภาพพื้นที่ที่มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด จากที่เคยกำหนดไว้เดิมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และชุมชนท้องถิ่นเหล่านั้นมีเคยร่วมรับรู้และทำความเข้าใจในความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่และพื้นที่อาณาบริเวณใกล้เคียง

ประการที่ห้า รัฐไม่มีแนวคิดทางนโยบายที่ชัดเจนที่จะชดเชยอย่างเป็นธรรมกับผู้ที่ต้องสูญเสียที่ดินที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ตามหลักสิทธิมนุษยชน และไม่ปรากฏว่ามีนโยบายของรัฐบาลที่จะจัดพื้นที่รองรับแห่งใหม่ที่มีความเหมาะสมในด้านเกษตรกรรมใกล้เคียงกับพื้นที่เดิม เพื่อให้สามารถดำรงวิถีอัตลักษณ์แบบชุมชนดั้งเดิมตามแต่ละวิถีชุมชน จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.๒๕๕๗ มาตรา ๔ “...ศักดิ์ศรีแห่งเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอและความภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”