

การศึกษาความรู้ความเข้าใจ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

The Study for Administrative Managements
to Problems of public domain encroachment
in Lampang's Local Municipality

พฤกษา เครือแสง² วรญา จตุพัฒน์รังสี³ และ พรสวรรค์ มณีทอง⁴
Phrueksa Krueasaeng² Worraya Jatupatrungsri³ and Ponsawan Maneethong⁴

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง²
Faculty of Humanities and Social Sciences, Lampang Rajabhat University²

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง³
Faculty of Humanities and Social Sciences, Lampang Rajabhat University³

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง⁴
Faculty of Humanities and Social Sciences, Lampang Rajabhat University⁴

E-mail: phrueksa44@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการบุกรุกที่สาธารณะเพื่อจะเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย แบบสอบถาม การอภิปรายกลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะทั้งภาครัฐและเอกชน จำนวน 581 คน จากข้อมูลที่ได้ทั้งหมดเมื่อนำมาวิเคราะห์แล้วพบว่า ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะในจังหวัดลำปางเป็นปัญหา

เรื้อรังและโดยเฉพาะในเขตชนบทเกิดปัญหานี้เพิ่มขึ้น เพราะประชาชนยากจน ขาดที่ทำกินด้วยจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและพื้นที่ทำกินมีเท่าเดิม ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะขาดการดูแลและแก้ไขเนื่องด้วยปัจจัยหลายด้าน อาทิ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ทางด้านกฎหมายอย่างเพียงพอ ประชาชนขาดจิตสำนึก ไม่ให้ความร่วมมือในการช่วยกันแก้ไขปัญหา โดยอ้างว่าตนมีสิทธิเพราะอาศัยอยู่ในพื้นที่มาตั้งแต่บรรพบุรุษ และที่สำคัญประชาชนไม่ทราบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง "รูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง" ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2560

² มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง 119 ถนนลำปาง-แม่ทะ ตำบลชมพู อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง 52100

³ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง 119 ถนนลำปาง-แม่ทะ ตำบลชมพู อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง 52100

⁴ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง 119 ถนนลำปาง-แม่ทะ ตำบลชมพู อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง 52100

อันเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการราชการของหน่วยงานภาครัฐที่ดูแล ดังนั้นหากในท้องถิ่นมีการประชาสัมพันธ์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทั่วถึง เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจปัญหาและบทบัญญัติของกฎหมายสามารถอธิบายแก่ประชาชนได้ และมีกฎหมายเฉพาะที่รวบรวมใช้บังคับกับท้องถิ่นได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหลักของประเทศ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและให้เกิดประสิทธิภาพ

ของการบริหารจัดการภาครัฐ บรรเทาผลกระทบจากการดำเนินคดีในศาล สร้างบรรทัดฐานที่เป็นธรรมภายใต้หลักธรรมาภิบาล และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ร่วมกันดูแลรักษาคุ้มครองและป้องกันผลกระทบที่จะตามมาจากปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ

คำสำคัญ: กฎหมาย, การบุกรุกที่สาธารณะ, การบริหารจัดการ, เทศบาล

ABSTRACT

This research aims to analyze the problem of encroachment on public land, to present ways in which local ordinances governing the management of this problem by officials in Lampang province might be improved and developed, and to suggest new provisions for use by local government in solving problems with administration in this area. The research involved a literature review, and distributing questionnaires to and holding group discussions and in-depth interviews with stakeholders in the management of land encroachment. A total of 581 people from both the public and private sectors participated in the research. Analysis of the research data shows that encroachment of public land is a chronic problem in Lampang and in more rural parts of the province, the problem is worsening. Factors contributing to this situation include poverty, a lack of access to land, and especially a fixed supply of

the latter against an increasing pressure of numbers. However, despite the persistence of this issue, little attention is paid to it and efforts to solve it are lacking because officials have insufficient knowledge of the laws, communities are not sufficiently public-spirited and so there is a lack of cooperation in attempts to address problems with encroachment (a common complaint is that individuals have a right to occupy the land because their ancestors lived there), and most importantly, the public have limited knowledge of the law governing access to and use of land. This is a significant problem and it affects the work of government agencies tasked with managing public land and so it is proposed that local efforts to increase public relations efforts aimed at providing a comprehensive understanding of the problem should be made and that officials who have a solid understanding of both the problem and the

relevant regulations and legislation should help to educate the public. In addition, local, specialized regulations, provided they do not conflict with national laws, would help to increase the efficiency of the work of government bodies, reduce the negative impacts of court action taken against encroachers, build rules and norms that are in accord with

principles of good governance, and provide an opening for the public to participate in solving problems with land encroachment and to protect against the impacts of the illegal use of public lands.

Keywords: Law, Public Domain Encroachment, Management, Local Government

บทนำ

ปัจจุบันปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะได้เพิ่มจำนวนคดีให้แก่หน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบทำให้เกิดกรณีพิพาทซึ่งรัฐต้องเสียเวลาและงบประมาณในการยุติปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าวสาเหตุของปัญหาดังกล่าวนั้นมาจากราชกรูชาติแคลนพื้นที่ทำกินประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้เกิดการรุกกล้าเข้าไปตั้งถิ่นฐานและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐรวมถึงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศเป็นจำนวนมาก จากการสำรวจการถือครองที่ดินในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2560 โดยกรมพัฒนาที่ดินพบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.70 ล้านไร่ สามารถจำแนกออกเป็นที่ดินในความดูแลของกรมที่ดิน มีพื้นที่ 167 ล้านไร่ (ร้อยละ 52.07 ของที่ดินในประเทศ) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีพื้นที่ 38 ล้านไร่ (ร้อยละ 11.84) ป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ มีพื้นที่ 76.44 ล้านไร่ (ร้อยละ 23.83) และที่ดินราชพัสดุ กรมธนารักษ์ มีพื้นที่ 12.51 ล้านไร่ (ร้อยละ 3.90) และหากเปรียบเทียบสัดส่วนจะพบว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยอยู่ภายใต้การดูแลของกรมที่ดินจำนวน 167 ล้านไร่หรือคิดเป็น

ร้อยละ 50.07 ของพื้นที่ประเทศไทย และเมื่อนำมารวมกับที่ดินราชพัสดุ เท่ากับว่าที่ดินในประเทศไทยเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ จำนวน 179.50 ล้านไร่ อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐ ขณะที่ที่ดินในความครอบครองของประชาชนมีอยู่ที่ 141.20 ล้านไร่ ข้อมูลข้างต้นแสดงว่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่มีได้อยู่ในมือของเกษตรกร แต่ต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรหรือทำการเกษตรในที่ดินของผู้อื่น จึงส่งผลต่อการใช้ที่ดินและความมั่นคงในอาชีพของเกษตรกร ราชกรูชาติแคลนพื้นที่ทำกินประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้เกิดการรุกกล้าเข้าไปตั้งถิ่นฐานและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐรวมถึงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศเป็นจำนวนมาก (Department Of National Parks, 2018)

จากการลงพื้นที่สำรวจข้อมูลและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลในจังหวัดลำปาง พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความ

เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะเพราะมีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องหลายฉบับแต่จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่สามารถใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่ดินดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรจากชุมชน ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ และมีจำนวนที่ดินสาธารณะที่ถูกบุกรุกเพิ่มมากขึ้นทุกปี

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงสภาพปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะในพื้นที่ จังหวัดลำปาง เพื่อร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาระหว่างเทศบาลและชุมชนทั้ง 13 อำเภอ ซึ่งแนวทางที่ได้อาจนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบันและก่อให้เกิด ความเป็นธรรมในสังคมอันเป็นการสอดคล้องกับที่รัฐบาลได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. วิเคราะห์ความรู้และความเข้าใจของประชาชน ผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนภูมิภาค และผู้นำชุมชนที่มีต่อปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง

2. เพื่อหาแนวทางการกำหนดรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษาความรู้ความเข้าใจเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจะใช้วิธีการศึกษาข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มเป้าหมาย ข้อมูลพื้นที่ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ซึ่งได้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยไว้ดังนี้

1. แหล่งข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (Primary Source) คือ กลุ่มเป้าหมายซึ่งประกอบไปด้วย 1) ประชาชนทั่วไป จำนวน 400 คน จากประชากรในจังหวัดลำปางทั้ง 13 อำเภอ 2) ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 84 คน จากเทศบาลทั้ง 42 แห่ง 3) ผู้นำชุมชน จำนวน 84 คน 4) ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาค จำนวน 13 คน กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวนี้จะให้ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะในปัจจุบัน และจะเป็นข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาตัวแบบการบริหารจัดการของเทศบาล

2. แหล่งข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) ได้จากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารจัดการภายในเทศบาล อาทิ ข้อกฎหมาย ข้อมูลการเก็บสถิติของปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ จำนวนคดีความที่เกิดจากการบุกรุกที่สาธารณะ ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา

การเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลของแผนงานวิจัยนี้จะให้ความสำคัญกับการรวบรวมข้อมูลซึ่งแบ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 3 ส่วน โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) และประชุมอภิปรายกลุ่ม (Focus Group) จากตัวแทนภาคประชาชน ผู้นำชุมชน ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าว

เป็นผู้มีประสบการณ์และมีปฏิสัมพันธ์กับเทศบาลในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ โดยผู้วิจัยใช้ประเด็นคำถามที่มุ่งเน้นเรื่องความรู้ ความเข้าใจต่อปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ คำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ รวมถึงทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาล และแนวทางการพัฒนาความเข้มแข็งของเทศบาลต่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ นอกจากนี้การอภิปรายกลุ่มยังถือเป็นโอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนวทางการพัฒนาศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง ตลอดจนแนวทางการพัฒนาสมรรถนะของเทศบาลในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนภูมิภาคต่อประเด็นปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ โดยเฉพาะการบริหารจัดการและกลไกการดำเนินงานในเชิงบริหาร โดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลของงานวิจัยนี้ประกอบด้วย 2 วิธี คือ

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) ได้มาจากการใช้แบบสอบถามในการสำรวจความรู้ความเข้าใจของประชาชนในแง่มุมต่าง ๆ ของปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ การวิเคราะห์ข้อมูลของแต่ละหมวดจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) เช่น ค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และข้อมูลในลักษณะการบรรยายแบบตาราง การแปล

ความหมายค่าเฉลี่ยโดยใช้เกณฑ์ประเมินค่า และแบ่งระดับความสำคัญออกเป็น 5 ระบบ ตามแบบ Likert Scale คือ (คะแนนสูงสุด-คะแนนต่ำสุด)/จำนวนชั้น

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการประชุมกลุ่มย่อยตัวแทนภาคประชาชน ตลอดจนข้อมูลแบบสอบถามที่เป็นคำถามปลายเปิด และข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และประเด็นสำคัญตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยและกรอบแนวคิดการวิจัย และนำมาสังเคราะห์เป็นแบบพรรณนาความที่จำแนกให้เห็นถึงความสำคัญของการบุกรุกที่สาธารณะในมุมมองของประชาชนและบุคลากรภาครัฐ รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนในชุมชน

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความรู้และความเข้าใจของประชาชน ผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนภูมิภาคและผู้นำชุมชนที่มีต่อปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง ทั้งเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา และเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งเป็น 2 ตอน ประกอบด้วย

ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์

ความหมายของที่สาธารณะหรือที่ดินของรัฐ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (krisdika, 2019) บัญญัติว่า “สาธารณ

สมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อารูยทุภักดิ์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เป็นเพียงตัวอย่างของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น ทรัพย์สินอื่นที่มีได้บัญญัติไว้เมื่อพิจารณาจากสภาพของทรัพย์สินนั้น ๆ แล้วอาจเข้าข่ายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามอนุมาตราใดมาตราใดก็ได้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1648/2500 โรงเรียนประชาบาลประเภทโรงเรียนประถมศึกษา คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1345/2519 สนามบินที่ใช้ในราชการกองทัพอากาศ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5423/2537 ที่ทำการเกษตรตำบล เหล่านี้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Supreme court, 2019) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้ให้นิยามศัพท์คำว่า “ที่สาธารณประโยชน์” หรือ “ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน” หมายถึง ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล หรือหมู่บ้าน และได้ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ว่าหมายถึง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 (krisdika, 2018) ได้ให้นิยามคำว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ว่าหมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 (Provincial Affairs Bureau, 2018) ได้ให้นิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ว่าหมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า ที่สาธารณะหรือที่ดินของรัฐ หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล หรือหมู่บ้าน

ผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1. ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันได้⁵ การห้ามโอน หมายความว่า ห้ามโอนดังเช่นการโอนทรัพย์สินของเอกชนธรรมดา แต่ไม่ห้ามโอนโดยอาศัยกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การโอนโดยลักษณะทาง

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305

นิติกรรมสัญญาต่าง ๆ อาจจะเป็นเรื่องซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้หรือนิติกรรมสัญญาอะไรก็ได้อันมีผล ให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ซึ่งกระทำไม่ได้ แต่ถ้าเป็น เพียงสัญญาจะโอน สัญญานั้นย่อมมีผลบังคับกันได้ เพียงแต่การโอนจะไม่เกิดขึ้นจนกว่าจะมีกฎหมาย อนุญาตให้โอนได้เท่านั้น

2. ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินจะยกอายุความขึ้นต่อสู้ไม่ได้⁶ หมายความว่า เมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วใคร ก็ตามจะมาอ้างว่าได้กรรมสิทธิ์หรือได้ทรัพย์สินสิทธิ ไปโดยการครอบครองปรปักษ์ไม่ได้ ฉะนั้น คนที่ ครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสงบ เปิดเผย ด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ แม้จะครอบครอง เป็นระยะเวลาานานเพียงใดก็ตามก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ แต่อย่างไรก็ตามสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทมิใช่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือสงวนไว้ เพื่อสาธารณประโยชน์ ประชาชนทุกคนมีสิทธิ ที่จะเข้าไปใช้สอยได้ แต่ในระหว่างประชาชนด้วยกัน คนที่เข้าไปใช้สอยอยู่ก่อนย่อมมีสิทธิดีกว่าคนอื่น ๆ ดังนั้นหากมีผู้ใดมารบกวนการใช้สิทธิของตน ได้ชื่อว่าได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ จึงมีสิทธิ ฟ้องให้ระงับการรบกวนนั้นได้

3. ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน⁷ ไม่ว่าจะ เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน ก็ห้ามยึดทั้งสิ้น คำว่า “ยึด” หมายความว่า ยึดเอามาเพื่อประโยชน์ในการบังคับคดีตาม คำพิพากษา เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ใน

ความดูแลของทางราชการ ส่วนราชการที่ดูแลนั้น เป็นหนี้ในทางแพ่งและมีคำพิพากษาให้ชำระหนี้ ปกติเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิไปยึดทรัพย์สิน ของลูกหนี้ขายทอดตลาดเอาเงินมาชำระหนี้ ตามคำพิพากษาได้ แต่ถ้าทรัพย์สินที่จะยึดนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความดูแล ของส่วนราชการ เจ้าหนี้ก็จะไปยึดไม่ได้

การใช้ที่ดินของรัฐหรือที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

จากการพิจารณากฎหมายหลายฉบับทำให้ ทราบได้ว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สามารถนำไปใช้ได้ แต่ผู้ใดบ้างมีสิทธิใช้ที่ดินของรัฐ ผู้ใดเป็นผู้อนุมัติหรืออนุญาต และจะใช้ได้ในลักษณะ ใดบ้าง เรื่องการใช้ที่ดินของรัฐได้มีกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการ เกี่ยวข้องมากมายหลายฉบับด้วยกัน ดังนี้

1. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (Krisdika, 2019)

ผู้จะขอใช้ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมาย ที่ดินจะต้องมีฐานะเป็นทบวงการเมือง โดยมาตรา 1 ให้คำนิยามไว้ ดังนี้

“ทบวงการเมือง หมายความว่า หน่วย ราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการ ส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น” การใช้ที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ต้องดำเนินการถอนสภาพการเป็นที่ดินของรัฐ ก่อน โดยการตรากฎหมายเป็นพระราชกฤษฎีกา และดำเนินการขึ้นทะเบียนการใช้ สำหรับเอกชน

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307

ขอใช้โดยการนำที่ดินมาแลกเปลี่ยน ต้องดำเนินการ ตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ อาจจะขอเช่าจากทบวงการเมืองก็ได้ ดังที่มีบัญญัติ ไว้ในมาตรา 8 วรรคสอง และมาตรา 8 ทวิ ดังนี้

มาตรา 8 วรรคสอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ ตามความต้องการของทบวงการเมืองได้ ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 8 ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใด มีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องที่ประกาศจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบ มีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

นอกจากนี้การใช้ที่ดินของรัฐยังต้องดำเนินการตามมาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ มิฉะนั้น จะถือว่าเป็นการบุกรุกเข้าไปในที่ดินของรัฐ ซึ่งมีความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

มาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย

ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

มาตรา 9 ทวิ ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

(1) เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย

ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

มาตรา 9 ทวิ ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

2. คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 109/2538 เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(Department of Local Administration, 2019) โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

1. อธิบดีกรมที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับการอนุญาตระเบิดและย่อยหิน การขุดตัดดินลูกรังหรือหินผุ ในบริเวณที่เขา

หรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขาหรือภูเขา 40 เมตร ที่รัฐมนตรียังมีได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้น ให้เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรัง หรือหินผุเพื่อการก่อสร้าง

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัดสำหรับการอนุญาตดังนี้

(1) การระเบิดและย่อยหิน การขุดตัดดินลูกรังหรือหินผุ ในบริเวณที่รัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้น เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรังหรือหินผุเพื่อการก่อสร้าง และในพื้นที่นอกเขตเขาหรือภูเขาและปริมาตรรอบที่เขา หรือภูเขา 40 เมตร

(2) การขุดหรือดูดทราย การเก็บหินลอย การทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

(3) การเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(4) การต่ออายุใบอนุญาต กรณีที่อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตไว้

3. การใช้ที่ดินที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ผู้ขอใช้จะต้องเป็นส่วนราชการเท่านั้น เอกชนจะขอใช้ได้เฉพาะกรณีการเช่า หรือการจัดทำเป็นสัญญาต่างตอบแทนอื่นเท่านั้น กฎกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 (Treasury, 2019) กำหนดดังนี้

ข้อ 2 “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม เทศบาล หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ขอใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายกระทรวงนี้

“ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม เทศบาลหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นผู้ปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมาย

ข้อ 14 ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุที่ประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อเป็นประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้ขอใช้ที่ราชพัสดุต่ผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ และให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้เมื่อได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว

ข้อ 23 ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- (2) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (3) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้กระทรวงการคลัง
- (4) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น
- (5) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

ข้อ 25 ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือเทศบาลสงวนไว้ แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ใน

ทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ แต่ต้องเป็นการจัดหาประโยชน์เป็นการชั่วคราว

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าตามข้อ 23 (1) (2) (4) และ (5) และจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือเทศบาลดังกล่าว

4. หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค 0407/ว 121 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2537 เรื่อง การขอใช้ที่ราชพัสดุ (Treasury, 2019)

ข้อ 3 ถ้าที่ราชพัสดุที่ขอใช้มีส่วนราชการครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ก่อน ขอให้ส่วนราชการที่ขอใช้ทำความตกลงกับส่วนราชการที่ครอบครองอยู่ก่อน และเมื่อได้รับความยินยอม ขอให้ส่งสำเนาหนังสือยินยอมของส่วนราชการที่ครอบครองอยู่ก่อน ไปให้กรมธนารักษ์ด้วย

นอกจากนี้ การใช้ที่ดินของรัฐก็ยังมีการใช้ในลักษณะต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น การใช้ที่ดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. 2546 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขออนุญาตให้ดำเนินการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ต้นเงิน พ.ศ. 2536 เป็นต้น

ตอนที่ 2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(Boonchai Somjai, 2005, pp.43-44)

