

การจัดการความขัดแย้งในการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์

ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ ตำบลพรุไทย

อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

Conflict Management in the Utilisation of Nongplap

Public Grazing Land, Prutai, Bantakhun, Surattani

สุจารีย์ วิชัยดิษฐ์*

Sujaree wichaidis

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับรัฐในการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ แนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐ และหาข้อสรุป ข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการแก้ปัญหาใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ ทำการศึกษาข้อมูลจากเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลพรุไทย และประชาชนผู้ทำกินในเขตพื้นที่สาธารณะประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ จำนวน 90 ครัวเรือน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาความ ผลการศึกษพบว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับเดิมเป็นที่ว่างเปล่า ไม่มีเจ้าของ ไม่มีหลักฐานที่ดิน ประชาชนจึงเข้าไป

* นักศึกษาหลักสูตร รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น Email.Dang-takun@hotmail.com

จับจองทำการเกษตร มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 ต่อมา อบต. ได้ทำการสำรวจแนวเขตเพื่อจะกันพื้นที่ไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ จำนวน 600 ไร่ และส่วนที่เหลือจะออกเอกสารสิทธิ์ทำกินให้แก่ชาวบ้าน ปรากฏว่าชาวบ้านในพื้นที่ไม่ยอมให้ทำการรังวัด เนื่องจากบริเวณที่กันไว้จะทำให้ชาวบ้านบางคนต้องเสียสิทธิ์ในการทำกิน ทุกคนต่างต้องการหลักฐานที่ดิน จึงได้รวมกลุ่มร้องเรียนผู้เกี่ยวข้องผ่านอำเภอเพื่อหาแนวทางออก หลักฐานการทำกินในที่ดินแปลงดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องมาตลอดจนถึงปัจจุบัน ซึ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงดังกล่าว น่าจะเกิดมาจากความไม่ชัดเจนของที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ว่างเปล่าทำให้ชาวบ้านจึงเข้าจับจองเป็นพื้นที่ทำกิน และหน่วยงานภาครัฐก็ทราบมาโดยตลอดว่ามีชาวบ้านบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการใดๆ ทำให้ได้รับการคัดค้านและต่อต้านการดำเนินการจากชาวบ้านที่ทำกินบนพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จะต้องหาวิธีการหรือแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และอาจเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น เมื่อภาครัฐเข้าดำเนินการอย่างจริงจัง เนื่องจากชาวบ้านมีความเข้าใจว่าที่ดินแปลงนี้เป็นพื้นที่สาธารณะซึ่งทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ได้ โดยที่ไม่ต้องออกเอกสารสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น และบางส่วนเข้าใจว่าหากตนเองได้ครอบครองที่ดินทำกินเป็นเวลาหลายสิบปี จะสามารถยื่นขอครอบครองเป็นกรรมสิทธิ์ได้

คำสำคัญ: การจัดการความขัดแย้ง, ที่ดินสาธารณะ

Abstract

The purposes of this research were to study the conflict conditions in the utilisation of the public land and the guideline of solving conflicts between the people and the government, and to find the conclusions and solutions to using Nhongplab public land for grazing. The samples of this research were the officials of Pruthai Subdistrict Administrative Organisation and the people who made their living from Nongplap public grazing land of 90 households. The tools used in this study were the questionnaires and analysis of the data in descriptive form. The research findings were summarised as follows: Originally, the Nhongplap public grazing land was an empty land, unoccupied and there was no evidence of any ownership. So, the villagers put the land to agricultural use since B.E. 2495. After that, the Subdistrict Administrative Organisation came to survey the area, reserved an area of 600 acres as a public area, and offered the deeds to use the rest to the villagers. However, it appeared that people in the area refused because they did not want to lose the right to use the land. Everyone wanted the deeds of a piece of land so they gathered to complain through the district to seek out ways to attain the proof of right in said area causing conflicts from then to the present time. The underlying reason behind the conflicts that caused the villager to invade the land was the vagueness of the public, since the area was originally an empty space where residents could occupy the land and that government knew all along but never took any action. Hence, it

made the villager protest against the government's action and it was the duty of government to find the way to resolve said disputes, which might intensify if the government began to make an actual action since people understood that the land was a public space where anyone could use it without any permission issued and some even understood that, if they occupied the land for many years, they could apply for the ownership of the land.

Key Word: Conflict Management, Public Land

บทนำ

ที่สาธารณประโยชน์ ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสภาพจะเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ขายตลิง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินอันเป็นสมบัติของแผ่นดินมีที่มาหลายอย่าง เช่น เกิดขึ้นโดยทางราชการประกาศหวห้ามไว้ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เกิดขึ้นโดยมีกฎหมายหวห้าม เช่น มีพระบรมราชโองการหรือมีพระราชกฤษฎีกาหวห้าม ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 เกิดขึ้นโดยการสงวนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกาศใช้บังคับแล้ว เกิดขึ้นโดยสภาพ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนอง บึง บางที่มีสภาพอยู่โดยธรรมชาติ ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เกิดขึ้นโดยมีผู้อุทิศให้ เกิดขึ้นโดย

มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งตามมาตรา 5 หรือมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่สาธารณประโยชน์จึงเป็นมรดกทางธรรมชาติอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยรวม และที่สาธารณประโยชน์ยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของท้องถิ่นและประเทศชาติ บางแห่งสามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว บางแห่งสามารถใช้สร้างสถานที่ราชการ หรือสถาบันการศึกษา

ที่ดินสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากที่ดินสาธารณประโยชน์ มีจำนวนจำกัด และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย ถูกต้อง กฎหมายจึงกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาเพื่อมิให้บุคคลบุกรุกเข้าไปทำลาย หรือครอบครอง ถิ่นเอาไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการอนุรักษ์ที่ดินนั้นไว้สำหรับใช้ประโยชน์จนถึงอนุชนรุ่นหลังต่อไป จากประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อำนาจหน้าที่การดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องเป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2547 มาตรา 122 บัญญัติว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปร่วมเลี้ยงสัตว์ร่วมกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ร่วมกัน เป็นหน้าที่ของกรมอำเภอ ปัจจุบันนายอำเภอจะต้องตรารักษาอย่าให้ผู้ใดกัดกันเอาไปเป็นประโยชน์แต่เฉพาะตัว

จากกระแสของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลทำให้ที่สาธารณประโยชน์นั้นวันจะมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น แต่ในทางตรงข้ามที่ดินสาธารณประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้นวันจะลดน้อยลงโดยการบุกรุก

ของราษฎรและเอกชน ปัจจุบันเชื่อว่าพื้นที่การบุกรุกจะมากขึ้นเป็นเท่าตัวและนับวันจะเพิ่มมากขึ้นทั้งนี้ เป็นผลมาจาก (กรมการปกครอง, 2541)

1. การเพิ่มของประชากรในขณะที่ดินมีจำกัด และมีราคาแพง
2. ความล้มเหลวของการป้องกันและการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
3. ขาดกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณรวมทั้งการปล่อยปละละเลยไม่จริงจังกับการแก้ปัญหา ไม่กล้าใช้มาตรการทางกฎหมายกับผู้บุกรุกที่ดื้อรั้น เป็นเหตุให้บุคคลอื่นเอาอย่างเพิ่มขึ้น
4. ที่สาธารณะประโยชน์ส่วนใหญ่ไม่มีขอบเขตและหลักฐานที่แน่นอน
5. ประชาชนบางคนขาดวินัยไม่เคารพกฎหมาย มีความโลภเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม

ผลเสียที่เกิดจากการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ การบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์สร้างปัญหาทางด้านสังคม การเมือง การปกครอง และสูญเสียความสมดุลทางธรรมชาติพอสมควร ดังนี้

1. ทำให้ไม่มีหรือมีน้อยลงของพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางสาธารณะ ลำห้วย บึง และสวนสาธารณะ
2. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา กล่าวคือ เมื่อต้องการใช้ที่ดินนั้นดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น จะสร้างสถานที่ราชการ สร้างสถาบันการศึกษา ก็ต้องเสียเวลาและสิ้นเปลืองเงินงบประมาณในการพิสูจน์สิทธิการครอบครอง การฟ้องคดี บางกรณีต้องจัดหาที่ทำกินและที่อยู่อาศัยให้ บางแห่งเสียโอกาสในการนำความเจริญมาสู่ท้องถิ่น เนื่องจากผู้บุกรุกที่สาธารณะรวมตัวกันคัดค้านการเข้าไปใช้ประโยชน์ของทางราชการ

ที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ ในกรณีศึกษานี้ เป็นเขตพื้นที่ดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลพยุห์ไทย อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 บ้านบนทุ่ง ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมด 2,014 ไร่ ประชาชนอาศัยทำกิน จำนวน 90 ครัวเรือน มี

อาณาเขต ดังนี้ ทิศเหนือ ติดต่อบ้านคลองหิน ทิศใต้ ติดต่อบ้านบางเนา หมู่ที่ 4 ตำบลพรุ
ไทย ทิศตะวันออก ติดต่อบ้านนาตาหมี หมู่ที่ 2 ทิศตะวันตก ติดต่อบ้านหนองพลับนอก

ที่ดินแปลงนี้ เดิมทีเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่มีเจ้าของ ไม่มีหลักฐานที่ดิน
ประชาชนบริเวณใกล้เคียงจึงเข้าไปจับจองทำการเกษตรโดยการปลูกพืช ปลูกยางพารา
และผลไม้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 ต่อมาในปี พ.ศ.2537 ซึ่งเป็นปีแรกที่เริ่มมีการสำรวจเพื่อ
ชำระภาษีบำรุงท้องที่กับ อบต.พรุไทย โดยมีนโยบายจะออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้แก่
ประชาชนที่ทำกินในที่ดินผืนดังกล่าว นายผ่อง หนูอินทร์ ซึ่งอาศัยที่ดินแปลงนี้ใช้
ประโยชน์ในการเลี้ยงสัตว์และปลูกพืชทางการเกษตรคัดค้านไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่ทำการ
รังวัด โดยให้เหตุผลว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวนี้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ เป็นที่สำหรับชาวบ้านนำ
สัตว์มาเลี้ยง ไม่จำเป็นต้องออกเอกสารสิทธิ์ เนื่องจากเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ทุกคน
สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ก็มีประชาชนบางส่วนที่ยื่นแบบ ภทบ.5 ชำระภาษีบำรุง
ท้องที่แก่องค์การบริหารส่วนตำบลพรุไทย โดยเข้าใจว่าหลักฐานชำระภาษีจะสามารถใช้
เป็นหลักฐานเพื่อขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ์ครอบครองที่ดิน หรือเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ใน
การทำกินบนที่ดินแปลงนี้ แต่เมื่อทราบว่าการหลักฐาน ภทบ.5 และใบเสร็จการเสียภาษี ไม่
สามารถนำมาเป็นหลักฐานเพื่อขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ์ได้ จึงรวมตัวกันร้องขอให้ทางราชการ
ยกเลิกพื้นที่ทุ่งเลี้ยงสัตว์ พร้อมออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้แก่พวกเขา โดยมีการดำเนินการ
มาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ.2549 สมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลพรุไทย หมู่ที่ 2 ได้นำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพรุ
ไทย เพื่อให้ตั้งงบประมาณสำหรับใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินแปลงนี้ และออกหลักฐาน
เอกสารสิทธิ์ให้แก่ประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลพรุไทยจึงได้ประสานสำนักงาน
ที่ดินอำเภอบ้านตาขุนเพื่อเข้ามาสำรวจพื้นที่ และขอคืนพื้นที่จำนวน 600 ไร่ ไร่เป็นที่
สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์ ปรากฏว่าประชาชนในพื้นที่ไม่ยอมให้ทำการรังวัด
เนื่องจากเกรงว่าบริเวณพื้นที่ที่กันไว้จะทำให้ประชาชนบางคนต้องเสียสิทธิ์ในการทำกิน
ทุกคนต่างต้องการหลักฐานที่ดิน จึงได้รวมกลุ่มร้องเรียนผู้เกี่ยวข้องผ่านอำเภอเพื่อหาแนว

ทางออกหลักฐานการทำกินในที่ดินแปลงดังกล่าว และเมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ.2555 ได้มีตัวแทนนักการเมืองยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือดำเนินการรวบรวมเอกสารการยื่นอธิปไตยกรรมที่ดิน เพื่อขอเพิกถอน ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับและออกเอกสารสิทธิ์ทำกินให้แก่ชาวบ้านต่อไป

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาคือหาข้อพิพาทไม่ให้ลุกลามใหญ่โตขึ้นในอนาคต จึงมีการร่วมมือกันในหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการเพื่อหาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหานี้ ผู้วิจัยซึ่งมีความสนใจที่จะศึกษาการจัดการความขัดแย้งในการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ เพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับรัฐในการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ
2. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐ และหาข้อสรุป ข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการแก้ปัญหาใช้ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ

ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ ในเขตพื้นที่หมู่ที่ 2 ตำบลพรุไทย อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุ

ราษฎรธานี และประชากรในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลพรุไทย และประชาชนผู้ทำกินในเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ จำนวน 90 ครัวเรือน

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

“สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” นั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้ประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (ชลากร พรหมกิตติคุณ, 2543)

“ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 หมายถึง “ที่ป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท รวมถึงที่ดินที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ของทางราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจด้วย” (บุญชัย สมใจ, 2547) และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1034 ได้ยกตัวอย่างแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ 3 ประเภท คือ (วรารุธ วราภรณ์, 2541)

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
2. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
3. ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์

ปัจจุบันการออกกฎหมายหลายฉบับบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 122 บัญญัติว่า ที่ดินอันเป็น สาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปเลี้ยงสัตว์ร่วมกัน เป็นต้น

2) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และในมาตรา 4 ได้บัญญัติที่ราชพัสดุว่า ที่ราชพัสดุนั้นหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้น

3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50 ภายใต้กฎหมายเทศบาลมีหน้าที่ต้องทำให้เขตเทศบาล ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับที่สาธารณะ คือ ให้มีและบำรุง ทางบก ทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล มาตรา 53 ภายใต้บังคับของกฎหมาย

ปัจจัยที่ทำให้มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์

ปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้ว เหตุที่มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เพิ่มมากขึ้นนั้น สืบเนื่องจากปัจจัยดังนี้ (ประจิมจันทร์ช่วย, 2537)

1. ปัญหาทางเศรษฐกิจถดถอยและความยากจน ขาดแคลนที่อยู่อาศัยราษฎร ไม่มีที่ดินสำหรับใช้เป็นที่พักอาศัยประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพเป็นของตนเองอย่างพอเพียง

2. ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาปล่อยปละละเลย เมื่อพบว่ามีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์แล้วไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย

3. ที่สาธารณประโยชน์ตั้งอยู่ในแหล่งทำเลที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย และใช้เป็นที่ทำมาหากิน เมื่อผู้บุกรุกได้รับประโยชน์ ทำให้พรรคพวก พี่น้อง หรือผู้อื่น ปฏิบัติตาม และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

4. ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา ไม่รู้แนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่แน่นอน เนื่องจากมีการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ไว้นานและแนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน

5. ราษฎรอาจจะครอบครองทำประโยชน์อยู่ในที่ดินบางส่วนอยู่ก่อนและมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย แต่ทางราชการได้ทำการประกาศขึ้นทะเบียนที่ดินผืนใหญ่ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ครอบคลุมที่ดินของราษฎรที่ครอบครองอยู่ก่อนแล้ว

แนวคิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดิน

แนวคิดด้านนโยบายสาธารณะในการศึกษากระบวนการจัดทำนโยบายมีแนวคิดหลายวิธีด้วยกัน แนวคิดของกระบวนการทางนโยบายแบบดั้งเดิม คือ กระบวนการทางนโยบายแบบวัฏจักรของนโยบาย (The policy cycles or stagiest approach) สำหรับการศึกษาครั้งนี้ มีแนวคิดการศึกษาสภาพปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ มีอะไรบ้าง โดยต้องการทราบว่าความต้องการของประชาชน และภาครัฐเกี่ยวกับการจัดการปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์อย่างไรบ้าง การเข้าไปศึกษาพื้นฐานทางด้านการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นประเด็นหลัก โดยมุ่งกำหนดสภาพปัญหาที่ต้องการผลักดันทางนโยบายโดยอาจเป็นการผลักดันจากระดับบนสู่ระดับล่าง หรืออาจเป็นการผลักดันจากระดับล่างสู่ระดับบน

ดังนั้นการศึกษาค้างนี้ จึงยึดกรอบแนวคิดในการกำหนดสภาพปัญหา นั่นคือ การกำหนดปัญหาเริ่มจากการตระหนักของประชาชน ว่าปัญหานั้นเป็นปัญหาที่ประชาชนต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจเป็นปัญหาจากนโยบายเดิมของรัฐบาล หรือนโยบายที่กำลังนำไปใช้ปฏิบัติ หรือนโยบายที่กำลังอยู่ระหว่างการตัดสินใจของรัฐบาล ดังนั้นการกำหนดปัญหาจึงเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกับการกำหนดวาระทางนโยบาย เรื่อง/ประเด็น ปัญหา

นโยบายการกำหนดปัญหากับนโยบายพาร์สัน การกำหนดปัญหานับเป็นจุดที่สำคัญที่สุดในการนำไปกำหนดวาระ และจัดทำนโยบาย หากไม่ทราบถึงปัญหาที่แท้จริง หรือกำหนดปัญหาผิดประเด็นย่อมนำไปสู่ปัญหาในการจัดทำนโยบาย นั่นคือการกำหนดวาระจำเป็นต้องนำปัญหาเข้ามาสู่ประเด็นเพื่อให้สาธารณะสนใจ นักคิดและนักทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะให้ความสำคัญกับขั้นตอนการศึกษาปัญหาเป็นพื้นฐานแรกในการจัดทำนโยบาย คิงดอน ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกำหนดปัญหาโดยเขามองว่าการก่อตัวของนโยบาย ต้องอาศัยปัจจัยสามด้าน (Policy Streams) ที่เกิดพร้อมกันโดยเป็นอิสระจากกัน ด้านแรกคือการศึกษาถึงสภาพปัญหา ด้านที่สองคือการศึกษาแนวทางแก้ไข หรือการสร้างตัวนโยบาย ด้านที่สามคือการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง

ความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ของทรัพยากร (ที่ดิน)

การครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นอาจกล่าวได้ว่ามี 4 แนวทาง คือ 1) ชื่อจากเอกชนโดยทั่วไป โดยรัฐออกเอกสารสิทธิ์ คือ น.ส.3 หรือโฉนดที่ดินให้เนื่องจากมีหลักฐานแสดงการครอบครอง 2) รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์โดยการเช่า เช่น ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ 3) การเป็นสมาชิกของโครงการจัดที่ดินของรัฐ ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และ 4) รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในช่วงเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เช่น โครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่ขาดโอกาสที่จะครอบครองที่ดินโดยวิธีการต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว แต่เพื่อความอยู่รอดในการดำรงชีวิตจึงได้หักล้างถางพงเข้าทำกินในที่ดินของรัฐ และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยลักษณะและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถแยกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้ (สมัชชาปฏิรูปที่ดิน, 2554)

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เกิดจากการที่มีราษฎรจำนวนหนึ่งที่อยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ 2 ลักษณะ คือ 1) การประกาศเขตที่ดินของรัฐทับที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของราษฎรที่อยู่มาก่อน 2) ราษฎรเข้าไปทำกินในที่ดินของรัฐหลังประกาศเขตสงวนหวงห้าม ทั้งนี้ พื้นที่ที่เกิดปัญหารุนแรงมากที่สุด คือ พื้นที่ป่าไม้ทั้งเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งในปี 2551 มีผู้เข้าทำกินและอยู่อาศัยจำนวน 0.48 ล้านราย ในพื้นที่ 8.5 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2553) กรณีที่ราชพัสดุมีการบุกรุกครอบครองจำนวน 2.1 ล้านไร่ และที่สาธารณประโยชน์ 1.15 ล้านไร่ รวมกันทั้งหมด 11.75 ล้านไร่ หรือร้อยละ 3.66 ของพื้นที่ทั้งประเทศ

ความขัดแย้งระหว่างประชาชนและภาครัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่องดังที่ ศยามล ไกยูรวงศ์ (2548) ได้รายงานผลการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทปัญหาหลักของการใช้ประโยชน์จากที่ดินในประเทศไทย ประเภทปัญหาที่มีจำนวนมากที่สุด คือ ปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน 262 กรณี รองลงมา คือ ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ จำนวน 119 กรณี ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและภาครัฐในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากที่ดินอาจสรุปได้ 3 ประการ คือ

1) แนวคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐ ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการ ขาดมิติการมีสิทธิและมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

2) การประกาศเขตหวงห้ามที่ดินของรัฐ มิได้มีการสำรวจที่ดินในพื้นที่ราษฎรทำกินและอยู่อาศัยเดิม แต่เป็นการกำหนดลงบนแผนที่ โดยเฉพาะแผนที่ที่มีมาตราส่วนขนาดเล็ก แล้วดำเนินการประกาศเขตตามกฎหมาย ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของแนวเขตในกรณีชุมชนหรือที่ดินทำกินอยู่ในแนวรอยต่อกับที่ดินของรัฐ หรือทับซ้อนชุมชนที่อาศัยอยู่

ดั้งเดิม และมีพื้นที่จำนวนมากที่ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดการทรัพยากรในชุมชนร่วมกัน ต่อมาได้มีการประกาศเขตที่ดินของรัฐทับซ้อน ทำให้ราษฎรในชุมชนไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการและการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ก็จะเป็นการกระทำผิดที่ผิดกฎหมาย หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชน

3) การขาดระบบฐานข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งมีแนวเขตทับซ้อนกันเอง

การกระจายถือครองที่ดินไม่เป็นธรรม

ปัญหาความขัดแย้งอีกประการหนึ่งของใช้ทรัพยากรที่ดิน คือ การถือครองที่ดินไม่เป็นธรรม โดยมีลักษณะปัญหา ดังนี้

มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือของคนส่วนน้อย คนยากจนส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกิน ตามข้อมูลปรากฏว่า ในปี พ.ศ.2547 มีการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในชนบท พบว่า มีคนที่ต้องการความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน จำนวน 4 ล้านราย ในจำนวนนี้เป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินโดยสิ้นเชิง จำนวน 1 ล้านราย และยังมีที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมาก อันเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 ที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินต้องให้เช่าที่ดินแก่ผู้เช่าเป็นเวลา 6 ปี อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดว่าเมื่อเจ้าของที่ดินให้เช่าเพื่อการเกษตรนั้น จะต้องให้ผู้เช่ามีสิทธิซื้อก่อน และให้เวลาในการจัดหาเงินมาซื้อภายใน 1 ปี ทำให้เจ้าของที่ดินประสบปัญหาความคล่องตัวในการซื้อขายที่ดิน จนเป็นเหตุให้ไม่ยอมให้มีการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร หรือบางส่วนให้เช่าโดยไม่ทำสัญญา ทำให้ผู้เช่าจ่ายค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรสูงเกินกว่าอัตราที่กำหนด แม้รัฐจะมีนโยบายจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎร เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) การจัดสรรที่ดินในนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายการถือครองที่ดินและสร้างความเป็นธรรมอย่างหนึ่งในสังคม แต่ที่ดินส่วนใหญ่ที่รัฐจัดให้ราษฎรตามขอบข่ายของกฎหมายนั้น มีการนำไปขายต่อให้กับบุคคลที่สามเป็น

จำนวนมาก ราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินเมื่อขายที่ดินไปแล้วก็กลับเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน เป็นแรงงานรับจ้างหรือไปบุกกรุกแผ้วถางป่าไม้ต่อไปเป็นวงจรที่ไม่สิ้นสุด และรัฐขาดนโยบายการต่อต้านกลุ่มอิทธิพลที่เข้าครอบครองมรดกของชาติโดยมิชอบ ทำให้มีที่ดินที่ควรเป็นมรดกของชาติ เช่น ป่าไม้ ภูเขา ชายทะเล และเกาะต่างๆ ส่วนหนึ่งอยู่ในการครอบครองของกลุ่มผู้มีอิทธิพล

วิธีการวิจัย

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ ที่ได้จากเอกสาร รายงานต่างๆ และข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลพรุไทย และประชาชนผู้ทำกินในเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ จำนวน 90 ครัวเรือน

ผลการศึกษา

สภาพปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ 1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมาย 2) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อาจเป็นโดยสภาพหรือเป็นโดยผลของกฎหมาย และ 3) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้นเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วก็จะเป็สาธารณสมบัติของแผ่นดินตลอดไปจนกว่าจะถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงไปโดยผลของ

กฎหมายที่ออกมาตอนสภาพนั้น หรือโอนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินและแม้โดยสภาพจะเปลี่ยนแปลงไปโดยประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียไป และเนื่องจากที่ดินสาธารณประโยชน์มีจำนวนจำกัด และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย ถูกต้อง กฎหมายจึงกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา เพื่อมิให้บุคคลบุกรุกเข้าไปทำลาย หรือครอบครอง ถือนำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการอนุรักษ์ที่ดินนั้นไว้สำหรับใช้ประโยชน์จนถึงอนุชนรุ่นหลังต่อไป

สำหรับปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ เลี้ยงสัตว์หนองพลับ ในกรณีศึกษานี้ เป็นเขตพื้นที่ดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลพุไทย อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 บ้านบนทุ่ง ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมด 2,014 ไร่ ประชาชนอาศัยทำกิน จำนวน 90 ครัวเรือน จากเดิมที่ดินดังกล่าวที่เป็นที่กร้างว่างเปล่า ไม่มีเจ้าของ ไม่มีหลักฐานที่ดิน ประชาชนจึงเข้าไปจับจองเป็นเจ้าของ เพื่อทำการเกษตรโดยการปลูกพืช ปลูกยางพาราและผลไม้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 และในปี พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีเริ่มมีการสำรวจเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ และเพื่อออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับประชาชน โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานที่ดินอำเภอบ้านตาขุนเข้าไปรังวัดแนวเขตที่ดิน นายผ่อง หนูอินทร์ และประชาชน ซึ่งอาศัยที่ดินแปลงนี้ใช้ประโยชน์ในการเลี้ยงสัตว์และปลูกพืชทางการเกษตรคัดค้านไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่ทำการรังวัดที่ดิน โดยให้เหตุผลว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวนี้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์เป็นທີ່สำหรับประชาชนนำสัตว์มาเลี้ยง ไม่จำเป็นต้องออกเอกสารสิทธิ เนื่องจากเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ก็ยังมีประชาชนบางส่วนยื่นแบบ ภพ.5 เพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ โดยเข้าใจว่าหลักฐานชำระภาษีจะสามารถใช้เป็นหลักฐานเพื่อขอออกเอกสารสิทธิครอบครองที่ดิน หรือเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิในการทำกินบนที่ดินแปลงนี้ได้ แต่หลังจากที่ได้สอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่องการออกเอกสารสิทธิที่ดินกลับไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจน จึงได้รวมตัวกันร้องขอให้ท้องถิ่นดำเนินการยกเลิกพื้นที่ทุ่งเลี้ยงสัตว์

พร้อมออกเอกสารสิทธิที่ดินให้แก่พวกตน โดยมีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง จนเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ.2549 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพยุหยา ไทย หมู่ที่ 2 ได้นำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพยุหยา ไทย ให้ตั้งงบประมาณเพื่อทำการรังวัดแนวเขตที่ดินเพื่อออกหลักฐานเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลพยุหยา ไทยจึงได้ประสานไปยังสำนักงานที่ดินอำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อเข้ามาสำรวจพื้นที่และทำการรังวัดแนวเขต โดยจะขอกันพื้นที่จำนวน 600 ไร่ ไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์ ปรากฏว่าประชาชนที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ไม่ยอมให้ทำการรังวัด เนื่องจากบริเวณที่กันไว้จะทำให้ประชาชนบางคนต้องเสียสิทธิในการทำกิน ทุกคนต่างต้องการหลักฐานที่ดินเท่ากับจำนวนเนื้อที่ที่ตนเองได้ครอบครองทำกิน จึงได้รวมกลุ่มร้องเรียนผู้เกี่ยวข้องผ่านอำเภอเพื่อหาแนวทางออกหลักฐานการทำกินในที่ดินแปลงดังกล่าว และเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2555 ได้มีตัวแทนนักการเมืองระดับจังหวัดได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ รวบรวมรายชื่อ เอกสารการเสียภาษี และเอกสารผู้อาศัยทำกิน ยื่นต่ออธิบดีกรมที่ดิน เพื่อขอให้ยกเลิกที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ และออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชนที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว และประชาชนเหล่านั้น จะไม่ยอมอพยพออกจากพื้นที่ดังกล่าวอย่างแน่นอน ถึงแม้ว่าจะไม่ได้รับเอกสารสิทธิก็ตาม โดยให้เหตุผลว่า ได้อาศัยทำกินเป็นเวลานานหลายสิบปี และได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่มาอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี หากต้องเสียสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าว อีกทั้งพวกตนเองและอีกหลายๆ คนก็ไม่มีที่ดินทำกินที่อื่นนอกจากที่ดินแปลงนี้

สรุปสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือประชาชนที่ทำกินในเขตพื้นที่ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ ทุกครัวเรือนต้องการที่จะให้ทางราชการดำเนินการยกเลิกพื้นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์ และออกเอกสารสิทธิทำกินให้กับทุกครัวเรือนที่อาศัยอยู่ เพราะทุกคนเชื่อว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่สาธารณะทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ และพวกเขาได้เข้าจับจองทำกินก่อนที่จะทางราชการจะประกาศเป็นที่ทุ่งเลี้ยงสัตว์ แต่หน่วยงานภาครัฐ (ส่วนท้องถิ่น) ต้องการที่จะกันพื้นที่ จำนวน 600 ไร่ ไว้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ ส่วนที่เหลือจึงจะดำเนินการออก

เอกสารสิทธิให้แก่ประชาชน แต่นั่นหมายถึงว่า หากประชาชนคนใดที่ทำกินในแนวเขตที่ดิน จำนวน 600 ไร่ ที่รัฐต้องการกันไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ก็จะต้องเสียสิทธิในที่ดินทำกินแปลงนั้น จึงได้มีการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้ขอให้รัฐหรือผู้เกี่ยวข้องยกเลิกทุ่งเลี้ยงสัตว์ และออกเอกสารสิทธิทำกินทั้งหมดให้กับชาวบ้าน

แนวทางการแก้ไขปัญหาของภาครัฐเกี่ยวกับ การจัดการความขัดแย้งในการใช้ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าว น่าจะเกิดมาจากความไม่ชัดเจนของที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ว่างเปล่าทำให้ประชาชนจึงเข้าใจจนเป็นพื้นที่ทำกินก่อนที่จะหน่วยงานภาครัฐจะประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์ และหน่วยงานภาครัฐก็ทราบมาโดยตลอดว่ามีประชาชนบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่ก็ไม่ได้นำดำเนินการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามปราม ชี้แจง หรือประกาศให้ชาวบ้านทราบว่าได้บุกรุกที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกรมป่าไม้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง หรือหน่วยงานระดับจังหวัดเอง ปล่อยปละละเลยมาตลอด จนเมื่อปี พ.ศ.2549 ทางองค์การบริหารส่วนตำบลพยุหยาได้เข้าทำการสำรวจรายชื่อประชาชนที่ยึดครองทำกินในเขตพื้นที่ดังกล่าวและทำการรังวัดแนวเขต โดยแจ้งชาวบ้านว่ารัฐ (ส่วนท้องถิ่น) จะกันพื้นที่บริเวณนี้เป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์ จำนวน 600 ไร่ สำหรับเป็นที่สาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน และส่วนที่เหลือก็จะจัดสรรให้เป็นสิทธิทำกินแก่ประชาชน ทำให้ได้รับการคัดค้านและต่อต้านการดำเนินการจากประชาชนที่ทำกินบนพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องหาวิธีการหรือแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และอาจเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น เมื่อภาครัฐเข้าดำเนินการอย่างจริงจัง เนื่องจากประชาชนมีความเข้าใจว่าที่ดินแปลงนี้ตนได้อาศัยทำกินมาเป็นเวลานานนับสิบๆ ปี และได้ยื่นแบบ ภบท. 5 เพื่อเสียภาษีมาตลอด หลักฐานการเสียภาษีจะสามารถนำมายื่นขอออกเอกสารสิทธิทำกินได้

ข้อเสนอแนะ

1. ต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน เช่น การขึ้นทะเบียน การออกเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) การพิสูจน์ การสงวนหวงห้าม การได้แย่งคัดค้าน การทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ ต้องใช้แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ และการดูแลรักษาของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิชุมชน ดังนั้น รัฐต้องสนับสนุน ส่งเสริม ให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิชุมชนดังกล่าวโดยเร่งด่วน เพื่อให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องสูญเสียไป นอกจากนี้รัฐควรยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี หรือให้แก่กฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

2. การกระจายอำนาจในการดำเนินการให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ตลอดจนสร้างและพัฒนากลไกการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทความขัดแย้งในชุมชน โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในการประกาศเพื่อสงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์ โดยเฉพาะกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น ในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว ควรจะมีการตั้งตัวแทนจากส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ องค์กรอิสระ องค์กรพัฒนาเอกชน ร่วมเป็นคณะกรรมการเฉพาะหรือมีการจัดตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินเป็นการเฉพาะ และกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะทำงานให้ชัดเจน เพื่อที่จะได้สร้างการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วนของชุมชน

3. รัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะไม่ให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอีกต่อไป เพื่อจะไม่ใช้ประโยชน์จากที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน และให้สงวนไว้เป็นทรัพย์สินของชุมชนร่วมกัน หากจำเป็นจะต้องใช้ประโยชน์ในที่

สาธารณประโยชน์เพื่อการพัฒนาชุมชนหรือเพื่อก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือที่ทำการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ หรือมีโครงการใดๆ การขอใช้ประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจของชุมชน

4. ควรกำหนดการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุดสำหรับที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการกำหนด โดยให้ส่วนราชการเกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย

เอกสารอ้างอิง

กิตติมา รัชนิกรณ์. 2553. แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะของทางราชการ: กรณีศึกษาผู้บุกรุกที่ดินของโรงเรียนวัดบุญญราศรี ตำบลคลองตำรา อำเภอมือง จังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา.

ชลากร พรหมกิตติคุณ. 2543. ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก: กรณีศึกษาหมู่บ้านแหลมฉับ จังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา.

ประชา สุทธิวร. 2544. แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณี พื้นที่เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร. ปัญหาพิเศษ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา.

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497.