

การบูรณาการจัดการและแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณะประโยชน์

โดย

นายวิชา สุระบาล

รองผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม

กระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง รุ่นที่ ๓

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

คำนำ

การบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เป็นปัญหาในระดับชาติที่ทุกรัฐบาลพยายามหาทางป้องกัน และแก้ไขมาโดยตลอด แต่ด้วยปัจจัยความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจทำให้มีความต้องการใช้ที่ดินมากขึ้น และมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เพิ่มขึ้นทุกปี รัฐบาลกำหนดนโยบายและใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้กลไกราชการเป็นกลไกหลักในการดำเนินการ อันได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน กรมการปกครอง จังหวัด อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กระนั้นก็ตามการดำเนินการของแต่ละส่วนงานกลับมีข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป ทำให้การแก้ไขปัญหามีไปอย่างล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพ

การบูรณาการของส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์ในระดับพื้นที่ อันได้แก่ ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครองท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน จึงเป็นวิธีการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่พยายามอุดช่องว่างและลดข้อจำกัดของแต่ละส่วน เพิ่มศักยภาพและสร้างเอกภาพในการจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจัดองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการระดับจังหวัด ระดับอำเภอ จนถึงระดับประจำแปลงที่ดินสาธารณะประโยชน์ จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ผู้วิจัยมีความสนใจในการศึกษา และได้จัดทำวิจัยเรื่องนี้ขึ้น

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณอาจารย์ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรทุกท่านที่ได้ให้การแนะนำในการจัดทำวิจัยครั้งนี้ ขอขอบคุณบุคลากรของกรมการปกครอง กรมที่ดิน ที่ได้ให้การอนุเคราะห์เอกสารวิชาการ ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการวิจัยครั้งนี้

ผู้วิจัยหวังว่าเนื้อหาและผลสรุปของการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางให้กับผู้เกี่ยวข้องในการนำไปพิจารณาปรับใช้ตามความเหมาะสมต่อไป

(นายรัช สุระบาล)

นักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๔
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๕
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๖
คำจำกัดความ	๖
บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๗
แนวคิดที่คืนสาธารณประโยชน์	๗
ทฤษฎีการบริหารแบบราชการ	๑๑
แนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการ	๑๖
สรุป	๒๖
บทที่ ๓ สถานการณ์การบูรณาการที่คืนสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย	๒๗
ความเป็นมาของการกำหนดที่คืนสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย	๒๗
สถานการณ์การบูรณาการที่คืนสาธารณประโยชน์	๔๖
สรุป	๖๐

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ วิธีการบริหารจัดการ และการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินสาธารณประโยชน์	๖๔
วิธีการบริหารจัดการ และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	๖๕
กลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของคณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	๖๘
กรณีตัวอย่างการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน	๘๒
บทวิเคราะห์เพื่อบูรณาการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินสาธารณประโยชน์ของส่วนราชการ	๘๓
สรุป	๑๑๒
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๑๓
สรุป	๑๑๓
ข้อเสนอแนะ	๑๒๒
บรรณานุกรม	๑๒๔
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๒๗

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
๒-๑ การบริหารแบบองค์รวม	๑๘
๒-๒ การบริหารแนวราบ	๒๐
๒-๓ การบริหารเชิงการประสานงาน	๒๒
๒-๔ กระบวนการ การจัดการสาธารณะใหม่	๒๓
๒-๕ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารราชการ ๒๕๔๖-๒๕๕๐	๒๔
๒-๖ กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์	๒๕
๔- ๑ ส่วนราชการที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์	๑๐๑
๔- ๒ ความเชื่อมโยงเชิงภารกิจของหน่วยราชการ	๑๐๘
๕-๓ ความเชื่อมโยงทางสายบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น	๑๐๘
๕-๔ การจัดโครงสร้างการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ระดับจังหวัด	๑๑๐
๕- ๕ การจัดโครงสร้างการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์	๑๑๒

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นพื้นฐานของการผังเมืองและการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นการจัดสัดส่วนการใช้ที่ดินให้มีความเหมาะสม เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสัญลักษณ์ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการดำเนินงานตามภารกิจของรัฐ (นิพนธ์ วิเชียรน้อย, ๒๕๕๕) ซึ่งการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศโดยทั่วไป จะแบ่งสัดส่วนระหว่างที่ดินของเอกชน ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ ที่ดินของรัฐหรือที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตของเมือง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ความสงบเรียบร้อยของสังคม ทั้งนี้ได้กำหนดที่ดินของรัฐ หรือที่ดินสาธารณประโยชน์ ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของที่ดินทั้งหมด (ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิต, ๒๕๕๑)

ที่ดินสาธารณประโยชน์ ถือเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสภาพจะเป็นที่ดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ท่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ห้วย หนอง บึง ป่าช้า ที่ฝังศพ เป็นต้น ดังนั้นที่ดินสาธารณประโยชน์จึงเป็นมรดกทางธรรมชาติอย่างหนึ่ง ที่มีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวม เป็นแหล่งช่วยรักษาคุณค่าทางธรรมชาติ ป้องกันภัยพิบัติต่างๆ เช่น ปัญหาจากน้ำท่วมในฤดูฝน ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคและการเกษตรในฤดูแล้ง และที่ดินสาธารณประโยชน์ยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของท้องถิ่นและประเทศชาติ บางแห่งสามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว บางแห่งอาจใช้เป็นแหล่งเพาะเลี้ยง หรือขยายพันธุ์สัตว์ บางแห่งสามารถใช้สร้างสถานที่ราชการ สถาบันการศึกษา หรือแม้แต่ศาลาเอนกประสงค์ของหมู่บ้านหรือตำบล

การเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของชุมชนที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้มีการขยายเขตการทำประโยชน์ในพื้นที่ เพื่อรองรับกิจกรรมต่างๆ เพิ่มมากขึ้นด้วย จึงมีสาเหตุให้มีการบุกรุกที่ว่างเปล่าที่ไม่มีผู้ใช้ประโยชน์ และขาดการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือที่รกร้างว่างเปล่า

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล ทำให้ที่ดินสาธารณประโยชน์ นับวันจะมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม ที่ดินสาธารณประโยชน์

อันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นับวันจะลดน้อยลง โดยการบุกรุกของราษฎรและเอกชน ซึ่งปรากฏจากการสำรวจพบว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันทั่วประเทศ มีประมาณ ๓๔,๐๐๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๗.๖ ล้านไร่ ถูกบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์ และอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของประมาณ ๑๐๕,๐๐๐ ราย เนื้อที่ประมาณ ๓.๕ ล้านไร่ (กรมที่ดิน, ๒๕๔๖) ถ้านับรวมถึงปัจจุบันเชื่อว่าพื้นที่การบุกรุกจะมากขึ้นเท่าตัวและนับวันจะเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในขณะที่ที่ดินมีจำนวนจำกัดและมีราคาแพง ความล้มเหลวของการป้องกันและการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ รวมทั้งการปล่อยปละละเลยไม่จริงจังกับการแก้ปัญหา ไม่กล้าใช้มาตรการทางกฎหมายกับผู้บุกรุกที่ दौरान เป็นเหตุให้บุคคลอื่นเอาอย่างเพิ่มขึ้น ที่ดินสาธารณประโยชน์ส่วนใหญ่ไม่มีขอบเขตและหลักฐานที่แน่นอน และประชาชนบางคนขาดวินัย ไม่เคารพกฎหมาย มีความโลภ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม ซึ่งผลเสียหายที่เกิดจากการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ จะสร้างปัญหาทางด้านสังคม การเมือง การปกครอง รวมทั้งด้านเศรษฐกิจโดยส่วนรวม และเสียความสมดุลทางนิเวศวิทยาทางธรรมชาติ อันได้แก่ การทำให้ไม่มี หรือมีน้อยลงของเขตพื้นที่สาธารณะ ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางสาธารณะและลำห้วย บึง หนองน้ำ ทุ่งเลี้ยงสัตว์ ทุ่งหญ้า ป่าช้า ที่ฝั่งศพ สวนสาธารณะ การขาดแหล่งสร้างอาหารตามธรรมชาติ เช่น สัตว์ป่า สัตว์น้ำ พืชผัก สมุนไพร แหล่งต้นน้ำลำธาร เป็นต้น สัตว์ป่าไม่มีพื้นที่ป่าได้ดำรงเผ่าพันธุ์ การขาดแหล่งผลิตอากาศบริสุทธิ์ เสียดุลทางธรรมชาติ การปิดกั้นทางน้ำทำให้เกิดน้ำท่วม แหล่งน้ำตื้นเขิน ผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงเดือดร้อน และที่สำคัญจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา กล่าวคือ เมื่อต้องการใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น จะสร้างสถานที่ราชการ สร้างสถาบันการศึกษา เป็นต้น จะต้องเสียเวลาและสิ้นเปลืองเงินงบประมาณในการพิสูจน์สิทธิการครอบครอง การฟ้องคดีบางกรณี ต้องจัดหาที่ทำกินและที่อยู่อาศัยให้บางแห่งต้องเสียโอกาสในการนำความเจริญมาสู่ท้องถิ่น เนื่องจาก ผู้บุกรุกที่สาธารณะรวมตัวกันคัดค้านการเข้าไปใช้ประโยชน์ของทางราชการ

ในการคุ้มครอง ดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลาย ๆ หน่วยงานในการดำเนินการ โดยระบุหน้าที่ภายใต้บริบทของภารกิจหลักของหน่วยงาน นั้น กล่าวคือ

๑. กระทรวงมหาดไทย ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลโดยเคร่งครัด วางนโยบาย ทางปฏิบัติ และออกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ เน้นผู้อนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ตามที่มีกฎหมายระเบียบกำหนดไว้

๒. กรมการปกครอง ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ดินสาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวทั้งหมด

๓. กรมที่ดิน ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ขุดถนนสภาพ ขอบขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

๔. จังหวัด ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัด ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ดินสาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่เกิดขึ้นในท้องที่จังหวัด

๕. นายอำเภอ ดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ จัดทำเปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และดำเนินการกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ การบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ และการดำเนินการกรณีต้องวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ณ ที่ใด มีขอบเขตอย่างไร

๖. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ตรวจจัดการที่สาธารณะ

๗. องค์การปกครองท้องถิ่น ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามข้อร้องทุกข์กล่าวโทษ ให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ ให้ความเห็นแก่ นายอำเภอ เกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ และควบคุม กำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ในการดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ซึ่งจะเห็นได้ว่า แต่ละหน่วยงาน ต่างมีหน้าที่ในการคุ้มครองที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่แตกต่างกันไป ตามที่กฎหมายในความรับผิดชอบกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแต่ละหน่วยงาน จะมีวิธีการบริหารจัดการ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายที่แตกต่างกันไป และมีลักษณะซ้ำซ้อน เก่งงานกันทำ ต่างหน่วยต่างทำงานอย่างขาดเอกภาพ ขาดแผนงานร่วมกัน การบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงไม่มีประสิทธิภาพ มีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์เพิ่มขึ้นโดยตลอด และการบุกรุกที่สาธารณะเดิม ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาวิธีการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงาน เพื่อเสนอแนะวิธีการบูรณาการการทำงานของทุกหน่วยงานให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑ เพื่อศึกษาวิธีการบริหารจัดการ และการแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๒ เพื่อเสนอแนะวิธีการบูรณาการบริหารจัดการที่ดิน สาธารณประโยชน์ ของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การบูรณาการการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดิน สาธารณประโยชน์ กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

๑. มิติเนื้อหา จะดำเนินการวิจัยโดยครอบคลุมเนื้อหา ดังนี้
 - การเกิดที่ดิน สาธารณประโยชน์ของประเทศไทย
 - การบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ในประเทศไทย
 - วิธีการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ ในปัจจุบันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาระเบียบกฎหมาย วิธีการปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัด
 - การวิเคราะห์และเสนอแนวทางบูรณาการ การทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยใช้กรอบการบูรณาการงาน ได้แก่ ผู้นำการบูรณาการ การจัดรูปแบบการทำงาน การบูรณาการแผนงาน การบูรณาการทรัพยากรในการทำงาน
๒. มิติของเป้าหมาย จะศึกษาที่ดิน สาธารณประโยชน์ประเภท ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
๓. มิติหน่วยที่ศึกษา จะศึกษาหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง กับการคุ้มครองดูแลที่ดิน สาธารณประโยชน์ ได้แก่กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมที่ดิน จังหวัด อำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. มิติพื้นที่ จะศึกษาในภาพรวมของประเทศโดยไม่ระบุเจาะจง ว่าเป็นพื้นที่ใดเพื่อให้เห็นภาพกว้างของการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การบูรณาการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษา ๒ ประเด็นหลัก ๆ คือ วิธีการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะการบูรณาการบริหารจัดการ ดังนั้น วิธีการดำเนินการวิจัยจึงกำหนดไว้ ดังนี้

๑. การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่

- ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ วิธีการทำงาน ของแต่ละหน่วยงาน
- เอกสารการวิจัยของหน่วยราชการและสถาบันการศึกษา ที่มีการวิจัยการแก้ไข

ปัญหา ที่ดินสาธารณประโยชน์ กรณีศึกษาต่าง ๆ

- ข้อมูลพื้นฐานในเรื่องที่ดินสาธารณประโยชน์ของหน่วยงานต่าง ๆ

๒. นำกรณีศึกษาการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ประสบความสำเร็จ และความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหา มาถอดบทเรียนเพื่อประกอบการวิเคราะห์ และเสนอแนะวิธีการบูรณาการ

ข้อจำกัดของการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาในภาพกว้างของการแก้ไขปัญหา โดยไม่จำเพาะเจาะจง ว่าเป็นปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ใด ผลการศึกษาจึงเป็นการวางกรอบการบูรณาการ โดยไม่สามารถลงลึกถึงรายละเอียดการบูรณาการว่าป็นพื้นที่ใดได้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทราบกรอบกฎหมาย และวิธีการบริหารจัดการ และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๒. สามารถนำเสนอวิธีการบูรณาการบริหารจัดการ และการแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์

คำจำกัดความ

ที่ดินสาธารณประโยชน์ หมายถึง ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภท ที่รัฐได้สงวนให้ประชาชนใช้
ร่วมกัน โดยรัฐออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หมายถึง กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมที่ดิน จังหวัด อำเภอ
กำนันผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดที่สาธารณประโยชน์

ที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่าถึง พื้นที่ดินทั่วไป และให้ หมายความว่ารวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ ชายทะเลด้วย

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่า ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีความหมายกว้างมาก เพราะนอกจากจะหมายความว่าถึงพื้นที่ดินโดยทั่ว ๆ ไป ที่ราษฎรใช้ปลูกบ้านอยู่อาศัยและประกอบกรทำมาหาเลี้ยงชีพแล้ว กฎหมายที่ดินยังให้หมายความว่ารวมถึงพื้นที่อื่นๆ ด้วย ซึ่งแม้โดยสภาพจะไม่มีพื้นดินธรรมดา เช่น หนองน้ำ บึง และทะเลสาบ เป็นต้น สาเหตุที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ ก็เพราะอาจจะเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินที่สำคัญอย่างหนึ่ง ดังนั้น พื้นที่ต่างๆ ดังกล่าวแม้ปัจจุบันจะยังไม่มีสภาพเป็นพื้นดิน แต่ในอนาคตอาจจะคืนเงินกลายเป็นพื้นดินขึ้นมาในภายหลังได้ จึงได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงไว้ด้วย

เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างหนึ่งของชาติ ในสมัยโบราณนับตั้งแต่ สมัยกรุงสุโขทัย ที่ดินทั้งหมดจึงเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินอาจจะ ทรงอนุญาตหรือแบ่งให้ราษฎร ใช้ทำมาหากินได้ตามความเหมาะสม แต่ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ไม่ ต่อมาจึง ได้มีการบัญญัติกฎหมาย อนุญาตให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ กฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินได้มีการวิวัฒนาการต่อมาเรื่อยๆ เพื่อประโยชน์ในการใช้บังคับให้ทันต่อเหตุการณ์ จนกระทั่งในปีพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินขึ้นใช้บังคับอีกฉบับหนึ่ง คือประมวลกฎหมายที่ดิน ในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ได้มีการยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ก่อนแล้วรวม ๑๔ ฉบับ และได้นำสาระสำคัญในกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินที่ได้ถูกยกเลิก มาบัญญัติรวมไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ ยังได้ยกเลิกบรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้

ที่สาธารณประโยชน์ หมายถึง ที่ดินที่ทางราชการได้จัดให้หรือสงวนไว้ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามสภาพแห่งพื้นที่นั้น หรือที่ดินที่ประชาชนได้ใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อน ไม่ว่าปัจจุบันจะยังใช้อยู่หรือเลิกใช้แล้วก็ตาม เช่น ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าฝางและเผาศพ ห้วย หนอง ที่ชายตลิ่ง ทางหลวง ทะเลสาบ เป็นต้น ตามกฎหมายถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผู้ใดจะเข้ายึดถือครอบครองเพื่อประโยชน์แต่เฉพาะตนนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะ

ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามที่ระเบียบและกฎหมายกำหนดไว้ หากฝ่าฝืนจะมีความผิดและได้รับโทษ ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ

ประเภทของรูปแบบการใช้ที่ดิน

ในการใช้ประโยชน์ของที่ดินของรัฐ จะต้องมีการกำหนดสัดส่วนที่ดินแต่ละประเภท ให้มีความสมดุล และกำหนดการวางพื้นที่การใช้ประโยชน์ให้ถูกต้อง และสอดคล้องกันในแต่ละประเภท หากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่มีการควบคุมหรือวางผังเมือง จะมีลักษณะคละเคล้าปะปนกันไม่เป็นระเบียบ ความแออัดจะกระจุกตัวอยู่ที่ศูนย์กลาง และกระจายออกไปรอบนอกชุมชน อย่างไรก็ตามการวางผังเมืองและแบบแผน เมื่อชุมชนขยายตัวไปสู่ความเป็นเมือง ปัญหาต่างๆ ก็จะตามมา การวางผังเมืองเป็นการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบคมนาคมขนส่ง และเตรียมรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต โดยการพิจารณาแผนประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นการพิจารณาจากการใช้อาคาร และที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพของประชาชน ๓ ส่วน คือ

๑. ส่วนที่อยู่อาศัย แบ่งออกเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ๕ ประเภทได้แก่

- ๑.๑ ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
- ๑.๒ ประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
- ๑.๓ ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
- ๑.๔ ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
- ๑.๕ ประเภทอนุรักษ์เพื่อการอยู่อาศัย

๒. ส่วนทำงานและบริการสาธารณะ แบ่งออกเป็น ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ที่ดินประเภทสถานที่ราชการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

๓. ส่วนที่พักผ่อนหย่อนใจ แบ่งออกเป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ดินประเภทอนุรักษ์

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเพียง ๔ ประเภทสำคัญ คือ

๑. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย
๒. ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม
๓. ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม
๔. ที่ดินประเภทที่สงวน และควบคุมการพัฒนา

๑. ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย (Residential Land Uses)

แนวความคิดหลักที่ใช้ในการวางผังที่อยู่อาศัย ได้แก่ Neighborhood Concept เป็นการกระจายความเจริญจากชุมชนหลักออกไปสู่ส่วนต่างๆ ของเมือง ให้ประชาชนได้รับการบริการทางด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการโดยทั่วถึง และเท่าเทียมกัน มีการอยู่อาศัยที่ดี และน่าพึงปรารถนา กรมการผังเมืองได้จำแนกที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยออกเป็น ๕ ประเภท ดังนี้

- ๑.๑ ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
- ๑.๒ ประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
- ๑.๓ ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
- ๑.๔ ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
- ๑.๕ ประเภทอนุรักษ์เพื่อการอยู่อาศัย

การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย มีหลักการสำคัญว่าพื้นที่ดังกล่าวควรจะเป็นบริเวณที่มีการระบายน้ำดี ลักษณะดินไม่เป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้าง มีศักยภาพในการจัดบริการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการได้เพียงพอ มีความสะดวกในการเข้าถึง มีความปลอดภัยจากสิ่งรบกวนต่างๆ มีสภาพแวดล้อมที่ดี ใกล้สถานที่ทำงานและย่านการค้า เป็นต้น

๒. ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม (Commercial Land Uses)

การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพาณิชยกรรม เป็นลักษณะเด่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมือง เป็นบริเวณที่มีการรวมตัวของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เข้มข้น เป็นศูนย์กลางธุรกิจการพาณิชย์ และการบริการ โดยเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ ๒-๕ ของพื้นที่เมือง เป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชยกรรม การใช้ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทหลัก คือ

๒.๑ ร้านค้าเบ็ดเตล็ด และตลาดสด (Neighborhood & Convenient Stores and Community Markets) เป็นสถานที่จำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดในชีวิตประจำวัน รวมถึงตลาดสด ซึ่งเป็นศูนย์รวมธุรกิจการค้าขายเบ็ดเตล็ดของชุมชน มีขนาดพื้นที่เล็กและกระจายตัวอยู่ทั่วไป

๒.๒ ศูนย์พาณิชยกรรมกลางเมือง (Central Business District) เป็นบริเวณที่กว้างใหญ่ที่สุดและหนาแน่นที่สุดของธุรกิจการค้าขาย และการให้บริการ เป็นที่รวมของกิจการค้าปลีก สำนักงานให้บริการ สถาบันการเงิน สถานเริงรมย์ โรงแรม และอื่นๆ C.B.D. แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

- C.B.D. ในเมือง ซึ่งใช้พื้นที่น้อย อยู่ในทำเลที่ตั้งของการแข่งขัน ราคาที่ดินแพง อาคารสูง เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ในพื้นที่ที่จำกัด

- C.B.D. ชานเมือง เป็นผลมาจากปัจจุบัน กิจกรรมที่เป็นธุรกิจกลางของเมืองใหญ่ๆ ที่อยู่ใจกลางเมือง ต้องประสบปัญหาต่างๆ อาทิ การจราจรติดขัด ราคาที่ดินสูง ความแออัด และเสื่อมโทรม ประกอบกับความเจริญก้าวหน้า ด้านการสื่อสารและการคมนาคมที่สะดวก จึงได้มีการ

ขยายตัวออกไปอยู่ชานเมือง การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม มีหลักการที่สำคัญคือ พื้นที่ดังกล่าวควรอยู่บนที่ราบ ปลอดภัยจากน้ำท่วม สามารถระบายได้ดี มีความสะดวกในการเข้าถึง มีระบบโครงข่ายถนนที่ได้มาตรฐาน และสามารถติดต่อเชื่อมโยงกับบริเวณอื่นๆ เพื่อความสะดวกในการสัญจร อยู่ในบริเวณที่มีสถาบันการเงิน และการบริการสาธารณะอื่นๆ

๓. ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม (Industrial Land Uses)

ในประเทศไทยได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม ไว้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่เมือง โดยแบ่งที่ดินประเภทอุตสาหกรรมออกเป็น ๓ ประเภทหลัก คือ

๓.๑ ประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า

๓.๒ ประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ

๓.๓ ประเภทคลังสินค้า

การวิเคราะห์อุตสาหกรรมเพื่อกำหนดที่ตั้ง และขนาดของพื้นที่ในการวางผังเมือง ได้พิจารณาจำแนกเป็นประเภทตามกระบวนการผลิต และกระบวนการเชื่อมโยงกับการผลิต เพราะกระบวนการผลิตเป็นปัจจัยทำให้เกิดผลกระทบด้านที่ตั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ส่วนกระบวนการเชื่อมโยงกิจกรรมอื่นตามมา อาทิ การขนส่ง การสื่อสารธุรกิจ การค้าและบริการ เป็นต้น หลักการกำหนดที่ตั้งของที่ดินประเภทอุตสาหกรรมที่สำคัญ ควรเป็นพื้นที่ที่มีความลาดชัน ไม่เกินร้อยละ ๕ เพื่อการระบายน้ำและกำจัดของเสีย อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมสายหลัก มีความพร้อมในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นบริเวณที่มีราคาที่ดินต่ำ และมีพื้นที่เพียงพอสำหรับการขยายตัวของโรงงานในอนาคต อยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบ ใกล้ตลาด ไม่อยู่ในทิศทางที่ควันทันตะวัน ลมพัดเข้าเมือง ไม่อยู่ในทิศทางที่ส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำหรือทางลำน้ำธรรมชาติ และต้องไม่เกิดผลกระทบกับจุดเด่นของเมือง

๔. ที่ดินประเภทที่สงวนและควบคุมการพัฒนา

ที่ดินประเภทที่สงวน และควบคุมการพัฒนา เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับเมือง วัตถุประสงค์ของการกำหนดการใช้ที่ดินประเภทนี้เพื่อควบคุมการเจริญเติบโตของเมืองให้อยู่ในบริเวณที่กำหนด รักษาสภาพแวดล้อม และระบบนิเวศของเมือง และสร้างภาพลักษณ์ของเมืองให้สอดคล้องกับธรรมชาติ โดยแบ่งที่ดินประเภทที่สงวนและควบคุมพัฒนาออกเป็น ๔ ประเภท คือ

- ประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม
- ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย
- ประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการประมง

พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การจัดให้เป็นที่ดินประเภทที่สงวนและควบคุมการพัฒนา คือ พื้นที่ที่เป็นแหล่งวัตถุดิบ หรือทรัพยากรทางธรรมชาติ พื้นที่ที่มีน้ำท่วมขังหรือรับการระบายน้ำ พื้นที่สาธารณูปโภคของเมือง พื้นที่อนุรักษ์และสงวนรักษา พื้นที่ที่เปิดกันให้เป็นที่โล่ง เป็นต้น

ทฤษฎีการบริหารแบบราชการ (Bureaucratic Management)

แมกซ์ เวเบอร์ นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้สร้างตัวแบบขององค์การ ในอุดมคติ ที่เรียกว่าองค์การแบบราชการขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักการพื้นฐานของระบบราชการและองค์การขนาดใหญ่ทั่วไป คำว่าองค์การแบบราชการในความหมายของเวเบอร์ มิได้หมายความแต่เฉพาะองค์การของภาครัฐ หรือองค์การของระบบราชการเท่านั้น หากแต่รวมถึงองค์การที่มีขนาดใหญ่ ที่มีการจัดโครงสร้างและสายการบังคับบัญชา ที่ชัดเจนและเป็นระบบแน่นอน รวมถึงมีการบริหารงานในระบบคุณธรรม (merit system) นอกจากนี้ ต้องมีลักษณะการบริการงานโดยยึดหลักของเหตุผลในการตัดสินใจ รวมถึงมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน มีความต่อเนื่องและมีการแบ่งงานกันทำ ตามความชำนาญเฉพาะด้าน (specialist)

ในทัศนะของ เวเบอร์ สิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่ โครงสร้างขององค์กร ซึ่งเสนอว่าจะต้องเป็น โครงสร้างที่เหมาะสมกับการทำภารกิจ มีความแน่นอน ชัดเจน มีความต่อเนื่อง ทั้งนี้โดยต้องมีการกำหนดไว้ในรูปของกฎ หรือกฎหมาย มิใช่เปลี่ยนแปลงไปตามเหตุการณ์ หรือแรงกดดันทางการเมือง หรือขึ้นอยู่กับตัวบุคคลภายใต้โครงสร้างเช่นนั้นภายในหน่วยงาน จะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด หรือความชำนาญของแต่ละบุคคล และต้องทำงานในลักษณะ “มืออาชีพ” คือปฏิบัติงานโดยมีองค์ความรู้ในเชิงศาสตร์ เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ องค์การแบบราชการมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

๑. มีโครงสร้างและกฎระเบียบที่แน่นอน ชัดเจนและมีความต่อเนื่อง

องค์การแบบราชการจะต้องมีโครงสร้างที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อการจัดทำภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ของส่วนต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดรายการบังคับบัญชาและรายงานผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน นอกเหนือจากการมีโครงสร้างหน้าที่และสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนแล้ว องค์การแบบราชการจะต้องมีกฎเกณฑ์ ในการปฏิบัติงานชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานร่วมกัน กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานนี้ จะต้องถูกกำหนดขึ้นอย่างสมเหตุสมผลเพื่อประโยชน์ขององค์การในการที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิบัติงานขององค์การแบบราชการ จะต้องมีความต่อเนื่องตลอดไป จนสิ้นสุดภารกิจ หรือหมดความจำเป็นในการทำภารกิจ มิใช่ปฏิบัติงานในลักษณะขาดช่วง หรือขาด

ความต่อเนื่อง อาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน หรือผู้มารับบริการจากองค์กรนั้น ๆ ได้

๒. มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน

องค์การแบบราชการจะต้องกำหนดโครงสร้าง และหน้าที่ของบุคลากร โดยพิจารณาจากความรู้และความชำนาญเฉพาะด้าน การปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำโดยบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถในหน้าที่หรืองานที่รับผิดชอบอย่างแท้จริง ในระยะต่อมามักจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน โดยวุฒิการศึกษาหรือประสบการณ์ตรงกับ การทำงานในลักษณะที่ชัดเจน และจะไม่มีการใช้บุคลากรผิดประเภท คือ ไม่ได้ศึกษาหรือไม่มีประสบการณ์ในงานลักษณะที่ต้องรับผิดชอบ รวมถึงยอมรับการตัดสินใจ ความเห็น หรือการใช้ดุลยพินิจของผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ชำนาญการ ซึ่งได้ให้ความเห็นตามหลักวิชาการด้วย

๓. มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชา การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน

องค์การแบบราชการจะต้องมีการกำหนดลำดับชั้นของการบังคับบัญชา หรือสายการบังคับบัญชา (Line of command) ที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและความสะดวกในการควบคุมบังคับบัญชา ตลอดจนความสะดวกในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงานของแต่ละแผนกหรือแต่ละฝ่าย นอกจากนั้น การกำหนดสายการบังคับบัญชานี้ ยังช่วยให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบภาระงานไปทั่วทั้งองค์การด้วย

๔. ความสัมพันธ์ภายในองค์การแบบเป็นทางการ

ภายในองค์การแบบราชการนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทุกตำแหน่ง ทุกระดับ จะต้องเป็นความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ (Formal relations) หมายถึงมีความสัมพันธ์กันในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีระเบียบ กฎหมาย เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ไม่ยึดถือความสัมพันธ์ส่วนตัว แต่ยึดถือระเบียบ กฎหมายเป็นหลัก ภายในองค์การจะต้องมีเฉพาะผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่เท่านั้น จะไม่ยึดความสัมพันธ์ฉันท์บิดา มารดา บุตร เครือญาติ หรือเพื่อน ซึ่งอาจนำไปสู่การละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือเลือกปฏิบัติหน้าที่ อันอาจเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อบุคคลใด ๆ

ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนี้ตรงข้ามกับความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal relations) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เพื่อนสนิท หรือความสัมพันธ์แบบผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้ เมื่อนำมาใช้ภายในองค์การ อาจนำไปสู่ความไม่เป็นระบบ หรือสร้างความเสียหายให้กับองค์การในบางสถานการณ์ได้ เช่น การแสวงผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในองค์การ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และระบบเครือญาติ เป็นต้น

๕. กระบวนการบริหารงานบุคคลซึ่งยึดหลักระบบคุณธรรม

ระบบคุณธรรมมีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้

๕.๑ มีการสอบแข่งขันเพื่อเลือกเฟ้นคนดี มีความรู้ ความสามารถ (competence)

๕.๒ มีความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) เปิดโอกาสให้เป็นการทั่วไป (open to all) ถือว่าทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค ด้วยคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

๕.๓ มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน (security on tenure) โดยยึดถือหลักของการทำงานเป็นอาชีพ ได้รับการยอมรับและการคุ้มครองตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความมั่นใจที่จะแสวงหาความเจริญก้าวหน้าในอาชีพนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมือง

๕.๔ ความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือหลักวิชาการ ได้อย่างเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง หรือพรรคการเมืองใด ระบบคุณธรรมตรงกันข้ามกับ ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การพิจารณา สรรหาบรรจุ แต่งตั้ง ไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ แต่จะยึดหลักพวกพ้องหรือเครือญาติ ไม่มี ความมั่นคงในการทำงาน ผู้มีอำนาจสามารถสั่งการหรือแทรกแซงการทำงานของผู้อยู่ปฏิบัติงาน โดยไม่คำนึงถึงระเบียบ กฎหมาย หรือหลักวิชาการใดๆ ดังนั้นระบบนี้ จึงไม่เอื้ออำนวยต่อผู้มีความรู้ ความสามารถ และยึดหลักความถูกต้องทางวิชาการ ซึ่งในที่สุดจะสร้างผลเสียต่อองค์กรอย่างร้ายแรง

แนวคิดเรื่ององค์การแบบราชการของ เวเบอร์ นี้เป็นรากฐาน แนวคิดที่สำคัญซึ่งนำไปสู่ การออกแบบ กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติงานของระบบราชการ ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกใน เวลาต่อมา ซึ่งล้วนเป็นผลจากการนำเอาหลักการพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นมาประยุกต์ใช้ทั้งสิ้น

แนวคิดในเชิงวิพากษ์องค์การแบบราชการ

แม้ว่าแนวความคิดเรื่ององค์การแบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ จะได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวาง แต่ก็มึ้นักคิดบางส่วนที่มีความเห็นแตกต่างออกไป ซึ่งเราอาจเรียกแนวคิดใน ลักษณะดังกล่าวว่า เป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์

แนวคิดเชิงวิพากษ์ที่ได้รับการกล่าวถึงกันค่อนข้างมาก ได้แก่ แนวคิดของ แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs) โรเบิร์ต เมอร์ตัน (Robert Merton) วอเรน เบนนิส (Warren Bennis) และ มิเชล โครซิเยร์ (Michel Crozier) เป็นต้น (อ้างอิงในสัมฤทธิ์ ยศสมบัติ, ๒๕๔๘, หน้า ๑๑๕-๑๑๖)

แนวคิดของ แอนโทนี ดาวน์ ปรากฏอยู่ในงานเขียนที่ได้รับความนิยมของผู้ที่ศึกษา เรื่องระบบราชการ ในหนังสือชื่อ Inside Bureaucracy ซึ่งมองว่า ข้าราชการหรือผู้ที่ปฏิบัติงานใน องค์กรนั้น แม้ว่าโดยทั่วไป จะปฏิบัติงานโดยยึดถือหลักการและเหตุผล ตลอดจนผลประโยชน์

สาขารณกิจจริงอยู่ แต่อีกด้านก็เป็นมนุษย์ที่มีผลประโยชน์ ตลอดจนค่านิยมส่วนตัวโดยเห็นว่าอำนาจ ผลประโยชน์ ตลอดจนเรื่องเกียรติยศหรือศักดิ์ศรี เป็นเรื่องที่มีผลต่อตัวข้าราชการอย่างมาก เช่นเดียวกัน ซึ่งคาวานน์ ได้แบ่งประเภทของข้าราชการออกเป็น ๕ ประเภท คือ ประเภทปีนป่าย (climber) ประเภทอนุรักษ์ (conserver) ประเภทรื้อนวิชา (zealots) ประเภทผู้สนับสนุน (advocate) และประเภทรัฐบุรุษ (stateman)

ในบางกรณีหรือบางสถานการณ์ แนวคิดของ แมกซ์ เวเบอร์ ซึ่งเกี่ยวกับระบบคุณธรรมมีหลักการสำคัญ อยู่ที่ความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนการตัดสินใจที่เน้นการใช้เหตุผลและผลทางวิชาการ เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ จึงอาจไม่เป็นความจริงในทุกกรณี ตรงกันข้ามการตัดสินใจของข้าราชการอาจขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ภายใต้ระบบอุปถัมภ์และดำเนินการต่างๆ โดยยึดผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร หรือผลประโยชน์ประเทศชาติส่วนรวมก็ได้

ส่วนแนวความคิดของ เมอร์ตัน เห็นว่าระบบราชการนั้นมีกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ มากเกินไป แม้ว่าระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ จะมีความจำเป็น ในแง่บรรทัดฐานของการปฏิบัติและเป็นหลักป้องกันการใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้องของข้าราชการ แต่ในหลายกรณีกฎเกณฑ์ที่มากมายและยุ่งยากเหล่านั้น อาจกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรืออาจขาดความยืดหยุ่น หรืออาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เกิดความระมัดระวังตัวมากเกินไป จนในที่สุดอาจเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้ ส่วนในทัศนะของเบนนิส เห็นว่าข้อบกพร่องของแนวคิดระบบราชการแบบเวเบอร์ คือการไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการพัฒนาตนเอง เนื่องจากระบบสายการบังคับบัญชาที่เข้มงวด ทำให้ข้าราชการปฏิบัติงานตามคำสั่งเท่านั้น ขาดความคิดสร้างสรรค์และปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป จึงสร้างสรรค์นวัตกรรมต่าง ๆ ได้น้อย ทำได้แต่งานประจำเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของนักวิชาการชาวฝรั่งเศสชื่อ โครซิเยร์ ที่ว่าระบบราชการจะปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก็แต่เรื่องงานประจำหรือภายใต้สถานการณ์แบบปกติธรรมดาเท่านั้น แต่ไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน หรือแก้ปัญหาในสถานการณ์วิกฤต ทั้งนี้เนื่องจากการมีกฎเกณฑ์ที่ยุ่งยาก และสายการบังคับบัญชาที่ตีกรอบความคิดของผู้ปฏิบัติงานขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ตลอดจนความรู้สึกไม่กล้าคิดนอกกรอบของระบบนั่นเอง

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าองค์กรแบบราชการของ เวเบอร์ ยังมีจุดอ่อนในทางปฏิบัติอยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะฐานคิดเกี่ยวกับ “คน” หรือความเป็นมนุษย์ ซึ่งในบางสถานการณ์อยู่ภายใต้บริบทของความเชื่อ ค่านิยม วัฒนธรรม ตลอดจนวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของชาติหรือท้องถิ่นของตน รวมถึงประสบการณ์ส่วนบุคคลของข้าราชการแต่ละคน ล้วนมีผลต่อพฤติกรรมใน

การทำงานหรือการตัดสินใจของข้าราชการได้ทั้งสิ้น ดังนั้น การกล่าวถึงการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผลทางการบริหาร (rational choice) ระบบคุณธรรม หรือการใช้ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ จึงเป็นเพียงตัวแบบขององค์การในอุดมคติซึ่งอาจปฏิบัติได้ยากในโลกของความเป็นจริง

แนวคิดเรื่ององค์การแบบราชการของ เวเบอร์ ก็เป็นเช่นเดียวกับแนวคิดเรื่องการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management) ของ เฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) ซึ่งถูกมองว่ามีลักษณะเป็นกลไก (mechanic) เกินไป โดยขาดการมองที่ความเป็นมนุษย์ ดังนั้นจึงได้รับการวิพากษ์ว่าเป็นองค์การที่ขาดความเป็นมนุษย์ (organization without man)

