

ที่มาและพลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Origin and Dynamic of Policy on Preventing and Resolving the Intrusion of State-
Property Land:
Regulation of the Prime Minister Office on Resolutions for the Problem of Intrusion of
State-Property Land, B.E. 2545 (2002)



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	ที่มาและพลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545
โดย	นายอนุวัตร จินตกลสิกรรม
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	อาจารย์ ดร.วгор พัวพันสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

(อาจารย์ ดร.วгор พัวพันสวัสดิ์)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

อนุวัตร จินตสิกกรรม : ที่มาและพลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545. (The Origin and Dynamic of Policy on Preventing and Resolving the Intrusion of State-Property Land: Regulation of the Prime Minister Office on Resolutions for the Problem of Intrusion of State-Property Land, B.E. 2545 (2002)) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.วง อร พัวพันสวัสดิ์

สารนิพนธ์เรื่องนี้มุ่งตอบคำถามที่ว่านโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 มีกระบวนการก่อตัวและพัฒนาการของการดำเนินนโยบายในแต่ละช่วงเวลาอย่างไร โดยใช้แนวคิดทฤษฎีการระบุดปัญหาและการก่อตัวของนโยบาย และแนวคิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป เป็นแนวคิดหลักในการตอบคำถามวิจัยครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วยวิธีการเก็บข้อมูลจาก 2 ส่วน ได้แก่ การศึกษาวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย จำนวน 11 คน ผลการศึกษา พบว่า ที่มาของนโยบายเกิดขึ้นมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรี ในช่วงปี พ.ศ. 2532 ที่นำไปสู่การชูประเด็นปัญหาการบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินของรัฐเหนือปัญหาสิทธิในที่ดินของประชาชน และปัญหาการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐโดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้การเกิดขึ้นของกลไก กพร. ยังเป็นการดึงอำนาจการตัดสินใจและแก้ไขปัญหากลับกับสิทธิในที่ดินของประชาชนจากกลไกรัฐอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิม มาอยู่ภายใต้กลไกของส่วนกลางที่ กพร. กำหนดขึ้น ในส่วนพลวัตของนโยบาย พบว่า การเปลี่ยนแปลงของนโยบายมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป ส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับรายละเอียดของเนื้อหาและขั้นตอนการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในระดับกระบวนการของนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ไม่เกี่ยวข้องกับกลไกการพิสูจน์สิทธิในที่ดินซึ่งเป็นกลไกหลักของการแก้ไขปัญห และเป็นกระบวนการที่มีปัญหาจำนวนมากในระดับปฏิบัติ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายควรใช้โอกาสในการโอนย้ายหน่วยงานไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ทบทวนกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ไม่ควรจำกัดอยู่แค่เพียงกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเท่านั้น รวมถึงควรปรับปรุงแก้ไขมาตรการและแนวทางในการดำเนินงานที่ยังมีปัญหาอุปสรรคและความล่าช้าอยู่ในปัจจุบัน ให้มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันมากยิ่งขึ้น

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6280137724 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Policy on Preventing and Resolving the State-Property Land, Regulation of the Prime Minister Office on Resolutions for the Problem of Intrusion of State-Property Land, policy formation, policy dynamic, incremental change, rights of the land ownership, state land management

Anuwat Jintakasikam : The Origin and Dynamic of Policy on Preventing and Resolving the Intrusion of State-Property Land: Regulation of the Prime Minister Office on Resolutions for the Problem of Intrusion of State-Property Land, B.E. 2545 (2002). Advisor: VONG-ON PHUAPHANSAWAT, Ph.D.

The purpose of this research is to answer the question "How have policy formation and policy change process been occurred in the Policy on Preventing and Resolving the State-Property Land: Regulation of the Prime Minister Office on Resolutions for the Problem of Intrusion of State-Property Land, B.E. 2545 (2002) in each time period?" There are two main theories which are used to answer the research question which are Problem Identification and Policy Formation Theory, and Incrementalism Theory. This research is a qualitative research, and documentary research and in-depth interviews are used as research methods. The result of this research found that the policy was firstly developed from a conflict between a military sector and inhabitants who lived in the military reservation in Kanchanaburi province in B.E. 2532 (1989). According to the conflict, illegal occupancy of state-property land and the right of a state-property land without public use issues were raised and concerned. Besides, the emergence of committee of the state land management has given full authority of state land management to central government. In terms of the policy dynamics, it is ascertained that there are incremental changes in this land policy over the period and most of the changes are in policy content and policy implementation. Crucially, there is no change in the policy paradigm. Nonetheless, all the changes are quite not involved in the procedure of identifying the rights of the land ownership which is the main solution process, and it would be problematic in the practice. Thus, this research would suggest that government units which work on this policy should be transferred to the Office of the National Land Policy Board and the Policy on Preventing and Resolving the State-Property Land should not be only considered in the part of the procedure of identifying the rights of the land ownership. Also, obstacles and delays in work process should be amended for the higher standard of work.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์เรื่องนี้ผู้ศึกษาได้รับแรงบันดาลใจมาจากการปฏิบัติงานในกองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและองค์กรครั้งสำคัญ ทำให้ผู้ศึกษาตัดสินใจศึกษาเรื่องนี้มา และผลวัตของนโยบายดังกล่าวจนกลายเป็นผลงานเล่มนี้ขึ้นมา

สารนิพนธ์เล่มนี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์จากเจ้าหน้าที่ของกองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ให้ทั้งความรู้ บทสนทนา บทเรียน ประสบการณ์ในชีวิตการทำงาน และให้ข้อมูลเชิงลึกประกอบการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาต้องขอขอบคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.วรงค์ พัวพันสวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์เล่มนี้ ที่ได้ให้คำปรึกษาและกำลังใจที่ดีกับนักศึกษาเสมอมา ขอขอบพระคุณ รศ.วันชัย มีชาติ ประธานกรรมการ และอาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง กรรมการสารนิพนธ์เล่มนี้ ที่ได้คำแนะนำที่มีประโยชน์สำหรับนำมาปรับปรุงสารนิพนธ์ให้มีทิศทางที่ชัดเจนและครอบคลุมมากขึ้น

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่ได้มอบองค์ความรู้ที่มีค่าสำหรับนำมาใช้ประกอบการจัดทำสารนิพนธ์ในครั้งนี้ และสำหรับนำไปใช้ประโยชน์ในการทำงานของผู้ศึกษา ที่ขาดไม่ได้ต้องขอบคุณเพื่อน ๆ รม. รุ่นที่ 51 ทุกคนที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่กันเสมอมา

ขอบคุณทุกปัญหาและอุปสรรคที่ผ่านเข้ามาตลอดช่วงเวลาในการศึกษาและจัดทำสารนิพนธ์เล่มนี้ ที่ทำให้รู้ถึงขีดจำกัดและศักยภาพในตัวเองที่จะเอาชนะช่วงเวลาที่ยากลำบากจากสถานการณ์โควิด โดยเฉพาะการเอาชนะใจตัวเองให้สามารถเดินหน้าต่อไปเพื่อให้การทำสารนิพนธ์เล่มนี้ประสบความสำเร็จ ด้วยกำลังใจทั้งจากตนเอง มิตรสหาย ครอบครัว บุคคลรอบข้าง และคนสำคัญในวันที่ท้อแท้และประสบปัญหา

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สารนิพนธ์เล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อวงการและผู้ที่สนใจนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่หากสารนิพนธ์เล่มนี้มีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และจะนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นในโอกาสต่อไป

อนุวัตร จินตกลสิกรรม

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปภาพ.....	ญ
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	5
1.3 คำถามในการวิจัย.....	5
1.4 สมมติฐานการวิจัย.....	5
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.6 นิยามศัพท์สำคัญ.....	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2	8
ทบทวนวรรณกรรม	8
2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.2 งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	33

2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	38
บทที่ 3	40
ระเบียบวิธีวิจัย	40
3.1 วิธีการวิจัย	40
3.2 ข้อมูลและกลุ่มตัวอย่าง	41
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล.....	46
3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	50
บทที่ 4	51
ที่มาของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ.....	51
4.1 การสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในราชการทหารช่วงปี พ.ศ. 2478 – 2518.....	52
4.2 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร จังหวัดกาญจนบุรี ระหว่างปี พ.ศ. 2518 - 2532.....	56
4.3 กลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในจังหวัดกาญจนบุรี....	64
4.4 การเกิดขึ้นของนโยบาย กพร.....	71
4.5 บทสรุป	73
บทที่ 5 พลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	75
5.1 พลวัตของนโยบาย กพร.....	76
5.2 ปัญหาของการนำนโยบาย กพร. ไปสู่การปฏิบัติ.....	101
5.3 พลวัตของการต่อสู้และต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในเวที กพร.	115
บทที่ 6	125
สรุป อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ.....	125
6.1 สรุปผลการศึกษา	125
6.2 อภิปรายผลการศึกษา	128
6.3 ข้อเสนอแนะ	130

บรรณานุกรม.....	132
ประวัติผู้เขียน.....	137



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 รูปแบบของหนังสือรับรองการทำประโยชน์.....	21
ตารางที่ 2 รายละเอียดของข้อมูลจากเอกสารรายงานการประชุม กพร. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2564	43
ตารางที่ 3 กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก กลุ่มที่ 1	44
ตารางที่ 4 กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก กลุ่มที่ 2	45
ตารางที่ 5 กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก กลุ่มที่ 3	45
ตารางที่ 6 ที่ดินหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการทหารของกองทัพบก ปี พ.ศ. 2479 – 2484 ที่มา: สำนักนายกรัฐมนตรื และกองทัพบก (2533).....	54
ตารางที่ 7 ข้อมูลการเข้าครอบครองทำประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ กสข.1 ณ ปี พ.ศ. 2533... 61	
ตารางที่ 8 รูปแบบและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องของกลไกแก้ไขปัญหาก่อนมีนโยบาย กพร.	70

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	39
รูปภาพที่ 2 แผนที่แสดงแนวเขตที่ดินหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. 2481	57
รูปภาพที่ 3 สถิติการประชุม กบร. ระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2545	91
รูปภาพที่ 4 สถิติการประชุม กบร. ระหว่างปี พ.ศ. 2546 - 2564	98



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและเป็นสินทรัพย์ที่มีความสำคัญทั้งต่อการอยู่อาศัย การประกอบอาชีพ และการแสดงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลผู้เป็นเจ้าของ อีกทั้งยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ผ่านการวางแผนและบริหารจัดการเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ที่ดินในด้านต่าง ๆ สำหรับประเทศไทยมีที่ดินทั้งหมดประมาณ 513,115 ตารางกิโลเมตร หรือกว่า 321 ล้านไร่ แบ่งเป็นที่ดินของรัฐประมาณ 194 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 60 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ และที่ดินของเอกชนที่มีเอกสารสิทธิประมาณ 127 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 40 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ ในส่วนที่ดินของรัฐแบ่งเป็นที่ดินป่าไม้ จำนวนประมาณ 135 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 42 ของที่ดินของรัฐทั้งหมด ในจำนวนนี้มีพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น จำนวนประมาณ 71 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ จำนวนประมาณ 64 ล้านไร่ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จำนวนประมาณ 33.7 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 10.5 ที่ราชพัสดุ จำนวนประมาณ 8.1 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 2.5 และที่ดินของรัฐประเภทอื่น ๆ จำนวนประมาณ 17.2 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 5.4 ของที่ดินของรัฐทั้งหมดของประเทศไทย¹ สำหรับการบริหารจัดการและดูแลรักษาที่ดินของรัฐกระทำผ่านการสงวนหวงห้ามที่ดินตามกฎหมายที่แตกต่างกันออกไปตามประเภทที่ดิน ส่งผลให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและดูแลรักษาที่ดินของรัฐอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ

อย่างไรก็ตามปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเป็นปัญหาสำคัญที่ทุกรัฐบาลต่างให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาในมิติต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่องทุกยุคทุกสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน และปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ กล่าวคือ ปัญหาเรื่องสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อันเป็นผลมาจากปัญหาด้านการกระจายการถือครองที่ดินของประเทศที่เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและเป็นธรรม กล่าวคือ ในระดับมหภาคประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศกว่าร้อยละ 90 ถือครองที่ดินเฉลี่ยต่อคนน้อยกว่า 1 ไร่ ในขณะที่ประชาชนจำนวนน้อยเพียงร้อยละ 10 ถือครองที่ดินต่อคนมากกว่า 100 ไร่ จะเห็นได้ว่าที่ดินของประเทศอยู่ใน

¹ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, (ร่าง) นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2560 – 2579), (2562). หน้า 17

ความครอบครองของประชาชนเพียงส่วนน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนขนาดใหญ่และนักการเมือง ในขณะที่ประชาชนบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรและคนยากจนทั้งในเมืองและชนบทกลับไม่มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินแต่ไม่เพียงพอ หรือมีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ² ในส่วนของปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน มีทั้งความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน อันเนื่องมาจากปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจนและปัญหาความทับซ้อนกันของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐแต่ละประเภท เนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ แต่ละหน่วยงานต่างมีระเบียบและกฎหมายเป็นของตัวเอง ซึ่งบ่อยครั้งไม่สามารถนำไปสู่การบูรณาการและหาทางออกต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นได้

ปัญหาทั้งสองประการที่กล่าวถึงข้างต้นมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน ส่งผลให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งในลักษณะที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจตามมาเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2553 พบว่า มีประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ อย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จำนวนกว่า 797,848 ราย เป็นพื้นที่กว่า 11.8 ล้านไร่ แบ่งเป็นในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 450,000 ราย เนื้อที่ 6.4 ล้านไร่ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวน 185,916 ราย เนื้อที่ 2.2 ล้านไร่ ที่ราชพัสดุ จำนวน 161,932 ราย เนื้อที่ 2.1 ล้านไร่ และพื้นที่สาธารณประโยชน์ เนื้อที่ประมาณ 1.1 ล้านไร่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเป็นการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสำหรับกิจกรรมทางเกษตรกรรมและการพัฒนาอุตสาหกรรม หรือมีการขยายตัวของพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรม และข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2551 พบว่า มีผู้ถือครองทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 400,000 - 500,000 ราย คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 6 - 10 ล้านไร่ และข้อมูลคดีเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ของกรมป่าไม้ พบว่า มีจำนวน 7,958 คดีรวมพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกประมาณ 147,057 ไร่ คิดเป็นมูลค่าความเสียหายมากกว่า 1 หมื่นล้านบาท³

สำหรับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และหลายปัญหาถูกสะสมมาเป็นเวลายาวนาน นับวันยิ่งทวีความรุนแรง สลับซับซ้อน ละเอียดย่อน ยากต่อการตีความ

² ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, (ร่าง) แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2560 - 2564), (2562). หน้า 17

³ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, (ร่าง) แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2560 - 2564), (2562). หน้า 11

และนำไปสู่การหาข้อสรุปเพื่อแก้ไขปัญหาคือเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย ทั้งนี้เนื่องจากความเป็น
 ทรัพยากรและสินทรัพย์ที่มีค่าของตัวที่ดินเอง ประกอบกับปัญหาด้านการกระจายการถือครอง
 และกรรมสิทธิ์ที่ดิน และปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ อันเนื่องมาจาก
 ปัญหาแนวเขตที่ดินและขอบเขตของอำนาจตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่ไม่ชัดเจน สะท้อนให้
 เห็นผ่านกรณีของปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐร่วมสมัยและกำลังเป็นที่พูดถึงของสังคมในปัจจุบันนี้
 หลายกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของนักการเมืองในพื้นที่จังหวัดราชบุรี⁴
 และกรณีปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและกลุ่มชาติพันธุ์ชาวกะเหรี่ยงบ้านบางกลอย ในพื้นที่
 อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี หรือกรณีเซฟบางกลอย เป็นต้น⁵ กรณีตัวอย่างเหล่านี้
 สะท้อนภาพของปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ซ้อนทับกับปัญหาในมิติอื่น ๆ ในสังคมอย่างแยกไม่ออก
 ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น ปัญหาเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม ปัญหาแนวเขตที่ดิน
 ของรัฐไม่ชัดเจน ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปัญหาเกี่ยวกับ
 มุมมองต่อกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น ซึ่งยากต่อการนำไปสู่การนิยามว่าประชาชนบุกรุกที่ดินของรัฐ
 หรือรัฐบุกรุกที่ดินของประชาชน ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญห
 และหาทางออกซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคือที่ยั่งยืนต่อไปได้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ภาครัฐไทยได้กำหนดนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุก
 ที่ดินของรัฐในหลากหลายรูปแบบผ่านการใช้เครื่องมือและกลไกเชิงนโยบายต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง
 บ้างก็ได้ผล บ้างก็ล้มเหลว และบ้างก็ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ขึ้นตามมาในภายหลัง ซึ่งระเบียบสำนัก
 นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ถือเป็นกลไกเชิงนโยบาย
 ประการหนึ่งที่รัฐบาลเลือกใช้ในการกำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการป้องกัน
 และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาคณะหนึ่ง
 คือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ กปร. เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินนโยบาย
 และเป็นกลไกประสานการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยมี
 เครื่องมือเชิงนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ กระบวนการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขต
 ที่ดินของรัฐตามมาตรการที่ กปร. กำหนด ด้วยการพิจารณาพยานหลักฐาน ทั้งพยานเอกสาร
 พยานบุคคล และการใช้ภาพถ่ายทางอากาศเพื่อตรวจสอบรอยการทำประโยชน์ สำหรับใช้ประกอบ
 การพิจารณาว่าระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐที่มีปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

⁴ ดู "จากคดีที่ดิน "แม่ธนาธร" ถึงมหาภาพย์ฟาร์มไก่อ่ "ปารีณา", 2564, accessed 8 เมษายน 2564, <https://news.thaipbs.or.th/content/302765>

⁵ ดู "ที่มา #saveบางกลอย หลากเรื่องที่ถูกกลุ่มชาติพันธุ์อยากให้เราเข้าใจ," 2564, accessed 8 เมษายน, 2564, <https://www.prachachat.net/politics/news-618505>.

ในเขตที่ดินของรัฐหนึ่ง ๆ ว่าใครมีสิทธิในที่ดินที่เกิดข้อพิพาทหรือมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นนั้นดีกว่ากัน ซึ่งหากผลของการพิสูจน์ออกมาว่าประชาชนมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่ารัฐ ก็สามารถนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิตามระเบียบกฎหมายต่อไปได้ แต่หากผลการพิสูจน์สิทธิปรากฏว่ารัฐมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่าประชาชน กล่าวคือ ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่พิพาทภายหลังการสงวนหวงห้ามของรัฐ ในประเด็นนี้จะนำไปสู่การผลักดันประชาชนผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ดังกล่าว หรือการหาแนวทางแก้ไข ปัญหาเชิงนโยบายในช่องทางอื่น ๆ แล้วแต่กรณี เพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาของหน่วยงาน ที่มีหน้าที่และอำนาจดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ และหน่วยงานหรือภาคส่วนอื่น ที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ยังกำหนดให้ กพร. มีหน้าที่และ อำนาจในการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิที่ดินที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อนำไปสู่การเพิกถอน ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกของการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว

การดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 เริ่มมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2535 มีพลวัตและพัฒนาการในการดำเนินนโยบายเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ส่งผลลัพท์ และผลกระทบเชิงนโยบายอย่างกว้างขวางมาตลอดระยะเวลาเกือบ 30 ปี และปัจจุบันนโยบาย ป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวกำลังอยู่ ในช่วงของการปรับเปลี่ยนเชิงนโยบาย ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินนโยบายอย่างสำคัญในอนาคต เนื่องจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มีผลให้เกิด การโอนย้ายหน้าที่และอำนาจการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ไปเป็น ส่วนหนึ่งของกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือ คทช. ตามนัยของ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2564 ซึ่งถือเป็นความท้าทายสำคัญที่จะนำไปสู่ การปรับเปลี่ยนรูปแบบ กลไก และกระบวนการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐอย่างมีนัยสำคัญ

ประกอบกับผู้ศึกษาได้บรรจุเข้ารับราชการและเข้าปฏิบัติงานในกองแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. 2560 ถึงปัจจุบัน มีคำถามและข้อสงสัยต่อที่มาที่ไปของนโยบาย ตลอดจนเครื่องมือและกลไก ขับเคลื่อนนโยบายในหลายส่วน โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมายังไม่มีใครสามารถให้คำตอบต่อคำถาม และความสงสัยของผู้ศึกษาได้อย่างเป็นระบบและมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือได้ และจาก

การทบทวนงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้โดยตรงก็พบว่ายังมีผู้สนใจศึกษาอยู่น้อยมาก ในวงวิชาการ หรือที่พอมืออยู่บ้างก็เป็นการศึกษาวิจัยในประเด็นย่อยอื่น ๆ เสียมากกว่า ทำให้เมื่อผู้ศึกษาตัดสินใจเข้าศึกษาในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงเลือกศึกษาวิจัยประเด็นเกี่ยวกับที่มา กระบวนการก่อตัว และพลวัตหรือพัฒนาการที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ในแต่ละช่วงเวลา เพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจและสร้างชุดคำอธิบายในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อตอบโจทย์ความสนใจของผู้ศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานและผู้สนใจศึกษานโยบายนี้ต่อไปในอนาคต และเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการด้านนโยบายสาธารณะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินและที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะในบริบทที่นโยบายนี้กำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านเชิงนโยบายครั้งสำคัญเช่นนี้

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาและสร้างชุดคำอธิบายเกี่ยวกับที่มา กระบวนการก่อตัว และพัฒนาการของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.3 คำถามในการวิจัย

นโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 มีกระบวนการก่อตัว และพัฒนาการของการดำเนินนโยบายในแต่ละช่วงเวลาอย่างไร

1.4 สมมติฐานการวิจัย

1.4.1 การกำหนดประเด็นปัญหา (Problem Framing) เพื่อผลักดันเข้าสู่วาระนโยบาย (Policy Agenda) ที่นำไปสู่การกำหนดและก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) ของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ตรงกับสภาพปัญหาและบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นจริงในช่วงการก่อตัวของนโยบาย ส่งผลต่อพลวัตและพัฒนาการของการดำเนินนโยบาย

1.4.2 การเปลี่ยนแปลง (พลวัต/พัฒนาการ) ในมิติต่าง ๆ ของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) เนื่องจากข้อจำกัดของกลไกเชิงสถาบันในระบบราชการและมุมมองต่อการกำหนดประเด็นปัญหา (Problem Framing) ของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากระบวนการก่อตั้ง และพัฒนาการของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เฉพาะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2564 ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2564 โดยใช้ระยะเวลาในการศึกษาประมาณ 5 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม - มิถุนายน 2564

1.6 นิยามศัพท์สำคัญ

1.6.1 ที่มาของนโยบาย หมายถึง ปัญหาและสาเหตุที่นำไปสู่กระบวนการก่อตั้งและกำหนดเป็นนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

1.6.2 พลวัตของนโยบาย หมายถึง การเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ใน 2 มิติ ได้แก่

(1) มิติพลวัตของเครื่องมือเชิงนโยบาย กลไกการขับเคลื่อน และหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(2) มิติพลวัตของการเรียกร้องหรือต่อสู้ของภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในมิติของเครื่องมือเชิงนโยบาย กลไกการขับเคลื่อน และหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

1.6.3 นโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หมายถึง เฉพาะนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2564 ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2564

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 สามารถสร้างชุดคำอธิบายเกี่ยวกับที่มา กระบวนการก่อตัว และพัฒนาการของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละช่วงเวลาได้

1.7.2 สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการทำความเข้าใจนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐสำหรับผู้สนใจและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการปรับปรุงและแก้ไขรูปแบบและกลไกการดำเนินนโยบายในอนาคต



บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้ทบทวนวรรณกรรม ผ่านการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และองค์ความรู้ ที่เกี่ยวกับหัวข้อวิจัย เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามวิจัยที่กำหนดไว้ ประกอบไปด้วยเนื้อหา 3 ส่วนหลัก ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย และงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายป้องกัน และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยได้แบ่งหัวข้อในบทนี้ออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ

2.1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการระบุปัญหาและการก่อตัวของนโยบาย

2.1.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดและพัฒนาการของนโยบายสาธารณะ

2.1.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิที่ดิน

2.1.5 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

2.1.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ

2.2 งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Making Process) ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่ไล่เรียงกันไปตามลำดับ และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งในประเด็นนี้มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้คำอธิบายไว้จำนวนมากแตกต่างกันไปตามจุดเน้นและความสนใจของนักวิชาการแต่ละคน แต่ในภาพรวมมีความสอดคล้องกันในเชิงขั้นตอนและกระบวนการ โดยทั่วไปมักจำแนกขั้นตอนในการกำหนดนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การระบุปัญหาและนิยามปัญหา การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย การสร้างและการก่อตัวของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย⁶ แต่ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ยึดเอาแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะของ Thomas R. Dye (2008) ที่ได้จำแนก

⁶ พัชรี สิโรตส, พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2556).

รายละเอียดของขั้นตอนและกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้ได้อย่างละเอียดและครอบคลุมมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการศึกษา ซึ่งเขาได้จำแนกกระบวนการนโยบายออกเป็น 8 ขั้นตอน ประกอบด้วย การระบุปัญหา การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย การก่อตัวเพื่อกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทำให้นโยบายชอบด้วยกฎหมาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย การปรับปรุง แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย และการยกเลิกนโยบาย โดยมีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนดังนี้⁷

1) การระบุปัญหา (Problem Identification) การระบุปัญหาเป็นขั้นตอนแรก ของกระบวนการนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนในการระบุปัญหาสาธารณะที่จำเป็นต้องนำไปสู่ การแทรกแซง เนื่องจากสภาพสังคมถูกท้าทายด้วยปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง จึงมีความจำเป็นต้องหาแนวทางและวิธีการการแก้ไขปัญหา ซึ่งขั้นตอนนี้จะเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ และเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกระบวนการของการดำเนินนโยบายจึงจำเป็นต้องมีการระบุ และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ซึ่งส่วนใหญ่แล้วต้องขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชน ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ กล่าวได้ว่า การระบุปัญหาจะช่วยดึงดูดความสนใจของสาธารณะและสามารถ ส่งอิทธิพลไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตอบสนองความต้องการของสาธารณะ

2) การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย (Agenda Setting) การนำปัญหาเข้าสู่ วาระนโยบายเป็นกระบวนการที่ทำให้ปัญหาได้รับความสนใจจากรัฐบาลที่จะนำไปกำหนดนโยบาย ต่อไป ทั้งนี้ การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบายถือเป็นปัญหาสาธารณะที่ได้รับการคัดเลือก และยอมรับโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจในระบบการเมือง ซึ่งสามารถระบุประเด็นนโยบายได้จากสองด้าน ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ วาระสาธารณะซึ่งขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและความต้องการของสาธารณะ ในวงกว้าง และวาระของราชการซึ่งขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล นักการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐในทุกๆระดับ ดังนั้น ในแง่นี้การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้ ใน 2 ลักษณะ คือ จากบนลงล่าง หรือจากล่างขึ้นบน ตามแต่กลุ่มคนที่มีอิทธิพลเบื้องหลัง การขับเคลื่อนประเด็นปัญหาและวาระนโยบายนั้น ๆ อย่างไรก็ตามการนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนด นโยบายนั้นไม่ใช่กระบวนการที่เกิดขึ้นได้โดยอัตโนมัติ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาและสร้าง ประโยชน์สาธารณะผ่านการทำให้ประเด็นปัญหากลายเป็นกระบวนการทางสังคม ซึ่งตัวแสดงและ สถาบันทางสังคมที่รับผิดชอบมีบทบาทพื้นฐานในการตัดสินใจว่าปัญหาอะไรจะได้รับการแก้ไขโดย รัฐบาล

⁷ กมลเศก โปธิกนิษฐ, ทฤษฎีนโยบายสังคมและการวิพากษ์นโยบาย (พิษณุโลก: รัตนสุวรรณการพิมพ์ 3, 2563). หน้า

3) การก่อตัวเพื่อกำหนดนโยบาย (Policy Formation) การก่อตัวเพื่อกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ และการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาสาธารณะหนึ่ง ๆ ในขั้นตอนนี้แนวทางที่เป็นไปได้ของนโยบาย จะได้รับการกำหนด อภิปราย และพิจารณาเพื่อยอมรับหรือปฏิเสธ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินและพัฒนาแนวทางแก้ไขที่เป็นไปได้สำหรับเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาตามวาระของการนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย (Agenda Setting) อีกทั้งยังเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาหรือข้อจำกัดทางการเมือง ซึ่งเป็นขั้นตอนทางการเมืองที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น การก่อตัวเพื่อกำหนดนโยบายจะเกิดขึ้นในระบบราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ภายใต้การใช้อำนาจตัดสินใจของรัฐ กลุ่มผลประโยชน์ คณะกรรมการนิติบัญญัติ การประชุมคณะกรรมการพิเศษ และองค์กรที่ทำหน้าที่วางแผนนโยบาย หลังจากนั้นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจึงจะถูกกำหนดขึ้นในหน่วยงานที่รับผิดชอบและสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางรากฐานสำหรับการกำหนดนโยบายสู่การปฏิบัติขึ้นเป็นกฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้และนำไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานและองค์การที่เกี่ยวข้องต่อไป

4) การทำให้นโยบายชอบด้วยกฎหมาย (Policy Legitimacy) เป็นกระบวนการตัดสินใจทำให้นโยบายชอบด้วยกฎหมาย เป็นแนวทางการแก้ไขทางเลือกที่เป็นไปได้และที่ได้รับการออกแบบในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยผ่านการรับรองให้เป็นนโยบาย ซึ่งการตัดสินใจอาจเป็นไปได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ กล่าวคือ ในกระบวนการตัดสินใจอาจเป็นไปได้เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยการแก้ไขปัญหา หรือเป็นไปได้เพื่อทิ้งปัญหาไว้ในแบบที่มันเป็นอย่างอยู่แล้ว และเมื่อการตัดสินใจได้รับการยอมรับและมีการกำหนดให้เป็นนโยบาย ในทางตรงข้ามการตัดสินใจดำเนินนโยบายนั้นอาจถูกกำหนดจากบนลงล่างผ่านสถาบันที่เป็นทางการหรือองค์กรของรัฐ ซึ่งได้รับผลกระทบจากปัจจัยหลายประการก็เป็นได้ ในกรณีนี้ข้อจำกัดของนโยบายจะถูกกระทำการผ่านการสร้างการยอมรับจากสาธารณะ การกำหนดเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย และการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้จะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าภายใต้การตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเท่านั้น

5) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนที่ได้กำหนดไว้ในขั้นตอนก่อนหน้า เป็นการนำนโยบายที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลในการแก้ไขปัญหา ถือเป็นขั้นตอนที่การตัดสินใจของรัฐบาลได้เผชิญหน้ากับสภาพปัญหาที่แท้จริง การจัดสรรทรัพยากรและการกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาจึงถูกให้ความสำคัญอย่างมากในขั้นตอนนี้ หากต้องการให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายเป็นไปตามที่กำหนดไว้ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่การดำเนินนโยบายต้องมีการพัฒนาขึ้นเป็นกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเป็นทางการ โดยกลไกของระบบราชการ องค์กรและหน่วยงานของรัฐเพื่อแปลงกฎหมายเป็นนโยบาย และแปลงลงสู่กฎระเบียบและแนวปฏิบัติ ทั้งในส่วนของ

แผนงาน โครงการ กิจกรรม และทรัพยากรที่ใช้ที่ได้รับการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมในสถานการณ์ที่มีข้อจำกัด รัฐบาลมักใช้กลไกของรัฐในรูปแบบขององค์กรภาครัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจในการส่งมอบบริการ สาธารณะร่วมกับแนวทางปฏิบัติร่วมกับสาธารณะ เช่น การรับฟังความคิดเห็น และการประเมินผล สาธารณะ เป็นต้น

6) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) การประเมินผลนโยบายเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการตอบคำถามว่าผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายนั้นบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ และส่วนใหญ่มักกระทำโดยผู้เชี่ยวชาญ การประเมินผลทั้งหมดเกี่ยวกับผลลัพธ์ ทั้งในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการตามนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มเป้าหมาย และประชาชนที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงระดับของความสามารถที่นโยบายสามารถแก้ไขปัญหาให้สาธารณะได้ โดยอาจเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น (Cost) กับผลที่ได้รับ (Benefit) ทั้งในส่วนของผลลัพธ์ (Output) และผลกระทบที่เกิดขึ้น (Outcome) ทั้งในลักษณะที่ตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ การประเมินผลนโยบายจึงเป็นกระบวนการตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย โดยการติดตามประเมินผลทั้งประชาชนและองค์กรภาครัฐ ซึ่งผลที่ได้ อาจเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาหรือเป็นข้อเสนอเพื่อการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปในขั้นตอนต่อไป นอกจากนี้การประเมินผลนโยบายยังแสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงข้อเสนอแนะจากการดำเนินนโยบายที่จะถูกป้อนกลับเข้าสู่ขั้นตอนของการระบุปัญหาเพื่อกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางนโยบายในรอบต่อไป

7) การปรับปรุง แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Policy Change) นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มีระดับความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หมายถึง การปรับปรุงนโยบายที่ได้รับการประเมินผลเรียบร้อยแล้ว ซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ (1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบปกติ เป็นรูปแบบการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแง่มุมต่าง ๆ ของรูปแบบและกระบวนการที่สนับสนุนโดยไม่มี การเปลี่ยนแปลงรูปร่างหรือการกำหนดค่านโยบายโดยรวม และ (2) การเปลี่ยนแปลงนโยบายแบบ ผิดปกติ เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกรอบนโยบาย รูปแบบ และกระบวนการที่สนับสนุนในการกำหนดนโยบาย โดยที่เหตุการณ์และปัจจัยสำคัญที่กำหนดขั้นตอนสำหรับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ได้แก่ เหตุการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ซึ่งหมายความรวมถึงการขึ้นครองอำนาจ และการสูญเสียอำนาจในการบริหารประเทศ ตลอดจนการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ในการดำเนินนโยบายภายในรัฐบาล เป็นต้น ผลของการประเมินผลนโยบายในขั้นตอนนี้จะช่วยให้ ข้อเสนอแนะในลักษณะของการระบุปัญหาใหม่และกำหนดการดำเนินการตามนโยบายอีกครั้ง เพื่อสร้างกรอบนโยบายที่ไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนี้ความสำเร็จของนโยบายอาจตัดสินผ่านความต้องการให้ดำเนินการต่อเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ รวมถึงผลอีกด้านหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการ

ในการปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายก่อนการนำไปดำเนินการใหม่อีกครั้ง และเมื่อนโยบายมีการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงจะถูกนำไปยังขั้นตอนก่อนหน้าของวงจรรณโยบายทำให้เกิดกระบวนการต่อเนื่องอย่างไม่รู้จบ อย่างไรก็ตามบางครั้งนโยบายอาจถูกยกเลิกได้ตราบใดที่มีการประกาศว่านโยบายล้มเหลวอันเป็นผลมาจากผลการประเมินเชิงลบ

8) การยกเลิกนโยบาย (Policy Termination) เป็นกระบวนการสิ้นสุดการดำเนินนโยบายที่ไม่ต้องดำเนินการต่อหรือไม่จำเป็นอีกต่อไปแล้ว ซึ่งสามารถตัดสินว่านโยบายดังกล่าวล้มเหลวโดยสิ้นเชิง หรืออาจจะประสบความสำเร็จสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างสิ้นเชิงจนกระทั่งสามารถยกเลิกได้ การประเมินผลนโยบายจึงเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังและมีศักยภาพในการตีกรอบปัญหาเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขด้วยการออกนโยบาย และยังสามารถนำไปสู่การยกเลิกการดำเนินการของนโยบายได้ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามการยกเลิกนโยบายอาจกระทำได้ทั้งในส่วนของการยกเลิกระยะสั้นและการยกเลิกในระยะยาว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การปรับปรุง แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งหากดำเนินการได้อย่างเหมาะสมการยกเลิกนโยบายก็อาจย้อนกลับไปสู่การดำเนินนโยบายนั้นใหม่ในฐานะนโยบายที่ได้รับการพัฒนาแล้ว และหากไม่สามารถปรับปรุง แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือไม่มีทางเลือกอื่นที่เหมาะสม ก็จะส่งผลให้นโยบายที่ยกเลิกนั้นมีสถานะเป็นนโยบายที่ถูกยกเลิกโดยถาวร

2.1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการระบุปัญหาและการก่อตัวของนโยบาย

การจัดทำวาระนโยบาย (Policy Agenda Setting)⁸ เป็นกระบวนการหยิบยกหรือนำเอาประเด็นปัญหา (Problem Issues) ที่สำคัญร่วมกันของสังคมขึ้นมาแสดงหรือนำเสนอเพื่อนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันของสังคม ผ่านการกำหนดวาระนโยบายและนำไปสู่การกำหนดขึ้นเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้น การที่ปัญหาสาธารณะหนึ่ง ๆ จะถูกหยิบยกขึ้นมาเสนอและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางของสังคมนั้น จำเป็นต้องอาศัยการรับรู้และความตระหนักของสังคมในหลากหลายภาคส่วน โดยส่วนที่เป็นหมุดหมายหลักที่สำคัญของการกำหนดวาระนโยบายนั้นอยู่ในขั้นตอนของการจัดทำกรอบประเด็นปัญหา (Problem or Issue Framing) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ช่วยอธิบายหลักการ เหตุผล และความจำเป็นของการกำหนดวาระนโยบาย ซึ่งจะส่งผลสืบเนื่องไปยังขั้นตอนต่อไปของกระบวนการนโยบายและส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ในท้ายที่สุด⁹

⁸ ธราวิทย์ อูปพงษ์, พื้นฐานนโยบายสาธารณะสำหรับงานสาธารณสุข (2561). หน้า 36 - 40

⁹ ธราวิทย์ อูปพงษ์, พื้นฐานนโยบายสาธารณะสำหรับงานสาธารณสุข. หน้า 18

ในส่วนของแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดวาระนโยบายนั้น Cobb และคณะ (1976) ได้อธิบายโดยอาศัยตัวแบบลักษณะเฉพาะของการกำหนดวาระนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย 3 ลักษณะ ได้แก่¹⁰

1) การจุดประกายจากภายนอก (Outside Initiation) เป็นการกำหนดวาระนโยบายที่มีจุดเริ่มต้นจากข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งนับเป็นประเด็นสาธารณะที่เกิดขึ้นมาตามระบบและไม่เป็นทางการ (Systemic, Unofficial Agenda) โดยอาศัยกฎระเบียบต่าง ๆ ให้การยอมรับหรือเปิดช่องให้สามารถกระทำได้ หลังจากนั้นหน่วยงานหลักของรัฐด้านนโยบายจึงทำการคัดเลือกประเด็นที่สำคัญหรือเร่งด่วนต่าง ๆ เพื่อนำไปกำหนดวาระนโยบายอย่างเป็นทางการต่อไป (Formal, Official, Institutional Agenda)

