



แนวทางและมาตรการการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินระหว่างกองทัพเรือกับ  
ประชาชน : กรณีที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี  
GUIDELINES AND MEASURES FOR LAND CONFLICT MANAGEMENT BETWEEN  
THE ROYAL THAI NAVY AND LOCAL RESIDENTS: A CASE STUDY OF  
THE RESERVED LAND IN SAMAE SAN SUB-DISTRICT, SATTAHIP DISTRICT,  
CHONBURI PROVINCE

ดุชนิพนธ์  
ของ  
อดุลย์ รัชสกุลสงสัย

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน  
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

กุมภาพันธ์ 2566

แนวทางและมาตรการการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินระหว่างกองทัพเรือกับ  
ประชาชน : กรณีที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี  
GUIDELINES AND MEASURES FOR LAND CONFLICT MANAGEMENT BETWEEN  
THE ROYAL THAI NAVY AND LOCAL RESIDENTS: A CASE STUDY OF  
THE RESERVED LAND IN SAMAE SAN SUB-DISTRICT, SATTAHIP DISTRICT,  
CHONBURI PROVINCE

ดุชนิพนธ์

ของ

อดุลย์ รัชสกุลสงสัย

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี  
เสนอต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน  
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี  
กุมภาพันธ์ 2566



## ใบรับรองคุณวุฒิพนธ์

เรื่อง

แนวทางและมาตรการการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินระหว่างกองทัพเรือกับประชาชน :  
กรณีที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี  
Guidelines and Measures for Land Conflict Management between the Royal Thai  
Navy and Local Residents: A Case Study of the Reserved Land in Samae San  
Sub-district, Sattahip District, Chonburi Province

อดุลย์ รักษ์สกุลสงสัย

คณะกรรมการสอบคุณวุฒิพนธ์

..... ประธานสอบคุณวุฒิพนธ์  
(ศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม)

..... ประธานที่ปรึกษาคุณวุฒิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยนนต์ ประดิษฐ์ศิลป์)

..... กรรมการที่ปรึกษาคุณวุฒิพนธ์  
(อาจารย์ ดร.พริทวา อาชีวะ)

..... กรรมการสอบคุณวุฒิพนธ์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จำลอง แสนเสนาะ)

ได้รับอนุมัติจากมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณีให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดำเนินหลักสูตร  
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

..... คณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชวงศ์ อุบาลี)

วันที่ 27 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2566

อดุลย์ รักษ์สกุลสงสัย. (2566). **แนวทางและมาตรการการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินระหว่าง  
กองทัพเรือกับประชาชน : กรณีที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลเสมสาร อำเภอสัตหีบ  
จังหวัดชลบุรี. ดุษฎีนิพนธ์** ปร.ด. (สหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน). จันทบุรี :  
มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

#### คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ

รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยนนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ร.ด. (รัฐศาสตร์)	ประธานกรรมการ
อาจารย์ ดร.พรทิวา อาชีวะ ร.ด. (เศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ)	กรรมการ

#### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการและแนวทาง รวมถึงมาตรการที่ผ่านมาในอดีต ในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชน ในเขตตำบลเสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี นอกจากนี้ การวิจัยยังมุ่งนำเสนอแนวทางและมาตรการเชิงบูรณาการ ในการจัดการปัญหาดังกล่าว วิธีการวิจัยที่ใช้ในการศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแนวประวัติศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วยเทคนิควิจัย ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย การสัมภาษณ์เจาะลึก และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม

ข้อค้นพบจากการวิจัยพบว่า ปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนดังกล่าวในช่วง 100 ปี ที่ผ่านมา มีพัฒนาการตั้งแต่ช่วงก่อรูปปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของพื้นที่ทั้งอำเภอสัตหีบ ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนเฉพาะที่ตำบลเสมสาร และช่วง ปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนภายใต้แผนพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ส่วนแนวทางและมาตรการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ผ่านมาในอดีตประกอบด้วยแนวทางของรัฐ แนวทางของชุมชน และแนวทางทวนกระแส แต่แนวทางทั้งสามยังมีจุดอ่อนที่ไม่สามารถยุติข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนดังกล่าวได้

ดังนั้น การวิจัยจึงนำเสนอแนวทางเชิงบูรณาการทั้งทางด้านแนวคิดและการปฏิบัติเพื่อ การจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลเสมสาร โดยมีมาตรการหลักที่สำคัญคือ มาตรการการใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิที่คำนึงถึงหลักฐานทางกฎหมาย ทางประวัติศาสตร์ และทาง โบราณคดี เพื่อให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ก่อนการก่อตั้งฐานทัพเรือสัตหีบ รวมถึง มาตรการการให้เช่าที่ดินสำหรับกลุ่มประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ นอกจากนี้ ในการขับเคลื่อน มาตรการดังกล่าวควรถือเป็นความเร่งด่วนโดยการตั้งคณะกรรมการพิเศษในระดับชาติที่มีอำนาจเต็ม ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีโดยตรงเพื่อไกล่เกลี่ยให้ปัญหาข้อพิพาท ที่ดินเสมสารยุติลงได้

**คำสำคัญ:** แนวทางและมาตรการ, การจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดิน, ที่ดินทรงสงวน

Adul Ruksakulsongsai. (2023). **Guidelines and Measures for Land Conflict Management between the Royal Thai Navy and the Local Residents: A Case Study of the Reserved Land in Samae San Sub-district, Sattahip District, Chonburi Province.** Dissertation Ph.D. (Interdisciplinarity of Sustainable Development). Chanthaburi: Rambhai Barni Rajabhat University.

**Dissertation Advisors**

Associate Professor Dr.Chaiyon Praditsilp Ph.D. (Political Science)	Chairman
Dr.Porntiwa Archeewa Ph.D. (Political Economy and Governance)	Member

**Abstract**

The purpose of this research was to study the development, guidelines and measures that have been implemented to deal with land disputes stemming from 'the Navy Base's 1922 Reserved Land' Decree between the Royal Thai Navy and residents of Samae San Sub-district, Sattahip District of Chonburi Province. In addition, this research also aimed to present approaches and integrative measures for addressing such problems in the future. The research methods employed in this historical qualitative research consisted of: documentary research, oral history, focus group interviews, in-depth interviews as well as participatory and non-participatory observation.

The findings from the research indicated that the land dispute problem during the past century has developed into four phases including the early establishment of the 1922 Reserved Land Decree, the land dispute with the entire Sattahip District in Chonburi Province, the land dispute specifically in Samae San Sub-district of Sattahip District, and the dispute over the 1922 Reserved Land in relevance to the Eastern Economic Corridor (EEC) Development Plan. Furthermore, as for the guidelines and measures in dealing with the land disputes in the past, it consisted of the guidelines from the government sectors, guidelines purposed by the communities and counter-approaches. However, the previous approaches have had certain limitations which still have not been able to resolve the problems of land disputes in the area.

Therefore, this research presented an integrative approach both in terms of concepts and practices for the resolution of 'the 1922 Reserved Land' dispute and management in Samae San Sub-district. The foremost measure for resolution is the identification process of land rights which completely considers legal, historical, and

archaeological evidence to grant the ownership of land to the residents living in the area before the establishment of Sattahip Naval Base. Likewise, a measure for land leasing should be implemented for a group of residents who do not have any issuance of documents showing rights to land. Additionally, to initiate the guideline and measures, it should be considered as an urgent matter for the policymakers to set up a special committee at the national level on 'the Navy Base's 1922 Reserved Land' dispute resolution, in which the body shall report directly to the Prime Minister, to resolve and reconcile such conflicts over the land.

**Keywords:** Guidelines and Measures, Land Dispute Resolution, 'the Navy Base's 1922 Reserved Land'

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## กิตติกรรมประกาศ

ดุष्ฎินิพนธ์นี้สำเร็จสมบูรณ์ด้วยดี โดยได้รับความเมตตาอนุเคราะห์และความช่วยเหลืออย่างดียิ่ง จากคณะกรรมการสอบดุष्ฎินิพนธ์ทุกท่าน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์ ดร.พรทิวา อาชีวะ ในฐานะที่ท่านเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาดุष्ฎินิพนธ์เล่มนี้ และศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาให้คำปรึกษาแนะนำ การตรวจสอบและการให้ข้อคิดเห็นสำหรับการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงข้อมูล ผู้ศึกษาดุष्ฎินิพนธ์นี้ขอกราบขอบพระคุณเป็นพิเศษสำหรับท่าน ดร.จำลอง แสนเสนาะ ที่คอยให้คำชี้แนะพร้อมทั้งให้คำแนะนำ และแนวทางการส่งเสริมสนับสนุนทั้งในทางวิชาการ รวมตลอดไปจนถึงการใช้ชีวิตแก่ผู้ศึกษาที่เปี่ยมล้นด้วยความเมตตาเป็นอย่างดียิ่งเสมอมา ยังผลทำให้ผู้ศึกษาบังเกิดพลังมุ่งมั่นจนกระทั่งสามารถจัดทำดุष्ฎินิพนธ์นี้สำเร็จได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ

ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ประจำหลักสูตรและคณาจารย์ผู้สอนในหลักสูตรปรัชญาดุष्ฎินิพนธ์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ทั้งนี้ขอขอบพระคุณรวมไปถึงผู้ให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ในส่วนต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณีทุกท่านที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์อำนวยความสะดวกในขั้นตอนต่าง ๆ เป็นอย่างดี

อนึ่งคุณค่าและคุณประโยชน์อันพึงมีจากดุष्ฎินิพนธ์เล่มนี้ ผู้ศึกษาขอมอบเป็นกตัญญูทเวทิตาแด่ บิดา มารดา ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน

อดุลย์ รักษ์สกุลสงสัย

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(2)
กิตติกรรมประกาศ	(4)
สารบัญ	(5)
สารบัญภาพ	(7)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	6
1.4 ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ	6
1.5 นิยามศัพท์วิจัย	6
1.6 การนำเสนอผลการวิจัย	8
<b>บทที่ 2 การสำรวจองค์ความรู้</b>	<b>9</b>
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดิน	9
2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์	18
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางสังคม	23
2.4 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง	42
<b>บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย</b>	<b>48</b>
3.1 แนวทางในการวิจัย	48
3.2 วิธีการวิจัย	48
3.3 เทคนิคการวิจัย	49
<b>บทที่ 4 พัฒนาการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชน ในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี</b>	<b>51</b>
4.1 ช่วงการก่อรูปของปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่าง พ.ศ. 2457-2515	51
4.2 ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของพื้นที่ทั้งอำเภอสัตหีบ พ.ศ. 2515-2538	58
4.3 ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารทับซ้อนกับปัญหาเขต หวงห้ามสำหรับราชการทหารเรือ พ.ศ. 2538-2562	74

## สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	4.4 ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนภายใต้แผนพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562-2565	79
<b>บทที่ 5</b>	<b>แนวทางและมาตรการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี</b>	<b>87</b>
	5.1 แนวทางของรัฐในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน	87
	5.2 แนวทางของชุมชนในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน	99
	5.3 แนวทางทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน	111
	5.4 ข้อเสนอแนะแนวทางเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน	118
<b>บทที่ 6</b>	<b>สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ</b>	<b>140</b>
	6.1 สรุปผลการศึกษา	140
	6.2 การอภิปรายผลการศึกษา	147
	6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	149
	6.4 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป	149
<b>บรรณานุกรม</b>		<b>150</b>
<b>ภาคผนวก</b>		<b>157</b>
	ภาคผนวก ก ลายพระหัตถ์รัชกาลที่ 6 พระราชทานที่ดินทรงสงวนให้เป็นที่ตั้งฐานทัพเรือสัตหีบ	158
	ภาคผนวก ข หนังสือกรมหลวงชุมพรฯ ขอพระราชทานที่ดิน	160
	ภาคผนวก ค พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน พุทธศักราช 2479	167
	ภาคผนวก ง พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518	177
	ภาคผนวก จ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545	181
	ภาคผนวก ฉ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547	190
	ภาคผนวก ช ประกาศของกองทัพเรือเรื่อง หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2557	194
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>		<b>197</b>

## สารบัญญภาพ

ภาพที่		หน้า
4.1	แนวเขตกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี	54
4.2	แนวเขตกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสีตหีบ อำเภอสีตหีบ จังหวัดชลบุรี	55
4.3	แผนที่แสดงแนวเขตและคำอธิบายแนวเขตจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ	57



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญของปัญหาวิจัย

ที่ดินทรงสงวนเป็นที่ดินในเขตอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ที่มีลักษณะพิเศษคือ ในการทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินในเขตนี้จะต้องได้รับการอนุญาตจากกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) เสียก่อนจึงจะถือได้ว่าเป็นการออกเอกสารสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมาย แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนดังกล่าวมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2465 และได้รับความชอบธรรมจากการตีความอย่างเป็นทางการโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี พ.ศ. 2538 ว่า พื้นที่อำเภอสัตหีบดังกล่าวเป็นเขตที่ดินทรงสงวนที่รัชกาลที่ 6 พระราชทานให้เป็นสิทธิของทหารเรือในการอนุญาตให้คนไทยจับจองที่ดิน ผลของการตีความดังกล่าวมีผลให้การออกเอกสารสิทธิที่มีมาแต่ก่อนโดยกรมที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะอยู่ในรูปของโฉนด หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3) จนถึงใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) จำนวนถึงหลายหมื่นแปลงและได้สร้างปัญหาต่อประชาชนชาวสัตหีบอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจของกองทัพเรือก็ได้สังเกตเห็นว่าการยกเลิกเอกสารสิทธิจำนวนมากดังกล่าวแล้วไม่คืนสิทธิให้แก่ประชาชนจะเกิดปัญหาใหญ่ด้านมวลชนจึงพยายามหาทางแก้ไขโดยเริ่มทยอยอนุญาตการครอบครองที่ดินให้แก่ราษฎรที่มีเอกสารสิทธิเดิม รวมถึงผู้ที่เคยอยู่ระหว่างยื่นขอเอกสารสิทธิ สำหรับประชาชนใน 4 ตำบลของอำเภอสัตหีบ คือ ตำบลสัตหีบ ตำบลนาจอมเทียน ตำบลบางเสร่ และตำบลพลูตาหลวงในปี พ.ศ. 2541 แต่สำหรับประชาชนในพื้นที่ตำบลแสมสารนั้นทางกองทัพเรือมีนโยบายที่จะไม่ให้ประชาชนในเขตตำบลแสมสารได้เอกสารสิทธิเพราะถือว่า พื้นที่ตำบลแสมสารเป็นสิทธิของกองทัพเรือโดยสมบูรณ์โดยอ้างถึงเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงตามพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อราชการกองทัพเรือในปี พ.ศ. 2479 เช่น การคัดค้านกรณีที่ประชาชนตำบลแสมสารร้องขอพิสูจน์สิทธิซึ่งชุมชนแสมสารดำรงอยู่ก่อนการเข้ามาของกองทัพเรือ เป็นต้น (ไพศาล สุทธิวีระ, 2560 : 9-10, 30) ดังนั้น ประชาชนในตำบลแสมสารจึงเป็นตำบลเดียวที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินทรงสงวนโดยมีประชาชนผู้รับผลกระทบอยู่ถึง 6,700 คน ในจำนวน 2,500 ครัวเรือน โดยมีพื้นที่ที่อยู่ในเขตข้อพิพาทถึง 2,000 ไร่ (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 3 ธันวาคม 2562)

ถ้ากล่าวในเชิงประวัติศาสตร์แล้วจะพบว่า ที่ดินทรงสงวนตำบลแสมสารนั้นเป็นเขตที่มีปมปัญหารวม 100 ปี คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 ซึ่งมีพระราชโองการของรัชกาลที่ 6 เรื่อง เกี่ยวกับการสงวนที่ดินตำบลสัตหีบ (ในสมัยนั้น) เป็นฐานทัพเรือ ปมปัญหาที่ดินทรงสงวนเกิดขึ้นจากการตีความเรื่องที่ดินทรงสงวนแตกต่างกันระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนแสมสาร กล่าวคือ ในขณะที่กองทัพเรือตีความที่ดินทรงสงวนภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ (State-property regimes) ซึ่งเป็นระบบทรัพย์สินของรัฐซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพย์สินนั้น โดยรัฐอาจให้หน่วยงานของรัฐดูแลหรือให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในระยะเวลาที่กำหนด (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 :

312) ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ของรื้อนั้นกองทัพเรือเป็นผู้ใช้ประโยชน์ใน 2 ลักษณะคือ ส่วนหนึ่งเป็นเขตหวงห้ามกรรมสิทธิ์ไว้สร้างฐานทัพเรือสตัทซึ่งถือว่าเป็นที่ดินเขตพระราชทานมีเนื้อที่ 8,625 ไร่เศษ ในปัจจุบันเป็นที่ตั้งของหน่วย นาวิกโยธินและฐานทัพเรือสตัท และอีกส่วนหนึ่งเป็นเขตสงวนไว้ภายใต้การควบคุมของกองทัพเรือเพื่อ มิให้คนต่างชาติ เช่น คนจีนได้ใช้ประโยชน์ และถ้าประชาชนต้องการใช้ประโยชน์ก็ต้องขออนุญาตจับจองที่ทรงสงวนจากกองทัพเรือ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538 : 1 ; สุวัฒน์ สุจิตร์สมโภชน์, 2563 : 1)

ส่วนการตีความที่ดินทรงสงวนของประชาชนชาวแสมสารนั้นตั้งอยู่บนแนวคิดสิทธิของชุมชน แนวคิดดังกล่าวอ้างว่าชุมชนชาวบ้านแสมสารนั้นดำรงอยู่ก่อนการประกาศเป็นที่ดินทรงสงวนตามระบบกฎหมายของรัฐ และเสนอให้ยกตำบลแสมสารเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ทั้งตำบล

จากการตีความระบบกรรมสิทธิ์ที่แตกต่างกันดังกล่าวได้นำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนชาวแสมสารโดยในส่วนของกองทัพเรือนั้นได้ใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อที่จะตอกย้ำระบบกรรมสิทธิ์ของกองทัพให้หนักแน่น ไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 การผลักดันกฎหมายเขตปลอดภัยทางทหาร พ.ศ.2510 จนในที่สุดทางกองทัพได้เริ่มทำการฟ้องคดีกับผู้ประกอบการในเขตแสมสารในปัจจุบัน ดังนี้ (วานิตย์ อินทร์ชัย, 2542)

ปี พ.ศ. 2465 รัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการ ทรวงสงวนที่ดินริมทะเลในตำบลสตัทหีบ อำเภอบางละมุง เพื่อสงวนให้กองทัพเรือ ต่อมาเห็นว่าที่ดินทรงสงวนนั้นมีมากเกินไปจึงมีพระราชโองการเมื่อปี พ.ศ. 2465 ให้แบ่งที่ดินทรงสงวนออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนหนึ่งสงวนไว้โดยแท้ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ตั้งฐานทัพเรือสตัทหีบ อีกส่วนหนึ่งให้คนไทยเช่าถากกลางจับจองได้ แต่ไม่ให้ชาวต่างประเทศมาจับจองหรือซื้อไปได้ ปัจจุบันเป็นพื้นที่ตำบลสตัทหีบ ตำบลบางเสร่ ตำบลพลูตาหลวง และตำบลแสมสาร ซึ่งปัจจุบันทุกตำบลได้มีเอกสารสิทธิที่ดินแล้วยกเว้นตำบลแสมสาร

ปี พ.ศ. 2479 มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง พ.ศ. 2479 ซึ่งรวมทั้งหมู่บ้านช่องแสมสารด้วย ซึ่งในมาตรา 4 ของพระราชกฤษฎีการะบุหวงห้ามที่ดินอันเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินในหมู่บ้านช่องแสมสารและวัดช่องแสมสารที่มีการครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้วจึงไม่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้

ในปี พ.ศ. 2497 มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 โดยในมาตรา 5 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน ชาวบ้านช่องแสมสารจึงไปแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เมื่อ พ.ศ. 2498 จำนวน 163 ราย โดยระบุครอบครองก่อน พ.ศ. 2479 จำนวน 11 ราย หลังปี พ.ศ. 2479 จำนวน 152 ราย เนื่องจากการเข้าใจผิดของชาวบ้าน

ปี พ.ศ. 2518 ทหารเรือโดยฐานทัพเรือสตัทหีบได้นำที่ดินแสมสารทั้งตำบลขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงเลขที่ 481 นอกจากนี้ในปี พ.ศ.2526 กองทัพเรือยังได้นำที่ดินที่มีข้อพิพาทไปขึ้นทะเบียนไว้กับที่ราชพัสดุ ตามเอกสาร ขบ.481

ส่วนทางด้านประชาชนแสมสารก็มีการตอบโต้การนิยามระบบกรรมสิทธิ์ที่กองทัพเรือตีความ โดยมีประเด็นโต้แย้งว่า ตำบลแสมสารเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นมาก่อน พ.ศ. 2457 ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ประกาศเป็นเขตทรงสงวนหรือกฤษฎีกาหวงห้าม พ.ศ. 2479 กล่าวคือ ชาวบ้านเห็นว่าแสมสารเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ที่มีผู้คนอยู่อาศัยกันอย่างต่อเนื่องมากกว่า 100 ปี ตามปรากฏหลักฐานในหลักฐานทางเอกสารคือ (วานิตย์ อินทร์ชัย, 2542)

1. แผนที่ มณฑลปราจีนบุรีที่ 4.47.23 กรมแผนที่สำรวจเมื่อ พ.ศ. 2460 พิมพ์ที่กรมแผนที่ปี พ.ศ. 2465 ซึ่งสำเนามาจากหอสมุดแห่งชาติ ระบุว่า อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีหมู่บ้านปกครองอยู่แล้วหลายหมู่บ้าน รวมถึงบ้านหาดยาว และบ้านช่องแสมสารซึ่งปัจจุบันนับเป็นตำบลแสมสารและมีสัญลักษณ์วัดอยู่ตรงกับที่ตั้งวัดช่องแสมสารในปัจจุบัน มีสัญลักษณ์เจดีย์ซึ่งตรงกับที่ตั้งเจดีย์เก่าแก่บนเขาวิหารหลวงพ่อดำในปัจจุบัน

2. วัดช่องแสมสารเป็นวัดเก่าแก่ซึ่งมีเจ้าอาวาสปกครองวัดสืบเนื่องกันมาเท่าที่มีการสืบค้นได้ดังนี้ อาจารย์ไฉ่ อาจารย์ท่ง อาจารย์เหม อาจารย์แก้ว อาจารย์กาญจน์ พระครูศิริสารคุณ และพระครูวิสารทสุตากร เจ้าอาวาสสองปัจจุบัน ซึ่งหลังจากตั้งวัดมาเป็นเวลาหลายสิบปี วัดช่องแสมสารจึงได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาเมื่อ พ.ศ. 2484 โดยผู้รับสนองพระบรมราชโองการคือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นและที่เขาเจดีย์ วัดช่องแสมสารมีเจดีย์เก่าแก่สร้างขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งกรมศิลปากรได้ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานและได้บูรณะเรียบร้อยแล้ว

3. โรงเรียนชุมชนบ้านช่องแสมสารในปี พ.ศ. 2478 ได้ก่อตั้งโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ คือ โรงเรียนบ้านช่องแสมสาร มีการจัดทำทะเบียนนักเรียนซึ่งมีรายชื่อนักเรียนตามที่ปรากฏในทะเบียน ลำดับที่ 1 คือ นายช่วงเข็มทอง

4. พระราชนิพนธ์ในรัชกาลที่ 5 เรื่อง เสด็จประพาสเมืองจันทบุรี เมื่อ ร.ศ. 130 ได้ทรงพระนิพนธ์ไว้ที่ค่ายหลวงตำบลอ่างศิลา ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 29 ใจความตอนหนึ่งว่า “ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรีตามเสด็จในเรือพระที่นั่งด้วยเพื่อจัดการรับเสด็จที่เกาะช้าง เกาะเสม็ดและช่องแสมสารต่อไป วันที่ 25 เมษายน เวลาบ่ายสี่โมงเศษ เรือพระที่นั่งจากเกาะเสม็ดมาทอดสมอในช่องแสมสาร เวลาบ่ายสี่โมงเศษ ทรงเรือกระเชียง เรือยนต์จูง เสด็จขึ้นประภาสชายหาด”

นอกจากนี้ ประชาชนชาวแสมสารยังได้ตอบโต้การยึดกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของกองทัพเรือแต่ฝ่ายเดียว โดยใช้รูปแบบต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน พ.ศ.2515 เพื่อยื่นข้อเสนอในระดับทั้งอำเภอ จังหวัด และไปถึงกรุงเทพมหานคร หรือการยื่นถวายฎีกาถึง 2 ครั้ง เป็นต้น (เสน่ห์ พิทักษ์ภรณ์, สัมภาษณ์ 2 มิถุนายน 2561)

จากความเชื่อในระบบกรรมสิทธิ์ที่แตกต่างกันได้นำไปสู่ปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือและประชาชนแสมสารจนต้องนำปัญหาข้อพิพาทให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยปัญหาการครอบครองที่ดินของราษฎรในตำบลแสมสารมีทั้งหมด 4 ครั้งด้วยกัน คือ (วานิตย์ อินทร์ชัย, 2542 : 68)

1. การวินิจฉัยครั้งที่ 1 พ.ศ. 2515
2. การวินิจฉัยครั้งที่ 2 พ.ศ. 2534
3. การวินิจฉัยครั้งที่ 3 พ.ศ. 2538
4. การวินิจฉัยครั้งที่ 4 พ.ศ. 2541

จากการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้ง 4 ครั้ง ก็ยังพบว่า ผลการวินิจฉัยไม่มีผลที่สามารถยุติปัญหาข้อพิพาทระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนแสมสารลงได้ สถานการณ์ของข้อพิพาทได้พัฒนามาถึงในปัจจุบันกลับพบว่า ปัญหาที่ดินทรงสงวนในแสมสารนั้นมีความซับซ้อนมากขึ้นและเกี่ยวข้องกับกลุ่มต่าง ๆ หลากหลายมากกว่าที่เคยเป็นมา กล่าวคือ กลุ่มที่เกี่ยวข้องขยายจากกลุ่มราษฎรที่อาศัยอยู่ก่อนการสร้างฐานทัพเรือสัตหีบไปสู่กลุ่มผู้นำในท้องถิ่น กลุ่มประชาชนภายนอกกลุ่มใหม่ที่เข้ามาสร้างบ้านที่อยู่อาศัย รวมถึงผู้นำทหารเรือที่เข้าไปบุกรุกใช้พื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น ดังนั้นจึงพบว่า ในช่วงของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ทางกองทัพเรือจึงได้อาศัยคำสั่งเรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2558 มาใช้เป็นเครื่องมือในการนิยามทางวาทกรรมว่า กลุ่มชาวบ้านที่อยู่ในเขตที่ดินทรงสงวนเป็นผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ดังนั้น กองทัพเรือจึงพยายามผลักดันบุคคลดังกล่าวที่บุกรุกออกจากพื้นที่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สั่งให้รื้อถอนหรือดำเนินการฟ้องร้องทางกฎหมาย เป็นต้น (ไทยรัฐออนไลน์, 14 กันยายน 2559)

ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาแย้งซึ่งที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนได้กลายเป็นข้อพิพาทที่ร้อนแรงขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีการประกาศแผนการใช้ที่ดินในภาพรวมในช่วง 20 ปี (พ.ศ. 2560-2580) ของเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกโดยสาระสำคัญของแผนดังกล่าวที่เกี่ยวข้องก็คือ การใช้ที่ดินเพื่อเป็นมหานครการบินภาคตะวันออก (Aerotropolis) ภายในรัศมี 30 กิโลเมตร จากสนามบินนานาชาติอู่ตะเภาซึ่งจะประกอบด้วยพื้นที่ที่รองรับการพัฒนาของสนามบินและกิจการที่สืบเนื่องมาจากสนามบินไว้ในเมืองรอบสนามบินอู่ตะเภา ซึ่งแบ่งออกเป็นเมืองศูนย์กลางการเมืองและศูนย์กลางธุรกิจจำนวน 500 ไร่ รวมถึงเมืองธุรกิจการบินโดยพื้นที่ทั้งหมดนี้อาจจะประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เราพบว่า การกำหนดเขตชั้นในของการบินภาคตะวันออกนั้นจะมีรัศมี 10 กิโลเมตรรอบสนามบินโดยมีการใช้พื้นที่ประมาณ 104,000 ไร่ ซึ่งจะครอบคลุมชุมชนที่สำคัญได้แก่ สัตหีบและบ้านฉางซึ่งรวมถึงพื้นที่ของตำบลแสมสารที่เป็นข้อพิพาทระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนด้วย ผลที่ตามมาก็คือ ถ้ามีการกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษของ EEC ในภายหลัง ชาวบ้านจึงกังวลว่ากองทัพเรือก็อาจจะทวงคืนพื้นที่ที่ดินทรงสงวนจากประชาชนนำไปใช้เพื่อเป็นเขตส่งเสริมเขตเศรษฐกิจพิเศษของเมืองการบินภาคตะวันออก (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2561 : 8-9, 19, 21-22)

ความหวังใยดังกล่าวเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนของแสมสารมีน้ำหนักมากขึ้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินของกองทัพเรือในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่ตำบลโยธะกา อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของ EEC จะใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อพัฒนาเมืองใหม่อัจฉริยะ (Smart city) นำอยู่ ในการพัฒนาเมืองใหม่อัจฉริยะจะมีพัฒนา 2 รูปแบบ

คือ เมืองใหม่ที่พัฒนาโดยรัฐจะอยู่ในพื้นที่ว่างเปล่าของรัฐ ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งเป็นเมืองใหม่อัจฉริยะที่เอกชนเป็นพัฒนาโดยกำหนดให้อยู่ในพื้นที่รัศมีไม่เกิน 10 กิโลเมตรจากโครงสร้างพื้นฐานหลัก เช่น สถานีรถไฟความเร็วสูงหรือสนามบินอุตะเถา เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2561 : 18-19)

ต่อมาบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด โดยนายธานินทร์ เจียรนวนนท์ ได้ประกาศว่า ซีพี จะลงทุนพัฒนาเมืองใหม่ที่ฉะเชิงเทราในพื้นที่ 10,000 ไร่ ดังนั้น ชาวบ้านตำบลโยธะกาใน 4 หมู่บ้าน ที่อาศัยอยู่ในที่ดินของกองทัพเรือจึงได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการจัดสรรที่ดินในรูปแบบเช่าซื้อที่ดิน 30 ปี จากกองทัพเรือเนื่องจากกองทัพเรือได้ขอกินที่ดินที่ให้ชาวบ้านอยู่อาศัยเพื่อใช้สนับสนุน โครงการพัฒนาเมืองใหม่อัจฉริยะโดยกองทัพเรือจะส่งคืนที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุให้แก่กรมธนารักษ์ หลังจากนั้นกรมธนารักษ์ก็จะมอบให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกอีกทีนี้ (มติชนออนไลน์, 26 สิงหาคม 2561; ประชาไทออนไลน์, 26 สิงหาคม 2561)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า ปัญหาพิพาทเรื้อรังระหว่าง กองทัพเรือกับประชาชนแสมสารควรมีแนวทางและมาตรการในการจัดการอย่างไรในปัจจุบัน โดยคาดหวังว่าแนวทางและมาตรการที่เสนอดังกล่าวจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเรื้อรังที่มีมา ยาวนานให้สามารถแก้ไขได้อย่างยั่งยืนโดยวิจัยและผลที่คาดว่าจะได้รับการทำวิทยานิพนธ์ถือได้ ว่าเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักสูตรสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เน้นการแสวงหาความรู้ที่จะ นำไปใช้ในภาคปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนใน เขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี
2. เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการที่ผ่านมาในอดีตในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดิน ทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชน ในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี
3. เพื่อนำเสนอแนวทางและมาตรการเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดิน ทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการแสวงหาตัวแบบการบริหารจัดการที่ดินที่มีข้อพิพาทในเขตตำบลแสมสารระหว่าง ประชาชนกับกองทัพเรือ นั้น จะต้องพิจารณามาตรการที่แตกต่างกันตามลักษณะของพื้นที่ที่มีความ ชัดแย้งแตกต่างกัน โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 ส่วน คือ

พื้นที่ส่วนที่ 1 เป็นพื้นที่ที่ประชาชนอยู่ดั้งเดิมโดยทหารใช้แนวนโยบาย บ้าน วัด โรงเรียน พื้นที่ส่วนนี้เป็นบริเวณพื้นที่ติดชายทะเลตั้งแต่แสมสารวิลล่าไปจนถึงธิดาทิพย์ รีสอร์ท เนื่องจากเป็น พื้นที่ที่ประชาชนดั้งเดิมอาศัยอยู่

พื้นที่ส่วนที่ 2 เป็นพื้นที่ในแผนแม่บทการใช้ประโยชน์ของกองทัพเรือ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ อิตาทิพย์ รีสอร์ท จนถึงเขตที่ดินค่ายเกษมฯ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการบุกรุกในย่านชุมชนที่มีการทำ ธุรกิจเชิงพาณิชย์ เช่น การปลูกสร้างอาคาร ที่พักขนาดใหญ่ และร้านอาหาร รวมถึงร้านค้าเพิ่มเติม จากเดิม

พื้นที่ส่วนที่ 3 เป็นพื้นที่ซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ทางการทหารแต่ป้องกันการบุกรุกของ ประชาชน ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่ค่ายเกษมฯจนถึงธารน้ำรินรีสอร์ทปากทางเข้าแสมสาร (หนอง กระเจง) เนื่องจากมีการบุกรุกเพื่อทำธุรกิจการท่องเที่ยว เช่น การปลูกสร้างร้านอาหารและรีสอร์ทขึ้นมาใหม่

ในส่วนของขอบเขตทางด้านเวลาของการวิจัยนั้นจะศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ซึ่งมีเหตุการณ์เริ่มเป็นข้อพิพาทที่แสดงออกมาระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนแสมสาร เช่น การเดินขบวนประท้วง เป็นต้น และจะศึกษาข้อพิพาทมาจนถึงปี พ.ศ. 2565 (กัณยายน) ซึ่งมีการวางแผนระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแสมสาร

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คาดว่างานวิจัยนี้จะช่วยในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทรงสงวน
2. คาดว่าผลงานวิจัยเกี่ยวกับแนวทางและมาตรการดังกล่าวนี้จะนำไปสู่นโยบายในการแก้ปัญหาที่ดินทรงสงวนระหว่างประชาชนกับกองทัพเรืออันจะนำไปสู่การปรองดองระหว่างรัฐกับประชาชนต่อไป

#### 1.5 นิยามศัพท์วิจัย

1. ที่ดินทรงสงวน หมายถึง เขตที่ดินรัชกาลที่ 6 พระราชทานให้เป็นสิทธิแก่ทหารเรือ ในการอนุญาตให้คนไทยจับจองที่ดิน
2. การเคลื่อนไหวแนวรัฐศาสตร์ หมายถึง แนวกิจกรรมการแก้ปัญหาที่ดินทรงสงวนโดยอาศัยการผลักดันในเชิงอำนาจ เช่น การเดินขบวน เป็นต้น
3. การเคลื่อนไหวแนวนิติศาสตร์ หมายถึง แนวกิจกรรมการแก้ปัญหาที่ดินทรงสงวนโดยอาศัยกระบวนการพิพากษาของศาล เช่น ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง เป็นต้น
4. กลยุทธ์การใช้ไม้แข็ง (Hard power) หมายถึง ทิศทางกิจกรรมในการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทรงสงวนโดยอาศัยอำนาจบังคับตามสายบังคับบัญชา
5. กลยุทธ์การใช้ไม้นวม (Soft power) หมายถึง ทิศทางกิจกรรมในการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับปัญหาที่ดินทรงสงวนโดยอาศัยอำนาจทางวัฒนธรรม เช่น การใกล้ชิดเจรจาต่อรอง

6. แนวทางกระแสหลักในการจัดการปัญหาที่ดินทรงสงวน หมายถึง แนวทางในการแก้ไข ปัญหาที่ดินทรงสงวนบนฐานคติการยอมรับพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2457 ว่าเป็น กฎหมายและยอมรับการดำรงอยู่ของที่ดินทรงสงวนตามมา

7. แนวทางทวนกระแสในการจัดการปัญหาที่ดินทรงสงวน หมายถึง แนวทางในการแก้ไข ปัญหาที่ดินทรงสงวนบนฐานคติการไม่ยอมรับพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2457 ว่าเป็น กฎหมาย ดังนั้น จึงเห็นว่าแสมสารไม่มีเขตที่ดินทรงสงวนที่ประชาชนต้องขออนุญาตจับจองจาก กองทัพอเรือ

8. ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private property regimes) หมายถึง ระบบทรัพย์สินส่วนบุคคลของประชาชนชาวแสมสารซึ่งเอกชน บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นเจ้าของ

9. ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (State-property regimes) หมายถึง ระบบทรัพย์สินของรัฐโดยมีกองทัพเรือเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพย์สินนั้น

10. ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Common-property regimes) หมายถึง ระบบทรัพย์สินร่วมของชุมชนชาวแสมสารซึ่งชุมชนหรือกลุ่มบุคคลเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันและจัดการการใช้ ทรัพย์สินร่วมกัน

11. เอกสารสิทธิ์ที่ดิน หมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวล กฎหมาย โดยยังรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และโฉนดตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์

12. ส.ค.1 หมายถึง ใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐานว่าผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่า ตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ (แต่ปัจจุบันไม่มีการแจ้ง ส.ค.1 อีกแล้ว) ส.ค.1 ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิ ที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎร เท่านั้น

13. น.ส. 3 หมายถึง หนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้แก่ ผู้ครอบครองที่ดินทั่ว ๆ ไป ในพื้นที่ที่ไม่มีระวาง มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่ง ที่ดินแน่นอน หรือออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิก อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ออก)

## 1.6 การนำเสนอผลการวิจัย

ดัชนีนิพนธ์นี้จะนำเสนอเนื้อหาของการศึกษาโดยแบ่งออกเป็นบทย่อย ๆ 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 : บทนำ ประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ คือ ความสำคัญของปัญหาวิจัย วัตถุประสงค์ การวิจัย ขอบเขตการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และนิยามศัพท์วิจัย

บทที่ 2 : การสำรวจองค์ความรู้ ประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ คือ แนวคิดเกี่ยวกับที่ดิน ทฤษฎีเกี่ยวกับระบอบกรรมสิทธิ์ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางสังคม รวมถึงงานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 : วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ คือ การวิจัยแนวสหวิทยาการ แบบข้ามพหุสาขา และวิธีการวิจัยซึ่งประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 : พัฒนาการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนในเขต ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ คือ ช่วงการก่อรูปของปัญหา ข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่าง พ.ศ. 2457-2515 ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของพื้นที่ ทั้งอำเภอสัตหีบ พ.ศ. 2515-2538 ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารทับซ้อนกับ ปัญหาเขตหวงห้ามสำหรับราชการทหารเรือ พ.ศ. 2538-2562 และช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน ภายใต้แผนพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562-ปัจจุบัน

บทที่ 5 : แนวทางและมาตรการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่าง กองทัพเรือกับประชาชนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญคือ แนวทางของรัฐในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน แนวทางของชุมชนในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน แนวทางทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน และข้อเสนอแนะแนวทางเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

บทที่ 6 : สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ คือ สรุปผล การศึกษา การอภิปรายผลการศึกษา ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## บทที่ 2

### การสำรวจองค์ความรู้

ในการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวข้องกับการวิจัย สามารถสรุปเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดิน
- 2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางสังคม
- 2.4 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดิน

การที่จะเข้าใจแนวทางการบริหารจัดการที่ดินนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับมโนทัศน์ที่มีต่อบทบาทของที่ดิน ซึ่งอภิวรัตน์ รัตนวรารหะ (2558 : 12-20, 35-36, 42-43, 239-240) ในงานวิจัยเรื่อง “เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย: ปรัชญาสถานภาพความรู้” ได้ประมวลให้เห็นบทบาทของที่ดินในหลากหลายมิติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ที่ดินในฐานะวัตถุดิบ บทบาทของที่ดินในมิตินี้ คือ เป็นพื้นที่ที่ให้อาหารและปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิต แม้ว่าที่ดินในยุคนี้มีความสำคัญมากต่อความอยู่รอดของมนุษย์ แต่ก็เป็นช่วงเวลาที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับที่ดินเท่าใดนักเพราะถือว่าเป็นสิ่งที่มีมาตามธรรมชาติ และเป็นพื้นที่เพื่อการดำรงชีวิตเท่านั้นแต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป ประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น มีการเพาะปลูกที่เป็นไปตามฤดูกาล มีการเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหารและใช้ประโยชน์อื่น ๆ พร้อมกับมีการตั้งถิ่นฐานเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเป็นหลักแหล่ง มนุษย์เราจึงเริ่มมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและการครอบครองที่ดิน ในช่วงนี้ กลีกรรรมและการเลี้ยงปศุสัตว์กลายเป็นกิจกรรมพื้นฐานของการใช้ที่ดินเพื่อดำรงชีวิตของมนุษย์

ฐานคิดที่มีต่อที่ดินในลักษณะนี้ ก่อให้เกิดทฤษฎีที่ใช้อธิบายบทบาทของที่ดินในหลากหลายแง่มุม ไม่ว่าจะเป็น ทฤษฎีว่าด้วยค่าเช่าที่ดิน (Land rent) ของเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) แนวคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มคุณภาพของดินของอาร์เธอร์ ยัง (Arthur Young) และทฤษฎีประชากรของทอมัส โรเบิร์ต มัลธัส (Thomas Robert Malthus)

2. ที่ดินในฐานะที่ตั้ง ผลจากการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ จากฐานเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม เกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการเป็นเมืองที่การตั้งถิ่นฐานและกิจกรรมเศรษฐกิจสังคมของมนุษย์ ได้กระจุกตัวและขยายใหญ่เป็นเมืองมากขึ้น ด้วยเหตุนี้บทบาทของที่ดินจึงเริ่มปรับเปลี่ยนจากการเป็นปัจจัยการผลิตโดยตรง และได้เพิ่มพูนความสำคัญในฐานะเป็นที่ตั้งของกิจกรรมที่ต้องการตั้งอยู่ใกล้กัน เพื่อได้ประโยชน์จากการความประหยัดจากการกระจุกตัว (Agglomeration Economies) คุณค่าของที่ดินตามคุณภาพของดินได้ลดน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดินดังกล่าว แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินคือ ทฤษฎีที่ตั้ง (Location theory)

ซึ่งให้ความสำคัญกับที่ตั้งของที่ดินมากกว่าคุณภาพดิน ด้วยเหตุนี้ทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินในเขตเมือง จึงตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ถือว่าคุณลักษณะหลักของที่ดิน คือ “ที่ตั้ง”

3. ที่ดินในฐานะสินค้าบริโภค เมื่อเศรษฐกิจในเมืองได้เข้าสู่ยุคหลังอุตสาหกรรมและตั้งอยู่บนฐานเศรษฐกิจในด้านการค้าและการบริการ บทบาทของที่ดินไม่ได้จำกัดอยู่เพียงฐานะปัจจัยการผลิตและที่ตั้งดังที่เคยเป็นมาก่อนในยุคเกษตรกรรมและยุคอุตสาหกรรม ทำให้มุมมองที่มีต่อที่ดินเริ่มเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ที่ดินไม่ได้เป็นเพียงปัจจัยการผลิตและที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ที่ดินที่เป็นพื้นที่สีเขียวและพื้นที่นันทนาการ ทั้งสวนหย่อมสวนสาธารณะ พื้นที่โล่งและป่าในเมือง ซึ่งเป็นที่ดินที่มนุษย์สามารถ “บริโภค” หรือได้รับประโยชน์โดยตรงได้ เมื่อสังคมมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อาหารการกิน ที่อยู่อาศัยและปัจจัยในการดำรงชีวิตอื่น ๆ มีความมั่นคงมากขึ้น ที่ดินจึงกลายเป็นสินค้าบริโภคสำหรับนันทนาการและการบริการด้านสิ่งแวดล้อมและนิเวศ

4. ที่ดินในฐานะเศรษฐกิจ ฐานคิดนี้มองว่าที่ดินเป็นเศรษฐกิจที่ปัจเจกบุคคลสามารถถือครองใช้ประโยชน์และซื้อขายในตลาดได้ แนวคิดนี้เป็นไปตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ถือว่าที่ดินเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจที่มีคุณสมบัติทางกายภาพที่สามารถจับต้องได้ มีปริมาณจำกัดและไม่พอเพียงกับความต้องการในพื้นที่หนึ่งและเวลาหนึ่ง และสามารถโอนถ่ายการถือครองและการใช้ประโยชน์ ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ขณะเดียวกันที่ดินยังเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานเช่นเดียวกันกับแรงงานและทุน โดยมีนัยทั้งในฐานะเป็นที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและในฐานะเป็นแหล่งสะสมทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่อยู่ในดิน เนื่องจากคุณลักษณะสำคัญของที่ดินที่แตกต่างจากการปัจจัยการผลิตพื้นฐานอื่น ๆ คือ ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัดบนโลกและความต้องการในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ตั้งและพื้นที่หนึ่งจะทำให้อุปทานที่ดินไม่เพียงพอต่ออุปสงค์ที่มักเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ อีกทั้งรูปแบบและความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในชนบทและในเมืองต่างมีความสัมพันธ์อย่างมากกับรูปแบบและระดับการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่นและของประเทศ นโยบายด้านเศรษฐกิจจึงเกี่ยวข้องกันกับนโยบายด้านที่ดินอย่างแยกออกจากกันไม่ได้

5. ที่ดินเป็นมากกว่าสินค้า ฐานคิดที่มีต่อบทบาทของที่ดินในลักษณะนี้ สะท้อนออกมาให้เห็นจากแนวคิดของคาร์ล โพลานยี (Karl Polanyi) แนวคิดของโพลานยีเป็นไปในแนวทางเดียวกับนักคิดนักเขียนหลายคน ที่มองเห็นข้อจำกัดของที่ดินที่มุมมองของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก กล่าวคือ แม้ว่าคำว่าที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตนั้นเป็นทุกอย่าง ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ในกระบวนการผลิต ไม่ว่าจะอยู่บนดิน เหนือดินหรือใต้ดิน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ที่ดินและแรงงานไม่เหมือนกับสินค้าอื่น ที่ผลิตขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการผลิตเพื่อซื้อขาย เพราะทั้งที่ดินและกิจกรรมของมนุษย์มีความหมายและความสำคัญมากกว่าการเป็นเพียงสินค้าในตลาด การถือให้ที่ดินเป็นเพียงสินค้าจึงเป็นต้นตอของปัญหาต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันที่จริงแล้ว สิ่งที่มีการซื้อขายในตลาดที่ดินไม่ใช่ตัวที่ดินเองแต่เป็นทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ในที่ดินนั้น ด้วยทรัพย์สินนี้ก็เหมือนสิทธิอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกิดขึ้นมาลอย ๆ แต่มีเงื่อนไขของสังคมที่กำหนดขอบเขตของสิทธินั้น

อีกทั้งสิทธิ (Right) ย่อมมาพร้อมกับหน้าที่ (Duty) ซึ่งผู้ถือสิทธินั้นต้องปฏิบัติตามภายใต้กรอบทางกฎหมาย ระเบียบ และธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ที่สังคมกำหนดขึ้นมา การกำหนดให้ที่ดินเป็นเพียงสินค้าจึงละเลยมิติด้านสังคมวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการถือครอง ใช้ประโยชน์และซื้อขายที่ดิน

6. ที่ดินในกระแสโลกาภิวัตน์ แนวคิดดั้งเดิมในเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ดินมองว่าตลาดที่ดินมีขอบเขตจำกัดเฉพาะพื้นที่ (Local) มีจำนวนผู้ซื้อและผู้ขายอยู่น้อย ไม่มีสินค้าทดแทนได้อย่างสมบูรณ์ จึงมีความล้มเหลวของตลาดอยู่มาก แต่ในยุคเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ที่ทุนและแรงงานสามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย มีการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (International division of labor) ที่ทำให้แหล่งผลิตสินค้ามีความยืดหยุ่นในการเลือกที่ตั้ง รวมทั้งการเปิดตลาดเสรีด้านการค้า การท่องเที่ยว และธุรกิจบริการด้านอื่น ๆ ทำให้ตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ได้เปิดกว้างไปตามกระแสโลกาภิวัตน์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในธุรกิจการเงินที่มีการพัฒนาระบบการเงินและอนุพันธ์การเงินที่มีความหลากหลายการซื้อขายที่ดินที่แต่เดิมเป็นการซื้อขายและแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์และสิทธิในการใช้ประโยชน์ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายแบบง่าย ๆ ก็ได้พัฒนาให้มีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

กล่าวโดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินนั้นจะพบว่า ฐานะและบทบาทของที่ดินในทางสังคมมีความแตกต่างกันไปตามบริบททางสังคม กล่าวคือ ในบริบทการเกษตรที่ดินมีฐานะเป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิต แต่เมื่อบริบทเปลี่ยนจากเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมที่ดินจะมีฐานะเป็นที่ตั้งและเมื่อสังคมพัฒนาเป็นเมืองมากขึ้นในยุคหลังอุตสาหกรรมที่ดินมีฐานะเป็นสินค้าบริโภค นอกจากนี้ในบริบทอื่นที่ดินมีฐานะเป็นเศรษฐกิจหรือมีฐานะเป็นสิทธิและหน้าที่ ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ดินมีฐานะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเฉพาะพื้นที่

### 2.1.1 แนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน

การที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินนั้น จำเป็นต้องเข้าใจกับฐานคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากที่ดินถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง ดังนั้นการสำรวจองค์ความรู้ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยจะแบ่งประเด็นในการสำรวจออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ หนึ่ง ฐานคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสอง แนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1) ฐานคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

หากพิจารณาถึงฐานคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในบริบทของสังคมไทยและต่างประเทศ อาจกล่าวไว้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้นอยู่ภายใต้ฐานคิด 3 ฐานคิด คือ (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2557 : 30-35 และ 50-57; อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544 : 6-7, 13 และ 16-19; ชล บุนนาค, 2555)

(1) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ ความคิดในการจัดการทรัพยากรชนิดนี้ ก่อตัวและพัฒนาขึ้นพร้อมกับความเป็นรัฐและกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern state) ที่เปลี่ยนแปลงมาจากรัฐแบบจารีตนิยม (Traditional state) โดยรัฐพยายามขยายอำนาจให้เต็มพื้นที่

ที่เป็นเขตแดนของประเทศ ผ่านการใช้กฎหมายในเชิงสั่งการและควบคุม (Command and control) เพื่อจัดการทรัพยากรภายใต้อาณาเขตของรัฐใดรัฐหนึ่ง ฐานคิดที่อยู่เบื้องหลังในการมอบอำนาจให้รัฐเป็นผู้มีสิทธิ์ขาดในการจัดการทรัพยากรเกิดขึ้นจาก ความเชื่อเรื่องความล้มเหลวของกลไกตลาด ขณะเดียวกันรัฐก็ความชอบธรรมของรัฐ เนื่องจากรัฐเป็นตัวแทนของประชาชนโดยส่วนใหญ่ นอกจากนี้หากปล่อยให้ปัจเจกบุคคลใช้ทรัพยากรโดยไม่มี การควบคุม ทรัพยากรเหล่านั้นก็จะถูกใช้จนหมดสิ้น ดังนั้นรัฐจึงควรมีบทบาทในฐานะที่เป็นแรงบังคับจากภายนอกให้ปัจเจกบุคคลเลือกทางเลือกที่ถูกต้องและลงโทษหากมีการละเมิดกฎ กติกา เพราะรัฐมีข้อมูลที่สามารถบังคับใช้กฎ กติกาได้อย่างแม่นยำและทั่วถึง รวมทั้งการให้อำนาจรัฐในการจัดสรรทรัพยากร จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) และความเสมอภาค (Equity) ทางสังคม

(2) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน ความคิดในการจัดการทรัพยากร แนวนี้ โดยส่วนใหญ่จะชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรของรัฐและตลาด ซึ่งให้ความสำคัญกับความคิดเกี่ยวกับระบบนิเวศในเชิงวิทยาศาสตร์ และการจัดการทางเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว กล่าวคือ การสร้างเครื่องมือเพื่อจัดการการใช้ทรัพยากรให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด ทั้งเครื่องมือที่เป็นกฎหมาย หรือเทคโนโลยีเพื่อป้องกันไม่ให้มนุษย์ทำลายทรัพยากรเหล่านั้น หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมากเกินไปจนความสามารถที่ทรัพยากรจะแบกรับได้ เครื่องมือนี้อาจเปรียบเสมือนกลไกสากลที่คล้ายคลึงกันทั่วโลกและเป็นกลไกกลางของระบบสังคมทั้งหมด ซึ่งโดยทั่วไปมักหมายถึงระบบตลาดและระบบรัฐ มากกว่าการให้ความสำคัญกับกลไกของสังคมย่อย หรือชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ร่วมกับระบบนิเวศนั้น อย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ด้วยเหตุนี้กลไกที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรของรัฐ จึงไม่ให้ความสนใจและไม่ยอมรับกฎหมายภายในของระบบย่อย ที่มีชีวิตอยู่ด้วยการพึ่งพาอาศัยและติดอยู่กับธรรมชาติ จนถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศเดียวกัน แม้ความสัมพันธ์ของระบบดังกล่าว จะสามารถอยู่ร่วมกันมาได้อย่างมั่นคงและยาวนานเพียงใดก็ตาม ด้วยเหตุนี้การจัดการทรัพยากรของรัฐ จึงแทบจะมองไม่เห็นความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร

(3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้หลักการบริหารจัดการร่วม (Co-management) การบริหารจัดการร่วมในที่นี้ หมายถึง การใช้อำนาจและความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared power and responsibility) ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากร ประชาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่น ฐานคิดการการบริหารจัดการร่วม เกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่า การจัดการทรัพยากรส่วนรวมไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยงานสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือชุมชน สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะการจัดการทรัพยากรของรัฐเป็นการจัดการที่เน้นการสั่งการ ควบคุมภายใต้ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ทำให้มีปัญหาในเรื่องการขาดการยอมรับจากผู้ใช้ทรัพยากรในระดับท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำเนินชีวิต ประกอบกับรัฐก็ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนการจัดการโดยชุมชนที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรม จารีต ประเพณีท้องถิ่น ก็ขาดฐานทางกฎหมายรองรับ มีสถานะไม่มั่นคงและไม่ได้รับ

การยอมรับอย่างเป็นทางการ ดังนั้นนักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดการบริหารจัดการร่วม จึงเสนอให้มีการสร้างสถาบันทางสังคมขึ้นมา ทำหน้าที่เป็นกลไกและกฎเกณฑ์เพื่อจัดวางความสัมพันธ์ในการเข้าถึงทรัพยากร ในรูปของระบบกรรมสิทธิ์ในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งเปิดให้ระบบสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิโดยรัฐ สิทธิส่วนรวมและสิทธิส่วนบุคคล สามารถอยู่ร่วมกันได้ในพื้นที่หรือหน่วยเดียวกัน เพราะมองสิทธิในลักษณะที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ตั้งแต่สิทธิแบบเปิดเสรีไปจนถึงสิทธิที่ปิดกั้นให้เฉพาะปัจเจกบุคคล

### 2.1.2 แนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน

สำหรับแนวทางบริหารจัดการที่ดิน กล่าวได้ว่ามีข้อเสนอจากองค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ที่พยายามนำเสนอความคิด รวมถึงแนวทาง มาตรการในการจัดการที่ดินไว้หลากหลายรูปแบบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2557 : 30-35 และ 50-57; อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544 : 6-7, 13 และ 16-19; ชล บุนนาค, 2555)

แนวทางในการจัดการที่ดินของรัฐมีข้อสรุปว่าการจัดการที่ดินนั้นจะผ่านกลไกที่สำคัญ คือ

- 1) การออกกฎระเบียบ (Regulation) ที่ภาครัฐกำหนดและบังคับใช้ในการจำกัดสิทธิและสร้างเงื่อนไขในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน
- 2) การใช้กำลังบังคับ (Force) หรือการใช้อิทธิพลและความรุนแรง หรือการขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงโดยภาครัฐและกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งนี้เพื่อสกัดกั้นสิทธิการเข้าถึงที่ดินของบุคคลอื่น ๆ
- 3) การอาศัยเครื่องมือทางการตลาด (Market) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิหรือการกีดกันการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้วยกลไกตลาดและมาตรการจูงใจต่าง ๆ ที่ทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถเข้าถึงและถือครองที่ดินได้ พร้อมกับการกีดกันผู้อื่น
- 4) การสร้างความชอบธรรม (Legitimation) โดยการสร้างพื้นฐานทางศีลธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งอาจใช้เป็นวิธีการต่อต้านการกีดกันโดยวิธีการทางกฎหมายกำลัง และตลาด

เฮนรี จอร์จ (Henry George) ได้เขียนหนังสือที่ชื่อ “Progress and Poverty” ซึ่งวิพากษ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมที่เกี่ยวข้องกับวัฏจักรเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครอง และการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการพัฒนาที่ดิน กระทั่งนำไปสู่การสร้างข้อเสนอของจอร์จเพื่อการจัดการที่ดิน ภายใต้ความเชื่อที่ว่าที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นมรดกของสังคมโดยรวม ดังนั้นผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะมูลค่าที่ดินนั้น ถือเป็นของสังคมมนุษยชาติทั้งหมดอย่างเท่าเทียมกัน เจ้าของที่ดินมีความชอบธรรมในการรับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินหรือความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นได้เฉพาะในส่วนตัวตนเอง ได้ลงทุนลงแรงสร้างขึ้นมา ไม่ว่าจะจากการลงทุนพัฒนาที่ดิน สร้างโรงงานหรือผลกำไรที่เกิดการผลิตที่มาจาก การสะสมทุน ดังนั้นจอร์จจึงได้เสนอวิธีการเก็บคืนค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติสู่สังคม (Value capture) ด้วยการเก็บภาษีมูลค่าที่ดิน (Land value tax) หรือ

ที่เรียกกันว่าภาษีเดียว (Single tax) ฐานคิดเช่นนี้ของจอร์จเกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่า ถ้าสามารถเก็บภาษีมูลค่าที่ดินได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีอื่น ๆ เนื่องจากภาษีมูลค่าที่ดินเป็นภาษีทรัพย์สินที่มุ่งเน้นไปยังฐานมูลค่าที่ดิน แต่ไม่รวมมูลค่าอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่พัฒนาขึ้นมาในที่ดินนั้น ทั้งนี้จอร์จเชื่อว่า ถ้าเก็บภาษีมูลค่าที่ดินได้ในอัตราที่สูงพอก็จะครอบคลุมค่าเช่าที่เจ้าของพึงจ่ายคืนให้แก่สังคม และสามารถยกเลิกการเก็บภาษีรายได้จากแรงงานและทุน

อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา (อภิวัฒน์ รัตนะวราหะ, 2558 : 217-218) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อป้องกันให้ผู้มีอิทธิพลสามารถใช้กลไกของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับรูปแบบการจัดที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยมาเป็นในรูปของธนาคารที่ดิน การจัดทำฐานข้อมูลผู้ที่เข้ารับสิทธิ การจัดที่ดินของรัฐเพื่อป้องกันการใช้สิทธิซ้ำซ้อน การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดิน การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐ และการพัฒนาเครื่องมือทางภาษีเพื่อความเป็นธรรมในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ภาษีกำไรการขายทรัพย์สินและภาษีจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น (Betterment tax) เป็นต้น

อภิวัฒน์ รัตนะวราหะ (2558 : 150-157) ได้สังเคราะห์งานวิจัยของนักวิจัยไทยที่ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นธรรมด้านที่ดิน และสรุปว่างานวิจัยเหล่านี้ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินที่เป็นไปตามหลักความเป็นธรรมพื้นฐาน (Formal principle of justice) ของอริสโตเติล (Aristotle) ที่ว่า คนที่เท่ากันควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และคนที่ไม่เท่ากันก็ควรได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน แต่หลักความเป็นธรรมพื้นฐานเช่นนี้ กลับไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าแต่ละคนควรได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันในด้านใดและอะไรคือเกณฑ์ของความเท่าเทียมกันนั้น ด้วยเหตุนี้อภิวัฒน์ จึงพยายามเสนอว่าหลักการในการบริหารจัดการที่ดินนั้น นอกจากการให้ความเป็นธรรมพื้นฐานแล้ว จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับหลักความเป็นธรรมเชิงเนื้อหา (Substantive principles of justice) ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. หลักส่วนแบ่งเท่าเทียมกัน (Principle of equality) ที่แต่ละคนรับภาระและประโยชน์ในสัดส่วนที่เท่ากัน
2. หลักความจำเป็น (Principle of need) กล่าวคือ คนที่จำเป็นมากกว่าควรได้รับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์มากกว่า
3. หลักความพยายาม (Principle of effort) โดยคนที่พยายามมากกว่าควรได้รับจัดสรรทรัพยากรหรือประโยชน์มากกว่าคนที่พยายามน้อยกว่า
4. หลักผลการทำงานประโยชน์ (Principle of contribution) ซึ่งแต่ละคนควรได้รับประโยชน์ตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่เกิดจากการลงทุนลงแรงของตนเอง หลักความพยายามและหลักผลการทำงาน ประโยชน์แตกต่างกันตรงที่คนที่พยายามมากอาจไม่ได้สร้างผลประโยชน์มากเสมอไป
5. หลักคุณสมบัติ (Principle of merit) โดยคนที่เก่งกว่าหรือมีคุณสมบัติดีกว่าควรได้รับจัดสรรทรัพยากรมากกว่า

6. หลักศักยภาพในการสร้างประโยชน์สังคม (Principle of potential social contribution) หลักการนี้เน้นการจัดสรรทรัพยากร ที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับสังคมโดยรวม แม้ว่าคนที่ได้รับประโยชน์นั้นจะไม่มีความสามารถหรือความพยายามก็ตาม

7. หลักกลไกตลาดเสรี (Principle of free-market distribution) หลักตลาดเสรีเชื่อว่า คนที่ยินดีและสามารถจ่ายได้มากกว่าควรได้รับจัดสรรทรัพยากรมากกว่า และเป็นพื้นฐานของ หลักการผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle) ที่ใช้ในการออกมาตรการเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

ทั้งนี้อภิวัตน์ ชีให้เห็นว่า การกำหนดและการบริการจัดการนโยบายที่ดิน ควรตั้งอยู่บนหลัก ความเป็นธรรมหลายด้าน เพื่อให้ครอบคลุมบริบทและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสังคม เช่น นโยบาย การจัดสรรที่ดินทำกินให้กับคนยากจนมักตั้งอยู่บนหลักความเป็นธรรมตามความจำเป็น ขณะที่การซื้อขายที่ดินในตลาดที่ดินทั่วไปตั้งอยู่บนหลักกลไกตลาดเสรี โดยผู้ซื้อที่ยินดีและสามารถจ่ายได้มากที่สุด จะสามารถถือครองหรือเช่าที่ดินได้ เป็นต้น

มูลนิธิชีวิตไทย (2553) ได้ชี้ให้เห็นสภาพปัญหาการและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน ในประเทศไทย ตามประเภทหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังต่อไปนี้

1. ที่ดินเอกชน มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาของการถือครองที่ดินโดยเอกชนใน สังคมไทยได้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบการจัดการที่ดินโดยรัฐไทยได้อย่างชัดเจน เนื่องจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสังคมไทยเปิดโอกาสให้มีการถือครองที่ดินโดย เอกชนได้อย่างเสรี แม้จะมีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและบำรุงท้องที่แต่ก็เป็นไปในอัตราที่ต่ำและไม่มี การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลระบบภาษีที่มีอยู่ไม่เป็นภาระแก่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก แต่อย่างไร จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่นำมาสู่การพยายามครอบครองที่ดินจำนวนมากในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับแนวทางในการจัดการที่ดิน เอกชนควรอยู่บนหลักการ ดังต่อไปนี้

1.1 เปลี่ยนนิติกรรมของที่ดินจาก “ทรัพย์สินส่วนตัว” มาเป็น “ต้นทุนทางสังคม” การใช้ ประโยชน์ในที่ดินและการถือครองที่ดินต้องคำนึงประโยชน์ของสังคม และความเป็นธรรมเข้ามากำกับ การถือครองที่ดินไม่อาจอนุญาตให้เกิดขึ้นได้อย่างเสรีภายใต้การแสวงประโยชน์ส่วนบุคคลแต่เพียง

1.2 เป้าหมายของการใช้กฎหมายในการกำกับระบบการจัดการที่ดินต้องดำเนินไป ภายใต้วัตถุประสงค์สำคัญ คือ การกระจายการถือครองที่ดินและการสร้างความมั่นคงในการถือครอง ที่ดินให้เกิดขึ้นกับคนในสังคมโดยเฉพะอย่างยิ่งกับชนชั้นล่าง ซึ่งสามารถกระทำได้ด้วยการใช้ มาตรการหลายด้านประกอบกัน นับตั้งแต่การใช้ระบบภาษีที่ดินแบบก้าวหน้าเพื่อทำให้เกิดการ กระจายการถือครองที่ดินจากคนส่วนน้อยในสังคมและทำให้ที่ดินไม่อยู่ในการแสวงหาประโยชน์ด้วย การเก็งกำไร หากสามารถทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินออกมาได้ก็จะทำให้รัฐสามารถนำ ที่ดินเหล่านี้ไปกระจายสู่เกษตรกรหรือผู้ขาดแคลนที่ดินทำกินได้มากขึ้น จากเดิมที่ต้องอาศัยที่ดินของ รัฐเป็นหลัก นโยบายการปฏิรูปที่ดินหรือการใช้ธนาคารที่ดินมาเป็นเครื่องมือก็จะสามารถดำเนินการ

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือการกำหนดลักษณะการใช้ประโยชน์ของแต่ละพื้นที่ที่จะสามารถกระทำได้อย่างเป็นจริงมากขึ้น ทั้งนี้การใช้ระบบภาษีที่ดินจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน แต่ทั้งนี้ภาษีดังกล่าวต้องเป็นไปในลักษณะก้าวหน้าเพื่อเป็นแรงกดดันไม่ให้เกิดการถือครองที่ดินในจำนวนมาก และต้องมีลักษณะที่ก้าวหน้าโดยยิ่งถือครองเป็นจำนวนมากก็ยิ่งมีภาระเพิ่มมากขึ้นเพื่อทำให้เกิดภาระกับผู้ถือครองจนไม่เป็นแรงจูงใจให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นจากการถือครองที่ดินดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. ที่ดินของรัฐ มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ซึ่งด้านหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ เนื่องจากภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวนำไปสู่การมีนโยบายเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินอีกมากมายหลายนโยบาย มีการบัญญัติกฎหมายและจัดตั้งองค์กร พร้อมทั้งกำหนดอัตราค่าสิ่งและจัดตั้งหน่วยงานในระดับต่าง ๆ และกลไกเพื่อปกป้องรักษาพื้นที่ป่าไม้ตามนโยบายดังกล่าวมีการจัดสรรพื้นที่ป่าออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อการอนุรักษ์ เพื่อการใช้ประโยชน์ ซึ่งดำเนินการโดยมีกฎหมายต่าง ๆ บัญญัติกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการ มีการสร้างแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ นโยบายเหล่านี้เป็นผลให้พื้นที่จำนวนมากเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและอยู่ภายใต้การจัดการของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย พร้อมกับการปฏิเสธสิทธิของชุมชนท้องถิ่นทำให้ประชาชนจำนวนมากกลายเป็นผู้ถูกรุกพื้นที่ของรัฐโดยเฉพาะในพื้นที่ป่า นอกจากนี้นโยบายในการจัดการพื้นที่ทั้งในด้านการคุ้มครองพื้นที่และนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ยังมีนโยบายในด้านอื่นซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินในเขตป่า เช่น นโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ส่งผลให้เกิดการสัมปทานป่าไม้ มีการเปิดพื้นที่ป่าสมบูรณ์เพื่อทำไม้ แต่ขาดการฟื้นฟูทำให้เกิดป่าเสื่อมโทรม นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก เช่น ปอ ข้าวโพด ฝ้าย มันสำปะหลัง ยางพารา ฯลฯ ซึ่งยิ่งส่งเสริมให้มีการส่งออกก็ยิ่งทวีขยายการสูญเสียพื้นที่ป่า นโยบายการสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะถนนที่สร้างเข้าไปในพื้นที่ป่า การสร้างเขื่อนเป็นต้น อันเป็นผลให้พื้นที่ดังกล่าวจำนวนมากตกอยู่ในความครอบครองและการใช้ประโยชน์ของธุรกิจเอกชน เช่นเดียวกับที่ดินของรัฐในลักษณะอื่น ๆ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับการอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ดังกล่าวนี้ก็ประสบปัญหาและเริ่มทวีความรุนแรง เนื่องจากที่ดินของรัฐในลักษณะเช่นนี้ไม่ค่อยถูกจัดการไม่ว่าจะเป็นในด้านระบบฐานข้อมูล ด้านนโยบาย ด้านกลไกและเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการที่มีคุณภาพมาก่อน ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินเริ่มใช้นโยบายการนำที่ดินไปแสวงหาผลประโยชน์ที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น

ภายใต้สภาพปัญหาในที่ดินของรัฐเช่นนี้ มูลนิธิชีวิตไทยได้เสนอให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารการกระจายการถือครองที่ดินทั้งระบบใหม่ ด้วยกาสร้างระบบการบริหารการกระจายการถือครองที่ดิน ดังต่อไปนี้

2.1 การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะทำกินในพื้นที่ที่ดินของรัฐตามสถานะต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม

2.2 การรับรองหน่วยของผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในรูปของกลุ่มหรือชุมชน

2.3 การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินออกเป็นเขตต่าง ๆ ตามศักยภาพและความสามารถในการรองรับของที่ดินในแต่ละพื้นที่

2.4 การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและของชุมชนในการเข้ามาดำเนินการกำหนดและจัดสรรที่ดิน การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล

2.5 การกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมของฝ่ายบริหาร เพื่อดำเนินการออกเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว และจะต้องมีสถานะและสภาพบังคับในทางกฎหมายเพื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะต้องรับผิดชอบและดำเนินการ

2.6 การปฏิรูประบบกฎหมายทั้งระบบ เพื่อวางระบบการบริหารจัดการการกระจายการถือครองที่ดิน

2.7 การปฏิรูประบบการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการกระจายการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน

2.8 การวางระบบการคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเข้มงวดและจริงจัง

2.9 การสร้างนวัตกรรมใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางระบบการบริหารจัดการที่ดินสมัยใหม่ เช่น ระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน เป็นต้น หรือการให้สิทธิในการถือครองที่ดินในรูปของกลุ่ม เช่น โฉนดชุมชน สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น เป็นต้น หรือการใช้มาตรการทางการเงินและการคลังเข้ามาเสริมการดำเนินการ เช่น ธนาคารที่ดิน กฎหมายภาษีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือที่เรียกว่าภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ได้ประมวลแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเอาไว้เป็นมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 1. แนวทางจัดการเชิงหลักการ

1.1 การที่รัฐบังคับเอาที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ มาเป็นของรัฐ โดยจ่ายค่าตอบแทนบางส่วนให้เจ้าของที่ดิน

1.2 การนำที่ดินไปใช้เพื่อการเกษตรกรรม โดยการกระจายผลประโยชน์อันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดินได้กว้างขวางมากกว่าเดิม โดยรัฐอาจจะขายหรือให้เช่าที่ดินในรูปแบบแปลงย่อย หรืออาจใช้เป็นแปลงเกษตรกรรม

#### 2. แนวทางที่เป็นรูปธรรมในการจัดการที่ดิน

2.1 การให้หลักประกันการเช่าที่ดินให้มั่นคง และให้โอกาสแก่ผู้เช่ามีโอกาสในกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

2.2 การควบคุมหรือหารจำกัดการใช้ที่ดินของเอกชน

- 2.3 การจัดตั้งนิคมของรัฐบาล (land settlement)
- 2.4 การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้เช่า
- 2.5 การเวนคืน การแบ่งแยก และการจัดสรรการถือครองที่ดิน
- 2.6 การเวนคืนที่ดินเพื่อการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชน (land nationalization)
- 2.7 การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อนำไปสู่ระบบนารวม

## 2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์

เอลีนอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom) นักวิชาการสาขาระบบการจัดการเศรษฐกิจ (Economic governance) มหาวิทยาลัยอินเดียนา (Indiana University) ได้กล่าวถึง การจัดการทรัพยากรร่วมว่า ระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้สำเร็จโดยปราศจากการควบคุมโดยอำนาจจากส่วนกลางหรือการทำให้ทรัพยากรร่วมกลายเป็นทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งเอลีนอร์ ออสโตรม ได้ชี้ให้เห็นว่าสภาพความเป็นจริงเชิงประจักษ์แตกต่างอย่างมากกับองค์ความรู้ดั้งเดิมเพราะองค์ความรู้ดั้งเดิมนั้นมีข้อสมมติเกี่ยวกับปัจเจกชนและสถานการณ์ที่ปัจเจกชนเผชิญที่แคบเกินไป กล่าวคือ ผู้ใช้ทรัพยากรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ พวกเขายังมีเหตุมีผลจำกัด เนื่องจาก มีความรู้เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่นอย่างจำกัด แต่เพราะว่าพวกเขาเรียนรู้ได้ และพยายามที่จะหาทางออกที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อมีโอกาส ฉะนั้น ผู้ใช้ทรัพยากรในชุมชนเดียวกันและอยู่กับทรัพยากรมานานย่อมมีความรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่และผู้คนที่มากพอจะมีแนวโน้มที่จะสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านั้นกำลังเผชิญอยู่ด้วย หากพวกเขา กำลังเผชิญสภาวะวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจสังคมเป็นการส่วนตัว เขาอาจตัดสินใจไม่ดูแลทรัพยากรและเลือกทางเลือกที่จะใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองแทนก็ได้ หรือพูดอีกอย่างหนึ่งคือ ถ้าอัตราคิดลด (Discount rate) ในการใช้ทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรสูงขึ้นก็อาจจะทำให้พวกเขาเลือกที่จะใช้ทรัพยากรอย่างไม่ยั่งยืนแทนที่จะร่วมกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในแบบที่ยั่งยืนกว่า (ปีทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 310-311)

นอกจากนี้ ผู้ใช้ทรัพยากรยังมีพฤติกรรมที่มีแนวโน้มจะปฏิบัติตามบรรทัดฐาน (Norm) ของชุมชนที่ตนอยู่ด้วย บรรทัดฐานเป็นมาตรการที่กำกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรว่าสิ่งใดคือสิ่งที่ถูก ควรทำ ควรอยู่ในชุดทางเลือกของการกระทำที่จะเลือกทำ สิ่งใดเป็นสิ่งที่ผิด ไม่ควรทำ ไม่ควรอยู่ในชุดทางเลือกของการกระทำเลย การมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานนี้ทำให้เห็นว่าหากมีการตั้งกฎกติกาบางอย่างขึ้น และชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรนั้นมีบรรทัดฐานที่ให้ความสำคัญกับการรักษาคำพูด ปฏิบัติตามกติกา ก็มีความเป็นไปได้ว่าหากกติกาที่ร่างขึ้นมามีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร การจัดการนั้นก็มีโอกาสที่จะสัมฤทธิ์ผลมาก แต่หากชุมชนมีบรรทัดฐานในแบบที่หาประโยชน์ใส่ตัวและฉวยโอกาส ก็ยากที่การจัดการทรัพยากรจะสัมฤทธิ์ผลได้ เมื่อผู้ใช้ทรัพยากรปฏิบัติตามกฎเป็นเวลานานเขามีโอกาสที่จะรับเอากติกาที่ร่างขึ้นมาเป็นบรรทัดฐานภายในตัวของเขา

(Internal norm) อย่างไรก็ตาม เป็นความจริงที่ในทุก ๆ สังคมย่อมมีทั้งคนดีและคนไม่ดี กลไกการตรวจตรา (Monitoring) และการลงโทษทางสังคม (Social sanction) จึงมีบทบาทมากในการทำให้การจัดการทรัพยากรมีประสิทธิภาพ (ปัทมาวดี ซูซูกิ และชล บุนนาค, 2552 : 310-311)

เอลิเนอร์ ออสโตรอม ได้สรุปไว้ว่า การจัดการทรัพยากรนั้นสามารถเป็นไปได้ และมีประสิทธิภาพดีกว่า หากการจัดการและกฎกติกาในการจัดการนั้นดำเนินการโดยผู้ใช้ทรัพยากรอย่างสมัครใจเอง ทั้งนี้เนื่องจากในความเป็นจริง คนสามารถร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมที่ดีสำหรับทุกฝ่ายได้หากมีโอกาสได้คุยกัน และเนื่องจากผู้ใช้ทรัพยากรมีความรู้ในเชิงพื้นที่ของระบบนิเวศ และรู้จักกับผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่น ทำให้สามารถออกแบบกติกาที่เป็นที่ยอมรับและเหมาะสมกับบริบทในพื้นที่ด้วย

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property right) หมายถึง สิทธิที่ได้รับการรับรอง (อาจโดยกฎหมายหรือสถาบันทางสังคม) และระบุว่า ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิจากการเป็นเจ้าของ มีสิทธิในการได้รับประโยชน์และมีข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากรหรือทรัพย์สินนั้นอย่างไร แต่เนยล บรอมลีย์ (Daniel W. Bromley, 1991) มองว่า ทรัพย์สิน (Property) คือกระแสของผลประโยชน์ (A stream of benefit) และนิยามกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินว่าเป็นความสามารถที่จะกีดกันไม่ให้คนอื่นได้รับผลประโยชน์หรือทรัพย์สินนั้น ด้วยเหตุนี้ สิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับทรัพย์สิน แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้เป็นเจ้าของกับบุคคลอื่น ๆ ในด้านที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์จึงเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีสามเส้า (Triadic social relation) ประกอบด้วย ทรัพย์สิน หมายถึง กระแสผลประโยชน์ ไม่ใช่ตัววัตถุสิ่งของ เจ้าของ หมายถึง ผู้มีสิทธิถือครอง และบุคคลอื่น หมายถึง ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามและเคารพสิทธิของผู้เป็นเจ้าของ (ปัทมาวดี ซูซูกิ และชล บุนนาค, 2552 : 310-311)

ในกรณีบ่อเกิดของระบบกรรมสิทธิ์นั้น จอห์น ล็อก (John Locke) เชื่อว่า คนเรามีสิทธิโดยธรรมชาติที่จะมีชีวิตอยู่และมีสิทธิเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการใช้แรงงานของตนเอง แต่ระบบกรรมสิทธิ์เป็นสัญญาประชาคม (Social contract) ที่กลุ่มหรือหมู่คณะเป็นผู้กำหนดขึ้น เช่น สังคมในอดีตมีการกำหนดและเป็นที่ยอมรับในสังคมว่า ที่ดินเป็นของรัฐหรือพระมหากษัตริย์ ชาวนามีสิทธิเพียงใช้ประโยชน์จากที่ดินในการทำนา แต่ไม่มีสิทธิในการเป็นเจ้าของ ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์จึงเป็นเครื่องมือทางสังคมที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง ไม่ใช่ระบบได้ตามธรรมชาติ

เมื่อสังคมเป็นผู้กำหนดระบบกรรมสิทธิ์ขึ้นระบบนั้นก็ย่อมถูกสังคมปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกได้เช่นกันเมื่อไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อีกต่อไป หรือประโยชน์ลดน้อยลงไม่คุ้มกับต้นทุนที่จะใช้รักษาระบบไว้ การให้สิทธิความเป็นเจ้าของมีความซับซ้อนแตกต่างกันในแต่ละสังคม เช่น ประเทศไทยให้สิทธิเจ้าของที่ดินเฉพาะผิวดินที่ความลึกระดับหนึ่ง หากขุดพบน้ำมันหรือแหล่งแร่ในระดับที่ลึกลงไปกว่านั้น สิทธิในแหล่งแร่ใต้ผิวดินนั้นเป็นของรัฐ แต่บางประเทศอาจให้ทั้งสิทธิใต้ดิน สิทธิบนพื้นดิน และสิทธิเหนือพื้นดิน

สิทธิในทรัพย์สินจะยังคงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อสังคมสร้างกลไกที่สามารถปกป้องสิทธิของผู้เป็นเจ้าของได้และสามารถบังคับบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามหน้าที่ได้ กลไกดังกล่าวอาจจะเป็นกฎหมายหรือกลไกทางสังคม หากสังคมไม่สามารถบังคับบุคคลผู้มีหน้าที่ให้ปฏิบัติตามหน้าที่ได้การมีกรรมสิทธิ์ก็ต่างจากการไม่มีกรรมสิทธิ์ (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 311-312)

### 2.2.1 ประเภทของระบบกรรมสิทธิ์

ประเภทของกรรมสิทธิ์ตามความเป็นเจ้าของสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้ (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 312-313)

1) ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private property regimes) คือ ระบบทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่ง เอกชน บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นเจ้าของ เช่น ที่ดิน ป่าเชิงพาณิชย์ ภูเขาบางลูก ชายหาดบางแห่งที่ภูเก็ตหรือพัทยา เป็นต้น

2) ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (State-property regimes) คือ ระบบทรัพย์สินของรัฐซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพย์สินนั้น โดยรัฐอาจให้หน่วยงานของรัฐดูแลหรือให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ในระยะเวลาที่กำหนด เช่น สวนสาธารณะ วนอุทยาน ป่าอนุรักษ์ เขื่อนแม่จันทน์ เป็นต้น

3) ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Common-property regimes) ระบบทรัพย์สินร่วมหรือของชุมชนซึ่งชุมชนหรือกลุ่มบุคคลเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันและจัดการการใช้ทรัพย์สินร่วมกัน เช่น ป่าชุมชน เขื่อนฝาย หนองบึงและทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้านที่ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกันและมีกฎเกณฑ์ร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการปฏิบัติ แต่อาจไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เช่น จารีต ประเพณีปฏิบัติหรือเป็นทางการ คือ มีกฎหมายยอมรับ ในปัจจุบันมีทรัพย์สินของประชาคมโลก (Global commons) เช่น ทะเล มหาสมุทร ชั้นบรรยากาศโอโซน ที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกมาตกลงร่วมกันในการจัดการหรือบ่อน้ำจืดเอโนอ่าวไทยเป็นทรัพย์สินร่วมกันระหว่างไทย-มาเลเซีย จากข้อตกลงการแบ่งเขต 200 ไมล์ทะเล เป็นต้น

4) ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง (Open access หรือ Res nullius regimes) คือ ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของไม่มีใครเป็นเจ้าของควบคุมดูแลมักจะมีลักษณะคือ ไม่สามารถแบ่งแยกการใช้ได้อย่างชัดเจนทำให้ยากที่จะกีดกันไม่ให้คนอื่น ๆ มาใช้ ไม่มีความจำเพาะของความเป็นเจ้าของ ใคร ๆ ก็ใช้ได้ เช่น บรรยากาศ น้ำในแม่น้ำลำคลอง ปลาในมหาสมุทร ความหลากหลายทางชีวภาพในป่า ประเด็นที่สำคัญคือ ทรัพยากรชนิดหนึ่งอาจอยู่ภายใต้รูปแบบกรรมสิทธิ์รูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น อาจมีทั้งป่าที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ป่าชุมชน ป่าของรัฐหรือแม้แต่ที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากร ปัญหาของแต่ละพื้นที่ และกลไกในการบังคับใช้สิทธิ ในอดีตชั้นบรรยากาศและมหาสมุทรอาจเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ แต่เมื่อเกิดปัญหาทรัพยากรเสื่อมโทรมทำให้ประชาคมโลกหันมาตกลงร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของจึงกลายเป็นทรัพย์สินร่วมหรือป่าของรัฐในบางพื้นที่ซึ่งรัฐไม่สามารถดูแลอย่างทั่วถึงก็อาจมีสภาพเสมือนหนึ่งทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ เป็นต้น

ระบบสิทธิในทรัพย์สินที่ต่างกันจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรที่ต่างกัน การเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์จากทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นทรัพย์สินเปิดกว้าง (Open access) จะให้ผลที่แตกต่างกัน แม้ว่าระบบกรรมสิทธิ์แบบที่ 1-3 จะเป็นระบบที่มีเจ้าของ แต่ก็อาจมีผลลัพธ์ในการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างกันได้ ทั้งนี้ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ชัดเจนของระบบกรรมสิทธิ์

### 2.2.2 บทบาทของระบบกรรมสิทธิ์

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนจะทำให้ตลาดทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องมีลักษณะ 3 ประการคือ (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 314-315)

- 1) ความจำเพาะสำหรับผู้เป็นเจ้าของ (Exclusivity) หมายถึง ผลประโยชน์และต้นทุนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเป็นเจ้าของและการใช้ทรัพยากรจะต้องตกเป็นของผู้เป็นเจ้าของเท่านั้นไม่ว่าจะโดยทางตรง (จากการใช้) หรือโดยทางอ้อม (ด้วยการขายสิทธิให้แก่ผู้อื่น)
- 2) ความสามารถที่จะโอนได้ (Transferability) กรรมสิทธิ์ทั้งหมดจะต้องสามารถโอนจากเจ้าของคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่งได้ในการแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจ (Voluntary exchange)
- 3) ความสามารถที่จะบังคับได้ (Enforceability) กรรมสิทธิ์จะต้องปลอดภัยจากการถูกบุคคลอื่นฉกฉวยหรือบุกรุกโดยเจ้าของไม่สมัครใจ

### 2.2.3 ระบบกรรมสิทธิ์กับประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ก่อปัญหามากที่สุดในการใช้ทรัพยากรคือ ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างและระบบกรรมสิทธิ์ที่ทรัพย์สินมีเจ้าของ แต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จนเสมือนหนึ่งเป็นระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง เนื่องจากใครๆ ก็สามารถใช้ทรัพยากรนั้นได้ ทุกคนก็จะแย่งกันใช้ในลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอาเพื่อประโยชน์ส่วนตนภายใต้สภาพการณ์ที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างเหลือเฟือเพื่อในอดีตระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างอาจไม่มีปัญหา

อย่างไรก็ดี แดเนียล บรอมลีย์ เห็นว่า โศกนาฏกรรมของทรัพย์สินร่วม (the tragedy of the commons) ก่อให้เกิดความสับสนเพราะทรัพย์สินร่วม เป็นทรัพย์สินที่มีชุมชนเป็นเจ้าของกลไกการบริหารจัดการโดยชุมชนนั้นต่างจากระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง ซึ่งไม่มีเจ้าของที่ถูกต้องควรใช้โศกนาฏกรรมของระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง ความสับสนในการแยกแยะระหว่างทรัพย์สินร่วมกับทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของก่อให้เกิดทัศนคติด้านลบต่อระบบทรัพย์สินร่วมที่ชุมชนจัดการดูแล ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วมีตัวอย่างมากมายที่ชุมชนประสบความสำเร็จในการใช้และดูแลรักษาทรัพย์สินร่วมอย่างยั่งยืน (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 316)

ตัวอย่างของปัญหาโศกนาฏกรรมของทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ เช่น การจับปลาในทะเล ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ ปลาถูกจับไปมากเกินไปจนที่จะออกลูกได้ทัน ผลสุดท้าย ปลาจะหมดไปจากทะเล ดังนั้น ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างจะก่อให้เกิดปัญหาที่เศรษฐศาสตร์เรียกว่า การที่ทรัพยากรถูกใช้ไปเกินกว่าระดับที่เหมาะสม (Overexploitation) โดยจะมีการแย่งชิงค่าเช่า

หรือผลประโยชน์สุทธิจากการใช้ทรัพยากรจนทรัพยากรหน่วยสุดท้ายมีค่าเช่าเป็นศูนย์ (Rent dissipation)

นอกจากนี้ ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้างและระบบกรรมสิทธิ์ที่บกพร่องยังเปิดโอกาสให้เกิดปัญหาผลกระทบภายนอกได้โดยง่าย เช่น มีการทิ้งขยะในแม่น้ำลำคลองหรือในพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่มีคนดูแล แต่ไม่ทิ้งขยะในรั้วบ้านที่มีเจ้าของอยู่อาศัย

สำหรับระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของอาจมีปัญหาระเบิดประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการใช้ทรัพยากร หากรัฐไม่สามารถควบคุมบังคับได้จริง เช่น ขาดกำลังเจ้าหน้าที่หรืองบประมาณ ที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่อาจมีแรงจูงใจส่วนบุคคลที่จะใช้อำนาจปฏิบัติหรือกำหนดกฎเกณฑ์บังคับใช้ที่ขัดกับผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งเรียกว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) และก่อให้เกิดความล้มเหลวของรัฐ (Government failure) ส่วนระบบกรรมสิทธิ์ที่ชุมชนเป็นเจ้าของอาจมีข้อบกพร่องในกลไกการบังคับกกลไกบังคับใช้ได้เช่นกัน เช่น เปิดโอกาสให้สมาชิกบางคนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่ม (ปัทมาวดี ชูชุกิ และชล บุนนาค, 2552 : 317)

ทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่งมีลักษณะของกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนมักจะมีการบังคับใช้สิทธิโดยมีกฎหมายรองรับและบุคคลมีแนวโน้มที่จะสนใจรักษาผลประโยชน์ของตนหรือมุ่งใช้ทรัพยากรหรือทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ในด้านหนึ่ง การรักษาผลประโยชน์ของตนจะทำให้มีการปกป้องไม่ให้ผู้อื่นก่อผลกระทบภายนอกแก่ตน เช่น เมื่อโรงงานปล่อยน้ำเสียลงสู่พื้นที่เกษตรกรรม เกษตรกรเจ้าของพื้นที่อาจเรียกร้องค่าเสียหายทำให้โรงงานต้องระมัดระวังไม่ปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ

#### 2.2.4 ระบบกรรมสิทธิ์กับการกระจายรายได้

ระบบกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรได้เหมือนกันไม่ว่ากรรมสิทธิ์นั้นจะเป็นของใครก็ตาม เพราะผู้เป็นเจ้าของจะบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หากไม่มีปัญหาผลกระทบจากภายนอก แต่ระบบกรรมสิทธิ์จะมีผลต่อการกระจายผลประโยชน์หรือต้นทุนที่ต่างกันโดยผู้ที่มีกรรมสิทธิ์หรือผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ (รวมถึงการบังคับใช้ได้จริง) จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ นั่นคือ ระบบกรรมสิทธิ์มีผลต่อการกระจายรายได้ (ปัทมาวดี ชูชุกิ และชล บุนนาค, 2552 : 318)

#### 2.2.5 ระบบกรรมสิทธิ์กับอำนาจ

เศรษฐกิจทุนนิยมเปิดโอกาสให้คนกลุ่มหนึ่งเข้าครอบครองปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน อำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มหนึ่งเกิดขึ้นได้เพราะคนกลุ่มนั้นเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต (ที่หายากและขาดแคลน) และอาศัยความเป็นเจ้าของสร้างฐานะซึ่งคล้ายกับการผูกขาดต่อกลุ่มที่ไม่มีปัจจัยการผลิต ดังนั้น คนกลุ่มนี้จึงสามารถกำหนดค่าจ้างหรือค่าเช่า (ไร่นา) ได้อย่างเต็มที่ เกิดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างเจ้าของที่ดินกับกลุ่มคนอื่นที่ต้องพึ่งพาเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นสถานการณ์กึ่งผูกขาด (Quasi-monopoly) อำนาจของความเป็นเจ้าของผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตคือ อำนาจในการกำหนดแบ่งรายได้ (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2532 : 20)

ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่จะช่วยในการวิเคราะห์ปัญหาข้อพิพาทที่ดิน ทรงสงวนในเขตตำบลแสมสารจะเกี่ยวข้องกับแนวคิดประเภทของระบบกรรมสิทธิ์ที่ประกอบด้วย ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ และระบบกรรมสิทธิ์ร่วม เนื่องจาก ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงความเป็นเจ้าของระหว่างภาครัฐ ภาคชุมชน และ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางสังคม

### 2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคม

การนำเสนอเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคมนั้นก่อนอื่นผู้วิจัยจะเสนอความหมายของ ความขัดแย้งทางสังคม มีผู้ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้ปรากฏตามนิยามต่าง ๆ ดังนี้

วันชัย วัฒนศัพท์ (2547 : 2) ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้กันหรือการแข่งขันระหว่าง ความคิด ความเห็น ความสนใจ หรือผลประโยชน์ มุมมอง รสนิยม ค่านิยม แนวทาง ความชอบ อำนาจ สถานภาพ ทรัพยากร ฯลฯ

ประพันธ์ สุริหาร (2542 : 7) ความขัดแย้ง หมายถึง สภาพการณ์ที่คนหรือกลุ่มคนเกิดความไม่เข้าใจกันอันเนื่องจากสภาพทรัพยากรทางการบริหารหรือตำแหน่งที่จัดการไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างทั่วถึง ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เสมอ และจะมีผลต่อองค์การอย่างมากถ้าความขัดแย้งอยู่ในระดับที่เหมาะสม ความขัดแย้งในระดับองค์การมี 3 ระดับ คือ ความขัดแย้งระหว่างบุคคล ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในองค์การเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่าง องค์การ

พรนพ พุกกะพันธุ์ (2542 : 9) ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติระหว่าง บุคคลที่มีเป้าประสงค์และจุดมุ่งหมายที่ต่างกัน ความขัดแย้งของบุคคลอาจจะเกิดขึ้นได้เมื่อเขา ต้องการตัดสินใจที่จะเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งและมีความขัดแย้งระหว่างบุคคลซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ การกระทำของฝ่ายหนึ่งไปขัดขวางหรือสกัดกั้นการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งที่จะไม่ให้บรรลุเป้าหมาย หรือการที่บุคคลมีความแตกต่างความนิยมความคิดความสนใจเป้าหมายต้องมาติดต่อกันทำงาน ด้วยกันหรืออยู่ในสังคมเดียวกันโดยที่ความแตกต่างนั้นไม่เป็นสิ่งสอดคล้องกันหรือไปด้วยกันไม่ได้

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2536 : 42) ได้กล่าวถึงความขัดแย้ง หมายถึง การดิ้นรนเพื่อ จะได้ของที่มีคุณค่า หรือเพื่อการอ้างสิทธิ์ในฐานะ อำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดโดยกลุ่ม ที่ขัดแย้งกันมิได้มีจุดมุ่งหมายเพียงจะได้สิ่งที่มีคุณค่าที่ตนปรารถนาแต่ยังต้องการให้ฝ่ายตรงข้ามมีความ เป็นกลางถูกทำร้ายหรือถูกกำจัดให้หมดไป ความขัดแย้งที่ว่าเช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นระหว่างบุคคล ระหว่างกลุ่ม หรือระหว่างบุคคลกับกลุ่ม ความขัดแย้งภายในกลุ่มและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเป็น สิ่งที่ปรากฏให้เห็นได้ตลอดชีวิตของสังคม

จากคำนิยามที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งของบุคคลเกิดจากการที่บุคคล ต้องตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยที่การเลือกนั้นอาจเต็มใจเลือกหรือจำใจเลือก ความขัดแย้ง

ระหว่างบุคคลเป็นสถานการณ์ที่กระทำของฝ่ายหนึ่งไปขัดขวาง หรือสกัดกั้นการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการที่จะบรรลุเป้าหมายของเขา หรือการที่บุคคลที่มีความแตกต่างในค่านิยม ความสนใจ แนวคิด วิธีการ เป้าหมาย ต้องมาติดต่อกัน ทำงานด้วยกัน หรืออยู่ร่วมกันในสังคมเดียวกัน โดยที่ความแตกต่างนี้เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกันหรือไปด้วยกันไม่ได้

เมื่อพิจารณาความหมายหรือคำจำกัดความของความขัดแย้งที่นักวิชาการต่าง ๆ ให้ความสามารถสรุปความหมายของความขัดแย้งได้ว่าความขัดแย้งคือพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรหรือประเทศตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป ในการต่อสู้เพื่อปกป้อง ปกป้องกัน ขัดขวาง มิให้ฝ่ายตรงข้ามกับกลุ่มของตน บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ หรือเพื่อผลประโยชน์ที่ต้องการ เป็นสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เมื่อบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กรตกอยู่ในสถานะที่ไม่สอดคล้องหรือไม่ลงรอยกันเพราะความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กร ตลอดจนข้อจำกัดของทรัพยากร ความขัดแย้งถ้าบริหารให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมจะเป็นสิ่งกระตุ้นให้หน่วยงานพัฒนาไปในทางที่ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ

นอกจากความหมายของความขัดแย้งแล้วเราจำเป็นต้องเข้าใจถึงประเภทของความขัดแย้งทางสังคมซึ่งได้มีผู้สรุปประเภทของความขัดแย้งไว้ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

อร่ามศรี ศิริพันธ์ (2525 : 54) ได้แบ่งประเภทของความขัดแย้งไว้ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ความขัดแย้งในด้านแนวความคิดเนื่องจากคนมีความคิดเป็นของตัวเองซึ่งอาจได้จากการศึกษาหรือประสบการณ์ มีความเชื่อมั่น อุดมการณ์ ที่มีระดับการเปลี่ยนแปลงยากหรือง่ายต่างกัน ออกไป ในเมื่อแต่ละฝ่ายพร้อมที่จะพิสูจน์เพื่อที่จะชนะอีกฝ่ายหนึ่ง

2. ความขัดแย้งในด้านวิธีการปฏิบัติมาจากการที่แต่ละคนมีความถนัดความพอใจ ค่านิยม บุคลิกภาพ และความเคยชินที่แตกต่างกัน อาจเกิดขึ้นจากการมีความเห็นในจุดเริ่มของงานรายละเอียดในขั้นตอนปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไป

3. ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์โดยเฉพาะในเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดแต่มีคนต้องการจำนวนมากคล้ายกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งหายากและมีอยู่อย่างจำกัด

นอกจากนี้ อร่ามศรี ศิริพันธ์ ยังได้แบ่งประเภทความขัดแย้งไว้ 2 ประเภท คือ

1. ความขัดแย้งในด้านแนวความคิด เนื่องจากมีแนวความคิดเป็นของตัวเองซึ่งอาจได้จากการศึกษาหรือประสบการณ์ มีความเชื่อมั่นในอุดมการณ์ที่มีระดับการเปลี่ยนแปลงยากหรือง่ายต่างกันออกไป ในเมื่อแต่ละฝ่ายพร้อมที่จะพิสูจน์เพื่อที่จะชนะอีกฝ่ายหนึ่ง

2. ความขัดแย้งในด้านวิธีการปฏิบัติ มาจากการที่แต่ละคนที่มีความถนัด ความพอใจ ค่านิยม บุคลิกภาพ และความเคยชินที่แตกต่างกันออกไป อาจเกิดจากการมีความเห็นในรายละเอียดในขั้นตอนการปฏิบัติงานที่แตกต่างออกไป

วันชัย วัฒนศัพท์ (2547 : 5-6) ได้แบ่งประเภทความขัดแย้งทางสังคมตามระดับของความขัดแย้งซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ระดับ ได้แก่

1. ความขัดแย้งแฝงเร้น (Latent conflicts) เป็นความขัดแย้งที่มีอยู่แต่ยังไม่เกิดขึ้นเต็มที่และยังไม่เป็นการแบ่งแยกอย่างชัดเจน คู่กรณีอาจจะยังไม่ได้ตระหนักว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น

2. ความขัดแย้งเริ่มปรากฏ (Emerging conflicts) เป็นความขัดแย้งที่เกือบจะปรากฏตัวออกมา เริ่มเห็นว่าใครเป็นคู่กรณี มีการระบุข้อพิพาทให้รู้กัน แต่กระบวนการที่จะนำไปสู่ความร่วมมือแก้ปัญหาหรือการเจรจาต่อรองยังไม่เกิดขึ้น

3. ความขัดแย้งที่ปรากฏชัดเจน (Manifest conflicts) เป็นกรณีที่ความขัดแย้งของคู่พิพาทเกิดขึ้นและมีการโต้ตอบกันแล้วอย่างชัดเจนและอาจจะมีกระบวนการที่จะเข้าไปจัดการกับกรณีพิพาทนั้นแล้ว คู่กรณีอาจจะเข้าไปสู่กระบวนการเจรจาและหาทางออกหรืออาจถึงทางตันแล้ว

ความขัดแย้งทางสังคมยังมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การมีพลวัตของความขัดแย้งเนื่องจากช่องว่างของการวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยคือการมองความขัดแย้งแบบหยุดนิ่งขาดการประเมินการเคลื่อนตัวของความขัดแย้งความยากลำบากประการหนึ่งที่ถูกมองข้ามไปในการแก้ไขความขัดแย้งคือการเปลี่ยนรูปและลักษณะของความขัดแย้ง ในขณะที่มีการพยายามแก้ไข ปัญหาบางอย่าง สิ่งที่มีมักจะคาดไม่ถึงก็คือวิธีการที่ใช้แก้ปัญหาหนึ่งเองอาจเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งได้หรือเป็นส่วนที่ทำให้ความขัดแย้งเปลี่ยนรูปร่างไปทำให้ยากแก่การหาทางออกด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจพลวัตของความขัดแย้งเพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าสถานการณ์ความขัดแย้งหนึ่งๆนั้นมีพลังขับเคลื่อนอะไรและจะสามารถคำนวณ หรือคาดคะเนทิศทางและการคลี่คลายของมันได้ อย่างไร โดยได้มีการศึกษาถึงพลวัตของความขัดแย้งไว้หลายแนวทางด้วยกัน ดังนี้

1. กลุ่มที่หนึ่งมีความเห็นว่าความขัดแย้งเป็นกระบวนการทางวิภาษวิธีที่มีการเปลี่ยนผ่านจากสถานภาพหนึ่งไปสู่อีกสถานภาพหนึ่งแนวความคิดแบบมาร์กซิส (Marxism) จะอ้างถึงความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดกระบวนการปฏิวัติที่คลี่คลายไปสู่สังคม ที่ปราศจากความขัดแย้งโดยสิ้นเชิงเมื่อไม่มีผลประโยชน์ของชนชั้นหลงเหลืออยู่อีก (สุเทพ สุนทรเกสัช, 2540 : 134-137) กระบวนการวิภาษวิธีเป็นกระบวนการที่ให้ความสนใจวิเคราะห์องค์รวมทางสังคมโดยองค์รวมดังกล่าวเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริงมิใช่เป็นระบบนามธรรมทางทฤษฎี ดังนั้น ความขัดแย้งจึงเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงสังคมในรูปแบบของการปฏิวัติมิใช่เป็นการวิเคราะห์ถึงหน้าที่ทางสังคมของความขัดแย้ง

2. กลุ่มที่สอง อธิบายพลวัตของความขัดแย้งว่ามีลักษณะที่เป็นวงจรที่มีการพัฒนาและมีการเคลื่อนผ่านสู่ช่วงระยะต่าง ๆ ตามลำดับขั้น โดย เครสเบิร์ก ได้เสนอแบบการวิเคราะห์วงจรความขัดแย้งว่าเริ่มจากการมีการก่อตัวของเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกันและผ่านมาสู่การตระหนักรู้ในวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกันนั้นจากนั้นจะเคลื่อนผ่านเข้าสู่กระบวนการเร่งหรือขยายตัว ความขัดแย้งกระบวนการลดความขัดแย้ง และกระบวนการสลายตัวของความขัดแย้งซึ่งผลที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะกลายมาเป็นความขัดแย้งขึ้นมาใหม่ พัฒนาเป็นวงจรความขัดแย้งอีกครั้งได้

จากพลวัตของความขัดแย้งเราสามารถสรุปถึงกระบวนการของความขัดแย้งทางสังคมซึ่งจะเริ่มต้นจากสถานการณ์ความขัดแย้ง โดยมีประกอบไปด้วยสภาพแวดล้อม บุคคล พฤติกรรม และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ดังนั้น กระบวนการของความขัดแย้งจึงมีความหมายที่แตกต่างกันดังที่มินทวิชการได้ให้สาระสำคัญของกระบวนการไว้ดังนี้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2536 : 45)

กระบวนการความขัดแย้งตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ มีดังนี้

1. การขัดแย้งจะต้องมีอย่างน้อย 2 ฝ่าย ฝ่ายในที่นี้อาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มก็ได้
2. ความขัดแย้งมักเกิดจากการมีตำแหน่งไม่พอหรือมีทรัพยากรไม่เพียงพอ
3. พฤติกรรมความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมที่มุ่งทำลาย หรือการควบคุมอีกฝ่ายหนึ่ง

ความสัมพันธ์ในการขัดแย้งก็คือการที่ฝ่ายหนึ่งจะได้รับชัยชนะก็ต่อเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งสูญเสียหรือพ่ายแพ้

4. ความขัดแย้งจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายต่าง ๆ และมีการกระทำที่ตรงกันข้าม
5. ความสัมพันธ์ในความขัดแย้งเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะควบคุมทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ หรือควบคุมตำแหน่งที่ไม่เพียงพอ หรือต้องการมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของอีกฝ่าย

ในทางใดทางหนึ่ง ดังนั้นความสัมพันธ์ในการขัดแย้งจึงเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะมีอำนาจ หรือใช้อำนาจ

6. ความสัมพันธ์ในการขัดแย้งก่อให้เกิดกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีผลสำคัญเกิดขึ้นตามมา

7. กระบวนการความขัดแย้งทำให้ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ขาดลงชั่วคราว

8. ความสัมพันธ์ในการขัดแย้งมิใช่ตัวการที่ทำให้ปฏิสัมพันธ์หยุดชะงักลง แต่จะเป็นตัวที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนมาตรฐาน และความคาดหวังในการทำงาน

กระบวนการความขัดแย้งตามแนวคิดของฟิลเลียได้เสนอกระบวนการความขัดแย้งแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน

1. สภาพการณ์ก่อนเกิดความขัดแย้ง เป็นลักษณะของสภาพที่อาจปราศจากความขัดแย้งแต่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง

2. ความขัดแย้งที่รับรู้ได้ เป็นการรับรู้สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นของฝ่ายต่าง ๆ ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น

3. ความขัดแย้งที่รู้สึกได้ เป็นความรู้สึกว่าบุคคลเกิดความขัดแย้งขึ้น โดยอาจมีความรู้สึกที่ ถูกคุกคาม ถูกเกลียดชัง กลัวหรือไม่ไว้วางใจ

4. พฤติกรรมที่ปรากฏชัด เป็นการแสดงออกของบุคคลเมื่อรับรู้ หรือรู้สึกถึงความขัดแย้งเกิดขึ้น อาจแสดงถึงความก้าวร้าว การแข่งขัน การโต้เถียงหรือการแก้ปัญหา

5. การแก้ปัญหาหรือระงับความขัดแย้ง เป็นการทำให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลง อาจทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะไป

6. ผลจากการแก้ปัญหา เป็นผลที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังจากการแก้ปัญหาความขัดแย้งแล้วกระบวนการของความขัดแย้ง จะเริ่มต้นจากสถานการณ์ของความขัดแย้ง ซึ่งประกอบไปด้วยสภาพแวดล้อม บุคคล พฤติกรรม ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

อลัน ซี เฟลเลย์ (Alan Filley) ได้เสนอแนะว่ากระบวนการของความขัดแย้งแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. สภาพก่อการขัดแย้ง เป็นลักษณะของสภาพการณ์ที่อาจปราศจากความขัดแย้ง แต่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง
2. ความขัดแย้งที่รับรู้ได้ เป็นการรับรู้จากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นของฝ่ายต่าง ๆ ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น
3. ความขัดแย้งที่รู้สึกได้ เป็นความรู้สึกของบุคคลว่าเกิดความขัดแย้งขึ้นโดยอาจมีความรู้สึกว่าถูกคุกคามถูกเกลียดชัง กลัวหรือไม่พอใจ
4. พฤติกรรมที่ปรากฏเป็นการแสดงออกของบุคคลเมื่อรับรู้หรือรู้สึกว่ามี ความขัดแย้งเกิดขึ้น อาจแสดงความก้าวร้าว การแข่งขัน การโต้เถียงหรือการแก้ปัญหา
5. การแก้ปัญหาหรือระดับความขัดแย้ง เป็นการทำให้ความขัดแย้ง สิ้นสุดลงอาจโดยให้ทุกฝ่ายตกลงกันหรือให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะไป
6. ผลจากการแก้ปัญหาเป็นผลที่เกิดขึ้นหลังจากแก้ปัญหาแล้ว

โทมัส เคนเนท (Thomas Kenneth) แสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นตอน ๆ ในแต่ละตอนจะมีเหตุการณ์เกิดขึ้นตามลำดับ ดังนี้ ความขัดแย้งเกิดจากการคับข้องใจ (Frustration) ของฝ่ายหนึ่งที่เกิดจากการที่ถูกอีกฝ่ายหนึ่งกระทำ ผลของความคับข้องใจ จะให้เกิดมโนทัศน์ (Conceptualization) เกี่ยวกับความขัดแย้ง คู่กรณีพยายามจะเข้าใจธรรมชาติของความขัดแย้งแต่การรับรู้ของบุคคลเป็นจิตวิสัย และมักจะลำเอียง ดังนั้นจึงจะหาหลักฐานหรือเหตุผลมาประกอบว่า การรับรู้ของตนที่มีต่อความขัดแย้งนั้นถูกต้อง คนที่พบกับความขัดแย้งจะคิดหาวิธีแก้ปัญหาความขัดแย้ง เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นบุคคลจะแสดงพฤติกรรม (Behavior) ออกมา พฤติกรรมที่แสดงออกมาเป็นการเอาชนะการแข่งขัน การต่อรอง การร่วมมือ การหลีกเลี่ยง เมื่อฝ่ายหนึ่งแสดงพฤติกรรมออกมาก็จะมีปฏิกิริยา (Reactions) ของอีกฝ่ายหนึ่งอาจทำให้เพิ่มหรือลดความขัดแย้งก็ได้ ในขั้นนี้แต่ละฝ่ายอาจจะจัดการกับความขัดแย้งอย่างไรก็ตามก็จะมีผลของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นตามมา ถ้าทั้งสองฝ่ายพอใจกับวิธีการจัดการกับความขัดแย้ง ความขัดแย้งก็อาจสิ้นสุดลง ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจผลของความขัดแย้งในตอนนี้อาจทำให้เกิดความขัดแย้งในตอนต่อไปอีก

## ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

### 2.3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคม

เราสามารถสรุปเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคมโดยแบ่งตามการเน้นถึงปัจจัยและสาเหตุในมิติต่าง ๆ ออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2536 : 46-50 ; สุเทพ สุนทรเกสซ์, 2540 : 83-137)

1) การศึกษาในกลุ่มแรกมองสาเหตุของการขัดแย้งว่าเกิดขึ้นมาจากสันดานมนุษย์ และสัตว์ในทุกสังคม คอนราด ลอเรนซ์ (Konrad Lorenz) นักชาติพันธุ์วิทยา ได้อธิบายว่าความขัดแย้งของมนุษย์นั้นเกิดจากพื้นฐานของแนวความคิดสัญชาตญาณความก้าวร้าว (Instinctual theories of aggression) การขัดแย้งและการต่อสู้ ความขัดแย้งเป็นกระบวนการเพื่อการทดแทนหรือชดเชยสิ่งที่เป็นสัญชาตญาณก้าวร้าว ทำลายล้างของ มนุษย์โดยผ่านทาง การต่อสู้หรือการแข่งขัน

2) การศึกษาในกลุ่มที่สองเสนอความคิดที่เน้นบูรณาการและสมานฉันท์ (Consensus and integration) ตามแนววิเคราะห์โครงสร้างหน้าที่ การเน้นเรื่องบูรณาการและสมานฉันท์ทำให้ทฤษฎีนี้มองความขัดแย้งว่าเกิดจากความแปรปรวนหรือความบกพร่องในระบบสังคม นักคิดสำคัญ ในกลุ่มนี้คือ พาร์สัน (Parsons) ซึ่งได้อธิบายว่าสังคมเป็นระบบของการรวมเอาความยึดเหนี่ยวระหว่างปทัสถานของความเห็นพ้องต้องกันและความชอบธรรมของทั้งระบบสังคมและบทบาทสถานะของสมาชิกในสังคมควบคู่กันไปตามแนวความคิดนี้ความเป็นระเบียบในสังคมไม่จำเป็นต้องถูกครอบงำโดยกลุ่มอำนาจ เพราะว่าแนวความคิดนี้คำนึงถึงความชอบธรรมเป็นหลัก ในการอยู่รอดของสังคม และเมื่อใดที่เกิดความขัดแย้งในสังคมนั้นหมายถึงว่า ได้เกิดภาวะตึงเครียดขึ้น ในสังคมเป็นการคุกคามต่อภาวะดุลยภาพของระบบสังคม ซึ่งยิ่งความตึงเครียดมีสูงขึ้นเท่าใดความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงถึงขั้นปฏิวัติรัฐประหารก็จะเกิดขึ้นได้ เนื่องจากภาวะชอบธรรมของระบบสังคมถูกทำลาย ดังนั้น ทฤษฎีในโครงสร้างหน้าที่จึงได้ถูกวิจารณ์ว่าไม่สามารถจะใช้วิเคราะห์ความขัดแย้งทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากการเน้นความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากเกินไปทำให้มองเรื่องความขัดแย้งเป็นสิ่งที่อยู่นอกกรอบของสังคม

3) การศึกษาของกลุ่มที่สามให้ความสนใจสาเหตุของความขัดแย้งในมุมมองเชิงโครงสร้างสังคม ข้อเสนอของทฤษฎีนี้อธิบายว่าความขัดแย้งเกิดจากการกดขี่ขูดรีดทางชนชั้น โดยเฉพาะในสังคมทุนนิยมที่โครงสร้างสังคมมีการแบ่งชนชั้นสูง ซึ่งเป็นชนชั้นที่กดขี่ขูดรีด ดังนั้น ความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จากการขัดแย้งกันในผลประโยชน์ของชนชั้นและการเกิดความสำนึกของชนชั้นจึงก่อตัวขึ้นมากลายเป็นความขัดแย้งทางสังคม

ตัวแทนของทฤษฎีความขัดแย้งกลุ่มนี้ผู้ที่สำคัญได้แก่ แนวคิดแบบมาร์กซิสต์ ตัวอย่างเช่น อังเดร กุนเดอร์ แฟรงค์ (Andre Gunder Frank) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งทางสังคมตามแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์ เป็นความขัดแย้งหลักทางชนชั้นโดยการวิเคราะห์แบบองค์รวมทางสังคม (Social authority) ซึ่งจะวิเคราะห์ความเป็นจริงของโลกทางสังคมมากกว่าการใช้ระบบนามธรรมทางทฤษฎี และใช้วิธีการศึกษาในแบบวิภาษวิธีที่ให้ความสำคัญต่อความขัดแย้งที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในภาพรวมโดยการปฏิวัติสังคมในท้ายที่สุด

ทฤษฎีการวิเคราะห์ความขัดแย้งจากโครงสร้างทางสังคมได้รับการพัฒนามาเป็นแนวคิดแบบมาร์กซิสต์ใหม่โดย ราล์ฟ ดาห์เรดอร์ฟ (Ralf Dahredorf) ดาห์เรดอร์ฟได้พัฒนาทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict theory) โดยมองว่าสังคมมีลักษณะ 2 ด้านควบคู่กันไป คือ ด้านความ

ขัดแย้งและด้านสมานฉันท์แต่สังคมสามารถรวมตัวอยู่ได้โดยต้องมีการบีบบังคับเป็นสำคัญ ลักษณะสำคัญของทฤษฎีความขัดแย้งของคาร์เรนดอร์ฟ ก็คือ

1. ความขัดแย้งที่สำคัญเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่มีสิทธิอำนาจ (Authority) ที่แตกต่างกันมากกว่าความขัดแย้งทางชนชั้นที่มีพื้นฐานอยู่ที่การเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตในสังคม

2. การมีสิทธิอำนาจที่แตกต่างกันคือ การที่คนกลุ่มหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าคนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นอำนาจที่ควบคู่อยู่กับตำแหน่งที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มีกลุ่มที่ดำรงตำแหน่งผู้มีอำนาจเหนือกว่า (Superordination) และกลุ่มที่อยู่ใต้อำนาจ (Subordination) โดยกลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่าคาดหวังที่จะควบคุมผู้ที่อยู่ใต้อำนาจโดยใช้อำนาจที่ชอบธรรมที่ทำให้คนที่ไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับการลงโทษ

3. กลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่าและกลุ่มที่อยู่ใต้อำนาจจะมีผลประโยชน์ (Interest) ที่แตกต่างกัน ดังนั้น กลุ่มผู้มีอำนาจก็พยายามที่จะรักษาสถานภาพที่เป็นอยู่ของตัวเองไว้ ในขณะที่กลุ่มอยู่ใต้อำนาจพยายามแสวงหาการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ความขัดแย้งทางสังคมจึงเป็นความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์เป็นสำคัญ

4. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในสังคมมีพัฒนาการของกลุ่มออกเป็น 3 ระดับ คือ ในระดับแรกเรียกว่า กลุ่มเสมือนกลุ่ม (Quasi group) ซึ่งเป็นการแค่มารวมตัวของคนที่ผลประโยชน์ร่วมกันบางอย่าง ในขั้นต่อมาเสมือนกลุ่มก็จะพัฒนาไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) ในระดับที่สอง กลุ่มผลประโยชน์ในที่นี้ หมายถึง กลุ่มที่เริ่มมีแบบแผน (Common modes of behavior) ของพฤติกรรมร่วมกัน ได้แก่ การมีโครงสร้าง รูปแบบขององค์กร แผนงาน และบุคลากรในการทำงาน กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในสังคมก็จะก่อให้เกิดกลุ่มขัดแย้ง (Conflict group) ขึ้นมา ในระดับที่สาม กลุ่มขัดแย้งจะมีการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างสังคม ถ้าความขัดแย้งพัฒนาถึงขั้นสูงสุดก็จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างสังคมอย่างรวดเร็ว

4) แนวความคิดของกลุ่มที่สื่ออธิบายว่า ความขัดแย้งนั้นเกิดจากการทำหน้าที่อย่างหนึ่งของระบบสังคม ทฤษฎีนี้เป็นความพยายามที่จะผสมผสานแนวทางทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่เข้ากับทฤษฎีความขัดแย้ง โดย ปีแอร์ แวน เด็น แบรค (Pierre van den Brack) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งอาจจะมีคุณูปการต่อการบูรณาการในเชิงสมานฉันท์ ในขณะเดียวกันบูรณาการอาจเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้เช่นเดียวกัน ลูอิส โคเซอร์ (Lewis Coser) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งอาจจะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับกลุ่มที่มีโครงสร้างหลวม ๆ ได้ในสังคมที่กำลังแตกแยก ตัวอย่างเช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวยิวในอิสราเอลกับกลุ่มอาหรับจะพบว่า ความเป็นปึกแผ่นของกลุ่มชาวยิวอาจถือได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการมีความขัดแย้งกับกลุ่มอาหรับมาเป็นเวลานาน ดังนั้น การยุติความขัดแย้งระหว่างชาวยิวกับอาหรับอาจก่อให้เกิดความตึงเครียดมากขึ้นในสังคมของ

กลุ่มอิสราเอลเอง เป็นต้น นอกจากนี้ ความขัดแย้งยังมีหน้าที่ช่วยในด้านการสื่อสารระหว่างกลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ ก่อนที่จะเกิดความขัดแย้งกันกลุ่มหนึ่งอาจจะยังรู้สึกไม่แน่ใจเกี่ยวกับจุดยืนของกลุ่มตรงข้าม แต่เมื่อเกิดความขัดแย้งแล้วผลของการขัดแย้งจะทำให้ฐานะและขอบเขตของกลุ่มที่ขัดแย้งมีความชัดเจนขึ้น ดังนั้น ปัจเจกบุคคลก็จะสามารถตัดสินใจได้อย่างชัดเจนว่าจะปฏิบัติอย่างไรต่อกลุ่มตรงข้าม ตัวอย่างเช่น ในการประท้วงสงครามเวียดนามในสหรัฐอเมริกาพบว่า การประท้วงดังกล่าวจงใจให้เยาวชนได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา แต่เมื่อความขัดแย้งในสงครามเวียดนามสิ้นสุดลงกลับพบว่าเยาวชนก็จะมีทำที่วางเฉยไม่ค่อยยุ่งกับการเมืองนัก

5) การศึกษาของกลุ่มที่ห้า กลุ่มนี้เน้นการศึกษาความขัดแย้งระหว่างประเทศ แนวความคิดนี้มีความเห็นว่าการขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสังคมนั้น เกิดจากการขัดแย้งกัน ในผลประโยชน์แห่งชาติ คำว่าผลประโยชน์แห่งชาตินั้นเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เรียกว่าความมั่นคง อำนาจ ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของชาติ การแข่งขันกันในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ การคำนวณที่ผิดพลาดของผู้นำและการประเมินอำนาจที่สูงเกินไปตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นชนวนให้เกิดสงครามระหว่างประเทศ ใช้ปัจจัยทางการเมืองและดุลอำนาจเป็นตัวแปรในการวิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างประเทศ ประกอบกับการใช้อำนาจยับยั้ง การปิดกั้น ขอบเขตอำนาจ ความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ มาเป็นตัวแปรหลักในการวิเคราะห์ตามแนวความคิดนี้

6) การศึกษาของกลุ่มที่หก มีแนวความคิดว่าความขัดแย้ง เป็นผลมาจากการติดต่อสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ การรับรู้ที่ผิดพลาด ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน การกล่อมเกลாதองสังคมนและกระบวนการของการขาดสติยั้ง เน้นการศึกษาพฤติกรรมความขัดแย้งโดยอาศัยความแตกต่างในผลประโยชน์ มุ่งสนใจที่ตัวการกระทำ ลักษณะการตัดสินใจของผู้นำความแตกต่างในอิทธิพลการรับรู้ข่าวสารจากการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายที่ขัดแย้งค่านิยมและทัศนคติเกี่ยวกับอิทธิพลของพฤติกรรมความขัดแย้ง ความแปรปรวนทางด้านบุคลิกภาพอันจะก่อให้เกิดสงครามหรือสันติภาพ ตัวอย่าง นอร์ท (North) มีความเห็นว่าการเกิดสงคราม เป็นผลสืบเนื่องจากความผิดพลาดในการรับรู้และการประเมินที่ผิดพลาด เช่น กรณีสงครามเวียดนาม เกิดจากลักษณะทางด้านจิตใจและการรับรู้ที่ผิดพลาดในการประเมินสถานการณ์ ของบุคคลสำคัญของอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในนโยบายเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น

จากทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคมผู้วิจัยจะบูรณาการในเชิงทฤษฎีถึงปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้งทางสังคมที่จะใช้ในวิทยานิพนธ์นี้ ดังนี้คือ

1. ปัจจัยด้านผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน
2. ปัจจัยด้านความคิดเห็น หรือ อุดมการณ์ที่แตกต่างกัน
3. ปัจจัยด้านการจัดสรรอำนาจ อันเนื่องมาจากสันดานมนุษย์ที่มีพื้นฐานมาจากความก้าวร้าวและการต่อสู้เอาชนะ
4. ปัจจัยด้านการรับรู้ การสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ ผิดพลาด และคลาดเคลื่อน

### 2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางสังคมโดยสันติวิธี

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่ามีนักคิดทางตะวันตกหลายท่านที่ได้ให้คำนิยามและนำเสนอแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุของความขัดแย้ง ดังจะยกนำเสนอ ดังนี้

1) ยีน ชาร์ป (Gene Sharp) ได้นำเสนอหลักการสันติวิธี ไว้ 3 ประเด็น คือ (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และคมสันต์ หุตะแพทย์, 2529)

(1) การประท้วง หรือชักจูงโดยไม่ใช้ความรุนแรง เป็นวิธีการในเชิงสัญลักษณ์ที่มีจุดหมายเพื่อชักจูงฝ่ายตรงข้ามหรือคนอื่น ๆ ให้มาเห็นด้วยกับฝ่ายตน หรือเพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจของกลุ่ม เช่น การชุมนุมเดินขบวน การเสียดสี ล้อเลียน การส่งจดหมายเปิดผนึก

(2) การไม่ให้ความร่วมมือ วิธีการนี้อาจแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 3 กลุ่มคือ

1) การไม่ให้ความร่วมมือทางสังคม คือการปฏิเสธที่จะมีความสัมพันธ์ทางสังคมตามปกติกับบุคคลที่มุ่งจะคัดค้าน การระงับกิจกรรมทางศาสนา คือบุคลากรทางศาสนาหยุดทำพิธีทางศาสนาแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือบางทีก็ไม่ใช่วิธีการร่วมมือกับกิจกรรมประเพณีและสถาบันสังคม บางกลุ่มใช้วิธีอพยพออกเพื่อประท้วง อันเป็นการแสดงออกถึงการไม่รับอำนาจของสถาบันทางการเมืองโดยสิ้นเชิง

2) การไม่ให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เป็นการหยุดยั้งหรือปฏิเสธที่จะมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจอย่างเฉพาะเจาะจง อาจแบ่งแยกออกได้เป็นสองกลุ่มหลักคือการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และนัดหยุดงาน

3) การไม่ให้ความร่วมมือทางการเมือง เป็นการปฏิบัติที่จะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่เคยมีภายใต้สภาพการณ์เป็นจริง ในทางปฏิบัติจะต้องมีประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมด้วย การไม่ให้ความร่วมมือทางการเมืองนี้อาจปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาล หรือแม้แต่โดยรัฐบาลเอง ความสำคัญของความไม่ร่วมมือทางการเมืองจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนของผู้คนที่เข้าร่วม การไม่ให้ความร่วมมือทางการเมืองมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เช่น การปฏิเสธที่จะช่วยเหลือกองกำลังของรัฐ การคว่ำบาตรการเลือกตั้ง เป็นต้น

(3) การแทรกแซงโดยไม่ใช้ความรุนแรง วิธีการประเภทนี้แตกต่างจากสองประเภทแรกตรงที่วิธีการนี้เป็นการเข้าแทรกแซงเข้าไปในสถานการณ์ ซึ่งสามารถให้ผลได้ ทั้งในแง่บวกและ แง่ลบ อาจจะแยกสลายหรือแม้แต่ทำลายแบบแผนพฤติกรรมที่มีอยู่ นโยบาย ความสัมพันธ์ หรือสถาบันที่ควรคัดค้าน วิธีการประเภทนี้บางครั้งก็ก่อให้เกิดแบบพฤติกรรม หรือสถาบันใหม่ที่ประชาชนพอใจ วิธีการแทรกแซงโดยไม่ใช้ความรุนแรงนี้อาจเป็นการมุ่งแทรกแซงทางจิตวิทยา ทางกายภาพทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองได้ เช่น อาจหมายถึงการอดอาหารประท้วง การนั่งยึดถือ การขวางกั้นพาหนะกีดขวางทางเดิน การยึดพื้นที่ก่อสร้าง เป็นต้น

2) มาร์ติน ลูเธอร์ คิง จูเนียร์ (Martin Luther King, Jr.) ได้เสนอสันติวิธี หรือ ปฏิบัติการไร้ความรุนแรง เริ่มต้นด้วยวิธีการคว่ำบาตร ประท้วง เมื่อมีการประท้วงเขามักจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของความรักเสมอแม้จะต้องเผชิญหน้ากับความเคียดแค้นชิงชังก็ตาม โดยได้ย้ำให้เห็นว่า เราไม่ต้องการความขมขื่นเป็นอันขาด ถ้าเราปล่อยตัวให้จมอยู่ในความเกลียดชังแล้ว ยุคใหม่ก็จะเข้ารอยเดิม เราต้องเผชิญกับความเกลียดชังด้วยความรัก การใช้กำลังบังคับด้วยแรงใจ ซึ่งจากการวิเคราะห์ถึงแรงจูงใจในการใช้สันติวิธีด้วยการประท้วง นั้น เขาได้รับอิทธิพลมาจากการ ปฏิบัติการสันติวิธี หรืออหิงสาของมหาตมะ คานธีที่พยายามจะแสดงให้เห็นด้วยการเอาวิญญาณ ของตนมาเผชิญกับทรราชโดยไม่ยอมแพ้หรืออ่อนแอต่ออุปสรรคที่จะเกิดขึ้น ซึ่งมาร์ติน ลูเธอร์ คิง จูเนียร์ ก็ได้แสดงให้เห็นถึงแง่มุมที่สอดคล้องกับแนวคิดของมหาตมะ คานธี ที่ว่า สันติวิธีไม่ใช่สัญลักษณ์ ของความอ่อนแอ หรือความขลาดกลัวดังที่พระเยซูได้แสดงให้เห็นว่า การยืนหยัดในสันติวิธีเปลี่ยน ความอ่อนแอไปสู่ความเข้มแข็ง และก่อให้เกิดความกล้าหาญเมื่อเผชิญกับอันตราย

3) โยฮัน กัลป์ตุง (Johan Galtung) ได้นำเสนอทางเลือกใหม่ให้กับสังคม คือ สิ่ง ที่เรียกว่า สันติภาพเชิงโครงสร้าง โดยได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพไว้ว่า (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และคมสันต์ หุตะแพทย์, 2529)

(1) สันติภาพไม่ได้เป็นเพียงสันติภาพในระหว่างประเทศหรือรัฐชาติเท่านั้น แต่ หมายถึงสันติภาพในสังคม สันติภาพระหว่างและภายในตัวมนุษย์ และสันติภาพระหว่างมนุษย์กับ ธรรมชาติ เป็นสันติภาพที่ครอบคลุมทั้งธรรมชาติ มนุษย์ สังคม และโลก กัลตุงมองว่าทั้งหมดนี้จะ สามารถอยู่รวมกันอย่างสันติได้ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ความหลากหลาย (ในส่วนตัวต่าง ๆ ของ ความสัมพันธ์และตัวผู้กระทำ) และการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและกัน (Symbiosis)

(2) ความหลากหลายและการพึ่งพาในธรรมชาตินำมาซึ่งความสมดุลทางนิเวศ และสิ่งนี้ทำให้เกิดการสร้างสรรค์ ทำให้เกิดสังคมพหุนิยมและทำให้เกิดการอยู่รวมกันอย่างสันติ

(3) การพึ่งพากันและกันในธรรมชาติเป็นการพึ่งพาในแนวนอนไม่ใช่การพึ่งพา ในแนวตั้ง ไม่ใช่การพึ่งพาของผู้อ่อนแอกว่าต่อผู้แข็งแรงกว่า ดังนั้นจึงไม่เกิดการครอบงำของผู้แข็งแรง ต่อผู้ที่อ่อนแอกว่า

ประเด็นของการตอบโต้ที่ว่า “ทำไมจึงต้องใช้สันติวิธี” เมื่อวิเคราะห์จากปัจจัย ต่าง ๆ อย่างรอบด้านแล้ว คำตอบที่พบในเบื้องต้นมีอย่างน้อย 7 ประการ กล่าวคือ

1) สันติวิธีเป็นวิธีที่ถูกต้องตามหลักศีลธรรม วิธีการนี้เป็นคู่มือ และเครื่องมือสำคัญ ในการพัฒนาความเป็นมนุษย์ เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาจิตใจมนุษย์ แก้ปัญหาแบบมนุษย์ด้วย ตัวมนุษย์เอง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การที่คนเข้าใจศีลธรรมต่างกันหลายรูปแบบ ทำให้เกิด การตีความเพื่อสนองตอบตัวเอง อย่างไรก็ตาม เมื่อมองคำว่า “ศีลธรรม” ในมิติของศาสนาก็ย่อมเป็น การง่ายที่จะแสวงหา “จุดร่วม” ที่คล้ายคลึงกันได้

2) การจัดการความขัดแย้งแบบสันติวิธี นอกจากเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับ มนุษยชาติแล้ว ยังเป็นวิธีการที่สร้างพื้นฐานของความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างประชาชนในกลุ่ม

ต่าง ๆ เพราะความเข้าใจ เห็นใจกันเป็นวิธีการป้องกัน และต่อสู้กับภัยในด้านต่าง ๆ ที่อาจจะมาสู่ประเทศชาติด้วย

3) สันติวิธีเป็นวิธีเดียวที่สนับสนุนประชาธิปไตยโดยเฉพาะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ดังที่นักคิดบางท่านได้นำเสนอว่า ประชาธิปไตยเป็นวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งแทนการใช้ความรุนแรง กระบวนการประชาธิปไตยนำมาสู่การส่งเสริมสันติวิธีในชาติ และระหว่างชาติได้ ประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ มีการลงคะแนนเสียงโดยเท่าเทียมกัน มีการสร้างความเข้าใจร่วมกัน มีการควบคุมทางนโยบาย ประชาธิปไตยนำมาสู่การหลีกเลี่ยงทรราชย์ การมีสิทธิเสรีภาพ มีการแสดงความคิดเห็นของตนเอง มีความอิสระทางความคิด มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปกป้องความสนใจส่วนบุคคล มีความเท่าเทียมกันทางการเมือง และประชาธิปไตยนำมาสู่การแสวงหาเสรีภาพ ฉะนั้น ทั้ง สันติวิธี และประชาธิปไตย จึงมีความสัมพันธ์ และเกื้อหนุนกัน ถ้าพัฒนาประชาธิปไตยได้มาก โอกาสที่สันติวิธีสัมฤทธิ์ได้มากและมีโอกาสประสบความสำเร็จ เมื่อสันติวิธีทำงานได้สำเร็จ ประชาธิปไตยต้องได้รับการเกื้อหนุน หรือสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มิติของความเท่าเทียม หรือความเสมอภาค เพราะหากคุณสมบัติเช่นนี้เกิดขึ้นในสังคมได้ คนในสังคมสามารถยอมรับความแตกต่างในมิติต่าง ๆ ได้ เช่น ความคิดเห็น ชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษา เป็นต้น ซึ่งหลักการเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่เกื้อหนุนสันติวิธี ทั้งสิ้น

4) สันติวิธีเป็นวิธีสนับสนุนกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ กลุ่ม ฉะนั้น การที่ทำให้สังคมเกิดสันติสุขได้นั้น จำเป็นต้องดึงทุกคนในสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาหาทางออกร่วมกัน (Inclusive society) ไม่ใช่แค่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกไป (Exclusive society) ดังที่ประเวศ วะสี (2536) กล่าวว่า ควรทำให้สังคมนี้ให้เป็น สังคมสุขภาพ ซึ่งเกิดขึ้นมาได้จากหลายสาเหตุ บางครั้งเริ่มต้นขึ้นมาจาก การพยายามหาทางแก้ปัญหาาร่วมกันในเรื่องที่นำมาซึ่งความทุกข์ อาจเริ่มจากความทุกข์ของปัจเจกชน และพัฒนาไปสู่การร่วมกันกับคนที่มีความทุกข์อย่างเดียวกัน และพยายามค้นหาทางออกพร้อม ๆ กัน โดยการร่วมคิด ร่วมริเริ่ม ร่วมวางแผนดำเนินการ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมตรวจสอบน้อยที่สุด ซึ่งการร่วมทุกข์นี้ในทางพุทธศาสนาถือว่าเป็นทำให้ความรู้สึกร่วมทุกข์นั้นน้อยลง และที่สำคัญการร่วมทุกข์ทำให้ได้มีการปรับทุกข์ ได้รับการปรึกษาหารือกัน จากหนักกลายเป็นเบา

5) สันติวิธีเป็นวิธีเดียวที่สนับสนุนการคิด และการปฏิบัติการในการจัดการความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบ ทั้งทางร่างกาย ทางเพศ ทางจิตใจ ทางเศรษฐกิจและ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไม่ใช้ความรุนแรงดังกล่าวนี้ ประกอบไปด้วย “ความเป็นธรรม” ทั้งในแง่ของความยุติธรรม ความเที่ยงธรรม การยกย่องและให้เกียรติมนุษย์ในสถานะของเพื่อนร่วมโลกคนหนึ่งที่น่ารักสุข และเกลียดกลัวความทุกข์เช่นเดียวกัน

6) สันติวิธีเป็นวิธีการที่น่าจะมีการสูญเสียน้อยที่สุด ทั้งระยะสั้นระยะยาว ทั้งรูปธรรมและนามธรรม ผิดกับการใช้ความรุนแรง ซึ่งทุกฝ่ายอ้างว่าเป็นวิธีการสุดท้าย ซึ่งบางกรณี

สามารถบรรลุผลในระยะสั้นเป็นรูปธรรมชัดเจน แต่หากความขัดแย้งดำรงอยู่เพียงแต่ถูกกดไว้ โอกาสที่จะทำให้เกิดความรุนแรงในระยะยาวย่อมมีอยู่ ส่วนในทางนามธรรม เช่น ความเข้าใจอันดีความสามัคคีปรองดอง นั้นย่อมเกิดขึ้นได้ยากด้วยวิถีความรุนแรง

7) ในขณะที่สังคมมีความสลับซับซ้อน (Chaos) เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นมา มักจะมีแนวโน้มไปสู่ความรุนแรงได้ง่าย สันติวิธีจะเข้ามามีบทบาท และทำหน้าที่ในการประสานร่องรอยความขัดแย้งเหล่านั้น เพื่อให้สังคมไทยได้ปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) จากวิธีเดิมที่ใช้อำนาจเข้าไปแก้ไขปัญหาแบบสังคมโบราณซึ่งใช้ไม่ได้แล้วในสังคมปัจจุบัน ไปสู่กระบวนการทางสังคมที่เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ เรียกว่า วิธีการอารยะ (Civilize) หรือ ความเป็นอารยะ (Civility) กล่าวคือ เป็นการพัฒนาจากสังคมเดิมไปสู่แนวทางสันติวิธี

กล่าวโดยสรุปแล้ว สันติวิธี นอกจากเป็นวิธีที่เต็มไปด้วยความเป็นธรรมแล้ว ยังเป็นคู่มือและเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น สิ่งที่สามารถเป็นฐานรองรับการพัฒนาประชาธิปไตยก็คือ กระบวนการที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ กลุ่มของสังคม ซึ่งหัวใจสำคัญของการมีส่วนร่วมก็คือ การทะลายนและสลายความเป็นอัตลักษณ์ และ ยอมรับในความแตกต่าง ของมนุษย์แต่ละคน อันเป็นการส่งเสริม และยอมรับในศักยภาพของมนุษย์ โดยมนุษย์ และเพื่อมนุษย์เอง

เมื่อกล่าวถึงการจัดการความขัดแย้งโดยวิธีแห่งการทูตเชิงสันตินั้น สามารถจำแนกสันติวิธีตามแนวนี้ได้ 7 วิธี คือ ดังนี้ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547)

### 1. การเจรจา

การเจรจา (Negotiation) หมายถึง กระบวนการของการแสดงออก ซึ่งข้อเสนอที่ต้องการให้ได้รับการตกลงบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันในเรื่องที่มีการขัดแย้งทางผลประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไป การเจรจาเป็นการสร้างความสัมพันธ์ของการต่อรองระหว่างกลุ่มที่รู้สึกว่าจะเกิดความขัดแย้ง หรือเกิดความขัดแย้งแล้ว แต่ละกลุ่มจึงพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยน และปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐ หรือบุคคลที่เป็นคู่พิพาท เพื่อแสดงออกในข้อเสนอที่ต้องการให้ได้รับการตกลงบนพื้นฐานร่วมกัน อันเป็นการแสดงถึงความตั้งใจและความพยายามในการเจรจาที่มุ่งหมายให้มีการตกลงระหว่างกัน จึงจำเป็นต้องดำเนินการต่อรอง เพื่อให้ได้บรรลุผลเป็นการตกลงที่จะถือปฏิบัติต่อกันในอนาคต จะเห็นว่า เมื่อเกิดความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทขึ้น วิธีที่ง่ายที่สุดก็คือการที่คู่กรณีพยายามที่จะหาแนวทางเพื่อพูดคุย ปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกแบบทวิภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อข้อพิพาทระหว่างประเทศ หรือระหว่างบุคคล หรือกลุ่มบุคคลนั้นไม่สลับซับซ้อนมากนัก การเจรจาย่อมเป็นทางเลือกแรก และได้ผลดีกว่าการชี้ขาดตัดสินด้วยกระบวนการตุลาการ ทั้งนี้เพราะ ความยินยอมการเอื้ออำนวยซึ่งกันและกันโดยนัยซึ่งทุกฝ่ายยอมรับได้จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แต่ข้อจำกัดของการเจรจาก็มีอยู่มาก เช่น มีปัจจัยอื่นมาบีบบังคับไม่ให้คุณเจรจาเข้าร่วมเจรจาได้หรือเจรจาไม่บรรลุผลสำเร็จ เนื่องจากผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย การต่อรองและการไม่ยอมรับในเหตุผล

ของคู่เจรจารวมไปถึงปัจจัยหรือกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อการเจรจาในขณะนั้น เช่น มติมหาชน แนวความคิดของผู้นำประเทศ หรือกลุ่มบุคคล เป็นต้น ที่มีแนวคิดไม่สอดคล้องกัน

โดยสรุปก็คือ การเจรจานั้นเป็นการพบปะกันระหว่างรัฐ หรือคู่กรณีอื่น ๆ เพื่อปรึกษาหารือกัน การเจรจาอาจจะเป็นวิธีเริ่มต้นที่คู่กรณีนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาท เพื่อเสนอความต้องการของแต่ละฝ่ายให้ทราบ หากแต่ละฝ่ายพยายามละจุดยืน (Position) ที่แข็งกร้าวของตัวเอง โดยมองไปที่ผลประโยชน์ (Interest) อันเกิดร่วมกันทั้งสองฝ่าย การเจรจาแบบทวิภาคีจะราบรื่นและมีทางออกได้ง่ายขึ้น แต่ถ้าคู่กรณียึดมั่นในจุดยืนของตัวเองจะทำให้เกิดทางตัน ด้วยเหตุนี้ คู่กรณีอาจจะหาแนวทางแก้ไขด้วยสันติวิธีในรูปแบบอื่น ๆ ต่อไป

## 2. การไต่สวน

การไต่สวน (Inquiry) แนวทางนี้เป็นวิธีที่มุ่งเน้นการจัดการข้อพิพาททั้งในระหว่างประเทศและภายในประเทศ เมื่อก้าวถึงระบบการไต่สวนในระหว่างประเทศเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศนั้น เกิดขึ้นจากผลการประชุมสันติภาพครั้งแรกที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. 1899 ในมาตรา 9 และ 14 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการไต่สวนว่า หากไม่สามารถตกลงกันได้โดยทางการทูตอันเนื่องมาจากมีความเห็นขัดแย้งกัน ให้จัดตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นอำนาจความสะดวกในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหา โดยหาข้อเท็จจริงอันแน่ชัดด้วยการสืบสวนที่ปราศจากความลำเอียง และด้วยความบริสุทธิ์ใจ

จะเห็นว่า รายงานของคณะกรรมการไต่สวนอยู่ในวงจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงเท่านั้น ไม่มีลักษณะชี้ขาด รายงานดังกล่าวไม่มีลักษณะบังคับและไม่มีผลผูกพันให้รัฐคู่กรณียอมรับแต่อย่างใด แต่ก็อาจมีประโยชน์ในการยุติปัญหาต่อไปได้ สหประชาชาติได้มีมติในปี ค.ศ. 1967 (พ.ศ.2510) จัดตั้ง คณะกรรมการไต่สวนถาวร (International commission of inquiry) ขึ้นโดยประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายและสาขาต่าง ๆ การสอบสวนของคณะกรรมการนี้ จะทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากคู่พิพาทอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งในดินแดนที่จะมีการสอบสวน อย่างไรก็ตาม การไต่สวนในระดับประเทศ หรือระดับรัฐมีการดำเนินการไต่สวนในหลายกรณี เห็นได้จากการตั้งชุดไต่สวนกรณีที่ทหารยิงประชาชนภายในมัสยิด “กรือเซะ” หรือ กรณีการสลายม็อบ (Mop) ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ เป็นต้น ผลการไต่สวนนั้นคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่เพียงนำเสนอข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเสนอแนะทางออก หรือแนวทางแก้ไขต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

## 3. การไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ย (Reconciliation) นักสันติวิธีบางท่านแปลว่า การฟื้นคืนดี หรือการเยียวยา การไกล่เกลี่ยเป็นการปฏิบัติการของรัฐที่สาม หรือบุคคลที่สาม ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถแก้ปัญหาด้วยตนเองโดยทางการเจรจา เพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงกันในปัญหาที่พิพาท

#### 4. การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง

การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation) หมายถึง กระบวนการที่คู่กรณีซึ่งอาจจะเป็นรัฐ บุคคล หรือกลุ่มบุคคล ใช้ในการแก้ไขปัญหา โดยสมัครใจมาพูดคุย อภิปรายถึงความแตกต่างกันในเรื่องต่าง ๆ และเนื่องจากเป็นความสมัครใจที่คู่เจรจาหันมาพูดคุยกัน จึงเป็นการร่วมกันหาทางออกต่าง ๆ แล้วจึงร่วมกันตัดสินใจนำไปสู่ผลที่คู่เจรจาพึงพอใจ ถ้าคู่เจรจาเข้าใจกระบวนการและสามารถสื่อสารกันได้อย่างดี ไม่ต้องมีคนกลางมาเป็นผู้กำกับกระบวนการ แต่โดยส่วนใหญ่กว่าที่จะตัดสินใจมาร่วมเจรจา ความขัดแย้งก็กลายเป็นข้อพิพาทอย่างรุนแรง จำเป็นต้องมีคนกลางมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่เรียกว่า การเจรจาไกล่เกลี่ยคน จะเห็นว่า กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นแนวทางที่ขยายเพิ่มเติมจากการเจรจา โดยมี “บุคคลที่สาม” ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง บุคคลคนที่สามนี้ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจปัญหาโดยตรง แต่คนกลางนี้จะช่วยคู่กรณีที่เกิดความขัดแย้งกัน เพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับ โดยความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นข้อพิพาททั้ง “การเจรจาต่อรอง” และ “การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง” เปิดทางให้อำนาจแห่งการตัดสินใจอยู่ที่คู่กรณีที่มีความขัดแย้งกัน

นอกจากนั้น การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างสมัครใจ โดยที่คู่กรณีต้องเต็มใจยอมรับความช่วยเหลือจากผู้อื่นที่จะมาช่วยจัดการแก้ปัญหาความขัดแย้ง การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางมักจะเกิดขึ้นเมื่อคู่กรณีมีความเห็นว่าเขาไม่อาจจะร่วมกันแก้ไขได้โดยลำพัง และเมื่อหนทางแก้ปัญหามีเพียงการอาศัยความช่วยเหลือของบุคคลที่สามเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงความสำคัญของการเจรจาไกล่เกลี่ยพบแง่มุมที่น่าสนใจหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นกระบวนการพิจารณาตัดสินหาทางออกของข้อขัดแย้งเกิดโดยคู่กรณี หรือคู่ขัดแย้งช่วยกันพิจารณาหาทางออกร่วมกัน ซึ่งคนกลางไม่มีหน้าที่หรือไม่มีอำนาจไปตัดสินคดี
2. กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยจะใช้วิธีการ หรือกระบวนการใช้การเรียนรู้ร่วมกัน (Learning process) โดยไม่ใช่จุดยืนแต่จะใช้การเจรจาโดยใช้ความต้องการ หรือความสนใจร่วมกันเป็นพื้นฐานในการเจรจา (Interest-based negotiation) โดยไม่มุ่งไปที่การเจรจาโดยยึดจุดยืน (Position-based negotiation) ซึ่งจะทำให้ยากต่อการเจรจา
3. กระบวนการในการเจรจาต้องมีกติกาในการเจรจา (Ground rules) เพื่อให้คนกลางที่มีหน้าที่กำกับกระบวนการได้ตามนั้น

สรุปก็คือ นักเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางจะทำหน้าที่ประจักษ์ข้างที่สามนั้น ซึ่งจะสร้างเวทีขึ้นมาเพื่อให้มีการสานเสวนาร่วมกันทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประเด็นต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดความ พึงพอใจร่วมกัน อีกทั้งจะช่วยให้มีทางเลือกที่หลากหลาย และก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายด้วย

การไกล่เกลี่ยโดยคนกลางเป็นเพียงผู้ช่วยติดต่อ (Good officers or facilitator) การช่วยติดต่อเป็นการใช้ความเพียรพยายามของรัฐที่สาม หรือบุคคลที่ 3 ที่จะนำคู่พิพาทมาพบปะเพื่อพูดคุย และปรึกษาหารือร่วมกัน อันเป็นการใช้ความพยายามในการระงับให้สันติภาพดำรงอยู่ต่อไป ไม่ถือเป็นการแทรกแซงแต่อย่างใด ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ การช่วยติดต่อไม่ได้เสนอแนะให้แก้ไข และไม่ได้รับร่วมเจรจาด้วย แต่อาจนำไปสู่การเชื่อเชิญให้มาแก้ไขเพื่อร่วมมือเจรจาในกรณีที่เปลี่ยนเป็นการไกล่เกลี่ย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประเด็นที่เกี่ยวกับการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง และการที่คนกลางทำหน้าที่ช่วยในการติดต่อให้คู่กรณีเพื่อหาทางออกนั้น จะไม่มีลักษณะเป็นการบังคับรัฐคู่กรณี หรือคู่กรณีอื่น ๆ คู่กรณีทั้งหมดมีเสรีภาพเต็มที่ในการที่จะรับหรือไม่รับทางออก ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยเสนอก็ได้ และสำหรับด้านผู้ไกล่เกลี่ยเอง ก็มีเสรีภาพที่จะเสนอการไกล่เกลี่ยของเขาต่อไป หรือจะหยุดไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การไกล่เกลี่ยจึงต้องอาศัยความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ

## 5. การประนีประนอม

การประนีประนอม (Compromising) เมื่อกกล่าวถึงการประนีประนอมในระหว่างประเทศเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยให้คณะกรรมการ หรือตัวแทนระหว่างประเทศอื่น ซึ่งคู่กรณีที่ขัดแย้งกันได้ตกลงแต่งตั้งขึ้น พยายามประนีประนอมโดยมุ่งแสวงหาข้อแก้ไขที่สมเหตุสมผลในความขัดแย้งเพื่อให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้

การประนีประนอมเกิดจากการที่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้ในอนุสัญญาสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายก็ได้ ว่าถ้ามีกรณีพิพาทเกิดขึ้นให้ใช้วิธีระงับด้วยการประนีประนอม สำหรับหลักเกณฑ์พื้นฐานที่เกี่ยวกับการประนีประนอมอยู่ในกรรมสารที่เรียกว่า “การระงับข้อพิพาทโดยสันติ” (Pacific settlement of international disputes) ซึ่งลงนามที่กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ 25 กันยายน 1928 โดยเฉพาะในข้อ 15 ระบุว่า “ภาระของคณะกรรมการประนีประนอมได้แก่ การทำข้อพิพาทให้กระจ่างชัด รวบรวมข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวข้องโดยวิธีการไต่สวน หรือวิธีอื่นใด และพยายามที่จะให้คู่กรณีตกลงกัน” อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการประนีประนอม อาจเสนอทางออกซึ่งเป็นเพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น หากมีลักษณะเป็นการบังคับให้ภาคีจำต้องปฏิบัติตามไม่

เมื่อกกล่าวถึงการประนีประนอม ในความหมายทั่วไปนั้น จัดได้ว่าเป็นหลักการในทางรัฐศาสตร์ที่นำมาประยุกต์ใช้เมื่อเกิดการตั้งตัวในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญหน้ากัน ท่ามกลางการเผชิญหน้าเพื่อเจรจาต่อรองในสิ่งที่แต่ละฝ่ายต้องการนั้น บรรยากาศต้องเต็มไปด้วยหลักแนวคิดและทฤษฎีที่ว่า “แสงจุดร่วม และสงวนจุดต่าง” ประเด็นใดที่สามารถหาทางออกร่วมกันได้โดยการเจรจาและหาข้อยุติต้องรับนำมาใช้ในทันที แต่ประเด็นใดก็ตามซึ่งเป็นข้อแตกต่างของแต่ละฝ่ายและนำมาซึ่งความแตกแยกก็ควรเก็บเรื่องราวเหล่านั้นเอาไว้ก่อน

แต่สิ่งที่สำคัญในการเจรจาหาข้อยุติก็คือควรมุ่งนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวกับหลักการที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงเท่านั้น ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะนำเสนอประเด็นที่เป็นเรื่องส่วนตัว หรือ

ประโยชน์ส่วนตัว และไม่ควรทำให้เรื่องส่วนตัวไปทำลายเรื่องส่วนรวมที่จะเกิด ท่ามกลาง การประนีประนอมนั้นอย่าให้อารมณ์เข้ามามีอิทธิพลต่อการเจรจาไม่เช่นนั้นแล้ว บรรยากาศของการ หาข้อยุติจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากแต่ละฝ่ายใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล

ฉะนั้น ควรประนีประนอมแนวคิดของแต่ละฝ่ายเพื่อให้บรรยากาศของการประชุม เป็นไปอย่างราบรื่น และมีบทสรุปที่ลงตัวในที่สุดเป็นการดำรงอยู่บนฐานของเป้าหมาย และ ความสัมพันธ์ โดยมุ่งเน้นไปที่การแบ่งผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นการได้รับผลประโยชน์ด้วยกันทั้ง สองฝ่าย วิธีการนี้อาจจะใช้ไม่ได้ผลเมื่อเกิดความขัดแย้งในประเด็นที่ว่าด้วยค่านิยม ความเชื่อ ทางศาสนา และวัฒนธรรม

การจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางกฎหมายเชิงสันติ (Peaceful legal means) เมื่อ กล่าวถึงการจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางกฎหมายเชิงสันติ นั้น สามารถจำแนกสันติวิธีตามแนวนี้ได้ 3 วิธี กล่าวคือ อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) กระบวนการทางศาล (Judicial approach) และ กระบวนการออกกฎหมาย (Legislative approach)

อนุญาโตตุลาการ หมายถึง กระบวนการที่ทั้งคู่สมัครใจขอให้ “บุคคลที่สามที่เป็น กลาง” ไม่มีส่วนได้เสียเป็นผู้ช่วยตัดสินใจในปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการระงับข้อพิพาท ซึ่งมีมานานนับพันปีแล้ว ทั้งในสมัยกรีก และโรมันก็ได้นำวิธีการนี้มาใช้ เมื่อศึกษาถึงประวัติและ วิวัฒนาการของกฎหมายพบว่า อนุญาโตตุลาการถูกนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐ ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน และข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุว่าข้อพิพาท ระหว่างรัฐนั้นอาจนำมาซึ่งการใช้กำลังอาวุธเข้าต่อสู้กัน

ด้วยเหตุนี้ อนุญาโตตุลาการจึงเป็นวิธีการหนึ่งของการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ดังที่คลีดี อีเกลตัน (Clyde Eagleton) ได้ชี้ว่า การอนุญาโตตุลาการเป็นวิธีหนึ่งในการระงับข้อพิพาท โดยสันติวิธีซึ่งคู่กรณียอมผูกพันตนเองต่อการวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการแบบที่ใช้ในการกำหนด คือ ความยินยอมพิเศษ (Compromise) หรือข้อตกลงในข้อพิพาทได้เสนอให้แก่อนุญาโตตุลาการ คู่กรณี ยอมกำหนดเงื่อนไขว่า คำวินิจฉัยโดยอาศัยกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตกลงกันว่าการพิจารณานั้น ถือหลักความยุติธรรมและความเที่ยงตรง ศาลที่ชำระคดีข้อพิพาท ซึ่งได้เสนอขึ้นนั้นอาจสถาปนาขึ้น เป็นพิเศษโดยข้อตกลง หรือเป็นศาลชำระความที่มีอยู่พร้อมแล้ว ในกรณีทั่ว ๆ ไป วิธีการดำเนินการ ของอนุญาโตตุลาการมีลักษณะเป็นไปตามความพึงพอใจของคู่กรณี

ในขณะที่ อนันต์ จันทโรภากร (2552) มองว่า อนุญาโตตุลาการนั้นเป็นวิธีระงับ ข้อพิพาทที่มีบรรยากาศที่เป็นมิตรต่อกันมากกว่าการไปสู่ศาล ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็ได้รับการชำระ ความโดยบุคคลที่คู่กรณีเชื่อถือและไว้วางใจ จะเห็นว่า อนุญาโตตุลาการนั้นเป็นเรื่องที่คู่กรณีจะตกลง กันเลือกบุคคลและกลไกในการระงับข้อพิพาทของตนเป็นเรื่อง ๆ ไป อีกทั้งกำหนดรูปแบบของ อนุญาโตตุลาการ แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ ขอบเขตอำนาจของอนุญาโตตุลาการ รวมไปถึงต้อง คำนึงถึงผล หรือข้อผูกมัดที่อาจจะเกิดขึ้นจากคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการด้วย

เมื่อกล่าวถึงรูปแบบของอนุญาโตตุลาการข้อพิพาทระหว่างรัฐต่อรัฐนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบคือ (1) คณะกรรมการตัวแทนผสม (Mixed commission) (2) อนุญาโตตุลาการที่เป็นประมุขของรัฐ (3) อนุญาโตตุลาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิคนเดียว และ (4) อนุญาโตตุลาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิหลายคน

ถึงกระนั้น คำชี้ขาดของคณะกรรมการที่คู่กรณีได้ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาตัดสินข้อพิพาทระหว่างรัฐย่อมผูกพันรัฐคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ไม่จำเป็นต้องถึงที่สุด เพราะคู่กรณีอาจจะมีการดำเนินกระบวนการทางคดีเพื่อขอให้มีการตีความทบทวน แก้ไข อุทธรณ์ หรือเพื่อให้คำชี้ขาดนั้นใช้บังคับไม่ได้ หรืออาจแสวงหาวิธีการใหม่ในการระงับข้อพิพาทโดยมอบหมายให้ศาลอนุญาโตตุลาการใหม่ หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นผู้พิจารณาหรืออาจมอบให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาและขอคำแนะนำว่าจะให้ปฏิบัติการอย่างไรที่เป็นการสมควร อย่างไรก็ตาม ความผูกพันของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. อนุญาโตตุลาการเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ คำชี้ขาดนั้นย่อมผูกพันเฉพาะรัฐคู่กรณีและเฉพาะเรื่องที่พิพาทกันเท่านั้น

2. อนุญาโตตุลาการถาวร กล่าวคือ การที่รัฐนำคดีข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาคดีของอนุญาโตตุลาการก็ด้วยความมุ่งหมายเพื่อที่จะให้คำชี้ขาดตัดสินที่ผูกพันคู่กรณี และมีผลเป็นการยุติข้อพิพาทระหว่างกัน แต่คำชี้ขาดดังกล่าวย่อมมีผลต่อเมื่อองค์คณะได้รับการแต่งตั้งอย่างถูกต้องและพิจารณาโดยชอบ และคำชี้ได้ทำขึ้นครบถ้วนถูกต้องเท่านั้น สำหรับกรณีของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในรัฐ ก็ได้นำหลักการอนุญาโตตุลาการมาประยุกต์ใช้เช่นเดียวกัน จะเห็นว่าวิธีการนี้ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในวงการค้า การลงทุน เนื่องจากคู่กรณีสามารถคัดสรรบุคคลใด ๆ ก็ตามที่ตนเห็นว่ามีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาท และมีความเป็นธรรมมาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น แต่ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการในระดับประเทศที่เรียกว่า “คำชี้ขาด” นั้น ถือเป็นที่สุดและมีผลผูกพันคู่พิพาทให้ต้องปฏิบัติตามทันที กล่าวโดยสรุปแล้ว วิธีการนี้จะแตกต่างจากวิธีการแก้ไขกรณีพิพาททั้ง 4 ประการข้างต้น เนื่องจากวิธีการทั้ง 4 ข้างต้นนั้นเป็นวิธีการทูตที่ไม่ผูกมัดคู่กรณีในอันที่จะทำ ความตกลงกันได้หรือไม่ แต่การใช้อนุญาโตตุลาการมาเป็นระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศนั้น คู่กรณีต้องมีพันธะหลาย ๆ ประการต่อการดำเนินการของอนุญาโตตุลาการ

## 6. กระบวนการทางศาล

กระบวนการทางศาล (Judicial process) หมายถึง การที่สถาบันซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระบบที่สังคมยอมรับเข้ามาช่วยจัดการแก้ไขข้อพิพาท ซึ่งวิธีการนี้เป็นการเปลี่ยนจาก การแก้ปัญหาระหว่างกันเองไปสู่กระบวนการของรัฐโดยคู่กรณีดำเนินการจ้าง “ทนายความ” ให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการสู้คดี ซึ่งมีการนำสืบต่อหน้าบุคคลที่สามที่เป็นกลางคือ “ผู้พิพากษา” หรือ “คณะลูกขุน” แล้วแต่ระบบ

ผู้ที่ทำหน้าที่พิพากษาเหล่านี้ นอกจากการพิจารณาถึงข้อขัดแย้ง ความหวังกังวล และผลประโยชน์ของคู่กรณีแล้ว ยังต้องมองไกลออกไปถึงค่านิยม และมาตรฐานของสังคม ผู้พิพากษาและคณะลูกขุนต้องตัดสินใจบนพื้นฐานของกฎหมาย และต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย คู่กรณีไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ แต่ก็จะได้รับโอกาสในการแสดงทัศนคติของเขาเองอย่างหนักแน่น และจากการตัดสินที่สะท้อนถึงลักษณะความเป็นไปของสังคม อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงกระบวนการทางศาลประกอบไปด้วยศาลใน 2 ระดับ คือ (1) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ศาลโลก” เป็นหนึ่งในองค์กรหลักของสหประชาชาติถูกตั้งขึ้นเมื่อปี 1947 เพื่อสนองเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติ โดยระบุไว้ในกฎบัตรฯ มาตรา 92 ให้เป็นองค์กรทางตุลาการอันสำคัญของสหประชาชาติ ซึ่งรัฐคู่กรณีที่มีความขัดแย้งจะเสนอปัญหาข้อขัดแย้งให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณา และอำนาจในการพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มีจำนวนผู้พิพากษา 15 คนประกอบเป็นองค์คณะ ซึ่งผู้พิพากษาทั้งหมดได้รับการเลือกสรรมาจากผู้มีคุณวุฒิ และทรงคุณธรรมจากประเทศต่าง ๆ ไม่ซ้ำกัน ปัจจุบันมีที่ตั้งอยู่ ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ (สมพงษ์ ชูมาก, 2535 : 100) อันเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยใช้องค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยข้อกฎหมายระหว่างประเทศหรือธรรมเนียมประเพณีระหว่างประเทศที่คู่กรณียอมรับ มาเป็นเครื่องมือในการตัดสินข้อพิพาท และ (2) ศาลภายในประเทศ ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ ที่มีความขัดแย้งกันในระดับครอบครัว สังคม หรือกลุ่มต่าง ๆ กับรัฐ เป็นต้น ซึ่งวิธีการและขั้นตอนในการตัดสินนั้นจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดตามข้อกำหนด และกติกาต่าง ๆ ที่สังคมได้กำหนดขึ้นมาใช้เป็นข้อปฏิบัติในสังคม

## 7. กระบวนการออกกฎหมาย

กระบวนการออกกฎหมาย จัดได้ว่าเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทได้อีกประการหนึ่งเช่นเดียวกัน วิธีการนี้ดำเนินการโดยภาครัฐโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายในรูปแบบของพระราชกำหนด หรือพระบัญญัตินิรโทษกรรม (Amnesty act) ซึ่งประเด็นนี้อาจจะเป็นความขัดแย้งในประเด็นใหญ่ ๆ และมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากนำผู้กระทำผิดมาลงโทษอาจจะก่อให้เกิดความโกลาหลได้ กรณีเช่นนี้เห็นได้จากการที่รัฐออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมเรื่องปิ่น และนิรโทษกรรมเกี่ยวกับการปฏิวัติรัฐประหาร เป็นต้น ถึงกระนั้น การออกกฎหมายในลักษณะนี้ไม่ครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับ “คดีอาญา” ในประเด็นที่รุนแรง

**ทางเลือกเชิงสันติอื่น ๆ (Peaceful alternative means)** เมื่อกล่าวถึงสันติวิธีชนิดที่เป็นทางเลือกอื่น ๆ ตามที่มักจะมีการใช้ในโลกนี้ ประกอบด้วย

1. การหลีกเลี่ยง หรือการถอนตัว (Avoiding or withdrawing) วิธีการนี้เป็นการหลบฉาก หรือถอนตัวออกจากประเด็นที่กำลังมีความขัดแย้งกัน ในอเมริกาเหนือบริบทของการหลีกเลี่ยงเป็นวิธีไม่ก้าวร้าว แต่ไม่ร่วมมือ แต่ในสังคม หรือชุมชนจำนวนมากที่ยึดถือค่านิยม เช่น ชาวเอเชีย และชาวละตินอเมริกา เชื่อว่าวิธีการหลีกเลี่ยงปัญหาและการโอนอ่อนผ่อนตามนั้น

มีประโยชน์อย่างยิ่งในการรักษาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันเอาไว้ ในบางกรณีการใช้วิธีหลีกเลี่ยงและการโอนอ่อนตามถือว่าเป็นการช่วยรักษาหน้าให้แก่ตัวเองและผู้อื่น แต่จุดอ่อนของวิธีการนี้เน้นความสัมพันธ์ และอาจไม่รับรู้ความเป็นไปได้ในการบูรณาการสถานการณ์ ซึ่งการแก้ปัญหาอาจจะทำให้ชนะด้วยกันทั้งคู่ หรือแพ้ด้วยกันทั้งคู่ก็ได้

2. การเผชิญหน้า (Confrontation) ทฤษฎีนี้ต้องนำมาใช้ถัดจากมาตรการที่ 1 และที่ 2 ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว เมื่อเราประเมินอย่างรอบด้านแล้วว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้อย่างไร บทสรุป หรือไม่มีข้อยุติที่ชัดเจน การเผชิญหน้าเพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมไปถึงการเจรจาตกลงถึงข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายก็จะเกิดขึ้น แต่เป็นการเกิดขึ้นท่ามกลางสถานการณ์ที่เราได้ดำเนินการวางแผนมาเป็นอย่างดีแล้ว ฉะนั้น ความขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นได้ หากทุกฝ่ายเผชิญหน้ากันอย่างสันติ นึกถึงความถูกต้องและเที่ยงธรรมเป็นบรรทัดฐาน ไม่ได้นึกถึงประโยชน์ของตนเองเป็นที่ตั้ง

3. การโน้มน้าว (Persuasion) เป็นวิธีการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลพยายามเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้อื่น ตลอดจนวิถีคิด ความรู้สึก และความคิดเห็น โดยใช้วิธีการอุปมาอุปมัย รวมถึงรูปแบบที่ใช้เหตุผลประกอบ บางครั้งวิธีการที่ใช้เพื่อโน้มน้าวผู้อื่นอาจรวมถึงการแข่งขันที่จะโน้มน้าวด้วยการ “รบเร้า” ซึ่งวิธีการนี้คู่กรณีใช้วิธีการในการชักชวนอย่างแน่วแน่ จนกระทั่งฝ่ายหนึ่งต้องยอมจำนนด้วยเหตุผลเพราะการรบเร้า

4. การสนับสนุน (Supporting) คือการให้โอกาสบุคคลที่อยู่ภายใต้ความกดดัน สามารถระบายความรู้สึก ความคิดเห็น ความโกรธ หรือไม่พอใจ และช่วยให้การตัดสินใจว่าจะทำอะไร ผู้สนับสนุนไม่จำเป็นต้องเจรจาไกลเกลี่ยเสมอไป คืออาจใช้ความสนับสนุนเป็นช่องทางเพื่อหลีกเลี่ยงการเจรจาไกลเกลี่ย หรือการแทรกแซงการแข่งขัน

5. การบังคับและการผลักดัน (Forcing and compelling) ซึ่งวิธีการแข่งขันจะใช้เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมายมากกว่าความสัมพันธ์ บุคคลนั้นอาจใช้อำนาจในการช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมาย รวมถึงการใช้อำนาจในการทำให้ผู้อื่นทำตามด้วย ยิ่งไปกว่านั้นเขาอาจจำเป็นต้อง “ลุกขึ้นสู้” เพื่อปกป้องหลักการและสิทธิที่ตนสมควรได้ วิธีการนี้เน้นวิธีการแบ่งปันปันส่วน (Distributive approach) เป็นแนวทางในการเจรจาไกลเกลี่ย การใช้วิธีการนี้ อาจจะทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะ หรือแพ้ได้ เพราะว่ามีมุ่งเน้นเรื่องผลประโยชน์ (Interests) มากกว่ามุ่งเน้นเรื่องความสัมพันธ์ (Relationship)

6. การโอนอ่อนผ่อนตามหรือทำให้ราบรื่น (Accommodating or smoothing) การโอนอ่อนตามผู้อื่นอาจนำมาใช้ในกรณีที่มีความห่วงใยต่อความสัมพันธ์มากกว่าเป้าหมายในการแก้ไขความขัดแย้ง ซึ่งเป้าหมายของข้อตกลงประเภทนี้ออกมาในรูปของการเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายอื่นโดยที่เราต้องยอมเสียประโยชน์ พฤติกรรมในการโอนอ่อนผ่อนตาม รวมถึงการทำตามคำสั่ง การเห็นคล้อยตามความคิดผู้อื่น หรือการยอมให้เป็นไปตามความปรารถนาของอีกฝ่าย ลักษณะนิสัยดังกล่าวถูกมองว่าอ่อนแอหรือต้องการความสงบ ในสังคมตะวันตกเหตุการณ์ประเภทนี้จะไม่ถูกมอง

ในเชิงลบ ในกรณีที่สังคมนั้นมีการให้คุณค่าต่อความสัมพันธ์อันราบรื่น และให้ความนับถือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ยอมรับต่อสถาบัน เพราะฉะนั้นวิธีการนี้เน้นการใช้ความสัมพันธ์เป็นหลัก (Relational in orientation) และอาจปรับเป็นแนวทางอื่นตามผู้อื่นที่เขาคล้อยตาม เช่น วิธีการแบ่งสัณปันส่วน (Distribution) หรือวิธีแบบบูรณาการ (Integrative) ตามแต่ผู้อื่นต้องการว่าจะใช้วิธีไหน การมุ่งเน้นวิธีการนี้อาจจะทำให้มองว่าเกิดความราบรื่นในการแก้ไขปัญหา แต่ถึงกระนั้น ก็ยังทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแพ้ หรือชนะ

7. การร่วมมือกัน หรือการแก้ปัญหา (Collaborating, integrating or Problem solving) การร่วมมือกันในบางครั้งอาจหมายถึงการบูรณาการ หรือการแก้ไขปัญหา ซึ่งมักให้ความสำคัญและจุดมุ่งหมายเช่นกัน เป็นทั้งการรุก และร่วมมือ คือ เกิดการบูรณาการผลประโยชน์ร่วมกันของทุก ๆ ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ เป็นวิธีการจัดการความขัดแย้งที่เน้นวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ย และการไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นการใช้ทั้งวิธีบูรณาการ และแบ่งสัณปันส่วนในการเจรจาไกล่เกลี่ย แม้แนวทางนี้ให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ แต่เป้าหมายก็มุ่งเน้นไปที่การยุติความขัดแย้ง และผลการเจรจายุติความขัดแย้งที่ตามมาภายหลัง

ในการศึกษาวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อนำเสนอแนวทางและมาตรการเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดการจัดการความขัดแย้งทางสังคมโดยสันติวิธีเป็นกรอบในการศึกษาซึ่งแนวทางดังกล่าวมี 7 แนวที่สำคัญ คือ

1. การเจรจา
2. การไต่สวน
3. การไกล่เกลี่ย
4. การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง
5. การประนีประนอม
6. กระบวนการทางศาล
7. กระบวนการออกกฎหมาย

## 2.4 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

เมื่อสำรวจงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทรงสงวนและข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับที่ดินก็จะพบว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีข้อค้นพบและบทเรียนเกี่ยวกับวิธีการศึกษาที่จะนำมาพิจารณาได้ดังนี้

วานิตย์ อินทร์ (2542) ได้ศึกษาเรื่อง การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดิน : ศึกษากรณี “ที่ดินทรงสงวน” โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึก การศึกษาพบว่า การตัดสินใจความผิดถูกไม่ควรใช้มาตรการด้านกฎหมายเพียงมิติเดียว ควรอาศัยมาตรฐานเฉพาะบางสิ่งบางอย่างซึ่งเห็นว่าชอบธรรมหรือยุติธรรมเพื่อใช้ตัดสินว่าใครถูกใครผิด ข้ออ้างของราษฎรซึ่งอ้างว่าครอบครอง

ที่ดินมาก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้ามเมื่อปี พ.ศ. 2479 โดยปรากฏหมู่บ้านช่องแสมสารอยู่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาควรจะนำมาพิจารณาถึงความถูกต้องและชอบธรรมเพราะแผนที่กำหนดเขตสงวนหวงห้ามนั้นโดยหลักการจะต้องกันที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่บางส่วนออกไม่ใช้จัดทำแผนที่ที่ราษฎรอาศัยอยู่รวมเข้าไปด้วย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาโดยวิธีประสานผลประโยชน์โดยแต่ละฝ่ายยอมสละสิ่งที่มีความสำคัญน้อยเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีความสำคัญมากกว่านั้น เป็นวิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหานี้ซึ่งวิธีการดังกล่าวพระราชกฤษฎีกาตำบลแสมสารจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและกองทัพเรือได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตทรงสงวนได้เต็มที่อีกด้วย

น.อ.ยูก พิจิตรชุมพล ร.น (2549) ได้ศึกษาเรื่อง การบุกรุกที่ดินของชาวต่างประเทศ: ศึกษากรณีที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวต่างชาติในเขตทรงสงวนว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับพระบรมราชโองการฯ ของรัชกาลที่ 6 หรือไม่อย่างไร แนวโน้มการบุกรุกที่ดินของชาวต่างชาติในเขตทรงสงวนและแนวทางแก้ไข ปัจจัยที่มีผลต่อการบุกรุกที่ดินของชาวต่างชาติในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี รวมทั้ง ปัญหาอุปสรรคในการทำงานและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทรงสงวนของชาวต่างชาติ ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ชาวต่างชาติในเขตทรงสงวน กรณีห้างสรรพสินค้าเทสโก้โลตัส เข้ามาเช่าที่ดินในเขตทรงสงวน เพื่อประกอบธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ นั้น ไม่ขัดกับพระบรมราชโองการฯ ของรัชกาลที่ 6 เพราะบริษัท ดังกล่าวมีทุนจดทะเบียนเป็นผู้ถือหุ้นชาวไทย 51.80% ต่างชาติถือหุ้น 48.20% ซึ่งตามหลักกฎหมาย ถือว่าเป็นบริษัทของคนไทย เพราะต่างชาติยังถือหุ้นไม่เกิน 49.00% ส่วนแนวโน้มการบุกรุกที่ดินในเขตทรงสงวนของชาวต่างชาตินั้นมีแนวโน้มสูงขึ้น เพราะกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนต่างชาติสามารถประกอบธุรกิจในเขตทรงสงวนได้ประกอบกับการใช้ที่ดินเพื่อทำธุรกิจในเขตเมืองพัทยาเริ่มอึมตัวและมีราคาแพงจึงเริ่มมีการขยายธุรกิจขนาดใหญ่เข้ามาในเขตทรงสงวนมากขึ้น แนวทางการแก้ไขคือการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทรงสงวนของชาวต่างชาติให้มีความเหมาะสมและรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศ ปัจจัยที่มีผลต่อการบุกรุกที่ดินของชาวต่างชาติในเขตทรงสงวน ได้แก่ นโยบายการส่งเสริมให้ชาวต่างชาติมาลงทุนในไทย การขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกข้ามชาติขนาดใหญ่และนโยบายการเปิดพื้นที่ทหารให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว ส่วนปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทรงสงวนของชาวต่างชาติคือกองทัพเรือมีข้อจำกัดเรื่องคน งบประมาณ และเครื่องมือในการทำงานด้านที่ดิน ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาคือกรมที่ดินควรประกาศหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตทรงสงวนให้ชัดเจนลงไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของกองทัพเรือทำงานได้ง่ายขึ้นและไม่เกิดการผิดพลาด

พลเรือตรี จักราวุธ สุนทรสีมะ (2543-2544) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาคารบุกรุกที่ดินกองทัพเรือ : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ภาครัฐได้มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาคารบุกรุกที่ดินกองทัพเรือในพื้นที่ตำบล

แสมสารมาตั้งแต่อดีตโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนจังหวัด รวมทั้งได้กำหนดนโยบายมาตรการและหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดูแลรับผิดชอบที่ดินของรัฐทุกประเภท มีหน้าที่ปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินกองทัพเรือในพื้นที่ตำบลแสมสาร กองทัพเรือได้มอบหมายให้ฐานทัพเรือสัตหีบดำเนินการตามแนวทางเบื้องต้น แต่ผลการดำเนินการยังไม่ประสบความสำเร็จ ราษฎรยังคงบุกรุกและเรียกร้องสิทธิในการครอบครองที่ดินมากขึ้น ในขณะที่กองทัพเรือก็ยังไม่สามารถเข้าไปใช้พื้นที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ส่วนสาเหตุและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา มีปัจจัยด้วยกัน 6 ประการคือ ปัจจัยความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยภาวะผู้นำ ปัจจัยทรัพยากรการบริหาร ปัจจัยความร่วมมือและการสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ปัจจัยการประชาสัมพันธ์และติดต่อสื่อสาร และปัจจัยติดตามงานของผู้บริหารระดับสูง งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน คือ การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินกองทัพเรือจะต้องถ่ายทอดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจนโยบายอย่างชัดเจนและมีการประเมินผลตามห้วงเวลาที่กำหนด ในส่วนของผู้บริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติควรเป็นผู้มีภาวะผู้นำที่ดี มีทักษะในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในส่วนของกองทัพเรือควรเพิ่มกำลังพล เพิ่มความรู้แก่เจ้าหน้าที่ จัดสรรงบประมาณให้ทันเวลาและเพียงพอ แสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ กองทัพเรือยังต้องมีการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ในเรื่องการบุกรุกที่ดินให้มีความชัดเจน รวมทั้งผู้บริหารระดับสูงของกองทัพเรือต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์และคณะ (มปป.) ได้ศึกษาเรื่อง โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนการละเมิด สิทธิด้านที่ดินและป่า วิเคราะห์สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดทำความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชน และจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป โครงสร้างระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร วิเคราะห์เรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิ 70-80 กรณี และมีการจัดประชุมกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Focused group) วิเคราะห์สังเคราะห์ประเด็นทาง นโยบายและกฎหมาย จัดประชุมรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า มีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดิน 5 ได้แก่ ที่ดินป่าไม้ ที่ดินสาธารณะ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) และที่ดินเอกชน พบว่าเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่สัมพันธ์กับนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาล เช่น การอนุรักษ์ป่า การปลูกป่า การออกเอกสารสิทธิที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยภาพรวมสรุปได้ว่า มีการละเมิดที่ดินและป่าไม้ ได้แก่ การจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดี การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สิน การจำกัดทำประโยชน์ที่ดิน การจำกัดการพัฒนา การทำโครงการของรัฐทับที่ราษฎรและชุมชน และการเลือกปฏิบัติกับราษฎรที่ยากจน โดยมีประเด็นโครงสร้างและสาระสำคัญของนโยบายและกฎหมาย ป่าไม้ เช่น นิยามป่า การกำหนด

พื้นที่ป่า การห้ามใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า และการไม่ยอมรับสิทธิชุมชนเป็นเหตุปัจจัยสำคัญและมีข้อเสนอแนะทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติในประเด็นสำคัญ เช่น การกำหนดพื้นที่ป่า การกำหนดพื้นที่อยู่อาศัย เป็นต้น และเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นเอกภาพในรูปแบบประมวลกฎหมาย การปรับหลักกฎหมายเป็นการส่งเสริม การปรับโครงสร้างอำนาจให้เป็นแนวราบมากขึ้นและการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี ตลอดจนแก้ไขกระบวนการและวิธีการกำหนดหรือขายพื้นที่ป่า การนิยามความหมายของป่า การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ และการควบคุมบริหารจัดการป่า รวมทั้งทบทวนกระบวนการและวิธีการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ของราษฎรในเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้เป็นวิธีการที่ราษฎรและองค์กรในท้องถิ่นและราษฎรยอมรับ

ส่วนข้อเสนอในการปรับปรุงนโยบายและกฎหมาย ได้แก่ รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ราษฎรได้รับสิทธิที่จะมีดินที่อยู่อาศัยและทำกินเพียงพอต่อการยังชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึง รัฐควรจัดการศึกษาให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและการปกครองคุ้มครองสิทธิในที่ดินของราษฎรและชุมชน แลเมื่อราษฎรมีข้อพิพาทที่ดินรัฐควรจะต้องมีหน่วยงานให้ข้อมูลและคำปรึกษาแนะนำทางวิชาการและระเบียบกฎหมายแก่ราษฎร และรัฐจะต้องวางโครงสร้างและกลไกการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งอย่างมีส่วนร่วมแบบถาวร

เกียรติชาย นาคสุขไพบูลย์ (2558) ได้ศึกษาเรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดการที่ดินของรัฐ อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาพัฒนาการการใช้ที่ดินของรัฐและนำเสนอยุทธศาสตร์การจัดการที่ดินของรัฐ งานวิจัยนี้เน้นพื้นที่ด้านทิศเหนือของเกาะโดยใช้การศึกษาในเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการการใช้ที่ดินและปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตอำเภอช้าง จังหวัดตราด มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อปี พ.ศ. 2535 ทำให้ชุมชนขยายตัวเพิ่มมากขึ้น มีการสร้างเส้นทางหลักเพิ่มขึ้น พื้นที่ป่าถูกแผ้วถางร้อยละแปดสิบของที่ราบซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ รัฐบาลจึงได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคบกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคบกรุกที่ดินของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ติดตามกำกับดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐาน ส่วนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคบกรุกที่ดินของรัฐ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดให้การแก้ไขปัญหาคบกรุกที่ดินของรัฐเป็นวาระแห่งชาติ แก้ไขระเบียบกฎหมายของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคบกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดตราด ต้องจัดให้มีเวทีการพูดคุย เชื่อมโยงภาคีเครือข่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศควรดำเนินการเป็นพื้นที่ชุมชนหรือเป็นระวาง กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติและกองทัพเรือต้องร่วมกันกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน ต้องเข้มงวดในการตรวจตราพื้นที่การตรวจสอบแนวเขตตามหลักฐานทางแผนที่หรือหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ งานวิจัยยังเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติและกองทัพเรือต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดูแลรับผิดชอบโดยตรงและกรมที่ดินต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบศูนย์ข้อมูลที่ดินทั้งประเทศ ในส่วนของกรม

ธนากรักษ์และกองทัพเรือต้องพิจารณาในการขอใช้พื้นที่โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐให้เหมาะสมกับความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ ให้กองทัพเรือพิจารณาที่ดินทั้งหมด ความจำเป็นหรือเลิกใช้ประโยชน์ส่งคืนกรมธนารักษ์และให้กรมธนารักษ์ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ของผู้เช่าให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่ขอเช่า

วิวัฒน์ ฤทธิมา (2554) ได้ศึกษาเรื่อง สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ดินระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน : กรณีศึกษาเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรัง งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งด้านที่ดิน วิเคราะห์ลักษณะการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งที่ดิน และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ดินแถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่มีทั้งการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก นักวิชาการและปราชญ์ชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งที่ดินจำนวน 6 คน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ดูแลงานที่ดินและเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งที่ดิน จำนวน 41 คน และประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนด้านที่ดินหรือเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินจำนวน 44 คน ตลอดจนการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ การเข้าร่วมประชุมและทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับประชาชน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งด้านที่ดินแถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังมาจากประชาชนมีการรวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มุ่งใช้อำนาจทางกฎหมายและแสวงหาผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์นั้นเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากประชาชน กฎหมายและนโยบายของรัฐที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง สภาพสังคมและวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากแรงกดดันจากภายนอก สภาพทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เข้ามามีบทบาทในชุมชน การเมืองที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ตลอดจนประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและสภาพพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันทำให้ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งผันแปรไปตามบริบทของพื้นที่ ส่วนลักษณะการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินพบว่า ภาครัฐมุ่งแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดกฎหมายและออกนโยบายเพียงฝ่ายเดียวและมองว่าประชาชนจะต้องปฏิบัติตามภาครัฐนั้นเป็นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาคือไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ประชาชนไม่ยอมรับแนวทางแก้ไขปัญหาภาครัฐ จึงเกิดมุมมองในการแก้ไขปัญหาคือแตกต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนทำให้การแก้ไขปัญหาคด้วยนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาคได้และก่อให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดิน ตลอดจนประชาชนในพื้นที่มีการรวมตัวเป็นองค์กรภาคประชาชนเพื่อเรียกร้องและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดิน งานวิจัยนี้เสนอแนวทางที่เหมาะสมและให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดินแถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังนั้นจะต้องให้องค์กรภาคประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่ดินเสนอต่อหน่วยงานของภาครัฐโดยภาครัฐจะต้องอาศัยแนวทางการจัดการจากภาคประชาชนในการขับเคลื่อนนโยบายและกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคให้สำเร็จผลเป็นรูปธรรม

กล่าวโดยภาพรวมจากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็จะพบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารโดยตรง 3 เล่ม การนำเสนอแนวทางและมาตรการในการจัดการข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับกองทัพเรือดังกล่าวมีจุดอ่อนในการแก้ไขข้อพิพาทให้ยุติลงได้ ดังนั้นจึงถือได้ว่างานวิจัยที่ผ่านมามีช่องว่างของความรู้ที่ชุมชนในพื้นที่จะต้องศึกษาต่อไป คือ

1. การแก้ไขปัญหาโดยวิธีประสานผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายยอมสละสิ่งที่มีความสำคัญน้อยเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีความสำคัญมากกว่าแต่ไม่ระบุแนวทางและมาตรการที่ชัดเจน

2. ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมให้ชาวต่างชาติมาลงทุนในไทยการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกข้ามชาติขนาดใหญ่และนโยบายการเปิดพื้นที่ทหารให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว ส่วนปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทรงสงวนของชาวต่างชาติคือกองทัพเรือมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ และเครื่องมือในการทำงานด้านที่ดิน ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาคือกรมที่ดินควรประกาศหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตทรงสงวนให้ชัดเจนลงไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของกองทัพเรือทำงานได้ง่ายขึ้นและไม่เกิดการผิดพลาด ข้อเสนอดังกล่าวให้ความสำคัญกับการใช้ที่ดินของต่างชาติให้มาลงทุนมากกว่าการแก้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างประชาชนตำบลแสมสารกับกองทัพเรือ

3. การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหากการบุกรุกที่ดินกองทัพเรือจะต้องถ่ายทอดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจนโยบายอย่างชัดเจนและมีการประเมินผลตามห้วงเวลาที่กำหนด ในส่วนของผู้บริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติควรเป็นผู้มีภาวะผู้นำที่ดี มีทักษะในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในส่วนของกองทัพเรือควรเพิ่มกำลังพล เพิ่มความรู้แก่เจ้าหน้าที่ จัดสรรงบประมาณให้ทันเวลาและเพียงพอ แสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้กองทัพเรือยังต้องมีการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ในเรื่องบุกรุกที่ดินให้มีความชัดเจน รวมทั้งผู้บริหารระดับสูงของกองทัพเรือต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการเสนอจากมุมมองและผลประโยชน์ของกองทัพเรือเพียงภาคีเดียว ทำให้ข้อพิพาทระหว่างประชาชนตำบลแสมสารกับกองทัพเรือ ไม่สามารถจัดการให้ลงตัวได้

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

ดุชนิพนธ์ เรื่อง แนวทางและมาตรการการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินระหว่าง กองทัพเรือกับประชาชน : กรณีที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี นั้น เนื่องจากผู้วิจัยเป็นคนที่อยู่พื้นที่ตำบลแสมสารโดยตรง ดังนั้น จึงมีจุดยืนการวิจัยที่เกิดจากการมี ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของชุมชนและมีความนิยมที่หล่อหลอมขึ้นมาจากชุมชน ซึ่งด้านหนึ่งก็จะ ทำให้การวิจัยเข้าถึงข้อมูลได้อย่างลึกซึ้ง แต่อีกด้านหนึ่งก็อาจจะมียุทธศาสตร์ที่เกิดจากค่านิยมในชุมชนได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางวิธีวิทยาการวิจัยให้ได้ข้อมูลที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์มายืนยัน อย่างแท้จริง ผู้วิจัยจึงได้กำหนดแนวทางในการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญใน การดำเนินการวิจัย 3 ส่วนคือ

- 3.1 แนวทางในการวิจัย
- 3.2 วิธีการวิจัย
- 3.3 เทคนิคในการวิจัย

#### 3.1 แนวทางในการวิจัย

ในส่วนแรกในงานวิจัยนี้จะใช้การวิจัยแนวสหวิทยาการแบบข้ามพหุสาขา (Transdisciplinary approach) สหวิทยาการแนวข้ามพหุสาขาเป็นการศึกษาแบบองค์รวมที่ตั้งอยู่ บนฐานคิดว่าสังคมไม่ได้แยกออกเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมตามสาขาวิชาตั้งแต่ เริ่มแรก แล้วนำปัจจัยด้านต่าง ๆ ของแต่ละสาขาวิชามาสมผสานในรูปของสหวิทยาการในภายหลัง แต่การวิจัยข้ามพหุสาขาเป็นวิธีคิดที่ใช้วิเคราะห์ภาพรวมที่ครอบคลุมทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม นิเวศวิทยา และการเมืองในฐานะที่เป็นระบบความรู้ที่เป็นหนึ่งเดียวกัน

#### 3.2 วิธีการวิจัย

ในส่วนที่สองภายใต้ภายใต้แนวสหวิทยาการแบบข้ามพหุสาขาดุชนิพนธ์นี้จะใช้วิธีการวิจัย เชิงคุณภาพแนวประวัติศาสตร์ หมายถึง การศึกษาที่จะใช้หลักฐานเชิงประจักษ์เป็นข้อมูลเชิงพรรณนา ในลักษณะที่มีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์ในอดีตกับเหตุการณ์ในปัจจุบัน และเชื่อมโยงไปถึง เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

### 3.3 เทคนิคในการวิจัย

เทคนิคในการวิจัยคุณูปการนี้จะใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพแนวประวัติศาสตร์ที่สำคัญ 7 เทคนิค คือ

3.3.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary research)

3.3.2 การสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า (Oral history)

3.3.3 การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย

3.3.4 การสัมภาษณ์เจาะลึก

3.3.5 การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วม (Participant observation and non-participant observation)

3.3.6 การตรวจสอบข้อมูล

3.3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

#### 3.3.1 การวิจัยเอกสาร

การวิจัยเอกสารในที่นี้ หมายถึง การศึกษาจากเอกสารและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ในอดีตที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสาร ได้แก่ เอกสารชั้นต้น (Primary document) เช่น เอกสารจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ แผนที่กองทัพเรือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พระราชกฤษฎีกาการสงวนหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2479 หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นต้น และชั้นรอง (Secondary document) เช่น งานเขียนที่เป็นตำนาน รายงานการวิจัย งานวิทยานิพนธ์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงหลักฐานทางโบราณคดีที่เกี่ยวข้องด้วย

#### 3.3.2 การสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า

การสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า เป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interview) โดยมีแนวการสัมภาษณ์ที่มีเนื้อหาที่สำคัญ เช่น ประวัติความเป็นมาของชุมชน การตั้งถิ่นฐานและตำนานเรื่องเล่าในชุมชน การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ การปกครอง และวัฒนธรรมของชุมชน เป็นต้น การสัมภาษณ์ในที่นี้จะกำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้อาวุโสและผู้ที่มีความรู้เรื่องเกี่ยวกับหัวข้อวิจัยอย่างดี ซึ่งมี 2 รูปแบบคือการสัมภาษณ์เจาะลึกรายบุคคลและการสัมภาษณ์กลุ่ม เช่น นายธรรกร ถาวรชินโชติ นายกสมาคมประมงแสมสาร หลวงตาสุภาพ กลุ่มแก้ว วัดช่องแสมสาร คุณปราณี สุขวารีย์ ตระกูลชั้นนำของแสมสาร นายมงคล พวงสิน ผู้นำชุมชน เป็นต้น

#### 3.3.3 การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย

การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยดำเนินการโดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักประมาณ 3-5 คน โดยผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับชุมชนและเรื่องที่ดินจากสถานภาพที่ต่างกัน เช่น ผู้นำจากฝ่ายกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่น และฝ่ายประชาสังคมท้องถิ่น ซึ่งนอกจากช่วยเสริมข้อมูลซึ่งกันและกันแล้วยังเป็นการตรวจสอบข้อมูลซึ่งกันและกันด้วย จำนวน 3 ครั้ง

### 3.3.4 การสัมภาษณ์เจาะลึก

การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) เป็นการใช้แนวสัมภาษณ์เจาะลึก โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์ (Key informants) จากกลุ่มที่มีจุดยืนแตกต่างกันเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนในแสมสาร คือ

- 1) ผู้ให้ข้อมูลหลักของกลุ่มกองทัพเรือ เช่น พลเรือเอก วรศักดิ์ จันทนุ อธิบดีผู้บัญชาการกองเรือป้องกันฝั่งเขต 1 สัตหีบ เป็นต้น
- 2) ผู้ให้ข้อมูลหลักของกลุ่มผู้นำชุมชนแสมสาร เช่น นายเสนห์ พิทักษ์ภรณ์ อธิบดีกำนันคนแรกของตำบลแสมสาร เป็นต้น
- 3) ผู้ให้ข้อมูลหลักของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น นายสุวัฒน์ สุดจิตรสมโภชน์ อธิบดีธนารักษ์พื้นที่ชลบุรี สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ชลบุรี เป็นต้น
- 4) ผู้ให้ข้อมูลหลักของภาคประชาสังคมในพื้นที่ เช่น นายไพศาล ศุภทวีระ ผู้นำการเคลื่อนไหวประเด็นที่ดินในพื้นที่สัตหีบ เป็นต้น

### 3.3.5 การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและแบบไม่มีส่วนร่วม

การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมเป็นการสังเกตที่ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลโดยการเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนเสมือนหนึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในชุมชน ส่วนการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมเป็นการสังเกตที่ผู้วิจัยทำตัวเสมือนคนนอกที่ศึกษาโดยเฝ้าสังเกตอยู่ภายนอกและไม่เข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน อย่างไรก็ตาม การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมสามารถเก็บข้อมูลในระยะเวลาที่สั้นกว่าและเปลืองทุนทรัพย์น้อยกว่าการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม แต่ไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ละเอียดสมบูรณ์เท่าการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2559 : 175-178)

### 3.3.6 การตรวจสอบข้อมูล

ในการวิจัยนี้ใช้วิธีการแบบผสมผสานในการตรวจสอบข้อมูล โดยใช้หลักการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2559 : 111-112) ดังนี้

- 1) การตรวจสอบจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีจุดยืนต่างกัน ได้แก่ กลุ่มทหารเรือ กลุ่มประชาชนชาวแสมสาร และกลุ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 2) การตรวจสอบจากแหล่งข้อมูลที่ต่างกัน โดยใช้แหล่งข้อมูลที่หลากหลายมาตรวจสอบกันระหว่างข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ข้อมูลจากเอกสาร และข้อมูลจากการสังเกตการณ์

### 3.3.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในวิทยานิพนธ์นี้จะใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพโดยเน้นการตีความหมายในทางสังคมบนฐานของการวิเคราะห์เหตุและผลในทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือเป็นความเชื่อว่าเหตุการณ์ในปัจจุบันเป็นผลที่มาจากเหตุสะสมในอดีตและจะมีผลต่อไปในอนาคต (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2559 : 145)

## บทที่ 4

### พัฒนาการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชน ในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

ในการนำเสนอผลการศึกษิตตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เกี่ยวกับพัฒนาการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัย จะแบ่งพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ดังกล่าวออกเป็น 4 ช่วง คือ

- 4.1 ช่วงการก่อรูปของปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่าง พ.ศ. 2457-2515
- 4.2 ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของพื้นที่ทั้งอำเภอสัตหีบ พ.ศ. 2515-2538
- 4.3 ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารทับซ้อนกับปัญหาเขตหวงห้ามสำหรับราชการทหารเรือ พ.ศ. 2538-2562
- 4.4 ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนภายใต้แผนพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562-2565

#### 4.1 ช่วงการก่อรูปของปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่าง พ.ศ. 2457-2515

จุดเริ่มต้นมาจากเหตุการณ์ที่รัชกาลที่ 6 เสด็จพระราชดำเนินประพาสทะเลเพื่อทอดพระเนตรการฝึกซ้อมทางเรือของทหารเรือที่อ่าวสัตหีบ พระองค์ทรงเห็นว่าที่บริเวณอ่าวสัตหีบมีทำเลเหมาะสม ทางยุทธศาสตร์การทหารเรือจึงประสงค์ให้กองทัพเรือมาตั้งหน่วยงานเพิ่มเติม สถานที่บริเวณนี้พระองค์จึงได้กล่าวกับพระราชเสนาผู้แทนสมุหเทศาภิบาล มณฑลจันทบุรีและผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีผู้แทนสมุหเทศาภิบาลปราจีนบุรีในเรือพระที่นั่งว่าพระองค์ประสงค์ที่ดินบริเวณนี้สำหรับราชการทหารเรือขอให้ผู้แทนสมุหเทศาภิบาลมณฑลทั้งสองไปดำเนินการสงวนที่ดินตามแผนที่ ๆ พระองค์จะมอบหมายให้ทหารเรือจัดทำขึ้นมา ดังนั้นในระหว่างที่รอทหารเรือจัดทำแผนที่ ทางผู้ว่าราชการเมืองชลบุรีเกรงว่าหากไม่กันพื้นที่ในภาพกว้างไว้ก่อนหากราษฎรบุกรุกเข้าถือครองแล้วจะกลายเป็นปัญหาในภายหลังจึงกำหนดพื้นที่เลา ๆ ห้ามไม่ให้ราษฎรเข้าจับจองไว้ก่อนเป็นเบื้องต้น (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 11) ดังคำกล่าวที่ว่า (กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือสัตหีบ. มปป. : 17-19)

“พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงมีพระราชประสงค์ให้สงวนที่ดินริมฝั่งตำบลสัตหีบและที่ใกล้เคียง ตลอดทั้งเกาะใหญ่น้อย บรรดาที่มีอยู่ริมฝั่งนี้ อย่าให้ผู้ใดได้รับใบเหยียบย่ำหรือกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของในที่ดินดังกล่าว โดยกำหนดที่ทรงสงวนไว้ให้ทราบ คือ ด้านหนึ่งตั้งแต่ทางเข็ียนทิศตะวันออกเฉียงเหนือแห่งหมู่บ้านบางสะเหร่แลเลียบ ต่อมาริมฝั่งทะเล ผ่านแหลมเกร็ดแก้ว แลแหลมต่าง ๆ ตลอดไปจนบ้านสัตหีบ แลแหลมแสมสาร ไปจนปากคลองไผ่ทิศตะวันออกเฉียงเหนือแห่งบ้านชลดอด อีกด้านหนึ่งจากคลองไผ่ตัดเส้นตรงไปจนบรรจบกับทางเข็ียนทิศตะวันออกเฉียงเหนือแห่งบ้านบางสะเหร่เป็นอาณาเขต

ตอนหนึ่ง อีกตอนหนึ่งหมู่เกาะทั้งหลาย ริมฝั่งทะเลอันได้กล่าวแล้วในตอนข้างบนนี้ มีหมู่เกาะล้านเป็นต้นตลอดไปจนถึงเกาะครามและหมู่เกาะพระ และเกาะแสมสาร รวมทั้งเกาะจวงเกาะจันด้วย เป็นอาณาเขตที่สงวนตอนหนึ่ง ในจังหวัดเขตที่สงวนซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ห้ามมิให้นายนายทะเลเบียนที่ดินแลกรรมกรตำแหน่งนา ออกโฉนดหรือใบจับจอง ใบเหยียบย่ำ หรือหนังสือกรรมสิทธิ์ แลซื้อขายให้ปันแลกเปลี่ยนด้วยวิธีใด ๆ ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไม่ได้เป็นอันขาด เว้นไว้แต่ผู้ซึ่งได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต มีลายพระราชหัตถเลขา หรือหนังสือราชเลขานุการรับพระบรมราชโองการมาเป็นสำคัญ จึงจะอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในเหล่านี้”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 กระทรวงทหารเรือโดยมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช เป็นเสนาธิการทหารเรือได้มอบหมายให้กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์เสนาธิการทหารเรือจัดทำแผนที่ของที่ดินพระราชทานสำหรับสร้างสถานทหารเรือ ดังนั้น ในวันที่ 6 กันยายน 2465 กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ จึงได้ทำหนังสือทูลขอพระราชทานที่ดินริมฝั่งทะเลตำบลสัดหีบ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ตั้งแต่เกล็ดแก้วถึงแสมสารตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 เคยมีพระราชประสงค์ให้เทศบาลเป็นผู้หวงห้ามที่ดินดังกล่าวไว้ เมื่อครั้งที่เสด็จพระราชดำเนินประพาสทะเลเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา ให้ใช้ในราชการกองทัพเรือ แต่พื้นที่ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามนั้น มีอาณาเขตใหญ่โต ทำให้ไม่สามารถปกป้องรักษาและถากถางได้หมด กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์จึงขอแบ่งที่ดินเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง เป็นกรรมสิทธิ์ของกองทัพเรือโดยตรง และส่วนที่สองเป็นที่ดินที่ไม่หวงห้ามซึ่งเป็นส่วนที่ดินเขตทรงสงวน แต่กองทัพเรือไม่ยอมให้ชาวต่างประเทศเข้ามาจับจองหรือรับซื้อไปได้ดังนั้นก็ขอพระราชทานสิทธิ์ให้กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตให้คนไทยที่จะเข้ามาจับจองทำไร่นาและถากถางตามที่เห็นควร ตามคำกล่าวที่ว่า (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 11)

“บัดนี้แผนที่นั้นซึ่งได้ทำสำเร็จ ข้าพระพุทธเจ้ามาเห็นว่า ที่นั้นใหญ่โตมากเหลือที่จะปกป้องรักษาถากถางได้ ถ้าแม้พระราชทานให้แก่ทหารเรือตามพระราชประสงค์เดิมทหารเรือจำเป็นจะต้องแบ่งที่ทั้งหมดออกเป็น 2 ตอนคือ ตอนที่หนึ่งที่ต้องการแท้หวงห้ามกรรมสิทธิ์ กับอีกตอนหนึ่งไม่หวงห้ามแต่ไม่ยอมให้ต่างประเทศมาจับจองหรือรับซื้อไปได้”

หลังจากนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขา ลับที่ 2/294 ลงวันที่ 16 กันยายน 2465 ถึงกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ โดยทรงอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเกี่ยวกับกิจการของกองทัพเรือ ดังลายพระหัตถ์ที่ว่า (กองอสังหาริมทรัพย์ฐานทัพเรือสัตหีบ, มปป. : 21-22)

“ทหารเรือจะจัดสตั๊ดหีบเป็นฐานทัพเรือ นั้น ตรงตามความประสงค์ของ หม่อมฉันอยู่แล้ว เพราะที่ให้สั่งหวงห้ามที่ดินไว้ก็คงมีความตั้งใจให้เป็น เช่นนั้น แต่เมื่อเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะใช้เป็นฐานทัพเรือ และไม่ยากให้ โจทย์กันวุ่น จึงให้กล่าวไว้ตั้งว่า สำหรับเผื่อจะมีผู้ขอจับจอง ฝ่ายเทศบาลจะได้ออกใบอนุญาตได้ โดยอ้างเหตุว่าหม่อมฉันต้องการ เมื่อบัดนี้ทหารเรือต้องการที่นั้นก็ยินยอมอนุญาตให้ และได้ส่งไปยัง กระทรวงมหาดไทยแล้ว”

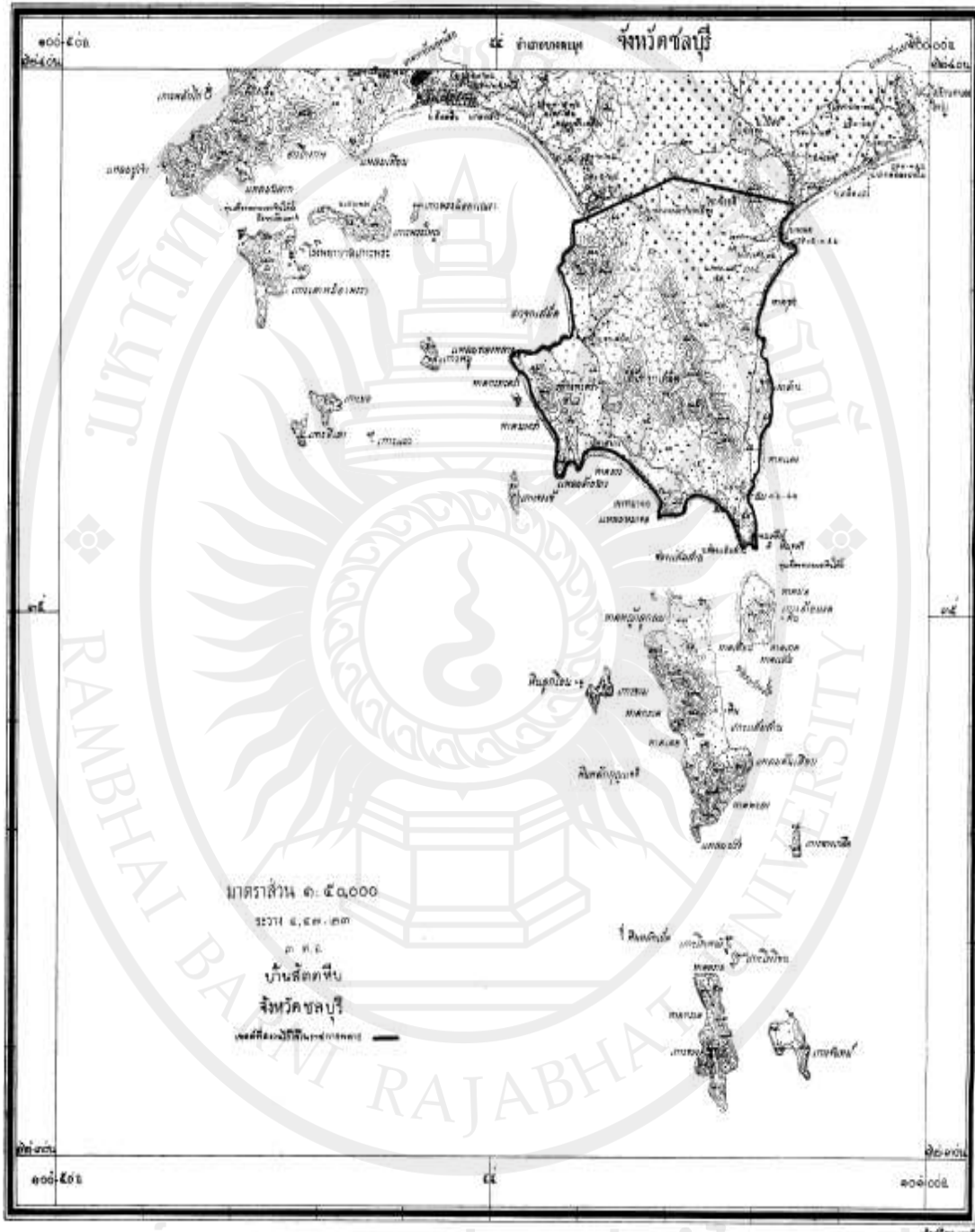
อย่างไรก็ดีเราพบว่า เหตุการณ์ในช่วงนี้ยังไม่ก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดิน ทรงสงวนเนื่องจากการสงวนและจับจองที่ดินของทหารเรือนั้นยังต้องมีกระบวนการดำเนินการผ่าน กระทรวงมหาดไทย เสียก่อน นอกจากนี้ ทหารเรือในช่วงนี้เองนั้นยังยอมรับการดำรงอยู่ของชุมชนที่มี อยู่ก่อนพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 ดังจะเห็นได้จาก เมื่อมีพระราชกฤษฎีกา “กำหนดเขตต์ หวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช 2479” ระบุให้ “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี” ซึ่งอยู่ภายใต้แนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใด เข้าจับจอง หักร้าง เข้าจัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่เหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ แต่แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาไม่ได้ประกาศเต็มพื้นที่ตำบลแสมสาร ดังนั้นจึงเท่ากับเป็นการยอมรับการคงอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่มาก่อนโดยแผนที่ดังกล่าวระบุว่า มีชุมชนที่ดำรงอยู่คือบ้านช่องแสมสาร บ้านจุกเสม็ด บ้านทุ่งนางน้อยนางเมือง และบ้านไร่แดง รวมถึง การมีสระขนาดยาว 36 เมตร กว้าง 4 เมตร และพื้นที่เพาะปลูกต่าง ๆ อีกด้วย (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 155)

จุดเริ่มต้นของปัญหาข้อพิพาทในเชิงโครงสร้างเกิดขึ้นเมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินท้องที่อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมี สาระสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในปัจจุบันดังนี้ (พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์ทรงสงวนหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479, 2479 : 1074-1076)

1. ให้ผู้บังคับการสถานีทหารเรือสตั๊ดหีบเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตาม พระราชกฤษฎีกานี้
2. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าของอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรีซึ่งอยู่ภายในแนวเขตต์หวงห้าม ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจองหักร้างเข้าจัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการ ใด ๆ ในที่ดินเหล่านั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่
3. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ รักษาการ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

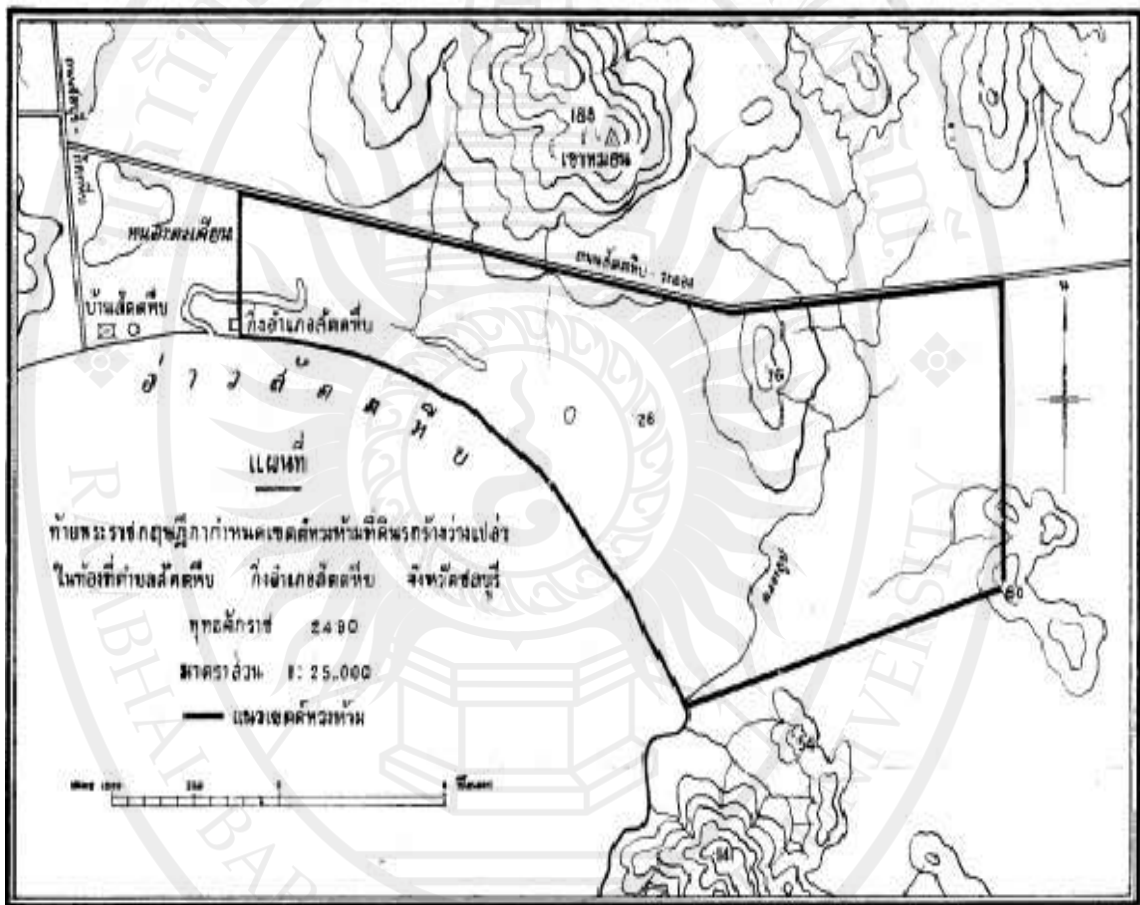
เขตหวงห้ามที่ดินท้องที่อำเภอบางละมุงตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 สามารถแสดงให้เห็นได้จากภาพที่ 4.1 ดังนี้



ภาพที่ 4.1 แนวเขตกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี  
ที่มา : (พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479, 2479)

ต่อมายังได้มีพระราชกฤษฎีกาอีกฉบับหนึ่งว่าด้วย “กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสัตตหีบ กิ่งอำเภอสัตตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2490” โดยระบุเฉพาะเจาะจงที่ดินในสัตตหีบว่า “ให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในท้องที่ตำบลสัตตหีบ กิ่งอำเภอสัตตหีบ จังหวัดชลบุรี ภายใต้แนว

เขตต์ตาม แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ไว้เพื่อประโยชน์ในราชการแห่งกองทัพเรือ ห้ามมิให้ผู้ใด เข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้าง ด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น” (พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์ ทรงสงวนหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2490, 2490 : 531) โดยที่ดินดังกล่าวมี เนื้อที่ประมาณ 4,232 ไร่ 1 งาน 72 ตารางวา และได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข ทะเบียน ขบ.482 ตำบลสัตหีบ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ใช้ในราชการกองทัพเรือ (กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือสัตหีบ, 2562) ดังภาพที่ 4.2



ภาพที่ 4.2 แนวเขตต์กำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสัตหีบ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ที่มา : (พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์ทรงสงวนหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479, 2490)

พื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในเขตทรงสงวนปี พ.ศ. 2465 ว่าราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในท้องที่ตำบลสัตหีบ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2490 และได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือโดยถูกต้อง ย่อมไม่กระทบกระเทือนสิทธิราษฎรที่อยู่มาก่อนที่ได้รับปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนตามพระบรมราชโองการดังกล่าว แต่สำหรับราษฎรที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวน โดยมีได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อน แม้จะ

เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ราษฎรก็ไม่มีสิทธิที่จะยกขึ้นอ้างต่อผู้เพราะเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือสัตหีบ, มปป. : 34-36) ดังนั้น จึงนำมาสู่การเกิดแนวคิดเขตที่ดินทรงสงวนที่เป็นปัญหาขัดแย้งจนถึงปัจจุบัน

ปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนแสดงตัวออกมาครั้งแรกในปี พ.ศ. 2503 เป็นความขัดแย้งระหว่างทหารเรือสัตหีบกับประชาชนโดยเริ่มต้นที่ตำบลสัตหีบ กล่าวคือ กรมส่งกำลังบำรุงทหารเรือได้เข้าไปปักแนวเขตออกจากแนวเขตเดิมที่เคยปักรั้วก่อกำแพงเป็นเขตทหารอยู่เดิม ดังนั้น ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจึงไม่พอใจและโต้แย้งว่าเขตพระราชทานที่กรรมสิทธิของทหารเรือไม่ควรอยู่ตามแนวเขตที่เป็นรั้วของสถานีทหารเรืออย่างเดิมไม่ใช้การขยายพื้นที่เป็นถึง 100,000 ไร่ ตามที่ทหารเรือสัตหีบต้องการ (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 12)

การก่อรูปของเขตที่ดินทรงสงวนและอำนาจทหารเรือในการเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้คนไทยจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนได้เกิดเป็นวาทกรรมครั้งแรกในปี 2504 เมื่อทหารเรืออ้างว่ามีการพบเอกสารแผนที่และคำอธิบายแผนที่จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ โดยเอกสารฉบับดังกล่าว ได้แบ่งแนวเขต 3 แนวเขตและอธิบายรายละเอียดของแต่ละแนวเขตไว้ ดังต่อไปนี้ (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 12-13; ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

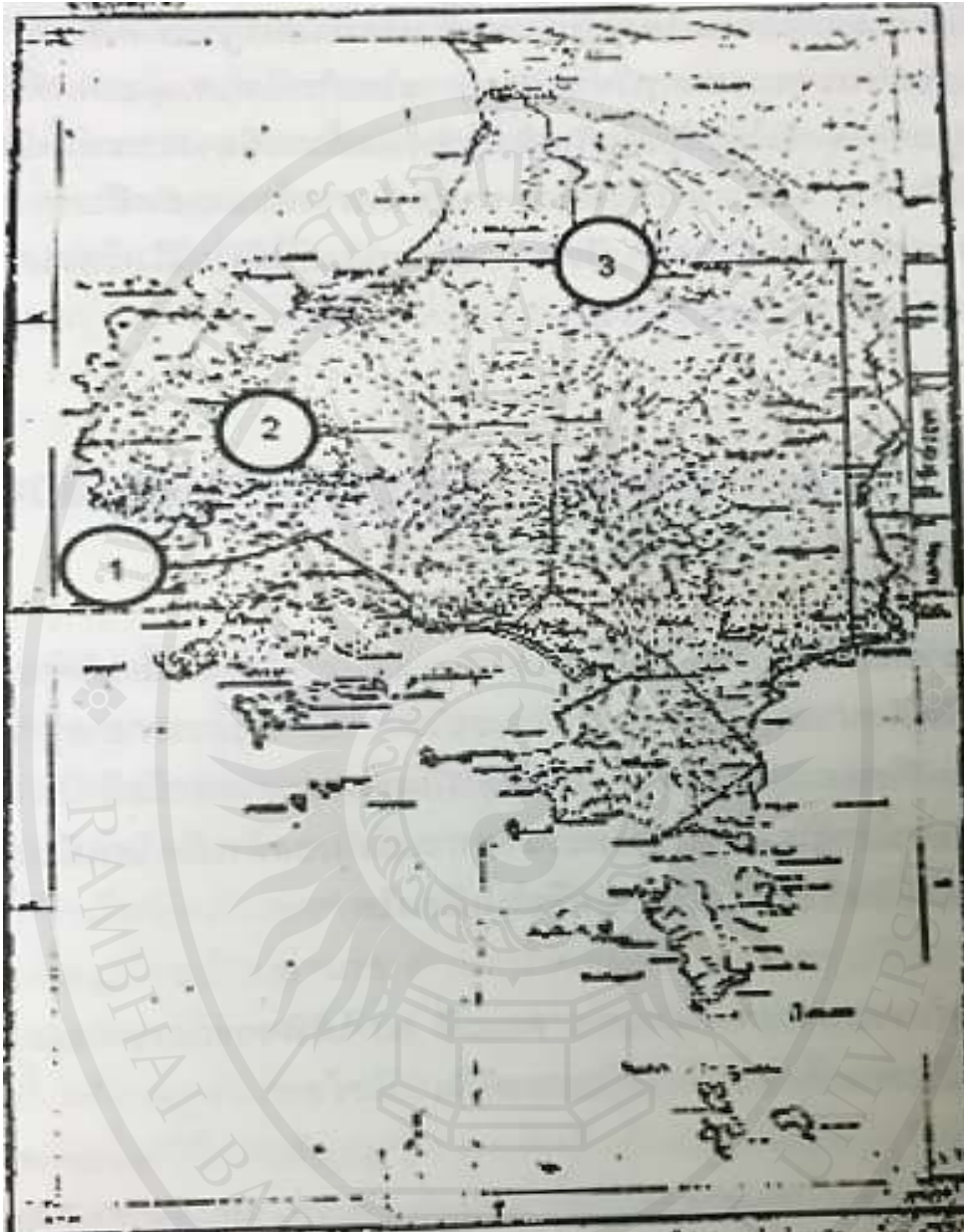
○ แนวเขตที่หนึ่ง แนวเขตในสุดเส้น (พื้นที่เล็กสุด) ระบุว่าเป็นแนวเขตที่กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร เสนาบดีกระทรวงทหารเรือแจ้งต่อกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2486 เขตแนวที่หนึ่งนี้เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นเขตดินสอสีน้ำเงิน

แนวเขตที่สอง แนวเขตตรงกลาง ระบุว่าเป็นแนวเขตหวงห้ามแท้ สำหรับทหารเรือที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ได้รับพระราชทานจากรัชกาลที่ 6 เขตแนวที่หนึ่งนี้เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นเขตดินสอสีแดง

แนวเขตที่สาม แนวเขตเส้นนอกสุด เป็นแนวเขตทรงสงวน ที่รัชกาลที่ 6 พระราชทานอำนาจให้ทหารเรือมีอำนาจอนุญาตให้คนไทยจับจอง เขตแนวที่หนึ่งนี้เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นเขตดินสอสีส้ม

การแบ่งแนวเขตทั้งสามแนวที่ทหารเรือได้อ้างว่าพบหลักฐานทางราชการสามารถแสดงให้เห็นได้จากหลักฐานของทหารเรือในภาพที่ 4.3 ดังนี้

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



ภาพที่ 4.3 แผนที่แสดงแนวเขตและคำอธิบายแนวเขตจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ  
ที่มา : (เอกสารไมโครฟิล์มจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ อ้างถึงใน ไพศาล สุทธิวีระ, 2560 : 13)

ผลจากการอ้างอิงหลักฐานจากหอจดหมายเหตุเช่นนี้ทำให้ความรู้สึกขัดแย้งระหว่างประชาชนและทหารเรือ ในประเด็นที่ทรงสงวน เริ่มขยายวงกว้างมากขึ้น กล่าวคือ จากตำบลลัดทึบ สู่ตำบลพลูตาหลวง และตำบลแสมสาร เนื่องจากเอกสารสิทธิที่เคยออกมาก่อนตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและถือว่าที่ดินบริเวณนี้ยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎรรายใดเพราะทหารเรือไม่เคยอนุญาตให้ราษฎรรายใดจับจองมาก่อนและทหารเรือเองอาจมีสิทธิในที่ดินบริเวณนี้

#### 4.2 ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของพื้นที่ทั้งอำเภอสัตหีบในช่วง พ.ศ. 2515-2538

ที่ดินทรงสงวนที่นิยามว่า ว่าทหารเรือมีอำนาจในการอนุญาตให้ประชาชนคนไทยจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนนั้นไม่ได้ปรากฏออกมาเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกของความขัดแย้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 หลังจากที่ดินทหารเรืออ้างว่าพบแผนที่ระบุแนว 3 เขตดังกล่าวข้างต้นนั้นก็เนื่องจากทหารเรือยังไม่ได้มีการเคลื่อนไหวบังคับใช้ตามแนวเขตดังกล่าว การคัดค้านของประชาชนเริ่มแสดงตัวออกมาระดับหนึ่งใน ปี พ.ศ. 2507 เมื่อกองทัพเรือได้มอบหมายให้หน่วยงาน อศ. ปักแนวเขตเส้นดินสอดสีน้ำเงินที่เชื่อว่ารัชกาลที่ 6 พระราชทานให้แก่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ตามที่ทูลขอเป็นพื้นที่ ๆ ขยายออกมาจากแนวเขตรั้วหรือกำแพงฐานทัพเรือสัตหีบที่ทหารเรือยอมรับและถือปฏิบัติมาตามความเข้าใจเดิมที่กระทรวงทหารเรือขอต่อมหาดไทยในปี พ.ศ. 2468 หรือที่เข้าใจกันว่าเส้นดินสอดสีแดง แต่ประชาชนมีการคัดค้านเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งและยังไม่ปรากฏความรุนแรงแต่อย่างใด หลังจากนั้นความขัดแย้งก็เงียบหายไป (ไพศาล สุทธิวิระ, 2560 : 14)

ข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนปรากฏเป็นความขัดแย้งถึงขั้นมีการระดมมวลชนของประชาชนในอำเภอสัตหีบเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2515 เมื่อประชาชนได้ข่าวจากอำเภอสัตหีบว่าทหารเรือหรือชื่อในสมัยนั้นคือ สถานีทหารเรือสัตหีบ จะเคลื่อนไหวก่อนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในแนวเขตที่ปรับไว้ตามเส้นดินสอดสีน้ำเงิน ราษฎรสัตหีบผู้เป็นแกนนำการเคลื่อนไหวในช่วงนี้จึงได้พยายามรวมตัวราษฎรไปคัดค้านที่อำเภอและทำเนียบรัฐบาลโดยได้ชวนชาวสมุทรสาครเข้าร่วมการเดินขบวนในครั้งนี้ดังกล่าวที่ว่า (เสน่ห์ พิทักษ์กรรม, สัมภาษณ์ 28 กุมภาพันธ์ 2563)

*“เดินขบวนครั้งแรกผมจำได้ ปี 2515 ผมเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ไม่นานเลย เพราะว่าพอเป็นผู้ใหญ่บ้านปี สัตหีบเค้าจะเดินขบวน เค้าก็มาบอกผมว่าให้ผมเนี่ยจัดคน 2 รถบัสเค้าจะส่งรถบัสมาให้โดยเราไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายอะไรเลย เพราะผมเป็นหมู่บ้านเล็กๆ ไปพร้อมกับบ้านทุ่งกง แล้วสัตหีบเนี่ย ที่เค้าไปเพราะว่าเค้าเรียกร้องเรื่อง เค้ามีแนวโน้มว่าเค้าจะได้โฉนด เพราะว่ามันมีเค้าไปค้นแผนที่เจอ แผนที่ที่มีเส้นสีแดงบอกว่าเขตพระราชทานที่แท้จริงอยู่แค่นี้ ผมไม่รู้ว่าการเดินขบวนเป็นอย่างไรจะเรียกร้องอะไรแค่นั้น”*

ผลจากการเดินขบวนของประชาชนในอำเภอสัตหีบ ในปี พ.ศ. 2515 ทำให้ ทางทหารเรือจึงได้ทำหนังสือผ่านกระทรวงกลาโหมไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทรงสงวนว่ากองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์เช่นเดียวกับที่ดินในเขตพระราชทานซึ่งเป็นฐานทัพเรือหรือไม่นอกจากนี้ กองทัพเรือยังขอให้วินิจฉัยอีกว่า ราษฎรที่ได้ครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนมาก่อนมีพระบรมราชโองการและพระราชทานแก่กองทัพเรือโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนดตราจอง หรือ น.ส.3 ยังคงมีสิทธิประเภทใดอยู่หรือไม่เพียงใด (ไพศาล สุทธิวิระ, 2560 : 14)

ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาจากเอกสารที่ ทหารเรือส่งให้แล้วตั้งธงการวินิจฉัยว่าปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามที่กองทัพเรือประสงค์คือ (ไพศาล สุทธิวิระ, 2560 : 15)

1. กองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ในที่ดินเขตทรงสงวนเช่นเดียวกับที่ดินในเขต พระราชทานหรือไม่ และ
2. ราษฎรซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนมาก่อนมีพระบรมราชโองการและ พระราชทานแก่กองทัพเรือโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนดตราจอง หรือ น.ส.3 ยังคงมี สิทธิประเภทใดอยู่หรือไม่เพียงใด

ผลของการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ เสนาธิการทหารเรือจัดทำแผนที่ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 6 ทรงอนุญาตจึง สามารถสรุปได้ว่าเขตที่ผู้ว่าราชการเมืองชลบุรีกำหนดไว้เป็นเลา ๆ นั้นต้องถูกเพิกถอนไปในตัว แต่จะ มีเขตที่แน่นอนอยู่สองเขต คือ เขตที่หวงห้ามแท้ซึ่งทางทหารเรือมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์เขตหนึ่ง ส่วนอีก เขตหนึ่งนั้นทหารเรือไม่มีกรรมสิทธิ์ มีแต่อำนาจที่จะอนุญาตให้คนไทยเข้ามาจับจองเพื่อที่จะกันมิให้ คนต่างด้าวมา จับจองหรือรับซื้อไปได้เท่านั้น

ส่วนข้อเท็จจริงว่าราษฎรผู้ซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการนั้น ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้ต่อไปและสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วย การนั้นแล้วแต่กรณี เพราะพระบรมราชโองการที่พระราชทานอำนาจแก่ทหารเรือที่จะอนุญาตให้ใคร เข้าจับจองได้นั้นไม่ใช่พระราชทานให้มีผลกระทบบกระเทือนถึงสิทธิของคนที่อยู่ในที่ก่อนแล้ว ลักษณะ เช่นนี้แตกต่างจากที่หวงห้ามแท้ซึ่งพระราชทานให้กองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาด แม้ราษฎรจะมี กรรมสิทธิ์มาก่อนพระบรมราชโองการก็ไม่มีสิทธิใด ๆ ยิ่งไปกว่ากองทัพเรือ การที่ได้มีพระราชบัญญัติ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยอง พ.ศ. 2514 ออกมาทับแนวเขตที่ดินทรงสงวนอยู่ด้วยก็ไม่ได้สนับสนุนให้เห็นว่ากองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์ในเขต ที่ทรงสงวนมากแต่ก่อน

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งนำไปสู่บรรยากาศประชาธิปไตย ราษฎรได้ใช้ โอกาสดังกล่าวรวมตัวกันในช่วงต้นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2517 เพื่อขอให้รัฐบาลหาทางแก้ไขปัญหอัน เนื่องมาจากปัญหาการไม่สามารถออกเอกสารสิทธิมาผนวกกับมาตรการกีดกันของทหารเรือบีบให้ ประชาชนต้องละทิ้งพื้นที่ มาตรการกีดกันในขณะนั้นคือการไม่อนุญาตหรือชะลอการอนุญาต ปลุกสร้างบ้านเรือนและการขอมิไฟฟ้าใช้ในพื้นที่อำเภอสัตหีบซึ่งราษฎรต้องขอผ่านทหารเรือและ ต้องได้รับการอนุญาตจากทหารเรือตามลำดับ ประกอบกับทางทหารเรือมีความพยายามจะย้ายที่ว่าการ อำเภอสัตหีบและสถานีตำรวจภูธรอำเภอสัตหีบออกไปอยู่ที่ตำบลบางเสร่หรือที่หมู่บ้านบ้าน อำเภอบ้านนาจอมเทียน รวมทั้งทหารเรือต้องการปิดถนนสุขุมวิทที่ผ่านหน้าสนามบินอู่ตะเภาและ ให้ออกไปใช้ถนนตัดใหม่เนื่องจากทหารเรือเห็นว่าการมีรถผ่านไปมามากเกรงว่าจะไม่ปลอดภัยต่อ ความมั่นคงของราชการทหารเรือ ดังนั้น รัฐบาลสมัยนั้นมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีจึง มอบหมายให้พลอากาศเอกทวี จุลทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้รับผิดชอบและ เดินทางลงไปพบราษฎรที่รวมตัวชุมนุมกันที่อำเภอสัตหีบ (ไพศาล สุทธิวิระ, 2560 : 15)

ต่อมาในวันที่ 26 มีนาคม 2517 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่ได้รับมอบหมายได้ประกาศต่อประชาชนสัปดาห์ว่า จะขอเวลาศึกษาข้อมูลข้อกฎหมายโดยจะดำเนินการประชุมเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายมีทั้งทหารเรือ เจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าหน้าที่กรมการกฤษฎีกา เจ้าหน้าที่จากกรมพระธรรมนูญ กลาโหม เจ้าหน้าที่จากกองบัญชาการทหารสูงสุด เพื่อพิจารณาข้อกฎหมายแล้วแจ้งผลให้ราษฎรทราบภายในหนึ่งเดือน (ไพศาล สุทธิวีระ, 2560 : 15)

ในวันที่ 25 เมษายน 2517 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้นัดหมายตัวแทนชาวบ้านไปรับฟังผลการพิจารณาที่กองอำนวยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ สนามเสือป่า โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแจ้งว่าจากการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า อำนาจที่ทหารเรือจะอนุญาตให้คนไทยจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนน่าจะถูกยกเลิกไปแล้วโดยประมวลกฎหมายที่ดินเพราะขัดกับกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ราษฎรจึงสามารถขอรังวัดออกโฉนดได้ในเขตทรงสงวน (ไพศาล สุทธิวีระ, 2560 : 14-15)

อย่างไรก็ดีทางทหารเรือก็ยังคงเคลื่อนไหวดำเนินการเรื่องเขตพระราชทานแท้ที่มุ่งหวังจะให้ขยายออกจากแนวเดิมเส้นดินสอสีแดงเป็นเส้นดินสอสีน้ำเงิน รวมทั้งอำนาจในเขตทรงสงวนด้วย ในการนี้ทางทหารเรือได้ทำเรื่องถึงคณะรัฐมนตรีผ่านกระทรวงกลาโหมให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงและชี้ขาดปัญหาเรื่องที่ดินในเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนในพื้นที่สัปดาห์ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและได้แต่งตั้งให้มีคณะกรรมการชุดนี้โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ประชุมหลายปีแต่ก็ยังไม่ได้ข้อสรุปเนื่องจากเอกสารที่ทหารเรืออ้างนั้นทหารเรือได้ขอผ่อนผันการนำเสนอที่ประชุมเรื่อยมา (ไพศาล สุทธิวีระ, 2560 : 18)

เมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2521 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับการที่กระทรวงกลาโหมขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงและชี้ขาดปัญหาเรื่องที่ดินเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนในท้องที่อำเภอสัปดาห์ใหม่เนื่องจากคณะกรรมการที่แต่งตั้งในปี พ.ศ. 2517 นั้นหมดวาระลง (ไพศาล สุทธิวีระ, 2560 : 18)

คณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงและชี้ขาดปัญหาเรื่องที่ดินเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนแต่งตั้งในปี 2521 ได้ข้อสรุปในการประชุมครั้งที่ 2/2526 เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2526 และทำหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ กค. 0405/13823 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2526 เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาซึ่งคณะกรรมการชุดนี้เห็นว่า เขตพระราชทานคือแนวเส้นดินสอสีแดงตามหลักฐานเอกสารที่ปรากฏอยู่ โดยมองว่าเส้นดินสอสีน้ำเงินที่ทหารเรืออ้างยังขาดเอกสารหลักฐานสนับสนุน คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงเห็นชอบมีมติเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2526 ว่าเขตพระราชทานแท้คือเส้นดินสอสีแดง (ไพศาล สุทธิวีระ, 2560 : 18)

วันที่ 11 เมษายน 2526 มีการออกหนังสือราชการจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเรื่องที่ดินพระราชทานและเขตทรงสงวนในท้องที่อำเภอสัปดาห์ จังหวัดชลบุรี ซึ่งมีนายสุธีร์ สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงและชี้ขาดปัญหาที่ดินเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนในพื้นที่สัปดาห์ โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2526 ลงมติเห็นชอบด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการฯ คือให้ที่ดินเขตพระราชทานอยู่ในเขตเส้นดินสอสีแดง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 11 เมษายน 2526)

ในช่วงนี้เราจะพบว่า มีจุดเปลี่ยนของปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนที่สำคัญนับตั้งแต่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแจ้งหลักการการออกเอกสารสิทธิให้ประชาชนทราบในปี 2517 ก็คือ กรมที่ดินได้ยึดถือตามหลักการดังกล่าวโดยได้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิโฉนด และ นส.3 นส.3 ก แก่ราษฎรที่ถูกระบุว่าอยู่ในเขตทรงสงวนมาโดยตลอดและทางทหารเรือ ไม่ขัดข้องในการออกเอกสารสิทธิ เว้นตำบลแสมสารตำบลเดียวที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้เนื่องจากตำบลนี้มีราษฎร พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามสำหรับราชการทหารเรือซ้อนทับเขตทรงสงวนขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับซึ่งมีชื่อตามกฎหมายว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินท้องที่อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 และจากการมีพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวทางฐานทัพเรือสัตหีบจึงมีนโยบายยืนยันจะให้ราษฎรในพื้นที่ตำบลแสมสารอพยพออกจากพื้นที่ดังกล่าว (ไพศาล สุทธิวีระ, 2560 : 18)

จากจุดยืนของกองทัพเรือที่ยืนยันจะให้ราษฎรในตำบลแสมสารออกจากพื้นที่จึงมีผลให้ความขัดแย้งข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนนั้นมารวมศูนย์อยู่ตำบลแสมสารเนื่องจากเป็นตำบลเดียวที่ถูกคัดค้านการออกเอกสารสิทธิ ประชาชนชาวแสมสารได้ออกมาเคลื่อนไหวตอบโต้ทหารเรือ โดยอ้างสิทธิชุมชนที่อยู่มาก่อนพระบรมราชโองการในสมัยรัชกาลที่ 6 ในปี พ.ศ. 2465 ซึ่งพระราชทานที่ดินให้แก่ทหารเรือ ดังนั้นประชาชนชาวแสมสารจึงควรมีสิทธิในการออกเอกสารสิทธิ เช่นเดียวกับประชาชนในตำบลสัตหีบและตำบลพลูตาหลวงได้รับ การเคลื่อนไหวของประชาชนตำบลแสมสารตั้งแต่นั้นมาได้กลายมาเป็นปัญหาความขัดแย้งเรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ

ในปี พ.ศ. 2530 ราษฎรตำบลแสมสารได้เคลื่อนไหวเรื่องที่ดินทรงสงวนด้วยตัวเองโดยทำเรื่องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ผลจากการถวายฎีกานี้ทำให้จังหวัดชลบุรีได้มีคำสั่งจังหวัดชลบุรี ที่ 597/2531 ลงวันที่ 28 เมษายน 2531 แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีราษฎรตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ขึ้นพิจารณา (ไพศาล สุทธิวีระ, 2560 : 19) ในการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดิน ที่อยู่อาศัยและที่ทำกินนั้น ชาวแสมสารได้ชี้ให้เห็นถึงสิทธิของชุมชนเก่าแก่กว่า (วานิตย์ อินทร์ักษ์, 2542 : 15)

“ราษฎรแสมสารได้ตั้งถิ่นฐานทำมาหากินสืบต่อกันมาเป็นเวลานานแล้ว ได้มีกลุ่มนายทหารเรือจากหน่วยกิจการพิเศษและหน่วยส่งกำลังบำรุง ฐานทัพเรือสัตหีบ แจ้งว่าที่ดินที่ราษฎรทำกินอยู่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าและอยู่ในข่ายการหวงห้ามไว้ในราชการทหาร ได้พยายามบังคับให้ราษฎร อพยพออกจากที่ดินอยู่อาศัยทำให้ราษฎรถูกกีดกัน ไม่สามารถทำการก่อสร้างหรือดำเนินการใดๆ ได้ จึงได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก จึงขอพระมหากรุณาธิคุณเป็นที่พึ่ง ขอพระราชทานความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินอยู่อาศัยและทำกิน”

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2532 อำเภอสัตหีบได้ออกประกาศลงวันที่ 13 ธันวาคม 2532 ให้ราษฎรผู้จับจองและครอบครองที่ดินในตำบลแสมสารไปยื่นคำขอสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดิน ราษฎรชาวแสมสารจึงได้มายื่นคำขอสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดินทั้งสิ้น 705 ราย โดยสามารถแยกออกได้เป็น 3 ประเภทคือ (ไพศาล สุทธิวิระ, 2560 : 19)

1. ยื่นคำขอจากการครอบครองต่อเนื่อง มี ส.ค.1 จำนวน 432 ราย
2. ยื่นคำขอจากหลักฐานการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.2) จำนวน 11 ราย
3. ยื่นคำขอโดยไม่มีหลักฐาน 262 ราย

แต่จากการตรวจสอบของสำนักที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาอำเภอสัตหีบที่ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2533 เสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2534 ได้ข้อมูลสรุปได้ว่า

1. มี ส.ค.1 ที่อ้างว่าครอบครองก่อนปี พ.ศ. 2479 จำนวน 10 ฉบับ
2. มีเอกสาร ส.ค.1 ที่อ้างว่าได้ครอบครองหลังปี พ.ศ. 2479 จำนวน 150 ฉบับ และไม่มีเอกสารแจ้งการครอบครอง 315 ราย

หลังจากนั้น อำเภอสัตหีบได้ออกประกาศลงวันที่ 13 ธันวาคม 2532 ให้ราษฎรผู้จับจองและครอบครองที่ดินในตำบลแสมสารไปยื่นคำขอสอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อครบกำหนดประกาศแล้วปรากฏผลดังนี้ (วานิตย์ อินทร์ชัย, 2542 : 15-16)

1. มีราษฎรมายื่นขอสอบสวนสิทธิการครอบครอง จำนวน 705 ราย โดยแยกได้ดังนี้
  - คำขอจากการครอบครองต่อเนื่อง ส.ค.1 จำนวน 432 ราย
  - คำขอจากหลักฐานการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.2) จำนวน 11 ราย
  - ยื่นคำขอโดยไม่มีหลักฐาน จำนวน 262 ราย
2. เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินและอำเภอได้ออกทำการสอบสวนสิทธิการครอบครองและรังวัดทำแผนที่ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2533 เสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2534 ปรากฏผลว่า
  - มีผู้ครอบครองที่ดินอยู่ทั้งหมด 716 ราย
  - มีราษฎรมานำเจ้าหน้าที่ไปสอบสวนสิทธิและรังวัด จำนวน 658 ราย
  - ไม่มีราษฎรมานำเจ้าหน้าที่ไปสอบสวนสิทธิและรังวัด จำนวน 58 ราย

จากการเคลื่อนไหวดังกล่าวจะพบว่า กองทัพเรือได้ตอบโต้การเคลื่อนไหวขอสิทธิของชาวแสมสารโดยได้มีหนังสือที่ กห. 0502/1953 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2533 ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความข้อหาหรือกรณีราษฎรเข้าครอบครองที่ดินเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามในพื้นที่ตำบลสัตหีบ กิ่งอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2490 โดยมีหลักฐานว่าอยู่มาก่อน พ.ศ. 2480 โดยทางทหารเรือขอให้ตีความใน 3 ประเด็นหลักคือ (ไพศาล สุทธิวิระ, 2560 : 20-21 ; สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538)

1. “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีความหมายว่าอย่างไร
2. ที่ดินซึ่งมี ส.ค.1 ซึ่งแจ้งการครอบครองหลังจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบังคับใช้แล้วแต่ได้แจ้งว่าได้เข้าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบังคับใช้ จะถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามพระราชกฤษฎีกานี้หรือไม่

3. ตามมาตรา 4 วรรคแรก แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะตีความว่าหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเฉพาะที่ซึ่งผู้ไม่มีผู้ใดได้เข้าจับจองซึ่งอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น หรือจะตีความว่าที่ดินที่หวงห้ามภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นทั้งหมดเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ก่อนแล้ว

แต่หลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ) แล้วคณะกรรมการ มีผลการวินิจฉัยออกมาดังนี้

“ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของที่ดินบริเวณที่มีปัญหานี้ว่า ในปี พ.ศ. 2557 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดินริมฝั่งทะเล ตำบลสตั๊ตหีบ และเกาะต่าง ๆ ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือ ต่อมา เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2465 นายพลเรือเอกกรมหลวงชุมพรเขตตรอุดมศักดิ์ เสนาธิการทหารเรือได้ทูลขอพระราชทานให้เป็นสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือโดยแบ่งเขตที่ดินทั้งหมดเป็นสองตอน คือ ตอนที่หนึ่งต้องการแต่ต้องหวงห้ามกรรมสิทธิ์กับอีกตอนหนึ่งไม่หวงห้ามแต่ไม่ยากให้ต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อไปได้ และให้กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตแก่ผู้ที่จะจับจองทำไร่นาและถากถางได้ตามสมควรซึ่งไม่เกินขีดคั้นพระราชบัญญัติการตัดไม้ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานอนุญาตให้ตามที่ขอ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2465 ซึ่งในภายหลังกองทัพเรือได้ตรวจสอบพบแผนที่ที่เก็บไว้ ณ หอสมุดแห่งชาติ ปรากฏว่า พื้นที่ที่มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามดังกล่าวนั้นแบ่งเป็นสองเขต เขตหนึ่งเรียกว่า “เขตพระราชทาน” เป็นกรรมสิทธิ์แก่กองทัพเรือ และอีกเขตหนึ่งเรียกว่า “เขตทรงสงวน”

อนึ่ง ในพื้นที่ทั้งเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนนี้มีบางส่วนที่ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและกองทัพเรือได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินดังกล่าวจำนวน 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. 2486 พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. 2514 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2490 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในเขตท้องที่ตำบลสตั๊ตหีบ พ.ศ. 2490 ซึ่งกองทัพเรือหารีอมานี้อยู่ภายในเขตที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2490 ใช้บังคับนั้นทำให้อำนาจอนุญาตของกองทัพเรือในการให้ราษฎรจับจองทำประโยชน์ในเขตที่ดินทรงสงวนตามพระบรมราชโองการฯ ทั้งหมดไป แต่ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของกองทัพเรือปรากฏว่าราษฎรเข้าจับจองที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. 2480 ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ซึ่งขณะนั้นที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินในเขต

ทรงสงวนและอยู่ในอำนาจของกองทัพเรือที่จะอนุญาตให้ผู้ใดจับจองที่ดินนั้นได้ ทั้งนี้ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เมื่อ พ.ศ. 2515 วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินตามพระบรมราชโองการนี้ว่า ที่ดินในเขตทรงสงวนมิใช่กรรมสิทธิ์ของกองทัพเรือ กองทัพเรือคงมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าราษฎรผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้ต่อไป และหากราษฎรผู้ใดจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อนตามที่ได้ทรงอนุญาตไว้ตามคำขอของนายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนี้ตามคำสั่งแจงของกองทัพเรือ นั้น ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ว่าได้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ. 2480 ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2490 แต่เป็นเวลาหลังจากมีพระบรมราชโองการฯ ให้สงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณนี้ และไม่ปรากฏว่าราษฎรดังกล่าวได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้ยึดถือครอบครองและทำประโยชน์ ทำให้การครอบครองนั้นไม่ชอบ จึงไม่อาจยกขึ้นอ้างต่อกองทัพเรือได้