แต่อย่างไรก็ตามควรต้องให้ความเป็นธรรมกับ เวเบอร์ เนื่องจาก เวเบอร์ ก็ได้กล่าวแล้วว่าองค์การแบบราชการที่ได้เสนอนั้นเป็นเพียงองค์การในอุดมคติ หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นการนำเสนอแบบจำลองลักษณะทั่วไป ที่องค์การควรจะต้องมีในเชิงของหลักการเท่านั้น ส่วนในรายละเอียด ยังคงต้องไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมกับบริบทของแต่ละสังคมหรือแต่ละสถานการณ์ ในแง่นี้ หากมองในภาพรวมหรือมองให้ลึกกลงไปในเชิงปรัชญาแนวคิดแล้วก็จะต้องยอมรับว่าสิ่งที่ เวเบอร์ ได้เสนอเอาไว้ นั้นมีความจำเป็นและความเหมาะสมกับองค์การที่จะต้องทำภารกิจในการให้บริการสาธารณะอยู่มาก นอกจากนั้นยัง ไปพ้องกับแนวความคิดที่สำคัญทางกฎหมายคือหลักการสำคัญที่ว่าด้วย นิติรัฐ (Rule of law) อีกด้วย

สรุปการบริหารราชการ หมายถึง การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดโดยนโยบายของรัฐบาลและกฎหมายต่างๆ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนภายใต้สภาพแวดล้อมต่างๆ ของสังคม และภายในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การบริหารราชการของหน่วยงานเหล่านั้น จะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมและสอดคล้อง เพื่อการทำภารกิจที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด ภายใต้องค์ความรู้และเครื่องมือที่ระบบราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมีอยู่ ระบบราชการมีความสำคัญ และสัมพันธ์กับวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนแต่ละประเทศสูงมาก หากประเทศใดมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพสูงคุณภาพของสังคมและประชาชนของประเทศนั้นก็ย่อมดีตามไปด้วย

หน้าที่ของระบบราชการแบ่งออกเป็นลักษณะกว้างๆ ๔ ลักษณะคือ หน้าที่ประเภทการให้บริการ หน้าที่ประเภทการควบคุมจัดระเบียบ หน้าที่ประเภทให้การสนับสนุน และหน้าที่ประเภทสงเคราะห์และช่วยเหลือ หรืออาจแบ่งเป็นหน้าที่ในการให้บริการขั้นพื้นฐาน หน้าที่ในด้านสังคมและหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจ

การบริหารราชการ มีหลักการและวิธีการที่แตกต่างไปจากการบริหารธุรกิจค่อนข้างมาก การบริหารธุรกิจมีเป้าหมายที่กำไร วิธีการบริหารธุรกิจไม่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดและ

ไม่อยู่ภายใต้ นโยบายทางการเมือง แต่อยู่ภายใต้ระบบกลไกตลาดและกฎหมายเอกชนเป็นประการสำคัญ ส่วนการบริหารราชการมีเป้าหมายที่มีได้มุ่งเน้นกำไร แต่เป็นเรื่องของการให้บริการสาธารณะ ซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมายมหาชน นโยบายทางการเมืองที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลและสภาพปัญหาของประชาชน วิธีการในการบริหารราชการถูกกำหนดและควบคุมโดยกฎหมายมหาชนอย่างเคร่งครัด ภายใต้กรอบแนวคิดขององค์การแบบราชการ ของ แมกซ์ เวเบอร์

สภาพแวดล้อมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบราชการ ดังนั้นการบริหารราชการสมัยใหม่จึงจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้หลายด้าน เช่น เศรษฐศาสตร์ การบริหาร จิตวิทยา กฎหมาย รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ และสังคมวิทยา

แนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการ

ความหมายของการบริหาร

คำศัพท์ที่ใช้ในความหมายของการบริหาร มีอยู่สองคำคือ “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (management) การบริหาร มักจะใช้กับการบริหารกิจการสาธารณะหรือการบริหารราชการ ส่วนคำว่า การจัดการ ใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน เราจึงเรียกผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับบริหารในหน่วยงานราชการว่า “ผู้บริหาร” ในขณะที่บริษัท ห้างร้าน ใช้เรียกตำแหน่งเป็น “ผู้จัดการ” ได้มีผู้ให้คำจำกัดความหมายของ “การบริหาร” ในฐานะที่เป็นกิจกรรมชนิดหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑. Peter F. Drucker: การบริหาร คือ ศิลปในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

๒. Harold koontz: การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน

๓. Herbert A. simon : การบริหาร คือ กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมมือกัน ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน

๔. วิจิตร ศรีสอานและคณะ ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารไว้ดังนี้

๔.๑ การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป

๔.๒ ร่วมมือกันทำกิจกรรม

๔.๓ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

๔.๔ โดยการใช้กระบวนการ และทรัพยากรที่เหมาะสม

สำหรับการบริหารในฐานะที่เป็นวิชาการสาขาหนึ่ง มีลักษณะเป็นศาสตร์โดยสมบูรณ์เช่นเดียวกับศาสตร์สาขาอื่น ๆ กล่าวคือ เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบให้เป็นระบบของการศึกษา มีองค์แห่งความรู้หลักการ และทฤษฎี ที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้า เชิงวิทยาศาสตร์ การบริหารจึงเป็นสิ่งที่นำมาศึกษาเล่าเรียนกันได้ โดยนำไปประยุกต์ใช้ สู่การปฏิบัติ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถ ประสบการณ์ และบุคลิกภาพส่วนตัวของผู้บริหารแต่ละคน

จึงสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ของบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมหรืองานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน โดยอาศัยกระบวนการ และทรัพยากรทางการบริหารเป็นปัจจัย อย่างประหยัด และให้เกิดประโยชน์ สูงสุด

การบูรณาการ

หมายถึง การทำให้หน่วยย่อยๆ ทั้งหลาย ที่สัมพันธ์อิงอาศัยซึ่งกันและกัน เข้ามาร่วมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียว ที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว การบูรณาการนั้น เราจะเอาหน่วยย่อยหน่วยหนึ่ง มารวมเข้าในองค์รวมที่มีหน่วยย่อยอื่นอยู่แล้วก็ได้ หรือจะเอาหน่วยย่อยทั้งหลายที่ต่างแยกๆกันอยู่มารวมเข้าด้วยกันเป็นองค์รวมก็ได้ ซึ่งเรียกว่าบูรณาการทั้งสิ้น แต่ข้อสำคัญจะต้องมีตัวขึ้นที่เป็นหลักอยู่ ๓ อย่างในเรื่องบูรณาการ คือ

๑. มีหน่วยย่อยองค์ประกอบ ขึ้นส่วน อวัยวะ หรือชั้น ระดับ แง่ด้านที่จะเอามาประมวลเข้าด้วยกัน อันนี้เป็นสิ่งที่จะเอามาประมวลเข้าด้วยกันคือสิ่งย่อย ส่วนย่อย

๒. หน่วยย่อยนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอิงอาศัยซึ่งกันและกัน อันนี้อาจจะเลยไปถึงลักษณะที่ว่ายืดหยุ่นปรับตัวได้ มีความเคลื่อนไหวตลอดเวลาด้วย

๓. เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วก็จะเกิดความครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ โดยมีความประสานกลมกลืน เกิดภาวะได้ที่ พอดี หรือสมดุล พอได้ที่หรือพอดีสมดุลแล้วองค์รวมนั้นก็มีชีวิตชีวา ดำรงอยู่และดำเนินไปด้วยดีอันเป็นภาวะของบูรณาการ

ถ้าครบ ๓ อย่างนี้ก็เป็นบูรณาการ ๓ อย่างนี้เป็นตัวขึ้นที่จำเป็นตามสภาวะ ส่วนในทางปฏิบัติจะมีหลักและกระบวนการวิธีอย่างไร ก็พิจารณาว่ากันอีกส่วนหนึ่ง แต่สิ่งที่จะต้องเน้นก็คือว่าความพอดีหรือได้ที่หรือสมดุล ซึ่งเป็นภาวะที่ต้องการของบูรณาการนั้น เราจะแสดงลักษณะออกมาให้เห็นเป็นข้อสำคัญได้ ๒ อย่างคือ เมื่อเป็นองค์รวมแล้ว องค์รวมนั้นมีชีวิตชีวาหรือดำเนินไปด้วยดี องค์รวมนั้นเกิดมีภาวะและคุณสมบัติของมันเอง ที่ต่างหากจากภาวะและคุณสมบัติขององค์ประกอบทั้งหลาย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (๒๕๔๖) ได้ให้ความหมายว่าการบูรณาการ คือการผนวกการประสาน การเติมเต็มการเชื่อมโยง การรวมกัน ร่วมกัน เป็นต้น ทฤษฎีการบูรณาการในทาง

การเมือง มุ่งที่จะทำให้องค์การระหว่างประเทศเป็นเสมือนครอบครัวใหญ่ครอบครัวหนึ่ง โดยมีประเทศสมาชิกเปรียบเสมือนสมาชิกในครอบครัวเดียวกัน

ความสัมพันธ์ของแนวคิดการบริหารระบบราชการในเชิงบูรณาการ

แนวคิดการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของระบบราชการไทยที่นำมาปฏิบัติใช้ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการบริหารแบบบูรณาการ โดยมีรูปแบบการบริหารงานเป็นแบบองค์รวม (Holistic Management) การบริหารเชิงราบ (Horizontal Management) และรูปแบบการบริหารเชิงการประสานงาน (Coordination-based management) สามารถพิจารณาในแต่ละรูปแบบได้ดังนี้

๑. การบริหารแบบองค์รวม ของระบบราชการไทยตามรูปแบบดังแผนภาพที่ ๑ แสดงถึงการจัดกระทำ ให้เกิดการบริหารโดยใช้เป้าหมายแบบองค์รวมมากำหนดกรอบในการตัดสินใจ ทั้งนี้จะเห็นถึงลักษณะการคำนึงถึงความต้องการด้านเป้าหมายความสำเร็จร่วมกัน(ดังลูกศรและวิสัยทัศน์ร่วม)

แผนภาพที่ ๒-๑ การบริหารแบบองค์รวม



ที่มา: อรพินท์ สพโชคชัย, ๒๕๔๖

การบริหารแบบองค์รวม หมายถึง การบริหารที่เป็นการสร้างความชัดเจน ทำให้เกิดปัจจัยแวดล้อมที่เอื้อต่อความสำเร็จด้านเป้าหมาย อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ และนำไปสู่ความสำเร็จของผู้เกี่ยวข้อง

ซึ่งต้องกระทำตามข้อผูกมัดที่ได้ให้ไว้ นัยของการบริหารแบบองค์รวมจึงหมายถึง การกระทำในสิ่งต่างๆ ได้แก่ การวางแผน การตรวจสอบติดตาม การตัดสินใจ และการแก้ไขจัดการ กับปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อเป้าหมายโดยรวม

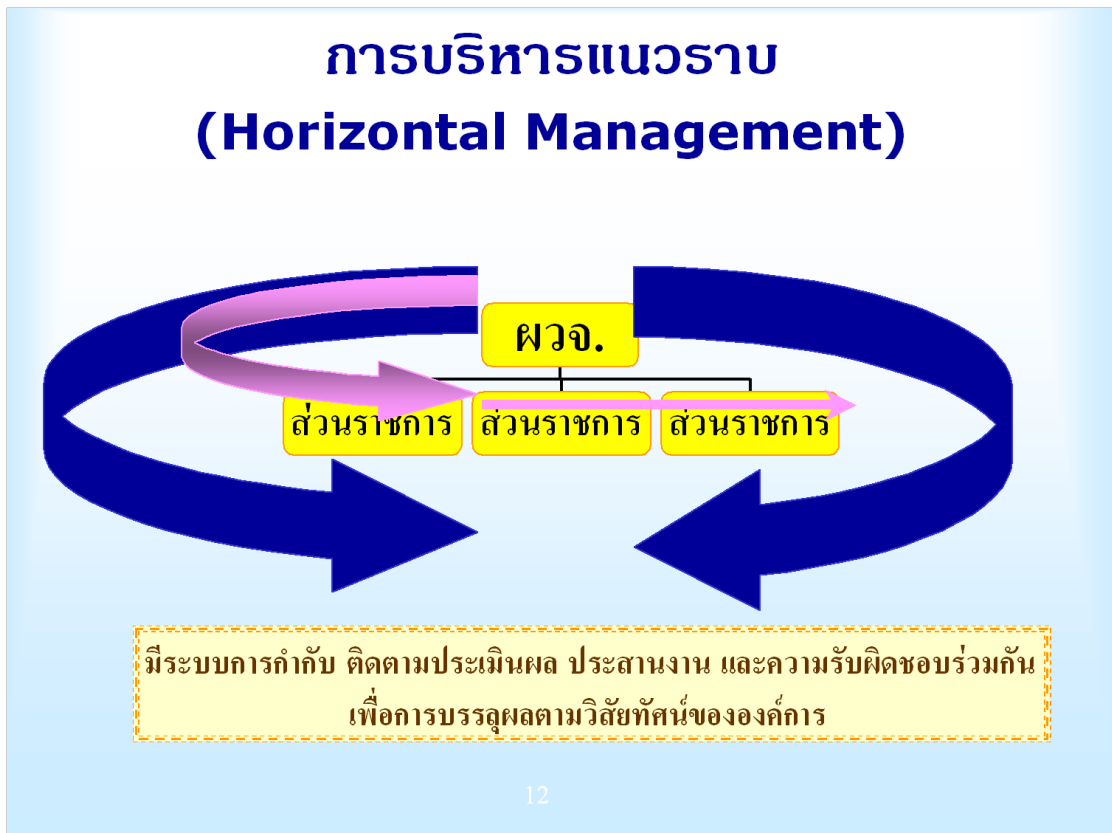
กระบวนการบริหารแบบองค์รวม คือ การใช้เป้าหมายแบบองค์รวมเป็นกรอบในการตัดสินใจ วิธีการแบบองค์รวมและเป้าหมายดังกล่าว จำเป็นต้องเข้าใจถึงรูปแบบความสัมพันธ์ในการดำเนินชีวิต ของประชาชน เข้าใจและรู้ถึงความต้องการที่แท้จริง กระบวนการจำเป็นต้องมีความลึกซึ้งในประเด็นที่ว่าอะไร คือค่านิยมในเชิงสาระและจิตวิญญาณที่ประชาชนมีอยู่ ทั้งนี้ เพื่อสามารถนำทรัพยากรมาสนับสนุนวิสัยทัศน์ การกระทำและการตัดสินใจทั้งหมดนี้ จะมีการตรวจสอบ เพื่อให้แน่ใจว่า การปฏิบัติดังกล่าวสามารถบรรลุเป้าหมายแบบองค์รวมหรือไม่ แนวทางและผลการทดสอบตลอดจนการจัดการขั้นตอนการวางแผน และการตรวจสอบ ผลลัพธ์ย้อนกลับจะเป็นสิ่งที่แสดงถึงความสำเร็จของการตัดสินใจ

ดังนั้น การบริหารแบบองค์รวม คือ การคำนึงถึงพื้นฐานของปัญหา เนื่องจากแนวคิด และปรากฏการณ์ในความเป็นจริงที่ว่า ปัญหาใดๆ ที่เกิดขึ้นไม่สามารถสร้างแนวทางการแก้ไขที่เป็นแบบเดียวกันได้ ทั้งนี้ แนวทางการแก้ไขดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อม และอาจต้องใช้แนวทางที่ต่างกันออกไป

การบริหารแบบองค์รวมจึงเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความแน่ใจได้ว่า การตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจ ในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคมและการเมืองจะประสบผลสำเร็จ และเป็นหนทางนำไปสู่การพัฒนาวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน ตอบโจทย์ความต้องการในการบริหารการจัดการแบบองค์รวมได้

๒. การบริหารในแนวราบ(Horizontal Management; Flat Management; Flat Organization) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการแบบองค์รวม ที่ต้องสร้างหรือกำหนดกรอบการตัดสินใจร่วมกัน หมายถึงการที่ต้องเข้าใจถึงความแตกต่างกันของระดับความต้องการ ระดับของปัญหา ประเภทลักษณะของหน่วยงานต่างๆ ที่ต้องเข้าร่วมกำหนดกรอบในการตัดสินใจ และหมายรวมถึงการประสานร่วมมือระหว่างกัน

แผนภาพที่ ๒-๒ การบริหารแนวราบ



ที่มา: อรพินท์ สพโชคชัย, ๒๕๔๖

การบริหารแบบแนวราบเป็นกลไกบริหารที่เน้นการประสานงาน การมอบหมายงาน และความร่วมมือในแนวราบเป็นหลัก อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ที่เป็นแกนนำและที่เป็นจุดเชื่อมต่อ (Node) ของแต่ละองค์กร ลักษณะกลไกบริหารในรูปแบบดังกล่าว เน้นการติดต่อประสานงาน และอาศัยความร่วมมือ จากความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าการจัด โครงสร้างแบบลำดับชั้นบังคับบัญชา กลไกการบริหารแบบนี้ จึงให้ความสำคัญกับองค์กรแกนนำและภาวะผู้นำขององค์กร ซึ่งมีความสำคัญมากในการผลักดัน ไปสู่ความสำเร็จของงาน ตามเป้าหมายขององค์กร ทั้งนี้ การใช้ภาวะผู้นำในการขับเคลื่อนและบริหารตามแบบแนวนอนนั้น ไม่ได้เน้นการสั่งการหรือการบังคับบัญชาแบบลำดับชั้น แต่เป็นการอาศัยรูปของความสัมพันธ์ฉันท์มิตร ในการประสานงาน และขอความร่วมมือ (กล่าวง่าย ๆ คือ ใช้ความไม่เป็นทางการมากกว่าความเป็นทางการ)

กลไกบริหารงานเครือข่ายแบบแนวราบ นอกจากการให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำของผู้นำในองค์กรแกนนำ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรแกนนำต่างๆ แล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนอย่างมาก ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมใดๆ จึงต้องอาศัยความร่วมมือและฉันทามติของประชาชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ในการระดมความ

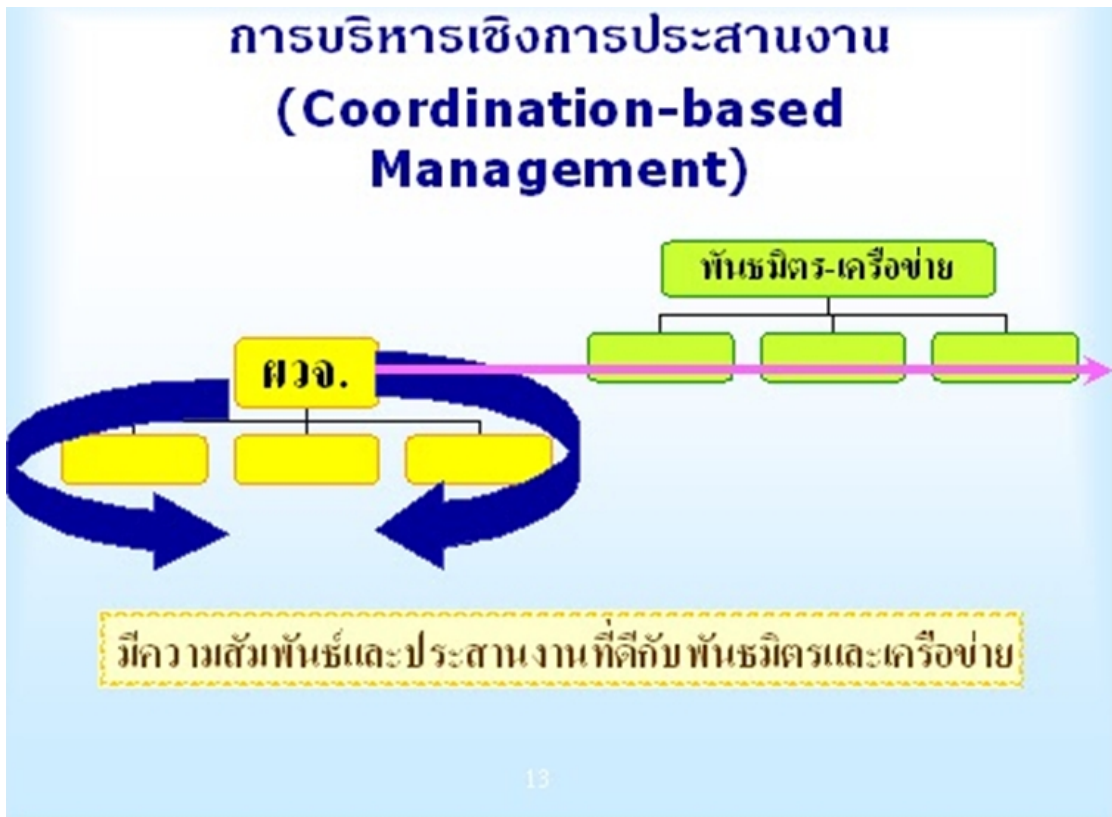
ร่วมมือจากชุมชน ในบางครั้งที่เป็นกรณีเร่งด่วน หรือมีข้อจำกัดด้านเวลา อาจไม่สามารถรอกระบวนการมีส่วนร่วมได้ทันทั่วถึง จึงจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำของบรรดาผู้นำในองค์กรแกนนำ ตัดสินใจ และประสานขอความร่วมมือในการระดมมวลชนเพื่อการสนับสนุน ทั้งนี้แนวคิดของ กลไกบริหารงาน ในแนวราบนับว่าเป็นหัวใจหลักในการนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารงาน

นอกจากนั้น การบริหารแบบแนวราบ จำเป็นต้องมีการทำให้เกิดรูปแบบขององค์กรในแนวราบ (Horizontal Organization) ซึ่งเป็นโครงสร้างองค์กรที่พยายามจะลดลำดับชั้นทางการจัดการลง (Management Hierarchy) ในขณะที่จะมีการให้อำนาจแก่บุคลากร (Empowerment) ในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาอย่างคล่องตัว ทำให้มีประสิทธิภาพกว่าโครงสร้างองค์กรรูปแบบเดิม

องค์กรตามแนวราบจะแบ่งโครงสร้างองค์กรตามกระบวนการสำคัญ ๆ (Core Process) และสร้างทีมงานที่ประกอบด้วยบุคลากรจากหลายฝ่าย (Cross-functional) เพื่อให้กระบวนการทำงานบรรลุเป้าหมายแบบองค์รวม นอกจากองค์กรแนวราบจะลดขั้นตอนและอุปสรรค ในการทำงานของความแตกต่างทั้งในแนวราบ โดยการสร้างทีมขึ้นมารับผิดชอบในแต่ละกระบวนการหลักแล้ว แต่ละทีมยังให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ โดยสามารถสรุปปัจจัยหลักของการจัดองค์กรแนวราบออกเป็น ๗ ประการ คือ (กัลยาณี สูงสมบัติ, ๒๐๐๗; www.uhost.rmutp.ac.th)

๑. การจัดโครงสร้างองค์กรโดยคำนึงถึงกระบวนการ (Process) ไม่ใช่งาน (Job/task)
๒. ลดลำดับชั้นภายในองค์กรให้เหลือเท่าที่จำเป็นในปฏิบัติงาน
๓. ใช้ทีมงานในการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาให้สำเร็จ
๔. ใช้ความพึงพอใจของประชาชน เป็นสิ่งผลักดันในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน
๕. มีการให้รางวัลกับการทำงานที่มีประสิทธิภาพ
๖. เพิ่มการติดต่อและความสัมพันธ์กับผู้ขายวัตถุดิบ (Suppliers)
๗. ให้ข้อมูลข่าวสาร และการฝึกฝนแก่พนักงานเพื่อให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติงาน

แผนภาพที่ ๒-๓ การบริหารเชิงการประสานงาน

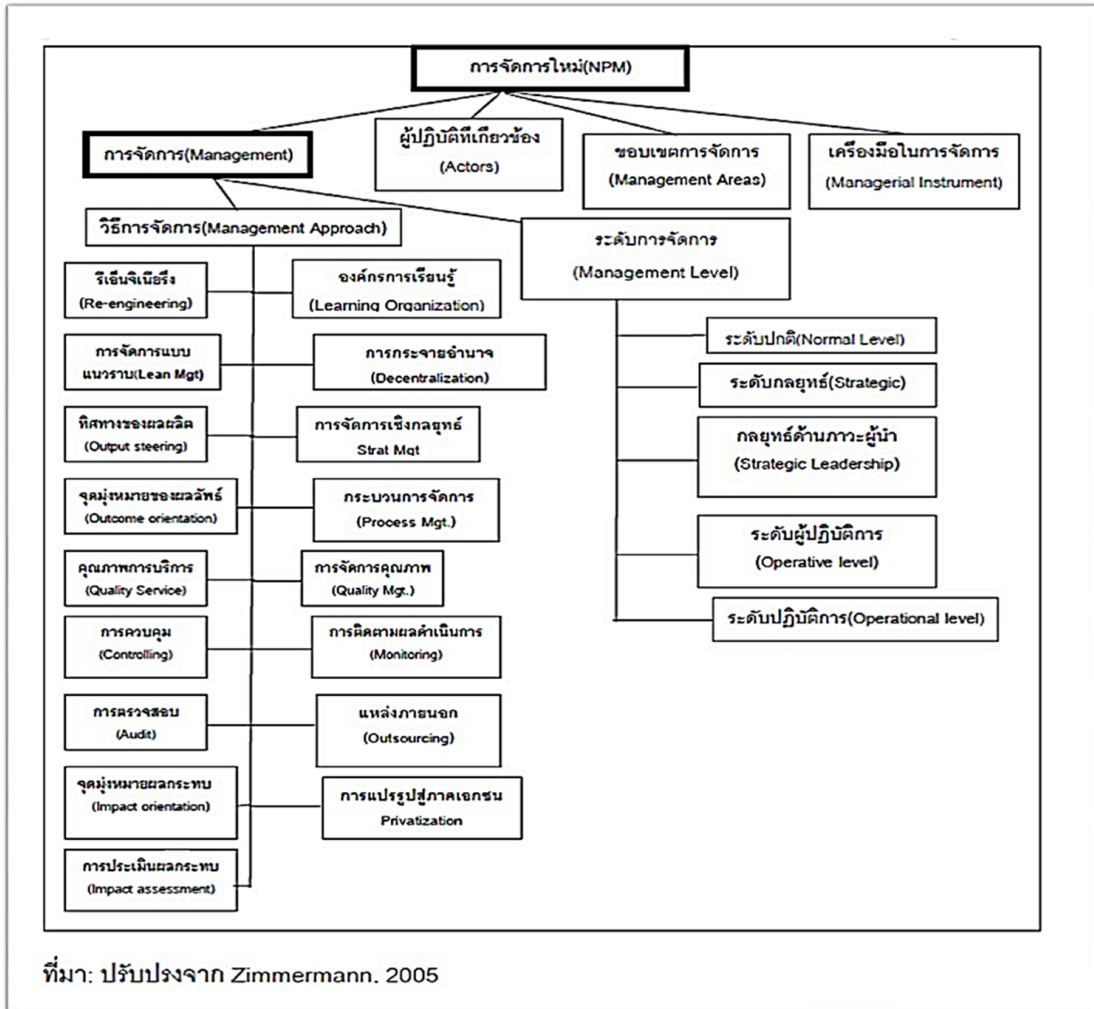


ที่มา: อรพินท์ สพโชคชัย, ๒๕๔๖

รูปแบบการบริหารที่สนับสนุนรูปแบบการบริหารเชิงบูรณาการ

การแยกการบริหารเชิงกลยุทธ์ออกต่างหาก จากการบริหารและการจัดการตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น เนื่องจาก รูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์นั้น เป็นรูปแบบการบริหารที่อยู่ภายใต้กรอบของระดับการบริหารและการจัดการ ส่วนกระบวนการดำเนินงานนั้นไม่ใช้งาน แต่อยู่ภายใต้กรอบของวิธีการจัดการ (Approach) ดังนั้น การบริหารเชิงกลยุทธ์จึงแยกออกจาก Lean management ทั้งนี้จะเห็นว่า การบริหารหรือการจัดการเชิงกลยุทธ์ เป็นระดับหนึ่งของการจัดการแต่ Lean Management เป็นวิธีการหนึ่งของการจัดการ ดังแผนภาพที่ ๒-๕

แผนภาพที่ ๒-๔ กระบวนการ การจัดการสาธารณะใหม่



ที่มา: อรพินท์ สฟโชคชัย, ๒๕๔๖

ในส่วนนี้จะกล่าวถึง การบริหารเชิงกลยุทธ์ที่ นำมาปรับใช้ระบบบริหารราชการเพื่อทำให้เกิดการพัฒนาของระบบราชการ ซึ่งมีการกำหนดให้ใช้ยุทธศาสตร์ ๗ ประการเพื่อการพัฒนา ระบบบริหารดังกล่าว ตามแผนยุทธศาสตร์ ๒๕๔๖-๒๕๕๐

แผนภาพที่ ๒-๕ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารราชการ ๒๕๔๖-๒๕๕๐

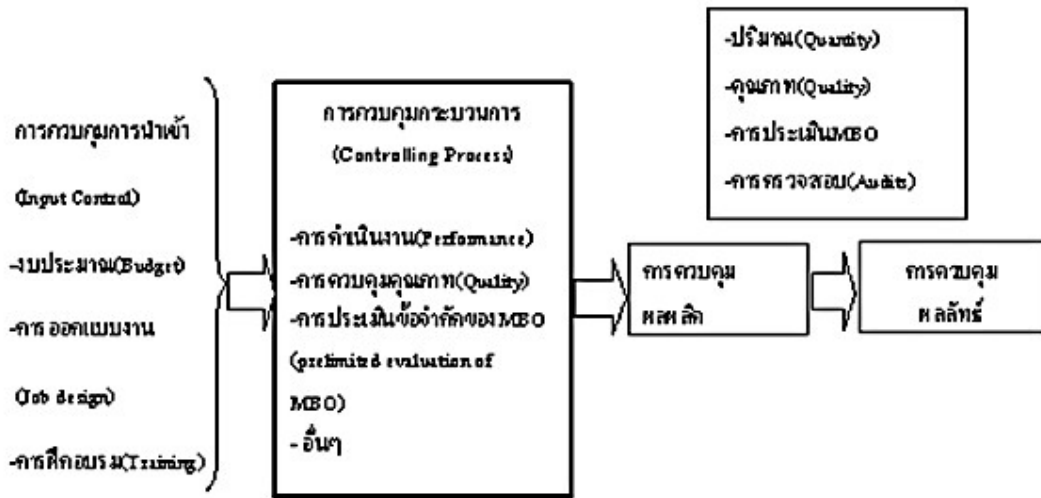


ที่มา: อรพินท์ สฟโชคชัย, ๒๕๔๖

การปรับปรุงการบริหารราชการใน ๗ ประการดังแผนภาพที่ ๒-๕ เป็นการปรับเปลี่ยนที่เกิดในระดับการจัดการ ระดับกลยุทธ์ซึ่งในการบริหารภาครัฐ มักใช้คำว่ายุทธศาสตร์ ซึ่งการบริหารดังกล่าวนำมาใช้เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการที่เป็นกรอบใหญ่ (ระดับชาติ)

หัวใจของการบริหารเชิงกลยุทธ์ หรือเชิงยุทธศาสตร์ คือการควบคุม (Control) หากพิจารณาให้ดีแล้ว การควบคุม จะเกิดขึ้นทั่วทุกชั้นตอนตั้งแต่เริ่ม จนถึงท้ายสุดเรียกได้ว่าเป็นการควบคุมแบบถ้วนทั่ว (Total Control)

แผนภาพที่ ๒-๖ กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์



ที่มา: อรพินท์ สฟโชคชัย, ๒๕๔๖

กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ข้างต้น(แผนภาพที่ ๒-๖) จะเห็นภาพของการควบคุมตั้งแต่ขั้นตอนแรก จนถึงขั้นตอนท้ายสุด กล่าวคือ มีการควบคุมในขั้นของการนำทรัพยากรต่างๆมาพิจารณาเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการดำเนินงาน ซึ่งก็มีวิธีการควบคุมที่หลากหลาย ในขั้นตอนผลผลิตและผลลัพธ์จะมีวิธีการควบคุมที่หลากหลายเช่นกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ทั้งนี้วิธีการควบคุมมีเป้าหมายหลักในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเครื่องมือในการควบคุมที่นับว่าดีที่สุดคือ การให้ความรู้หรือการฝึกอบรมแก่สมาชิกองค์กร

กรณีแนวคิดเพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการ โดยนโยบายของไทยซึ่งคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้ปรับปรุงแบบการบริหารราชการในระดับจังหวัดเป็นการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาทุกจังหวัดตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๖ มีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เช่นการมอบอำนาจการบริหารทรัพยากร การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและการวัดผลงาน ซึ่งได้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อบริหารราชการแนวใหม่เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ กำหนด Action Learning Program ศ.ค. ๔๖ – ก.ย. ๔๗ (อรพินท์ สฟโชคชัย, ๒๕๔๖)

จึงมีการการนำเสนอแนวคิดเกิดขึ้น โดยคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการ(กพร.) เป็นแนวคิดที่ ประกอบด้วยแผนการอบรมการพัฒนากระบวนราชการที่จะนำไปสู่การพัฒนาและการปรับปรุงระบบการบริหารใน ๗ ประการ (ตามแผนภาพที่ ๒-๖) โดยเฉพาะในประการที่ ๗ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งประกอบด้วยส่วนต่างๆได้แก่ (อรพินท์ สฟโชคชัย, ๒๕๔๖)

๑. วิทยาลัยฯ เนื้อหา ระบบราชการไทยมีกระบวนการบริหารราชการที่เป็นประชาธิปไตยยอมรับและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงานเป็นหุ้นส่วนภาคีเครือข่าย และร่วมติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน

๒. พันธกิจ เนื้อหา เสนอแนะมาตรการและส่งเสริม การปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการ และการปรับกระบวนการทัศน์เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยอมรับและเข้าใจการบริหารราชการในระบบเปิด เพื่อที่จะนำการบริหารราชการ และการให้บริการสาธารณะไปสู่การบริหารราชการที่เอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน

๑. มาตรการที่เป็นเป้าประสงค์หรือเป้าหมายหลังการฝึกอบรม ได้แก่

๑.๑ กำหนดเงื่อนไขและแนวทางเพื่อให้หน่วยงานได้ตระหนักถึงการเปิดระบบราชการ

๑.๒ วางหลักเกณฑ์ให้ระบบราชการเป็นระบบเปิดมากขึ้น

๑.๓ ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งเครือข่ายหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน

๑.๔ ส่งเสริมภาคีการทำงานร่วมกันกับภาคประชาชน

๑.๕ ส่งเสริมให้ส่วนราชการนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน

๑.๖ กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการบริหารราชการที่ดี

สรุป

ในการทบทวนวรรณกรรมในการวิจัยเรื่องการบูรณาการจัดการ และแก้ไขปัญหาที่ดิน สาธารณประโยชน์ ได้ทบทวนวรรณกรรม ๓ ประเด็นหลัก คือแนวคิดที่สาธารณประโยชน์ ทฤษฎีการบริหารแบบราชการ(Bureaucratic Management)ทฤษฎีการบริหารงานแบบบูรณาการ (Integrative Theory) ซึ่งพบว่า การเกิดขึ้นของที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นการที่รัฐได้กำหนดที่ดินให้เป็นที่ ส่วนกลาง ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยรัฐมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการ และปกป้องที่ดินดังกล่าวมิให้ผู้ใดมาถือครอง หรือใช้ประโยชน์แต่เพียงผู้เดียว

อย่างไรก็ตาม กลไกของรัฐในการทำหน้าที่ปกป้องที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว ก็คือระบบราชการ ซึ่งมีโครงสร้างที่ใหญ่ มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบ มีกฎหมายระเบียบที่ตายตัว ซึ่งอาจกลายเป็นอุปสรรคในการทำงานแก้ไขปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน ดังเช่นปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์

ดังนั้น การจัดโครงสร้างและวิธีการทำงานของส่วนราชการในเชิงบูรณาการ ที่มีทั้งการบริหารราชการในแนวดิ่ง แนวนราบ การประสานงาน และการทำให้เป็นหน่วยงานเชิงกลยุทธ์ จึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีความยั่งยืน

บทที่ ๓

สถานการณ์การบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ในประเทศไทย

ความเป็นมาของการกำหนดที่ดินสาธารณะประโยชน์ในประเทศไทย

สาธารณสมบัติของแผ่นดินในอดีต

สมัยกรุงสุโขทัย

การพิจารณาถึงวิวัฒนาการของระบบที่ดินในประเทศไทยอาจเริ่มตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย ซึ่งมีหลักฐานอ้างอิงได้ตามหลักศิลาจารึกว่า ในสมัยนั้นมีหลักกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลเหนือที่ดิน ดังถ้อยคำที่จารึกว่า “สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมือง ทุกแห่งป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างให้ไว้แก่มั่น” หมายความว่า ราษฎรคนใดทำประโยชน์ที่ดินได้เท่าไร ก็เป็นสิทธิของตนไปเท่านั้น โดยรัฐไม่ได้หวงห้าม ทั้งนี้เพราะในสมัยนั้นที่ดินมีมากมาย แต่ประชาชนยังมีน้อย ไม่มีปัญหาว่าที่ดินจะไม่พอเพียงกับจำนวนประชาชนที่จะใช้ประโยชน์ แต่การได้สิทธิในที่ดินนี้ก็ไม่ได้ปรากฏว่ามีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ให้เป็นหลักฐาน นอกจากที่ดินที่ประชาชนสามารถเข้าครอบครองเป็นเจ้าของได้แล้ว ตามหลักศิลาจารึกยังกล่าวถึงที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไว้ด้วยว่า “กลางเมืองสุโขทัยนี้มีน้ำตระพังโพงสี่สกินดี ดังกินน้ำโจงเมื่อแล้ง” คำว่า “ตระพังโพง” หมายถึง บ่อสระ หรืออ่างเก็บน้ำสาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ผู้ใดจะอ้างสิทธิไม่ได้ ข้อความดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ในสมัยสุโขทัยในประชาชนในเมืองมีน้อย มีผู้ใช้น้ำน้อย และสภาพแวดล้อมยังคงดีอยู่น้ำในสระจึงใสสะอาด ประชาชนผู้ใช้น้ำจะต้องช่วยกันรักษาความสะอาด ถ้าไม่รักษาความสะอาดอาจมีความผิดก็ได้

สมัยกรุงศรีอยุธยา

กฎหมายที่ดินปรากฏอยู่ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒ (ซึ่งเป็นคำปรารภแต่มีลักษณะเป็นไปในทางบังคับ) ว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยา มหาคิลกพนพรัตน์ราชธานี เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นราษฎรหาได้ไม่แลมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนนั้นเสีย แลมีผู้หนึ่งผู้ใดเข้ามาอยู่ แลล้อมทำเอาปลูกสร้างอยู่ ให้เป็นสิทธิแก่มั่น อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันไม่ได้ละเสีย แลมันล้อมทำไว้เป็นค่านับ แต่หากมันไปราชการกิจสุขทุกข์ประการใด ๆ ก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่แล้วไซ้ ให้คืนให้มันอยู่เพราะ

มันมิได้ ชัดนั้นเสีย ถ้ามันชัดที่เสียช้านานถึง ๕ ปี ๑๐ ปีให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มีไค้นนั้นอยู่
 อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย หนึ่ง ถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้อายุมาอันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ไค้นไม้
 ถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ให้บ้านหนึ่งซึ่งมันพุนไว้โดยควร ส่วนที่เหลือนั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย” หมายความว่า
 บรรดาที่ดินทั้งหมดในกรุงศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าอยู่หัว มิใช่ของราษฎร หากแต่ทรงพระกรุณาให้
 ราษฎรอยู่อาศัยได้ การที่ผู้อยู่อาศัยเดิมจากที่ดินเป็นเวลานาน จนมีผู้อื่นเข้าอยู่อาศัยแทน แล้วผู้อยู่อาศัย
 เดิมกลับมาโต้แย้งสิทธิอ้างว่าที่ดินยังคงเป็นของตนเช่นนี้ ให้พิจารณาว่าผู้อยู่อาศัยเดิมละทิ้งที่ดินไป
 แล้วหรือไม่ ถ้าละทิ้งไปแล้ว ผู้เข้าอยู่ใหม่ได้ที่ดินนั้นเป็นสิทธิ แต่ถ้ากรณีไม่ใช่ละทิ้ง หากเป็นการจาก
 ไปเนื่องจากไปราชการ เมื่อผู้นั้นกลับมาต้องให้เขาเข้าอยู่ แต่ถ่าละทิ้งไปถึง ๕ ปี ๑๐ ปี ให้ทางราชการจัด
 ที่ดินให้ราษฎรผู้อื่นซึ่งยังไม่มีที่ดินทำกินเข้าอยู่ได้ โดยกำชับให้ยึดหลักว่า ต้องไม่ปล่อยให้เป็นที่ดิน
 ว่างเปล่า แต่ในการนี้ถ้าผู้อยู่อาศัยเดิมได้ปลูกต้นไม้ไว้หรือปรับที่ดินขึ้นไว้ ก็ต้องให้ผู้เข้าอาศัยใหม่
 ชดใช้ค่าทดแทนเพื่อต้นไม้หรือการปรับที่ดินนั้นแก่ผู้อาศัยเดิมด้วย นอกจากนั้นแล้ว ในกฎหมาย
 ลักษณะเบ็ดเสร็จ ยังมีบทบัญญัติที่แสดงว่า การที่ประชาชนจะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงใด จะต้อง
 แจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ จะเขียน “โฉนด” ให้ไว้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ
 หรือการเข้าทำประโยชน์โดยไม่แจ้งนั้นเป็นความผิดอาญา ดังมีความว่า “มาตราหนึ่ง ถ้าผู้ใดก่อสร้างเล็ก
 รั้งไร่นาเรียกสวน ที่ก่อสร้างนั้นให้รู้มากแลน้อย ให้เสนานายระวางนายอากรเขียนโฉนดให้ไว้ผู้เล็กรั้ง
 ก่อสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ก่อสร้างเล็กรั้งตำบลนั้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใด
 ลักลอบก่อสร้างเล็กรั้ง ตามอำเภอใจเอง มิได้บอกเสนานายระวางนายอากรจับได้ก็ดี มีผู้ฟ้องร้อง
 พิจารณาเป็นสัจใช้แล้ว ให้ลงโทษ ๖ สถาน” ลักษณะดังกล่าวข้างต้นแสดงว่ารัฐมีนโยบายสงวนหวง
 ห้ามที่ดินไว้ เป็นของแผ่นดิน

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

กฎหมายที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยายังคงใช้บังคับอยู่ แต่ต่อมาได้มีการออกข้อบังคับ
 การหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. ๑๑๗ มีการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ โดยต้องแจ้งแก่
 นายอำเภอท้องที่ และนายอำเภอท้องที่ซึ่งออกไปตรวจสอบที่ดินว่าเป็นที่ดินที่มีเจ้าของอยู่
 โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นที่ซึ่งใช้ในราชการ เป็นที่หวงห้าม หรือเป็นที่อันประชาชน ใช้
 เป็นสาธารณะประโยชน์หรือไม่ หากที่ดินไม่มีลักษณะดังกล่าว นายอำเภอก็จะออกใบเหยียบย่ำ
 ให้แก่ผู้จับจองที่ดิน และผู้ได้รับใบเหยียบย่ำจะได้กรรมสิทธิ์เมื่อได้รับหนังสือสำคัญ ที่เรียกว่า “ตรา
 แดง” ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. ๑๑๗ นี้ ได้กล่าวถึงที่ดินที่เอกชนไม่สามารถจับจองได้
 คือ ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไว้ด้วย นอกจากนั้นในกฎเสนาบดีกระทรวง เกษตราธิการ
 ร.ศ. ๑๒๐ ว่าด้วยวิธีการแก้ทะเบียนโฉนดซึ่งได้ออกโฉนดที่ดินอย่างใหม่และวิธีจับจองที่ดินใน
 ท้องที่ ข้อ ๒๑ กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ผู้นั้นคำขอจับจองแม้ได้รับใบเหยียบย่ำก็ไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิ

ได้จับจอง ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีภาวะประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น จะเอาไว้เป็นที่สำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์ ต่อมาพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๖๑ กำหนดว่า “ที่ซึ่งกรมการอำเภอ ได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไป แม้ความปรากฏภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐยังไม่ได้ประสงค์ จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ เช่น เป็นที่ ๆ รัฐบาลจะเอาไว้เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการ หรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟัน ตักน้ำ ขุดแร่ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณะประโยชน์ประการหนึ่ง จะไม่ยอมให้ผู้ผู้นั้นจับจองก็ได้ ... ผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่มีอำนาจที่จะอ้างว่าตนควรจะได้จองที่รายนั้น ... ” ตามบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ทำให้เห็นชัดเจนขึ้นแล้วว่า รัฐได้เห็นความสำคัญของที่ดินที่ควรมีไว้สำหรับส่วนรวม ซึ่งอาจเป็นเพราะพลเมืองในประเทศเริ่มมีมากขึ้น อาจมีปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินในอนาคต จึงได้มีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ หรือเพื่อให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด นอกจากนั้นยังทำให้เห็นว่าระบบที่ดินของประเทศ ได้แบ่งเป็นที่ดินของเอกชนกับที่ดินของรัฐหรือของแผ่นดิน

สำหรับที่ดินของรัฐหรือของแผ่นดินที่เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์นั้น ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติเป็นการสงวนคุ้มครองและกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาไว้ โดยได้มีการให้ความหมายของที่ดินประเภทนี้ไว้ในมาตรา ๑๒๒ ว่า “ที่อันเป็นสาธารณะประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎร ไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ร่วมกันเป็นหน้าที่ ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตรารักษา อย่าให้ผู้ใดเกียดกันเอาเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว” ซึ่งหมายความว่าที่ดินที่เป็นสาธารณะประโยชน์ คือ ที่ดินที่เป็นของกลาง ราษฎรสามารถใช้ร่วมกันได้ แต่ไม่มีสิทธิจะยึดถือเป็นของตน ตัวอย่างเช่น ที่เลี้ยงปศุสัตว์ ถนนหนทาง กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป นอกจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์แยกตามประเภทของที่ดินออกไปอีกหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาทางน้ำ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ (ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖) พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. ๑๒๑ พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดฝักตบชวา พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ (ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ.๒๕๔๖) ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาทางบก เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการทางบก พระพุทธศักราช ๒๔๐๓ เป็นต้น

ในการยกร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สินนั้น คณะกรรมการจัดเตรียมร่างได้พิจารณาถึงกฎหมายในสมัยก่อน แนวคำวินิจฉัยของศาล การสอบสวนทั่วไปถึงฐานะของอสังหาริมทรัพย์และเอกสารหลักฐานของท้องถิ่น รวมทั้งข้อเท็จจริงที่สำคัญ คือ ปัญหาเรื่องที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นของแผ่นดิน เพื่อเสนอปัญหาเบื้องต้น ไปขอรับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการตรวจสอบชำระเกี่ยวกับระบบที่ดิน ขอบเขตของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ฉะนั้น เพื่อความเข้าใจในความหมายของคำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” จึงควรศึกษาความเป็นมาของการยกร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมาจากกฎหมายของต่างประเทศ ตามร่างเดิมของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ ซึ่งได้ยกร่างเป็นภาษาอังกฤษ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่ได้นำบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ มาประกอบการพิจารณาด้วย คือ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา ๕๓๘ ถึงมาตรา ๕๔๑ และมาตรา ๑๑๗ ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา ๔๕๘ ถึง มาตรา ๔๕๙ ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น มาตรา ๒๓๐ ประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา ๖๕๕ มาตรา ๖๖๔ และมาตรา ๑๑๘ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ญี่ปุ่น และตามร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้ยกร่างนั้น ตามมาตรา ๑๑ ถึงร่างมาตรา ๑๘๑ ได้แบ่งแยกทรัพย์สินของแผ่นดิน ออกเป็น ๒ ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งในการกำหนดความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะพิจารณาจากสภาพหรือพิจารณาจาก ความมุ่งหมาย และสมบัติของแผ่นดิน คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ต่อมาเมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่างกฎหมายหลายครั้ง ซึ่งในท้ายที่สุดได้มีการปรับปรุงเป็นบทบัญญัติที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน คือ มาตรา ๑๓๐๔ ถึงมาตรา ๑๓๐๗ โดยแต่ละมาตรานั้นจะมีที่มาจากกฎหมายต่างประเทศ กล่าวคือ ๑. มาตรา ๑๓๐๔(๑) มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา ๖๖๔ ๒. มาตรา ๑๓๐๔(๒) และมาตรา ๑๓๐๔(๓) มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา ๕๓๘ และมาตรา ๕๔๐ ตามลำดับ ๓. มาตรา ๑๓๐๕ มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา ๕๓๗ วรรคสองและประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา ๑๐๖ และมาตรา ๖๕๙ วรรคสอง ๔. มาตรา ๑๓๐๖ มีที่มาจากประมวลกฎหมายฝรั่งเศส มาตรา ๒๒๒๗ และประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา ๑๐๖ และ ๕. มาตรา ๑๓๐๗ มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา ๑๐๖๑

ความหมายของที่ดินสาธารณประโยชน์

ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีกฎหมายบัญญัติให้คำจำกัดความไว้หลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๘๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระ

พุทธศักราช ๒๕๕๗ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๓/๒๕๕๖ เรื่องให้จัดหาที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

๒. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๓. ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ทรัพย์สินของแผ่นดินมีความหมายกว้าง รวมทั้งทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ แต่ในเรื่องที่ดินของรัฐคงจะกล่าวถึงเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ คือที่ดินเท่านั้น โดยจะไม่กล่าวถึงไปถึงสังหาริมทรัพย์ด้วยแต่อย่างใด ดังนั้นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน มี ๒ ประเภท คือ

ก. ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ได้แก่ ที่ดินที่รัฐถือไว้อย่างเอกชน เช่น ที่ดินราชพัสดุซึ่งให้เอกชนเช่า

ข. ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่

- ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

- ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

- ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

คือที่ดินที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ และเป็นที่ดินของรัฐตามนัยมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง จัดอยู่ในประเภทที่ดินของรัฐประเภทกลางที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง เช่น นำมาหารายได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือนำไปใช้ประโยชน์ในราชการ หรือนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนได้ เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ก็เพื่อประโยชน์ของปวงชน

แต่ไม่ได้หมายความว่าเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วจะต้องคงอยู่อย่างนั้นเสมอไป จะมีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขไม่ได้ เพราะจะทำให้ทรัพย์สินไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยสภาพแล้วเห็นได้ว่า กฎหมายมิได้ประสงค์ ที่สงวนทรัพย์สินนั้นไว้ตลอดไป ประชาชน หรือทางราชการอาจกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ทรัพย์สินนั้นได้ โดยบทบัญญัติของกฎหมาย ดังเช่นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔ บัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน นั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ปัจจุบันที่ดินรกร้างว่างเปล่าสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง เช่น

๑. การนำที่ดินไปจัดให้ประชาชน

ที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) สามารถนำไปจัดให้ประชาชนได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๗ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๔๓ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๑) (๓) (๕) (๖)

๒. การนำที่ดินไปให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๔) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันข้อ ๔ และข้อ ๖

๓. การนำที่ดินให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์

ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐส่วนราชการต่าง ๆ นั้น นอกจากกระทรวง ทบวง กรม และองค์การปกครองท้องถิ่น จะมีสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วก็ยังมีสิทธิขอใช้ที่ดินของรัฐในส่วนที่กรมที่ดินดูแลได้อีกด้วย โดยการขอขึ้นทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ ทวิ ได้อีกทางหนึ่ง

๔. การนำที่ดินไปกำหนดเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติ สามารถนำไปกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีได้

๕. การนำที่ดินไปจัดหาผลประโยชน์

การจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่า อาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในที่ดินนั้น เช่น การทำเหมืองแร่ การทำป่าไม้ การระเบิดหรือย่อยหิน การขุดตัดดินลูกรัง ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ซึ่งได้แก่ กรมทรัพยากรธรณี กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ส่วนการจัดหาผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ สามารถดำเนินการได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนตามกฎหมายที่ดิน

คำว่า “เวนคืน” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) นี้ แตกต่างจากคำว่า “เวนคืน” ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐) เพราะที่ดินซึ่งมี ผู้เวนคืนนี้ เป็นการเวนคืนโดยความสมัครใจ มิใช่เป็นการเวนคืนโดยบังคับซื้อ และเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินสามารถกระทำได้ โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑” และตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๕/๒๕๑๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๐

ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งตามกฎหมายที่ดิน

การทอดทิ้งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นไปตามมาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

๑. สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

๒. สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาละเลยสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป” ในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ จะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๒๒ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมาย

ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ที่ดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ความสำคัญของที่ดินประเภทนี้ ก็เนื่องจากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งการใช้ที่ดินประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องมีการใช้ตลอดเวลา เพียงแต่ได้ใช้หรือเคยใช้ประโยชน์เพื่อราชการ ก็ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้แล้ว

คำว่า “ประโยชน์ของแผ่นดิน” ตามความหมายในมาตรานี้ ไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่ควรหมายความรวมถึงองค์กรต่าง ๆ ของรัฐตามความหมายอย่างกว้างขวางด้วย

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่นิยมเรียกกันว่าที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น เป็นสมบัติส่วนรวมที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะประชาชนทุกคนมิใช่ว่าจะมีที่ดินเป็นของตนเองทุกคน เช่น ในท้องที่ตามต่างจังหวัด ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนาทำไร่ แต่อาจไม่มีที่ให้สัตว์กินหญ้า รัฐก็สงวนหวงห้ามที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งที่เห็นว่าเหมาะสม ไว้ให้ราษฎรสำหรับเป็นที่เลี้ยงสัตว์ หรือสงวนที่ดินไว้ให้ราษฎรใช้เป็นที่พักผ่อนสันทนาการ (ป่าช้าสาธารณะ) หรือแม้แต่ในกรุงเทพมหานคร ก็มีการสงวนที่ดินไว้เป็นสวนสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สนามหลวง สวนลุมพินี สวนจตุจักร เป็นต้น ทรัพย์สินเหล่านี้ถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง และเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้ “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ มาตรา ๕ ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ มาตรา ๖ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

๑. สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

๒. สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาละเลยสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ได้ให้ตัวอย่างไว้ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ แต่ที่ดินพลเมืองใช้ร่วมกันยังมีอีกมาก และเรียกชื่อต่าง ๆ กันหลายชื่อ เช่น ที่สาธารณะ ที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

๒. ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๕ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๓. ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองใบเหยียบขี้ไก่ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

“ที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน” เป็นคำเรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ กล่าวคือในปีพ.ศ. ๒๕๕๖ ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีความประสงค์ ที่จะให้ตำบล อำเภอ และจังหวัดต่าง ๆ จัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่สาธารณะประจำตำบล หรือหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน จึงได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๗๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ สั่งการให้จังหวัดต่าง ๆ สั่งการอำเภอของตนจัดที่ดินไว้ แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายให้มีการจัดหาที่สาธารณะไว้ประจำตำบล และหมู่บ้าน จึงมีคำสั่งที่ ๒๕๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ สั่งการให้จังหวัดต่าง ๆ ดำเนินการดังนี้

๑. ให้สำรวจทุกหมู่บ้านและตำบลว่ามีที่ดินซึ่งได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ใด ๆ บ้างหรือไม่ ถ้ามีและไม่เป็นการขัดข้องประการใดแล้ว ก็ให้กันสถานที่นั้น ๆ เพื่อจัดเป็นที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

๒. หมู่บ้านหรือตำบลใด มีที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งมีลักษณะเหมาะสม แก่การที่จะจัดเป็นที่สาธารณะดังกล่าว ก็ให้รับรายงานชี้แจงไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อจะได้ออกกฎหมายหวงห้ามไว้

๓. พยายามชี้ชวนชักนำ ให้ราษฎรได้สังเกตเห็นถึงคุณประโยชน์ส่วนรวมและขอร้องให้เสียดสละประโยชน์ส่วนตัว โดยยินยอมยกที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณะประจำหมู่บ้านหรือตำบลแล้วแต่กรณี และในการปฏิบัติเช่นว่านี้จะใช้วิธีการแลกเปลี่ยน กล่าวคือ อนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อเป็นการทดแทนกับที่ดินซึ่งยกให้ก็ได้

๔. เมื่อไม่มีวิธีอื่นใดแล้ว จึงให้ใช้เงินช่วยบำรุงท้องที่จัดซื้อ และถ้าจำเป็นเพื่อให้สำเร็จผลโดยเร็วจะบอกบุญเรียกรับเงินจากราษฎรเข้าสมทบด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของราษฎรการจัดที่สาธารณะดังกล่าว จะต้องพยายามให้ได้เนื้อที่สาธารณะสำหรับตำบลประมาณ ๕๐ ไร่ และหมู่บ้านประมาณ ๒๕ ไร่ หากจะน้อยไปบ้าง หรือไม่อาจจะจัดตรงกลางตำบล หมู่บ้านก็ได้ ก็ให้บันทึกเหตุผลและความจำเป็นไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านที่กระทรวงมหาดไทยให้หาไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้ให้เหตุผลของการจัดหาที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านว่า “ที่ดินสาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านนั้น เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นจะต้องมี เพราะต่อไปบ้านเมืองเจริญขึ้น ประชาชนอยู่กันคับคั่งหนาแน่นขึ้น จะหาที่สาธารณะเพื่อเป็นสนามกีฬา หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจไม่ได้ การที่จะจัดหาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นแล้วย่อมมีอุปสรรค และต้องใช้จ่ายในการจัดหาด้วยราคาแพง” การจัดหาที่สาธารณะประเภทนี้เป็นการจัดที่สาธารณะไว้เพื่อการภายหลัง เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นที่สาธารณะสำหรับประชาชน ใช้ร่วมกันในภายหลัง ฉะนั้น ที่ดินสาธารณะประจำตำบล หรือหมู่บ้านนี้ก็คือ ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) นั่นเอง เพียงแต่กระทรวงมหาดไทยได้เรียกชื่อเสียใหม่ว่าที่ดินสาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

“ที่ดินสาธารณะประโยชน์” เป็นคำใช้เรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๕๐ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ ห้วย หนอง คลอง ลำน้ำต่าง ๆ ให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะเป็นผู้ปกครองรักษา ตรวจตรา ซ่อมแซม แก้ไขข้อขัดข้อง ในมาตรา ๑๒๒ ได้บัญญัติให้ความหมายของที่ดินสาธารณะประโยชน์ว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปลุกสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรไปใช้ร่วมกันที่ดิน

สาธารณประโยชน์ซึ่งประกาศสงวนนั้น คงเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์อยู่จนกว่าจะประกาศเลิกที่
ชนิดนี้...”

ส่วนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๕๐ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “ที่สาธารณ
ประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...”

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งบัญญัติให้
ความหมายของที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้ในมาตรา ๑๒๒ ว่าหมายถึง ที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน ถนน
หนทาง ฯลฯ และตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๕๐ มาตรา ๑๖ ที่ดินสาธารณประโยชน์
หมายถึง ที่จับสัตว์น้ำแล้วเห็นได้ว่าที่เลี้ยงสัตว์ ถนนหนทาง ฯลฯ ล้วนเป็นทรัพย์สินที่โดยสภาพ
แล้วเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งสิ้น ฉะนั้น ที่ดินสาธารณประโยชน์ ก็คือที่ดินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) นั่นเอง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕
ข้อ ๔ ให้คำนิยามของ “ที่ดินของรัฐ” ว่าหมายถึง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท
เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

สถานะของความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์

จากการที่กฎหมายได้กำหนดว่าอะไรบ้างเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้เกิดผล
ของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ใช้เพื่อ
ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมิใช่เพื่อบริการสาธารณะ เพื่อใช้
ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนและจัดไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งตามประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ถือว่าที่ดินประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ ยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐ และของเอกชน
บุคคลธรรมดา และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน

ความคุ้มครองเป็นพิเศษที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมี
บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๕ - ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ

๑. ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
๒. ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน
๓. ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดิน รวมทั้งการบังคับคดีด้วย

การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณ
สมบัติของแผ่นดินจะ โอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะ หรือพระราช

กฤษฎีกา” การโอนตามมาตรานี้ หมายถึง การจำหน่าย จ่าย โอน ซึ่งจะต้องมีการส่งมอบทรัพย์สิน รวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่จะทำให้การโอนนั้นสมบูรณ์แบบ ด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากอนุญาตให้มีการโอนกันง่าย ๆ ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ หรือโดยพระราชกฤษฎีกา

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะมีการโอนกันได้โดยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ นั้น กฎหมายบัญญัติไว้กว้าง ๆ โดยมีได้บัญญัติว่า ได้แก่ สาธารณสมบัติประเภทใดบ้าง และยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่

การโอนตามกฎหมายเฉพาะ หมายความว่า ถ้ามีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะประเภทใดก็ตาม จะโอนได้ต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้อำนาจให้มีการโอนได้เป็นเรื่องๆ ไป เช่น

๑. เฉพาะในรูปแบบที่จะโอน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดิน มีอำนาจโอนโดยวิธีจัดหาผลประโยชน์เข้ารัฐในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ซื้อและขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าซื้อ

๒. การโอนให้เป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น การโอนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้โอนที่ดินให้เอกชนเป็นการเฉพาะเรื่องไป

๓. การโอนที่ดินให้กับประชาชน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๑๔ บัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้วนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน” เช่น การได้มาโดยการจัดที่ดิน ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓

๔. การโอนเป็นการเฉพาะรายไป เช่น พระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แก่เอกชนต่าง ๆ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ การโอนตามมาตรา ๑๓๐๕ นี้ ทำให้สภาพของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสิ้นไป จึงควรจะต้องโอนโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดก็ตาม

ดังกล่าวแล้วว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่จะโอนโดยอาศัยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาทันที กรณีจึงมีปัญหาว่าการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชน จะทำได้แค่ไหนเพียงไรนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๘ วรรคสอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีต่อไปนี้

๑. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพ หรือการโอน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๑๐ “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงการจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ ฯลฯ”

จากมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่อาจโอนให้แก่เอกชนได้เลยเว้นแต่

๑. เมื่อเอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว เช่นนี้ย่อมจะออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้เอกชนได้เป็นการแลกเปลี่ยนได้

๒. เมื่อได้มีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ตามข้อยกเว้นข้อที่ ๑ ดังกล่าว พิจารณาได้ว่า การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น นำไปโอนขาย โอนให้ ไม่อาจกระทำได้ มีเพียงกรณีเดียวที่จะกระทำได้คือ กรณีที่เอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน เช่นนี้จึงจะโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชนเป็นการแลกเปลี่ยนได้ แต่การโอนนี้มาตรา ๘ กำหนดให้ทำการโอนโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะเป็นกรณีสำคัญและกระทบถึงสาธารณประโยชน์ ควรที่รัฐสภาจะได้เข้ามาร่วมวินิจฉัยด้วย และก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติให้โอนได้ ฝ่ายบริหารต้องทำการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่เอกชนนำมาแลกเปลี่ยนทำให้รัฐได้รับประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ เช่นที่ดินแปลงใหม่มีสภาพดีกว่าที่ดินเดิม อำนาจความสะดวกให้แก่ประชาชนมากกว่า มีราคาสูงกว่าที่ดินเดิม หรือมีเนื้อที่มากกว่า ทั้งประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ขัดข้องในการใช้ประโยชน์ และในการโอนเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อออกพระราชบัญญัติให้โอนต่อไป

ส่วนตามข้อยกเว้นที่ ๒ เรื่องการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ไม่เป็นเหตุที่จะกล่าวอ้างได้ว่าเป็นการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพราะกฎหมายมาตรา ๘ บัญญัติว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าพลเมืองเลิกใช้หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไป ก่อนที่

จะมีการโอน จะต้องมีการถอนสภาพเสียก่อน การถอนสภาพกรณีนี้ไม่ถือเป็นการโอน แต่เป็นการทำให้สภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้นสภาพไป กล่าวคือ สิ้นสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) กลับสู่สภาพเดิม คือกลับเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถอนสภาพแล้ว จึงเป็นการโอนที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นเอง

ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน ในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

การห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้นั้น อายุความในที่นี้หมายถึงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ คือระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใด ๆ หรือเมื่อต้องฟ้องร้องภายในกำหนดระยะเวลาสั้น ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนเกินกำหนดจะฟ้องร้องบังคับไม่ได้ เรียกว่าอายุความเสียสิทธิ หรือเมื่อใช้สิทธิครบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ได้สิทธินั้นมา เรียกว่าอายุความได้สิทธิ

อายุความที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้น หมายถึง อายุความได้สิทธิและอายุความเสียสิทธิดังกล่าว การห้ามมิให้ยกอายุความตามมาตรา ๑๓๐๖ นี้ เป็นการห้ามเอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินหรือรัฐเท่านั้น มิให้ห้ามเอกชนที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเอง การที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นกล่าวอ้างนั้น ก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถตกเป็นสิทธิแก่เอกชน โดยอายุความได้ ฉะนั้น ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน หนองน้ำที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมา แม้จะครอบครองนานถึง ๓๐ ปี ก็ไม่ได้สิทธิครอบครอง และเมื่อเอกชนถูกฟ้องหาว่าบุกรุกทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนจะยกข้อต่อสู้เรื่องอายุความมาใช้ชั้นรัฐไม่ได้

ห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมทั้งบังคับคดีด้วย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

การยึดทรัพย์สิน หมายถึง การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อดำเนินการตามกฎหมายโดยคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๕ (๒) นอกจากจะห้ามยึดแล้ว ยังหมายความรวมถึงการอายัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๓๑๑ ด้วย กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

การที่กฎหมายบัญญัติให้ที่ดิน หรือทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากการห้ามโอน ห้ามยึด และห้ามเอกชนยกอายุความขึ้นต่อสู้ ก็เพราะที่ดิน หรือทรัพย์สินเหล่านี้ มีไว้สำหรับให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงต้องระมัดระวังมิให้ถูกรบกวนหรือถูกขัดขวางต่อการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินทรัพย์สินนั้น ๆ

การสิ้นสุดไปของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑. การสิ้นสุดโดยตัวสาธารณสมบัติของแผ่นดินสูญสลายไป เช่น ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ที่ยุริมแม่น้ำได้ถูกแม่น้ำกัดเซาะพังลงแม่น้ำ

๒. การสิ้นไปเพราะประชาชนเลิกใช้อย่างเด็ดขาด ทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่ดิน อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หากจะให้สิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเด็ดขาด ต้องมีการถอนสภาพ ตามมาตรา ๘ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเลิกใช้เพียงชั่วคราว ไม่ทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินหมดสภาพแต่อย่างใด เช่น ทางเดินสาธารณะ แม้สาธารณะจะไม่ได้ใช้เกินมาเป็นเวลาหลายปี ก็ยังคงเป็นทางสาธารณะอยู่หรือ ทางสาธารณะที่อยู่ในถุณน้ำท่วมใช้ไม่ได้ชั่วคราว หากทำให้สิ้นสภาพอย่างใดไม่ หรือ การที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่ง ได้เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างอื่น แต่ก็ยังเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่ หรือยังคงหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ก็หาทำให้ สิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ เช่น ที่ชายทะเลมีหาดทราย ซึ่งชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้จะเปลี่ยนแปลงโดยสภาพธรรมชาติที่ทะเลมีการตื้นเขินขึ้น แต่ก็ยังเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่

๓. การสิ้นไปโดยผลของกฎหมาย ได้แก่ การถอนสภาพ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ คือ เมื่อรัฐได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่ มาให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน หรือประชาชนเลิกใช้ที่ดินแล้ว หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายอื่น

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะเปลี่ยนสภาพไป หรือไม่มีประชาชนใช้ประโยชน์แล้ว หากยังไม่มีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม สำหรับผลของการถอนสภาพนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดว่า ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เมื่อถูกถอนสภาพแล้วจะเกิดเป็นที่ดินประเภทใด แต่มีนักวิชาการคือ อ.ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ เห็นว่า “เมื่อพ้นสภาพจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ควรให้เป็นที่ดินของรัฐทั่วไป คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งถือว่าเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ทางราชการจะนำมาใช้ได้หรือ นำไปจัดให้แก่เอกชนได้” โดยกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายของกรมที่ดิน หรืออธิบดีกรมที่ดินอาจนำไปจัดหาผลประโยชน์ตาม

ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑๐๒ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในทางราชการได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ ทวิ

นอกจากการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆ ได้แก่ พระราช บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๔๓ กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะ ปฏิรูปหรือกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน อันมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดิน สาธารณประโยชน์ของ แผ่นดินโดยไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใดอีก

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์

จากความสำคัญของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงมีกฎหมายหลายฉบับ กำหนด ให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวได้ หรือถ่านนำไปได้ก็โดยวิธีการทางกฎหมาย ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น กฎหมายที่กำหนด อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ และกฎกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๔๕ และ ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติการเดินเรือใน น่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๕ คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ที่ ๒/๒๕๔๖ และที่ ๔-๗๘/๒๕๔๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๔ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๒/ ๒๕๔๓ ฯลฯ เป็นต้น

- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๕๗ มาตรา ๘ บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็น อย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้” เพราะฉะนั้น ที่ดินที่อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันให้แก่ที่ดินดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

๒. ที่ดินตาม (๑) ต้องไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นว่า เป็นอำนาจของหน้าที่ผู้อื่นเป็นผู้ดูแล โดยผลของมาตรา ๘ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้แก่ (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประเภทอื่น (๒) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ (๓) ที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๕ ป.พ.พ. ซึ่งได้แก่ เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศ และท้องทางน้ำที่ต้นเงินล้วนอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรม ที่ดินที่จะเป็นผู้ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้าหากมีกฎหมายพิเศษ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คนอื่นเป็นผู้ดูแลรักษาแล้ว การดูแลรักษาก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายพิเศษนั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินอีกต่อไป

กฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่คนอื่น เป็นผู้ดูแลรักษา และดำเนินการ คุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ กฎหมายดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ซึ่งหมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และรวมถึงที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ให้กรมการอำเภอ ซึ่งปัจจุบันหมายถึง นายอำเภอ มีหน้าที่ดูแลตรวจตรารักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎร ไปรวมเลี้ยงด้วยกันตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน (มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗)

๓. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย (มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕)

๔. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้อำนวยการทางหลวงเป็นผู้ควบคุมทางหลวง โดยอธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยความสะดวกทางพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทาน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นผู้อำนวยความสะดวกทางหลวง

ชนบท นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการทางหลวง และประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อำนวยการทางหลวง สุขาภิบาล

๕. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลคุ้มครองป้องกันเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ และป่าสงวนแห่งชาติไว้เป็นการเฉพาะ สำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๖. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเจ้าของที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน

๗. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๘. พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๗) บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และในเรื่องการดูแลรักษาที่สาธารณะ

๙. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๘ กำหนดว่าภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้.....(๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑๐. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๒ กำหนดว่าภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้.....(๑) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๕ กำหนดว่าภายใต้แห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครดังต่อไปนี้...(๑๐) ดูแลรักษาที่สาธารณะ

๑๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ข้อ ๕๐ (๒) กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก

๑๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๕ กำหนดห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือครอบครอง หรือทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด ที่ทราย หรือเข้าไปยึดถือครอบครองรวมถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า ที่ดินของรัฐ ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาต จากหน่วยงานเจ้าหน้าที่ หากผู้ใดฝ่าฝืนตามมาตรา ๕ มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ และ ๑๐๙ ทวิ และกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๑๐๕/ ๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘ แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงพิจารณาได้ว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่เรียกว่าสาธารณประโยชน์ อยู่ในความดูแลรักษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประมวลกฎหมายที่ดิน นายอำเภอท้องที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เฉพาะในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ยกเว้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทะเลภายในเขตน่านน้ำไทย หรือชายหาดของทะเลดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลรักษาของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แต่ถ้าที่ริมแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ หรือชายทะเล ที่อยู่นอกเหนือจุดแบ่งเขต ได้แก่ ที่ชายตลิ่ง หมายถึง ที่ดินซึ่งตามปกติน้ำขึ้นถึงกับส่วนที่อยู่เหนือชายตลิ่งขึ้นไป ก็เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอท้องที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมาย ถ้าเป็นทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวงก็อยู่ในความดูแลของผู้อำนวยการทางหลวง

สถานการณ์การบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์

ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ปัจจุบันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้ถูกบุกรุกจากรายการและหน่วยงานราชการจำนวนมาก การดำเนินการกับผู้บุกรุกในทางปฏิบัติค่อนข้างมีความยุ่งยาก ในส่วนของรายการอาจถูกถามเป็นปัญหาของประเทศ และปัญหาทางสังคม ในส่วนของราชการด้วยกันเองส่วนใหญ่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน หรือมีกฎหมายหลายฉบับ ที่ใช้ในการจัดการที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะแสดงให้เห็นว่าระบบการจัดการที่ดินของรัฐนั้นขาดประสิทธิภาพ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นกฎหมายได้กำหนดให้มีไว้เพื่อเป็น สาธารณสมบัติของส่วนกลางเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ คือ สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ของเอกชนหรือบุคคลใด

บุคคลหนึ่งแต่อย่างใด กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่เพราะการดูแลคุ้มครองและป้องกันการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ในบางครั้งหน่วยงานของรัฐอาจดูแลไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนมาก และเกิดปัญหาขึ้นในทุกท้องที่ จนกลายเป็นปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ทำให้ต้องสิ้นเปลืองทั้งงบประมาณและระยะเวลาในการแก้ไขปัญหา

สาเหตุปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหลายประการดังนี้

๑. สภาพที่ดินของรัฐในปัจจุบันนี้มีขอบเขตไม่ชัดเจน

ขอบเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ไม่แน่นอนและอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพธรรมชาติ เนื่องจากสิ่งก่อสร้างแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐไม่มั่นคงถาวร หลักฐานของทางราชการไม่ชัดเจน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางแปลง ไม่มีหลักฐานหรือแนวเขตที่ดิน และไม่ทราบตำแหน่งที่ดิน ความไม่ชัดเจนของที่ดินสาธารณประโยชน์ จากการที่สภาพพื้นที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในอดีต และการตรวจสอบข้อเท็จจริงกระทำได้ยาก ทำให้ไม่สามารถนำชี้แนวเขตเพื่อการรังวัดและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ นอกจากนี้ยังเกิดจากการสำรวจและการจัดทำทะเบียนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และทางราชการได้จัดทำไว้นานแล้ว รวมทั้งสภาพพื้นที่และแนวเขตมีการเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติ ซึ่งขาดการดูแลรักษา จึงทำให้ข้อมูลที่มีอยู่กับสภาพความเป็นจริงคลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน ประกอบกับมีปัญหาการบุกรุกและเข้าครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนมากเป็นระยะเวลานาน จึงเกิดความไม่ชัดเจนของที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น ในกรณีที่ดินทุ่งหนองอ้อปากคลองจิก ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ไร่เป็นที่สาธารณะประเภทเลี้ยงสัตว์พาหนะมีเนื้อที่ประมาณ ๖,๐๐๐ ไร่ ต่อมา มีราษฎรหลายรายบุกรุกเข้าไปในที่สาธารณะดังกล่าวจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงมีการรังวัดสำรวจปักหลักเขตเพื่อแสดงเขตที่ดินสาธารณะ ไร่ ปรากฏว่ามีที่ดินเหลืออยู่เพียง ๑,๒๘๐ ไร่ ๒ งาน ๘๕ ตารางวา ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องทำการรังวัดและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใหม่

๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่

เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอในการดูแลรักษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เอาใจใส่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ข่อมมีผลต่อการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น ในกรณีที่เลี้ยงสัตว์โคกหินเหล็กไฟ ที่ดินสาธารณะในท้องที่ตำบลโนนคำ อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีสาเหตุของปัญหามาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยสถานะของที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นว่า ในปัจจุบันที่ดินพิพาทดังกล่าว ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่ เนื่องจากมีปัญหาคือจะต้องวินิจฉัยว่า

ที่ดินพิพาทแม้จะมีการขึ้นทะเบียน โดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว ก็ตามแต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา จะมีผลให้ที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ หรือ ไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่

๑. นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกไม่ชัดเจน ไม่มีความแน่นอนเด็ดขาดเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุผลทางการเมือง หรือเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย และการพัฒนาประเทศที่มีผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่ดิน

ที่ดินเป็นฐานทรัพยากรหลักที่แสดงถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของสังคม ตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน เป้าหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ พัฒนาที่ดินให้เป็นสินค้า เพื่อการสร้างชาติ สร้างเศรษฐกิจ และสร้างสังคม ในอดีตพระมหากษัตริย์ได้สนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินทำกิน เพื่อส่งส่วยให้แก่รัฐส่วนกลาง เมื่อมีการเปิดประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจรัฐไทย ได้สนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกที่ดินทำการเกษตร เพื่อส่งออก รวมถึงการขุดคลองชลประทาน การทำไม้ และการทำเหมืองแร่ ล้วนเป็นรายได้ที่นำเข้าประเทศ ประกอบด้วยนโยบายของรัฐ ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑- ๑๐ ทิศทางการพัฒนาประเทศ มุ่งเน้นการทำการเกษตรกรรมส่งออก ควบคู่กับการขยายภาคเมือง ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ในเขตปริมณฑลรอบกรุงเทพมหานคร และส่วนภูมิภาค

นโยบายเกี่ยวกับการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะ การประกาศสงวนหวงห้ามในแต่ละครั้ง ไม่ได้มีการเดินสำรวจพื้นที่จริงว่า มีราษฎรอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในพื้นที่หรือไม่ เป็นแต่เพียงการประกาศโดยแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศซึ่งมีความผิดพลาดได้ เมื่อมีการประกาศสงวนหวงห้าม ถ้าไม่มีแผนที่ประกอบท้ายพระราชกฤษฎีกาแล้ว ไม่สามารถนำที่ดินไปออกเอกสารอ้างสิทธิอย่างใดได้ แม้ว่าจะขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ที่สำคัญ คือ ต้องมีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประชาชน โดยต้องมีแผนที่แสดงเขตไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการส่งเสริมในด้านการเกษตร เพื่อส่งออกไปยังต่างประเทศ รัฐจึงมีนโยบายให้ราษฎรเข้าไปบุกเบิกอยู่อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐ โดยมีนโยบายเกี่ยวกับการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ ที่กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่๖) พ.ศ. ๒๔๗๕ ใช้บังคับ มีสิทธิขอรับ

โฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่ยังไม่มีการรับรองว่าได้ทำประโยชน์แล้ว มีสิทธิขอคำรับรองจากนายอำเภอตามมาตรา ๗ นอกจากนั้นยังมีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ นโยบายการให้สัมปทานแก่เอกชน เป็นนโยบายที่ให้เอกชนสามารถเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินของรัฐ โดยเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐ เป็นลักษณะของสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่ง อันก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพราะขาดการควบคุมดูแลพื้นที่ที่ได้รับการให้สัมปทาน โดยรัฐให้เอกชนใช้ประโยชน์หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของเอกชนแต่อย่างใด เมื่อหมดอายุสัมปทานแล้ว ทำให้มีประชาชนเข้ามาบุกรุกและนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น นโยบายการถือครองที่ดิน นับแต่มีการยอมรับให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการบุกรุกเข้าไปจับจองทำประโยชน์โดยการบุกรุกในที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนมาก หลังจากการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้มีการจำกัดการถือครองที่ดิน โดยกำหนดให้สามารถถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ อุตสาหกรรมไม่เกิน ๑๐ ไร่ พาณิชยกรรมไม่เกิน ๕ ไร่ และเพื่อที่อยู่อาศัยไม่เกิน ๕ ไร่ เหตุที่ต้องมีการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน เพราะรัฐบาลในสมัยนั้น ไม่ต้องการให้บุคคลถือที่ดินไว้มาก เนื่องจากจะทำความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรและเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๒ โดยได้ประกาศยกเลิกการจำกัดสิทธิดังกล่าว เพราะเห็นว่าส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายของรัฐที่เกิดการขัดแย้งกับกฎหมายที่บังคับใช้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เนื่องจากรัฐบาลจะผ่อนผันให้ราษฎรทำกินทั้งที่เป็นการชั่วคราวและถาวร เช่น ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๓) คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๒๒ เห็นชอบให้จัดที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามโครงการช่วยเหลือเกษตรกร ให้มีที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นอำนาจต่อรองทางการเมือง มีการดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรผู้บุกรุก ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวเป็นแนวนโยบายที่ทางรัฐใช้โดยไม่คำนึงประโยชน์สาธารณะ

นโยบายส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม โดยเฉพาะสินค้าเกษตร เป็นนโยบายที่สำคัญของทุกรัฐบาล โดยเฉพาะในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓-๔ มีการบุกรุกที่ดินโดยประชาชน เพื่อการเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเพื่อใช้พื้นที่ในการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตร หลังจากนั้นในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๔) มีแนวนโยบายที่จะเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า โดยมีแนวคิดที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ สนับสนุนให้ทำการเกษตรกรรมเพื่อการส่งออกมีการ

บุกรุกเข้าไปในที่ดินของรัฐ และออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบเป็นจำนวนมาก เพราะความต้องการที่ดินในการประกอบธุรกิจต่างๆ ทำให้ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นและมีการซื้อขายที่ดินกัน เป็นจำนวนมาก อันเป็นสาเหตุของการบุกรุกทำลายป่าไม้และแก่งำไรในที่ดิน ดังนั้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และการพัฒนาประเทศ โดยขาดการวางแผนการใช้ทรัพยากร และการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นกับความเปลี่ยนแปลงของชุมชนและประชาชน เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้มีการแข่งขันทรัพยากรในท้องถิ่น และแนวทางการพัฒนา ทำให้ต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่า เพื่อแสวงหาที่ดินทำกินไม่สามารถดำเนินตามแผนระยะยาวหรือแผนแม่บท หรือไม่อาจปฏิบัติได้จริง เช่น การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การตั้งธนาคารที่ดิน การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

๔. ประชาชนขาดจิตสำนึกสาธารณะ ในการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย นอกจากนั้นยังมุ่งหวังเอาประโยชน์ส่วนตัวฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม

การที่ประชาชนไม่ให้ความสนใจและร่วมมือกัน ในการป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยปล่อยให้ภาครัฐแต่เพียงหน่วยงานเดียวดูแลในเรื่องดังกล่าวนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหามากมายที่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้การให้ความรู้และการศึกษาต่อประชาชนในประเทศย่อมมีความสำคัญ โดยจะต้องชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดิน ดังจะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ประชาชนจะให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ นอกจากนี้ประชาชนบางกลุ่มแม้จะมีฐานะดี การศึกษาที่ดี แต่ขาดจิตสำนึกที่จะร่วมกันอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ หากแต่นำที่ดินของรัฐไปหาประโยชน์เพียงลำพัง โดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม ก็ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ และมีการนำที่ดินดังกล่าวไปออกเอกสารสิทธิ ซึ่งกระบวนการออกเอกสารสิทธินั้น อาจมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตให้ความร่วมมือและช่วยเหลือ

๕. การใช้อำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น

การใช้อำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น เกิดขึ้นได้ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมแบบอุปถัมภ์ ตลอดจนกฎหมายและระเบียบของทางราชการในอดีตที่เอื้อให้ผู้นำท้องถิ่น ใช้อำนาจได้โดยง่ายโดยขาดการตรวจสอบ การใช้อำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น มักเป็นไปในลักษณะที่ผู้มีอำนาจในท้องถิ่น ใช้ประโยชน์จากระเบียบและช่องว่างทางกฎหมาย โดยร่วมมือกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ในการแสวงหาประโยชน์

เพื่อการขยายผลประโยชน์ส่วนตัว หรือการขยายผลประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นพวกของตน เพื่อสร้างอิทธิพลและบารมีในท้องถิ่น เช่น

ในการกำหนดแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น ต้องมีการขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้าม หรือการประกาศสงวนหวงห้ามในอดีต ไม่ได้กำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เช่น อาจบอกเพียงว่าด้านทิศเหนือติดทางเกวียน ด้านทิศใต้ติดหลักไม้แก่น ด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตกติดป่า เมื่อเวลาผ่านไป จุดอ้างอิงเหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไป กรมที่ดินจึงกำหนดระเบียบให้ผู้ปกครองท้องที่ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนัน เป็นผู้ชี้ขอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่จะประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) การที่ขอบเขตไม่ชัดเจน และการให้อำนาจในการชี้ขอบเขตกับผู้ปกครองท้องที่ โดยไม่กำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน จึงกลายเป็นช่องว่างที่สำคัญในการที่ผู้ปกครองท้องที่ ทั้งโดยเจตนาทุจริต เลือกปฏิบัติให้ตนเองและพวกพ้อง หรือขาดการคำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชน จะกำหนดแนวเขตที่ดินซ้อนทับลงบนที่ทำกินของประชาชน

นอกจากนี้ผู้ปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ มักมีผลประโยชน์ทับซ้อนร่วมกับผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น ทั้งสองฝ่าย ต่างเอื้อประโยชน์ให้กับหน่วยงานราชการ ในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการก่อสร้างอาคาร ที่ทำการ ถนน หรือแม้กระทั่งการปลูกป่า ซึ่งเบื้องหลังอาจมีผลประโยชน์ต่างตอบแทน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการบุกรุกในที่ดินสาธารณประโยชน์ ของแผ่นดิน ซึ่งวิธีการที่ผู้ปกครองและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น มักจะมีรูปแบบ คือ เมื่อผู้ปกครองท้องถิ่นมีความต้องการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ ก็จะจัดเตรียมการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) และดำเนินการขั้บไล่ โดยการแจ้งแบบข่มขู่หรือฟ้องข้อหาบุกรุกต่อประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ถูกต้องในขณะนั้นว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน ในกรณีที่ประชาชนมีเอกสารสิทธิที่ไม่ชัดเจน เช่น สค๑. ก็อาจถูกราชการเพิกถอน หรือกรณีที่ประชาชนไม่มีเอกสารใดๆ หรือมีแต่ใบเสียบัญชีบำรุงท้องที่ ก็จะถูกบังคับหรือขั้บไล่ โดยบางครั้งประชาชนที่ทำกินมาก่อน อาจรู้หรือไม่ว่าจะมีการออก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เช่น กรณีนายเนินจิตประเสริฐ (กำนันตำบลนาหนองไผ่) กับพวก (รายงานผลการตรวจสอบที่ ๕๓/๒๕๔๕) กำนันอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน โดยกำนันฟ้องขั้บไล่ผู้ร้อง ออกจากที่ทำกิน ที่ได้เคยใช้ประโยชน์มายาวนาน โดยอ้างว่าเป็นที่สาธารณะกุศลใหญ่ ตำบลนาหนองไผ่ อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ การตรวจสอบของคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนพบว่า ที่บริเวณพิพาทเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำริมฝั่งแม่น้ำมูล หรือเรียกในท้องถิ่นภาคอีสานว่า “ทาม” อันเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่ทามลุ่มน้ำมูลตอนกลาง ในพื้นที่รอยต่อระหว่างจังหวัดสุรินทร์ ร้อยเอ็ด และศรีสะเกษ วิถีชีวิตของประชาชนแถบนี้ที่ใช้ประโยชน์จากทาม มักใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทามใน

ฤดูน้ำลด และหยุดใช้ช่วงน้ำหลากท่วมถึง ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารแสดงการครอบครอง ถือเป็นการครอบครองตามการใช้ประโยชน์ และเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มประชาชนว่า ใครครอบครอง ทำประโยชน์มากน้อยเท่าใด การใช้ประโยชน์จากทาม จึงเป็นวิถีชีวิต เป็นวัฒนธรรม และเป็นสิทธิของชุมชนร่วมกัน ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณลุ่มน้ำ จากความพยายามในการตีความของกำนัน ผู้ปกครองท้องที่ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณะประโยชน์โดยสภาพ จึงเป็นการตีความที่มีเจตนาบุกรุกที่ดินของประชาชนที่ได้ใช้ประโยชน์ตามวิถีชีวิตของทาม

กรณีร้องเรียนผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดินคลองชายธง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (รายงานผลการตรวจสอบที่ ๑๖/๒๕๔๕) ในกรณีที่ยกการ บริหารส่วนตำบลบ่อนอก อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้ยื่นฟ้องดำเนินคดีต่อผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งเป็นอดีตกำนัน และอดีตผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ ร่วมกันบุกรุกใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์คลองชายธง จำนวน ๑๐ ราย ผู้ต้องหาทั้งหมดยอมรับสารภาพว่าได้กระทำการบุกรุกจริง

กรณีตัวอย่างเรื่องร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รายงานการสอบสวนเรื่องร้องเรียนกลุ่มนายทุนและผู้มีอิทธิพลบุกรุกทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ ตำบลทุ่งสัง อำเภอทุ่งใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่ผู้ร้องอ้างว่า มีบุคคลผู้มีอิทธิพลได้ร่วมกันบุกรุกทำลายทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ หมู่ที่ ๓ ตำบลทุ่งสัง อำเภอทุ่งใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช หรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่า “ทุ่งหัดม้า” และสวนป่าเฉลิมพระเกียรติแด่สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ของทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ดังกล่าว เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้อง โดยได้รวบรวมกลุ่มพรรคพวกตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงโคพื้นเมือง พร้อมทั้งทำโครงการและนางบประมาณ มาบริหารจัดการและดำเนินการของกลุ่ม โดยมีการกันรั้วลวดหนาม สร้างโรงเรียน ใต้ที่ ปลูกหญ้าและอื่นๆ ทั้งๆที่โรงเรียนเก่าก็มีอยู่และใช้การได้ดี รั้วลวดหนามก็มีและหญ้าก็สมบูรณ์ เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดิน นอกจากนั้น บริเวณพื้นที่ติดกับรั้วลวดหนามทางทิศใต้ก็ถูกพรรคพวกกลุ่มนี้ โคน ถาง ทำลาย เพื่อจะได้จับจองปลูกผลไม้ ผลการสอบสวนและพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้านกฎหมายเป็นการบุกรุกทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ “ทุ่งหัดม้า” หรือ “ทุ่งเสม็ดเตี้ย” การแผ้วถางทำลายป่าเฉลิมพระเกียรติฯ และการเอาทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินไปแปลงสภาพนำไปใช้หาประโยชน์ส่วนตัว เป็นการละเมิดกฎหมายบ้านเมืองและไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรีบดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยรวดเร็ว และนอกจากนี้ทำให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ คือ เมื่อทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ถูกบุกรุก เกษตรส่วน

ใหญ่จะไม่มีพื้นที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งจะสร้างความเดือดร้อนไม่สามารถรองชีพอยู่ได้ตามปกติ อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลใน “โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อด้านครอบครัว” จะได้รับผลกระทบ เพราะเกษตรกรจะขาดทุ่งหญ้าที่ใช้ในการเลี้ยงโคได้ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสังคม เมื่อมีการบุกรุกยึดครองที่ดินดังกล่าว เกษตรกรก็จะขาดพื้นที่ที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ แต่เมื่อมีความจำเป็นจะต้องดำรงชีพ ก็อาจจะไปบุกรุกทำลายป่าสงวนของรัฐ เพื่อเป็นที่ทำกิน เป็นการสร้างปัญหาต่อเนื่องไปอีก นอกจากนี้ ผลกระทบของการทำมาหากินของราษฎรที่ยากจน เนื่องจากการบุกรุกยึดครองทุ่งสาธารณะดังกล่าว จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อนโยบายของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาความยากจนอีกด้วย

๖. การให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

กรณีนโยบายการให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ที่เกี่ยวกับทรัพยากรแต่ละประเภทที่ใช้ประโยชน์ และมีมติคณะรัฐมนตรี ที่กำหนดนโยบายขึ้นมา ซึ่งมีผลกระทบต่อการแข่งขันทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนใช้ร่วมกัน ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินสาธารณประโยชน์ ทางสาธารณประโยชน์ โดยการกำหนดโครงการทำเหมืองแร่ ระเบิดหิน โรงโม่หิน และเขื่อนนั้น ดำเนินการโดยรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง โดยที่ประชาชน ในท้องถิ่นไม่ได้รับรู้ข้อมูล แม้ว่าจะมีการประกาศหรือแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบก็ตาม แต่กระบวนการดำเนินการเป็นที่รับรู้กันเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มธุรกิจเอกชน และผู้นำท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวอย่างเช่น การกำหนดนโยบายการทำเหมืองแร่อาศัยมติคณะรัฐมนตรีกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ซึ่งกำหนดให้ลุ่มน้ำชั้น ๑ B ทำเหมืองแร่ได้ แต่ในความเป็นจริงลุ่มน้ำชั้น ๑ B ถือเป็นต้นน้ำลำธารของการทำการเกษตรกรรม รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อสร้างเขื่อนชลประทาน นอกจากนี้กฎหมายของรัฐที่ควบคุม เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่เดิมนั้นประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือรับรู้การดำเนินการ โครงการ จึงทำให้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน

ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑. ปัญหาการซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ มีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ ๓ หน่วยงาน คือ กรมที่ดิน กรมการปกครอง และกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กรมที่ดินและกรมการปกครอง ต่างก็ได้ออก

ระเบียบและหนังสือเวียน เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานระหว่าง ๒ หน่วยงาน และมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์หลายฉบับ ในการบังคับใช้ทำให้เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ว่าเป็นของหน่วยงานใดมีหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ กำหนดให้กรรมการอำเภอหรือนายอำเภอมีหน้าที่ตรวจตรารักษาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน และต้องป้องกันไม่ให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเอาไปเป็นประโยชน์แต่เฉพาะตัว พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงล้าเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ กำหนดว่าทางหลวง หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งมีไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบกไม่ว่าจะในระดับพื้นที่ดิน ได้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ ผู้มีหน้าที่ดูแลทางหลวง คือ ผู้อำนวยการทางหลวง ซึ่งประเภทของทางหลวงมีหลายประเภท และผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลทางหลวงนั้นมีหลายหน่วยงาน เช่น ทางหลวงพิเศษ กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการและดูแลรักษา ทางหลวงแผ่นดิน กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการและดูแลรักษา ทางหลวงชนบท กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ดูแล ทางหลวงเทศบาล เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการและดูแลทางหลวงสุขาภิบาล เทศบาล เป็นต้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๕๐(๒) กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๗๕ กำหนดว่าภายใต้แห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครดังต่อไปนี้... (๑๐) ดูแลรักษาที่สาธารณะ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๘ กำหนดว่าภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ ... (๘) การคุ้มครองและดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดครอบครองหรือทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดทราย หรือเข้าไปยึดถือครอบครอง รวมถึงการก่อสร้างหรือเผาป่าในที่ดินของรัฐ ห้ามมิให้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หากมีการฝ่าฝืนตามมาตรา ๕ มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ ในเรื่องของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ ๑๐๕/๒๕๓๘ ลงวันที่

๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๘ เฉพาะในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้น แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทะเลสาบในเขตน่านน้ำไทย ชายหาด ชายทะเลดังกล่าว จะอยู่ในความดูแลรักษาของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖

สำหรับที่ดินริมแม่น้ำลำคลอง บึงอ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ หรือชายทะเลที่อยู่เหนือจุดแบ่งเขต ได้แก่ ที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นที่ดินซึ่งตามปกติน้ำขึ้นถึงกับส่วนที่อยู่เหนือชายตลิ่งขึ้นไป ก็เป็นหน้าที่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอท้องที่ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ถ้าเป็นทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง ก็อยู่ในความดูแลของผู้อำนวยการทางหลวง เป็นต้น เช่น สรุปสาระสำคัญการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ วันพุธที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ กรณีราษฎรเกาะช้าง จังหวัดชลบุรี ร้องเรียนขอให้แก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณเกาะช้าง ขอให้จริงจัง สภาพปัญหาเนื่องจากนโยบายของรัฐ ที่จะพัฒนาพื้นที่เกาะช้างให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวยั่งยืน ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ (ภทช.) ขึ้น และได้ทำงานจนกระทั่งได้มีการประกาศพื้นที่ และรัฐบาลให้งบประมาณในการพัฒนาเกาะช้างเป็นเงินประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท ปี ๒๕๔๕-๒๕๔๖ และขณะนี้ได้เกิดปัญหาเรื่องที่ดิน คณะกรรมการบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนของเกาะช้าง โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรฯ เป็นประธาน ได้มีการตั้งอนุกรรมการเพื่อตรวจสอบที่ดิน สำรองว่าพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิในเกาะช้างมีจำนวนเท่าใด และดำเนินการสำรวจตรวจสอบ ว่าถ้าสามารถออกเอกสารสิทธิให้ได้ก็ให้ดำเนินการ ซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการ สภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่เกาะช้าง ส่วนเหนือของเกาะ กองทัพเรือได้ขอประกาศกันไว้ใช้สำหรับราชการทหารเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เนื้อที่ ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ ส่วนที่เหลือเป็นพื้นที่ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ นอกจากนั้นในประกาศแจ้งว่าพื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่ราบบริเวณชายเกาะทางด้านเหนือ จะได้กันให้ราษฎรซึ่งสามารถออกเอกสารสิทธิได้ และเนื่องจาก มีความเจริญอย่างรวดเร็วจึงมีปัญหาที่ดินมากขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือส่วนที่มีการคาบเกี่ยวว่าเป็นพื้นที่ของกองทัพเรือหรือพื้นที่อุทยาน หรือพื้นที่สาธารณะ และจำนวนพื้นที่ครอบครองไม่ตรงกับเอกสารทางราชการ จากการที่ราษฎรมาร้องเรียนและพบกับฝ่ายเลขา

ของ กบร. ได้เสนอให้ตั้งคณะคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปพบประชาชนเพื่อสำรวจและตรวจสอบสิทธิ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมด เนื่องจากพื้นที่เกาะช้าง มีที่ราชพัสดุ ที่ดินสาธารณประโยชน์ อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าชายเลน ปัญหานี้ดำเนินการมาสู่ระดับหนึ่งแล้ว และเมื่อได้พิจารณาเห็นว่าเป็นชอบข่าย อำนาจหน้าที่ของ กบร. เข้ากระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา ซึ่งฝ่ายเลขานุการจะไปดำเนินการจัดทำกรอบอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการเฉพาะกิจ เมื่อประธานเห็นชอบแล้ว จะเสนอที่ประชุมและเมื่อที่ประชุมเห็นชอบ จะได้ดำเนินการในขั้นตอนของฝ่ายเลขานุการ ทางราชการต่อไป

๒. ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดจากการรัฐนาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ

การโต้แย้งกรณีนี้ทางราชการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไปให้เอกชนเช่า เช่น ประชาชนที่ใช้ที่ดินบริเวณหาดกะตะ จังหวัดภูเก็ต ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เห็นชอบให้พื้นที่ดินบริเวณหาดกะตะ ซึ่งเดิมเป็นที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ และปัจจุบันเป็นสถานที่ตากอากาศที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไปให้เอกชนเช่าก่อสร้างอาคารถาวรวัตถุเป็นสโมสรตากอากาศ ทั้งที่ยังไม่มีกฎหมายตอนสภาพที่ดินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และปรากฏว่าข้อกำหนดในสัญญาเช่าทำให้ทางราชการต้องเสียเปรียบเอกชนเป็นอย่างมาก ทั้งในเรื่องอัตราค่าเช่าและระยะเวลาการเช่า การกระทำของจังหวัดและของเอกชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เพราะไม่อาจใช้ที่ดินเพื่อการประมงและพักผ่อนหย่อนใจได้เหมือนเคย ทั้งผลประโยชน์จากการให้เช่าที่ดินก็มีเพียงเล็กน้อย จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาว่าการกระทำของจังหวัด จะมีผลต่อสัญญาดังกล่าวเพียงใด และให้วินิจฉัยเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาเช่ารายนี้ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ประโยชน์

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องทุกข์ไม่ใช่ผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิร้องทุกข์ เนื่องจากได้มีการจัดที่ดินให้ประชาชนใช้ได้อยู่แล้วเป็นปกติ และผู้ร้องทุกข์ไม่ใช่ผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายจากการทำสัญญาเช่านี้โดยตรง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่รับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณา อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีข้อเสนอแนะในกรณีนี้ที่น่าสนใจว่า กระทรวงมหาดไทยควรกำชับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ดินที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำกับเอกชน โดยคำนึงถึงประโยชน์ตอบแทนที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงได้รับตามความเหมาะสม และให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบโดยเร็ว รวมทั้งการทำสัญญาต้องไม่ทำให้ทางราชการต้องเสียเปรียบ นอกจากนั้น ในการดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ควรดำเนินการโดยรวดเร็วเพื่อประโยชน์ทาง

เศรษฐกิจของประเทศ จะได้ไม่เป็นการเสียบรรยากาศของการลงทุน และจะเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว

การโต้แย้งกรณีที่ว่าราชการเข้าไปดำเนิน โครงการปลูกสวนป่าในที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ และห้ามประชาชนใช้ที่เลี้ยงสัตว์บางส่วน ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ใช้ที่ดินทำเลเลี้ยงสัตว์สาธารณะเป็นที่ปลูกสวนป่า และล้อมรั้วกันเขตไม่ให้ประชาชนนำสัตว์เข้าไปเลี้ยงในที่ดินดังกล่าว โดยสภาตำบลให้ความเห็นชอบ ทั้งที่ที่ดินไม่ใช่ของสภาตำบล การกระทำดังกล่าวเป็นการกีดกันสิทธิของประชาชน จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ วินิจฉัยให้ผู้ร้องทุกข์มีสิทธินำสัตว์ไปเลี้ยงในที่ดินดังกล่าว ได้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเห็นว่า ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังกล่าวมีเนื้อที่ประมาณ ๕๕๐ ไร่ สภาตำบลขออนุมัติให้ สปก. ใช้เนื้อที่ส่วนหนึ่งประมาณ ๒๒๐ ไร่เพื่อปลูกสร้างสวนป่า โดยปลูกต้นมะม่วงหิมพานต์เป็นส่วนใหญ่ ใช้เวลาประมาณ ๑ ปี เมื่อต้นมะม่วงหิมพานต์เติบโต จึงให้ใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่เลี้ยงสัตว์ตามเดิม ประกอบกับการปลูกสวนป่า เป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อบริรักษ์ดินให้ชุ่มชื้นในหน้าแล้ง และปลูกสวนป่ามะม่วงหิมพานต์อาจทำให้มีรายได้เป็นของชุมชนด้วย แต่การปลูกสวนป่าในระยะ ๒-๓ ปีแรก ต้องกันไม่ให้สัตว์เข้าไปกัดกินพืช การที่สปก. เข้าไปปลูกสวนป่าไม่ใช่การปฏิรูปที่ดิน แต่เป็นการพัฒนาที่เลี้ยงสัตว์ให้มีความอุดมสมบูรณ์และให้เกิดรายได้แก่สภาตำบล ทั้งมิใช่การกีดกันผู้ร้องทุกข์ไม่ให้เข้าไปใช้ที่เลี้ยงสัตว์ เพราะยังมีพื้นที่ดินเหลืออยู่อีกมาก และสภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล ส่วนกำนันมีหน้าที่ต้องตรวจตรา จัดการรักษาสินซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบล เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ และโดยที่สภาตำบลมีกำนันท้องที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล และเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจการตามมติของสภาตำบล การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในการรักษาสินสาธารณประโยชน์เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ที่จะบูรณะและพัฒนาให้ดีขึ้นได้ และสภาตำบลซึ่งมีกำนันเป็นประธานย่อมมีอำนาจเช่นเดียวกัน และถ้ามีหน่วยงานอื่น มาช่วยเหลือพัฒนา สภาตำบลย่อมมีอำนาจให้ความเห็นชอบโครงการ และงานพัฒนานั้น ดังนั้น การที่ สปก. ทำการปลูกสวนป่าในที่เลี้ยงสัตว์นี้ก็เหมือนสภาตำบลทำเอง ซึ่งสภาตำบลมีอำนาจทำได้ และการพัฒนาเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม นอกจากนั้นประชาชนส่วนใหญ่ก็เห็นชอบด้วย และยังมีที่ดินเหลืออยู่ ที่ผู้ร้องทุกข์สามารถนำสัตว์เข้าไปเลี้ยงได้ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์

๑. ปัญหาการบุกรุกโดยไม่เจตนาของราษฎร โดยการประกาศที่ดินสาธารณประโยชน์ทับที่ดินทำกินของราษฎร

การประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ หรือหวงห้ามการใช้ที่ดินของรัฐ เพื่อประโยชน์ทางค้ำต่าง ๆ ของรัฐ เช่น ความมั่นคง การสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐอาจออกกฎหมายมากำหนดให้เป็นเขตอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น โดยขั้นตอนก่อนการออกกฎหมายประกาศเขตสงวนหวงห้ามนั้น เจ้าหน้าที่ไม่ได้มีการสำรวจว่ามีราษฎรอาศัยอยู่มาก่อนมากนักน้อยเพียงใด ทำให้มีราษฎรจำนวนหนึ่งซึ่งอยู่อาศัยมาก่อนมีการประกาศเป็นเขตหวงห้าม กลายเป็นผู้บุกรุกไปโดยปริยาย

นโยบายการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ก่อให้เกิดปัญหาทางนโยบายและกฎหมายที่ต้องการขยายเขตป่าอนุรักษ์ โดยขาดการสำรวจอย่างละเอียดเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของประชาชน แต่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการประกาศเขตพื้นที่แทน โดยกระบวนการแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบและคัดค้านได้ แต่ก็ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะกฎหมายให้อำนาจและดุลพินิจแก่คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการประกาศเขตพื้นที่ป่าแต่ละประเภทและการเพิกถอนเขตป่า โดยวิธีการแจ้งให้ประชาชนทราบ จากการปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลหรือที่ว่าการอำเภอที่จะประกาศล่วงหน้า ตามกำหนดเวลาอย่างน้อย ๒-๓ เดือน แต่ไม่มีกระบวนการสอบถามความเห็นจากประชาชนในพื้นที่ ยกเว้นหากมีการร้องเรียนอุทธรณ์จากประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อมีการเร่งประกาศขยายป่าอนุรักษ์ จะไม่มีการสำรวจพื้นที่อย่างละเอียด หากแต่ใช้ภาพถ่ายดาวเทียมในการสำรวจและประกาศพื้นที่ป่า จนเป็นเหตุให้มีการประกาศเขตป่าในระยะเวลาที่ผ่านมา ไปทับพื้นที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

ตัวอย่างการประกาศที่ดินสาธารณประโยชน์ทับที่ดินทำกินของประชาชน ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้บุกรุกโดยไม่เจตนา เช่น รายงานการตรวจสอบที่ ๕๓/๒๕๔๕ นายสอง หงส์สูง บิดาของนางสำเนียง สุภักฎภพ ได้รับใบเหยียบย่ำจากทางราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ครอบครัวของนางสำเนียง สุภักฎภพ ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งตั้งอยู่ที่หมู่ ๑ ตำบลทุ่งมน อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ มาโดยตลอด เมื่อประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ บังคับใช้บิดาของผู้ร้องจึงได้แจ้งการครอบครอง และได้รับ ส.ค. ๑ เลขที่ ๒๒๕ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่มีผู้ใดคัดค้านที่ดินดังกล่าวนี้เป็นที่ดินที่อยู่ติดกับหนองน้ำสาธารณะชื่อว่า “หนองห้ำร้อย” ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ นายबरัน กำนันตำบลทุ่งมน ได้เป็นผู้นำรังวัดแนวเขตเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล) เลขที่ ๓๖๗๔๒ จำนวนเนื้อที่ ๒๓ ไร่ ๓ งาน ๕๓ ตารางวา ครอบทับหนองห้ำร้อย และทับที่ดินของประชาชน ซึ่งเป็นที่ดินที่มี ส.ค.๑ จำนวน ๗ แปลง และได้ทำการเปลี่ยนแปลงชื่อที่ดิน

ที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล)ว่า “หนองโครอยสาธารณประโยชน์” การประกาศหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล)ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการประกาศดังกล่าว โดยกลายเป็นผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์โดยมิได้เจตนา

๔. ปัญหาเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ โดยขาดการวางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

การบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นผลจากการพัฒนาประเทศทำให้เกิดปัญหาที่ตามมา ได้แก่ การนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาจัดทำโครงการก่อสร้างต่างๆ ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การสร้างสถานที่ทำการขององค์การบริหารส่วนตำบล การสร้างโรงเรียน การสร้างมหาวิทยาลัย การสร้างสนามกีฬา สร้างถนน โครงการปลูกป่า สร้างทางสาธารณะ ทำตลาด การสร้างเขื่อน เป็นต้น โดยส่วนใหญ่ผู้ปกครองท้องถิ่น และผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่น จะเป็นผู้ริเริ่มโครงการต่างๆ เตรียมจัดหาที่ก่อสร้าง ตลอดจนมีผลประโยชน์ร่วมในโครงการก่อสร้างภายในท้องถิ่น ซึ่งเป็นแบบแผนที่พบเห็นได้โดยทั่วไป ประกอบกับการมีนโยบายของรัฐให้ดำเนินโครงการขนาดใหญ่จากรัฐส่วนกลาง เช่น การก่อตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (รายงานผลการตรวจสอบที่ ๑๒๕/๒๕๔๕) เป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ที่มีการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล) จำนวน ๓ แปลง รวมจำนวนเนื้อที่กว่า ๑๑,๐๐๐ ไร่ เพื่อให้มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ใช้ประโยชน์ โดยต้องอพยพประชาชนที่ทำประโยชน์ในพื้นที่กว่า ๕๐๐ ครอบครัว โดยทางมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ได้ร่วมมือกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการจัดสรรที่ดินบางส่วนที่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ได้รับจากชุมชนเพื่อชดเชยให้กับผู้ที่อพยพออกจากที่ดิน โดยจัดสรรให้เพียง ๕ ไร่ต่อครอบครัว โดยไม่นับรวมบุตรที่มีครอบครัวหรือบรรลุนิติภาวะแล้ว เนื่องจากประชาชนในพื้นที่บางส่วนที่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน และได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมานาน รวมทั้งมีจำนวนพื้นที่ที่ทำกินมากกว่า ๕ ไร่ จึงไม่ยอมรับเงื่อนไขของการชดเชยของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ โดยเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ได้นำกำลังพร้อมรถแบ็คโฮ เข้าไถทำลายต้นยางพาราและผลไม้ของประชาชนที่ไม่อพยพออกไปดังกล่าว

นอกจากนี้ตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบจากการสร้างเขื่อน อันเป็นการพัฒนาของรัฐที่ไม่ได้คำนึงถึงประชาชน ทำให้ประชาชนบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ตุงลุง อำเภोजึงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี จากการสร้างเขื่อนทำให้ประชาชนต้องอพยพออกจากที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเดิมที่น้ำท่วม ทำให้ต้องบุกรุกที่ดินสาธารณะตุงลุง ซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณใกล้เคียงที่ไม่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม

๕. ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดิน โดยนายทุนภายนอกหรือนายทุนในท้องถิ่น โดยการบุกรุกเพื่อนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดิน มาลงทุนในการดำเนินกิจการต่างๆของกลุ่มนายทุน

จากนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นสาเหตุการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินหรือการถือครองที่ดินอย่างรวดเร็ว เช่น การทำรีสอร์ท สนามกอล์ฟ ธุรกิจโรงแรม การทำสวนป่าล้ม การตัดไม้ไปขาย โดยอ้างว่ามีเอกสารสิทธิถูกต้องในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ส่งผลให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรจากบุคคลภายนอกชุมชน ซึ่งเป็นการแย่งชิงที่ดินจากภาคเกษตรกรรม และทำลายที่ดินสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดิน เช่น การสร้างถนนตัดผ่านพื้นที่อุทยาน การปิดกั้นทางสาธารณะ ที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ปัญหาน้ำเสีย และขยะ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น กรณีเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คำร้องที่ ๖๔๘/๒๕๔๗) กลุ่มประชาชนร้องเรียนว่ามีบุคคลภายนอกที่อ้างว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ควนจีหนอน ตำบลน้ำหัก อำเภอคีรีรัฐนิคม จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยกลุ่มประชาชนในพื้นที่ได้ร้องเรียนว่ามีบุคคลภายนอกที่อ้างว่ามีสิทธิ์ในที่ดินสาธารณะควนจีหนอนและที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ในบริเวณติดกัน เมื่อปี ๒๕๒๗ สำนักงานที่ดินได้เสนอให้นำรังวัดที่สาธารณะประโยชน์ควนจีหนอน โดยประชาชนในพื้นที่ไม่ได้เป็นผู้ริเริ่ม เมื่อรังวัดตามขอบเขตเดิมแล้ว พบว่าที่สาธารณะประโยชน์ควนจีหนอน มีพื้นที่เพิ่มขึ้น ต่อมาสำนักงานที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิ (น.ส.๓.ก) ให้กับบริษัท ทักษิณปาล์ม จำกัด และบริษัท ทักษิณปาล์ม จำกัด ได้นำที่ดินดังกล่าวไปขายต่อให้กับบริษัท ไทยมาเลย์ จำกัด และบริษัท ไทยมาเลย์ จำกัด ได้ขายให้กับบริษัท สามพลปาล์ม จำกัด ต่อมาบริษัท สามพลปาล์ม จำกัด ได้นำไปจำนองต่อธนาคารกรุงไทย จนไม่สามารถปลดจำนองได้ ธนาคารฯ ได้ฟ้องร้องบังคับคดีขายทอดตลาด จนบริษัท ศรีสุบรรณฟาร์ม ประมูลซื้อจากกรมบังคับคดี จะได้ดำเนินการขับไล่ประชาชนในที่ดินดังกล่าว

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่มีผู้มีอิทธิพลหรือนายทุนในท้องถิ่น ทำการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์คลองชายธง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (รายงานผลการตรวจสอบที่ ๑๖/๒๕๔๕) กรณีนายเจริญ วัดอักษร แกนนำสำคัญที่คัดค้านการบุกรุกที่สาธารณะคลองชายธง ถูกลอบยิงเสียชีวิตเนื่องเป็นแกนนำชุมชนในนามกลุ่มอนุรักษ์บ่อนอก มีการเคลื่อนไหวกัดค้านทั้งการสร้างโรงไฟฟ้าและการคัดค้านการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยการขอรอกโฉนดที่ดินทับที่ดินสาธารณะประโยชน์คลองชายธง ตำบลบ่อนอก อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยที่ดินสาธารณะประโยชน์คลองชายธง ได้มีการขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๔ และ ขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๑ และได้รับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เลขที่ ๓๗๗๗๕/๒๕๑๔ เมื่อวันที่ ๔

พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เนื้อที่ ๕๓๑ ไร่ ๓ งาน ๕๐ ตารางวา โดยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๗ – ๒๕๔๔ บริษัท กัลฟ์ อิเล็กตริก จำกัด ได้ขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์คลองชายธง ตำบลบ่อนอก เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน แต่ได้รับการคัดค้านจากราษฎรในพื้นที่ โดยมี นายเจริญ วัธอักษร เป็นแกนนำของชุมชนบ้านบ่อนอก เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ นายเจือ หินแก้ว กำนันตำบลบ่อนอก เป็นประธานสภาตำบล มีมติให้บริษัท กัลฟ์ อิเล็กตริก พาวเวอร์ เจเนอเรชั่น เจ้าของโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์คลองชายธงเต็มพื้นที่ ๕๓๑-๓-๕๐ ไร่ โดยให้เหตุผลว่าจะทำให้เกิดการจ้างแรงงาน และเกิดการกระจายรายได้ในท้องถิ่น โดยนายกอบกุล ทองลงยา ผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้น ได้ลงนามในใบอนุญาตตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๘ กำหนดเวลาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะคลองชายธงเป็นเวลา ๕ ปี โดยสิ้นสุดการอนุญาตวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ กองตำรวจป่าไม้ มีหนังสือถึงนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลบ่อนอก ขอให้มาดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษกับผู้บุกรุกทำนาทุ่งในที่สาธารณะคลองชายธง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๒/๒๕๔๓ จำนวน ๑๐ ราย จนศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้พิพากษาคดีอาญาผู้บุกรุกที่สาธารณะคลองชายธง ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานบุกรุก ทรัพย์สินตัวอย่างข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจในการประกาศที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินทับที่ดินของประชาชน และการใช้อิทธิพลของนายทุนในท้องถิ่นบุกรุกใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน จนก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงภายในชุมชน

สรุป

ที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินมีการกำหนดมานานแล้ว โดยปรากฏเป็นหลักฐานมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงได้มีการกำหนดเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ในสมัยดังกล่าวการกำหนดที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นการกำหนดโดยหลักการว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ส่วนกลาง ที่ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และห้ามผู้ใดถือเอาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ในปัจจุบันกฎหมายหลักสำคัญที่กำหนดที่ดินสาธารณประโยชน์คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๑ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งกำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

๒. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๓. ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ซึ่งที่ดินสาธารณประโยชน์ จัดอยู่ในทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นคำใช้เรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๑ และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๕๐ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๑ เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ ห้วย หนอง คลอง ลำน้ำต่าง ๆ ให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ ที่จะเป็นผู้ปกครองรักษา ตรวจตรา ซ่อมแซม แก้ไขข้อขัดข้อง ที่ดินประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐและของเอกชนบุคคลธรรมดา และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน คือ ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และ ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดิน รวมทั้งการบังคับคดีด้วย โดยในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดวิธีการคุ้มครอง ดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ อาทิ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๑ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย เป็นต้น

กระนั้น ปัจจุบันการบุกรุกที่สาธารณะ ได้ถูกบุกรุกจากรายรฐและหน่วยงานราชการจำนวนมาก การดำเนินการกับผู้บุกรุกในทางปฏิบัติค่อนข้างมีความยุ่งยาก ในส่วนของรายรฐอาจลุกลามเป็นปัญหาของประเทศ และปัญหาทางสังคม ทั้งนี้สาเหตุปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหลายประการ ไม่ว่าจะเกิดจากสภาพที่ดินของรัฐในปัจจุบันนั้น มีขอบเขตไม่ชัดเจน ขอบเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ไม่แน่นอนและอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพธรรมชาติ เนื่องจากสิ่งก่อสร้างแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐไม่มั่นคงถาวร หลักฐานของทางราชการไม่ชัดเจน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางแปลงไม่มีหลักฐานหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอในการดูแลรักษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เอาใจใส่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติ ย่อมมีผลต่อการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกไม่ชัดเจน ไม่มีความแน่นอนเด็ดขาดเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุผลทาง

การเมือง หรือเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย และการพัฒนาประเทศ ที่มีผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่ดิน

ประชาชนขาดจิตสำนึกสาธารณะในการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย นอกจากนั้นยังมุ่งหวังเอาประโยชน์ส่วนตัวฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม การที่ประชาชนไม่ให้ความสนใจและร่วมมือกันในการป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยปล่อยให้ภาครัฐแต่เพียงหน่วยงานเดียวดูแลในเรื่องดังกล่าวนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหามากมายที่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ภายใต้อำนาจรัฐที่เอื้อให้ผู้นำท้องถิ่น ใช้อำนาจได้โดยง่ายโดยขาดการตรวจสอบ

โดยปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ มีมิติทั้งภาครัฐ ราษฎร และนายทุน กล่าวคือเกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ที่มีอำนาจดูแลจัดการที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ มีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดจากการที่รัฐนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในส่วนของราษฎร เป็นปัญหาการบุกรุกโดยไม่เจตนาของราษฎร โดยการประกาศที่ดินสาธารณประโยชน์ทับที่ดินทำกินของราษฎร

ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน โดยนายทุนภายนอกหรือนายทุนในท้องถิ่น โดยการบุกรุกเพื่อนำที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน มาลงทุนในการดำเนินกิจการต่างๆของกลุ่มนายทุน

ดังนั้นในบทนี้ได้แสดงให้เห็นความเป็นมาของที่ดินสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย ทั้งในมิติของการพัฒนาการ และมิติของปัญหาแต่ละด้านในปัจจุบัน เพื่อจะได้แสดงให้เห็นวิธีการแก้ปัญหาของแต่ละหน่วยงานในบทต่อไป

บทที่ ๔

วิธีการบริหารจัดการ และการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินสาธารณประโยชน์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้กำหนด ที่ดินสาธารณประโยชน์ คือแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ดินดังกล่าวถือเป็นที่ดินส่วนกลางที่ให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีให้ใครมายึดเป็นของส่วนตัว จากความสำคัญของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว จึงมีกฎหมายหลายฉบับกำหนด ให้ส่วนราชการต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีให้ผู้นำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตนได้ หรือถ่านำไปได้ก็โดยวิธีการตามกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

อย่างไรก็ดีจากการเจริญเติบโตของเมือง และนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล ทำให้ที่ดินสาธารณประโยชน์ นับวันจะมีความจำเป็นมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงที่ดินสาธารณประโยชน์นับวันจะลดน้อยลง โดยการบุกรุกของราษฎรและเอกชน เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในขณะที่ที่ดินมีจำนวนจำกัดและมีราคาแพง ความล้มเหลวของการป้องกันและการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ รวมทั้งการปล่อยปละละเลยไม่จริงจังกับการแก้ปัญหา ไม่กล้าใช้มาตรการทางกฎหมายกับผู้บุกรุกที่ดื้อรั้น เป็นเหตุให้บุคคลอื่นเอาอย่างเพิ่มขึ้น ที่ดินสาธารณประโยชน์ส่วนใหญ่ไม่มีขอบเขตและหลักฐานที่แน่นอน และประชาชนบางคนขาดวินัยไม่เคารพกฎหมาย มีความโลภเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ซึ่งผลเสียหายที่เกิดจากการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ จะสร้างปัญหาทางด้านสังคม การเมือง การปกครอง รวมทั้งด้านเศรษฐกิจโดยส่วนรวม และเสียความสมดุลทางนิเวศวิทยาทางธรรมชาติ ดังนั้นในบทนี้จะนำเสนอวิธีการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ของกระทรวงมหาดไทย

วิธีการบริหารจัดการ และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะประโยชน์มีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะประโยชน์ ๓ หน่วยงาน คือ กรมที่ดิน กรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน และกรมการปกครอง ต่างก็ได้ออกระเบียบและหนังสือเวียนเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานระหว่าง ๒ หน่วยงาน ซึ่งเมื่อนำกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่มาจัดหมวดหมู่ว่ากิจกรรมใดเป็นของหน่วยงานใดแล้ว สามารถสรุปหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานได้ดังนี้

กระทรวงมหาดไทย ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของรัฐบาล โดยเคร่งครัด วางนโยบาย ทางปฏิบัติ และออกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ เน้นผู้อนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ กำหนดไว้

กรมการปกครอง ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ และที่ดินสาธารณะประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวทั้งหมด

กรมที่ดิน

๑. ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำเปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๕๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

๒. ระวังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๓. ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ ขอดอนสภาพ ขอขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์ การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง

เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๘ มาตรา ๘ ทวิ มาตรา ๙ มาตรา ๑๒ มาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้

๔. ดำเนินการในเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

จังหวัด ควบคุม กำกับดูแลให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่ดินสาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นในท้องที่จังหวัด

นายอำเภอ

๑. ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท๐๔๐๕/ว ๑๓๕๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่องกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๔๐๕/ว ๔๕๐ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๕ เรื่อง การบริหารเกี่ยวกับการดูแลที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลและคุ้มครองป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

๒. จัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๕๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

๓. ดำเนินการกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ การบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์และการดำเนินการกรณีต้องวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ณ ที่ใด มีขอบเขตอย่างไร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๕/ว ๑๓๕๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๔๐๕/ว ๔๕๐ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๕ เรื่อง การบริหารเกี่ยวกับการดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ในการดำเนินการดังกล่าว ถ้าจะต้องสอบสวน

ข้อเท็จจริงก็ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ.๒๕๓๕ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสร็จให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการไปตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่มีปัญหาข้อยุติไม่ได้ให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) พิจารณา

๔. ระวังชี้แนวเขต และรับรองแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๕/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๕. เป็นผู้ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ตามที่ได้รับมอบจากกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ เรื่องมอบหมายการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๖. ทำการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตน เพื่อประสานงานจังหวัดและกรมที่ดิน ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อำนวยความสะดวกและควบคุมการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน รวมทั้งทำการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีที่รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.๒๕๔๑

๗. ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๕/ว ๑๑๕๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่องกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ และตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๑๑.๑/ว ๑๒๘๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ เรื่องการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกทางสาธารณประโยชน์

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

๑. กำนัน มีหน้าที่ตรวจจัดการที่สาธารณะ ตาม มาตรา ๔๐ แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๔๐ กำนันต้องตรวจจัดการรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น

๒. ผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน แต่ตาม มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความเดือดร้อนของราษฎร ตลอดจนปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือคำสั่งของทางราชการ

องค์การบริหารส่วนตำบล

๑. ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

๒. ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๑๑.๑/ว ๑๒๘๓ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๐ เรื่อง การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกทางสาธารณประโยชน์

๓. ให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ ให้ความเห็นแก่นายอำเภอเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ และควบคุมกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินมารังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

เทศบาลนคร

มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๕๖ ดังนี้

๑. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

๒. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

เมืองพัทยา

๑. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา ๖๗

๒. แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ (๒) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนครตามมาตรา ๖๗ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

กรุงเทพมหานคร

ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์เช่นเดียวกับนายอำเภอตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

กลไกการแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคกรแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้จัดตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ขึ้น เพื่อให้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ จึงได้ให้ส่วนแก้ไขปัญหาคกรบกรก ที่คินของรัฐ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กบร.

ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบอบราชการในวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ได้โอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ของส่วนแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็น สำนักแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ (สบร.) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคกรแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคกรแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคกรแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคกรแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๕ กำหนดให้มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่คินของรัฐ เรียกโดยย่อว่า “กบร” ประกอบด้วย

- | | |
|--|------------------|
| ๑. รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย | ประธานกรรมการ |
| ๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | รองประธานกรรมการ |
| ๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | กรรมการ |
| ๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| ๕. ปลัดกระทรวงกลาโหม | กรรมการ |
| ๖. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |
| ๗. ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | กรรมการ |
| ๘. ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| ๙. อัยการสูงสุด | กรรมการ |
| ๑๐. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ | กรรมการ |
| ๑๑. เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา | กรรมการ |
| ๑๒. ผู้บัญชาการทหารบก | กรรมการ |
| ๑๓. ผู้บัญชาการทหารเรือ | กรรมการ |

๑๔. ผู้บัญชาการทหารอากาศ	กรรมการ
๑๕. อธิบดีกรมธนารักษ์	กรรมการ
๑๖. อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	กรรมการ
๑๗. อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน	กรรมการ
๑๘. เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	กรรมการ
๑๙. อธิบดีกรมป่าไม้	กรรมการ
๒๐. อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	กรรมการ
๒๑. อธิบดีกรมการปกครอง	กรรมการ
๒๒. อธิบดีกรมที่ดิน	กรรมการ
๒๓. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธาน กปร. แต่งตั้ง อีกไม่เกินสามคน	กรรมการ
๒๔. รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รับผิดชอบการปฏิบัติ ราชการของ สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	กรรมการและ เลขานุการ
๒๕. ข้าราชการสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่ได้รับมอบหมายไม่เกินสองคน ตามระเบียบฯ ข้อ ๘ กำหนดให้ กปร. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๑. เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ต่อคณะรัฐมนตรี	
๒. กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ	
๓. กำกับ ติดตาม ดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตาม นโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุก ที่ดินของรัฐ	
๔. รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคล ใด ๆ ในที่ดินของรัฐ	
๕. เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่ง ผู้แทน มาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณาของ กปร. หรือคณะอนุกรรมการ หรือ คณะทำงานที่ กปร. แต่งตั้ง	
๖. ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหา และป้องกันการ บุกรุกที่ดินของรัฐ ในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถ ปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว	
๗. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย	
๘. ให้หน่วยงานของรัฐ และจังหวัดดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และ ป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด	

๕. ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุก ที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติ คณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กปร. จังหวัด)

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีคำสั่งที่ ๔-๗๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กปร. จังหวัด” ต่อมามีการยกเลิกคำสั่งโดยคำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ ๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด ประกอบด้วย

- | | |
|---|-------------------------------|
| ๑. ผู้ว่าราชการจังหวัด | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. อัยการจังหวัด | อนุกรรมการ |
| ๓. ฆนารักษ์พื้นที่ | อนุกรรมการ |
| ๔. ปฏิรูปที่ดินจังหวัด | อนุกรรมการ |
| ๕. ประชาสัมพันธ์จังหวัด | อนุกรรมการ |
| ๖. ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาที่ดินเขต ๑-๑๒ ที่รับผิดชอบพื้นที่ | อนุกรรมการ |
| ๗. ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ ๑-๑๖ ที่รับผิดชอบพื้นที่ | อนุกรรมการ |
| ๘. ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ๑-๑๓ ที่รับผิดชอบพื้นที่ | อนุกรรมการ |
| ๙. นายอำเภอท้องที่ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (เฉพาะชื่อโต้แย้ง สิทธิในที่ดินของรัฐที่อยู่ในการดูแลหรือใช้ประโยชน์ บรรลุอยู่ในวาระการประชุม) | อนุกรรมการ |
| ๑๐. ผู้แทนเลขานุการ กปร. | อนุกรรมการ |
| ๑๑. ปลัดจังหวัด | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๒. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๓. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๔. ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๕. ข้าราชการในสังกัดที่ทำการปกครองจังหวัด ที่ประธาน กปร. จังหวัดแต่งตั้งหนึ่งคน กปร. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

๑. คำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

๒. กำกับ ติดตาม ดูแล หน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้ เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่ กพร. กำหนด

๓. กำหนดแผนงานประจำปี ในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และ รายงานให้ กพร. ทราบ ภายในวันที่ ๓๐ มกราคม ของทุกปี

๔. พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรการที่ กพร. กำหนด ในกรณีที่ต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิ ให้ใช้ผลการอ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายทางอากาศของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ กพร. แต่งตั้ง

๕. ตรวจสอบหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ หากพบว่าดำเนินการไปโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย หรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่ง ที่เกี่ยวข้อง

๖. รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

๗. เร่งรัดการพิจารณาวินิจฉัยคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคล ในเขตที่ดินของรัฐให้เป็นที่ยุติด้วยความรวดเร็ว

๘. เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทน มาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใด ๆ มาให้ความเห็นต่อ กพร. จังหวัด

๙. แต่งตั้งคณะทำงาน หรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ในการแก้ไข ปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามที่ได้รับมอบหมาย

๑๐. ประชาสัมพันธ์ผลดำเนินงานของ กพร. จังหวัด และเสริมสร้างความเข้าใจในการแก้ไข ปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตจังหวัด

๑๑. ให้จัดการประชุม กพร. จังหวัด เป็นประจำทุกเดือน อย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง และเมื่อประชุมเสร็จแล้วให้รายงานผลการดำเนินงานให้ฝ่ายเลขานุการ กพร. ทราบ ด้วย

๑๒. รายงานผลการปฏิบัติงานในการแก้ไขและป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ กพร. ทราบเป็นรายไตรมาส และรายปี สำหรับการรายงานผลรายปีนั้น ให้รายงาน ภายในวันที่ ๓๐ มกราคม ของปีถัดไป

๑๓. ดำเนินการใด ๆ ตามที่ กบร. หรือประธาน กบร. มอบหมาย

นโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของ กบร.

ในช่วงก่อนหน้าปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐมีนโยบายค่อนข้างผ่อนปรนต่อการบุกรุกที่ดินของรัฐ เห็นได้จากในปี ๒๕๑๘ มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/๔๓๕๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ ความว่า ราษฎรที่ทำไร่ในป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ป่าสงวนแห่งชาตินั้นหมดสภาพความเป็นป่า ก็จะอนุญาตให้อยู่ทำกินต่อไปได้ หากราษฎรที่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมไว้ในกรณีนี้ และยังคงการจะอยู่ทำกินก็ให้ทำกินอยู่ต่อไปได้ และตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปห้ามราษฎรบุกรุกป่าสงวนเป็นการเด็ดขาด

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๑๘ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎร คือ ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในรูปหมู่บ้านป่าไม้ ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว การจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้นี้เป็นการเพิ่มวิธีการจัดที่ดินขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง จากที่ดำเนินการมาใน รูปนิคมสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม และการปฏิรูปที่ดิน

ในปี ๒๕๑๘ คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๑๘ เกี่ยวกับราษฎรที่บุกรุกป่า สงวนแห่งชาติว่า “ผู้ที่เข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วคงให้อยู่ทำกินต่อไปได้ เว้นแต่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นป่าซึ่งได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามโครงการของรัฐบาล และตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด หากบุกรุกเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมดำเนินการตามกฎหมายทุกราย” อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติว่าผู้บุกรุกรายใดเข้าอยู่อาศัยก่อนที่คำสั่งดังกล่าวได้มีการประกาศ

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๒ เห็นชอบโครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ให้ สิทธิทำกินแก่ผู้ที่บุกรุกและอยู่อาศัยอย่างผิดกฎหมายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์ เพื่อลดความรุนแรงของปัญหาทางสังคมและการบุกรุกทำลายป่า โดยการให้เอกสารสิทธิที่แสดง การครอบครองสามารถทำกินและตกทอดมาจนถึงบุตรหลานได้ แต่ไม่สามารถจะจำหน่ายโอนได้

เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักเกณฑ์การช่วยเหลือราษฎร ตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ ชุมชนที่เกิดก่อนปี ๒๕๑๐ ให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ชุมชนที่เกิดขึ้น ระหว่างปี ๒๕๑๐ - ๒๕๑๘ ให้สิทธิอยู่อาศัยในรูปสิทธิทำกิน ชุมชนที่เกิดภายหลังปี ๒๕๑๘ อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓

ในปี ๒๕๓๒ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นแนวทางการแก้ปัญหาผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ โดยเพิ่มเติมความในมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่ ดังนี้

“บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้อง และยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรมและการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อนพ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่”

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๑๒ เกี่ยวกับการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกิน หรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย โดยอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ในป่าเสื่อมโทรม ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด โดยจะต้องเข้าไปทำกินหรืออยู่ในป่านั้นอยู่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๔ และเป็นป่าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวได้ เนื้อที่ที่จะอนุญาต ครอบครัพละไม่เกิน ๒๕ ไร่ และต้องเสียค่าธรรมเนียม

ในปี ๒๕๓๕ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามระเบียบดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงระเบียบฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และยังมีนโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีรายละเอียด ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

รัฐบาลขณะนั้นพิจารณาเห็นว่ามีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐซึ่งได้แก่ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น อยู่หลายหน่วยงานด้วยกันเมื่อมีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนราชการดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาให้ยุติลงได้โดยลำพัง ประกอบกับที่ดินของรัฐได้ถูกบุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทั้งในลักษณะส่วนตัวและเป็นหมู่คณะ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง นับวันจะสร้างปัญหาที่ซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชาติเกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ ถ้ามิได้รับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงได้ ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยระเบียบนี้ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง มีรอง นายกรัฐมนตรี

ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไข ปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไข ปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้ความ เห็นชอบและกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญไว้แล้ว คือ

๑. มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๑.๑ เร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจ และจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแล รักษา หรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้อง และชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญ สำหรับ ที่ดินของรัฐ แล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐาน โดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

๑.๒ ให้จังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุกหรือการครอบครองที่ดินของรัฐ แต่งตั้ง คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามที่ กบร. กำหนด โดยให้ดำเนินการ ตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ หากผลปรากฏว่าผู้ครอบครอง ไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือผู้ยากจน ก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัย ตามที่ กบร. กำหนด

๑.๓ ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริต หรือประพฤตินิชอบเกี่ยวกับที่ดินของ รัฐ หรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่าง เกร่งครัด และเฉียบขาด

๑.๔ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา หรือคดีแพ่ง เกี่ยวเนื่องจาก การปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา หรือในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือในการปฏิบัติ ตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นกรณีที่ยังการรับเป็นทนายความแตกต่างต่างคดีให้ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้อง เป็นจำเลยต่อศาล ก็ให้ได้รับความคุ้มครองโดยมิต้อง รับผิดชอบต่อค่าเสียหายเมื่อแพ้กดี และใน กรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุด หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกหรือพ้นจากราชการตามกฎหมาย เสียก่อน ก็ให้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป ศาลตามหมายเรียกของศาลได้ในอัตราเท่ากับ ที่เคยมีสิทธิเบิกในตำแหน่งครั้งสุดท้ายก่อนออก หรือก่อนพ้นจากราชการตามกฎหมาย จนกว่าคดี จะถึงที่สุด และในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกร้องเรียน เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยสุจริต ดังกล่าว ก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามระเบียบราชการ หรือตามมติ คณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วย

๑.๕ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ บังคับบัญชาจะอ้างเป็นเหตุเพืองด หรือรอการพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปีไม่ได้ และ ให้พิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีในกรณีปกติ หรือกรณีพิเศษแล้วแต่กรณี โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วยต่อไป

๒. มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๒.๑ จัดการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

๒.๒ ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐ โดยจัดให้มีการอบรม ผู้นำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ให้มีความสำนึกในคุณค่า รักและหวงแหนที่ดินของรัฐ

๒.๓ จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับชาติเพื่อธรรมาภิบาลในการอนุรักษ์ที่ดินของรัฐ

๒.๔ ให้จัดทำแผนที่แสดงสภาพ และประเภทที่ดินของรัฐตั้งแสดงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สภาตำบล และส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

๒.๕ สำหรับที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เห็นชอบหลักการและวิธีการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เสนอเพิ่มเติม โดยหากราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้ และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ถ้าประกาศเขตป่าไม้ไปแล้วราษฎรบุกรุกในภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิก็โดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับต่างๆ ที่ขัดแย้ง ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน

๒๕๒๗ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๓๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๓๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการจัดที่ดินให้ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานไว้ดังนี้

๑. ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ประชาชน

๑.๑ ที่ดินสาธารณประโยชน์

๑.๒ ที่ราชพัสดุประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

๑.๓ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ

๑.๔ ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

๑.๕ ที่ดินในเขต ส.ป.ก.

๑.๖ ที่ดินที่มอบให้นิคมสร้างตนเอง แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการจัดสรร

๑.๗ ที่ดินที่มอบให้จัดตั้งนิคมสหกรณ์แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการจัดสรร

๒. ขั้นตอนการดำเนินการให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินทั้ง ๗ ประเภทดังกล่าวร่วมกับคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ สำรวจจริงวัดและจัดทำขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท

๒.๒ สำรวจจริงวัดและจัดทำแผนที่ทางกายภาพ (พื้นที่ส่วนที่ว่างไม่มีการบุกรุกให้นำไปจัดสรร)

๒.๓ สอบสวนสิทธิการครอบครอง (รายที่ไม่ได้แย้งสิทธิให้นำที่ดินไปจัดสรร)

๒.๔ กรณีมีราษฎรโต้แย้งสิทธิจะนำไปจัดสรรยังไม่ได้ ต้องเสนอเรื่องให้ กพร. จังหวัดพิสูจน์สิทธิ

๒.๔.๑ หากราษฎรมีสิทธิในที่ดินโดยชอบ ให้กันที่ดินให้ราษฎรไปออกโฉนดได้

๒.๔.๒ หากราษฎรไม่มีสิทธิในที่ดิน แต่ยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิจะได้รับการจัดสรรที่ดินให้ แต่หากไม่ยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิ และไปใช้สิทธิทางศาล ถ้าต่อมาแพคดีจะไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินให้

๓. ที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาดำเนินการจัดให้ประชาชนได้เป็นโครงการแรก คือ ที่ดินของรัฐตามข้อ ๒.๒ และ ๒.๓ ส่วนที่ดินของรัฐตามข้อ ๒.๑ จะนำมาจัดให้เป็นโครงการที่ ๒ ต่อไป

๔. ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐทั้ง ๗ ประเภท มีหน้าที่จัดทำโครงการสำรวจจริงวัดและจัดทำแผนที่ทางกายภาพเฉพาะในที่ดินของรัฐที่มีขอบเขตยังไม่ชัดเจน และยังไม่ได้มีการสำรวจคนที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐ (สำรวจทางกายภาพ)

๕. การดำเนินการตามโครงการตามข้อ ๔. จะให้ กพร. จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด รับผิดชอบการดำเนินการที่ดินของรัฐในเขตจังหวัด โดยจะดำเนินการตามโครงการพร้อมกันทั่วประเทศ

๖. สป.ทส. โดย สปร. มีหน้าที่ ดังนี้

๖.๑ จัดทำโครงการกำกับ คูแผล และเร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

๖.๒ จัดทำโครงการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อสนับสนุนการพิสูจน์สิทธิของ กพร. จังหวัด ทั้งประเทศ

๖.๓ ส่งมอบจำนวนที่ดินของรัฐให้คณะทำงานด้านที่ทำกินเพื่อการประกอบ อาชีพ ในคณะกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๗. กพร. จะรวบรวมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการสำรวจจริงวัดฯ จากหน่วยงาน ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินทั้ง ๗ ประเภท เสนอขอสนับสนุนงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี และให้ไปตั้งเบิกจ่ายไว้ที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินนั้น

๘. สป.ทส. โดย สปร. มีหน้าที่กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการในข้อ ๗.

๙. งบประมาณค่าใช้จ่ายเรื่องการกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และค่าใช้จ่ายด้านการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ คณะอนุกรรมการฯ จะพิจารณา ดำเนินการขอสนับสนุนงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีต่อไป และตั้งเบิกจ่ายที่ สป.ทส.

๑๐. ดังนั้นการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

๑๐.๑ สป.ทส. คูแผลรับผิดชอบเรื่องการกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินการ ตามมติคณะรัฐมนตรี และเรื่องการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อสนับสนุน กพร.จังหวัด พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

๑๐.๒ หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐทั้ง ๗ ประเภท มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการสำรวจจริงวัดฯ ดังกล่าวข้างต้น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่ยังคงให้มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. เสนอนโยบาย หรือแผนงานในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ต่อคณะรัฐมนตรี

๒. กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๓. กำกับ ติดตาม ดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๔. รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของ บุคคลใด ๆ ในที่ดินของรัฐ

๕. เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณาของ กพร. หรือคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานที่ กพร. แต่งตั้ง

๖. ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว

๗. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย

๘. ให้หน่วยงานของรัฐ และจังหวัดดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด

๙. ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น หลายคณะอนุกรรมการ ได้แก่ คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ คณะอนุกรรมการ

แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งต่อมาในวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีแก้ไขปรับปรุงคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ ๓/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานครขึ้นใหม่ คณะกรรมการต่าง ๆ มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกำหนด

มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

๑. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น และพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น และพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ (๑.๑) และ (๑.๒) เช่น ส.ค. ๑ หรือพยานบุคคลเป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑. แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร. จังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าว ให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดิน ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวน เปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๓ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดิน ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

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

๓.๑ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กบร. จังหวัด ให้แจ้ง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบต่อไป

๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร. จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นไปตามมาตรการพิสูจน์สิทธิการครอบครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนี้

๑. ต้องมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น

๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่หลังเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธ.ค. ๒๔๘๗) และเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓ พยานหลักฐานอื่น ๆ เช่น ส.ค. ๑ หรือพยานบุคคล เป็นต้น โดยเมื่อพิจารณาหลักฐานแล้วมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่า ครอบครองมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ และอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒. พิสูจน์ตามข้อ ๑. แล้วปรากฏว่า

๒.๑ ผู้ครอบครองได้ครอบครองภายหลังเป็นที่ดินของรัฐ กบร.จังหวัดจะต้องแจ้งผู้ครอบครองทราบภายใน ๓๐ วันทำการ และแจ้งหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการ โดยในกรณีนี้จะมีการดำเนินการดังนี้

๒.๑.๑ ผู้ครอบครองมีหนังสือแสดงสิทธิ ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการเพิกถอน ตาม มาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๑.๒ ผู้ครอบครองได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิ ให้ยื่นคัดค้านต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๑.๓ ผู้ครอบครองไม่มีหนังสือแสดงสิทธิและไม่ได้ยื่นขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๒.๒ ผู้ครอบครองได้ครอบครองมาก่อนเป็นที่ดินของรัฐ กบร. จังหวัด ต้องแจ้งให้ผู้ครอบครองทราบ ภายใน ๓๐ วันทำการ และแจ้งหน่วยงานของรัฐ ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการ โดยหากหน่วยงานของรัฐเห็นด้วยกับมติของ กบร. จังหวัด ก็จะมีการแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป แต่หากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัด ก็ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

กรณีตัวอย่างการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน

กรณีที่สาธารณคอกควายตาพ้อย

กรณีนางนลินี เพชรแก้ว ได้ปลูกบ้านอาศัยอยู่ในที่ซึ่งชาวบ้านเรียกกันว่า “คอกควายตาพ้อย” ซึ่งตั้งอยู่ที่หมู่ ๒ ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ บริเวณบ้านมีความกว้างประมาณ ๔ วา ครอบครัวยมี ๕ คน คือพ่อ แม่ และลูกอีก ๒ คน สาเหตุที่ต้องปลูกบ้านอยู่ในที่สาธารณะ เพราะเจ้าของที่ดินที่เคยให้เช่าอยู่ก่อนหน้านี้ ได้ไล่ผู้รื้อออกจากที่ดินที่ให้เช่าภายใน ๗ วัน ประกอบกับไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง มีความลำบากในเรื่องที่อยู่อาศัยจึงจำเป็นต้องปลูกบ้านอาศัยในที่ดินดังกล่าว ในขณะที่กำลังสร้างบ้าน เทศบาลได้สั่งให้รื้อถอนบ้านโดยแจ้งว่าเป็นที่สาธารณะ ไม่สามารถปลูกสร้างอาคาร และออกเอกสารสิทธิได้ แต่ได้รับแจ้งจากญาติของนายกเทศมนตรีที่อาศัยอำนาจเทศบาลในการขับไล่ผู้รื้อว่า ได้ซื้อที่ดินแปลงนี้ และได้เอกสารสิทธิในที่ดินแปลงนี้แล้ว

ที่ดินแปลงนี้ซึ่งเดิมประชาชนเรียกว่า “คอกควายตาพ้อย” เป็นที่ที่ประชาชนที่มีอาชีพทำการประมงอยู่อาศัยกันมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๕ ปัจจุบันที่ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่เรียกกันว่า “ดอนศาลเจ้า” ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินปรากฏตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหมายเลขที่ ปข ๐๐๘๒ ออกเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๗ เพื่อแสดงเขตของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งตั้งอยู่ที่ บ้านปากคลอง (หมู่ที่ ๒) ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ดินแปลงนี้มีเนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ๓ งาน ๖ ตารางวา อยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงมหาดไทย แต่ประชาชนที่อยู่ในที่ดินแปลงดังกล่าว

ไม่ได้รับทราบว่าการออกหนังสือสำคัญแต่อย่างใด ในปัจจุบันมีประชาชนปลูกบ้านอยู่อาศัยร่วมกันจำนวน ๔๕ หลังคาเรือน โดยส่วนใหญ่ได้เข้ามาอยู่อาศัยก่อนที่ทางราชการออกหนังสือสำคัญดังกล่าว

การสร้างบ้านอยู่อาศัยของประชาชนในที่ดินแปลงดังกล่าว ในระยะแรกเริ่มจากการปลูกเพิงพักอย่างชั่วคราวริมทะเลในพื้นที่ว่างเปล่า เพื่อเป็นที่พักพิงชั่วคราว และหลังจากทำการประมงในทะเล ต่อมาก็เปลี่ยนเป็นที่บ้านพักอาศัยแบบถาวร และมีการขยายจำนวนครัวเรือนมากขึ้น โดยไม่มีผู้ใดมาอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ประการใด ประชาชนจึงอาศัยกันมาโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ แต่ในปัจจุบันมีประชาชนบางราย ที่มีใช้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่นี้มาแต่เดิม และมีฐานะค่อนข้างดี ได้ซื้อที่ดินจากผู้ที่อยู่มาแต่เดิม ไปขอออกเอกสารสิทธิ์ ส่วนคนยากจนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นี้มา เป็นเวลานานไม่มีเอกสารสิทธิ์

มีประชาชนบางรายที่มีฐานะดีได้รับเอกสารสิทธิ์และปลูกสร้างบ้านที่มั่นคงอยู่ในพื้นที่นี้ แต่เพียงแค่ข้ามถนนเล็ก ๆ ในหมู่บ้านมาอีกฝั่งหนึ่งก็เป็นที่อยู่อาศัยของคนยากจนซึ่งสภาพบ้านทรุดโทรม ไม่มั่นคง และไม่สามารถซ่อมแซมบ้านได้ เพราะเทศบาลตำบลบ้านกรูดห้ามมิให้ทำการก่อสร้างใด ๆ คนยากจนจึงประสบกับความยากลำบากในเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นอย่างมาก

เทศบาลตำบลบ้านกรูดอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด สั่งการให้ผู้อยู่อาศัยในบ้านออกจากพื้นที่ และเป็นการใช้อำนาจที่เหมาะสม เพียงพอหรือไม่ พบว่าการดูแลพื้นที่สาธารณะในเขตเทศบาลนั้น เทศบาลมีอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๕๖ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๘๕๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๘ เรื่องมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน นายกเทศมนตรีตำบลบ้านกรูดจึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ และระเบียบดังกล่าวมาดำเนินการกับผู้บุกรุก

อย่างไรก็ตาม แม้เทศบาลมีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ แต่ก็ควรคำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชน เพราะประชาชนที่ยากจนอยู่อาศัยในพื้นที่นี้มานาน และเมื่อประชาชนทราบว่าเป็นที่สาธารณะก็ได้แสดงเจตนาขอทำสัญญาระยะยาว เพราะไม่ต้องการออกจากพื้นที่เพราะอยู่ใกล้ทะเล ซึ่งเป็นแหล่งทำมาหากิน แต่เทศบาลเสนอให้เช่าเพียงหนึ่งปี จึงควรหาทางออกอย่างอื่นที่ไม่ทำให้ประชาชนต้องย้ายออกจากพื้นที่ ซึ่งยังเป็นการช่วยเหลือประชาชนให้สามารถประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน ซึ่งเป็นอาชีพที่สุจริต พออยู่พอกินได้ต่อไป

หน่วยราชการในพื้นที่ และกรมที่ดินได้ร่วมกันแก้ปัญหาเรื่องนี้อย่างไร แนวทางการแก้ปัญหาเป็นธรรมและเป็นทางออกที่ดีต่อประชาชนในพื้นที่หรือไม่ ได้ตรวจสอบข้อมูลจาก

ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นายอำเภอบางสะพาน และกรมที่ดินพบว่า หน่วยราชการได้พยายามติดตามแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ

ในระดับอำเภอ เมื่อได้รับหนังสือจากเทศบาลตำบลบ้านกรูดที่ ปช ๕๒๘๐๑ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งเรื่อง ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินสาธารณประโยชน์คอนสตาเจ้า และขอหารือ นายอำเภอบางสะพานในการแก้ไขปัญหาการดูแลที่สาธารณะดังกล่าวข้างต้น นายอำเภอบางสะพาน ได้ทำหนังสือที่ ปช ๐๓๒/๔๘๒๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกรูด พร้อมทั้งส่งสำเนาระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ สำเนาหนังสือกรมที่ดิน และสำเนาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับไปยังนายกเทศมนตรีฯ รวมทั้งได้อธิบาย และให้คำแนะนำการใช้ อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณะสมบัติของแผ่นดินอย่างชัดเจน

จากคำแนะนำของนายอำเภอในจดหมายฉบับดังกล่าว เป็นคำแนะนำที่มีแนวทางปฏิบัติได้อย่างชัดเจน โดยได้เสนอทางออกไว้ ๒ แนวทาง กล่าวคือ ข้อที่ ๒.๓ ตรวจสอบว่าราษฎร ดังกล่าวได้ครอบครองทำประโยชน์ ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าอยู่ก่อนให้ดำเนินการแจ้งให้ผู้ที่ครอบครอง ออกจากที่ดินของรัฐ โดยปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วย วิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน หากฝ่าฝืนถือเป็นความผิดตามมาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าปรากฏว่าอยู่ หลังวันที่ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ ๓ มีผลใช้บังคับ ถือเป็นความผิดตาม มาตรา ๑๐๘ ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ก่อนดำเนินการ จะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการ การประสานการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร.ส่วนจังหวัด) เพื่อพิจารณาก่อน และ ข้อ ๒.๔ ในกรณีที่เทศบาลตำบลบ้านกรูดเห็นว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์คอนสตาเจ้า ไม่มีความ จำเป็นต้องสงวนไว้ เพื่อให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอีกต่อไป ก็ควรดำเนินการถอนสภาพเพื่อ จัดให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัยต่อไป

ในระดับจังหวัด ก็เคยให้คำแนะนำนายอำเภอบางสะพานเป็นหนังสือ ที่ ปช ๐๐๑๗.๓/ ๗๔๕๕ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๔ กรณีผู้ใช้นาม “ประชาชนชาวบ้านกรูด ตำบลธงชัย และ ตำบลใกล้เคียง อำเภอบางสะพาน” กล่าวหานางจินตนา แก้วขาว ประธานกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมบ้านกรูดกับพวก ปลุกสร้างบ้านเรือนเพื่ออยู่อาศัย และประกอบการค้าอย่างถาวร บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์คอนสตาเจ้า ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์อีกแปลงหนึ่งที่อยู่ ใกล้เคียงกับที่ที่นางนลินี เพชรแก้ว และได้รับทราบว่ามีผู้ที่ปลุกบ้านอยู่อาศัยในที่ดิน ดังกล่าว มิได้มี เจตนาครอบครองที่ดิน เพื่อยึดเป็นส่วนตัวแต่อย่างใด และยินดีเสียค่าเช่าให้กับ ทางราชการ จังหวัด

จึงได้ขอให้อำเภอบางสะพานแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ให้เสนอเรื่องการขอเช่าที่สาธารณ ประโยชน์คอนสตาเจ้า ตามระเบียบขั้นตอนของทางราชการต่อไป

นอกจากนี้ ในกรณีของนางนลินี เพชรแก้ว กับปลัดจังหวัด หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นักวิชาการที่ดิน เจ้าพนักงานปกครอง และนิติกรของสำนักงานจังหวัด ได้ประชุมเพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาพร้อมกันเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยมีนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกรูด และประชาชนในพื้นที่อีก ๒ รายเข้าร่วมประชุมด้วยนั้น จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ก็ได้ให้ความร่วมมือในการ หาทางออกอย่างดี โดยได้ขอให้นายกเทศมนตรีฯ ปฏิบัติตามคำแนะนำของนายอำเภอบางสะพานที่ได้เสนอทางเลือกไว้ ๒ แนวทางดังที่ได้กล่าวข้างต้น เพื่อที่จะได้แก้ปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนที่ยากจน และไม่มีที่ดินเป็นของตนเองให้อยู่ในพื้นที่เดิมต่อไป ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบและขั้นตอนของราชการ

เมื่อกรมที่ดินได้รับหนังสือจากผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่ ปช๐๐๒.๑/๒๘๖๗๑ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ แจ้งผลการดำเนินการกรณีประชาชนชาวบ้านกรูด ตำบลธงชัย และตำบลใกล้เคียง อำเภอบางสะพาน ร้องเรียนว่ามีกลุ่มบุคคลบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ปลุกสร้างบ้านเรือนเพื่ออยู่อาศัย และประกอบการค้าอย่างถาวรบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ คอนสตาเจ้า กรมที่ดินจึงได้มีหนังสือที่ มท ๐๗๒๓.๒/๒๓๗๔๒ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ แนะนำผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ให้ตรวจสอบระยะเวลา ที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์ ในที่ดิน และเสนอว่าในกรณีที่จังหวัดพิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินดังกล่าวราษฎรได้อาศัยครอบครองทำประโยชน์และจำเป็นต้องสงวนต่อไปอีก ถ้าอยู่ในเขตปฏิรูปก็ควรดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินต่อไป แต่ถ้าไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ควรดำเนินการถอนสภาพเพื่อจัดให้เช่าต่อไป

จากลำดับเหตุการณ์ทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น มีความเห็นว่า หน่วยราชการในพื้นที่และกรมที่ดินได้ร่วมกันแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยกรมที่ดินได้ยึดถือประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นหลักในการให้คำแนะนำต่อจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอบางสะพาน และเทศบาลตำบลบ้านกรูดรับไปดำเนินการ แนวทางที่หน่วยราชการระดับที่เหนือกว่าเทศบาลตำบลบ้านกรูดเสนอ คือ การถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ คอนสตาเจ้าจากประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เปลี่ยนสภาพมาให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัย เป็นแนวทางที่ปฏิบัติได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ซึ่งน่าจะเป็นแนวทาง ที่เป็นธรรมกับประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แห่งนี้มานาน ก่อนที่จะมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งออกเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๗

กรณีบุกรุกทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ทุ่งหัดม้า ตำบลทุ่งสง อำเภอทุ่งใหญ่ จังหวัด นครศรีธรรมราช

ความเป็นมา มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ในเรื่องที่มีผู้ร้องกล่าวอ้างว่า มีกลุ่มบุคคลผู้มีอิทธิพลได้ร่วมกันบุกรุกทำลายทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ หมู่ที่ ๑ ตำบลทุ่งสง อำเภอทุ่งใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช หรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่า “ทุ่งหัดม้า” และสวนป่าเฉลิมพระเกียรติแด่สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ของทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ดังกล่าว เพื่อแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้อง โดยได้รวบรวมกลุ่มพรรคพวกตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงโคพื้นเมือง พร้อมทั้งทำโครงการและนางบประมาณมาบริหารจัดการและดำเนินการของกลุ่ม โดยมีการกันรั้วลวดหนาม สร้างโรงเรือน ไถที่ ปลูกหญ้า และอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่โรงเรือนเก่าก็มีอยู่และใช้การได้ดี รั้วลวดหนามก็มีและหญ้าก็สมบูรณ์ เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้ บริเวณพื้นที่ติดกับรั้วลวดหนามทางทิศใต้ ก็ถูกพรรคพวกของกลุ่มนี้ โคน ถาง ทำลาย เพื่อจะได้จับจองปลูกผลอาสิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พร้อมด้วยคณะเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่อำเภอทุ่งใหญ่ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ “ทุ่งหัดม้า” เป็นทุ่งหญ้าหลักสำคัญที่ได้มีการสงวนไว้เพื่อให้เป็นที่สาธารณะให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในการเลี้ยงโค เดิมมีเนื้อที่ประมาณ ๓,๐๐๐ ไร่ แต่ถูกบุกรุกจนเหลือเนื้อที่ประมาณ ๑,๐๐๐ ไร่ และปัจจุบันยังมีการบุกรุกต่อไปอีก โดยมีการปลูกสร้างโรงเรือนเลี้ยงสุกรและมีการปลูกต้นยางพารา มีการใช้ยาฆ่าหญ้าทำให้ราษฎรไม่สามารถทำการเลี้ยงสัตว์ได้ และมีการใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งสงสร้างโรงเรือนที่ขุนโคมาเป็นเวลา ๒ ปี แต่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์แต่ประการใด

จากการตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมพบว่ามีราษฎรอีกกลุ่มหนึ่งร้องเรียนเรื่องกลุ่มนายทุนบุกรุกทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ “ทุ่งหัดม้า” เช่นเดียวกัน โดยวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี (ร้องเรียนผ่านผู้แดง) ซึ่งเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ประธานคณะกรรมการติดตามและประสานงานตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ได้ขอให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการ และเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘ กรมที่ดินได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นที่ยุติ ซึ่งเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช มีหนังสือถึงอธิบดีกรมที่ดินแจ้งว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จึงยังไม่ทราบขอบเขตที่แน่ชัด แต่ขณะนี้้องค์การบริหารส่วนตำบล

ทุ่งสงได้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกับสำนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาทุ่งสงแล้วอยู่ระหว่างการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้รังวัด ยังไม่ได้มาดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามคำขอ

จากการประสานงานกับกรมที่ดินและการศึกษาเอกสารของกรมที่ดิน ได้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า นายอำเภอทุ่งใหญ่ได้ยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเสม็ดเดี่ยว” ซึ่งมีเนื้อที่ตามทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ๓, ๐๘๒ ไร่ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๓๒ ผลการรังวัดปรากฏว่าได้เนื้อที่ ๑, ๒๘๓ ไร่เศษ น้อยกว่าทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์จำนวน ๑, ๗๙๙ ไร่เศษ ซึ่งทางสำนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราชได้ทำการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๓ แต่ไม่มีรายงานการปิดประกาศแต่อย่างใด เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๔ จังหวัดนครศรีธรรมราชได้มีหนังสือถึงอำเภอทุ่งใหญ่พร้อมส่งรูปแผนที่กระดาษบางไป เพื่อให้อำเภอนำรูปแผนที่ลงระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อจะได้ทำการรังวัดตรวจสอบและซ่อมหลักเขต เนื่องจากมีผู้บุกรุกถอนหลักเขต

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอได้ทำบันทึกข้อความเสนอนายอำเภอทุ่งใหญ่ว่า จะพิจารณาข้อยุติแนวเขตของที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเสม็ดเดี่ยว” อย่างไร หากยึดถือตามแนวเขตของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ คือ เนื้อที่ ๓, ๐๘๒ ไร่ ก็ต้องยกเลิกเรื่องที่ได้ทำการรังวัดไว้ และเสียค่าใช้จ่ายรังวัดใหม่ พร้อมทั้งแต่งตั้งกรรมการไปชี้แนวเขตที่ดินใหม่ หากจะยึดถือตามผลการรังวัดที่ดินที่ได้รังวัดแล้ว คือ ๑, ๒๘๓ ไร่เศษ ก็แจ้งให้จังหวัดส่งรายงานการปิดประกาศเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งหลังจากนั้นเป็นต้นมาก็ไม่ปรากฏหลักฐานการติดต่อประสานงานในเรื่องนี้อีกแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งสงได้มีหนังสือถึงสำนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาทุ่งสง เพื่อขอประมาณการค่าใช้จ่ายในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งสงได้มาขอนัดรังวัด เพื่อทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว ซึ่งช่างได้ออกไปทำการรังวัดเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ แต่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ เนื่องจากอำเภอทุ่งใหญ่และองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งสง ยังไม่ได้แต่งตั้งผู้แทนให้เป็นผู้นำชี้เขต และจากการสำรวจเบื้องต้นพบว่ามีผู้บุกรุกอยู่บางส่วน สรุปผลจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ว่า ขณะนี้ยังไม่ได้ดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงที่สาธารณะ “ทุ่งเสม็ดเดี่ยว” แต่อย่างใด

กฎหมาย ระเบียบของทางราชการ นโยบายรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหาร

ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดให้รัฐ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อีกทั้งกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่องการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กำหนดให้จังหวัดและคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด (กปร.จังหวัด) ดำเนินการควบคุม กำกับ ติดตาม ดูแล ให้หน่วยงานของรัฐที่ดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้หมั่นตรวจสอบ ระมัดระวังอย่าให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นอันขาด หากมีหรือพบเห็นการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่ กปร.กำหนดโดยเคร่งครัด ถ้าปรากฏว่า การบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้ใดให้การสนับสนุนช่วยเหลือ หรือมีส่วนร่วมด้วย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยและทางอาญาโดยเด็ดขาดทุกรายไป

นอกจากนี้ กรมที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เรื่องการควบคุมและเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยขอให้จังหวัดกำชับเจ้าหน้าที่เอาใจใส่และให้ความสนใจเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอย่างจริงจัง โดยให้ดำเนินการไปตามระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง

จากข้อเท็จจริงเห็นได้ว่า

๑. การพิจารณาด้านกฎหมาย การบุกรุกทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ “ทุ่งหัดม้า” หรือ “ทุ่งเสม็ดเตี้ย” การแผ้วถางทำลายป่าเฉลิมพระเกียรติฯ และการเอาทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน ไปแปลงสภาพนำไปใช้หาประโยชน์ส่วนตัว เป็นการละเมิดกฎหมายบ้านเมืองและไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องรีบดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายโดยรวดเร็ว โดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเฉียบขาด หากเพิกเฉยไม่ดำเนินการ ก็อาจถือได้ว่าเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ยิ่งหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการบุกรุกทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ดังกล่าว เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ยิ่งต้องเร่งรีบตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ทั้งทางวินัยและอาญา

๒. จากข้อเท็จจริง ปรากฏว่านายอำเภอทุ่งใหญ่ขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ “ทุ่งหัดม้า” มาตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ โดยมีการรังวัดเสร็จรวมทั้งสำนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราชได้ทำการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๓ แต่ไม่มีรายงานการปิดประกาศแต่อย่างใด และต่อมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น จังหวัด อำเภอ และองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งสง เป็นต้น ได้ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุก

ที่ดินดังกล่าวอีกในปี ๒๕๓๔, ๒๕๓๗, ๒๕๔๖ และ ๒๕๔๗ แต่จนถึงบัดนี้ยังไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เพื่อให้นำที่สาธารณะกลับคืนมาเป็นของประชาชนส่วนรวมและป้องกันการบุกรุกต่อไป ทั้งนี้เพราะขาดการเร่งรัดดำเนินการต่อเนื่องและจริงจัง ถึงแม้จะมีกฎหมายระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยที่กำกับจังหวัดและ กพร. จังหวัด ให้ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัดก็ตาม อันน่าจะเข้าข่ายการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องหาเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าว

๓. เมื่อทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ถูกบุกรุก เกษตรกรส่วนใหญ่จะไม่มีพื้นที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งจะสร้างความเดือดร้อน ไม่สามารถรองชีพอยู่ได้ตามปกติ อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลใน “โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว” จะได้รับผลกระทบเพราะเกษตรกรจะขาดทุ่งหญ้าที่ใช้ในการเลี้ยงโคได้

๔. เมื่อทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ถูกบุกรุกยึดครองดังกล่าว เกษตรกรก็จะขาดพื้นที่ที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ แต่เมื่อมีความจำเป็นจะต้องดำรงชีพ ก็อาจจะไปบุกรุกทำลายป่าสงวนของรัฐ เพื่อเป็นที่ทำกิน อันเป็นการสร้างปัญหาต่อเนื่องไปอีก นอกจากนี้ ผลกระทบของการทำมาหากินของราษฎรที่ยากจน เนื่องจากการบุกรุกยึดครองทุ่งสาธารณะดังกล่าว จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจนอีกด้วย

ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตำบลหนองโน อำเภอเมืองมหาสารคาม

ที่สาธารณะประโยชน์ “โคกหนองโน” ตามหลักฐานหนังสือสำคัญ เลขที่ ๓๒, ๘๓-๕๓ จำนวน ๘ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑,๐๕๐-๓-๓๒ ไร่ ตั้งอยู่บ้านหนองโน หมู่ที่ ๑, ๕ และบ้านกุดแคน หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองโน อำเภอเมืองมหาสารคาม ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. ๒๕๓๔ สำนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม ได้ประสานไปยังมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม เพื่อขอความประสงค์ขอขึ้นทะเบียนฯ และขอให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขอใช้และส่งแผนที่แสดงอาณาเขตบริเวณที่ดิน โดยสังเขปและให้ยื่นคำขอรังวัดต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อจัดทำแผนที่ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย

สำนักที่ดินจังหวัดมหาสารคาม ได้ประสานไปยังสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดมหาสารคาม เพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่า หากจะนำที่ดินบริเวณดังกล่าวขึ้นทะเบียนฯ ให้มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ใช้ประโยชน์ในราชการ จะมีข้อขัดข้องทางด้านผังเมืองหรือไม่ ประการใด ต่อมาได้รับแจ้งผลการพิจารณาว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่นอกเขตผังเมืองมหาสารคาม การขอขึ้นทะเบียนฯ ให้ทางมหาวิทยาลัยฯ ใช้ประโยชน์ในราชการ จึงไม่มีข้อขัดข้องทางด้านผังเมืองแต่อย่างใด และได้ให้ข้อสังเกต ว่าการใช้พื้นที่สาธารณะประโยชน์เพื่อก่อสร้างสถานศึกษาในบริเวณดังกล่าว ควรคำนึงถึง

สภาพแวดล้อมโดยรอบ จังหวัดแจ้งให้อำเภอเมืองมหาสารคามพิจารณาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนฯ โดยประสานกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน เพื่อประชุมพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียน โดยให้ระบุในรายงานการประชุมให้ชัดเจนเรื่องขึ้นทะเบียนที่ดินฯ และทางองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน ได้มีมติไม่เห็นชอบให้ขึ้นทะเบียนที่ “โคกหนองโน” ให้มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามใช้ประโยชน์ในราชการ และได้รายงานให้อำเภอเมืองมหาสารคาม พิจารณาเพิกถอนการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าว และขอให้ทางมหาวิทยาลัยฯ ชะลอการดำเนินการตามโครงการต่างๆ ไว้ จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยและสั่งการจากอำเภอและจังหวัด

ทางจังหวัดได้แจ้งทางมหาวิทยาลัยฯ ยืนยันความประสงค์ขอขึ้นทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์จำนวนเนื้อที่ที่จำเป็นแก่การใช้ประโยชน์ และขอให้จัดทำโครงการแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมเต็มพื้นที่ และได้แจ้งเตือนขอทราบผลการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนฯ และทางมหาวิทยาลัยฯ แจ้งความประสงค์ขอขึ้นทะเบียนฯ ทั้ง ๘ แปลง จำนวนเนื้อที่ประมาณ ๑,๐๕๐-๓-๓๒ ไร่ เพื่อนำไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน เผยแพร่ความรู้ และบริการทางวิชาการแก่ชุมชน โดยมีโครงการเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปัจจุบัน รวม ๘ โครงการงบประมาณรวมทั้งสิ้น ๓๗, ๓๕๔, ๕๔๘ บาท ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๕๓ – พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งแต่ละโครงการมีการบูรณาการให้ชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม และทางมหาวิทยาลัยฯ มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตลอดไป เพื่อรองรับการขยายตัวของมหาวิทยาลัยฯ ทุกด้านทั้งในปัจจุบันและอนาคต

สำหรับประเด็นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน ได้จัดมีการประชุมสภาสมัยวิสามัญ และได้มีมติไม่เห็นชอบให้ขึ้นทะเบียนดังกล่าว นั้น มหาวิทยาลัยฯ เห็นว่ากระบวนการและขั้นตอนในการทำประชาพิจารณ์ เป็นการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองโนโดยลำพังทั้งสิ้น มิได้แจ้งให้มหาวิทยาลัยฯ ซึ่งมีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมและมีโอกาสชี้แจงข้อมูลและข้อเท็จจริงให้ชุมชน ให้ได้ทราบแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุให้ราษฎรในพื้นที่ไม่ได้รับฟังและรับทราบข้อเท็จจริงข้อมูลที่ถูกต้องจากทางมหาวิทยาลัยฯ

ในส่วนการติดตามดำเนินคดีกับบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่าตัดไม้ทำลายป่าในที่สาธารณะประโยชน์ “โคกหนองโน” นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโนเป็นหน่วยงานที่แจ้งความดำเนินคดี จังหวัดมหาสารคามได้รับแจ้งจากสำนักงานอัยการจังหวัดมหาสารคามว่า ได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องตามการสอบสวนคดีอาญา ที่ ๔๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ร่วมกันบุกรุกเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และร่วมกันทำไม้หวงห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

จังหวัดแจ้งให้อำเภอเมืองมหาสารคามตรวจสอบข้อเท็จจริง ว่าสมควรให้มหาวิทยาลัยฯ นำที่ดินสาธารณประโยชน์ “โคกหนองโน” เพื่อไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนหรือไม่นั้น อำเภอเมืองมหาสารคามได้มีหนังสือ ที่ มค ๐๑๑๗/๕๗๓ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แจ้งว่า อำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ราษฎรในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบกับทางมหาวิทยาลัยฯ และอำเภอได้นำเรื่องเข้าที่ประชุม หัวหน้าส่วนราชการอำเภอเมืองมหาสารคามมีมติว่า การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นการขอใช้มากเกินไปจนเกินความจำเป็น ชาวบ้านเองไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับ แต่หากทางมหาวิทยาลัยฯ จะขอใช้โอกาสข้างหน้าที่ควรจะใช้เพียงบางส่วนตามความจำเป็นก่อน

อำเภอเมืองมหาสารคามรายงานว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโนแจ้งว่า ได้ทำหนังสือแจ้งให้ทางมหาวิทยาลัยฯ ออกจากพื้นที่ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และหากทางมหาวิทยาลัยฯ เพิกเฉย ทางองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน มีความจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยอ้างเหตุแห่งการแจ้งให้ออกจากพื้นที่ดังกล่าวว่า ได้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตในการประชุมเมื่อ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ ณ อาคารรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นว่า หน่วยงานที่ขอใช้พื้นที่ดังกล่าว ควรจะดำเนินการให้ถูกต้อง และให้ผู้ปกครองท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการไกล่เกลี่ยตกลงกับประชาชนในพื้นที่

สำนักงานที่ดินจังหวัดฯ ได้ดำเนินการจัดขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อให้ทางมหาวิทยาลัยฯ ใช้ประโยชน์ในราชการ ในระหว่างที่ดำเนินการขึ้นทะเบียน ราษฎรในพื้นที่ได้ยื่นหนังสือคัดค้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ให้ขึ้นทะเบียน ดังนั้นจึงขอให้ทางมหาวิทยาลัยฯ ดำเนินการประสานกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโน เพื่อเข้ากระบวนการรับฟังความเห็นราษฎร พร้อมประสานกับสำนักงานที่ดินจังหวัดฯ เพื่อนำแผนงาน โครงการรายละเอียดนำเสนอต่อคณะทำงานของจังหวัดมหาสารคามต่อไป

กรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์ “คลองร่องโดน” หรือ “ลำคลองโดน” หรือ “คลองหนองโดน” และที่ดินสาธารณประโยชน์ “หนองโนนกกกา” ตำบลปะหลาน อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

๑. ได้มีผู้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีว่า มีผู้มีอิทธิพลบุกรุกที่ดินบริเวณทางน้ำสาธารณประโยชน์ “คลองร่องโดน” หรือ “ลำคลองโดน” หรือ “คลองหนองโดน” ตำบลปะหลาน อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม และมีผู้ออกโฉนดที่ดินบริเวณที่สาธารณะประโยชน์ “หนองโนนกกกา” ตำบลปะหลาน อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งกรณีดังกล่าวกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแจ้งผลให้จังหวัดทราบว่าได้ขอให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ (นายวัลลภ บังเกิดผล)

ตรวจสอบระวางภาพถ่ายทางอากาศที่ลงรูปที่ดินตามหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่ามีทับที่สาธารณะหรือไม่ โดยได้ แปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ๕ ช่วงระยะเวลา (พ.ศ.๒๕๕๗ , ๒๕๖๐ , ๒๕๖๖ , ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๕) ผลปรากฏว่า

๑.๑ กรณีบุกรุกคลองหนองโดน จากการตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศปรากฏว่า เดิมมีคลองกว้างประมาณ ๔-๗ เมตร แต่ปัจจุบันมีการถมดินปิดกั้นทางน้ำแปลงหมายเลข ๑๖, ๑๗ ปรับ ถมดินเต็มพื้นที่ก่อสร้างทับถมทางน้ำสาธารณะ ซึ่งปรากฏเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๐๓๕ และ ๑๕๔ หน้าสำรวจ ๒๒๑๕, ๑๕๕ ตำบลปะหลาน อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ตามลำดับโดยแนวทางเดินของน้ำที่ไหลจากแปลงหมายเลข ๑๗ ไหลไปทางทิศตะวันออกผ่านถนนไปสู่หนองน้ำที่อยู่ด้านข้างถนน (ด้านทิศตะวันออก) และมีความกว้างประมาณ ๖ เมตรตลอดทั้งแนว

๑.๒ กรณีบุกรุกหนองโนนกกกา จากการตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศเดิมเป็นพื้นที่น้ำท่วม แต่ปัจจุบันมีการถมดินและมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว โดยมีการบุกรุก (ถมดินบนที่น้ำ) คิดเป็นพื้นที่ ๕๑% ของเนื้อที่และมีพื้นที่เป็นน้ำ ๕% ของเนื้อที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงได้แจ้งให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

๒. จังหวัดได้แจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม สาขาพยัคฆภูมิพิสัย ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และตรวจสอบว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๐๓๕ และ ๑๕๔ ตำบลปะหลาน อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ได้ออกทับคลองร่องโดนทั้งแปลงหรือเพียงบางส่วน จำนวนเนื้อที่เท่าใด ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาพยัคฆภูมิพิสัยได้แจ้งให้นายอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาไปยื่นสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว ต่อมาช่างรังวัดได้ไปทำการรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้ง ๒ แปลงปรากฏผล ดังนี้

๒.๑ หนองโนนกกกาสาธารณประโยชน์ ไปทำการรังวัดเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ผู้นำรังวัดไม่สามารถนำผลมาชี้แนวเขตได้ เนื่องจากมีการถมที่ดินบริเวณรอบๆแปลงไม่เหลือสภาพที่ดินเดิมที่จะชี้เขตได้

๒.๒ คลองร่องโดนสาธารณประโยชน์ ไปทำการรังวัดเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ผู้นำรังวัดไม่สามารถนำชี้เขตได้ เนื่องจากปัจจุบันมีการถมดินสร้างตึกแถวและบิมน้ำมันไม่เหลือสภาพที่ดินเดิม และผู้ร้องได้ยื่นขอให้ตรวจสอบคลองร่องโดนทั้งสายซึ่งมีความยาวประมาณ ๑ กิโลเมตร

๓. อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย ได้มอบให้คณะกรรมการร่วมตรวจสอบการรังวัดที่ดินสาธารณประโยชน์คลองร่องโดน และหนองโนนกกกา พิจารณาว่าจะดำเนินการเรื่องการบุกรุก

อย่างไรจึงจะถูกต้องและรัดกุม คณะกรรมการฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ มีความเห็นว่าผลการแปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ของนายวัลลภ บังเกิดผล ผู้เชี่ยวชาญไม่ระบุแน่นอนว่าจุดพิกัดที่มีการบุกรุกอยู่ที่ใดบ้าง และตีความออกมาเป็นการบุกรุกเป็นร้อยละของพื้นที่ จึงไม่สามารถชี้ได้ชัดเจนว่า จุดที่ถูกบุกรุกในสภาพจริงอยู่ที่ใด น่าจะประสานขอผลการแปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ โดยกล้องคุณภาพสามมิติ แบบกระจกซึ่งใส่เครื่องหมายกำกับไว้ พร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจากนายวัลลภ บังเกิดผลว่า จุดพิกัดที่ถูกบุกรุกที่แน่นอนนั้นคือจุดใด นำมาเป็นพยานหลักฐานเอกสารประกอบการดำเนินการ โดยเฉพาะถ้ามีการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกจะได้มีหลักฐานแน่นอนในชั้นพนักงานสอบสวนด้วย และขอให้จังหวัดประสานกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เพื่อขอรับผลการแปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศโดยกล้องคุณภาพสามมิติแบบกระจก ซึ่งใส่เครื่องหมายกำกับไว้ พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ว่าจุดพิกัดที่ถูกบุกรุกที่แน่นอนนั้นคือพิกัดใดบ้างในแผนที่ทหารเพื่อที่อำเภอพยัคฆภูมิพิสัยจะได้ดำเนินการต่อไป

๔. จังหวัดได้ประสานกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และรับแผนที่แสดงพิกัดตำแหน่งพื้นที่ที่ถูกบุกรุก รายงานผลการแปลภาพ ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศของนายวัลลภ บังเกิดผล ผู้เชี่ยวชาญของศาลในทางวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่มาดำเนินการแล้ว พร้อมกับได้ขอยืมภาพถ่ายทางอากาศดังกล่าวย้อนหลัง ๕ ช่วงเวลา ต้นฉบับจากกรมสอบสวนคดีพิเศษมาเพื่อให้ใช้ประกอบการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย และได้แจ้งให้อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย และสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาพยัคฆภูมิพิสัย เร่งดำเนินการในการกำหนดจุดพิกัด ที่มีการบุกรุก (คลองร่อง โคนและหนอง โนนกกกา) ให้แล้วเสร็จ โดยเร็ว

๕. อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย และสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาพยัคฆภูมิพิสัย ได้แจ้งผลการดำเนินให้ทราบว่า ได้ประสานงานเรื่องนี้กับผู้ร้องเรียน กรณีการบุกรุกคลองร่อง โคนและหนอง โนนกกกา ทราบว่าผู้ร้องเรียนต้องการให้มีการตรวจสอบการบุกรุกตลอดแนวร่อง โคน ซึ่งมีที่ดินจำนวน ๑๗ แปลง จึงประสานสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาพยัคฆภูมิพิสัย ประมาณการค่าใช้จ่ายในการสอบเขตที่สาธารณะ ตลอดแนวร่อง โคน ในส่วนที่เหลืออีก ๑๕ แปลง เพื่อจะได้แจ้งเทศบาลตำบลพยัคฆภูมิพิสัย นำเงินค่าใช้จ่ายมาวางมัดจำในการรังวัดต่อไป สำหรับการสอบเขตที่ดินกรณีการบุกรุกคลองร่อง โคน และหนอง โนนกกกา อำเภอได้ออกไปดำเนินการระวางชี้แนวเขต ในวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๕ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. ปรากฏว่าไม่สามารถใช้เครื่อง GPS ค้นหาพิกัดตามแผนที่แสดงพิกัดตำแหน่งพื้นที่ที่ถูกบุกรุกได้ เนื่องจากข้อมูลและค่าพิกัดที่ได้รับจากผู้เชี่ยวชาญขาดความชัดเจนและไม่ตรงกัน ควรจะส่งข้อมูลดังกล่าว ให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบอีกครั้ง และยืนยันความชัดเจนอีกครั้ง ว่าข้อมูลและค่าพิกัดที่ถูกต้องควรจะใช้ข้อมูลและค่าพิกัดชุดใด และปัญหาสำคัญอีกอย่างหนึ่ง

ก็คือ เครื่อง GPS ที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานมีความละเอียดถูกต้องไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่ต้องการความละเอียดถูกต้องสูงเช่นนี้

๖. กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชแจ้งว่า นายวัลลภ บังเกิดผล ผู้เชี่ยวชาญฯ รายงานว่า ค่าพิกัดที่ส่งให้จังหวัดเป็นค่าพิกัดที่ได้จากภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งถ่ายเมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๖ โดยปรากฏสภาพแนวท่างน้ำสาธารณประโยชน์ ที่ยังไม่มีการบุกรุกไม่ใช้ปัจจุบัน ซึ่งสภาพแนวท่างน้ำสาธารณประโยชน์ และสภาพภูมิประเทศถูกบุกรุกเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพเดิม และขอยืนยันว่าเป็นค่าพิกัดที่ถูกต้องชัดเจนแล้ว

๗. จังหวัดจึงได้แจ้งปัญหาอุปสรรค ข้อขัดแย้งดังกล่าวให้กรมที่ดินทราบและขอให้กรมที่ดินส่งเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญและเครื่อง GPS ที่ทันสมัย และมีความละเอียดสูงมาช่วยสนับสนุนในการดำเนินการ เพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ฯ สามารถกำหนดชี้แนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวต่อไปได้ กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ค่าพิกัดที่ได้จากการอ่านค่าพิกัดจากรูปถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ.๒๕๕๖ ที่นายวัลลภ บังเกิดผล ผู้เชี่ยวชาญของศาลในทางวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่ ซึ่งได้ตรวจสอบและยืนยันว่าเป็นค่าพิกัดที่ถูกต้องชัดเจน หากจังหวัดเห็นว่าเป็นค่าพิกัดที่ไม่สัมพันธ์กับค่าพิกัดที่เกิดจากการกำหนดจุดลงบนภาพถ่ายทางอากาศ ทำให้ไม่สามารถรังวัดค่าพิกัดสืบเนื่องต่อจากเส้นโครงหมุดหลักฐานจากแผนที่ได้ ก็ขอให้จังหวัดส่งค่าพิกัดดังกล่าวให้สำนักเทคโนโลยีทำแผนที่ เพื่อตรวจสอบเปรียบเทียบจัดทำให้ตรงกับค่าพิกัดของกรมที่ดิน และจัดทำจุดควบคุม เพื่อให้ช่างรังวัดสำนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม สาขาพัชฌณภูมิพิสัย ใช้ดำเนินการต่อไป ซึ่งจังหวัดได้ส่งค่าพิกัดดังกล่าวให้กรมที่ดินดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

๘. กรมที่ดินได้มีหนังสือที่ มท ๐๕๑๑.๔/๑๒๑๔๕ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบว่า ได้ดำเนินการตรวจสอบเปรียบเทียบค่าพิกัดที่ผู้เชี่ยวชาญฯ (นายวัลลภ บังเกิดผล) กำหนดมาปรากฏว่าไม่สัมพันธ์กับค่าพิกัดหมุดหลักฐานแผนที่กรมที่ดินในระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม พื้นหลักฐานอินเดีย ๑๙๗๕ โซน ๔๘ ทั้งนี้เนื่องจากไม่ทราบถึงที่มาและวิธีการได้มาของพิกัดดังกล่าว และได้ประสานงานไปยังผู้เชี่ยวชาญฯ (นายวัลลภ บังเกิดผล) แล้วทราบว่า ค่าพิกัดดังกล่าวยังไม่ได้มีการปรับแก้ความคลาดเคลื่อนทางภูมิศาสตร์ จึงยังไม่อาจนำไปใช้ได้ จึงขอจังหวัดส่งเจ้าหน้าที่ ดำเนินการนำรูปแผนที่ที่ดินสาธารณประโยชน์โฉนดที่ดินที่อยู่ในบริเวณพิพาทมาซ้อนกัน ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศมาตราส่วนเดียวกัน แล้วส่งหลักฐานดังกล่าวให้กรมที่ดินดำเนินการต่อไป

๙. จังหวัดได้รับแจ้งจากสำนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม สาขาพัชฌณภูมิพิสัย ว่าการนำรูปแผนที่ที่ดินสาธารณประโยชน์ โฉนดที่ดินที่อยู่ในเขตบริเวณที่พิพาทมาซ้อนกัน ในระวางแผนที่

รูปถ่ายทางอากาศมาตราส่วนเดียวกันนั้น ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากไม่สามารถกำหนดแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศได้ เพราะปัจจุบันไม่มีสภาพแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์แต่มีสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างถาวรทำให้ไม่สามารถทราบได้เลยว่า เดิมแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งใดในปัจจุบัน ดังนั้น จังหวัดจึงได้ส่งรูปแผนที่พร้อมคำพิพากษาที่ทางผู้เชี่ยวชาญฯ (นายวัลลภ บังเกิดผล) ได้ทำการแปล ตีความ วิเคราะห์ภาพถ่ายแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์โฉนดที่ดินอยู่ในบริเวณพิพาทไปให้ทางกรมที่ดินใช้ในการดำเนินการต่อไป พร้อมกับได้ส่งสำเนาสมุดหลักฐานแผนที่ดาวเทียม RTK GPS บริเวณใกล้เคียงกับพิพาทดังกล่าวมาเพื่อใช้ในการชี้ภาพเพื่อนำไปสู่การกำหนดตำแหน่งสมุดหลักฐานที่ดินต่อไป

๑๐. กรมที่ดินมีหนังสือที่ มท ๐๕๑๑.๔/๓๔๐๑๓ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ แจ้งว่าได้ดำเนินการปรับแก้ภาพถ่ายทางอากาศให้อยู่ในระบบพิกัดฉากกรมที่ดิน และคำพิพากษามุมแปลงในพื้นที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งสองแปลงแล้ว และกรมที่ดินได้มีคำสั่งที่ ๑๑๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งให้ ว่าที่ร้อยตรี สนิท จันทร์กระจ่าง นายช่างรังวัดชำนาญงานมาดำเนินการรังวัดชี้ภาพเพื่อนำไปสู่การกำหนดตำแหน่งสมุดหลักเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ “คลองร่องโดน” และ “หนองโนนกกกา” ตำบลปะหลาน อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม แต่ผลปรากฏว่าจากการคำนวณรายการโยงยึดผลการรังวัดชี้ภาพ เมื่อถ่ายทอดลงในพื้นที่ดินไม่ตรงตามมุมเขตที่เจ้าของที่ดินได้ครอบครอง มีความคลาดเคลื่อนต่อเนื่อง จึงได้ส่งผลการรังวัดและแผนที่แสดงตำแหน่งคำพิพากษาของผู้เชี่ยวชาญการแปลภาพถ่ายและแสดงแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ให้กรมที่ดินดำเนินการตรวจสอบ

๑๑. ต่อมากรมที่ดินแจ้งว่าได้นำคำพิพากษาก U.T.M. ที่ได้จากการคำนวณรายการโยงยึดและผลการการรังวัดชี้ภาพถ่ายทอดลงในพื้นที่ดิน และคำพิพากษาของผู้เชี่ยวชาญไปดำเนินการจัดสร้างระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศจังหวัดมหาสารคาม มาตราส่วน ๑:๔,๐๐๐ บริเวณที่ดินสาธารณประโยชน์คลองร่องโดนและที่สาธารณะประโยชน์หนองโนนกกกา จากภาพถ่ายทางอากาศที่บินถ่ายภาพ ปีพ.ศ.๒๕๔๗ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว และขอให้จังหวัดนำเรื่องสู่การพิจารณาของ กบร. จังหวัดมหาสารคาม เพื่อมีมติให้ อ่าน แปลภาพถ่ายทางอากาศพิสูจน์แนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งสองแปลงดังกล่าว

๑๒. จังหวัดได้นำเรื่องดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาของอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดมหาสารคาม(กบร.จังหวัด) ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๒ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการตามนัยดังกล่าวข้างต้น กรมที่ดินจึงจัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศ แล้วส่งให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการอ่าน แปล ตีความ

ภาพถ่ายฯ บริเวณพื้นที่ดังกล่าว เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาพิสูจน์แนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ทั้งสองแปลง

๑๓. จังหวัดได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดมหาสารคาม(กบร.จังหวัด)ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้คณะอนุกรรมการอ่านแปล ภาพถ่ายทางอากาศ ดำเนินการอ่าน แปล ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณที่ดินสาธารณประโยชน์ “ร่องโนนกอกกา” ใน ๕ ช่วงเวลา (พ.ศ.๒๕๔๙ , ๒๕๕๐ , ๒๕๕๑ , ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๕) เพื่อให้ทราบตำแหน่งและขอบเขตของที่ดิน สาธารณประโยชน์ เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของกบร. จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งคณะอนุกรรมการ อ่านภาพถ่ายทางอากาศ ได้อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เสร็จเรียบร้อยแล้ว และสำนักงานที่ดิน จังหวัด สาขาพยัคฆภูมิพิสัย ได้ลงรูปแปลงตามคำพิกัดของผู้เชี่ยวชาญและคำพิกัดจาก U.T.M. ที่ได้จากการคำนวณรายการ โยงยึด และการรังวัดชี้ภาพถ่ายทอดลงในพื้นที่ดินลงบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ แล้ว ซึ่งมีข้อสังเกตว่า

คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศได้อ่านแปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ บริเวณพื้นที่ที่ดินสาธารณประโยชน์ “ร่องโค่น” ในปีพ.ศ. ๒๕๕๑ เท่านั้น ยังขาดการอ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณพื้นที่ดังกล่าวอีก ๔ ช่วงเวลา ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามมติ กบร. จังหวัด มหาสารคามในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๕ แต่อย่างไร จึงนำเรียน คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดมหาสารคามเพื่อพิจารณา

๑๔. จังหวัดได้มีการประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดมหาสารคาม (กบร.จังหวัด) ครั้งที่ ๓/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมมีมติ สรุปได้ดังนี้

๑๔.๑ ให้มีการอ่าน แปล ภาพถ่ายทางอากาศของที่ดินสาธารณประโยชน์หนอง โนนกอกกาเพิ่มเติม เพราะมีการออกทับที่ดินสาธารณประโยชน์หลายแปลง เจ้าของที่ดินจะหาว่า เลือกลปฏิบัติ ก็เลยมีมติให้ดำเนินการชัดเจนเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด

๑๔.๒ ให้หารืออัยการจังหวัดเรื่องอายุความ โดยอ้างมติปี ๒๕๕๕ ว่าคดีที่ได้มีการให้แจ้งความไว้เมื่อปีพ.ศ.๒๕๔๙ หมดอายุความแล้วหรือไม่

๑๕. จังหวัดได้มีการประชุมอนุกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัด มหาสารคาม (กบร.จังหวัด) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๗ โดยที่ประชุมมีมติเรื่องการ พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ “หนองโนนกอกกา” โดยเห็นชอบให้จัดซื้อ ภาพถ่ายทางอากาศเพิ่มเติมเนื่องจากการอ่าน แปลยังอ่านไม่หมด จึงขอมติเพื่อจัดซื้อภาพถ่ายในส่วน สิ่เขียวด้านล่างและสีฟ้าด้านล่างกับส่วนสีแดงซึ่งต้องอ่าน แปลเพิ่มเติม แล้วส่งให้คณะอนุกรรมการ

อ่านแปลภาพถ่ายดำเนินการอ่าน แปลเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจะได้นำเข้าสู่การพิจารณาของ กบร. จังหวัดมหาสารคามต่อไป

บทวิเคราะห์เพื่อบูรณาการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ของส่วนราชการ

ปัญหาการบุกรุกและการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน ทั้งมิติทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ผู้นำท้องถิ่น ส่วนราชการ และนโยบายภาครัฐ มิติทางเศรษฐกิจที่แสดงให้เห็นความเจริญทางด้านเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด โดยแผนการบริหารจัดการที่ดินยังก้าวไม่ทันความเจริญเติบโต มิติความสงบเรียบร้อยของสังคมและชุมชนที่แสดงให้เห็นความขัดแย้งระหว่างชาวบ้าน ผู้มีอิทธิพล และภาครัฐเอง โดยสรุปปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ได้ดังนี้

๑. สภาพที่ดินของรัฐมีขอบเขตไม่ชัดเจน ขอบเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ไม่แน่นอน และอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพธรรมชาติ เนื่องจากสิ่งก่อสร้างแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐไม่มั่นคงถาวร หลักฐานของทางราชการไม่ชัดเจน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางแปลงไม่มีหลักฐานหรือแนวเขตที่ดินและไม่ทราบตำแหน่งที่ดิน ทำให้เกิดช่องว่างให้มีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ และยากในการดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอ จังหวัด ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอในการดูแลรักษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เอาใจใส่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมมีผลต่อการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์

๓. นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกไม่ชัดเจน ไม่มีความแน่นอนเด็ดขาด เปลี่ยนแปลงไปตามเหตุผลทางการเมือง หรือเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย และการพัฒนาประเทศที่มีผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่ดิน

๔. ประชาชนขาดจิตสำนึกสาธารณะในการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย นอกจากนั้นยังมุ่งหวังเอาประโยชน์ส่วนตัวฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม การที่ประชาชนไม่ให้ความสนใจและร่วมมือกันในการป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยปล่อยให้ภาครัฐแต่เพียงหน่วยงานเดียวดูแลในเรื่องดังกล่าวนี้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหามากมายที่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. ปัญหาการซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน สาธารณประโยชน์มีอยู่หลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงมหาดไทย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ ๓ หน่วยงาน คือ กรมที่ดิน กรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กรมที่ดินและกรมการปกครองต่างก็ได้ ออกระเบียบและหนังสือเวียนเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานระหว่าง ๒ หน่วยงาน และมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์หลายฉบับในการบังคับใช้ ทำให้เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน ว่าเป็นของหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพในการจัดการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดิน สาธารณประโยชน์ รวมถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับพื้นที่ ยังมีความซ้ำซ้อน และขาดหน่วยงานบูรณาการ หลาย ๆ กรณีเกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างหน่วยปฏิบัติฝ่ายต่าง ๆ

ลักษณะการปฏิบัติงานของส่วนราชการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์

ภาครัฐซึ่งเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ ยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ทั้งนี้สามารถจำลองภาพโครงสร้างการปฏิบัติงาน แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ในปัจจุบัน เป็นไปดังแผนภาพ

ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในทางกฎหมาย ในการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ คือกรมที่ดิน โดยกำหนดว่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคหนึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕) บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลาย อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครอง ป้องกันได้ตามควรแก่กรณี” สำหรับ ในทางนโยบายกระทรวงมหาดไทยได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ เพื่อกำหนดวิธีการ แนวทาง มาตรการ และตีความ การเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายข้างต้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐขึ้น โดยมีหน้าที่กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการป้องกันการบุกรุก

ในระดับปฏิบัติในพื้นที่ มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการ คุ้มครอง ดูแล และตรวจตรา ได้แก่ กำนัน นายอำเภอ ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หากมีเหตุต้องมีการบำรุงรักษาซ่อมแซม ให้นายอำเภอร่วมกับราษฎรสามารถดำเนินการ

ได้ นอกจากนี้ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล มีหน้าที่คุ้มครอง ดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้เพื่อให้ที่ดินสาธารณประโยชน์มีหลักฐานที่สามารถอ้างอิงได้ จึงกำหนดให้นายอำเภอและกรมที่ดิน ได้จัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และกำหนดให้นายอำเภอ หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สามารถยื่นการขอจัดทำหนังสือสำคัญที่หลวง สำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่สงวนไว้ใช้ร่วมกัน และให้นายอำเภออำนวยความสะดวกในการดำเนินการรังวัดเพื่อจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ในการร้องทุกข์กล่าวโทษผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ แม้ว่าตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๕/ว ๑๓๕๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่องกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ และตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๑๑.๑/ว ๑๒๘๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ เรื่องการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกทางสาธารณประโยชน์ จะกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่กฎหมายได้บัญญัติให้คุ้มครอง ดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ทั้งสิ้น อันได้แก่ นายอำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการเมื่อมีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ มักมีกรณีการพิสูจน์ว่า ที่ดินที่บุกรุกเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่ หากเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด ดำเนินการสอบสวน และนำเสนอให้นายอำเภอ หรือองค์การบริหารส่วนตำบล มีคำสั่งให้ออกจากที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือหากมีการออกเอกสารสิทธิ์ก็ให้กรมที่ดินเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตามมติของ กบร.จังหวัด ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยแล้วว่า มติของ กบร.จังหวัด มิใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นเพียงกระบวนการขั้นตอนภายในเพื่อพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ตามคำสั่งที่ ร.๒๓๖/๒๕๕๓ คำร้องที่ ร.๖๖๐/๒๕๕๒ กล่าวคือ

อบต.หนองผักนาก ผู้ฟ้องคดี มีหนังสือขอคัดค้านการรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ์ของนางสาว ส. กับพวก ที่ได้นำ นส.๓ เลขที่ ๗๑ (อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี) ยื่นขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อ สำนักงานที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรี สาขาสามชุก มติของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดสุพรรณบุรี) ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ ว่าที่ดินที่ นางสาว ส. กับพวก ขอออกโฉนดที่ดิน ไม่ได้ตั้งอยู่ในที่ดินสาธารณประโยชน์ค่อนยาว สามารถออกเอกสารสิทธิ์ทางที่ดินได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าว โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่เพียงสอบสวนสิทธิ รวบรวมข้อมูลและมีมติ เพื่อให้ข้อมูลสำหรับหน่วยงานทาง

ปกครองใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการหรือออกคำสั่งทางปกครองในขั้นต่อไป มติดังกล่าวจึงเป็นเพียงกระบวนการขั้นตอนภายใน เพื่อพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง ยังมีได้เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ ที่จะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครอง

นอกจากนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมายทำให้การติดตามและกำกับการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าได้กำหนดให้ กบร.จังหวัด มีหน้าที่กำหนดแผนงานประจำปี ในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติไม่มีการจัดทำ หรือหากมีการจัดทำก็ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนงานแต่อย่างใด

แผนภาพที่ ๔- ๑ ส่วนราชการที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ระดับนโยบาย



ระดับปฏิบัติ



รับผิดชอบ ดังนั้นในบทที่ ๕ จะนำเสนอและวิธีการจัดองค์กรเชิงบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์

การจัดองค์กรเชิงบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์

"ในป่าสงวนฯซึ่งทางราชการขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวนฯ หรือป่าจำแนก แต่เราขีดเส้นไว้ ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนฯ ไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนเพิ่งไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนกระดาษก็ดูชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้นเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูทางกฎหมาย เขาก็ฝ่าฝืน เพราะว่า ตราบมาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่า ถ้าตามธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะประชาชนผู้ที่อยู่ในป่า เขามีสิทธิในความเป็นมนุษย์ หมายความว่า ทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมาย" (พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานต่อคณะกรรมการจัดงานวันรพี หรือ วันนักกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๖)

ในการนำเสนอวิธีการจัดองค์กรเชิงบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ผู้วิจัยได้นำเสนอแนะพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวข้างต้น มาปรับใช้โดยบูรณาการการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครองท้องที่ และภาคประชาชน ในการร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้แบ่งเป็น 3 ส่วน คือราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ได้ให้อำนาจและหน้าที่แก่ราชการส่วนภูมิภาคอันได้แก่จังหวัด และอำเภอ รวมถึงกำนันในการตรวจตรา ดูแล ป้องกัน รวมถึงการดำเนินการทางกฎหมายกับผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ และกำหนดหน้าที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างครบวงจร ทั้งการดูแล รักษา การจัดทำหลักฐานเพื่อแสดงความเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ การร้องทุกข์กล่าวโทษ และมีอำนาจในการสั่งทางปกครอง ให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินสาธารณะประโยชน์ อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาภัยขาดการบูรณาการ ทั้งข้อมูล ความรู้ทางกฎหมาย โดยการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ไม่สามารถทำให้แล้วเสร็จได้โดยหน่วยงานเพียงหน่วยเดียว จึงจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรเชิงบูรณาการ กล่าวคือ

ในการจัดองค์กรที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ จะต้องพิจารณาตามสถานะของหน่วยงานที่จะต้องนำมาประกอบเป็นองค์กรบูรณาการ อันได้แก่

๑. จังหวัด

๒. อำเภอ

๓. องค์การบริหารส่วนตำบล

๔. เทศบาล

๕. สำนักงานที่ดินจังหวัด

๖. สำนักงานที่ดินอำเภอ

๗. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ปัจจัยที่นำมาประกอบการจัดโครงสร้างองค์การบริหาร

เพื่อให้การจัดองค์การบริหารสามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้วิเคราะห์ปัจจัย ดังนี้

๑. กลยุทธ์ขององค์การ (Strategy)

อำนาจหน้าที่ : เป็นองค์การบริหาร ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ อย่างครบวงจร

ภารกิจ :

๑.๑ การจัดทำทะเบียนบัญชีที่ดินสาธารณะประโยชน์ และดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามความเป็นจริง รวมถึงการจัดทำหนังสือสำคัญที่หลวง

๑.๒ การเฝ้าระวัง ตรวจสอบ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ในพื้นที่ให้มีการบุกรุก รวมถึงดำเนินการเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์

๑.๓ ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย

๑.๔ ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์

๑.๕ กำกับ ติดตาม ดูแล หน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด

๑.๖ กำหนดแผนงานประจำปีในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ เสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อไป

๑.๗ การดำเนินการทางกฎหมาย ร้องทุกข์ กล่าวโทษ ผู้ที่บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์หากมีความจำเป็นต้องดำเนินการ

๒. ขนาดขององค์การ (Organization Size)

เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์มีหน่วยงานที่ดำเนินการ เป็น ๓ ระดับคือ

ระดับจังหวัด มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานที่ดินจังหวัด ที่ทำการปกครอง จังหวัด สำนักงานจังหวัด รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะต้องมีส่วนดำเนินการได้แก่ สำนักงานอัยการ จังหวัด ธารักษ์พื้นที่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้

ระดับอำเภอ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ นายอำเภอ สำนักงานที่ดินอำเภอ สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา

ระดับตำบล ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กำนัน

จึงควรแบ่งองค์การบูรณาการออกเป็นสองระดับคือ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ โดยให้หน่วยบูรณาการระดับจังหวัดมีหน้าที่ในการกำหนดแผนงาน และติดตามประเมินผลการดำเนินการ นอกจากนี้ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นสำนักงานที่ปฏิบัติงานในเชิงธุรการ ส่วนในระดับอำเภอมีหน้าที่ในทางปฏิบัติ ได้แก่ การจัดทำทะเบียนและเอกสารหนังสือสำคัญที่หลวง การตรวจตราเฝ้าระวังการบุกรุก การป้องกันการบุกรุก การแก้ไขปัญหาการบุกรุกหากมีการบุกรุกอยู่แล้ว การแก้ไขปัญหาหารือร่วมกับภาคประชาชน รวมถึงพิสูจน์สิทธิกรณีมีการครอบครองทับซ้อนกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ และการพิจารณาคำวินิจฉัย หรือออกคำสั่งทางปกครอง

ขนาดองค์กร ซึ่งหมายถึงจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้มาปฏิบัติงานประจำในองค์กรบูรณาการ พิจารณาจากปริมาณงานที่ต้องดำเนินการตามแผนงาน หรือนโยบายของหน่วยระดับจังหวัด กล่าวคือ

๒.๑ พิจารณาจากจำนวนพื้นที่ของที่ดินสาธารณะประโยชน์ในอำเภอ ทั้งมีติดจำนวนพื้นที่ทั้งหมด และพื้นที่จำนวนแปลง หากมีจำนวนมากองค์กรบูรณาการควรมีบุคลากรจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ต้องพิจารณาร่วมกับปัจจัยอื่น ๆ

๒.๒ พิจารณาจากความรุนแรงของการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ในอำเภอ โดยพิจารณาจากจำนวนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ถูกบุกรุกไปมีจำนวนกี่ไร่ กินพื้นที่กี่แปลง รวมถึงผู้บุกรุกมีลักษณะเป็นราษฎรทั่วไป หรือเป็นนายทุน หากการบุกรุกมีจำนวนมาก มีหลายแปลง และผู้บุกรุกมีลักษณะเป็นผู้มีอิทธิพล หรือมีราษฎรจำนวนมากบุกรุก ถือว่ามีความรุนแรง องค์กรบูรณาการต้องมีจำนวนบุคลากรที่มากขึ้นตามความรุนแรง

๒.๓ พิจารณาจากความซับซ้อนของปัญหา โดยการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ จะมีมิติ ความสลับซับซ้อนที่แตกต่างกัน เช่นที่ดินสาธารณะประโยชน์จำนวนมากที่ประกาศ หรือกำหนด หรือมีสภาพเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่มีราษฎรเข้าไปอยู่อาศัย หรือทำกิน เป็นเวลานาน การแก้ไขปัญหาจะมีขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก เนื่องจากต้องมีการพิสูจน์ของระยะเวลา

การเข้ามาอยู่กับระยะเวลาที่มีการประกาศเป็นที่สาธารณะ นอกจากนี้ความยุ่งยากซับซ้อนอาจประเมินจากขั้นตอนทางกฎหมาย หากเป็นกรณีที่เกิดปัญหาที่มีความยุ่งยากซับซ้อน องค์กรบูรณาการก็ต้องใหญ่ขึ้นและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาปฏิบัติงานเชิงบูรณาการมากขึ้นเช่นกัน

๒.๔ พิจารณาจากความเสี่ยงที่จะถูกบุกรุก เช่นการอยู่ใกล้หรือไกลกับชุมชน หากอยู่ใกล้ชุมชนจะมีความเสี่ยงที่จะถูกบุกรุก รวมถึงการเจริญเติบโตของเมือง หากชุมชนหรือเมืองมีการเจริญเติบโตในอัตราสูง ย่อมมีความจำเป็นจะต้องมีความต้องการใช้พื้นที่มากไปด้วย ดังนั้นจึงมีความเสี่ยงที่ที่ดินสาธารณะประโยชน์จะถูกบุกรุกเช่นกัน

๒.๕ พิจารณาจากการความเข้มงวดในการเฝ้าระวังการการบุกรุกที่สาธารณะ หากในอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดการเอาใจใส่ดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์ ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้น การบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ก็มีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากในอนาคต ดังนั้นองค์กรบูรณาการจะต้องใหญ่ขึ้นตามไปด้วย

๒.๖ พิจารณาจากนโยบายภาครัฐในภาพรวม การเร่งรัดการแก้ไขปัญหา หรือการให้ความสำคัญต้องการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ มีส่วนกระตุ้นให้ต้องมีการปฏิบัติ งานต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน และมีปริมาณงานจำนวนมากในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นจึงต้องพิจารณาให้เป็นองค์กรที่มีบุคลากรประจำจำนวนมากไปด้วย

๓. เทคโนโลยี (Technology)

เทคโนโลยีมีส่วนสำคัญในการจัดองค์กรบูรณาการ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับบูรณาการข้อมูลระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน และการสื่อสารระหว่างส่วนราชการกับราษฎรที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจการประชาสัมพันธ์ การดำเนินการให้สังคมทราบซึ่งจะส่งผลต่อการจัดองค์กรบูรณาการ กล่าวคือหากในจังหวัด หรืออำเภอมีระบบเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีความเจริญก้าวหน้าทันสมัย สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันได้ จะทำให้องค์กรมีความซับซ้อนน้อยลง และสามารถพัฒนาระบบงานให้เกิดประสิทธิภาพได้

๔. ความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อม (Environmental Uncertainty)

ลักษณะการจัดองค์กรบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ จะมีลักษณะเช่นไรให้มีประสิทธิภาพ มีความจำเป็นต้องพิจารณาสภาพภายในของหน่วยงานที่ต้องมาบูรณาการ รวมถึงสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อให้การจัดองค์กรสามารถตอบสนองปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้วิจัยมุ่งเน้นไปที่การบูรณาการในระดับอำเภอ ซึ่งเป็นส่วนที่ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด โดยการบูรณาการหน่วยงานที่มีสภาพที่แตกต่างกันอันได้แก่

นายอำเภอ เป็นตำแหน่งที่มีลักษณะผู้นำสูง เนื่องจากเป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง ระดับสูงที่สุดในอำเภอ มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานและการแก้ไขปัญหาที่มาก มีความรู้ความสามารถในเรื่องข้อกฎหมาย การประสานงาน และงานมวลชน อย่างไรก็ตามนายอำเภอจะมีจุดด้อยที่การบริหารงานที่ยังขาดงบประมาณสนับสนุน ปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบงานจำนวนมากในอำเภอ รวมถึงการสับเปลี่ยนโยกย้ายในตำแหน่งนายอำเภอที่มีบ่อยครั้ง ดังนั้นการลิกซึ่งในพื้นที่และขาดความต่อเนื่องของงาน

สำนักงานที่ดินอำเภอหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นหน่วยงานที่มีความรู้เฉพาะด้าน มีความชำนาญในวิชาชีพเรื่องที่ดินสูง และมีความแม่นยำในระเบียบกฎหมายเรื่องที่ดิน ทักษะเรื่องการประสานงานของสำนักงานที่ดินยังอยู่ในระดับปานกลางเนื่องจากลักษณะงานที่ไม่มีความจำเป็นต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในเรื่องงบประมาณในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์สำนักงานที่ดินจังหวัดและอำเภอไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ดำเนินการ โดยเฉพาะแต่อย่างใด เป็นหน่วยงานที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารตามช่วงเวลาแต่ไม่ได้บ่อยครั้งกว่านายอำเภอหรือฝ่ายปกครอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่มาจากภาคประชาชน มีความลึกซึ้งและเข้าใจในปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ มีงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งสามารถกำหนดได้ทุกปีงบประมาณรวมถึงการแปลงงบประมาณให้สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้โดยทันที มีวัสดุ อุปกรณ์ และบุคลากรอย่างครบครัน อย่างไรก็ตามเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับในการดำเนินการ และมีปัจจัยเรื่องผลประโยชน์ทางการเมือง คะแนนเสียง และประโยชน์ทับซ้อนในการแก้ไขปัญหาอยู่เสมอ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองท้องที่ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีความผูกพันกับนายอำเภอทั้งในฐานะผู้บังคับบัญชา และการรับความเดือดร้อนของราษฎรไปแจ้งให้นายอำเภอทราบ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความลึกซึ้งในเรื่องสภาพปัญหาในท้องที่ที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีมิติของพี่น้อง เครือญาติเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมถึงคะแนนเสียงการเลือกตั้ง กำนันผู้ใหญ่บ้านมักมีความเชื่อมโยงกับการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ รวมถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีงบประมาณในการดำเนินการในตำบล ทำให้การดำเนินการใด ๆ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีข้อจำกัดเป็นอย่างมาก

ประชาชนในพื้นที่แต่ละพื้นที่จะมีลักษณะที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามสามารถแยกประชาชนในพื้นที่ในเรื่องการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้ ๓ กลุ่มคือ

- กลุ่มที่บุกรุก หรือมีแนวโน้มที่จะบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ อาจเป็นราษฎรทั่วไปที่ขาดที่ทำกิน หรือราษฎรที่มีฐานะดีและมีความต้องการที่ดินเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ส่วนตัว

- กลุ่มประชาชนที่มองเห็นถึงประโยชน์และคุณค่าของที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีไว้เพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกัน ประชาชนกลุ่มนี้จะแสดงออกในการต่อต้านการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ และไม่พอใจการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการบุกรุก

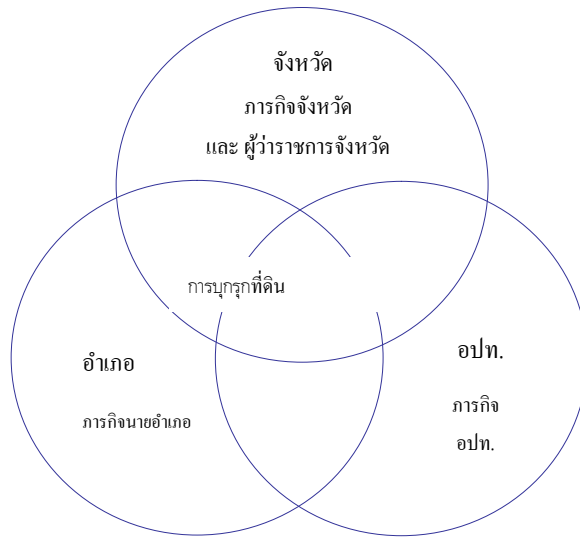
- กลุ่มประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคม ที่ไม่ได้มีผลกระทบใด ๆ ต่อการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ จึงไม่ได้สนใจในปัญหาดังกล่าว

ดังนั้นในการจัดองค์กรบูรณาการ จึงต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชน โดยเริ่มจากกลุ่มที่ ๒ เพื่อใช้ในการเผยแพร่ความรู้ การเฝ้าระวังการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ และขยายผลไปยังกลุ่มอื่น ในเรื่องการป้องกัน ปกป้องที่ดินสาธารณะประโยชน์ต่อไป

รูปแบบการจัดองค์กร

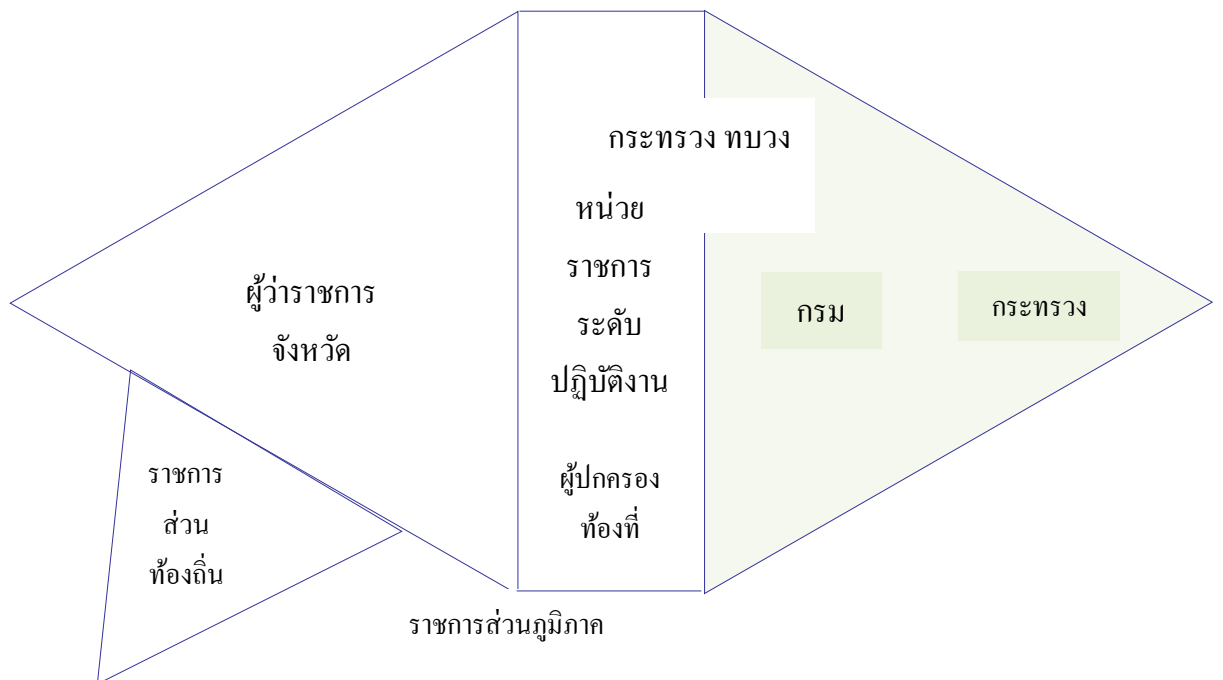
ในการจัดองค์กรบูรณาการเพื่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ มิใช่เป็นการจัดองค์กรขึ้นใหม่ หรือตั้งหน่วยงานราชการขึ้นใหม่ แต่เป็นการบูรณาการงานซึ่งแต่ละหน่วยงานมีงานเรื่องการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจตนเอง กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องรับผิดชอบ และดูแล ควบคุมงานทั้งหมดในระดับจังหวัด และมีความเป็นนิติบุคคล แต่ได้มีความอิสระทางนโยบาย แต่การบริหารงานขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่วนนายอำเภอมีภารกิจในการรับผิดชอบงานราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดในระดับอำเภอ เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ไม่มีความเป็นนิติบุคคล สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่มีความอิสระสูงกว่า มีการจัดองค์กรแบบราชการอย่างเต็มตัว ส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินอำเภอ สำนักงานธนารักษ์จังหวัด เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัดหรืออำเภอ ซึ่งอยู่ในความบังคับบัญชา กับส่วนราชการต้นสังกัด หน่วยงานเหล่านี้จึงมีงานสองมิติคือ ในมิติของราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ และเป็นหน่วยงานที่ขึ้นการบังคับบัญชาตามที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมด้วย

แผนภาพที่ ๔- ๒ ความเชื่อมโยงเชิงภารกิจของหน่วยราชการ



การจัด โครงสร้างของจังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องข้างต้น มีการจัดหน่วยงานราชการที่มีการจัดองค์กรแบบ The Bureaucracy หรือรูปแบบราชการอย่างเต็มตัว โดยมีสายการบังคับชากับกระทรวง ทบวง กรม โดยตรง มีการพัฒนาด้านความเชี่ยวชาญแยกเป็นสาขา มีการแบ่งกลุ่ม/ฝ่ายตามความเชี่ยวชาญ ช่วงกว้างของการควบคุมดูแล มีผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นหลายระดับจนถึงผู้บริหารสูงสุดในลักษณะปิรามิด การตัดสินใจไล่ขึ้นไปตามลำดับจนถึงผู้บริหารสูงสุด มีการรวมศูนย์อำนาจ มีกฎระเบียบ และรูปแบบการทำงานที่เคร่งครัด

แผนภาพที่ ๔-๓ ความเชื่อมโยงทางสายบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น



จากลักษณะของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ข้างต้น จึงขอเสนอรูป องค์กรเชิงบูรณาการ โดยมีการจัด โครงสร้างรูปแบบคณะทำงาน (Committee Organization) หรือการจัด โครงสร้างแบบทีม Team-Based Structures ดังนี้

ระดับจังหวัด

จัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด โดยอาศัยอำนาจทางการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัด	หัวหน้าคณะทำงาน
รองผู้ว่าราชการจังหวัด	รองหัวหน้าคณะทำงาน
อัยการจังหวัด	คณะทำงาน
ชนารักษ์พื้นที่	คณะทำงาน
ปฏิรูปที่ดินจังหวัด	คณะทำงาน
ประชาสัมพันธ์จังหวัด	คณะทำงาน
ท้องถิ่นจังหวัด	คณะทำงาน
นายอำเภอท้องที่	คณะทำงาน
ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน๓-๕ คน	คณะทำงาน
ปลัดจังหวัด	คณะทำงานและเลขานุการ
หัวหน้าสำนักงานจังหวัด	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยคณะทำงานมีหน้าที่กำหนดนโยบาย การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ระดับจังหวัด โดยอาจจัดทำแผนงานเพื่อบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน การกำหนดมาตรการในการดำเนินการ จัดการกับปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์แต่ละแปลง รวมถึงการเร่งรัดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคณะทำงานควรดำเนินการบ่อย ๆ ครั้ง เพื่อให้มีการติดตามความก้าวหน้าการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม การตั้งคณะกรรมการ หรือคณะบุคคลในลักษณะนี้ในปัจจุบัน ได้ดำเนินการอยู่แล้วในชื่อว่า กบร. จังหวัด แต่ในสภาพเป็นจริง กบร.จังหวัด จะมีการดำเนินการเรื่อง การบุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภท และมีการ ประชุมคณะกรรมการเมื่อมีการร้องเรียนเพื่อพิจารณา พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น ดังนั้นเพื่อขับเคลื่อนงานของ คณะทำงานจึงต้องมีหน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสำนักงานเลขานุการคณะทำงาน โดยมีอัตรากำลัง ซึ่งมาปฏิบัติงานอย่างถาวร ดังนี้

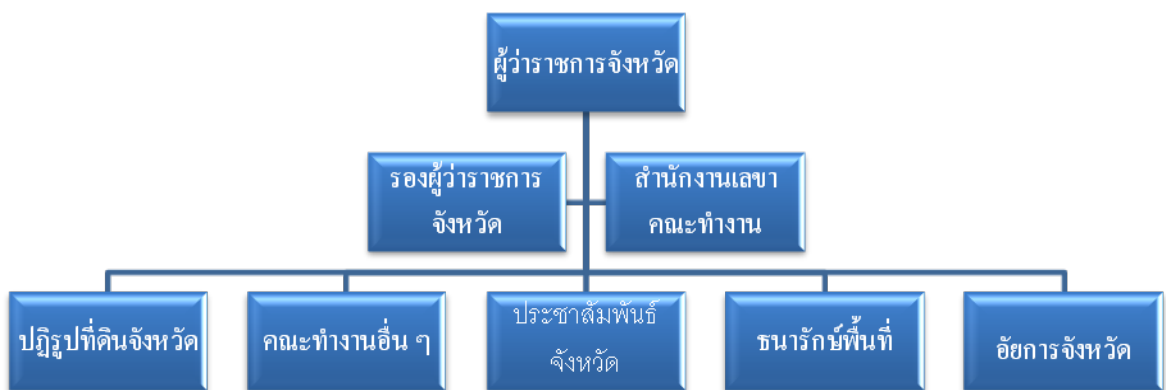
หัวหน้าสำนักงานคณะทำงาน	ข้าราชการระดับชำนาญการพิเศษจากปกครองจังหวัด
ข้าราชการจากที่ทำการปกครองจังหวัด	ข้าราชการระดับปฏิบัติการ/ชำนาญการ

ข้าราชการจากสำนักงานที่ดินจังหวัด ข้าราชการระดับปฏิบัติการ/ชำนาญการ

ข้าราชการระดับปฏิบัติงาน หรือชำนาญงาน ๒- ๓ คน

โดยสำนักงานคณะกรรมการฯ มีหน้าที่ประสานงานเพื่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ประโยชน์ กับหน่วยงานในระดับจังหวัด และระดับอำเภอ เร่งรัดติดตามการแก้ไขปัญหา และมีหน้าที่ทางธุรการ

แผนภาพที่ ๔-๔ การจัด โครงสร้างการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ระดับจังหวัด



ระดับอำเภอ

การจัด โครงสร้างการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ระดับอำเภอ ถือเป็น การจัด โครงสร้างเพื่อการปฏิบัติการแก้ไขอย่างแท้จริง ซึ่งจะต้องบูรณาการหน่วยงานระดับ อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครองท้องที่ และภาคประชาชน ดังนี้

คณะกรรมการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ (เหตุที่เชื่อว่าการจัดการ โดยหลักเลียงการใช้คำว่าแก้ไขปัญหาการบุกรุก เนื่องจากมีความประสงค์ให้คณะกรรมการชุดดังกล่าว มีหน้าที่ทั้งด้านการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ บำรุงรักษา จัดทำทะเบียนหลักฐาน และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยประกอบด้วย

นายอำเภอ

หัวหน้าสำนักงาน

ผู้กำกับตำรวจภูธรอำเภอ

คณะกรรมการ

ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครอง

คณะกรรมการ

พัฒนาการอำเภอ

คณะกรรมการ

เกษตรอำเภอ

คณะกรรมการ

สาธารณสุขอำเภอ

คณะกรรมการ

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา	คณะทำงาน
นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	คณะทำงาน
ภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน ประชาชนชาวบ้าน	คณะทำงาน
ที่ดินอำเภอ	คณะทำงานและเลขานุการ

โดยให้คณะทำงานมีหน้าที่ ดำเนินการตามแผนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ระดับจังหวัด การเร่งรัดในการดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ในการตรวจตราเฝ้าระวังมิให้ผู้ใดมาบุกรุก ที่ดินสาธารณประโยชน์ หากมีการบุกรุกแล้วให้มีหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกในแปลงดังกล่าว โดยยึด ระเบียบ กฎหมายเป็นแนวทางปฏิบัติ และดำเนินการบำรุงรักษา ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ประชาชนได้ใช้ร่วมกัน

ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการมีผู้รับผิดชอบ และเจ้าภาพในการดำเนินการ จึงควรจัดตั้ง คณะทำงานประจำที่ดินสาธารณประโยชน์ในแต่ละแปลง หรือหากเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์แปลง เล็ก ๆ อาจรวมหลาย ๆ แปลง แล้วให้มีคณะทำงานชุดหนึ่งรับผิดชอบ โดยคณะทำงานประจำที่สา รณประโยชน์แต่ละแปลง ประกอบด้วย

๑.๑ นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้า	คณะทำงาน
๑.๒ กำนันท้องถิ่น	คณะทำงาน
๑.๓ ผู้ใหญ่บ้านท้องถิ่น	คณะทำงาน
๑.๔ ข้าราชการของสำนักงานที่ดินอำเภอ หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา	คณะทำงาน
๑.๕ ปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบล	คณะทำงาน
๑.๖ พัฒนาการตำบล	คณะทำงาน
๑.๗ เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำตำบล	คณะทำงาน
๑.๘ ตัวแทนจากราษฎรที่ใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์	
ดังกล่าวเป็นประจำ จำนวน ๕-๑๐ คน	คณะทำงาน
๑.๙ ปลัดเทศบาลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นคณะทำงานและเลขานุการ	

โดยมีหน้าที่ในส่วนงานที่ดินสาธารณประโยชน์ที่คณะทำงานรับผิดชอบ โดยมีหน้าที่ใน การจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามความเป็นจริง เฝ้าระวัง ตรวจตรา การบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ บำรุงรักษาให้ที่ดินสาธารณประโยชน์สามารถให้เป็นพื้นที่ที่พลเมือง ใช้ร่วมกันได้ และหากมีการบุกรุกหรือมีการบุกรุกอยู่แล้ว ให้ดำเนินการการแก้ไขปัญหาตามหลัก กฎหมาย

แผนภาพที่ ๔- ๕ การจัด โครงสร้างการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์



สรุป

ที่ดินสาธารณะประโยชน์ กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกไว้หลาย ๆ หน่วยงาน โดยอาจแบ่งเป็น สองระดับคือ

ระดับนโยบาย ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และกรมที่ดิน โดยกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลโดยเคร่งครัด วางนโยบาย ทางปฏิบัติ และออกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ กรมการปกครอง ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ และที่ดินสาธารณะประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ ดังกล่าวทั้งหมด สำหรับกรมที่ดิน ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำเปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ ขอดอนสภาพ ขอขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ระดับปฏิบัติ เป็นส่วนราชการในพื้นที่ ซึ่งมีที่ดินสาธารณะประโยชน์ในพื้นที่รับผิดชอบตั้งอยู่ อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงผู้ปกครองท้องถิ่น ใดก็ตามเมื่อพิจารณาตามระเบียบ กฎหมาย และเจตนารมณ์แล้ว กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการดูแล และจัดการหากมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์

โดยกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติอย่างชัดเจน และกำหนดให้เป็นหน่วยที่ตั้งงบประมาณในการดำเนินการ

อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ มีความสลับซับซ้อน ทั้งด้านการประกาศเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ การพิสูจน์ว่าราษฎรเข้ามาบุกรุกก่อนหรือหลังการขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ เนื้อที่และขอบเขตที่ทับซ้อนระหว่างที่ของประชาชนและที่ดินสาธารณะประโยชน์ ปัญหาความยากจน ปัญหาผู้มีอิทธิพล และปัญหาความไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนั้น จึงได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คือ “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ขึ้น เพื่อให้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยให้ส่วนแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กบร. ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ ได้โอนภารกิจ อำนาจ หน้าที่ของส่วนแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็น สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สบร.) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

“คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ขึ้น เพื่อให้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงได้ให้ส่วนแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กบร.

ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ได้โอนภารกิจ อำนาจ หน้าที่ของส่วนแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็น สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สบร.) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ในระดับการปฏิบัติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กบร. จังหวัด” มีหน้าที่ ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมถึงกำกับ ติดตาม ดูแล หน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ ให้ เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และ ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่ กบร. กำหนด

ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ในความเป็นจริง กลับมีปัญหา ในทางปฏิบัติ ตั้งแต่การจัดทำหลักฐานที่สาธารณะที่ยังไม่ครบถ้วน มีที่ดินสาธารณะประโยชน์จำนวนมากไม่ได้จัดทำ ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดำเนินการไปแล้วก็ขาดหลักเขตที่ แสดงเขตแดนที่ชัดเจน ทำให้มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ไปเรื่อย ๆ และการขาดการดูแล ของผู้ปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่น อำเภอ จึงทำให้การบุกรุกมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ที่สาธารณะ ประโยชน์บางแห่งมีการตั้งเป็นชุมชน หมู่บ้าน และไม่มีสภาพความเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ บาง แห่งมีการออกหลักฐานสิทธิที่ดินทับซ้อนกับที่ดินสาธารณะประโยชน์

กลไกการแก้ไขที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และ จังหวัด ในปัญหาต่าง ๆ มักมีความเห็น ไม่ตรงกัน แม้ว่าจะด้นนโยบายของจังหวัดจะกำหนดแนว ทางการปฏิบัติให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ แต่เนื่องจากปัญหาการบุกรุกจะเกี่ยวข้องกับ คนจำนวนมาก และมีปัญหาทับซ้อนหลากหลายมิติ เช่น ผู้มีอิทธิพล การเมืองท้องถิ่น รวมถึงมี หน่วยงานภายนอกมากดดัน การใช้ดุลยพินิจ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็มีความล่าช้า และส่วนใหญ่ มักแก้ไขปัญหาโดยกลไกของ กบร.จังหวัดได้น้อย

เนื่องจากปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ และการจัดการที่ดินสาธารณะ ประโยชน์ที่ยังไม่ถูกบุกรุก รุกล้ำ เป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน โดยสาเหตุใหญ่ของปัญหา มี สาเหตุมาจากสภาพที่ดินของรัฐเอง เช่น การมีขอบเขตไม่ชัดเจน ขอบเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ไม่แน่นอนและอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพธรรมชาติ และปัญหาจากรายการที่เข้าไปบุกรุก เช่น การตั้งร้านค้า การบุกรุกของนายทุนเพื่อผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจ รวมถึงการขาด จิตสำนึกในการดูแลรักษาของรายการในพื้นที่ อย่างไรก็ตามปัญหาใหญ่ที่สุดเห็นว่าเป็นปัญหา ของ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการ ปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอในการดูแลรักษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความ เชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เอาใจใส่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะ

สมบัติของแผ่นดิน ปัญหาการซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การขาดการบูรณาการการทำงานทั้งระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด และระดับกรมหรือกระทรวง นอกจากนี้การขาดเจ้าภาพในการดูแลรักษา และการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ก็เป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้การแก้ไขปัญหา การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่เมื่อมีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ หน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่ กำนัน นายอำเภอ สำนักงานที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด ไม่ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดการเกี่ยงงานกันทำระหว่างหน่วยงาน ดังนั้นในการบูรณาการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ของส่วนราชการ จึงเป็นการจัดองค์กรเชิงบูรณาการขึ้น โดยคำนึงถึง สภาพความเป็นองค์กรที่มีระเบียบ สายการบังคับบัญชา วัฒนธรรมการทำงาน รวมถึงจุดอ่อน จุดแข็ง ศักยภาพของแต่ละหน่วยงาน แล้วจัดองค์กรในรูปคณะทำงานบูรณาการ โดยแบ่งการดำเนินการเป็น ๒ ระดับ

ระดับจังหวัด ให้จัดองค์กรในรูปคณะทำงาน โดยนำเอาส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ มาร่วมกันทำงาน โดยมีหน้าที่ในเชิงนโยบาย การวางมาตรการ จัดทำแผนงาน และสนับสนุนการทำงานในระดับที่รองลงไป รวมถึงการติดตามเร่งรัดการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน ซึ่งจะสามารถบูรณาการในการปฏิบัติงานได้

ในระดับอำเภอ กำหนดให้จัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะคณะทำงานเช่นกัน โดยนำเอาส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์มาบูรณาการการทำงานร่วมกัน ที่สำคัญต้องให้ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เนื่องจากเป็นผู้ทราบสภาพปัญหา และเป็นหน่วยที่ต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ นอกจากนี้ให้มีตัวแทนของภาคประชาสังคม ปราชญ์ชาวบ้าน มาร่วมเป็นคณะทำงาน เพื่อแสวงหาความร่วมมือจากภาคประชาชนในการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดเจ้าภาพในการแก้ไข และการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์แต่ละแปลง จึงกำหนดให้มีคณะทำงานที่ดินสาธารณประโยชน์ประจำแปลงขึ้น แปลงละ ๑ ชุด หรือเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงเล็ก ๆ สามารถรวมเป็นกลุ่มได้ และให้คณะทำงานคณะใดคณะหนึ่งรับผิดชอบ โดยให้มีหน้าที่ ทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามความเป็นจริง เฝ้าระวัง ตรวจตรา การบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ บำรุงรักษาให้ที่ดินสาธารณประโยชน์สามารถให้เป็นพื้นที่ที่พลเมืองใช้ร่วมกันได้ และหากมีการ

บุกรุกหรือมีการบุกรุกอยู่แล้ว ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคตามหลักกฎหมาย ในแปลงที่
รับผิดชอบ

ซึ่งเชื่อว่าการวางระบบการแก้ไขปัญหาเชิงบูรณาการตามที่เสนอมา จะสามารถแก้ไข
ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้ระดับหนึ่ง และสามารถป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่ม
รวมถึงการแก้ไขปัญหามีลักษณะถาวร อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นการดำเนินการ
เชิงบริหาร การบูรณาการต้องขึ้นอยู่กับความสามารถในการบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด และ
นายอำเภอ ดังนั้นหากมีกฎหมายรองรับ โครงสร้างดังกล่าวเพื่อให้สามารถกำหนดงบประมาณ และ
มีสภาพบังคับหน่วยงานต่าง ๆ จะทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหา และการบริหารจัดการมี
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ที่ดินสาธารณะประโยชน์ถือเป็นที่ดินของรัฐที่มีความสำคัญ ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ โดยที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นที่ดินส่วนกลาง ที่รัฐได้ สงวนหวงห้ามไว้ให้ราษฎรได้ใช้ร่วมกัน โดยไม่อนุญาตให้ผู้อื่นถือครองเป็นกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตามปัจจุบันปรากฏว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ มีจำนวนลดน้อยลงมาก เนื่องจากการบุกรุกทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพ การใช้ประโยชน์ร่วมกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากราษฎรจำนวนมากเข้ามาบุกรุกทำให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์กลายเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำมาหากินของราษฎร ทำให้มีปัญหาหยากที่จะทำการขับไล่ประชาชนดังกล่าวออกจากที่ดินของรัฐ ซึ่งสาเหตุของปัญหาการบุกรุกนั้น เกิดจากความไม่ชัดเจนของที่ดินสาธารณะประโยชน์ กล่าวคือ จากการที่สภาพพื้นที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในอดีต และการตรวจสอบข้อเท็จจริงกระทำได้ยาก เพราะสภาพแวดล้อมได้มีการเปลี่ยนแปลงไป และการตรวจสอบข้อเท็จจริงกระทำได้ยาก ทำให้ไม่สามารถนำชี้แจงเขตเพื่อการรังวัด และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ นอกจากนี้ยังเกิดจากการสำรวจและการจัดทำทะเบียนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และทางราชการได้จัดทำไว้นานแล้ว รวมทั้งสภาพพื้นที่และแนวเขต มีการเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติ ซึ่งขาดการดูแลรักษา

ที่ดินสาธารณะประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นับวันจะลดน้อยลงโดยการบุกรุกของราษฎรและเอกชน จากสถิติที่ปรากฏจากการสำรวจของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยระบุว่า มีที่ดินสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันทั่วประเทศ ประมาณ ๓๔,๐๐๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๗.๖ ล้านไร่ ถ้านับรวมถึงปัจจุบันเชื่อว่าพื้นที่การบุกรุกจะมากขึ้นเป็นเท่าตัวและนับวันจะเพิ่มมากขึ้นสาเหตุหนึ่งและเป็นสาเหตุสำคัญของการทำให้มีการบุกรุกอย่างรุนแรง เป็นผลจากความล้มเหลวของการป้องกันและการแก้ปัญหาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณรวมทั้งการปล่อยปละละเลยไม่จริงจังกับการแก้ปัญหา ดังนั้นงานวิจัยนี้ผู้วิจัยจึงมุ่งทำการศึกษาวิธีการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงาน เพื่อเสนอแนะวิธีการบูรณาการทำงาน of ทุกหน่วยงานให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ศึกษา ๒ ประเด็นหลัก ๆ คือ วิธีการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะการบูรณาการบริหารจัดการ ดังนั้นจึงได้เก็บรวบรวมข้อมูลจาก ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ วิธีการทำงานของแต่ละหน่วยงาน และนำกรณีศึกษาการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประสบความสำเร็จ และความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหา มาถอดบทเรียนเพื่อประกอบการวิเคราะห์ และเสนอแนะวิธีการบูรณาการ

จากการวิจัยพบว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดินมีการกำหนดมานานแล้ว โดยปรากฏเป็นหลักฐานมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงได้มีการกำหนดเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ในสมัยดังกล่าวการกำหนดที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นการกำหนดโดยหลักการ ว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ส่วนกลาง ที่ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และห้ามผู้ใดถือเอาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง

ในปัจจุบันกฎหมายหลักสำคัญที่กำหนดที่ดินสาธารณะประโยชน์คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๑ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งกำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

๒. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๓. ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ซึ่งที่ดินสาธารณะประโยชน์ จัดอยู่ในทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นคำใช้เรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๑ และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๕๐ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๑ เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ ห้วย หนอง คลอง ลำน้ำต่าง ๆ ให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะเป็นผู้ปกครองรักษา ตรวจตรา ซ่อมแซม แก้ไขข้อขัดข้อง ที่ดินประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายจึงให้ความสำคัญคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐและของเอกชน บุคคลธรรมดา และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน คือ ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดิน รวมทั้งการบังคับคดีด้วย

ปัจจุบันการบุกรุกที่สาธารณ ได้ถูกบุกรุกจากรายการและหน่วยงานราชการจำนวนมาก การดำเนินการกับผู้บุกรุกในทางปฏิบัติค่อนข้างมีความยุ่งยาก ในส่วนของรายการอาจถูกถามเป็น ปัญหาของประเทศ และปัญหาทางสังคม ทั้งนี้สาเหตุปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหลายประการ ไม่ว่าจะเกิดจากสภาพที่ดินของรัฐในปัจจุบันนั้นมีขอบเขตไม่ชัดเจน ขอบเขตที่ดิน ของรัฐไม่ชัดเจน ไม่แน่นอนและอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพธรรมชาติ เนื่องจากสิ่งก่อสร้าง แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐไม่มั่นคงถาวร หลักฐานของทางราชการไม่ชัดเจน ที่สาธารณสมบัติของ แผ่นดินบางแปลงไม่มีหลักฐานหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอในการดูแลรักษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการ ปฏิบัติหน้าที่ ไม่เอาใจใส่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติ ย่อมมีผลต่อ การชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหา การบุกรุกไม่ชัดเจนไม่มีความแน่นอนเด็ดขาด เปลี่ยนแปลงไปตามเหตุผลทางการเมืองหรือเปลี่ยนแปลงไป ตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย และการพัฒนาประเทศที่มีผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากร ที่ดิน

ประชาชนขาดจิตสำนึกสาธารณะในการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย นอกจากนั้นยังมุ่งหวังเอาประโยชน์ส่วนตัวแต่ฝ่ายเดียว โดย ไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม การที่ประชาชนไม่ให้ความสนใจและร่วมมือกันในการป้องกัน ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยปล่อยให้ภาครัฐแต่เพียงหน่วยงาน เดียวดูแลในเรื่องดังกล่าวนี้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาที่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ภายใต้อำนาจโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม แบบอุปถัมภ์ ตลอดจนกฎหมายและระเบียบของทางราชการในอดีตที่เอื้อให้ผู้นำท้องถิ่น ใช้อำนาจ ได้โดยง่ายโดยขาดการตรวจสอบ

โดยปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ มีมิติทั้งภาครัฐ รายการ และนายทุน กล่าวคือเกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน สาธารณประโยชน์มีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดจากการที่รัฐนำที่ดินสาธารณ สมบัติของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในส่วนของรายการ เป็นปัญหาการบุกรุกโดยไม่เจตนาของรายการ โดยการประกาศที่ดินสาธารณประโยชน์ทับที่ดินทำ กินของรายการ ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยนายทุนภายนอกหรือนายทุนในท้องถิ่น โดยการบุกรุกเพื่อนำที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินมาลงทุนในการดำเนิน กิจการต่างๆของกลุ่มนายทุน

ที่ดินสาธารณประโยชน์ กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และการแก้ไขปัญหาคกรุกรุกไว้หลาย ๆ หน่วยงาน โดยอาจแบ่งเป็น สองระดับคือ

ระดับนโยบาย ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และกรมที่ดิน โดยกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลโดยเคร่งครัด วางนโยบาย ทางปฏิบัติ และออกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ กรมการปกครอง ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับ ที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ดินสาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของ กระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ดังกล่าวทั้งหมด สำหรับกรมที่ดิน ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำเปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ ขอดอนสภาพ ขอขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้าม ที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ระดับปฏิบัติ เป็นส่วนราชการในพื้นที่ ซึ่งมีที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่รับผิดชอบ ตั้งอยู่ อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามระเบียบกฎหมาย และหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในอดีต ได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอ และองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการดูแล และจัดการ หากมีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยนายอำเภอมีหน้าที่ตั้งแต่การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ การเสนอขอจัดทำหนังสือสำคัญที่หลวง มีหน้าที่ตรวจตราเฝ้าระวังการบุกรุกที่สาธารณ การแก้ไขปัญหา รับเรื่องร้องเรียนการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ มีหน้าที่ในการดำเนินการร้องทุกข์ กล่าวโทษผู้บุกรุก และมีส่วนในการจัดสรรที่ดินเสนอให้ประชาชนใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ในการทำมาหากินได้ และมีอำนาจในการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินสาธารณประโยชน์เพิ่มเติมได้ สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายได้กำหนดให้มีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล ที่ดินสาธารณประโยชน์และสามารถขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการรังวัดที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อจัดทำหนังสือสำคัญที่หลวง และกำหนดให้เป็นหน่วยที่ตั้งงบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ได้ด้วย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ มีความสลับซับซ้อน และหน่วยงานในระดับพื้นที่ไม่มีความชำนาญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ รัฐบาลจึง

ได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คือ “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ขึ้น เพื่อให้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยให้ส่วนแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กบร. ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ ได้โอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ของส่วนแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็น สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยแต่งตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ขึ้น เพื่อให้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ในระดับการปฏิบัติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กบร. จังหวัด” มีหน้าที่ ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมถึงกำกับ ติดตาม ดูแล หน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ ให้ เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่ กบร. กำหนด

ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ในความเป็นจริงการดำเนินการของ กบร. จังหวัด กลับมีข้อจำกัดมาก ตั้งแต่การจัดทำหลักฐานที่สาธารณที่ยังไม่ครบถ้วน มีที่ดินสาธารณประโยชน์จำนวนมากไม่ได้จัดทำ ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดำเนินการไปแล้ว ก็ขาดหลักเขตที่แสดงเขตแดนที่ชัดเจน ทำให้มีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ไปเรื่อย ๆ และการขาดการดูแลของผู้ปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จึงทำให้การบุกรุกมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ที่ดินสาธารณประโยชน์บางแห่งมีการตั้งเป็นชุมชนหมู่บ้าน และไม่มีสภาพความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ บางแห่งมีการออกหลักฐานสิทธิที่ดินทับซ้อนกับที่ดินสาธารณประโยชน์

กลไกการแก้ไขที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัด มักมีความเห็นไม่ตรงกัน แม้ว่าจะมีนโยบายของจังหวัด จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ แต่เนื่องจากปัญหาการบุกรุกจะเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก และ

มีปัญหาทับซ้อนหลากหลายมิติ เช่น ผู้มีอิทธิพล การเมืองท้องถิ่น รวมถึงมีหน่วยงานภายนอกมา กดดันการใช้ดุลยพินิจ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาก็มีความล่าช้า และส่วนใหญ่มักแก้ไขปัญหาโดย กลไกของ กบร.จังหวัดได้น้อย

ข้อเสนอแนะ

๑. จากปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีความรุนแรง และกลไกของรัฐในการ แก้ไขปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันที่ขาดประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะวิธีการจัดองค์กรเชิงบูรณาการ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยแบ่งการดำเนินการเป็น ๒ ระดับ คือ

๑.๑ ระดับจังหวัด ให้จัดองค์กรในรูปคณะทำงาน โดยนำเอาส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ มาร่วมกันทำงาน โดยมีหน้าที่ในเชิงนโยบาย การวาง มาตรการ จัดทำแผนงาน และสนับสนุนการทำงานในระดับที่รองลงไป รวมถึงการติดตามเร่งรัด การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน

๑.๒ ระดับอำเภอ กำหนดให้จัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะคณะทำงานเช่นกัน โดย นำเอาส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะประโยชน์มาบูรณาการการทำงานร่วมกัน ที่สำคัญต้องให้ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เนื่องจากเป็นผู้ทราบสภาพปัญหา และเป็นหน่วยที่ต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ให้มี ตัวแทนของภาคประชาสังคม ปราชญ์ชาวบ้าน มาร่วมเป็นคณะทำงานเพื่อแสวงหาความร่วมมือ จากภาคประชาชนในการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาคาราคาเข่งภาพในการแก้ไข และการบริหารจัดการที่ดิน สาธารณะประโยชน์แต่ละแปลง จึงกำหนดให้มีคณะทำงานที่ดินสาธารณะประโยชน์ประจำแปลงขึ้น แปลงละ ๑ ชุด หรือเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงเล็ก ๆ สามารถรวมเป็นกลุ่มได้ และให้ คณะทำงานคณะใดคณะหนึ่งรับผิดชอบ โดยให้มีหน้าที่ ทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ หลวง ให้เป็นไปตามความเป็นจริง เฝ้าระวัง ตรวจจับ การบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ บำรุงรักษาให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์สามารถให้เป็นพื้นที่ที่พลเมืองใช้ร่วมกันได้ และหากมีการ บุกรุกหรือมีการบุกรุกอยู่แล้ว ให้ดำเนินการการแก้ไขปัญหามาตามหลักกฎหมาย ในแปลงที่ รับผิดชอบ

๒. แม้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรตามข้อ ๑ จะสามารถแก้ไขปัญหาคความซ้ำซ้อนของ หน่วยงานในการดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์ แก้ไขปัญหาการขาดเจ้าภาพในการดำเนินงาน รวมถึงการขาดแผนงานในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคาราคาเข่ง แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์กร

ดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจเชิงบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอในการประสานความร่วมมือ ดังนั้นหากมีการใช้โครงการดังกล่าวระยะหนึ่ง และสามารถแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่ง จึงควรให้มีกฎหมายรองรับเพื่อให้สามารถกำหนดงบประมาณ อัตราค่าจ้าง และอำนาจตามกฎหมายที่แท้จริง

๓. จากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ มักไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีมุมมองในเรื่องที่ดินสาธารณะประโยชน์ว่า เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ไม่มีเจ้าของ ไม่มีความรู้สึกรู้ว่าเป็นทรัพย์สินส่วนรวม ดังนั้นหากมีโอกาสจะมีประชาชน หรือนายทุนส่วนหนึ่งเข้าบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นประจำ ดังนั้น งานด้านการให้ความรู้ ให้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแก่ประชาชน จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างยั่งยืน หากสามารถจัดตั้งหรือส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชน ในการดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์ในแต่ละแปลงได้ จะมีส่วนในการคุ้มครอง ดูแล และแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้เป็นอย่างดี

๔. แม้ว่ารัฐบาลหลาย ๆ ชุด ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามแล้วแต่ส่วนใหญ่มุ่งไปแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินในเขตป่าไม้ ที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่มักละเลยการให้ความสำคัญกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งมีผลต่อความเป็นอยู่และการใช้ประโยชน์กับประชาชนโดยตรง เห็นได้จากการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นจังหวัด อำเภอ ยังมีจำนวนน้อยมาก ดังนั้น ในการจัดตั้งงบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุก และการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ รัฐบาลจึงควรสนับสนุนงบประมาณ ให้ลงลึกถึงระดับจังหวัด และอำเภอ

๕. หากมีการวิจัยต่อเนื่องจากงานวิจัยนี้ ควรได้มีการศึกษาเชิงทดลองในการนำโครงสร้างองค์กรเชิงบูรณาการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น ไปใช้ในจังหวัดน่านร่อง โดยจังหวัดและอำเภอสามารถดำเนินการได้โดยใช้อำนาจทางการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ แล้วประเมินผลการดำเนินการตามโครงสร้างดังกล่าว

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. แผนปฏิบัติการตามแนวนโยบายการบริหารจัดการการใช้

ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน, ๒๕๔๖.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. เสียงจากประชาชน กรณีที่ดินสาธารณประโยชน์.

กรุงเทพฯ : บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๕๑.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (เล่มที่ ๑) เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน

กรณีร้องเรียน (๒๕๔๕ -๒๕๕๐) บทเรียนการตรวจสอบคณะกรรมการจัดการ

ที่ดิน. กรุงเทพฯ : บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๕๑.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (เล่มที่ ๒) เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน

กรณีร้องเรียน (๒๕๔๕ -๒๕๕๐) ที่ดินสาธารณและที่ราชพัสดุ. กรุงเทพฯ : บริษัท

สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๕๑.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (เล่มที่ ๓) เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน

กรณีร้องเรียน (๒๕๔๕ -๒๕๕๐) ที่ดินเอกชน. กรุงเทพฯ : บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้ง

แอนด์พับ ลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๕๑.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (เล่มที่ ๔) เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน

กรณีร้องเรียน (๒๕๔๕ -๒๕๕๐) ที่ดินในเขตป่าและสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน

และป่า. กรุงเทพฯ : บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๕๑.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (เล่มที่ ๕) เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน

กรณีร้องเรียน (๒๕๔๕ -๒๕๕๐) การจัดการสวนป่าของรัฐและเอกชน. กรุงเทพฯ :

บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๕๑.

ปริญญา อภัยโส. ปัญหาการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ในหน้าที่

นายอำเภอ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการปกครอง.๒๕๔๕.

สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม. แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๕.

สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง. คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครอง

ที่ดินสาธารณประโยชน์ . กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธาภิบาลดินแดน, ๒๕๕๒.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ. โครงการวิจัยกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๓.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ธรรมรังสี วรรณโก. ระบบการจัดที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕

บุญชัย สมใจ. แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ : ศึกษากรณี ที่สงวน

เลี้ยงสัตว์กมลา หมู่ที่ ๓ ตำบลกมลา อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต. รัฐประศาสนศาสตร์

มหาบัณฑิต, สาขาวิชา นโยบายสาธารณะ, มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๗.

รังสี วรรณโก. ระบบการจัดที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ

นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕.

วาสนา จันทราภรณ์. การควบคุม คุ่มครองป้องกันและการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของ

แผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์.

กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕.

กฎหมาย

คำพิพากษาฎีกา ๘๖/๒๔๗๘.

คำพิพากษาฎีกา ๑๕๐/๒๔๗๕.

คำพิพากษาฎีกา ๔๒๘/๒๕๑๑.

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๑๐/๒๕๓๐.

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๓๘/๒๕๒๕.

คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ ๒/๒๕๔๖

คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ ๓/๒๕๔๖

คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ ๔-๗๘/๒๕๔๖

คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ ๔/๒๕๔๗

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗

ประมวลกฎหมายที่ดิน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์

พ.ศ.๒๕๓๕

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ

พลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาพตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.๒๕๔๓

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ

ของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

หนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๑๑.๑/ว ๑๒๘๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ เรื่องการดำเนินคดี

กับผู้บุกรุกทางสาธารณประโยชน์

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๕๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่อง การดูแลรักษา

และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๕/ว ๑๓๕๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่องกำหนดมาตรการ

ป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์

หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๔๐๕/ว ๔๕๐ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๕ เรื่องการบริหารเกี่ยวกับ

การดูแลที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๕/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง

ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เอกสารไม่ตีพิมพ์

อรพินท์ สพโชคชัย. ภาศึการพัฒนาศนับสนุนแนวทางการทำงานในระดับพื้นที่. เอกสารการ

สัมมนาเชิงปฏิบัติการ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ สำนักงานพัฒนาระบบราชการ.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

อรพินท์ สพโชคชัย. หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance).

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.opdc.go.th>. ๒๕๕๗.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายรัช สุระบาล	
วัน เดือน ปี เกิด	๑๗ มีนาคม ๒๕๐๑	
การศึกษา	ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต(นบ.)มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต (รป.ม.) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)	
ประวัติการทำงาน		
โดยย่อ	นายอำเภอวังวิเศษ	จังหวัดตรัง
	นายอำเภอห้วยยอด	จังหวัดตรัง
	นายอำเภอหนองแค	จังหวัดสระบุรี
	นายอำเภอเฉลิมพระเกียรติ	จังหวัดสระบุรี
	นายอำเภอท่าแซะ	จังหวัดชุมพร
	นายอำเภอแก่งคอย	จังหวัดสระบุรี
	ปลัดจังหวัดสระบุรี	
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม	

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การบูรณาการจัดการ และแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์
ผู้วิจัย นายวิชา สุระบาล หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๗
ตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินสาธารณประโยชน์ถือเป็นที่ดินของรัฐที่มีความสำคัญ ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นที่ดินส่วนกลาง ที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ให้ราษฎรใช้ร่วมกัน โดยไม่อนุญาตให้ผู้ใดถือครองเป็นกรรมสิทธิ์ จากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล ทำให้ที่ดินสาธารณประโยชน์นับวันจะมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น ทั้งในมิติภาครัฐที่ต้องนำที่ดินสาธารณประโยชน์ไปใช้เพื่อประโยชน์ของราชการ และมิติของประชาชนซึ่งต้องมีที่ดินส่วนกลางในการใช้ประโยชน์และทำกิจกรรมร่วมกัน แต่ในทางตรงกันข้ามที่ดินสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนับวันจะลดน้อยลง โดยการบุกรุกของราษฎรและเอกชน ซึ่งปรากฏจากการสำรวจ พบว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันทั่วประเทศมีประมาณ ๓๔,๐๐๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๗.๖ ล้านไร่ ถูกบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์และอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของประมาณ ๑๐๕,๐๐๐ ราย เนื้อที่ประมาณ ๓.๕ ล้านไร่ ถ้านับรวมถึงปัจจุบันเชื่อว่าพื้นที่การบุกรุกจะมากขึ้นเท่าตัวและนับวันจะเพิ่มมากขึ้น

สาเหตุหนึ่งและเป็นสาเหตุสำคัญของการทำให้มีการบุกรุกอย่างรุนแรง มีผลมาจากความล้มเหลวของการป้องกันและการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ รวมทั้งการปล่อยปละละเลยไม่จริงจังกับการแก้ปัญหา แม้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้การคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ ให้เป็นหน้าที่หน่วยงานทั้งในราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมที่ดิน และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ก็ยังคงมีความรุนแรง และไม่มีแนวโน้มที่จะแก้ไขปัญหาคือ

ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาวิธีการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเสนอแนะวิธีการบูรณาการทำงานของทุกหน่วยงานให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาวิธีการบริหารจัดการ และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๒. เพื่อเสนอแนะวิธีการบูรณาการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์

ขอบเขตของการวิจัย

๑. มิติเนื้อหา จะดำเนินการวิจัยโดยครอบคลุมเนื้อหา ดังนี้
 - การเกิดที่สาธารณประโยชน์ของประเทศไทย
 - การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ในประเทศไทย
 - วิธีการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาระเบียบกฎหมาย วิธีการปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัด
 - การวิเคราะห์และเสนอแนะทางบูรณาการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๒. มิติของเป้าหมาย จะศึกษาที่สาธารณประโยชน์ประเภท ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน
๓. มิติพื้นที่ จะศึกษาในภาพรวมของประเทศโดยไม่ระบุเจาะจง ว่าเป็นพื้นที่ใดเพื่อให้เห็นภาพกว้างของการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องการบูรณาการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษา ๒ ประเด็นหลัก ๆ คือ วิธีการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะการบูรณาการบริหารจัดการ ดังนั้น วิธีการดำเนินการวิจัยจึงกำหนดไว้ดังนี้

๑. การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่

- ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ วิธีการทำงาน ของแต่ละหน่วยงาน
- เอกสารการวิจัย ของหน่วยราชการ และสถาบันการศึกษา ที่มีการวิจัยการแก้ไข

ปัญหาที่สาธารณประโยชน์กรณีศึกษาต่าง ๆ

- ข้อมูลพื้นฐานในเรื่องที่สาธารณประโยชน์ของหน่วยงานต่าง ๆ

๒. นำกรณีศึกษาการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ ที่ประสบความสำเร็จ และความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหา มาถอดบทเรียนเพื่อประกอบการวิเคราะห์ และเสนอแนะวิธีการบูรณาการ

ผลการวิจัย

ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์แบ่งเป็น ๓ ระดับ คือ

๑. ปัญหาการบุกรุกโดยไม่เจตนาของราษฎร โดยการประกาศที่สาธารณประโยชน์ทับที่ดินทำกินของราษฎร การประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ หรือหวงห้ามการใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ทางด้านต่างๆ ของรัฐ โดยขึ้นตอนก่อนการออกกฎหมายประกาศเขตสงวนหวงห้ามนั้น เจ้าหน้าที่ไม่ได้มีการสำรวจว่ามีราษฎรอาศัยอยู่มาก่อนมากน้อยเพียงใด ทำให้มีราษฎรจำนวนหนึ่งซึ่งอยู่อาศัยมาก่อนมีการประกาศเป็นเขตหวงห้าม กลายเป็นผู้บุกรุกไปโดยปริยาย

๒. การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ โดยขาดการวางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ประชาชนชาติที่ดินทำกินและบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ทั้งนี้รวมถึงการนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาจัดทำโครงการก่อสร้างต่างๆ ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การสร้างสถานที่ทำการขององค์กรบริหารส่วนตำบล การสร้างโรงเรียน การสร้างมหาวิทยาลัย การสร้างสนามกีฬา สร้างถนน โครงการปลูกป่า สร้างทางสาธารณะ

๓. ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน โดยนายทุนภายนอกหรือนายทุนในท้องถิ่น โดยการบุกรุกเพื่อนำที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินมาลงทุนในการดำเนินกิจการต่างๆของกลุ่มนายทุน เช่น การทำรีสอร์ท สนามกอล์ฟ ธุรกิจโรงแรม การทำสวนปาล์ม โดยอ้างว่ามีเอกสารสิทธิถูกต้องในที่สาธารณประโยชน์

สาเหตุปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

๑. สภาพที่ดินของรัฐในปัจจุบันนั้นมีขอบเขตไม่ชัดเจน ขอบเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ไม่แน่นอนและอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพธรรมชาติ เนื่องจากสิ่งก่อสร้างแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐไม่มั่นคงถาวร หลักฐานของทางราชการไม่ชัดเจน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางแปลงไม่มีหลักฐานหรือแนวเขตที่ดินและไม่ทราบตำแหน่งที่ดิน ความไม่ชัดเจนของที่สาธารณประโยชน์ จากการที่สภาพพื้นที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในอดีต และการตรวจสอบข้อเท็จจริงกระทำได้ยาก ทำให้ไม่สามารถนำชี้แนวเขตเพื่อการรังวัด และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ นอกจากนี้ยังเกิดจากการสำรวจและการจัดทำทะเบียนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และทางราชการได้จัดทำไว้นานแล้ว

๒. นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกไม่ชัดเจน ไม่มีความแน่นอนเด็ดขาด เปลี่ยนแปลงไปตามเหตุผลทางการเมืองหรือเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย และการพัฒนาประเทศที่มีผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่ดิน

๓. ประชาชนขาดจิตสำนึกสาธารณะในการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย นอกจากนั้นยังมุ่งหวังเอาประโยชน์ส่วนตัวฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม การที่ประชาชนไม่ให้ความสนใจและร่วมมือกันในการป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการใช้ที่สาธารณประโยชน์ โดยปล่อยให้ภาครัฐแต่เพียงหน่วยงานเดียวดูแลในเรื่องดังกล่าวนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาที่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. การซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่สาธารณประโยชน์ เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอในการดูแลรักษา ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่เอาใจใส่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของ

หน้าที่การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

ปัจจุบันมีกฎหมายจำนวนมากได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์ หลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ นอกจากนี้ยังมีระเบียบกระทรวงมหาดไทย หนังสือสั่งการจำนวนมาก ที่กำหนดหน้าที่ดังกล่าว โดยสรุปได้ ดังนี้

กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย

และนโยบายของรัฐบาลโดยเคร่งครัด วางนโยบาย ทางปฏิบัติ และออกกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ เน้นผู้อนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ตามที่มีกฎหมาย ระเบียบกำหนด

กรมการปกครอง มีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

กรมที่ดิน มีหน้าที่จัดทำเปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ รับผิดชอบออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ ขอดอนสภาพ ขอขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์ การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ และดำเนินการในเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง

ผู้ว่าราชการจังหวัด และจังหวัด มีหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด รวมถึงพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นในท้องที่ และเป็นเจ้าพนักงานที่ดินในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์

นายอำเภอ มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ จัดทำเปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ดำเนินการกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์และการดำเนินการกรณีต้องวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ณ ที่ใด มีขอบเขตอย่างไร ระวังชี้แนวเขต และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ เป็นผู้ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทำการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตน เพื่อประสานงานจังหวัดและกรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอำนวยความสะดวกและควบคุมการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน รวมทั้งทำการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีที่รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน มีหน้าที่ตรวจจัดการที่สาธารณะ ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความเดือดร้อนของราษฎร ตลอดจนปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือคำสั่งของทางราชการ

เทศบาล มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครอง ป้องกันที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

องค์การบริหารส่วนตำบล ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ ให้ความเห็นแก่นายอำเภอเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ และควบคุมกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินมารังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

แต่เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร รัฐบาลจึงได้แต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นมาแก้ไขปัญหา คือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) โดยมีหน้าที่เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกัน กำกับ ติดตาม ดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตาม นโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในการดำเนินการระดับพื้นที่มีคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร. จังหวัด) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน มีหน้าที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกัน กำกับ ติดตาม ดูแล หน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในระดับจังหวัด

อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาที่ยังมีข้อจำกัด อันเนื่องมาจากการใช้เวลานานในการแก้ไขปัญหา ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ และผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ในแต่ละแปลงมีจำนวนมาก บางกรณีมีจำนวนหลายร้อยหลังคาเรือน

วิธีการบูรณาการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ของส่วนราชการ

๑. การจัดองค์กร บูรณาการเพื่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ มิใช่เป็นการจัดองค์กรขึ้นใหม่ หรือตั้งหน่วยงานราชการขึ้นใหม่ แต่เป็นการบูรณาการงานซึ่งแต่ละหน่วยงานมีงานเรื่องการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจตนเอง กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องรับผิดชอบ และดูแล ควบคุมงานทั้งหมดในระดับจังหวัด มีความเป็นนิติบุคคล มีความอิสระทางการบริหารระดับหนึ่ง แต่ในทางนโยบายขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่วนนายอำเภอมีภารกิจในการรับผิดชอบงานราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดในระดับอำเภอ เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ไม่มีความเป็นนิติบุคคล สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่มีความอิสระสูงกว่า มีการจัดองค์กรแบบราชการอย่างเต็มตัว ส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินอำเภอ เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัดหรืออำเภอ ซึ่งอยู่ในความ

บังคับบัญชา กับส่วนราชการต้นสังกัด หน่วยงานเหล่านี้จึงมีการทำงานสองมิติ คือ ในมิติของราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ และเป็นหน่วยงานที่ขึ้นการบังคับบัญชาตามที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมด้วย

หน่วยงานที่จะต้องนำมาประกอบเป็นองค์การบูรณาการ อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

๒. อำนาจหน้าที่ เป็นองค์การบูรณาการ ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ อย่างครบวงจร

๑. การบูรณาการภารกิจ ให้องค์กรที่บูรณาการจัดตั้งขึ้น มีภารกิจ

- การจัดทำทะเบียนบัญชีที่สาธารณประโยชน์ และดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามความเป็นจริง รวมถึงการจัดทำหนังสือสำคัญที่หลวง

- การเฝ้าระวัง ตรวจสอบ ที่สาธารณประโยชน์ในพื้นที่ให้มีการบุกรุก รวมถึงดำเนินการเพื่อป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

- ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย การดำเนินการทางกฎหมาย ร้องทุกข์ กล่าวโทษ ผู้ที่บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ หากมีความจำเป็นต้องดำเนินการ

- ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

- กำกับ ติดตาม ดูแล หน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่สาธารณประโยชน์ให้ เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด

๔. โครงสร้างการทำงาน

๔.๑ จัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด โดยประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรองหัวหน้าคณะทำงาน อัยการจังหวัด ธารักษ์พื้นที่ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประชาสัมพันธ์จังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอท้องที่ ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๓-๕ คน เป็นกรรมการ และปลัดจังหวัดเป็นคณะทำงานและเลขานุการ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดและ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นคณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยคณะทำงานมีหน้าที่กำหนดนโยบาย การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ระดับจังหวัด โดยอาจจัดทำแผนงานเพื่อบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน การกำหนดมาตรการในการดำเนินการจัดการกับปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์แต่ละแปลง

รวมถึงการเร่งรัดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคณะกรรมการ
ดำเนินการบ่อยครั้ง เพื่อให้มีการติดตามความก้าวหน้าการปฏิบัติงาน

๔.๒ สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ โดยมีอัตรากำลังซึ่งมาปฏิบัติงานอย่า
ถาวร ดังนี้ หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการระดับชำนาญการพิเศษ ข้าราชการระดับ
ปฏิบัติการ/ชำนาญการ ๒ อัตรา ข้าราชการระดับปฏิบัติงาน หรือชำนาญงาน ๒-๓ คน มีหน้าที่
ประสานงานเพื่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ กับหน่วยงานในระดับจังหวัด และ
ระดับอำเภอ เร่งรัดติดตามการแก้ไขปัญหา และมีหน้าที่ทางธุรการระดับอำเภอ

๔.๓ คณะกรรมการจัดการที่สาธารณประโยชน์อำเภอ โดยประกอบด้วย
นายอำเภอเป็นหัวหน้าคณะกรรมการ และส่วนราชการระดับอำเภอที่เกี่ยวข้อง นายกเทศมนตรีและ
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน ประชาชนชาวบ้าน เป็น
คณะกรรมการ และที่ดินอำเภอเป็นคณะกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ ดำเนินการตามแผนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่
สาธารณประโยชน์ระดับจังหวัด การเร่งรัดในการดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนที่
สาธารณประโยชน์ และหนังสือสำหรับที่หลงในการตรวจตราเฝ้าระวังมิให้ผู้ใดมาบุกรุกที่
สาธารณประโยชน์ หากมีการบุกรุกแล้วให้มีหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกในแปลงดังกล่าว โดยยึด
ระเบียบ กฎหมายเป็นแนวทางปฏิบัติ และดำเนินการบำรุงรักษา ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้
ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ให้ประชาชนได้ใช้ร่วมกัน

๔.๔ คณะทำงานประจำที่สาธารณประโยชน์ในแต่ละแปลง ประกอบด้วย
นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าคณะกรรมการ กำนันท้องที่
ผู้ใหญ่บ้านท้องที่ ข้าราชการของสำนักงานที่ดินอำเภอ หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ปลัดอำเภอ
ผู้ประสานงานประจำตำบล พัฒนาการตำบล เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำตำบล ตัวแทนจากรายการที่ใช้
ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นประจำ จำนวน ๕- ๑๐ คน เป็นคณะกรรมการ และ
ปลัดเทศบาลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ

มีหน้าที่ในส่วนของที่สาธารณประโยชน์ที่คณะกรรมการรับผิดชอบ โดยมี
หน้าที่ในระดับอำเภอในการจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญที่หลง ให้เป็นไปตามความเป็นจริง
เฝ้าระวัง ตรวจตรา การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ บำรุงรักษาให้ที่สาธารณประโยชน์สามารถให้
เป็นพื้นที่ที่พลเมืองใช้ร่วมกันได้ และหากมีการบุกรุกหรือมีการบุกรุกอยู่แล้ว ให้ดำเนินการการ
แก้ไขปัญหาตามหลักกฎหมายระดับอำเภอ

โดยหน่วยงานทั้ง ๔ ระดับจะปฏิบัติงานภายใต้แผนงานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ที่จัดทำขึ้น และแต่ละหน่วยงานจะใช้คณะกรรมการแต่ละระดับในการบูรณาการงานให้เกิดประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

๑. จากปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ที่มีความรุนแรง และกลไกของรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันที่ขาดประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะวิธีการจัดองค์กรเชิงบูรณาการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยแบ่งการดำเนินการเป็น ๒ ระดับ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ ซึ่งได้กล่าวแล้วข้างต้น

๒. แม้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรตามข้อ ๑ จะสามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ แก้ไขปัญหาการขาดเจ้าภาพในการดำเนินงาน รวมถึงการขาดแผนงานในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุก แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจเชิงบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอในการประสานความร่วมมือ ดังนั้นหากมีการใช้โครงสร้างดังกล่าวระยะหนึ่ง และสามารถแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่ง จึงควรมีกฎหมายรองรับเพื่อให้สามารถกำหนดงบประมาณ อัตราค่าจ้าง และอำนาจตามกฎหมายที่แท้จริง

๓. จากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ มักไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีมุมมองในเรื่องที่สาธารณประโยชน์ว่า เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ไม่มีเจ้าของ ไม่มีความรู้สึกว่าเป็นทรัพย์สินส่วนรวม ดังนั้นจึงควรจัดตั้งหรือส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชน ในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ในแต่ละแปลงได้ จะมีส่วนในการคุ้มครอง ดูแล และแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ได้เป็นอย่างดี

๔. แม้ว่ารัฐบาลหลาย ๆ ชุด ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่อย่างไรก็ดีแล้วแต่ส่วนใหญ่มุ่งไปแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินในเขตป่าไม้ ที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่มักละเลยการให้ความสำคัญกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งมีผลต่อความเป็นอยู่และการใช้ประโยชน์กับประชาชนโดยตรง เห็นได้จากการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นจังหวัด อำเภอ ยังมีจำนวนน้อยมาก ดังนั้น ในการจัดตั้งงบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุก และการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ รัฐบาลจึงควรสนับสนุนงบประมาณ ให้ลงลึกถึงระดับจังหวัด และอำเภอ

๕. ในการวิจัยต่อเนื่องจากงานวิจัยนี้ ควรได้มีการศึกษาเชิงทดลองในการนำโครงสร้างองค์กรเชิงบูรณาการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น ไปใช้ในจังหวัดน่าน โดยจังหวัดและอำเภอสามารถดำเนินการได้โดยใช้อำนาจทางการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ แล้วประเมินผลการดำเนินการตามโครงสร้างดังกล่าว