ได้ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ: ศึกษากรณีที่สงวนสัตว์มงคล หมู่ที่ 3 อำเภอเกาะทุ่ง จังหวัดภูเก็ต มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ผลการศึกษาพบว่า ผู้ครอบครองที่ดินสาธารณะส่วนใหญ่เป็น คนในพื้นที่กมลาโดยกำเนิด เป็นการครอบครอง ต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษที่อาศัยอยู่เดิม หรือ บางรายก็ได้มาจากการแบ่งซื้อจากผู้อาศัยอยู่เดิม มีการบุกรุกครอบครองต่อเนื่องมานานกว่า 60 ปีแล้ว มีการสร้างบ้านพักอาศัยหรือสร้างบ้านหรือบังกะโล สำหรับเช่า ผู้ครอบครองบางรายก็เป็นคนต่าง พื้นที่ แต่มีเพียงส่วนน้อยที่มาซื้อที่ดินเพื่อทำธุรกิจ ต้องการให้ทางราชการออกเอกสารสิทธิแสดง กรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองจึงได้มีการ คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) มาโดยตลอด เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบาย แก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ กรมที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการบริหารจัดการ ที่ดินของรัฐกรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะเพื่อ แก้ไขปัญหาความยากจนโดยการนำที่ดินที่มีการ ครอบครองอยู่มาให้เช่าโดยเสียค่าตอบแทน ให้แก่รัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากสามารถ ดำเนินการได้ตามนโยบายดังกล่าวก็สามารถแก้ไข ปัญหาการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงได้ในที่สุด

(PhaiRoj Lokniyom, et al., 2008, pp.๘)

ได้ศึกษาเรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้ มี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบุกรุกพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้ และเสนอ

มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวน แห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้ โดยใช้วิธีการศึกษา ทั้งการศึกษาเชิงปริมาณและการศึกษาเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันทรัพยากรป่าไม้ มีความสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัย อยู่รอบป่าโดยร้อยละ 73.8 ของประชาชนกลุ่ม ตัวอย่างมีการใช้ประโยชน์จากป่า เช่น การใช้ ไม้เพื่อสร้างบ้านเรือน ฟืน เกือบของป่า ล่าสัตว์ เพื่อเป็นอาหารและขายเป็นรายได้ และพบว่า ประชาชนได้รับประโยชน์จากป่าลดลงจากอดีต เนื่องจากป่าไม้มีความเสื่อมโทรมลงมากเมื่อ เทียบกับ 10 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญ คือ ประชาชนที่อาศัยในเขตป่ากว่าครึ่งหนึ่งมองว่า ตนไม่ได้อาศัยในเขตป่าและร้อยละ 68 ระบุว่า ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินและมีเฉพาะเอกสารแสดง รายการที่ดินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.5)

(Itthiphon Srisaowaluck, et al., 2007, pp.34) ศึกษาถึงกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และแนวนโยบายของรัฐ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ศึกษาความต้องการของภาคประชาชน กลไกและ ข้อจำกัดของทางราชการ ความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ และผลดี ผลเสีย ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจาก การเปลี่ยนแปลงกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐที่เหมาะสม ผลการศึกษาพบว่า การมี คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) เป็นทางเลือกที่สามารถหาข้อยุติได้ด้วย พยานหลักฐานและการบริหารจัดการในทางปกครอง จึงมีผลดีมากกว่า แต่ควรปรับปรุงองค์ประกอบ ของ กบร. และ กบร.จังหวัด ให้มีสัดส่วนของ

ภาครัฐลดลงเท่าที่จำเป็น และมีองค์ประกอบของภาคประชาชนและภาควิชาที่เหมาะสมปรับปรุงมาตรการของการอ่านภาพถ่ายทางอากาศและการพิสูจน์สิทธิโดยการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น กำหนดระยะเวลาการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนที่ชัดเจน การอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการเป็นพื้นที่/ชุมชน/หรือเป็นรายระวาง และในกรณีที่ดินแปลงใดไม่เป็นที่สงวนหวงห้ามจะต้องไม่สร้างเงื่อนไขหรือขั้นตอนให้เป็นภาระเพิ่มขึ้นในการที่จะออกเอกสารสิทธิที่ดิน เป็นต้น จัดทำแผนงานในการเพิ่มจำนวนของผู้ชำนาญการในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศให้เพียงพอและทั่วถึงอย่างเร่งด่วน ควรมีแรงจูงใจโดยอาจกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลงาน

(Ratita Kaewjuncan, 2011, pp.185-195) ได้ศึกษาถึงโครงการวิจัยแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบจากการบุกรุกถือครองที่นำไปสู่การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการที่เหมาะสมได้รับการยอมรับจากสาธารณะ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยที่ทำให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยยังไม่บรรลุเท่าที่ควรเนื่องจากความทับซ้อนและขาดการประสานงานที่ดีของหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งมีหลายหน่วยงานที่ไม่สามารถแก้ปัญหาต้นตออันได้แก่การพิสูจน์สิทธิและการจัดทำแนวเขตได้อย่างทันท่วงที่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการบุกรุกเข้าไปถือครองพื้นที่เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง การที่ประชาชนไม่ศรัทธาเจ้าหน้าที่รัฐและการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่ควร

และประการสำคัญคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการแก้ปัญหา

ในการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้ทำให้ทราบได้ว่าปัญหาการบุกรุกที่สาธารณชนนั้นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และยังคงระดมแนวคิดเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องในทุกภาคส่วน ข้อมูลเหล่านี้จะนำไปสู่กระบวนการกำหนดข้อคำถามในเครื่องมือวิจัย ซึ่งจะได้นำแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาทั้งจะเป็นแนวทางกำหนดความชัดเจนและความเหมาะสมของกลไกการบริหารจัดการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านอำนาจหน้าที่อันสามารถดำเนินการบริหารจัดการท้องถิ่นได้ภายใต้กฎหมาย ทั้งหมดของการรวบรวมข้อความเห็นทั้งทางด้านเอกสารและข้อมูลจากภาคประชาชนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในพื้นที่จริงของจังหวัดลำปาง จะช่วยให้เกิดแนวทางในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางได้

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้จึงพยายามศึกษาว่าแนวทางใดที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณชนของเทศบาลในจังหวัดลำปาง โดยใช้กรณีศึกษาของเทศบาลในจังหวัดลำปาง โดยจะสรุปและอภิปรายผล ตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์ความรู้และความเข้าใจของประชาชน ผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนภูมิภาคและผู้นำชุมชนที่มีต่อปัญหาการบุกรุกที่สาธารณชนของเทศบาลในจังหวัดลำปาง

ตาราง ข้อมูลจากแบบสอบถามที่ทำการเก็บรวบรวมจากประชาชนและผู้นำชุมชน จำนวนทั้งสิ้น 484 คน โดยวัดระดับความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลจำนวน 5 ด้าน ประกอบไปด้วย ด้านเนื้อหากฎหมาย, ด้านการประชาสัมพันธ์, ด้านหน้าที่ของภาครัฐ, ด้านเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และด้านการมีส่วนร่วม โดยข้อมูลทั้งสิ้นรวบรวมและสังเคราะห์ผลได้ดังนี้

ประเด็นวัดความคิดเห็น	ระดับความคิดเห็น		ร้อยละ	แปลผล
	M	S.D.		
ด้านเนื้อหากฎหมาย	3.24	0.913	65.0	ปานกลาง
1. เนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินมีความเหมาะสมและเป็นธรรมกับประชาชน	3.37	0.879	67.0	ปานกลาง
2. บทกำหนดโทษของกฎหมายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความผิด	3.12	0.948	62.0	ปานกลาง
ด้านการประชาสัมพันธ์	2.65	1.017	53.0	ปานกลาง
3. หน่วยงานภาครัฐได้ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง	2.77	0.981	55.0	ปานกลาง
4. หน่วยงานภาครัฐได้เข้ามาให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่สาธารณะ	2.55	1.005	51.0	น้อย
5. หน่วยงานภาครัฐได้เข้ามาสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการหรือมาตรการที่จะนำมาใช้กับผู้บุกรุกที่สาธารณะ	2.56	1.018	51.0	น้อย
6. หน่วยงานภาครัฐได้ประชาสัมพันธ์ ธรรมรงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่สาธารณะ	2.59	1.029	51.0	น้อย
7. หน่วยงานภาครัฐได้จัดโครงการอบรมเพื่อเสริมความรู้และปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนได้ตระหนัก	2.65	1.009	53.0	ปานกลาง
8. หน่วยงานภาครัฐได้จัดทำป้ายเพื่อแสดงเขตที่ดินให้ประชาชนรับทราบว่าเป็นเขตพื้นที่สาธารณะ	2.81	1.065	56.0	ปานกลาง
ด้านหน้าที่ของภาครัฐ	3.30	1.076	66.0	ปานกลาง
9. หน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการจัดการเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ	3.38	0.972	68.0	ปานกลาง
10. หน่วยงานของรัฐมีอำนาจ มีกำลังพล มีเครื่องมืออย่างเพียงพอในการจัดการเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ	3.23	1.180	65.0	ปานกลาง
ด้านเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน	3.15	0.932	63.0	ปานกลาง
11. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาและจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดมีจำนวนเพียงพอ	2.93	0.877	60.0	ปานกลาง

ประเด็นวัดความคิดเห็น	ระดับความคิดเห็น		ร้อยละ	แปลผล
	M	S.D.		
12. เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ	3.16	0.964	63.0	ปานกลาง
13. เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย และมาตรการเพื่อจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ	3.37	0.955	67.0	ปานกลาง
ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	2.70	0.007	45.0	ปานกลาง
14. หน่วยงานภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการรับรู้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ	2.86	1.065	57.0	ปานกลาง
15. หน่วยงานภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการเสนอกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุก	2.80	0.913	56.0	ปานกลาง
16. ประชาชนมีส่วนช่วยเหลือการทำงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการ แก้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ	2.73	0.978	55.0	ปานกลาง
17. หน่วยงานภาครัฐมีการมีการแต่งตั้งประชาชน เข้าไปเป็น กรรมการหรือมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การทำงานของ เจ้าหน้าที่รัฐ	2.43	1.072	49.0	น้อย
ผลประเมินภาพรวม	3.00	0.789	60.0	ปานกลาง

จากตาราง พบว่า ระดับความคิดเห็นในการเข้าร่วมโครงการ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.00 คิดเป็นร้อยละ 60.0 เมื่อพิจารณาเป็นรายประเด็นพบว่า

ด้านเนื้อหากฎหมาย ความคิดเห็นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (M=3.24, S.D.=0.913) คิดเป็นร้อยละ 65.0 และเมื่อพิจารณารายข้อพบว่า โดยเรียงลำดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย ได้แก่ เนื้อหากฎหมายที่ดินมีความเหมาะสมเป็นธรรมกับประชาชน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=3.37, S.D.=0.879) คิดเป็นร้อยละ 67.0 รองลงมา บทกำหนดโทษของกฎหมายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความผิด มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=3.12, S.D.=0.948) คิดเป็นร้อยละ 62.0 ตามลำดับ

ด้านการประชาสัมพันธ์ ความคิดเห็นในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง (M=2.65, S.D.=1.017) คิดเป็นร้อยละ 53.0 และเมื่อพิจารณา รายข้อพบว่า โดยเรียงลำดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐได้จัดทำป้าย เพื่อแสดงเขตที่ดินให้ประชาชนรับทราบว่าเป็นเขตพื้นที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=2.81, S.D.=1.065) คิดเป็นร้อยละ 56.0 รองลงมา หน่วยงานภาครัฐได้ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง ความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง (M=2.77, S.D.=0.981) คิดเป็นร้อยละ 55.0 และ น้อยที่สุด หน่วยงานภาครัฐได้เข้ามาให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่สาธารณะ ความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย

($M=2.55$, $S.D.=1.05$) คิดเป็นร้อยละ 51.0 ตามลำดับ

ด้านหน้าที่ของภาครัฐ ความคิดเห็นในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง ($M=3.30$, $S.D.=1.076$) คิดเป็นร้อยละ 66.0 และเมื่อพิจารณารายข้อพบว่า โดยเรียงลำดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย ได้แก่ หน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการจัดการเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($M=3.38$, $S.D.=0.972$) คิดเป็นร้อยละ 68.0 รองลงมา หน่วยงานของรัฐมีอำนาจ มีกำลังพล มีเครื่องมืออย่างเพียงพอในการจัดการเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($M=3.23$, $S.D.=1.180$) คิดเป็นร้อยละ 65.0 ตามลำดับ ด้านเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ความคิดเห็นในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง ($M=3.15$, $S.D.=0.932$) คิดเป็นร้อยละ 63.0 และเมื่อพิจารณารายข้อพบว่า โดยเรียงลำดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและมาตรการเพื่อจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($M=3.37$, $S.D.=0.955$) คิดเป็นร้อยละ 67.0 รองลงมา เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ ความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($M=3.16$, $S.D.=0.964$) คิดเป็นร้อยละ 63.0 และน้อยที่สุดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาและจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดมีจำนวนเพียงพอ ความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($M=2.93$, $S.D.=0.877$) คิดเป็นร้อยละ 60.0 ตามลำดับ

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ความคิดเห็นในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง ($M=2.70$, $S.D.=0.007$) คิดเป็นร้อยละ 45.0 และเมื่อพิจารณารายข้อพบว่า โดยเรียงลำดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($M=2.86$, $S.D.=1.065$) คิดเป็นร้อยละ 57.0 รองลงมา หน่วยงานภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($M=2.80$, $S.D.=0.913$) คิดเป็นร้อยละ 56.0 และน้อยที่สุด หน่วยงานภาครัฐมีการแต่งตั้งประชาชนเข้าไปเป็นกรรมการหรือมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย ($M=2.43$, $S.D.=1.072$) คิดเป็นร้อยละ 49.0 ตามลำดับ

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลจากการประชุมอภิปรายกลุ่มในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ โดยจากการให้ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลหลักของภาคประชาชนในประเด็นคำถามเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะและไม่ควรทำผิดกฎหมาย แต่เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีปัญหาที่ทำกิน อาชีพเกษตรกรรม ไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จึงยินยอมที่จะเช่าทำกินในที่สาธารณะ ทั้งอาศัยอยู่มานานนับแต่รุ่นบรรพบุรุษ นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้วประชาชนต้องการให้ภาครัฐมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาการ

บุกรุกที่สาธารณะอย่างต่อเนื่องทั่วถึง และหากภาครัฐจะมีมาตรการอย่างใดต่อการจัดการปัญหา ควรสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนก่อน และควรให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ควรฟังเสียงประชาชนในท้องถิ่นในการเสนอทางออกของปัญหาร่วมกัน

จากการให้ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลหลักของภาคผู้นำชุมชนพบว่า แม้ว่าผู้นำชุมชนจะได้เข้าไปให้ความรู้ ความเข้าใจก็ตาม แต่หลายพื้นที่สามารถจัดการปัญหาได้ด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ย แต่อีกหลายพื้นที่ที่ประชาชนไม่ยอมรับฟังและอ้างสิทธิ โดยบางพื้นที่เกิดการโต้เถียง ขัดแย้งกันอย่างรุนแรง เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อกัน อีกทั้งเจ้าหน้าที่บางคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ใช้อำนาจในทางที่ไม่เป็นธรรม เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มคนบางกลุ่ม ทำให้เกิดข้อกังขาของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และภาครัฐไม่มีแนวนโยบายต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่อการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และบางพื้นที่ที่มีปัญหาแต่ผู้บริหารท้องถิ่นกลับไม่สนใจต่อการแก้ไขปัญหา

จากการให้ข้อมูลการสัมภาษณ์บุคลากรในเทศบาลต่อบทบาทหน้าที่ของตนพบว่า ส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายเป็นอย่างดีว่ามีกฎหมายบังคับใช้อยู่ แต่ในด้านของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ในท้องถิ่นมีความรู้ด้านกฎหมายเพียงเบื้องต้น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน และผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ควรจะมีกฎหมายเฉพาะของท้องถิ่นที่เป็นเอกเทศและเป็นรูปธรรม เพื่อแก้ไขปัญหากการบุกรุกที่สาธารณะ

เพราะมีกฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะของรัฐมากมายหลายฉบับ แต่หากท้องถิ่นได้นำกฎหมายหลักมาปรับให้เป็นเฉพาะท้องถิ่นของตน และประกาศแก่ประชาชน ให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน เชื่อว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและลดข้อกังขาของประชาชนในการอ้างว่าไม่รู้ ไม่ทราบ ข้อกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวได้ แต่กฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ในท้องถิ่นควรเป็นลักษณะที่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐสามารถแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยเป็นลักษณะเอื้อต่อการบริหารจัดการด้วยธรรมาภิบาล เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหลักของรัฐ ภายใต้อำนาจหน้าที่การบริหารจัดการของเทศบาลในจังหวัดลำปาง

จากข้อมูลทั้งหมดผู้วิจัยได้พิจารณาถึงเห็นถึงแนวปฏิบัติของประชาชนกับกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันเกี่ยวกับปัญหากการบุกรุกที่สาธารณะ ไม่เอื้อต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งปัญหากการไม่รู้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยมองว่าเป็นเรื่องสำคัญต่อการปกครองอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่รู้กฎหมายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น การบริหารจัดการภายในชุมชนจึงไม่อาจแก้ปัญหาได้ และผู้วิจัยได้ข้อมูลในเชิงของการบริหารจัดการเป็นลักษณะการทับซ้อนในอำนาจของการดูแลรักษาพื้นที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง หากผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานจะมองเห็นความสำคัญในปัญหาและนำมาบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาอันเป็นประเด็นปัญหาเร่งด่วนที่ควรได้รับการแก้ไข ผู้วิจัยเชื่อว่าปัญหาจะได้รับการแก้ไข

2. เพื่อหาแนวทางการกำหนดรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง

จากการศึกษาเอกสาร ตำรา การให้ข้อมูลสำคัญจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง ทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติ ผู้รับการปฏิบัติ และภาคประชาชนมีทัศนะว่า หากท้องถิ่นมีข้อบัญญัติเป็นการเฉพาะต่อการจัดการปัญหาดังกล่าวจะเป็นผลดี เพราะบทบัญญัติของกฎหมายที่มากกระจัดกระจายซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อกฎหมายของประชาชน หากมีบทบัญญัติของท้องถิ่นโดยตรงนั้น จะทำให้ประชาชนทราบและปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย โดยแนวทางในการกำหนดรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของเทศบาลในจังหวัดลำปาง ควรกำหนดเป็นเทศบัญญัติโดยเนื้อหาของข้อบัญญัติต้องเชื่อมโยงกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่สาธารณะ และควรมีส่วนประกอบ ส่วนที่ 1 หลักการและเหตุผลในการจัดทำ (ร่าง) เทศบัญญัติ, ส่วนที่ 2 บททั่วไปประกอบด้วย คำจำกัดความ, ส่วนที่ 3 การบริหารจัดการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ, ส่วนที่ 4 บทกำหนดโทษ และส่วนที่ 5 ผู้รักษาการตามเทศบัญญัติ

ผู้วิจัยวิเคราะห์เอกสารและข้อมูลจากผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการสังกัดหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จึงนำมาเป็นต้นแบบ (ร่าง) เทศบัญญัติ เรื่อง การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ พ.ศ. ... (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ประกอบมาตรา 8, 8 ทวิ, 9, 9/1, 10, 11, 20, 21, 22 และมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถนนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดการผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550

ข้อ 1 ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า “เทศบัญญัติ... เรื่อง การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ พ.ศ. ...”

ข้อ 2 ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล... และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาล...แล้วเจ็ดวัน

ข้อ 3 บรรดาข้อบัญญัติ ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่ได้ตราไว้ในเทศบาล ซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ให้ใช้เทศบัญญัตินี้แทน

ข้อ 4 ในเทศบัญญัตินี้

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล

“สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หมายความว่า ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า นายกเทศมนตรี... อำเภอ... จังหวัดลำปาง

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับแต่งตั้งจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่และให้มีอำนาจตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย

“เทศบาล” หมายความว่า เทศบาล... อำเภอ... จังหวัดลำปาง

ข้อ 5 บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นที่สาธารณะที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของเทศบาลอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าเทศบาลหรือหน่วยงานอื่นใดหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของเทศบาล ถ้าหากเทศบาลเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้าม หรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว และหากเทศบาลจะใช้หรือจัดหาประโยชน์จากที่ดินนั้น ต้องได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย (ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8)

ข้อ 6 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า ที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินในที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติในข้อนี้ต้องระวางโทษปรับครั้งละไม่เกิน 1,000 บาท (ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 วรรคสาม เทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท)

ข้อ 7 ให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตตามข้อ 6 เสียค่าตอบแทนเป็นรายปีแก่เทศบาล ดังนี้

(1) ตาม ข้อ 6 (1) ไร่ละ 1,000 บาทต่อปี

(2) ตามข้อ 6 (2) หรือ ตามข้อ 6 (3)

(ก) การขุดหรือขุดทราย ลูกบาศก์เมตรละ 28 บาท

(ข) การขุดดินหรือลูกรัง หรืออื่น ๆ ไร่ละ 1,000 บาท หรือลูกบาศก์เมตรละ 10 บาท

โดยในการนี้ ให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตชำระค่าตอบแทนแก่เทศบาลภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันที่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้ถือว่าการอนุญาตสิ้นผลทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือ (ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9/1)

ข้อ 8 การขอรับอนุญาตตามข้อ 7 ให้ผู้ประสงค์ยื่นเอกสารเกี่ยวกับการขออนุญาตตามแบบฟอร์มและรายการหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาที่เทศบาลกำหนด

การพิจารณาอนุญาตให้เทศบาลโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาโดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและประกาศโดยเปิดเผย สำนักงานเทศบาล ให้ประชาชนได้รับทราบเพื่อโต้แย้งหรือคัดค้าน ไม่น้อยกว่า 7 วัน ในการนี้จะดำเนินการอนุญาตโดยไม่ผ่านการเห็นชอบและการรับฟังประชาชนก่อนมิได้

การพิจารณาหากไม่ผ่านสภาเทศบาลให้แสดงเหตุผลของการไม่อนุญาตไว้ และให้การขออนุญาตนั้นตกไป

หากการพิจารณาผ่านสภาเทศบาลแล้วหากมีประชาชนได้โต้แย้งคัดค้านไม่เห็นด้วยและมีเหตุอันสมควร สามารถรับฟังได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับการอนุญาตนั้น แต่หากการโต้แย้ง

คัดค้านเป็นไปเพื่อการกั้นแกล้ง ประวิงเวลา หรือไม่มีเหตุผลอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการอนุญาตได้

การพิจารณาไม่อนุญาตตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ไม่ตัดสิทธิบุคคลอื่นจะได้นำเสนอคำร้องเพื่อขออนุญาตใหม่ได้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เดรต (2))

ข้อ 9 ที่ดินของรัฐที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดการผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดิน ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อุชนรุ่นหลังด้วย (ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 10, 11)

ข้อ 10 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินเพื่อประชาชนดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามสมควรแก่อัตรา

(2) วางแผนการถือครองที่ดิน

(3) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(5) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดที่ดิน และให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา

(6) เข้าไปยังสถานที่หรือที่ดินของหน่วยงานหรือบุคคลใด ๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาล เพื่อตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน และให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในสถานที่หรือที่ดินเช่นว่านั้นมาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็นในการนี้บุคคลเช่นว่านั้นต้องให้ความสะดวกแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามสมควร (ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20)

ข้อ 11 ให้นายกเทศมนตรี... เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เตรส (5))

(พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ในกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา)

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า เทศบาลต้องส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะอย่างเป็นระบบซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับชุมชน ทำให้เกิดค่านิยมในการหวงแหนผลประโยชน์ร่วมกัน มีความเข้าใจความต้องการและปัญหาของชุมชน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ทั้งผู้บริหารและชุมชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจร่วมดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ (Ratita Kaewjuncan, 2011, pp.185-195) เห็นว่า ปัจจัยที่ทำให้การแก้ปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยยังไม่บรรลุเท่าที่ควร เนื่องจากความทับซ้อนและขาดการประสานงานที่ดีของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งมีหลายหน่วยงาน การที่ไม่สามารถแก้ปัญหาต้นตออันได้แก่การพิสูจน์สิทธิและการจัดทำแนวเขตได้อย่างทันท่วงที ทำให้เกิดแรงจูงใจในการบุกรุกเข้าไปถือครองพื้นที่เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง การที่ประชาชนไม่ศรัทธาเจ้าหน้าที่รัฐและการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่ควร และประการสำคัญคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการแก้ปัญหา

นอกจากนี้แล้วผลการวิจัยยังสะท้อนปัญหาประชาชนมีฐานะยากจน ขาดที่ดินทำกิน ประชาชนไม่รู้กฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ ปัญหาประชาชนบางรายรู้กฎหมายแต่ไม่เคารพกฎหมาย จึงสอดคล้องกับหลักแนวคิดเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะที่ระบุสาเหตุของการบุกรุกที่สาธารณะว่ามาจากความยากจนและขาดแคลนที่ดินทำกินขาดเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้ไม่มั่นคงในการ

ครอบครัวที่ดิน รวมทั้งไม่มีความรักและหวงแหน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ขาดการพัฒนาอาชีพ ที่มั่นคง การขาดจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์ ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาคือการขจัดความยากจนให้กับประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ ให้กับประชาชนหรือยินยอมให้ประชาชนสามารถแสวงหาประโยชน์จากที่สาธารณะได้โดยที่ต้องมีค่าตอบแทนให้กับรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ (Boonchai Somjai, 2005, pp.43-44) ที่พบว่า เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาล้มเหลว และความยากจนเชิงบูรณาการ กรมที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐกรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาล้มเหลว โดยการนำที่ดินที่มีการครอบครองอยู่มาให้เช่า โดยเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากสามารถดำเนินการได้ตามนโยบายดังกล่าว ก็สามารถแก้ไขปัญหาล้มเหลวการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ในที่สุด ทั้งยังสอดคล้องกับการศึกษาของ (Itthiphon Srisaowaluck, et al., 2007, pp.34) ที่พบว่า การให้สิทธิชุมชนจัดการที่ดินเป็นทางออกอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน โดยเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะออกให้แก่ชุมชนอาจเป็นสิทธิใช้ประโยชน์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ สิทธิของชุมชนในที่ดินดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชน ภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงกับภาครัฐ และชุมชนยังสามารถประสานประโยชน์หรือป้องกันการเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยมีกฎหมายรองรับ ทำให้ที่ดินในเขตความรับผิดชอบของชุมชนและที่ดินของรัฐ ข้างเคียงได้รับการดูแลสืบไป และสอดคล้องกับ

(PhaiRoj Lokniyom, et al., 2008, pp.๑) ได้เสนอมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้ เรื่องเอกสารสิทธิแก่ประชาชน

ข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนเป็นไปด้วยความยาก รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่อาจจะเข้าใจข้อกำหนดไม่ถ่องแท้ ทั้งในด้านการดำเนินการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายในระหว่างส่วนราชการไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ส่วนราชการ บางกรณีกลับเสี่ยงการแก้ไขปัญหาโดยการอ้างว่าหน่วยงานภาครัฐไม่มีอำนาจดูแลหรือแก้ไขปัญหาก็เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ขอเสนอการกำหนดมาตรการของกฎหมายในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะในเชิงนโยบาย และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ 3 ด้าน ดังนี้

1. เทศบาลควรร่วมมือกับสำนักงานที่ดินในเขตท้องที่ ดำเนินการจัดทำทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์ที่ถูกต้อง หน่วยงานใดเป็นผู้ครอบครองดูแล เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาแนวเขตและความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่หน่วยงานภาครัฐในการควบคุมดูแลพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องของกรรมสิทธิ์ อำนาจหน้าที่และสิทธิในการครอบครอง ดูแล ชัดเจน เพื่อแก้ไข

ปัญหาเรื่องสิทธิในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือ สิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวได้