เมื่อพิจารณาคำขอหรือข้อหาหรือของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เมื่อ พ.ศ. 2515 และ พ.ศ. 2534 แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า ข้อหาหรือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้มีประเด็นทำนองเดียวกันกับข้อหาหรือที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาให้ความเห็นไว้บ้างแล้ว อย่างไรก็ตามเพื่อความชัดเจนและเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นสมควรที่จะพิจารณาให้ความเห็นเพิ่มเติมตามประเด็นข้อหาหรือ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า พระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 จะมีผลเป็นการยกเลิกพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2457 หรือไม่ถ้าไม่ยกเลิกในส่วนที่แนวเขตที่ดินที่ทับกันควรจะใช้กฎหมายหรือพระบรมราชโองการฉบับใดบังคับ และที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 แต่อยู่ในเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2457 ซึ่งเรียกว่าเขตทรงสงวนโดยได้พระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือให้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองทำไร่นาและตากกลางได้ตามสมควรนั้น จะถือเป็นราชพัสดุด้วยหรือไม่

สำหรับข้อหาหรือในประเด็นที่หนึ่งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วมีข้อสงสัยว่าคำถามตามประเด็นนี้ มีบางคำถามที่ไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับปัญหาการครอบครองที่ดินของประชาชน และไม่เป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยปัญหาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสาร คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงได้เชิญผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุทธิชัย เสียงขยาศ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) มาชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของข้อหาหรือในประเด็นนี้ ซึ่งผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่า วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการหาหรือในประเด็นที่หนึ่งนี้เนื่องจากคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) มีข้อสงสัยว่าที่ดินที่เรียกว่า “เขตทรงสงวน”

ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงเห็นควรสรุปประเด็นข้อหาหรือในประเด็นที่หนึ่งใหม่เป็นดังนี้

ดังนั้นประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ที่ดินในเขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 ได้แบ่งเขตที่ดินที่ได้โปรดเกล้าฯ ให้สงวนไว้ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2457 ออกเป็น 2 เขต คือ เขตหวงห้ามที่ทหารเรือมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ ซึ่งเรียกว่า “เขตพระราชทาน” อีกเขตหนึ่งเรียกว่า “เขตทรงสงวน” ซึ่งทหารเรือไม่มีกรรมสิทธิ์ มีแต่อำนาจที่จะอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองทำไร่นา ฉะนั้น ที่ดินใน “เขตทรงสงวน” ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 จึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเพราะพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 ได้กำหนดให้คนไทยเข้าจับจองทำประโยชน์ได้โดยขออนุญาตต่อกองทัพอากาศด้วยเหตุผลดังกล่าว ที่ดินใน “เขตทรงสงวน” จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ประเด็นที่สอง ที่ว่า กองทัพอากาศอ้างว่าแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงขอพระราชทานจากรัชกาลที่ 6 คือ เส้นดินสอสีแดง แต่ต่อมาได้มีการกำหนดเขตพระราชทานโดยคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ซึ่งได้แก่เส้นสีแดงทางด้านใต้สุดตามรูปแผนที่ ในกรณีเช่นนี้ จะควรยึดถือแนวเขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินที่เรียกว่า “เขตพระราชทาน” แล้ว ปรากฏว่าได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตพระราชทานระหว่างทหารเรือกับกระทรวงมหาดไทยคณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงและชี้ขาดปัญหาที่ดินเขตพระราชทาน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2426 เห็นชอบด้วยกับแนวเขตตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงมีความเห็นว่า ปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดิน “เขตพระราชทาน” นั้นเป็นปัญหาที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติไปแล้ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่มีข้อสงสัยขอให้พิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงเห็นว่าไม่สมควรที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นในชั้นนี้

ประเด็นที่สาม ที่ว่า กรณีราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตทรงสงวน โดยมิได้ขออนุญาตต่อกองทัพอากาศ แต่อยู่นอกเขตพระราชทานกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2479 ปรากฏว่าราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองไปขออนุญาตเอกสารสิทธิและได้รับเอกสารสิทธิไปแล้วจำนวนมากและปรากฏหลักฐานข้อมูลจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบว่าในเขตทรงสงวนได้มีการออกน.ส.3 ก. แล้วจำนวน 13,578 แปลง ออกโฉนดแล้วจำนวน 1,483 แปลง จะถือว่าเอกสารสิทธิดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะดำเนินการ อย่างไรจึงจะถูกต้อง จะให้กองทัพอากาศหรือให้สัติยาบันยอนหลังได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ข้อหาหรือในประเด็นนี้หมายถึงกรณีที่ราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนหลังจากที่มีพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศ จึงทำให้การครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ได้ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการฯ

ที่กำหนดให้กระทรวงทหารเรือเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปครอบครองในเขตทรงสงวน ดังนั้น การที่ราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและกรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้ตามคำขอ จึงเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา 614 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทัพเรือ ถ้ากองทัพเรือประสงค์จะแก้ปัญหาการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้ยุติลง กองทัพเรือจะพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นราย ๆ ไปก็ย่อมกระทำได้ เพราะพระบรมราชโองการฯ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้

ประเด็นที่สี่ ที่ว่า เนื่องจากเอกสารสิทธิที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีสาขาสัตหีบออกให้กับราษฎรตามข้อหาหรือที่ 3 บางแปลงได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบว่าไม่ขัดข้องในการออกเอกสารสิทธิในบริเวณเขตทรงสงวน ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะมีอำนาจอนุญาตหรือไม่ หากไม่มีอำนาจอนุญาต ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า พระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 กำหนดให้ทหารเรือมีอำนาจอนุญาต ซึ่งคำว่า “ทหารเรือ” ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช หมายถึง กระทรวงทหารเรือโดยมีเสนาบดีกระทรวงทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้แทนกระทรวงทหารเรือ ต่อมาเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พุทธศักราช 2477 ใช้บังคับ มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้ผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาดำเนินกิจการของกองทัพเรือ ฉะนั้น ผู้แทนกองทัพเรือที่มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎร เข้าจับจองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนได้ คือ ผู้บัญชาการทหารเรือ มิใช่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ เว้นแต่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการทหารเรือโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ประเด็นที่ห้า ที่ว่า กรณีราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนมาก่อน พ.ศ. 2465 หรือเข้ามาอยู่อาศัยในระหว่าง พ.ศ. 2465-2479 โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพเรือและต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เขตทรงสงวนบางส่วนและครอบคลุมที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อน ฉะนั้น ราษฎรที่อยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 จะมีสิทธิในที่ดิน หรือไม่ (เพราะในเขตทรงสงวน ราษฎรสามารถจับจองที่ดินได้ และพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่คลุมถึงที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็นที่ห้าว่า เมื่อ พ.ศ. 2515 คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินตามพระบรมราชโองการนี้ว่า “ที่ดินในเขตทรงสงวนมิใช่กรรมสิทธิ์ของกองทัพเรือ กองทัพเรือคงมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า ราษฎรผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้ต่อไป และภายหลังพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 หากราษฎรผู้ใดจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อน ตามที่ได้ทรงอนุญาตไว้

ตามคำขอของ นายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงมีความพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7 ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. 2479 ย่อมไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของราษฎรที่มีอยู่ก่อนพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 แต่สำหรับกรณีราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยหลัง พ.ศ. 2465 แต่ก่อนมีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 โดยไม่ได้ขออนุญาตกองทัพอเรือจะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นต่อไปว่าราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขต ทรงสงวนก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าออกมาทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ หากราษฎรที่ครอบครองอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือโดยถูกต้อง พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 ย่อมไม่กระทบกระเทือนสิทธิของราษฎรที่อยู่มาก่อน เพราะราษฎรดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนที่พระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 กำหนดไว้แต่สำหรับราษฎรที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในเขต ทรงสงวนโดยมิได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อนแม้ราษฎรดังกล่าวจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 ราษฎรผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะยกขึ้นอ้างต่อกองทัพเรือได้ เพราะเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ หลังจากที่มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดินเมื่อปี พ.ศ. 2465 แล้วราษฎรที่เข้าไปครอบครองที่ดินได้มีหลักฐาน ส.ค.1 ว่า ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2490 นั้นถือว่าไม่มีสิทธิครอบครองดังกล่าวได้เนื่องจากที่ดินนั้นเป็นที่ดินในเขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการและผู้ครอบครองที่ดินมิได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือมาก่อน

ทางฝ่ายกองทัพเรือเห็นด้วยว่าแนวทางการตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกาในครั้งนี้จะเป็นแนวทางปฏิบัติที่ควรจะใช้กับราษฎรชาวแสมสาร แต่ทางฝ่ายชาวบ้านแสมสารกลับไม่เห็นด้วย โดยมองว่าเป็นแนวทางที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ดังนั้น ผู้นำของชาวแสมสารโดย นายเสน่ห์ พิทักษ์กรรม์ กำนันตำบลแสมสารจึงได้เคลื่อนไหวต่อไปโดยทำหนังสือร้องขอให้คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร. ส่วนกลาง) ขอให้ทำการทบทวนการตอบข้อหารือใหม่โดยมีเหตุการณ์ที่เป็นปัจจัยและเงื่อนไขดังนี้

ในปี พ.ศ. 2535 พบว่า รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2535 โดยในส่วนของจังหวัดชลบุรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดชลบุรีขึ้นและยกเลิกคณะกรรมการตามคำสั่งที่ 597/2531 คณะกรรมการชุดนี้มีตัวแทนของกองทัพเรือร่วมเป็นกรรมการด้วย (ไพศาล ศุทธวีระ, 2560 : 21)

ดังนั้น ในวันที่ 27 เมษายน 2536 ได้มีการประชุม กปร.ส่วนจังหวัดโดยที่ประชุมกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาวัวว่าควรให้ราษฎรที่อยู่อาศัยเป็นชุมชนหนาแน่นและปลูกสร้างบ้านเรือนเป็นการมั่นคงถาวรแล้วให้อยู่อาศัยในพื้นที่เดิมต่อไป หากปรากฏว่าราษฎรไม่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายก็ให้เข้าที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ส่วนราษฎรที่อยู่กระจัดกระจายตามพื้นที่อื่นจะโยกย้ายให้ราษฎรอยู่รวมเป็นชุมชนเดียวกันบริเวณปลายแหลมแสมสารโดยขอให้ทหารเรือซึ่งเป็น

เจ้าของพื้นที่กำหนดขอบเขตที่ดินที่สมควรจัดให้เป็นที่อยู่อาศัยของราษฎรแล้วแจ้งให้ กปร. ส่วนจังหวัดชลบุรีทราบเพื่อดำเนินการต่อไป (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 22)

ผลการประชุมเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2536 กองทัพเรือได้เสนอให้กองบัญชาการทหารสูงสุด พิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยกำหนดพื้นที่บริเวณปลายแหลมแสมสารประมาณ 500 ไร่ นั้น ให้ราษฎรเข้ามาอาศัยอยู่ร่วมกันซึ่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้อนุมัติให้ใช้แนวทางการแก้ไขปัญหา ดังกล่าวและกองทัพเรือได้กำหนดมาตรการในการใช้แนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมพร้อมแจ้งให้จังหวัดชลบุรี ทราบ ดังนี้ (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 22)

1. กองทัพเรือยืนยันที่จะให้ทางจังหวัดชลบุรีเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการทั้งหมดตั้งแต่ การชี้แจงทำความเข้าใจกับราษฎร การโยกย้ายบ้านเรือนราษฎร การจัดให้ราษฎรเช่าที่ดิน การจัดการงบประมาณมาดำเนินการทั้งหมด

2. หากมีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้แก่ราษฎรหลังจากได้พิสูจน์สอบสวนแล้ว ได้ความว่า ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามฯ พ.ศ. 2479 มีผลบังคับใช้ จะต้องได้รับความยินยอมจากกองทัพเรือก่อน

3. ถ้าราษฎรไม่ยอมออกไปจากที่ดินที่บุกรุกหรือไม่ยอมย้ายไปอยู่ในพื้นที่ 500 ไร่ตามที่ กปร. ส่วนจังหวัดชลบุรีกำหนดภายในระยะเวลาอันควรให้ดำเนินคดีตามกฎหมายในอันดับแรก

4. การจัดที่ดินให้ราษฎรอยู่อาศัยบริเวณปลายแหลมแสมสารจะต้องจัดให้เฉพาะผู้มีรายชื่อ ที่ได้รับสำรวจไว้แล้วเท่านั้น ห้ามมิให้จัดที่ดินให้ราษฎรรายใหม่เพิ่มเติมเป็นอันขาด

5. พื้นที่ราษฎรบุกรุกปลูกพืชไร่ กองทัพเรือยินยอมให้ราษฎรเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากพืช ไร่ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี จากนั้นห้ามมิให้ราษฎรเข้ามาดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่อีก

ต่อมาราษฎรตำบลแสมสารยังร้องเรียนต่อคณะกรรมการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร ว่าได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเนื่องจากท้องที่ดังกล่าวอยู่ในเขตหวงห้ามไว้ใช้ ประโยชน์ในราชการกองทัพเรือตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 จนนำไปสู่การประชุมและมีมติคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหา บุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร. ส่วนกลาง) ครั้งที่ 17/2536 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2536 โดยที่ประชุมเห็นว่า ราษฎรผู้เข้าครอบครองที่ดินบริเวณเขตทรงสงวนนั้นไม่อาจยกขึ้นอ้างที่ว่า ครอบครองที่ดินบริเวณนี้มาก่อนพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2479 ต่อกองทัพได้และต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุการดำเนินการใด ๆ ในที่ดินดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าที่ราชพัสดุ จึงมีมติให้จังหวัดชลบุรีร่วมกับ กองทัพเรือช่วยกันชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจและให้จัดราษฎรเข้าอยู่อาศัยโดยวิธีการจัดให้เช่า (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 22-23)

หลังจากนั้นราษฎรตำบลแสมสารยังมีความพยายามเคลื่อนไหวอีกหลายครั้งให้มีการ ทบทวนแก้ไขโดยมีการทำหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2537 และทำหนังสือขอความเป็นธรรมต่อปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2537 โดยเห็นว่ามติ กปร. ส่วนกลางที่ออกไปเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2536 เป็นการรับฟังข้อมูลจากทางทหารเรือฝ่ายเดียวจึงอยากให้มีการประชุม กปร. ส่วนกลางใหม่โดยขอให้ รับฟังข้อมูลจากฝ่ายราษฎร นอกจากนี้ ในวันที่ 15 มีนาคม 2537 ราษฎรตำบลแสมสาร รวมทั้ง

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 500 คน ยังได้เดินทางไปชุมนุมกันที่ศาลากลางจังหวัดชลบุรีเรียกร้องขอพบประธาน กปร. ส่วนกลาง เพื่อให้พิจารณาทบทวนมติ กปร. ส่วนกลางโดยขอให้ฟังความฝ่ายราษฎรด้วย (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 25)

คณะกรรมการ กปร. ส่วนกลางจึงได้ประชุมพิจารณาปัญหาใหม่อีกครั้ง และมีมติในการประชุมครั้งที่ 5/2537 เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2537 ให้กรมที่ดินระงับโครงการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดในท้องที่อำเภอบางละมุงไว้ก่อน ซึ่งขณะนั้นกองกำกับการเดินสำรวจฯ จังหวัดชลบุรีได้ดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตท้องที่ตำบลสัตหีบ บางเสร่ นาจอมเทียน และพลูตาหลวง รวมทั้งสิ้น 19,044 แปลงแล้ว (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 25)

ต่อมา กปร. ส่วนกลาง เห็นว่าปัญหาที่แสมสารเป็นปัญหาข้อกฎหมายจึงได้มีหนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมากที่ นร1211/7078 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 ทหารเรือข้อกฎหมายพิจารณาในประเด็นดังนี้ (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 26-27)

1. ที่ดินทรงสงวนเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

2. กรณีราษฎรอาศัยในเขตทรงสงวนมาก่อนปี พ.ศ. 2465 หรือเข้ามาอาศัยในระหว่างปีพ.ศ. 2465-2479 โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพเรือและต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เขตทรงสงวนบางส่วน และครอบคลุมที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อน ดังนั้น ราษฎรจะได้สิทธิในที่ดินโดยพิสูจน์ว่าอยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 ได้หรือไม่

3. กรณีราษฎรที่ครอบครองที่ดินอยู่ในเขตทรงสงวน (โดยมิขออนุญาตต่อกองทัพเรือ) แต่อยู่นอกเขต พรฎ. 2479 ราษฎรได้นำที่ดินที่ครอบครองไปขอเอกสารสิทธิและได้รับเอกสารสิทธิจากกรงที่ดินแล้วเป็นจำนวนมากจะถือว่าเอกสารสิทธิออกไปแล้วถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้อง จะให้กองทัพเรืออนุญาตหรือให้สัตยาบันย้อนหลังหรือไม่

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2538 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือด่วนมากที่ นร 0601/323 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2538 แจ้งผลการพิจารณาปัญหาที่สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี ทหารเรือโดยมีความเห็นว่า (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 27-28)

ประเด็นที่หนึ่งที่ว่า ที่ดินเขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าที่ดินในเขตทรงสงวน ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 ไม่มีลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 ได้กำหนดให้คนไทยเข้าจับจองทำประโยชน์ได้โดยขออนุญาตต่อกองทัพเรือ ดังนั้น ที่ดินในเขตทรงสงวน จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุดังมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ประเด็นที่สองที่ว่า กองทัพเรืออ้างว่าแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงขอพระราชทานจากรัชกาลที่ 6 คือ เส้นดินสอดสีแดง แต่ต่อมาได้มีการกำหนดเขตพระราชทานโดยคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ซึ่งได้แก่ เส้นสีแดงทางด้านใต้สุดตามรูปแผนที่ ในกรณีเช่นนี้จะควรยึดถือแนวเขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์จึงจะถูกต้อง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินที่เรียกว่า เขตพระราชทาน

แล้วเห็นว่า แนวเขตที่ดินเขตพระราชทานนั้นเป็นปัญหาที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติไปแล้ว จึงเห็นว่าไม่สมควรที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็น

ประเด็นที่สามที่ว่า กรณีราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตทรงสงวนโดยมิได้ขออนุญาตต่อกองทัพอากาศ แต่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2479 ปรากฏว่า ราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิไปแล้วจำนวนมากและปรากฏหลักฐานข้อมูลจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบว่าในเขตทรงสงวนได้มีการออก น.ส.3 ก แล้วจำนวน 13,578 แปลง ออกโฉนดที่ดินแล้วจำนวน 1,483 แปลง จะถือว่าเอกสารสิทธิดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายจะดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้องจะให้กองทัพอากาศหรือให้สัตยาบันย้อนหลังได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) พิจารณาเห็นว่า การครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ได้ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการฯ ที่กำหนดให้กระทรวงทหารเรือเป็นผู้มีอำนาจให้ราษฎรเข้าไปครอบครองในเขตทรงสงวน ดังนั้น การที่ราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและกรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้ตามคำขอจึงเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทัพอากาศ ถ้ากองทัพอากาศประสงค์จะแก้ปัญหาการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศให้ยุติลง กองทัพอากาศจะพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นราย ๆ ไปก็ย่อมกระทำได้เพราะพระบรมราชโองการฯ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการอนุญาตไว้

ประเด็นที่สี่ที่ว่า เนื่องจากเอกสารสิทธิที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ออกให้กับราษฎรตามข้อหาหรือ 3 บางแปลงได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบว่าไม่ขัดข้องใน การออกเอกสารสิทธิในบริเวณเขตทรงสงวน ผู้บังคับบัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะมีอำนาจอนุญาตหรือไม่ หากไม่มีอำนาจอนุญาต ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้แทนกองทัพอากาศที่มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนได้ คือ ผู้บังคับบัญชาทหารเรือ มิใช่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ เว้นแต่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการทหารเรือโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ประเด็นที่ห้าที่ว่า กรณีราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนมาก่อน พ.ศ. 2465 หรือเข้ามาอยู่อาศัยระหว่าง พ.ศ. 2465-2479 โดยมิได้ขออนุญาตต่อกองทัพอากาศและต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เขตทรงสงวนบางส่วนและครอบคลุมที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อน ฉะนั้น ราษฎรที่อยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 จะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. 2479 ย่อมไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของราษฎรที่มีอยู่ก่อนพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 แต่สำหรับกรณีราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยหลัง พ.ศ. 2465 แต่ก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 โดยมิได้ขออนุญาตกองทัพอากาศจะมีสิทธิในที่ดินนั้นหรือไม่ คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 มีความเห็นว่า ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าออกมาที่ที่ดินที่ราษฎร

ครอบครองอยู่ หากราษฎรที่ครอบครองอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 ได้รับอนุญาตจาก กองทัพอากาศโดยถูกต้อง พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 ย่อมไม่กระทบกระเทือนสิทธิของราษฎรที่อยู่ มาก่อน เพราะราษฎรดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนที่พระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 กำหนดไว้ แต่สำหรับราษฎรที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก กองทัพอากาศก่อนแม้ราษฎรดังกล่าวจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 ราษฎรผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิจะยกขึ้นอ้างต่อกองทัพอากาศได้เพราะเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ผลจากการหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่ 3 ที่วินิจฉัยเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดิน ที่ออกในเขตทรงสงวนว่าน่าจะมีปัญหาในการปฏิบัติจึงนำเสนอให้ กปร. ส่วนกลางพิจารณาอีกครั้งในการประชุมครั้งที่ 6/2538 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2538 และที่ประชุมเห็นว่าควรให้กองทัพอากาศและ กรมที่ดินร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามแนวทางวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเร็ว เนื่องจากทำให้ สถานการณ์เกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ดินของอำเภอสตึกหีบแย่งลงไปกว่าเดิมเมื่อมีการระงับการออกโฉนด แก่ราษฎรใน ปีพ.ศ. 2536 เพราะผลของการตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกาและการแจ้งมติ ที่ประชุม กปร. ส่วนกลาง เท่ากับเป็นการชี้ว่าเอกสารสิทธิที่ประชาชนเคยขอออกมาเป็นเอกสารสิทธิ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องถูกเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ไพศาล ศุทธิวีระ, 2560 : 29)

ในขณะที่ชาวแสมสารยังคงเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิในที่ดินทรงสงวนอยู่นั้นในส่วนของ ราษฎรอเภอสตึกหีบ 4 ตำบล ยกเว้นตำบลแสมสารกลับพบว่า สถานการณ์เรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินได้รับการ คลี่คลายและผ่อนปรน กล่าวคือ เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2541 กองทัพอากาศสตึกหีบได้มีคำสั่ง (เฉพาะ) ที่ 424/2541 จัดตั้งสำนักงานคณะทำงานตรวจสอบการจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสตึกหีบ จังหวัดชลบุรี โดยมีรองผู้อำนวยการกองกิจการพิเศษ ฐานทัพเรือสตึกหีบ เป็นหัวหน้าคณะทำงาน สำนักงานดังกล่าวเริ่มพิจารณาใบคำร้องขออนุญาตจับจองของราษฎรที่ยื่นขออนุญาตโดยเสนอ กองทัพอากาศครั้งแรก เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2542 ซึ่งจะมีการประชุมพิจารณาประมาณ 1 เดือน ต่อครั้ง ราษฎรที่ยื่นคำร้องขอจับจองมีจำนวน 22,521 แปลง กองทัพอากาศอนุญาตแล้ว 21,281 แปลง ค้างอยู่เดิมจำนวน 1,003 แปลง คำร้องขออนุญาตใหม่จำนวน 237 แปลง รวมค้างการพิจารณา คำร้องทั้งสิ้น 1,240 แปลง (ยูจ พิจิตรชุมพล, 2549 : 19-20)

ผู้ยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดในพื้นที่ตำบลสตึกหีบ ตำบลจอมเทียน ตำบลบางเสร่ และตำบล พลุตาหลวง สามารถได้รับเอกสารสิทธิเป็นโฉนดทั้งหมดเมื่อกรมที่ดินได้มีหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติ ตามหนังสือของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี 2542 ที่แจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องรื้อรื้อทุกข์ของชาวบ้าน ดังข้อความที่ว่า (ไพศาล ศุทธิวีระ, 2560 : 29-30)

1. ที่ดินรายใดที่มีราษฎรขออนุญาตออกโฉนดที่ดินแต่มีการโต้แย้งว่า เขตพระราชทานหรือ เขตทรงสงวน หากปรากฏว่าอยู่นอกเขตดังกล่าวและบุคคลอาจได้สิทธิในที่ดินนั้นตามประมวล กฎหมายที่ดินให้กรมที่ดินเร่งดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอโดยเร็ว

2. ที่ดินรายใดที่มีราษฎรขออนุญาตออกโฉนดที่ดินและอยู่นอกเขตพระราชทานแต่อยู่ในเขต ทรงสงวนและบุคคลได้รับสิทธิในที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า

2.1 ผู้บัญชาการทหารเรือได้มีหนังสือถึงสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิภายหลังวันที่ 26 สิงหาคม 2517 ซึ่งเป็นวันที่ผู้บัญชาการทหารเรือ ลงนามสั่งการ แจ้งไม่ขัดข้องในการดำเนินการเพื่อออกเอกสารสิทธิหรือโฉนดที่ดินสำหรับราษฎรผู้มาขอเอกสารสิทธิหรือโฉนดที่ดินให้กรมที่ดินและจังหวัดชลบุรีเร่งดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอโดยเร็วโดยไม่จำเป็นต้องให้กองทัพเรือพิจารณาอนุญาตให้จับจองที่ดิน

2.2 ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการทหารเรือยังไม่เคยมีหนังสือถึงสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ แจ้งไม่ขัดข้องตาม 2.1 ให้กรมที่ดินและจังหวัดชลบุรีแจ้งให้ราษฎรผู้ขอออกโฉนดที่ดินยื่นคำขออนุญาตที่ดินที่ตนครอบครองต่อกองทัพเรือและให้ผู้บัญชาการทหารเรือหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการทหารเรืออนุญาตให้จับจองที่ดินหรือแจ้งไม่ขัดข้องตามข้อ 2.1 แล้ว ให้กรมที่ดินและจังหวัดชลบุรีเร่งดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอโดยเร็ว

12 กันยายน 2548 กองทัพเรือได้มีการสั่งการให้ฐานทัพเรือสัตหีบและคณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินทรงสงวนเสนอขออนุมัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนได้ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการ (ยุค พิจิตรชุมพล, 2549 : 20)

ดังนั้น ในวันที่ 7 มกราคม 2557 กองทัพเรือจึงได้ประกาศหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ในราชกิจจานุเบกษาโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตดังนี้ (ประกาศกองทัพเรือ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี, 2557)

1. ราษฎรที่ขออนุญาตจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย หรือถ้าเป็นนิติบุคคล ต้องมีผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด

2. ที่ดินที่ราษฎรยื่นขออนุญาตจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน ต้องไม่เป็นที่ราชพัสดุที่หวงห้าม ที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินของรัฐทุกประเภท กรณีที่ดินนั้นมีข้อพิพาทกับส่วนราชการใด ต้องมีผลการพิสูจน์สิทธิที่ดินจากคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร. จังหวัด) หรือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) รวมทั้งส่วนราชการที่เป็นคู่กรณี มีความเห็นพ้องด้วยกับมติของ กบร. จังหวัด หรือ กบร. ว่าที่ดินเป็นของราษฎรหรือมีคำพิพากษา ของศาลถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของราษฎร

3. ที่ดินที่ราษฎรยื่นขออนุญาตจับจองในเขตทรงสงวน ต้องไม่เป็นที่เขา ที่ภูเขา และบริเวณชล 40 เมตร รอบที่เขา ที่ภูเขา ตามแผนที่แสดงขอบเขตที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน ร้อยละ 35 อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี UTM GRID ระวัง 5134 I และระวัง 5134 II ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2546 (แผนที่ฉบับที่ 2) ทั้งนี้ ในกรณีที่ดินที่ราษฎรยื่นจับจองเป็นที่คาบเกี่ยวกับที่เขา ที่ภูเขา และบริเวณชล 40 เมตร รอบที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี จะเสนอกองทัพเรือเพื่ออนุญาตให้จับจองเฉพาะที่ดินที่อยู่นอกเขตดังกล่าว

4. ราษฎรที่ยื่นคำร้องขอจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน โดยได้นำเจ้าหน้าที่ของคณะทำงานตรวจสอบการจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ไปตรวจสอบที่ดินแล้ว เจ้าหน้าที่คณะทำงานตรวจสอบการจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี คาดว่า หน้า 29 เล่ม 131 ตอนพิเศษ 2 ง ราชกิจจานุเบกษา 7 มกราคม 2557 จะเป็นที่ดินที่มีปัญหา หรือเป็นที่เขา ที่ภูเขา และปริมาตร 40 เมตร รอบที่เขา ที่ภูเขา ตามแผนที่ แสดงขอบเขตที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินร้อยละ 35 อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี UTM GRID ระวัง 5134 I และ ระวัง 5134 II ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2546 (แผนที่ฉบับที่ 2)

ให้ราษฎรไปยื่นเรื่องขอรังวัดตรวจสอบแนวเขตกับสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ เพื่อให้ได้ค่าพิกัดที่ตั้งของแปลงที่ดินที่ถูกต้องแล้วให้ราษฎรมายื่นคำร้องขอจับจองที่ดิน ในเขตทรงสงวนตามขั้นตอนต่อไป

5. ราษฎรที่ยื่นคำร้องขอจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนแล้ว มิได้นำเจ้าหน้าที่คณะทำงานตรวจสอบการจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ไปตรวจสอบที่ดิน หรือเจ้าหน้าที่คณะทำงานตรวจสอบการจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ไม่สามารถติดต่อราษฎรมาดำเนินการนำตรวจสอบที่ดินได้ภายในระยะเวลา 30 วัน นับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี จะยกเลิกคำร้องดังกล่าว และจำหน่ายออกจากบัญชีการรับคำร้องต่อไป

6. ที่ดินที่ราษฎรได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้จับจองในเขตทรงสงวนแล้ว ยังคงเป็นที่ดินทรงสงวน โดยกองทัพเรือขอสงวนสิทธิ หากตรวจพบภายหลังว่า ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองไม่เป็นไปตามเงื่อนไข ในข้อ 1-4 กองทัพเรือจะเพิกถอนการอนุญาต รวมทั้งจะเสนอกฎที่ดินเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยราษฎรไม่มีสิทธิโต้แย้งหรือเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ

#### 4.3 ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารทับซ้อนกับปัญหาเขตหวงห้ามสำหรับราชการทหารเรือ พ.ศ. 2538-2562

หนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2542 มีผลให้ปัญหาการออกเอกสารสิทธิตามที่กรมที่ดินมีการเดินสำรวจนั้นได้รับการผ่อนปรนคลี่คลายขึ้นในกลุ่มประชาชนอำเภอสัตหีบอีก 4 ตำบล ยกเว้นตำบลแสมสาร คือ ตำบลสัตหีบ ตำบลนาจอมเทียน ตำบลบางเสร่ และตำบลพลูตาหลวง ต่างก็ได้รับเอกสารสิทธิที่เป็นโฉนดที่ดินทั้งหมดมีแต่เพียงประชาชนตำบลแสมสารเท่านั้นที่ไม่สามารถนำเอกสารสิทธิที่ส่วนใหญ่เป็น ส.ค.1 มาออกโฉนดได้ นอกจากนี้ ทางฐานทัพเรือสัตหีบก็ยังมีนโยบายที่จะอพยพประชาชนที่อยู่เขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 ออกไปด้วย ดังนั้น จึงยังมีการคัดค้านจากประชาชนตำบลแสมสารทั้งเรียกร้องขอพิสูจน์สิทธิและนำเอกสาร ส.ค.1 มาออกโฉนดต่อไปแต่เพียงตำบลเดียว ความขัดแย้งระหว่างทหารเรือกับประชาชนชาวแสมสารยังคงยืดเยื้อเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ต่อไปนี้

ทหารเรือได้เริ่มดำเนินการผลักดันประชาชนที่ถือว่าบุกรุกที่ดินของกองทัพเรือในขณะเดียวกันก็นำเสนอแนวคิดการให้เช่าที่ดินโดยชาวแสมสารจะไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ดังจะเห็นได้จากเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2559 ที่ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินแสมสาร ตำบล

แสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี นาวาเอกสุวัจ ดอนสกุล ผู้อำนวยการกองยุทธการและข่าว ฐานทัพเรือสัตหีบ พร้อมด้วย นาวาเอก อธิคม เลาหะกุล รองผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาคที่ 3 ส่วนหน้า ฐานทัพเรือสัตหีบ ได้เดินทางไปตรวจเยี่ยม สอบถามปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับ ปัญหาการบุกรุกที่ดินในพื้นที่ตำบลแสมสาร

นาวาเอกสุวัจ กล่าวว่าหลังจากที่กองทัพเรือ ได้มีคำสั่ง ให้ฐานทัพเรือสัตหีบ ตั้งคณะกรรมการ ลงตรวจสอบ กลุ่มผู้มีอิทธิพลที่เข้าไปรุกที่ดินเพื่อดำเนินการก่อสร้างรีสอร์ท ร้านอาหาร หรือในเชิงธุรกิจ ซึ่งในปัจจุบันมีการรุกที่ไปมากกว่าเดิมซึ่งจะส่งผลเสียให้กับประเทศชาติ โดยทางฐานทัพเรือสัตหีบ ซึ่งในเบื้องต้นจะเน้นเหตุซึ่งหน้ากรณีที่ดินชายทะเลไปทำธุรกิจ ร้านอาหาร และกำลังก่อสร้างรีสอร์ท และสั่งระงับการก่อสร้างเด็ดขาด โดยจะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแจ้งดำเนินคดีกับเจ้าของหรือผู้เกี่ยวข้องที่รุกที่ดิน ส่วนรีสอร์ทหรือร้านอาหารที่สร้างไปแล้ว ก่อนหน้าก็จะดำเนินคดีตามขั้นตอนกฎหมายย้อนหลังเช่นกัน ส่วนกรณีประชาชนหรือชาวบ้านที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยไม่ต้องกังวลเพราะทางเจ้าหน้าที่ได้ผ่อนผันให้อยู่อาศัยได้ตามปกติ ไม่มีการขับไล่โดยเด็ดขาด

นอกจากนี้ นาวาเอก อธิคม เลาหะกุล รองผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาคที่ 3 ส่วนหน้า ฐานทัพเรือสัตหีบยังได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า ฐานทัพเรือสัตหีบ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินแสมสาร เพื่อเป็นการให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในอดีตและผู้ที่ยุติการในปัจจุบัน มาแสดงตัวกับทางศูนย์ปฏิบัติการ เพื่อที่จะลงในรายละเอียดว่าพื้นที่ที่บุกรุกหรือพื้นที่ที่ท่านครอบครองในปัจจุบันเป็นพื้นที่เท่าไร และในกรณีที่กองทัพเรือมีนโยบายให้เช่า และท่านมีเจตจำนง จะเช่ากับกองทัพเรือหรือไม่ แต่ถ้าท่านไม่มีเจตจำนง จะเช่าหรือแสดงตัวกับทางกองทัพเรือ อนาคตถ้าอาจถูกตัดสิทธิ์ในการเช่ากับกองทัพเรือก็ได้และถูกฟ้องขับไล่ หากชาวบ้านทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว สามารถที่จะตัดสินใจทำสัญญาเช่ากับทางราชการ และเรื่องการขออนุญาตการอยู่อาศัย การขออนุญาต ขอน้ำ ขอน้ำ การกู้ธนาคาร ก็จะทำให้ได้โดยถูกกฎหมาย (กรมกิจการพลเรือนทหารเรือ, 31 มกราคม 2559)

12 กรกฎาคม 2559 พลเรือเอก ณะ อารีนิจ ผู้บัญชาการทหารเรือ และนายจักรกฤตศัญญ์ พาราพันธกุล อธิบดีกรมธนารักษ์ ร่วมลงนามบันทึกข้อตกลงการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองดูแลของกองทัพเรือในพื้นที่ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ณ ห้องรับรองกองบัญชาการกองทัพเรือ อาคารกองบัญชาการ พื้นที่พระราชวังเดิม เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2559 (อาร์วายทีไนน์, 12 กรกฎาคม 2559)

ดังนั้น ประชาชนชาวแสมสารจึงได้ตอบโต้การเคลื่อนไหวของทหารเรือโดยการตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นองค์กรอิสระเข้ามาสนับสนุนในทางของประชาชน กล่าวคือ เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2559 นางเตือนใจ ดีเทศน์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และประธาน ประธานอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากรได้ลงพื้นที่พบตัวแทนภาคประชาชนชุมชนตำบลแสมสารกว่า 500 คน ณ วัดช่องแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากกลุ่มประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนกรณี ฐานทัพเรือสัตหีบ ประกาศขึ้นทะเบียนที่ดินในตำบลแสมสาร เป็นที่ราชพัสดุ และเตรียมปรับนโยบายในพื้นที่เพื่อให้ประชาชนเช่าอาศัย และพื้นที่ทำกิน นายเสน่ห์ พิทักษ์กรรม ผู้นำชาวแสมสารในฐานะอดีตสมาชิกสภาจังหวัดชลบุรี และอดีตกำนันตำบล

แสมสารได้นำเสนอข้อมูลต่อ กสม. ว่า ในการต่อสู้เรื่องที่ดินระหว่างประชาชนกับฐานทัพเรือที่มีมานานนั้น ปรากฏว่าในปัจจุบันฐานทัพเรือสัตหีบรุกหนักในการลงพื้นที่ทำรังวัด ประกาศเขตที่ดินราชพัสดุและมีการออกคำสั่งให้ชาวบ้านไปลงชื่อเพื่อขอเช่าพื้นที่ ซึ่งมีประชาชนบางส่วนเข้าไปลงชื่อ จากนั้นทหารเรือในพื้นที่ก็เริ่มดำเนินการติดป้ายกันเขต ทั้งที่ก่อนหน้านี้ชาวบ้านได้เจรจาแล้วและอยู่ระหว่างกระบวนการขอยื่นพิสูจน์สิทธิ (สำนักข่าวชายขอบ, 14 กรกฎาคม 2559)

นอกจากนี้ นายเสนห์ยังได้กล่าวอีกว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่ครอบครองที่ดินทำกินที่ถูกต้องในแบบเอกสาร ส.ค.1 ก่อนปี พ.ศ. 2479 แต่ทหารเรือกลับไม่รอผลการพิสูจน์สิทธิ พร้อมทั้งแจ้งความดำเนินคดีต่อชาวบ้าน 7 ราย ชื้อหาบุกรุกที่ดินราชพัสดุ และรุกล้ำน่านน้ำ ซึ่งขณะนี้ก็อยู่ระหว่างการสอบสวนทำให้ชาวบ้านไม่พอใจ จึงได้ร้องเรียนไปยังศูนย์ดำรงธรรม และร้องเรียนหน่วยงานรัฐอีกหลายแห่ง แต่ยังไม่เห็นหน่วยงานใดเข้ามาดำเนินการ ชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนกว่า 6,000 คน จึงได้ลงชื่อเพื่อร้องเรียน กสม. เพื่อขอให้เข้ามาตรวจสอบการดำเนินการของทหารเรือและประสานงานกับทหารเรือเพื่อหยุดคำสั่งประกาศเขตราชพัสดุ จนกว่ากระบวนการพิสูจน์สิทธิจะเสร็จสิ้น

นายเสนห์ยังได้ตอบโต้มาตรการผลักดันผู้บุกรุกของทหารเรือว่า ทหารเรือมักอ้างว่าประชาชนเป็นนายทุนใหญ่ที่บุกรุกที่ดินเพื่อนำไปสร้างรีสอร์ท ที่พักหรือร้านอาหาร ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วชาวบ้านแสมสารเป็นคนเก่าแก่ของชุมชนแสมสารที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 100 ปี ดังนั้น ในปัจจุบันชาวบ้านแสมสารจึงมีอาชีพปลูกยูคาลิปตัส ข้าว มันสำปะหลัง และพืชผลไม้อื่น แต่บางส่วนปรับตัวให้เข้ากับการท่องเที่ยวโดยหันมาทำธุรกิจเล็กๆ ที่เป็นรายได้ระดับท้องถิ่นและมีการรวมกองทุนส่วนกลางเพื่อพัฒนาชุมชนต่อเนื่องดังคำกล่าวที่ว่า (สำนักข่าวชายขอบ, 14 กรกฎาคม 2559)

*“อะอะก็หาว่าเราเป็นนายทุน ทั้งที่ชาวบ้านครอบครองเฉลี่ยครัวเรือนละ 5-20 ไร่ บางวันก็ยิงปืนขึ้นฟ้า จนชาวบ้านเก็บปลอกกระสุนได้จำนวนมาก แต่ทหารอ้างว่าซ้อมรบ บางวันก็ถือปืนมาลาดตระเวน ในชุมชนทั้งที่ชุมชนอยู่อย่างสงบ ทำอย่างนี้เท่ากับว่าพยายามสร้างความไม่สงบให้เราอยู่ไม่ได้”*

นอกจากนายเสนห์แล้วยังมีนายสมโภชน์ สวัสดิ์ ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนชาวบ้านได้เสนอเพิ่มเติมอีกว่าชาวบ้านแสมสารเคยโดนผลักดันให้อพยพมาแล้วครั้งหนึ่งก่อนมาตั้งชุมชนในปัจจุบันเดิมทีในแผนที่มณฑลปราจีน แสมสารมีที่ดินกว่า 1,900 ไร่ ที่ดินเพื่อทำประโยชน์นั้นมีราว 1,700 ไร่ ส่วนอีก 200 ไร่ ปัจจุบันเป็นที่ในความดูแลของฐานทัพเรือสัตหีบ ในอดีตก่อนที่จะมีการตั้งฐานทัพเรือสัตหีบนั้น ชาวบ้านได้ทำประมงพื้นบ้านมานาน แต่ถูกผลักดันให้อพยพออกไป เนื่องจากฐานทัพเรือต้องการสร้างพื้นที่เพื่อดำเนินทางราชการ และปัจจุบันกลายเป็นฐานทัพเรือถาวร การที่ชาวแสมสารไม่ได้ออกมาคัดค้านการกระทำของทหารเรือตั้งแต่แรกเนื่องจากเห็นว่าเป็นงานของราชการ นอกจากนี้ ในช่วงแรกชาวบ้านเองมีสัมพันธที่ดีกับทหารเรือมาโดยตลอด จึงยอมสละที่ดิน ส.ค.1 ให้ และชาวบ้านบางส่วนได้รับค่าชดเชยในทรัพย์สินเป็นค่าต้นไม้ ค่าเรือถอน ซึ่งขณะนั้นชาวบ้าน

รายได้ไม่ยอม ทหารก็มีการเริ่มวางแผนฝึกรบ เพื่อแสดงให้เห็นว่าพื้นที่ฐานทัพนั้นมีสิ่งรบกวนตลอดเวลา จนชาวบ้านต้องยอมออกมาจากชุมชน

นายสมโภชน์ยังกล่าวอีกว่า ในปัจจุบันนี้ การที่ทหารเข้ามาแบ่งโซนเป็น 3 โซน โดยให้โซนที่ 1 ปล่อยให้เช่าในราคาตารางวาละ 50 สตางค์ โซนที่ 2 เอาคืนเป็นที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในราชการ โซนที่ 3 ให้เช่าแต่ไม่บอกราคา ซึ่งโซนสุดท้ายนี้ชาวบ้านกังวลว่าเป็นการเปิดโซนธุรกิจ และพาณิชย์มากกว่า เนื่องจากช่วง 2-3 ปี นี้ ชาวบ้านพบว่า พฤติกรรมเรือเฟอร์รี่ที่ดำเนินการโดยครอบครัวทหาร บางรายได้เริ่มให้บริการต่างชาติ และรับลูกค้าเกินจำนวนที่กำหนด โดยนายสมโภชน์ไม่แน่ใจว่าการขึ้นทะเบียนราชพัสดุนั้นจะโปร่งใสหรือไม่ หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์บางกลุ่ม

นางเตือนใจ ในฐานะตัวแทนของ กสม. ได้ตอบสนองข้อเรียกร้องของชาวบ้านโดยจะดำเนินการส่งจดหมายถึงผู้บังคับบัญชาฐานทัพเรือสัตหีบ เพื่อขอความร่วมมือเรื่องชะลอการดำเนินคดี และขอความร่วมมือกรณีการใช้อาวุธปืนในชุมชน เพราะเข้าใจว่าชาวบ้านอาจจะกังวลแต่ยังไม่ทราบว่าเจตนาจริงของทหารในการยิงปืนคืออะไร ส่วนกรณีการเจรจาอย่างเป็นทางการกับฝ่ายฐานทัพเรือสัตหีบนั้น ทาง กสม. จะนัดวันเจรจาโดยเร็วที่สุด เพื่อหาทางออกต่อไป เพราะถึงอย่างไรชาวบ้านก็อยู่ระหว่างกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ (สำนักข่าวชายขอบ, 14 กรกฎาคม 2559)

○ อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวของชาวบ้านแสวงหาความยุติธรรมการสิทธิมนุษยชนก็ไม่ใช่เป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2559 พล.ท.จุมพล ลุมพิกานนท์ รองเสนาธิการทหารเรือ และโฆษกกองทัพเรือ ได้ออกมาชี้แจงเรื่อง ทหารเรือยึดพื้นที่ราชพัสดุว่า เขตที่ดินในพื้นที่สัตหีบแบ่งเป็น 2 ตอนคือ ส่วนที่ดินเรียกว่า ที่พระราชทาน เป็นเอกสิทธิ์ขาดทหารเรือ ตอนที่ 2 ไม่หวงห้าม แต่ไม่อนุญาตให้ชาวต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อ ดังนั้น ทหารเรือจึงมีอำนาจอนุญาตแก่ผู้ที่จับจองทำไร่นาและถากถางได้ตามสมควร ซึ่งไม่เกินขีดขั้น พ.ร.บ.การตัดไม้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานให้เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2465 นอกจากนี้ ทหารเรือยังมีอำนาจในการอนุญาตให้ราษฎรเข้าครอบครองในเขตทรงสงวน ปัจจุบัน กองทัพเรือ โดยฐานทัพเรือสัตหีบร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นราย ๆ ไป

การเคลื่อนไหวผลักดันชาวแสวงหาออกจากพื้นที่ยังปรากฏในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ด้วย กล่าวคือ ทางกองทัพเรือจึงได้อาศัยคำสั่งเรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2558 มาเป็นเครื่องมือในการนิยามทางวาทกรรมว่า กลุ่มบุคคลที่บุกรุกที่ดินทรงสงวนของกองทัพเรือถือได้ว่าเป็นผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นและกองทัพเรือก็ได้พยายามผลักดันบุคคลดังกล่าวที่บุกรุกออกจากพื้นที่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สั่งให้รื้อถอนหรือดำเนินการฟ้องร้องทางกฎหมาย เป็นต้น (ไทยรัฐออนไลน์, 14 กันยายน 2559)

ชาวบ้านแสวงหาได้ตอบโต้การเคลื่อนไหวของกองทัพเรือโดยในวันที่ 24 พฤษภาคม 2560 นายภัครธรณ์ เทียนไชย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ออกมารับหนังสือร้องเรียนจากชาวตำบลแสวงหาอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เรื่อง การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุโดยไม่ได้รับความเป็นธรรม นายประเสริฐ พิทักษ์ภรณ์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแสวงหา ได้นำชาวบ้านยื่นหนังสือร้องเรียนว่า จากกรณีที่ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน จากการที่ธนารักษ์จังหวัดชลบุรี และกรมธนารักษ์ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขที่ ชบ.481 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ตำบลแสวงหา อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ทั้งตำบล ซึ่งที่ดินมีราษฎรครอบครองปลูกบ้านเรือนอยู่อาศัย โดยมีเอกสาร ส.ค.1 มีที่ตั้งของ

วัดช่องแสมสาร โรงเรียนชุมชน บ้านช่องแสมสาร ซึ่งชาวบ้านอยู่อาศัยกันมาตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2460 ตามหลักฐานแผนที่ปราจีนบุรี ซึ่งสำรวจโดยกรมแผนที่ ระบุว่าบ้านช่องแสมสาร และมีสัญลักษณ์วัดที่ตรงกับที่ตั้งของวัดช่องแสมสาร ซึ่งเป็นหลักฐานแสดงให้เห็นว่าชาวบ้านแสมสารอยู่มาก่อนที่จะมีพรบ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลข ขบ.481 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้น ในมาตรา 4 วงเล็บ 2 ระบุว่า อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข ขบ.481 นั้น ได้รวมเอาที่สาธารณะ เช่น ถนน อ่างเก็บน้ำ สระน้ำ ที่ชาวบ้านใช้ร่วมกัน ถือเป็นกรขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยขัดแย้งกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดังนั้นชาวบ้านตำบลแสมสาร ได้รวมลงชื่อยื่นหนังสือขอความเป็นธรรม ต่อท่านผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ช่วยประสานให้นายกรัฐมนตรีช่วยพิจารณาทำการเพิกถอนทะเบียนราชพัสดุ แปลงหมายเลขที่ ขบ.481 ที่ขึ้นทะเบียนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามข้อเท็จจริงข้างต้น และชะลอการจำหน่าย ส.ค.1 ในพื้นที่ตำบลแสมสารออกไปก่อน (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดชลบุรี, 2560)

○ การเคลื่อนไหวของชาวบ้านแสมสารในเรื่อง ที่ราชพัสดุได้รับการตอบโต้จากฝ่ายรัฐโดยนายพร อนันตศิลป์ อธิบดีกรมธนารักษ์ เปิดเผยว่า กรมธนารักษ์ได้เร่งแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินพื้นที่ราชพัสดุ ในตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ซึ่งอยู่ในความครอบครองของกองทัพเรือบนเนื้อที่ 12,487 ไร่ โดยปัจจุบันมีผู้บุกรุกอยู่ประมาณ 2,000 ราย เนื้อที่ 2,434 ไร่ แบ่งเป็น 4 แปลงใหญ่ ขณะนี้มีผู้บุกรุกในพื้นที่ได้ยื่นเรื่องขอเช่าที่ดินที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาทแล้ว 487 ราย ทั้งนี้กรมธนารักษ์ได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยการจัดให้เช่าเป็นรายบุคคล และล่าสุดได้ให้ประชาชนที่บุกรุกเข้ามาทำสัญญาเช่าให้ชุมชนได้อยู่อาศัยในแปลงที่ 3 แล้วจำนวน 116 ราย พื้นที่ 50 ไร่ จากพื้นที่ทั้งหมด 332 ไร่ โดยคิดอัตราค่าเช่า 50 สตางค์ต่อตารางวา ส่วนในพื้นที่เหลือจะเร่งดำเนินการจัดทำสัญญาเช่าให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกของประชาชนและทำให้ได้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยด้วย

อย่างไรก็ตาม การทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่ออยู่อาศัยนั้น กรมธนารักษ์และกองทัพเรือได้ขอให้สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ นโยบายแห่งชาติ ขอยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) ซึ่งกำหนดให้จัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐ ซึ่งต้องจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวมเป็นการจัดให้เช่าในรูปแบบของกลุ่มหรือสหกรณ์ เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ข่าวเศรษฐกิจ, 25 มิถุนายน 2562)

หลังจากนั้น 23 มีนาคม 2561 นายบรรเจ็ด จันทร์เทศ ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 1 ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ได้นำชาวบ้านในชุมชนแสมสาร จำนวน 53 ราย เดินทางเข้ายื่นหนังสือขออุทธรณ์คำสั่งจำหน่าย ส.ค.1 ต่อ นายไพโรจน์ บัวน่วม เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ เพื่อให้นำเสนอต่อไปยัง นายภักดิ์ธรรม เทียนไชย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ให้พิจารณาเรื่องคำขออุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งการรวมตัวเข้ายื่นหนังสือครั้งนี้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจ สภ.สัตหีบ ดูแลอำนวยความสะดวกให้การยื่นหนังสือเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

นายบรรเจ็ด กล่าวว่า ตนเอง และชาวบ้านในฐานะประชาชนที่อาศัยอยู่ใน ตำบลแสมสาร ที่ถูกคำสั่งจำหน่ายใบครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ต่างก็ได้รับผลกระทบในเรื่องที่อยู่อาศัย และที่ดิน ทำกินเช่นเดียวกันหมด ทั้งนี้ เนื่องจากชาวบ้านได้อาศัย และทำกินอยู่บนที่ดินผืนนี้มานาน ก่อนที่ กองทัพเรือจะมีการเข้ามาจัดระเบียบที่ดินแสมสารตามนโยบายแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินภาครัฐของ คสช. พร้อมมีการประกาศให้ประชาชนที่เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยให้ไปขอเช่าที่ดินต่อกรมธนารักษ์

สำหรับที่ดินใน ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เป็นพื้นที่เขตทรงสงวนตาม พระบรมราชโองการใน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีกองทัพเรือ เป็นผู้รับผิดชอบดูแล พื้นที่ ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึก และคลังเชื้อเพลิงของหน่วยงานทางทหาร รวมทั้งยังเป็นพื้นที่ฝึกที่สำคัญทางยุทธศาสตร์ที่มีความอ่อนไหวในเรื่องความมั่นคงทางทะเล และเอกลักษณ์ของกองกำลังรักษาประเทศ ภายใต้ พ.ร.บ.ว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร และการก่อสร้างสิ่งใดต้องได้รับอนุญาตกองทัพเรือเท่านั้น

ต่อมาในวันที่ 10 กันยายน 2562 ดร.เสถียร เผือกประพันธ์ ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรได้เป็นตัวแทนของชาวบ้านแสมสารมายื่นหนังสือขอร้องเรียนให้กับท่านภคธรม์ เทียนไชย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีและ ท่านพรชัย พงษ์ภู ธนารักษ์จังหวัดชลบุรี ในกรณีสัญญาเช่าของพี่น้อง แสมสาร 74 ราย เพื่อให้สัญญาเช่าเป็นธรรมแก่พี่น้องแสมสาร โดยมีข้อเรียกร้องดังนี้ (เสถียร เผือกประพันธ์, 10 กันยายน 2562)

1. ขอให้สัญญาเช่า เริ่ม 1 มกราคม 2563
2. ขอให้ลดเว้น หรือให้ผ่อนชำระค่าธรรมเนียมของผู้เช่า ตามระเบียบของกรมธนารักษ์
3. ขอให้สัญญาแนบท้ายของ กองทัพเรือ ควรระบุว่า เมื่อครบ 30 ปี สามารถโอนสิทธิ การเช่าให้ลูกหลานได้ และสามารถต่อสัญญาเพิ่มได้อีก 30 ปี โดยให้ยื่นคำร้องต่อกองทัพเรือ เพื่อให้ กองทัพเรือพิจารณาตามหลักเกณฑ์

#### 4.4 ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนภายใต้แผนพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562-2565

ปัญหาแย่งชิงที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนได้กลายเป็นข้อพิพาทที่ ร้อนแรงขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีการประกาศแผนการใช้ที่ดินในภาพรวมในช่วง 20 ปี (พ.ศ. 2560-2580) ของเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกโดยสาระสำคัญของแผนดังกล่าวที่เกี่ยวข้องก็คือ การใช้ที่ดินเพื่อเป็น มหานครการบินภาคตะวันออก (Aerotropolis) ภายในรัศมี 30 กิโลเมตร จากสนามบินนานาชาติอู่ตะเภาซึ่งจะประกอบด้วยพื้นที่ที่รองรับการพัฒนาของสนามบินและกิจการที่ สืบเนื่องจากสนามบินไว้ภายในเมืองรอบสนามบินอู่ตะเภา ซึ่งแบ่งออกเป็นเมืองศูนย์กลางการเมือง และศูนย์กลางธุรกิจจำนวน 500 ไร่ รวมถึงเมืองธุรกิจการบินโดยพื้นที่ทั้งหมดนี้อาจจะประกาศเป็น เขตเศรษฐกิจพิเศษ เราพบว่า การกำหนดเขตชั้นในของการบินภาคตะวันออกนั้นจะมีรัศมี 10 กิโลเมตรรอบสนามบินโดยมีการใช้พื้นที่ประมาณ 104,000 ไร่ ซึ่งจะครอบคลุมชุมชนที่สำคัญได้แก่ สัตหีบและบ้านฉางซึ่งรวมถึงพื้นที่ของตำบลแสมสารที่เป็นข้อพิพาทระหว่างกองทัพเรือกับประชาชน ด้วย ผลที่ตามมาก็คือ ถ้ามีการกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษของอีอีซีใน ภายหลัง กองทัพเรือก็อาจจะทวงคืนพื้นที่ที่ดินทรงสงวนจากประชาชนนำไปใช้เพื่อเป็นเขตส่งเสริม

เขตเศรษฐกิจพิเศษของเมืองการบินภาคตะวันออก (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2561 : 8-9, 19, 21-22)

ตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวมซึ่งกำหนดการใช้ที่ดินในอีอีซีในช่วงระยะเวลา 20 ปี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอีอีซีในภาพรวมในรายละเอียดดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2561 : 19-22)

พื้นที่สำหรับมหานครการบินภาคตะวันออก หรือ “Aerotropolis” ภายในรัศมี 30 กิโลเมตรจากสนามบิน เป็นพื้นที่ที่รองรับการพัฒนาของสนามบินอู่ตะเภา โดยมีกิจกรรมที่สืบเนื่องจากสนามบินไว้ภายในเมือง รอบสนามบินอู่ตะเภา ได้แก่ กลุ่มอาคารสำนักงาน ศูนย์ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการบิน ศูนย์ประชุม โรงแรมและที่พักอาศัยรองรับทั้งผู้ปฏิบัติงานภายในสนามบิน และนักธุรกิจ นักท่องเที่ยวที่ใช้บริการสนามบินอู่ตะเภา เป็นต้น ส่วนกลุ่มที่เป็นอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการบิน และโลจิสติกส์ที่จะสนับสนุนเขตการค้าเสรีเพื่อประกอบอุตสาหกรรม และโลจิสติกส์ภายในสนามบินอู่ตะเภา จะอยู่ในรัศมีที่ห่างออกไปในพื้นที่ที่จัดสรรไว้เฉพาะ ซึ่งทั้งหมดนี้อาจประกาศเป็นเขตส่งเสริมเพื่อกิจการพิเศษตามความเหมาะสม ซึ่งจะแบ่งกลุ่มพื้นที่ใช้งาน ออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่

1. เมืองศูนย์กลางการเงินและศูนย์กลางธุรกิจ พื้นที่ประมาณ 500 ไร่ เพื่อการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้นักลงทุน หรือผู้ประกอบการเข้ามาจัดตั้งสำนักงาน (Headquarter) รวมทั้งการเปิดโอกาสให้เกิดการทำธุรกรรม ธุรกิจและการเงินอย่างครบวงจรภายในพื้นที่เพื่อสนับสนุนการลงทุนและการดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ ของนักลงทุนในพื้นที่นั้น เป็นการดำเนินการที่สำคัญประการหนึ่งที่จะสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่อีอีซีทั้งในลักษณะของการเป็นปัจจัยสนับสนุนการตัดสินใจลงทุนจากความพร้อมในการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจการดำเนินธุรกรรมของพื้นที่และการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญอย่างเป็นรูปธรรมโดยพื้นที่เมืองศูนย์กลางการเงินและศูนย์กลางธุรกิจ จะตั้งอยู่ในรัศมี 10 กิโลเมตรจากสนามบินอู่ตะเภา

2. เมืองธุรกิจการบิน ซึ่งจะตั้งในอยู่ในรัศมี 30 กิโลเมตรจากสนามบินอู่ตะเภา ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่มหานครการบินภาคตะวันออก สามารถเดินทางได้อย่างสะดวกโดยสามารถเชื่อมต่อพื้นที่ต่าง ๆ ในอาเซียนได้ภายใน 3 ชั่วโมง และเชื่อมต่อกับพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของเอเชีย ไม่ว่าจะเป็น จีน ญี่ปุ่น เกาหลี และอินเดีย ได้ภายใน 4-6 ชั่วโมง นอกจากนี้ยังสามารถเดินทางภายในพื้นที่ได้โดยรถไฟความเร็วสูง สถานีอู่ตะเภา และสถานีพญา ซึ่งสามารถเดินทางไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ในอีอีซีและกรุงเทพฯ ได้ภายในระยะเวลาเพียง 1 ชั่วโมง เป็นพื้นที่รองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ธุรกิจ โครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการบิน และสนามบิน ที่ต้องอาศัยความได้เปรียบจากความเร็วของการขนส่งทางอากาศ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะเป็นกิจกรรมที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งจะช่วยให้กิจกรรมเกี่ยวเนื่อง การจ้างงาน บริการ หรืออุตสาหกรรมนั้นเกิดมูลค่าสูงขึ้น และช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจได้อย่างมาก

นอกเหนือจากห่วงโซ่มูลค่าของสินค้ามูลค่าสูงที่ใช้การขนส่งทางอากาศ ยังมีห่วงโซ่มูลค่าของธุรกิจบริการต่าง ๆ ที่อาศัยสนามบินเป็นศูนย์กลาง ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านผู้ให้บริการโลจิสติกส์สำหรับสินค้าต่าง ๆ ที่ขนส่งทางอากาศ หรือบริการต่อเนื่องที่มีให้กับผู้โดยสาร ไม่ว่าจะเป็นโรงแรม ห้างสรรพสินค้า ศูนย์ประชุม ศูนย์เจรจาธุรกิจ กิจกรรมเหล่านี้จึงควรถูกจัดให้อยู่ในขอบเขตรัศมี 10 กิโลเมตร และมีการเชื่อมต่อกับสนามบินอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนกลุ่มที่เป็นภาคอุตสาหกรรม

การผลิตเกี่ยวข้องกับการบิน หรืออาศัยการขนส่งทางอากาศเป็นหลัก จะอยู่ในรัศมีที่ห่างออกภายใน 30 กิโลเมตรจากสนามบินในพื้นที่ที่จัดสรรไว้เฉพาะ ซึ่งทั้งหมดนี้อาจประกาศเป็นเขตส่งเสริมเพื่อกิจการพิเศษตามความเหมาะสม

ความหวังใญ่ดังกล่าวเกี่ยวกับที่ดินทรงสวงของแสมสารมีน้ำหนักมากขึ้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินของกองทัพเรือในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่ตำบลโยธะกา อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ตามแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินของอีอีซีจะใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อพัฒนาเมืองใหม่อัจฉริยะ (Smart city) นำอยู่ ในการพัฒนาเมืองใหม่อัจฉริยะจะมีพัฒนา 2 รูปแบบคือ เมืองใหม่ที่พัฒนาโดยรัฐจะอยู่ในพื้นที่ว่างเปล่าของรัฐ ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งเป็นเมืองใหม่อัจฉริยะที่เอกชนเป็นพัฒนาโดยกำหนดให้อยู่ในพื้นที่รัศมีไม่เกิน 10 กิโลเมตรจากโครงสร้างพื้นฐานหลัก เช่น สถานีรถไฟความเร็วสูงหรือสนามบินอุ้ตะเภา เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2561 : 18-19)

กรณีที่ดินที่โยธะกามีความเด่นชัดขึ้นเมื่อต่อมาบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด โดยนายธนาินทร์ เจียรนวนนท์ ได้ประกาศว่า ซีพีจะลงทุนพัฒนาเมืองใหม่ที่ฉะเชิงเทราในพื้นที่ 10,000 ไร่ ดังนั้น ชาวบ้านตำบลโยธะกาใน 4 หมู่บ้านที่อาศัยอยู่ในที่ดินของกองทัพเรือจึงได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการจัดสรรที่ดินในรูปแบบเช่าซื้อที่ดิน 30 ปีจากกองทัพเรือเนื่องจากกองทัพเรือได้ขอคืนที่ดินที่ให้ชาวบ้านอยู่อาศัยเพื่อใช้สนับสนุนโครงการพัฒนาเมืองใหม่อัจฉริยะโดยกองทัพเรือจะส่งคืนที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุให้แก่กรมธนารักษ์หลังจากนั้นกรมธนารักษ์ก็จะมอบให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกอีกทีหนึ่ง (มติชนออนไลน์, 26 สิงหาคม 2561 ; ประชาไทยออนไลน์, 26 กันยายน 2561)

แผนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองมหานครการบินได้รับการยืนยันจากกลุ่มเทคโนโลยีผู้ขับเคลื่อนอีอีซีโดยเริ่มต้นจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2562 ดร.คณิต แสงสุพรรณ เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) กล่าวในงานสัมมนา “การพัฒนาเมืองศูนย์กลางการบิน โอกาสทางเศรษฐกิจและธุรกิจ” ที่โรงแรมเรเนซองส์ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2560 ว่า การจัดงานในวันนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเพื่อรองรับระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกซึ่ง “มหานครการบินอุ้ตะเภา” จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยเสริมศักยภาพในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ Eastern Economic Corridor (EEC) และจะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศไทย ด้วยการเชื่อมโยง 3 ท่าอากาศยาน กระจายความเจริญและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เสริมสร้างความเข้มแข็ง ทางเศรษฐกิจของไทยให้ก้าวไกลไปในเวทีโลก ทั้งนี้ ท่าอากาศยานนานาชาติอุ้ตะเภา ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในบริเวณรอยต่อระหว่างจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นจังหวัดสำคัญในระเบียงเศรษฐกิจ เคยเป็นสนามบินที่ทำหน้าที่ดูแลด้านความมั่นคงและปกป้องประเทศมาอย่างยาวนาน แต่ปัจจุบันได้ก้าวสู่บทบาทใหม่เปิดให้บริการเชิงพาณิชย์แก่ผู้โดยสารและสายการบิน ที่เดินทางทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ และกำลังถูกพัฒนาให้เป็นท่าอากาศยานนานาชาติแห่งที่ 3 ของประเทศ โดยมีเป้าหมายจะเพิ่มจำนวนผู้โดยสารที่มาใช้บริการของสนามบินเป็น 5 ล้านคนในระยะเวลา 5 ปี (ค.ศ. 2022) 30 ล้านคน ในระยะ 10 ปี (ค.ศ. 2027) และ 60 ล้านคนในระยะ 15 ปี (ค.ศ. 2032) นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีโครงการจะพัฒนา

พื้นที่โดยรอบสนามบิน สุการ์เป็น “มหานครแห่งการบิน” เป็นเมืองใหม่ที่มีท่าอากาศยานนานาชาติ อยู่ตะเภาเป็นศูนย์กลางเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสนามบินนานาชาติอยู่ตะเภาเป็นมหานครแห่ง การบินนี้ ดร.จอห์น ดี.คาซาร์ดา ผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาแนวคิด “เมืองการบิน” ในระดับโลก จนได้รับการยกย่องจากนิตยสารไทม์ให้เป็น 1 ใน 10 แนวคิดที่สามารถเปลี่ยนแปลง โลกได้ ได้กล่าวว่า แนวคิดมหานครแห่งการบิน หรือ Aerotropolis นี้ ครอบคลุมการพัฒนาสนามบิน และพื้นที่โดยรอบในรัศมี 10-20 กิโลเมตร เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และ สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรมในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจ อุตสาหกรรม ประชากร และ การศึกษา ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ เนื่องจากวงรัศมีของการพัฒนาสามารถขยายตัว ออกไปจากศูนย์กลางที่เป็นสนามบินสู่แนวระเปียงการพัฒนาที่เชื่อมโยงกับสนามบิน (Airport corridor) จนเป็นวงกว้างที่ครอบคลุมกลุ่มก้อนของการพัฒนาเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ในรัศมี 30 กิโลเมตร ที่สอดคล้องกับกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการบิน และรูปแบบที่พึ่งพาอาศัย สนามบินเป็นแกนหลักในการดำรงชีวิต (ฐานเศรษฐกิจ, 9 กรกฎาคม 2562)

นอกจากนี้ ดร.คณิต แสงสุพรรณ ยังชี้เพิ่มเติมว่าสำหรับโมเดลของเมืองศูนย์กลางการบินที่ ประสบความสำเร็จอย่างสูงนั้น ได้แก่ พื้นที่รอบสนามบินสคิปโพล (ในเมืองอัมสเตอร์ดัม ประเทศ เนเธอร์แลนด์) พื้นที่รอบสนามบินนานาชาติดัลลัส/ฟอร์ตเวิร์ธ (เท็กซัส สหรัฐอเมริกา) พื้นที่รอบ สนามบินอินชอน (กรุงโซล เกาหลีใต้) พื้นที่รอบสนามบินชางงี (สิงคโปร์) และพื้นที่รอบสนามบิน นานาชาติอัลมักทุม (เมืองคูไบ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์) และล่าสุด มีตัวอย่างที่น่าสนใจจากการพัฒนา พื้นที่รอบสนามบินในจีน นั่นคือการพัฒนาเขตเศรษฐกิจรอบสนามบินเจิ้งโจว เพื่อให้เป็นมหานคร การบินที่ทันสมัยแห่งใหม่ของโลก ซึ่งประสบการณ์และรูปแบบความสำเร็จของเมืองการบินเหล่านี้ สามารถนำมาประยุกต์ใช้หรือเป็นโมเดลสำหรับการพัฒนาพื้นที่รอบท่าอากาศยานนานาชาติอยู่ตะเภา ให้เป็นเมืองมหานครแห่งการบินตามเป้าหมายของรัฐบาลไทยเช่นกัน (ฐานเศรษฐกิจ, 9 กรกฎาคม 2562)

ภายใต้บริบทใหม่ของของแผนออีอีซีได้เกิดการเคลื่อนไหวอีกแนวหนึ่งของกลุ่มคนในแสมสาร ที่เรียกว่า กลุ่มแสมสารรักษถิ่น ได้นำเสนอการต่อสู้อีกแนวหนึ่งโดยเริ่มจากการมองปัญหาที่ข้อพิพาท ที่ดินแสมสารกับอนาคตของการขยายตัวของออีอีซีเนื่องจากผังเมืองออีอีซีนั้นระบุให้พื้นที่แสมสารเป็น พื้นที่สีขาวที่อยู่ภายใต้ดุลยพินิจขององทัพอากาศในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวของผู้นำ กลุ่มแสมสารรักษถิ่น ที่ว่า (นภดล พรบริบูรณ์, สัมภาษณ์ 28 กุมภาพันธ์ 2563)

“ผมมองว่าถ้าเค้าทำ ที่ดินทำไม่พอ ผมมองว่า เหมือนกับเราอยู่ในพื้นที่ ที่อนาคต ถ้าจัดการโดยเด็ดขาดแล้ว ออกกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ เวนคืน เค้าเอาไปทำอะไรก็ได้ พื้นที่มีโฉนด ก็เรียกคืนได้อยู่แล้ว ไข่ม้อย เค้าจัดการให้ชาวบ้านเสียสิทธิ์ไปก่อนแล้ว อีก 10 ปี หรือ 20 ปีข้างหน้า เค้าขยายการสร้างเครื่องบินหรือโครงการของ อันนี้ผมพูดได้เลยนะ ผมพูดได้ ไม่ใช่สภา ของกลุ่มปราสาททองโอสถ ก็คือของเค้าเรียกว่า อะไรอะ กลุ่มนี้ที่เค้าทำเรื่องของบอดีแคร์ เรื่องของฮับ ศูนย์การแพทย์

“เค้าอยากได้พื้นที่ตรงนี้ไปทำโรงพยาบาลแบบ แบบ อ้า ที่แห่งแรกของโลก ที่มันแบบเข้าพักได้เลย”

ผู้นำกลุ่มแสมสารรักษถิ่นยังได้ชี้ให้เห็นถึงเหตุผลในการเคลื่อนไหวที่ชาวแสมสารจะต้องเคลื่อนไหวเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนในยุคออีชีอิกว่า (นภดล พรบริบูรณ์, สัมภาษณ์ 28 กุมภาพันธ์ 2563)

“เค้าวางโครงการที่เราเคยเห็นอันนี้มีหลักฐานอยู่ ผมเอาเอกสารให้ คือเป็นลักษณะเป็นพื้นที่อยู่ระหว่างมี terminal มีเรือเฟอร์รี่ มีสนามบิน ไซมัยยะ แล้วตรงนี้เป็นทั้งเมืองใหม่ นครการบินและศูนย์การแพทย์แห่งใหม่ของโลกที่รับคนป่วยทุกคนสภาพ อายุเยอะต่างชาติเข้ามา คือตรงนี้ EEC ที่เค้าอยาก คือมันอยู่ในเว็จของโลจิสติกส์ที่มันครบจึ้ย ที่เคยเห็นก่อนนี้กังวลมากที่เป็นรูปธรรมที่เห็นนะ คือ อ่าหว่าใส่ร้ายเค้า แต่เห็นเมื่อปี 60 ก่อนช่วงปีประกาศใช้ พรบ”

เป้าหมายในการเคลื่อนไหวของกลุ่มแสมสารรักษถิ่นที่โยงกับออีชีอิกคือ ให้ชาวแสมสารอยู่ได้ในพื้นที่โดยการเช่าที่ดินในรูปแบบโฉนดที่ดินดั่งที่มีข้อเสนอไว้ว่า (นภดล พรบริบูรณ์, สัมภาษณ์ 28 กุมภาพันธ์ 2563)

“สิทธิ์ในที่ดินอาจจะไม่ใช่โฉนดก็ได้ เป็นโฉนดชุมชนโดยการเช่าผ่าน อบต. ก็ได้ อันนี้คือเป็นเรื่องที่ผมจะพูดในกรรมาธิการว่า ถ้าเป็นที่ของ ธนารักษ์ ถ้าวันนี้น้ำมันโอเคพิสุจน์ ก็ไม่ต้องพิสุจน์แล้ว ทั้งหมดบ้านเป็นที่ของกรมธนารักษ์นี้ให้กองทัพเรือส่งคืนธนารักษ์ได้มัย และให้ อบต. ไปเช่าเป็นหน่วยรัฐต่อรัฐด้วยกันอะ อบต. มาเก็บตังค่าเช่าเอง แบบนี้จะดีกว่ามัย แต่กองทัพเรือมาแทรกกลางมันไม่น่าไวใจเลย ไม่ว่าจะเพราะอะไร เพราะกองทัพเรือมี คณะบุคคลอยู่ในกรรมการบริหาร บอร์ดทั้งหมดของการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นบอร์ด อีชี บอร์ดการทำอากาศยาน บอร์ดการทำเรือ มีคนของกองทัพเรือโดยตำแหน่งตรงนั้นหมด มันก็ไม่น่าไวใจเลย ว่าชาวบ้านอนาคตจะโดนอะไร”

ส่วนแนวทางการเคลื่อนไหวของกลุ่มแสมสารรักษถิ่นยังใช้แนวทางรัฐศาสตร์คือการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ผนวกออีชีเข้ามาเป็นประเด็นเนื่องจากมองว่าการแก้ไขปัญหาที่ดินของแสมสารโดยแยกจากประเด็นออีชีทำให้การเคลื่อนไหวไม่ราบรื่น ดังนั้น แนวทางการเคลื่อนไหวของกลุ่มแสมสารรักษถิ่น จึงแตกต่างจากแนวทางการเคลื่อนไหวแนวรัฐศาสตร์ของผู้นำชุมชนเดิมที่มีได้นำประเด็นการใช้ประโยชน์ที่ดินของออีชีในแสมสารมาเป็นประเด็นเคลื่อนไหว นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มแสมสารรักษถิ่นมีเป้าหมายการเคลื่อนไหวอยู่ที่พรรคการเมือง

มิใช่อยู่ที่รัฐบาลดังเช่นกลุ่มผู้นำแสมสารดั้งเดิมได้ใช้เป็นหลัก กล่าวคือ กลุ่มแสมสารรักษถิ่นมุงเคลื่อนไหวร่วมกับพรรคร่วมฝ่ายค่านของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยการนำของพรรคอนาคตใหม่ (ก้าวไกล) ในขณะที่กลุ่มผู้นำแสมสารดั้งเดิมผูกพันอยู่กับพรรคพลังประชาชนรัฐโดยผ่าน ส.ส.เสถียรระ เผือกประพันธ์ แนวทางการเคลื่อนไหวของกลุ่มแสมสารรักษถิ่นโดยการผนวกอีอีซีสามารถคลี่คลายเหตุการณ์ในรายละเอียดได้ดังนี้

ดังนั้น ในวันที่ 14 สิงหาคม 2562 กลุ่มชาวบ้านตำบลแสมสารยื่นหนังสือร้องเรียนกรณีที่ดินทับซ้อนเขตกองทัพเรือตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรีต่อพรรคอนาคตใหม่ โดยนางสาวเบญจมา แสงจันทร์ ส.ส.จังหวัดชลบุรี เป็นผู้รับหนังสือ เนื่องจากปัญหาพิพาทที่ดินตำบลแสมสารระหว่างประชาชนกับฐานทัพเรือสัตหีบที่มีมานานโดยมีการร้องเรียนหน่วยงานรัฐองค์กรต่าง ๆ มากมายแต่ยังไม่มีการแก้ไขปัญหาพิพาทให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมโดยการแก้ไขปัญหามักเป็นไปทางประวิงเวลาแก้ตามสถานการณ์ความเดือดร้อนที่ปะทุขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง ปัญหาพิพาทจึงยังค้างคาอยู่ ทำให้ชาวบ้านตำบลแสมสารได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมากเพราะถูกรอนสิทธิขั้นพื้นฐาน จึงขอให้สภาผู้แทนราษฎรนำปัญหาพิพาทนี้ผ่านไปยังรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและร่วมกันวางกรอบแก้ไขปัญหาผิดพลาดโดยเร็ว ซึ่งอยากให้มีการตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นมาเพื่อช่วยแก้ปัญหาอย่างจริงจัง เพราะหน่วยงานในท้องที่ อาจไม่สามารถดำเนินการได้จนถึงที่สุด อีกทั้งในอนาคต ตำบลแสมสารจะเป็นเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษด้วย ชาวบ้านจึงกังวลว่า เมื่อมีการเวนคืนหรือทำอะไรกับที่ดินชาวบ้านก็จะไม่รู้ ดังนั้น จึงนำความเดือดร้อนนี้มาให้สมาชิกสภาช่วยเพื่อตั้งกรรมการกลางในการช่วยแก้ไขปัญหา ให้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง โดยมีรายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้ (อินน์นิวส์, 14 สิงหาคม 2562)

นายณกต ผู้นำของกลุ่มแสมสารรักษถิ่นคนหนึ่ง กล่าวว่า ปัจจุบันศาลได้มีการตัดสินสั่งรื้อในบางที่ ซึ่งทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อน การยื่นหนังสือถึงพรรคอนาคตใหม่เพื่อขอให้ช่วยติดตามหาทางแก้ไข เนื่องจากทหารเรือที่เป็นผู้พิพาททำตัวเป็นกรรมการ ซึ่งอาจไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังมีความกังวลว่า นโยบายระเบียบเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกที่ประกาศให้ 3 จังหวัดภาคตะวันออก คือ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ด้วยภูมิประเทศที่ตำบลแสมสารตั้งอยู่ระหว่าง ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ และสนามบินอู่ตะเภา พื้นที่อาจเป็นที่ต้องการใช้หรือไม่ อาจเพราะตำบลแสมสาร ตั้งขวางอยู่ จึงทำให้ต้องหาทางขอคืนพื้นที่ให้ได้ นอกจากนี้หากมีการจัดให้เช่าจริง ประชาชนมีสิทธิเช่าสูงสุดได้เพียง 30 ปี แต่ พ.ร.บ. EEC กลับให้ต่างชาติเช่าได้สูงสุดถึง 99 ปี ปัจจุบันประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แสมสาร มีมากถึง 7,000 คน เป็นพื้นที่ซึ่งมีประวัติศาสตร์ยาวนาน ประชาชนในพื้นที่อาศัยอยู่มาเป็นเวลานานร้อยปี มีวัด และชุมชนเกิดขึ้น ปัจจุบันประชาชนอยู่ในที่ดินที่มีการแจ้งการครอบครองที่ดินแบบ ส.ค.1

นอกจากนี้ นายณกต ยังกล่าวต่ออีกว่า ข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ คือ ขอให้มีการตั้งคณะกรรมการที่เป็นกลางลงไป เพราะคณะกรรมการระดับท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการได้ และประชาชนเองได้มีการยื่นศูนย์ดำรงธรรม ดำเนินการหลายอย่าง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จึงอยากให้มีคณะกรรมการกลางลงไปดูพื้นที่จริงว่าประชาชนในพื้นที่กำลังโดนกระทำอะไร

ในวันเดียวกันเวลา 13.45 น. ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร นางสาวเบญจมา แสงจันทร์ ได้นำเรื่องดังกล่าวขึ้นปรึกษาหารือผ่านประธานสภา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนชาวแสมสาร (วอยซ์ออนไลน์, 14 สิงหาคม 2562)

นอกจากนี้ พรรคอนาคตใหม่โดย นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ พร้อมแกนนำและทีมงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคอนาคตใหม่ จังหวัดชลบุรี ยังได้เดินทางมารับฟังปัญหาจากประชาชนและนักวิชาการในพื้นที่ วันที่ 23 สิงหาคม 2562 รวมถึงได้เข้าร่วมพิธีสวดอธิษฐาน นางวันเพ็ญ แก้วใส ผู้เสียชีวิต อายุ 53 ปี ที่วัดช่องแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี หนึ่งในผู้เดินทาง มาร่วมยื่นหนังสือร้องขอความเป็นธรรม ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอนาคตใหม่ ที่รัฐสภา เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ที่ผ่านมาเพื่อขอความเป็นธรรมข้อพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างฐานทัพเรือสัตหีบกับชาวชุมชนบ้านช่องแสมสาร จนเกิดอาการเครียด เส้นเลือดในสมองแตก เสียชีวิตเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม มีการกล่าวว่าการเสียชีวิตของวันเพ็ญเป็นผลสืบเนื่องจากความกังวล ที่ คสช. ประกาศ โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือ อีอีซี จะกระทบกับปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ตำบลแสมสารเต็มพื้นที่ เนื้อที่ประมาณ 2,000 ไร่ มีประชากร ประมาณ 6,700 คน มีบ้านพักอาศัยประมาณ 2,500 คริวเรือน ซึ่งปัญหาที่ดินนั้น เกิดจากกองทัพเรือ โดยฐานทัพเรือสัตหีบ แสดงความเป็นเจ้าของพื้นที่ ขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ อ้างคลุมพื้นที่แบบเหมารวมเต็มพื้นที่ทั้งตำบล ยกเว้นที่มีโฉนด ทราบว่ามีเพียง 2 แห่ง คือ วัดช่องแสมสาร และ วิหารหลวงพ่อดำ ซึ่งตั้งอยู่บนเขาเจดีย์ ที่เป็นโบราณสถานสำคัญ ของตำบลแสมสารเท่านั้น โดยรัฐได้จัดที่ราชพัสดุบางส่วนให้ชาวบ้านได้เช่าเพื่ออาศัย ประกอบอาชีพและเป็นที่สวนราชการใช้ประโยชน์ เมื่อนโยบายโครงการอีอีซี จะประกาศผังเมืองที่ครอบคลุมพื้นที่นี้ด้วย จะมีผลให้นักลงทุน และนายทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นต่างชาติ สามารถใช้พื้นที่ลงทุน ที่แต่เดิมประชาชนเช่าที่ดินราชพัสดุ ครึ่งละ 3 ปี และสามารถเช่าต่อได้ เมื่อประกาศเป็นเขตอีอีซี ที่ให้สิทธิคนต่างชาติสามารถเช่าได้ 50 ปี และสามารถต่อได้อีก 49 ปี รวมเป็นเวลา 99 ปี ซึ่งทหารเรือโดยฐานทัพเรือสัตหีบ เหมากคลุมขึ้นทะเบียนที่ดินทั้งตำบลแสมสารเป็นที่ราชพัสดุ (ไทยรัฐออนไลน์, 23 สิงหาคม 2562)

ในประเด็นที่ราชพัสดุของที่ดินแสมสารได้มีชาวบ้านและนักวิชาการหลายท่านมีความเห็นร่วมกันว่า อาจขึ้นทะเบียนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะที่ขึ้นทะเบียนต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่ความจริงสภาพที่ดินไม่ได้รกร้างว่างเปล่า เพราะมีหมู่บ้านเก่าแก่ที่ได้กลายเป็นตำบล วัด โรงเรียน ตลาด ที่มีผู้อาศัยอยู่หลายพันคน การขึ้นทะเบียนอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 4 พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยทางชุมชนได้มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ต่อเนื่องมานานกว่า 100 ปี ว่าแสมสารเป็นชุมชนเก่าแก่ มีหลักฐานทางจดหมายเหตุ ทะเบียนนักเรียน เอกสาร ส.ค.1 โบราณวัตถุ โบราณสถาน ซึ่งปัจจุบันที่เป็นหลักฐานสำคัญว่าเป็นที่ดินของชุมชน ไม่ใช่ฐานทัพเรือสัตหีบ ทั้งนี้ ทรัพยากรที่ดินถือเป็นสมบัติของชาติ ซึ่งสมบัติของชาติต้องเป็นสมบัติของประชาชน ไม่ใช่สมบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ และรัฐบาลจะต้องตระหนักว่า ประชาชนไม่ได้ดำรงอยู่เพื่อรัฐบาล แต่รัฐบาลต่างหากที่ดำรงอยู่เพื่อประชาชน (ไทยรัฐออนไลน์, 23 สิงหาคม 2562)

ในการเคลื่อนไหวของพรรคอนาคตใหม่ทางพรรคได้ส่งทีมงานวิชาการของพรรคลงมาในพื้นที่เพื่อรับรู้สภาพปัญหา สภาพพื้นที่ในตำบลแสมสารรวมทั้งบูรณาการแก้ไขปัญหาพิพาทที่ดินแสมสารที่ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของจังหวัด ชลบุรี ถึง 2 ท่าน ทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาลที่ได้ให้

ความสำคัญนำเรื่องปัญหาที่ดินแสมสารเข้าสู่สภาไปก่อนหน้านั้น ทีมงานวิชาการของพรรคได้เดินทางไปวัดช่องแสมสารเพื่อร่วมงานสวดพระอภิธรรม นางวันเพ็ญ แก้วใส ผู้เสียชีวิต พร้อมเปิดพื้นที่ พูดคุย รับรู้ รับเรื่อง ปัญหาความเดือดร้อนจากประชาชน

หลังจากนั้นพรรคคอนาคติใหม่ได้ประกาศยืนยันว่าปัญหาที่ดิน เป็นปัญหาระดับชาติ มีความซับซ้อนและการต่อสู้ ต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน การแก้ไขปัญหาคือต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อผลักดัน วางแนวทาง เร่งแก้ไขข้อพิพาท การลิดรอนสิทธิ ลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ต่อพี่น้องประชาชน และเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของพี่น้องแสมสารทุกคน ซึ่งจะได้รวบรวมปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชนไปสู่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป (ไทยรัฐออนไลน์, 23 สิงหาคม 2562)

ต่อมาในวันที่ 26 สิงหาคม 2562 นายณัฐชา บุญไชยอินสวัสดิ์ รองโฆษกพรรคคอนาคติใหม่เปิดเผยถึงประเด็นข้อพิพาทที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนในพื้นที่ต่างๆที่กำลังเป็นประเด็นในสัปดาห์นี้ โดยในพื้นที่แรก คือ ปัญหาของชาวบ้านในพื้นที่บ้านแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ซึ่งกำลังเกิดข้อพิพาทกับกองทัพเรือ จากการถูกประกาศเขตเป็นที่ราชพัสดุ ทั้ง ๆ ที่ชาวบ้านมีหลักฐานการเข้าอยู่อาศัยตั้งแต่ปี 2460 คือวัดช่องแสมสาร และวัดหลวงพ่อดำ ที่มีหลักฐานปรากฏว่าอยู่มาตั้งแต่ 2475 โดยมีประกาศเป็นพื้นที่ราชพัสดุทับที่อยู่อาศัยชาวบ้าน และมีความพยายามผลักดันให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่นับแต่นั้น และมาหนักขึ้นในช่วงปี 2559 ที่ผ่านมา ทางพรรคมีความเชื่อได้ว่ามีความเกี่ยวเนื่องกับการผลักดันโครงการอีอีซีของรัฐบาล ที่จะสามารถนำที่ตั้งกล่าวไปปล่อยให้เอกชนต่างชาติเช่าที่ได้ทางพรรคพบว่า ชาวบ้านหลายคนได้รับความเดือดร้อนจากการไล่ที่ หนึ่งในนั้นคือนางวันเพ็ญ แก้วใส ที่ได้มายื่นหนังสือถึงพรรคคอนาคติใหม่ให้ช่วยแก้ไขปัญหา และเมื่ออาทิตย์ที่ผ่านมาได้เสียชีวิตจากอาการเส้นเลือดในสมองแตกหลังจากมีโทรศัพท์เข้ามาข่มขู่จนเกิดอาการเครียด โดยหลังรับโทรศัพท์ปริศนาก่อนเสียชีวิตไม่นาน นางวันเพ็ญได้ส่งลูกว่าหากแม่เป็นอะไรขอให้ลูกสู้ต่อ ซึ่งเป็นหลักฐานว่าเนื้อหากจากการพูดคุยทางโทรศัพท์มีลักษณะข่มขู่เอาชีวิต

ต่อมาในวันที่ 11 กันยายน 2562 กลุ่มแสมรักษ์ถิ่นได้ยื่นหนังสือเรื่อง ขอความช่วยเหลือเร่งด่วน กรณีพิพาทที่ดินแสมสารที่รัฐสภา เกียกกาย กทม. เพื่อให้มีการเร่งรัดจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินแสมสาร โดยด่วนที่สุดโดยมีรายละเอียดดังนี้ (EEC Watch กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก, 11 กันยายน 2562)

สืบเนื่องจากการมายื่นหนังสือต่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เร่งติดตามแก้ไขข้อพิพาทที่ดินตำบลแสมสาร เมื่อ 14 สิงหาคม 2562 ที่ผ่านมา จนมีการปรึกษาหารือต่อสภาฯ รวมถึงการอภิปรายเหตุผลความเกี่ยวเนื่องกังวลในพื้นที่ตำบลแสมสาร ต่อนโยบายอีอีซี โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมถึงมีคณะนักวิชาการ ทีมงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคคอนาคติใหม่ลงพื้นที่ตำบลแสมสาร เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2562 มาแล้วนั้น

บัดนี้สถานการณ์ในพื้นที่ กลับมีการบีบคั้นอย่างเร่งด่วน ทำให้ราษฎรได้รับความวิตกกังวลต่อนโยบายให้เช่าที่ดิน ด้วยเงื่อนไขที่เสียเปรียบมาก ไม่มีการจำแนกหรือพิสูจน์หลักฐานใด ๆ เลย การอ้างผู้เช่าเพียง 74 ราย เหนือผู้ไม่เช่าหลายพันรายในพื้นที่แสมสาร ราษฎรกลัวว่าจะเป็นบรรทัดฐานในการจัดให้เช่าทั้งพื้นที่ และเกรงว่าราษฎรจะแตกแยกกันในวันเร็ววันนี้ ด้วยข้อมูลที่สับสน หากไม่มีการตั้งคณะกรรมการ หรือ คณะกรรมาธิการ โดยเร็วให้ทันสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรนี้ทางกลุ่ม

แสมสารรักษัถ์ถึนอยากขอให้เกิดการตั้งกระทู้ถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงความจำเป็นในการดำเนินการจัดระเบียบกับพื้นที่แสมสารอย่างเร่งด่วนนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงานรัฐหรือกลุ่มทุนใดหรือไม่ และการดำเนินการจัดระเบียบ สามารถเริ่มต้นอย่างเป็นทางการโดยมีคณะกรรมการกลางจากสภาฯ ลงมาสะสางปัญหาได้หรือไม่

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## บทที่ 5

### แนวทางและมาตรการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือ กับประชาชนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

ในการนำเสนอผลการวิจัยเรื่อง แนวทางและมาตรการการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดิน  
ระหว่างกองทัพเรือกับในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ในบทที่ 5 ผู้วิจัยจะแบ่ง  
ออกเป็น 4 หัวข้อย่อย ดังนี้

- 5.1 แนวทางของรัฐในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน
- 5.2 แนวทางของชุมชนในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน
- 5.3 แนวทางทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน
- 5.4 ข้อเสนอแนะแนวทางเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

#### 5.1 แนวทางของรัฐในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

##### 5.1.1 ฐานคิดของรัฐในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

ฐานคิดของรัฐ ในที่นี้กองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ในการจัดการปัญหาข้อพิพาท  
ที่ดินทรงสงวนที่แสมสารมาจากฐานคิดว่าที่ดินทรงสงวนดังกล่าวเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ  
(State-property regimes) โดยได้อ้างอิงถึงสภาพทางกฎหมายที่ชี้ให้เห็นถึงกรรมสิทธิ์ของรัฐ ดังนี้  
(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538 : 1)

- “1. เดิมที่ดินบริเวณที่ราษฎรร้องเรียนเป็นที่ดินอยู่ในเขตพระบรมราช  
โองการ พ.ศ. 2457 ให้ทรงสงวนที่ดินฝั่งตำบลสัตหีบและใกล้เคียง  
ตลอดทั้งเกาะใหญ่น้อยบรรดาที่อยู่ริมฝั่งนั้น
2. ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 ให้แบ่งที่ดินทรงสงวน  
ออกเป็นสองส่วน คือส่วนหนึ่งต้องการหวงห้ามกรรมสิทธิ์กับอีกส่วนหนึ่ง  
ไม่หวงแต่ไม่ยากให้ต่างประเทศมาจับจองหรือรับซื้อไปได้โดยให้  
กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตผู้ที่จับจองทำไร่นาและถากถาง  
ตามสมควร
3. ในปี พ.ศ. 2479 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน  
อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 สำหรับไว้ใช้ในราชการทหาร  
ครอบคลุมที่ดินเขตทรงสงวนบางส่วน”

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

หลังจากนั้นกองทัพเรือยังได้แปรสภาพที่ดินทรงสงวนของแสมสารให้อยู่ในรูปที่ดินของรัฐ  
อย่างสมบูรณ์โดยอาศัยการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุในปี พ.ศ. 2526 จำนวน 12,487-3-97 ไร่  
โดยกองทัพเรือยังถือเป็นส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ดังกล่าว ดังคำกล่าวของเอกสาร  
กองทัพเรือ ที่ว่า (กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือสัตหีบ, 2562 : 2)

“เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ทร.(ฐท.สส.) ได้นำที่ดินสงฆ์ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ (ใช้ในราชการ ทร.) ทะเบียนเลขที่ ขบ. 481 เมื่อปี พ.ศ. 2526 ทร. จึงไม่สามารถอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนได้”

แนวทางในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนโดยรัฐภายใต้การขับเคลื่อนของ กองทัพอากาศเริ่มต้นมาจากวาทกรรมการอ้างพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2457 ที่ถือว่าพระบรมราชโองการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ถือเป็นกฎหมายตามที่ในเวลาต่อมามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1428-1429/2512 และตามข้อหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 69/2492 ที่วางแนวทางในการวินิจฉัยพระบรมราชโองการไว้ว่า

“การที่จะวินิจฉัยว่าพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ในสมัยการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะเป็นกฎหมายหรือไม่นั้น ก็ต้องแล้วแต่ว่าในการมีพระบรมราชโองการนั้น พระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้พระราชอำนาจในทางใด ถ้าพระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติพระบรมราชโองการนั้นเป็นกฎหมาย แต่ถ้าพระองค์ใช้อำนาจในทางบริหารพระบรมราชโองการนั้นมิใช่กฎหมาย” ในกรณีที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานที่ดินแก่บุคคลนั้น ๆ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่ามิใช่เป็นกฎหมาย โดยเป็นพระราชโองการที่เห็นได้ว่ามีพระราชประสงค์เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และมีพระราชประสงค์ให้พระบรมราชโองการนั้นใช้บังคับได้เช่นกฎหมาย”

จากฐานคิดที่ว่า พระบรมราชโองการดังกล่าวมีสถานะภาพเป็นกฎหมายทำให้กองทัพอากาศนิยามที่ดินในตำบลแสมสารว่า เป็นที่ดินทรงสงวนดังกล่าวที่ว่า (กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพอากาศสัตหีบ, 2562 : 1)

“ที่ดินตำบลแสมสารอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ประมาณ 14087-0-88 ไร่ อยู่ในเขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) เมื่อคราวเสด็จประพาสชมการฝึกประลองยุทธ์ที่อ่าวสัตหีบบนเรือพระที่นั่งจักรี เมื่อ 17 ธันวาคม 2457 และพระราชทานให้แก่ ทร.(ทหารเรือ : ผู้อ้าง) ตามคำกราบทูลของพระราชทานของพลเรือเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาภากรเกียรติวงศ์ กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2465 และได้แบ่งที่ดินในเขตทรงสงวนออกเป็น 2 ตอน ตอนที่ 1 เป็นที่ต้องการแต่ ต้องหวงห้ามกรรมสิทธิ์เรียกว่า “เขตทรงสงวน” ทร.ใช้ประโยชน์ อีก

ตอนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยอมให้ชาวต่างประเทศมาจับจองหรือรับซื้อไปได้ ให้ ทร.มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองทำไร่ ทำนา และถากถาง ได้ตามสมควร โดยไม่เกินขีดชั้นพระราชบัญญัติการตัดไม้ เรียกว่า “เขตทรงสงวน”

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ที่ดินในตำบลแสมสารจะอยู่ในเขตทรงสงวน แต่กองทัพเรือก็ไม่สามารถอนุญาตให้ราษฎรในเขตดังกล่าวสามารถจับจองที่ดินได้เนื่องจากกองทัพเรือได้อ้างว่า ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 ครอบคลุมพื้นที่ตำบลแสมสารทั้งแปลง หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2526 กองทัพเรือก็ยังได้นำที่ดินในเขตตำบลแสมสารขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในราชการทหารเรือตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 อีกด้วย (กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือสัตหีบ, 2562 : 2) การอ้างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวของกองทัพเรือมีเหตุผลมาจากปัญหาเรื่องความมั่นคงเป็นสำคัญดังคำกล่าวที่ว่า (กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือสัตหีบ, 2562 : 2)

“ที่ดินบริเวณตำบลแสมสารกองทัพเรือได้ใช้ประโยชน์ในด้านความมั่นคง โดยเป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึก คลังเชื้อเพลิง ที่ตั้งหน่วยทหาร พื้นที่ฝึกและพื้นที่สำคัญทางยุทธศาสตร์โดยกองทัพเรืออนุมัติให้หน่วยต่างๆ (นย. สอ.รฝ. รฐท. สส. นสร. กร. กรม กสพ. รฐท. สข. และ พธ. ทร.) ใช้ประโยชน์แล้วประมาณ 12,000 ไร่ ส่วนที่เหลือประมาณ 2,000 ไร่ ยังไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้เนื่องจากมีราษฎรบุกรุกยึดถือครอบครอง และราษฎรมีการร้องเรียนถวายฎีกาเมื่อทางราชการกองทัพเรือมีความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน”

เหตุผลเรื่องความมั่นคงในการใช้ประโยชน์ในที่ดินทรงสงวนมีรากฐานมาจากแนวคิดแบบทหารตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ดังคำกล่าวที่ว่า (พลเรือเอกวรศักดิ์ จันหนู, สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

“เพราะท่านเป็นนักการทหาร รัชกาลที่ 6 ท่านเรียนทหารมาจากอังกฤษนะ ท่านเรียนทหารจากอังกฤษ ถ้าผมจำไม่ผิด ท่านเรียนทหารบก ท่านเป็นทหารบก แล้วเสด็จเตี้ยเราเนี่ย กรมหลวงชุมพร ก็ไปเรียนที่อังกฤษนะ เรียนทางด้านทหารเรือ แล้วพระองค์เจ้าจุลจักรพงศ์เนี่ยนะ ท่านก็เรียนทหารบก จากเยอรมัน เอ๊ย จากรัสเซีย รัชกาลที่ 7 ท่านก็เรียนจากเยอรมัน รัชกาลที่ 7 พระปกเกล้าเนี่ยอะ เพราะฉะนั้นเรียนจบนักเรียนนายร้อยเยอรมัน แล้วก็ รัชกาลที่ รัชกาลที่ พระเจ้าจุลจักรพงศ์เนี่ย ก็จบนักเรียนนายร้อยจากรัสเซีย ตอนหลังท่านก็ได้เมียจากรัสเซียมา”

จากการที่ในปัจจุบันมีราษฎรเข้าถือครองทำประโยชน์ซึ่งทางกองทัพนิยามว่าเป็น การบุกรุก ยึดถือครอบครองประมาณ 1,991 ไร่ กองทัพเรือจึงได้แบ่งพื้นที่ในการจัดการปัญหา ข้อพิพาทที่ดินในเขตพื้นที่แสมสารออกเป็น 4 ส่วนด้วยกันคือ (กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือ สัตหีบ, 2562 : 3; สุวัฒน์ สุดจิตรสมโภชน์, 2563 : 2)

พื้นที่ส่วนที่หนึ่ง บริเวณปลายแหลมแสมสารเนื้อที่ประมาณ 700 ไร่ กองทัพเรือนิยามว่า เป็นพื้นที่ที่ราษฎรอยู่อาศัยโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ แต่ราษฎรอ้างสิทธิการครอบครองโดยมีหลักฐานเป็น หนังสือแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) จำนวน 137 ราย ใน (ที่ดิน 236 แปลง) กองทัพเรือเห็นว่า ราษฎรในพื้นที่นี้ต้องเข้ากับกรมธนารักษ์ตามระเบียบ กระทรวงการคลัง

พื้นที่ส่วนที่สอง เนื้อที่ประมาณ 972-2-36 ไร่ เป็นพื้นที่ที่กองทัพนิยามว่า ราษฎรอ้าง การครอบครองโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) และหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ (น.ส.3) จำนวน 16 ราย (ที่ดิน 20 แปลง) และพื้นที่ดังกล่าวได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ สิทธิ์แล้วพบว่า เป็นการแจ้งการครอบครองทับที่ดินของรัฐ ดังนั้น จึงไม่เกิดให้เกิดสิทธิในที่ดิน แต่ราษฎรบางส่วนยังไม่ยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิ์

พื้นที่ส่วนที่สาม เนื้อที่ประมาณ 319 ไร่ เป็นพื้นที่ที่กองทัพเรือนิยามว่า เป็นพื้นที่ที่ราษฎร อาศัยอยู่หนาแน่นและเป็นพื้นที่ที่ล่อแหลมต่อการบุกรุกเพิ่มเติมมีราษฎรขอพิสูจน์สิทธิ์ตามแนวทาง ของกรรมการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) กองทัพเห็นว่าส่วนใหญ่ไม่มีหลักฐานแจ้ง การครอบครอง ดังนั้น จึงเป็นพื้นที่ที่กองทัพจะจัดให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัยกับกรมธนารักษ์โดยไม่ให้ กรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับพื้นที่ส่วนที่หนึ่ง

พื้นที่ส่วนที่สี่ เนื้อที่ประมาณ 430 ไร่ เป็นพื้นที่ที่ราษฎรอยู่อาศัยทำกินปลูกพืชไร่ กองทัพเรือได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วโดยให้เป็นที่ตั้งหน่วยสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ สำหรับเป็นสนามฝึกและได้ทำการอพยพราษฎรที่เคยอยู่อาศัยทำกินเข้าไปอยู่ในพื้นที่ส่วนที่สาม

ภายใต้แนวทางการจัดการที่ดินแสมสารดังกล่าวทหารเรือจึงถือว่าชาวบ้านแสมสารอยู่ใน ฐานะเป็นผู้บุกรุกที่ดินของราชการดังสะท้อนออกมาจากความรู้สึกของผู้นำชุมชนที่ได้รับ ประสพการณ์ว่า (เสน่ห์ พิทักษ์กรณ์, สัมภาษณ์ 19 กันยายน 2563)

“ทหารเขาจะออกวิทยุ สทร.5 ที่บอกว่าคนแสมสารบุกรุก คนแสมสาร บุกรุก มันก็เป็นปัญหาเหมือนกับที่เราเนียไม่ได้เคารพกฎหมาย คนแสมสารเป็นคนทำเสียหายอย่างนั้น คือเมื่อก่อนนี้พอมืดแล้วเนียเขาจะ ไม่ให้ทหารเข้าแสมสารคือห้ามผ่านเลยนะ ในยามวิกาลเนียห้ามเข้าไปใน แสมสารถือเป็นผู้ที่อันตราย เหมือนกับว่ามันจะไปกลัวอะไรกับทหารกับ ชาวบ้าน...โถ้ แต่ว่าให้เกิดเหมือนกับให้มองว่าคนแสมสารเนียเป็นคนไม่ดี”

### 5.1.2 กลยุทธ์ของรัฐในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

กลยุทธ์ของรัฐโดยการนำของกองทัพเรือมุ่งจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนด้วยการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก การบังคับใช้กฎหมายเป็นการบังคับโดยอาศัยอำนาจรัฐ (State power) และกลไกของรัฐ (State apparatus) ที่เกี่ยวข้องในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ การใช้อำนาจบังคับของทหารเรือที่มีต่อราษฎร กองทัพเรือได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน โดยออกหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน จังหวัดชลบุรี โดยอ้างอิงถึงอำนาจตามกฎหมายของพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2465 ที่ให้กองทัพมีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองทำประโยชน์ที่ดินในเขตทรงสงวนตามหลักเกณฑ์ดังนี้ (ประกาศกองทัพเรือ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี, 2557 : 28-29)

1. ราษฎรที่ขออนุญาตจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือถ้าเป็นนิติบุคคลต้องมีผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด
2. ที่ดินที่ราษฎรยื่นขออนุญาตจับจองในเขตทรงสงวนต้องไม่เป็นที่ราชพัสดุ ที่หวงห้าม ที่สาธารณะประโยชน์ หรือที่ดินของรัฐทุกประเภท
3. ที่ดินที่ราษฎรขออนุญาตจับจองในเขตทรงสงวนต้องไม่เป็นที่เขา ที่ภูเขา และปริมาตร 40 เมตร รอบที่เขา และที่ภูเขา
4. ที่ดินที่ราษฎรได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้จับจองในเขตทรงสงวนแล้วยังคงเป็นที่ดินทรงสงวนโดยกองทัพเรือของสงวนสิทธิหากตรวจพบภายหลังว่า ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองไม่เป็นไปตามเงื่อนไข กองทัพจะเพิกถอนการอนุญาต

ชาวแสมสารสามารถสะท้อนได้จากความรู้สึกของผู้นำแสมสารที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวตรงข้ามกับทหารเรือในฐานะที่เป็นผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 จนมาถึงเป็นกำนันที่เกษียณในปี พ.ศ. 2538 ที่ว่า (เสน่ห์ พิทักษ์กรรม, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

*“เค้าถือว่าผมไม่ใช่คู่ขัดแย้งแต่เป็นศัตรูของทหาร”*

กลยุทธ์หลักของทหารเรือเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนของแสมสารตั้งแต่แรกเมื่อมีความขัดแย้งกับชาวบ้านก็คือ การบีบให้ชาวบ้านแสมสารเช่าที่ดินทรงสงวนในฐานะที่ทหารเรือแสดงตัวเสมือนเป็นเจ้าของที่ดินก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เสียอีกดังประสบการณ์ของผู้นำชุมชนที่โดนบีบให้เช่าที่ดินก่อน พ.ศ. 2515 ที่ว่า (เสน่ห์ พิทักษ์กรรม, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

*“ทหารเรือตั้งโต๊ะทำสัญญาเช่า มาที่วัด ผมพอดีลุกขึ้นยืน ผมไม่เช่าหรอก ผมอยู่มาตั้งแต่ผมเกิดที่นี่ ทำไมผมต้องมาเช่าที่นี่ ก็เลี้ยงแบบไม่ค่อยรู้เรื่อง ไม่ได้อิงกฎหมายอะไรหรอก ผู้ใหญ่บ้านก็เห็นเรามีแวว ก็ให้ผมเป็นผู้ใหญ่บ้านในปี 2515”*

“ตอนนั้นก็ยังไม่มีการมณารักษ์มีอะไรมาเกี่ยวข้อง แต่ทำไมไม่รู้ทหารถึงมาให้เช่า จริง ๆ เค้าก็ไม่มีอำนาจให้เช่าหรอกอะ พอเรารู้ทีหลังทหารไม่มีสิทธิ์อำนาจมาให้เช่าที่ดิน”

การปืบให้เช่าที่ดินเริ่มต้นจากการที่ทหารเรือใช้มาตรการควบคุมการเดินทางและการใช้น้ำหรือใช้ไฟฟ้าของชาวบ้านในแสมสารที่ไม่ยอมปฏิบัติตามอำนาจของทหารเรือเกี่ยวกับเรื่องที่ดินดังกล่าว ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า (เสนห์ พิทักษ์ภรณ์, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

“ส่วนใหญ่ก็ เรื่องจะให้เช่ามีมาก จะให้เช่า แสดงสิทธิ์ตลอดเวลา ที่ดินเป็นของเค้า เพื่อให้เช่า”

“ที่ตั้งบล็อกนี้ละอะ ปิดไม่ได้ทางน้ำธรรมชาติ แล้วปิดทำไม มันบอกว่ากลัวเชื้อโรคจะเข้าไปในค่าย”

“เรื่องไฟฟ้าด้วยนะ ในเมื่อบ้านผมไม่มีไฟฟ้าเลย ทุกคนต้องต้องปั่นไฟฟ้าใช้ มีเครื่องร่อยกว่าเครื่องที่ต้องปั่นไฟฟ้าใช้เองนี่ ทำให้สูญเสียน้ำมันตรงนี้ เราไม่รู้หาทางประหยัดน้ำมันไม่ได้ แต่ว่าไฟฟ้าอยู่ห่างบ้านผมเนี่ย เเมนใหญ่นี่ก็โลกริ่งเท่านั้นเอง ทำไม่ไม่ให้ใช้”

“ปลูกสร้างไม่ขออนุญาตเอาตำรวจมาจับเลยอะ”

หลังจากที่มีการประกาศพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้วทหารเรือก็อาศัยกรมมณารักษ์ในฐานะกลไกรัฐบังคับให้ชาวบ้านแสมสารเช่าที่ดินอีกในฐานะที่เป็นผู้บุกรุก โดยทหารเรือขอขึ้นทะเบียนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 แต่ได้รับการขึ้นทะเบียนสำเร็จในปี พ.ศ. 2528 ซึ่งใช้เป็นกลไกในการดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2557 กองทัพเรือจัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหาความมั่นคงแบบบูรณาการเพื่อการแก้ไขปัญหาความมั่นคงร่วมกัน มีปัญหาที่เกิดขึ้นมีการขยายตัวเป็นปัญหาใหญ่ มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติจนยากแก้ไข ต่อมา ผอ.ศมบ. และรรมว. กท. รับทราบปัญหาการบุกรุกที่ดินบริเวณตำบลแสมสารเพื่ออยู่อาศัยและดำเนินธุรกิจเป็นจำนวนมาก มีการก่อสร้างอาคารถาวรโดยไม่ได้รับอนุญาตจากทหารเรือซึ่งเป็นหน่วยปกครองที่ดิน นำเอาที่ราชพัสดุไปแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องทำให้รัฐสูญเสียรายได้ ดังนั้น เพื่อการจัดระเบียบที่ดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อยจึงได้อนุมัติสั่งการให้กองทัพเรือกระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการปฏิบัติเพื่อยุติความเสียหายต่อรัฐ

ทหารเรือได้มีคำสั่ง (เฉพาะ) ที่ 44/2561 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2561 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการจัดระเบียบที่ดินกองทัพเรือ ตำบลแสมสาร ดังนี้

1. บูรณการ อำนวยการ สั่งการ กำกับดูแล ตรวจสอบ เร่งรัดติดตาม และประเมินผลการจัดระเบียบที่ดิน กองทัพเรือตำบลแสมสาร

2. มอบนโยบายและกำหนดแนวทางรายละเอียดการดำเนินการด้านต่าง ๆ ให้แก่หน่วยปฏิบัติจัดระเบียบที่ดินกองทัพเรือตำบลตำบลแสมสาร ที่ ฐท.สส. เป็นหน่วยรับผิดชอบและเป็นหน่วยปกครองโดยระเบียบการถือครองที่ดินของประชาชนให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย รวมถึงป้องกันการบุกรุกและอ้างสิทธิในที่ดินที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3. ประสานการขอรับการสนับสนุนข้อมูลกับกำลังพลจากหน่วยที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกกองทัพเรือ เช่น กระทรวงมหาดไทย กองทัพบก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมธนารักษ์ กรมเจ้าท่า และศูนย์แก้ไขปัญหาคาความมั่นคงแบบบูรณาการ เป็นต้น มาร่วมจัดระเบียบที่ดินกองทัพเรือตำบลแสมสารได้ตามความจำเป็น

เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2559 กรมธนารักษ์ร่วมกับกองทัพเรือได้ประชุมชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาคาความมั่นคงแบบบูรณาการที่ถือว่าได้เข้าครอบครองที่ราชพัสดุโดยดำเนินการให้ราษฎรดังกล่าวเช่าที่ดินราชพัสดุมีกำหนดระยะเวลาตั้งแต่ 3 ปี สูงสุดไม่เกิน 30 ปี ในอัตราค่าเช่าที่ผ่อนปรนปรากฏว่า มีราษฎรชาวแสมสารเข้าร่วมรับฟังประมาณ 300 คน (สุวัฒน์ สุดจิตรสมโภชน์, 2563 : 4) หลังจากนั้นกรมธนารักษ์ร่วมกับกองทัพเรือได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงการแก้ไขปัญหาคาความมั่นคงแบบบูรณาการที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของกองทัพเรือในพื้นที่ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เมื่อ 5 กรกฎาคม 2559 โดยดำเนินการแก้ไขปัญหาร่วมกันและพิจารณาจัดให้ราษฎรเช่าระยะเวลา 3 ปี สูงสุดไม่เกิน 30 ปี และกองทัพเรือได้อนุมัติหลักเกณฑ์การให้ราษฎรเช่าเพื่ออยู่อาศัย (กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือสัตหีบ, 2562 : 4-5)

1. พื้นที่ที่พิจารณาให้ราษฎรเช่าตามโครงการ “รัฐเรื้อราษฎร” ในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ขบ. 481 ต้องอยู่ในพื้นที่ทรงสงวนตามที่กระทรวงกลาโหมและกองทัพเรือได้อนุมัติหลักการไว้ในส่วนที่ไม่ได้แย้งกรรมสิทธิ์ คือ พื้นที่บริเวณปลายแหลมแสมสารเนื้อที่ประมาณ 700 ไร่ (พื้นที่ 1) และพื้นที่บริเวณหมู่ 4 บ้านหนองกระจง ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และต้องไม่เป็นที่ 300 ไร่ (พื้นที่ 3) และต้องไม่เป็นที่ทรงสงวนในส่วนที่ไม่เป็นพื้นที่เขา ภูเขา ที่ชายทะเล หรือที่สาธารณประโยชน์

2. พิจารณาจัดให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยตามเนื้อที่ที่ราษฎรครอบครองอยู่เดิมซึ่งกรมธนารักษ์และฐานทัพเรือสัตหีบได้ทำการรังวัดทำแผนที่ไว้โดยปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2533 และเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2545

3. จัดให้เช่าเป็นการชั่วคราวครั้งละไม่เกิน 3 ปี หากผู้เช่าต้องการต่ออายุสัญญาเช่าสามารถต่ออายุสัญญาเช่าชั่วคราวต่อไปได้สูงสุดไม่เกิน 30 ปี ตามเกณฑ์ที่กรมธนารักษ์และกองทัพเรือกำหนดในการประกาศให้ราษฎรมาแสดงเจตจำนงขอเช่าที่ราชพัสดุ เมื่อ พ.ศ. 2559 และตามหลักเกณฑ์ของกรมธนารักษ์และเมื่อครบกำหนดจะต้องส่งคืนที่ดินให้กับกองทัพเรือโดยกองทัพเรือสงวนสิทธิไม่รับผิดชอบต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ผู้เช่าจะไม่เรียกร้องสิทธิหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้กองทัพเรือหรือเจ้าหน้าที่ของกองทัพเรือต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเพื่อให้ได้สิทธิใด ๆ และต้องปฏิบัติตามสัญญาเช่าอย่างเคร่งครัด

4. ห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิในการจัดให้เช่านำที่ดินไปจำหน่าย จ่ายโอนหรือให้บุคคลอื่นใช้สิทธิเช่าแทน หากมีการฝ่าฝืน กองทัพอากาศจะเรียกเอาที่ดินคืนทันที

ในการดำเนินการจัดให้เช่าที่ดินราชพัสดุดังกล่าวปรากฏว่า มีราษฎรชาวแสมสารมายื่นความประสงค์ขอเช่า 488 ราย แต่กองทัพอากาศได้ยินยอมให้เช่าจำนวน 74 ราย เพื่ออยู่อาศัยแต่หลังจากที่จังหวัดชลบุรีได้พิจารณาให้เช่าแล้วปรากฏว่า มีราษฎรมายื่นขอเช่าและยอมรับเงื่อนไขเพียง 4 ราย ส่วนอีก 70 รายนั้นต้องการเงื่อนไขให้ทำสัญญาเช่าเป็นเวลา 30 ปี ในอัตราค่าเช่าต่ำสุดตารางวาละ 0.50 บาทต่อเดือน (สุวัฒน์ สุดจิตรสมโภชน์, 2563 : 4)

ในกรณีที่ชาวบ้านแสมสารปฏิเสธการใช้อำนาจและกลไกรัฐ ทหารเรือก็ใช้การฟ้องร้องคดีเพื่อใช้อำนาจศาลบังคับ กล่าวคือ กองทัพอากาศโดยได้รับมอบอำนาจจากกรมธนารักษ์ในฐานะที่เป็นส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ได้ดำเนินคดีกับราษฎรชาวแสมสารที่ไม่ยินยอมเช่าที่ดินราชพัสดุโดยถือว่าเป็นผู้บุกรุก กองทัพอากาศได้ดำเนินการฟ้องคดีทั้งคดีแพ่งและอาญารวม 78 คดี โดยคดีแพ่งเป็นข้อหาละเมิดสิทธิครอบครองเพื่อขับไล่จำนวน 2 คดี และเป็นคดีอาญารฐานความผิดก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในเขตปลอดภัยในราชการทหารโดยไม่ได้รับอนุญาตจำนวน 58 คดี (สุวัฒน์ สุดจิตรสมโภชน์, 2563 : 7-9) กล่าวคือ

หลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 กองทัพอากาศได้ถือเป็นโอกาสที่จะใช้อำนาจบังคับเกี่ยวกับข้อพิพาท ที่ดินในตำบลแสมสารโดยได้วางกระบวนการขับเคลื่อนเริ่มตั้งแต่วันที่ 22 มกราคม 2559 ฐานทัพอากาศสัตหีบ เตรียมงบประมาณ 44 ล้านบาทพิเศษ คสช. จับกลุ่มนายทุนบุกรุกที่ดิน เขาทะเล พื้นที่แสมสาร ปลูกสร้างกิจการเชิงพาณิชย์หาเงินเข้ากระเป๋า ผู้ว่าฯลฯ ย้ำทหารเรือต้องเด็ดขาดจริงจัง อย่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ที่ห้องประชุม วัดช่องแสมสาร ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี นายคมสัน เอกชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ได้พบปะผู้นำชุมชนบ้านช่องแสมสาร ภายใต้โครงการ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข สร้างรอยยิ้มให้ประชาชน จังหวัดชลบุรี เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาในพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาที่อยู่ทำกิน ที่ยังเป็นข้อพิพาทต่าง ๆ มากมาย ให้ประชาชนสามารถทำกินและใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข โดยมี นายประเสริฐ พิทักษ์กรณ์ นายก อบต.แสมสาร นายปราโมทย์ ไถวสกุล นายกสมาคมประมงแสมสาร และเป็นอดีตกำนันแสมสาร พ.ต.อ.เมฆาวิช ประดิษฐ์ผล ผกก.สภ.สัตหีบ น.อ.สุวัจ ดอนสกุล ผู้อำนวยการกองยุทธการและข่าว ฐานทัพอากาศสัตหีบ ผู้นำชุมชนชาวบ้าน และผู้ประกอบการ เข้าร่วมรับนโยบาย พร้อมหาทางแก้ไขปัญหาในพื้นที่

นายคมสัน เอกชัย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เปิดเผยว่า เป็นที่ทราบกันดี ชุมชนบ้านช่องแสมสาร มีปัญหาที่ทุกฝ่ายต้องเร่งดำเนินการแก้ไขมากมาย อาทิ ปัญหาไฟฟ้าที่ไม่เพียงพอพื้นที่ ม.4 ไม่มีที่ทิ้งขยะ และที่เป็นปัญหาหลักเรื้อรังมานานหลายปี นั่นคือปัญหาที่ดินทำกินของชาวบ้านที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ของกองทัพอากาศ มีการบุกรุกเขา ลุกถ้ำลงในทะเล และถูกกลุ่มนายทุนเข้ามายึดครองพื้นที่เพื่อสร้างรีสอร์ท สร้างกิจการต่าง ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ จนเกิดข้อพิพาทกันขึ้นเป็นคดีความในชั้นศาล ที่ทางกองทัพอากาศยื่นฟ้องหลายคดี และอยู่ในระหว่างดำเนินการยื่นฟ้องอีกเป็นจำนวนมาก

ซึ่งการประชุม ผู้ว่าฯ ได้กล่าวกับฝ่ายทหารเรือ นับเป็นความกรุณาที่ทหารเรือ ให้พื้นที่กับชาวแสมสาร ได้มีที่อยู่อาศัยที่ทำกิน เรื่องปัญหาการอนุญาตของการใช้ไฟฟ้านั้น ให้การไฟฟ้าสัตหีบพิจารณากับผู้เห็นสมควร หรือมีโฉนดที่ดินนั้น ๆ และอยากให้ทางกองทัพอากาศ ดำเนินคดีจับกุมกับกลุ่มนายทุน ที่มายึดครองที่ดิน บุกรุกเขา บุกรุกทะเล เพื่อทำกิจการอันเชิงพาณิชย์ โดยเน้นย้ำให้

กองทัพเรือ ดำเนินการอย่างจริงจัง อย่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ให้ใช้มาตรา 44 อำนาจพิเศษ คสช. ดำเนินการ และกล่าวว่า หากเป็นตัวท่านเอง มีอำนาจมาตรา 44 รับรองได้เสียแน่นอน ซึ่งเป็นคำพูดที่ฟังทำย

ด้านกองทัพเรือ โดย พล.ร.ท.วิพากษ์ น้อยจินดา ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ ได้เอาจริงกับเรื่องนี้ หลังมีการปล่อยเป็นปัญหาเรื้อรังมานานนับปี โดยในวันที่ 22 ม.ค. เวลา 10.00 น. จะนำกำลังทหาร ร่วมกับ กรมเจ้าท่า กรมที่ดิน กระทรวงทรัพย์ ฝ่ายปกครองสัตหีบ และตำรวจ สภ.สัตหีบ เข้าดำเนินการจับกุมกลุ่มผู้มีอิทธิพล ที่บุกรุกที่ดินในพื้นที่ตำบลแสมสาร ก่อสร้างรีสอร์ต ร้านอาหาร บุกรุกเขา และลูกกล้าทะเล เบื้องต้น จับกุมดำเนินคดีกับกลุ่มนายทุน 3 แห่ง ประกอบด้วย แสงจันทร์ รีสอร์ต บุกรุกเขา สิ่งปลูกสร้างคล้ายร้านอาหารข้างครัวน้ำเค็ม และร้านอาหารข้างศาลแดง ส่วนรายอื่น ๆ อยู่ในระหว่างดำเนินการยื่นฟ้อง ทั้งนี้ กองทัพเรือ ได้มีการประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบถึงการดำเนินการ ไม่ได้เป็นการขับไล่ที่อยู่อาศัยทำกินของชาวบ้าน แต่จะดำเนินการกับกลุ่มนายทุนที่บุกรุกพื้นที่ของกองทัพเรือ เพื่อนำมาซึ่งผลประโยชน์ อย่างเด็ดขาดและจริงจัง (ข่าวพัทยา, 22 มกราคม 2559)

ต่อมาวันที่ 31 มกราคม 2559 ที่ ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินแสมสาร ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี นาวาเอกสุวัจ ดอนสกุล ผู้อำนวยการกองยุทธการและข่าว ฐานทัพเรือสัตหีบ พร้อมด้วย นาวาเอก อธิคม เลาะห์กุล รองผู้อำนวยการกองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือสัตหีบ ได้เดินทางไปตรวจเยี่ยม สอบถามปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับ ปัญหาการบุกรุกที่ดินในพื้นที่ตำบลแสมสาร

นาวาเอกสุวัจ ดอนสกุล ผู้อำนวยการกองยุทธการและข่าว ฐานทัพเรือสัตหีบ กล่าวว่า หลังจากทีกองทัพเรือ ได้มีคำสั่ง ให้ฐานทัพเรือสัตหีบ ตั้งคณะกรรมการ ลงตรวจสอบ กลุ่มผู้มีอิทธิพลที่เข้าไปบุกรุกที่ดินเพื่อดำเนินการก่อสร้างรีสอร์ต ร้านอาหาร หรือในเชิงธุรกิจ ซึ่งในปัจจุบันมีการรุกที่ไปมากกว่าเดิมซึ่งจะส่งผลเสียให้กับประเทศชาติ โดยทางฐานทัพเรือสัตหีบ ซึ่งในเบื้องต้นจะเน้นเหตุซึ่งหน้ากรณีที่ดินชายทะเลไปทำธุรกิจร้านอาหาร และกำลังก่อสร้างรีสอร์ต และสั่งระงับการก่อสร้างเด็ดขาด โดยจะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแจ้งดำเนินคดีกับเจ้าของหรือผู้เกี่ยวข้องที่รุกที่ดินส่วนรีสอร์ตหรือร้านอาหารที่สร้างไปแล้วก่อนหน้าก็จะดำเนินคดีตามขั้นตอนกฎหมายย้อนหลังเช่นกัน ส่วนกรณีประชาชนหรือชาวบ้านที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยไม่ต้องกังวลเพราะทางเจ้าหน้าที่ได้ผ่อนผันให้อยู่อาศัยได้ตามปกติ ไม่มีการขับไล่โดยเด็ดขาด

นาวาเอก อธิคม เลาะห์กุล รองผู้อำนวยการกองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือสัตหีบ กล่าวว่าฐานทัพเรือสัตหีบ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินแสมสาร เพื่อเป็นการให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในอดีตและผู้ทีบุกรุกในปัจจุบัน มาแสดงตัวกับทางศูนย์ปฏิบัติการ เพื่อที่จะลงในรายละเอียดว่าพื้นที่ที่บุกรุกหรือพื้นที่ที่ท่านครอบครองในปัจจุบัน เป็นพื้นที่เท่าไร และในกรณีทีกองทัพเรือมีนโยบายให้เช่า และท่านมีเจตจำนงจะเช่ากับกองทัพเรือหรือไม่ แต่ถ้าท่านไม่มีเจตจำนง จะเช่าหรือแสดงตัวกับทางกองทัพเรือ อนาคตถ้าอาจถูกตัดสิทธิ์ในการเช่ากับกองทัพเรือก็ได้และถูกฟ้องขับไล่ กับผู้ไม่มีเจตนาจะเช่าในอนาคต และเป็นการลงพื้นที่สำรวจเพื่อเก็บข้อมูลตำบลแสมสารทั้งแปลง เพื่อนำข้อมูลทั้งหมดเสนอกองทัพเรือในการแก้ไขปัญหาในอนาคตต่อไปและยังกล่าวอีกว่า ในส่วนการประชาสัมพันธ์ ให้กับชาวบ้านได้รับทราบข้อมูลว่า

ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินแสมาสาร ที่ตั้งขึ้นมาไม่ได้มีวัตถุประสงค์ ที่จะไปบีบบังคับ หรือทำให้ชาวบ้านเดือดร้อนจากความเป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่เป็นการแนะนำในสิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นข้อเท็จจริง หากชาวบ้านทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว สามารถที่จะตัดสินใจทำสัญญาเช่ากับทางราชการ และเรื่องการขออนุญาตการอยู่อาศัย การขอน้ำ ขอไฟ การกู้ธนาคาร ก็จะทำให้โดยถูกกฎหมาย (กรมกิจการพลเรือนทหารเรือ, 31 มกราคม 2559)

หลังจากนั้นในวันที่ 14 กันยายน 2559 พล.ท.จุมพล ลุ่มพิกานนท์ รองเสนาธิการทหารเรือ และโฆษกกองทัพเรือ ชี้แจงเรื่องชุมชนแสมาสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ทหารเรือยึดพื้นที่ราชพัสดุว่า เขตที่ดินในพื้นที่สัตหีบแบ่งเป็น 2 ตอน คือ ส่วนที่ดินเรียกว่า ที่พระราชทาน เป็นเอกสิทธิ์ขาดทหารเรือ ตอนที่ 2 ไม่หวงห้าม แต่ไม่อนุญาตให้ชาวต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อ

กระทรวงทหารเรือ มีอำนาจอนุญาตแก่ผู้ที่จับจองทำไร่นา และถากถางได้ตามสมควร ซึ่งไม่เกินขีดชั้น พ.ร.บ.การตัดไม้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานให้เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2465

กระทรวงทหารเรือ เป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าครอบครองในเขตทรงสงวน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นผู้สงวนหวงห้าม และพระราชทานที่ดินพื้นที่อำเภอสัตหีบให้แก่ทหารเรือ ใช้เป็นที่ตั้งฐานทัพเรือ โดยมีสิทธิสมบูรณ์ส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งสงวนหวงห้ามไว้ให้คนไทยจับจองทำไร่นา

“ที่ทรงสงวน” ไว้ให้ทหารเรือพิจารณาในการใช้ประโยชน์ตามสมควร ปัจจุบัน กองทัพเรือ โดยฐานทัพเรือสัตหีบร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นราย ๆ ไป บรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร

ที่ดินพื้นที่ตำบลแสมาสาร เป็นที่ดินพระราชทานและอยู่ในเขตทรงสงวน อีกทั้งได้มาจากการประกาศพระราชกฤษฎีกาเขตหวงห้าม พ.ศ. 2479 ต่อมาปี พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ทางกองทัพเรือจึงนำที่ดินแปลงไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ในส่วนตำบลแสมาสารอยู่ในเขตทรงสงวน หากเอกสาร ส.ค.1 ได้แจ้งการครอบครองหลังปี พ.ศ. 2465 จำเป็นต้องขออนุญาตจับจองพื้นที่เขตทรงสงวน จะถือว่าครอบครองโดยถูกกฎหมาย

กองทัพเรือไม่เคยอนุญาตให้ราษฎรรายใดเข้าจับจองพื้นที่ในเขตทรงสงวน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ตำบลแสมาสาร กองทัพเรือ โดย ฐานทัพเรือสัตหีบ ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ มิได้ใช้ความรุนแรงหรือข่มขู่คุกคามแก่ราษฎรที่บุกรุกเพื่อที่อยู่อาศัยให้ได้รับความเดือดร้อน แต่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจริง ๆ คือกลุ่มนายทุนที่บุกรุกที่ราชพัสดุไปประกอบธุรกิจ ร้านอาหาร รีสอร์ท โรงงานอุตสาหกรรม ลักลอบขุดดิน ถมทะเล ขณะนี้ผู้ที่บุกรุกได้ถูกแจ้งความดำเนินคดีฐานบุกรุกที่ราชพัสดุ

กรณีที่ร้องเรียนถูกบีบบังคับจากกิจการไฟฟ้าสวัสดิการการสัมปทานกองทัพเรือ ที่ผ่านมากิจการไฟฟ้าสำรวจราษฎรตำบลแสมาสารยื่นเอกสารขอใช้ไฟฟ้าไม่ครบถ้วน

ใช้ไฟฟ้าผิดประเภท ผู้ใช้กระแสไฟฟ้าต้องเข้าที่ราชพัสดุต่อกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และที่อ้างมีคำสั่งห้ามไม่ให้ผู้ชุมนุมในพื้นที่ต้อนรับนายกรัฐมนตรีที่ลงพื้นที่เพื่อกันชาวบ้านร้องเรียน ยืนยันดำเนินการโปร่งใสตามอำนาจหน้าที่ไม่ได้ปิดช่องทางตามที่ร้องเรียน (ไทยรัฐออนไลน์, 14 กันยายน 2559)

ในที่สุดวันที่ 15 กันยายน 2559 กองทัพเรือโดยฐานทัพเรือสัตหีบได้แจ้งความดำเนินคดีอาญาชุดแรกต่อผู้บุกรุกที่ดินแสมสารแล้ว 55 ราย และจะฟ้องคดีแพ่งควบคู่ไปด้วยรวมถึงรายอื่นต่อไปอีกจนกว่าจะแก้ปัญหาให้แล้วเสร็จ มีทั้งกลุ่มนายทุนท้องถิ่น บริษัทมหาชน รวมถึง องค์กรบริหารส่วนตำบลแสมสาร ระบุความผิดชัดทั้งบุกรุกภูเขา ถมทะเล ทำรีสอร์ต ร้านอาหาร และสำนักงาน ชุกฎเขาเพื่อทำบ่อทิ้งขยะ และถมทะเลเพื่อทำที่จอดรถ พร้อมประกาศเดินหน้าจัดระเบียบที่ดินตามนโยบาย คสช. นั้น กองทัพเรือได้ชี้แจงว่า ฐานทัพเรือสัตหีบได้รับการมอบอำนาจจากกองทัพเรือ ให้แจ้งความคดีอาญาผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ บริเวณพื้นที่ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เป็นจำนวน 55 ราย เนื่องจากมีเอกชนที่นำที่ดินของรัฐไปประกอบธุรกิจรีสอร์ต และร้านอาหาร ทั้ง กลุ่มนายทุนท้องถิ่น บริษัทมหาชน และผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ ยังมีนักธุรกิจเอกชนที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ มีการจัดตั้งที่ทำการและสำนักงานถาวรที่เปิดกิจการอยู่ในพื้นที่แสมสารมาเป็นเวลานาน

ระบุความผิดชัดทั้งบุกรุก ถมที่ดิน ทำรีสอร์ต ร้านอาหารและสำนักงาน เดินหน้าจัดระเบียบที่ดินตามนโยบาย คสช. มีนโยบายดูแลชาวบ้านตัวจริงที่เดือดร้อน พร้อมให้เช่าที่กับธนารักษ์ตามเงื่อนไขของรัฐไม่อ่อนข้อต่อผู้บุกรุกในทุกกรณี

มีการแจ้งความต่อองค์การบริหารส่วนตำบลแสมสาร ทั้งเรื่องการไม่ขออนุญาตกองทัพเรือในการใช้เป็นที่ตั้งที่ทำการของ อบต.แสมสาร การใช้งบประมาณของรัฐในการทำโครงการโดยไม่ขออนุญาตหน่วยปกครอง และการดำเนินโครงการที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ทำการชุกฎเขาเพื่อทำบ่อทิ้งขยะ และถมทะเลทำที่จอดรถ

การแจ้งความคดีอาญา เป็นส่วนหนึ่งในขบวนการจัดระเบียบที่ดินแสมสาร ซึ่งได้ทำมาหลายครั้งในอดีต แต่จะติดขัดประชาชนในพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือ ความเข้าใจผิดว่า จะผลักดันให้ออกเอกสารสิทธิได้

ในปัจจุบันฐานทัพเรือสัตหีบจัดระเบียบที่ดินแสมสารอีกครั้งเมื่อเดือนมกราคมตามนโยบายแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินภาครัฐของ คสช. มีการประกาศให้ประชาชนที่เดือดร้อนที่อยู่อาศัยมาขอเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์ได้เงื่อนไขเช่าเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ไม่ให้กรรมสิทธิ์เพราะผิดระเบียบทางราชการที่ดินแสมสาร เป็นทำเลที่ตั้งที่มีอนาคตมาก มีมูลค่านับหมื่นล้านบาท มีความพยายามต่อสู้ของ กลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ ผลักดันให้ออกเอกสารสิทธิ เรียกร้องให้มีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินมาหลายสิบปีที่ผ่านมาเป็นปัญหายืดเยื้อยาวนาน

ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อเดือนเมษายนที่ผ่านมาศาลปกครองสูงสุดมีคำตัดสินที่ดินแสมสารเป็นส่วนหนึ่งที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมาย ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ราษฎรผู้อาศัยจึงไม่สามารถครอบครองกรรมสิทธิ์ใด ๆ ในที่ดินได้เนื่องจากที่ดินแสมสารเดิมเป็นพื้นที่เขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กองทัพเรือเป็นผู้รับผิดชอบเป็นที่ตั้งท่าเรือน้ำลึก คลังเชื้อเพลิง หน่วยทหาร พื้นที่ฝึกและพื้นที่สำคัญทางยุทธศาสตร์ เป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และภาพลักษณ์ของกองกำลังรักษาประเทศอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหารการก่อสร้างต้องได้รับอนุญาตกองทัพเรือเท่านั้น (ไทยรัฐออนไลน์, 29 ตุลาคม 2559)

การฟ้องร้องคดีต่อประชาชนในชุดแรกมีเสียงสะท้อนจากผู้นำชุมชนแสมสารในปัจจุบันคือนายประเสริฐ พิทักษ์กรรม นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแสมสาร โดยให้สัมภาษณ์ยืนยันสำนักข่าวอิศรา [www.isranews.org](http://www.isranews.org) ว่า อบต.แสมสาร ถูกกองทัพเรือแจ้งความดำเนินคดีอาญาจริง ซึ่งล่าสุดทางอบต.ได้ทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว แต่ได้รับแจ้งกลับว่า น่าจะมีการสรุปสำนวนการสอบสวนส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาต่อซึ่งในส่วนของคุณไม่ได้หนักใจอะไร เพราะเชื่อมั่นว่าสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงในทุกชั้นตอนอยู่แล้ว

สำหรับข้อกล่าวหาเรื่องการบุกรุกที่ดินของ อบต.แสมสาร นั้น นายประเสริฐ กล่าวว่า ยอมรับว่าที่ดินที่อบต.แสมสาร ตั้งในพื้นที่ราชพัสดุจริง และอยู่ที่นั่นมากกว่า 20 ปีแล้ว ตั้งแต่สมัยเป็นตั้งเป็นสภาฯ ตำบล และก้อยู่กันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (สำนักข่าวอิศรา, 15 กันยายน 2559)

*"เราไม่เคยคิดว่าจะมีปัญหาเรื่องนี้เกิดขึ้น เพราะเราตั้งอยู่บนที่ดินนี้มานานแล้ว จนกระทั่งกองทัพเรือทำหนังสือแจ้งมาว่า เราไม่ได้ขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดิน ผมจึงได้ทำหนังสือไปหารือกับอำเภอ และจังหวัด เพื่อทำเรื่องขออนุญาตใช้ที่ดิน ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างขั้นตอนการขออนุญาตตามขั้นตอนราชการ แต่ทางกองทัพเรือกลับแจ้งความดำเนินคดีเลย โดยไม่รอให้ขั้นตอนได้ข้อยุติก่อน ซึ่งไม่เข้าใจเหมือนกันว่าทำไม"*

นายประเสริฐ ยังกล่าวด้วยว่า ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างกองทัพเรือกับชาวบ้านในพื้นที่แสมสารมีมานานแล้ว เนื่องจากทางทหารมีนโยบายที่จะจัดระเบียบที่ดินใหม่ นโยบายชัดเจนคือเอาที่ดินคืน ส่วนชาวบ้านก็ต้องต่อสู้ปกป้องสิทธิในที่ดินทำกินของตนเอง ซึ่งขณะนี้ยังไม่รู้ว่าปัญหานี้จะยุติลงอย่างไร ขณะที่วิธีการของฝ่ายทหาร ในปัจจุบันก็แตกต่างกันมาก ไม่ยอมเจรจาหรือรักษาข้อตกลงเดิมที่เคยทำกันไว้ในอดีตเลย

เมื่อถามว่า อบต.ได้ทำการขูดภูเขา เพื่อทำเป็นบ่อทิ้งขยะจริงหรือไม่ นายก อบต.แสมสาร ระบุว่า (สำนักข่าวอิศรา, 15 กันยายน 2559)

*"บ่อทิ้งขยะนี้ อยู่ริมเขาเท่านั้น ขุดเป็นรูปตัวยู มีมาตั้งแต่สมัยตั้งสภาฯ ตำบลแล้ว ก่อนผมจะเข้ามารับตำแหน่งนานแล้ว และก็ใช้สับเนื่องมาโดยตลอด ที่ผ่านมามีหน่วยงานทหาร ข้างเคียงกองทัพเรือ ก็ยังเคยมาใช้บริการทิ้งขยะในบ่อนี้เลย ก็ไม่เข้าใจเหมือนกันว่า ทำไมตอนนี้ถึงมีปัญหาเกิดขึ้น"*

เมื่อถามว่า มีการระบุข้อมูลว่ามีกลุ่มนายทุนท้องถิ่น และนักธุรกิจเข้าไปบุกรุกที่ดินด้วย นายก อบต.แสมสาร ตอบว่า (สำนักข่าวอิศรา, 15 กันยายน 2559)

"ในจำนวนรายชื่อผู้ที่ถูกกองทัพเรือแจ้งความคดีอาญา 55 คน มีหลายกลุ่ม ทั้งรีสอร์ท ร้านอาหาร เซเวน เสาเอไอเอส ดีแทค โดนกันหมด และก็เริ่มทยอยแจ้งความนานแล้ว 7 คน ไม่ใช่ทำพร้อมกันทั้ง 55 คน ส่วนข้อเท็จจริงในการต่อสู้แต่ละกลุ่มเป็นอย่างไรรู้ว่ากันไป"

"ปัจจุบันชาวบ้านในพื้นที่แสมสาร หันมาประกอบธุรกิจร้านอาหาร และรีสอร์ทกันเยอะ เนื่องจากธุรกิจท่องเที่ยวในช่วงที่ผ่านมาได้รับความนิยมมาก นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาในพื้นที่เฉลี่ยวันละเป็นพันคน แต่นักธุรกิจที่เข้ามาซื้อที่ดินจากชาวบ้านต่อ ผมเห็นมีแค่เจ้าเดียว เป็นเจ้าของโรงแรมเดียวกับที่พัทยา ตอนนี้อยู่ก่อสร้างไม่เสร็จด้วย ส่วนกลุ่มนายทุนอะไรนอกจากนี้ไม่เห็นมีเลยจริง ๆ"

ผลการแจ้งความดำเนินอาญาทั้งสิ้นจำนวน 65 คดีในปัจจุบัน พบว่า (กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพอากาศหีบ, 2562 : 5)

1. คดีถึงที่สุดแล้วจำนวน 6 คดี คดีที่ 1 นายพศิน ล้มประภาคาร (ประภาคารรีสอร์ท 1) คดีที่ 2 นายพศิน ล้มประภาคาร (ประภาคารรีสอร์ท 2) คดีที่ 3 น.ส.จุฑามาศ ผึ้งกลิ่น (ร้านอาหาร ซีฟู้ด, สุข ฌ ผึ้งกลิ่นรีสอร์ท) คดีที่ 4 นายธีรยุทธ เชียนมัน (โชคชัยนาวิของฝาก, โชคชัยรีสอร์ท) คดีที่ 5 นายปรีดี โถวสกุล คดีที่ 6 นายสนชัย เชียนมัน ทั้ง 5 ราย ศาลพิพากษาให้จำเลยที่ 1 คงจำคุก 1 ปี ปรับ 20,000 บาท จำเลยที่ 2 ถึงที่ 5 จำคุกคนละ 6 เดือน ปรับ 5,000 บาท (ห้าพันบาทถ้วน) โทษจำคุกให้รอกการลงโทษ 2 ปี และให้จำเลยทั้ง 5 ราย และบริวารขนย้ายทรัพย์สิน ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินพิพาท ปัจจุบันรอกการบังคับคดี
2. อยู่ระหว่างศาลฎีกาพิจารณา จำนวน 1 คดี น.ส.กิตติยา ฌรงค์ชัย (ร้านเจ็บบูเป็น) แพ้คดีแล้ว
3. ส่วนอีก 58 คดี อยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการศาลแขวงพัทยา แต่เนื่องจากมีกฎหมายใหม่ที่กำหนดโทษเพิ่มขึ้นทำให้คดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของอัยการจังหวัด อัยการศาลแขวงจึงส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำสำนวนส่งอัยการจังหวัด

## 5.2 แนวทางของชุมชนในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

### 5.2.1 ฐานคิดของชุมชนในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

แนวทางในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนโดยชุมชนตั้งอยู่บนฐานคิดสิทธิของชุมชนโดยอ้างว่าชุมชนมีสิทธิในกรรมสิทธิ์ที่ดินทรงสงวนเนื่องจากชุมชนแสมสารดำรงอยู่ก่อนการมีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 ภายใต้ฐานคิดสิทธิของชุมชนดังกล่าวทำให้แนวทางของชุมชนแสมสารก็ยังคงยอมรับพระบรมราชโองการเมื่อปี พ.ศ. 2457 เกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนได้

การยอมรับพระบรมราชโองการเมื่อปี พ.ศ. 2457 เกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนสะท้อนให้เห็นจากเอกสารที่ชุมชนแสมสารได้จัดทำขึ้นโดยระบุไว้ว่า (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, มปป. : 6)

“พ.ศ. 2457 เขตทรงสงวน รัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการทรงสงวนที่ดินฝั่งทะเลในตำบลลัดทึบหลายหมื่นไร่เพื่อสงวนให้กองทัพเรือ ต่อมาปี พระบรมราชโองการ พ.ศ. 2465 ให้แบ่งที่ทรงสงวนเป็นสองส่วนคือ ส่วนหนึ่งสงวนไว้โดยแท้ (เขตพระราชทานกรมสิทธิ) อีกส่วนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยอมให้ต่างประเทศมาจับจองหรือซื้อไปได้และให้ราษฎรชาวไทยเข้าหากกลางจับจองได้ สถานภาพในปัจจุบันเนื้อที่ควบคุมตำบลลัดทึบ ตำบลบางเสร่ ตำบลพลูดาวหลวง ตำบลแสมสาร ซึ่งขณะนี้ราษฎรทุกตำบลได้มีเอกสารสิทธิที่ดินแล้ว ยกเว้นตำบลแสมสาร”

เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่ชุมชนจัดทำขึ้นในฐานะที่เป็นประวัติศาสตร์ของชุมชนดังกล่าวที่ว่า (เสน่ห์ พิทักษ์ภรณ์, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

“ผมทำหนังสือประวัติศาสตร์ขึ้นมา 5 เล่ม หนา ๆ กว่านี้ละอะ 5 เล่ม ก็ตอนที่เป็นการงานผมก็ไม่ได้นะเพราะมันทำยาก ผมต้องไปค้นมาจากจ้างพวกนักศึกษาปริญญาโทที่เค้าไปค้น ๆ ที่หอสมุดแห่งชาติกันละอะ ถ้าเจอแสมสารขอให้ผม เดี่ยวผมให้เลย 5 เล่ม ให้กำนันเล็กไป ก็ผมบอกหยาบยืมได้ ก็ให้ยืมไปแล้วกัน เดี่ยวต้องเอาชุดนี้มาคืนผมเพราะผมเหลือชุดเดียว ผมทำตั้งหลายชุดอะ เหลือชุดนี้ชุดเดียวแล้วก็เจียบ ๆ หาย พอทวงหนังสือผมละ หนังสือผมให้อัยการไปแล้ว อ๊ะ เอาผมไปให้ไต้งัยผมสั่งแล้วงัยว่าไอ้ชุดนี้ผมไม่มีแล้ว เอาไปให้อัยการซึ่งเค้านี่อย่างคือ เค้าต้องการเอาตัวเค้ารอดอย่างเดียว ตัวเค้าเป็นพวกกับคนไปหมดอะ เค้าก็จะอย่างนี้ ไม่นึกถึงประโยชน์ของส่วนรวม นึกถึงประโยชน์ของส่วนตัวเค้าอย่างเดียว หนังสือชุดนี้ก็เลยหมดไม่มี”

การยอมรับพระราชโองการของรัชกาลที่ 6 ในปี พ.ศ. 2457 ได้นำกลุ่มผู้นำชุมชนแสมสารยอมรับการดำรงอยู่ของที่ดินทรงสงวนดังจะเป็นได้จากท่าทีของตัวแทนผู้นำชุมชนที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของกลุ่มทวนกระแสในวาทกรรมที่ว่า “สัตหีบไม่มีเขตทรงสงวนที่ราษฎรต้องขออนุญาตจับจองจากกองทัพเรือ” ตามคำกล่าวที่ว่า (เสน่ห์ พิทักษ์ภรณ์, สัมภาษณ์ 19 กันยายน 2563)

“มันเป็นอย่างนั้นเพราะว่าเค้านี่ก็เอาเองไปสู้อะเรื่องคดีอย่างเนี้ย ก็ไม่ได้ร่างกฎหมายจริง ๆ แล้วเค้าก็ไม่ได้เป็นทนายแล้วก็ไม่ได้เรียนที่นิติศาสตร์มา เค้าเรียนรัฐศาสตร์มา เป็นปลัดอำเภอ กฎหมายก็มีบ้างรู้บ้างอย่างนี้ พอมาดูเรื่องประวัติศาสตร์เนี้ยแกจะตีเป็นกฎหมายเข้าข้างตัวเองประมาณนั้น...เค้าจะพูดตลอดเวลาว่า แสมสารไม่มีเขตทรงสงวน แสมสารไม่มีต้องขออนุญาตอะไรอย่างนี้ ซึ่งการวิจัยค้นคว้าก็มีบอกอยู่

“แล้วนะครับว่าต้องขออนุญาตจากทหารเรือก่อนอย่างนี้ เวลาแกพูดแกไม่ได้เอาตรงนี้มาเนี่ยเหมือนสองมาตรฐาน”

“เขตทรงสงวนจะบอกไม่มีก็ได้เพราะในแผนที่มันมี แกจะไปพูดกับประชาชนว่าไม่มีไม่ได้ เพราะ อ.ไพศาล แกรู้ว่ามันแล้วไปบอกว่ามีแบบนี้ ผมว่ามันทำให้ประชาชนไขว้ไขว่”

นอกจากแนวทางชุมชนจะยอมรับพระบรมราชโองการและการดำรงอยู่ของที่ดินทรงสงวนในตำบลแสมสาร อย่งไรก็ดี ชุมชนก็ได้เสนอข้ออ้างแนวคิดสิทธิของชุมชนเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนโดยพยายามอธิบายและให้เหตุผลว่า ชุมชนแสมสารเป็นชุมชนเก่าแก่ ก่อนที่จะมีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 ตามเอกสารที่ระบุไว้ดังนี้

1. การอ้างพระราชนิพนธ์ในรัชกาลที่ 5 เรื่อง เสด็จประพาสเมืองจันทบุรี ในปี พ.ศ. 2419 ที่ได้ทรงนิพนธ์ไว้ที่ค่ายหลวงตำบลอ่างศิลาตั้งปรากฏในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 29 โดยมีข้อความที่แสดงให้เห็นว่า มีหมู่บ้านช่องแสมสารดำรงอยู่แล้ว ดังนี้ (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, มปป. : 6)

“ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรีตามเสด็จในเรือพระที่นั่งด้วยเพื่อจัดการรับเสด็จที่เกาะช้าง เกาะเสม็ด และช่องแสมสารต่อไป วันที่ 25 เมษายน เวลาบ่ายรุ่งเศษ เรือพระที่นั่งจากเกาะเสม็ดมาทอดสมอในช่องแสมสารเวลาบ่ายสี่โมง เวลาบ่ายสี่โมงเศษทรงเรือกรรเชียง เรือยนต์จูงเสด็จขึ้นประพาสหาดทราย”

“เมื่อเวลาคืนนั้น มีเรือที่เราต้องแก้ไขเครื่องจักรและเครื่องต่างๆ ซึ่งไม่เรียบร้อยนั้นให้ตีขึ้นเป็นปกติเวลาบ่ายรุ่ง 15 นimit เราได้ออกจากแสมสารเรือเดินเร็วกว่าแต่ก่อน มีเหตุบังเอิญเล็กน้อยแต่ใบจักรชำรุดต้องหยุดแก้ไขบ้างครู่หนึ่งแล้วแล่นต่อไป เมื่อขณะเรือมาตามนั้นเห็นปลาโออยู่เป็นหมู่ๆ หลายสิบตัวเวลาเที่ยงเรือถึงอ่างศิลา”

2. การเสด็จประพาสของรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2427 มีพระราชหัตถเลขาพระบัญชาไว้ว่า ทรงประทับแรมที่แสมสารเมื่อวันศุกร์ แรม 14 ค่ำ เดือน 3 ตรงกับวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2427 (ไพศาล สุทธะวีระ, 2560 : 153)

3. ในปี พ.ศ. 2530 ก็มีการบันทึกถึงการเสด็จประพาสไปที่แสมสารโดยระบุไว้ว่า (ไพศาล สุทธะวีระ, 2560 : 153)

“ปีกุน นพศกคักราช 1249 เวลาบ่ายรุ่ง ออกเรือพระที่นั่งไปแสมสาร โมงครึ่งถึงตำบลแสมสารและเสด็จขึ้นเกาะแรดจนเช้า 3 โมงครึ่งเสด็จกลับบ่าย 4 โมงเสด็จขึ้นฝั่ง ย่ำค่ำเศษ เสด็จกลับประทับแรมที่นี้อีกทีหนึ่ง”

4. ในปี พ.ศ. 2452 มีเอกสารระบุถึงการเสด็จพระราชดำเนินประพาสทะเลในปี ร.ศ.128 ไว้ว่า (ไพศาล สุทธะวีระ, 2560 : 153)

“รัชกาลที่ 5 ประทับอยู่ที่เกาะหลักและมีโปรแกรมที่เสด็จพระราชดำเนินข้ามอ่าวไทยมาทางฝั่งชลบุรีโดยระบุว่า จะพักค้างคืนที่แหลมสาร วันที่ 2 มิถุนายน”

5. ในสมัยรัชกาลที่ 6 เองก็ยังพบว่ารัชกาลที่ 6 เสด็จประพาสแหลมสารก่อนที่จะมีพระบรมราชโองการเกี่ยวกับการสร้างฐานทัพเรือ กล่าวคือ ในวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2454 ระบุไว้ว่า (ไพศาล สุทธะวีระ, 2560 : 154)

“วันที่ 25 เมษายน เวลาบ่ายรุ่งเช้าออกเรือพระที่นั่งจากเกาะเสม็ดมาทอดสมอในช่องแหลมสารเวลาบ่าย 4 โมง เวลาบ่าย 4 โมงเศษทรงเรือกรรเชียงเรือยนต์จูง เสด็จขึ้นประพาสหาดทรายบนเกาะตรงศาลเจ้าแล้วทรงเรือกรรเชียงเรือยนต์จูงข้ามไปเสด็จขึ้นที่หาดยาว แหลมแหลมสารลงน้ำทะเลที่นั่น เวลาทุ่มครึ่งเสด็จกลับถึงเรือพระที่นั่ง”

นอกจากนี้ ชุมชนยังอ้างหลักฐานการดำรงอยู่ของชุมชนวัดช่องแสมสารโดยอาศัยวัดช่องแสมสารจะพบว่า วัดแสมสารเป็นวัดเก่าแก่ที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ดังจะเห็นได้จากสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ภายในวัดโดยเฉพาะเจดีย์ที่ก่อสร้างมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เหมือนกันกับเจดีย์กลางน้ำที่ปากน้ำระยองและเกาะสีชัง วัดช่องแสมสารสร้างขึ้นในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีหลักฐานเป็นเจดีย์เก่ากว่า 200 ปี ซึ่งกรมศิลปากรได้ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานของทางราชการไว้เรียบร้อยแล้ว และยังมีหลวงพ่อทวด วรุตตโม พระเกจิอาจารย์ชื่อดังแห่งภาคตะวันออก ญาติธรรมของ หลวงปู่ทิม วัดระหารไร่ ระยอง และยังเป็นหนึ่งใน 108 เกจิแห่งสยามประเทศอีกด้วย เป็นผู้ทรงวิद्याคม ทรงศีล ทรงคุณอันประเสริฐ เป็นเนื่อบานุญอย่างแท้จริง สอดคล้องต่อฉายาของท่านว่า วรุตตโม ซึ่งแปลว่า ผู้ประเสริฐสูงสุด หรือยังศรัทธาความเชื่อ ความเลื่อมใสให้เกิดขึ้น อีกทั้งได้รับพระราชทานสมณศักดิ์พัดยศในราชทินนามที่ พระครูพิพัฒนธรรมขันธ์ อีกด้วย และต่อมาภายหลังวัดช่องแสมสารได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาเมื่อ พ.ศ. 2484

มี “พระพุทธรูปนามนิศรีคุณาศุภนิมิต” หรือ “หลวงพ่อดำ” วัดช่องแสมสาร ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เป็นพระพุทธรูปปฏิมากรศักดิ์สิทธิ์องค์หนึ่ง ซึ่งชาวประมงฝั่งตะวันออกเลื่อมใสศรัทธา ทุกครั้งที่ออกทะเลมักจะไปนมัสการและขอพร ชาวประมงทุกคนจะกลับมาโดยสวัสดิภาพ มีโชคได้สินทรัพย์จากทะเลเป็นกอบเป็นกำ ตำนานหลวงพ่อดำ ระบุไว้ว่า เมื่อปีพุทธศักราช 2501 “หลวงพ่อดำรง คุณาสโภ” ได้เดินทางจาก จังหวัดสุพรรณบุรี มาปักกลด ณ บริเวณพระเจดีย์เก่าบนเขาของวัดช่องแสมสาร หลวงพ่อดำรง ได้เล่าให้ญาติโยมที่ไปกราบนมัสการให้ฟังว่า ท่านจำพรรษาอยู่วัดเขาขึ้น อำเภอดำรงนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี สาเหตุที่

เดินทางมายังสถานที่แห่งนี้ เพราะได้ฝันว่า เทพยดาองค์หนึ่งบอกให้ไปสร้างพระพุทธรูปไว้ใกล้ ๆ พระเจดีย์เก่าองค์หนึ่ง บนเขาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

จากประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่าที่เป็นความทรงจำที่เล่าต่อกันมาในวงศาคณาญาติของตระกูลบุญกลุ่ม (จำนงค์ บุญกลุ่ม, สัมภาษณ์ 1 มกราคม 2563) ผู้ให้ข้อมูลหลักดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่าชุมชนแสมสารเดิมในอดีตที่มีอยู่ก่อนการก่อตั้งฐานทัพเรือสัตหีบนั้นเป็นชุมชนของคนไทยซึ่งประกอบด้วย 5 ตระกูลหลักคือ ตระกูลบุญกลุ่ม ตระกูลพิทักษ์ภรณ์ ตระกูลสุขวาริ ตระกูลไม้หอม และตระกูลนกเอี้ยง ส่วนคนจีนในแสมสารซึ่งถือว่าเป็นคนต่างชาติในสมัยนั้นเป็นกลุ่มผู้ที่อพยพเข้ามาภายหลังมากกว่า แต่ในที่สุดก็โดนทหารเรือขับไล่ให้ไปอยู่ในตำบลปลา จังหวัดระยองในปัจจุบัน เช่นคนจีนที่ชื่อ แจ็กเขม่น เป็นต้น

ความเป็นชุมชนของแสมสารได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการจากแผนที่ปราจีนบุรีที่สี่จุดสี่เจ็ดจุดสองสาม ซึ่งเป็นแผนที่กรมแผนที่สำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2460 โดยผู้สำรวจแผนที่เป็นทหารบก สังกัดมณฑลปราจีนบุรี มาสำรวจในปี พ.ศ. 2560 และพิมพ์แผนที่ในปี พ.ศ. 2465 ระบุว่าอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีหมู่บ้านปกครองอยู่แล้วหลายหมู่บ้านด้วยกัน เช่น บ้านหาดยาว บ้านทุ่งน้อย บ้านนางเมือง รวมถึงบ้านช่องแสมสารด้วย (เสนห์ พิทักษ์ภรณ์, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

นอกจากนี้ แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช 2479 ก็แสดงให้เห็นถึง การมีชุมชนตั้งอยู่ในบริเวณนี้ถึง 4 ชุมชน นอกจากนี้ ยังมีเจดีย์ ศาลา บ่อน้ำ ในพื้นที่ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ที่รกร้างว่างเปล่าจึงไม่เต็มพื้นที่ตามขอบเขตที่ระบุในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ กล่าวคือพระราชกฤษฎีกาฯ ระบุให้ “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี” ซึ่งอยู่ภายใต้แนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ นี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจอง หักร้าง เข้าจัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่เหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ แต่แผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ไม่ได้ประกาศเต็มพื้นที่ตำบลแสมสารและยอมรับการคงอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่มาก่อนโดยระบุว่า มีบ้านช่องแสมสาร บ้านจุกเสม็ด บ้านทุ่งนางน้อยนางเมือง และบ้านไร่แดง รวมถึงการมีสระขนาดยาว 36 เมตร กว้าง 4 เมตร และพื้นที่เพาะปลูกต่าง ๆ อีกด้วย (ไพศาล ศุภวีระ, 2560 : 155)

ดังนั้น ชุมชนจึงมีข้อเสนอให้ราษฎรในตำบลแสมสารที่มีอยู่ 100 กว่าหลังคาเรือน ได้รับการสิทธิในที่ดินทุกหลังคาเรือนพร้อมหน้ากันโดยให้เหตุผลว่า ตำบลแสมสารในอดีตนั้นเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ที่ตั้งขึ้นมาก่อนการมีพระบรมราชโองการในปี พ.ศ. 2457 ข้อเสนอการได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งชุมชนมีเหตุผลเนื่องจากเป็นข้อเสนอที่สอดคล้องกับสภาพแสมสารในอดีตที่มีลักษณะเป็นชุมชนซึ่งมีความสัมพันธ์กันแน่นแฟ้น ดังนั้น ในการเคลื่อนไหวทำอะไรก็ต้องพิจารณาในลักษณะที่เป็นเรื่องของรวมหมู่หรือเป็นมติของชุมชนดังกล่าวที่ว่า (เสนห์ พิทักษ์ภรณ์, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

“ผมจะไปพูดที่ไหนก็ตาม ขอแสมสารเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ทั้งตำบล เพราะเราอยู่กันมาเห็นหน้ากันมา”

ข้อเสนอการเคลื่อนไหวให้ชาวแสมสารดั้งเดิมได้รับการสิทธิจากที่ดินทรงสงวนพร้อมกัน ทั้งชุมชนเป็นข้อเสนอที่มีพลวัตมาตั้งแต่แรกดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันคนแรก ของตำบลแสมสารที่ได้รับการพิสูจน์สิทธิพบว่า มีร่องรอยการใช้ประโยชน์จากที่ดินในแปลงตัวเอง ก่อนการประกาศเขตหวงห้ามในปี พ.ศ. 2479 แต่ผู้นำดังกล่าวก็ปฏิเสธที่จะรับสิทธิดังกล่าวเป็นการส่วนตัวเนื่องจากยังยึดมั่นในข้อเสนอที่ชุมชนจะต้องได้สิทธิถาวรหน้าดังกล่าวที่ว่า (เสนห์ พิทักษ์กรณ์, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

*“ไ้เราเป็นผู้ใหญ่บ้าน เรามีสิทธิ์อยู่ก็จริง แต่ถ้าเราไปเอาของเรามันก็ เหมือนกับเราทอดทิ้งคนอื่นเค้า ไม่เอาดีกว่า เป็นด้วยกัน ตายด้วยกัน...ไม่เอาดีกว่า เป็น ๆ ด้วยกัน ตาย ๆ ด้วยกัน”*

### 5.2.2 กลยุทธ์ของชุมชนในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

กลยุทธ์ของชุมชนชาวแสมสารในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนมุ่งใช้ การกดดันทางการเมืองโดยใช้รูปแบบการต่อสู้ที่อาจจะเรียกว่า เป็นการต่อสู้ในแนวรัฐศาสตร์ เช่น การชุมนุมประท้วง เป็นต้น กลยุทธ์การกดดันทางการเมืองในแนวรัฐศาสตร์ของชุมชนแสมสาร สะท้อนได้จากคำพูดของผู้นำชุมชนที่เป็นผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 ในช่วงที่ชาวแสมสารเริ่มมีการชุมนุมประท้วงและเป็นผู้ดำเนินการประท้วงมาตลอดจนเกษียณอายุในตำแหน่งกำนันตำบล แสมสาร ปี พ.ศ. 2538 ที่ว่า (เสนห์ พิทักษ์กรณ์, สัมภาษณ์ 19 กันยายน 2563)

*“ศาลจะไม่ฟังพยานบุคคลหรอก พยานบุคคลจะไปหักล้างเอกสารไม่ได้ ถ้าเราไปศาลก็แพ้หมดเต็มทีผมก็มองอย่างนั้น พอแรงมาบีบก็เดินขบวน ๆ คิดว่าคงมีใครสักคนที่จะเข้าใจ พอมีนายกสักคนเปลี่ยนบ่อยก็เดินขบวน กันที”*

*“ทางศาลเราสู้ไม่ได้เพราะพยานบุคคลมันหักล้างพยานเอกสารไม่ได้ เราพยายามคอยจ้องหาจังหวะที่บ้านเมืองเป็นประชาธิปไตย พยายามเดินเข้าห่านักการเมือง” (เสนห์ พิทักษ์กรณ์, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)*

กลยุทธ์การเดินขบวนประท้วงของชาวแสมสารนั้นถือเป็นกิจกรรมหลักที่จำเป็นจะต้องมีการวางแผนเพื่อกำหนดจังหวะก้าวในการทำกิจกรรมให้ได้ผล ดังนั้น จึงต้องคำนึงถึงพลังของการเดินขบวนประท้วงที่มีประสิทธิภาพในช่วงการเมืองแบบประชาธิปไตยเลือกตั้ง ดังคำกล่าวของผู้นำในการจัดตั้งการเดินขบวนของชุมชนแสมสารดังที่ว่า (เสนห์ พิทักษ์กรณ์, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

*“ถ้ารัฐประหารเราไม่เดินขบวนถือเป็นยุทธศาสตร์เพราะถ้ามีรัฐประหาร ทหารก็จะเคลื่อนไหว แต่ถ้าเดินขบวนหลังรัฐบาลเลือกตั้งก็จะช่วย ประชาชนได้มากกว่าเพราะเรื่องฐานเสียง”*

“เราเดินขบวนบ่อยมาก เดินทุกในอำเภอ เพราะจะนับหนึ่งที่อำเภอ  
ต่อจากนั้นจะเป็นจังหวัดและกรุงเทพฯ”

กลยุทธ์การเคลื่อนไหวในแนวรัฐศาสตร์ของชุมชนแสมสารเป็นการดูจังหวะทางการเมืองที่  
เอื้อต่อการชุมนุมประท้วงปัญหาที่ดินทรงสงวนในแสมสารดังเช่น

ในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งนำไปสู่บรรยากาศประชาธิปไตยและ  
อำนาจของฝ่ายทหารที่ลดลงราษฎรได้มีโอกาสรวมตัวกันในช่วงต้นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2517 เพื่อ  
ขอให้รัฐบาลหาทางแก้ไขปัญหอันเนื่องมาจากปัญหาการออกเอกสารสิทธิไม่ได้มาผนวกกับมาตรการ  
กีดกันของทหารเรือให้ประชาชนต้องละทิ้งพื้นที่ มาตรการกีดกันในขณะนั้นคือการไม่อนุญาตหรือ  
ชะลอการอนุญาตปลูกสร้างบ้านเรือนและการขอมีไฟฟ้าใช้ในพื้นที่อำเภอสัตหีบซึ่งราษฎรต้องขอผ่าน  
ทหารเรือและขออนุญาตจากทหารเรือตามลำดับ ประกอบกับทางทหารเรือมีความพยายามจะย้าย  
ที่ว่าการอำเภอสัตหีบและสถานีตำรวจภูธรอำเภอสัตหีบออกไปอยู่ที่ตำบลบางเสร่หรือที่หมู่บ้านบ้าน  
อำเภอ ตำบลนาจอมเทียน และต้องการปิดถนนสุขุมวิทที่ผ่านหน้าสนามบินอู่ตะเภาและให้ออกไปใช้  
ถนนตัดใหม่เนื่องจากว่ามีรถผ่านไปมามากเกรงว่าจะไม่ปลอดภัยต่อราชการทหารเรือ ดังนั้นรัฐบาล  
สมัยนั้นมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้พลอากาศเอกทวี จุลทรัพย์  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้รับผิดชอบและเดินทางลงไปพบราษฎรที่รวมตัวชุมนุมกันที่  
อำเภอสัตหีบ (ไพศาล สุทธิวิระ, 2560 : 15)

ในปี พ.ศ. 2530 ในช่วงประชาธิปไตยครึ่งใบของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 ภายใต้การนำ  
ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะนายกรัฐมนตรี ที่กำกับการเมืองไทยโดยใช้การเลือกตั้งเป็นเวที  
ทางการเมืองนั้นในระดับชุมชนแสมสารเมื่อมีการเลือกตั้งกำนันโดยกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งตำบล  
แสมสารแยกออกจากตำบลพลูตาหลวง โดยตำบลแสมสารแบ่งออกเป็น 4 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1  
บ้านช่องแสมสาร หมู่ที่ 2 บ้านหนองน้ำเค็ม หมู่ที่ 3 บ้านหัวแหลม และหมู่ที่ 4 บ้านหนองกระจง  
(วานิตย์ อินทร์ชัย, 2542 : 6) ปรากฏว่า นายเสน่ห์ พิทักษ์กรณ์ ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้นำใน  
การเคลื่อนไหวของชุมชนได้รับการเลือกตั้งเป็นกำนันจึงเป็นโอกาสที่ชาวแสมสารเคลื่อนไหวเรื่องที่ดิน  
ทรงสงวนอีกครั้งหนึ่งโดยในปี พ.ศ. 2530 ราษฎรตำบลแสมสารได้ทำเรื่องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา  
หลังจากที่ชาวแสมสารพบว่าตัวเองไม่สามารถขอกรรมสิทธิ์ในที่ดินทรงสงวนได้อันเป็นผลมาจากการที่  
อยู่ภายใต้เขตหวงห้ามทางทหารตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479

ช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬซึ่งเป็นการปะทะระหว่างทหารกับชนชั้นกลางในเมือง  
ทหารต้องยอมถอยจากการเมืองกับเข้าสู่กองทัพ นั้นชาวแสมสารก็ได้ใช้โอกาสดังกล่าว  
ในการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อหวังจะจัดการปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวน  
โดยในปี พ.ศ. 2536 ราษฎรตำบลแสมสารร้องเรียนต่อคณะกรรมการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร  
ว่าได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเนื่องจากท้องที่ดังกล่าวอยู่ในเขตหวงห้ามไว้ใช้  
ประโยชน์ในราชการกองทัพเรือตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง  
จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 จนนำไปสู่การประชุมและมีมติคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหา  
บุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร. ส่วนกลาง) ครั้งที่ 17/2536 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2536 โดยที่

ประชุมเห็นว่า ราษฎรผู้เข้าครอบครองที่ดินบริเวณเขตทรงสงวนนั้นไม่อาจยกขึ้นอ้างที่ว่าครอบครองที่ดินบริเวณนี้มาก่อนพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2479 ต่อกองทัพได้และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุ การดำเนินการใด ๆ ในที่ดินดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าที่ราชพัสดุ จึงมีมติให้จังหวัดชลบุรีร่วมกับกองทัพเรือช่วยกันชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจและให้จัดราษฎรเข้าอยู่อาศัยโดยวิธีการจัดให้เช่า (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 22-23)

กลยุทธ์การเคลื่อนไหวทางการเมืองของชุมชนแสมสารได้ชะงักงันเมื่อมีการเปลี่ยนผู้นำกำนันแสมสารจากการเกษียณอายุ พ.ศ. 2538 จนผู้นำคนใหม่ที่ไม่ได้อาศัยแนวทางของชุมชนในอดีตเกษียณอายุในปี พ.ศ. 2552 หลังจากนั้นการเคลื่อนไหวทางการเมืองของชุมชนแสมสารในเริ่มกลับมาอีกครั้งหนึ่งแต่เกิดขึ้นในบริบทของอำนาจทางการเมืองที่มาจากรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ พ.ศ. 2557 โดยชุมชนอาศัยกลไกใหม่ที่มีใช้กลไกการเลือกตั้งในอดีตก็คือ กลไกขององค์กรอิสระ ในที่นี้ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

14 กรกฎาคม 2559 นางเตือนใจ ดีเทศน์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และประธานประธานอนุกรรมการด้านสิทธิชุมชนและฐานทรัพยากรได้ลงพื้นที่พบตัวแทนภาคประชาชนชุมชนตำบลแสมสารกว่า 500 คน ณ วัดช่องแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากกลุ่มประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนกรณี ฐานทัพเรือสัตหีบ ประกาศขึ้นทะเบียนที่ดินในตำบลแสมสาร เป็นที่ราชพัสดุ และเตรียมปรับนโยบายในพื้นที่เพื่อให้ประชาชนเช่าอาศัย และพื้นที่ทำกิน นายเสนอห์ พิทักษ์กรรม์ อายุ 80 ปี อดีต สมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) จังหวัดชลบุรี และอดีตกำนันตำบลแสมสารนำเสนอข้อมูลต่อ กสม. ว่า จริงแล้วเรื่องการต่อสู้ที่ดินระหว่างประชาชนกับฐานทัพเรือมีมานานแล้ว แต่มาในปีนี้ฐานทัพเรือสัตหีบรุกหนักในการลงพื้นที่ทำรังวัด ประกาศเขตที่ดินราชพัสดุและเริ่มมีการออกคำสั่งให้ชาวบ้านไปลงชื่อเพื่อขอเช่าพื้นที่ โดยเร่งดำเนินการตั้งแต่เดือนมกราคม 2559 ซึ่งมีประชาชนบางส่วนเข้าไปลงชื่อ จากนั้นทหารเรือในพื้นที่ก็เริ่มดำเนินการติดป้ายกันเขต ทั้งที่ก่อนหน้านี้ชาวบ้านได้เจรจาแล้วและอยู่ระหว่างกระบวนการขอยื่นพิสูจน์สิทธิ (สำนักข่าวชายขอบ, 14 กรกฎาคม 2559)

นายเสนอห์กล่าวว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่ครอบครองที่ดินทำกินที่ถูกต้องในแบบเอกสาร ส.ค.1 ก่อนปี พ.ศ.2479 แต่ทหารเรือกลับไม่รอผลการพิสูจน์สิทธิ พร้อมทั้งแจ้งความดำเนินคดีต่อชาวบ้าน 7 รายข้อหาบุกรุกที่ดินราชพัสดุ และรุกถ้ำน้ำ ซึ่งขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการสอบสวน ทำให้ชาวบ้านไม่พอใจ จึงได้ร้องเรียนไปยังศูนย์ดำรงธรรม และร้องเรียนหน่วยงานรัฐอีกหลายแห่ง แต่ยังไม่เห็นหน่วยงานใดเข้ามาดำเนินการ ชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนกว่า 6,000 คน จึงได้ลงชื่อเพื่อร้องเรียน กสม. เพื่อขอให้เข้ามาตรวจสอบการดำเนินการของทหารเรือและประสานงานกับทหารเรือเพื่อหยุดคำสั่งประกาศเขตราชพัสดุ จนกว่ากระบวนการพิสูจน์สิทธิจะเสร็จสิ้น

นายเสนอห์ กล่าวว่า ทหารเขามักอ้างว่าเราเป็นทุนใหญ่ที่สร้างรีสอร์ท ที่พัก ร้านอาหาร ทั้งที่เราเป็นคนเก่าแก่และชุมชนแสมสารมีอายุไม่ต่ำกว่า 100 ปี ซึ่งปัจจุบันชาวบ้านมีอาชีพปลูกยูคาลิปตัส ข้าว มันสำปะหลัง และพืชผลไม้อื่น แต่บางส่วนปรับตัวให้เข้ากับการท่องเที่ยวจึงได้หันมาทำธุรกิจเล็ก ๆ ที่เป็นรายได้ระดับท้องถิ่นและมีการรวมกองทุนส่วนกลางเพื่อพัฒนาชุมชนต่อเนื่อง

“อะอะก็หาว่าเราเป็นนายทุน ทั้งที่ชาวบ้านครอบครองเฉลี่ยครัวเรือนละ 5-20 ไร่ บางวันก็ยิงปืนขึ้นฟ้า จนชาวบ้านเก็บปลอกกระสุนได้จำนวนมาก แต่ทหารอ้างว่าซ้อมรบ บางวันก็ถือปืนมาลาดตระเวน ในชุมชนทั้งที่ชุมชนอยู่อย่างสงบ ทำอย่างนี้เท่ากับว่าพยายามสร้างความไม่สงบให้เราอยู่ไม่ได้” (สำนักข่าวชายขอบ, 14 กรกฎาคม 2559)

นายสมโภชน์ สวัสดิ์ อายุ 64 ปี ตัวแทนชาวบ้านกล่าวว่า จริง ๆ แล้วชาวบ้านเคยโดนอพยพมาแล้วครั้งหนึ่งก่อนมาตั้งชุมชนในปัจจุบัน เดิมทีในแผนที่มณฑลปราจีน เรามีที่ดินกว่า 1,900 ไร่ ที่ดินเพื่อทำประโยชน์นั้นมีราว 1,700 ไร่ ส่วนอีก 200 ไร่ ปัจจุบันเป็นที่ในความดูแลของฐานทัพเรือสัตหีบ ซึ่งเดิมก่อนตั้งฐานทัพนั้น ชาวบ้านเคยอยู่ทำประมงพื้นบ้านมานาน แต่ถูกอพยพออกเมื่อราว 30 ปีที่แล้ว เนื่องจากฐานทัพเรือต้องการสร้างพื้นที่เพื่อดำเนินทางราชการ และปัจจุบันกลายเป็นฐานทัพเรือถาวร ที่ชาวบ้านไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยว หรือใช้ที่ดินอะไร เพราะเห็นว่าเป็นความปรารถนาของราชการ ชาวบ้านเองมีสัมพันธ์ที่ดีกับทหารเรือมาโดยตลอด จึงยอมสละที่ดิน สค.1 ให้ และชาวบ้านบางส่วนได้รับค่าชดเชยในทรัพย์สินเป็นค่าต้นไม้ ค่าเรือถอน ซึ่งขณะนั้นชาวบ้านรายได้ไม่ยอม ทหารก็มีการเริ่มวางแผนฝึกรบ เพื่อแสดงให้เห็นว่าพื้นที่ฐานทัพนั้นมีสิ่งรบกวนตลอดเวลา จนชาวบ้านยอมออกทั้งที่ชุมชนเดิมสงบดี

นายสมโภชน์กล่าวว่า ในปัจจุบันนี้ ทหารเข้ามาแบ่งโซนเป็น 3 โซน โดยโซนที่ 1 ปล่อยให้เช่าในราคาตารางวาละ 50 สตางค์ โซนที่ 2 เอาคืนเป็นที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในราชการ โซนที่ 3 ให้เช่าแต่ไม่บอกราคา ซึ่งโซนสุดท้ายนี้ชาวบ้านกังวลว่าเป็นการเปิดโซนธุรกิจ และพาณิชย์ เนื่องจากช่วง 2-3 ปี นี้ ชาวบ้านพบว่า พฤติกรรมเรือเฟอร์รี่ที่ดำเนินการโดยครอบครัวทหารบางรายได้เริ่มให้บริการต่างชาติ และรับลูกค้าเกินจำนวนที่กำหนด และไม่แน่ใจว่าการขึ้นทะเบียนราชพัสดุนั้นจะโปร่งใสหรือไม่ หรือเป็นไปได้เพื่อประโยชน์บางกลุ่ม

นางเตือนใจ กล่าวว่า ภายหลังรับเรื่องร้องเรียนแล้ว วันนี้ (14 กรกฎาคม) ตนจะส่งจดหมายถึงผู้บังคับบัญชาฐานทัพเรือสัตหีบ เพื่อขอความร่วมมือเรื่องชะลอการดำเนินคดี และขอความร่วมมือกรณีการใช้อาวุธปืนในชุมชน เพราะเข้าใจว่าชาวบ้านอาจจะกังวล แต่ยังไม่ทราบว่าเจตนาจริงของทหารในการยิงปืนคืออะไร ส่วนกรณีการเจรจาอย่างเป็นทางการกับฝ่ายฐานทัพเรือสัตหีบนั้น ทาง กสม.จะนัดวันเจรจาโดยเร็วที่สุด เพื่อหาทางออกต่อไป เพราะถึงอย่างไรชาวบ้านก็อยู่ระหว่างกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ (สำนักข่าวชายขอบ, 14 กรกฎาคม 2559)

หลังจากนั้นราษฎรชาวแสมสารยังได้เคลื่อนไหวต่อต้านการขึ้นทะเบียนที่ดินทรงสงวน แสมสารเป็นที่ราชพัสดุตามหลักการของชุมชนที่ถือว่า (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, มปป. : 7)

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

“ทหารเรือโดยฐานทัพเรือสัตหีบได้นำที่ดินตำบลแสมสารทั้งตำบลไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้เป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ขบ.481 ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นการขึ้นทะเบียนที่ไม่ถูกต้องเพราะที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุได้ต้องเป็นที่ดินที่กองทัพอากาศมีกรรมสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย จะอ้างคลุมไปว่ามีสิทธิ์ตาม

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 ไม่ได้เพราะมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ได้ระบุไว้ว่า เฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าเท่านั้นที่ทางราชการทหารมีสิทธิ์และภายในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ได้ระบุไว้ว่า มี วัด เจดีย์ บ่อน้ำ หมู่บ้านช่องแสมสาร หมู่บ้านหาดยาว อยู่ก่อนแล้ว จึงไม่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าและยังมาขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ในสมัยที่สภาพของหมู่บ้านได้กลายเป็นตำบล มีผู้คนอาศัยอยู่หลายพันคนและการนำเอา วัด โรงเรียน ตลาด บ้าน ที่ดินราษฎร และถนนสาธารณะรวมเข้าไปด้วย นั้นจึงขัดต่อมาตรา 4 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 อย่างเห็นได้ชัด”

ดังนั้น ในวันพุธที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 กลุ่มชาวบ้านแสมสารจึงได้เข้ามายื่นหนังสือต่อนายภัครธรณ์ เทียนไชย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เรื่อง การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุโดยไม่ได้รับความเห็นชอบ ณ บริเวณหน้าห้องโถง ชั้น 1 ศาลากลางจังหวัดชลบุรี

ที่บริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี นายประเสริฐ พิทักษ์กรรม นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแสมสาร ได้นำชาวบ้านยื่นหนังสือร้องเรียนต่อ นายภัครธรณ์ เทียนไชย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี จากกรณีที่ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน จากการที่ธนาภิรักษ์ จังหวัดชลบุรี และกรมธนาภิรักษ์ ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขที่ ขบ.481 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ทั้งตำบล ซึ่งที่ดินมีราษฎรครอบครองปลูกบ้านเรือนอยู่อาศัย โดยมีเอกสาร ส.ค.1 มีที่ตั้งของวัดช่องแสมสาร โรงเรียนชุมชน บ้านช่องแสมสาร ซึ่งชาวบ้านอยู่อาศัยกันมาตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2460 ตามหลักฐานแผนที่ปราจีนบุรี ซึ่งสำรวจโดยกรมแผนที่ ระบุว่า มีบ้านช่องแสมสาร และมีสัญลักษณ์วัด ที่ตรงกับที่ตั้งของวัดช่องแสมสาร ซึ่งเป็นหลักฐานแสดงให้เห็นว่าชาวบ้านแสมสารอยู่มาก่อนที่จะมี พรบ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลข ขบ.481 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้น ในมาตรา 4 วงเล็บ 2 ระบุว่า อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข ขบ.481 นั้น ได้รวมเอาที่สาธารณะ เช่น ถนน อ่างเก็บน้ำ สระน้ำ ที่ชาวบ้านใช้ร่วมกัน ถือเป็น การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยขัดแย้งกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดังนั้นชาวบ้านตำบลแสมสาร ได้ร่วมลงชื่อ ยื่นหนังสือขอความเป็นธรรม ต่อท่านผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ช่วยประสานให้ธนาภิรักษ์จังหวัดชลบุรี ทำการเพิกถอนทะเบียนราชพัสดุ แปลงหมายเลขที่ ขบ.481 ที่ขึ้นทะเบียนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามข้อเท็จจริงข้างต้น และชะลอการจำหน่าย ส.ค.1 ในพื้นที่ตำบลแสมสาร ออกไปก่อน (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดชลบุรี, 2560)

นายเพชร อนันตศิลป์ อธิบดีกรมธนาภิรักษ์ เปิดเผยว่า กรมธนาภิรักษ์ได้เร่งแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินพื้นที่ราชพัสดุ ในตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ซึ่งอยู่ในความครอบครองของกองทัพเรือ บนเนื้อที่ 12,487 ไร่ โดยปัจจุบันมีผู้บุกรุกอยู่ประมาณ 2,000 ราย เนื้อที่ 2,434 ไร่

แบ่งเป็น 4 แปลงใหญ่ ขณะนี้มีผู้บุกรุกในพื้นที่ได้ยื่นเรื่องขอเช่าที่ดินที่ราชพัสดุแปลงที่พิพาทแล้ว 487 ราย

ทั้งนี้ กรมธนารักษ์ได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยการจัดให้เช่าเป็นรายบุคคล และล่าสุดได้ให้ประชาชนที่บุกรุกเข้ามาทำสัญญาเช่าให้ชุมชนได้อยู่อาศัยในแปลงที่ 3 แล้วจำนวน 116 ราย พื้นที่ 50 ไร่ จากพื้นที่ทั้งหมด 332 ไร่ โดยคิดอัตราค่าเช่า 50 สตางค์ต่อตารางวา ส่วนในพื้นที่เหลือจะเร่งดำเนินการจัดทำสัญญาเช่าให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกของประชาชนและทำให้ได้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยด้วย

*"พื้นที่ราชพัสดุในแปลงที่ 3 ที่เร่งแก้ปัญหาหน้านั้น ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่อยู่อาศัย ซึ่งคิดค่าเช่าต่ำมากที่สุดที่ 50 สตางค์/ตารางวาต่อเดือน และพื้นที่เพื่อการเกษตร คิดค่าเช่าไร่ละ 20 บาท/ปี โดยทหารเรือดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าให้กรมธนารักษ์ในรูปแบบจัดประโยชน์แทนกรมธนารักษ์ โดยหลังจากนี้จะเร่งแก้ปัญหาผู้บุกรุกในแปลงที่ 1, 2 และ 3 ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ส่วนแปลงที่ 4 เป็นพื้นที่ที่ทหารเรือใช้ประโยชน์อยู่ จึงไม่ต้องเข้าไปดำเนินการในส่วนนี้"* (ข่าวเศรษฐกิจ, 25 มิถุนายน 2560)

อย่างไรก็ตาม การทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่ออยู่อาศัยนั้น กรมธนารักษ์และกองทัพเรือได้ขอให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ ขอยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) ซึ่งกำหนดให้จัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐ ซึ่งต้องจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวมเป็นการจัดให้เช่าในรูปแบบของกลุ่มหรือสหกรณ์ เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ข่าวเศรษฐกิจ, 25 มิถุนายน 2560)

23 มีนาคม 2561 นายบรรเจิด จันทร์เทศ ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 1 ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ได้นำชาวบ้านในชุมชนแสมสาร จำนวน 53 ราย เดินทางเข้ายื่นหนังสือขออุทธรณ์คำสั่งจำหน่าย ส.ค.1 ต่อ นายไพโรจน์ บัวน่วม เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ เพื่อให้นำเสนอต่อไปยัง นายภัทรธรรม เทียนไชย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ให้พิจารณาเรื่องคำขออุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งการรวมตัวเข้ายื่นหนังสือครั้งนี้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจ สภ.สัตหีบ ดูแลอำนวยความสะดวกให้การยื่นหนังสือเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

นายบรรเจิด กล่าวว่า ตนเอง และชาวบ้านในฐานะประชาชนที่อาศัยอยู่ใน ตำบลแสมสาร ที่ถูกคำสั่งจำหน่ายใบครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ต่างก็ได้รับผลกระทบในเรื่องที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินเช่นเดียวกันหมด ทั้งนี้ เนื่องจากชาวบ้านได้อาศัย และทำกินอยู่บนที่ดินผืนนี้มานาน ก่อนที่กองทัพเรือจะมีการเข้ามาจัดระเบียบที่ดินแสมสารตามนโยบายแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินภาครัฐของ คสช. พร้อมมีการประกาศให้ประชาชนที่เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยให้ไปขอเช่าที่ดินต่อกรมธนารักษ์

*"ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ชาวบ้านในพื้นที่หวังว่าจะเสียสิทธิในการครอบครองที่ดินทำกิน จึงรวมตัวกันยื่นหนังสืออุทธรณ์ตามสิทธิอำนาจทางกฎหมาย"*

และพร้อมจะยื่นหยัดต่อสู้ไปจนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการทางกฎหมาย ด้วย” บรรเจิด จันทรเทศ ผู้ให้สัมภาษณ์ ใน ข่าวเศรษฐกิจ, 25 มิถุนายน 2560)

โดยผู้สื่อข่าวรายงานเพิ่มเติมว่า หลังจากที่ชาวบ้านทราบวา สำนักงานที่ดิน จังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ทำได้เพียงรับเรื่องเพื่อเสนอต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเท่านั้น ทำให้ชาวบ้านพากันหวังว่าเรื่องที่ร้องขอจะผ่านขั้นตอนการดำเนินงานที่ล่าช้า จึงเตรียมที่จะนัดหมายกันเดินทางเข้าพบผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี อีกครั้ง เพื่อเรียกร้องให้มีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างเร่งด่วน

สำหรับที่ดินใน ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เป็นพื้นที่เขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการใน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีกองทัพเรือ เป็นผู้รับผิดชอบดูแลพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึก และคลังเชื้อเพลิงของหน่วยงานทางทหาร รวมทั้งยังเป็นพื้นที่ฝึกที่สำคัญทางยุทธศาสตร์ที่มีความอ่อนไหวในเรื่องความมั่นคงทางทะเล และภาพลักษณ์ของกองกำลังรักษาประเทศ ภายใต้ พ.ร.บ.ว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร และการก่อสร้างสิ่งใดต้องได้รับอนุญาตกองทัพเรือเท่านั้น

แต่ก็ยังพบว่ามึนักลงทุนเข้ามาบุกกรุกที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจ และหาผลประโยชน์อย่างผิดกฎหมาย กองทัพเรือจึงดำเนินมาตรการทางกฎหมายด้วยการแจ้งความเอาผิดนายทุนแล้วหลายราย จึงทำให้ผู้เสียผลประโยชน์ต่างพากันต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการครอบครองที่ดิน และในส่วนของเอกสารใบแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือที่เรียกว่า ส.ค.1 ไม่ถือเป็นเอกสารที่ราชการออกให้

แต่เป็นแค่เอกสารที่ประชาชนทั่วไปมาแจ้งต่อรัฐว่า ได้ครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่บ้าง จึงเสมือนเป็นการแจ้งความไว้เป็นหลักฐานลอย ๆ เท่านั้น ซึ่งรัฐไม่ได้รับรองว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้มาแจ้ง ซึ่งประชาชนผู้ครอบครองจะมาแจ้งต่อนายอำเภอไว้ ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น (MGR Online, 23 มีนาคม 2561)

10 กันยายน 2562 ส.ส.ดร.สะถิระ เผือกประพันธุ์ ได้มายื่นหนังสือขอร้องเรียนให้กับท่านภาคธรณ์ เทียนไชย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และท่านพรชัย พงษ์ภู ธนารักษ์จังหวัดชลบุรี

ในกรณีสัญญาเช่าของพี่น้องแสมสาร 74 ราย เพื่อให้สัญญาเช่าเป็นธรรมแก่พี่น้องแสมสาร ดังนี้ (สะถิระ เผือกประพันธุ์, 10 กันยายน 2562)

1. ขอให้สัญญาเช่า เริ่ม 1 มกราคม 2563
2. ขอให้ลดเว้น หรือให้ผ่อนชำระค่าธรรมเนียมของผู้เช่า ตามระเบียบของกรมธนารักษ์
3. ขอให้สัญญาแนบท้ายของ กองทัพเรือ ควรระบุว่า เมื่อครบ 30 ปี สามารถโอนสิทธิการเช่าให้ลูกหลานได้ และสามารถต่อสัญญาเพิ่มได้อีก 30 ปี โดยให้ยื่นคำร้องต่อกองทัพเรือ เพื่อให้กองทัพเรือพิจารณาตามหลักเกณฑ์

### 5.3 แนวทางทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

#### 5.3.1 ฐานคิดของกลุ่มทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

แนวทางในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของกลุ่มทวนกระแสเมื่อวิเคราะห์ถึงที่สุดแล้วตั้งอยู่บนฐานคิดว่าที่ดินทรงสงวนของแสมสารเป็นระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private property regimes) โดยพยายามวิเคราะห์ให้เห็นว่า พระบรมราชโองการเมื่อปี พ.ศ. 2457 เรื่อง การสงวนที่ดินที่สัดหีบให้เป็นฐานทัพเรือ นั้นไม่มีสถานะภาพเป็นกฎหมายที่จะบังคับใช้ได้ การเสนอวาทกรรมทวนกระแสตอบโต้แนวคิดของรัฐและชุมชนเกี่ยวกับพระบรมราชโองการดังนี้ (ไพศาล ศุทธวีระ, 2560 : 133)

“พระบรมราชโองการ ร.6 เรื่อง ให้สงวนที่ดินตำบลสัดหีบปี พ.ศ. 2457 ไม่ใช่กฎหมาย พระองค์ไม่ได้มีพระบรมราชโองการสั่งสงวนที่ดินโดยตรง ซึ่งลักษณะนี้จะเป็นการให้สิทธิทหารเรือในพื้นที่นั้นโดยตรงและมีผลเป็นกฎหมายแต่พระบรมราชโองการนี้เป็นการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่ถือปฏิบัติ คือ มีพระบรมราชโองการให้สมุหเทศาภิบาลมณฑลปราจีนบุรี และสมุหเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรีไปดำเนินการสงวนที่ดินตามที่พระบรมราชโองการไปถึงทหารเรือให้จัดทำแผนที่ พระบรมราชโองการของ ร.6 จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งไปยังผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเท่านั้น หากตีความพระบรมราชโองการเป็นกฎหมายโดยไม่ดูบริบทก็ต้องถือว่าพระบรมราชโองการให้ทหารเรือจัดทำแผนที่เป็นกฎหมายด้วย และหากถือเอาทุกคำสั่งของพระเจ้าแผ่นดินที่อ้างว่าเป็นสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นกฎหมายหมด บ้านเมืองสมัยนั้นคงเต็มไปด้วยกฎหมาย”

วาทกรรมทวนกระแสอ้างเหตุผลการไม่มีสถานะทางกฎหมายของพระบรมราชโองการ พ.ศ. 2457 ว่า (ไพศาล ศุทธวีระ, 2560 : 140)

“ไม่ใช่การที่พระมหากษัตริย์ทรงตัดหรือมีพระราชกระแสแล้วถือเป็นกฎหมายแบบสมัยบ้านเมืองยังไม่ได้ปกครองด้วยระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้พระบรมราชโองการในสมัยที่มีการปกครองแบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรถ้ามุ่งจะมีผลให้บังคับใช้เป็นกฎหมายจะต้องมีรูปแบบพิธีที่เป็นทางการที่ดูเหมือนมีอาญาสิทธิพอควร เช่น การประกาศต่อสาธารณะเพื่อให้มีผลบังคับใช้ในทางสาธารณะ ไม่ใช่การรับรู้เฉพาะตัวบุคคลแล้วถือว่าเป็นกฎหมาย หาก ร.6 มุ่งพระราชทานที่ดินตำบลสัดหีบแก่ทหารเรือให้มีผลให้เป็นกฎหมายจริง พระองค์ซึ่งปรีชาญาณในเรื่องกฎหมายและระเบียบแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินก็ทรงต้องสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการประกาศอย่างน้อยก็ในราชกิจจานุเบกษาฯ ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2465 ราชกิจจานุเบกษาดำเนินการ

มาเป็นปีที่ 64 และราชกิจจานุเบกษาสสมัยนั้นก็เป็นระบบมีรูปแบบการทำงานที่เป็นทางการและทันสมัยแล้ว ”

ปฏิบัติการทางวาทกรรมของกลุ่มทวนกระแสดังกล่าวได้นำมาสู่ข้อเสนอว่า “ไม่มีเขตทรงสงวนที่ราษฎรต้องขออนุญาตจับจองจากกองทัพเรือ” เนื่องจาก (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 71)

“เกี่ยวกับการอ้างว่า มีพระบรมราชโองการพุทธศักราช 2465 หากพิจารณาเอกสารที่มีการกล่าวถึงว่า เป็นพระราชโองการไม่ว่าพระราชกระแสถึงกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ที่ 2/2465/01544 ลงวันที่ 6 กันยายน 2465 หนังสือกรมราชเลขาธิการ ลับที่ 2/249 ลงวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2465 ถึงกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ เสนาธิการทหารเรือ และหนังสือกรมราชเลขาธิการ ลับที่ 9/250 ลงวันที่ 16 กันยายน 2465 ถึงเจ้าพระยายมราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ไม่มีข้อความตอนใดว่าเป็นพระบรมราชโองการเลย... ในหนังสือระบุเป็นเพียงพระราชกระแส แต่ทหารเรือโยงไปหาพระราชโองการปี พ.ศ. 2457... แล้วถือว่า นี่เป็นพระบรมราชโองการซึ่งไม่น่าถูกต้อง”

พระราชกระแสต่อในวันที่ 6 และ 16 กันยายน ดังกล่าว เช่น พระราชกระแสถึงกรมหลวงชุมพร ที่ว่า (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 135)

“เมื่อบัดนี้ทหารเรือต้องการที่นั้นก็ยินดีอนุญาตให้มัน”

ในทัศนะกลุ่มทวนกระแสถือเป็นเพียงการตอบข้อหารือเท่านั้น ไม่ได้เป็นพระบรมราชโองการดังกล่าวที่ว่า (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 135)

“โดยนัยความหมายของคำว่า ทหารเรือ ก็คือ การขอความเห็น ขอปรึกษา การตอบข้อหารือ ก็คือ การให้ความเห็น การอนุญาตในความหมายของการตอบข้อหารือ คือ การอนุญาตในหลักการให้กระทำได้ตามที่ทหารเรือไม่ใช่ว่าการอนุญาตให้มีผลอันเป็นผลเสร็จเด็ดขาด” ดังนั้น “การขออนุญาตของ ร.6 ที่พระราชทานแก่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ ในการทูลขอที่ดินตำบลลัดทึบ จึงเป็นการขอพระราชทานหลักการให้กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ไปดำเนินการขอพระราชทานจับจองที่ดินต่อมหาดไทยหรือขอพระราชทานขึ้นมา หากเป็นการอนุญาตให้ทหารเรือโดยตรงหรือมีผลเป็นกฎหมายฯ ทหารเรือย่อมได้กรรมสิทธิ์นับแต่มีพระบรมราชานุญาตนั้น ทหารเรือไม่ต้องมาดำเนินการขอจับจองใหม่อีกภายหลัง แต่จากข้อมูล... จะเห็นว่า มีบริบทมากมายที่แสดงว่าทหารเรือยังไม่ได้รับ

พระราชทานกรรมสิทธิ์โดยทันที รวมถึงผูกกันตามจริงไม่ได้รับการ  
พระราชทานกรรมสิทธิ์ดังที่ทหารเรือชอบนำมากล่าวด้วย”

กลุ่มทวนกระแสได้อ้างบริบทที่แสดงให้เห็นว่า ทหารเรือไม่ได้รับพระราชทานกรรมสิทธิ์ของ  
ที่ดินทรงสงวน ดังนี้

1. การปกครองในสมัย ร.6 มีการใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นหลักในการบริหาร  
แผ่นดิน ดังคำกล่าวที่ว่า (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 139)

“ในช่วงที่ ร.6 พระราชกระแสตอบกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ในวันที่  
6 หรือ 16 กันยายน พ.ศ. 2465 การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะเป็น  
ระบบบริหารราชการแบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือรัฐราชการแล้วมี  
กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ รับผิดชอบดำเนินการแทนพระมหากษัตริย์ ๆ  
จะไม่ทำอะไรเองโดยตรงแต่จะสั่งการผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบ”

2. การมีกฎหมายที่ดินเป็นกรอบในการอนุญาตให้จับจองที่ดินสาธารณะ ดังคำกล่าวที่ว่า  
(ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 139)

“จนถึงช่วงปี พ.ศ. 2465 กฎหมายที่ดินที่ใช้ในขณะนั้นคือ  
พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ซึ่งระบุอำนาจในการอนุญาตให้  
ราษฎรจับจองรวมถึงการสงวนไว้เป็นที่ดินสาธารณะเพื่อประชาชนใช้  
ประโยชน์ร่วมกันหรือการกำหนดเป็นที่หลวง หวงห้าม เพื่อใช้ในประโยชน์  
ของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และ  
ทรงตระหนักดีในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กระทรวงมหาดไทยดังมี  
พระราชวินิจฉัยถึงเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เสนาบดี  
กระทรวงมหาดไทย เรื่อง อำนาจในการให้ราษฎรจับจองที่ดินดังกล่าว  
มาแล้ว... การจะมอบอำนาจพิเศษใด ๆ แก่กระทรวงทหารเรือโดย  
พระองค์จะไม่คำนึงถึงระบบกฎหมายและโครงสร้างการบริหารราชการที่  
มีอยู่เป็นเรื่องที่เป็นได้ยาก”

3. การพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ดินทรงสงวนแก่ทหารเรือนั้นทหารเรือจะต้องมีอำนาจใน  
เรื่องการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินควบคู่ไปกับการอนุญาตให้ราษฎรตัดฟันไม้แล้วเก็บเงิน  
ค่าภาคหลวงให้กับทางราชการ แต่ในความเป็นจริงไม่ปรากฏลักษณะเช่นนี้กล่าว คือ (ไพศาล  
ศุภธีระ, 2560 : 140)

“ที่ผ่านมามหาทหารเรือไม่เคยทำหน้าที่อนุญาตให้คนไทยจับจองที่ดินมาก่อน  
เลยจนมีการมารื้อฟื้นเรื่องนี้ขึ้นโดยทหารเรือรุ่นหลังที่มองว่า ทหารเรือรุ่น

ก่อนไม่รู้ไม่เข้าใจพระราชกระแส ร.6 และที่ผ่านมาทหารเรือในอดีตก็ไม่ได้ทำหน้าที่อนุญาตให้คนไทยตัดฟันไม้และเก็บค่าภาคหลวงส่งให้ทางราชการซึ่งทหารเรือรุ่นหลังสมควรต้องรู้พื้นอำนาจและหน้าที่นี้ขึ้นมาด้วยถ้าคิดว่าพระบรมราชโองการ ร.6 นี้ยังคงอยู่ไม่มีกฎหมายใดมาลบล้างซึ่งคงต้องพูดกันถึงเรื่องการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในอดีตและเงินค่าภาคหลวงที่สูญหายไปจากการปล่อยให้ราษฎรตัดฟันไม้ กล่าวในทางหลักการการแก้ไขอำนาจให้หน่วยงานใดมีอำนาจมากขึ้นจากหน่วยงานที่มีอยู่เดิมหรือสมัยก่อนเรียกว่า การแบ่งปันอำนาจไม่ใช่เรื่องเล็ก ๆ ที่บ้านเมืองที่มีการบริหารการปกครองแบบอาศัฎกฎหมายเป็นตัวกำกับจะกระทำหรือมอบให้กันง่าย ๆ เพียงมีพระราชกระแสถึงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยที่หน่วยงานเจ้าของอำนาจเดิม รวมถึงสาธารณะไม่อาจรับรู้ ยิ่งถ้าเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับยิ่งจะให้กันง่าย ๆ โดยไม่พิจารณาระบบกฎหมายและระบบโครงสร้างหน้าที่ที่รับผิดชอบที่มีอยู่ยังเป็นไปไม่ได้เลย”

ส่วนในกรณีที่ทหารเรืออ้างว่ามีการพบเอกสารแผนที่และคำอธิบายแผนที่จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ โดยเอกสารฉบับดังกล่าว ได้แบ่งแนวเขต 3 แนวเขตและอธิบายรายละเอียดของแต่ละแนวเขตไว้ ดังต่อไปนี้ (ไพศาล สุทธีระ, 2560 : 12-13)

แนวเขตที่หนึ่ง แนวเขตในสุดเส้น (พื้นที่เล็กสุด) ระบุว่า เป็นแนวเขตที่กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร เสนาบดีกระทรวงทหารเรือแจ้งต่อกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2486

แนวเขตที่สอง แนวเขตตรงกลาง ระบุว่า แนวเขตหวงห้ามแท้ สำหรับทหารเรือที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ได้รับพระราชทานจาก รัชกาลที่ 6

แนวเขตที่สาม แนวเขตเส้นนอกสุด เป็นแนวเขตทรงสงวน ที่รัชกาลที่ 6 พระราชทานอำนาจให้ทหารเรือมีอำนาจอนุญาตให้คนไทยจับจอง

แนวความคิดทวนกระแสเห็นว่าเป็นการสร้างหลักฐานขึ้นมาโดยทหารเรือเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้าควบคุมที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลแสมสารดังกล่าวของผู้นำแนวความคิดทวนกระแสที่ว่า (ไพศาล สุทธีระ, สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2563)

“มันโกหก เมื่อปี 03 ผมรู้ชื่อเลยว่าใครคนที่โกหก นาวาตรีอำนาจอะไรพวกนี้ แล้วอำนาจมันเป็นเจ้าหน้าที่ทหารเรือมีหน้าที่จัดหาที่ดิน แล้วมันเห็นว่ากองทัพเรือเสียเงินเยอะมันก็เลยสร้างเรื่องนี้ขึ้นมา....เพราะอำนาจเนียเป็นคนรับมอบอำนาจซื้อที่ดินจากชาวบ้าน แต่มันก็บอกว่ามีกฎหมายตัวนี้ไปซื้อที่ดินเนีย ตัวคนสร้างเรื่องทรงสงวนยังเป็นเจ้าหน้าที่ซื้อ แล้วไอ้ที่ว่าเรือนรับรองอ่าวดวงตาลเนีย อำนาจรับมอบจากเจ้าของรับมอบจาก ผบ.ทร. เป็นทั้งคนซื้อแล้วก็คนขาย แล้วมอบอำนาจแล้วก็ทำเนีย 03 ครั้ง มันโกหก”

จากการวิพากษ์ว่า “สัตหีบไม่มีเขตทรงสงวนที่ราษฎรต้องขออนุญาตจับจองจากกองทัพเรือ” ได้นำไปสู่แนวทางการสนับสนุนระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่ประชาชนชาวแสมสารสามารถขอก่อเอกสารสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินในเขตทรงสงวนได้ดังกล่าวที่ว่า (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 2)

“เพื่อคืนความถูกต้องเป็นธรรมให้แก่ราษฎรอำเภอสัตหีบที่ถูกอ้างว่าอยู่ในเขตทรงสงวนให้ได้รับความเป็นธรรมที่แท้จริง เฉกเช่นราษฎรในพื้นที่อื่น ๆ ได้รับภายใต้โครงสร้างระบบกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินเดียวกัน”

การคืนความถูกต้องเป็นธรรมแก่ประชาชนชาวแสมสารในที่นี้ก็คือ การยอมรับการออกเอกสารสิทธิที่ประชาชนสามารถนำ สค.1 มาออกโฉนดที่ดินตามที่กรมที่ดินจะมีการสำรวจออกโฉนดที่ดินดังเช่นกรณีของประชาชนในตำบลสัตหีบ ตำบลนาจอมเทียน ตำบลบางเสร่ และตำบลพลูตาหลวง ต่างก็ได้เอกสารสิทธิที่เป็นโฉนดที่ดินได้ทั้งหมด (ไพศาล ศุภธีระ, 2560 : 30)

นอกจากนี้ กลุ่มทวนกระแสยังได้วิพากษ์และต่อต้านการนำที่ทรงสงวนของแสมสารขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยชี้ให้เห็นถึงความไม่ถูกต้องในการขึ้นทะเบียนอันเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากข้อเสนอ “สัตหีบไม่มีเขตทรงสงวนที่ราษฎรต้องขออนุญาตจับจองจากกองทัพเรือ” ดังคำกล่าวของ นายมงคล พวงสิน สมาชิกของกลุ่มทวนกระแสที่ว่า (มงคล พวงสิน, 2562)

“จากการที่ธนาภิรักษ์พื้นที่ชลบุรีจัดทำแผนที่ประกอบการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลง ขบ.481 ไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงแม้แต่การกล่าวอ้างว่าที่ราชพัสดุเต็มตามพื้นที่ที่มีการสงวนหวงห้ามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช 2479 โดยบอกกล่าวให้ทราบว่าการขึ้นทะเบียนดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ไม่มีการตรวจสอบข้อบัญญัติของกฎหมาย ข้อเท็จจริงในพื้นที่เป็นการจัดแผนที่ตามอำเภอใจภายในสำนักงานโดยไม่ตรงกับเอกสารที่นำมาขอขึ้นทะเบียนและกรมธนาภิรักษ์ทราบถึงความไม่ถูกต้องนี้มาร่วม 2 ปี แต่ไม่พิจารณาทบทวนแก้ไขให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติของกฎหมาย และข้อเท็จจริงตามหนังสือ ที่อ้างอิงนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าระยะเวลาผ่านมานานพอสมควรและเห็นว่ามีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนพอที่กรมธนาภิรักษ์จะพิจารณาทบทวนแก้ไขได้ การไม่พิจารณาแก้ไขเป็นการสร้างความเดือดร้อนของประชาชนและไม่เป็นไปตามหลักการธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของรัฐได้วางเป็นหลักการให้หน่วยงานถือปฏิบัติไว้เพื่อเป็นการยืนยันว่าแผนที่ประกอบการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ขบ.481 ไม่ถูกต้อง”

### 5.3.2 กลยุทธ์ของกลุ่มทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

จากฐานคิดดังกล่าวทำให้กลุ่มทวนกระแสเสนอให้มีการล้มการนำที่ดินของตำบล แสมสารที่มีข้อพิพาทไปเป็นที่ราชพัสดุว่าเป็นการประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกลยุทธ์ของกลุ่ม ทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนมุ่งใช้การต่อสู้แนวหลักนิติศาสตร์ คือ การใช้ กระบวนการยุติธรรมที่ตั้งอยู่บนฐานการปกครองด้วยหลักนิติธรรม (Rule of law) (Heywood, 2015 : 200-201) ดังนั้น การเคลื่อนไหวของกลุ่มทวนกระแสจึงให้ความสำคัญต่อการฟ้องร้องคดีต่อ ศาลเพื่อหวังคำพิพากษาที่จะเป็นข้อยุติในการแก้ไขข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลแสมสาร

วาทกรรมและกลยุทธ์การเคลื่อนไหวแนวทวนกระแสเป็นผลิตผลที่มาจากกลุ่มที่เน้น การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินแสมสารโดยให้ชาวบ้านมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินที่เป็นเรื่อง เฉพาะรายโดยไม่ต้องยกเป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชนทั้งตำบลตามแนวของกลุ่มชุมชนแสมสารดั้งเดิม การก่อรูปของกลุ่มทวนกระแสดังกล่าวปรากฏตัวอย่างชัดเจนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำจากนาย เสน่ห์ พิทักษ์กรณ์ จากตำแหน่งกำนันตำบลแสมสารในปี พ.ศ. 2538 มาเป็นนายปราโมทย์ โสสกุล โดยที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า “กำนันเล็ก” แนวคิดการใช้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน แสมสารโดยการฟ้องร้องต่อเป็นหลัก รวมถึงการยอมรับให้คนต่างถิ่นที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ในชุมชน ต้องเช่าที่ดินทรงสงวนเป็นการใช้แนวคิดเชิงธุรกิจเข้ามาจัดการปัญหาโดยอ้างการมีเครือข่ายกับชนชั้น นำข้าราชการ เช่น การมีสายสัมพันธ์กับกรมการพิสูจน์สิทธิเกี่ยวกับที่ดินโดยชาวบ้านผู้มีปัญหา จะต้องเสียเงินในการวิ่งคดีความ เป็นต้น (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 7 กุมภาพันธ์ 2563)

การก่อรูปกลุ่มทวนกระแสเป็นการระดมบุคคลที่มีแนวคิดเดียวกันเข้ามาอยู่ใน เครือข่ายการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับที่ดินแสมสารโดยกำนันเล็ก การโยกเครือข่ายของกลุ่มส่วนแรกเป็น การดึงคนภายในที่มีแนวคิดเดียวกันเข้ามาในกลุ่มโดยนายมงคล พวงสิน ได้เข้าร่วมเคลื่อนไหว ขอเอกสารโฉนดเฉพาะรายจากคนที่มี ส.ค.1 ผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิโดยใช้ฐานคิดว่าชุมชน แสมสารดำรงอยู่ก่อนการสร้างฐานทัพสัตหีบ ดังนั้น เมื่อมีนโยบายผู้ว่าซีอีโอของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงเป็นเงื่อนไขให้นายมงคลสามารถเคลื่อนไหวทางการเมืองได้ หลังจากนั้นนาย มงคลยังได้ดึงนายไพศาล ศุภวีระ อดีตปลัดอำเภอที่เคยเคลื่อนไหวเรื่องที่ดินในสัตหีบมาก่อนเข้ามา เป็นที่ปรึกษาในการฟ้องร้องคดี (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 6 ตุลาคม 2565)

เครือข่ายที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของกลุ่มทวนกระแสเป็นคนนอกที่อพยพเข้ามา ทำธุรกิจในพื้นที่ตำบลแสมสารโดยการซื้อสิทธิ์ ส.ค.1 จากชาวบ้านเดิมแสมสาร เช่น กรณีของบริษัท น้ำหนาว ซึ่งมีอดีตนายทหารกองทัพบกเป็นนายทุนคนหนึ่ง เป็นต้น กรณีนักธุรกิจที่เคลื่อนไหวเพื่อ เรียกร้องกรรมสิทธิ์ที่ดินรายบุคคลอย่างชัดเจนก็คือ นายนฤตม พิสิษฐเกษม หรือที่รู้จักกันในตำบล แสมสารว่า เสี่ยสิงห์ เสี่ยสิงห์เป็นนักธุรกิจจากกรุงเทพฯ ที่เข้ามาทำธุรกิจในแสมสาร เช่น บังกะโล ภูสิงห์แคมป์แอนด์รีสอร์ตและฟาร์มปลาการ์ตูน เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2558 เสี่ยสิงห์ได้เคลื่อนไหว ชักชวนชาวบ้านฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องสิทธิการได้โฉนดที่ดินแต่ผู้เข้าร่วมจะต้องเสียค่าใช้จ่ายใน การวิ่งเต้น เช่น มีการเก็บเงินรายละ 200,000 บาท เป็นต้น กลุ่มของเสี่ยสิงห์ได้ยื่นขอพิสูจน์เอกสาร สิทธิผ่านกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยใช้วิธีการอ่านแผนที่ทางอากาศ แต่ทาง ราชการปฏิเสธการอ่านแผนที่ทางอากาศโดยอ้างว่า ส.ค.1 ที่ยื่นมานั้นออกหลัง ปี พ.ศ. 2479 ดังนั้น เสี่ยสิงห์จึงได้ดำเนินการต่อโดยการฟ้องร้องต่อศาลปกครองและมีชาวบ้านเข้าร่วม 4 ราย แต่ศาล

ปกครองไม่รับฟ้อง ดังนั้น จึงมีแต่เฉพาะกรณีของมงคล พวงสิน ที่ยังคงยื่นอุทธรณ์ต่อเพียงคนเดียว ซึ่งในที่สุดแล้วกรณีของนายมงคลศาลปกครองก็ไม่รับฟ้องอีก (เสน่ห์ พิทักษ์กรรม, สัมภาษณ์ 19 กันยายน 2563)

หลังจากการเคลื่อนไหวเพื่อขอพิสูจน์สิทธิในที่ดินโดยอาศัยเอกสาร ส.ค.1 ไม่ประสบความสำเร็จแล้วกลุ่มทวนกระแสโดยการนำของนายมงคล พวงสิน และนายไพศาล ศุภทวีระ ก็ได้เคลื่อนไหวต่อในประเด็นการขึ้นทะเบียนที่ดินทรงสงวนของแสมสารให้เป็นที่ราชพัสดุว่าเป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย กลุ่มทวนกระแสได้ดำเนินการดังกล่าวโดยการไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองแต่ศาลปกครองก็ไม่รับฟ้องเช่นกัน โดยอ้างว่า เป็นเรื่องที่ยังไม่มีมูลเพียงพอ การเคลื่อนไหวดังกล่าวสะท้อนออกมาจากผู้อยู่ในเหตุการณ์ที่ว่า (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 28 กุมภาพันธ์ 2565)

“ไปฟ้องศาลปกครองว่าคำสั่งนี้มีชอบ แล้วก็มาฟ้องตอนหลังนี่มาฟ้องเรื่องยกที่ดินขึ้นทะเบียนราชพัสดุมิชอบขึ้นทะเบียนมิชอบกฎหมาย”

“เค้าพยายามออกโฉนด แต่ที่เค้าจะเอาที่ราชพัสดุ พัสดุขึ้นทะเบียนโดยมิชอบใจ เนื่องจากราชพัสดุ จะตอบมาหรือตอบเป็นกระบวนการไขว่ไขว่หน่อย เค้าจะเอาไปแจ้งความ แจ้งความ แล้วเอาหนังสือแจ้งความไปร้องต่อศาลเอาว่า การที่ศาลปกครองเห็นชอบว่า เป็นที่ราชพัสดุชอบด้วยกฎหมายแล้วนี่ มีข้อขัดแย้งคือ หนังสือตอบออกมาแล้วว่าเนี่ย มันเป็นอย่างนี้ ประมาณนี้ละ พยายามจะแก้ลำ”

อย่างไรก็ดี กลุ่มทวนกระแสยังคงเคลื่อนไหวโดยใช้แนวนิติศาสตร์ในการจัดการที่ดินทรงสงวนของแสมสารโดยกลุ่มแนวคิดทวนกระแสได้นำเสนอข้อโต้แย้งดังนี้ (ไพศาล ศุภทวีระ, สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2563)

“เรื่องแสมสารมันซับซ้อน อัยการ กฎษฎีกา ก็ไม่เข้าใจถ้าไม่มาเรียบเรียงใหม่ละ กฎษฎีกาก็ตีความผิด”

“ท.มันก็หลอกสังคมมาตลอด หลอกกฤษฎีกา กฤษฎีกาเคยตอบผู้บัญชาการทหารเรือว่า เขตทรงสงวนเนี่ย ท.ไม่มีกรรมสิทธิ์ มีสองเขตใช้มัย ยังไม่พูดว่าจริงไม่จริง มีเขตพระราชทานกับเขตทรงสงวนเขตพระราชทานเป็นเขตของทหารเรือ แต่เขตทรงสงวน ท.ไม่มีกรรมสิทธิ์ ท.มีแค่อำนาจอนุญาต เมื่อมีแค่อำนาจอนุญาต ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ ท. ที่ดินนี้ไม่ใช่ที่ดินของรัฐและไม่เป็นที่ราชพัสดุต้องเข้าใจประเด็นนี้ก่อน แต่ทหารเรือเวลาฟ้องชาวบ้านเพิกถอน สค. รายนี้ ผิดทั้งทรงสงวน ผิดทั้งที่ดินของรัฐที่ราชพัสดุ”

“ผมก็บอกที่ผ่านมานี้ศาลวินิจฉัยไม่ถูกหรอกเพราะทรงสงวนไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ที่หวงห้ามเป็นที่ราชพัสดุสองอันนี้มันทับซ้อนกัน คุณเอาเรื่องที่ขัดแย้งกันเนี่ยมาเป็นเรื่องเดียวกันได้อย่างไร มันก็เลยเป็นที่ออกมาศาลเนี่ยว่า 79 ยกเลิกทรงสงวนไปแล้ว เพราะไม่ยกเลยงั้นครับ ถ้าทรงสงวนยังมีผลอันนี้มันเหมือนมาก ผมฟันไปก่อนนะ อำนาจ ทร.เนี่ยยังไม่มีกฎหมายที่ดินนายกเล็ก พระราชโองการนี้เมื่อยังไม่ยกเล็ก มหาตไทยมาออก 2479 ออกขอบมัยอาจารย์ว่า เมื่ออำนาจคุณเหนือใครหมด อำนาจเป็นของคุณในพื้นที่สัดหีบเนี่ย การที่คุณมาออกกฎหมายเวนคืนอะไรเนี่ย กฎหมายที่ออกมาภายหลังไม่ชอบหมด ศาลก็เลยต้องมาออกว่า 79 มันยกเล็กไปแล้ว 65 ไปแล้ว ถ้าไม่ยกเล็กนี้ยุ่งเลยนะ เวนคืนอุตะเถา เวนคืนทั้งหลายที่มาหวงห้าม 90, 79 ไรพวกนี้ แล้วจริงๆนะทหารเรือขอให้มหาตไทยสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าอีก 30-40 แปลงยกเล็กหมดเลยนะ”

#### 5.4 ข้อเสนอแนะแนวทางเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

จากการวิเคราะห์แนวทางในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนที่กล่าวมาข้างต้นทั้งแนวทางของรัฐนำโดยทหารเรือ แนวทางของชุมชน และแนวทางทวนกระแส ก็พบว่า ยังไม่มีแนวทางใดที่สามารถยุติข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารได้ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากแต่ละแนวทางก็มีจุดอ่อนหรือข้อจำกัดที่สำคัญดังนี้

- 5.4.1 บทวิพากษ์แนวทางของรัฐในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน
- 5.4.2 บทวิพากษ์แนวทางของชุมชนในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน
- 5.4.3 บทวิพากษ์แนวทางทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

##### 5.4.1 บทวิพากษ์แนวทางของรัฐในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

แนวทางของรัฐโดยการนำของทหารเรือมีจุดอ่อนและข้อจำกัดในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารที่สำคัญดังนี้

การเน้นแต่การใช้อำนาจที่เป็นไม้แข็ง (Hard power) การใช้อำนาจที่เป็นไม้แข็งของทหารเรือในการจัดการปัญหาที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารนั้นเป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นคำสั่งการตามลำดับชั้นทางสังคม (Hierarchy) ดังนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจในเชิงกดขี่ (Power-over) ในรูปของการบังคับใช้กฎหมาย การเน้นแต่การใช้อำนาจที่เป็นไม้แข็งของทหารเรือจึงเป็นการละเลยวิธีการใช้อำนาจที่เป็นไม้นวม (Soft power) กับประชาชนชาวแสมสารโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ประชาชนในปัจจุบันมีสิทธิเสรีภาพในการเป็นพลเมืองมากขึ้น ผลที่ตามมาหลายมาเป็นจุดอ่อนในการจัดการปัญหาที่ดินทรงสงวนของแสมสาร กล่าวคือ การใช้อำนาจที่เป็นไม้แข็งโดยมีกฎหมายบังคับทำให้ข้อพิพาททหารเรือกับประชาชนมีอายุติดได้แต่กลับยืดเยื้อมาเป็นเวลาร่วม 50 ปี นับตั้งแต่ประชาชนเริ่มเดินขบวนประท้วงในปี พ.ศ. 2515 ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2517 ประชาชนชาวแสมสารและสัดหีบได้เดินขบวนประท้วงตอบโต้ทหารเรือเนื่องจากทหารเรือได้ใช้อำนาจไม่

อนุญาตหรือชะลอการอนุญาตปลูกสร้างบ้านเรือนและการขอมิไฟฟ้าใช้ในพื้นที่อำเภอสตึกซึ่งราษฎรต้องขอผ่านทหารเรือและขออนุญาตจากทหารเรือแม้แต่ในเรื่องดังกล่าวซึ่งถือเป็นพื้นฐานของชีวิต นอกจากนี้ ยังมีเหตุการณ์การใช้อำนาจของทหารเรือที่ประจวบเหมาะควบคู่กันมาด้วย คือ ทหารเรือมีความพยายามจะย้ายที่ว่าการอำเภอสตึกและสถานีตำรวจภูธรอำเภอสตึกออกไปอยู่ที่ตำบลบางเสร่หรือที่หมู่บ้านบ้านอำเภอ ตำบลนาจอมเทียน และต้องการปิดถนนสุขุมวิทที่ผ่านหน้าสนามบินอุตะเภาะและให้ออกไปใช้ถนนตัดใหม่โดยอ้างว่ามีรถผ่านไปมามากเกรงว่าจะไม่ปลอดภัยต่อราชการทหารเรือ แต่เป็นการกระทำที่สร้างปัญหาให้ประชาชนในพื้นที่ การตอบโต้การใช้อำนาจของทหารเรือทำให้ประชาชนต้องใช้วิธีการชุมนุมประท้วงเพื่อขอให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีพระราชทานเข้ามาแก้ไขปัญหา

ในปี พ.ศ. 2530 ราษฎรตำบลแสมสารได้ทำเรื่องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาหลังจากที่ชาวแสมสารพบว่าตัวเองไม่สามารถขอกกรรมสิทธิ์ในที่ดินทรงสงวนได้อันเป็นผลมาจากการที่อยู่ภายใต้เขตหวงห้ามทางทหารตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 เนื่องจากการกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ในราชการทหารเรือเป็นการใช้อำนาจออกกฎหมายบังคับว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าของอำเภอบางละมุงห้ามมิให้ผู้ใดเข้ามาจับจองหักล้างเข้าจัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินดังกล่าว เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ซึ่งก็คือทหารเรือ การใช้อำนาจกำหนดเขตหวงห้ามเป็นปมพื้นฐานที่นำมาสู่ข้อพิพาทระหว่างทหารเรือกับประชาชนชาวแสมสารมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

ส่วนมาตรการการใช้อำนาจในเชิงไม้แข็งของทหารเรือในปัจจุบันก็คือ การฟ้องดำเนินคดีกับราษฎรแสมสารในข้อกล่าวหาว่าเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง เช่น การแจ้งความดำเนินคดีอาญาจำนวน 65 คดี เป็นต้น ผลที่ตามมาก็คือ การตอบโต้จากประชาชนโดยการที่ชาวบ้านรวมตัวกันมากกว่า 200 ราย ฟ้องกลับทหารเรือในกรณีที่เขาพื้นที่ตำบลแสมสารไปเข้าเป็นที่ราชพัสดุ นอกจากนี้ ยังมีราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งอีก 11 คดีด้วยกัน (กองอสังหาริมทรัพย์, 2562 : 5; ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 9 มิถุนายน 2561)

#### 5.4.2 บทวิพากษ์แนวทางของชุมชนในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

แนวทางของชุมชนแสมสารมีจุดอ่อนและข้อจำกัดในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารที่สำคัญดังนี้

##### 1. ข้อเรียกร้องการขอกกรรมสิทธิ์ในที่ดินทรงสงวนให้แก่ชาวบ้านทั้งตำบล

ข้อเรียกร้องหลักของชุมชนแสมสารก็คือ การให้ชาวบ้านแสมสารทั้งชุมชนได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทรงสงวนเนื่องจากมองว่าการขอกกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นรายบุคคลหรือครอบครัวนั้นถือว่าเป็นการเอาตัวรอด ตัวอย่างเช่น ในการทูลเกล้าถวายฎีกาเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารในปี พ.ศ. 2530 นั้น มีเนื้อหาขอให้ราษฎรในตำบลแสมสารที่มีอยู่ 100 กว่าหลังคาเรือนได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยให้เหตุผลว่า ตำบลแสมสารในอดีตนั้นเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ที่ตั้งขึ้นมาก่อนการมีพระบรมราชโองการในปี พ.ศ. 2457 (เสน่ห์ พิทักษ์กรรม, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้อเรียกร้องการขอกกรรมสิทธิ์ในที่ดินทรงสงวนให้แก่ชาวบ้านทั้งตำบลนั้นถือเป็นการเรียกร้องที่มีจุดอ่อนในการยุติปัญหาข้อพิพาทเนื่องจากราษฎรในตำบลแสมสารที่มีอยู่ 100 กว่าหลังคาเรือนในปี พ.ศ. 2530 นั้นไม่ใช่ทุกครัวเรือนจะตั้งบ้านเรือนก่อนการมีพระบรมราชโองการ

ในปี พ.ศ. 2457 ถึงแม้ว่าเราจะพบว่า การพิสูจน์สิทธิ์ในตำบลแสมสาร พบว่า มี 12 ราย ที่พิสูจน์ได้แล้วว่า มีหลักฐานที่ตั้งถิ่นฐานก่อนพระบรมราชโองการแต่ศาลยุติธรรมในปัจจุบันก็ยังไม่ถือว่าชุมชนที่ผ่านการพิสูจน์สิทธิ์มาแล้วจะใช้เป็นหลักฐานในกระบวนการยุติธรรมได้

ข้อเรียกร้องการขอกรรมสิทธิ์ในที่ดินทรงสงวนให้แก่ชาวบ้านทั้งตำบลอาจจะสอดคล้องกับบริบทของชุมชนในอดีตแต่ในปัจจุบันซึ่งหน่วยในการใช้ชีวิตมีลักษณะเป็นปัจเจกชนมากขึ้นและการให้ความชอบธรรมมักจะอ้างถึงหน่วยความเป็นปัจเจกชนดังเหตุการณ์ที่ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันคนแรกของแสมสารที่ได้รับการพิสูจน์สิทธิ์โดยภาพถ่ายแผนที่ทางอากาศว่า เป็นที่ดินแปลงที่มีร่องรอยการใช้ประโยชน์ก่อนการประกาศเขตหวงห้ามในปี พ.ศ. 2479 ซึ่งแสดงว่า เป็นชาวบ้านที่อยู่ก่อนการเข้ามาของภาครัฐ ผู้นำดังกล่าวตัดสินใจไม่ยอมรับสิทธิส่วนบุคคลดังกล่าวโดยอ้างถึงแนวทางการเคลื่อนไหวที่ชุมชนแสมสารทั้งชุมชนควรได้สิทธิพร้อมกันทั้งหมด แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบันผู้นำชุมชนดังกล่าวทบทวนเห็นว่าถ้าตนเองยอมรับสิทธิส่วนบุคคลในที่ดินทรงสงวนก็จะเป็นกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับการเคลื่อนไหวในบริบทปัจจุบันดังกล่าวที่ว่า (เสนห์ พิทักษ์กรรม, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

“ตอนนี้ผมเห็นวัดมี พอไปพูดอะไรก็ต้องอ้างว่า วัดมีโฉนด วัดมีโฉนด เอ้ ถ้าผมว่าหากเราเอาไว้ นี้วัดก็มี ของนายเสนห์เค้าก็มีอะไรนี้ ...เรา คิดด้านเดียว เราคิดอยู่ด้านเดียวเราควรจะยกไปด้วยกัน”

## 2. การเปลี่ยนแปลงผู้นำและโครงสร้างอำนาจในชุมชน

เนื่องจากการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารนั้นเกิดข้อพิพาทอย่างเด่นชัดมาเป็นเวลายาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำและโครงสร้างอำนาจในชุมชนซึ่งมีผลให้การเคลื่อนไหวของชุมชนมีความเข้มแข็งลดลง กล่าวคือ ในการเปลี่ยนแปลงของชุมชนแสมสารที่ผ่านมาจะเกิดการแตกตัวทางสังคม (Social differentiation) จากชุมชนที่มีเอกภาพไปสู่การเปลี่ยนแปลงผู้นำชุมชนและความแตกแยกระหว่างกลุ่มต่างๆ ในชุมชน เนื่องจากขาดกลไกในการบูรณาการ (Social integration) กระบวนการเปลี่ยนแปลงของผู้นำและโครงสร้างอำนาจในชุมชนแสมสารสามารถแบ่งออกเป็น 4 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 เป็นการเคลื่อนไหวบนฐานโครงสร้างอำนาจชุมชนที่มีลักษณะเป็นเอกภาพเป็นน้ำหนึ่งอันเดียวกันในชุมชนค่อนข้างสูง ความมีเอกภาพของชุมชนแสมสารเป็นวัฒนธรรมชุมชนที่มีมาตั้งแต่อดีตถึงแม้ว่าแสมสารจะมีการเปลี่ยนแปลงการจัดการปกครองของรัฐมาหลายครั้งในอดีตแต่ก็ไม่ได้มีผลต่อความเข้มแข็งของชุมชน กล่าวคือ

แสมสารภายใต้ระบบการปกครองแบบมณฑลปราจีนบุรี พบว่า ในปี พ.ศ. 2437 รัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ได้จัดการปกครองให้ชุมชนแสมสารอยู่เมืองบางละมุงภายใต้มณฑลปราจีนบุรี มณฑลปราจีนบุรีเป็นการรวมหัวเมืองที่อยู่ตามลำน้ำบางปะกง 4 หัวเมือง คือ เมืองปราจีนบุรี เมืองนครนายก เมืองพนมสารคาม และเมืองฉะเชิงเทรา หลังจากนั้นได้รวมเมืองอีก 3 เมือง เข้ากับมณฑลปราจีนบุรีคือ เมืองพนัสนิคม เมืองชลบุรี และเมืองบางละมุง ดังนั้น มณฑลปราจีนบุรีจึงมีทั้งสิ้น 7 หัวเมือง (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, มปป. : 1)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2446 ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบราชการการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการปกครองในรูปแบบจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ดังนั้น บางละมุงจึงกลายเป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดชลบุรีและชุมชนแสมสารได้เป็นหมู่บ้านหนึ่งของอำเภอบางละมุงในปี พ.ศ. 2452 หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2480 ทางราชการยังได้แบ่งพื้นที่ตำบลสัตหีบและตำบลนาจอมเทียนออกไปเป็นกิ่งอำเภอสัตหีบอีกด้วย (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, มปป. : 1)

ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2496 ได้ยกฐานะสัตหีบเป็นอำเภอโตแบ่งการปกครองท้องที่ออกเป็น 2 ตำบลคือ ตำบลสัตหีบและตำบลนาจอมเทียน ดังนั้น ชุมชนแสมสารจึงอยู่ในฐานะเป็นหมู่บ้านหนึ่งในตำบลสัตหีบ เรียกว่า หมู่ 5 บ้านช่องแสมสาร (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, มปป. : 1)

การเปลี่ยนแปลงการจัดการปกครองครั้งต่อมาของแสมสารเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2522 ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยเนื่องจากได้มีการตั้งตำบลพลูตาหลวงแยกออกจากตำบลสัตหีบโดยได้รวมหมู่บ้านช่องแสมสารเข้ามาอยู่ในตำบลพลูตาหลวงด้วย หลังจากนั้นหมู่บ้านช่องแสมสารก็ยังได้มีการขยายหมู่บ้านจากเดิมมีเฉพาะหมู่ที่ 7 เป็นหมู่ที่ 8 หมู่ที่ 11 และหมู่ที่ 12 ในปี พ.ศ. 2523 และพ.ศ. 2526 ตามลำดับ (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, มปป. : 2)

การเปลี่ยนแปลงการจัดการปกครองครั้งล่าสุดเป็นการแยกบ้านช่องแสมสารเดิมเป็นตำบลใหม่ในปี พ.ศ. 2529 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ในปัจจุบันตำบลแสมสารจึงประกอบด้วย 4 หมู่บ้านที่สำคัญ คือ (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, มปป. : 2)

หมู่ที่ 1 บ้านช่องแสมสาร

หมู่ที่ 2 บ้านหนองน้ำเค็ม

หมู่ที่ 3 บ้านหัวแหลม

หมู่ที่ 4 บ้านหนองกระจง

การเปลี่ยนแปลงการจัดการปกครองของชุมชนแสมสารดังกล่าวมิได้มีผลในเชิงโครงสร้างต่อวัฒนธรรมชุมชนของแสมสารที่มีความเป็นเอกภาพเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่มาจากเบื้องบนของรัฐส่วนกลางเป็นหลัก แต่ความเป็นเอกภาพของชุมชนแสมสารเกิดขึ้นจากพลวัตภายในชุมชนเป็นหลักมากกว่า เช่น แสมสารมีความเป็นชุมชนภายใต้ระบบเครือข่ายตามสายเลือดและการแต่งงานกันโดยมีตระกูลหลักของชุมชน 5 ตระกูลใหญ่คือ ตระกูลพิทักษ์ภรณ์ บุญกุ่ม สุขวารีย์ ไม้หอม และนกเอี่ยม เราพบว่า ทั้งห้าตระกูลหลักของแสมสารนั้นเป็นคนที่มิใช่ชาติไทยเป็นสำคัญ โดยมีคนจีนอพยพเข้ามาภายหลัง เช่น คนจีนจำนวน 20 ครอบครัว เข้ามารับจ้างทหารเรือเกี่ยวกับกับจุดไฟของกระโจมไฟ เข้ามาช่วงทหารเรือเข้ามาทำแผนที่แต่ภายหลังคนจีนเหล่านี้ได้ถูกทหารเรือไล่ไปอยู่ที่ชุมชนปลา (จ่าณรงค์ บุญกุ่ม, สัมภาษณ์ 10 มกราคม 2563)

พลวัตความเป็นชุมชนของแสมสารนั้นเกิดขึ้นก่อนที่จะมีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 รวมถึงการตั้งฐานทัพเรือสัตหีบอย่างเห็นได้ชัดเมื่อมีการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่าของคนในแสมสาร เช่น

กรณีของลุงจ่าณรงค์ บุญกุ่ม ที่มีอายุ 88 ปี ในปัจจุบันได้เล่าถึงความทรงจำในอดีตว่าชุมชนแสมสารเมื่อรัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสให้เรียกสถานที่หนึ่งเดิมชื่อ เขาล้าน มาเป็นเขาไม้หญ้าแทน และยังชี้ให้เห็นว่าในสมัยนั้นในชุมชนแสมสารนั้นมีสำนักสงฆ์เกิดขึ้นแล้วท่ามกลาง

ชุมชนเล็ก ๆ กว่า 10 หลังคาเรือน เช่น ครัวเรือนของชวดสาย ผู้ใหญ่กั้ง ลุงจิ้ม ป้าแปง ยายนวล หรือชวดแสง เป็นต้น นอกจากนี้ โบสถ์ของชุมชนก็ยังตั้งอยู่ในน้ำจึงต้องมีการทำสังฆกรรมกันในน้ำ สภาพของชุมชนในสมัยนั้นยังพบว่า เป็นชุมชนที่มีป่าที่ยังมีสัตว์ป่าอยู่กันเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นเสือและหมูป่าเพราะ “ตอนเย็น ๆ พ่อต้องเอาลูกเข้าบ้าน” หลังจากที่มีการใช้พระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 เกี่ยวกับที่ดินแสมสาร ครอบครัวของลุงจ้านงค์ก็ยังไปรับจ้างสมเด็จเจ้เตี้ย (กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์) โดยได้รับค่าจ้างถางป่าวันละ 1-1.50 บาท พ่อของลุงจ้านงค์ยังพบอีกว่าสมเด็จเจ้เตี้ยนั้นชอบล่าสัตว์ในเขตชุมชนแสมสารเพราะพ่อของลุงจ้านงค์เป็นคนพาสมเด็จเจ้เตี้ยไปล่าสัตว์เอง (จ้านงค์ บุญคุ้ม, สัมภาษณ์ 10 มกราคม 2563)

กรณีของลุงสมใจ โปธิตา ซึ่งมีอายุ 81 ปี ได้เล่าถึงครอบครัวตัวเองในเขตแสมสารว่าได้อยู่กันมานานก่อนมีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 เกี่ยวกับที่ดินทรงสงวน เช่นพบว่า แม่ของลุงสมใจคือ นางแป้ว ไม้หอม นั้นเกิดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2445 และอยู่บ้านที่ติดกับสำนักสงฆ์ก่อนที่จะมีวัดช่องแสมสาร นอกจากนี้ ก่อนที่จะมีการสร้างกองทัพเรือสัตหีบลุงสมใจยังเล่าถึงความทรงจำในอดีตว่า กรมหลวงชุมพรฯ ได้เข้ามาสำรวจพื้นที่หมู่บ้านที่วัดช่องแสมสารพร้อมทั้งมาทานอาหารที่บ้านของลุงสมใจด้วยโดยได้บอกว่า ที่นี้มีคนอยู่มาก (นายสมใจ โปธิตา, สัมภาษณ์ 25 ธันวาคม 2563)

กรณีคุณปราณี สุขวาริ เป็นคนในรุ่นที่สามของตระกูลสุขวาริที่อพยพเข้ามาอยู่ในชุมชนแสมสาร คือ รุ่นคุณปู่ถือได้ว่าเป็นคนรุ่นแรกสุขวาริเข้ามา กรณีคุณปราณีถือได้ว่าเป็นคนในตระกูลที่ได้เรียนสูงจนจบ ม.6 โดยในชั้นประถมได้เรียนโรงเรียนวัดช่องแสมสารและพบว่า ทะเบียยนักเรียนของโรงเรียนวัดช่องแสมสารนั้นมีมาก่อนปี พ.ศ. 2479 โดยคุณปราณียังจำได้ว่า มีชื่อนักเรียนคนแรก คือ ชวง เข้มทอง ดังนั้น แสมสารจึงมีลักษณะเป็นชุมชนอย่างเห็นได้ชัดตามที่ระบุไว้ในแผนที่มณฑลปราจีนบุรี พ.ศ. 2460 ว่า มีชื่อชุมชนแสมสารอยู่แล้ว คุณปราณียังได้ไปถึงหลักฐานทางประวัติศาสตร์เรื่องเจดีย์ในเขตวัดช่องแสมสารว่า มีความเกี่ยวข้องกับพระเจ้าตากสินตามที่กรมศิลปากรได้ระบุไว้ว่า อาจเป็นเจดีย์ที่พระเจ้าตากสินได้สร้างขึ้นเพื่อให้ระลึกถึงทหารใกล้ชีวิตที่ได้เสียชีวิต (ปราณี สุขวาริ, สัมภาษณ์ 10 มกราคม 2563)

พลวัตความเป็นชุมชนของแสมสารยังคงดำรงอยู่จนกระทั่งเมื่อเกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดินทรงสงวนกับกองทัพเรือปรากฏออกมาอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2515 จึงพบว่า มีการจัดเดินขบวนชาวบ้านได้อย่างง่ายดายและเป็นการเดินทางที่ชาวบ้านสามารถจัดกันเองได้ในปี พ.ศ. 2515 แสมสารเป็นชุมชนที่มีชาวบ้านอยู่ประมาณ 165 หลังคาเรือน โดยมีนายเสน่ห์ พิทักษ์กรณ์ ผู้นำที่เคลื่อนไหวเป็นตัวแทนของเสียงชุมชนตั้งแต่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในปี พ.ศ. 2515 และต่อมาก็ได้ยกระดับเป็นกำนันในปี พ.ศ. 2529 จนเกษียณในปี พ.ศ. 2538 การเคลื่อนไหวบนฐานการมีเอกภาพของชุมชนสะท้อนได้จากคำพูดที่ว่า (เสน่ห์ พิทักษ์กรณ์, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

“ตอนผมเป็นผู้ใหญ่บ้านจะทำอะไร จะทำจ๊ะ ประชุมลูกบ้านก่อน  
เมื่อก่อนเราทำกันเป็นหมู่ เป็นชุมชนเอกภาพกัน คือพูดง่าย ๆ เป็นมติ  
ชุมชน”

โครงสร้างอำนาจและผู้นำในลักษณะเช่นนี้ทำให้สมสามารถจัดชุมนุมชาวบ้านเฉพาะการชุมนุมในพื้นที่อำเภอสตึก “เป็น 10 กว่าครั้ง จัดชุมนุมในระดับจังหวัดชลบุรี 3 ครั้ง และไปชุมนุมที่รัฐสภาอีก 3-4 ครั้ง นอกจากนี้ยังได้จัดให้มีการถวายฎีกาในนามของชุมชนด้วย” (เสน่ห์ พิทักษ์กรรม, สัมภาษณ์ 19 กันยายน 2563)

ความเป็นเอกภาพของโครงสร้างชุมชนและผู้นำสมการมีผลต่อข้อเสนอของกลุ่มชุมนุมประท้วงคือ

เรียกร้องข้อเสนอการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเขตทรงสงวนโดยพิจารณาชุมชนทั้งชุมชนจะต้องได้กรรมสิทธิ์เหมือนกัน ถึงแม้ว่าในปี พ.ศ. 2553 จะมีการพิสูจน์สิทธิ์ตามแนวทางของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) พบว่า ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ 12 แปลง (สุวัฒน์ สุตจิตรสมโภชน์, 2563 : 3) แต่ผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ดังกล่าวก็ไม่ยอมรับกรรมสิทธิ์เฉพาะตน แต่เรียกร้องให้มีกรรมสิทธิ์ของคนทั้งตำบล

ระยะที่ 2 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำจากนายเสน่ห์ พิทักษ์กรรม ที่เกษียณในปี พ.ศ. 2538 มาเป็นนายปราโมทย์ โสกุล หรือกำนันเล็ก จะพบว่า ในช่วงการดำรงตำแหน่งของกำนันเล็กตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538-2552 นั้น ข้อเสนอเรียกร้องการเคลื่อนไหวก็นำเน้นการมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินเป็นเรื่องเฉพาะรายโดยไม่ต้องยกเป็นกรรมสิทธิ์ทั้งตำบล การเปลี่ยนแปลงผู้นำดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชุมชนของสมการด้วย กล่าวคือ

หลังจากเกษียณตำแหน่งกำนันของนายเสน่ห์ พิทักษ์กรรม ได้มีการแข่งขันในการเลือกตั้งเป็นกำนันใหม่ของตำบลสมการระหว่างผู้ใหญ่อุ่นซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านเดิมและนายปราโมทย์ โสกุล ซึ่งนายเสน่ห์หืออดีตกำนันให้การสนับสนุนเนื่องจากนายเสน่ห์เห็นว่านายปราโมทย์เป็นคนใจกว้าง จ่ายเงินช่วยเหลือคน รวมทั้งมีเครือข่ายเข้าถึงผู้ใหญ่ของบ้านเมืองได้กว้างขวางอันจะเป็นประโยชน์ต่อการเคลื่อนไหวทางการเมืองเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนของตำบลสมการ แต่หลังจากที่นายปราโมทย์ได้ขึ้นมาเป็นกำนันแล้วโดยคนทั่วไปมักเรียกว่า กำนันเล็กก็มีเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างนายเสน่ห์อดีตกำนันสมการกับกำนันเล็กก็คือความขัดแย้งในการสนับสนุนผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดชลบุรี ระหว่างนายสมบัติเพชรตระกูล และพลตำรวจโท ปรีชา เนื่องจากนายเสน่ห์สนับสนุนให้เลือกนายสมบัติ เพชรตระกูล เพราะนายสมชาย คุณปลื้ม (กำนันเปาะ) ซึ่งถือว่าเป็นลูกพี่ใหญ่ให้การสนับสนุนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่กำนันเล็กนั้นสนับสนุนพลตำรวจโทปรีชาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ความขัดแย้งดังกล่าวได้ก่อให้เกิดรอยร้าวในกลุ่มผู้นำตำบลสมการในเวลาต่อมา (เสน่ห์ พิทักษ์กรรม, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

รอยร้าวของผู้นำในชุมชนสมการดังกล่าวได้ปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อนายปราโมทย์ได้เข้ามามีบทบาทในตำแหน่งกำนันโดยทำให้การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับที่ดินสมการของชุมชนมีข้อเสนอที่แตกต่างไปจากเดิมในสมัยของกำนันเสน่ห์ กล่าวคือ ข้อเสนอในการเคลื่อนไหวที่ดินทรงสงวนแต่เดิมนั้นเสนอให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ชาวบ้านทั้งตำบลโดยการเคลื่อนไหวร่วมกันทั้งชุมชนแต่กำนันเล็กได้เพิ่มข้อเสนอใหม่เกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนคือ ให้มีการเคลื่อนไหวเฉพาะรายในการได้กรรมสิทธิ์ผ่านการฟ้องร้องศาลซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล รวมทั้งยังเสนอให้มีการเช่า

ที่ดินทรงสงวนโดยคนต่างถิ่นที่อพยพเข้ามาอยู่ในชุมชนแสมสารตอนหลัง (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 7 กุมภาพันธ์ 2563)

ข้อเสนอใหม่ของกำนันเล็กตามแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินทรงสงวนนั้นเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของชุมชนแสมสารเนื่องจากเกิดกลุ่มธุรกิจใหม่ของคนภายนอกที่อพยพเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ตำบลแสมสาร เช่น การขยายธุรกิจประมงของคนที่อพยพมาจากจังหวัดสมุทรสาคร การเข้ามาทำธุรกิจท่องเที่ยวในรูปแบบรีสอร์ตดังเช่นกลุ่มภูมิสิงห์ นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มที่เข้ามาทำการค้าในตำบลแสมสารมากขึ้นด้วย (เสนห์ พิทักษ์กรณ์, สัมภาษณ์ 19 กันยายน 2563)

ข้อเสนอใหม่ของกำนันเล็กเกี่ยวกับการจัดการที่ดินทรงสงวนได้ก่อให้เกิดปัญหาการมีเอกภาพในการเคลื่อนไหวของชุมชนเนื่องจากกลุ่มนายเสนห์อดีตกำนันมองว่ากำนันเล็กมีแนวทางในการหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนโดยอ้างการมีเครือข่ายกับผู้ที่มีอำนาจที่กว้างขวางใหญ่โต ดังนั้น ในการวิ่งเต้นจึงเรียกร้องเอาเงินจากคนที่ปัญหา ดังนั้น ในช่วงนี้การเรียกร้องของชาวบ้านแสมสารเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนจึงเป็นเรื่องของทั้งชุมชน ดังคำกล่าวที่ว่า (เสนห์ พิทักษ์กรณ์, สัมภาษณ์ 28 กุมภาพันธ์ 2563)

“จริง ๆ เค้าทำงาน แต่เหมือนกับว่าเค้า เค้าต้องหาเงิน เค้าต้องหาเงิน เพราะเค้าเปย์มาก ตำรวจใครจะขึ้นที่ไหนกูช่วย มีไม่มีกูออกตัวเอง อะไรประมาณอย่างนั้น เค้าเต็มทีในทุกเรื่อง ผู้ใหญ่นี้ถ้าหากมีวันเกิดมีอะไร บูปลา กุ้งหอยขนไป จนกระทั่งสมัยนั้น ขจรประศาสตร์ อะรมต มหาดไทยอะ เค้าได้แหวน อัครวินอะไรอะ”

“เค้าก็ทำไปเรื่อยแต่ว่า มันออกในแนวเค้าต้องทำเพื่อเงินตลอดเวลา เค้าพูดเก่ง แล้วทำไมคนเข้าให้เงินก็ไม่รู้ ผมเดินขบวนผมไม่เคยเอาที่ใครเลยนะ ผมก็จนเพราะว่าช่วยชาวบ้านนี้แหละ”

กล่าวโดยสรุปการเคลื่อนไหวที่ดินทรงสงวนของแสมสารในช่วงนี้เกิดจากความไม่มีเอกภาพของชุมชนเนื่องจากมีข้อเสนอที่ขัดแย้งกันระหว่างแนวระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชนที่นำโดยกลุ่มนายเสนห์อดีตกำนัน รวมถึงผู้นำตามธรรมชาติของชุมชนและแนวระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่ นำโดยกลุ่มกำนันเล็ก รวมถึงผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ ความขัดแย้งระหว่างผู้นำดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของชุมชนที่มีบทบาทกลุ่มธุรกิจใหม่จากการอพยพเข้ามาของคนภายนอกเราพบว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลมาจากภายในชุมชนแสมสารมิได้เกิดขึ้นจากการแทรกแซงของกองทัพเรือเนื่องจากกลยุทธ์ของกองทัพเรือที่ผ่านมาไม่เน้นยุทธศาสตร์การสร้างความแตกแยกให้เกิดขึ้นในชุมชนแสมสาร แต่จะเน้นยุทธศาสตร์การเข้ายึดพื้นที่ในเขตที่ดินทรงสงวน เช่น การเข้ายึดเกาะแสมสารโดยการล้อมรั้วและการจัดยามของทหาร เป็นต้น (เสนห์ พิทักษ์กรณ์, สัมภาษณ์ 19 กันยายน 2563)

ระยะที่ 3 เป็นช่วงความแตกแยกทางการเมืองในชุมชน หลังจากการเกษียณของ กำนันเล็ก ในปี พ.ศ. 2552 จนมาถึงปี พ.ศ. 2564 จะพบว่า ในชุมชนแสมสารมีคนอยู่ถึง 2000 กว่า หลังคาเรือน ทั้งคนดั้งเดิมและคนที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานใหม่ก็จะพบการเปลี่ยนแปลงของชุมชน แสมสารก็คือ คนแสมสารดั้งเดิมที่เป็นคนรุ่นใหม่ก็ไม่ประสบความสำเร็จในการต่อสู้เกี่ยวกับที่ดินสงวนทำให้ มีปัญหาเกี่ยวกับจิตสำนึก ในขณะที่คนนอกที่อพยพเข้ามาอยู่ในแสมสารจะมีลักษณะที่ไม่ได้มีชีวิต ชุมชนร่วมกับชาวแสมสารเนื่องจากส่วนใหญ่เข้ามาเพื่อมุ่งทำธุรกิจและอาชีพส่วนตัว เช่น เข้ามาทำ การประมง มาทำรีสอร์ท หรือมาค้าขาย เป็นต้น (เสน่ห์ พิทักษ์กรรม, สัมภาษณ์ 19 กันยายน 2563)

แต่ปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความแตกแยกทางการเมืองในชุมชนแสมสาร ในระยะนี้ก็คือ บทบาททางการเมืองระดับชาติที่เข้ามาสู่ชุมชนภายหลังรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 ซึ่งนำมาสู่การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการต่อสู้ช่วงชิงระหว่างกลุ่มอำนาจเก่า นำโดยพรรคพลังประชารัฐกับกลุ่มอำนาจใหม่โดยการเคลื่อนไหวของพรรคอนาคตใหม่ (ก้าวไกล) ในขณะเดียวกันก็เกิดการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอำนาจในจังหวัดชลบุรีที่สัมพันธ์กับชุมชนแสมสาร ก็คือ การเสียชีวิตของนายสมชาย คุณปลื้ม (กำนันเปาะ) ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2562 การเสียชีวิต ของกำนันเปาะมีผลให้อำนาจทางการเมืองในจังหวัดชลบุรีที่มีลักษณะชั่วคราวของตระกูล คุณปลื้มภายใต้การนำของกำนันเปาะต้องสูญเสียความเข้มแข็งของเครือข่ายไปอย่างเห็นได้ชัด

ปัจจัยทางการเมืองทั้งสองดังกล่าวได้นำไปสู่การแตกตัวทางการเมืองภายใน ชุมชนแสมสาร โดยพบว่า เกิดเป็นกลุ่มเครือข่ายทางการเมือง 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ในแสมสารที่ขัดแย้งกัน และมีผลต่อเอกภาพในการเคลื่อนไหวของชุมชนเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนคือ กลุ่มแรกภายใต้การนำ ของ สจ.เสน่ห์ และนายสะถิระ เผือกประพันธุ์ (ส.ส.เอ) โดยนำกลุ่มไปอยู่ภายใต้พรรคพลังประชารัฐ กลุ่มนี้มีข้อเสนอให้มีการจัดการที่ดินทรงสงวนโดยการพิสูจน์สิทธิว่าชุมชนอยู่ก่อนการมีฐานทัพเรือ รวมถึงการเช่าที่ดินในกรณีคนที่มาอยู่แสมสารภายหลัง ส่วนกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่อยู่ภายใต้การนำของ รองเปียร์ซึ่งเป็นรองนายกเทศบาลสตึบ รวมถึงกลุ่มผู้ใหญ่บ้านบางส่วนในตำบลแสมสาร กลุ่มนี้มีการ สร้างเครือข่ายกับพรรคอนาคตใหม่และมีข้อเสนอให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่คนที่อยู่ในตำบลแสมสาร ทุกประเภท ดังนั้น เราจะพบว่า ในปัจจุบันโครงสร้างอำนาจที่แตกแยกเป็น 2 กลุ่ม และมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนในลักษณะแยกกันทำ ดังนั้น จึงมีผลทำให้มีข้อเสนอที่แตกต่าง กันนำไปสู่การลดความเข้มแข็งของการเคลื่อนไหวของชุมชนอย่างเห็นได้ชัด (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 7 กุมภาพันธ์ 2563)

ระยะที่ 4 เป็นการเคลื่อนไหวของชุมชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 ภายหลังจากการเลือกตั้ง นายองค์การบริหารส่วนตำบลแสมสารเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564 การเลือกตั้งดังกล่าว ก่อให้เกิดการแตกตัวของกลุ่มภายใต้การนำของ สจ.เสน่ห์ และนายสะถิระ เผือกประพันธุ์ (ส.ส.เอ) เนื่องจากภายในกลุ่มไม่สามารถมีสมานฉันท์ในการส่งคนลงเลือกตั้งสมัครนายกเทศมนตรีแสมสารทำ ให้แตกกลุ่มออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มของนายก อบต.เก่าที่เป็นหลานของ สจ.เสน่ห์ และได้รับการ สนับสนุนจาก ส.ส.สะถิระ ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มของประธานสภา อบต.เก่า ที่อาศัยบุคลิก ที่มีความเป็นกันเอง รวมถึงการสร้างเครือข่ายทางสังคมใหม่นอกกลุ่มขึ้นมาแข่งขันทางการเมือง เช่น กลุ่มของอาสาสมัครสาธารณสุขแห่งชาติ (อสม.) นอกจากนี้แล้วยังมีอีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มของนายก สมาคมประมงแสมสารที่ได้รับการสนับสนุนการเลือกตั้งจากกำนันผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในกลุ่มการเมือง

ของรองเปียร์อีกด้วย การแข่งขันในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถึงแม้กลุ่มประชาชนสภา อบต.เก่าจะชนะเลือกตั้งได้เป็นนายก อบต.ด้วยคะแนน 1,280 เสียง ในขณะที่อีก 2 กลุ่มได้คะแนนประมาณคนละ 800 กว่าเสียงโดยไม่ได้ใช้ประเด็นการแก้ไขข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนในแสมสารโดยตรง แต่การแตกตัวของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแสมสารเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564 ที่ผ่านมาย่อมมีผลทำให้การเคลื่อนไหวของชุมชนเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 เป็นต้นไป มีพลังลดลงอย่างเห็นได้ชัด (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 15 มกราคม 2565)

#### 5.4.3 บทวิพากษ์แนวทางทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

แนวทางของกลุ่มทวนกระแสมีจุดอ่อนและข้อจำกัดในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารที่สำคัญดังนี้

แนวคิดของกลุ่มทวนกระแสมีฐานะเป็นเพียงวาทกรรมต่อต้าน (Counter discourse) ที่ประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวเนื่องจากพ่ายแพ้ในการฟ้องศาลปกครองจากการฟ้อง 4 ราย และมีผลไปด้วยให้ชาวบ้านแสมสารคนอื่นที่มีปัญหาถูกเพิกถอน ส.ค.1 ทั้งหมดเนื่องจากความพ่ายแพ้ในการฟ้องศาลปกครองเนื่องจากเป็นปัญหาหลักอยู่ที่ฐานคิดของผู้พิพากษาที่ยังยึดกับแนวกระแสหลักทางกฎหมาย แนวกระแสหลักทางกฎหมายของผู้พิพากษานั้นตั้งอยู่บนวิธีคิดที่ว่า “ที่หลวงก็ต้องเป็นของหลวง” ดังนั้น ในการตัดสินคดีผู้พิพากษาที่มีวิธีคิดเช่นนี้ก็จะมิองของการตัดสินอยู่แล้วโดยไม่ได้พิจารณาถึงหลักฐานอื่น ๆ (พลเรือเอกวรศักดิ์ จันทู, สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563) นอกจากนี้ เมื่อกลุ่มทวนกระแสได้เคลื่อนไหวตามแนวคิดศาสตร์โดยการฟ้องศาลปกครองเพื่อล้มที่ราชพัสดุแต่ศาลปกครองไม่รับคำร้องเนื่องจากศาลยังมีฐานพระบรมราชโองการนั้นมีสถานภาพทางกฎหมาย (มงคล พวงสิน, สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

หลังจากที่กลุ่มทวนกระแสประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวแนวคิดศาสตร์แล้วทางกลุ่มก็หันมาใช้การเคลื่อนไหวแนวรัฐศาสตร์เพื่อระดมชาวบ้านมาเดินขบวนแต่วาทกรรมของกลุ่มที่เสนอว่า แสมสารไม่มีเขตทรงสงวนที่ราษฎรต้องขออนุญาตจับจองจากกองทัพเรือ พบว่า เป็นวาทกรรมที่ยังขาดการสนับสนุนจากชาวบ้านในแสมสารดังสะท้อนจากคำพูดของผู้นำทางความคิดของกลุ่มทวนกระแสที่ว่า

“ทางเราเรียกให้ชาวบ้านมาชุมนุมแต่ไม่มีคนมาร่วมเพราะชาวบ้านเชื่อผู้นำมากกว่า” (ไพศาล สุทธิวีระ, สัมภาษณ์ 28 กุมภาพันธ์ 2563)

“ก็จะเอามวลชนด้วยแต่มวลชนเค้าไม่เล่นกับผมไง” (ไพศาล สุทธิวีระ, สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2563)

“ต้องเอามือเข้าไปร่วมหรือไปให้เห็นว่า หรือท่านถามผมนะไอ้เรื่องนี้มันไม่ถูกต้อง ให้กรมธนารักษ์มันหายหลังแต่ชาวบ้านไม่เล่น แล้วผมไม่มี

พื้นที่ไม่มีที่ดินอยู่ในที่นี้เลย ผมเล่นไปคนเดียวผมก็เจ็บอะกรรมธนารักษ์เค้า  
จะฟ้องผมอยู่เนี่ย” (ไพศาล สุทธิวิระ, สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2563)

การเคลื่อนไหวที่ผิดพลาดของแนวคิดทวนกระแสยังมีผลในเชิงลบต่อแนวทาง  
การเคลื่อนไหวของชุมชนที่ดำเนินการมาก่อนหน้านี้ด้วยดังคำกล่าวที่ว่า (เสนห์ พิทักษ์กรณ์,  
สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

“คือมันทำอะไรพวกนี้อะ มันไม่ปรึกษาพวกเรา มันไม่ปรึกษาคนโตเนี่ย  
พอผิดพลาดแล้วเนี่ย เราโดนกระแทกกระเทือนด้วย ถ้ามาปรึกษาเรา  
เราก้จะ คือมันมองด้านเดียว มองด้านดีด้านเดียวไม่มองว่า ไร่ที่ทำไปนี้  
ตรงไหนจะมีเสียหายบ้าง แต่ถ้าเราจะทำก็ต้องดูว่า เอ๊ะ เฮ้ยตรงนี้ไม่ได้  
ต้องเป็นแบบนี้ละ เพราะเรามีประสบการณ์เยอะ มันก็ไม่ปรึกษา  
เรายังนึก เอ๊ะ ไร่พวกนี้มันอยากจะไปกระทรวงการคลัง มันไป  
กระทรวงการคลังนี้ จะเดินขบวนไปกระทรวงการคลัง มันไม่บอกนายก  
ไม่บอกเรานี้มันทำยังงัยวะ เพียงแค่จะคิดเลยว่าใครจะไปกับมัน ขนาด  
200 คน เอ้อ เรายังนึกเลย จะเอากำลังที่ไหนให้มัน จะหาคน 20 คนยัง  
หาไม่ได้ ถ้าไม่เกี่ยวกับเรื่องที่ดินนะ”

การเคลื่อนไหวในแนวคิดศาสตร์ของกลุ่มทวนกระแสที่มุ่งฟ้องศาลปกครองในคดี  
เกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนตามฐานคิดไม่มีพระบรมราชโองการและการดำรงอยู่ของที่ดินทรงสงวน  
ของแสมสารมีผลปรากฏออกมาตามข้อสรุปของผู้ดำเนินการเคลื่อนไหวของชุมชนแสมสารที่ว่า  
(เสนห์ พิทักษ์กรณ์, สัมภาษณ์ 19 กันยายน 2563)

“การที่แกพาชาวบ้านเค้าต่อสู้กับศาลมันทำให้เกิดผลเสียมากกว่า ก็นี่ไง  
ศาลไม่รับฟ้อง ศาลปกครองด้วยนะแล้วที่นี้จะไปฟ้องใครฟ้องเอาเป็น  
บรรทัดฐานเลยนะ”

กรณีตัวอย่างการเคลื่อนไหวแนวทวนกระแสที่เป็นจุดอ่อนที่เห็นได้ชัดก็คือ ในปี  
พ.ศ. 2562 นายมงคล พวงสิน โดยมีนายไพศาล สุทธิวิระ เป็นทนายได้ดำเนินการฟ้องศาล  
ปกครอง เรื่อง ส.ค.1 จำนวน 4 ราย โดยแยกการเคลื่อนไหวนี้ออกจากการเคลื่อนไหวของชุมชนโดย  
ส่วนรวม การฟ้องศาลปกครองของกลุ่มทวนกระแสมีผลเสียตามมาทำให้ชาวบ้านแสมสารถูกเพิกถอน  
ส.ค.1 ทั้งหมด ตามรายละเอียดดังนี้ (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 7 กุมภาพันธ์ 2563)

กลุ่มชาวบ้านแสมสาร 4 ราย ที่เคลื่อนไหวแยกออกจากชุมชนโดยการนำของ  
นายมงคล พวงสิน โดยมีการสนับสนุนของของกำนันเล็ก (นายปราโมทย์ โถสกุล) ได้ดำเนินการฟ้อง  
กองทัพเรือที่ศาลปกครองเกี่ยวกับเรื่อง ส.ค.1 ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กลุ่มชาวบ้าน  
ดังกล่าวอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินท้องที่ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัด

ชลบุรี ได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ จำนวน 172 แปลง โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ซึ่งเป็นที่ดินอยู่ในเขตพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2465 ให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดชลบุรี (กบร.จว.ชบ.) พิจารณาโดยคณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการประชุมเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2550 โดยมีมติที่ประชุมเห็นชอบให้สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีเสนอเรื่องไปให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อ่าน-แปล ตีความ ผลเป็นประการใด

คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดชลบุรี (กบร.จว.ชบ.) มีมติที่ประชุม ครั้งที่ 1/2554 เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2554 พิจารณากรณีคำขอออกโฉนดที่ดินในท้องที่ตำบลแสมสาร ซึ่งคณะอนุกรรมการอ่าน แปล ภาพถ่ายทางอากาศ ไม่อ่านแปลนั้น มอบให้อำเภอสัตหีบร่วมกับ อบต.แสมสาร สอบสวนพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ กรณีคำขอออกโฉนดที่ดิน 12 แปลง ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้อ่านแปลภาพถ่ายแล้วนั้น หากผลการอ่านแปล ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ พิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามระเบียบต่อไป

ต่อมาคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศในคราวประชุมครั้งที่ 14/2555 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2555 ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วสรุปว่าที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.1 ทั้ง 4 แปลง ล้วนแต่ระบุถึงการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 ทั้งสิ้น จึงรับฟังได้ว่าเป็นการแจ้ง ส.ค. 1 ทับที่ดินของรัฐทำให้การแจ้งการครอบครองดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดิน

ดังนั้น ฐานทัพเรือสัตหีบจึงมีหนังสือ กท 0521/560 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2559 ขอให้จังหวัดชลบุรีออกคำสั่งทางปกครอง ยกเลิก ส.ค.1 ที่ออกทับที่ดินของรัฐ ตำบลแสมสาร จำนวน 4 ราย ที่คณะอนุกรรมการฯ วินิจฉัยว่าไม่อาจดำเนินการพิสูจน์สิทธิด้วยการอ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายทางอากาศได้ตามมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ขอให้จังหวัดชลบุรีพิจารณาออกคำสั่งยกเลิก ส.ค.1 ในที่ดินตำบลแสมสารเพื่อจูงใจให้มาดำเนินการขอเช่าอย่างถูกระเบียบของราชการ

ในที่สุดสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อความปรากฏแน่ชัดแล้วว่าหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 5, 6, 308 และ 309 หมู่ที่ 5 ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ทั้ง 4 แปลง ดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐล้วนแต่ระบุถึงการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2497 จึงเป็นการแจ้ง ส.ค.1 ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐและทับที่ดินของรัฐทำให้การแจ้งการครอบครองดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินตามมาตรา 5 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 และประกอบกับสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ได้มีคำสั่งยกเลิกเรื่องราวการรังวัดเดินสำรวจที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.1 ทั้ง 4 แปลงแล้ว ซึ่งเรื่องดังกล่าว คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้วว่าเรื่องดังกล่าวไม่อาจดำเนินการ

พิสูจน์สิทธิฯ ตามมาตรการของ กบร. ด้วยการอ่าน แพล ภาพถ่ายทางอากาศได้แต่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของจังหวัดชลบุรี ในการพิจารณาดำเนินการจำหน่าย ส.ค.1 ทั้ง 4 แปลง ที่แจ้งการครอบครองไว้ไม่ชอบด้วยกฎหมายออกจากทะเบียนครอบครอง

สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีจึงขออนุมัติจำหน่าย ส.ค.1 จำนวน 4 แปลงดังกล่าวต่อไปแต่เนื่องจากคำสั่งจำหน่าย ส.ค.1 ดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองอันอุทธรณ์ได้ก่อนดำเนินการจำหน่าย ส.ค.1 ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีจึงได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้แจ้ง ส.ค.1 ทราบ เพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์ตามนัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไป

จากการที่มีชาวบ้านแสมสารที่มี ส.ค.1 จำนวน 4 ราย ฟ้องศาลปกครองแต่แพ้คดี มีผลต่อเนื้อให้ผู้ว่าฯ ใช้ผลการตัดสินดังกล่าวอนุมัติให้มีการจำหน่าย ส.ค.1 ดังตัวอย่างต่อไปนี้คือ ครั้งแรกมีการจำหน่าย ส.ค.1 จำนวน 37 ฉบับ เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2560 ตามรายชื่อดังต่อไปนี้

1. นายพุฒิ พรานนท์สถิต
2. นางสาวสรีย์ พิทักษ์กรณ์
3. นางสาวพรทิพย์ เจียรวนาลี
4. นายนฤดม พิสิษฐเกษม และบรีศ บุญบรรเจิดศรี
5. นายสุนทร วงษ์พิทักษ์
6. นางอุไร ขอบธรรม
7. หม่อมหลวงท้าวเทวา เทวกุล
8. นายสมพัทธ์ ปัญจลักษณ์
9. นางนงลักษณ์ ตั้งจิตร์
10. หม่อมหลวงท้าวเทวา เทวกุล (กับพวกรวม 2 ราย)
11. นางสาวฉลา รัตนะสิน
12. นายอารมย์ นิลชา และนายจักรพงษ์ ศิริจินดาภิรมย์ หรือนายอังกูร ยอดศิริจินดา
13. นางเขียวหวาน อินโต
14. นางทรงศิริ ขอบธรรม
15. หม่อมหลวงเทวา เทวกุล
16. นางทองหล่อ วารีผล
17. นายสรณ์ชัย ชนะถาวรลักษณ์
18. นางวดี เอกพัฒนาธาดา หรือนางวนิดา ประมวลทรัพย์ (กับพวกรวม 4 ราย)
19. นางปรีดา รัตนรงค์ (กับพวกรวม 2 ราย)
20. นายโชคปรีดา โถวสกุล (กับพวกรวม 2 ราย)
21. นางเพลิน ชมถิ่น (กับพวกรวม 2 ราย)
22. นางศิริรัตน์ พรหมฤทธิ์ (กับพวกรวม 2 ราย)
23. นายบุญเรือน จันทน์ (กับพวกรวม 2 ราย)
24. นางสาวฉวี เจริญสุข (กับพวกรวม 2 ราย)
25. นางสาวอนงค์ สุขศิริ

26. นางบุญสม ชาวสวน
27. นางบัวผัน รามสุข
28. นายประมาณ วัฒนา (กับพวกรวม 2 ราย)
29. นางสาวบุญสม ผึ้งกลิ่น
30. นายนฤดม พิธิษฐเกษม (กับพวกรวม 5 ราย)
31. นายอุดร พิทักษ์กรรม
32. นายสุชาติ หอมระคนธ์ (กับพวกรวม 3 ราย)
33. นางปิยะ กล่อมแก้ว (กับพวกรวม 3 ราย)
34. นางมัทนียา ดินุช หรือนางมัทนียา สุขสถาน
35. นางสุรีย์ พิทักษ์กรรม
36. นายศักดิ์ดา ประเสริฐศรี
37. หม่อมหลวงท้าวเทวา เทวกุล

หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2561 ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรียังได้อนุมัติให้จำหน่าย ส.ค.1 จำนวน 41 ฉบับ ได้แก่ เลขที่ 8, 10, 14, 35, 37, 45, 71, 76, 80, 96, 100, 103, 114, 115, 120, 124, 128, 138, 141, 146, 155, 3, 30, 32, 40, 41, 58, 63, 86, 88, 89, 94, 95, 112, 117, 119, 123, 129, 132, 133, และ 136 หมู่ที่ 5 ตำบลสัตหีบ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

และวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีได้อนุมัติให้จำหน่าย ส.ค.1 อีกจำนวน 42 ฉบับ ได้แก่ เลขที่ 7, 11, 23, 31, 39, 42, 43, 51, 52, 61, 65, 68, 70, 78, 79, 87, 91, 113, 122, 126, 130, 143, 145, 148, 156, 162, 1, 17, 20, 46, 62, 66, 77, 85, 98, 108, 110, 121, 127 และ 165 หมู่ที่ 5 ตำบลสัตหีบ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

#### 5.4.4 ข้อเสนอแนะทางเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

ข้อเสนอในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของแสมสารนั้นควรตั้งอยู่บนแนวทางเชิงบูรณาการที่ผสมผสานจุดเด่นทั้งของแนวสิทธิชุมชน แนวทวนกระแส และการแก้ปัญหาของภาครัฐ เนื่องจากในปัจจุบันตำบลแสมสารนั้นมีประชาชนที่อยู่อาศัยหลากหลายกลุ่ม ทั้งกลุ่มที่อยู่อาศัยอยู่ก่อนการตั้งฐานทัพเรือสัตหีบและกลุ่มที่อพยพเข้ามาภายหลัง กล่าวคือ พบว่า ชุมชนแสมสารก่อนปี พ.ศ. 2475 นั้นมีประชากรอาศัยอยู่ในชุมชนเพียงประมาณ 30 หลังคาเรือน แต่ในปัจจุบันสำมะโนประชากรพบว่า มีประชากรที่อยู่ในตำบลแสมสารถึงมากกว่า 6,400 คน (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 6 ตุลาคม 2565) ดังนั้น มาตรการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนดังกล่าวควรมีหลายมาตรการดังนี้

##### 1. มาตรการการให้กรรมสิทธิ์แก่ชุมชนที่มีอยู่ก่อนฐานทัพเรือและไม่มีหลักฐาน ส.ค.1

ในกรณีของชุมชนที่มีอยู่ก่อนพระบรมราชโองการของ ร.6 ในปี พ.ศ. 2457 และก่อนการสร้างฐานทัพเรือซึ่งเป็นช่วงที่ยังไม่มีการเอกสารสิทธิ์ดังเช่น ส.ค.1 ควรใช้มาตรการจัดการข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนโดยการพิสูจน์สิทธิที่ดินซึ่งจำเป็นจะต้องคำนึงถึงหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีมิใช่เพียงหรือแต่เฉพาะหลักฐานทางกฎหมายเท่านั้น

การใช้มาตรการการให้กรรมสิทธิ์แก่ชุมชนที่มีอยู่ก่อนฐานทัพเรือและไม่มีหลักฐาน ส.ค.1 ดังกล่าวได้ควรต้องแก้ไขปัญหาการประกาศเขตหวงห้าม พ.ศ. 2479 เสียก่อน เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาอ้างเหตุผลในเชิงความมั่นคงของฐานทัพเรือสัดหีบจึงกำหนด “กำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช 2479” ระบุให้ “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี” ซึ่งอยู่ภายใต้แนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจอง หักร้าง เข้าจัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่เหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ควรถือว่าเป็นเขตหวงห้ามเนื่องจากในเขตหวงห้ามนั้นมีชุมชนแสมสารดำรงอยู่แล้วมิใช่เป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่าตามที่ประกาศดังกล่าวที่ว่า (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, มปป. : 6)

“พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช 2479 ซึ่งควบคุมพื้นที่หมู่บ้านช่องแสมสาร โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2479 ซึ่งมาตรา 4 กฎหมายดังกล่าวระบุหวงห้ามที่ดินอันเป็นที่รกร้างว่างเปล่า...จากกฎหมายดังกล่าวที่ดินใดที่ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนจึงไม่หวงห้ามตามกฎหมายฉบับนี้ มิใช่จะหวงห้ามทั้งหมด บ้านช่องแสมสารและวัดแสมสารอยู่มาก่อนปี พ.ศ. 2479 จึงไม่อยู่ในเขตหวงห้าม”

การพิสูจน์สิทธิแก่ครอบครัวในชุมชนที่มีอยู่ก่อนฐานทัพเรือและไม่มีหลักฐาน ส.ค.1 สามารถใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมาเป็นกรอบในการดำเนินการได้เนื่องจากเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวนี้ต้องการสร้างความเป็นธรรมโดยการตรวจสอบครอบครองที่ดินของราษฎรผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐซึ่งเป็นวิธีประนีประนอมที่ประสานผลประโยชน์ระหว่างกันได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ หากผลการพิสูจน์สิทธิปรากฏว่าราษฎรมีสิทธิดีกว่ารัฐก็จะออกเอกสารสิทธิให้ต่อไป หากรัฐมีสิทธิในที่ดินดีกว่าราษฎรก็จะจัดที่ดินในส่วนที่รัฐยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้ราษฎรผู้บุกรุกเช่าทำกินและอยู่อาศัยต่อไป

มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 เกิดจากคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้วางมาตรการไว้ดังนี้ (คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.), 2546 : 10-11)

1. การพิสูจน์สิทธิที่ดินต้องมีพยานหลักฐานที่แสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินคือ

1.1 พยานหลักฐานเป็นเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือเป็นเอกสารที่ราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่า

เป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐแต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับคือวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความที่แสดงว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

1.2 พยานหลักฐานอื่น เช่น ส.ค.1 หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า มีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐก็ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินก็ให้เชื่อตามพยานหลักฐานนั้น

2. ไม่ได้พิสูจน์สิทธิปรากฏว่า มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐแล้วให้ กบร. จังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 ทำการ

**2. มาตรการการให้กรรมสิทธิ์สำหรับกลุ่มที่มี ส.ค.1 โดยแจ้งการครอบครองที่ดินหลังมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2479 ควรใช้การพิสูจน์สิทธิเป็นรูปแบบในการจัดการข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน**

การใช้มาตรการพิสูจน์สิทธิจัดการข้อพิพาทที่ดินสำหรับกลุ่มที่มี ส.ค.1 โดยแจ้งการครอบครองที่ดินหลังมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2479 ควรต้องเข้าใจเหตุผลว่าทำไมชาวบ้านช่องแสมสารที่อยู่มาเก่าแก่แต่แจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.1 หลังการออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2479 เกือบทั้งหมดโดยพิจารณาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่ว่า การแจ้งขอเอกสาร ส.ค.1 ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 โดยในมาตรา 5 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอบางละมุงภายใน 180 วัน ดังนั้น ชาวบ้านช่องแสมสารจึงไปแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.1 เมื่อ พ.ศ. 2498 แต่เกือบทั้งหมด ส.ค.1 ระบุการครอบครองที่ดินหลังปี พ.ศ. 2479 เนื่องจากความเข้าใจผิดของชาวบ้านเองว่าได้รับที่ดินจากพ่อแม่วันไหนก็ให้แจ้งวันนั้น โดยไม่ได้แจ้งว่า มีการครอบครองที่ดินและใช้ประโยชน์มาตั้งแต่รุ่นพ่อรุ่นแม่หรือปู่ย่าตายาย ดังคำอธิบายของกำนันคนแรกของตำบลแสมสาร (เสน่ห์ พิทักษ์กรณ์, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

“ทั้ง ๆ ที่เอกสารทางประวัติศาสตร์มีบันทึกอยู่อย่างชัดเจนว่า บ้านช่องแสมสารมีอยู่ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 แล้ว และปู่ย่าตายายของชาวช่องแสมสารก็ได้เล่าถึงการทำมาหากิน เช่น การทำประมงและการทำสวนในอดีตให้ลูกหลานได้ยินได้ฟังอยู่เสมอ ในอดีตช่องแสมสารเป็นหมู่บ้านที่อยู่ไกลความเจริญมาก จะเดินทางไปไหนก็ต้องเดินเท้า ไปสัปดาห์ ไประยะก็ต้องเดินเท้า การรับรู้ข่าวสารของทางราชการนั้นมีน้อย ผู้ใหญ่บ้านว่าอย่างไรก็เป็นอย่างนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการออกพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่

1 ธันวาคม 2497 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินไปแจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ นายอำเภอท่านได้อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนโดยได้มอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับแจ้งแทน สาเหตุจากการที่ช่องแสมสารเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ มีการครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาหลายชั่วอายุคนแล้ว แต่เพิ่งจะได้มีกฎหมายให้แจ้ง ส.ค.1 ทำให้ผู้แจ้งซึ่งเป็นคนชั้นลูกชั้นหลานก็แจ้งตามปีที่ได้รับมรดกมาจากบรรพบุรุษของตน ขอยกตัวอย่างเรื่องจริง ที่ดินที่ก่งและพ่อผมครอบครองต่อเนื่องกันมา ผมและพี่น้อง 6 คนก็เกิดในบ้านหลังที่ปลูกอยู่บนที่ดินแปลงนี้ แต่ที่ดินแปลงนี้แจ้งใน ส.ค.1 ว่าครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2496 เพราะผู้แจ้งคือ นายเซอเม พิทักษ์ภรณ์ พี่ชายคนโตของผมที่ได้รับมรดกที่ดินแปลงนี้จากพ่อเมื่อปี พ.ศ. 2496 ก็แจ้งการครอบครองไปตามปี พ.ศ. ที่ตนเองได้รับนั้นเนื่องจากใบรับแจ้ง ส.ค.1 ไม่มีช่องระบุว่า มีการครอบครองต่อเนื่องจากผู้ใดหรือไม่ จากสาเหตุนี้ทำให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินที่ไม่ได้รับมรดกและแจ้งการครอบครองด้วยตนเองมีเพียง 10 กว่ารายเท่านั้น ที่เหลือเป็นผู้ที่ครอบครองต่อเนื่องจากปู่ย่าตายายเป็นผู้แจ้งการครอบครอง จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าทำไมช่องแสมสารเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ แต่ ส.ค.1 แจ้งการครอบครองที่ดินหลังมีการออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าปี พ.ศ. 2479 เกือบทั้งหมด”

ในกรณีของที่ดินแสมสารได้มีการใช้มาตรการของ กพร. ในช่วงนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยราษฎรแสมสารที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่โดยมีเอกสาร ส.ค.1 ได้ยื่นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ นำรังวัดขอออกโฉนดแต่ถูกคัดค้านโดยฐานทัพเรือและกรมธนารักษ์ ดังนั้น จึงได้มีการนำเรื่องเข้าสู่ กพร. จังหวัดชลบุรี ที่ประชุม กพร. จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2550 มีมติให้สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีเสนอเรื่องให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการอ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายทางอากาศในท้องที่ตำบลแสมสารแล้วให้นำเสนอต่อ กพร.จังหวัดชลบุรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น คณะอนุกรรมการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศจึงได้อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศในปี พ.ศ. 2496 จำนวนหนึ่งระวางคือ หมายเลขระวางแผนที่ 5134/1292 หลังจากนั้นจึงได้นำเข้าที่ประชุม กพร. จังหวัดชลบุรี เพื่อพิจารณาดำเนินการพิสูจน์สิทธิ ผลปรากฏว่า จากจำนวนที่ดิน 172 แปลงได้มีการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศแล้ว 12 แปลง และยังไม่มีการอ่านอีก 159 แปลง (ปัญหาที่ดิน, มปป. : 8)

กรณีคำขอออกโฉนดที่ดิน 12 แปลง ซึ่งคณะอนุกรรมการอ่านแล้วผลปรากฏว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ คือ การครอบครองการทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2479 ได้แก่

1. แปลงของนายเสนห์ พิทักษ์กรรม จำนวน 2 ไร่ 2 งาน 2 ตารางวา ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2476
  2. แปลงของนางรัตนา จันทน์เทศ และผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมจำนวน 1 ไร่ 2 งาน ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2476
  3. แปลงของนางฉวีวรรณ คุณกุล จำนวน 2 งาน 49 ตารางวา ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2476
  4. แปลงของนายสมพักตร์ ปัญจลักษณ์ และผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม จำนวน 2 งาน 35 ตารางวา ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2478
  5. แปลงของนางสาวสุภาวดี คลองชุต และผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม จำนวน 25 ตารางวา ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2477
  6. แปลงของนายอุดร พิทักษ์กรรม จำนวน 24 ตารางวา ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2470 แต่ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์
  7. แปลงของนางสุรีย์ พิทักษ์กรรม และผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม จำนวน 2 งาน 90 ตารางวา ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2476 ปรากฏว่าในเนื้อที่ 1 งาน 30 ตารางวา มีร่องรอยการทำประโยชน์และเนื้อที่ 1 งาน 60 ตารางวา ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์
  8. แปลงของนางสุรีย์ พิทักษ์กรรม จำนวน 3 งาน 52 ตารางวา ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2478 ปรากฏว่าในเนื้อที่ 2 งาน 42 ตารางวา มีร่องรอยการทำประโยชน์และเนื้อที่ 1 งาน 30 ตารางวา ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์
  9. แปลงของนางสมใจ โภธิตา และผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม จำนวน 2 งาน 25 ตารางวา ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2478 ปรากฏว่าในเนื้อที่ 1 งาน 60 ตารางวา มีร่องรอยการทำประโยชน์ และเนื้อที่ 65 ตารางวา ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์
  10. แปลงของนางเรไร หมุนดี จำนวน 1 งาน 69 ตารางวา ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2470 ปรากฏว่าในเนื้อที่ 1 งาน 2 ตารางวา มีร่องรอยการทำประโยชน์และเนื้อที่ 67 ตารางวา ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์
  11. แปลงของนายปัญญา เลิศสรรคปัญญา และผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม จำนวน 3 งาน 20 ตารางวา ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2478 ปรากฏว่าในเนื้อที่ 1 งาน 50 ตารางวา มีร่องรอยการทำประโยชน์ และเนื้อที่ 1 งาน 70 ตารางวา ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์
  12. แปลงของหม่อมหลวงท้าวเทวา เทวกุล และผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม จำนวน 3 งาน 25 ตารางวา ระบุการได้มาโดยการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ปรากฏว่าในเนื้อที่ 2 งาน 5 ตารางวา มีร่องรอยการทำประโยชน์ และเนื้อที่ 1 งาน 10 ตารางวา ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์
- การพิสูจน์สิทธิจากแผนที่ทางอากาศแสดงร่องรอยการใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวบ้านแสมสารก่อนที่จะมีการประกาศเขตหวงห้ามปี พ.ศ. 2479 จำนวน 12 ราย ดังกล่าวข้างต้นมิได้หมายความว่าในชุมชนแสมสารจะมีผู้ที่อยู่ก่อนการสร้างฐานทัพเรือสัตหีบเพียง 12 รายเท่านั้น แต่มีชุมชนที่มากกว่านั้นดังคำกล่าวโดยการสืบสาวเข้าไปในประวัติศาสตร์ที่ว่า (เสนห์ พิทักษ์กรรม, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

“ไม่ใช่ซะ 12 นั้นหมายความว่า มีคนแจ้งแจ้งการครอบครองก่อน ที่ว่า มีอยู่ 12 ราย แจ้งครอบครองก่อนปี 2479 แจ้งการครอบครอง ส.ค.1 ซะ จริง ๆ แล้วเท่าที่ผมดูตระกูลที่เราอยู่มาด้วยกันนะซะ มันมีมากกว่า นั้น แต่เวลาที่ประมวลกฎหมายที่ดินออกมาปี 2497 ไข่มัย ปี 2498 เคื่ก็ประกาศให้ชาวบ้านไปแจ้งการครอบครองที่ดิน ที่อำเภอ...แต่ อย่างบ้านที่ห่างไกลนี้อำเภอเคื่จะมอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านมารับแจ้ง ไอ้ตรงนี้แหละที่มันทำให้ความคลาดเคลื่อน ทำไมแสมสารถึงมีแจ้ง ก่อนเพียง 12 ราย มันเป็นไปได้ครับ เพราะว่าตระกูลก็มากกว่านั้น ที่ผมว่ามากเพราะว่าในทะเบียนนักเรียนมันระบุว่าตระกูลใครบ้าง ... นี้ มันมีทะเบียนนักเรียนหลายตระกูล แล้วมันยืนยันว่าความผิดพลาดมี แน่คือ บ้านที่ผมเกิดผมมีพี่น้อง 6 คน ผมเป็นคนี่ 5 เกิด 2478 ก็ก่อน กฎหมาย 1 ปีนะซะ แล้วที่ ๆ ผมก็ต้องเกิดก่อนนั้นหลายรุ่น ไข่มัยซะ”

นอกจากนี้ พื้นที่ของชุมชนแสมสารในอดีตโดยเฉพาะในเขตช่องแสมสารนั้นเป็น ชุมชนที่จะมีคนอยู่อย่างหนาแน่นจากการทำอาชีพประมงแบบดั้งเดิม ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลอีกประการ หนึ่งที่ไม่ใช่การตั้งถิ่นฐานเพียง 12 ราย ดังคำกล่าวที่ว่า (เสน่ห์ พิทักษ์กรรม, สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563)

“คนที่มีอยู่ ที่ดินส่วนใหญ่ แสมสารมันอย่างนี้ นะครับอาชีพ อาชีพ แสมสารก่อนที่จะมีเรือใบเท่านั้น ไม่มีเรือยนต์ แล้วก็เข้ากำลังลากปลา อินทรีย์ ก็จะมีเรือใบจนกระทั่ง พฤษภา พอพฤษภากรมจะมาแล้ว เรือใบก็ต้องเอาขึ้นบกหมด ใครเคื่ก็ไปจับจองที่กัน ถางไร่ถางป่ากัน ตั้งแต่นั้นแล้ว ที่ก็แทบจะไม่มีที่ว่างแล้วนะซะ ไม่มีที่ว่างนะซะ มีคน ครอบครองหมด มาตั้งแต่นั้นแล้ว”

ดังนั้น ในกรณีของคำขอออกโฉนดอีก 159 แปลง ซึ่งคณะอนุกรรมการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศไม่อ่านนั้น กบร.จังหวัดชลบุรี ได้มีมติมอบหมายให้อำเภอสัตหีบร่วมกับ อบต.แสมสาร สอบสวนพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ามีการครอบครอง การทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่และให้สรุปความเห็นส่งจังหวัดเพื่อให้อนุกรรมการ อ่านดำเนินการตามมาตรการเรื่อง พิสูจน์สิทธิต่อไป ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินแสมสาร ต่อไปควรดำเนินการตามข้อเสนอของนายก อบต.แสมสาร ที่เสนอไว้ว่า (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, มปป. : 47)

“ที่ดินตำบลแสมสารเมื่อปี พ.ศ. 2547 ได้มีการรังวัดขอออกโฉนดตาม หลักฐาน ส.ค.1 ที่ราษฎรตำบลแสมสารครอบครองได้ยื่นขอออกโฉนด รังวัด แต่การขอออกโฉนดกองทัพเรือก็ได้คัดค้านเรื่องก็นำเข้าสู่การ ประชุม กบร.จังหวัดชลบุรี ในปี พ.ศ. 2552 มีเรื่องของตำบลแสมสาร

เข้าวาระประชุมด้วย มีมติว่าให้อ่าน แปล ภาพถ่ายทางอากาศ เสนอให้อ่านทั้ง 3 ระยะเวลาที่ราษฎรเสนอขอออกโฉนดก็มีรวมแล้วใน 3 ระยะเวลาแต่มีการอ่านแปลภาพถ่ายแค่ระยะเวลาเดียว คือ ระยะเวลาที่ 1292 ส่วนระยะเวลา 1294 และ 1296 ไม่ได้อ่าน และเมื่อจะพิสูจน์กันแล้วก็ขอให้อ่านทั้ง 3 ระยะเวลา...เพราะฉะนั้นก็ขอให้อนุกรรมการพิจารณาว่าขอให้อ่านภาพถ่ายทางอากาศด้วยให้ราษฎรมีโอกาสพิสูจน์สิทธิบ้างเพราะครอบครองกันมานานก่อน พ.ศ. 2479 ก่อนที่จะมี พ.ร.ก. กำหนดเขตหวงห้ามเนื่องจากมีวัด ตอนนี่วัดก็มีโฉนดเรียบร้อยแล้ว มีโรงเรียนซึ่งโรงเรียนมีนักเรียนรุ่นแรก พ.ศ. 2478 วัดสร้างในปี พ.ศ. 2460 สํารวจแผนที่ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2460 ก็มีสัญลักษณ์วัดช่องแสมสารอยู่แล้ว ราษฎรก็ต้องมาอยู่ก่อนพอสมควรถึงจะมีวัดมีโรงเรียน ก็ขอให้ช่วยพิสูจน์สิทธิตรงนี้ด้วย”

**3. มาตรการการให้เช่าที่ดินอย่างยุติธรรมสำหรับกลุ่มไม่มีเอกสารสิทธิ** ซึ่งเป็นกลุ่มที่เข้ามาอยู่และใช้ที่ดินในแสมสารในภายหลัง กลุ่มนี้ควรให้เป็นการเช่าที่ดินโดยการทำเป็นสัญญาระหว่างกรมธนารักษ์กับชาวบ้านโดยตรงโดยกองทัพเรือในฐานะที่เป็นเพียงผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐไม่ควรเป็นผู้มีบทบาทในการเช่าที่ดิน กล่าวคือ การเช่าที่ดินไม่ควรต้องได้รับการอนุญาตจากทหาร

ก่อนมีการใช้มาตรการการให้เช่าที่ดินอย่างยุติธรรมสำหรับกลุ่มไม่มีเอกสารสิทธิ นั้นควรมีการดำเนินการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุอย่างถูกต้องเสียก่อนเนื่องจากการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุสำเร็จในปี พ.ศ. 2528 นั้นเป็นการขึ้นทะเบียนที่ยังไม่ถูกต้องดังคำกล่าวที่ว่า (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, มปป. : 7)

“ทหารเรือโดยฐานทัพเรือสัตหีบได้นำที่ดินตำบลแสมสารทั้งตำบลไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นแปลงเลขทะเบียนที่ ขบ.481 ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นการขึ้นทะเบียนที่ไม่ถูกต้องเพราะที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุได้ต้องเป็นที่ดินที่กองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมายจะอ้างคลุมไปว่ามีสิทธิ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 ไม่ได้เพราะมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ได้ระบุไว้ว่า เฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าเท่านั้นที่ทางราชการทหารมีสิทธิ์และและภายในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ได้ระบุไว้ว่า มีวัด เจดีย์ บ่อน้ำ หมู่บ้านช่องแสมสาร หมู่บ้านหาดยาว อยู่ก่อนแล้วจึงไม่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า และยังมาขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุในสมัยที่สภาพของหมู่บ้านได้หลายเป็นตำบลมีผู้คนอาศัยอยู่หลายพันคนและการนำเอาวัด โรงเรียน ตลาด บ้าน ที่ดินราษฎร และ

ถนนสาธารณะรวมเข้าไปด้วยนั้นจึงเป็นการขัดต่อมาตรา 4  
พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 อย่างเห็นได้ชัด”

พื้นที่ซึ่งกลุ่มซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ์และเข้ามาอยู่อาศัยใหม่ในเขตแสมสารควรเป็น  
เขตพื้นที่ที่ไม่ได้มีความขัดแย้งระหว่างทหารเรือและประชาชนชาวแสมสารดั้งเดิม ถ้าพิจารณาจาก  
การที่กองทัพเรือได้แบ่งพื้นที่ในเขตแสมสารออกเป็น 4 ส่วน ก็พบว่า ส่วนที่สามารถนำมาใช้เพื่อ  
การเช่าได้โดยตรงก็คือ พื้นที่ในส่วนที่สามเนื่องจากส่วนที่หนึ่งนั้นเป็นเขตชุมชนแออัดในบริเวณ  
ปลายแหลมแสมสารประมาณ 700 ไร่ ที่ราษฎรอ้างสิทธิครอบครอง ส่วนพื้นที่ที่สองก็เป็นพื้นที่  
ที่ราษฎรอ้างการครอบครองเช่นเดียวกัน และพื้นที่ในส่วนที่สี่มีประมาณ 430 ไร่ กองทัพเรือได้เข้าไป  
ใช้ประโยชน์ในการเป็นที่ตั้งของหน่วยสงครามพิเศษทางเรือกองเรือยุทธการสำหรับเป็นสนามฝึก  
ในขณะที่พื้นที่ในส่วนที่สามมีเนื้อประมาณ 319 ไร่ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง  
ดังนั้น จึงเป็นพื้นที่ที่ราษฎรสามารถเช่าอยู่อาศัยกับกรมธนารักษ์โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ได้

ส่วนมาตรการในการให้เช่าที่ดินนั้นต้องดำเนินการตามระเบียบการเช่าในปัจจุบัน  
ซึ่งเป็นสัญญาระหว่างกรมธนารักษ์กับชาวบ้านผู้ขอเช่าโดยกรมธนารักษ์เป็นผู้บริหารการเช่าที่ดิน  
ภายใต้กระทรวงการคลัง และกรมธนารักษ์ก็จะเป็นผู้เก็บเงินค่าเช่าเข้าคลังแผ่นดิน ดังนั้น การเช่า  
ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ควรได้รับอนุญาตจากทหารเรือเพราะทหารเรือมีฐานะเป็นเพียงผู้ใช้ประโยชน์จาก  
ที่ดินของรัฐจึงไม่ควรมีบทบาทในการเช่าที่ดิน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กรมธนารักษ์เกรงใจทหารเรือ  
เนื่องจากทหารเรือบางกลุ่มคิดว่าควรมีบทบาทในการให้ชาวบ้านเช่าที่ดินเนื่องจากที่ดินแสมสารนั้น  
สามารถใช้ประโยชน์อย่างอื่นมากกว่า เช่น การใช้เป็นสถานที่ท่องเที่ยว เป็นต้น ในกรณีนี้อาจ  
ประนีประนอมกับทหารเรือโดยเสนอเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้ทหารเรือได้รับผลประโยชน์จากการเช่า  
ที่ดินในรูปของเงินบำรุงหน่วยกองเรือเพิ่มขึ้นจากงบประมาณปกติ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่สามารถ  
จัดทำเป็นมติคณะรัฐมนตรีได้ก็ควรที่จะต้องเป็นไปตามระเบียบปกติโดยประชาชนผู้เช่าจะต้องยืนยัน  
ถึงหลักการเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากทหารเรือเนื่องจาก “จุดอ่อนของ  
ทหารเรือก็คือมือ” (พลเรือเอกวรศักดิ์ จันทน์, สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ระยะเวลาในการให้เช่านั้นมีการกำหนดตั้งแต่ 3 ปี แต่สูงสุดไม่เกิน 30 ปี ในอัตรา  
ค่าเช่าที่ผ่อนปรนนั้นควรมีหลักประกันในการให้ประชาชนได้สามารถเช่าได้อย่างมั่นใจว่าทางราชการ  
จะไม่บอกเลิกสัญญาเช่าก่อนระยะเวลา รวมทั้งหลักประกันในการที่จะสามารถเช่าต่อเนื่องเมื่อหมด  
สัญญาเช่าครั้งแรกเนื่องจากทางราชการมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ให้ราษฎรเช่า  
ราษฎรก็ต้องคืนที่ดินให้โดยไม่มีเงื่อนไขไม่ว่าจะอยู่ในระหว่างสัญญาเช่าหรือเมื่อหมดสัญญาเช่าก็ตาม  
ดังนั้น ในกรณีที่เกิดปัญหาการเช่าดังกล่าวจำเป็นต้องมีมาตรการในการรองรับสำหรับประชาชน  
ผู้เช่า 2 มาตรการหลักคือ การเยียวยาโดยการชดเชยและการฟ้องศาลปกครองดังกล่าวที่ว่า  
(พลเรือเอกวรศักดิ์ จันทน์, สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

“ถ้าสถานการณ์มีความจำเป็นที่ราชการต้องใช้พื้นที่ก็ต้องมีการเยียวยา  
ตามกฎหมาย”

“ถ้าเราไม่พอใจเราก็ฟ้องศาลปกครองได้ว่าเราลงทุนไปแล้วเท่านั้น  
เท่านั้น แต่ราชการเอาไปใช้ โดยมนุษยธรรมแล้วก็ต้องให้ราษฎรเพราะ  
ราษฎรจะไปทำกินที่ไหนได้ ขอความเมตตาจากศาลเพราะศาล  
ปกครองใช้หลักรัฐศาสตร์เป็นหลัก”

ในการดำเนินงานตามมาตรการทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นตามแนวทาง  
เชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนนั้นเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการ  
จัดการปัญหาให้รวดเร็วเนื่องจากปัญหาที่ดินในเขตตำบลแสมสารเป็นที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษ  
ภาคตะวันออกซึ่งราคาที่ดินมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นอุปสรรคที่ทำให้การเจรจาไกล่เกลี่ย  
แก้ปัญหาข้อพิพาทที่ดินจะเป็นเรื่องที่ยากขึ้นตามลำดับ ดังนั้น ในการแก้ปัญหาเร่งด่วนของปัญหา  
ข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลแสมสารนั้นจำเป็นต้องผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติที่รัฐบาล  
ส่วนกลางจะต้องเป็นผู้รับชอบขับเคลื่อนปัญหาให้แก่ไหลล่องไป ในการนี้ควรมีการตั้งคณะกรรมการ  
พิเศษที่มีอำนาจเต็มในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทโดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องขึ้นตรงต่อ  
นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวและดำเนินการแก้ไขภายในกรอบของพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยฉบับใหม่  
พ.ศ. 2562 ที่ทันสมัยมากที่สุด (พลเรือเอกวรศักดิ์ จันทน์, สัมภาษณ์ 10 ธันวาคม 2562)

อย่างไรก็ดี ในการขับเคลื่อนมาตรการเพื่อจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินของตำบล  
แสมสารนั้นต้องคำนึงว่าเป็นปัญหาที่คาราคาซัง มีความไม่ชัดเจนมาร่วม 100 ปีและมีการพิพาท  
ยืดเยื้อเรื้อรังมาเป็นเวลาถึง 50 ปี ดังนั้น จึงมีกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นคนที่  
อยู่ดั้งเดิมในชุมชนซึ่งอาจมีถึงประมาณ 30% กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่อาจถึง 50% นอกนั้น  
ประมาณ 20% เป็นคนที่อยู่ในพื้นที่เก่าและพื้นที่ใหม่ผสมกัน (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์  
6 ตุลาคม 2565) ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทควรแบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 โซนใหญ่ ๆ คือ  
(ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 6 ตุลาคม 2565)

1. พื้นที่โซนที่ 1 เป็นพื้นที่ดั้งเดิมของบ้านช่องแสมสารที่มีจำนวน 700 ไร่ ควรใช้  
มาตรการการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ชุมชนที่มีอยู่ก่อนการตั้งฐานทัพเรือโดยใช้การพิสูจน์สิทธิ์ที่ดินที่  
คำนึงถึงหลักฐานทางกฎหมาย ทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดีร่วมกัน
2. พื้นที่โซนที่ 2 เป็นพื้นที่ผสมระหว่างพื้นที่เก่าของชุมชนและพื้นที่ที่มีการขยาย  
ใหม่ควรใช้การพิสูจน์สิทธิ์ในการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับกลุ่มที่มี ส.ค.1 ควบคู่ไปกับมาตรการการให้  
เช่าที่ดินสำหรับกลุ่มที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์
3. พื้นที่โซนที่ 3 เป็นพื้นที่ใหม่ที่มีผู้อพยพจากภายนอกเข้ามาอยู่ใหม่ เช่น พื้นที่  
หนองกระจง จึงควรจัดให้ราษฎรที่ไม่มีกรรมสิทธิ์สามารถเช่าที่ดินได้อย่างยุติธรรม
4. พื้นที่โซนที่ 4 เป็นพื้นที่ที่กองทัพเรือมีแผนใช้ประโยชน์สำหรับทางราชการ  
ทหาร เช่น เป็นพื้นที่ตั้งหน่วยสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการใช้เป็นสนามฝึก เป็นต้น ดังนั้น  
จึงเป็นที่ที่ไม่ควรมีการพิสูจน์สิทธิ์หรือเช่าที่ดินแต่อย่างใด

ในกระบวนการดำเนินมาตรการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินในเขตตำบลแสมสาร  
ควรต้องมีการบูรณาการความร่วมมือทั้งฝ่ายกองทัพเรือและประชาชนในชุมชนทั้งที่เน้นแนวคิดสิทธิ  
ชุมชนและกลุ่มทวนกระแสโดยแต่ละกลุ่มจะต้องข้ามพินความขัดแย้งที่มีต่อกันและหันมาเน้นความ

ร่วมมือภายใต้ผลประโยชน์ร่วมกันของคนที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน ในการบูรณาการทั้งสามกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อพิพาทควรต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญดังนี้ คือ

1. ในกรณีของชุมชนที่เน้นสิทธิชุมชนบนฐานคิดว่าชุมชนดำรงอยู่ก่อนการประกาศเป็นที่ดินทรงสงวนและการตั้งฐานทัพเรือสกัดที่บนนั้นควรปรับแนวคิดให้เหมาะสมเป็นชุมชนเก่าแก่ที่ชาวแสมสารควรได้รับสิทธิในกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมกันทั้งตำบลนำมาสู่แนวคิดการมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลโดยผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิ ดังนั้น แม้แต่ข้อเสนอการให้โฉนดชุมชนแก่ประชาชนกับชาวแสมสารดั้งเดิมซึ่งเป็นแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์ร่วมนั้นก็อาจจะไม่เหมาะสมต่อสถานการณ์ในปัจจุบันที่ตำบลแสมสารนั้นได้พัฒนามาเป็นชุมชนเมืองค่อนข้างสูงซึ่งประชาชนในแสมสารมีลักษณะเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยมมากขึ้นจนการอยู่ร่วมอาศัยจะต้องคำนึงถึงกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลมากกว่าฐานคิดกรรมสิทธิ์ร่วม

2. ในกรณีของกองทัพเรือควรปรับฐานคิดที่ว่า กองทัพฯ จะได้ประโยชน์จากที่ดินทรงสงวนจากการใช้ประโยชน์ของกองทัพเองดีกว่าการให้ประชาชนเข้าถึงแม้เรื่องการเช่าที่ดินอย่างเป็นทางการนั้นจะเป็นความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์โดยกองทัพเรือเป็นเพียงส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินที่ราชพัสดุก็ตาม แต่กรมธนารักษ์ก็จะมีความเกรงใจกองทัพเรือจึงไม่สามารถดำเนินเช่าแต่เพียงผู้เดียวต้องให้ได้รับการอนุญาตจากกองทัพเรือเสียก่อน ในการเช่าที่ดินที่แสมสารได้อย่างยุติธรรมควรเป็นการทำสัญญาระหว่างกรมธนารักษ์กับประชาชนผู้ขอเช่าโดยตรง โดยไม่ควรถูกต้องได้รับการอนุญาตจากกองทัพเรือเสียก่อน แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากกองทัพเรือไม่มีอำนาจในการจัดเก็บค่าเช่าที่อย่างเป็นทางการเพราะกรมธนารักษ์จะต้องนำเงินค่าเช่าคลังแผ่นดิน ดังนั้น จึงควรมีมติคณะรัฐมนตรีที่สามารถให้กองทัพเรื่อนำเงินค่าเช่าที่ดินมาเป็นเงินบำรุงกองทัพเรือได้ (พลเรือเอกวรศักดิ์ จันทน์, สัมภาษณ์ 10 ธันวาคม 2562)

3. ในกรณีของกลุ่มประชาชนที่มีแนวคิดทวนกระแสก็จะพบว่า ที่ผ่านมา การเคลื่อนไหวของกลุ่มแนวคิดทวนกระแสไม่ประสบความสำเร็จในการฟ้องร้องคดีทั้งในเรื่องการขอเอกสารสิทธิสำหรับคนที่มิ ส.ค. 1 และเรื่องการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย สาเหตุของการไม่ประสบความสำเร็จของแนวคิดทวนกระแสดังกล่าวผู้นำในการเคลื่อนไหวก็ยอมรับเองว่า เนื่องจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มขาดการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ในแสมสารโดยเฉพาะอย่างยิ่งความจำเป็นที่จะต้องระดมชาวบ้านออกมาแสดงพลังในรูปแบบเดินขบวนเพื่อเสริมมาตรการในการฟ้องร้องทางกระบวนการยุติธรรม (ไพศาล ศุภะวีระ, สัมภาษณ์ 28 กุมภาพันธ์ 2563) ดังนั้น กลุ่มแนวคิดทวนกระแสจำเป็นต้องบูรณาการกลุ่มและแนวทางการเคลื่อนไหวร่วมกับประชาชนส่วนใหญ่ของตำบลแสมสาร

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## บทที่ 6

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การนำเสนอผลการวิจัยในบทที่ 6 นี้ จะแบ่งหัวข้อการเสนอออกเป็น 4 หัวข้อใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้

- 6.1 สรุปผลการศึกษา
- 6.2 การอภิปรายผลการศึกษา
- 6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
- 6.4 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

#### 6.1 สรุปผลการศึกษา

การวิจัยเรื่องแนวทางและมาตรการการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินระหว่างกองทัพเรือกับประชาชน : กรณีที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี
2. เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการที่ผ่านมาในอดีตในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชน ในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี
3. เพื่อนำเสนอแนวทางและมาตรการเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

**ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1** เกี่ยวกับพัฒนาการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยแบ่งพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ดังกล่าวออกเป็น 4 ช่วงคือ

1. ช่วงการก่อรูปของปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่าง พ.ศ. 2457-2515 หลังจากที่มีพระราชโองการของรัชกาลที่ 6 เกี่ยวกับการสร้างฐานทัพเรือในปี พ.ศ. 2457 แล้ว พบว่า ยังไม่เกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างชาวบ้านกับกองทัพเรือเนื่องจากในช่วงนี้การสงวนและจับจองที่ดินของทหารเรือยังต้องมีกระบวนการดำเนินการผ่านกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ทหารเรือในช่วงนั้นยอมรับการดำรงอยู่ของชุมชนที่มีอยู่ก่อนพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 จนกระทั่งเมื่อกองทัพเรือได้เข้ามาปักแนวเขตก่อกำแพงในปี พ.ศ. 2503 และในปี พ.ศ. 2504 กองทัพเรือได้อ้างว่าพบเอกสารแผนที่จากกองจดหมายเหตุเขตที่ดินทรงสงวนซึ่งเป็นประโยชน์กับกองทัพเรือเป็นหลัก การอ้างดังกล่าวทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและทหารเรือ ในประเด็นที่ทรงสงวน เริ่มขยายวงกว้างมากขึ้น กล่าวคือ จากตำบลสัตหีบสู่ตำบลพลูตาหลวง และตำบลแสมสารเนื่องจากเอกสารสิทธิที่เคยออกมาก่อนตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและถือว่าที่ดินบริเวณนี้ยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎรรายใดเพราะทหารเรือไม่เคยอนุญาตให้ราษฎรรายใดจับจองมาก่อนและทหารเรือเองอาจมีสิทธิในที่ดินบริเวณนี้

2. ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของพื้นที่ทั้งอำเภอสตึก พ.ศ. 2515-2538 ข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนปรากฏเป็นความขัดแย้งถึงขั้นมีการระดมมวลชนของประชาชนอำเภอสตึกหีบ เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2515 เมื่อประชาชนได้ข่าวจากอำเภอสตึกหีบว่าทหารเรือหรือชื่อในสมัยนั้นคือ สถานีทหารเรือสตึกหีบ จะเคลื่อนไหวก่อนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในแนวเขตที่ปรับไว้ตามเส้น ดินสอสีน้ำเงิน ราษฎรสตึกหีบได้รวมตัวกันคัดค้านไปยังอำเภอและทำเนียบรัฐบาล ทางทหารเรือจึงได้ ทำหนังสือผ่านกระทรวงกลาโหมขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทรงสงวน ว่ากองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์เช่นเดียวกับที่ดินในเขตพระราชทานหรือไม่และราษฎรที่ได้ ครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนมาก่อนมีพระบรมราชโองการและพระราชทานแก่กองทัพเรือโดยมี หนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนดตราจอง หรือ น.ส.3 ยังคงมีสิทธิประเภทใดอยู่หรือไม่เพียงใด ผลของการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์เสนาธิการ ทหารเรือจัดทำแผนที่ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 6 ทรงอนุญาตจึงเป็นอันว่ากำหนด เขตที่ผู้ว่าราชการเมืองชลบุรีกำหนดไว้เป็นเลา ๆ ต้องถูกเพิกถอนไปในตัวควมมีเขตแน่นอนอยู่สองเขต เขตที่หวงห้ามแต่ซึ่งทางทหารเรือมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์เขตหนึ่ง ส่วนอีกเขตหนึ่งทหารเรือไม่มี กรรมสิทธิ์ มีแต่อำนาจที่จะอนุญาตให้คนไทยเข้ามาจับจองเพื่อที่จะกันมิให้คนต่างด้าวมาจับจองหรือ รับซื้อไปได้เท่านั้น

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งนำไปสู่บรรยากาศประชาธิปไตย ราษฎรได้โอกาส ดังกล่าวรวมตัวกันในช่วงต้นเดือนมีนาคมพ.ศ.2517 เพื่อขอให้รัฐบาลหาทางแก้ไขปัญหอัน เนื่องมาจากปัญหาการออกเอกสารสิทธิไม่ได้มาผนวกกับมาตรการกีดกันของทหารเรือให้ประชาชน ต้องละทิ้งพื้นที่ มาตรการกีดกันในขณะนั้นคือการไม่อนุญาตหรือชะลอการอนุญาตปลูกสร้าง บ้านเรือนและการขอมิไฟฟ้าใช้ในพื้นที่อำเภอสตึกหีบซึ่งราษฎรต้องขอผ่านทหารเรือและขออนุญาต จากทหารเรือตามลำดับ ประกอบกับทางทหารเรือมีความพยายามจะย้ายที่ว่าการอำเภอสตึกหีบและ สถานีตำรวจภูธรอำเภอสตึกหีบออกไปอยู่ที่ตำบลบางเสหรอหรือที่หมู่บ้านบ้านอำเภอ ตำบลนาจอมเทียน และต้องการปิดถนนสุขุมวิทที่ผ่านหน้าสนามบินอู่ตะเภาและให้ออกไปใช้ถนนตัดใหม่เนื่องจากว่ามีรถ ผ่านไปมามากเกรงว่าจะไม่ปลอดภัยต่อราชการทหารเรือ ดังนั้นรัฐบาลสมัยนั้นมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้ พลอากาศเอกทวี จุลทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม เป็นผู้รับผิดชอบ ผลการพิจารณาพบว่า อำนาจที่ทหารเรือจะอนุญาตให้คนไทยจับ จองที่ดินในเขตทรงสงวนน่าจะถูกละทิ้งไปแล้วโดยประมวลกฎหมายที่ดินเพราะขัดกับกฎหมายที่ดิน เขตทรงสงวนจะให้ราษฎรขอรังวัดออกโฉนดได้

3. ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารทับซ้อนกับปัญหาเขตหวงห้าม สำหรับราชการทหารเรือ พ.ศ. 2538-2562 ในช่วงนี้เราจะพบว่ามีจุดเปลี่ยนของปัญหาข้อพิพาทที่ดิน ทรงสงวนที่สำคัญนับแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแจ้งหลักการการออกเอกสารสิทธิให้ ประชาชนทราบในปี พ.ศ. 2517 คือราชการกรมที่ดินได้ยึดถือตามหลักการดังกล่าวโดยได้ดำเนินการ ออกเอกสารสิทธิโฉนด และ นส.3 นส.3 ก แก่ราษฎรที่ถูกระบุว่าอยู่ในเขตทรงสงวนมาโดยตลอดและ ทางทหารเรือ ไม่ขัดข้องในการออกเอกสารสิทธิ เว้นตำบลแสมสารตำบลเดียวที่ไม่สามารถออก เอกสารสิทธิได้เนื่องจากตำบลนี้มี การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามสำหรับราชการ ทหารเรือซ้อนทับเขตทรงสงวนขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับซึ่งมีชื่อตามกฎหมายว่า พระราชกฤษฎีกากำหนด

เขตหวงห้ามที่ดินท้องที่อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 และจากการมีพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวทางฐานทัพเรือสัตหีบจึงมีนโยบาย จะให้ราษฎรในพื้นที่แห่งนี้อพยพออกจากพื้นที่

ในขณะที่ชาวแสมสารยังคงเคลื่อนไหวยุติเรียกร้องสิทธิในที่ดินทรงสงวนดังจะเห็นได้จาก ในปี พ.ศ. 2540 ราษฎรตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ได้รวมตัวกันชุมนุมประมาณ 500 คน ณ ที่ว่าการอำเภอสัตหีบ เพื่อเรียกร้องให้ทางราชการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร นอกจากนี้ หลังจากที่หนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2542 มีผลให้ปัญหาการออกเอกสาร สิทธิตามที่กรมที่ดินมีการเดินสำรวจนั้นได้รับการผ่อนปรนคลี่คลายขึ้นในกลุ่มประชาชนอำเภอสัตหีบ อีก 4 ตำบล ยกเว้นตำบลแสมสาร คือ ตำบลสัตหีบ ตำบลนาจอมเทียน ตำบลบางเสร่ และตำบล พลูตาหลวง ต่างก็ได้รับเอกสารสิทธิที่เป็นโฉนดที่ดินทั้งหมดมีแต่เพียงประชาชนตำบลแสมสารเท่านั้น ที่ไม่สามารถนำเอกสารสิทธิที่ส่วนใหญ่เป็น ส.ค.1 มาออกโฉนดได้ นอกจากนี้ ทางฐานทัพเรือสัตหีบ ก็ยังมีนโยบายที่จะอพยพประชาชนที่อยู่เขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2479 ออกไปด้วย ดังนั้น จึงยังมีการคัดค้านจากประชาชนตำบลแสมสารทั้งเรียกร้องขอฟิวชันสิทธิและนำเอกสาร ส.ค.1 มาออกโฉนดต่อไปแต่เพียงตำบลเดียว

ในช่วงของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ทางกองทัพเรือจึงได้อาศัยคำสั่งเรื่อง การปราบปรามผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2558 มาเป็นเครื่องมือในการนิยามทาง วากรรมว่า กลุ่มบุคคลที่บุกรุกที่ดินทรงสงวนของกองทัพเรือถือได้ว่าเป็นผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นและ กองทัพเรือก็ได้พยายามผลักดันบุคคลดังกล่าวที่บุกรุกออกจากพื้นที่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สั่งให้เรือ ถอนหรือดำเนินการฟ้องร้องทางกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น ปัญหาที่ดินทรงสงวนในตำบลแสมสารจึงได้ กลายมาเป็นประเด็นข้อพิพาทที่ร้องแรงในปัจจุบันครั้งหนึ่ง

4. ช่วงปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนภายใต้แผนพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562- ปัจจุบัน ปัญหาแย้งชิงที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนได้กลายเป็นข้อพิพาทที่ร้อนแรง ขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีการประกาศแผนการใช้ที่ดินในภาพรวมในช่วง 20 ปี (พ.ศ. 2560-2580) ของ เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกโดยสาระสำคัญของแผนดังกล่าวที่เกี่ยวข้องก็คือ การใช้ที่ดิน เพื่อเป็นมหานครการบินภาคตะวันออก (Aerotropolis) ภายในรัศมี 30 กิโลเมตร จากสนามบิน นานาชาติอู่ตะเภาซึ่งจะประกอบด้วยพื้นที่ที่รองรับการพัฒนาของสนามบินและกิจการที่สืบเนื่องจาก สนามบินไว้ภายในเมืองรอบสนามบินอู่ตะเภา ซึ่งแบ่งออกเป็นเมืองศูนย์กลางการเมืองและศูนย์กลาง ธุรกิจจำนวน 500 ไร่ รวมถึงเมืองธุรกิจการบินโดยพื้นที่ทั้งหมดนี้อาจจะประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจ พิเศษ

ภายใต้บริบทใหม่ของของแผนอีอีซีได้เกิดการเคลื่อนไหวอีกแนวหนึ่งของกลุ่มคนในแสมสาร ที่เรียกว่า กลุ่มแสมสารรักษถิ่น ได้นำเสนอการต่อสู้อีกแนวหนึ่งโดยเริ่มจากการมองปัญหาที่ข้อพิพาท ที่ดินแสมสารกับอนาคตของการขยายตัวของอีอีซีเนื่องจากผังเมืองอีอีซีนั้นระบุให้พื้นที่แสมสารเป็น พื้นที่สีขาวยที่อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของกองทัพเรือในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

**ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2** เกี่ยวกับแนวทางและมาตรการที่ผ่านมาในอดีต ในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชน ในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พบว่า มีแนวทางที่นำเสนอออกมาเป็น 3 แนวทางดังนี้

1. แนวทางของรัฐในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน แนวทางนี้ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าที่ดินทรงสงวนดังกล่าวเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (State-property regimes) ฐานคิดดังกล่าวอ้างความชอบธรรมจากพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2457 เมื่อคราวเสด็จประพาสชมการฝึกประลองยุทธ์ที่อ่าวสัทธิบบนเรือพระที่นั่งจักรีและถือว่าพระบรมราชโองการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถือเป็นกฎหมาย จากการอ้างพระบรมราชโองการดังกล่าวมีสถานภาพเป็นกฎหมายทำให้กองทัพเรือนิยามที่ดินในตำบลแสมสารว่า เป็นที่ดินทรงสงวน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ที่ดินในตำบลแสมสารจะอยู่ในเขตทรงสงวน แต่กองทัพเรือก็ไม่สามารถอนุญาตให้ราษฎรในเขตดังกล่าวสามารถจับจองที่ดินได้เนื่องจากกองทัพเรือได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 เพื่อใช้ในราชการกองทัพเรือโดยครอบคลุมพื้นที่ตำบลแสมสารทั้งแปลง หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2526 กองทัพเรือยังได้แปรสภาพที่ดินทรงสงวนของแสมสารให้อยู่ในรูปที่ดินของรัฐอย่างสมบูรณ์โดยอาศัยการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุในปี พ.ศ. 2526 โดยกองทัพเรือเป็นส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุของตำบลแสมสารอีกด้วย

จากการที่ในปัจจุบันมีราษฎรเข้าถือครองทำประโยชน์ซึ่งทางกองทัพนิยามว่าเป็นการบุกรุกยึดถือครอบครองประมาณ 1,991 ไร่ กองทัพเรือจึงได้แบ่งพื้นที่ในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินในเขตพื้นที่แสมสารออกเป็น 4 ส่วนด้วยกันคือ

พื้นที่ส่วนที่หนึ่ง บริเวณปลายแหลมแสมสารเนื้อที่ประมาณ 700 ไร่ กองทัพเรือนิยามว่าเป็นพื้นที่ที่ราษฎรอยู่อาศัยโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ แต่ราษฎรอ้างสิทธิการครอบครองโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) จำนวน 137 ราย (ที่ดิน 236 แปลง) กองทัพเรือเห็นว่า ราษฎรในพื้นที่นี้ต้องเข้ากับกรมธนารักษ์ตามระเบียบกระทรวงการคลัง

พื้นที่ส่วนที่สอง เนื้อที่ประมาณ 972-2-36 ไร่ เป็นพื้นที่ที่กองทัพนิยามว่า ราษฎรอ้างการครอบครองโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) จำนวน 16 ราย (ที่ดิน 20 แปลง) และพื้นที่ดังกล่าวได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิ์แล้วพบว่า เป็นการแจ้งการครอบครองทับที่ดินของรัฐ ดังนั้น จึงไม่เกิดให้เกิดสิทธิในที่ดิน แต่ราษฎรบางส่วนยังไม่ยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิ์

พื้นที่ส่วนที่สาม เนื้อที่ประมาณ 319 ไร่ เป็นพื้นที่ที่กองทัพเรือนิยามว่า เป็นพื้นที่ที่ราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นและเป็นพื้นที่ที่ล่อแหลมต่อการบุกรุกเพิ่มเติมมีราษฎรขอพิสูจน์สิทธิ์ตามแนวทางของกรรมการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) กองทัพเรือเห็นว่าส่วนใหญ่ไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง ดังนั้น จึงเป็นพื้นที่ที่กองทัพจะจัดให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัยกับกรมธนารักษ์โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับพื้นที่ส่วนที่หนึ่ง

พื้นที่ส่วนที่สี่ เนื้อที่ประมาณ 430 ไร่ เป็นพื้นที่ที่ราษฎรอยู่อาศัยทำกินปลูกพืชไร่ กองทัพเรือได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วโดยให้เป็นที่ตั้งหน่วยสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ สำหรับเป็นสนามฝึกและได้ทำการอพยพราษฎรที่เคยอยู่อาศัยทำกินเข้าไปอยู่ในพื้นที่ส่วนที่สาม

ส่วนกลยุทธ์ของรัฐโดยการนำของกองทัพเรือมุ่งจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนด้วยการบังคับใช้กฎหมายเป็นหลัก การบังคับใช้กฎหมายเป็นการบังคับโดยอาศัยอำนาจรัฐ (State power) และกลไกของรัฐ (State apparatus) ที่เกี่ยวข้องในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ การใช้อำนาจ

บังคับของทหารเรือที่มีต่อราษฎรชาวแสมสารมุ่งใช้การให้ราษฎรเช่าที่ดินทรงสงวนในฐานะที่เป็นผู้บุกรุกและทหารเรือเสมือนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยเริ่มตั้งแต่แรกที่มีการดำเนินการบังคับให้ชาวบ้านเช่าที่ดินโดยไม่มีกฎหมายรองรับจนกระทั่งถึงการให้เช่าโดยอาศัยกลไกของกรมธนารักษ์ในฐานะที่เป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น แนวทางหลักในปัจจุบันจึงมุ่งให้ราษฎรดังกล่าวเช่าที่ดินราชพัสดุมีกำหนดระยะเวลาตั้งแต่ 3 ปี สูงสุดไม่เกิน 30 ปี ในอัตราค่าเช่าที่ผ่อนปรน

นอกจากนี้ จากการบังคับใช้กฎหมายของทหารเรือตลอดเวลาที่ผ่านมา เช่น ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ในที่สุดก็นำมาสู่การฟ้องร้องของกองทัพเรือโดยได้รับมอบอำนาจจากกรมธนารักษ์ ในฐานะที่เป็นส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ได้ดำเนินคดีกับราษฎรชาวแสมสารที่ไม่ยินยอมเช่าที่ดินราชพัสดุโดยถือว่าเป็นผู้บุกรุก กองทัพเรือได้ดำเนินการฟ้องคดีทั้งคดีแพ่งและอาญารวม 78 คดี โดยคดีแพ่งเป็นข้อหาละเมิดสิทธิครอบครองเพื่อขับไล่จำนวน 2 คดี และเป็นคดีอาญารวม ความผิดก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในเขตปลอดภัยในราชการทหารโดยไม่ได้รับอนุญาตจำนวน 58 คดี

2. แนวทางของชุมชนในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน แนวทางในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนโดยชุมชนสร้างวาทกรรมสิทธิของชุมชนว่าชุมชนดำรงอยู่ก่อนการประกาศเป็นที่ดินทรงสงวน เนื่องจากชุมชนแสมสารเป็นชุมชนเก่าแก่ ก่อนที่จะมีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 เช่น การอ้างพระราชนิพนธ์ในรัชกาลที่ 5 เรื่อง เสด็จประพาสเมืองจันทบุรี ในปี พ.ศ. 2419 การดำรงอยู่ของชุมชนวัดช่องแสมสารโดยอาศัยวัดช่องแสมสารที่มีมาตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 เป็นต้น ดังนั้น จึงมีข้อเสนอขอให้ยกแสมสารเป็นหมู่บ้านเก่าแก่ทั้งตำบล ดังนั้น ในการเคลื่อนไหวที่ดินทรงสงวนแนวทางชุมชนจึงไม่ยอมรับการให้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล 12 รายที่ผ่านการพิสูจน์สิทธิมาแล้วโดยอ้างว่าชาวแสมสารควรต้องได้กรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งตำบล แนวทางการเคลื่อนไหวของชุมชนแสมสารจึงมิได้ใช้ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ รวมถึงระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล แต่เป็นการเคลื่อนไหวโดยใช้สิทธิของชุมชนเป็นหน่วยในการขับเคลื่อน

กลยุทธ์ของชุมชนชาวแสมสารในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนมุ่งใช้การกดดันทางการเมืองโดยใช้รูปแบบการต่อสู้ที่อาจจะเรียกว่า เป็นการต่อสู้ในแนวรัฐศาสตร์ เช่น การชุมนุมประท้วง เป็นต้น กลยุทธ์การกดดันทางการเมืองของชุมชนแสมสารสะท้อนได้จากประสบการณ์ของผู้นำชุมชนที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 ในช่วงที่ชาวแสมสารเริ่มมีการชุมนุมประท้วงและเป็นผู้ดำเนินการประท้วงมาตลอดจนเกษียณอายุในตำแหน่งกำนันตำบลแสมสาร ปี พ.ศ. 2538 พบว่า ชาวบ้านได้จัดชุมนุมประท้วงตั้งแต่ระดับอำเภอสัปดาห์ไปจนถึงระดับจังหวัดชลบุรีและระดับประเทศที่รัฐสภาตลอดจนถึงได้มีการรวมพลังถวายฎีกาอีกด้วย

กลยุทธ์การเดินขบวนประท้วงของชาวแสมสารนั้นถือเป็นกิจกรรมหลักที่จำเป็นจะต้องมีการวางแผนเพื่อกำหนดจังหวะก้าวในการทำกิจกรรมให้ได้ผล ดังนั้น จึงต้องคำนึงถึงพลังของการเดินขบวนประท้วงที่มีประสิทธิภาพในช่วงการเมืองแบบประชาธิปไตยเลือกตั้ง ดังคำกล่าวของผู้นำในการจัดตั้งการเดินขบวนของชุมชนแสมสาร ตัวอย่างเช่น ในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งนำไปสู่บรรยากาศประชาธิปไตยและอำนาจของฝ่ายทหารที่ลดลงราษฎรได้มีโอกาสรวมตัวกันในช่วงต้นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2517 หรือช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬซึ่งเป็นการปะทะระหว่างทหารกับชนชั้นกลางในเมือง ทหารต้องยอมถอยจากการเมืองกับเข้าสู่กองทัพนั้นชาวแสมสาร

ก็ได้ใช้โอกาสดังกล่าวในการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อหวังจะจัดการปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินทรงสงวนโดยในปี พ.ศ. 2536 ราษฎรตำบลแสมสารร้องเรียนต่อคณะกรรมการปกครองสภาผู้แทนราษฎร

3. แนวทางทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน แนวทางในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของกลุ่มทวนกระแส เมื่อวิเคราะห์ถึงที่สุดแล้วตั้งอยู่บนฐานคิดว่าที่ดินทรงสงวนของแสมสารเป็นระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private property regimes) โดยพยายามวิเคราะห์ให้เห็นว่า พระบรมราชโองการเมื่อปี พ.ศ. 2457 เรื่อง การสงวนที่ดินที่สัดหีบให้เป็นฐานทัพเรือ นั้นไม่มีสถานภาพเป็นกฎหมายที่จะบังคับใช้ได้ ดังนั้น กลุ่มทวนกระแสจึงได้เสนอว่า “ไม่มีเขตทรงสงวนที่ราษฎรต้องขออนุญาตจับจองจากกองทัพเรือ” เนื่องจากการปกครองในสมัย ร.6 มีการใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นหลักในการบริหารแผ่นดิน การมีกฎหมายที่ดินเป็นกรอบในการอนุญาตให้จับจองที่ดินสาธารณะ และการพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ดินทรงสงวนแก่ทหารเรือ นั้นทหารเรือจะต้องมีอำนาจในเรื่องการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินควบคู่ไปกับการอนุญาตให้ราษฎรตัดฟันไม้แล้วเก็บเงินค่าภาคหลวงให้กับทางราชการ แต่ในความเป็นจริงไม่ปรากฏลักษณะเช่นนี้จากฐานคิดดังกล่าวทำให้กลุ่มทวนกระแสมุ่งเสนอให้มีการล้มการนำที่ดินของตำบลแสมสารที่มีข้อพิพาทไปเป็นที่ราชพัสดุว่าเป็นการประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กลยุทธ์ของกลุ่มทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนมุ่งใช้การต่อสู้แนวหลักนิติศาสตร์ คือ การใช้กระบวนการยุติธรรมที่ตั้งอยู่บนฐานการปกครองด้วยหลักนิติธรรม (Rule of law) ดังนั้น การเคลื่อนไหวของกลุ่มทวนกระแสจึงให้ความสำคัญต่อการฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อหวังคำพิพากษาที่จะเป็นข้อยุติในการแก้ไขข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลแสมสาร

**ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3** เกี่ยวกับนำเสนอแนวทางและมาตรการเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี จากการวิเคราะห์แนวทางในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนที่กล่าวมาข้างต้นทั้งแนวทางของรัฐนำโดยทหารเรือ แนวทางของชุมชน และแนวทางทวนกระแสก็จะพบว่า ยังไม่มีแนวทางใดที่สามารถยุติข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารได้ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากแต่ละแนวทางก็มีจุดอ่อนหรือข้อจำกัดที่สำคัญดังนี้

1. แนวทางของรัฐในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนมีจุดอ่อนการเน้นแต่การใช้อำนาจที่เป็นไม้แข็ง การใช้อำนาจที่เป็นไม้แข็งของทหารเรือในการจัดการปัญหาที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารนั้นเป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นคำสั่งการตามลำดับชั้นทางสังคม (Hierarchy) ดังนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจในเชิงกดขี่ ในรูปของการบังคับใช้กฎหมาย การเน้นแต่การใช้อำนาจที่เป็นไม้แข็งของทหารเรือจึงเป็นการละเลยวิธีการใช้อำนาจที่เป็นไม้นวมกับประชาชนชาวแสมสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ประชาชนในปัจจุบันมีสิทธิเสรีภาพในการเป็นพลเมืองมากขึ้น ผลที่ตามมา กลายมาเป็นจุดอ่อนในการจัดการปัญหาที่ดินทรงสงวนของแสมสาร กล่าวคือ การใช้อำนาจที่เป็นไม้แข็งโดยมีกฎหมายบังคับทำให้ข้อพิพาททหารเรือกับประชาชนมีอายุยุติลงได้แต่กลับยืดเยื้อมาเป็นเวลาร่วม 50 ปี

2. แนวทางของชุมชนในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน มีจุดอ่อนก็คือข้อเรียกร้องหลักของชุมชนแสมสารก็คือ การให้ชาวบ้านแสมสารทั้งชุมชนได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทรง

สงวนเนื่องจากมองว่าการขอกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นรายบุคคลหรือครอบครัวนั้นถือว่าเป็นการเอาตัวรอด ข้อเรียกร้องการขอกรรมสิทธิ์ในที่ดินทรงสงวนให้แก่ชาวบ้านทั้งตำบลนั้นถือเป็นข้อเรียกร้องที่มีจุดอ่อนในการยุติปัญหาข้อพิพาทเนื่องจากราษฎรในตำบลแสนสารนั้นไม่ใช่ทุกครัวเรือนจะตั้งบ้านเรือนก่อนการมีพระบรมราชโองการในปี พ.ศ. 2457 นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวของชุมชนที่เน้นการเดินทางบนกอดันในแนวรัฐศาสตร์นั้นต้องอาศัยพลังของชุมชนที่มีเอกภาพภายในแต่ชุมชนแสนสารที่ผ่านมากลับพบว่ามี การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและผู้นำชุมชนไปในทางที่มีการแตกตัวทางสังคมภายในชุมชนมากขึ้น จนพลังชุมชนลดลงมาตามลำดับ

3. แนวทางทวนกระแสในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน มีจุดอ่อนก็คือ แนวคิดของกลุ่มทวนกระแสเสนอว่า สัตหีบรวมถึงแสนสารไม่มีเขตทรงสงวนที่ราษฎรต้องขออนุญาตจับจองจากกองทัพเรือ มีฐานะเป็นเพียงวาทกรรมต่อต้าน (Counter discourse) ที่ขาดการสนับสนุนจากฐานมวลชน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาฐานคิดของผู้พิพากษาที่ยังยึดกับแนวกระแสหลักทางกฎหมาย แนวกระแสหลักฐานกฎหมายของผู้พิพากษานั้นตั้งอยู่บนวิธีคิดที่ว่า “ที่หลวงก็ต้องเป็นของหลวง” ดังนั้น ในการตัดสินคดีผู้พิพากษาที่มีวิธีคิดเช่นนี้จะมีธงของการตัดสินอยู่แล้วโดยไม่ได้พิจารณาถึงหลักฐานอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากหลักฐานทางกฎหมาย เช่น หลักฐานทางประวัติศาสตร์ หลักฐานทางโบราณคดี ตัวอย่างเช่น เมื่อกลุ่มทวนกระแสได้เคลื่อนไหวตามแนวนิติศาสตร์โดยการฟ้องศาลปกครองเพื่อล้มที่ราชพัสดุแต่ศาลปกครองไม่รับคำร้องเนื่องจากศาลยังมีฐานพระบรมราชโองการนั้นมีสถานภาพทางกฎหมาย

จากจุดอ่อนดังกล่าวจึงควรใช้แนวทางเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนคือ การมีมาตรการการให้กรรมสิทธิ์สำหรับชุมชนที่มีอยู่ก่อนฐานทัพเรือและไม่มีหลักฐาน ส.ค.1 รวมถึงมาตรการการให้กรรมสิทธิ์สำหรับกลุ่มที่มี ส.ค.1 โดยแจ้งการครอบครองที่ดินหลังมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2479 ควรใช้การพิสูจน์สิทธิ์เป็นรูปแบบในการจัดการข้อพิพาทที่ดินทรงสงวน

และสำหรับกลุ่มไม่มีเอกสารสิทธิ์ ซึ่งเป็นกลุ่มที่เข้ามาอยู่และใช้ที่ดินในแสนสารในภายหลัง ควรให้เป็นการเช่าที่ดินโดยการทำเป็นสัญญาาระหว่างกรมธนารักษ์กับชาวบ้านโดยตรงโดยกองทัพเรือ ในฐานะที่เป็นเพียงผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐไม่ควรเป็นผู้มีบทบาทในการเช่าที่ดิน กล่าวคือ การเช่าที่ดินไม่ควรต้องได้รับการอนุญาตจากทหาร

## 6.2 อภิปรายผลการศึกษา

ในการวิเคราะห์ถึงองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัย ผู้วิจัยจะอภิปรายเปรียบเทียบระหว่างข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาและองค์ความรู้เดิมจากเนื้อหาบทที่ 2 พบว่า ปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลแสนสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี รวมถึงแนวทางและมาตรการการจัดการปัญหาข้อพิพาทในปัจจุบันที่มีความแตกต่างระหว่างแนวทางของรัฐ แนวทางของชุมชน และแนวทางทวนกระแส สะท้อนถึงความขัดแย้งเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยการนำของกองทัพเรือ ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล โดยการนำของกลุ่มประชาชนที่มีฐานธุรกิจ ส่วนกรณีของประชาชนดั้งเดิมของแสนสารนั้นก็ยังคงตั้งอยู่บนฐานของระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของชุมชนโดยอ้างถึงสิทธิของประชาชนชาวแสนสารในฐานะที่ชุมชนดำรงอยู่ก่อน

การอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ความแตกต่างและขัดแย้งระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ที่กล่าวมาข้างต้น เกิดขึ้นมาจากการคลี่คลายฐานะของที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารนั้นที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาทางของสังคมตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 จนถึงยุคของออีชีในปัจจุบัน ดังนี้

ในยุคแรกที่ดินแสมสารมีฐานะเป็นวัตถุดิบที่นำไปสู่ทฤษฎีว่าด้วยค่าเช่าที่ดิน (Land rent) ของเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) แนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มคุณภาพของดินของอาร์เธอร์ ยัง (Arthur Young) และทฤษฎีประชากรของทอมัส โรเบิร์ต มัลธัส (Thomas Robert Malthus) บทบาทของที่ดินในมิตินี้ คือ เป็นพื้นที่ที่ให้อาหารและปัจจัยพื้นฐานของการดำรงชีวิต แม้ว่าที่ดินในยุคนี้มีความสำคัญมากต่อความอยู่รอดของมนุษย์ แต่ก็ยังเป็นช่วงเวลาที่ยุคนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญกับที่ดินเท่าใดนักเพราะถือว่าเป็นสิ่งที่ตามมาตามธรรมชาติ และเป็นพื้นที่เพื่อการดำรงชีวิตเท่านั้นแต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป ประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น มีการเพาะปลูกที่เป็นไปตามฤดูกาล มีการเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหารและใช้ประโยชน์อื่น ๆ พร้อมกับมีการตั้งถิ่นฐานเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเป็นหลักแหล่ง มนุษย์เราจึงเริ่มมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและการครอบครองที่ดิน ในช่วงนี้กลีกรรมและการเลี้ยงปศุสัตว์กลายเป็นกิจกรรมพื้นฐานของการใช้ที่ดินเพื่อดำรงชีวิตของมนุษย์ ที่ดินแสมสารมีฐานะทางทฤษฎีดังกล่าวตั้งแต่ยุคที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ออกประกาศสงวนพื้นที่ชายฝั่งสตั๊ดหีบไว้เพื่อเป็นฐานทัพเรือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2457 ดังนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 นายพลเรือเอกพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ ในฐานะเสนาธิการทหารเรือได้ขอพระราชทานที่ดินสำหรับสร้างฐานทัพเรือสตั๊ดหีบ แต่ไม่ได้คาดหวังที่จะนำที่ดินทรงสงวนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของทหารเรือโดยตรงเพราะเห็นว่าที่ดินในสมัยนั้นกว้างขวางมากเกินกว่าที่ทหารเรือจะปกป้องรักษาหากกลางได้จึงได้ขอแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ต้องการหวงห้ามไว้เป็นกรรมสิทธิ์สำหรับกองทัพเรือกับอีกส่วนหนึ่งที่ไม่หวงห้ามแต่ไม่อยากให้ชาวจีน ซึ่งเป็นคนต่างชาติมาจับจองหรือรับซื้อไปได้

ที่ดินแสมสารมีฐานะเป็นวัตถุดิบดังกล่าวได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนโดยรัฐอ้างความชอบธรรมจากปัญหาความมั่นคงแห่งชาติที่จำเป็นต้องสร้างกองทัพเรือ รวมถึงการกีดกันคนจีนต่างชาติมิให้มีกรรมสิทธิ์ในผืนแผ่นดินไทย ในขณะที่ชุมชนแสมสารก็ได้อ้างถึงหลักฐานทางประวัติศาสตร์ชุมชนแสมสารดำรงอยู่ก่อนการอ้างความชอบธรรมของกองทัพเรือ ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญต่อสิทธิชุมชนในที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสาร

ในยุคต่อมาที่ดินแสมสารได้เปลี่ยนฐานะเป็นเศรษฐกิจตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ฐานคิดนี้มองว่าที่ดินเป็นเศรษฐกิจที่ปัจเจกบุคคลสามารถถือครองใช้ประโยชน์และซื้อขายในตลาดได้ แนวคิดนี้ถือว่าที่ดินเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจที่มีคุณสมบัติทางกายภาพที่สามารถจับต้องได้ มีปริมาณจำกัดและไม่พอเพียงกับความต้องการในพื้นที่หนึ่งและเวลาหนึ่ง และสามารถโอนถ่ายการถือครองและการใช้ประโยชน์ ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ขณะเดียวกันที่ดินยังเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานเช่นเดียวกับแรงงานและทุน โดยมีนัยทั้งในฐานะเป็นที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและในฐานะเป็นแหล่งสะสมทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่อยู่ในดิน เนื่องจากคุณลักษณะสำคัญของที่ดินที่แตกต่างจากปัจจัยการผลิตพื้นฐานอื่น ๆ คือ ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัดบนโลกและความต้องการในการใช้

ประโยชน์ที่ดินในที่ตั้งและพื้นที่หนึ่งจะทำให้อุปทานที่ดินไม่เพียงพอต่ออุปสงค์ที่มักเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ อีกทั้งรูปแบบและความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในชนบทและในเมืองต่างมีความสัมพันธ์อย่างมากกับรูปแบบและระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่นและของประเทศ นโยบายด้านเศรษฐกิจจึงเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านที่ดินอย่างแยกออกจากกันไม่ได้ ที่ดินทรงสงวนของตำบลแสมสารมีฐานะเป็นเศรษฐกิจอย่างชัดเจนในช่วงนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. 2550 โดยราษฎรแสมสารที่ครอบครองที่ดินในพื้นที่โดยมีเอกสาร ส.ค.1 ได้ยื่นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ นำรังวัดขอออกโฉนดแต่ถูกคัดค้านโดยฐานทัพเรือ ซึ่งทหารเรือก็มองที่ดินดังกล่าวเป็นเศรษฐกิจถึงแม้จะอ้างว่าทฤษฎีว่าเป็นเรื่องความมั่นคง เนื่องจากที่ดินแสมสารก็สามารถนำมาใช้เพื่อเป็นประโยชน์ทางธุรกิจได้หลายประการ เช่น การจัดเป็นสถานที่ท่องเที่ยว การให้กลุ่มธุรกิจเช่า เป็นต้น การนิยามที่ดินแสมสารได้เปลี่ยนฐานะเป็นเศรษฐกิจจึงนำไปสู่ระบบกรรมสิทธิ์รูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในตำบลแสมสาร คือ ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล คือ ระบบทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่ง เอกชน บุคคล หรือนิติบุคคลเป็นเจ้าของ

กล่าวโดยสรุปแล้วในปัจจุบันงานวิจัยนี้จึงค้นพบว่า ปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลแสมสาร รวมถึงแนวทางและมาตรการการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่มีความแตกต่างระหว่างแนวทางของรัฐที่ตั้งอยู่บนระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน และระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล

แนวโน้มในอนาคตที่ดินแสมสารกำลังก้าวสู่กระแสโลกาภิวัตน์ แนวคิดดั้งเดิมในเชิงทฤษฎีเศรษฐกิจศาสตร์ที่ดินมองว่า ตลาดที่ดินมีขอบเขตจำกัดเฉพาะพื้นที่ มีจำนวนผู้ซื้อและผู้ขายอยู่น้อย ไม่มีสินค้าทดแทนได้อย่างสมบูรณ์ จึงมีความล้มเหลวของตลาดอยู่มาก แต่ในยุคเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ที่ทุนและแรงงานสามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย มีการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (International division of labor) ที่ทำให้แหล่งผลิตสินค้ามีความยืดหยุ่นในการเลือกที่ตั้ง รวมทั้งการเปิดตลาดเสรีด้านการค้า การท่องเที่ยว และธุรกิจบริการด้านอื่น ๆ ทำให้ตลาดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ได้เปิดกว้างไปตามกระแสโลกาภิวัตน์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในธุรกิจการเงินที่มีการพัฒนาระบบการเงินและอนุพันธ์การเงินที่มีความหลากหลายการซื้อขายที่ดินที่แต่เดิมเป็นการซื้อขายและแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ และสิทธิในการใช้ประโยชน์ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายแบบง่าย ๆ ก็ได้พัฒนาให้มีความซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ที่ดินแสมสารเริ่มเข้าสู่การเป็นที่ดินในกระแสโลกาภิวัตน์เมื่อมีการเข้ามาของโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกหรือระเบียงเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) อีอีซีได้จัดวางฐานะที่ดินใน เขตแสมสารเพื่อเป็นการใช้ที่ดินเพื่อเป็นมหานครการบินภาคตะวันออก ภายในรัศมี 30 กิโลเมตร จากสนามบินนานาชาติอู่ตะเภาซึ่งจะประกอบด้วยพื้นที่ที่รองรับการพัฒนาของสนามบินและกิจการที่สืบเนื่องจากสนามบินไว้ภายในเมืองรอบสนามบินอู่ตะเภา ซึ่งแบ่งออกเป็นเมืองศูนย์กลางการเมืองและศูนย์กลางธุรกิจจำนวน 500 ไร่ รวมถึงเมืองธุรกิจการบินโดยพื้นที่ทั้งหมดนี้อาจจะประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เราพบว่า การกำหนดเขตชั้นในของการบินภาคตะวันออกนั้นจะมีรัศมี 10 กิโลเมตร รอบสนามบินโดยมีการใช้พื้นที่ประมาณ 104,000 ไร่ ซึ่งจะครอบคลุมชุมชนที่สำคัญได้แก่ สัตหีบและบ้านฉาง ซึ่งรวมถึงพื้นที่ของตำบลแสมสารที่เป็นข้อพิพาทระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนด้วย

### 6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัยพบว่า แนวทางในการแก้ไขข้อพิพาทที่ดินทรงสวงวนในเขตตำบลแสมสาร จำเป็นต้องอาศัยแนวทางในเชิงบูรณาการระหว่างแนวทางของรัฐ แนวทางของชุมชน และแนวทางของกลุ่มทวนกระแส โดยมีกลยุทธ์ในเชิงมาตรการที่สำคัญ คือ

1. กลุ่มประชาชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนการอนุญาตของรัชกาลที่ 6 ให้ทหารเรือสร้างฐานทัพเรือสัตหีบ ขอให้ใช้มาตรการพิสูจน์สิทธิ์โดยอาศัยหลักฐานที่มากกว่าหลักฐานทางกฎหมาย คือ หลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี
2. กลุ่มประชาชนที่มีเอกสารสิทธิ์เป็น ส.ค.1 ก่อน พ.ศ. 2479 ขอให้ใช้มาตรการพิสูจน์สิทธิ์เพื่อการออกโฉนดต่อไป
3. กลุ่มประชาชนแสมสารที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์โดยรวมถึงคนที่มาตั้งถิ่นฐานภายหลังให้ใช้มาตรการการเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์โดยตรง โดยไม่ต้องขออนุญาตจากกองทัพเรือและการเช่าให้กำหนดเป็นเวลา 30 ปี ในอัตราที่ผ่อนปรน

### 6.4 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

หลังจากที่ได้ดำเนินการวิจัยเรื่อง แนวทางและมาตรการการจัดการปัญหาข้อพิพาทที่ดินระหว่างกองทัพเรือกับประชาชน : กรณีที่ดินทรงสวงวนในเขตตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการดำเนินวิจัยหลังจากนี้คือ

1. ควรมีการสำรวจจากฐานของประชากร (Population census) ของในกลุ่มประชาชนตำบลแสมสารว่าในปัจจุบันจะเลือกการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างกองทัพเรือกับชาวแสมสารในรูปแบบใดระหว่างการพิสูจน์สิทธิ์หรือการเช่าที่จากกรมธนารักษ์ เนื่องจากปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวมีความขัดแย้งเรื้อรังมากกว่า 50 ปี จึงก่อให้เกิดทางเลือกที่หลากหลายของแต่ละบุคคลได้
2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างกองทัพเรือกับประชาชนที่ตำบลแสมสารกับพื้นที่อื่น เช่น ที่เกาะช้าง อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด หรือที่ตำบลโยธะกา อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## บรรณานุกรม

- กรมกิจการพลเรือนทหารเรือ. (2559). **ฐานทัพเรือสัตหีบจัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหามลพิษที่ดินแสมสาร ให้ประชาชนแสดงสิทธิ.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://www.facebook.com/navalcivil/posts/1082646325099656/>. 31 มกราคม 2559.
- กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือสัตหีบ. (2562). **ข้อมูลที่ดินกองทัพเรือ ตำบลแสมสาร.** มปท.
- กองอสังหาริมทรัพย์ ฐานทัพเรือสัตหีบ. (มปป.). **คู่มือปฏิบัติงาน การขออนุญาตจับจองที่ดินทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี.** มปท.
- เกียรติชัย นาคสุขไพบูลย์. (2558). **ยุทธศาสตร์การจัดการที่ดินของรัฐ อำเภอกะชัง จังหวัดตราด.** หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการศึกษาและการพัฒนาสังคม คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ข่าวพัทยา. (2559). **ผู้ว่าฯ ย้ำทหารเรือต้องจับกลุ่มนายทุนบุกรุกทะเลเขาแสมสาร.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://www.facebook.com/pattayanews13/posts/1545008269150800>. 22 มกราคม 2559.
- ข่าวเศรษฐกิจ. (2560). **ธนาธิปไตยเร่งแก้ปัญหามลพิษที่ราชพัสดุแสมสาร พร้อมทำสัญญาเช่าราคาถูกลง ช่วยประชาชนมีที่อยู่-ที่ทำกิน.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://www.ryt9.com/s/iq03/2669466>. 25 มิถุนายน 2560.
- คณะกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษที่ดินของรัฐ (กปร.). (2546). **มาตรการของ กปร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ.** มปท.
- จำนงค์ บุญกลุ่ม. (1 มกราคม 2563). **ชาวบ้านแสมสาร อายุ 88 ปี. สัมภาษณ์.**
- ชล บุนนาค (2555). **แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดประเทศไทย.** ชุดหนังสือโครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ: คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2559). **ปฏิบัติการวิจัยทางสังคม.** หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และคมสันต์ หุตะแพทย์. (2529). **ยีน ชาร์ป. อำนาจและยุทธวิธีไร้ความรุนแรง.** กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง.
- ฐานเศรษฐกิจ. (2562). **เปิดโมเดลเมืองมหานครการบินโลก สู่การพัฒนาท่าอากาศยานนานาชาติอยู่เกาะ.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.thansettakij.com/content/159880>. 9 กรกฎาคม 2562.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2559). **ที่ราชพัสดุ.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://www.thairath.co.th/content/721118>. 14 กันยายน 2559.

- ไทยรัฐออนไลน์. (2559). **คืนที่ดินแสมสาร.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา :  
<https://www.thairath.co.th/content/766791>. 29 ตุลาคม 2559.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2562). **ทีมงานอนาคตใหม่ ลงพื้นที่รับฟังปัญหาข้อพิพาทที่ดินชุมชนบ้านช่องแสมสาร.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา :  
<https://www.thairath.co.th/news/local/east/1644610>. 23 สิงหาคม 2562.
- น.อ.ยุจ พิจิตรชุมพล ร.น. (2549). **การบุกรุกที่ดินของชาวต่างประเทศ: ศึกษากรณีที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี.** หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- นภดล พรบริบูรณ์. (28 กุมภาพันธ์ 2563). **ผู้นำชุมชนในตำบลแสมสารรุ่นใหม่. สัมภาษณ์.**  
 ประกาศกองทัพเรือ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี. (2557). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 131 ตอนพิเศษ 2 ง. หน้า 28-29.
- ประชาไทออนไลน์. (26 กันยายน 2561). **ปชช.พื้นที่ขัดแย้ง EEC ร่อน จม.เปิดผนึก ชี้ 'TNN24' รายงานข่าวไม่ครบ ขาดปมเดือดร้อนขอคืนที่ทำกิน.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา :  
<https://prachatai.com/journal/2018/09/78873>.
- ประพันธ์ สุริหาร. (2542). **ศัพท์เทคนิคทางการบริหาร.** มหาสารคาม : อภิชาตการพิมพ์.
- ประเวศ วะสี. (2536). **แนวคิดยุทธศาสตร์สังคมสมานภาพและวิชา.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลบอลคิมทอง.
- ปราณี สุขวารี. (10 มกราคม 2563). **ชาวบ้านแสมสาร.** สัมภาษณ์.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2532). “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยอำนาจ”. **เศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์.** ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 หน้า 5-36.
- ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค. (2552). **โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย.** ใน เศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบัน สำนักทำพระจันทร์. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์.
- ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. สัมภาษณ์ 9 มิถุนายน 2561
- ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. สัมภาษณ์ 3 ธันวาคม 2562
- ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. สัมภาษณ์ 7 กุมภาพันธ์ 2563
- ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2563
- ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. สัมภาษณ์ 15 มกราคม 2565
- ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. สัมภาษณ์ 28 กุมภาพันธ์ 2565
- ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. สัมภาษณ์ 6 ตุลาคม 2565
- พรนพ พุกกะพันธ์. (2542). **การบริหารความขัดแย้ง.** กรุงเทพฯ : ว.เพชรกุล.
- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2479. (2479). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 53 หน้า 1074-1076.
- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสัตหีบ กิ่งอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2490. (2490). **ราชกิจจานุเบกษา.** ตอนที่ 39 เล่ม 64 หน้า 529-531.

- พลเรือตรี จักราวุธ สุนทรสีมะ. (2543-2544). **แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินกองทัพเรือ : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี**. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 13. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- พลเรือเอกวรศักดิ์ จันทนู. (10 ธันวาคม 2562). อดีตผู้บัญชาการกองเรือป้องกันฝั่งเขต 1. สัมภาษณ์.
- พลเรือเอกวรศักดิ์ จันทนู. (5 กุมภาพันธ์ 2563). อดีตผู้บัญชาการกองเรือป้องกันฝั่งเขต 1. สัมภาษณ์.
- เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ และคณะ. (มปป.). **รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ ศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและ ป่า. กรุงเทพฯ : สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล.**
- ไพศาล ศุภธีระ. (2560). **สัตหีบ ไม่มีเขตทรงสงวนที่ราษฎรต้องขออนุญาตจับจองจากกองทัพเรือ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. มปท.
- ไพศาล ศุภธีระ. (28 กุมภาพันธ์ 2563). ผู้ว่าการเคลื่อนไหวกองเรือประจัญบานที่สัตหีบ. สัมภาษณ์.
- ไพศาล ศุภธีระ. (7 สิงหาคม 2563). ผู้ว่าการเคลื่อนไหวกองเรือประจัญบานที่สัตหีบ. สัมภาษณ์.
- มงคล พวงสิน. (2562). **หนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง**. ชลบุรี
- มติชนออนไลน์. (26 สิงหาคม 2561). **ซีพีจ่อทุ่มหลายแสนล้าน สร้างเมืองใหม่หมื่นไร่ที่แปดริ้ว**  
**รถไฟฟ้าเข้ากรุงใน 20 นาที**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา :  
[https://www.matichon.co.th/economy/news\\_1104042](https://www.matichon.co.th/economy/news_1104042).
- มูลนิธิชีวิตไทย. (2553). **ข้อเสนอภาพรวมการแก้ไขปัญหาที่ดินในสังคมไทย**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา :  
[http://landactionthai.org/land/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1275](http://landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1275). 3 ธันวาคม 2562.
- ไม่ปรากฏผู้แต่ง. (มปป.). **ปัญหาที่ดินตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี**. (มปป.)
- ยูจ พิจิตรชุมพล. (2549) **การบุกรุกที่ดินของชาวต่างประเทศ : ศึกษากรณีที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี**. ชลบุรี : มหาวิทยาลัยบูรพา.
- วอยซ์ออนไลน์. (2562). **กลุ่มแสมสารรักถิ่น ยื่นหนังสือถึงประธานสภา ผ่านอนาคตใหม่ กรณี พินาศที่ดินกับฐานทัพเรือสัตหีบกว่า 50 ปี เรียกร้องคณะกรรมการกลางเข้าไปแก้ไข หวั่นเอื้อประโยชน์ต่างชาติ ขณะที่พรรคอนาคตใหม่เตรียมนำปมดังกล่าวเข้าหารือกลาง สภา**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : [http://www.voicetv.co.th/read/UE1qj\\_WJ](http://www.voicetv.co.th/read/UE1qj_WJ). 14 สิงหาคม 2562.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2547). **ความขัดแย้ง : หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา**. พิมพ์ครั้งที่ 2  
 นนทบุรี : ศูนย์สันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า.
- วานิดย์ อินทร์เกษ. (2542). **การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดิน : ศึกษากรณี “ที่ดินทรงสงวน” ตำบล แสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี**. รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบาย สาธารณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.

- วิวัฒน์ ฤทธิมา. (2554). **สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ดินระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน : กรณีศึกษาเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรัง**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์
- สมพงศ์ ชูมาก. (2535) **ข้อพิพาทระหว่างประเทศและการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สมใจ โพธิตา. (25 ธันวาคม 2563). **ชาวบ้านแสมสาร อายุ 81. ปี สัมภาษณ์**.
- สะถิระ เผือกประพันธ์. (10 กันยายน 2562). **ยื่นหนังสือขอร้องเรียนให้กับท่านภคธรณ์ เทียนไชย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และท่านพรชัย พงษ์ภู่อันารักษ์จังหวัดชลบุรี ในกรณีสัญญาเช่าของพี่น้องแสมสาร 74 ราย**.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2536). **ทฤษฎีสังคมวิทยา เนื้อหาและการใช้ประโยชน์เบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 5 : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักข่าวชายขอบ. (2559). **ชุมชนแสมสารโวยถูกฐานทัพเรือสกัดหีบยึดที่ดิน ซ้ำอยู่มาก่อนร่วมร้อยปี กำลังรอพิสูจน์สิทธิ์แต่กลับถูกประกาศเป็นเขตที่ราชพัสดุ อดีต ส.จ.ระบุชาวบ้าน 6 พันคนเดือดร้อน แคมป์ยังถูกข่มขู่ กสม.ทำจดหมายด่วนถึงผู้บัญชาการ**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://transbordernews.in.th/home/?p=13350>. 14 กรกฎาคม 2559.
- สำนักข่าวอิศรา. (2559). **ทหารใช้บริการด้วย! นายก อบต.แสมสาร แจงปมกองทัพเรือแจ้งความรุกที่-ขูดเงินทำบ่อขยะ**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : [https://www.isranews.org/isranews-news/50022-news02\\_83521.html](https://www.isranews.org/isranews-news/50022-news02_83521.html). 15 กันยายน 2559.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2538). **บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ)**. เลขที่ 289/2538.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2561). **แผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม**. กรุงเทพฯ : เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC).
- สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดชลบุรี. (2560). **ชาวบ้าน ต.แสมสาร ร้องเรียนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.thailandchonburi.com/index.php?lay=show&ac=article&id=540009836&Ntype=1>.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2526). **ที่ คร.0203/2369 เรื่อง ที่ดินเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนในท้องที่อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี**. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 11 เมษายน 2526.
- สุเทพ สุนทรเภสัช. (2540). **ทฤษฎีสังคมวิทยาร่วมสมัย**. เชียงใหม่ : ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุวัฒน์ สุดจิตรสมโภชน์. (2563). **สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ขบ.481 ตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี อยู่ในความครอบครองใช้ประโยชน์ของกองทัพเรือ.** ชลบุรี : สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ชลบุรี.

เสน่ห์ พิทักษ์กรรม. (2 มิถุนายน 2561). อดีตกำนันตำบลแสมสาร. สัมภาษณ์.

เสน่ห์ พิทักษ์กรรม. (12 กุมภาพันธ์ 2563). อดีตกำนันตำบลแสมสาร. สัมภาษณ์.

เสน่ห์ พิทักษ์กรรม. (28 กุมภาพันธ์ 2563). อดีตกำนันตำบลแสมสาร. สัมภาษณ์.

เสน่ห์ พิทักษ์กรรม. (19 กันยายน 2563). อดีตกำนันตำบลแสมสาร. สัมภาษณ์.

อนันต์ จันทร์โอภากร. (2552). บทบาทของอนุญาโตตุลาการในคดีข้อพิพาททางสัญญาที่เกิดขึ้นหรือเกี่ยวข้องกับ การให้สินบนหรือการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. **วารสาร อนุญาโตตุลาการ.** 4 : 6-16.

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. (2558). **เศรษฐกิจที่ดินของประเทศไทย : ปริทัศน์สถานภาพความรู้.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

อร่ามศรี ศิริพันธ์. (2525). ความขัดแย้งในองค์กร : เครื่องมือของนักบริหาร. **วารสารสังคมศาสตร์.** 19 (มิถุนายน 2525) : 54.

อานันท์ กาญจนพันธ์. (2544). **สถานภาพการวิจัยชุมชนกับการจัดการทรัพยากร: บทสังเคราะห์ ผลของ การศึกษา.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อาร์วายทีไนน์. (2559). **การลงนามบันทึกข้อตกลงการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองดูแลของกองทัพเรือ.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://www.ryt9.com/s/prg/2462552>. 12 กรกฎาคม 2559

อินน์นิวส์. (2562). **ชาวบ้านแสมสารร้องสภาแก้ที่ดินทับซ้อน ทร.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : [https://www.innnews.co.th/politics/news\\_463893/](https://www.innnews.co.th/politics/news_463893/). 14 สิงหาคม 2562.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2557). **มาตรการทางกฎหมายสำหรับการจัดการร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาการประมงทะเลพื้นบ้าน.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

EEC Watch กลุ่มศึกษาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก. (2562). **หนังสือเรื่อง ขอความช่วยเหลือเร่งด่วน กรณีพิพาทที่ดินแสมสาร.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://www.facebook.com/EEC-Watch%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%A8%E0%B8%B6%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%9E%E0%B8%B4%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A9%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%95%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%81-523494264670040/>. 11 กันยายน 2562.

Heywood, Andrew. (2015). **Key Concepts in Politics and International Relations.**

Second Edition. New York: PALGRAVE.

<https://www.facebook.com/drsathira.phuakpraphun>.

MGR Online. (2561, 23 มีนาคม). **ชาวบ้านแสมสารรวมตัวยื่นหนังสือร้องผู้ว่าฯ อุทธรณ์จำหน่าย**

**ใบ ส.ค.1.** เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/local/detail/961000029109>.



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



ภาคผนวก

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

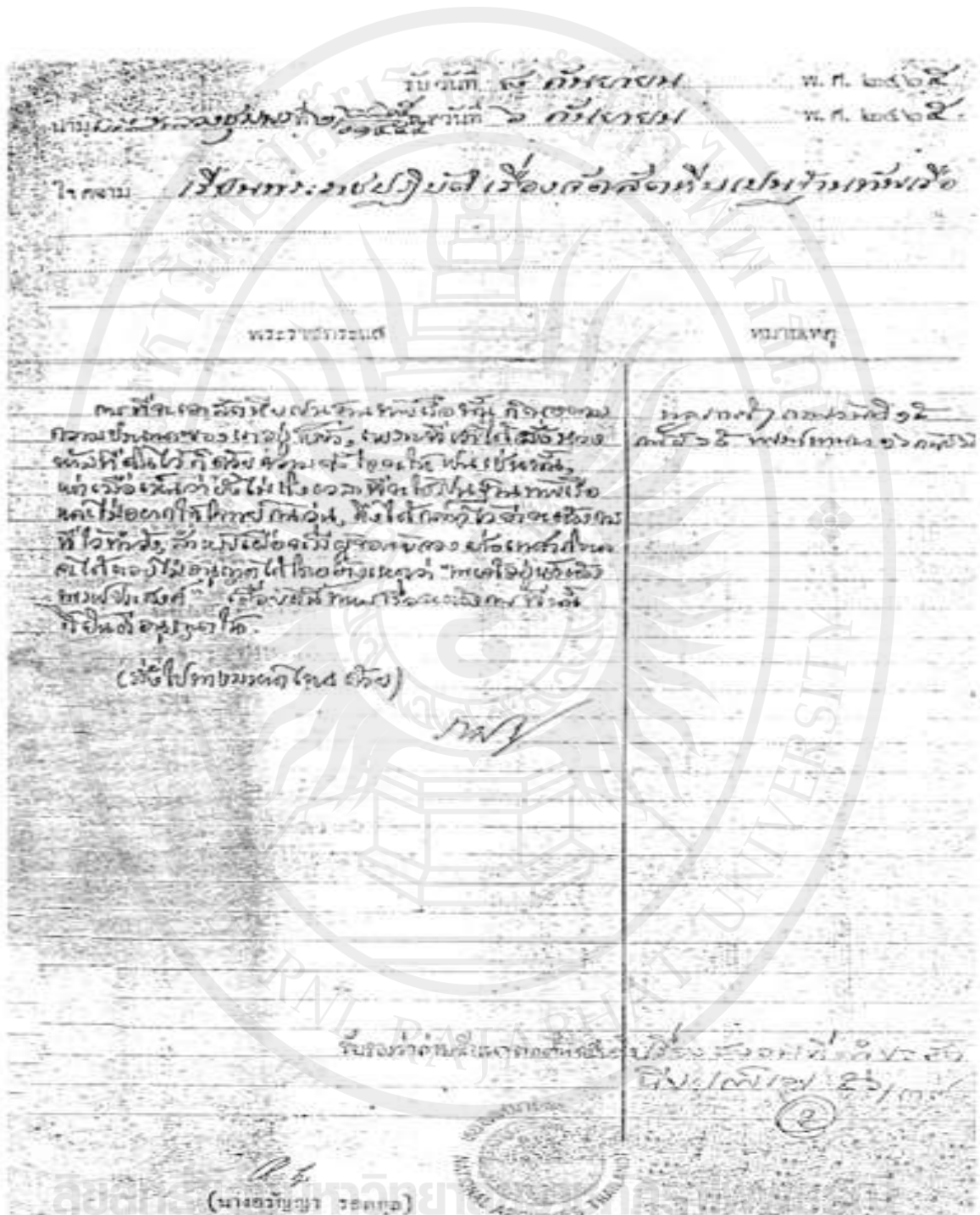


ภาคผนวก ก

ลายพระหัตถ์รัชกาลที่ 6 พระราชทานที่ทรงสงวนให้เป็นที่ตั้งฐานทัพเรือสัตหีบ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ลายพระหัตถ์รัชกาลที่ 6 พระราชทานที่ทรงสงวนให้เป็นที่ตั้งฐานทัพเรือสัตหีบ



๑ ล้นเกล้ารัชกาลที่ ๖ ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาตอบอนุญาตให้ทหารเรือใช้สัตหีบ เป็นฐานทัพเรือ



ภาคผนวก ข

หนังสือกรมหลวงชุมพราฯ ขอพระราชทานที่ดิน

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ที่ ๒/๒๕๖๕  
๐๕๔๕๕

แผนกปกครอง

กรมเสนาธิการทหารเรือ

วันที่ ๒ กันยายน พระพุทธศักราช ๒๕

ขอเสนอขอลงอุทิศพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ตามหลักของยุทธศาสตร์ทางทหารเรือ ซึ่งกล่าว  
ฝึกหัดบำรุงความชำนาญในทางทะเล ก็ย่อมยึดถือการอยู่  
ทะเลเป็นใหญ่ ตลอดจนถึงการรวมทัพที่ค้ำ ย่อมจะยึดถือไชยภูมิ  
เหมาะในเขตรันั้นที่จะทำการ เปนฉันทพิได้ เปนหลักอีกส่วนหนึ่ง  
จึงทำให้นายทหารพรคนาวินทั้งสิ้นแม้แต่ เป็นชาวต่างประเทศ  
ก็ย่อมเห็นด้วยพร้อมกันว่า ถ้าทวีปประเทศสยามมีอยู่แห่งเดียว  
ที่ควรเป็นหลักเช่นนี้ได้ ก็คือที่อ่าวสกลิม ซึ่งในคุณแล้ ทะกัณฑ์

- ๑. อยู่เป็นสถานกลางของอ่าวสยาม
- ๒. เป็นคั่นทางของ *Vital Point* คือแม่น้ำเจ้า  
พระยา ตั้งแผนที่ A
- ๓. น้ำลึกพอที่จะ เป็นอ่าวเรือใหญ่หรือที่ฝึกซ้อมยิงคหวัปี
- ๔. มีเกาะต่าง ๆ เป็นที่กำบังสำหรับเสด็จลออกกระ  
การยุทธวิธีด้วยเรือเล็กได้สะดวก
- ๕. ที่มณฑลไม่ได้ตกเปแสทธิชาติของผู้หนึ่งผู้ใด โดยท  
มหากฎณาให้เทศาภิบาลทวงห้ามไว้ เปนพระคุณแ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี  
เรืออย่างยิง

๖. ทางบกมีทางติดต่อกับรถไฟสายปรางค์วัดโพธิ์  
ไม่ต้องกักตัว *Isolation*
๗. โดยข้อ ๖ นั้นเชิงวิชาการติดต่อกับกำลังการทางทหารบก  
แต่แผนปีกหนึ่งของกองทัพฝ่ายตะวันออกได้สะดวก
๘. เป็นที่ผิดนัดทางทะเลได้ตรวจทั้งสองมุม โดยเป็น  
ใต้น้ำจึงมีผล

### โทษ

๑. ในเวลานี้ยังไม่มีที่รับน้ำจืด
๒. ในเวลานี้ยังกั้นตารด้วยเสมีียงอาหาร
๓. ในเวลานี้ยังห่างจากคมนาคมกับกรุงเทพฯ คือยังไม่  
มีรถไฟ
๔. ถ้าจะให้เป็นที่มั่นจะเปลืองค่าซ่อมแซมเครื่องป้องกัน  
ในข้อนี้ไม่ว่าที่ใดที่ใดที่แดนทัพแล้วต้องป้องกันทั้งสิ้น
๕. ในชั้นนี้ก็จะจัดแดนทัพที่ยังยึดไม่ได้ โดยไม่มีทุน  
พอที่จะสร้างในเร็ววัน
๖. เวลาที่มีความใช้ชุกชุมมาก เพราะเป็นที่รกร้างโดยไม่มี  
มีการจะตากตาก เพราะจะยึดเป็นกรรมสิทธิ์ของคน  
ไม่ได้

นอกจากที่จะกล่าวไปถึงคุณแลโทษ ก็ยังมีแต่  
ที่เกี่ยวของกับการสงครามโดยอากาศยานซึ่งไม่จำเป็นจะกล่าวไป  
ถึง เพราะในที่นี้จักความมั่นคงทุกพระกรุณาแต่เรื่องกองทัพเรือเท่า  
นั้น ถึงแม้จะให้เป็นสถานีอากาศยานชายฝั่งทะเล ก็คงต้องยึด  
กองทัพเรือเป็นหลักสำคัญ คือถ้าไม่มีกองทัพเรือแล้วของอากาศยาน

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ระคังไม่ได้โดยปราศจากอันตราย เช่นที่กล่าวถึงทำอยู่ที่อ่าวมะนาว  
 ราสีกในชั้นต้นก็จำเปแนจะคองไซ้แก่เพียงเรือเร็วขนาดเล็กเข้าไป  
 เฒ่าลาญทำดาบโรงงานการ เก็บแลซ่อมแซมหมคนไม้ที่ชั่วนาฬิกา  
 ดนนี้ในที่นี้จะขอพระราชทานงคกล่าวถึงการสงครามโดยทางอากาศ  
 ยาน ที่กราบมัจคมูลพระกรุณามาแล้วนเปนหลักประกอบกับกองทัห  
 เรือโดยเฉพาะทั้งสิ้น

จำเดิมตั้งแต่เสด็จพระราชดำเนิรประพาศทะเล  
 โดยเรือพระที่นั่งมหาจักรีกริธาเก่าเมื่อประมาณ ๑๐ ปีมานี้พร้อม  
 ด้วยกองทัเรือไปประทับในอ่าวสัศตียม โคทรายเกล้าทราวมกระ  
 หม่อมมาได้โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีการซ่อมรบทาง เจ้าถึ  
 ลังเรือหลวงบีโค ในที่สุดเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรด  
 กระหม่อมให้ข้าพระพุทธเจ้าได้กล้มเจ้ารับราชการครั้งนี้เมื่อ  
 พ.ศ. ๒๔๖๐ โคทรายเกล้าทราวมกระหม่อมตอไปว่า เมื่อเสด็จ  
 พระราชดำเนิรคราวนั้นนอกจากมีพระราชประสงค์จะสร้างพระ  
 ราชวังที่ตำบลสัศตียมแล้ว ยังมีพระราชประสงค์ให้เทศบาลเป็น  
 ูห้วงห้ามที่ตำบลนั้นไว้ตลอดตั้งแต่เกล็ดแก้วถึงแหลมสาร ซึ่งเป็น  
 ที่ดินใหญ่โตมาก หวังพระราชทานที่ดินนี้ให้เป็นสิทธิแก่ทหารเรือ  
 ซึ่งเป็นพระราชวินิจฉัยตรงในทางยุทธศาสตร์การเรือโดยแท้ ผู้ที่  
 เคยเล่าเรียนแลมีอาชีพทางทหารเรือแท้ย่อมสรร เสริญพระราช  
 วินิจฉัยนี้อย่างยิ่ง

คั้งแต่นั้นมาเทศบาลนครลปราชินก็ได้ห้วงห้ามที่ดิน  
 ราชนี้ตอ ๆ กันมาตามพระราชประสงค์จำนงค์นี้ แต่มาคิดด้วยเกล้า

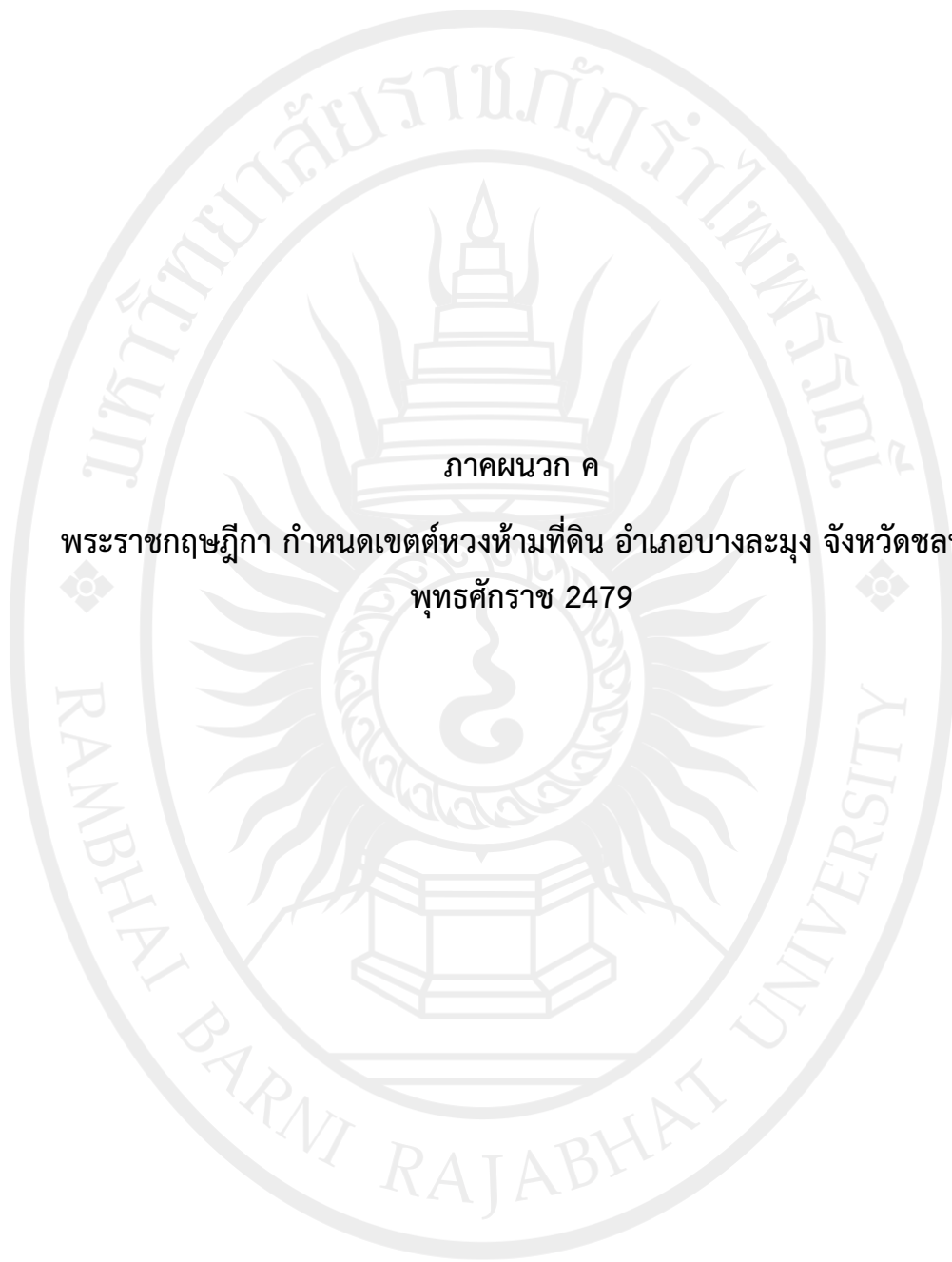
ด้วยกระหม่อมว่าน่าจะเป็นการกลีบกลายเข้าใจผิดไปบางข้อ โดย  
มีเหตุเกิดขึ้นเมื่อก่อน ๓ ปี คือตอนที่ข้าพระพุทธเจ้าได้กราบถวาย  
บังคมลาขณกไปประเทศยุโรปคราวนำ 'ร.ร.ด.ระว่อง' เข้ามา  
ในคราวฝึกชั้นมัธยมปีที่โคครานั้น ข้าพระพุทธเจ้าได้เป็นแม่ทัพคุม  
กระบวนเรือออกไปฝึกชั้นมัธยมและตลอดจนกระสุนคอร์บีโคที่สกัดหิ  
เห็นด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมว่าการตั้งเครื่องหมายแลทลของต่าง ๆ  
ภายในลูกคอร์บีโคกระทำในเรือคอร์บีโคไม่สะดวก เพราะที่ดัดแบบ  
การขึ้นเทกลองโกน้ำไปทอดทางเสื่อคั้งทางเสื่อวางแลการระคก  
ลูกตุ้มแผ่นน้ำให้ทลของเสียแบบก ทั้งได้กราบเกล้าทราบบรรณ้อมว่า  
ที่ตำบลนี้มีพระราชประสงค์จะพระราชทานให้เป็นสิทธิ์แก่ทหารเรือ  
อยู่แล้ว จึงได้มายังราชขึ้นไปถากถางที่จะทำโรงหรือปลูกเต็นท์  
คราวที่แหลมเทียนตรงที่ถองเรือจอด เมื่อถางเสร็จได้มีกำหนดมา  
สามไม้ให้ถากค่อไปแลไม้ไปปลูกในที่นั้น ฉ่างว่าเป็นที่ทรงหวง  
ห้ามเสือกก่อสร้างพระราชวัง แลได้อธิบายถึงเขตร์เหล่านี้พร้อม  
ด้วยลายลักษณ์อักษรประกอบด้วย

ในเวลานี้พร้อมจะสมเด็จกระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้า  
กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตยังทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวง  
ทหารเรืออยู่ ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้นำความขัดข้องขึ้นกราบทูลตาม  
ความแจ้งจงจำเอนและผู้ว่าราชการจังหวัด และมีรับสั่งโดยทรงเห็น  
ว่าเสนาบดีกลางจะไม่เข้าใจในพระราชประสงค์ แต่ถึงอย่างไร  
ก็จำนวนเงินที่จะก่อสร้างค่อไปในที่นั้นก็ไม่มีในงบประมาณ แลถ้า  
จะใส่ในงบประมาณคราวน่าที่จะเป็นจำนวนมากมาย เกรงด้วย

เกล้าด้วยกระหม่อมจะแปลจารึกแต่เพียงกับกระทรงพระคลังมหา  
 สมบัติไม่แตกจก แต่ยังไม่จำแปลแต่จึงแปลแต่กระงับไว้ก่อน  
 กรั้นก่อนมาสมเด็จกระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุ  
 วงศ์วร เสด็จไปทรงกำกับราชการทหารเรือ ข้าพระพุทธเจ้าได้นำ  
 ถวายเรื่องไปฉีก ไปรดเกล้าให้ทำสภิมแลในที่สุดได้คำเฝรการไป  
 ถกมความเห็นดังรายงานถารประชุมสภาบัญญัติการครั้งที่ ๒ ซึ่ง  
 ทรงมอบให้ข้าพระพุทธเจ้าดำริในแลจัดการสำรวจแผนที่เพื่อจะได้  
 นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย มีคณิแณเห็นนั้นซึ่งได้ทำสำเร็จ  
 ข้าพระพุทธเจ้ามาเห็นว่าที่นั่นใหญ่โตมากเหลือที่จะปกปักษ์รักษาถาก  
 ถางได้ **ถ้าแม้พระราชทานให้แก้ทหารเรือตามพระราชประสงค์**  
**เดิม ทหารเรือจำเป็นจะต้องแบ่งที่ทั้งสมคอดนเปนสองตอน** คือ  
**ตอนหนึ่งคือต้องการแต่ต้องหวงห้ามกรรมสิทธิ์** กับอีกตอนหนึ่งไม่หวง  
**แต่ไม่ยอมให้ต่างประเทศมาจับจองลวี่อ้อมมีขึ้นไปได้** ข้าพระพุทธ  
 เจ้าได้ชี้แจงแสดงดังปรากฏในแผนที่ซึ่งได้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย  
 มาพร้อมกันหนังสือฉบับนี้ด้วยแล้ว การทั้งนี้ถึงแม้จะทรงพระราช  
 ดำริให้เห็นชอบด้วยตามนี้ ก็จำต้องค้อยคำเฝรการไปที่ละเล็กละน้อย  
 เพราะเป็นที่กว้างมากแลประกอบด้วยความไข้ชุกชุม ทั้งไม่มีไกร  
 ระกล้าถากถางลงไปเพราะไม่มีสิทธิ์ที่จะจงที่เหล่านั้นเปนของตน  
 ซึ่งยังมีผู้ก้อยห้ามการฟันไม้ถางป่าโดยเข้าใจผิดอีกชั้นหนึ่ง เช่นทหาร  
 เรือเองก็ถูกห้าม ประจวบกับทหารเรือยังไม่มีทุนพออยู่ด้วย แต่  
 การประหยัดพระราชทรัพย์ภายหน้าทางทหารเรือที่จะได้คำเฝร เปน  
 การเข้มงวดขึ้น การก่อสร้างก็คงจะทำได้ไปทีละเล็กทีละน้อย

โดยเลิกดองทหารระบอบแคว้นพระมารวมเสียมที่สัดใหม่ ทางเดิน  
ทางระบอบถึงสัดใหม่ที่เท่ากันทางเดินสัดใหม่ถึงบางพระเปเน่บ้านกลาง  
แท้ ก็มีทั้งบางพระแคว้นพระของซึ่งเป็นสถานีทหารเรือที่ไม่ใช่  
เป็นที่ป้องกันหรืออาศัยของกองทัพเรือได้ โดยเป็นอ่าวเปิดเผย  
มีหาดยาวยื่นเรือเข้าใกล้ไม่ได้ เช่นสะพานน้ำคองยาวถึง ๘ เส้น  
เปเน่ต้น เปเน่การเปเลียงเปเล่แท้ ไม่เปเน่ประโยชน์ต่อเรือเลยใน  
การฝากเสบียงอาหาร, ถ่าน, น้ำมัน ข้าพระพุทธเจ้าทรงไม่เห็นว่าเป็น  
เหตุใดจึงเลือกที่เหล่านี้เป็นสถานี นอกจากอากาศดีเท่านั้น

ความที่ได้รวบรวมมังคุดหลวงพระภูณามาแล้วนี้ ก็หวังอยู่  
ในพระมหากรุณาธิคุณคือพระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือ  
ให้มีอำนาจอนุญาตผู้ที่จะมีเรือทำไร่นาแลตากถางความควร ซึ่งไม่  
เกินขีดอันพระราชบัญญัติการคิดไม้ ส่วนที่หวงห้ามเท่านั้น ก็จะได้  
เปิดให้เข้าทำโดยสิทธิราคาขอมเยา ในปีแรก ๆ เห็นด้วยเกล้า  
ด้วยพระหม่อมว่าคงจะมีผู้เข้าน้อย แต่ต่อไปสัก ๓ ปีเมื่อราษฎร  
ได้รัับความสะดวกแลเห็นผลจริงจังขึ้นถึงทั้งมีกองทัพเรือไปตั้งที่จะชัก  
ชวนกันมาทำทวีมากขึ้น ความใจก็จะเชื่อมรวมโดยการตากถาง  
เรียบรวมลง เมื่อได้ถึงขั้นนี้แล้วทหารเรือก็คงจะก่อสร้างถาวร  
ได้ ทั้งจะเป็นประโยชน์ในการประหยัดพระราชทรัพย์ด้วย ใน  
ระหว่างนี้คงทำแต่เพียงโรงเรือนหลบอาศัยชั่วคราวขึ้นก่อน เรื่อง  
ตั้งที่ทำการสรรพาวุธ, ผลิต, เชื้อเพลิง, แลหาวิธีจูงน้ำรับประทาน  
แลจุดม่อนน้ำใช้การที่หลังทุ่งไก่อเคี้ยก่อน คงได้สำรวจแล้วในแผนที่  
ว่าเป็นบึงขึ้น ๆ การทั้งนี้จะสำเร็จได้ก็ต่อองอาศัยการประหยัด  
ทรัพย์ของทหารเรืออย่างถูกต้อง โดยที่ได้รวบรวมมังคุดหลวงพระภูณา



ภาคผนวก ค

พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี  
พุทธศักราช 2479

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๓ หน้า ๑๐๗๕



พระราชกฤษฎีกา

กำหนดเขตค้ำหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง  
จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช ๒๕๖๕

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล  
คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์  
(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร  
ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔)

ชาติชายที่พธามา

เจ้าพระยามรราช

ตราไว้ ณ วันที่ ๘ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

เป็นปีที่ ๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

เล่ม ๕๓ หน้า ๑๐๗๕ ราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕

โดยที่เห็นสมควรจะกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอ บางละมุง จังหวัดชลบุรี สำหรับไว้ใช้ในราชการทหาร

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธย สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๖๕ จึง ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้ให้เรียกว่า “พระราช กฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอ บางละมุง จังหวัด ชลบุรี พุทธศักราช ๒๕๖๕”

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ตั้งแต่วันประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ผู้บังคับการสถานีทหารเรือ สัตตหีบเป็น เจ้าหน้าที่ยื่นอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ที่ดินรกร้างเปล่า อำเภอ บางละมุง จังหวัด ชลบุรี ซึ่งอยู่ภายในแนวเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้าย พระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจองหักร้างเข้าจัด

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๓ หน้า ๑๐๗๖

ทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินเหล่านั้น เว้นแต่  
จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และ  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้เป็น  
ไปตามพระราชกฤษฎีกานี้

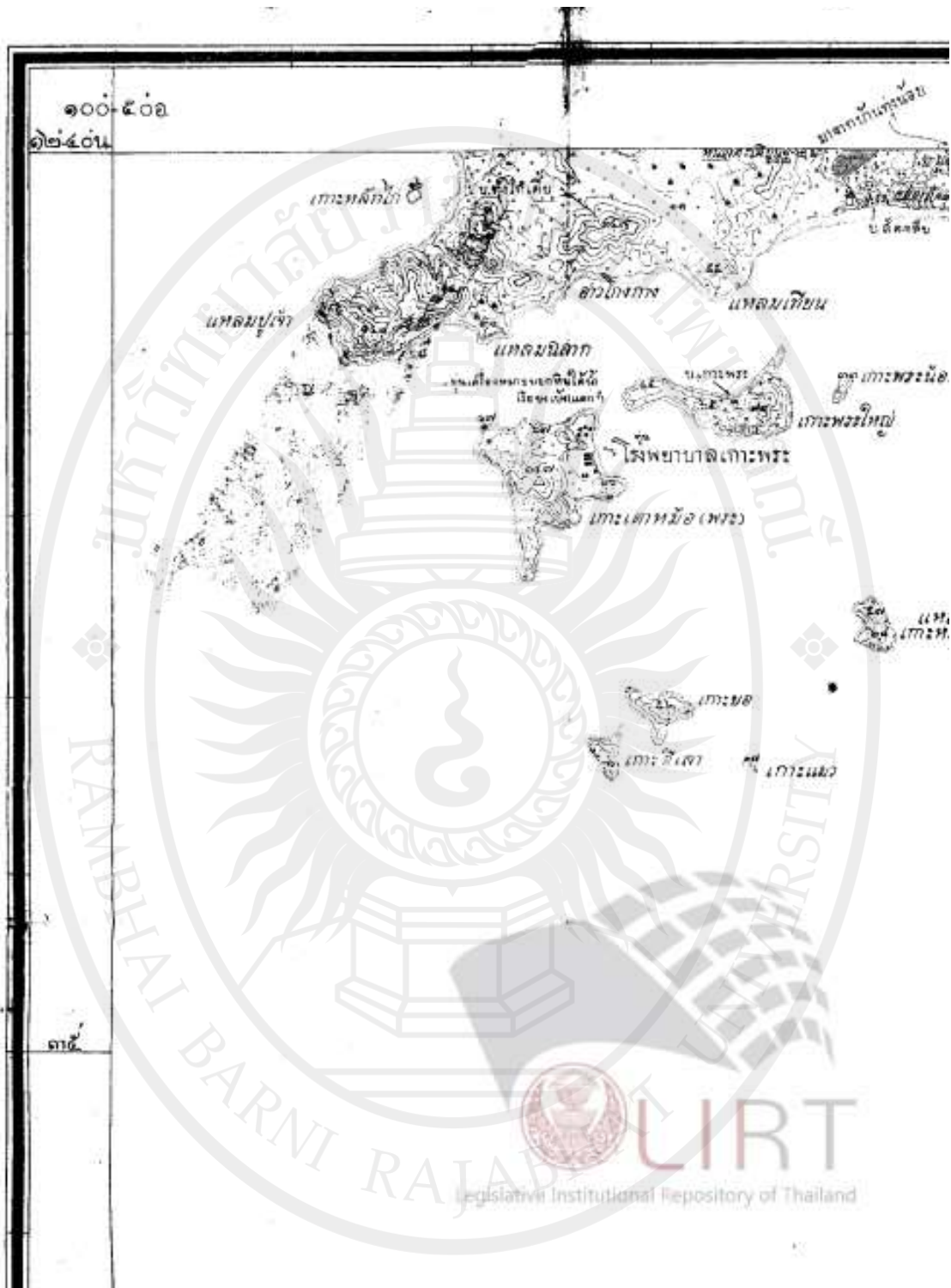
ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

(ตามมติคณะรัฐมนตรี)

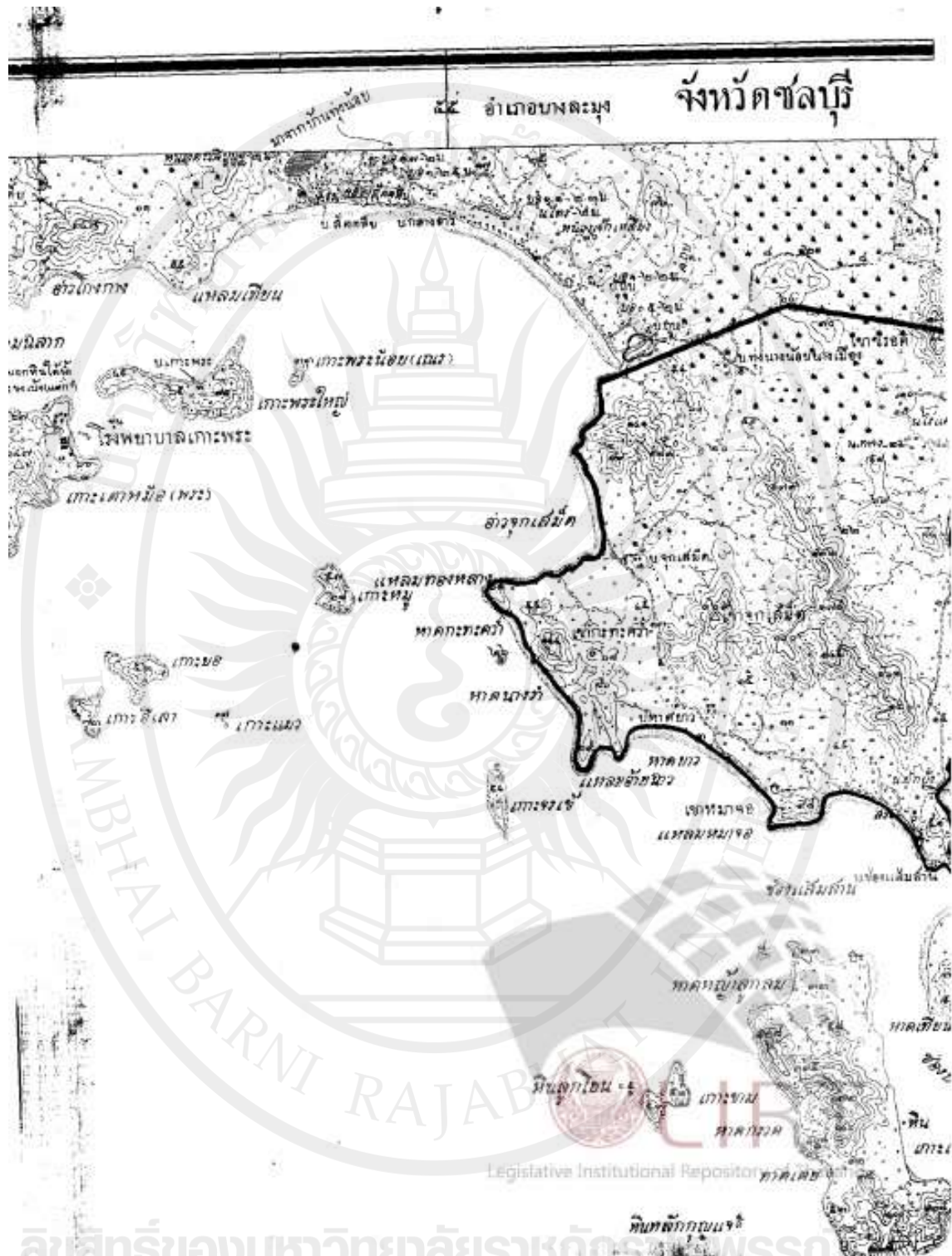
พิบูลสงคราม

รัฐมนตรี

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี





ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

รัตนสาร ๑: ๕๐,๐๐๐  
 ๒๕๖๓ ๕,๔๗,๒๓๓  
 ๓ ๓.๕.  
 บันลัดตหีบ  
 จักรวรรดิ  
 พงศคัมภีร์  
 พงศคัมภีร์ใช้ในราชการทหาร

LIBRT  
 Legislative Institutional Repository of Thailand

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี





ภาคผนวก ง

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

เป็นปีที่ ๓๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัด หรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ขายดลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

<sup>๑</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๕๔ ฉบับพิเศษ หน้า ๓ ถึง ๖ ลงวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘

อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นกรรมการ” อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขาธิการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวงกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

มาตรา ๗ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่หรืออาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

มาตรา ๙ ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

มาตรา ๑๐ ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๘ ให้ใช้ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ บังคับต่อไปจนกว่าจะได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวเท่าที่ไม่ขัดกับพระราชบัญญัตินี้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๑ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สัญญา ธรรมศักดิ์

นายกรัฐมนตรี

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

<sup>๒</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๑๙ ตอนที่ ๙๙ ก หน้า ๓๔ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งมีความเดิมว่า "ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง"

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุขึ้นโดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัดและขจัดปัญหางานซ้ำและซ้อนกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



ภาคผนวก จ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนพิเศษ ๒ ง วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖

## ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

พ.ศ. ๒๕๕๕

โดยที่เห็นเป็นการสมควรปรับปรุง โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น กับเพื่อให้การประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งในทางสังคม การเมือง การปกครอง และเสริมสร้างความสมดุลมั่นคงแข็งแรงในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑(๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้ เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๕๕”

ข้อ ๒ ให้ใช้ระเบียบนี้ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกระทรวงหรือกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

“จังหวัด” หมายความว่า กรุงเทพมหานครด้วย

- ๒ -

ข้อ ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการ  
บุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ประกอบด้วย

- |  |                  |
|--|------------------|
| (๑) รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย                    | ประธานกรรมการ    |
| (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร<br>และสหกรณ์                  | รองประธานกรรมการ |
| (๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ<br>สิ่งแวดล้อม  | รองประธานกรรมการ |
| (๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย                             | รองประธานกรรมการ |
| (๕) ปลัดกระทรวงกลาโหม  | กรรมการ          |
| (๖) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์                                | กรรมการ          |
| (๗) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ<br>สิ่งแวดล้อม            | กรรมการ          |
| (๘) ปลัดกระทรวงมหาดไทย                                       | กรรมการ          |
| (๙) อัยการสูงสุด   | กรรมการ          |
| (๑๐) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ                                | กรรมการ          |
| (๑๑) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา                              | กรรมการ          |
| (๑๒) ผู้บัญชาการทหารบก                                       | กรรมการ          |
| (๑๓) ผู้บัญชาการทหารเรือ                                     | กรรมการ          |
| (๑๔) ผู้บัญชาการทหารอากาศ                                    | กรรมการ          |
| (๑๕) อธิบดีกรมธนารักษ์                                       | กรรมการ          |
| (๑๖) เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน<br>เพื่อเกษตรกรรม      | กรรมการ          |
| (๑๗) อธิบดีกรมป่าไม้   | กรรมการ          |
| (๑๘) อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า<br>และพันธุ์พืช        | กรรมการ          |
| (๑๙) อธิบดีกรมการปกครอง                                      | กรรมการ          |
| (๒๐) อธิบดีกรมที่ดิน   | กรรมการ          |
| (๒๑) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธาน กบร. แต่งตั้ง<br>อีกไม่เกินสามคน | กรรมการ          |

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

- ๓ -

(๒๒) รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของราชบัณฑิตยสถาน

กรรมการ

และเลขานุการ

(๒๓) ข้าราชการสำนักแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับมอบหมายไม่เกินสองคน

กรรมการและ

ผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่  
ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธาน กบร. แต่งตั้ง พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่ประธาน กบร. แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้เดิมยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน หรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้เดิม

เมื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ข้อ ๗ นอกจากการพ้นวาระจากตำแหน่งตามวาระ ตามข้อ ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือน ไร้ความสามารถ

(๕) ประธาน กบร. ให้ออก

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

- ๔ -

ข้อ ๘ ให้ กพร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ
- (๓) กำกับ ติดตาม ดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ
- (๔) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใด ๆ ในที่ดินของรัฐ
- (๕) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของ กพร. หรือคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานที่ กพร. แต่งตั้ง
- (๖) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว
- (๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย
- (๘) ให้หน่วยงานของรัฐและจังหวัดดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด
- (๙) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๙ ให้สำนักแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการของ กพร. กับให้มีอำนาจหน้าที่ประสานนโยบายการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบติดตาม ประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กพร. มอบหมาย

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

- ๕ -

ข้อ ๑๐ การดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐก่อน  
ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการตามระเบียบนี้

ข้อ ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

(ลงชื่อ)

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

(ทักษิณ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## คำอธิบายประกอบมาตรการของ กบร.

### เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

(ตามมติ กบร. ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖)

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๕ ข้อ ๔ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

ดังนั้น “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบฯ ดังกล่าวจึงหมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสถานะที่ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นต้นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ กับจัดให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกจากนี้ประชาชนอาจได้สิทธิมาตามกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

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

๓. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

๔. ที่ป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าชายเลน พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีแนวทางดำเนินการที่ถูกต้อง เป็นธรรม เป็นมาตรฐานในทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๘(๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๕ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ได้ดังต่อไปนี้

๑. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐาน ที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างค้ำเนื่องมาก่อน การเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อน การเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลัง การเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๓) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการ เป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑.๑ หรือ ๑.๒ เช่น ส.ค.๑ หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนค้ำกล่าวอ้างว่า มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตาม ข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการ ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการ พิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้ง ให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

- ๒ -

๒.๑ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๓ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๓.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กบร. จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

#### หมายเหตุ

๑. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหารุกนุกรุกที่ดินของรัฐ

พ.ศ.๒๕๔๕ ข้อ ๔ ได้ให้คำนิยามของ “ที่ดินของรัฐ” ว่า “ที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่สาธารณประโยชน์

และที่ราชพัสดุ เป็นต้น”

๒. มาตราการนี้เป็นไปตามมติ กบร. ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



ภาคผนวก ฉ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## หน้า ๑

เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๑๘ ง ราชกิจจานุเบกษา ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

## ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๕๗

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคารุกที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคารุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ประกอบด้วย

(๑) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รองประธานกรรมการ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## หน้า ๒

เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๑๘ ง ราชกิจจานุเบกษา ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

- |   |                  |
|---|------------------|
| (๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | รองประธานกรรมการ |
| (๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย                        | รองประธานกรรมการ |
| (๕) ปลัดกระทรวงกลาโหม                                   | กรรมการ          |
| (๖) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์                           | กรรมการ          |
| (๗) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม           | กรรมการ          |
| (๘) ปลัดกระทรวงมหาดไทย                                  | กรรมการ          |
| (๙) อัยการสูงสุด  | กรรมการ          |
| (๑๐) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ                           | กรรมการ          |
| (๑๑) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา                         | กรรมการ          |
| (๑๒) ผู้บัญชาการทหารบก                                  | กรรมการ          |
| (๑๓) ผู้บัญชาการทหารเรือ                                | กรรมการ          |
| (๑๔) ผู้บัญชาการทหารอากาศ                               | กรรมการ          |
| (๑๕) อธิบดีกรมธนารักษ์                                  | กรรมการ          |
| (๑๖) อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ                    | กรรมการ          |
| (๑๗) อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน                               | กรรมการ          |
| (๑๘) เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม     | กรรมการ          |
| (๑๙) อธิบดีกรมป่าไม้                                    | กรรมการ          |

ลิขสิทธิ์สงวนไว้โดยวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## หน้า ๓

เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๑๘ ง ราชกิจจานุเบกษา ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

- (๒๐) อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า  
และพันธุ์พืช กรรมการ
- (๒๑) อธิบดีกรมการปกครอง กรรมการ
- (๒๒) อธิบดีกรมที่ดิน กรรมการ
- (๒๓) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธาน กพร.  
แต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน กรรมการ
- (๒๔) รองปลัดกระทรวงทรัพยากร  
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติราชการ  
ของสำนักแก้ไขปัญหา  
การบุกรุกที่ดินของรัฐ กรรมการและเลขานุการ
- (๒๕) ข้าราชการในสำนักแก้ไขปัญหา  
การบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงาน  
ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับมอบหมาย  
ไม่เกินสองคน กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ”

ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



ภาคผนวก ช

ประกาศกองทัพเรือ

เรื่อง หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน  
อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

## ประกาศกองทัพเรือ

เรื่อง หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน  
อำเภอสาคู จังหวัดชลบุรี

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาในการพิจารณาอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสาคู จังหวัดชลบุรี เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

อาศัยอำนาจตามความในพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๔๖๕ ที่ให้กองทัพเรือมีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองทำประโยชน์ที่ดินในเขตทรงสงวน ดังนั้น กองทัพเรือ จึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตดังนี้

๑. ราษฎรที่ขออนุญาตจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย หรือถ้าเป็นนิติบุคคล ต้องมีผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด

๒. ที่ดินที่ราษฎรยื่นขออนุญาตจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน ต้องไม่เป็นที่ราชพัสดุ ที่หวงห้ามที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินของรัฐทุกประเภท กรณีที่ดินนั้นมีข้อพิพาทกับส่วนราชการใด ต้องมีผลการพิสูจน์สิทธิที่ดินจากคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กปร.จังหวัด) หรือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) รวมทั้งส่วนราชการที่เป็นคู่กรณี มีความเห็นพ้องด้วยกับมติของ กปร. จังหวัด หรือ กปร. ว่าที่ดินเป็นของราษฎรหรือมีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของราษฎร

๓. ที่ดินที่ราษฎรยื่นขออนุญาตจับจองในเขตทรงสงวน ต้องไม่เป็นที่เขา ที่ภูเขา และปริมณฑล ๔๐ เมตร รอบที่เขา ที่ภูเขา ตามแผนที่แสดงขอบเขตที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินร้อยละ ๓๕ อำเภอสาคู จังหวัดชลบุรี UTM GRID ระวัง ๕๑๓๔ I และระวัง ๕๑๓๔ II ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ (แผนที่ฉบับที่ ๒) ทั้งนี้ ในกรณีที่ดินที่ราษฎรยื่นจับจองเป็นที่คาบเกี่ยวกับที่เขา ที่ภูเขา และปริมณฑล ๔๐ เมตร รอบที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินร้อยละ ๓๕ อำเภอสาคู จังหวัดชลบุรี คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสาคู จังหวัดชลบุรี จะเสนอกองทัพเรือเพื่ออนุญาตให้จับจองเฉพาะที่ดินที่อยู่นอกเขตดังกล่าว

๔. ราษฎรที่ยื่นคำร้องขอจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน โดยได้นำเจ้าหน้าที่ของคณะทำงานตรวจสอบการจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสาคู จังหวัดชลบุรี ไปตรวจสอบที่ดินแล้ว เจ้าหน้าที่คณะทำงานตรวจสอบการจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสาคู จังหวัดชลบุรี คาดว่า

จะเป็นที่ดินที่มีปัญหา หรือเป็นที่เช่า ที่ภูเขา และปริมาตร ๔๐ เมตร รอบที่เช่า ที่ภูเขา ตามแผนที่แสดงขอบเขตที่เช่า ที่ภูเขา และพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินร้อยละ ๓๕ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี UTM GRID ระวัง ๕๑๓๔ I และระวัง ๕๑๓๔ II ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ (แผนที่ฉบับที่ ๒) ให้ราษฎรไปยื่นเรื่องขอรังวัดตรวจสอบแนวเขตกับสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ เพื่อให้ได้ค่าพิภคที่ตั้งของแปลงที่ดินที่ถูกต้องแล้วให้ราษฎรมายื่นคำร้องขอจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนตามขั้นตอนต่อไป

๕. ราษฎรที่ยื่นคำร้องขอจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนแล้ว มิได้นำเจ้าหน้าที่คณะทำงานตรวจสอบการจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ไปตรวจสอบที่ดินหรือเจ้าหน้าที่คณะทำงานตรวจสอบการจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ไม่สามารถติดต่อราษฎรมาดำเนินการนำตรวจสอบที่ดินได้ภายในระยะเวลา ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี จะยกเลิกคำร้องดังกล่าว และจำหน่ายออกจากบัญชีการรับคำร้องต่อไป

๖. ที่ดินที่ราษฎรได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้จับจองในเขตทรงสงวนแล้ว ยังคงเป็นที่ดินทรงสงวน โดยกองทัพเรือขอสงวนสิทธิ หากตรวจพบภายหลังว่า ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองไม่เป็นไปตามเงื่อนไข ในข้อ ๑ - ๔ กองทัพเรือจะเพิกถอนการอนุญาต รวมทั้งจะเสนอกรมที่ดินเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยราษฎรไม่มีสิทธิโต้แย้งหรือเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ

ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖

พลเรือเอก อนุพงษ์ พิศาลพัฒนาศัย

ผู้บัญชาการทหารเรือ

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ - ชื่อสกุล	นายอดุลย์ รักษ์สกุลสงสัย
วัน เดือน ปีเกิด	วันที่ 28 กรกฎาคม 2505
สถานที่เกิด	กิ่งอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	บ้านเลขที่ 2/20 หมู่ที่ 4 ตำบลแสมสาร อำเภอสัตตหีบ จังหวัดชลบุรี
ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแสมสาร
สถานที่ทำงานในปัจจุบัน	องค์การบริหารส่วนตำบลแสมสาร
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2553	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยบูรพา
พ.ศ. 2555	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและ การบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยบูรพา

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี