

# การจัดการความขัดแย้งการออกเอกสารสิทธิ ในที่ดินของกรมที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ\*

## Conflict Management in the Issuance of Land Title Documents of the Department of Lands in the National Reserved Forests



มนตรี นามจิระโชติ และ กฤษณา ไวสำอาง  
Montri Namjirach and KrisnaVaisamruat  
มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น  
Western University  
Email: BossMontri@gmail.com

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นสาเหตุการทับซ้อนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ( 2) องค์ประกอบของความขัดแย้งจากการปฏิบัติงานภาครัฐ และภาคประชาชน (3) มาตรการแก้ไขและข้อเสนอแนะในการออกเอกสารสิทธิที่ดินของกรมที่ดิน

ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายของรัฐบาลในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแต่ละรัฐบาล จะขัดแย้งกับ รัฐบาลก่อนหน้า (2) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกาศหาผู้คัดค้าน (3) มีความขัดแย้งด้านเทคนิคในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน(4) ไม่มีการบริหารจัดการข่าวสารเกี่ยวกับ ข้อมูลที่ดินอย่างถูกต้องให้ประชาชนรับรู้ ( 5) มีการทุจริตในกระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำและกลุ่มผู้มีอิทธิพล ทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย

ข้อเสนอแนะ : (1) รัฐบาลต้องทบทวนนโยบายการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐบาลที่ผ่านมา ก่อนที่จะแถลงนโยบายในด้านนี้ของรัฐบาลปัจจุบัน ( 2) ปัญหาเรื่องที่ดินเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องแก้ไข จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น และการประสานงาน ภาครัฐควรใช้การประนีประนอมด้วยสันติวิธี (3) ไข่แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (4) สร้างระบบการตรวจสอบของภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งพร้อม ที่จะเดินไปพร้อมๆ กับภาครัฐ

**คำสำคัญ:** การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน; ความขัดแย้ง; เขตป่าสงวนแห่งชาติ

## Abstract

The objectives of this research were to study: (1) The issuance of land title documents, which causes overlapping of land in the national reserved forest. (2) Elements of conflict between the government and the people in the issuance of land title documents. (3) Remedies and suggestions for the issuance of land title documents of the Department of Lands.

Findings of this research were: (1) Government policy on issuance of land title documents will conflict with the previous government. (2) Lack of public participation in the dissemination of the objections. (3) There has been a technical conflict in the issuance of land title documents. (4) There is no accurate management of land information to the public. (5) There has been a corruption in the process of issuance of land title documents for politicians, civil servants and influential groups.

Recommendations were as follows: (1) The government must review the government's past issuance of land title policy before announcing its current government policy. (2) The land issue is a structural problem, which is an urgent issue that needs to be resolved by the government, so there should be more publicity and coordination should the government use peaceful compromise. (3) The state should adopt a new state management approach for issuing land title documents. (4) Establish a strong public sector monitoring system that is ready to go along with the government.

**Keywords:** Issuance of land title documents; Conflict; the national reserved forests.

## บทนำ

ที่ดินในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ โดยที่ดินของเอกชน คือ ที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของซึ่งมีหลายประเภทแต่แต่ละประเภทจะมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการ ดูแลรักษา เช่น ที่ดินป่าไม้ ที่ดินอุทยานแห่งชาติ ที่ดินแม่น้ำที่ดินทางหลวง ที่ดินสำนักงานการปฏิรูป เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินนิคมสร้างตนเอง ที่ดินสาธารณประโยชน์ (Land Department, 2011) เป็นต้น

การจัดการที่ดินในประเทศไทยในอดีต มีความสำคัญไม่มากนักเนื่องด้วยพื้นที่รกร้างว่างเปล่า มีปริมาณมาก ในสมัยอยุธยาหรือในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นไม่มีการหวงห้ามการบุกเบิกป่ามาเป็นที่ ทำกิน รวมถึงมีการส่งเสริมให้ราษฎรบุกเบิกป่าเป็นนา เช่น ถ้าใครบุกเบิกป่าเป็นนาจะได้รับการยกเว้น ภาษีเป็นเวลา 3 ปี เป็นต้น ปี พ.ศ. 2470 คณะกรรมการพิจารณาวางโครงการเรื่องที่ดินของประเทศ ถือได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะประโยชน์ว่าด้วยการจัดการที่ดินของรัฐ มีความเห็นว่าประเทศไทยยังมี ที่ดินอยู่อีกมาก โดยส่วนใหญ่เป็นป่าดงที่ไม่มีการทำประโยชน์ ถึงแม้จะมีการบุกรุกแผ้วถางป่าซึ่ง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ช่วยแปรสภาพป่าให้เป็นไร่นาจ้างควรยึดเป็นนโยบายที่จะไม่เอาโทษผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ (Vongvattanasan, 2526)

ความเปลี่ยนแปลงของการถือครองที่ดินหรือการบุกเบิกที่ทำกินในป่าเริ่มมีมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 ที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นช่วงที่มีการขยายตัวทางการค้าและการปลูกพืชเชิงพาณิชย์อย่างกว้างขวาง แต่ภาครัฐก็ได้ให้ความสำคัญต่อการบุกรุกป่า ซึ่งอันันท์ กาญจนพันธุ์ และ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด ได้ชี้ให้เห็นว่าการบุกเบิกพื้นที่ป่าเกิดมาจากหลายปัจจัย เช่น การที่ภาครัฐได้ มีการให้สัมปทานป่าไม้ทั้งบริษัทต่างประเทศและบริษัทของคนไทยเพื่อนำไม้ไปทำหมอนรถไฟทำให้ไม้ ใหญ่หมดไป จึงทำให้สะดวกต่อการบุกเบิกที่ดินทำกิน การขยายตัวของพืชพาณิชย์กระตุ้นให้เกิดความ ต้องการขยายพื้นที่เพาะปลูก การที่ทางราชการได้เข้าไปจัดตั้งชุมชนในเขตป่าเป็นหมู่บ้านทางราชการ เพื่อความมั่นคงและจัดที่ดินเพื่อขจัดความยากจน เป็นต้น และในปี พ.ศ.2489 ภาครัฐได้ให้มีการ แจ่งสิทธิครอบครองและออกเอกสาร ส.ค. 1 แม้ไม่ใช่เอกสารสิทธิ แต่ชาวบ้านถือว่าเป็นเอกสารสิทธิ ชนิดหนึ่ง แนวทางปฏิบัติเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านเข้าใจว่ารัฐบาลส่งเสริมการบุกเบิกพื้นที่ป่า ประกอบกับ รัฐมีนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชไร่เชิงพาณิชย์จึงไม่มีการป้องปราม คนที่เข้าไปอยู่ในเขตป่าสมัยนี้จึงเป็น “ผู้บุกเบิก” ซึ่งตอนหลังกลายเป็น “ผู้บุกรุก” (kanjanaphan, 2538)

การกระจายการถือครองที่ดินของภาครัฐยังคงไม่ประสบความสำเร็จ ดูได้จากตัวเลขการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตช.) ในปี พ.ศ. 2547 พบว่ามีคนจนและเกษตรกรรายย่อย มาขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือด้านที่ดิน กว่า 5 ล้านคน (ใช้เกณฑ์รายได้คนจนที่ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อปี) ที่ดินอยู่ในมือคนจนเพียงร้อยละ 10 ที่ดินที่จัดสรรไปให้ประชาชนก็ถูกนำไปขายต่อ พื้นที่ในเขตปฏิรูปจำนวนมากอยู่ในมือผู้ถือสิทธิ์ที่ทำให้การจัดสรร

เป็นไปไม่ได้ (Samutcha, 2554) ทั้งนี้ได้พบว่าปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทยมีหลายประการ เช่น การมีหน่วยงานที่กำกับหลากหลายทำให้ไม่มีเอกภาพในการทำงาน ผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ล้วนแล้วแต่มีทั้งอิทธิพลและอำนาจ รวมถึง การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายมรดกและกฎหมายที่ เก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าและจำกัดการถือครองที่ดินไม่มีความจริงจังกับปัญหาการกระจายที่ดิน (kraiyoonwong, 2006)

ต่อมาเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามาบริหารประเทศและได้มีนโยบายเอาคืนผืนป่า ทำให้เกิดมีการขัดแย้งในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินระหว่างภาครัฐกับประชาชนโดยเฉพาะประเด็นการบุกรุกที่ดินอุทยานแห่งชาติสิรินาถ จังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นคดีที่สนใจเพราะกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการทวงคืนผืนป่าอุทยานแห่งชาติสิรินาถ ที่ถูกกลุ่มนายทุนบุกรุกก่อสร้างเป็นโรงแรม และบ้านพักตากอากาศ ซึ่งนายนิพนธ์ โชติบาล อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้เปิดเผยว่ามีการเปิดยุทธการทวงคืนผืนป่าอุทยานแห่งชาติสิรินาถอย่างเข้มข้นในเดือนกันยายน-ตุลาคม พ.ศ. 2558 การขัดแย้งการออกเอกสารสิทธิในที่ดินระหว่างภาครัฐกับประชาชนที่เด่นชัดอีกตัวอย่างหนึ่ง คือ ปรากฏการณ์ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชนชาวสกลนคร โดยสำนักพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดดอนสวรรค์ (ร้าง) ในพื้นที่บริเวณเกาะดอนสวรรค์ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และในวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2555 ประชาชนได้มีการรวมตัวกันออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวคัดค้านการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์ของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงให้ประชาชนทราบ ในเวลาต่อมาจังหวัดสกลนคร ได้แจ้งให้ทางสำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนคร ระงับการออกโฉนดที่ดินวัดดอนสวรรค์

แต่เหตุการณ์ในความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนชาวจังหวัดสกลนครมิได้ยุติลง ปรากฏการณ์นี้ถือเป็นตัวอย่าง ที่สะท้อนการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐที่มีความขัดแย้งอย่างชัดเจน ในเรื่องความขัดแย้งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Rakkamsuk, 2014) พื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี มีเหตุการณ์การทวงคืนผืนป่าของคณะรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ โดยติดตามคดีการบุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาใหญ่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 การขีดเขตป่าไม้ทับซ้อนกับที่ดินภาครัฐกับภาครัฐ และหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ที่ดินการนำเดินสำรวจออกโฉนด นำไปสู่ความขัดแย้งของหน่วยงานภาครัฐ ที่ได้สำรวจออกเอกสารสิทธิโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่และ พื้นที่หวงห้ามตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2502 ซึ่งที่ดินดังกล่าวไม่ อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 58 และ 58 ทวิ และ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

จากเหตุการณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาใหญ่ที่เป็นปรากฏการณ์ปะทะขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาครัฐและ ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนผู้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน อาจกล่าวได้ว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับกรมที่ดิน และความขัดแย้งระหว่าง กระทรวงทรัพยากร-

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับประชาชนผู้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ทั้งนี้เพื่อสามารถนำผลการวิจัยเสนอต่อกรมที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับเปลี่ยนแนวทางในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันโดยเป็นไปตามหลักของกฎหมาย

## วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นสาเหตุการทับซ้อนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษาองค์ประกอบของความขัดแย้งจากการปฏิบัติงานภาครัฐ และภาคประชาชน
3. เพื่อศึกษามาตรการแก้ไขและข้อเสนอแนะในการออกเอกสารสิทธิที่ดินของกรมที่ดิน

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยทั้งหมด จำนวน 26 คน แบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 เป็นผู้กำหนดนโยบาย จำนวน 2 คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยกับที่ปรึกษาและคณะทำงานทางคดีกรมการสำนักคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ

กลุ่มที่ 2 คือ ผู้บริหารระดับสูง จำนวน 5 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด 1 คน รองอธิบดีกรมที่ดิน 1 คน ผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน 2 คน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ 1 คน

กลุ่มที่ 3 คือ ผู้ปฏิบัติ จำนวน 14 คน ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด 1 คน ธารักษ์ พื้นที่จังหวัด 1 คน หัวหน้ากลุ่มวิชาการที่ดิน 1 คน หัวหน้างานรังวัด 3 คน หัวหน้าป้องกันรักษาป่า สำนักบริหาร 1 คน หัวหน้าสำนักงานปลัดเทศบาล 1 คน นักวิชาการที่ดินกรมที่ดิน 1 คน เจ้าหน้าที่ กรมป่าไม้ในพื้นที่ 1 คน ผู้ปกครองท้องที่ในพื้นที่ 2 คน และนายช่างรังวัด 2 คน

กลุ่มที่ 4 คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 5 คน ประกอบด้วย ประชาชนในพื้นที่ผู้นำเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิในที่ดิน 4 คน และกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ 1 คน

**เครื่องมือที่ใช้เพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูล** ประกอบด้วย (1) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกกึ่งโครงสร้างเพื่อการสัมภาษณ์แบบกึ่งเป็นทางการกับผู้ที่มีหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูง (2) แบบการสนทนากลุ่มที่ใช้สำหรับเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ปฏิบัติและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

**การสร้างเครื่องมือการวิจัย** ผู้วิจัยมีศึกษาข้อมูลจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นผู้วิจัยสร้างแนวคำถามในการสัมภาษณ์ ขึ้นเองโดยการศึกษาประเด็นคำถาม จากกรอบทฤษฎีและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สร้างเป็นคำถามให้มีการครอบคลุมตามขอบเขตของการวิจัยอันเป็นสิ่งที่ต้องการศึกษาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เรียงลำดับคำถาม เนื้อหาของคำถามอย่าง

เป็นระบบ แบบสัมภาษณ์ที่กึ่งโครงสร้าง และแบบสนทนากลุ่มเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาคุณวุฒิบัณฑิตเพื่อตรวจสอบความสอดคล้องวัตถุประสงค์ นำข้อเสนอมาปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมตามคำแนะนำ แล้วจึงนำมาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

**การวิเคราะห์ข้อมูล** ใช้เทคนิคการถอดรหัสข้อมูลด้วยการลดทอนขนาดข้อมูล แล้วใช้การวิเคราะห์แบบอุปนัย โดยนำข้อมูลมาตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ แล้วเรียบเรียงจำแนกอย่างเป็นระบบ นำมาตีความ ประกอบกับการวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา เชื่อมโยงความสัมพันธ์และหารูปแบบของความสัมพันธ์ แล้วอภิปรายผลตามแนวคิด ทฤษฎี เพื่อสร้างข้อสรุปข้อเสนอแนะ นำเสนอข้อมูลการวิจัยโดยวิธีการพรรณนา

## ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้วิจัยสามารถทำการสรุปผลการวิจัย ดังนี้

### 1. การออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นสาเหตุการทับซ้อนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นสาเหตุการทับซ้อนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจเกิดขึ้นได้สองกรณี ได้แก่ 1) การออกโฉนดที่ดินทับซ้อนที่ดินในที่ดินของรัฐ และ 2) การออกโฉนดที่ดินทับซ้อนที่ดินของบุคคลอื่น นำมาซึ่งความเสียหาย อันเกิดขึ้นกับภาครัฐและบุคคลภายนอก แนวคิดของราชการที่จะพัฒนาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ได้พัฒนาขึ้นมาอย่างมีระบบแบบแผน ในการที่จะควบคุมมิให้เกิดการทุจริตและปัญหาการทับซ้อนของการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะแนวคิดหรือนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย ที่ให้ข้าราชการประจำปรับปรุงการทำงานที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินมาก ขึ้น ซึ่งก็จะทำให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย สำหรับสาเหตุการออกเอกสารสิทธิ ในที่ดินอันเป็นสาเหตุการทับซ้อนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้วิจัยสรุปได้ 2 ประเด็น ดังนี้

(1) การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ์กระทำโดยไม่ได้เข้าไปพิสูจน์ถึงการ ได้มาซึ่งที่ดินที่ประชาชนนำมาออกโฉนด จึงทำให้การพิสูจน์สิทธิ์การได้มาซึ่งที่ดินแปลงนั้นมีข้อมูลผิดพลาดคลาดเคลื่อน เพราะหากพิจารณาแล้วไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเจ้าหน้าที่ สอบสวนจะต้องแสดงการสอบสวนสิทธิ์ลงในใบไต่สวน (น.ส. 5) ให้ได้ความเป็นไปตามระเบียบข้อ กฎหมาย แต่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่อาจจะมีได้เข้าไปตรวจสอบสภาพพื้นที่ แต่ใช้วิธีการรวบรัด โดยการสอบสวนที่บ้านผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ได้ข้อมูลการสอบสวนสิทธิ์ที่ผิดพลาด คลาดเคลื่อน จึงทำให้ส่งผลเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

(2) การออกเอกสารสิทธิที่ดินของกรมที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ สาเหตุการทับซ้อนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะมีแนวทางสวนทาง กับนโยบายกับรัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร จึงส่งผลให้กรมป่าไม้ต้องขีดเขตแนวป่าสงวนแห่งชาติเพื่อ ป้องกันการบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ในอดีตการขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ใช้สีเมจิกขีด เขตป่าในระวางแผนที่ 1/50,000 ซึ่งหัวปากกาสีเมจิกเมื่อเทียบกับระวางแผนที่ ยูทีเอ็ม 1/40,000 แล้วความหนาของแนวเส้นเมจิกจะกินในพื้นที่จริงประมาณสามร้อยเมตร จึงเป็นประเด็นข้อพิพาท แนวเขตป่าสงวนระหว่างกรมป่าไม้และหน่วยงานภาครัฐและเอกชนมาโดยตลอด

## 2. องค์ประกอบของความขัดแย้งจากการปฏิบัติงานภาครัฐและภาคประชาชน

**ปัญหาในการบริหารจัดการในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน** เพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยในการบริหารงาน และการจัดการของกรมที่ดินยังขาดปัจจัยการบริหาร 4 Ms ที่ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) การจัดการ (Management) และวัสดุ (Material) ดังนี้

ปัจจัยด้านคน (Man) คือ การขาดแคลนอัตรากำลังของกรมที่ดิน กรมป่าไม้ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน ที่ทำให้บุคลากรมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้มีความคล่องตัวและถูกต้องตามระเบียบข้อกฎหมาย และส่งผลให้งานเสร็จไม่ทันเวลา เกิดความคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องขาดความรอบครอบ

ปัจจัยด้านเงิน (Money) หรืองบประมาณรายจ่าย เมื่อข้าราชการมีค่าตอบแทนไม่พอก็จะสร้างปัญหาที่ตามมาคือการทุจริตต่อหน้าที่ทุกรูปแบบเพื่อความอยู่รอดของตนเอง

ปัจจัยด้านการจัดการ (Management) คือการจัดการในการดำเนินการในส่วนของกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ให้เป็นเรื่องเดียวกันโดยมีความจริงจังในการที่จะแก้ไขปัญหาการขีดเส้นเขตป่า สงวนแห่งชาติอย่างถูกต้องและนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนราชการทุกภาคส่วน โดยยึดถือเส้นเดียวกัน มาตราส่วน 1/4,000 ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่จะต้องดำเนินการให้สำเร็จรูลง หากแต่เหตุการณ์ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันการบริหารจัดการเรื่องการขีดเขตป่าไม้ก็ยังไม่สำเร็จ

ปัจจัยด้านวัสดุ (Material) คือ การขาดแคลนเครื่องมือที่จะดำเนินการให้ได้แนวเขต ป่าไม้ที่จะเป็นเส้นเดียวกัน ในปัจจุบันกรมที่ดินและกรมป่าไม้ได้ของงบประมาณมาเพื่อซื้อเครื่องมือที่ใช้ สัญญาณดาวเทียมเพื่อกำหนดพิกัดภูมิศาสตร์ที่เป็นระบบโครงข่ายการรังวัดด้วยดาวเทียมแบบจลน์ (Real Time Kinematics: RTK) แต่เครื่องมือมีราคาที่สูงมาก เช่นเดียวกับกรมป่าไม้ที่ขาด แคลนทั้งเครื่องมือและบุคลากรที่มีความรู้ในการใช้เครื่องมือที่เป็นวิทยาการใหม่และทันสมัย

ดังนั้นการที่รัฐบาลมีกระบวนการดำเนินการออกเอกสารสิทธิที่ดิน บนพื้นฐานการ ขาดแคลน ปัจจัยการบริหารงานที่สำคัญทั้งบุคลากร งบประมาณ การจัดการ และเครื่องมือ ของภาค ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิที่ดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการจะส่งผลเสียหายต่อ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทันที

และส่งผลให้ในอนาคตต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมาย เมื่อพิสูจน์ได้ว่าเอกสารสิทธิในที่ดินฉบับนั้นๆ ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### **ปัจจัยแวดล้อมภายในองค์กรและภายนอก**

ปัจจัยแวดล้อมภายในองค์กรและภายนอกองค์กรต่อการบริหารจัดการในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทับซ้อนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ปัจจัยภายใน : (1) การขาดแคลนอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติในการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน (2) การมีงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ล้นมือในงานประจำหนักมาก ทำให้ทันเวลาที่ทางราชการกำหนด มีงานค้างค้ำมาก

ปัจจัยภายนอก : (1) ด้านนโยบายของรัฐบาลไม่มีเอกภาพและไม่มีอย่างต่อเนื่องเมื่อ เปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ทำให้การปฏิบัติงานจะไม่มีอย่างต่อเนื่อง (2) การทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอกจากการที่นักการเมืองและข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้ข้าราชการระดับล่าง (ผู้ปฏิบัติในพื้นที่) กระทำการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ จากการติดสินบนหรือได้ สร้างแรงจูงใจว่าจะให้หรือให้สินบนเป็นทรัพย์สินหรือตำแหน่งหน้าที่ราชการตลอดจนการโยกย้าย

**3) การนำนโยบายในการพัฒนาที่ป้องกันการบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ทับซ้อนกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปสู่การนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมของสังคมไทย**

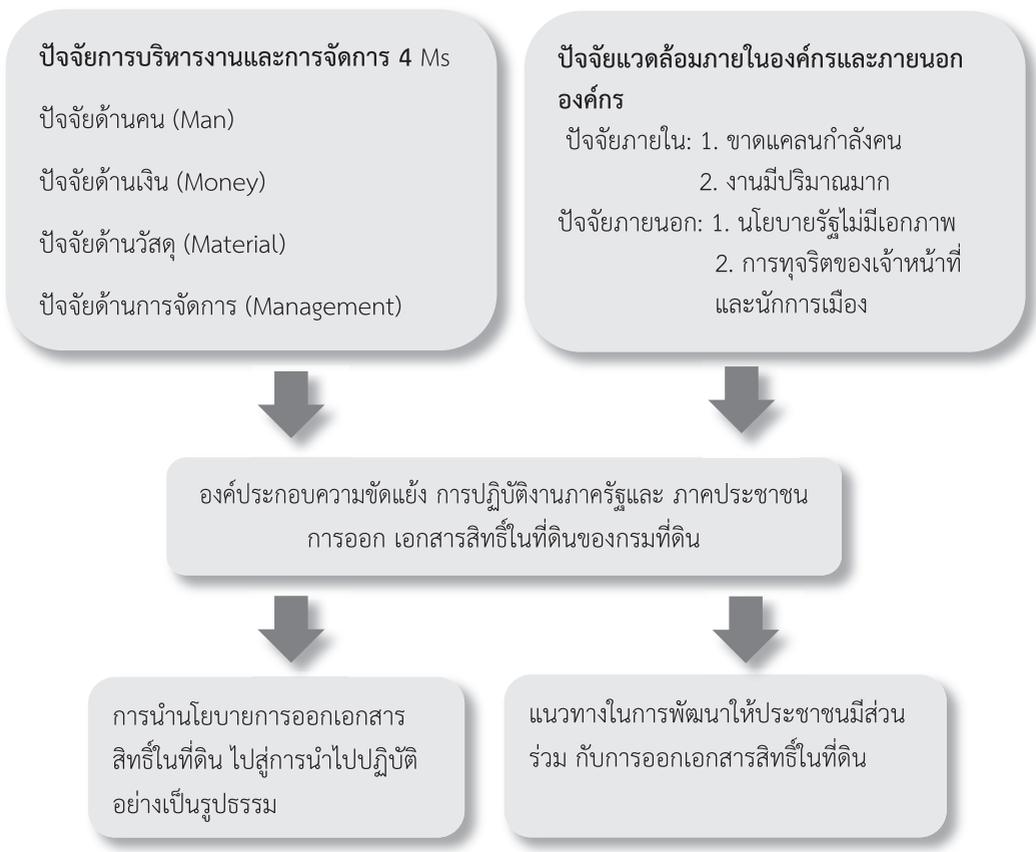
อาจกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมีแนวคิดมาจากการรับปากรับคำจากประชาชน ซึ่งเป็นนโยบายพรรคการเมืองที่นำมาหาเสียง จนนำมาสู่การกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในการเปลี่ยนรัฐบาลแต่ละครั้งนำมาซึ่งการประกาศนโยบายที่สวนทางกับรัฐบาลก่อนหน้าเสียทุกครั้งไป การนำปัญหาเรื่องที่ดินเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นเรื่องที่แก้ไขไม่ตรง จุดที่จะแก้ไขปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนให้สัมฤทธิ์ผลแต่อย่างใด จากปรากฏการณ์การนำปัญหาเรื่องที่ดินเข้าสู่สภาฯ นับครั้งไม่ถ้วนจนถึงยุคปัจจุบันเป็นรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารก็ยังไม่มียุติที่จะ แก้ไขให้เป็นที่พึงพอใจในสังคม การเมืองและความมั่นคงได้แต่อย่างใด โครงการแนวทางเส้นเดียว (one map) เป็นนโยบายที่กำลังดำเนินการอยู่ในรัฐบาลยุคนี้ ถ้าผู้ใหญ่ในบ้านในเมืองมีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาที่ดินก็จะสัมฤทธิ์ผลได้ แต่การดำเนินการต้องเป็นไปด้วยความชอบธรรม

**4) แนวทางในการพัฒนาให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินที่ทับซ้อนกับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ**

จากแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ซึ่งได้เน้นรากฐานตัวแบบชุมชนและประชาสังคม บนพื้นฐานของการดูแลซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจ เชื่อใจ ทำงานร่วมกันเป็นทีม ชุมชนย่อมมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งและมีระบบการติดต่อสื่อสารและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีประสิทธิผล ความเป็นชุมชนจึงเป็นหนทางหนึ่งในการทำให้เกิดความสมานฉันท์ ซึ่งการบริหารรัฐกิจในรัฐบาลปัจจุบันพบว่าช่วง

วันที่ 8 มกราคม และ 28 มีนาคม พ.ศ. 2559 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นชอบให้กรมที่ดินออกระเบียบเป็นมาตรการกำหนดพื้นที่ที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ในระดับจังหวัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่ที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินมากขึ้น กว่าเดิมและพิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ โดยเฉพาะหนังสือที่ขอความร่วมมือให้นำข้อมูลที่ดิน นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเข้าที่ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการชุมชนเทศบาล เข้าร่วมในการกลั่นกรองและพิจารณาในการพิจารณารายละเอียดของที่ดินที่จะออกโฉนดแต่ละแปลงว่า เป็นที่สงวนหวงห้ามหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ เพื่อให้ศูนย์เดินสำรวจนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีนโยบายที่สอดคล้องกับแนวทางของแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ที่ส่งผลให้กรมที่ดินมีระเบียบออกมาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

จากการศึกษา องค์ประกอบของความขัดแย้งจากการปฏิบัติงานภาครัฐและภาคประชาชน การออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินผู้วิจัยสามารถนำเสนอเป็นภาพแผนภูมิได้ ดังนี้



ภาพแสดง องค์ประกอบของความขัดแย้งจากการปฏิบัติงานภาครัฐและภาคประชาชน การออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน

### 3. มาตรการแก้ไขและข้อเสนอแนะในการออกเอกสารสิทธิที่ดินของกรมที่ดิน

#### 3.1 การบังคับใช้กฎหมาย

1) กรมที่ดินควรมีการกำหนดระเบียบ คำสั่ง ขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้ เครื่องครัดและชุดเงินในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็น ด้วยความถูกต้อง หากมีเจตนาทุจริตต้องดำเนินการลงโทษทั้งด้านวินัยและทางอาญาแผ่นดินต่อไป

2) ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ประเด็นการวินิจฉัยที่เห็นสมควร ใน 2 ส่วนคือ

- (1) ควรลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เพราะอาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนจากการที่ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบอย่างชัดเจน
- (2) ควรลดอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่บังคับใช้ในปัจจุบัน โดยการลดอำนาจอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย มีอยู่ 2 ส่วน คือ อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพัน

3) ลดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการเจ้าหน้าที่ ของกรมที่ดินที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดทำแผนที่ เจ้าหน้าที่โยงยึดหลักเขต เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิผู้กำกับการรังวัด ผู้กำกับการเดินสำรวจ และผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ โดยกรมที่ดินจะต้องกวดขันเข้มงวดทุกขั้นตอน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีวินัยในการทำงาน ให้บริการกับประชาชนด้วย ความเที่ยงธรรมตามระเบียบกฎหมาย และเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อการมีสัมพันธภาพที่ดีอันนำไปสู่การลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้จากความไม่เข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ได้ระหว่างเจ้าหน้าที่ ของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน และหากมีการกระทำผิดควรมีการ ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการทุจริต ทั้งทางวินัย และทางอาญาอย่างเด็ดขาดด้วย

#### 3.2 การใช้เครื่องมือเพื่อแก้ไขปัญหาในการออกเอกสารสิทธิ

- 1) กำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ให้ชัดเจน โดยยึดถือตามระเบียบเดียวกัน
- 2) กำหนดแนวเขตที่ดินให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้มาตราส่วน 1:4,000 ซึ่งมาตราส่วนเดียวกันกับกรมที่ดิน เพื่อความถูกต้องสมบูรณ์ในการดำเนินการขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ

### การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้วิจัยได้ทำการอภิปรายผลการวิจัยตามลำดับความสำคัญประสงค์ ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อ 1 การออกเอกสารสิทธิในที่ดินอันเป็นสาเหตุการทับซ้อนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ใช้หน้าที่ของกรมที่ดินเพียงหน่วยงานเดียว แต่ทุกภาคส่วนในหน่วยงาน

ภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน และประชาชนทุกคนต้องรับทราบ และต้องช่วยกันตรวจสอบให้ความร่วมมือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อการนำนโยบายด้านการพัฒนาที่ป้องกันการบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ทับซ้อนกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมของสังคมไทย จากการศึกษาอาจจะกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมีแนวคิด มาจากการรับปากรับคำจากประชาชน ซึ่งนำมาเป็นนโยบายพรรคการเมือง จนนำมาสู่การกำหนดเป็น นโยบายของรัฐบาล และการที่การเมืองมักจะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนในการเข้ามาเป็นแกนนำจัดตั้งพรรครัฐบาล จึงนำมาซึ่งการประกาศนโยบายของพรรคเป็นนโยบายรัฐบาล แต่จากการที่การเปลี่ยนรัฐบาลก็เหมือนกับการเปลี่ยนพรรค การเปลี่ยนพรรคก็เปรียบเสมือนเป็นรัฐบาล จึงทำให้นโยบายในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐบาลในแต่ละยุคจะเปลี่ยนแปลงไป ที่สำคัญจะเป็นนโยบายที่สวนทางกับรัฐบาลก่อนหน้านี้เสียทุกครั้งไป ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าการนำปัญหาเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นเรื่องที่แก้ไขไม่ตรงจุด ไม่นำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาให้สัมฤทธิ์ผลแต่อย่างใด จากปรากฏการณ์ในการนำการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเข้าสู่สภาฯ ของรัฐบาลมีมานับครั้งไม่ถ้วน จนถึงยุคปัจจุบันซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ยังสามารถไม่มีข้อยุติที่จะแก้ไขให้เป็นที่พึงพอใจในสังคม การเมืองและความมั่นคงได้แต่อย่างใด จากผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้น ในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่มาจากกรณีการไม่รับรู้ข้อมูลการทำงานของเจ้าหน้าที่ แม้ว่าตนเองควรมีสติรับรู้ว่ามีกรณีการดำเนินออกเอกสารสิทธิในที่ดินของเจ้าหน้าที่อาจมีผลกระทบต่อที่ดินของตน ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวมีความสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ ไชยา วิสุทธิปราณี ที่พบว่า มีการดำเนินการที่ไม่ยุติธรรมสำหรับประชาชน เพื่อความเป็นธรรมและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิสูจน์สิทธิของตน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นเดียวกับผู้ครอบครองที่ดินทั่วไป และสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ โครงการศึกษาวิจัยกระบวนการยุติธรรมปัญหาและแนวทางแก้ไขกรณี คดีความเรื่องที่ดินพบว่า มีประเด็นปัญหาและเสนอแนะแนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่ ได้รับผลความไม่เป็นธรรมคดีที่ดิน 17 ประเด็นแบ่งตามลักษณะปัญหาได้ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านข้อมูล และพยานหลักฐาน ด้านการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐพบความไม่เป็นธรรม ด้านการฟ้องคดีและการพิจารณาคดี ด้านการต่อสู้คดี และด้านการเยียวยาผู้บริสุทธิ์ แสดงให้เห็นถึงบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีส่วนสำคัญที่อาจทำให้เกิดปัญหาหรือเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้เช่นกัน

วัตถุประสงค์ข้อ 2 องค์กรประกอบความขัดแย้งจากการปฏิบัติงานภาครัฐ และภาคประชาชน การที่รัฐบาลดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินบนพื้นฐานของการขาดแคลนปัจจัยด้านการบริหารงานที่สำคัญทั้งบุคลากร งบประมาณ การจัดการ และเครื่องมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการจะส่งผลเสียหายต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ส่งผลให้ในอนาคตจะต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินตาม มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมาย เมื่อพิสูจน์ได้ว่าเอกสารสิทธิในที่ดินฉบับนั้นๆ ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สอดคล้องกับนายทิวา วัชรภาพ 8 รองผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี ที่กล่าวว่า เอกสารสิทธิในที่ดินที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การทับซ้อนของเอกสารสิทธิในที่ดิน 22 แปลง ในพื้นที่หมู่ที่ 13 ตำบลโพธิ์งาม อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี เกิดจากการคลาดเคลื่อนของแนวเขตป่า

สวงนแห่งชาติ ทั้งนี้การบูรณาการป่าสงวนแห่งชาติของประชาชนที่อยู่ใกล้เขตแนวเขตป่าส่วนใหญ่จะมาจากการไม่ทราบแนวเขตป่าที่แท้จริง เพราะไม่มีแนวรั้วรอบขอบชิด หรือหมุดหลักเขตของป่าสงวนแห่งชาติให้ตรวจสอบได้เลยมีแต่การขีด แนวเขตป่าไว้ในแผนที่ พุดง่ายๆ ว่าเป็นเส้นอากาศ แม้จะมีการพัฒนาระบบดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ของประชาชนและความถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาลก็ตาม แต่ในความเป็นจริงยังคงพบกับการทุจริต คอร์ปชั่น สินบน เล่นพวกพ้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ด้วยเหตุของความอยากได้อยากมีและผลประโยชน์ซึ่งอิทธิพลส่วนหนึ่งมาจากกลุ่มการเมืองประกอบกับการที่ ข้าราชการที่มีลักษณะของการมองตนเองเหนือกว่าคนอื่น ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน แม้มี ปัญหาในทางปฏิบัติก็ไม่พยายามหาทางแก้ปัญหาโดยสันติวิธีจึงนำมาซึ่งความขัดแย้งได้ ซึ่งมักจะพบ เห็นกรณีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงาน ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับ ประชาชนในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน อีกทั้งหากมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องหรือ การไม่เข้าใจในระเบียบข้อกฎหมายอย่างถูกต้องก็นำมาซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนและ ของหน่วยงานในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้

วัตถุประสงค์ข้อ 3 มาตรการแก้ไขและข้อเสนอแนะในการออกเอกสารสิทธิที่ดินของกรมที่ดิน

1. การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกรมที่ดินควรมีการกำหนดระเบียบ คำสั่ง ขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เคร่งครัดและชัดเจนในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความถูกต้อง หากมีเจตนาทุจริตต้องดำเนินการลงโทษทั้งด้านวินัยและทาง อาญาแผ่นดินต่อไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว จะได้สอดคล้องกับงานวิจัยของธงชัยเนตร ที่พบว่า ในการปฏิบัติหน้าที่การออกโฉนดที่ดิน ได้ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในแต่ละขั้นตอนของ กระบวนการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ อาจจะต้องรับผิดชอบวินัยตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ และการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังสอดคล้องกับพระปลัดไพรวัลย์ ซาคโร (ศรีเมือง) ที่ศึกษาการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา แล้วได้พบว่า เมื่อมีกฎระเบียบนโยบายของทางสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานครมาจะให้คุณครูทุกท่านได้รับเอกสารและลงลายมือชื่อเพื่อรับทราบ เกี่ยวกับนโยบายนั้นๆ หากไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ตั้งไว้จะ ถูกดำเนินการ ตามขั้นตอนของทางราชการ โดยกฎระเบียบต่างๆ ซึ่ง ข้าราชการทุกคนเมื่อเข้ารับราชการต้องศึกษา กฎระเบียบนั้นๆ เพื่อการปฏิบัติตามให้ถูกต้อง รู้ระเบียบวินัย รู้สิทธิของตน

2. การลดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดทำแผนที่ เจ้าหน้าที่โยงยึดหลักเขต เจ้าหน้าที่ สอบสวนสิทธิผู้กำกับการรังวัด ผู้กำกับการเดินสำรวจ และผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ โดยกรมที่ดินจะต้องกวัดขันเข้มงวดทุกขั้นตอน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีวินัยในการทำงาน และให้บริการกับประชาชน ด้วยความเที่ยงธรรมตามระเบียบกฎหมาย มีหลักธรรมาภิบาล และเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งจะสอดคล้องกับธีรยุทธ บุญมี

ที่ได้อธิบายว่าหลักของธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจะสร้างธรรมาภิบาลใน สังคมไทยได้นั้น ธีรยุทธ บุญมี จึงได้เสนอว่าต้องมีการปฏิรูประบบ 4 ส่วน ที่ประกอบด้วย ปฏิรูปภาค ราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย ดังนั้นการดำเนินการออกเอกสาร สิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน เพื่อการมีสัมพันธภาพที่ดีอันนำไปสู่การลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้จาก ความไม่เข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ได้ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของ รัฐกับประชาชน และหากมีการกระทำผิดกรรมที่ดินต้องมีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการทุจริต ทั้งทางวินัย และทางอาญาอย่างเด็ดขาด

## ข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะประกอบด้วยข้อเสนอเกี่ยวกับเชิงนโยบาย เชิงปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ รัฐบาลจะต้องทบทวนนโยบายการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐบาลที่ผ่านมาก่อนที่จะแถลงนโยบายในด้านนี้ของรัฐบาลปัจจุบัน โดยภาครัฐต้องสร้างระบบการตรวจสอบของภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งพร้อมที่จะเดินไปพร้อมๆ กับภาครัฐในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ ปัญหาเรื่องที่ดินเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องแก้ไข กรมที่ดินจึงควรมีการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น และในการประสานงานควรใช้การประนีประนอมด้วยสันติวิธี ประเด็นสำคัญกรมที่ดินควรใช้ระบบสัญญาณดาวเทียม (RTK) มาใช้ในการกำหนดขอบเขตป่าไม้และแนวเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท ในเชิงบูรณาการ พร้อมกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPS) เพื่อการจัดการและพัฒนาศักยภาพเพื่อการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

### 3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ปัญหาเรื่องที่ดินเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ทุกรัฐบาลต้องนำมาแก้ไขเป็นลำดับต้นๆ ผู้วิจัยจึงขอแนะนำให้ผู้สนใจทำการวิจัยต่อยอดในพื้นที่ภาคใต้ที่มีสภาพพื้นที่เป็นเกาะ หรือพื้นที่ภาคเหนือซึ่งในอดีตมีปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวคิดเชิงเปรียบเทียบในการที่จะนำผลการวิจัยมาแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ให้เกิดการทับซ้อนกับที่ดินของรัฐอีกต่อไป หรือให้เหลือจำนวนน้อยที่สุด เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

## References

- Boonmee, T. (1998). *State fair, Thailand disaster recovery strategy*. Bangkok: Saitan.
- Department of Land. (2011). *Description Land Allocation Act, 2000*. Bangkok: Department of Land.
- Kanjanapan, A. and Kaosa-art, M. (1995). *The evolution of pioneer farming land in the wild: Case study in northern Thailand*. Bangkok: Thailand Development Research Institute.
- Kraiyoongwong, S. (2006). *The disputes and conflicts land issues in Thailand*. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF).
- Netarawachirakul, T. (2010). *The problem of land officials performing the land title deeds related to the Act on the administrative procedure in 1996: Case Study: The land office in Songkhla province*. Master thesis of public administration. Prince of Songkla University.
- Phra Palad Paiwal Jagaro. (2016). *The school administration based on the good governance of the administrators in the elementary school*, Department of education in Saimai district office, Bangkok. Master thesis of arts (Educational Administration). Mahachulalongkornrajavidyalaya University.
- Rakkwamsuk, E. (2014). *The role of people in good governance: The case of issuance of land title deeds to Wat Don Sawan (deserted) in Sakon Nakhon*. Sakon Nakhon Provincial Administration Organization.
- Thailand Reform Assembly. (2011). *Reform Assembly 1*. Main 3 “Reform of land allocation fairly” National Reform Assembly 1, February 24.
- Visutippranee, C. (1994). *The problem of issuance of land title deeds on the Island under the ministerial regulation No. 43*. Master thesis of Laws. Public Law Courses College. Sriprathum University Chonburi Campus, 2009.
- Watcharakan, T. (2017). Deputy governor of Prachin Buri. Conflict of land title documents of the Department of Lands in Prachin Buri. *Interviews*, 25 January.
- Wongwatanasarn, C. (1983). *Law and reform of agricultural land*. Bangkok: Ramkhamhaeng University.