

บทที่ ๖

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะการดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

๖.๑ ข้อค้นพบ

ประการแรก การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ภายใต้การปกครองของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเป็นไปโดยการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ โดยจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นประธาน มีหน้าที่กำหนดแนวทางดำเนินการ และอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ปี ๒๕๕๗ ออกคำสั่ง คสช. ที่ ๑๗/๒๕๕๘ โดยเฉพาะการให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อผลักดันให้เกิดเขตเศรษฐกิจขึ้นโดยเร็ว ส่งผลกระทบให้ประชาชนในพื้นที่ต้องสูญเสียที่ดินอยู่อาศัยและทำกินอย่างไม่เป็นธรรม

ประการที่สอง ผลจากคำสั่ง คสช.ที่ ๑๗/๒๕๕๘ และคำสั่ง คสช.ที่ ๓/๒๕๕๙ มีผลต่อการยกเว้นกฎหมายถึง ๘ ฉบับ อันได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ (๒) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (๓) พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ (๔) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๕๘ (๕) พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (๖) มาตรา ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ (๗) มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (๘) พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ผลการยกเว้นกฎหมายเหล่านี้ เพื่อเอื้ออำนวยความสะดวก และขจัดอุปสรรค สำหรับการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประการที่สาม การขาดมาตรการชดเชยที่เป็นธรรม ในการรับการชดเชย เยียวยาที่ชัดเจน เพียงพอกับมูลค่าการสูญเสียรายได้ และโอกาสทางเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐมีทัศนคติว่าผู้ได้รับผลกระทบเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ จึงไม่มีสิทธิเรียกร้อง และขึ้นกับการกำหนดให้จากรัฐเท่านั้น

ประการที่สี่ การขาดข้อมูล ความโปร่งใส และรับฟังความเห็นของประชาชน ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนใหญ่แล้วประชาชนไม่รับรู้ล่วงหน้ามาก่อนว่าพื้นที่ของตนจะถูกกำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งยังขาดข้อมูลความชัดเจนของการดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษ การกำหนดพื้นที่ เป้าหมายการดำเนินการเป็นการรวมศูนย์การตัดสินใจของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว และมีได้มีกระบวนการมีส่วนร่วมใดๆ

ประการที่ห้า การละเมิดสิทธิ เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของ คสช. ในการควบคุมการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้างที่ขยายวงมาสู่การห้ามปราบประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษมิให้ทำการเคลื่อนไหว

ประการที่หก การบั่นทอนความเข้มแข็งกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและปกป้องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่จะส่งผลกระทบทางลบในระยะยาวต่อกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นหลักการสำคัญของสังคมไทยในการสร้างหลักประกันว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นจะเป็นไปอย่างยั่งยืน

ประการที่เจ็ด ผลการศึกษาจากกรณีศึกษา ๕ จังหวัดเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งระยะแรกและระยะที่สอง พบว่า ในกรณีจังหวัดตาก เชียงราย และนครพนม สะท้อนปัญหาการแย่งยึดที่ดิน

(Land Grabbing) บริเวณชายแดนอันเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์เชื่อมโยงเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง โดยอาศัยอำนาจรัฐตามกฎหมายเข้าแย่งยึดที่ดิน ด้วยการปลักชาวบ้านเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งนี้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้ายึดที่ดินของประชาชน และการใช้วิธีการฟ้องร้องดำเนินคดี เพื่อขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ แล้วนำที่ดินมาให้กับนักลงทุนเข้าใช้ประโยชน์ในกิจการที่รัฐให้การสนับสนุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประการที่แปด ประชาชนได้รับผลกระทบจากการสูญเสียรายได้ และโอกาสทางเศรษฐกิจจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้งานศึกษาพบว่า ในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผู้ได้รับผลกระทบจะสูญเสียรายได้จากการทำเกษตรในแปลงที่ดินที่รัฐจะนำไปดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษ คิดเป็นร้อยละ ๘๔.๖ ของรายได้จากการทำเกษตรทั้งหมด และในกรณีเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย จะสูญเสียรายได้ทั้งหมดที่เคยได้จากการปลูกยาสูบ คิดเป็นมูลค่านับสิบล้านบาท (มูลค่าเพียง ๑ ปี) รวมถึงการเสียโอกาสทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตด้วย

๖.๒ ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การพัฒนาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการกระจายรายได้ การลดความเหลื่อมล้ำ การสร้างความเป็นธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนในพื้นที่ และสืบเนื่องจากปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว คณะผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อทบทวนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนี้

๑. ทบทวนนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางเป้าหมายหรือออกแบบการพัฒนาาร่วมกัน และให้มีกลไกตัวแทนองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกลไกดำเนินงานในทุกระดับ โดยให้ชะลอการเร่งรัดดำเนินการเขตเศรษฐกิจ จนกว่าจะมีการดำเนินการตามข้อเสนอในข้อ ๒

๒. การดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ต้องคำนึงถึงหลักการความเป็นธรรม การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสังคมโดยรวมและท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอ ดังต่อไปนี้

๒.๑ ทบทวนพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามความเห็นของคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยคณะกรรมการด้านการจัดหาที่ดินและบริหารจัดการทั้งหมด และจัดให้ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่เหล่านั้นมีส่วนร่วมสำรวจตรวจสอบความเหมาะสมของพื้นที่รวมถึงขนาดปริมาณของการใช้พื้นที่ โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลกระทบต่อชุมชนสภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เป็นสำคัญในลำดับแรก

๒.๒ ทบทวนกลไกการดำเนินการเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยการปรับปรุงคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษระดับชาติ และคณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัด โดยให้ภาคประชาสังคมที่ไม่ใช่แต่เพียงภาครัฐกิจ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ เข้าไปมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้วยกัน โดยให้ชะลอความเห็นและมติในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกำหนดพื้นที่และยุทธศาสตร์กิจการเป้าหมายของคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้ โดยเร่งให้มีคำสั่งปรับปรุงคณะกรรมการในสัดส่วนของภาคประชาสังคมโดยเร็ว

๒.๓ ให้มีนโยบาย กลไก และมาตรการชดเชยเยียวยาบนหลักการความเป็นธรรม สำหรับชุมชนผู้ต้องได้รับผลกระทบจากการถูกผลักดันให้ออกจากพื้นที่ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ครอบคลุมความเสียหาย

ที่เกิดขึ้นจริง รวมถึงค่าเสียโอกาสจากการสูญเสียที่ดินทำกินในอนาคต โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจัดหาพื้นที่รองรับที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เดิมหรือใกล้เคียงเพื่อให้ชุมชนสามารถดำรงวิถีอัตลักษณ์ดั้งเดิมได้ก่อน และในเบื้องต้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องสนับสนุนเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนผู้ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่องในระยะแรกจนกว่าชุมชนจะมีความมั่นคงถาวร

๒.๔ ทบทวนคำสั่ง คสช. ที่ ๓/๒๕๕๙ เรื่อง การยกเว้นการบังคับกฎหมายว่าด้วยผังเมือง พ.ศ. ๒๕๕๘ และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใน ๑๐ เขตเศรษฐกิจพิเศษ เนื่องจากคำสั่งฉบับนี้ กำหนดบังคับให้กระทรวงมหาดไทยต้องเร่งดำเนินการออกผังเมืองรวมและกฎกระทรวงตามกฎหมายควบคุมอาคารให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเร็ว เพราะเป็นคำสั่งที่ทำให้ลายหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมือง

๒.๕ การออกแบบผังเมืองรวม ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ คงหลักการไม่มีอุตสาหกรรมในพื้นที่สีเขียว ซึ่งต้องมีสัดส่วนที่เหมาะสมกับสิทธิของประชาชนที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีสุขภาพที่ดี รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายผังเมืองอย่างเคร่งครัด และจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการออกแบบผังเมืองรวมและนำไปประกอบการพิจารณากำหนดประเภทและจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสวัสดิภาพของสังคม

๒.๖ รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลและจัดรับฟังความเห็นของประชาชน ในการออกกฎหมายว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