2. เทศบาลควรดำเนินการกำหนด บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่ชัดเจนและ ประชาชนเข้าถึงข้อกฎหมายนั้นได้ เป็นการแก้ไข ปัญหา ถึงกรณีการอ้างความไม่รู้กฎหมายเพื่อ พ้นจากความรับผิด ซึ่งสังคมทุกสังคมจำเป็นต้องมี กฎเกณฑ์ที่ใช้ร่วมกัน และเชื่อว่ากฎหมายที่ชัดเจน และประชาชนทราบถึงบทบัญญัติของกฎหมาย กฎหมายนั้นจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคม เพราะทุกบทบัญญัติของกฎหมายนอกจากจะช่วย ให้สังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขแล้ว ยังต้องมองถึง บุคคลที่ฝ่าฝืนให้ถูกลงโทษตามความเหมาะสมเพื่อ เป็นการปรามสังคมว่าไม่ควรทำ เพราะหากทำใน สิ่งที่กฎหมายห้าม ท่านจะต้องถูกลงโทษทันทีเสมอ

3. หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ สาธารณะที่ถูกละเมิดสิทธิจากการบุกรุกควร

ดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีกับผู้บุกรุกหรือ ฝ่าฝืนคำสั่ง เพื่อให้เกิดกรณีการบังคับใช้กฎหมาย อย่างแท้จริง ในกรณีที่ไม่อาจจะใช้ช่องทางอื่นใด ต่อผู้กระทำผิดได้ เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่ เป็นช่องทางสุดท้าย เพราะช่องทางนี้จะสร้าง ผลกระทบอย่างรุนแรงในความปกติสุขของสังคม และมาตรการนี้จะใช้ก็ต่อเมื่อไม่เหลือช่องทางใด แล้วที่จะเยียวยาปัญหานี้ได้ การฟ้องร้องดำเนินคดี จึงเป็นมาตรการที่จะทำให้ทราบโดยชัดแจ้งว่า ผลจากการกระทำนั้น กระทำได้หรือไม่ต่อไป

ทั้งหมดนี้เป็นเพียงแนวทางที่ได้จากการ วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลทั้ง เอกสาร ตำรา ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ คณะผู้วิจัย ได้นำมารวบรวมและเรียบเรียงเพื่อให้สามารถ นำข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้ไปใช้เพื่อเป็นประโยชน์ ในอนาคตต่อไปได้ ●

บรรณานุกรม

- Boonchai Somjai. (2005). kānsuksā n̄əothāng kānk̄ækhai panhā kān bukruk thī sāthāranaprayōt: suksā k̄ōranī thī sangūan liang satk̄ōmōlā mū thī sām tambon kamalā ‘amphōe kathū čhangwat phū ket. [Study of guidelines for solving problems of intrusion at public interest: Study of Kamala animal reserve Moo. 13, Kamala Sub District, Katoo District, Phuket Province]. (Master’s Thesis). Burapha University, Chonburi.
- Department of Local Administration. (Public Organization). (2019, June 1), kham sang krasūang mahātthai thī n̄nggr̄ōikao / s̄ōngphanhār̄ōisāmsipp̄ǣt rūang t̄əngtang phanakngān čhaonāthī. Retrieved from http://www.dla.go.th/upload/template/tempNews/2018/11/49078_1.PDF
- Department of National Parks, Wildlife and Plant Conservation (Public Organization). (2019, April 20), sarup kān rāingān sathiti khadī k̄eokap kān pāmai pračham p̄ingoppramān 2560. Retrieved from <http://www.dnp.go.th/Lawsuit/s̄ōngphanhār̄ōihāsipčhet-09302557.pdf>
- Itthiphon Srisaowaluck, et al. (2007). khrōngkān suksā rabop sitthi nai thīdin khōng chumchon thī m̄ōsom. [Study the right community land rights system]. Bangkok: The Thailand Research Fund, (Public Organization).
- Krisdika (Public Organization). (2019, June 1), pramūan kotmāi ph̄əng læ phānit. Retrieved from <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=567410&ext=htm>
- Krisdika (Public Organization). (2019, June 1), pramūan kotmāi thīdin Ph̄. S̄. s̄ōngphansīr̄ōikāosipčhet. Retrieved from <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=570844&ext=htm>
- Krisdika (Public Organization). (2019, June 1), rabīap krasūang mahātthai wādūai kāndūl̄æ raksā læ khumkhr̄ōng p̄ōngkan thīdin ‘anpen sāthāranasombat khōng ph̄əndin samrap phonlamūang chair̄ōw̄ō makan Ph̄. S̄. s̄ōngphanhār̄ōihāsipsām. Retrieved from <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C503/%C503-2g-2553-a0001.htm>
- PhaiRoj Lokniyom, et al. (2008). māttrakān k̄ækhai panhā kān bukruk thīdin nai khēt phūnthī pāsangūan h̄əng chāt læ khēt phūnthī pāmai. [Measures to solve land encroachment problems in the National Reserved Forest area And forest areas]. Bangkok: National

- Research Council of Thailand (Public Organization).
- Provincial Affairs Bureau. (Public Organization). (2018, June 1), rabīap samnak nāyokratthamontrī wādūai kānkākhai panhā kān bukruk thīdin khōng rat Phō.Sō. sōngphanhārōisīphā. Retrieved from http://pab.dopa.go.th/main/law/land_threat.pdf
- Ratita Kaewjuncan. (2011). khōngkān wičhai nāothāng kākhai panhā kān bukruk thīdin khōng rat nai phūnthī khēt hām lā sat pā thalē nōi. [The solution to the problem of state land encroachment in the area of the Noi Wildlife Hunting Area]. Bangkok: The Thailand Research Fund, (Public Organization).
- Saman Rungsiyokrit and Sutee Suttisomboon. (1994). kānbōrihān ngān bukkhon. [Personnel management]. Bangkok: Office of the Civil Service Commission, (Public Organization).
- Schwartz, Lita Linzer. (1980). Criteria for Effective University Teaching. Improving College and University Teaching.
- Supremecourt. (Public Organization). (2019, June 1), khamphiphāksā sān dīkā. Retrieved from <http://deka.supremecourt.or.th/>
- Thongchai Suntiwong. (2000). ongkān lāe kānbōrihān. [Organization and administration]. Bangkok: Thai Wattana Panich Public Company Limited.
- Treasury. (Public Organization). (2019, June 1), kot krasūng kānkhlāng wādūai lakkēn lāe withīkān pokkhōng dūlāe bamrung raksā chai lāe čhathā prayōt kīeokap thīrātchaphatsadu Phō. Sō. sōngphanhārōisīphā. Retrieved from http://www.treasury.go.th/ewtadmin/ewt/treasury_intra/download/article/article_20131007153230.pdf
- Treasury. (Public Organization). (2019, June 1), nangsū krom Thanaruk thī kok sīrōičhet / wō nungrōiyīsip'et longwan thī sipsī Kumphāphan sōngphanhārōisāmsipčhet rūang kān khō chai thīrātchaphatsadu. Retrieved from http://www.treasury.go.th/pv_nakhonnayok/download/article/article_20171122140829.pdf