

## บทคัดย่อ

การศึกษาเกี่ยวกับกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และแนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ศึกษาความต้องการของภาคประชาชน กลไกและข้อจำกัดของทางราชการ ความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ และผลดี ผลเสีย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและเพื่อเสนอแนะแนวทางและกลไกในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เหมาะสม

การบุกรุกที่ดินของรัฐมีสาเหตุมาจากการเพิ่มจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านเกษตรกรรมโดย ความต้องการที่ดินทำกินจึงเพิ่มขึ้นทำให้ราษฎรบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่ดินป่าไม้ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนหนึ่งคือนโยบายของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของประชาชน

กลไกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และระเบียบฯ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547 ซึ่งจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) และให้สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) เป็นฝ่ายเลขานุการของ กปร.

ผลการศึกษาพบว่าการมี กปร. เป็นทางเลือกที่สามารถหาข้อยุติได้ด้วยพยานหลักฐาน และการบริหารจัดการในทางปกครองจึงมีผลดีมากกว่า แต่ควรปรับปรุงองค์ประกอบของ กปร. และ กปร. จังหวัด ให้มีสัดส่วนของภาครัฐลดลงเท่าที่จำเป็น และมีองค์ประกอบของภาคประชาชนและภาควิชาการที่เหมาะสม ปรับปรุงมาตรการของการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ และการพิสูจน์สิทธิโดยการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น กำหนดระยะเวลาการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนที่ชัดเจน การอ่านภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการเป็นพื้นที่/ชุมชน/หรือเป็นรายระวาง และในกรณีที่ที่ดินแปลงใดไม่เป็นที่สงวนหวงห้าม จะต้องไม่สร้างเงื่อนไขหรือขั้นตอนให้เป็นภาระเพิ่มขึ้นในการที่จะออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เป็นต้น จัดทำแผนงานในการเพิ่มจำนวนของผู้ชำนาญการในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศให้เพียงพอและทั่วถึงอย่างเร่งด่วน ควรมีแรงจูงใจโดยอาจกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลงาน

ควรเร่งรัดร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. .... ให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยเร็ว ควรแบ่งส่วนราชการใหม่ให้ สปร. ย้ายไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของ สปร. โดยทบทวนมาตรการของการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ และการพิสูจน์สิทธิ การปรับอัตราค่าจ้างของ สปร. ให้เหมาะสมกับภารกิจรวมทั้งการเพิ่มจำนวนของผู้ชำนาญการในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ และเร่งรัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน สร้างความเป็นธรรมและความโปร่งใสในสังคมโดยให้ถือเป็นภารกิจเร่งด่วน

## Abstract

The objective of this study is to explore the problems, the facts as well as the legal framework and policies to address the problems of encroachment of public land. The study also explores the demands of the people, the mechanisms and well as the limitations of public sector policies. In undertaking this study, the opinions of stakeholders were reviewed, the pros and cons that might result from changes in approach to addressing problems of public land encroachment were analyzed so that recommendations can be made over appropriate modalities and measures.

One of the major underlying reasons for widespread problem of public land encroachment was the population growth and increasing demand for land cultivation, which created incentives for clearing forestland. One other cause was the policies themselves, which were directly related to rights over land. An important measure to solve problems of public land encroachment was the Regulation of the Office of the Prime Minister on Public Land Encroachment, 2002 and the 2004 Amendment, which called for the establishment of the National Public Land Encroachment Committee as well as the Office of Public Land Encroachment to function as Secretariat to that Committee.

The finding of this study is that the Public Land Encroachment Committee has been able to provide solutions to issues of land conflict through the use of evidences and have been able to exercise administrative power. Nevertheless, the National Public Land Encroachment Committee and the Provincial Public Land Encroachment Committee should both be restructured to reduce the representation of the public sector to create a balance between the representations of the local community and the academia. Moreover, any redundant steps for verification of land rights should be removed. A number of issues should be made clear such as how long each step take to complete and whether interpretations of aerial photographs will be made on an area basis, community or parcel basis. It is also recommended that no additional conditions be made or additional work required for any parcels of land that does not qualify as having restricted access, which would result in increasing the workload in issuing land rights. Plans should also be made to expedite the training and increase the number of personnel with the skills to interpret aerial photographs. The output in solving problems of public encroachment should also be used as performance indicators and used as work incentives.

The study recommends that the process for passing the National Land Policy Committee Bill should be expedited. Some changes should also be made so that the Office of Public Land Encroachment could function as an organization attached to the Office of the Prime Minister. The alternative could be that the Office of Public Land Encroachment be provided the support it needs by reviewing the procedure for interpretation of aerial photograph and proving land rights, revising the manpower availability to match the workload as well as increase the number of skilled personnel for interpret aerial photographs. All these improvements to expedite the work processes to reduce the conflicts between the State and the people, to create fairness should be considered as a priority agenda.