

## พลังระบบราชการกับการตอบโต้การเคลื่อนไหวทางสังคม กรณีศึกษาการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชน<sup>1</sup>

ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข

ภายใต้ระบบการเมืองที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบราชการเป็นสถาบันการเมืองที่มีสถานะเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (policy implementation) ขณะที่รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นตัวแสดงหลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy-making process) ซึ่งเปิดโอกาสให้ตัวแสดง นอกกระบบราชการ อาทิ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน และกลุ่มต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม ได้เข้าไปมีส่วนร่วมใน การเสนอประเด็นวาระ (agenda setting) ผลักดันและเสนอทางเลือกนโยบายก่อนที่จะเข้าไปสู่ขั้นตอนของการ ตัดสินใจนโยบายโดยรัฐบาล อย่างไรก็ตาม บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศเผด็จ การหรือประเทศที่มีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำจำนวนมาก จะแตกต่างจากสภาวะข้างต้น กล่าวคือ ระบบ ราชการซึ่งเป็นส่วนประกอบหนึ่งที่สำคัญ หรือในบางกรณีอาจเป็นส่วนประกอบหลักของระบอบเผด็จการ เป็น กลไกสำคัญที่ครอบงำทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขณะที่ตัวแสดง ทางสังคมอื่นหรือพลังนอกระบบราชการ (extra-bureaucratic forces) ถูกกีดกันออกไปจากการเรียกร้องและ การมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในกรณีของประเทศไทย ระบบราชการสมัยใหม่ (ทั้งพลเรือนและกองทัพ) ซึ่งถูกสร้างขึ้นในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นส่วนหนึ่งของกลไกสำคัญของกระบวนการเปลี่ยนไปสู่ความทันสมัย (modernization) และการรวมศูนย์อำนาจของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ระบบราชการกลายเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นตัวแสดงหลักที่ครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจ และเมื่อความพยายามในการสถาปนาระบอบการปกครองใหม่แบบ ประชาธิปไตยรัฐสภาถูกแทนที่ด้วยระบอบเผด็จการอำนาจนิยม สภาวะดังกล่าวนำไปสู่การอธิบายการเมืองไทย ด้วยกรอบแนวคิดเรื่องระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) หรือแนวคิดเรื่องรัฐราชการ ซึ่งเสนอโดย Fred W. Riggs ในงานเรื่อง *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity* ใน ค.ศ. 1966 หัวใจ ของข้อเสนอหลักของ Riggs ก็คือ การเมืองไทยภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ตกอยู่ภายใต้ ระบอบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบที่ระบบราชการครอบงำกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการกำหนด นโยบาย โดยเฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ขณะที่พลังนอกระบบราชการ (extra-bureaucratic

<sup>1</sup> บทความนี้ปรับมาจากบางส่วนของงานวิจัยที่ผู้เขียนเป็นหัวหน้าโครงการวิจัย “รายงานการวิจัยเรื่อง ขบวนการเคลื่อนไหวทาง สังคม: ศึกษากรณีของการปฏิรูปและการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนในประเทศไทย,” (ทุนอุดหนุนการวิจัยงบประมาณ แผ่นดิน, 2563).

forces) ถูกกันออกไปและไม่ได้มีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม ผลของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วภายใต้ระบอบเผด็จการของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร นำไปสู่การขยายตัวของพลังนอกระบบราชการ ได้แก่ การเกิดขึ้นของคนชั้นกลาง และกลุ่มนิสิตนักศึกษา ซึ่งกลุ่มหลังนี้เป็นตัวแสดงสำคัญที่นำไปสู่การล้มลงของระบอบเผด็จการภายใต้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นี้ นำไปสู่การเปิดของระบบการเมือง และการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลังนอกระบบราชการอย่างกระตือรือร้น แน่นนอนว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นนำไปสู่การตั้งคำถามต่อพลังทางทฤษฎีและความแม่นยำในการอธิบายปรากฏการณ์ของแนวคิดเรื่องระบอบอำมาตยาธิปไตย โดยเฉพาะเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2530 ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ พลังนอกระบบราชการ ทั้งที่เป็นพลังของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ อาทิ การมีบทบาทผ่านกลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐ-เอกชน (กรอ.) และพลังของคนชั้นกลางที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอันเป็นผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว ได้กลายมาเป็นตัวแสดงและพลังทางการเมืองที่สำคัญ ควบคู่ไปกับการแข่งขันทางการเมืองที่เข้มข้นผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วต่อเนื่อง ขณะที่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ส่งผลให้พลังของระบบราชการ ทั้งกองทัพที่ถูกกดดันให้ต้องหันกลับเข้ากรมกอง และระบบราชการพลเรือนที่กลายเป็นเป้าของกระบวนการปฏิรูป ขณะที่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามาครอบงำแทนที่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มบทบาทของพลังนอกระบบราชการในเมืองไทยไม่ได้หมายความว่า ระบบราชการจะหมดพลังลงไป และกลายเป็นเพียงตัวแสดงที่ทำหน้าที่ช่วยฝ่ายบริหารที่มาจากเลือกตั้งนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแต่เพียงอย่างเดียว ในความเป็นจริงแล้ว ระบบราชการยังคงเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย ผลักดันประเด็นวาระนโยบายและปกป้องรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานของตนอย่างแข็งขัน และอาศัยโอกาสทางการเมือง โดยเฉพาะภายหลังการเกิดรัฐประหารขึ้น เพื่อเข้ามาผลักดันวาระนโยบายของตนอย่างกระตือรือร้น บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอให้เห็นพลังและบทบาทของระบบราชการในการผลักดันวาระนโยบายและการรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานของตนผ่านการเปิดของโอกาสทางการเมืองผ่านการต่อต้านการเคลื่อนไหวทางสังคมกรณีศึกษาการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชน

### **การเคลื่อนไหวทางสังคมด้านที่ดินทำกินและอยู่อาศัยและการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชน**

ปัญหาการขาดแคลนที่ดินอยู่อาศัยและทำกินเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยที่ดำรงอยู่มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และมีสาเหตุที่เชื่อมโยงกับนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วย การผูกขาดอำนาจการจัดการที่ดินของรัฐและการใช้กลไกตลาดในการจัดการที่ดิน ระบบกรรมสิทธิ์ในการจัดการที่ดิน และนโยบาย

การเกษตรของรัฐ<sup>2</sup> ที่ผ่านมานในอดีต ได้ปรากฏความพยายามในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินและการกระจุกตัวของที่ดินในมือของนายทุนจำนวนน้อย เพื่อให้เกิดการกระจายและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นธรรมตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งปรากฏในข้อเสนอการปฏิรูปที่ดินในร่างเค้าโครงเศรษฐกิจที่เสนอการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นของรัฐในรูปแบบของสหกรณ์ ไปจนถึงการตราพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เพื่อจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชน แต่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่ดินที่กระทบกับที่ดินภายใต้กรรมสิทธิ์เอกชนนำไปสู่การคัดค้านและตั้งอุทธรณ์เมื่อรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ยกเลิกการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวก่อนจะมีการบังคับใช้จริง ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การเคลื่อนไหวของเกษตรกรชาวนาชาวลาวที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการขาดแคลนที่ดินนำไปสู่ความจำเป็นของรัฐในการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการแก้ปัญหาของรัฐคือการตราพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการจัดการที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผ่านการนำเอาพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้ประชาชนเพื่อทำประโยชน์ และรัฐให้ความช่วยเหลือพัฒนาอาชีพเกษตรกร อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ปัญหาสำคัญที่ปรากฏก็คือปัญหาการเปลี่ยนมือของที่ดินในพื้นที่ สปก. จำนวนมากจากเกษตรกรไปสู่มือของนายทุน ดังนั้นในทางปฏิบัติ นโยบาย สปก. สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนที่ดินของเกษตรกรในระยะสั้น แต่ก็ไม่สามารถป้องกันการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรในระยะยาวได้ เพราะสาเหตุของปัญหาในเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกับนโยบายการจัดการที่ดินของรัฐยังคงอยู่เหมือนเดิม

การเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเรียกร้องกดดันต่อรัฐเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในภาคเหนือ การเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อรัฐเริ่มต้นขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในนามของสหพันธ์ชาวนาชาวลาวแห่งประเทศไทย ใน พ.ศ. 2517 ซึ่งมีอิทธิพลต่อขบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มในภาคเหนือเป็น “เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ” (คกน.) และ “แนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ” (นกน.) ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ขณะที่ในภาคอีสาน เครือข่ายการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่เคยร่วมประท้วงโครงการจัดสรรที่ทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (ค.จ.ก.) ในช่วงกลางทศวรรษ 2530 ได้จัดตั้ง “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน” (คปอ.) ในภาคกลาง กลุ่มชาวบ้านที่อาศัยในชุมชนหนาแน่นซึ่งได้รับผลกระทบจากการไล่รื้อที่อยู่อาศัย ได้รวมตัวกันเป็น “ศูนย์รวมสลัม” ใน พ.ศ. 2526 ก่อนที่จะมีการรวมตัวของเครือข่ายชุมชนที่ได้รับผลกระทบเป็น “เครือข่ายสลัมสี่ภาค” ใน พ.ศ. 2541 ส่วนในภาคใต้ เครือข่ายชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาที่ดินทำกินรวมตัวเป็นเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหลายเครือข่าย อาทิ เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน

<sup>2</sup> เมธี สิงห์สุถ้ำ, รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน (เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย กลุ่มปฏิรูปงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553).

เพื่อคนจนภาคใต้ เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ เครือข่ายที่เคลื่อนไหวเกี่ยวกับที่ดินทำกินเหล่านี้ได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดินข้ามเครือข่ายระหว่างกันตั้งแต่ พ.ศ. 2545 และได้มีการรวมตัวเข้าด้วยกันภายใต้ชื่อ “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” (คปท.) ประกอบไปด้วยสมาชิกหลักคือ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินอีสาน เครือข่ายสลัมสี่ภาค สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรภาคใต้ในจังหวัดตรัง และสหกรณ์ที่ดินคลองโยง โดยดำเนินการเคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2549 เนื่องในโอกาสวันที่อยู่อาศัยโลก การเคลื่อนไหวนี้ที่จัดเป็นการเปิดตัวอย่างเป็นทางการของเครือข่ายเกิดขึ้นไม่นานนักภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และสะท้อนให้เห็นว่าเครือข่ายมองการเกิดขึ้นของรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ในฐานะช่วงจังหวะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องปัญหาความเดือดร้อนของเครือข่าย<sup>3</sup>

การเคลื่อนไหวของ คปท. มีเป้าหมายหลักเพื่อการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายโดยจัดสรรที่ดินให้คนจนสามารถเข้าไปทำประโยชน์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และแนวคิดเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมผ่านกลไกสำคัญคือ 1) การจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า 2) การรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร โดยการออกแบบกฎหมายโฉนดชุมชน และ 3) การจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันกลางในการจัดซื้อและจัดสรรที่ดินรกร้างให้กับเกษตรกรที่ได้ที่ดินทำกินเพื่อใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน<sup>4</sup> คปท. ได้ใช้โอกาสที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 จัดการเคลื่อนไหวภายใต้ชื่อ “เวทีปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนสร้างสังคมที่เป็นธรรม” ที่ลานคนเมือง ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ในวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 โดยได้มีการเชิญตัวแทนจากพรรคการเมืองเข้าร่วมปราศรัยเสนอข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดิน พรรคประชาธิปัตย์ได้ส่งตัวแทนมาร่วมในกิจกรรมนี้ ดังนั้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจนนำไปสู่การสิ้นสุดลงของรัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม คปท. จึงได้ทำการเคลื่อนไหวเพื่อทวงสัญญาจากรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อให้มีการบรรจุประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาล

หนึ่งในหัวใจสำคัญของข้อเรียกร้องที่ คปท. ผลักดันก็คือการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลลัพธ์จากการถกเถียงและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันจากประสบการณ์ของเครือข่ายกลุ่มเคลื่อนไหว นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายปัญหาที่ดินมีทัศนะว่าการแก้ไขปัญหาที่ดินแบบเดิมตามแนวทางกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกบุคคลไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินหลุดมือและปัญหาหนี้สินจากกระบวนการผลิตของเกษตรกรรายย่อยได้ ข้อเสนอเรื่องการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชนเป็นการนำเอาแนวคิดเรื่อง “ที่ดินหน้าหมู” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้จากการทำงานกับกลุ่มชนเผ่ามาปรับใช้ เป็นการจัดการที่ดินโดย

<sup>3</sup> สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40: ศึกษากรณีเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559) 141-142.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, 147-148.

ชุมชนที่มีใช้เป็นการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ปัจเจกบุคคล แต่เป็นการให้สิทธิการใช้ประโยชน์แก่ชุมชนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และอาจส่งคืนแก่รัฐหากชุมชนไม่ต้องการใช้ประโยชน์ต่อไป

ความพยายามในการผลักดันแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนของ คปท. ได้ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมคือการที่การจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชนได้รับการบรรจุเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาล ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ได้ปรากฏคำอธิบายดังนี้

“...คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม ที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานชลประทานแล้ว เพื่อเป็นรากฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร..”<sup>5</sup>

หลังจากการแถลงนโยบายแล้ว รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรมร่วมระหว่างรัฐบาลและเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) เพื่อจัดทำนโยบายโฉนดชุมชน หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องโฉนดชุมชนเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2552 และภายหลังจากการพิจารณาร่างโดยสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553” ซึ่งมีการให้ความหมายทางกฎหมายของ “โฉนดชุมชน” ไว้ในข้อ 3 ของระเบียบฯ ไว้ว่าเป็น “หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบฯ นี้”<sup>6</sup>

### การดำเนินการแก้ไขปัญหาผ่านนโยบายการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชน

ปฏิเสธไม่ได้ว่า ความสำเร็จในการผลักดันนโยบายการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชนได้ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมในรูปของนโยบายของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นผลมาจากปัจจัยโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) อันเป็นผลมาจากความจำเป็นของรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่ต้องการแรงสนับสนุนทางการเมืองอย่างมาก เพราะเป็นพรรคประชาธิปไตยที่เป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลไม่ได้เป็นพรรคการเมืองที่มีจำนวนที่นั่งสูงสุดในสภาผู้แทนราษฎร แต่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้จากการสนับสนุนจากกองทัพ แต่จะด้วยเหตุผลใดก็ตาม รัฐบาลได้แสดงความกระตือรือร้นในการดำเนินการนโยบายโฉนดชุมชน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการ

<sup>5</sup> สกลฤทธิ์ จันทร์พุ่ม, *การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย: โฉนดชุมชน* (กรุงเทพฯ: เชนไทย, 2556), 26.

<sup>6</sup> ไพทิต เอกจริยกร, “โฉนดชุมชน: ทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน,” *วารสารราชบัณฑิตยสถาน* 37, 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2555): 79.

อำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 36 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีนายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธาน ข้าราชการระดับสูง และตัวแทนจาก คปท. จำนวน 16 คน มีอำนาจหลักในการกำหนดแนวทางและงบประมาณสำหรับการดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอของ คปท.<sup>7</sup> ในการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2552 ที่ประชุมได้มีการพิจารณาปัญหาเร่งด่วน กรอบนโยบายการแก้ไขปัญหา และเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ผ่อนผันให้ประชาชนที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานภาครัฐที่อาศัยอยู่ในเขตสวนป่า พื้นที่ป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตวนอุทยาน ป่าสงวนแห่งชาติ และเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังคงสามารถอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าวไปพลาง ๆ ก่อนเพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาความเดือดร้อน รวมถึงให้แจ้งหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้ชะลอการดำเนินการใด ๆ ที่อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ขณะเดียวกัน ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่อคณะกรรมการฯ ต่อไป<sup>8</sup>

หากพิจารณากระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินภายใต้รัฐบาลที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ ในด้านหนึ่ง เราสามารถสังเกตเห็นความกระตือรือร้นของตัวแทนจากภาคการเมือง โดยเฉพาะเมื่อนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการฯ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการฯ แสดงความกระตือรือร้นในการประชุมและร่วมลงพื้นที่เพื่อรับฟังการสะท้อนปัญหาจากประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ขณะเดียวกัน หน่วยงานราชการส่วนกลาง อาทิ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ลงพื้นที่เพื่อร่วมรับฟังปัญหาโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งมีข้อเสนอดำเนินการต่อหน่วยงานในพื้นที่เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อประชาชนและป้องกันความขัดแย้งและความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน แต่ในอีกด้านหนึ่ง เราจะเห็นการดำเนินการของหน่วยงานราชการในพื้นที่ที่ดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของหน่วยงานของตนในส่วนกลาง ซึ่งให้อำนาจดำเนินการไว้ โดยไม่ได้สนใจมติของคณะกรรมการฯ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กล่าวคือ การดำเนินการของหน่วยงานราชการในพื้นที่ไม่ได้ให้ความสนใจต่อนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ชาวบ้านถูกกล่าวหาว่าอยู่ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าสงวน และเขตสวนป่า แม้ว่า การประกาศพื้นที่เขตดังกล่าวจะเกิดขึ้นภายหลังการครอบครองพื้นที่ทำกินและอยู่อาศัยของชาวบ้านก็ตาม สถานะเช่นนี้ส่งผลให้กระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินมีความล่าช้าและไม่เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม

<sup>7</sup> สมภพ ดอนดี, “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40,” 175.

<sup>8</sup> “กรณีปัญหาการปลูกสร้างสวนป่าคอนสารทับที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย ต.ทุ่งพระ อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ,” (เอกสารอัดสำเนา, ม.ป.ป.), 6.

ดังนั้น เครือข่ายปัญหาที่ดินซึ่งกลับมาเคลื่อนไหวอีกครั้งภายใต้ชื่อ “ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม” หรือ P-move จึงทำการชุมนุมเรียกร้องรัฐบาลที่ลานพระบรมรูปทรงม้า ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 เพื่อเร่งรัดการแก้ไขปัญหาจากรัฐบาล การเจรจาระหว่างรัฐบาลและตัวแทนของ P-move นำไปสู่การออกมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้มีการดำเนินการโอนดชุมชนตามข้อเรียกร้องของ P-move ทั้งเรื่องของการคุ้มครองพื้นที่ การเร่งดำเนินการของหน่วยงานรับผิดชอบเพื่อให้ส่งมอบพื้นที่ตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่ขัดต่อการดำเนินการโอนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโอนดชุมชน พ.ศ. 2553 ต่อมา P-move ได้กลับมาเคลื่อนไหวอีกครั้งภายหลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 เพื่อเรียกร้องกดดันรัฐบาลภายใต้การนำของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพื่อให้บรรจุการจัดการที่ดินรูปแบบโอนดชุมชนไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลยิ่งลักษณ์แสดงความลังเลในการดำเนินการนโยบายโอนดชุมชนต่อจากรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ แต่สุดท้ายก็ตัดสินใจรับเอาข้อเรียกร้องเรื่องปัญหาที่ดินเพื่อดำเนินการต่อ เป็นที่น่าสนใจว่า แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีได้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการตามข้อเสนอของตัวแทนของ P-move แต่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย ได้ดำเนินการโดยมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ จำนวน 10 คณะ แยกตามประเด็นปัญหาภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการฯ มีมติให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการไม่ได้มีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมมากนัก จนกระทั่งกระบวนการแก้ปัญหาโดยคณะกรรมการฯ ต้องยุติลงภายหลังการเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

### **การตอบโต้การเคลื่อนไหวทางสังคมของระบบราชการภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557**

การเคลื่อนไหวของ P-move ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ในด้านหนึ่ง การเคลื่อนไหวได้รับผลกระทบจากมาตรการและนโยบายของ คสช. ที่มีเป้าหมายเพื่อสกัดกั้นการทำกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะกิจกรรมทางการเมืองเพื่อต่อต้านการรัฐประหาร ดังนั้น คสช. จึงใช้กลไกของกองทัพที่กระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อสกัดกั้นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทุกประเภท ซึ่งรวมไปถึงกิจกรรมการเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางเศรษฐกิจและที่ดินด้วย กลุ่มนักกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางสังคมในพื้นที่ต่าง ๆ อยู่ในบัญชีรายชื่อและภายใต้การติดตามการเคลื่อนไหวอย่างใกล้ชิดของหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ ในอีกด้านหนึ่ง นโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินภายใต้แนวทางการจัดการที่ดินรูปแบบโอนดชุมชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ภายหลังการรัฐประหารไม่นานนัก คสช. ได้ออกประกาศคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ภายใต้นโยบายการทวงคืนผืนป่า โดยให้อำนาจแก่

เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุกหรือยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ ในการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ คสช. กำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเต็มในการสั่งการ ควบคุม จัดระเบียบพื้นที่ใหม่ และรายงานผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งยังกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาป่าไม้ต้องอยู่ภายใต้การติดตามรายงานผลการดำเนินการต่อ กอ.รมน. อีกด้วย ลักษณะเช่นนี้สะท้อนการนำเอาอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้รวมศูนย์ไว้ในมือของหน่วยงานด้านความมั่นคง และเป็นการเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาป่าไม้โดยใช้มาตรการรุนแรง<sup>9</sup> การดำเนินการตามคำสั่ง คสช. ฉบับนี้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พิพาทระหว่างรัฐและประชาชน เพราะหลายพื้นที่เป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กระบวนการแก้ไขปัญหาผ่านการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชนตั้งแต่สมัยรัฐบาลของอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และมติของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาของทั้งสองรัฐบาลกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่พิพาทไม่ดำเนินการใด ๆ ที่จะกระทบต่อวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่อาศัยประกาศดังกล่าวนี้เข้าไปขับไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ รวมทั้งเข้าไปไล่หรือทำลายสิ่งปลูกสร้างและพืชผลทางการเกษตรของชาวบ้าน จากนั้นเมื่อมีการรายงานข่าวเกี่ยวกับผลกระทบจากการปฏิบัติการในพื้นที่สู่สาธารณะ คสช. จึงได้ออกคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 66/2557 กำหนดมาตรการผ่อนปรนสำหรับผู้มีรายได้น้อยและไม่มีที่ดินทำกิน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ยังคงอ้างคำสั่งของ คสช. ดังกล่าวเพื่อปฏิบัติการโดยการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าจับกุมชาวบ้านในหลายพื้นที่

ในความเป็นจริงแล้ว นี่ไม่ใช่ครั้งแรกที่รัฐบาลและหน่วยงานความมั่นคงริเริ่มนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ภายหลังการรัฐประหาร หากย้อนกลับไปภายหลังการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 รัฐบาลก็ได้ดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินโดยการอพยพชาวบ้านออกจากเขตพื้นที่ป่าภายใต้ชื่อ “โครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม” (คจก.) ในเขตพื้นที่ภาคอีสาน โดยมีการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปบีบบังคับให้ชาวบ้านอพยพออกจากพื้นที่ ซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจและบังคับให้รถถอนและทำลายที่อยู่อาศัย จนกลายเป็นโครงการ “ไล่คนออกจากป่า”<sup>10</sup> ผลที่ตามมาคือการเกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อต่อต้าน คจก. ที่ขยายตัวเป็นวงกว้าง จนรัฐบาลต้องยุติโครงการไปในที่สุด การดำเนินการของรัฐบาล คสช. ภายใต้นโยบายการทวงคืนผืนป่า สะท้อนให้เห็นความพยายามของหน่วยงานด้านความมั่นคง และหน่วยงานของรัฐด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ ที่อาศัยจังหวะเมื่อโอกาสทางการเมืองเปิดอันเป็นผลจากการกุมอำนาจทางการเมืองแบบเบ็ดเสร็จภายหลังการรัฐประหาร ผลักดันการดำเนินนโยบายที่เป็นวาระเชิงนโยบายของหน่วยงาน แน่แน่นอนว่า ปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่

<sup>9</sup> “เปิดรายงาน Land Watch ผลกระทบคำสั่ง คสช. 64/57, 66/57 และแผนแม่บทป่าไม้ฯ,” Thai Lawyer for Human Rights, [https://tlhr2014.wordpress.com/2015/09/22/landwatch\\_report/](https://tlhr2014.wordpress.com/2015/09/22/landwatch_report/).

<sup>10</sup> ศรายุทธ ฤทธิพิณ, “จาก คจก. ยุคเผด็จการ รสช. สู่ยุคทวงคืนผืนป่าภาค 2 ภายใต้คำสั่ง คสช.,” ประชาไท, 30 มิถุนายน 2558, <https://prachatai.com/journal/2015/06/60088>.



ภาครัฐตามนโยบายดังกล่าวนี้ สร้างผลกระทบต่อชาวบ้านที่อยู่ในกระบวนการแก้ไขปัญหากับภาครัฐเป็นวงกว้าง ในปีแรกของการปฏิบัติการ มีกรณีของการข่มขู่คุกคาม ไล่อ้อ และดำเนินคดีในพื้นที่สาธารณประโยชน์/พื้นที่สัญญาเช่า จำนวน 226 กรณี ขณะที่มีการฟ้องร้องคดีทำลายพืชผลอาสินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยอาศัยคำสั่งศาลปกครอง จำนวน 287 กรณี รวมถึงมีการจับกุมดำเนินคดี จำนวน 168 กรณี<sup>11</sup> แน่นนอนว่า การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐภายใต้กรณีทั้งหมดไม่เป็นไปตามคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 66/2557 แต่อย่างใด

นอกเหนือจากนโยบายทวงคืนผืนป่าแล้ว รัฐบาล คสช. ยังเร่งผลักดันนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) และแผนแม่บทป่าไม้ การริเริ่มข้อเสนอของนโยบายเหล่านี้เกิดขึ้นได้ยากภายใต้รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งในช่วงการเมืองปกติ แต่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะอาศัยโอกาสเมื่อเกิดภาวะสุญญากาศทางการเมืองภายหลังการเกิดรัฐประหาร เพื่อผลักดันวาระและประเด็นนโยบายของหน่วยงานตน รัฐบาล คสช. ประกาศนโยบายการจัดการที่ดินตามแนวทางคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อทดแทนการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชน โดยอ้างว่าเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและอยู่อาศัยตามแนวทางการใช้ที่ดินร่วมของชุมชนหรือแปลงรวม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการที่ดินแนวทางโฉนดชุมชน อย่างไรก็ตาม หัวใจสำคัญที่แท้จริงของการจัดการที่ดินแนวทาง คทช. คือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินผ่านกลไกของ คทช. ระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการในฐานะ คทช. จังหวัด และข้อกำหนดเงื่อนไขตามแนวทาง คทช. กระทบต่อเขตพื้นที่และจำนวนพื้นที่ที่ชุมชนสามารถใช้ได้จริงหากยอมรับและเข้าร่วมในโครงการจัดการที่ดินแนวทาง คทช. ปฏิเสธไม่ได้ว่า ข้อเสนอแนวทางการจัดการที่ดินตามแนวทาง คทช. นำไปสู่ความแตกแยกระหว่างชุมชนต่าง ๆ ที่ร่วมในการเคลื่อนไหวเรียกร้องการจัดการที่ดินตามแนวทางโฉนดชุมชน และสร้างความระส่ำระสายให้กับขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องโฉนดชุมชน

ปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐในกรณีของการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชนแสดงให้เห็นพลังของระบบราชการ แม้ในช่วงเวลาที่มีรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง หน่วยงานในพื้นที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจแก่กรมและหน่วยงานที่อยู่ใต้กรมดำเนินการต่อชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่พิพาท โดยมีได้สนใจต่อมติของคณะกรรมการแก้ไขปัญหามีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เพราะในทางปฏิบัติ หน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ยังคงปฏิบัติการใช้กำลังเข้ารื้อถอนที่อยู่อาศัย และจับกุมชาวบ้านเพื่อส่งดำเนินคดีทางกฎหมาย เป็นที่น่าสนใจว่า เมื่อกรณีของชาวบ้านที่ถูกจับกุมถูกดำเนินการทางกฎหมาย การตัดสินใจโดยศาลยุติธรรมวางอยู่บนฐานของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ดำเนินการทางกฎหมาย การตีความตามตัวบทกฎหมายและการพิจารณาตามพยานหลักฐานที่เสนอโดยเจ้าหน้าที่

<sup>11</sup> “เปิดรายงาน Land Watch ผลกระทบคำสั่ง คสช. 64/57, 66/57 และแผนแม่บทป่าไม้ฯ.”

ในพื้นที่ส่งผลให้ชาวบ้านเป็นผู้ละเมิดกฎหมายและต้องถูกจำคุก แม้ว่าพื้นที่ดังกล่าวจะเป็นเขตพื้นที่พิพาทที่ชาวบ้านยืนยันการใช้สิทธิก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนและพื้นที่อุทยานก็ตาม สภาพดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นความจริงที่ว่า แม้จะอยู่ภายใต้โครงสร้างระบบบริหารราชการที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ระบบราชการไทยมีอำนาจและความเป็นอิสระระดับกรมที่มีทรัพยากร รวมถึงอำนาจที่ได้รับมาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ทำให้สามารถใช้อำนาจตามหน้าที่อย่างเป็นทางการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งได้ นอกจากนี้ หน่วยงานราชการเองก็อาศัยยุทธวิธีต่าง ๆ เพื่อถ่วงเวลาการดำเนินการตามคำสั่งหรือนโยบายของรัฐบาลได้ ในกรณีของการแก้ไขปัญหาที่ดิน เมื่อถูกแรงกดดันจากภาคการเมืองให้ต้องเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาร่วมกับกลุ่มแกนนำชาวบ้าน หน่วยงานราชการอาศัยเทคนิคทางกฎหมายเพื่อถ่วงเวลาดำเนินการแก้ไขปัญหาดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ อุปสรรคจากขั้นตอนกระบวนการของระบบราชการเป็นสาเหตุหลักของความล่าช้าและการขาดความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาที่ดิน

นอกจากนี้ หน่วยงานราชการยังผลักดันผลประโยชน์ และระเบียบวาระเชิงนโยบายตามจุดยืนเชิงอุดมการณ์ขององค์กร ปฏิบัติการทางกฎหมายและการใช้กำลังรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและสิ่งเพาะปลูกของชาวบ้านเป็นมาตรการสำคัญในการนำเอาชาวบ้านออกจากพื้นที่ การดำเนินการดังกล่าวสะท้อนแนวคิดของหน่วยงานในการปฏิบัติการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรและพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งยึดมั่นในแนวทางที่เรียกว่า Green Environmental Agenda แนวทางดังกล่าวนี้เชื่อว่า วิธีการที่จะช่วยป้องกันการบุกรุกป่าคือการลดจำนวนคนที่จะสามารถเข้าถึงพื้นที่ป่าอนุรักษ์<sup>12</sup> ดังนั้นจุดยืนของหน่วยงานด้านป่าไม้ของไทยจึงได้แก่ความพยายามในการดึงชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แม้ว่านักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ที่ทวิวิจัยในภาคสนามและชาวบ้านในพื้นที่เสนอทัศนคติว่า การอนุรักษ์ป่าสามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องนำคนออกจากป่า เพราะคนที่อยู่ในป่า ใช้ชีวิตและดำรงชีพในป่าจะมีบทบาทสำคัญในการรักษาและอนุรักษ์ป่า ดังนั้น สำหรับข้าราชการของหน่วยงานด้านป่าไม้แล้ว นโยบายโฉนดชุมชนจะเป็นการนิรโทษกรรมแก่บุคคลที่บุกรุกป่าอย่างผิดกฎหมาย<sup>13</sup>

โดยสรุปแล้ว การเคลื่อนไหวทางสังคมกรณีการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชนสะท้อนให้เห็นความจริงที่ว่า ระบบราชการมิได้เป็นตัวแสดงที่ตั้งรับทางการเมืองในการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งอาศัยโอกาสทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเพื่อเคลื่อนไหวกดดันตัวแสดงทางการเมืองที่มาจากจากการเลือกตั้งตามแนวคิดเรื่องโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ระบบราชการมีการตอบโต้การเคลื่อนไหวกดดันจากกลุ่มในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม แต่การตอบโต้ไม่จำเป็นต้องปรากฏในรูปแบบของการปราบปรามกลุ่มที่ทำการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อ

<sup>12</sup> Timothy Forsyth, "Environmental Social Movements in Thailand: How Important is Class?" *Asian Journal of Social Sciences* 29, no. 1 (January 2001): 35-51.

<sup>13</sup> Chaiwatt Mansrisuk, "Community Land Titling Policy and Bureaucratic Resistance in Thailand," *Kyoto Review of Southeast Asia* (1 October 2021).

เรียกร้องกดดันรัฐบาล เพราะในความเป็นจริงแล้ว ระบบราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานระดับกรม มีความเป็นอิสระค่อนข้างสูงในการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานในการตอบโต้ข้อเรียกร้องของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมโดยการอ้างอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงมีการใช้การใช้อำนาจวิธีเชิงกฎหมายเพื่อทำให้กระบวนการแก้ปัญหาของฝ่ายการเมืองและกลุ่มเคลื่อนไหวมีความล่าช้าขาดความคืบหน้า ขณะเดียวกัน ระบบราชการยังอาศัยโอกาสทางการเมืองภายหลังการรัฐประหารในการผลักดันวาระเชิงนโยบายของตนเอง สภาวะดังกล่าวนี้เองเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้การเคลื่อนไหวทางสังคมกรณีการจัดการที่ดินรูปแบบโฉนดชุมชนได้ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมค่อนข้างน้อยแม้ว่าจะผ่านเวลาของการเคลื่อนไหวมากกว่าหนึ่งทศวรรษแล้วก็ตาม

### บรรณานุกรม

- “กรณีปัญหาการปลูกสร้างสวนปาล์คอนสารทับที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย ต.ทุ่งพระ อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ.” เอกสารอัดสำเนา, ม.ป.ป.
- ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข และคณะ. “รายงานการวิจัยเรื่อง ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ศึกษากรณีของการปฏิรูปและการจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชนในประเทศไทย.” ทุนอุดหนุนการวิจัยงบประมาณแผ่นดิน, 2563.
- “เปิดรายงาน Land Watch ผลกระทบคำสั่ง คสช. 64/57, 66/57 และแผนแม่บทป่าไม้.” Thai Lawyer for Human Rights. [https://tlhr2014.wordpress.com/2015/09/22/landwatch\\_report/](https://tlhr2014.wordpress.com/2015/09/22/landwatch_report/).
- ไพฑูริย์ เอกจริยกร, “โฉนดชุมชน: ทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน,” *วารสารราชบัณฑิตยสถาน* 37, 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2555).
- เมธี สิงห์สุถ้ำ, *รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน*. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย กลุ่มปฏิรูปงานท้องถิ่นไร้พรมแดน, 2553.
- ศรายุทธ ฤทธิพิณ. “จาก คจก. ยุคเผด็จการ รสช. สู่ยุคทวงคืนผืนป่าภาค 2 ภายใต้อำนาจ คสช.” *ประชาไท*. 30 มิถุนายน 2558. <https://prachatai.com/journal/2015/06/60088>.
- สกลฤทธิ จันทร์พุ่ม. *การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย: โฉนดชุมชน*. กรุงเทพฯ: เชนไทย, 2556.
- สมภพ ดอนดี. “พลวัตการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดินหลังรัฐธรรมนูญ 40: ศึกษากรณีเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย.” *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2559.
- Chaiwatt Mansrisuk. “Community Land Titling Policy and Bureaucratic Resistance in Thailand.” *Kyoto Review of Southeast Asia*. (1 October 2021).
- Forsyth, Timothy. “Environmental Social Movements in Thailand: How Important is Class?” *Asian Journal of Social Sciences*. 29, no. 1 (January 2001): 35-51.