2) การเคลื่อนไหวเอง (Mobilization) เป็นการกำหนดวาระนโยบายโดยเริ่มต้นจากหน่วยงานราชการหลักที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมองเห็นประเด็นปัญหานั้น ๆ เองมาตั้งแต่ต้น หลังจากนั้นจึงได้ดำเนินการกำหนดเป็นวาระนโยบายขึ้นอย่างเป็นทางการ และนำไปสู่กระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายตามขั้นตอนต่าง ๆ ต่อไป

3) การจุดประกายจากภายใน (Inside Initiation) เป็นการกำหนดวาระนโยบายโดยเริ่มต้นจากการผลักดันของกลุ่มที่มีอิทธิพล (Influential Group) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะนั้น ๆ โดยตรง ส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นกับประเด็นเชิงเทคนิคซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาหรือช่วยผลักดันประเด็นนั้น ๆ รวมถึงประเด็นที่ต้องอาศัยการเข้าถึงข้อมูลหรือระบบโดยผ่านช่องทางพิเศษต่าง ๆ

ในขณะที่ John Kingdon (1984, 1995) เน้นที่บทบาทของผู้จัดการนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ซึ่งมีส่วนสำคัญในการสร้างโอกาสสำหรับการกำหนดวาระนโยบายที่เปรียบเสมือนเป็นหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ที่เปิดออกเพื่อรับประเด็นปัญหาต่าง ๆ สำหรับกำหนดนโยบายต่อไป โดยโอกาสดังกล่าวจะปรากฏขึ้นได้นั้นต้องอาศัยการมาบรรจบกันของ 3 กระแสหลักทางสังคม ได้แก่ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังนี้¹¹

1) กระแสปัญหา (Problem Stream) หมายถึง การแพร่กระจายของข่าวสารหรือข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงขนาดลักษณะ และความรุนแรงของปัญหานั้น ๆ ส่งผลให้คนในสังคมเกิดการรับรู้และตระหนักในประเด็น

¹⁰ ธรวิทย์ อูปพงษ์, พื้นฐานนโยบายสาธารณะสำหรับงานสาธารณสุข. หน้า 18

¹¹ ธรวิทย์ อูปพงษ์, พื้นฐานนโยบายสาธารณะสำหรับงานสาธารณสุข. หน้า 18 - 19

ปัญหาดังกล่าวร่วมกัน ซึ่งโดยปกติข่าวสารและข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ นั้นมีอยู่หลายประเภทกระจายไปตามแหล่งต่าง ๆ

2) กระแสการเมือง (Politics Stream) หมายถึง อารมณ์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือบรรยากาศทางการเมืองในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งบอกให้ทราบถึงความสนใจและความรู้สึกร่วมของสังคมในขณะนั้นโดยแสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการรับฟังและร่วมแก้ไขปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

3) กระแสนโยบาย (Policy Stream) หมายถึง ความต้องการในการแก้ปัญหาสังคมให้หมดไป โดยอาศัยการวิเคราะห์และติดตามสถานการณ์ปัญหาอย่างต่อเนื่องพร้อมกับค้นหาแนวทางและวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่จำเป็น ๆ โดยคำนึงถึงคุณค่าที่สังคมจะได้รับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมา ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และเงื่อนไขหรือข้อจำกัดของแต่ละแนวทางการแก้ไขปัญหา เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ ต่อไป

การกำหนดวาระนโยบายเป็นขั้นตอนช่วงแรก ๆ ของกระบวนการนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์สภาพของปัญหาเพื่อระบุประเด็นที่มีความสำคัญสำหรับกำหนดเป็นวาระนโยบายต่อไป โดยขั้นตอนของการกำหนดวาระนโยบายนั้นประกอบด้วย การกลั่นกรองประเด็นปัญหา การกำหนดปัญหาและแนวคิดที่เลือกนำมาใช้ และการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาที่พบ โดยมีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดประเด็นปัญหา (Defining a Problem) เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสังคมจนถูกนับว่าเป็นปัญหาสังคมนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่มีเพียงบางเหตุการณ์เท่านั้นที่ได้รับความสนใจจากหลายภาคส่วนจนถูกหยิบยกไปเป็นวาระนโยบาย (Policy Agenda) ในขณะที่หลายปัญหากลับถูกเพิกเฉยและไม่ได้รับการบรรจุเป็นวาระนโยบาย เนื่องจากกระบวนการกำหนดวาระนโยบายนั้นเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัยโดยเฉพาะความสนใจของสาธารณะ อันเกิดขึ้นจากการรับรู้ การมองเห็น และความตระหนักในปัญหาหนึ่ง ๆ ร่วมกัน จนต่อมาได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนในวงกว้างและนำไปสู่การผลักดันประเด็นปัญหาเข้าสู่กระบวนการนโยบาย

2. การจัดทำกรอบ (Framing) การศึกษาสภาพปัญหาทางสังคมเป็นกระบวนการที่มีความยุ่งยากและมีข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากสภาพของโลกตามความเป็นจริงนั้นมีความซับซ้อนโดยประกอบไปด้วยมุมมองหลากหลายมิติ ในขณะที่ธรรมชาติการรับรู้ของบุคคลกลับเต็มไปด้วยข้อจำกัดจำนวนมาก ส่งผลให้หลายปัญหาที่พบไม่อาจพิจารณาได้ครอบคลุมครบถ้วนในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องก่อนถูกกำหนดเป็นวาระนโยบาย ด้วยเหตุนี้การจัดทำกรอบ (Framing) เพื่อใช้ในกระบวนการกำหนดวาระนโยบายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและอธิบายถึงเหตุปัจจัยหรือสภาพข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา รวมไปถึงการแสดงเส้นทาง

การส่งมอบคุณค่าของนโยบายเพื่อรองรับปัญหาสังคมนั้น ๆ ด้วย ด้วยเหตุนี้การจัดทำกรอบ นอกจากจะสะท้อนถึงมุมมองของผู้จัดทำนโยบายที่มีต่อปัญหานั้น ๆ แล้ว ยังเชื่อมโยงไปสู่การให้คำจำกัดความที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ อีกด้วย โดยกรอบนโยบายดังกล่าวสามารถอาศัยตัวแบบเชิงนโยบายต่าง ๆ เป็นแนวทางในการกำหนดโดยนำตัวแบบมาปรับประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละสภาพปัญหาแตกต่างกันไป โดยสามารถอธิบายรายละเอียดของปัญหาตั้งแต่จุดเริ่มต้นของปัญหา สาเหตุหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ลักษณะธรรมชาติของปัญหา การดำเนินไปของปัญหา และผลกระทบที่สำคัญของปัญหา เป็นต้น

3. เหตุการณ์เน้นหนัก (Focusing Events) หมายถึง เหตุการณ์ที่สามารถเรียกความสนใจจากสาธารณะให้หันกลับมามองถึงประเด็น (Issue) และปัญหา (Problem) ที่เกิดขึ้นครั้งนั้น ๆ ได้ นับเป็นเหตุการณ์ที่มีความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายในฐานะเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายตามมา มักเป็นเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงหรือส่งผลกระทบในวงกว้างแก่สังคม ส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นแบบฉับพลัน สร้างความตกใจ และมักเป็นเหตุการณ์จากภายนอก ด้วยคุณลักษณะดังกล่าวจึงส่งผลให้เหตุการณ์เน้นหนักมักเป็นเหตุการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุม และมักเกิดขึ้นโดยปราศจากจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากเหตุการณ์ทางการเมืองประเภทอื่น ๆ ที่ล้วนมีจุดมุ่งหมายด้วยเสมอทั้งจุดมุ่งหมายที่เห็นได้ชัดและที่มีลักษณะแอบแฝงอยู่ อย่างไรก็ตามหลายครั้งสังคมอาจไม่ตระหนักถึงอันตรายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์เน้นหนักเท่าที่ควร จึงจำเป็นที่หน่วยงานหลักด้านนโยบายต้องกระจายการรับรู้เกี่ยวกับเหตุการณ์เน้นหนักที่พบแก่ทุกภาคส่วนของสังคมโดยเร็วเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ โดยอาศัยสัญลักษณ์ต่าง ๆ เข้ามาช่วยในการสื่อสารให้เกิดความตื่นตัวและสร้างความจดจำได้โดยเร็ว รวมถึงการใช้สื่อทันสมัยต่าง ๆ ช่วยกระจายแนวความคิดให้แพร่หลาย จนสามารถยกระดับเหตุการณ์ดังกล่าวให้มีศักยภาพสูงเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายตามมา อย่างไรก็ตามในหลายกรณีมักพบกลุ่มผู้มีสิทธิพิเศษทางการเมือง หรือกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายเดิมดำเนินการคัดค้านต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายดังกล่าว ส่วนใหญ่อาศัยการเคลื่อนไหวด้วยกำลังภายใน (Internal mobilization efforts) เพื่อคงไว้ซึ่งนโยบายเดิม (Pro-status quo) และสถานภาพพิเศษเดิม (Pro-elite) ของตนต่อไป หากในที่สุดจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายก็มักเลือกที่จะปรับเปลี่ยนโดยไม่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ส่งผลให้ได้มาซึ่งนโยบายที่ขาดความเป็นสาธารณะ (Policy without public) ซึ่งมักพบได้เสมอ ๆ ในสังคมที่เป็นระบบปิดหรือมีระบบถ่วงดุลอำนาจที่ไร้ประสิทธิภาพ

4. การเมืองระดับมหภาคกับการหันเหความสนใจในนโยบาย (Macro Political and Policy Attention Shifts) การจัดทำนโยบายของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกันไปในเชิงรายละเอียด ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครองและโครงสร้างเชิงสถาบันของประเทศ

สำหรับระบอบประชาธิปไตยนั้นประกอบไปด้วยสถาบันทางการเมือง 3 ส่วนหลัก ๆ คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี สถาบันศาลหรือองค์กรตุลาการ ซึ่งนับเป็นภาพของการเมืองในระดับมหภาคของประเทศ ซึ่งเชื่อมโยงไปยังรูปแบบและวิธีการในการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศนั้น ๆ โดยส่วนใหญ่มีหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เป็นจุดเชื่อมต่อของขั้นตอนและกิจกรรมหลักต่าง ๆ ตามกระบวนการนโยบาย ซึ่งแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นล้วนถูกออกแบบมาให้มีบทบาทภารกิจรองรับในแต่ละขั้นตอนหรือกิจกรรมหลักด้านนโยบายแตกต่างกันไป เพื่อลดกระบวนการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนและไร้ประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้กว่าที่นโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ จะสำเร็จจึงต้องใช้ระยะเวลายาวนาน เนื่องจากต้องผ่านหลายกระบวนการและขั้นตอนของหลากหลายหน่วยงานตามระบบนั่นเอง

นอกจากนี้กิจกรรมทางการเมืองยังมีส่วนสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของนโยบายในแต่ละช่วงเวลา โดยเฉพาะเมื่อมีการเลือกตั้งและได้พรรคการเมืองใหม่เข้ามาบริหารประเทศ ก็มักเป็นเหตุให้นโยบายในระดับประเทศต้องปรับเปลี่ยนไปตามแนวคิดและอุดมการณ์ของพรรคการเมืองนั้น ๆ ในขณะที่ความสนใจของสาธารณะต่อประเด็นนโยบายต่าง ๆ นั้นก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน โดยเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญซึ่งเข้ามาช่วยถ่วงดุลกับปัจจัยทางด้านการเมือง เช่น การโต้แย้งผ่านทางสื่อหรือเวทีสาธารณะต่าง ๆ การเดินขบวนต่อต้านต่าง ๆ การยื่นข้อเสนอก่อนเพื่อคัดค้านต่อผู้มีอำนาจ และกรณีเกิดการวิพากษ์วิจารณ์เป็นวงกว้างในสังคม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การจัดทำนโยบายของแต่ละรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงความต้องการของสาธารณะด้วยเสมอ โดยนำข้อเสนหรือข้อเรียกร้องต่าง ๆ จากสาธารณะมาวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงผลดีผลเสีย (Trade-off) ด้วยเสมอ โดยเฉพาะเมื่อเกิดการหันเหความสนใจในนโยบาย (Policy attention shifts) ของสาธารณะซึ่งเป็นสัญญาณที่ไม่อาจมองข้ามได้ เนื่องจากเป็นการแสดงถึงแนวคิดและอารมณ์ของสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งอาจเป็นข้อบ่งชี้ถึงจุดที่รัฐบาลต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนทางนโยบายต่อไป โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนแบบทันทีทันใดก่อนที่ความเสียหายต่าง ๆ จะขยายวงกว้างออกไปในสังคม โดยการหันเหความสนใจในนโยบายนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในฝั่งรัฐบาลและสาธารณะ เมื่อเกิดการหันเหความสนใจในฝั่งใดก็มักส่งผลกระทบต่อฝั่งอีกฝ่ายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากทั้งรัฐบาลและสาธารณะต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยทิศทางของความสัมพันธ์นั้นมีทั้งความสัมพันธ์เชิงบวก และความสัมพันธ์เชิงลบ โดยขึ้นอยู่กับความน่าสนใจของแต่ละประเด็นหลักนโยบาย (Policy domain) ดังนี้

- **ประเด็นนโยบายซึ่งเป็นที่สนใจในวงกว้าง** มักเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อหลายภาคส่วนของสังคม ด้วยเหตุนี้จึงมักได้รับความสนใจเป็นลำดับต้น ๆ จากรัฐบาลและฝ่ายการเมือง มักถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นวาระเพื่อการปรับปรุงแก้ไขเชิงนโยบายอยู่เสมอ ๆ ผลจากการปรับเปลี่ยนเชิงนโยบายดังกล่าวจึงย่อมส่งผล

กระทบอย่างกว้างขวางต่อภาคสาธารณะ ดังนั้น การหันเหความสนใจในประเด็นนโยบายดังกล่าวของทั้งฝ่ายการเมืองและสาธารณะจึงย่อมส่งผลกระทบต่อถึงกันเป็นอย่างมาก ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคสาธารณะในประเด็นนโยบายดังกล่าวจึงเป็นความสัมพันธ์เชิงบวก (Positive relationship)

- **ประเด็นนโยบายซึ่งเป็นที่สนใจเฉพาะกลุ่ม** มักเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความจำเพาะเจาะจงสูง โดยมักส่งผลกระทบต่อเฉพาะบางกลุ่มบุคคลในสังคม ในขณะที่สาธารณะส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว ดังนั้นเมื่อฝ่ายการเมืองหันเหความสนใจในประเด็นดังกล่าวจนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายด้านนั้น ๆ จึงไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนใหญ่มากนัก ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคสาธารณะในประเด็นนโยบายดังกล่าวจึงเป็นความสัมพันธ์เชิงลบ (Negative relationship)

2.1.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดและพัฒนาการของนโยบายสาธารณะ

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะล้วนมีพัฒนาการและเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และโครงสร้างทางสังคมที่เปลี่ยนไป อย่างไรก็ตามพัฒนาการของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และอาศัยระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลง (Incremental Change) นักนโยบายมองว่าปัจจัยภายในของนโยบายแต่ละกลุ่มเป็นตัวกระตุ้นการเปลี่ยนแปลง เช่น ความขัดแย้งในกลุ่มคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่ต้องการกำหนดประเด็นเชิงนโยบาย (Issue Defining) และโจมตีคู่ต่อสู้จนทำให้ผู้จัดทำนโยบายไม่สามารถจับประเด็นว่าควรจะเน้นประเด็นอะไรในการกำหนดนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบายที่สลับซับซ้อนมากขึ้นก็ทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายล่าช้ามากขึ้น นอกจากนี้ในบริบทของประเทศไทยการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เกิดขึ้นอย่างบ่อยครั้งทำให้การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายเป็นไปอย่างล่าช้า¹²

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะใช้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดและการพัฒนาการของนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ คือ ทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ หรือ Punctuated Equilibrium ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการเมืองระดับมหภาคที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy-Making Process) และการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย (Policy Change) ซึ่งจะช่วยอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะบนพื้นฐานของบริบทเชิงสถาบันและเชิงประวัติศาสตร์ โดยมุ่งเน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ (Interest Groups) ผู้จัดการนโยบาย (Policy Entrepreneurs)

¹² ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐ และการพัฒนานโยบายสาธารณะในมุมมองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559). หน้า 1 - 2

ช่องทางของแต่ละสถาบัน (Institution Venues) เหตุการณ์เน้นหนักต่าง ๆ (Focusing Events) และแนวคิดเชิงนโยบายต่าง ๆ (Policy Idea) ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนหรือคงไว้ของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะความสนใจทางการเมืองนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่าไม่คงที่และมีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การเฝ้าระวังและติดตามความเปลี่ยนแปลงในด้านดังกล่าวจึงเป็นวงจรสะท้อนกลับ (Feedback Cycles) ที่ช่วยให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือข้อบ่งชี้ให้ผู้จัดการดำเนินนโยบายสามารถตัดสินใจปรับเปลี่ยนแต่ละนโยบายได้ถูกช่วงจังหวะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งมีทั้งการสะท้อนกลับเชิงบวก (Positive Feedback) และการสะท้อนกลับเชิงลบ (Negative Feedback) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความคิดและความเชื่อของแต่ละเครือข่ายพันธมิตรที่มีต่อประเด็นต่าง ๆ ภายใต้ต้นนโยบายนั้น ๆ¹³

นักคิดในทฤษฎีนี้มองว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก แต่หากเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นแล้วจะเป็นการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ เนื่องจากองค์ประกอบที่สำคัญของทฤษฎีนี้ คือ ภาวะความนิ่งของนโยบายสาธารณะ (Policy Stasis) กับการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ที่บ่งบอกถึงจุดหมายหลักที่สำคัญของนโยบาย (Policy Punctuation) โดยความนิ่งของนโยบายสาธารณะ หมายถึง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมักไม่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและกระบวนการมากนัก การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักเป็นการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยที่เกิดจากกลุ่มผลักดันในระบบย่อยของนโยบาย ทั้งนี้มีสาเหตุหลักมาจาก 2 ประการ ได้แก่ โครงสร้างทางการเมืองการปกครองไม่เอื้อให้เกิดการถกเถียงเพื่อการเปลี่ยนแปลง และกลุ่มผลักดันในนโยบายสาธารณะมีมากมายและมีจุดมุ่งหมายและวาระเชิงนโยบายที่แตกต่างกัน ทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้อย่างช้า ๆ¹⁴

จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีการเว้นวรรคของดุลยภาพ หรือ Punctuated Equilibrium Theory มีจุดเด่นที่เหมาะสมกับการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะอยู่ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก เป็นตัวแบบการวิเคราะห์ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยตั้งแต่ระดับโครงสร้างทางสถาบัน (Institution Structure) เช่น กระบวนการจัดทำงบประมาณและนโยบาย จนถึง การเคลื่อนไหวของระบบย่อยของกลุ่มผลักดันเชิงนโยบาย (Policy Pressure Subsystem) ที่เป็นตัวเร่งหรือเหนี่ยวรั้งพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะ และประการที่สอง เป็นตัวแบบการวิเคราะห์ที่มีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamics) ซึ่งเอื้อให้ผู้ศึกษาสามารถนำไปวิเคราะห์รูปแบบการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของการกำหนดนโยบายสาธารณะและปัจจัยที่ทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะ

¹³ ธราวิทย์ อุปพงษ์, พื้นฐานนโยบายสาธารณะสำหรับงานสาธารณสุข. หน้า 32 - 34

¹⁴ ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์, เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐ และการพัฒนานโยบายสาธารณะในมุมมองเปรียบเทียบ. หน้า 9

เปลี่ยนแปลงช้าหรือรวดเร็ว โดยผ่านการวิเคราะห์พลวัตการเคลื่อนไหว (Mobilization) ของระบบย่อยของกลุ่มผลักดันเชิงนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้ก็มีจุดอ่อนเช่นกัน กล่าวคือ ทฤษฎี Punctuated Equilibrium ให้ความสำคัญกับปัจจัยภายนอกที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ (Exogenous Shock) เท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอาจจะเกิดขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงภายในที่สะสมมานาน (Accumulative Effects) มากกว่าก็ได้¹⁵

2.1.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินได้วางหลักเกณฑ์การรับรองสิทธิในที่ดินของประชาชนไว้ 2 ประเภท ได้แก่ สิทธิครอบครองและกรรมสิทธิ์ ดังที่ได้บัญญัติในมาตรา 1 ที่ว่า “สิทธิในที่ดินหมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย”¹⁶ โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. สิทธิครอบครอง (Possessory Right) หมายถึง สิทธิในการยึดถือครอบครองโดยเจตนายึดถือหรือครอบครองเพื่อประโยชน์แห่งตน กล่าวคือ จะต้องครอบครองด้วยการยึดถือและเจตนาที่จะยึดถือประกอบกัน โดยการนั้นจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเอง ซึ่งสามารถแบ่งสิทธิครอบครองได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายอื่น¹⁷

1.1 สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยทั่วไปบุคคลที่มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินมักมีเอกสารอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบจองหรือใบเหี้ยบบ่่า ใบไต่สวน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยเอกสารแต่ละประเภทมีลักษณะและการได้มา ดังนี้

(1) หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นแบบพิมพ์ของทางราชการเกี่ยวกับการแจ้งการครอบครองที่ดิน ซึ่งผู้ครอบครองที่ดินเป็นผู้จัดทำและยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นหลักฐานว่าตนครอบครองที่ดินแปลงใด โดย ส.ค.1 ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้ หากแต่เป็นเพียง

¹⁵ ธนพันธ์ ไส่ประกอบทรัพย์, เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐ และการพัฒนานโยบายสาธารณะในมุมมองเปรียบเทียบ. หน้า 3 - 4

¹⁶ ดู ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ใน "พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497", (ราชกิจจานุเบกษา 30 พฤศจิกายน 2497).

¹⁷ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์ (กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย), 2551). หน้า 427

การแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น สำหรับการได้มาซึ่งหลักฐาน ส.ค.1 นั้น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 ได้กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) และไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แจ้งการครอบครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้กำหนดไว้ 2 ช่องทาง ได้แก่¹⁸

- แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ภายในกำหนดเวลา 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497 – 29 พฤษภาคม 2498)

- ในกรณีที่ครบกำหนด 180 วันนับแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 แต่ไม่ได้ไปแจ้งต่อนายอำเภอท้องที่ตามที่กฎหมายกำหนด สามารถยื่นคำร้องขอผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาอนุญาตเป็นราย ๆ ไป

โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นไม่ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน แม้จะได้แจ้งการครอบครองตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้ง แต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) อยู่ในความครอบครองสามารถนำมาออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

(2) ใบจอง

ใบจอง หมายถึง หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินเพียงชั่วคราว ซึ่งทางราชการได้จัดที่ดินให้ราษฎรเข้ามาจับจองเป็นคราว ๆ โดยผู้มีใบจองจะต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินภายใน 6 เดือน และต้องทำประโยชน์ในดินอย่างน้อยร้อยละ 75 ของที่ดินที่รัฐจัดให้ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจอง และเมื่อทำประโยชน์ตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ก็มีสิทธิใบจองนั้นมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด¹⁹

(3) หนังสือรับรองการทำประโยชน์

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายถึง หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว โดยผู้มีชื่อในหนังสือนั้นไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

¹⁸ จิรพันธ์ ไชยบุปผา, “คนขายชอบ” กับ การได้มาหรือ “จำกัดไป” ซึ่งสิทธิในที่ดิน, รัฐสภาสาร ปีที่ 63, no. ฉบับที่ 5 เดือนพฤษภาคม (2558). หน้า 11

¹⁹ วรวิทย์ เทพทอง, คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543, ed. 5 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2550). หน้า 25

แต่อย่างไรก็ตามการมีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถือเป็นข้อสันนิษฐานว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง โดยผู้ที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่ในความครอบครองสามารถนำมาขออนุญาตที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยหนังสือรับรองการทำประโยชน์มี 3 รูปแบบ²⁰ แต่ละรูปแบบมีความแตกต่างกันดังแสดงในตารางที่ 1

รูปแบบ	ลักษณะและการได้มา
1. น.ส.3	ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่วไปในพื้นที่ที่ไม่มีระวาง มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่งของที่ดินที่แน่นอน หรือออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งออกโดยนายอำเภอท้องที่
2. น.ส.3 ก	ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ โดยมีการกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งออกโดยนายอำเภอท้องที่
3. น.ส.3 ข	ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งออกโดยเจ้าพนักงานที่ดิน

ตารางที่ 1 รูปแบบของหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ที่มา: วรวิทย์ เทพทอง (2550)

(4) ไปไต่สวน

ไปไต่สวนหรือไต่สวน หมายถึง หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน เป็นการออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินที่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดที่ดินเพื่อสอบสวนรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติที่ดิน สภาพการทำประโยชน์ ภาระติดพันในที่ดิน ตลอดจนที่ดินข้างเคียง โดยเจ้าพนักงานจะเป็นผู้จกรายละเอียดดังกล่าวไว้ในใบไต่สวนหรือใบนำเพื่อเตรียมจะออกโฉนดที่ดินต่อไป อย่างไรก็ตามใบนำเป็นเอกสารเช่นเดียวกับใบไต่สวนแต่จะต่างกันตรงที่รายละเอียดของใบนำจะมีลักษณะย่อและสั้นกว่ารายละเอียดของใบไต่สวน ทั้งนี้ ใบไต่สวนไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คงเป็นเพียงหนังสือแสดงสิทธิครอบครองเท่านั้นจนกว่าผู้ครอบครองจะได้มาซึ่งโฉนดที่ดิน²¹

แม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินจะกำหนดให้บุคคลที่มีเอกสารดังกล่าวข้างต้นเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน อย่างไรก็ตามสิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่เกิดจากเหตุการณ์ข้อเท็จจริง²² กล่าวคือ การพิจารณาถึงสิทธิครอบครองของบุคคลใดบุคคลหนึ่งจำเป็นต้องอาศัย

²⁰ จิรนนท์ ไชยบุปผา, "“คนขายชอบ” กับการได้มาหรือ “จำกัดไป” ซึ่งสิทธิในที่ดิน." หน้า 13 - 14

²¹ จิรนนท์ ไชยบุปผา, "“คนขายชอบ” กับการได้มาหรือ “จำกัดไป” ซึ่งสิทธิในที่ดิน." หน้า 14

²² เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์. หน้า 431

พฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป แม้ว่าจะมีเอกสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครองก็ไม่ใช่ว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินเสมอไป

1.2 สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น นอกจากสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินข้างต้นแล้ว ยังมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นเป็นสิทธิในที่ดินอีกประการหนึ่งซึ่งผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่มีสิทธิใช้สอยที่ดินนั้นได้ตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับเจ้าของที่ดินซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ได้ โดยสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจัดที่ดินในช่วงที่ยังไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือมาจากบทบัญญัติของกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยการมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ เพื่อให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐก่อนที่จะเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินที่รัฐจัดให้ หรือพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง สามารถจัดหาประโยชน์รวมถึงการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ ได้แก่ การให้เช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัย การให้เช่าเพื่อการเกษตร การให้เช่าอาคาร และการให้เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อประโยชน์อื่น²³ หรือพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้มีการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คทช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น และสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินสามารถนำที่ดินของตนออกมาให้ผู้อื่นได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ โดยอาจตกลงทำสัญญาเช่า สัญญาต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่า ตกลงให้สิทธิเหนือพื้นดินหรือสิทธิเก็บกิน เป็นต้น²⁴

2. กรรมสิทธิ์ (Ownership) เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ ในลักษณะเป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute Right) ที่ผู้ทรงสิทธิสามารถใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาลหรือผู้อื่น ตลอดจนมีสิทธิหวงกันตัดความเกี่ยวข้องจากผู้อื่น (Exclusive) และมีลักษณะถาวร (Perpetual) ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้สิ้นสุดไปโดยกาลเวลา²⁵ เป็นสิทธิที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของโดยบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องมีเอกสารสิทธิอยู่ในความครอบครอง ได้แก่ โฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นหนังสือที่ทางราชการออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินเพื่อรับรอง

²³ อธิพิลล ศรีเสาวลักษณ์, กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557). หน้า 72

²⁴ จิรนนท์ ไชยบุปผา, "“คนขายชอบ” กับการได้มาหรือ “จำกัดไป” ซึ่งสิทธิในที่ดิน." หน้า 15

²⁵ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน. หน้า 187

ว่าเป็นเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ประชาชนคนใดที่มีโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก็ถือว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นกัน เพราะเป็นผู้ที่ได้สิทธิในที่ดิน ตามกฎหมายที่ดินเก่าก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับ โดยที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่รัฐได้ ให้การรับรองตามกฎหมายสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยสมบูรณ์ และกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบมีเงื่อนไข²⁶

2.1 กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยสมบูรณ์ หมายถึง สิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดิน ของเอกชนที่สมบูรณ์ที่สุด โดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน²⁷ กล่าวคือ เจ้าของที่ดินสามารถใช้สอย จำหน่าย จ่ายโอน ได้ซึ่งดอกผล ตลอดจนติดตามและเอาคืนจากบุคคล ผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือเอาไว้ ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ใน มาตรา 1336 โดยการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในลักษณะนี้จะต้องปรากฏว่าบุคคลนั้นมีหนังสือสำคัญ แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ โฉนดที่ดิน รวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย ที่ดินฉบับเก่าก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินจะมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนด หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน หรือการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินในลักษณะนี้ไว้ 3 วิธี ได้แก่

(1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เป็นการออกโฉนดตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การออกโฉนดทั้งตำบล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศชื่อจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจในราชกิจจานุเบกษา²⁸ หลังจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะปิดประกาศที่สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการ กำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องถิ่นนั้น โดยกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจ ทำแผนที่ให้ประชาชนในท้องที่นั้นได้ทราบก่อนวันเริ่มต้นดำเนินการสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน เมื่อถึงกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่จะนัดหมายวันเวลากับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ ไปนำสำรวจรังวัดทำแผนที่ในที่ดิน โดยเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง และผู้ปกครองท้องที่ ร่วมกันนำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายให้ทำการสำรวจรังวัดที่ดิน ของตน²⁹

²⁶ อธิพิลล ศรีเสาวลักษณ์, กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร. หน้า 88

²⁷ ตฤญา โรจน์ทั้งคำ แก้วศุภาสวัสดิ์, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายที่ดิน (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556). หน้า 23

²⁸ ดู ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 วรรคแรก

²⁹ ดู ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 วรรคสองและวรรคสาม

(2) การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย

การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย เป็นการออกโฉนดตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ที่ประสงค์จะขอออกโฉนดเฉพาะรายนั้น จะต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน³⁰ กล่าวคือ ผู้ที่มีสิทธิครอบครองในลักษณะที่เป็นเจ้าของที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน เช่น ใบเหยียบย่ำ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง หรือมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง รวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วยเช่นกัน โดยผู้ครอบครองที่ดินจะต้องยื่นคำขอที่สำนักงานที่ดินซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่พร้อมหลักฐาน เมื่อยื่นคำขอแล้วจะต้องชี้ตำแหน่งที่ดินที่ขอนั้นว่าอยู่ในระวางใด ต่อจากนั้น จะทำการนัดหมายกำหนดวันที่จะไปทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ ซึ่งเจ้าของที่ดินจะต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการรังวัดที่ดิน

การออกโฉนดด้วยวิธีการนี้ไม่สามารถดำเนินการให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) และไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิตามมาตรา 27 ทรี กล่าวคือ บุคคลนั้นไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองก่อนหรือหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามกฎหมายที่กำหนดไว้แต่อย่างใด ตลอดจนไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ปิดประกาศวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจ หรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ซึ่งถือเป็นการสละสิทธิในที่ดินโดยผลของกฎหมาย อันเป็นการสันนิษฐานเด็ดขาดไม่สามารถนำสืบหักล้างได้ ทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถที่จะนำที่ดินที่ตนครอบครองและใช้ประโยชน์มาขอออกโฉนดที่ดินได้

(3) การเปลี่ยน น.ส.3 ก เป็นโฉนดที่ดิน

การเปลี่ยน น.ส.3 ก เป็นโฉนดที่ดิน เป็นการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยจะออกให้แก่ผู้ที่มีชื่อในเอกสาร น.ส.3 ก ซึ่งเป็นหนังสือจากทางราชการที่รับรองว่าพื้นที่นั้นมีการทำประโยชน์ ลักษณะเฉพาะของการออกโฉนดโดยวิธีการนี้ คือ เจ้าพนักงานจะนำระวางรูปถ่ายทางอากาศใน น.ส.3 ก ไปเขียนในโฉนดที่ดินโดยไม่ต้องสำรวจรังวัดที่ดิน³¹

2.2 กรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบมีเงื่อนไข หมายถึง กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีข้อจำกัดสำหรับผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้ไม่อาจจำหน่ายโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่นได้ โดยมีหลักคิดว่า

³⁰ ดู ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ทวิ วรรคแรก

³¹ ดู ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 58 ทรี

การนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชนนั้นไม่ควรให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทันที เพราะผู้ได้รับการจัดที่ดินอาจไม่พยายามที่จะบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้ที่ดินหลุดมือจากกลุ่มประชาชนผู้ยากไร้ไปสู่กลุ่มนายทุน จึงใช้กำหนดเวลาห้ามโอนสิทธิ์ในที่ดินเป็นเงื่อนไขไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐให้กับประชาชนแต่ละฉบับเพื่อให้เกิดการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างสูงสุด³²

2.1.5 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

นิยามความหมายของ “ที่ดินของรัฐ” (State Land) มีความแตกต่างกันไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐแต่ละประเภทต่างถือกฎหมาย กฎ และระเบียบที่แตกต่างกัน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเหล่านี้จะมีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นลักษณะ คุณสมบัติ และประเภทที่ดินของรัฐแตกต่างกันออกไป ส่งผลให้นิยามความหมายและการจำแนกประเภทที่ดินของรัฐในกฎหมาย กฎ และระเบียบแต่ละฉบับของแต่ละหน่วยงาน มีความแตกต่างและลักลั่นกันอยู่มาก อาจส่งผลต่อการนำไปใช้ และการตีความที่แตกต่างกัน

ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับมีการใช้ถ้อยคำเพื่ออธิบายและกล่าวถึง “ที่ดินของรัฐ” ด้วยถ้อยคำที่แตกต่างกันออกไป เช่น “ที่ดินของรัฐ” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 2, 5 และ 9 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 “ทรัพย์สินของแผ่นดิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และ “ป่า”

³² อธิพอล ศรีเสาวลักษณ์, กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร. หน้า 88

ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4 (1) ซึ่งให้ความหมายว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน เป็นต้น³³

ต่อไปนี้เป็นกรรรวมบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ และระเบียบสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนิยามความหมายของ “ที่ดินของรัฐ” ยกตัวอย่างเช่น

2.1.5.1 ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐหลายมาตรา ยกตัวอย่างเช่น³⁴

มาตรา 2 “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

มาตรา 5 “ผู้ใดมีความประสงค์จะเวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71”

มาตรา 8 “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ...”

มาตรา 8 ทวิ “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ...”

มาตรา 8 ตริ “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน...”

³³ สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, เอกสารประกอบการประชุมสัมมนามาตรการและหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. หน้า 1

³⁴ ดู ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มาตรา 9 “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพ

ที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

มาตรา 10 “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ...”

มาตรา 11 “การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมา ในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 12 “ที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

2.1.5.2 ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 1304 “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

มาตรา 1305 “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

มาตรา 1306 “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

มาตรา 1307 “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

มาตรา 1309 เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของประเทศก็ดี และทางน้ำที่เงินขึ้นก็ดี เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

จากบทบัญญัติมาตรา 1304 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นหาใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเสียทั้งหมดไม่ เพราะทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 หรือไม่นั้นจะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

นอกจากนี้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 229/2551 ได้วางหลักการเกี่ยวกับการเกิดหรือการได้มาและการสิ้นไปของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ โดยกล่าวว่าการเกิดหรือการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์) นั้น มีได้ 4 กรณี ดังนี้

- (1) เกิดจากสภาพธรรมชาติ
- (2) เกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชน
- (3) ได้มาโดยทางนิติกรรม ซึ่งก็ได้แก่โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน

ให้ หรืออุทิศให้

(4) ได้มาโดยผลของกฎหมาย ได้แก่ การได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้าม และการได้มาโดยการเวนคืน

2.1.5.3 ที่ดินของรัฐตามการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ

(One Map)

ตามแนวทางการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ (One Map) ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการโดยหน่วยงานรัฐ ซึ่งการบริหารจัดการจะมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานเป็นการเฉพาะในการดูแลรักษา ได้แก่³⁵

1. **ที่ดินป่าไม้** มีหน่วยงานรับผิดชอบและมีอำนาจดูแล เช่น กรมป่าไม้ มีอำนาจดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กรมอุทยาน

³⁵ "ที่ดินของรัฐ," accessed 22 มกราคม, 2564, http://www.pacc.go.th/pacc_2015/onemap/pages-left-sidebar.html.

แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่ดูแลอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558 เป็นต้น

2. ที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ที่ ส.ป.ก.) มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

3. ที่นิคมสร้างตนเอง มีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

4. ที่ราชพัสดุ มีกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

5. ที่ทางหลวง มีกรมทางหลวงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

6. ที่แม่น้ำ มีกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

7. ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งหมายรวมถึงที่สาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า มีกรมการปกครองร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11/13) พ.ศ. 2551

2.1.5.4 ที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ข้อ 4 ได้ให้คำนิยามของ “ที่ดินของรัฐ” ไว้ว่า “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

ดังนั้น ที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงหมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น³⁶

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสถานะที่ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นต้นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 กับจัดให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกจากนี้ประชาชนอาจได้สิทธิมา ตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยการสงวนหวงห้ามหรือไม่ก็ตาม

3. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

4. ที่ป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าชายเลน พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า

³⁶ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวทาง วิธีการ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2560). หน้า 34

2.1.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ พบว่า ได้มีการกล่าวถึงสาเหตุของการบุกรุกที่ดินของรัฐว่ามาจากสาเหตุหลัก 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดจากตัวประชาชน และสาเหตุที่เป็นปัจจัยสนับสนุนให้ประชาชนบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังต่อไปนี้³⁷

1. ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่มาสาเหตุจากประชาชน

ในประเด็นนี้มีงานศึกษาที่กล่าวถึงปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะประเภทที่ดินสาธารณประโยชน์ว่าเกิดจากตัวประชาชนผู้บุกรุกเป็นสำคัญ โดยมีสาเหตุหลักมาจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่³⁸

1) ผู้บุกรุกไม่ทราบที่ดินเป็นที่สงวนหวงห้ามอย่างสุจริตใจ เมื่อเห็นว่าเป็นที่ว่างเปล่าจึงเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์

2) ผู้บุกรุกไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอน อาจทราบแต่เพียงว่าที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่สงวนหวงห้ามแต่ไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอนก็เลยเข้าไปยึดถือครอบครอง ผู้บุกรุกประเภทนี้บางคนเป็นผู้เคารพกฎหมาย เช่น เมื่อทางราชการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ไม่คัดค้านโต้แย้งแต่ประการใด เพียงแต่ขอรับประโยชน์พืชผลที่สร้างไว้เท่านั้น

3) ผู้บุกรุกมีเจตนาบุกรุก ผู้บุกรุกประเภทนี้ทราบดีว่าที่ดินที่ตนเข้าไปยึดถือครอบครองนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม เมื่อเข้าไปอยู่อาศัยระยะแรกเจ้าหน้าที่ไม่ว่ากล่าวตักเตือนแต่อย่างไร ต่อมาจึงได้สร้างหลักฐานถาวรขึ้น และได้ชักชวนญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูงเข้าไปบุกรุกที่ดิน ทั้งนี้อาจมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง

4) ผู้บุกรุกมีเจตนาเข้าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราว ผู้บุกรุกประเภทนี้ทราบอยู่ก่อนแล้วว่าที่ดินที่ตนเข้าไปอยู่อาศัยนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม โดยเจตนาเดิมเพียงแค่ต้องการจะเข้าไปอยู่เพียงชั่วคราว เมื่อทางราชการบอกกล่าวตักเตือนก็พร้อมที่จะออกจากที่ดินที่ตนบุกรุก แต่ถ้าทางราชการปล่อยปละละเลยให้อยู่นาน ๆ เข้าอาจจะเปลี่ยนเจตนาใหม่ไม่ยอมออกจากที่ดินที่บุกรุก ซึ่งกรณีเช่นนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก

³⁷ กรมที่ดิน, "การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน" (2561). หน้า 31 - 32

³⁸ แสง ปานทอง, การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2529). หน้า 10 - 11

2. ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดจากปัจจัยสนับสนุน

นอกจากงานศึกษาที่กล่าวถึงสาเหตุของการบุกรุกที่ดินของรัฐว่าเกิดจากตัวประชาชนโดยตรงแล้ว ยังมีงานศึกษาจำนวนหนึ่งที่อธิบายสาเหตุของการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นจากปัจจัยสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุกที่ดินของรัฐ เช่น งานศึกษาของบุญแสง พละศึก (2529) ที่กล่าวถึงสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุกที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณประโยชน์ ว่าเกิดจากสาเหตุสำคัญ 5 ประการ ได้แก่³⁹

1) การปล่อยปละละเลยของหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์มีเป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปทุกท้องที่ ทำให้การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันกระทำไม่ได้ทั่วถึง ประกอบกับในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ก็ขาดความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ที่ต้องดูแลรักษา

2) ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน เนื่องจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ที่ดินมีจำนวนจำกัด เป็นเหตุให้ประชาชนมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพ จึงมีการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะและที่ดินของรัฐอื่น

3) การไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน เป็นสาเหตุให้นายทุนหรือผู้ที่มีกำลังเงินมากมีโอกาซื้อที่ดินกักตุนไว้เป็นจำนวนมาก ผู้ขายมักจะขายให้กับผู้มีฐานะทางการเงินดี และได้ราคาสูง ส่วนผู้ยากไร้ ไม่มีความสามารถซื้อที่ดินหรือสู้ราคากับนายทุนได้ต้องดิ้นรนหาที่ทำกินเมื่อมีโอกาสก็จะบุกรุกที่ดินของรัฐ

4) ความเป็นอิสระในการตั้งบ้านเรือนและเลือกถิ่นที่อยู่ เนื่องจากทางราชการไม่ได้กำหนดมาตรการหรือออกกฎหมายบังคับว่าการเลือกสถานที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยต้องเป็นไปตามที่รัฐกำหนด ประชาชนจึงปลูกสร้างที่อยู่อาศัยได้โดยอิสระกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปตามความพอใจของตน จึงได้บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินสาธารณะ

5) การขาดวินัยของพลเรือน ผู้บุกรุกบางรายทราบดีว่าที่ดินที่ตนยึดถือครอบครองทำประโยชน์อยู่เป็นที่ดินของรัฐ แต่ด้วยความขาดวินัยและความรับผิดชอบต่อสังคมถือประโยชน์ส่วนตนเป็นใหญ่ และคิดว่าที่ตนกระทำไปนั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงมากนัก จึงทำให้บุคคลที่กระทำผิดในด้านนี้อยู่ในสังคมได้อย่างไม่รู้สีกผิด

³⁹ บุญแสง พละศึก, การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2529). หน้า 10 - 20

2.2 งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการบุกรุกที่ดินของรัฐในภาพรวม และที่เกี่ยวข้องกับนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ทำให้พบว่า งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้โดยตรงนั้นยังมีผู้ศึกษาวิจัยไม่มากนัก และส่วนใหญ่ของงานศึกษาวิจัยที่มีอยู่ก็มักเป็นการศึกษาในมิติอื่น ซึ่งไม่ใช่การศึกษากระบวนการก่อตัวและพัฒนาการในแต่ละช่วงเวลาของนโยบายนี้แต่อย่างใดยกตัวอย่างเช่น

(1) งานศึกษาวิจัยเรื่องข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทยของศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ (2548)⁴⁰ ได้แสดงสถานการณ์ข้อพิพาทและความขัดแย้งด้านที่ดินในประเทศไทยทั้งหมดกว่า 740 กรณี พบว่า กลุ่มปัญหาที่มีมากที่สุด คือ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องนโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ตามด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่สาธารณประโยชน์และปัญหาที่อยู่อาศัย งานศึกษาชิ้นนี้ยังได้สรุปแนวทางการจัดการของภาครัฐและภาคประชาชนที่ยังคงมีความแตกต่างกัน รวมทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างในการออกแบบนโยบายและการดำเนินงานภาคปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยได้มีผลการศึกษาส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงกลไกการดำเนินงานของ กพร. ว่า กรณีพิพาทจำนวนมากอยู่ระหว่างกระบวนการสอบสวนและพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินตามแนวทางและกระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐ คือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) หรือคณะกรรมการชุดอื่นตลอดจนคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา ซึ่งกลายเป็นกระบวนการที่ชะลอการแก้ไขปัญหา โดยไม่ได้มีกระบวนการแก้ไขสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งอย่างแท้จริง ความขัดแย้งในพื้นที่อาจยุติไปเฉพาะหน้า หรือในบางพื้นที่ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมก็ยังประสบกับปัญหาการคุกคามอยู่เป็นระยะ ๆ กรณีที่กระบวนการแก้ไขปัญหาคืบหน้าเนื่องมาจากประชาชนที่เดือดร้อนได้รวมกลุ่มติดตามการแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่อง

(2) งานศึกษาวิจัยเรื่องผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐของวรรณิ วุฒิฤทธากุล (2552)⁴¹ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ว่าการนำระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินมาใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน ได้ส่งผลทำให้ทรัพยากรที่ดินมีการเปลี่ยนแปลง และส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากที่ดินในลักษณะอย่างไรบ้าง โดยพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเอกชน ผ่านกระบวนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดระบบ

⁴⁰ ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ, "ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย" (2548).

⁴¹ วรรณิ วุฒิฤทธากุล, "ผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

กรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชนของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ผลการศึกษาทำให้พบว่า ประเทศไทยได้ใช้อำนาจในการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนมุ่งสนองต่อระบบเศรษฐกิจ การเมือง และนโยบายของผู้กุมอำนาจรัฐในแต่ละช่วงเวลา โดยในสมัยรัชกาลที่ 5 สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นวิธีการผลิตเพื่อยังชีพไปเป็นการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งกฎ ระเบียบต่าง ๆ ในอดีตไม่เหมาะสมกับการผลิตเพื่อการค้า และการสะสมทุน รัฐจึงต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบในการจัดการที่ดินโดยสร้างระบบความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีการเร่งรัดจัดทำระบบกรรมสิทธิ์โดยเร่งออกเอกสารสิทธิในที่ดินอย่างต่อเนื่องทั่วประเทศ โดยผลของการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐทำให้ที่ดินกลายเป็นสินทรัพย์ในระบบเศรษฐกิจ เกิดมูลค่าในความเป็นเจ้าของที่ดินและสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้สะดวกในระบบตลาดเสรี จึงนำไปสู่การเปลี่ยนมือจากเกษตรกรสู่นายทุนและกลุ่มคนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่า และทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินตามมาด้วย ซึ่งรัฐไม่สามารถควบคุมดูแลให้การจัดสรรทรัพยากรที่ดินมีความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย นำไปสู่ปัญหาการนำกรรมสิทธิ์ที่ดินไปแสวงหาประโยชน์ด้วยการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบอย่างต่อเนื่อง

(3) งานศึกษาวิจัยเรื่องวิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 – 2518) ของวีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์ (2552)⁴² เป็นการศึกษาผ่านมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมืองของการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย โดยผลการศึกษาพบว่า นโยบายปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นจากความตั้งใจแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินซึ่งดำรงอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่การที่คณะราษฎรไม่สามารถกุมอำนาจไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จและแตกแยกกันเองภายใน รวมทั้งนโยบายปฏิรูปที่ดินด้วยการรวมที่ดินส่งผลกระทบต่อถือครองของชนชั้นนำอย่างรุนแรงทำให้ถูกต่อต้าน จนกลายเป็นสิ่งต้องห้ามที่จะพูดถึง ในขณะที่ความตั้งใจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้เพราะการกุมอำนาจในฐานะหัวหน้าคณะรัฐประหาร แต่ก็ถูกยกเลิกเพราะไปขัดกับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สามารถผ่านเป็นกฎหมายออกมาได้ในสถานการณ์ทางการเมืองยุคประชาธิปไตยโดยรัฐบาลพระราชทานเพราะเนื้อหาสาระไม่กระทบกระเทือนต่อการถือครองที่ดินของกลุ่มทุน

⁴² วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์, "วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 - 2518)" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

(4) งานศึกษาวิจัยเรื่องกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ของอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ (2553)⁴³ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมถึงความต้องการของภาคประชาชน กลไกและข้อจำกัดของทางราชการ ความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนผลดี ผลเสีย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อเสนอแนะแนวทางและกลไกในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เหมาะสม โดยผลการศึกษาพบว่า กลไก กบร. เป็นทางเลือกเชิงนโยบายที่สามารถหาข้อยุติได้ด้วยพยานหลักฐาน และการบริหารจัดการในทางการปกครอง จึงมีผลดีมากกว่ากลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในแนวทางอื่น ๆ แต่ควรมีการปรับปรุงองค์ประกอบของ กบร. และ กบร.จังหวัด ให้มีสัดส่วนของภาครัฐลดลง และมีองค์ประกอบของภาคประชาชนและภาควิชาการที่เหมาะสม ปรับปรุงมาตรการในการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ และลดขั้นตอนในการพิสูจน์สิทธิ การครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐในขั้นตอนที่ไม่จำเป็น กำหนดระยะเวลา การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนให้มีความชัดเจน รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการดำเนินงาน ในประเด็นอื่น ๆ ให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น และเสนอให้มีการเร่งรัด พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. และโอนภารกิจของ กบร. ไปเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

(5) งานศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนว่าด้วยการจัดการที่ดิน ของนิภารัตน์ เอี่ยมอ่า (2557)⁴⁴ เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษา กฎหมายที่มีอยู่ว่าในปัจจุบันเอื้อให้มีการยอมรับบทบาทของชุมชนในการจัดการปัญหาทรัพยากรที่ดิน เพียงใด ผลการศึกษา พบว่า กฎหมายที่บัญญัติให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 มีข้อบกพร่องและปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน ซึ่งควรแก้ไขปรับปรุงในหลายส่วนเพื่อให้สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

⁴³ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, "โครงการวิจัยกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ" (2553).

⁴⁴ นิภารัตน์ เอี่ยมอ่า, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนว่าด้วยการจัดการที่ดิน" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติ ศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา, 2557).

(6) งานศึกษาวิจัยเรื่องเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปรัชน์สถานภาพความรู้ของอภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2558)⁴⁵ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประมวลความรู้ขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย เพื่อระบุช่องว่างความรู้ที่ควรส่งเสริมให้ม้งานวิจัยที่ประยุกต์ผลต่อได้ในการวางแผนนโยบายสาธารณะด้านเศรษฐกิจที่ดินทั้งในพื้นที่เมือง ชนบท และป่าไม้ โดยเน้นเนื้อหาช่วงตั้งแต่เริ่มมีแนวคิดการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นหลัก เพื่อแสดงถึงวิวัฒนาการแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินไทยในการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

(7) บทความวิจัยเรื่องแบบรูปการกระจายเชิงพื้นที่ของการบุกรุกที่ดินราชพัสดุของสิริฉัตร ภูักัติ และคณะ⁴⁶ เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์แบบรูปการกระจายเชิงพื้นที่ของการบุกรุกที่ดินราชพัสดุผ่านการวิเคราะห์ใน 2 ระดับ ได้แก่ ระดับภาคและระดับจังหวัด โดยผู้ศึกษาเลือกจังหวัดกาญจนบุรีเป็นพื้นที่ในการศึกษา ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการวิจัยเอกสารประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ ผลการวิจัยพบว่า มีการบุกรุกที่ดินราชพัสดุในประเทศไทยมากถึง 1.06 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 8.5 ของที่ราชพัสดุทั่วประเทศ (12.5 ล้านไร่) โดยพบการบุกรุกมากที่สุดในส่วนของพื้นที่ที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ของกองทัพพบเป็นการบุกรุกเพื่อทำการเกษตรเป็นหลัก ยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่เป็นการบุกรุกเพื่อการอยู่อาศัยเท่านั้น และพบว่าการบุกรุกส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 63.24 ของพื้นที่บุกรุกทั้งประเทศ พบในภาคตะวันตก โดยกระจุกตัวอยู่ใน 3 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ราชบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ส่วนในภาคอื่น ๆ พบกระจายอยู่ในทุกจังหวัดในแต่ละภาค สำหรับในส่วนของจังหวัดกาญจนบุรี พบการบุกรุกกระจุกตัวในพื้นที่ 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอพนมทวน คิดเป็นร้อยละ 52.4 ของพื้นที่บุกรุกทั้งจังหวัด เนื่องจากมีพื้นที่เขตทหารที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นบริเวณกว้าง รองลงมาได้แก่ อำเภอท่าม่วง หัวใจกระเจา บ่อพลอย และอำเภอเมืองกาญจนบุรี ร้อยละ 17.1 14.2 10.9 และ 5.4 ตามลำดับ โดยเป็นการบุกรุกที่ดินแปลงขนาดเล็กมาก ขนาดเฉลี่ยประมาณ 1.77 ไร่ ต่อครัวเรือน และในพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูงสุด มีสภาพภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำดินมีความอุดมสมบูรณ์ เหมาะแก่การทำการเกษตรและการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย คือ อำเภอเมืองกาญจนบุรี พบว่า มีความหนาแน่นของครัวเรือนผู้บุกรุกมากที่สุด

⁴⁵ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปรัชน์สถานภาพความรู้ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558).

⁴⁶ สิริฉัตร ภูักัติ และคณะ, "แบบรูปการกระจายเชิงพื้นที่ของการบุกรุกที่ดินราชพัสดุ," วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 10, no. 3.

(8) บทความเรื่อง การกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2491 – 2500) ของศรัญญู เทพสงเคราะห์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2500⁴⁷ มีวัตถุประสงค์ในการอธิบายปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายที่ดินใหม่ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงทศวรรษ 2490 และปฏิกิริยาของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมต่อการร่างกฎหมายที่ดิน โดยชี้ให้เห็นว่านโยบายส่งเสริมให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในขณะนั้นเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความพยายามฟื้นฟูสภาพและสร้างความชอบธรรมทางการเมืองของจอมพล ป. เอง เนื่องจากขณะนั้นอยู่ในสถานการณ์การเมืองสามเส้าที่มีการต่อสู้ทางการเมืองระหว่าง 3 ขุนศึก ส่งผลให้สภาพของกลุ่มจอมพล ป. อยู่ในฐานะที่ยากลำบาก แต่อย่างไรก็ตามความพยายามกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. ก็ประสบอุปสรรคที่จะทำให้ยากต่อความสำเร็จ อันเนื่องมาจากต้องประสบปัญหาความขัดแย้งระหว่างจอมพล ป. กับราชสำนัก และชนชั้นนำ สะท้อนให้เห็นจากความพยายามเสนอกฎหมายจัดสรรที่ดินของจอมพล ป. เพื่อควบคุมการถือครองที่ดินของบุคคลไม่เกิน 50 ไร่ ซึ่งเป็นการต่อต้านการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของเจ้าที่ดิน และราชสำนักด้วย บทสรุปของงานชิ้นนี้พยายามสื่อถึงปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนด การดำเนินนโยบาย และความต่อเนื่องของนโยบาย เนื่องจากนโยบายปฏิรูปที่ดิน และจำกัดการถือครองที่ดินของจอมพล ป. ถูกยกเลิกในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องสิทธิและการถือครองที่ดินในช่วงทศวรรษ 2500

(9) งานวิจัยเรื่องแนวทางและมาตรการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2559 ของพลตรี สมชาติ ศิลป์เจริญ (2560)⁴⁸ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบุกรุกที่ดิน ตลอดจนแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของแต่ละเหล่าทัพ เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2559 ว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงและพัฒนามาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2559 ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ที่ราชพัสดุในความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหมมีพื้นที่ส่วนใหญ่ตั้งแต่ดั้งเดิมมาจากการสงวนหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ซึ่งกระทรวงกลาโหมถือครองในฐานะเจ้าของ

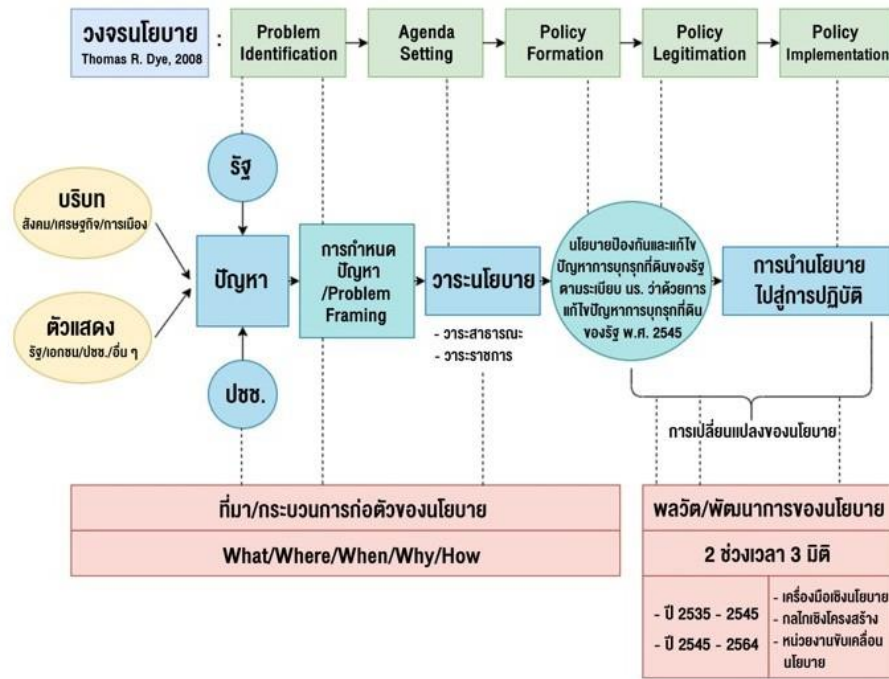
⁴⁷ "การกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2491 - 2500)," accessed 28 เมษายน 2564, https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/view/244554.

⁴⁸ สมชาติ ศิลป์เจริญ, "แนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2559," (1 มกราคม 2564). http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2559-2560/PDF/wpa_8246/ALL.pdf.

กรรมสิทธิ์ ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของกฎหมายที่นำมาบังคับในภายหลัง คือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ทำให้กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์มีฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุแทนกระทรวงกลาโหม แต่เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เป็นกฎหมายบริหารไม่มีบทกำหนดโทษ โดยเฉพาะกรณีการบุกรุกที่ดินทำให้ต้องอาศัยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่ดินมาดำเนินการแทน โดยกรมธนารักษ์เพิ่งเล็งว่ากระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานที่ครอบครองที่ราชพัสดุมากเกินความจำเป็น มีปัญหาการบุกรุกมากหากไม่มีความจำเป็นต้องใช้จะต้องดำเนินการส่งคืนกรมธนารักษ์ ในขณะที่กระทรวงกลาโหมให้เหตุผลว่า มีความจำเป็นที่ต้องใช้ที่ดินราชพัสดุเพื่อการปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายเพื่อความมั่นคง และการป้องกันประเทศเป็นหลัก

2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษานำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อศึกษาที่มาและพลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 โดยยึดตามกรอบกระบวนการนโยบายสาธารณะตามแนวคิดทฤษฎีของ Thomas R. Dye (2008) ที่กำหนดและจัดแบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 8 ขั้นตอน ได้อย่างละเอียดและครอบคลุมแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการคนอื่น ๆ โดยมุ่งเน้นการศึกษากระบวนการนโยบายใน 5 ขั้นตอนแรก ได้แก่ การระบุปัญหา การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย การก่อตัวเพื่อกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทำให้นโยบายชอบด้วยกฎหมาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยที่ 4 ขั้นตอนแรก ใน 5 ขั้นตอน เป็นขั้นตอนและกระบวนการก่อตัวของนโยบาย ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างมากของการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์บริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมถึงตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่อกระบวนการก่อตัวและผลักดันประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายจนกระทั่งนำไปสู่การกำหนดนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ขึ้นมา สำหรับนำมาใช้ในการวิเคราะห์พลวัตและการเปลี่ยนแปลงของนโยบายดังกล่าว ในฐานะวัตถุแห่งการศึกษาในครั้งนี้ โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ช่วงเวลา ใน 3 ประเด็น/มิติ รายละเอียดปรากฏตามรูปภาพที่ 1 ดังนี้



รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 วิธีการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เนื่องจากประเด็นที่ต้องการศึกษาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่มาและพลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 จำเป็นต้องได้ข้อมูลเชิงลึกของนโยบายย้อนหลังตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาสร้างชุดคำอธิบายเกี่ยวกับที่มาและพลวัตของนโยบายตามวัตถุประสงค์หลักของการวิจัยที่กำหนดไว้ โดยการศึกษาครั้งนี้อาศัยการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรออกแบและน่านโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1 การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผ่านการศึกษาวิจัยเอกสาร หลักฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ทั้งเอกสารขั้นต้นและเอกสารชั้นรอง ดังต่อไปนี้

(1) คู่มือการแก้ไขปัญหาคณะรัฐมนตรีอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร ตามมติคณะรัฐมนตรี จัดพิมพ์ขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างสำนักนายกรัฐมนตรีและกองทัพบก ในปี พ.ศ. 2533 โดยในเอกสารคู่มือฉบับนี้ได้รวบรวมเอกสารหลักฐานขั้นต้นในช่วงก่อนการก่อตั้งของนโยบาย กพร. ไว้ได้ค่อนข้างครบถ้วน ทั้งในส่วนของระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารหลักฐานของหน่วยงานราชการ รายงานการประชุมและผลการศึกษาของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

(2) เอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2564 จำนวนทั้งสิ้นประมาณ 55 ครั้ง จากฐานข้อมูลของกองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) รายงานการประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากฐานข้อมูลของกองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4) รายงานการศึกษาวิจัย หนังสือ เอกสาร บทความวิชาการ และข้อมูลในเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

3.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย (In-depth Interview)

ในกลุ่มเป้าหมายจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและผู้ที่มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายในช่วงเริ่มต้น จำนวน 3 คน

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนและดำเนินนโยบายในแต่ละช่วงเวลา จำนวน 6 คน

(3) ตัวแทนนักวิชาการและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย จำนวน 2 คน

3.2 ข้อมูลและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาครั้งนี้อาศัยข้อมูลหลักที่สำคัญใน 2 ส่วน สำหรับนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ประกอบด้วย ข้อมูลจากเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2564 จำนวนประมาณ 55 ครั้ง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายในกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่ม จำนวน 11 คน ได้แก่

3.2.1 ข้อมูลจากเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ การศึกษารวบรวมเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จากฐานข้อมูลของกองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2564 กบร. มีการประชุมหารือรวมจำนวนทั้งสิ้น ประมาณ 55 ครั้ง แต่จากฐานข้อมูลดังกล่าว พบว่าขาดเอกสารรายงานการประชุมที่ครบถ้วนสมบูรณ์ จำนวน 19 ครั้ง ทำให้มีเอกสารรายงานการประชุมที่มีรายละเอียดครบถ้วนสมบูรณ์สำหรับนำมาใช้วิเคราะห์ข้อมูล จำนวนทั้งสิ้น 36 ครั้ง ดังรายละเอียดที่แสดงในตารางที่ 2

ปี	จำนวน (ครั้ง)	การประชุม กบร.	หมายเหตุ
ปี 2535	1	1. ครั้งที่ 1/2535 เมื่อวันที่ 26 ส.ค. 2535	/
ปี 2536	4	1. ครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 28 ม.ค. 2536	/
		2. ครั้งที่ 2/2536 เมื่อวันที่ 18 ก.พ. 2536	/
		3. ครั้งที่ 3/2536 เมื่อวันที่ 27 พ.ค. 2536	/
		4. ครั้งที่ 4/2536 เมื่อวันที่ 21 ต.ค. 2536	/
ปี 2537	2	1. ครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 7 เม.ย. 2537	/
		2. ครั้งที่ 2/2537 เมื่อวันที่ 9 ก.ย. 2537	/

ปี	จำนวน (ครั้ง)	การประชุม กพร.	หมายเหตุ
ปี 2538	5	1. ครั้งที่ 1/2538 เมื่อวันที่ 18 ม.ค. 2538	/
		2. ครั้งที่ 2/2538 เมื่อวันที่ 10 เม.ย. 2538	/
		3. ครั้งที่ 3/2538 เมื่อวันที่ 27 มิ.ย. 2538	/
		4. ครั้งที่ 4/2538 เมื่อวันที่ 15 ก.ย. 2538	ไม่มีรายงาน
		5. ครั้งที่ 5/2538 เมื่อวันที่ 26 ต.ค. 2538	/
ปี 2539	3	1. ครั้งที่ 1/2539 เมื่อวันที่ 7 ก.พ. 2539	ไม่มีรายงาน
		2. ครั้งที่ 2/2539 เมื่อวันที่ 29 มี.ค. 2539	/
		3. ครั้งที่ 3/2539 เมื่อวันที่ 17 ก.ค. 2539	/
ปี 2540	2	1. ครั้งที่ 1/2540 (ไม่พบข้อมูล)	ไม่มีรายงาน
		2. ครั้งที่ 2/2540 เมื่อวันที่ 15 พ.ค. 2540	ไม่มีรายงาน
ปี 2541	1	1. ครั้งที่ 1/2541 เมื่อวันที่ 18 ก.พ. 2541	/
ปี 2542	1	1. ครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 13 พ.ค. 2542	ไม่มีรายงาน
ปี 2543	9	1. ครั้งที่ 1/2543 เมื่อวันที่ 23 มี.ค. 2543	/
		2. ครั้งที่ 2/2543 เมื่อวันที่ 19 พ.ค. 2543	ไม่มีรายงาน
		3. ครั้งที่ 3/2543 เมื่อวันที่ 26 มิ.ย. 2543	/
		4. ครั้งที่ 4/2543 (ไม่พบข้อมูล)	ไม่มีรายงาน
		5. ครั้งที่ 5/2543 (ไม่พบข้อมูล)	ไม่มีรายงาน
		6. ครั้งที่ 6/2543 เมื่อวันที่ 18 ก.ย. 2543	ไม่มีรายงาน
		7. ครั้งที่ 7/2543 เมื่อวันที่ 13 ต.ค. 2543	ไม่มีรายงาน
		8. ครั้งที่ 8/2543 เมื่อวันที่ 10 พ.ย. 2543	/
		9. ครั้งที่ 9/2543 เมื่อวันที่ 8 ธ.ค. 2543	มีแต่วาระ
ปี 2544	4	1. ครั้งที่ 1/2544 (ไม่พบข้อมูล)	ไม่มีรายงาน
		2. ครั้งที่ 2/2544 (ไม่พบข้อมูล)	ไม่มีรายงาน
		3. ครั้งที่ 3/2544 (ไม่พบข้อมูล)	ไม่มีรายงาน
		4. ครั้งที่ 4/2544 เมื่อวันที่ 20 ก.ย. 2544	ไม่มีรายงาน
ปี 2545	4	1. ครั้งที่ 1/2545 (ไม่พบข้อมูล)	ไม่มีรายงาน
		2. ครั้งที่ 2/2545 เมื่อวันที่ 6 มิ.ย. 2545	ไม่มีรายงาน
		3. ครั้งที่ 3/2545 (ไม่พบข้อมูล)	ไม่มีรายงาน
		4. ครั้งที่ 4/2545 (ไม่พบข้อมูล)	ไม่มีรายงาน

ปี	จำนวน (ครั้ง)	การประชุม กพร.	หมายเหตุ
2546	4	1. ครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 17 ม.ค. 2546 2. ครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 5 ก.พ. 2546 3. ครั้งที่ 3/2546 เมื่อวันที่ 11 เม.ย. 2546 4. ครั้งที่ 4/2546 เมื่อวันที่ 2 ต.ค. 2546	/ / / /
2547	1	1. ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 1 พ.ย. 2547	/
2548	2	1. ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 28 เม.ย. 2548 2. ครั้งที่ 2/2548 เมื่อวันที่ 26 พ.ค. 2548	/ /
2549	4	1. ครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันที่ 1 มี.ค. 2549 2. ครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 30 มี.ค. 2549 3. ครั้งที่ 3/2549 เมื่อวันที่ 11 เม.ย. 2549 4. ครั้งที่ 4/2549 เมื่อวันที่ 30 พ.ค. 2549	/ / / /
2550	1	1. ครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 9 ต.ค. 2550	/
2551	1	1. ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 21 ก.ค. 2551	/
2552	2	1. ครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 25 ก.พ. 2552 2. ครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 6 ส.ค. 2552	/ /
2553	1	1. ครั้งที่ 1/2553 เมื่อวันที่ 8 ก.พ. 2553	/
2555	1	1. ครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 5 ม.ค. 2555	/
2558	1	1. ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 29 เม.ย. 2558	/
2564	1	1. ครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 8 ก.พ. 2564	/
รวม	55	ขาดรายงาน/รายงานไม่สมบูรณ์	19 ครั้ง
		รายงานสมบูรณ์	36 ครั้ง

ตารางที่ 2 รายละเอียดของข้อมูลจากเอกสารรายงานการประชุม กพร. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2564

3.2.2 กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย เพื่อให้ได้ข้อมูลรายละเอียดเชิงลึกเกี่ยวกับที่มาและพลวัตของนโยบาย และแก้ไขปัญหาจากความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลจากเอกสารรายงานการประชุม กพร. ข้างต้น ผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายในมิติต่าง ๆ จำนวน 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) **กลุ่มที่ 1** เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและผู้ที่มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายในช่วงเริ่มต้น โดยคัดเลือกด้วยวิธีการเจาะจงบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กพร. และผู้มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายในอดีต จำนวน 3 คน รายละเอียดแสดงในตารางที่ 3

นามสมมติ	ความเกี่ยวข้องกับนโยบาย	รูปแบบการสัมภาษณ์
1. นายสมประสงค์ (นามสมมติ)	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการออกแบนโยบายและอดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประจำ กบร.	การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2564
2. นายสมศักดิ์ (นามสมมติ)	- อดีตเจ้าพนักงานที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรีในช่วงก่อนก่อตัวนโยบาย - อดีตผู้อำนวยการสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฝ่ายเลขานุการ กบร.) - ผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน	การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2564
3. นายสมพล (นามสมมติ)	- อดีตฝ่ายเลขานุการ กบร. ในช่วงแรกก่อตั้ง - อดีตผู้อำนวยการส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2564

ตารางที่ 3 กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก กลุ่มที่ 1

(2) **กลุ่มที่ 2** เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนและดำเนินนโยบายในแต่ละช่วงเวลา โดยคัดเลือกแบบเจาะจงจากเจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายในแต่ละด้าน เพื่อให้ครอบคลุมงานของ กบร. ในทุกมิติ จำนวน 6 คน รายละเอียดแสดงในตารางที่ 4

นามสมมติ	ความเกี่ยวข้องกับนโยบาย	รูปแบบการสัมภาษณ์
1. นายสมชาย (นามสมมติ)	เคยปฏิบัติราชการสังกัดสำนักงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ กบร. ตั้งแต่ช่วงที่สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจนกระทั่งย้ายสังกัดมาที่สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	การสัมภาษณ์แบบพบหน้า เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2564
2. นายสมควร (นามสมมติ)	เคยปฏิบัติราชการสังกัดสำนักงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ กบร. ตั้งแต่ช่วงที่สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งย้ายสังกัดมา สป.ทส. และเป็นผู้แทนเลขานุการ กบร. เข้าร่วมการประชุมกับ กบร. จังหวัดในพื้นที่ทั่วประเทศเป็นระยะเวลาเกือบ 20 ปี	การสัมภาษณ์แบบพบหน้า เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2564
3. นายสมใจ (นามสมมติ)	เข้าปฏิบัติราชการสังกัดสำนักงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ กบร. ในช่วงที่เป็นหน่วยงานในสังกัด	การสัมภาษณ์แบบพบหน้า เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2564

นามสมมติ	ความเกี่ยวข้องกับนโยบาย	รูปแบบการสัมภาษณ์
	ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้แทนเลขาธิการ กบร. เข้าร่วมการประชุมกับ กบร.จังหวัดในพื้นที่ทั่วประเทศเป็นระยะเวลากว่า 10 ปี	
4. นายสมนึก (นามสมมติ)	เข้าปฏิบัติราชการสังกัดสำนักงานที่เป็นฝ่ายเลขาธิการ กบร. ในช่วงที่เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้แทนเลขาธิการ กบร. เข้าร่วมการประชุมกับ กบร.จังหวัดในพื้นที่ทั่วประเทศเป็นระยะเวลากว่า 10 ปี	การสัมภาษณ์แบบพบหน้า เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2564
5. นางสาวสมศรี (นามสมมติ)	ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการถ่ายภาพทางอากาศเป็นระยะเวลาเกือบ 20 ปี	การสัมภาษณ์แบบพบหน้า เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2564
6. นางสมทรง (นามสมมติ)	ผู้รับผิดชอบงานพิสูจน์สิทธิฯ จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดนครสวรรค์	การสัมภาษณ์แบบพบหน้า เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2564

ตารางที่ 4 กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก กลุ่มที่ 2

(3) กลุ่มที่ 3 ตัวแทนนักวิชาการและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

โดยคัดเลือกแบบเจาะจงจากนักวิชาการที่มีผลงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน หรือนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และตัวแทนภาคประชาชนหรือกลุ่มเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารจัดการที่ดิน หรือนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อให้ได้มุมมองที่หลากหลายต่อประเด็นที่ต้องการศึกษา จำนวน 2 คน รายละเอียดแสดงในตารางที่ 5

นามสมมติ	ความเกี่ยวข้องกับนโยบาย	รูปแบบการสัมภาษณ์
1. นายสมยศ (นามสมมติ)	ผู้ศึกษาวิจัยงานเกี่ยวกับที่ดิน และมีส่วนผลักดันให้ กบร. เป็นส่วนหนึ่งของ คทช.	การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2564
2. นายสมจิตร (นามสมมติ)	นักเคลื่อนไหวภาคประชาชนเกี่ยวกับที่ดิน เช่น ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) และสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เป็นต้น	การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2564

ตารางที่ 5 กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก กลุ่มที่ 3

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม จำนวน 11 คน ที่กำหนดไว้ ผู้ศึกษาอาศัยแบบสัมภาษณ์ผ่านประเด็นคำถามปลายเปิด ที่มีรายละเอียดของประเด็นคำถามที่แตกต่างกันเล็กน้อยตามความเหมาะสมของกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม ดังนี้

3.3.1 คำถามสัมภาษณ์สำหรับกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มที่ 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและผู้ที่มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายในช่วงเริ่มต้น ประกอบด้วยประเด็นคำถาม 4 ด้าน จำนวน 20 ข้อ ดังนี้

ด้านที่ 1 ประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน

1. ขอให้ท่านเล่าว่าท่านเข้าไปมีส่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ กพร. ครั้งแรกได้อย่างไร (เข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างไร ใครเชิญ เข้าไปในฐานะอะไร รู้สึกอย่างไร เพราะอะไร)

2. ขอให้ท่านเล่าบทบาทและกระบวนการทำงานของท่าน ณ ตอนนั้น เท่าที่ท่านยังจำได้ (ถ้าเข้าไปมีบทบาทหลายช่วง ให้เล่าทุกช่วง พร้อมเล่าว่าแต่ละช่วงมีบทบาทแตกต่างกันอย่างไร)

3. ตอนที่ท่านเป็นกรรมการ ประเด็นที่ถกเถียงกันมากที่สุดคือเรื่องอะไร (ถ้ามีหลายช่วง ให้เล่าทุกช่วง พร้อมเล่าความแตกต่างและเหตุผล)

4. ตอนที่ท่านทำงานเพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินนั้น อะไรเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของท่านมากที่สุด (ขอให้ท่านขยายความปัญหาดังกล่าว ว่ามีที่มาอย่างไร เกิดจากเหตุการณ์ใดใครเกี่ยวข้องบ้าง ถ้ามีหลายช่วง ให้เล่าอุปสรรคในแต่ละช่วง พร้อมเล่าความแตกต่าง)

ด้านที่ 2 การก่อตัวของนโยบาย

5. ก่อนจะมี กพร. สถานการณ์ข้อพิพาทที่ดินระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐเป็นอย่างไร และรัฐบาลแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอย่างไร

6. จากการค้นคว้าพบว่าเหตุการณ์ที่มีอิทธิพลต่อการตั้งกพร. อย่างมาก คือ ปัญหาที่ดินในจังหวัดกาญจนบุรี ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 ท่านคิดเห็นอย่างไร? (ถ้าเป็นไปได้อยากให้คุณเล่ารายละเอียดของข้อพิพาทในกรณีดังกล่าว/ข้อพิพาทที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากที่สุด)

7. ท่านคิดว่านโยบาย กพร. ถูกกำหนดออกมาได้สำเร็จเพราะอะไร

8. มีใครไม่เห็นด้วยกับการตั้ง กพร. บ้างหรือไม่ เพราะเหตุใด หากมีเขาต้องการให้รัฐทำอะไร

9. กระแสตอบรับจากชาวบ้านกรณีเป็นอย่างไรบ้างหลังจากตั้ง กพร.

10. อะไรเป็นสาเหตุให้ภาครัฐนำกระบวนการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามแนวทางของ กบร. มาใช้กับที่ดินของรัฐประเภทอื่น ๆ ทุกประเภท และในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

ด้านที่ 3 พลวัตของนโยบาย

11. ขอให้ท่านช่วยเล่าพัฒนาการของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในสายตาของท่าน ว่ามีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเมื่อใด อย่างไรบ้าง

12. ท่านคิดว่าเครื่องมือเชิงนโยบาย เช่น มาตรการ หลักเกณฑ์ และกติกาที่มีอยู่เหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมในประเด็นใดหรือไม่ อย่างไร

13. ท่านคิดว่ากลไกเชิงโครงสร้างในรูปคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการที่มีอยู่เหมาะสมหรือเพียงพอหรือไม่ ต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่เป้าหมายที่กำหนด หากยังไม่เหมาะสม/เพียงพอ คิดว่าต้องปรับปรุง แก้ไข อย่างไรบ้าง

14. ท่านคิดว่าคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ ชุดใด ที่มีส่วนสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่เป้าหมายที่กำหนด และเหตุใดจึงคิดเช่นนั้น

15. ท่านมีความเห็นว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กบร. ควรสังกัดอยู่กับหน่วยงานใด จึงจะเหมาะสมที่สุดต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่เป้าหมาย

16. ท่านคิดว่าการโอนย้ายสังกัดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กบร. (สปร./กปร.) มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สป.ทส.) มีความเหมาะสมหรือไม่ ส่งผลเชิงบวกหรือเชิงลบอย่างไรต่อการขับเคลื่อนนโยบาย

17. ท่านคิดว่าการโอนย้ายสังกัดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กบร. (กปร.) ไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี มีความเหมาะสมหรือไม่ และจะส่งผลเชิงบวกหรือเชิงลบอย่างไรต่อการขับเคลื่อนนโยบาย

ด้านที่ 4 ปัญหาของนโยบายและข้อเสนอแนะ

18. ท่านคิดว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของภาครัฐตลอดระยะเวลาเกือบ 30 กว่าปีมานี้คืออะไร

19. ท่านคิดว่าการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามแนวทางของ กบร. ที่มีอยู่ ควรมีการปรับปรุงอย่างไร

20. ท่านคิดว่าการควมรวมเชิงนโยบายระหว่างนโยบายของ กบร. ไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย คทช. จะแก้ไขปัญหาหรือจุดอ่อนที่มีอยู่แต่เดิมได้ เพียงใด อย่างไร เพราะเหตุใด

3.3.2 คำถามสัมภาษณ์สำหรับกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย ประกอบด้วยประเด็นคำถาม 4 ด้าน จำนวน 15 ข้อ ดังนี้

ด้านที่ 1 ประสบการณ์ในการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดิน

1. ขอให้ท่านเล่าว่าท่านเข้ามาทำงานด้านการป้องกันและแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างไร
2. ขอให้ท่านเล่าบทบาทและกระบวนการทำงานของท่านในการป้องกันและแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน)
3. อุปสรรคของท่านในการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินคืออะไร (ขอให้ท่านขยายความอุปสรรคดังกล่าว ว่ามีที่มาอย่างไร เกิดจากเหตุการณ์ใด ใครเกี่ยวข้องบ้าง)
4. สถานการณ์ข้อพิพาทที่ดินระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐในปัจจุบันเป็นอย่างไร เมื่อเทียบกับเมื่อตอนที่ท่านเพิ่งเข้ามาทำงานด้านนี้ใหม่ ๆ

ด้านที่ 2 การก่อตัวของนโยบาย

5. ท่านคิดว่า กพร. เมื่อแรกตั้ง กพร. ในปี พ.ศ. 2535 สถานการณ์ข้อพิพาทที่ดินระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐเหมือนหรือต่างจากในปัจจุบัน อย่างไรบ้าง

ด้านที่ 3 พลวัตของนโยบาย

6. อยากให้ท่านช่วยเล่าพัฒนาการของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในสายตาของท่าน ว่ามีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเมื่อใด อย่างไรบ้าง
7. ท่านคิดว่าคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ ชุดใด ที่มีส่วนสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่เป้าหมายที่กำหนด และเหตุใดจึงคิดเช่นนั้น

ด้านที่ 4 ปัญหาของนโยบายและข้อเสนอแนะ

8. ปัญหาของ กพร. ในช่วงที่ผ่านมาคืออะไร
9. ปัญหาของกระบวนการพิสูจน์สิทธิฯ ในช่วงที่ผ่านมาคืออะไร
10. ท่านคิดว่าเครื่องมือเชิงนโยบาย เช่น มาตรการ หลักเกณฑ์ และกติกาที่มีอยู่ ควรปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมในประเด็นใดหรือไม่ อย่างไร
11. ท่านคิดว่ากลไกเชิงโครงสร้างในรูปคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการที่มีอยู่ ควรปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ อย่างไร
12. ท่านมีความเห็นว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กพร. ควรสังกัดอยู่กับหน่วยงานใด จึงจะเหมาะสมที่สุดต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่เป้าหมาย

13. ท่านคิดว่าการโอนย้ายสังกัดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กพร. (สปร./กปร.) มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สป.ทส.) มีความเหมาะสมหรือไม่ ส่งผลเชิงบวกหรือเชิงลบอย่างไรต่อการขับเคลื่อนนโยบาย

14. ท่านคิดว่าการโอนย้ายสังกัดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กพร. (กปร.) ไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี มีความเหมาะสมหรือไม่ และจะส่งผลเชิงบวกหรือเชิงลบอย่างไรต่อการขับเคลื่อนนโยบายอย่างไร

15. ท่านคิดว่าการควรวมเชิงนโยบายระหว่างนโยบายของ กพร. ไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย คทช. จะแก้ไขปัญหาหรือจุดอ่อนที่มีอยู่แต่เดิมได้เพียงใด อย่างไร เพราะเหตุใด

3.3.3 คำถามสัมภาษณ์สำหรับกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มที่ 3 ตัวแทนนักวิชาการและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ประกอบด้วยประเด็นคำถาม 4 ด้าน จำนวน 14 ข้อ ดังนี้

ด้านที่ 1 ประสบการณ์ในการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดิน

1. ขอให้ท่านเล่าประสบการณ์การทำงานศึกษาวิจัย/การทำงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ดินในภาพรวม และ/หรือนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ กพร. พอสังเขป

2. อุปสรรคของท่านในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน/การทำงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ดินคืออะไร (ขอให้ท่านขยายความอุปสรรคดังกล่าว ว่ามีที่มาอย่างไร เกิดจากเหตุการณ์ใดใครเกี่ยวข้องบ้าง)

3. สถานการณ์ข้อพิพาทที่ดินระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐในปัจจุบันเป็นอย่างไร เมื่อเทียบกับเมื่อตอนที่ท่านเพิ่งเข้ามาทำงานด้านนี้ใหม่ ๆ

ด้านที่ 2 การก่อตัวของนโยบาย

4. ท่านคิดว่า เมื่อแรกตั้ง กพร. ในปี พ.ศ. 2535 สถานการณ์ข้อพิพาทที่ดินระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐเหมือนหรือต่างจากในปัจจุบัน อย่างไรบ้าง

ด้านที่ 3 พลวัตของนโยบาย

5. อยากให้ท่านช่วยเล่าพัฒนาการของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในสายตาของท่าน ว่ามีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเมื่อใด อย่างไรบ้าง

6. ท่านคิดว่าคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ ชุดใด ที่มีส่วนสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่เป้าหมายที่กำหนด และเหตุใดจึงคิดเช่นนั้น

ด้านที่ 4 ปัญหาของนโยบายและข้อเสนอแนะ

7. ปัญหาของ กพร. ในช่วงที่ผ่านมาคืออะไร

8. ปัญหาของกระบวนการพิสูจน์สิทธิฯ ในช่วงที่ผ่านมาคืออะไร

9. ท่านคิดว่าเครื่องมือเชิงนโยบาย เช่น มาตรการ หลักเกณฑ์ และกติกาที่มีอยู่ ควรปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมในประเด็นใดหรือไม่ อย่างไร

10. ท่านคิดว่ากลไกเชิงโครงสร้างในรูปคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการที่มีอยู่ ควรปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ อย่างไร

11. ท่านมีความเห็นว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กบร. ควรสังกัดอยู่กับหน่วยงานใด จึงจะเหมาะสมที่สุดต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่เป้าหมาย

12. ท่านคิดว่าการโอนย้ายสังกัดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กบร. (สปร./กปร.) มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สป.ทส.) มีความเหมาะสมหรือไม่ ส่งผลเชิงบวกหรือเชิงลบอย่างไรต่อการขับเคลื่อนนโยบาย

13. ท่านคิดว่าการโอนย้ายสังกัดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กบร. (กปร.) ไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี มีความเหมาะสมหรือไม่ และจะส่งผลเชิงบวกหรือเชิงลบอย่างไรต่อการขับเคลื่อนนโยบายอย่างไร

14. ท่านคิดว่าการควมรวมเชิงนโยบายระหว่างนโยบายของ กบร. ไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย คทช. จะแก้ไขปัญหาหรือจุดอ่อนที่มีอยู่แต่เดิมได้เพียงใด อย่างไร เพราะเหตุใด

3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาได้วางแผนการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์และสรุปผล ดังนี้

3.4.1 ทบทวนวรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาจากฐานข้อมูล วิจัย หนังสือ เอกสาร บทความวิชาการ และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทบทวนสถานภาพขององค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาและสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย

3.4.2 ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลักฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ ทั้งเอกสารขั้นต้นและเอกสารชั้นรอง

3.4.3 การสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย จำนวน 3 กลุ่มรวม 11 คน โดยวางแผนการสัมภาษณ์ข้อมูลในกลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 2 จำนวน 6 คน เป็นลำดับแรก เนื่องจากเป็นเจ้าของหน้าที่ภายในหน่วยงานที่ยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบัน ทำให้สามารถเข้าถึงง่าย และจะได้เก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายก่อนที่จะไปสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นกลุ่มบุคคลภายนอกในกลุ่มที่ 1 จำนวน 3 คน และกลุ่มที่ 3 จำนวน 2 คน ต่อไป ตามลำดับ

3.4.4 นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกในข้อ 3.4.2 และ 3.4.3 มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ประเด็นและลักษณะสำคัญของข้อมูลที่ค้นพบ

3.4.5 นำเสนอความก้าวหน้าผลการศึกษา

3.4.6 จัดทำรายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์

บทที่ 4

ที่มาของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ผู้ศึกษาได้นำเสนอผลการศึกษาคั้งนี้แยกไว้ใน 2 บท กล่าวคือ ในบทที่ 4 จะได้นำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับที่มาของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และบทที่ 5 จะได้นำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับพลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545⁴⁹

สำหรับในบทนี้ จากการศึกษาทำให้พบว่า นโยบาย กพร. มีที่มาหรือปัญหาที่เป็นสาเหตุหลักนำไปสู่การก่อตัวของนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารในจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากปัญหาเชิงระบบของการบริหารจัดการและการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐในภาพรวม โดยเฉพาะในพื้นที่ของหน่วยงานทหารที่ได้หวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในราชการทหารจำนวนมากเกินสมควร และไม่สามารถดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่หวงห้ามไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้นำไปสู่ปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนตามมาในทุกพื้นที่ทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง ไม่เพียงเฉพาะแต่ในพื้นที่ของจังหวัดกาญจนบุรีเท่านั้น นำไปสู่ความพยายามหาแนวทางการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับพื้นที่และในระดับนโยบายอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งก่อตัวเป็นนโยบาย กพร. ในท้ายที่สุดในช่วงปี พ.ศ. 2535 โดยผู้ศึกษาได้แบ่งหัวข้อการนำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับที่มาของนโยบาย กพร. ในบทนี้ ออกเป็น 5 ประเด็นหลัก ได้แก่

- 4.1 การสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในราชการทหารช่วงปี พ.ศ. 2478 – 2518
- 4.2 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรี ช่วงปี พ.ศ. 2518 – 2532
- 4.3 กลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในจังหวัดกาญจนบุรี
- 4.4 การเกิดขึ้นของนโยบาย กพร.
- 4.5 บทสรุป

⁴⁹ ตลอดการนำเสนอผลการศึกษาคั้งนี้ ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 อย่างย่อว่า “นโยบาย กพร.” เพื่อความสั้น กระชับ และง่ายต่อการกล่าวถึงซ้ำ

4.1 การสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในราชการทหารช่วงปี พ.ศ. 2478 – 2518

ในช่วงก่อนการก่อตั้งของนโยบาย กบร. และก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีผลใช้บังคับ รัฐบาลไทยในสมัยพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนาได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสงวนหวงห้ามที่ดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 โดยในมาตรา 5 บัญญัติว่า “การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา” โดยให้ระบุความประสงค์ที่หวงห้าม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหวงห้าม และที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม และกำหนดให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา โดยแผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกานั้น ๆ อย่างไรก็ตามในมาตรา 7 ได้ระบุถึงหลักการเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินไว้ว่า “ถ้าการหวงห้ามนั้นมีได้กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมด หรือแต่บางส่วนก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ด้วยก็ได้” ทั้งนี้การถอนการหวงห้ามตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ให้รวมถึงการหวงห้ามที่มีอยู่ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ด้วย⁵⁰ จะเห็นได้ว่าการสงวนหวงห้ามหรือการเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินของรัฐต้องกระทำผ่านระบบกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น โดยในกรณีนี้ต้องกระทำผ่านการตราขึ้นเป็นกฎหมายในลำดับพระราชกฤษฎีกาเป็นสำคัญ

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2479 – 2484 รัฐบาลในขณะนั้น (รัฐบาลพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา และรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม) ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินสำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหารขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น 12 ฉบับ⁵¹ โดยอาศัยอำนาจตามตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ดังที่กล่าวถึงข้างต้น แม้ว่าต่อมาภายหลังจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 4 (6) มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ดังกล่าวแล้ว ส่งผลให้บรรดาพระราชกฤษฎีกาทั้ง 12 ฉบับที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร และเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินจึงถูกยกเลิกตามไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามที่ดิน

⁵⁰ "พระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478," (ราชกิจจานุเบกษา 8 เมษายน 2479).

⁵¹ ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่หวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารเฉพาะในส่วนที่อยู่ในความดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันของกองทัพบกเท่านั้น ยังไม่รวมพื้นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารของกองทัพเรือ และกองทัพอากาศในช่วงเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังกล่าวยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปและถือเป็นที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ออกประกาศมอบหมายให้กองทัพบกมีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อใช้ประโยชน์ ในราชการทหารได้ตามควรแก่กรณี และแนวเขตที่ดินหวงห้ามให้ปรากฏตามแผนที่ท้ายพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินทั้งสิ้น 12 พื้นที่⁵² ซึ่งกองทัพบกได้มอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ของกองทัพบกเป็นผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่หวงห้ามไว้ใช้เพื่อประโยชน์ในราชการ ทหาร⁵³ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 6

ที่ดินหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร	หน่วยงานดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน
1. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี และอำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช 2479	กองทัพภาคที่ 1 สำหรับสร้างโรงทหารและสนามฝึกของทหาร
2. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช 2479	กองทัพภาคที่ 3 สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร
3. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอจันทัก จังหวัดนครราชสีมา พุทธศักราช 2479 และฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2480	กรมการสัตว์ทหารบก กรมพลธิการทหารบก และกรมสรรพาวุธทหารบก สำหรับทำการผสมสัตว์เพื่อประโยชน์ใน ราชการทหาร
4. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่า อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอปากเพรียว อำเภอหนองโดน อำเภอชัยบาดาล จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช 2479	กองทัพภาคที่ 1 สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร
5. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบล ดงภูเก็ด อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก พุทธศักราช 2480	กองทัพภาคที่ 3 สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร
6. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมือง	กองทัพภาคที่ 1

⁵² ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบหมายให้กองทัพบกมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครอง ป้องกันที่ดินของรัฐ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2506 อ้างถึงใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไข ปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วน ท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2533). หน้า 20

⁵³ คำสั่งกองทัพบก ที่ 445/2507 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2507 เรื่อง การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน หวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร อ้างถึงใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณี ราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 23 - 25

ที่ดินหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร	หน่วยงานดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน
กาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช 2481	สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร
7. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ พุทธศักราช 2483	กรมการสัตว์ทหารบก สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร
8. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมือง สระบุรี จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช 2483	กองทัพภาคที่ 1 สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร
9. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบล คองหงษ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พุทธศักราช 2483	มณฑลทหารบกที่ 5 สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร
10. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอ โคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช 2483	กองทัพภาคที่ 1 และกองทัพภาคที่ 3 สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร
11. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบล พรหมณี อำเภอเมืองนครนายก และตำบลบ้านพร้าว ตำบลป่าชะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก พุทธศักราช 2484	กรมการทหารสื่อสาร สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร
12. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา พุทธศักราช 2484	กองทัพภาคที่ 2 สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร

ตารางที่ 6 ที่ดินหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการทหารของกองทัพบก ปี พ.ศ. 2479 – 2484

ที่มา: สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก (2533)

การสงวนหวงห้ามที่ดินตามกฎหมายสำหรับไว้ใช้ประโยชน์ในราชการทหารทั้ง 12 พื้นที่
ในตารางที่ 6 ข้างต้น ส่งผลเป็นการห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจอง หักร้าง ตัดฟัน เข้าจัดทำ ปลุกสร้าง
หรือกระทำการใด ๆ ในที่ดินผืนนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกองทัพบก
เสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ โดยกองทัพบกได้กำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีที่มีผู้ยื่นเรื่องร้องขอ
เข้าจับจอง หักร้าง ตัดฟัน เข้าจัดทำ ปลุกสร้าง หรือกระทำการใด ๆ ในที่ดินเหล่านั้น ให้หน่วยงานที่มี
หน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันส่งเรื่องราวทั้งหมดมายังกองทัพบก พร้อมกับเสนอความเห็น
ในเบื้องต้นว่าควรอนุญาตหรือไม่แนบมาด้วยเพื่อเป็นแนวทางที่กองทัพบกจะได้พิจารณาสั่งการ
อนุญาตหรือไม่อนุญาตเป็นราย ๆ ไป⁵⁴

⁵⁴ คำสั่งกองทัพบก ที่ 445/2507 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2507 เรื่อง การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน
หวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร อ้างถึงใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหาคณะ
ราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 23 - 25

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ส่งผลให้ที่ดินที่หวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวทั้ง 12 พื้นที่ เปลี่ยนแปลงสถานะเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ราชพัสดุ มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน⁵⁵ และกรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษา⁵⁶ ซึ่งทำให้หน่วยงานทหารมีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานครอบครองดูแล และใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ ของกระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์ตามนัยของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุดังกล่าว⁵⁷ อย่างไรก็ตามการถือครองที่ราชพัสดุของหน่วยงานทหารอยู่ในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 50 ของที่ราชพัสดุทั้งหมด คิดเป็นจำนวนประมาณ 6.25 ล้านไร่ ในจำนวนนี้อยู่ในความครอบครองของกองทัพบกมากที่สุด เป็นจำนวนประมาณ 4.7 ล้านไร่ ที่เหลือเป็นที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของกองทัพเรือและกองทัพอากาศ⁵⁸ ในจำนวนนี้ยังไม่รวมถึงการที่หน่วยงานทหารขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐประเภทอื่น ๆ เพื่อกิจการของกองทัพที่ยังมีอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

จะเห็นได้ว่าระบบการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารตามผลของกฎหมายหลายฉบับที่ผ่านมา ตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ในแง่หนึ่งเป็นการวางกรอบแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของรัฐผ่านการกำหนดกฎหมายที่มีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นมาดูแลรักษาที่ดินของรัฐให้มีความชัดเจนมากขึ้นกว่าในช่วงก่อนหน้าที่มีการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไม่มีการกำหนดรูปแบบเอาไว้อย่างชัดเจนนัก อย่างไรก็ตามระบบการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐในภาพรวม และการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารภายใต้ระบบกฎหมายดังกล่าว ยังไม่สามารถกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐให้มีความชัดเจนได้ว่าพื้นที่ที่ได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ มีขอบเขตที่ดินอยู่ในบริเวณใด โดยเฉพาะในพื้นที่ของหน่วยงานทหารที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ระบบการสงวนหวงห้ามในลักษณะที่เป็นอยู่นี้เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านี้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

⁵⁵ "พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ", (ราชกิจจานุเบกษา 5 มีนาคม 2518).

⁵⁶ "พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562," (ราชกิจจานุเบกษา 9 มีนาคม 2562).

⁵⁷ สมชาติ สมเจริญ, "แนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2559." หน้า 1

⁵⁸ "ที่ราชพัสดุ สมบัติผลัดกันชม", มติชนออนไลน์, 2563, accessed 8 เมษายน, 2564,

4.2 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้าม ของทหารจังหวัดกาญจนบุรี ระหว่างปี พ.ศ. 2518 - 2532

จากการศึกษาทำให้พบว่า เหตุการณ์ที่ทำให้ภาครัฐเริ่มหันมาตระหนักถึงความสำคัญของปัญหากระทั่งนำไปสู่การก่อตัวของนโยบาย กบร. ในระยะเวลาต่อมา คือ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรีในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2518 – 2532 ที่เกิดขึ้นใน 2 พื้นที่⁵⁹ ได้แก่ พื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2481 และพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองการสัตว์และเกษตรกรรมที่ 1 หรือ กสช. 1 ซึ่งเป็นพื้นที่นอกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฉบับดังกล่าว โดยที่ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สงวนหวงห้ามของ กสช. 1 เป็นเหตุการณ์ที่ผลักดันกระแสปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนให้เข้าสู่กระแสนโยบายของหน่วยงานและกลไกของรัฐส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา จนกระทั่งกระแสการเมืองโดยรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2535 ตัดสินใจกำหนดนโยบาย กบร. ขึ้นมาเป็นกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

4.2.1 พื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ

พื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2481 มีเนื้อที่ประมาณ 3,500,000 ไร่ ปัจจุบันตั้งอยู่ในเขตท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอท่าม่วง อำเภอไทรโยค อำเภอพนมทวน อำเภอบ่อพลอย อำเภอศรีสวัสดิ์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอสวนผึ้ง อำเภोजอมบึง จังหวัดราชบุรี⁶⁰ รายละเอียดปรากฏตามรูปภาพที่ 2

⁵⁹ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 1 - 13

⁶⁰ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 3



รูปภาพที่ 2 แผนที่แสดงแนวเขตที่ดินหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. 2481
ที่มา: พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย
อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช 2481

จากการศึกษา พบว่า กระแสปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ เกิดจากการประกาศพื้นที่หวงห้ามครอบคลุมเป็นบริเวณกว้างเกินความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ของหน่วยงานทหาร เนื่องจากมีการเพิกถอนพื้นที่ที่ได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้บางส่วนให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ นำไปดำเนินการตามภารกิจอย่างอื่นอยู่หลายครั้ง เช่น ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินบางส่วนเพื่อจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติเขาสლობ เนื้อที่ประมาณ 343,750 ไร่ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติให้เพิกถอนสภาพที่ดินเนื้อที่ประมาณ 81,062 ไร่ เพื่อจัดที่ดินตามโครงการอพยพประชาชนอำเภอศรีสวัสดิ์ และในปี พ.ศ. 2520 และ พ.ศ. 2523 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ขอใช้พื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินรวมเนื้อที่ประมาณ 772,064 ไร่ เป็นต้น⁶¹ รวมถึงการจำแนกพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการของหน่วยงานทหารที่ได้แบ่งพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินสงวนหวงห้ามเด็ดขาดเพื่อใช้ในราชการทหารโดยเฉพาะ และที่ดินที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในราชการทหารโดยเร่งด่วนแต่อาจจำเป็นต้องใช้ในอนาคต⁶² การจัดแบ่งประเภทที่ดินในกลุ่มหลังสะท้อนให้เห็น

⁶¹ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 3 - 4

⁶² สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 3 - 5 และ หน้า 104 - 105

อย่างชัดเจนว่าการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของทหารดังกล่าวเป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐมากเกินไปจนจำเป็นและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่าที่ควร เป็นชนวนเหตุสำคัญของปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

สำหรับปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังนาย อำเภอบ้านทอน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2481 ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามทับที่ดินที่มีประชาชนอยู่อาศัยและทำกินอยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากระบบการสงวนหวงห้ามพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกามีปัญหาต่าง ๆ อยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ปัญหาการกำหนดพื้นที่หวงห้ามและแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามในลักษณะครอบคลุมพื้นที่หลายอำเภอเป็นบริเวณกว้าง โดยไม่ได้มีการสำรวจว่าก่อนการสงวนหวงห้ามนั้นมีประชาชนอาศัยอยู่ในพื้นที่เหล่านั้นมาก่อนหรือไม่ รวมถึงเมื่อได้ดำเนินการประกาศหวงห้ามพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วภาครัฐก็ขาดกระบวนการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ และการบริหารจัดการเพื่อแสดงแนวเขตที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้อย่างชัดเจนให้ประชาชนรับทราบ เพื่อป้องกันปัญหาข้อพิพาทหรือการบุกรุกที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต⁶³ ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดมาจากข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดเชิงระบบและกลไกการบริหารจัดการของภาครัฐเองอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้

อย่างไรก็ตามปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อีกส่วนหนึ่งก็เกิดขึ้นมาจากมีประชาชนจำนวนมากบุกรุกเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ เข้ามาอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ภายหลังที่ทางราชการได้มีการประกาศหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาแล้ว⁶⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่สามารถทำการเกษตรกรรมได้ มีประชาชนเข้ามาอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ทั้งในลักษณะของผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและการบุกรุกของนายทุน ทั้งนี้ ด้วยสภาพการสงวนหวงห้ามพื้นที่ไว้เป็นจำนวนมากของหน่วยงานทหารโดยไม่มีแนวเขตที่ชัดเจน และขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอย่างทั่วถึง ในขณะที่บางพื้นที่ก็สงวนหวงห้ามไว้โดยยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์หรือยังไม่มีควมจำเป็นต้องใช้ประโยชน์แต่อย่างใด ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทในพื้นที่อย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นได้ในรายงานของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยทำกิน

⁶³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นางสมทรง (นามสมมติ) เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2564

⁶⁴ หนังสือบันทึกข้อความ ทบ. ที่ กท 0318/6679 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2518 เรื่อง การออกโฉนด หรือ น.ส. 3 ในเขตหวงห้ามของ ทบ. ที่กาญจนบุรี อ้างถึงใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 39

ในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ช่วงปี พ.ศ. 2532 – 2533
 ตอนหนึ่งที่ว่า

“นับตั้งแต่ได้มีพระราชกฤษฎีกา จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 50 ปีเศษ
 ราษฎรได้บุกกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ สร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยอย่างมั่นคง
 ถาวรเต็มพื้นที่ บางรายมีลักษณะเป็นนายทุนครอบครองที่ดินผืนใหญ่เนื้อที่
 หลายพันไร่ และสนับสนุนราษฎรในพื้นที่ข้างบุคคลเหล่านั้นให้ครอบครองที่ดิน
 แทนตน โดยวิธีให้ทุนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินดังกล่าว เมื่อมี
 ผลผลิตทางการเกษตรก็ต้องขายให้นายทุน ซึ่งทางทหารไม่สามารถสกัดกั้นหรือ
 ระงับการบุกกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามได้ เนื่องจากพื้นที่มีบริเวณกว้างขวางไม่สามารถ
 ดูแลรักษาได้อย่างทั่วถึง (เน้นโดยผู้ศึกษา) ในที่สุดก็เกิดความขัดแย้งระหว่าง
 ราษฎรกับทางราชการทวีความรุนแรงมากขึ้น กลายเป็นปัญหาเรื้อรังต่อเนื่องกันมา
 จนถึงปัจจุบัน”⁶⁵

ปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทดังกล่าวที่เกิดขึ้นนำไปสู่การร้องเรียนและชุมนุม
 เรียกร้องของประชาชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารจำนวนมาก ทั้งบริเวณหน้า
 สถานที่ราชการระดับอำเภอและจังหวัด และหน้าทำเนียบรัฐบาล⁶⁶ เพื่อให้ภาครัฐช่วยเหลือ
 และบรรเทาความเดือดร้อนมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเดือดร้อนจากการถูกหน่วยงาน
 ทหารผลักดันและขับไล่ออกจากพื้นที่ ซึ่งประชาชนที่ออกมาเรียกร้องต้องการให้ภาครัฐเพิกถอนพื้นที่
 สงวนหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับ
 กลุ่มตน เช่น การร้องเรียนของประชาชนบริเวณพื้นที่ทุ่งก้างย่าง อำเภอไทรโยค พื้นที่ค่ายกาญจนบุรี
 อำเภอเมืองกาญจนบุรีและอำเภอบ่อพลอย และพื้นที่ฝักอำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอบ่อพลอย
 และอำเภอศรีสวัสดิ์ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกองพลทหารราบที่ 9⁶⁷ หรือการร้องเรียน
 ของประชาชนในพื้นที่ตำบลลุ่มสุ่ม อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่
 หน่วยงานทหารได้อนุญาตให้มีการเพิกถอนพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาบางส่วนสำหรับ

⁶⁵ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของ
 ทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 4

⁶⁶ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของ
 ทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้าค่านำ

⁶⁷ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของ
 ทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 4

นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. และเรียกร้องให้เพิกถอนการปฏิรูปที่ดินและขอให้ภาครัฐออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กลุ่มตน⁶⁸ เป็นต้น

4.2.2 พื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองการสัตว์

และเกษตรกรรมที่ 1

สำหรับพื้นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารที่อยู่ในความดูแลและใช้ประโยชน์ของกองการสัตว์และเกษตรกรรมที่ 1 หรือ กสช.1 กรมการสัตว์ทหารบก เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการทหารมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นพื้นที่หวงห้ามที่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2481 โดยภาครัฐได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใน นสล. เลขที่ 370/2498 มีเนื้อที่ 46,318 ไร่ ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลเกาะสำโรง อำเภอเมืองกาญจนบุรี ตำบลรางสาตี ตำบลเขาน้อย ตำบลม่วงชุม และตำบลบ้านใหม่ อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี มีรายละเอียดของพื้นที่ดังนี้⁶⁹

1) เป็นภูเขาและทุ่งหิน (เพาะปลูกไม่ได้)	จำนวน	16,876 ไร่
2) เป็นพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ได้	จำนวน	29,442 ไร่
2.1) กสช. 1 ใช้ประโยชน์อยู่ปัจจุบัน	จำนวน	11,943 ไร่
2.2) ประชาชนเข้าครอบครองทำประโยชน์	จำนวน	9,909 ไร่
2.3) เหลือพื้นที่ที่ทำประโยชน์ได้	จำนวน	7,500 ไร่

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในพื้นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารของ กสช.1 มีประชาชนเข้าครอบครองทำประโยชน์และอยู่อาศัยในช่วงปี พ.ศ. 2532 – 2533 จำนวน 339 ราย เป็นพื้นที่กว่า 9,909 ไร่⁷⁰ ซึ่งสามารถจำแนกข้อมูลของประชาชนที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ตามพื้นที่การปกครองได้ดังตารางที่ 7

⁶⁸ หนังสือบันทึกข้อความ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0204/1460 เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2524 เรื่อง รายงานของคณะกรรมการตรวจสอบและพิสูจน์การได้มาซึ่ง น.ส. 3 ในเขต อ.ไทรโยค จ.กาญจนบุรี อ้างถึงใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 45 - 48

⁶⁹ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 5

⁷⁰ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 5 - 6

อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)
1. อำเภอเมืองกาญจนบุรี	ตำบลเกาะสำโรง	หมู่ที่ 1	120	2,713
		หมู่ที่ 3	24	578
		หมู่ที่ 4	8	160
		หมู่ที่ 5	4	104
		หมู่ที่ 8	59	1,308
2. อำเภอดำรงวิทยาคาร	ตำบลรางสาลี่	หมู่ที่ 1	2	35
		หมู่ที่ 2	10	428
		หมู่ที่ 4	42	2,162
		หมู่ที่ 8	17	412
		หมู่ที่ 9	4	60
	ตำบลเขาน้อย	หมู่ที่ 2	2	170
		หมู่ที่ 3	1	25
		หมู่ที่ 4	38	1,445
		หมู่ที่ 5	1	20
		หมู่ที่ 6	1	25
	ตำบลท่าม่วง	หมู่ที่ 2	1	100
	ตำบลม่วงชุม	หมู่ที่ 4	4	150
	ตำบลบ้านใหม่	หมู่ที่ 4	1	14
รวม			339 ราย	9,909 ไร่

ตารางที่ 7 ข้อมูลการเข้าครอบครองทำประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ กษช.1 ณ ปี พ.ศ. 2533
ที่มา: คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร (2533)

ประชาชนที่ได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารของ กษช.1 ตามตารางที่ 7 ข้างต้น ในรายงานของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ชี้ให้เห็นว่าส่วนใหญ่เป็นประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้บุกเบิกก่อสร้างที่ดินมาตั้งแต่เริ่มแรกที่สภาพพื้นที่ยังคงเป็นป่าอยู่เป็นระยะเวลาประมาณ 30 – 40 ปีมาแล้ว (ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2490 - 2500) หรือไม่ก็เป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจากบิดามารดา ซึ่งได้บุกเบิกที่ดินทำกินมาตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งข้อมูลของคณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวชี้ให้เห็นอีกว่า ประชาชนกลุ่มนี้ต่างยอมรับว่าในปัจจุบันพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัยทำกินนั้นเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งอยู่ในความดูแลของ กษช. 1 และประชาชนส่วนใหญ่ประสงค์จะขอเช่าอยู่อาศัยทำกินตลอดไปในจำนวนเนื้อที่ตามที่ได้ครอบครองอยู่ หรือตามที่

ทางราชการจะจัดสรรให้ ซึ่งจะต้องเป็นจำนวนเนื้อที่ดินที่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เลี้ยงครอบครัวได้ คือ ประมาณ 15 – 20 ไร่ โดยกล่าวเพิ่มเติมอีกว่าในจำนวนนี้มีประชาชนเพียงบางรายเท่านั้นยืนยันที่จะขอเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินในพื้นที่ที่ตนได้ครอบครองอยู่ในพื้นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารของ กสช.1⁷¹ อย่างไรก็ตามข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของ กสช.1 มีลักษณะคล้ายคลึงกับในพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2481 ดังที่ได้กล่าวถึงมาก่อนหน้า กล่าวคือ มีทั้งประชาชนกลุ่มที่ต้องการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ และประชาชนกลุ่มที่ยอมรับว่าได้เข้าครอบครองทำประโยชน์มาภายหลังการสงวนหวงห้ามของทางราชการ และประสงค์ให้ภาครัฐให้ความช่วยเหลือผ่านการจัดสรรที่ดินให้เช่าอยู่อาศัยทำกินหรือรูปแบบอื่น ๆ ตามที่ภาครัฐเห็นสมควร สะท้อนให้เห็นความซับซ้อนในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวที่เพิ่มมากขึ้น

กระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2527 มีประชาชนในพื้นที่ตำบลเกาะสำโรง อำเภอเมืองกาญจนบุรี ประมาณ 150 – 200 คน มาร้องเรียนต่อจังหวัดกาญจนบุรีว่าได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการของหน่วยงานทหาร เนื่องจาก กสช.1 จะเข้าไปดำเนินการตามโครงการขยายพื้นที่เลี้ยงสัตว์และเพาะปลูก และได้ให้ประชาชนที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ออกจากพื้นที่หลังจากเก็บเกี่ยวพืชผลเรียบร้อยแล้ว และห้ามมิให้ดำเนินการเพาะปลูกและอยู่ในพื้นที่อีก จึงได้รวมตัวกันร้องขอให้จังหวัดช่วยเหลือใน 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ขอผ่อนผันให้ทำการเพาะปลูกพืชเพื่อยังชีพต่อไปก่อนเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี และประการที่สอง ขอให้ภาครัฐจัดหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินแห่งใหม่เพื่อทดแทนที่ดินเดิม และจังหวัดกาญจนบุรีในฐานะคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนส่วนจังหวัด (อชก.ส่วนจังหวัด) ได้นำเรื่องร้องเรียนของประชาชนในกรณีนี้เสนอปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนส่วนกลาง (อชก.ส่วนกลาง) เพื่อทราบและหาแนวทางแก้ไขปัญหาทางนโยบายภายใต้คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.)⁷² ทำให้กระแสปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและการบุกรุกที่ดินสงวนหวงห้ามของทหารในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ถูกผลักดันเข้าสู่กระแสนโยบายระดับชาติเป็นครั้งแรก และถือเป็นจุดเริ่มต้นนำไปสู่กระบวนการก่อตัว

⁷¹ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 6

⁷² หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0909/1946 ลงวันที่ 12 เมษายน 2527 เรื่อง ราษฎรร้องทุกข์เกี่ยวกับที่ดินทำกิน อ้างถึงใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 56

เป็นนโยบาย กพร. ในช่วงปี พ.ศ. 2535 เมื่อกระแสทางการเมืองของรัฐบาลในขณะนั้นเปิดรับกระแสปัญหาและกระแสนโยบายเหล่านี้

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรี ในทั้ง 2 พื้นที่ข้างต้น จะเห็นได้ว่าภาครัฐมีทางเลือกที่จะนิยามประเด็นปัญหาดังกล่าว (Problem Framing) ได้ 2 แนวทาง สำหรับนำไปสู่การจัดทำกรอบนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา กล่าวคือ แนวทางที่ 1 คือ การแก้ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาว่าระหว่างหน่วยงานทหารและหน่วยงานของรัฐอื่นกับประชาชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐนั้นใครมีสิทธิในพื้นที่ดีกว่ากัน โดยเฉพาะในกลุ่มประชาชนที่มีเอกสารหลักฐานแสดงการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่ภาครัฐจะประกาศสงวนหวงห้ามและมีความประสงค์จะต่อสู้กับภาครัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และแนวทางที่ 2 คือ การแก้ปัญหาการบุกรุกที่สงวนหวงห้ามของทหาร เพื่อหาแนวทางแก้ไขว่าจะดำเนินการอย่างไรกับประชาชนผู้บุกรุกที่เข้าไปอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารภายหลังการประกาศสงวนหวงห้ามของภาครัฐและไม่มีเอกสารหลักฐานแสดงการครอบครองที่ดิน ซึ่งประชาชนกลุ่มนี้มีข้อต่อรองหลักกับภาครัฐโดยขอให้หน่วยงานภาครัฐให้ความช่วยเหลือในการจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและที่ดินทำกิน หรือการช่วยเหลือเยียวยาในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่เป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่เป็นการต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินมากกว่า อย่างไรก็ตามภาครัฐเลือกที่จะนิยามประเด็นปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรีด้วยมุมมองตามทางเลือกในแนวทางที่ 2 สะท้อนให้เห็นการยึดเอามุมมองของทหารเป็นหลักในการนิยามประเด็นปัญหาในกรณีนี้ นำไปสู่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่มุ่งมองประชาชนทั้งสองกลุ่มด้วยการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ จนกว่าจะผ่านกระบวนการพิสูจน์หรือสอบสวนสิทธิตามหลักเกณฑ์ที่ภาครัฐกำหนดขึ้น ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์หรือสอบสวนสิทธิอาจเป็นผู้ที่อยู่อาศัยและทำกินอยู่ในที่ดินมาก่อนการสงวนหวงห้ามของรัฐก็เป็นไปได้

นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนที่เกิดขึ้นในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรีดังกล่าว มีสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งมาจากระบบการสงวนหวงห้ามของรัฐด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน และการสงวนหวงห้ามที่ดินของหน่วยงานทหารไว้เป็นจำนวนมากเกินความจำเป็นในการใช้ประโยชน์และไม่สามารถดูแลรักษาได้อย่างทั่วถึง แต่ปัญหาเหล่านี้กลับไม่ได้รับการพูดถึงและถูกผลักดันเข้าสู่วาระของผู้กำหนดนโยบาย กพร. แต่อย่างใด

4.3 กลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในจังหวัด

กาญจนบุรี

จากการศึกษาเอกสารหลักฐานและสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้พบว่าภาครัฐได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชน และปัญหาการบุกรุกที่สงวนหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรี ในทั้ง 2 พื้นที่มาอย่างต่อเนื่อง ผ่านกลไกต่าง ๆ ซึ่งสามารถสรุปพลวัตและพัฒนาการของกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว ก่อนการก่อตัวของนโยบาย กบร. ได้ดังนี้

4.3.1 กลไกแก้ไขปัญหาผ่านการดำเนินงานภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน

(ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2518)

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2518 หน่วยงานทหารในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีมีความพยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินกับประชาชนที่เกิดขึ้นในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารโดยชอบด้วยกฎหมาย อยู่ก่อนวันประกาศสงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2481 สามารถยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผ่านกระบวนการสอบสวนสิทธิในที่ดินที่ทางราชการกำหนดขึ้น ซึ่งหน่วยงานทหารในฐานะผู้ดูแลใช้ประโยชน์ในพื้นที่และเป็นคู่ขัดแย้งของประชาชนมีบทบาทอยู่มาก เพื่อนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่การแก้ไขปัญหตามกลไกดังกล่าวก็มีปัญหาอุปสรรคจำนวนมากในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากก่อนดำเนินการพิจารณาออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชนแต่ละราย เจ้าพนักงานที่ดินต้องติดต่อประสานงานเพื่อให้กองทัพบก ในฐานะผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินพิจารณาอนุญาตก่อนทุกครั้ง เป็นเหตุให้การดำเนินการออกเอกสารสิทธิของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความล่าช้า ทำให้มีปริมาณงานค้างค้างอยู่เป็นจำนวนมาก และกระทบสิทธิของประชาชนที่ครอบครองที่ดินมาก่อนการสงวนหวงห้ามอย่างถูกต้องตามกฎหมาย⁷³ อีกทั้งประชาชนขาดความเชื่อถือและไว้วางใจกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ทหารในฐานะคู่ขัดแย้งเข้ามามีบทบาทอย่างมาก ทำให้ในระยะเวลาดต่อมาหน่วยงานทหารต้องพยายามหากลไกอื่น ๆ ขึ้นมาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเพื่อรักษาผลประโยชน์เหนือที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ให้ได้มากที่สุด

⁷³ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหาคณะรัฐมนตรีอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 37 - 38

4.3.2 กลไกแก้ไขปัญหาลักษณะในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ในพื้นที่ (ช่วงปี พ.ศ. 2518 – 2527)

เมื่อกลไกแก้ไขปัญหาของหน่วยงานทหารโดยการใช้กฎหมายปกติไม่สามารถสร้างการยอมรับและตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ขัดแย้งได้ ในปี พ.ศ. 2518 กองทัพบกจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาสอบสวนสิทธิในที่ดินของราษฎรในเขตหวงห้ามจังหวัดกาญจนบุรี เพื่อทำการสอบสวนสิทธิในที่ดินของประชาชนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของจังหวัดก่อนนำไปสู่กระบวนการออกเอกสารสิทธิตามกฎหมาย มีรองผู้บังคับการจังหวัดทหารบกกาญจนบุรี (ส่วนแยกกาญจนบุรี) เป็นประธาน และผู้แทนหน่วยงานทหารผู้ใช้ที่ดินร่วมเป็นกรรมการ⁷⁴ ซึ่งต่อมาจังหวัดกาญจนบุรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการร่วมในการพิจารณาสอบสวนสิทธิในที่ดินของราษฎรในเขตหวงห้ามจังหวัดกาญจนบุรี ประกอบด้วยปลัดจังหวัด ป่าไม้จังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการร่วมกับฝ่ายทหารในการดำเนินการสอบสวนสิทธิของประชาชนในเขตหวงห้ามเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน และแต่งตั้งให้นายอำเภอ ป่าไม้อำเภอ และพนักงานที่ดินอำเภอในท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ เป็นกรรมการร่วมกับฝ่ายทหารดำเนินการสอบสวนสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตหวงห้ามเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์⁷⁵ ซึ่งก่อให้เกิดกลไกแก้ไขปัญหาลักษณะในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในระดับพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาคัดแย้งในกรณีนี้ขึ้นมาเป็นครั้งแรก เพื่อสร้างความเชื่อถือให้กับประชาชนว่ากลไกที่รัฐกำหนดขึ้นมาจะสามารถสร้างความเป็นธรรมได้มากกว่าในช่วงที่หน่วยงานทหารมีบทบาทอยู่แต่เพียงฝ่ายเดียว

จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2523 คณะกรรมการฝ่ายทหารซึ่งกระทรวงกลาโหมโดยกองทัพบกแต่งตั้งร่วมกับคณะกรรมการฝ่ายพลเรือนที่ทางจังหวัดกาญจนบุรีแต่งตั้งขึ้นขอถอนตัวเนื่องจากไม่สามารถเข้าร่วมพิจารณาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวในรูปแบบคณะกรรมการร่วมฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนต่อไปได้ เพราะที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2481 ได้เปลี่ยนสถานะกลายเป็นที่ราชพัสดุ

⁷⁴ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหารัษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 37 - 39

⁷⁵ คำสั่งจังหวัดกาญจนบุรี ที่ 1099/2518 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2518 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการร่วมในการพิจารณาสอบสวนสิทธิในที่ดินของราษฎรในเขตหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรี และหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท. 0609/11522 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2518 เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการร่วมในการพิจารณาสอบสวนสิทธิในที่ดินของราษฎรในเขตหวงห้ามจังหวัดกาญจนบุรี อ้างถึงใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหารัษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 34 และ 42

ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้ว ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ. 2519) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ข้อ 6 กำหนดให้ราชพัสดุจังหวัดหรือสรรพากรจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นผู้นำทำการรังวัดและลงนามรับรองแนวเขตที่ราชพัสดุร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ⁷⁶ ส่งผลให้จังหวัดทหารบกราชบุรี (ส่วนแยกกาญจนบุรี) ในฐานะหน่วยงานดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดินจะมีหน้าที่เพียงทำการระวางชี้แนวเขตที่ดินร่วมกับหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงการคลังเท่านั้น และไม่สามารถแต่งตั้งเป็นกรรมการร่วมได้อีก⁷⁷ ทำให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ต้องดำเนินการผ่านกลไกคณะกรรมการของฝ่ายพลเรือน ประกอบด้วยปลัดจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ราชพัสดุจังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สำหรับการออกโฉนดที่ดิน และมีนายอำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้อำเภอ สมุห์บัญชีอำเภอ และเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยใช้หลักเกณฑ์ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่จังหวัดกำหนดขึ้น สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไปพลางก่อน⁷⁸ ซึ่งกระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุก็ให้ความเห็นชอบกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวสำหรับนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่ได้⁷⁹

จะเห็นได้ว่า ภาครัฐยังคงใช้กระบวนการสอบสวนสิทธิก่อนนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชนในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งกับหน่วยงานทหาร หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าอยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามของทหารจริง โดยสิ่งที่แตกต่างไปจากกลไกในช่วงก่อนหน้า คือ ภาครัฐสร้างกลไก

⁷⁶ "กฎกระทรวง (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518," (ราชกิจจานุเบกษา 8 มิถุนายน 2519).

⁷⁷ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0609/4/6679 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2524 เรื่อง คณะกรรมการสอบสวนสิทธิในที่ดินของราษฎรในเขตหวงห้ามของกองทัพบก จังหวัดกาญจนบุรี ฝ่ายทหารขอถอนตัว และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0609/4/8500 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2524 เรื่อง คณะกรรมการฝ่ายทหารขอถอนตัวในการพิจารณาสอบสวนสิทธิเกี่ยวกับที่ดินของราษฎรในเขตหวงห้ามฯ อ้างถึงใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 49 - 53

⁷⁸ ดู หลักเกณฑ์ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จำนวน 6 ข้อ ที่จังหวัดกาญจนบุรีได้กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติไปพลางก่อนในช่วงระหว่างที่หน่วยงานทหารขอถอนตัวจากคณะกรรมการร่วม ใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 50 - 51

⁷⁹ หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค 0405/21362 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2524 เรื่อง คณะกรรมการสอบสวนสิทธิในที่ดินของราษฎรในเขตหวงห้ามของกองทัพบก จังหวัดกาญจนบุรี ขอถอนตัว อ้างถึงใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 54

สำหรับดำเนินการในเรื่องนี้โดยนำเอากลไกของฝ่ายปกครองในพื้นที่เข้ามาทำงานร่วมกับหน่วยงานทหารซึ่งเป็นคู่ขัดแย้งกับประชาชน เพื่อหวังว่ากลไกแก้ไขปัญหาของภาครัฐจะสามารถสร้างความเชื่อถือให้กับประชาชนในการแก้ไขปัญหาได้ แต่ดูเหมือนว่ากลไกร่วมฝ่ายทหารและพลเรือนที่กำหนดขึ้นจะยังไม่สามารถเป็นกลไกแก้ไขปัญหามาซึ่งความพอใจให้กับประชาชนได้แต่อย่างใด เนื่องจากยังคงมีประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งกับหน่วยงานทหารในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง และนำไปสู่การผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหามาซึ่งกลไกของรัฐส่วนกลางในช่วงต่อมา

4.3.3 กลไกแก้ไขปัญหาภายใต้คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน

และจุดเริ่มต้นกระบวนการก่อตัวของนโยบาย กบร. (ช่วงปี พ.ศ. 2528 – 2534)

ในช่วงปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน หรือ กชก. ขึ้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 เป็นกลไกเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดิน หนี้สิน กฎหมาย คดีความ และการประกอบอาชีพ⁸⁰ โดยมีคณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนส่วนกลาง หรือ อชก.ส่วนกลาง ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ และคณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนส่วนจังหวัด หรือ อชก.ส่วนจังหวัด ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายดังกล่าว

อชก.ส่วนจังหวัดกาญจนบุรีได้นำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่สงวนหวงห้ามของ กสช.1 และถูกผลักดันให้ออกจากพื้นที่เนื่องจากหน่วยงานทหารมีความต้องการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เสนอต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะ อชก.ส่วนกลาง เพื่อเสนอให้ กชก. พิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหามาซึ่งนโยบาย ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญสมควรนำไปสู่การกำหนดนโยบายและแนวทางในการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากเมื่อหน่วยงานทหารมีความต้องการจะใช้พื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งอีกก็จะก่อให้เกิดปัญหา

⁸⁰ คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน หรือ กชก. ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดิน หนี้สิน กฎหมาย คดีความ และการประกอบอาชีพ โดยกำหนดให้ กชก. มีหน้าที่และอำนาจในการวางนโยบายและแผนงานในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ทั้งในปัญหาเฉพาะหน้าเร่งด่วนหรือปัญหาที่กระทบกระเทือนเกษตรกรและผู้ยากจนเป็นการทั่วไป ที่มา "ข้อมูลทั่วไปของกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน," accessed 3 พฤษภาคม 2564, https://www.opsmoac.go.th/revolving_fund-files-402891791800.

ความขัดแย้งและการร้องเรียนของประชาชนตามมาไม่มีที่สิ้นสุด อีกทั้งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของ กชก. จึงได้เสนอ กชก. เพื่อให้ทบทวนเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกาให้มีความเหมาะสม โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ตามความต้องการของราชการทหารและความสำคัญทางยุทธศาสตร์ แล้วนำพื้นที่ส่วนที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์และไม่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์จัดสรรให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิมได้เข้าอยู่อาศัยทำกิน โดยจะต้องกำหนดวิธีการจัดที่ดินให้เหมาะสม เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนที่มีความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกินเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว⁸¹

อย่างไรก็ตาม กชก. ได้พิจารณาประเด็นเรื่องการทบทวนเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาเพื่อเพิกถอนพื้นที่บางส่วนที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์และไม่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์มาจัดสรรให้เกษตรกรและผู้ยากจนที่ได้รับความสะดวกตามข้อเสนอของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและจังหวัดกาญจนบุรี เห็นว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดกาญจนบุรีอยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานทหารและประชาชนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์อยู่เป็นจำนวนมาก หากจะให้ดำเนินการทบทวนพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการทหารได้ จึงไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการดังกล่าว และได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร⁸² ประกอบด้วยผู้ตรวจราชการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี ผู้แทนหน่วยงานทหารในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี เจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนจังหวัดทหารบกราชบุรี (ส่วนแยกกาญจนบุรี) และป่าไม้จังหวัดกาญจนบุรี และหัวหน้าฝ่ายประสานการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน เป็นอนุกรรมการ ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเอกสารหลักฐาน ตลอดจนพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่หวงห้ามภายในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาและพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของ กชช. 1

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร ได้ลงพื้นที่เพื่อหาข้อเท็จจริงและมีการประชุมพิจารณาเรื่องนี้อยู่หลายครั้ง รวมทั้งได้เชิญ

⁸¹ สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 2

⁸² คำสั่งคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ที่ 4/2532 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร อ้างถึงใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 108 - 109

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกจังหวัดกาญจนบุรีมาร่วมประชุมเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2533 ได้ขอยุติที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหา 2 ประการ กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้⁸³

(1) กรณีประชาชนครอบครองก่อนการหวงห้าม ที่ผ่านการตรวจสอบและพิสูจน์เอกสารและพยานหลักฐานแสดงการครอบครองที่ดินว่าได้ครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาก่อน การสงวนหวงห้ามที่ดิน ย่อมได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) กรณีประชาชนครอบครองภายหลังการสงวนหวงห้าม ให้จัดที่ดินส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในราชการ และเป็นชุมชนหนาแน่น ให้ประชาชนเช่าเท่าจำนวนเนื้อที่ที่ครอบครองอยู่เดิม แต่ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ หรือจะเลือกไปอยู่อาศัยทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ตำบลวังดัง อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี อย่างใดอย่างหนึ่ง

ต่อมาคณะรัฐมนตรีในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีมติเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2533 และเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2533 เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหา 2 ประการดังกล่าวของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาราชกรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร และให้ใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาประชาชนอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามแปลงอื่นตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ด้วยโดยอนุโลม⁸⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่านโยบายของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการยกระดับแนวทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารและประชาชน และปัญหาการบุกรุกที่ดินสงวนหวงห้ามของทหาร จากเดิมที่เป็นความพยายามแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าในที่ดินสงวนหวงห้ามของทหารในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีโดยเฉพาะเท่านั้น สู่การแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบายที่มุ่งนำไปใช้แก้ไขปัญหาลักษณะเดียวกันนี้กับพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารทั่วประเทศ

⁸³ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กทม.: หจก. อรุณการพิมพ์). หน้า 3

⁸⁴ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ. หน้า 3

ช่วงเวลา	รูปแบบ	ตัวแสดง
1. ก่อน ปี 2518	กลไกแก้ไขปัญหาผ่านการดำเนินงานภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน	- เจ้าพนักงานที่ดิน - เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในฐานะหน่วยงานผู้ใช้พื้นที่
2. ปี 2518 - 2527	กลไกแก้ไขปัญหาในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในพื้นที่	- ผู้แทนฝ่ายทหารของจังหวัดทหารบกและหน่วยงานทหารผู้ใช้พื้นที่ - ปลัดจังหวัด ป่าไม้จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (สำหรับการออกโฉนดที่ดิน) - นายอำเภอ ป่าไม้อำเภอ และพนักงานที่ดินอำเภอ (สำหรับการออก น.ส. 3)
3. ปี 2528 - 2534	กลไกแก้ไขปัญหายภายใต้คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.)	- กชก. - อชก.ส่วนกลาง (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) - อชก.ส่วนจังหวัดกาญจนบุรี (จังหวัดกาญจนบุรี และหน่วยงานในพื้นที่) - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในพื้นที่

ตารางที่ 8 รูปแบบและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องของกลไกแก้ไขปัญหาก่อนมีนโยบาย กพร.

จากตารางที่ 8 สามารถสรุปได้ว่าในช่วงก่อนมีนโยบาย กพร. ภาครัฐได้มีความพยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารและประชาชน และปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารในจังหวัดกาญจนบุรี ทั้งใน 2 พื้นที่ ในลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ผ่านรูปแบบ กลไก และตัวแสดงที่เกี่ยวข้องที่แตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา กล่าวคือ ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2518 ภาครัฐใช้กลไกแก้ไขปัญหาผ่านการดำเนินงานภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน มีเจ้าหน้าที่ทหารในฐานะหน่วยงานผู้ดูแลพื้นที่และเจ้าพนักงานที่ดินเป็นตัวแสดงหลักในการแก้ไขปัญหตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2518 – 2527 ภาครัฐใช้กลไกแก้ไขปัญหผ่านรูปแบบของคณะกรรมการร่วมฝ่ายทหารและพลเรือน ซึ่งสะท้อนภาพมุมมองของภาครัฐที่เริ่มผ่อนคลายการใช้มาตรการเชิงกฎหมายมาสู่การใช้มาตรการเชิงปกครองมากขึ้น เนื่องจาก

หน่วยงานทหารในฐานะคู่ขัดแย้งกับประชาชนเลือกที่จะนำเอากลไกของฝ่ายปกครองมาร่วมสร้างความน่าเชื่อถือและเป็นกลางให้กับกระบวนการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ ทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานทหารเพียงลำพังไม่สามารถนำไปสู่ความเชื่อใจไว้วางใจจากประชาชนได้ แต่อย่างไรก็ตามในช่วงนี้หน่วยงานทหารก็ถือเป็นตัวแสดงหลักที่เข้ามาพร้อมกับกลไกของฝ่ายปกครองในพื้นที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองไว้เป็นสำคัญ และต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2528 – 2534 ซึ่งเป็นช่วงที่กระแสปัญหา (Problem Stream) ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของจังหวัดกาญจนบุรี เริ่มเข้าสู่วาระนโยบาย (Policy Stream) ของกลไกระดับชาติ ผ่านการดำเนินงานของคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งเป็นกลไกที่รัฐบาลในขณะนั้นเลือกใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหนี้สิน ที่ดิน และความยากจนของเกษตรกรมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2528 และต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2532 สมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กระแสการเมือง (Politics Stream) ที่เริ่มเปิดกว้างและมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทำให้เริ่มเห็นบทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ นอกจากหน่วยงานทหารและหน่วยงานภาครัฐฝ่ายปกครอง เช่น ส.ส. และ ส.ว. ในพื้นที่เข้ามาเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการรับเอาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่เข้าสู่การพิจารณาของกลไกแก้ไขปัญหาระดับนโยบายในส่วนกลาง จนกระทั่งนำไปสู่การผลักดันให้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2533 และเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2533 สำหรับก่อให้เกิดแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาประชาชนอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารแปลงอื่น ๆ ทั่วประเทศ ที่ไม่จำกัดเฉพาะในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีเท่านั้น ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ถือเป็นหมุดหมายสำคัญที่นำไปสู่การขยายผลและก่อกำเนิดเป็นนโยบายกบร. ในช่วงปี พ.ศ. 2535

4.4 การเกิดขึ้นของนโยบาย กบร.

ในช่วงระหว่างที่คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาพระราชกรณียกิจอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่หวงห้ามของทหารกำลังดำเนินการหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่สงวนหวงห้ามของทหารก่อนที่จะนำไปสู่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2533 และเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2533 ที่ส่งผลให้เกิดเป็นแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาประชาชนอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารในทุกพื้นที่ทั่วประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2533 ส่งเรื่องรายงานการศึกษาปัญหาและวิธีการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิครอบครองในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 1) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนผู้แทนราษฎร ให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาพระราชกรณียกิจอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่หวงห้ามของทหารเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาพระราชกรณียกิจอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่หวงห้ามของทหาร ได้พิจารณาเสนอความเห็นว่าการประชุมร่วมกับ

คณะกรรมการวิสามัญหลายครั้ง ทำให้ทราบว่าบางครั้งเมื่อเกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ยุติได้โดยลำพัง ประกอบกับปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ในหลายท้องที่ทั่วประเทศ ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง จึงเห็นสมควรตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานการแก้ไขปัญหา เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” หรือ “กบร.” และเนื่องจากงานที่จะต้อง ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐที่อาจจะ เกิดขึ้นได้อีกในอนาคต จึงเสนอให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐ⁸⁵

ต่อมาคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2534 เห็นชอบในหลักการให้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ กบร. ตามที่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ โดยให้นำมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการประชุม ครั้งนี้ด้วย มากำหนดเป็นหน้าที่และอำนาจของ กบร. เพิ่มเติมในส่วนที่สามารถกำหนดได้ ซึ่งต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2535 เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ตามที่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในร่างระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2535 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2535 เป็นต้นมา⁸⁶

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรียกโดยย่อว่า กบร. ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ มีหน้าที่และอำนาจในการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภท รวมทั้งพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารหรือที่ดินที่ใช้ใน ราชการทหารทุกประเภทด้วย ฉะนั้น งานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกหรือปัญหาการครอบครองที่ดิน

⁸⁵ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. หน้า 3 - 4

⁸⁶ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. หน้า 3 - 4

ที่ใช้ในราชการดังกล่าว ย่อมโอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ กบร. และคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาราชกรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร จึงต้องปรับเปลี่ยนเป็นของคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง)⁸⁷ ส่งผลให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 เป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐขึ้นทั่วประเทศ โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ กบร.⁸⁸

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 การปฏิรูประบบราชการในขณะนั้นส่งผลให้มีการโอนภารกิจหน้าที่และอำนาจของส่วนแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานนายกรัฐมนตรี ไปเป็นของสำนักแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 จึงมีความจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2545 เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 120 ตอนพิเศษ 2 ง ลงวันที่ 7 มกราคม 2546 มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2546 เป็นต้นไป⁸⁹

4.5 บทสรุป

ในบทนี้ ผู้ศึกษาได้แสดงให้เห็นที่มาและกระบวนการก่อตัวของนโยบาย กบร. โดยแยกการพิจารณาออกเป็น 3 กระแส ตามทฤษฎีของ John Kingdon ได้แก่ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง กล่าวคือ ในส่วนของกระแสปัญหา นโยบาย กบร. เกิดขึ้นมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรี โดยมีปัญหาที่เป็นที่มาของความขัดแย้งดังกล่าวใน 2 ประเด็น ได้แก่ การประกาศพื้นที่

⁸⁷ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ. หน้า 4 - 5

⁸⁸ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548). หน้า 1

⁸⁹ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคารบุงรุกที่ดินของรัฐ (กบร.). หน้า 2

สงวนหวงห้ามทับที่ดินที่มีประชาชนอยู่อาศัยทำกินอยู่ก่อนแล้ว และการบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ของประชาชนภายหลังการสงวนหวงห้ามของทหารและถูกผลักดันให้ออกจากพื้นที่เมื่อหน่วยงานทหารต้องการเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียนมาอย่างต่อเนื่องในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2481 และพื้นที่สงวนหวงห้ามของกองการสัตว์และเกษตรกรรมที่ 1 โดยความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารและประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของกองการสัตว์และเกษตรกรรมที่ 1 ที่ส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการถูกผลักดันให้ออกจากพื้นที่เมื่อหน่วยงานทหารต้องการเข้าไปใช้พื้นที่ในการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เพิ่มเติม ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2527 – 2528 ส่งผลให้มีการผลักดันกระแสปัญหาเหล่านี้เข้าสู่กระแสนโยบาย เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวได้ถูกนำเสนอผ่านกลไกระดับชาติที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของเกษตรกรในขณะนั้น คือ คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) และ กชก. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารขึ้นมาศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหา จนกระทั่งผลักดันให้เกิดมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2533 และเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2533 กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาประชาชนอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารแปลงอื่นทั่วประเทศ โดยใช้กระบวนการพิสูจน์เอกสารและพยานหลักฐานว่าประชาชนครอบครองที่ดินมาก่อนหรือภายหลังการหวงห้ามของรัฐ กระทั่งต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2535 เมื่อกระแสการเมืองเริ่มเปิดกว้างและเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 เมื่อกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองมาผนวกรวมกัน ส่งผลให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกและเป็นที่มาของนโยบาย กปร. ในท้ายที่สุด

บทที่ 5

พลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอผลการศึกษาพลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือนโยบาย กบร. ตามการเปลี่ยนแปลงของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการเปลี่ยนแปลงเชิงกฎหมายที่เกี่ยวข้องครั้งสำคัญในฐานะหมุดหมาย (Critical Juncture) ที่เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบาย เพื่อนำเสนอพลวัตหรือการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย กบร. ในแต่ละช่วงเวลาและในมิติต่าง ๆ

จากการศึกษาพบว่า นโยบาย กบร. มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2564 นโยบาย กบร. ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระดับกระบวนทัศน์ของการดำเนินนโยบาย (Policy Paradigm) อย่างมีนัยสำคัญมากนัก กล่าวคือ นโยบาย กบร. มุ่งเน้นการดำเนินมาตรการเชิงแก้ไขผ่านการใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิเป็นกลไกหลักเพียงอย่างเดียวมาโดยตลอด การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับรายละเอียดของเนื้อหา (Policy Content) และขั้นตอนของการดำเนินนโยบาย (Policy Implementation) เพื่อแก้ไขปัญหาปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและความเปลี่ยนแปลงภายในของตัวระบบราชการเอง ถึงแม้ว่าจากการศึกษาจะพบว่ามีพลวัตในเชิงข้อต่อสู้และข้อต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในหลากหลายประเด็นตลอดระยะเวลาของการดำเนินนโยบายดังกล่าวก็ตาม เช่น การขอให้เพิกถอนพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินที่มีปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนเป็นจำนวนมาก การขอให้มีการดำเนินการทางกฎหมายอย่างเข้มงวดและรวดเร็วกับประชาชนผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การขอแก้ไขมาตรการของ กบร. ในรายละเอียดของการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ และการตั้งคำถามกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กบร. เป็นต้น แต่ข้อเรียกร้องเหล่านี้ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือเชิงนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนนโยบายที่เป็นสาระสำคัญที่จะทำให้เปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการดำเนินนโยบายแต่อย่างใด การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเชิงกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลให้เกิดการโอนย้ายหรือเปลี่ยนแปลงสังกัดของหน่วยงานหลักหรือฝ่ายเลขานุการ กบร. ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายเท่านั้น

ผู้ศึกษาจะได้แบ่งหัวข้อในการนำเสนอผลการศึกษาในบทนี้ออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

- 5.1 พลวัตของนโยบาย กบร.
- 5.2 ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบาย กบร. ไปสู่การปฏิบัติ
- 5.3 พลวัตของการต่อสู้และต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในเวที กบร.

สร้างขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกในเบื้องต้น อีกแห่งนี้อาจเป็นกระบวนการชะลอความเป็นธรรมให้มาช้าที่สุดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐเอาไว้ให้นานที่สุด

เป้าหมายของนโยบาย กบร. จึงตั้งอยู่บนการดำเนินนโยบายเพื่อตอบโจทย์สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ การมุ่งอำนวยความสะดวกขั้นต้นให้กับประชาชนที่มีข้อพิพาทหรือความขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และการรักษาที่ดินของรัฐจากการบุกรุกหรือครอบครองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผ่านการใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐใครมีสิทธิในที่ดินที่มีข้อพิพาทหรือความขัดแย้งดีกว่ากัน ซึ่งหากพิสูจน์สิทธิแล้วปรากฏว่าประชาชนอยู่อาศัยมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ก็จะสามารถนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปได้ แต่หากผลการพิสูจน์สิทธิปรากฏว่าประชาชนอยู่อาศัยในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ก็จะต้องถูกผลักดันออกจากพื้นที่หรือนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือเชิงนโยบายในรูปแบบอื่น เช่น การเช่าที่ดินของรัฐเพื่ออยู่อาศัยหรือทำกิน และการจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชน เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ในฐานะกลไกหลักเชิงนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้มีการปรับปรุง แก้ไข และเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่อง รวมจำนวนทั้งสิ้น 4 ครั้ง ได้แก่

1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

พ.ศ. 2535 เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับแรกที่ได้กำหนดกลไกหลักในการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในรูปของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ กบร. ขึ้น ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ มีหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการ และมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ สบร. ขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่ประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กบร. มอบหมาย⁹¹

2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 เป็นการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 โดยได้เพิ่มเติมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เข้ามาเป็น

⁹¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535

รองประธานกรรมการอีกตำแหน่งหนึ่ง รวมทั้งได้มีการเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของ กปร. ใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด หรือ กปร. ส่วนจังหวัด ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐและประสานการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่ และการกำหนดหน้าที่ในการตรวจสอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกในเขตที่ดินของรัฐสำหรับรายที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะออกโดยมิชอบ ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจที่ไม่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับก่อนหน้า และสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายการดำเนินนโยบาย กปร. ที่มีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่มีความขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน และหน้าที่ในการตรวจสอบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ถูกต้องเพื่อเป็นการรักษาที่ดินกลับมาเป็นของรัฐได้อย่างชัดเจน

3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 เป็นการปรับปรุงแก้ไขที่ตั้งอยู่บนเหตุผลของการโอนย้ายหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กปร. ตามผลของการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งส่งผลให้มีการโอนภารกิจในการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 จากที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกร และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ⁹² สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ โดยปรับปรุงองค์ประกอบรวมถึงหน้าที่และอำนาจของ กปร. ให้สอดคล้องกับผลของการปฏิรูประบบราชการแต่กระบวนการดำเนินการดำเนินนโยบายยังคงใช้การพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นเครื่องมือหลักในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง

4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 เป็นการแก้ไขและปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 โดยได้มีการเพิ่มเติมอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

⁹² ต่อมาเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็นกองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อ้างถึงใน "กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560," (ราชกิจจานุเบกษา 25 ธันวาคม 2560).

(กรมประชาสัมพันธ์) และอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกรรมการใน กบร. เพียงเท่านั้น⁹³

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของกระบวนการทัศน์หรือทิศทางหลัก (Policy Paradigm) ของการดำเนินนโยบาย หากแต่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเชิงเนื้อหา รายละเอียดของนโยบาย (Policy Content) เช่น การปรับเปลี่ยนในลักษณะของการเพิ่มหรือลดองค์ประกอบของ กบร. และการเปลี่ยนแปลงหน้าที่และอำนาจของ กบร. ในฐานะคณะกรรมการระดับชาติที่มีหน้าที่สำคัญในการวางกรอบแนวทางเพื่อขับเคลื่อนนโยบายตามเจตนารมณ์แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวเพียงเล็กน้อย เป็นต้น นอกจากนี้สาระสำคัญของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ผ่านมาล้วนแล้วแต่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับการโอนย้ายสังกัดของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของ กบร. เป็นหลักเท่านั้น

นอกจากนี้ นโยบาย กบร. ยังได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเชิงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายตามมา กล่าวคือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 มิถุนายน 2562 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือ คทช. เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายของหน่วยงานจำนวนมาก ให้สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁹⁴ และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2564 ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2564 จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยบทบัญญัติในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้โอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ กบร. ไปเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี⁹⁵ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินนโยบายป้องกัน

⁹³ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.). หน้า 8 - 9

⁹⁴ "พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562," (ราชกิจจานุเบกษา 14 เมษายน 2562).

⁹⁵ "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2564," (ราชกิจจานุเบกษา 10 กุมภาพันธ์ 2564).

และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 หรือนโยบาย กบร. กลายเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ผ่านมา รวมถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบาย กบร. ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2564 ดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย กบร. ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงตามผลของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ที่ให้ข้อมูลตรงกันในประเด็นนี้และสะท้อนให้เห็นพลวัตของนโยบาย กบร. ในลักษณะที่เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ยกตัวอย่างเช่น

ความเห็นของคุณสมทรง (นามสมมติ) ที่ว่า

“เนื้อหาสำคัญของนโยบายไม่เปลี่ยน แต่เปลี่ยนที่วิธีการปฏิบัติงานมากกว่า เช่น หลักเกณฑ์การพิจารณาว่าระหว่างเดินสำรวจ ร.ศ. เป็นเอกสารข้อ 1.1 ตามมาตรการของ กบร. เกิดขึ้นจากหนังสือตอบข้อหารือเมื่อปี พ.ศ. 2552 หรือการเปิดโอกาสให้สามารถพิจารณาพยานบุคคลที่เป็นพยานบอกเล่าเพิ่มเติมด้วยจากที่เดิมใช้แต่ประจักษ์พยานเพียงอย่างเดียว โดยอ้างอิงตามหลักเกณฑ์ของกรมธนารักษ์ รวมถึงการใช้ภาพถ่ายทางอากาศและหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เพิ่งมาเพิ่มเติมกันในระยะหลังนี้”

(คุณสมทรง, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

ความเห็นของคุณสมศรี (นามสมมติ) ที่ว่า

“ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ที่เข้ามาทำงานที่นี่ (กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพิ่มเติมโดยผู้ศึกษา) ในเชิงนโยบายหรือมาตรการไม่เห็นเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ มาตรการ ของ กบร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตั้งแต่เข้ามาทำงานก็ไม่เห็นมีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข ส่วนมาตรการของ กบร. เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นสาระสำคัญ มีแต่เพียงการปรับกระบวนการทำงานภายในเท่านั้น”

(คุณสมศรี, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

และ ความเห็นของคุณสมควร (นามสมมติ) ที่ว่า

“การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นการเปลี่ยนองค์ประกอบคณะกรรมการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมากกว่า หรือการเปลี่ยนแปลงนิยามที่ดินของรัฐ ให้ชัดเจนมากขึ้นกว่าแต่ก่อนที่มีกตีความเพียงเฉพาะการหวงห้ามโดยการประกาศ เท่านั้น นอกจากนี้ที่ผ่านมาก็ไม่ได้กำหนดมาตรการอะไรขึ้นมาเพิ่มเติม ทั้ง ๆ ที่ในการประชุม กพร. ปี 2558 ประธาน กพร. ก็ถามว่ามติ ครม. ที่เกี่ยวข้องกับ กพร. เก่ามากแล้ว (มติ ครม. เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เพิ่มเติมโดยผู้ศึกษา) ควรนำไปสู่ปรับปรุงแก้ไข แต่ก็ไม่ได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด กล่าวโดยสรุป นโยบาย กพร. หลักการใหญ่ ๆ ยังคงเดิมไม่ได้เปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงสังกัดของหน่วยงานเป็นสำคัญ เท่านั้น”

(คุณสมควร, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอพลวัตของนโยบาย กพร. ที่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง อย่างค่อยเป็นค่อยไปมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2564 โดยแบ่งประเด็นการวิเคราะห์ พลวัตของนโยบายออกเป็น 3 ช่วงเวลา ตามการเปลี่ยนแปลงเชิงกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ในฐานะที่เป็นจุดเปลี่ยนเชิงนโยบายครั้งสำคัญ โดยในแต่ละช่วงเวลาผู้ศึกษาจะได้แบ่งประเด็น การวิเคราะห์ออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ พลวัตของเครื่องมือเชิงนโยบาย พลวัตของกลไกการขับเคลื่อน นโยบาย และพลวัตของหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนนโยบาย

5.1.1 พลวัตของนโยบาย กพร. ระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2545

พลวัตของนโยบาย กพร. ที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินนโยบาย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ฉบับแรก ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 โดยผู้ศึกษาได้วิเคราะห์พลวัตของนโยบาย กพร. ระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2545 ออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

5.1.1.1 พลวัตของเครื่องมือเชิงนโยบาย

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ถือเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายสำคัญ ที่ได้กำหนดกรอบทิศทางหลักในการดำเนินนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ของรัฐ และวางกระบวนการทัศนในการดำเนินนโยบาย กพร. ด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิที่ดินระหว่าง ประชาชนกับหน่วยงานของรัฐที่มีความขัดแย้งระหว่างกัน และใช้เป็นกระบวนการทัศนหลักในการดำเนิน

นโยบายโดยไม่มี การปรับปรุงหรือแก้ไขในสาระสำคัญอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 – 2564 ซึ่งวางหลักการไว้ว่ารัฐจะไม่ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ แต่จะออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชนที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าได้ครอบครอง ทำประโยชน์มาก่อนการสงวนหวงห้ามของรัฐ และได้วางแผนทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ไว้ในลักษณะที่เชื่อมโยงกับแนวทางการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเกิดขึ้นอยู่ก่อนที่จะมีนโยบาย กพร. ในลักษณะของการนำมารวมไว้เป็นชุดนโยบาย เดียวกัน สะท้อนกระบวนการทัศน์ของการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในขณะนั้นที่ให้ความสำคัญกับเกษตรกรและการใช้ที่ดินในภาคเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก⁹⁶

นอกจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ในฐานะที่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่กำหนดกระบวนการทัศน์การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นหลักแล้ว ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2545 กพร. ยังได้ กำหนดให้มีเครื่องมือเชิงนโยบายในรูปแบบอื่นสำหรับใช้ประกอบการดำเนินนโยบาย ได้แก่ มาตรการแก้ไขปัญหามาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และหลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐาน การครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐ

มาตรการแก้ไขปัญหาและมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2545 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้กำหนดให้มีมาตรการแก้ไขปัญหามาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดิน ของรัฐแยกจากกันไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ มาตรการเชิงแก้ไข ประกอบด้วย การเร่งรัดในการสำรวจ และจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐให้ถูกต้องและชัดเจน การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคล ในเขตที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่ กพร. กำหนด การตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ออกไป โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตหรือประพฤตินอกขอบเกี่ยวกับที่ดิน ของรัฐ การวางแผนให้ความช่วยเหลือและปกป้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องร้องหรือได้รับ ผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต ในส่วนของมาตรการเชิงป้องกัน ประกอบด้วย การวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด การให้ความรู้เกี่ยวกับที่ดินของรัฐผ่านการให้ การศึกษาและฝึกอบรม การจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์ระดับชาติเพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ที่ดิน ของรัฐ การจัดทำแผนที่แสดงสภาพและประเภทที่ดินของรัฐตั้งแต่แสดงไว้ ณ สถานที่ราชการต่าง ๆ

⁹⁶ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ.

และการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้น⁹⁷

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในช่วงนี้ กพร. จะได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาและมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ในลักษณะควบคู่กัน แต่ในความเป็นจริงแล้วการดำเนินนโยบาย กพร. ในช่วงเวลาดังกล่าวมุ่งเน้นการดำเนินมาตรการเชิงแก้ไขมากกว่ามาตรการเชิงป้องกัน โดยเฉพาะการดำเนินมาตรการเชิงแก้ไขผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่ กพร. กำหนด ซึ่งเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนของการดำเนินนโยบาย ส่วนมาตรการเชิงแก้ไขในประเด็นอื่น ๆ และมาตรการเชิงป้องกันที่กำหนดขึ้นส่วนใหญ่ไม่พบว่ามี การดำเนินการที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด และการเร่งรัดให้เกิดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาคือตรงจุดที่หากภาครัฐสามารถดำเนินการในเรื่องนี้ได้สำเร็จก็จะช่วยแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินได้อย่างแท้จริง

หลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐ

นอกจากนี้ กพร. ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐขึ้นมา เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญประกอบการพิสูจน์สิทธิในที่ดินให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ โดยกำหนดให้มีการพิจารณาพยานหลักฐาน และขั้นตอนการดำเนินงานไว้ดังนี้⁹⁸

1. หลักฐานที่แสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ จะต้องมียานหลักฐานดังนี้

1.1 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้แล้วว่า เป็นเอกสารเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งลงวันที่ก่อนวันประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หรือลงวันที่ภายหลังวันประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ แต่ต้องก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่า ที่ดินแปลงนั้นได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ

⁹⁷ สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2539). หน้า 3 - 7

⁹⁸ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. หน้า 27 - 28

1.2 กรณีที่ไม่มีเอกสารตามข้อ 1.1 แต่ได้นำพยานหลักฐานอื่นมาแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ และสำหรับที่ดินของรัฐประเภทที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 จะต้องปรากฏร่องรอยที่แสดงว่าได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินแล้วอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ

2. เมื่อได้พิสูจน์พยานหลักฐานตามข้อ 1 แล้ว ปรากฏว่า ไม่ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการดังนี้

2.1 กรณีที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว ให้แจ้งกรมธนารักษ์หรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ เพื่อดำเนินการขอเพิกถอน หรือแก้ไขเอกสารดังกล่าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2 กรณีที่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ ให้แจ้งส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์และราชพัสดุจังหวัดหรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ เพื่อดำเนินการคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิ

2.3 กรณีที่ยังมิได้มีการดำเนินการตามข้อ 2.1 หรือ ข้อ 2.2 ให้แจ้งกรมธนารักษ์หรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐพิจารณาดำเนินการต่อไป

3. เมื่อได้พิสูจน์พยานหลักฐานตามข้อ 1 แล้ว เชื่อว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะกรรมการฯ แจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ และกรมธนารักษ์หรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐพิจารณาต่อไป

3.1 กรณีที่ส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ และกรมธนารักษ์หรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ ก็ให้กรมธนารักษ์หรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ แจ้งจังหวัดเพื่อแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ราษฎรและเจ้าพนักงานที่ดินทราบ

3.2 กรณีที่ส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ และกรมธนารักษ์หรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ ก็ให้กรมธนารักษ์หรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐแจ้งจังหวัดดำเนินการตามข้อ 2 ต่อไป แล้วแต่กรณี

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐที่ กพร. กำหนดขึ้น ประชาชนที่ประสงค์จะต่อสู้กับภาครัฐเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่มีข้อพิพาท

หรือความขัดแย้งระหว่างกันจำเป็นต้องมีเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้ครอบครองที่ดินมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ รวมถึงเมื่อได้มีการพิสูจน์พยานหลักฐานเรียบร้อยแล้วเชื่อได้ว่าการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ และกำหนดให้ต้องแจ้งผลการตรวจสอบให้กรมธนารักษ์ และส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ ซึ่งมีความขัดแย้งกับประชาชนอยู่พิจารณาอีกรอบหนึ่งนั้น แม้ว่าในแง่กฎหมายจะเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่ก่อให้เกิดความรอบคอบรัดกุม แต่ในอีกแง่หนึ่งก็เป็นความพยายามสร้างขึ้นตอนในการดำเนินงานให้ยืดยาวออกไป ทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงความซ้ำซ้อนหรือความไม่เป็นธรรมในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากเมื่อกำหนดให้มีกลไก กพร. เป็นกลไกที่มุ่งหวังให้เกิดความเป็นกลางเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาแล้ว แต่สุดท้ายกลับกำหนดให้หน่วยงานที่เป็นคู่ขัดแย้งกับประชาชนตั้งแต่ต้นมีอำนาจในการพิจารณาผลการดำเนินการของ กพร. ซึ่งทำให้กระบวนการพิสูจน์สิทธิของ กพร. มีความล่าช้าและเกิดความซ้ำซ้อน และไม่ได้ทำหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นขั้นต้นให้กับประชาชนที่มีความขัดแย้งกับรัฐได้อย่างแท้จริง

5.1.1.2 พลวัตของกลไกขับเคลื่อนนโยบาย

จากการศึกษาทำให้พบว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2545 กพร. ได้กำหนดกลไกในระดับต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยสามารถแบ่งประเภทของกลไกขับเคลื่อนนโยบายในช่วงเวลานี้ออกได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่

1) **กลไกระดับอำนาจการ** ในช่วงนี้ กพร. ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการส่วนกลางในระดับอำนาจการขึ้นจำนวน 3 คณะ เป็นกลไกส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการดำเนินงานของ กพร. และเชื่อมประสานการดำเนินนโยบายและขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายจากกลไกระดับนโยบายสู่กลไกในระดับพื้นที่ โดยกลไกระดับอำนาจการในช่วงเวลานี้ประกอบด้วย

1.1) คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ส่วนกลาง หรือ กพร.ส่วนกลาง⁹⁹ ทำหน้าที่ช่วยเหลือ กพร. ในการกำกับติดตามและดูแลให้หน่วยงานของรัฐ รวมถึงคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่แต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการแก้ไขปัญหา

⁹⁹ สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ, หน้า 19 - 21. และ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, หน้า 34 - 37.

และมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยในระยะเริ่มแรก กปร.ส่วนกลาง ถูกกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่และรับโอนงานของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่อยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งของคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในช่วงปี พ.ศ. 2533 อีกทั้งยังมีหน้าที่และอำนาจในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกและตรวจสอบการครอบครองที่ดินของรัฐในเขตกรุงเทพมหานครในช่วงที่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งกลไกในรูปคณะกรรมการระดับพื้นที่เพื่อทำหน้าที่นี้¹⁰⁰ และจากการทบทวนเอกสารรายงานการประชุม กปร. ในช่วงปี พ.ศ. 2535 – 2545 พบว่า กปร.ส่วนกลาง มีบทบาทในการพิจารณาเรื่องที่สำคัญ ๆ ก่อนนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุม กปร. ถือเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อ กปร. และมีผลต่อการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสำคัญของ กปร. ในระยะเริ่มต้นอย่างมาก

1.2) คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ

กปส.ปปร. ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อ กปร. รวมถึงกำกับและประสานงานในการดำเนินการประชาสัมพันธ์เสริมสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อยกระดับการตระหนักรู้ของสังคมเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และความรู้สึกสำนึกในคุณค่าของที่ดินของรัฐ¹⁰¹ ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายตามมาตรการเชิงป้องกันเป็นหลักควบคู่ไปกับยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายตามมาตรการเชิงแก้ไขที่กำหนดไว้เป็นหน้าที่และอำนาจของ กปร.ส่วนกลาง อย่างไรก็ตามจากการทบทวนเอกสารและสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่พบข้อมูลหรือผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดนี้มากนัก

¹⁰⁰ คำสั่ง กปร. ที่ 2/2536 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง และคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ อ่างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ. หน้า 19 - 23. และคำสั่ง กปร. ที่ 4/2540 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2540 อ่างถึงใน สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. หน้า 34 - 37.

¹⁰¹ คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ 4/2540 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2540 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง และคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ใน สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. หน้า 33 - 37.

1.3) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่ออ่านภาพถ่ายทางอากาศ กปร.

แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจชุดนี้ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ กปร. และ กปร.ส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้สามารถนำผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศไปประกอบการพิจารณาพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของประชาชน ในเขตที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่ กปร. กำหนดขึ้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามนโยบายของรัฐบาล¹⁰² โดยในช่วงแรกมีผู้อำนวยการกองทำแผนที่ รูปถ่ายทางอากาศ กรมที่ดิน เป็นประธานอนุกรรมการ และมีเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีเจ้าหน้าที่กองทัพบกและเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน เป็นอนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ¹⁰³ ซึ่งต่อมาได้มีการแต่งตั้งผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นอนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการเพิ่มเติม¹⁰⁴ แต่ปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่ออ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ผ่านมา ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญในการอ่านภาพถ่าย ทางอากาศ และขาดงบประมาณดำเนินงานโดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการ เป็นต้น จึงได้ ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการชุดนี้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคล่องตัว โดยมอบหมายให้ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ แทนเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์¹⁰⁵

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁰² รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ครั้งที่ 5/2538 เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2538. หน้า 12 - 15.

¹⁰³ คำสั่ง กปร. ที่ 3/2538 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2538 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่ออ่านภาพถ่าย ทางอากาศ อ้างถึงใน สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐ. หน้า 38 - 39.

¹⁰⁴ คำสั่ง กปร. ที่ 3/2539 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2539 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่ออ่านภาพถ่าย ทางอากาศ และหนังสือบันทึกข้อความ ที่ นร 1306/3996 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2543 เรื่อง การแต่งตั้ง อนุกรรมการและเลขานุการในคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่ออ่านภาพถ่ายทางอากาศ

¹⁰⁵ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ครั้งที่ 1/2543 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2543. หน้า 21 - 22.

2) กลไกระดับพื้นที่ กพร. ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการประสานการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด หรือ กพร.ส่วนจังหวัด¹⁰⁶ เพื่อทำหน้าที่เร่งรัดตรวจสอบ การครอบครองที่ดินที่มีผู้ยื่นขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐและพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ทุกประเภท และดำเนินการตรวจสอบกรณีการร้องเรียนว่ามีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบในพื้นที่ จังหวัด รวมถึงรับโอนงานของคณะกรรมการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตพื้นที่ สงวนหวงห้ามของทหารในเขตท้องที่จังหวัดมาดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและแนวทาง ที่ กพร. กำหนด¹⁰⁷ โดยองค์ประกอบของ กพร.ส่วนจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ มีหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัดหรือผู้แทนเป็นกรรมการ ได้แก่ ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้เขตหรือป่าไม้จังหวัด ปฎิรูปที่ดิน จังหวัด ราชพัสดุจังหวัด เกษตรจังหวัด ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกหรือผู้บังคับการจังหวัด ผู้แทน กรมส่งกำลังบำรุงทหารบกหรือทหารเรือหรือทหารอากาศแล้วแต่กรณี ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และหัวหน้า ส่วนราชการที่มีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการ และเลขานุการ และมีผู้แทนส่วนราชการผู้ดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่มีข้อพิพาท เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ¹⁰⁸ จะเห็นได้ว่ากลไกในระดับพื้นที่ในช่วงเวลานี้ให้ความสำคัญ กับกลไกฝ่ายปกครองของกระทรวงมหาดไทยในระดับพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งองค์ประกอบของ กพร.ส่วนกลางในช่วงนี้ได้รับอิทธิพลมาจากกลไกของคณะกรรมการร่วมประสานกับฝ่ายทหาร เกี่ยวกับพื้นที่ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือใช้ในราชการทหาร พ.ศ. 2481 ซึ่งจังหวัดกาญจนบุรีเคยแต่งตั้งขึ้นมาเป็นกลไกแก้ไขปัญหาในช่วงปี พ.ศ. 2531¹⁰⁹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁰⁶ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ครั้งที่ 1/2535 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2535. หน้า 16 - 18. และ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2536. หน้า 15 - 16.

¹⁰⁷ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. หน้า 40 - 42.

¹⁰⁸ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. หน้า 40 - 41.

¹⁰⁹ ดู คำสั่งจังหวัดกาญจนบุรี ที่ 1951/2531 ลงวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2531 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่วม ประสานกับฝ่ายทหารเกี่ยวกับพื้นที่ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือใช้ในราชการ

ก่อนเกิดนโยบาย กพร. เนื่องจากมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่คล้ายคลึงกันอย่างมาก และเป็นต้นแบบให้กับกลไกขับเคลื่อนนโยบายระดับพื้นที่ในช่วงระยะเวลาต่อมาอีกด้วย

5.1.1.3 พลวัตของหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบาย

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2545 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงาน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ สปร. ขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นฝ่ายเลขานุการของ กพร. ทำหน้าที่ประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กพร. มอบหมาย¹¹⁰ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานหลักสำหรับทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบาย กพร. ในช่วงเวลาดังกล่าว

โดยในขณะนั้นได้มีความพยายามผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีสถานะไม่ต่ำกว่าระดับกองในสังกัดสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี¹¹¹ เนื่องจากในระยะเริ่มแรก สปร. เป็นเพียงหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น เป็นการภายในของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยยังไม่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ประจำ เป็นของตนเอง¹¹² อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาคาดว่าความพยายามดังกล่าวจะไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กพร. ในช่วงเวลานั้นถูกกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบ ของส่วนแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งคาดว่าจะเป็นการปรับปรุงโครงสร้าง ภายในของสำนักงานที่รับผิดชอบภารกิจของคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนที่มีอยู่ ก่อนหน้า โดยผนวกงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบาย กพร. เข้าไปด้วย เพื่อให้ สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานต่อไปได้¹¹³ ซึ่งเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นได้ว่าเหตุใด มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 และหลักเกณฑ์ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ

ทหาร พ.ศ. 2481 ใน สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก, คู่มือการแก้ไขปัญหาราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ สงวนหวงห้ามของทหารตามมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 78 - 79

¹¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ. หน้า 7

¹¹¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ครั้งที่ 1/2535 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2535. หน้า 18 - 22

¹¹² รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2535. หน้า 7 - 8

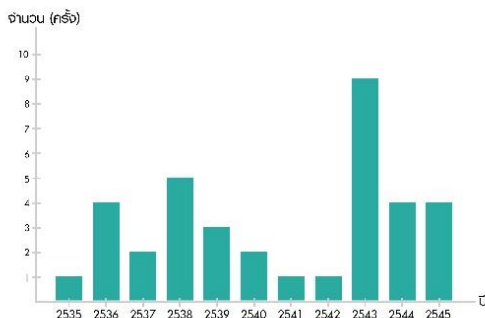
¹¹³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณสมควร (นามสมมติ) เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2564

ในช่วงเวลานี้ จึงให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่มุ่งเน้นไปที่กลุ่มเกษตรกร และผู้ยากจนเป็นหลัก

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย พบว่า ในช่วงที่หน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย กพร. สังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่มีที่ดินของรัฐอยู่ในความดูแลเป็นของตนเองและเป็นหน่วยงานเชิงนโยบายที่อยู่ใกล้ชิดนายกรัฐมนตรี ส่งผลต่อสถานะความเป็นกลางในการทำหน้าที่แก้ไขปัญหาคัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ และกำหนดนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่นำไปสู่การยอมรับระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีกลไกของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่แบ่งเขตดูแลอยู่ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวกลไกการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบาย เนื่องจากเป็นกลไกที่รวบรวมเรื่องร้องเรียนหรือรับเอาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและที่ดินของรัฐ เพื่อนำเข้าสู่การแก้ไขปัญหาคัดแย้งตามแนวทางของ กพร. รวมถึงเป็นกลไกประสานงาน เฝ้าระวัง และกำกับติดตามการแก้ไขปัญหาคัดแย้งของหน่วยงานในระดับพื้นที่¹¹⁴ ซึ่งมีส่วนช่วยส่งเสริมงานของ กพร. ให้สามารถดำเนินไปได้อย่างดีในช่วง 10 ปีแรกภายหลังการเกิดขึ้นของนโยบาย กพร.

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบอีกว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2545 ที่หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กพร. สังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นอย่างมาก เนื่องจากหากย้อนดูสถิติการจัดประชุม กพร. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2564 ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 55 ครั้ง พบว่าในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2545 มีการจัดประชุม กพร. เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย จำนวนรวมทั้งสิ้น 36 ครั้ง และหากพิจารณาเป็นรายปี พบว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการจัดประชุม กพร. เป็นประจำทุกปี เฉลี่ยปีละประมาณ 3 ครั้ง โดยมีการจัดประชุมมากที่สุดในปี พ.ศ. 2543 จำนวน 9 ครั้ง และน้อยที่สุดในปี พ.ศ. 2535, 2541 และ 2542 จำนวน 1 ครั้ง ดังแสดงในรูปภาพที่ 3

¹¹⁴ ในช่วงนี้ กพร. ได้มีคำสั่ง กพร. ที่ 1/2542 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2542 เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ประจำเขตตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตตรวจราชการนั้น ๆ อ้างถึงใน รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ครั้งที่ 3/2543 เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2543 หน้า 19 - 21.



รูปภาพที่ 3 สถิติการประชุม กบร. ระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2545

5.1.2 พลวัตของนโยบาย กบร. ระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2564

พลวัตของนโยบาย กบร. ในช่วงนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินนโยบายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ฉบับต่อมา ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 โดยผู้ศึกษาได้วิเคราะห์พลวัตของนโยบาย กบร. ระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2564 ออกเป็น 3 ด้าน ดังต่อไปนี้

5.1.2.1 พลวัตของเครื่องมือเชิงนโยบาย

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2564 การดำเนินนโยบายของ กบร. ยังคงอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เป็นกรอบทิศทางหลักในการดำเนินนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง และได้มีการพัฒนาเครื่องมือเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน โดยได้ต่อยอดและปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐที่ใช้อยู่ระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2535 – 2545 และนำมากำหนดเป็นมาตรการของ กบร. ขึ้น จำนวน 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการของ กบร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ¹¹⁵ ซึ่งยังคงหลักการเดิมไว้เป็นส่วนใหญ่ และมาตรการของ กบร. เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ¹¹⁶ เพื่อรองรับ

¹¹⁵ มาตรการของ กบร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดที่ กบร. แต่งตั้งขึ้นเป็นมาตรฐานเดียวกัน และให้เกิดความเป็นธรรมกับราษฎรที่อาจได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ดู รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546 หน้า 9.

¹¹⁶ มาตรการของ กบร. เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ กบร. แต่งตั้งขึ้น มีการ

การดำเนินงานด้านการอ่าน แพล ติความภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งได้กลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญ ประกอบการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ในลักษณะของการเป็นชุดเครื่องมือเชิงนโยบาย (Policy Package) ที่ใช้ประกอบหรือต่อเนื่อกันเพื่อเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายหลักในการแก้ไขและป้องกันปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐในช่วงเวลานี้

อย่างไรก็ตามมาตรการที่ กพร. กำหนดขึ้นมาในช่วงนี้ทั้ง 2 มาตรการ ล้วนแล้วแต่ เป็นมาตรการในเชิงแก้ไขปัญหา โดยไม่พบการกำหนดมาตรการเชิงป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ivo อย่างชัดเจน มีแต่เพียงการกำหนดหน้าที่และอำนาจของ กพร. ในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ivo อย่างกว้าง ๆ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แตกต่างจากช่วงก่อนหน้าที่ได้มีการกำหนด มาตรการแก้ไขปัญหาและมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐแยกออกจากกัน ivo อย่างชัดเจน ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีผลใช้บังคับในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2545 แม้ว่า ในทางปฏิบัติจะไม่เห็นการดำเนินนโยบายตามมาตรการเชิงป้องกันที่กำหนด ivo อย่างเป็นรูปธรรม สักเท่าใดนักก็ตาม

ที่สำคัญจากการศึกษา พบว่า มาตรการของ กพร. ทั้ง 2 มาตรการข้างต้น ที่ใช้บังคับ อยู่ในช่วงนี้เป็นเวลานานเกือบ 20 ปี ไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในสาระสำคัญแต่อย่างใด แต่พบว่า มีความพยายามปรับปรุงและลดขั้นตอนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้า ในการดำเนินการ โดยมอบให้กรมแผนที่ทหารเร่งรัดจัดหาภาพถ่ายทางอากาศคู่ซ้อนพร้อม Diapositive ขนาด 9” x 9” ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อจัดส่งให้ กรมที่ดินจัดทำระวางแผนที่ และมอบให้กรมที่ดินเร่งรัดจัดทำระวางแผนที่มาตราส่วน 1 : 4,000 เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการอ่าน แพล ติความภาพถ่าย ทางอากาศ ตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศโดยเร็วต่อไป¹¹⁷ ซึ่งในประเด็นนี้สอดคล้องกับความเห็นจากการสัมภาษณ์คุณสมศรี (นามสมมติ) ที่ว่า

“มาตรการของ กพร. เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน ของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง ในสาระสำคัญ แต่มีการปรับกระบวนการทำงานภายใน 2 ประการ

ดำเนินงานที่สอดคล้องกับมาตรการของ กพร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน และเกิดการยอมรับและศรัทธาต่อองค์กรด้านการอ่าน แพล ติความภาพถ่าย ทางอากาศ ดู รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546. หน้า 11

¹¹⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2555. หน้า 10 - 15

ซึ่งไม่ได้มีการแก้ไขมาตรการของ กบร. ดังกล่าว เพียงแต่ใช้วิธีการสื่อสารให้กับ กบร.จังหวัดทราบผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การประชุมสัมมนา เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการของ กบร. ให้มีความทันสมัยมากขึ้น แต่ไม่ได้นำเสนอ กบร. พิจารณาให้ความเห็นชอบและมีผลใช้บังคับ จนกระทั่ง กบร. ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของ คทช.”

(คุณสมศรี, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

จะเห็นได้ว่า เครื่องมือเชิงนโยบายที่ภาครัฐใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายในช่วงเวลานี้เป็นการมุ่งเน้นมาตรการเชิงแก้ไขปัญหาเป็นสำคัญ โดยละเอียดมาตรการเชิงป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และแสดงให้เห็นพลวัตที่ไม่ค่อยมีพลวัตมากนักของเครื่องมือเชิงนโยบายที่ใช้ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะภาครัฐต้องการออกแบบเครื่องมือเชิงนโยบายสำหรับเป็นแนวทางการดำเนินการไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อเปิดพื้นที่ให้กับการใช้ดุลพินิจและการปรับใช้กับสภาพปัญหาเฉพาะกรณีของหน่วยงานต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งภาวะเช่นนี้ก่อให้เกิดการเมืองในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติต่างช่วงชิงพื้นที่ในการใช้ดุลพินิจของตนเองประกอบการดำเนินนโยบาย และสภาพการณ์เช่นนี้มีส่วนสำคัญต่อพลวัตของนโยบาย กบร. ในภาพรวมที่เป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปอีกด้วย

5.1.2.2 พลวัตของกลไกขับเคลื่อนนโยบาย

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2564 กบร. ได้กำหนดให้มีกลไกระดับต่าง ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ขับเคลื่อนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยสามารถแบ่งประเภทของกลไกขับเคลื่อนนโยบายในช่วงเวลานี้ได้เป็น 2 ระดับ ซึ่งแตกต่างจากช่วงก่อนหน้า ดังนี้

1) **กลไกระดับอำนวยการ** ในช่วงนี้ กบร. ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับอำนวยการขึ้น จำนวน 2 คณะ เป็นกลไกส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการดำเนินงานของ กบร. ประกอบด้วย

1.1) **คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ** ในช่วงนี้ กบร. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศขึ้นมาเพื่อบูรณาการภารกิจด้านการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศที่มีอยู่ในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ให้สามารถรองรับการแก้ไขปัญหและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยยกระดับคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่ออ่านภาพถ่ายทางอากาศในช่วงก่อนหน้าขึ้นเป็นคณะอนุกรรมการถาวรเพื่อทำหน้าที่อ่านภาพถ่ายทางอากาศสนับสนุนการดำเนินนโยบายของ กบร. โดยมีผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีทำแผนที่

กรมที่ดิน¹¹⁸ เป็นประธานอนุกรรมการ และมีผู้แทนของหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการอ่านภาพถ่ายทางอากาศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นอนุกรรมการ ประกอบด้วย สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กรมแผนที่ทหาร กรมธนารักษ์ กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมการปกครอง กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ¹¹⁹ โดยมีข้าราชการสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และสำนักเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน เป็นฝ่ายเลขานุการ¹²⁰ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาการดำเนินงานอ่าน แพลตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ มีปัญหาขาดงบประมาณและขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ จึงต้องขอความร่วมมือจากกรมที่ดินในการจัดทำระวางแผนที่ และหน่วยงานราชการอื่น ๆ ในการอ่าน แพลตีความภาพถ่ายทางอากาศเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิสูจน์สิทธิ เช่น กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น แต่หน่วยงานราชการดังกล่าวต่างก็มีภารกิจประจำทำให้ฝ่ายเลขานุการ กพร. เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนที่และดำเนินการอ่าน แพลตีความภาพถ่ายทางอากาศขึ้นในสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของ กพร.¹²¹ เพื่อปฏิบัติหน้าที่อ่าน แพลตีความภาพถ่ายทางอากาศ และพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศในป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่งผลให้สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นหน่วยงานหลักในการอ่าน แพลตีความภาพถ่ายทางอากาศให้กับคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศแทนการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ ดังที่ผ่านมา จากข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นความไม่พร้อมของกลไกในการแก้ไขปัญหของภาครัฐอันเนื่องมาจากข้อจำกัดภายในของตัวระบบราชการเอง ที่หน่วยงานต้องอาศัยความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขแบบค่อยเป็นค่อยไปในการพัฒนาการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ

¹¹⁸ ภายหลังเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็นกองเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน

¹¹⁹ ภายหลังเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็นกองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹²⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2546. หน้า 9. และ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.). หน้า 18 - 20

¹²¹ รายงานการประชุมคณะทำงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ครั้งที่ 3/2546 เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2546. หน้า 15 - 18

อ่านภาพถ่ายทางอากาศซึ่งถือเป็นกลไกเชิงโครงสร้างระดับอำนาจการที่มีความสำคัญอย่างมาก ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิที่เป็นนโยบายหลักของ กบร.

1.2) คณะอนุกรรมการพิจารณาผลการพิสูจน์สิทธิของ กบร.จังหวัด นครสวรรค์ คณะอนุกรรมการชุดนี้เกิดขึ้นมาจากการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน โดยกลุ่มสมัชชาคนจน/กลุ่มแผ่นดินของเราที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องความล่าช้าจากการพิสูจน์สิทธิ ในที่ดินตามมาตราการของ กบร. ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี และอำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2479 ที่ได้สงวนหวงห้ามพื้นที่ไว้เพื่อใช้ ประโยชน์ในราชการทหาร และได้ไปร้องเรียนกับนักการเมืองในพื้นที่เพื่อนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณา ของคณะรัฐมนตรี จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 มอบหมายให้ กบร. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาความเห็นของ กบร.จังหวัด ในการพิสูจน์สิทธิ การครอบครองที่ดินของประชาชนในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ และ กบร. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ พิจารณาผลการพิสูจน์สิทธิของ กบร.จังหวัดนครสวรรค์ขึ้นมา¹²² ซึ่งคณะอนุกรรมการชุดนี้ เป็นคณะอนุกรรมการที่ได้รับอภิสิทธิ์ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิตามมาตราการของ กบร. พิเศษกว่า จังหวัดอื่น ๆ¹²³

2) กลไกระดับพื้นที่ ในช่วงนี้ กบร. ได้กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด หรือ กบร.จังหวัด ในช่วงปี พ.ศ. 2546¹²⁴ และคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร หรือ กบร.กทม. ในช่วงปี พ.ศ. 2547¹²⁵ เพื่อเป็นกลไกระดับพื้นที่ในการบูรณาการภารกิจของการแก้ไขปัญหาและป้องกันการ บุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 โดยเฉพาะการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

¹²² รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2550. หน้า 8 - 11.

¹²³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นางสมทรง (นามสมมติ) เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2564

¹²⁴ คำสั่ง กบร. ที่ 4 - 78/2546 เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2546 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการ บุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด อ้างถึงใน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะกรรมการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.). หน้า 22 - 24

¹²⁵ คำสั่ง กบร. ที่ 4/2547 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร อ้างถึงใน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะกรรมการแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.). หน้า 25 - 27

ในพื้นที่จังหวัดให้เป็นไปตามมาตรการที่ กบร. กำหนดขึ้น¹²⁶ และได้มีการทบทวนองค์ประกอบของ กบร.จังหวัดอีกครั้งหนึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2552 โดยเปลี่ยนให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากเดิมที่เป็นอนุกรรมการ มาเป็น อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการร่วมกับหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ที่เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการอยู่เดิม ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของ กบร.จังหวัด เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น¹²⁷ เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายที่ดิน ในขณะที่ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงถือเป็นตัวแทนของกรรมการและเลขานุการ กบร. ที่อยู่ในพื้นที่แต่ละจังหวัด ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของ กบร.จังหวัดเกิดความคล่องตัว และรวดเร็วมากยิ่งขึ้น¹²⁸

5.1.2.3 พลวัตของหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนนโยบาย

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2564 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ได้กำหนดให้สำนักแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ¹²⁹ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการ กบร. มีอำนาจหน้าที่ในการประสานนโยบายและการปฏิบัติ ระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตรวจสอบติดตาม ประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กบร. มอบหมาย¹³⁰

¹²⁶ การแต่งตั้ง กบร.จังหวัด และ กบร.กทม. เป็นไปตามมติที่ประชุม กบร. ในการประชุมครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2546 อ้างถึงใน รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2546. หน้า 9

¹²⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2552. หน้า 9 - 16

¹²⁸ คู่มือองค์ประกอบของ กบร.จังหวัดที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขตามมติ กบร. เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2552 ได้ในคำสั่ง กบร. ที่ 1/2553 เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) อ้างถึงใน สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวทาง วิธีการ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.). หน้า 47 - 49

¹²⁹ ต่อมาเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็นกองแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ

¹³⁰ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวทาง วิธีการ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.). หน้า 21 - 25

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้มีการโอนย้ายหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนนโยบาย กบร. ตามผลของการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวข้างต้น จากการศึกษาพบว่ามีความพยายามของฝ่ายเลขานุการ กบร. ในการเสนอโอนย้ายสังกัดกลับไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิมเป็นวาระนโยบายเข้าสู่ที่ประชุม กบร. หลายครั้งตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2551¹³¹ ด้วยเหตุผลเรื่องสถานะความเป็นกลางของหน่วยงานที่จะปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐทุกประเภท จึงไม่สมควรที่จะสังกัดอยู่ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐประเภทที่ดินป่าไม้หลายหน่วยงาน เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น¹³² ซึ่งความพยายามผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ แม้ว่าต่อมา กบร. จะมีมติเห็นชอบให้โอนย้ายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กบร. กลับไปสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิม แต่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) กลับมีความเห็นว่าสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐยังคงควรที่จะสังกัดอยู่ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดเดิมก็ไม่ต้องการให้ประชาชนมาชุมนุมประท้วงเรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาเรื่องที่ดินในหน่วยงานของตนอีก¹³³ สะท้อนให้เห็นข้อจำกัดภายในของตัวระบบราชการเองที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายแม้แต่ในมิติการโอนย้ายสังกัดหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดความเหมาะสม

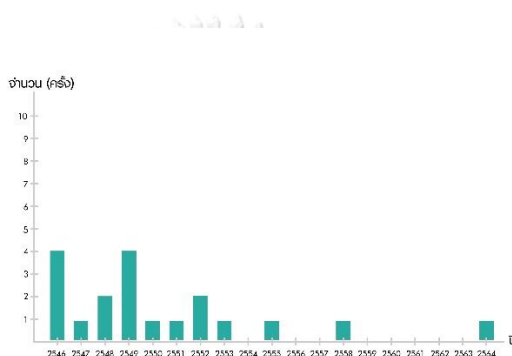
นอกจากนี้ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2564 ที่หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เลขานุการ กบร. ในฐานะหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายสังกัดอยู่ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

¹³¹ ดู รายงานการประชุม กบร. ที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายสังกัดจากสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิมได้ที่ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2548, หน้า 20 – 22. รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2549, หน้า 15 – 16. รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2550, หน้า 11 – 16. และ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2551, หน้า 17

¹³² เหตุผลในประเด็นนี้สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มที่มีความเห็นเป็นไปในลักษณะเดียวกัน

¹³³ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2551. หน้า 17.

และสิ่งแวดล้อม พบว่า สถิติการจัดประชุม กบร. ในช่วงเวลาดังกล่าวขาดความต่อเนื่องและมีจำนวนลดลงจากช่วงก่อนหน้าอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2564 มีการประชุม กบร. ทั้งหมดเพียง 19 ครั้ง เฉลี่ยปีละ 1 ครั้ง ลดลงจากช่วงก่อนหน้าที่มีค่าเฉลี่ยในการจัดประชุมประมาณ 3 ครั้งต่อปี และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา การประชุม กบร. ขาดความต่อเนื่องและลดจำนวนลงไปอย่างชัดเจน สะท้อนให้เห็นว่าการโอนย้ายหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนนโยบายจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาสู่สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการขับเคลื่อนนโยบาย ดังแสดงในรูปภาพที่ 4



รูปภาพที่ 4 สถิติการประชุม กบร. ระหว่างปี พ.ศ. 2546 - 2564

5.1.3 นโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในฐานะส่วนหนึ่งของกลไก

การดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

ภายหลังที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2564 จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้นเป็นส่วนราชการระดับกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2564 เป็นต้นมา ส่งผลให้การดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 หรือนโยบาย กบร. ต้องกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือ คทช. ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่มีเจตนารมณ์ในการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศในภาพรวมทั้งระบบให้เกิดความเป็นเอกภาพ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน และ กบร. ในการประชุมเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2564 ได้มีมติเห็นชอบให้นำนโยบายแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามมาตรการของ กบร. ไปเป็นส่วนหนึ่งในมาตรการของ คทช. รวมถึงให้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของกลไกขับเคลื่อนนโยบายของ กบร.

ประกอบด้วย กพร.จังหวัด กพร.กทม. และคณะอนุกรรมการพิจารณาผลการพิสูจน์สิทธิของ กพร. จังหวัดนครสวรรค์ ไปเป็นอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมของคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด หรือ คทช.จังหวัด และเสนอ คทช. ให้พิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ เป็นคณะอนุกรรมการภายใต้ คทช. อีกคณะหนึ่ง¹³⁴

ต่อมา คทช. ในการประชุมเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2564 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการ ของมาตรการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือมาตรการของ กพร. เดิม ทั้ง 2 มาตรการ ให้กลายเป็นมาตรการของ คทช. ได้แก่ มาตรการของ กพร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิ การครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการของ กพร. เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการ ดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งยังคงหลักการในการดำเนินนโยบายเดิม ของ กพร. โดยมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในบางประเด็นเท่านั้น และในการประชุมครั้งดังกล่าว คทช. ยังได้เห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้ คทช. จากเดิมที่มีอยู่แล้ว 9 คณะ เพิ่มขึ้นอีก 2 คณะ¹³⁵ สำหรับรองรับการขับเคลื่อนนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ของรัฐ หรือ นโยบาย กพร. เดิม ในฐานะกลไกการดำเนินงานหนึ่งภายใต้ คทช. ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด หรือ คพร.จังหวัด เพื่อทำหน้าที่แทน กพร.จังหวัด เดิม และคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านการอ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายทางอากาศสนับสนุนการดำเนินงานของ คทช.¹³⁶

คพร.จังหวัดและคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศในฐานะกลไกขับเคลื่อน นโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของ คทช. มีองค์ประกอบของอนุกรรมการ

¹³⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2564. หน้า 8 - 11.

¹³⁵ กลไกระดับอนุกรรมการภายใต้ คทช. ก่อนหน้าที่ได้มีการเพิ่มเติมคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ จังหวัด และคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ มีทั้งหมด 9 คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการจัดหา ที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน คณะอนุกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด คณะอนุกรรมการนโยบาย ที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) คณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน คณะอนุกรรมการนโยบาย แนวทาง และมาตรการการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน คณะอนุกรรมการกำกับ ติดตาม และประเมินผล คณะอนุกรรมการสารสนเทศที่ดินและทรัพยากรดิน และอนุกรรมการปรับปรุงแผนที่แนว เขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) ซึ่งการเพิ่มเติมคณะอนุกรรมการ 2 คณะเพื่อ รองรับการขับเคลื่อนนโยบายของ กพร. เดิม ภายใต้กลไกการดำเนินงานของ คทช. ส่งผลให้อนุกรรมการภายใต้ คทช. มีทั้งหมด 11 คณะ อ้างถึงใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การจัดที่ดินทำ กินให้ชุมชนภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 4 (2563). หน้า 6 - 13

¹³⁶ รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2564. หน้า 24 -

รวมถึงหน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานที่เป็นสาระสำคัญส่วนใหญ่คงเดิมเช่นเดียวกับกลไกของ กบร.จังหวัดและคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศในฐานะกลไกเชิงโครงสร้างการดำเนินงานนโยบาย กบร. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบรวมถึงหน้าที่และอำนาจจากเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้นเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสังกัดของหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนนโยบายอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงตามผลของกฎหมาย เช่น องค์ประกอบของอนุกรรมการ คพร.จังหวัดจากเดิมที่มีผู้แทนเลขานุการ กบร. เป็นองค์ประกอบของ กบร.จังหวัด เปลี่ยนแปลงเป็นให้ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เป็นหนึ่งในอนุกรรมการแทน สำหรับในส่วนของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งประธานคณะอนุกรรมการจากเดิมที่มีผู้อำนวยการกองเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน เป็นประธานอนุกรรมการ และแต่งตั้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือรองผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานอนุกรรมการแทน โดยเพิ่มเติมผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้ามาร่วมเป็นหนึ่งในอนุกรรมการ และเปลี่ยนแปลงฝ่ายเลขานุการให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติร่วมกับกองเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน¹³⁷

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบาย กบร. ตามผลของการเปลี่ยนแปลงเชิงกฎหมายที่โอนภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 มาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการดำเนินงานของ คทช. ยังคงเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปที่ไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ของการดำเนินนโยบายหลักที่เป็นสาระสำคัญของนโยบายแต่อย่างใด เนื่องจากเครื่องมือนโยบายหลักที่ใช้ในการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐภายใต้การขับเคลื่อนของ คทช. ยังคงใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ที่ได้วางหลักการไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ว่ารัฐจะไม่ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าได้ครอบครองที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐตามแนวทางที่รัฐกำหนดขึ้นเป็นนโยบาย ซึ่งในช่วงนี้มาตรการที่รัฐเลือกใช้ ก็คือ มาตรการของ คทช. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ และ มาตรการของ คทช. เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งเป็น มาตรการของ กบร. เดิม 2 มาตรการ ที่ได้นำมาปรับแก้รายละเอียดให้สอดคล้องกับขอบเขตหน้าที่

¹³⁷ คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2564 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2564 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและเพิ่มเติมองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะอนุกรรมการ

และอำนาจของ คทช. เท่านั้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านี้ก็จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง กลไกขับเคลื่อนนโยบายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และได้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลัก ในการขับเคลื่อนนโยบายจากเดิมที่เป็นหน้าที่ของกองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงาน ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาอยู่ในความรับผิดชอบของกองที่ดินของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ตามผลของการเปลี่ยนแปลง เจริญกฎหมายที่เกิดขึ้น

5.2 ปัญหาของการนำนโยบาย กบร. ไปสู่การปฏิบัติ

จากการศึกษาเอกสารรายงานการประชุม กบร. และการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกผู้มีส่วน เกี่ยวข้องกับนโยบาย ทำให้พบว่า นโยบาย กบร. มีปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อย่างน้อยใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ ปัญหาลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของนโยบาย ปัญหาความไม่ชัดเจน ของหลักเกณฑ์การพิจารณา ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการดำเนินนโยบาย และปัญหา เกี่ยวกับการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในกระบวนการ นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานภาครัฐทั้งภายในหน่วยงานที่มี หน้าที่หลักในการขับเคลื่อนนโยบาย กบร. ด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้พลวัตของนโยบาย กบร. มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา และอาจส่งผลถึงความเชื่อถือของประชาชนต่อแนวทางการดำเนิน นโยบายของ กบร. ในภาพรวมด้วย ซึ่งผู้ศึกษาสามารถสรุปประเด็นปัญหาของการนำนโยบาย กบร. ไปสู่การปฏิบัติ ได้ดังนี้

5.2.1 ปัญหาเรื่องลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของนโยบาย กบร.

เนื่องจากนโยบาย กบร. เกิดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ส่งผลให้มาตรการของ กบร. ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิก หรือยกเว้นอำนาจตามกฎหมายเฉพาะของ หน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐที่ต่างก็มีกฎหมาย เฉพาะในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองอื่นเป็นของตนเอง¹³⁸ การดำเนินการของ กบร. และมาตรการของ กบร. จึงมีอำนาจเพียงที่จะดำเนินการได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเท่าที่ ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นเท่านั้น

¹³⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558. หน้า 23.

ประกอบกับได้มีแนวคำพิพากษาศาลปกครองที่ได้วางหลักเกี่ยวกับการดำเนินการของ กบร.จังหวัด และสถานะของมติ กบร.จังหวัด ไว้ว่า กบร.จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับติดตาม ดูแลให้ส่วนราชการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการของ กบร. เท่านั้น และเป็นเพียงแต่การเข้าร่วมพิจารณาให้ความเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ การดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของ กบร.จังหวัด จึงมีสถานะเป็นเพียงการสอบสวนสิทธิ รวบรวมข้อมูล ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและมีมติเพื่อให้เป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้ประกอบการพิจารณาหรือออกคำสั่งทางปกครองในขั้นตอนต่อไปเท่านั้น มติของ กบร.จังหวัด จึงเป็นกระบวนการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลตามกฎหมายที่จะบังคับให้คู่กรณีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น มติของ กบร.จังหวัดจึงไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากแต่มีลักษณะเป็นความเห็นที่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องนำไปประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ยังไม่สามารถบังคับในการเปลี่ยนแปลงหรือระงับไปซึ่งสิทธิหรือกระทบสิทธิของบุคคลภายนอกได้อย่างใด¹³⁹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ลำดับศักดิ์ตามกฎหมายของนโยบาย กบร. ที่เป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และมีเครื่องมือเชิงนโยบายที่สำคัญเป็นเพียงมาตรการของ กบร. ที่กำหนดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีอีกทีหนึ่งนั้น จึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามผลการพิสูจน์สิทธิของ กบร.จังหวัด และเป็นปัญหาสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในภาพรวมของ กบร. ด้วยสะท้อนให้เห็นจากความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น ความเห็นของคุณสมศรี (นามสมมติ) ที่ว่า

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จึงอาจไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย นอกจากนี้มาตรการของ กบร. ควรพิจารณากฎหมายและระเบียบของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย”

(คุณสมศรี, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

¹³⁹ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือรวบรวมประเด็นคำถาม - คำตอบ: หลักเกณฑ์แนวทาง และวิธีการปฏิบัติที่สำคัญของ กบร.จังหวัด (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2563). หน้า 20

สอดคล้องกับความเห็นของคุณสมนึก (นามสมมติ) ในประเด็นนี้ที่ว่า

“ปัญหาอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบาย กพร. คือ การที่แต่ละหน่วยงานต่างมีกฎหมายเฉพาะเป็นของตนเอง และต่างก็ยึดถือกฎหมายหลักของตนเองในการดำเนินงาน ประกอบกับงานของ กพร. เป็นการแก้ไขปัญหาในทางนโยบาย มีสถานะเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีศักดิ์ตามกฎหมายต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแต่ละประเภท”

(คุณสมนึก, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

5.2.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์การพิจารณาตามมาตรการของ กพร.

นโยบาย กพร. มีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในรายละเอียดของการนำไปปฏิบัติ ทำให้นำไปสู่ปัญหาการใช้ดุลพินิจและการตีความของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการเมืองภายในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งภายในหน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ กพร. ในฐานะหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบาย และระหว่างหน่วยงานของรัฐภายนอกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังที่จะแสดงให้เห็นจากความเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์โดยแบ่งเป็นประเด็นสำคัญต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1) ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณาสถานะความเป็นที่ดินของรัฐ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ข้อ 4 ได้กำหนดค่านิยามของที่ดินของรัฐไว้ว่า “ที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น” และได้มีคำอธิบายประกอบมาตรการของ กพร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามมติ กพร. ในการประชุมเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546 เพื่ออธิบายขยายความนิยามเกี่ยวกับที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเพิ่มเติมไว้ให้ชัดเจนขึ้นว่า ที่ดินของรัฐตามนิยามของ กพร. หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งรวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์และสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามนัยมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ที่ดินรกร้าง

วางเปล่าเฉพาะที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ป่าไม้ เป็นต้น¹⁴⁰

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง สะท้อนให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาสถานะความเป็นที่ดินของรัฐตามแนวทางของ กพร. ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนและเป็นแนวทางเดียวกันของทั้งเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ กพร. ด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายนอกอื่น ๆ ยกตัวอย่างความเห็นของคุณสมศรี (นามสมมติ) ที่ว่า

“ประเด็นเรื่องการพิจารณาสถานะความเป็นที่ดินของรัฐ เป็นปัญหาอย่างมากในกระบวนการพิสูจน์สิทธิของ กพร. เพราะใน กระบวนการนี้ถ้าไม่ทราบสถานะความเป็นที่ดินของรัฐของที่ดินที่พิพาทว่า เป็นที่ดินของรัฐประเภทใดมันก็เป็นปัญหาในการทำงานแน่นอน ยกตัวอย่างเช่น สถานะของป่าไม้ของชาติ ป่าไม้ถาวรตามมติ ครม. หรือป่าจำแนกตามมติ ครม. ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ระหว่าง เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น”

(คุณสมศรี, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

ในประเด็นนี้สอดคล้องกับความเห็นของคุณสมทรง (นามสมมติ) ที่ว่า

“คำอธิบายมาตรการของ กพร. หรือ คทช. ในอนาคต ใช้คำว่าป่าไม้ถาวรตามมติ ครม. ไม่ได้ใช้คำว่าป่าไม้ตามมติ ครม. ทำให้ นำไปสู่การตีความว่าต้องเป็นป่าที่จำแนกแล้วเท่านั้น ส่วนตัวเห็นว่า ควรตัดคำว่าป่าไม้ถาวรออกจากคำอธิบายมาตรการ และควรเขียน ให้ชัดไปเลยว่าเป็นป่าไม้ตามมติ ครม. ซึ่งในประเด็นนี้เคยมีผู้ร้องขอให้ กพร. ตีความว่าที่ดินบริเวณอำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา ว่าเป็น ที่ดินของรัฐครั้งแรกตั้งแต่เมื่อใด ซึ่ง กพร. มีความเห็นว่าเป็นป่าไม้ ของชาติตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2504 ซึ่งผู้ร้องโต้แย้งว่า ตามมาตรการ/คำอธิบายมาตรการของ กพร. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ที่ดินของรัฐ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

¹⁴⁰ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวทาง วิธีการ และมาตรการในการแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.), หน้า 34

ที่วางหลักการไว้ว่าถ้าได้มีการจำแนกเมื่อใดก็ถือว่าเป็นป่าไม้ถาวร
เมื่อนั้น ซึ่งก็เป็นข้อบกพร่องประการหนึ่งของ กพร. เอง เช่นกัน”

(คุณสมทรง, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

นอกจากนี้ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามมาตรการของ กพร. ยังมีปัญหาเรื่องแนวเขต
ที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน และปัญหาความซ้อนทับของแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ซึ่งทำให้ยากต่อ
การพิจารณาสถานะความเป็นที่ดินของรัฐเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหามาตามแนวทางของ กพร.
ยกตัวอย่างความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งที่ว่า

“ความซับซ้อนเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ โดยเฉพาะในภาคใต้
บางพื้นที่ที่มีความทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐ 3 – 4 ประเภท แต่ละ
หน่วยงานก็ตรวจสอบเฉพาะที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง
และบางครั้งก็ขัดแย้งกันเองอีกด้วย”

(คุณสมทรง, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

2) การพิจารณาพยานหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์สิทธิ ทั้งในส่วนของพยานเอกสาร
และพยานบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรการของ กพร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของ
บุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ 1 ทั้งข้อ 1.1 – 1.3 โดยมีรายละเอียดของความเห็นแยกตามประเด็น
ดังนี้

(1) พยานเอกสาร เนื่องจากมาตรการของ กพร. ได้กำหนดให้การพิสูจน์สิทธิ
ในที่ดินต้องอาศัยพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์
อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ โดยไม่ได้กำหนด
หลักเกณฑ์หรือแนวทางประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำกับในเรื่องนี้
ไว้อย่างชัดเจน เพื่อจำกัดการตีความและการใช้ดุลพินิจที่ไม่ตรงกัน เช่น เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น
ว่าหมายถึงเอกสารประเภทใดบ้าง และเอกสารประเภทใดบ้างที่จัดอยู่ในมาตรการของ กพร. ข้อ 1.1
และข้อ 1.2 และพยานเอกสารตามมาตราข้อ 1.1 จำเป็นต้องลงวันที่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมาย
ที่ดินใช้บังคับหรือไม่ เป็นต้น อันจะนำไปสู่ปัญหาในการปฏิบัติตามมาตราที่ กพร. กำหนดขึ้นมา
ของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติซึ่งมี
ส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายต่างสะท้อนปัญหาในประเด็นนี้ไว้อย่างค่อนข้างตรงกัน ยกตัวอย่างใน
บางประเด็น เช่น

“เรายึดหลักเกณฑ์ว่าระวางเดินสำรวจ ร.ศ. ใช้เป็น พยานหลักฐานตามมาตราการข้อ 1.1 ได้ แต่มีปัญหาว่าระวางเดินสำรวจ ร.ศ. เป็นเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และเป็นที่ดินแปลงเดียวกันกับที่ได้แจ้ง ส.ค.1 ไว้แล้ว เช่น ส.ค.1 แจ้งเมื่อปี พ.ศ. 2498 ระบุการได้มาว่าก่อสร้างเมื่อปี พ.ศ. 2478 (ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ในปี พ.ศ. 2481) แต่ไม่ได้มีลำดับการครอบครองจากคนที่ถือระวางเดินสำรวจ ร.ศ. จนถึงคนแจ้งการครอบครอง ส.ค.1 ว่าได้มีการครอบครองต่อเนื่องกันมาอย่างไร ซึ่งในประเด็นนี้ กบร. ได้เคยมีการตอบข้อหารือหน่วยงานไปแล้ว แต่ก็ยังมีจุดอ่อนตรงที่ไม่มีความชัดเจนว่าต้องแสดงให้เห็นถึงการครอบครองต่อเนื่อง ทำให้ผู้ปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถตีความแตกต่างกันไปได้สองทาง”

(นางสมทรง, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

และความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์อีกท่านหนึ่งที่ว่า

“หลักการพิจารณาของ กบร. ไม่นิ่ง ควรมีการกำหนดบรรทัดฐานหรือวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จะได้มีมาตรฐานในการทำงาน เช่น การใช้พยานบุคคล พยานเอกสาร หรือแม้แต่อเอกสารตามมาตราการของ กบร. ข้อ 1.1 หรือ ข้อ 1.2 ที่ทุกวันนี้ก็ไม่ชัดเจนเลยว่าจะต้องเป็นเอกสารที่ลงวันที่ก่อนหรือหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้กันแน่ในกรณีข้อ 1.2”

(นายสมนึก, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

หรือในกรณีของการพิจารณาพยานหลักฐานอื่นตามมาตราการของ กบร. ข้อ 1.3 ที่มีลักษณะที่เป็นพยานเอกสาร เช่น ส.ค.1 เอง ก็ยังมีแนวทางการพิจารณาเอกสาร ส.ค.1 ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กบร. ยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การนำไปยึดถือเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ตามมา เช่น กบร.จังหวัด และหน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์หรือดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น

“มาตรการของ กพร. ต้องใช้การตีความตามเจตนารมณ์ ไม่ใช่ตีความตามตัวอักษรเพียงอย่างเดียว แต่ปัญหาคือหากปล่อยให้ตีความตามเจตนารมณ์อาจจะกว้างเกินไปก็ได้ มันควรมีอะไรที่เป็นบรรทัดฐานในการตีความ อย่างเช่น การพิจารณา ส.ค. 1 ในการพิสูจน์สิทธิว่าสามารถนำมาขอออกเอกสารสิทธิเนื้อที่เกินจากที่แจ้งไว้ใน ส.ค. 1 ได้หรือไม่ ซึ่งควรมีการวางบรรทัดฐานไว้ให้ชัดเจน หรือ ส.ค. 1 ที่แจ้งว่ามีพื้นที่จดป่า ควรมีบรรทัดฐานที่ชัดเจน ไม่ใช่เวลาไปประชุม กพร.จังหวัด ผู้แทนเลขานุการ กพร. จากส่วนกลางคนหนึ่งบอกว่าได้พอเปลี่ยนผู้แทนอีกคนหนึ่งไปกลับบอกว่าไม่ได้ กพร.จังหวัด ก็จะไม่เข้าใจแนวทางของ กพร. และทำให้แนวทางการพิจารณาของแต่ละจังหวัดมีมาตรฐานไม่เหมือนกันอีก”

(นายสมนึก, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

(2) **พยานบุคคล** เนื่องจากมาตรการของ กพร. ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้พยานบุคคลมาประกอบการพิสูจน์สิทธิในที่ดินได้ โดยในส่วนของพยานบุคคลนั้นมีทั้งประจักษ์พยาน และพยานบอกเล่า แต่ กพร. เองก็ไม่ได้มีการวางหลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณาพยานบุคคลที่สามารถนำมาใช้ประกอบการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กพร. ว่าควรมีคุณสมบัติอย่างไรไว้อย่างชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต่างใช้ดุลพินิจของตนเองในการดำเนินการ ซึ่งบางครั้งอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิได้จากแนวทางการพิจารณาของภาครัฐที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ยกตัวอย่างความเห็นบางประการที่สะท้อนให้เห็นปัญหาในประเด็นนี้ เช่น ความเห็นของคุณสมศรี (นามสมมติ) ที่ว่า

“ในประเด็นเรื่องการใช้พยานบุคคล กรณีที่มีการนำสืบพยานบุคคลเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นเป็นเครือญาติกัน หรือเป็นผู้ซื้อขายที่ดินระหว่างกัน เจ้าหน้าที่บางคนมีความเห็นว่าใช้เป็นพยานเพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิของ กพร. ไม่ได้ ในขณะที่บางคนมีความเห็นว่าใช้ได้ มีหน้าซ้ำในบางครั้งเจ้าหน้าที่คนเดียวกันในการพิจารณาต่างวาระกันกลับมีความเห็นที่แตกต่างจากความเห็นเดิมของตน”¹⁴¹

(คุณสมศรี, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

¹⁴¹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกนางสาวสมศรี (นามสมมติ) เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2564

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีปัญหาในแง่ของการดำเนินการที่ขัดแย้งกันเองระหว่าง มาตรการของ กพร. ที่กำหนดขึ้นจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกับระเบียบกฎหมาย ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการ พิสูจน์สิทธิตามนโยบายของ กพร. ไม่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์หรือเป้าหมายสุดท้ายที่ประชาชนต้องการ ได้จนเสร็จสิ้นกระบวนการ เนื่องจากมีความขัดแย้งกันเองในเชิงระเบียบกฎหมายภายในระบบ ราชการเสียเอง ยกตัวอย่างเช่น

“ในส่วนของพยานหลักฐานอื่นตามมาตรการของ กพร.

ข้อ 1.3 ส่วนตัวมองว่าไม่ยากให้มีการใช้พยานบุคคลประกอบการ พิสูจน์สิทธิ เนื่องจากพยานบุคคลเมื่ออ่าน แปลฯ แล้วปรากฏว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์ ในขั้นตอนต่อไปจะทำอย่างไร ในเมื่อนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ราษฎรไม่ได้ หากจะเอาไป กำหนดนโยบายในการจัดให้เช่าที่ดิน ก็จะสามารถดำเนินการได้เฉพาะ ในที่ดินของรัฐบางประเภทเท่านั้น เช่น ที่ราชพัสดุอาจปล่อยให้ราษฎร เช่าได้อยู่ แต่ในพื้นที่ป่าไม้ระเบียบกฎหมายของหน่วยงานไม่เปิดช่อง ให้สามารถดำเนินการได้ ซึ่งจะทำให้การพิสูจน์สิทธิตามมาตรการ ของ กพร. เสียเวลา เสียงบประมาณ และเสียสัมพันธไมตรี กับหน่วยงานเจ้าของที่ดิน”

(คุณสมทรง, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

(3) การใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการ ของ กพร. ในประเด็นนี้ตามมาตรการของ กพร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลใน เขตที่ดินของรัฐ ข้อ 1.3 ได้กำหนดหลักการกว้าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการพิสูจน์ สิทธิตามมาตรการของ กพร. ที่กำหนดให้ใช้ภาพถ่ายภาพแรกภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐเท่านั้น โดยไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิ ในแต่ละพื้นที่หรือแต่ละกรณีกำกับเอาไว้อย่างชัดเจน ทำให้มีปัญหาในแง่ของการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องภายในหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ กพร. ระหว่างส่วนงานที่ทำหน้าที่ประสาน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ต้องทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิสูจน์สิทธิ ตามมาตรการของ กพร. และส่วนงานที่ทำหน้าที่เชิงเทคนิคด้านการอ่าน แปล ตีความภาพถ่าย ทางอากาศ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการเมืองในกระบวนการนโยบายที่ต่างฝ่ายต่างมองว่าดุลพินิจของอีกฝ่าย

เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานของตน และยังไม่สามารถหาแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานร่วมกันได้ สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนจากความคิดเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นนี้ที่ว่า

“การใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการอ่าน แปลฯ ประกอบ การพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กพร. ต้องระบุให้ชัดเจนว่ากรณีใด อ่านภาพถ่ายทางอากาศก็ปี พ.ศ. เช่น ปัจจุบันมีการอ่านภาพถ่ายฯ มากกว่า 1 ปี พ.ศ. ในที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยสภาพ เป็นต้นว่า ทาง ห้วย หนอง คลอง บึง และป่าชายเลน ทั้ง ๆ ที่ในมาตรการของ กพร. ข้อ 1.3 กำหนดไว้แต่เพียงว่าให้ใช้ ภาพถ่ายทางอากาศภาพแรกภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่เจ้าหน้าที่มากำหนดหลักเกณฑ์กันเองภายหลัง ทำให้มีปัญหา เรื่องการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกัน ซึ่งควรกำหนดหลักเกณฑ์ การพิจารณาให้ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันในอนาคต”

(คุณสมศรี, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

“การตีความมาตรการของ กพร. ข้อ 1.3 ของเราไม่ตรงกัน กล่าวคือการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการ ข้อ 1.3 เป็นการพิสูจน์สิทธิกรณี ที่ดินของรัฐมีความชัดเจนเรื่องสถานะของที่ดิน แต่กรณีห้วย หนอง คลอง บึง นั้นไม่รู้ว่าจะเกิดขึ้นมาตั้งแต่เมื่อใด จึงไม่สามารถนำมาตรการ ของ กพร. ข้อ 1.3 มาใช้ได้ ดังนั้น จึงเป็นปัญหาเรื่องมาตรการที่เขียน ไว้ไม่ชัดเจนนำไปสู่การตีความที่แตกต่างกันของเจ้าหน้าที่”

(คุณสมนึก, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

สอดคล้องกับความเห็นของคุณสมทรง (นามสมมติ) ที่สะท้อนให้เห็น ความแตกต่างของการใช้ดุลพินิจในเรื่องเดียวกันนี้ระหว่างหน่วยงานภายนอกกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ฝ่ายเลขานุการ กพร. ดังนี้

“ภาคใต้มีปัญหาเรื่องการใช้ภาพถ่ายทางอากาศ กพร. ต้องอ่านภาพถ่ายฯ ปีแรก ๆ ด้วย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นป่าชายเลน โดยสภาพ แต่สำนักงานที่ดินมองว่าต้องใช้ภาพถ่ายภาพแรกภายหลัง การเป็นที่ดินของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรการของ กพร. เท่านั้น ดังนั้น ในอนาคตเมื่อไปอยู่กับ คทช. ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัด

ไปเลยว่ากรณีใดควรใช้ภาพถ่ายปีใดบ้างและอย่างไร จะได้ไม่ต้องมา
ถกเถียงกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน”

(คุณสมทรง, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

**(4) หลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องที่ กบร.จังหวัด ส่งมาขอให้อ่าน แปล
ตีความภาพถ่ายทางอากาศ** ในกรณีนี้จากการศึกษาทำให้พบว่า กบร. ไม่ได้มีการวางหลักเกณฑ์
ในการพิจารณาเรื่องที่ กบร.จังหวัด ขอให้อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศในแต่ละกรณีไว้
อย่างชัดเจนว่าควรมีแนวทางพิจารณาและปฏิบัติอย่างไร ทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่
ที่ยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้การพิสูจน์สิทธิโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของ กบร. เป็นไป
ด้วยความล่าช้า ยกตัวอย่างความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ
คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ดังนี้

“หลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องที่ กบร.จังหวัด ส่งมาให้อ่าน
แปลฯ ยังไม่ค่อยมีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานที่แน่นอน เปลี่ยนแปลง
ไปมาได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ยกตัวอย่างเช่น
การพิจารณารับดำเนินการอ่าน แปลฯ กรณีที่ กบร.จังหวัด ขอให้อ่าน
แปลฯ เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตของที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภท
ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ในบางครั้งหลักการที่เจ้าหน้าที่ผู้ส่งอ่าน แปลฯ
ใช้เสนอเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ
พิจารณาเพื่อตอบปฏิเสธ กบร.จังหวัดหนึ่งไป แต่ช่วงหลังมานี้
กบร.จังหวัด ส่งเรื่องขอให้อ่าน แปลฯ ในพื้นที่ที่มีลักษณะเดียวกัน
ผู้ส่งอ่าน แปลฯ กลับมีหลักการว่าสามารถส่งให้คณะกรรมการ
อ่านภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการอ่าน แปลฯ ตามมาตรการ
ของ กบร. ได้ โดยอาศัยวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของ
คณะกรรมการฯ ข้อ 1.3 เพื่อใช้เป็นข้อมูลหลักในการแก้ไขปัญหา
และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งผู้ส่งอ่าน แปลฯ ในกรณีดังกล่าว
เป็นเจ้าหน้าที่คนเดียวกันด้วย”

(คุณสมศรี, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่อีกท่านหนึ่งที่ว่า

“หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องที่สามารถส่งอ่าน แพลฯ ได้หรือไม่ นั้นเคยมีการพิจารณากันในคณะทำงาน พปร. (คณะทำงานที่แต่งตั้งขึ้นภายในหน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ กพร. เพิ่มเติมโดยผู้ศึกษา) เช่น เรื่องเนื้อที่เกินจาก ส.ค.1 หรือ ส.ค.1 ที่แจ้งจดป่า เราไปยึดระเบียบของกรมที่ดินไว้ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าน่าเชื่อถือตามพยานหลักฐานนั้นหรือไม่ แต่ไม่มีความชัดเจนว่าแต่ละกรณีต้องเป็นอย่างไร ในมาตรการของ กพร. ต้องมีการกำหนดคำอธิบายหรือหลักเกณฑ์เหล่านี้ให้ชัดเจน เพื่อให้การพิจารณาของเจ้าหน้าที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย”

(คุณสมทรง, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการดำเนินนโยบาย

ขั้นตอนและกระบวนการพิสูจน์สิทธิตามที่กำหนดไว้ในมาตรการของ กพร. มีขั้นตอนจำนวนมากและค่อนข้างใช้ระยะเวลายาวนาน ตั้งแต่การพิจารณาในชั้นของ กพร.จังหวัด และขั้นตอนการอ่าน แพลฯ ดีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินให้กับประชาชน นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องขั้นตอนการดำเนินงานตามมาตรการของ กพร. ข้อ 2 และ ข้อ 3 เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามมาตรการของ กพร. ข้อ 1 เรียบร้อยแล้ว ได้กำหนดให้ กพร.จังหวัดต้องแจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการตามระเบียบกฎหมายของแต่ละหน่วยงานต่อไป ทั้งในกรณีที่พิสูจน์สิทธิแล้วปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนหรือภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งทำให้หลายฝ่ายมองว่าอาจมีความซ้ำซ้อนกับการพิสูจน์สิทธิของหน่วยงานอื่นที่มีอยู่แล้ว หรือเป็นการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ทำให้ขั้นตอนและกระบวนการดำเนินนโยบายของ กพร. มีความล่าช้า และไม่สามารถดำเนินการให้ได้สิ้นสุดกระบวนการได้ด้วยระเบียบและมาตรการของ กพร. ยกตัวอย่างความเห็นของคุณสมควร (นามสมมติ) ที่สะท้อนให้เห็นปัญหาอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในกรณีนี้ไว้ว่า

“เรื่องที่ผ่านมาการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กพร. แล้วผลปรากฏว่า เชื่อว่าราษฎรอยู่มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรืออ่าน แพลฯ แล้วมีร่องรอยการทำประโยชน์ ตามมาตรการของ กพร. ได้กำหนดให้แจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการ ที่ผ่านมา

เคยแจ้งให้กรมป่าไม้ดำเนินการ แต่กลับพบว่ากรมป่าไม้บอกว่าไม่ใช่
อำนาจหน้าที่ที่ต้องพิจารณา เนื่องจากได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการ
ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ระดับพื้นที่ดำเนินการ
ตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว หรือในอีกกรณีหนึ่ง คือ เมื่ออ่าน แปล
แล้วปรากฏว่าไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ หรือน่าเชื่อว่าราษฎร
เข้ามาภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ตามมาตรการของ กพร. กำหนดให้
ต้องนำไปสู่การเพิกถอนเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน
แต่เมื่อส่งเรื่องให้กรมที่ดินดำเนินการ ก็ไม่ค่อยมีความคืบหน้า
ในการเพิกถอนแต่อย่างใด”

(คุณสมควร, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้นในประเด็นหนึ่งแสดงให้เห็นความซ้ำซ้อนของกลไก
การพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐระหว่างการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กพร. ในฐานะหน่วยงานกลาง
ที่จะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกเบื้องต้นให้กับทั้งภาครัฐและประชาชนที่มีปัญหาความขัดแย้ง
ในที่ดินของรัฐ กับการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามกฎหมายของหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ
อื่น เช่น ในกรณีของคณะกรรมการตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 ออกตามความในประมวลกฎหมาย
ที่ดิน ที่มีหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินป่าไม้ เป็นต้น แต่การที่มาตรการของ กพร. ออกแบบ
กระบวนการดำเนินงานว่าเมื่อพิสูจน์สิทธิเสร็จแล้วให้สอบถามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ว่าเห็นด้วยกับมติ กพร. จังหวัด หรือไม่ เพื่อดำเนินการตามระเบียบกฎหมายของหน่วยงานนั้น ๆ
ต่อไป ในประเด็นนี้ทำให้กระบวนการพิสูจน์สิทธิของ กพร. มีความซ้ำซ้อนและไม่ค่อยมีความหมาย
เท่าใดนัก ซึ่งภาครัฐควรตัดสินใจแก้ไขปัญหาคความซ้ำซ้อนของกลไกที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมา เพื่อให้
การป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมีประสิทธิภาพและความชัดเจนมากขึ้น สอดคล้อง
กับความเห็นของคุณสมนึก (นามสมมติ) ที่ว่า

“ที่ดินป่าไม้มีการพิสูจน์สิทธิโดยคณะกรรมการตาม
กฎกระทรวงฉบับที่ 43 ซึ่งออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน
อยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมี กพร. ดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ
ทุกประเภทตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และยังมีบันทึก
ข้อตกลงระหว่างกรมที่ดิน กรมป่าไม้ ส.ป.ก. และกรมพัฒนาที่ดิน
ซึ่งทำให้ภารกิจเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิมีความซ้ำซ้อนและกระจัด
กระจายกับคณะกรรมการที่ กพร. แต่งตั้งขึ้นมา และอาจเป็นการเพิ่ม

ขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ในประเด็นนี้อาจจะต้องเลือกคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่ง ซึ่งแน่นอนส่วนตัวคิดว่าคณะกรรมการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 ค่อนข้างยังไม่รัดกุมเพียงพอ เนื่องจากมีกรรมการเพียงแค่มือกี่คน ประมาณ 3 – 4 คน แต่ถ้าใช้กระบวนการของ กบร. น่าจะรอบคอบรัดกุมมากกว่า โดยต้องไปแก้ไขปัญหาเรื่องความล่าช้าที่เกิดขึ้นต่อไปและข้อที่สำคัญที่สุด คือ มาตรการของ กบร. ข้อ 3 ที่กำหนดว่าภายหลังจากการพิสูจน์สิทธิเสร็จเรียบร้อยแล้วต้องไปถามหน่วยงานนั้น ๆ อีกต้องมีการกำหนดอะไรขึ้นมาเพื่อแก้ไข เพราะถ้าเป็นแบบเดิมก็ไม่ควรต้องมีกระบวนการพิสูจน์สิทธิของ กบร. ให้เสียเวลา”

(คุณสมนึก, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ

นโยบาย กบร. ที่ให้ความสำคัญกับการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กบร. ยังมีปัญหาเชิงเทคนิคของการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศทั้งจากขั้นตอนการบินถ่ายภาพ รวมถึงเทคนิคและประสบการณ์ในการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่งผลต่อการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่จะนำไปใช้ประกอบการพิสูจน์สิทธิ ในประเด็นต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นจากความเห็นจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับเทคโนโลยีการถ่ายภาพและความไม่ชัดเจนของภาพถ่ายทางอากาศ ในประเด็นนี้สะท้อนปัญหาของการใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานที่เป็นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อดูร่องรอยการทำประโยชน์ในพื้นที่ในช่วงเวลาในอดีต ซึ่งมีปัญหาที่เกิดจากการบินถ่ายภาพทางอากาศ และความไม่คมชัดของภาพถ่ายที่จะนำมาใช้ในการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของเจ้าหน้าที่ ดังแสดงให้เห็นจากความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งที่ว่า

“ถึงแม้ว่าเราจะใช้หลักฐานที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์ คือ ภาพถ่ายทางอากาศแต่มันก็ยังมียกจำกัดอยู่ว่า อาจจะเป็นฟิล์มที่ขำรุ่เอง หรือบินถ่ายตอนที่มันมีเมฆบดบัง หรือหากเป็นการทำประโยชน์อยู่ใต้ต้นไม้ใหญ่ เช่น มีการสร้างสฤบ เจดีย หรือโบราณสถาน โบราณวัตถุ อยู่ใต้ต้นไม้ใหญ่ ภาพถ่ายทางอากาศก็ไม่สามารถมองเห็นสิ่งเหล่านี้ได้”

(คุณสมนึก, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์อีกท่านหนึ่งในประเด็นเดียวกันนี้ ที่ว่า

“ขณะเดียวกันภาพถ่ายทางอากาศเองก็มีปัญหาเรื่องความไม่คมชัดของภาพ หรือกรณีมีเมฆบังในขณะที่มีการบินถ่ายภาพ อาจทำให้รายละเอียดบนภาพถ่ายไม่ชัดเจน นำไปสู่ความผิดพลาดในการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของเจ้าหน้าที่ได้ แต่เจ้าหน้าที่ที่ระวังในส่วนนี้อยู่”

(คุณสมศรี, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

2) ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาผลการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ

ในกรณีนี้เป็นปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศที่ไม่ตรงกัน รวมถึงการพิจารณาผลการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการที่มาจากต่างหน่วยงานภายในคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ เนื่องจากเป็นงานที่ต้องใช้ประสบการณ์และการตีความสิ่งที่เห็นในภาพถ่ายทางอากาศ และนำไปสู่การให้สัญลักษณ์เพื่อจำแนกการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ยกตัวอย่างความเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

“การพิสูจน์สิทธิฯ มีปัญหาในกรณีที่มีพยานเอกสารแล้วผลการอ่าน แพลฯ ออกมาปรากฏว่าไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ อาจทำให้ราษฎรเสียสิทธิได้ เนื่องจากผลการอ่าน แพลฯ ที่ออกมานั้น ซึ่งเราไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้อ่านไปโดยผิดพลาดหรือไม่ เนื่องจากที่ผ่านมาเคยมีกรณีที่ราษฎรขอทบทวนผลการอ่าน แพลฯ แล้วมีผลการอ่าน แพลฯ ไม่เหมือนกับครั้งแรก ทำให้กระบวนการพิสูจน์สิทธิโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศอาจก่อให้เกิดปัญหา กับราษฎรได้”

(คุณสมทรง, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

จากปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายของ กบร. ไปสู่การปฏิบัติดังที่กล่าวมา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ทำให้ประชาชนเริ่มที่จะไม่ยอมรับกระบวนการแก้ไขปัญหามานการบวนการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กบร. มากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งสมควรที่ภาครัฐจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไข ปัญหาที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบาย และการทบทวนกระบวนการทศน์ในการดำเนินนโยบาย

ในภาพรวมของ กบร. ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในอนาคตต่อไป ดังความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่ง ที่ว่า

“กระบวนการพิสูจน์สิทธิของ กบร. ไม่ได้ได้รับการยอมรับจากประชาชน เนื่องจากในระยะหลังประชาชนขอให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศพิจารณาทบทวนผลการอ่าน แปลฯ อยู่บ่อยครั้ง แสดงให้เห็นว่าอาจจะไม่ยอมรับผลการอ่าน แปลฯ โดยมีข้อโต้แย้งว่าภาพถ่ายทางอากาศเป็นการบันทึกภาพเพียงช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ไม่สามารถใช้บอกได้ว่าพื้นที่ตรงนั้นมีการทำประโยชน์จริงหรือไม่ ประกอบกับภาพถ่ายทางอากาศแม้ว่าจะเป็นหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่มีความน่าเชื่อถือก็ยังมีปัญหาเรื่องการบินถ่ายภาพ และความไม่คมชัดของภาพถ่าย เป็นจุดอ่อนอยู่”

(คุณสมศรี, เจ้าหน้าที่กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ)

5.3 พลวัตของการต่อสู้และต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในเวที กบร.

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์การต่อสู้หรือการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย กบร. ในช่วงที่ผ่านมา ที่ได้นำเสนอข้อเรียกร้องหรือผลักดันวาระนโยบายของกลุ่มตนเข้าสู่การพิจารณาของเวทีการประชุม กบร. เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในมิติต่าง ๆ ทั้ง 3 ด้าน กล่าวคือ เครื่องมือเชิงนโยบาย กลไกขับเคลื่อนนโยบาย และหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งมีทั้งส่วนที่ประสบความสำเร็จและส่วนที่ไม่ได้รับการตอบสนองจาก กบร. และแม้ว่าท้ายที่สุดแล้วอาจจะไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่สำคัญ แต่ก็สะท้อนให้เห็นพลวัตของนโยบายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการต่อสู้และต่อรองผลประโยชน์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายที่มีพลวัตในเชิงการต่อสู้หรือการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในเวที กบร. สูงมาก

จากการศึกษาสามารถสรุปพลวัตของการต่อสู้และการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในเวที กบร. ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2535 – 2564 สามารถแบ่งประเด็นข้อเรียกร้องได้เป็น 5 ประเด็นหลัก โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังนี้

5.3.1 ข้อเรียกร้องให้เพิกถอนพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร

ข้อเรียกร้องที่เกี่ยวกับการขอให้ภาครัฐดำเนินการเพิกถอนพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครสวรรค์ และจังหวัดลพบุรี เป็นต้น

ทั้งจากการนำเสนอและผลักดันของหน่วยงานของรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหตามนโยบาย กพร. ผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิเพียงอย่างเดียว ยังไม่สามารถตอบสนองสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงนำมาสู่ความพยายามในการต่อสู้หรือต่อรองที่มุ่งหวังให้เกิดการแก้ไขปัญหาลักษณะอื่นที่นอกเหนือไปจากเครื่องมือเชิงนโยบายที่ กพร. ได้กำหนดไว้จากกลุ่มผลประโยชน์หลากหลายกลุ่มตลอดช่วงที่ผ่านมา ยกตัวอย่างเช่น

1) ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดกาญจนบุรี

ช่วงปี พ.ศ. 2536 – 2537 หลังจากทีนโยบาย กพร. มีผลใช้บังคับได้ไม่นาน ชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดกาญจนบุรีได้ยื่นข้อเรียกร้องให้เพิกถอนพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินของทหารในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2481 เพื่อนำไปออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชนได้มีสิทธิอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่¹⁴² การเรียกร้องของชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าในมุมมองของประชาชนไม่เห็นด้วยกับแนวทางการแก้ไขปัญหผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของ กพร. มาตั้งแต่ต้น เนื่องจากปัญหาของประชาชนบางกลุ่มซึ่งมีอยู่จำนวนมากอาจไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยแนวทางของ กพร. ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนองจากที่ประชุม กพร. แต่อย่างไร เนื่องจาก กพร. ยังมีความเห็นว่านโยบายและแนวทางที่กำหนดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ยังคงสามารถใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย หากประชาชนรายใดอยู่อาศัยทำกินมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเพื่อนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิในที่ดินต่อไปได้ สะท้อนให้เห็นจากคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานราชการที่ได้เข้าร่วมการประชุมสัมมนาที่ทางชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านกลุ่มนี้จัดขึ้นในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2537 ที่ว่า

“ที่ดินสงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2481 เป็นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการทหาร มีสภาพเป็นที่ราชพัสดุ เมื่อมีราษฎรบุกรุก การแก้ไขปัญหจะต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2533 และ 21 สิงหาคม 2533 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับการยืนยันจากผู้ว่าราชการจังหวัดแทบทุกจังหวัด และกระทรวง

¹⁴² รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2536, Short. หน้า 12 - 14.

ที่เกี่ยวข้องว่าเป็นนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นธรรม และสามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ”¹⁴³

2) ตัวแทนประชาชนจังหวัดลพบุรี ร้องเรียนขอให้ยกเลิกการหวงห้ามที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่า อำเภอบึงสามพัน อำเภอสว่างวีระวงศ์ และอำเภอบึงสามพัน จังหวัดลพบุรี พ.ศ. 2479 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบึงสามพัน จังหวัดลพบุรี พ.ศ. 2479 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบึงสามพัน จังหวัดลพบุรี และอำเภอบึงสามพัน จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2483 สำหรับใช้ประโยชน์ในราชการทหาร เพื่อนำพื้นที่มาออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชน ซึ่งฝ่ายเลขานุการ กบร. ไม่เห็นด้วยกับข้อเรียกร้องของประชาชนดังกล่าว เพราะจะเป็นการให้รางวัลแก่ผู้กระทำผิดกฎหมายและสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้น และเห็นว่ากระบวนการพิสูจน์สิทธิของ กบร. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ยังคงเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาลูกต้องและเป็นธรรม ดังความเห็นที่ปรากฏในรายงานการประชุมส่วนหนึ่งที่ว่า¹⁴⁴

“สำหรับราษฎรที่อยู่ในที่หวงห้ามที่ทางราชการทหาร ยังไม่ใช้ประโยชน์ และกองทัพก็ไม่ได้มีความประสงค์จะใช้ประโยชน์ อีกต่อไป สมควรมอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้แก่ราษฎร ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 โดยไม่สมควร ถอนสภาพให้ราษฎรนำไปออกโฉนดที่ดินเพราะจะเป็นการให้รางวัลแก่ผู้กระทำผิดกฎหมาย และเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม”

3) กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ถือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในระบบราชการที่เสนอให้เพิกถอนสภาพที่ดินสงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2481 เนื่องจากได้มีการประกาศครอบคลุมที่ดินที่ประชาชนครอบครองทำประโยชน์และอยู่อาศัย โดยให้เหตุผลว่าการหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้จะมีผลใช้บังคับเฉพาะที่ดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ที่ดินที่มีประชาชนครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันประกาศสงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาไม่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า และไม่เป็นที่หวงห้าม

¹⁴³ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2537. หน้า 23 - 24.

¹⁴⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2548. หน้า 7 - 11.

ของรัฐ สามารถนำไปสู่การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ จึงเสนอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาถอนสภาพที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2481 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้กรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่กระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กปร. ในขณะนั้น มีความเห็นพ้องต้องกันว่าไม่ควรถอนสภาพพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วนำมาออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชน ด้วยการให้เหตุผลในลักษณะที่เป็นการยืนยันว่าการดำเนินการตามแนวทางของ กปร. เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายแล้ว ดังตัวอย่างเหตุผลของ กปร. ส่วนกลาง ที่นำเสนอต่อที่ประชุม กปร. ยกตัวอย่างเช่น¹⁴⁵

“ราษฎรที่เข้าไปครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ ในที่หวงห้าม ส่วนใหญ่เข้าไปครอบครองภายหลังการสงวนหวงห้าม เป็นที่ดินของรัฐ จึงเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การนำที่สงวนหวงห้ามดังกล่าวมาถอนสภาพแล้วออกเอกสารสิทธิให้กับ ผู้บุกรุก เป็นการให้ประโยชน์กับผู้ทำผิดกฎหมายเฉพาะกลุ่มเฉพาะราย ไม่เป็นการยุติธรรมต่อประชาชนคนไทยทั้งประเทศ และก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมในสังคม ทั้งเป็นการส่งเสริมให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ มากขึ้น”

“การดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2533 และเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2533 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่อง นโยบาย และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กำหนดแนวทาง แก้ไขปัญหาไว้ชัดเจนอยู่แล้ว สรุปได้ว่ารัฐไม่มีนโยบายที่จะออกเอกสาร สิทธิในที่ดินให้กับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ... ดังนั้นจึงเห็นควรยืนยัน แนวทางแก้ไขปัญหามาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว”

¹⁴⁵ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2537. หน้า 21 – 22

5.3.2 ข้อเรียกร้องให้ดำเนินการทางกฎหมายกับผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารอย่างเข้มงวด

ข้อเรียกร้องในประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานทหารไม่ค่อยเห็นด้วยกับนโยบายการแก้ไขปัญหาตามแนวทางของ กบร. ที่ใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2537 กองพลทหารราบที่ 9 จังหวัดกาญจนบุรี ในฐานะหน่วยงานที่ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการทหารในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีอยู่เป็นจำนวนมากหน่วยหนึ่ง ขอให้จัดตั้งศาลพิเศษ พนักงานอัยการพิเศษ และคณะทำงานพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อให้การดำเนินคดีและแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกที่สงวนหวงห้ามของทหารเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่เกิดความล่าช้าจากการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันเนื่องมาจากการประสานงานระหว่างส่วนราชการเป็นจำนวนมาก ซึ่งในประเด็นนี้ กปร.ส่วนกลางได้พิจารณาความเห็นเสนอ กบร. ว่าการจัดตั้งศาลพิเศษตามที่กองพลทหารราบที่ 9 เสนอ ไม่อาจทำได้เนื่องจากขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนของการจัดตั้งคณะทำงานพิเศษและแต่งตั้งพนักงานอัยการพิเศษประจำพื้นที่เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยเฉพาะน่าจะมีความเป็นไปได้¹⁴⁶

5.3.3 ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการแก้ไขมาตรการของ กบร.

ข้อเรียกร้องในประเด็นนี้มาจากหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบาย กบร. ไปสู่ปฏิบัติ และเห็นปัญหาอุปสรรคของมาตรการที่ กบร. กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินนโยบาย จึงได้นำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุม กบร. เพื่อให้มีการแก้ไขมาตรการของ กบร. ในรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กบร. มากขึ้น โดยเฉพาะข้อเสนอที่ต้องการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิสูจน์สิทธิและการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ อันเนื่องมาจากการขึ้นตอนการปฏิบัติงานจำนวนมากและปัญหาขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2547 จังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดนครสวรรค์ขอแก้ไขมาตรการของ กบร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐในลักษณะที่ต้องการให้เอื้อประโยชน์กับประชาชนเพิ่มมากขึ้น¹⁴⁷ โดยจังหวัดกาญจนบุรีมีความเห็นว่าควรให้มีการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อตรวจสอบการทำประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ต้องตรวจพิสูจน์

¹⁴⁶ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2537. หน้า 16 – 18

¹⁴⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547. หน้า 11 - 16.

เอกสารหลักฐานว่าได้เข้ามาอยู่ในที่ดินก่อนหรือภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่ง กบร. มีความเห็นในประเด็นนี้ว่า

“การไม่พิจารณาว่าร้องรอยการทำประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นของบุคคลใด หรือฝ่ายใดเป็นผู้กระทำขึ้น เนื่องจากอาจเกิดขึ้นจากทางราชการเป็นผู้กระทำขึ้นหรือเกิดจากภัยธรรมชาติ น่าจะขัดต่อข้อเท็จจริง ซึ่งจะทำให้บุคคลที่ไม่สุจริตเข้ามาสวมสิทธิในที่ดินแปลงนั้นโดยมิได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างแท้จริงแล้วได้สิทธิได้ ซึ่งน่าจะ
ไม่เป็นธรรม”¹⁴⁸

ในขณะที่จังหวัดนครสวรรค์ เสนอว่า ส.ค.1 เป็นเอกสารที่ทางราชการทำขึ้น และเป็นการทำขึ้นภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หาก กบร. แก้ไขมาตรการของ กบร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ในข้อ 1.2 โดยตัดคำว่า “...แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497)” ออก จะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้นจากมาตรการของ กบร. แต่ กบร. กลับมีความเห็นในกรณีนี้ว่าควรให้ยังคงข้อความในมาตรการดังกล่าวไว้เช่นเดิม โดยมีเหตุผลว่า

“ส.ค.1 มิใช่เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น หากแต่เป็นเอกสารของฝ่ายผู้มาแจ้งเพื่อแสดงว่าได้มีการครอบครองที่ดินโดยทางราชการจดแจ้งไว้ตามที่ได้รับแจ้งโดยไม่ทราบตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ดินที่เป็นจริง เนื่องจากไม่ได้มีการไปสำรวจในพื้นที่จริง การให้ตัดข้อความตามที่จังหวัดนครสวรรค์เสนอ จึงไม่เกี่ยวข้องกันกับการที่จะให้ตัดข้อความดังกล่าวแต่ประการใด ประกอบกับ ส.ค.1 เกิดขึ้นหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว อนึ่งการที่มาตรการของ กบร. กำหนดข้อความที่ขอให้ตัดไว้เช่นนั้น (ปรับถ้อยคำโดยผู้ศึกษา) มีเหตุผลมาจากการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐมีอยู่ 3 ยุค คือ ในยุคก่อนใช้พระราชบัญญัติสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 การสงวนหวงห้ามไม่มีรูปแบบทำอย่างไรก็ได้อันแสดงได้ว่าการสงวนหวงห้าม ต่อมาในยุคที่ใช้พระราชบัญญัติฯ การสงวนหวงห้ามต้องดำเนินการตามที่กฎหมาย

¹⁴⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547, Short. หน้า 11.

กำหนด โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา และในยุคที่ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน การหวงห้ามที่ดินของรัฐต้องเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด ดังนั้น การที่มาตราการกำหนดข้อความดังกล่าวไว้ ก็ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นกรอบในการพิจารณาสถานะความเป็นที่ดินของรัฐและการครอบครองของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงเห็นว่าควรให้คงไว้เช่นเดิม”¹⁴⁹

นอกจากนี้ จังหวัดนครสวรรค์และจังหวัดกาญจนบุรี¹⁵⁰ ขอให้ กบร. พิจารณา ตัดขั้นตอนการแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิตามที่มาตรการของ กบร. กำหนดให้แจ้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐพิจารณาทราบผลการพิจารณาของ กบร.จังหวัดด้วยนั้น เนื่องจากเห็นว่าทำให้เกิดความล่าช้า ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการไปได้เลย แต่ กบร. กลับมีความเห็นในกรณีนี้เพื่อยังคงหลักการเดิมของมาตรการดังกล่าวไว้ ดังนี้

“ผลการพิจารณาของ กบร.จังหวัด เป็นประการใดก็ตาม ควรต้องให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐมีส่วนได้รับทราบด้วย ในทำนองเจ้าของบ้านควรได้ทราบว่าในบ้านของตนเองมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องในขั้นตอนที่จะนำไปดำเนินการในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอย่างสมบูรณ์ จึงควรคงมาตรการดังกล่าวไว้ต่อไป”¹⁵¹

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2556 ปรากฏว่าจังหวัดกาญจนบุรีได้ขอหารือเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามมาตรการของ กบร. เพิ่มเติมจากประเด็นที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้าอีก 2 ประเด็น กล่าวคือ ขอให้ กบร. อนุญาตให้แต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชนเป็นที่ปรึกษาและเป็นอนุกรรมการใน กบร.จังหวัด และขอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกัน หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐชะลอหรือระงับการใช้กฎหมายเป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิสูจน์สิทธิของ กบร.จังหวัด ซึ่ง กบร. มีมติปฏิเสธข้อร้องขอของจังหวัดกาญจนบุรีในทั้ง 2 ประเด็นดังกล่าว

¹⁴⁹ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547, Short. หน้า 12.

¹⁵⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558, Short. หน้า 21 - 27.

¹⁵¹ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547, Short. หน้า 12.

เนื่องจากเห็นว่ายังไม่สมควรเพิ่มเติมผู้แทนภาคประชาชนเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นอนุกรรมการใน กบร. จังหวัด และ กบร. ไม่มีอำนาจกำหนดในมาตรการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ชะลอหรือระงับการใช้กฎหมายไว้เป็นการชั่วคราวได้¹⁵²

5.3.4 ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการปรับกลไกขับเคลื่อนนโยบาย

กลุ่มสมัชชาคนจน จังหวัดนครสวรรค์ ได้ร้องเรียนผ่านนักการเมืองในพื้นที่ว่าการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กบร. มีความล่าช้า จนกระทั่งสามารถผลักดันประเด็นปัญหาและข้อเรียกร้องของกลุ่มตนเข้าสู่ที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีมติเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี และอำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2479¹⁵³ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ กบร. 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรกคณะรัฐมนตรีให้ กบร. กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้สิทธิในที่ดินทั้งพื้นที่เป็นรเวาง/หมู่บ้าน/ชุมชน เนื่องจากที่ผ่านมา มาตรการของ กบร. กำหนดการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นการดำเนินการรายแปลงเท่านั้น และประการที่สองให้ กบร. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาผลการพิสูจน์สิทธิของ กบร. จังหวัดนครสวรรค์ขึ้นมาเพื่อเร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิของประชาชนในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ที่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก จากการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารเป็นบริเวณกว้าง เนื่องจากกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของ กบร. มีขั้นตอนจำนวนมาก และใช้เวลานาน ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในกระบวนการอ่านภาพถ่ายทางอากาศและจัดส่งให้ กบร. จังหวัด เพื่อใช้พิจารณาประกอบการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ กล่าวได้ว่าการต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มสมัชชาคนจน จังหวัดนครสวรรค์ ประสบความสำเร็จที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและกระบวนการพิสูจน์สิทธิของ กบร. ที่ทำให้กลุ่มของตนและจังหวัดนครสวรรค์ได้รับอภิสิทธิ์ในกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น

5.3.5 การตั้งคำถามต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กบร.

ข้อเรียกร้องในประเด็นนี้เป็นการตั้งคำถามต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กบร. ในการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ว่ายังคงจำเป็น

¹⁵² รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558. หน้า 21 – 27

¹⁵³ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2550. หน้า 5 – 11

ต้องมีอยู่ต่อไปอีกหรือไม่ รวมถึงปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องระหว่างชื่อคณะกรรมการ และหน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการ กบร. ในฐานะหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายที่ไม่สอดคล้องกัน และมีความหมายเชิงลบที่มุ่งมองประชาชนในลักษณะของการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า เป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้ง ๆ ที่อยู่ระหว่างกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินว่าระหว่างประชาชน กับหน่วยงานของรัฐใครมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่ากัน และภาครัฐเองยังไม่สามารถกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ชัดเจนได้ ซึ่งข้อเรียกร้องประการนี้สะท้อนให้เห็นมุมมองในแง่ลบและการตั้งคำถามต่อนโยบาย กบร. ในภาพรวมทั้งหมดว่าเป็นนโยบายที่เหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ที่ภาครัฐเลือกใช้ ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะในบริบทที่การเปลี่ยนแปลงของนโยบายเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และไม่ตอบสนองต่อข้อต่อสู้หรือข้อต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ที่ผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของ กบร. ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา

ในประเด็นนี้ขอยกตัวอย่างการให้ความเห็นของที่ประชุม กบร. ต่อการอภิปรายของ นายสุวโรช พะลัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร ในที่ประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2552 เกี่ยวกับปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานของ กบร. ใน 2 ประเด็นหลัก กล่าวคือ ประเด็นชื่อองค์กรและคณะกรรมการที่มีความหมายเชิงลบและเป็นปฏิปักษ์กับประชาชนในลักษณะที่กล่าวหาว่าประชาชนเป็นผู้บุกรุกไว้ก่อน และประเด็นเรื่องความจำเป็นที่จะยังคงให้มี กบร. อยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีต่อไปหรือไม่ ซึ่ง กบร. มีมติเห็นชอบให้ยังคงมี กบร. อยู่เพื่อทำหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีต่อไป เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ และมีประโยชน์ในการลดความขัดแย้งในสังคม สำหรับการปรับเปลี่ยนชื่อและสังกัดจะพิจารณาภายหลัง¹⁵⁴

พลวัตของข้อต่อสู้และการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ผ่านข้อเรียกร้อง ทั้ง 5 ประการ เหล่านี้ แม้ว่าจะส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในมิติต่าง ๆ อยู่บ้าง เช่น การเปลี่ยนแปลงในเชิงรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินนโยบายตามมาตรการของ กบร. ในบางประเด็น หรือการเปลี่ยนแปลงกลไกขับเคลื่อนนโยบายในบางคณะ แต่ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงกระบวนการดำเนินการดำเนินนโยบายแต่อย่างใด เนื่องจาก กบร. ยังคงบทบาทของการเป็นผู้รักษากระบวนการดำเนินการดำเนินนโยบายของตนตั้งแต่ช่วงต้นการก่อตัวของนโยบายเอาไว้ในลักษณะที่ไม่ยอมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย สะท้อนให้เห็นจากการที่ กบร. มีความเห็นว่าเป็นเรื่องมือเชิงนโยบายที่ กบร. ได้วางหลักการไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ยังคงสามารถใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินนโยบายในการป้องกันและแก้ไข

¹⁵⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2552. หน้า 12 - 21.

ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่วางอยู่บนหลักการที่ว่ารัฐไม่ควรออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เว้นแต่จะมีพยานหลักฐานและสามารถพิสูจน์ตามแนวทางที่รัฐกำหนดได้ว่าเข้าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อตรวจสอบการทำประโยชน์ประกอบการพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่มีข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ซึ่งแม้ว่าตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งภายในระบบราชการและภายนอกระบบราชการจะมีความพยายามผลักดันวาระนโยบายของกลุ่มตนเข้าสู่เวที กบร. เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์และทิศทางการดำเนินนโยบาย แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอและข้อเรียกร้องเหล่านั้นก็ถูกปิดตงในเวที กบร. และไม่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรมได้ ซึ่งเป็นอีกเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงของนโยบาย กบร. มีลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป และเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงรายละเอียดของเนื้อหาขั้นตอนมากกว่าการเปลี่ยนแปลงในระดับกระบวนทัศน์ตลอดระยะเวลาเกือบ 30 ปีที่ผ่านมา



บทที่ 6

สรุป อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่องที่มาและพลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

6.1.1 ที่มาของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

นโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 หรือนโยบาย กปร. มีที่มาหรือปัญหาที่เป็นสาเหตุหลัก คือ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทหารกับประชาชนในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรีใน 2 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2481 และพื้นที่สงวนหวงห้ามของกองการสัตว์และเกษตรกรรมที่ 1 ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ภายหลังจากการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามดังกล่าว เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรี ในทั้ง 2 พื้นที่ มีสาเหตุหลักมาจากการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐทับที่ดินของประชาชนนำไปสู่ความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งจากการศึกษาปรากฏให้เห็นความพยายามแก้ไขปัญหามาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 โดยใช้กลไกแก้ไขปัญหามาผ่านการดำเนินงานภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน มีเจ้าพนักงานที่ดินและเจ้าหน้าที่ทหารในฐานะหน่วยงานผู้ใช้พื้นที่เป็นตัวแสดงหลัก ต่อมาใช้การแก้ไขปัญหามาในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในระดับพื้นที่เป็นกลไกแก้ไขปัญหา มีผู้แทนฝ่ายทหารและฝ่ายปกครองเป็นตัวแสดงหลัก จนกระทั่งปัญหาดังกล่าวได้เข้าสู่การแก้ไขปัญหามาภายใต้กลไกระดับชาติผ่านการดำเนินงานของคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในช่วงปี พ.ศ. 2532 ส่งผลให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารขึ้นมาแก้ไขปัญหามาในกรณีนี้และในพื้นที่ทหารอื่นทั่วประเทศ จนกระทั่งนำไปสู่การผลักดันให้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2533 และเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2533 สำหรับก่อให้เกิดแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหามาประชาชนอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารจังหวัดกาญจนบุรีและพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารแปลงอื่น ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งนำไปสู่การกำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุก

ที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ขึ้นมาเป็นกลไกหลักในการกำหนดนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภทนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

6.1.2 พลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

การศึกษาครั้งนี้ พบว่า พลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2564 นโยบาย กพร. ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับกระบวนการตัดสินใจของการดำเนินนโยบายอย่างมีนัยสำคัญมากนัก เนื่องจากการดำเนินนโยบายมุ่งเน้นกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นกระบวนการหลักมาโดยตลอด การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับรายละเอียดของเนื้อหาและขั้นตอนของการดำเนินนโยบาย ถึงแม้ว่าจะพบพลวัตในเชิงข้อต่อสู้และข้อต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจำนวนมากตลอดช่วงระยะเวลาของการดำเนินนโยบายก็ตาม แต่ไม่ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายแต่อย่างใด สามารถแบ่งพลวัตของนโยบายตามการเปลี่ยนแปลงเชิงกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลครั้งสำคัญได้ออกเป็น 3 ช่วงเวลา ดังนี้

1) พลวัตของนโยบาย กพร. ระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2545 ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินนโยบายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ซึ่งมีเครื่องมือเชิงนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 หลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการแก้ไขปัญหามาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีกลไกขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) ซึ่งถือว่า มีบทบาทอย่างมากในการขับเคลื่อนนโยบายในช่วงนี้ มีคณะกรรมการประสานสัมพันธ์ป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปส.ปปร.) และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่ออ่านภาพถ่ายทางอากาศเป็นกลไกระดับอำนาจการทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของ กพร. และเชื่อมประสานการดำเนินนโยบายและขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายจากกลไกระดับชาติสู่กลไกในระดับพื้นที่ โดยมีคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร.ส่วนจังหวัด) เป็นกลไกระดับพื้นที่ สำหรับหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายในช่วงนี้ คือ ส่วนแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ กพร.

2) พลวัตของนโยบาย กบร. ระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2564 ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินนโยบายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ซึ่งพบว่าในช่วงนี้เครื่องมือนโยบายที่สำคัญยังคงเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ที่ยังมีผลใช้บังคับมาอย่างต่อเนื่องจากช่วงที่ผ่านมา และได้กำหนดให้มีมาตรการขึ้นมาจำนวน 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการของ กบร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ และมาตรการของ กบร. เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ มีกลไกขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ และอนุกรรมการพิจารณาผลการพิสูจน์สิทธิของ กบร.จังหวัดนครสวรรค์ เป็นกลไกระดับอำนวยการทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินงานของ กบร. มีคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร.จังหวัด) และคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร (กบร.กทม.) เป็นกลไกระดับพื้นที่ สำหรับหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายในช่วงนี้ คือ กองแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ กบร.

3) นโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในฐานะส่วนหนึ่งของกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ พลวัตของนโยบาย กบร. ในช่วงนี้เกิดจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2564 จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้นเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้การดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ต้องกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งได้มีการนำมาตรการของ กบร. ทั้ง 2 มาตรการ มาเป็นมาตรการของ คทช. สำหรับเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สำคัญ และได้กำหนดให้มีกลไกระดับคณะอนุกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบาย ได้แก่ คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อรองรับการดำเนินงานด้านการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ และคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ (คพร.จังหวัด) ขึ้นมาทำหน้าที่แทน กบร.จังหวัด ซึ่งไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของการดำเนินนโยบายที่สำคัญมากนัก เพียงแต่เป็นการนำเอาเครื่องมือเชิงนโยบายผ่านมาตรการของ กบร. และกลไกการขับเคลื่อนนโยบายของ กบร. ในระดับต่าง ๆ มาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับการโอนย้ายสังกัดของหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนนโยบายในช่วงนี้ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองที่ดินของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรี โดยยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแต่อย่างใด

6.2 อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับที่มาและพลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ข้างต้น สามารถอภิปรายผลการศึกษาได้ดังนี้

6.2.1 ที่มาของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับที่มาของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ข้างต้น พบว่า การกำหนดนโยบาย กพร. ไม่มีความชัดเจนในการนิยามและจำแนกประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การกำหนดวาระนโยบาย (Agenda Setting) ซึ่งภาครัฐเลือกให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับประชาชนบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหารเหนือกว่าประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน สะท้อนให้เห็นได้จากชื่อของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐขึ้นมา แสดงให้เห็นว่าในการนิยามปัญหาของภาครัฐแล้วปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐมีความสำคัญกว่าปัญหาการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามทับที่ดินของประชาชน จนนำไปสู่ความขัดแย้งที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถหาทางแก้ไขให้เป็นที่ยุติได้โดยง่าย หากไม่ได้แก้ไขที่สาเหตุของปัญหาที่แท้จริง ในประเด็นนี้ถึงแม้ว่านโยบาย กพร. จะให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายด้วยกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเพื่ออำนวยความสะดวกและเป็นธรรมให้กับประชาชนที่มีความขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐ ให้ได้ข้อยุติระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนใครมีสิทธิในที่ดินที่มีข้อพิพาทดีกว่ากัน และเพื่อเป็นการรักษาที่ดินของรัฐไว้ตามเป้าหมายของการดำเนินนโยบายของ กพร. อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามแนวทางของ กพร. ก็ดูเหมือนว่าจะไม่ใช่เป็นกลไกใหม่ที่ภาครัฐเลือกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหากแต่เพียงเป็นการนำเอากระบวนการพิสูจน์และสอบสวนสิทธิที่ดำเนินการโดยหน่วยงานในระดับพื้นที่อยู่เดิมมาปรับรูปแบบใหม่ให้มีระเบียบแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งกำหนดขึ้นจากกลไกส่วนกลางที่ภาครัฐกำหนดขึ้นเป็นนโยบายภายใต้กลไกของ กพร. เท่านั้น

ในแง่นี้การเกิดขึ้นของนโยบาย กพร. จึงเป็นความพยายามหากลไกแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน โดยเป็นการดึงอำนาจที่เคยเป็นของหน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่มาสู่การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายจากกลไกของรัฐราชการส่วนกลางที่ กพร. กำหนดขึ้น ผ่านมาตรการ หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปแบบและมาตรฐานเดียวกันในที่ดินของรัฐทุกประเภทและในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อ

สร้างให้เกิดการยอมรับจากประชาชนที่มีความขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐว่าจะได้รับความเป็นธรรม จากกระบวนการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ แต่ด้วยขั้นตอนการดำเนินการพิสูจน์สิทธิที่ใช้ระยะเวลา ยาวนาน รวมถึงปัญหาอุปสรรคในกระบวนการพิสูจน์สิทธิที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและยังไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญหามาจากภาครัฐอย่างจริงจัง ทำให้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของ กบร. อาจถูกมองได้ว่าเป็นกระบวนการที่ภาครัฐไทยเลือกใช้เพื่อชะลอความเป็นธรรมในการได้รับสิทธิ ในที่ดินของประชาชนออกไป และหากพิจารณาพร้อมกับข้อต่อสู้หรือข้อต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ช่วงแรกที่นโยบาย กบร. เกิดขึ้นก็อาจแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐเลือกใช้กระบวนการ พิสูจน์สิทธิตามนโยบาย กบร. ก็เพื่อเป็นการเบี่ยงเบนจากข้อเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการให้ ภาครัฐเพิกถอนพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมาจัดสรร และออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชน ซึ่งยังไม่สามารถหาข้อยุติในประเด็นนี้ได้ หากรัฐมองประชาชน เป็นผู้บุกรุกเหนือปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินที่ไม่เป็นธรรมในสังคมซึ่งเป็นปัจจัยเสริมให้ประชาชนบุกรุก เข้าครอบครองพื้นที่ของรัฐ เนื่องจากการนิยามปัญหาของภาครัฐที่แตกต่างกันนำไปสู่การกำหนด นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาก็แตกต่างกันออกไปด้วย

6.2.2 พลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

สำหรับพลวัตของนโยบาย กบร. ที่มีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดและขั้นตอนของการดำเนิน นโยบาย โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับกระบวนการทัศนของการดำเนินนโยบายที่สำคัญแต่อย่างใด กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2564 นโยบาย กบร. ยังคงอาศัยกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน เป็นกระบวนการหลักในการดำเนินนโยบาย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ซึ่งได้วางหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์สิทธิในที่ดินไว้ว่ารัฐจะไม่ออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับผู้บุกรุก ที่ดินของรัฐ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการสงวนหวงห้ามของรัฐ ซึ่งเป็นแนวนโยบายหลักของ กบร. ที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือเชิงนโยบายในรูปแบบต่าง ๆ ในสาระสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการพิสูจน์สิทธิเลยตลอดช่วงเวลาดังกล่าว

การเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลง เชิงกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังกัดของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ฝ่ายเลขานุการ กบร. ซึ่งก็ไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับกระบวนการทัศนตามมา สอดคล้องกับ ทฤษฎีการเว้นวรรคทางดุลยภาพที่มองว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากมีภาวะความนิ่งของนโยบายสาธารณะ (Policy Stasis) ที่ไม่เอื้อให้กระบวนการกำหนด นโยบายเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและกระบวนการทัศนที่สำคัญมากนัก และการเปลี่ยนแปลง ในรายละเอียดและขั้นตอนของการดำเนินนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นมักเป็นการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยที่เกิด

จากกลุ่มผลักดันในระบบย่อยของนโยบาย เช่น การร้องเรียนของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และการปรับกระบวนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบาย กบร. จะไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับกระบวนการทัศน์ของนโยบายที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างได้ผลกว่าที่เป็นอยู่นั้นคือ การสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนที่มีความขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน แต่ก็เห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ทั้งภายในระบบราชการและภาคประชาชนก็ได้ใช้กลไกที่นโยบาย กบร. กำหนดขึ้นมาสำหรับเป็นพื้นที่ในการต่อสู้ ต่อรอง และปกป้องผลประโยชน์ของตนเองตลอดมา

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงจากภายนอกโดยผลของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกกลไก กบร. ไปเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ สะท้อนให้เห็นปัญหาของภาครัฐไทยที่มักใช้การแก้ไขปัญหาด้วยการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางภายใต้กลไกของระบบราชการรวมศูนย์ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในระดับพื้นที่ที่มีความซับซ้อนและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง หากไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่อยู่เบื้องหลังความขัดแย้งภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง

6.3 ข้อเสนอแนะ

6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ภาครัฐโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ควรใช้โอกาสในการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายไปเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อทบทวนกระบวนการทัศน์ของการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐทั้งระบบ ที่ไม่จำกัดอยู่แค่เพียงการดำเนินนโยบายผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเพียงอย่างเดียว เนื่องจากเป็นเพียงการดำเนินนโยบายในเชิงแก้ไขปัญหาคเท่านั้น ควรมุ่งให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายในเชิงป้องกันในลักษณะอื่นภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนควบคู่ไปด้วย

2) ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจนโดยเร่งด่วนเนื่องจากจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในภาพรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงจะทำให้การพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามนโยบายของ กบร. มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากปัจจุบันภาครัฐดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินทั้ง ๆ ที่แนวเขตที่ดินยังไม่มี ความชัดเจน และแต่ละหน่วยงานยังมีความขัดแย้งเรื่องแนวเขตกันอยู่ ทำให้การดำเนินการพิสูจน์สิทธิของรัฐอาจถูกตั้งคำถามจากประชาชนได้

3) ภาครัฐควรเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่มีอยู่หลายประเด็น ได้แก่ ปัญหาเรื่องลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของนโยบาย กพร. ปัญหาความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์การพิจารณาตามมาตรการของ กพร. เช่น ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณาสถานะความเป็นที่ดินของรัฐ และพยานหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์สิทธิ เป็นต้น ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการดำเนินนโยบายที่ค่อนข้างล่าช้าและมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น และปัญหาเกี่ยวกับการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน และสามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

4) ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการนำเอาเครื่องมือเชิงนโยบายและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

1) การศึกษาวิจัยเชิงปริมาณในลักษณะของการประเมินผลการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ที่ผ่านมามีผลลัพธ์ และผลกระทบเชิงบวกเชิงลบอย่างไรบ้าง ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวในประเด็นใดบ้าง เพื่อนำมาสู่การนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

2) การศึกษารายละเอียดเชิงลึกกรณีหรือรายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหตามแนวทางของนโยบาย กพร. ในช่วงที่ผ่านมา เนื่องจากจะทำให้ทราบรายละเอียดในเชิงลึกของการนำนโยบาย กพร. ไปสู่การปฏิบัติว่ามีความสำเร็จ ล้มเหลว หรือมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ในลักษณะเชิงลึกกรณี เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขเครื่องมือและกลไกการดำเนินนโยบายต่อไป

3) การศึกษาพลวัตของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ที่ให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงหรือปฏิสัมพันธ์ของนโยบายนี้กับนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของหน่วยงานต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะทำให้เห็นพลวัตของนโยบายนี้ในภาพรวมได้เป็นอย่างดี เนื่องจากงานศึกษานี้มุ่งเน้นการศึกษาพลวัตของนโยบาย กพร. ที่จำกัดอยู่ในมิติภายในของตัวนโยบายเท่านั้น

4) การศึกษาระบบการบริหารจัดการและการสงวนหวงห้ามที่ดินของหน่วยงานทหาร ในภาพรวมทั้งประเทศ

บรรณานุกรม

- "กฎกระทรวง (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518." ราชกิจจานุเบกษา 8 มิถุนายน 2519.
- "กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560." ราชกิจจานุเบกษา 25 ธันวาคม 2560.
- กมลศ โปธิกนิษฐ. ทฤษฎีนโยบายสังคมและการวิพากษ์นโยบาย. พิษณุโลก: รัตนสุวรรณการพิมพ์ 3, 2563.
- กรมที่ดิน. "การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน." 2561.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2548.
- "ที่ดินของรัฐ." accessed 22 มกราคม, 2564, http://www.pacc.go.th/pacc_2015/onemap/pages-left-sidebar.html.
- "ข้อมูลทั่วไปของกองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน." accessed 3 พฤษภาคม 2564, https://www.opsmoac.go.th/revolving_fund-files-402891791800.
- จิรนนท์ ไชยบุปผา. "“คนขายชอบ” กับการได้มาหรือ “จำกัดไป” ซึ่งสิทธิในที่ดิน." รัฐสภาสาร ปีที่ 63, no. ฉบับที่ 5 เดือนพฤษภาคม (2558).
- ตุลญา โรจนทั้งคำ แก้วศุภาสวัสดิ์. คู่มือศึกษาวิพากษ์กฎหมายที่ดิน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- "จากคดีที่ดิน "แม่ธนาธร" ถึงมหากาพย์ฟาร์มไก่ "ปารีณา"." 2564, accessed 8 เมษายน 2564, <https://news.thaipbs.or.th/content/302765>
- ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์. เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐ และการพัฒนานโยบายสาธารณะในมุมมองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.
- ธราวิทย์ อุปพงษ์. พื้นฐานนโยบายสาธารณะสำหรับงานสาธารณสุข. 2561.
- นิภารัตน์ เอี่ยมอ่า. "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนว่าด้วยการจัดการที่ดิน." วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2557.
- บุญแสง พละศึก. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2529.
- "ที่มา #Saveบางกอลอย หลากเรื่องที่ถูกกลุ่มชาติพันธุ์อยากให้เราเข้าใจ." 2564, accessed 8 เมษายน, 2564, <https://www.prachachat.net/politics/news-618505>.
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. (ร่าง) นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2560 – 2579), 2562.
- . (ร่าง) แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2560 –

2564), 2562.

"พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562." ราชกิจจานุเบกษา 14 เมษายน 2562.

"พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ". ราชกิจจานุเบกษา 5 มีนาคม 2518.

"พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562." ราชกิจจานุเบกษา 9 มีนาคม 2562.

"พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2564." ราชกิจจานุเบกษา 10 กุมภาพันธ์ 2564

"พระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478."

ราชกิจจานุเบกษา 8 เมษายน 2479.

"พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ". ราชกิจจานุเบกษา 30 พฤศจิกายน 2497.

พัชรี สีโรรส. พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2556.

"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535." ราชกิจจานุเบกษา, 5

มีนาคม 2535.

ราชบัณฑิตยสถาน. อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม 1. 2545.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2535 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2535.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2536.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2537.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2543 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2543.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2546.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2548.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2550.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2551.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2552.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2555.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558.

รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2564.

- รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546
- รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2552.
- รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 3/2543 เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2543
- รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 5/2538 เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2538.
- รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2564.
- รายงานการประชุมคณะทำงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 3/2546 เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2546.
- วรรณิ วุฒิฤทธากุล. "ผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ." วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- วรวุฒิ เทพทอง. คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543. Edited by 5. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2550.
- วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์. "วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 - 2518)." วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ. "ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย." 2548.
- "การกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2491 - 2500)." accessed 28 เมษายน 2564, https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/view/244554.
- สมชาติ สมเจริญ. "แนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2559." 1 มกราคม 2564. http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2559-2560/PDF/wpa_8246/ALL.pdf.
- "ที่ราชพัสดุ สมบัติผลัดกันชม" มติชนออนไลน์, 2563, accessed 8 เมษายน, 2564, https://www.matichon.co.th/article/news_1995071.
- สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนามาตรการและหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ.
- สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กทม.: หจก. อรุณการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2539.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 4. 2563.

- สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. คู่มือรวบรวมประเด็นคำถาม - คำตอบ: หลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการปฏิบัติที่สำคัญของ กบร.จังหวัด กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2563.
- . แนวทาง วิธีการ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2560.
- สำนักนายกรัฐมนตรี และกองทัพบก. คู่มือการแก้ไขปัญหากรณีราษฎรอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่สงวนหวงห้ามของทหาร ตามมติคณะรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2533.
- สิริฉัตร ภูักัดดี และคณะ. "แบบรูปการกระจายเชิงพื้นที่ของการบุกรุกที่ดินราชพัสดุ." วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 10, no. 3.
- เสนีย์ ปราโมช. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์. กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย), 2551.
- แสวง ปานทอง. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2529.
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปริทัศน์สถานภาพความรู้. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. "โครงการวิจัยกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ." 2553.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายอนุวัตร จินตกลสิกรรม
วัน เดือน ปี เกิด	12 ธันวาคม 2536
สถานที่เกิด	อุทัยธานี
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) สาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ที่อยู่ปัจจุบัน	180 - 184 เจริญกรุงซอย 44 ถนนเจริญกรุง บางรัก กรุงเทพมหานคร 10500



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY