

**อาชญากรรมทรัพยากรที่ดินของรัฐจริงหรือกับความล้มเหลวในการจัดการปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ
ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่**

**The Truth of State Land Crime and the Failure to Deal with the Trespassing to Ratchaphatsadu Land in
Chiang Mai Province**

ชฎาพร บุญสุข

Chadaporn Boonsuk

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถ.ห้วยแก้ว ต.สุเทพ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50200

Faculty of Law, Chiang Mai University 239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200

E-mail: namtao1991@hotmail.com

บทคัดย่อ

ที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินที่ดินของรัฐอันมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดินและประชาชนในชาติเป็นอย่างมาก แต่เมื่อเกิดการบุกรุกที่ดินราชพัสดุขึ้น กลับพบว่าปัญหาการบุกรุกไม่ได้รับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้วยปฏิบัติการกระทำการบุกรุกหรือได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาลเท่าที่ควร แสดงให้เห็นถึง ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินราชพัสดุที่ผ่านมา ยังคงมีปัญหานี้ในกระบวนการยุติธรรมด้านที่ดินของรัฐ ไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ให้เกิดความไม่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ เป็นเหตุให้ปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดวยังคงปรากฏอยู่เรื่อย ๆ สร้างความขัดแย้ง ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินของรัฐระหว่างรัฐ ประชาชน เอกชนและเป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทย ยิ่งปล่อยไว้นานวันยิ่งทวีปัญหาขึ้นเรื่อย ๆ และเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก ส่งผลกระทบต่อความเสียหายและความเสื่อมโทรมต่อการใช้ประโยชน์และการบริหารจัดการในที่ดินราชพัสดุเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุดแก่ทางราชการหรือสาธารณะโดยส่วนรวมในอนาคต

บทความนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบุกรุกใช้ประโยชน์ทรัพยากรของรัฐในที่ราชพัสดุเป็นอาชญากรรมที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายต่อราชการหรือสาธารณะส่วนรวมและการบริหารจัดการที่ราชพัสดุจริงหรือ เหตุใดเกิดความล้มเหลวในการบริหารจัดการของรัฐที่ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมที่ดินของรัฐเกิดปัญหา อุปสรรค ความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรมในการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและการบังคับใช้กฎหมายกับผู้บุกรุกที่ผ่านมาที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพได้ ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ที่อาจไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและสถานการณ์ปัจจุบัน โดยทำการศึกษผ่านกรณีปัญหาข้อเท็จจริงการบุกรุกที่ราชพัสดุที่เกิดขึ้นในพื้นที่เชียงใหม่ เมืองที่มีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินและมูลค่าในที่ดินที่มีราคาสูงขึ้น ซึ่งนำไปสู่ปัญหาและความเสี่ยงต่อการบุกรุกที่ดินของรัฐ

คำสำคัญ: บุกรุก, ที่ราชพัสดุ, เชียงใหม่

Abstract

The Ratchaphatsadu land is significant public property to the administration and the people of the nation. However, when trespassing to Ratchaphatsadu land occurs. Instead, it was found that trespassing was not as important as resolving the problem, ceasing the trespassing, or receiving the attention it deserves. Represents the failure to resolve the past encroachment of Ratchaphatsadu land remains a problem in the state land justice process. Not being successful in the spirit and purpose of the law. To be fair and efficient As a result, the Ratchaphatsadu land invasion problem continues to appear continuously. Create conflict Inequality and injustice in the use of state land resources among the states and private citizens is a major problem in Thai society. The more you leave it for a day, the more

problems are increasing and it is difficult to solve Affect the damage and degradation on the utilization and management of Ratchaphatsadu land in order to make the most worthwhile for the government or the public as a whole in the future.

This article analyzes how the invasion of state-owned resources in Ratchaphatsadu land is a crime that causes detriment to the public or the public and the management of Ratchaphatsadu land. Why is there a failure in the administration of the state that results in the state's land justice system causing problems, obstacles, inequality? It is unfair to manage state land use and law enforcement against past intruders that make it impossible to effectively solve the current state land intrusion problem. Under the enforcement of the law under the Ratchaphatsadu land Act 2518 that may not be suitable for changing social conditions and the current situation. This study was done through the fact that the Ratchaphatsadu land invasion occurred in Chiang Mai area. Cities with higher demand for land use and land value which leads to problems and risks to state land encroachment.

Keywords: Trespass, Ratchaphatsadu, Chiang Mai

1. บทนำ

ที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย จึงมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินอื่นของรัฐ โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐเป็นเจ้าของผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล รักษา บริหารจัดการและคุ้มครองป้องกันไว้เป็นการเฉพาะ¹ และปฏิบัติงานในนามของประชาชน เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นไปโดยสงบ เรียบร้อย ถูกต้อง เกิดความคุ้มค่าสูงสุด² มิให้บุคคลใดเข้าไปทำลาย บุกรุกหรือครอบครอง ถือเอาไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยระบบกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุด้านเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐเป็นเจ้าของนี้ และเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดินและประชาชนในชาติเป็นอย่างมาก ในทางตรงข้าม ที่ราชพัสดุกลับไม่ได้รับความสำคัญหรือได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาลเท่าที่ควร ยังคงเป็นปัญหาบุกรุกละเมิดสิทธิครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุอย่างเนื่อง ๆ โดยเฉพาะที่ดินราชพัสดุจังหวัดเชียงใหม่ ศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจที่สำคัญในการค้าและการลงทุนและสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ พบว่าที่ราชพัสดุเชียงใหม่มีทั้งหมด 218,067 ไร่ ขึ้นทะเบียนกว่า 4,161 แปลง³ ถูกบุกรุกจำนวน 36,174.5 ไร่ ผู้บุกรุกจำนวน 15,850 ราย ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ราชพัสดุ โดยการจัดให้เช่าแล้วจำนวน 3,790 ราย ยังคงเหลือผู้บุกรุกจำนวน 13,314 ราย ที่ยังไม่ได้นำดำเนินการแก้ไขปัญหการบุกรุกดังกล่าว (ข้อมูล ณ วันที่ 9 มีนาคม 2556)⁴

ที่ผ่านมาปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ ไม่ได้รับความสำคัญหรือได้รับการเหลียวแลจากหน่วยงานรัฐเท่าที่ควรและส่วนหนึ่งอาจเกิดจากส่วนราชการไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ทางราชการไม่เต็มที่และการดูแลรักษาที่ไม่ทั่วถึงทำให้มีประชาชนเข้าไปบุกรุกใช้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้น การนิ่งเฉยไม่เร่งดำเนินการจัดการเอาผิดกับผู้บุกรุกที่ราชพัสดุตามกฎหมายโดยเคร่งครัด และปัญหาตัวบทกฎหมายในการคุ้มครองที่ดินราชพัสดุที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงตามสภาพสังคมและสถานการณ์ในปัจจุบันที่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและความเป็นธรรม เอื้อผลประโยชน์เปิดช่องว่างทางกฎหมายในการเข้าถึงและแทรกแซงอำนาจรัฐในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุในทุกระดับ เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมาเกิดขึ้นได้

¹ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอน 28 ก. (9 มีนาคม 2562); เดิมบัญญัติในมาตรา 5 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518.

² “การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองที่ร่วมกันของกรมที่ดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2562, http://elib.coj.go.th/Ebook/data/judge_report/jrp2557_13_19.pdf.

³ เชียงใหม่นิวส์, “เปิดกรูที่ราชพัสดุเชียงใหม่ ร่วม 4 พันแปลง 2 แสนกว่าไร่ ในท่าเลทอง,” หนังสือพิมพ์รายวันเชียงใหม่, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2562, <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/939577/>.

⁴ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่, “รายงานสรุปข้อมูลการบุกรุกที่ราชพัสดุ เดือน มิถุนายน 2556,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2562.

http://www.treasury.go.th/pv_chiangmai/ewt_news.php?nid=375&filename=data_statland.

ยาก⁵ นอกจากนี้การปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกแสวงหาใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินของรัฐโดยส่วนตัวอย่างขาดการจัดการที่เหมาะสม สร้างปัญหาความเสียหายและยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบริหารจัดการ ดูแล รักษาใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ บางแห่งเสียโอกาสในการนำความเจริญมาสู่ท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ ในอนาคต

ด้วยระเบียบ กฎหมายที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุที่เกี่ยวข้องปัจจุบันที่มีสภาพการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ประมาณ 40 ปี จึงไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและสถานการณ์ปัจจุบันตามสภาวะความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการค้า การลงทุนและการประกอบอาชีพที่เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจเป็นผลทำให้ระบบการจัดการปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมเกิดความล้มเหลวในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ (government failure) งานศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินของรัฐเป็นปัญหาอาชญากรรมที่ดินของรัฐ ที่สร้างผลกระทบต่ออันเสียหายในการบริหารจัดการให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการหรือสาธารณะส่วนรวมให้เกิดความคุ้มค่าในอนาคตจริงหรือผ่านกรณีศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงการบุกรุกที่ราชพัสดุที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่เชียงใหม่ เหตุใดจึงไม่สามารถควบคุมจัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกในปัจจุบันให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพได้ เกิดปัญหา อุปสรรคหรือปัจจัยการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางที่ดินราชพัสดุที่สร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรมต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

2. ขอบเขตในการศึกษา

ขอบเขตด้านพื้นที่: ศึกษากรณีการบุกรุกที่ราชพัสดุในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ศูนย์กลางความเจริญก้าวหน้าและเมืองสำคัญขนาดใหญ่ในระดับภูมิภาคของภาคเหนือตอนบนของประเทศไทยทั้งทางเศรษฐกิจ การปกครอง และการท่องเที่ยวที่สำคัญที่มีการค้าและการลงทุนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่นำอยู่วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปะสถาปัตยกรรม ความงดงามของธรรมชาติ ภูมิอากาศ ส่งผลให้เมืองเชียงใหม่กลายเป็นจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยวและที่อยู่อาศัย สภาวะความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างไม่จำกัด ขณะที่มูลค่าในที่ดินที่มีราคาสูงขึ้น ทำให้เมืองเชียงใหม่ได้รับการพัฒนาและการขยายตัวของเมืองออกไป นำไปสู่ความเสี่ยงต่อปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ขอบเขตด้านช่วงระยะเวลาที่ศึกษา: ศึกษากรณีการจัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ด้วยระเบียบ กฎหมายที่มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ปี 2518 ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและสถานการณ์ปัจจุบัน ส่งผลให้ปัจจุบันไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยในช่วงเวลาในปี 2540 ที่ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกจนเกิดวิกฤตการณ์เกี่ยวกับค่าเงินบาท ส่งผลให้กิจการภาคอุตสาหกรรมตกต่ำลงไปด้วย เกิดสภาวะการว่างงานแรงงานส่วนใหญ่ที่อพยพโยกย้ายจากชนบทเข้ามาทำงานในเมือง ทำให้ต้องกลับไปสู่ภูมิลำเนา เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมและต้องเผชิญกับปัญหาความยากจน ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ ส่งผลให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การเกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามมา นำมาซึ่งความขัดแย้งกรณีสิทธิที่ดินระหว่างภาครัฐกับประชาชนเกิดขึ้น

ปัจจุบันมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ 2562 เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และนโยบายของรัฐ รวมทั้งมีการกำหนดโทษอาญาสำหรับกรณีที่ถูกบุกรุกที่ไม่ได้รับอนุญาต อันจะเป็นการป้องปรามระมัดระวังมิให้เกิดการบุกรุกหรือความเสียหายใด ๆ แก่ที่ราชพัสดุ⁶ ซึ่งได้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 120 วันนับตั้งแต่วันที่

⁵ ไสว โภติยะ, “การบุกรุกที่ดินของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลง โคกศาลาหนองหมากจอก”, (สารนิพนธ์หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 58, 66.

⁶ สำนักนายกรัฐมนตรี, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ....., [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา

http://library.senate.go.th/document/mSubject/Ext84/84145_0001.PDF (4 ธันวาคม 2561)

สืบค้นข้อมูลวันที่ 14 พฤษภาคม 2562.

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (9 มีนาคม 2562)⁷ ประกอบกับยังไม่ปรากฏผลในทางปฏิบัติมากนัก ดังนั้น งานศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงมีข้อจำกัดขอบเขตการศึกษาภายใต้การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 เพื่อเป็นการทบทวนศึกษาถึงปัญหาการบุกรุกใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ราชพัสดุเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อทรัพยากรที่ดินของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการหรือสาธารณะส่วนรวมจริงหรือ หรือแท้จริงแล้วเป็นความล้มเหลวในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐที่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในการจัดการกับผู้บุกรุกที่ผ่านมาเกิดปัญหาอุปสรรคไม่สามารถแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ราชพัสดุในปัจจุบันได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

3. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ (state property)

แนวคิดเรื่องทรัพย์สินส่วนรวมและทรัพย์สินของรัฐ หมายถึง ทรัพย์สินซึ่งรัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และเป็นผู้ควบคุมดูแล โดยการทำให้เป็นทรัพย์สินของชาติ (nationalization) รัฐหรือรัฐบาลจึงเป็นผู้มีอำนาจและปฏิบัติงานในนามของประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย ป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวและใช้ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ที่ได้สงวนหวงห้ามไว้⁸

ทรัพย์สินของแผ่นดินได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน กล่าวคือ กฎหมายห้ามมิให้มีการโอน ยึด ห้ามยกอายุความกล่าวอ้างในการได้สิทธิขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินหรือรัฐตลอดจนไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วย⁹ เหตุที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้เพราะว่าต่อระบมัตระวังมิให้ถูกรบกวน หรือถูกขัดขวางการใช้ประโยชน์ในที่ดินทรัพย์สินนั้น ๆ

ที่ราชพัสดุ เป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ปัจจุบันเรียกว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา (Domaine Prive)¹⁰ กล่าวคือ ทรัพย์สินที่แผ่นดินหรือรัฐ (กระทรวงการคลัง) ถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองไว้ในฐานะความเป็นอยู่เสมือนกับทรัพย์สินของเอกชนถือทรัพย์สินไว้ หมายถึง สิทธิในการใช้ (jus utendi) สิทธิในการเก็บประโยชน์ (jus fruendi) และสิทธิในการจำหน่ายจ่ายโอน (jus ubutendi)¹¹ ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (state-property regimes): มีแนวคิดพื้นฐานว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือที่หลวง (Crown Land หรือ Royal Domain) ซึ่งในที่นี้นับว่าเป็นทรัพย์สินสาธารณะ (Public Land) โดยรัฐอาจให้หน่วยงานของรัฐดูแลหรือสามารถนำออกไปหาผลประโยชน์เป็นรายได้เข้ารัฐ (ให้เอกชนเช่าทำประโยชน์) รวมถึงมีอำนาจดูแลรักษา ซ่อมแซม บำรุงรักษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อำนาจดูแลรักษา ยังหมายความรวมถึงอำนาจความคุ้มครองทางปกครองในการดูแลป้องกัน มิให้ผู้ใดเข้าบุกรุกหรือใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบ และดำเนินคดีแก่ผู้เข้าใช้ที่ดินของรัฐโดยละเมิดต่อกฎหมายด้วย¹² อย่างไรก็ตามการให้สิทธิและอำนาจในการจัดการทรัพย์สินที่ดินของรัฐนี้ มิได้หมายความว่ารัฐสามารถนำทรัพย์สินไปจัดการอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ แม้รัฐจะเป็นผู้ทรงสิทธิแต่ก็เป็นเพียงผู้ถือสิทธิแทนประชาชนเท่านั้น ดังนั้น การใช้อำนาจของรัฐในการจัดระเบียบการใช้ที่ราชพัสดุจึงจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนและแผ่นดินเป็นสำคัญ มีความเหมาะสมเป็นไปอย่างเรียบร้อยโดยเสมอภาคเป็นธรรม

⁷ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอน 28 ก. (9 มีนาคม 2562).

⁸ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง,” สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2562,

http://cuir.car.chula.ac.th/dspace/bitstream/123456789/49113/5/Santi_je_ch2.pdf

⁹ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 8 ฉบับปรับปรุงแก้ไข, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2556), 74.

¹⁰ สัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รามคำแหง, 2522), 169.

¹¹ จตุภรณ์ แก้วคุ้มภัย พัฒนสิทธิชีวิน, “เกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, วิชาเอกกฎหมายมหาชน, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2556), 46.

¹² “เรื่องเดียวกัน, 49.

3.2 สำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือปฏิธานนิยม (Positive Law)

กฎหมายบ้านเมือง ในภาษาละตินเรียกว่า ius positum ที่เห็นว่ากฎหมายของประเทศคือสิ่งที่เป็นอยู่และไม่ใช่ว่าสิ่งที่จะควรจะเป็น (Law of the land as it is and not as it ought to be) กฎหมายในฐานะที่เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดโดย รัฐอธิปไตย (Sovereign) ของ John Austin ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในรัฐ เพื่อกำหนดมาตรฐานความประพฤติให้กับผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองของตน โดยมีอาจโต้แย้งถึงความถูกต้อง ความผิด ความดี ความชั่ว ยุติธรรม ยุติธรรม เพราะถือว่าสิ่งเหล่านี้เกิดจากกฎหมายที่รัฐอธิปไตยมีอำนาจที่จะบัญญัติขึ้น ทุกคนต้องนับถือกฎหมายเพราะเกิดจากผู้มีอำนาจ¹³ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Thomas Hobbes ที่เชื่อในอำนาจรัฐอธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบ โดยเชื่อว่ามนุษย์ชั่วร้าย ชัดแย้งกันตลอด จึงเข้าทำสัญญาประชาคมมอบอำนาจให้รัฐอธิปไตยแบบสวามิภักดิ์เพื่อคุ้มครองรักษาให้แต่ละคนมีชีวิตรอด คือให้อำนาจเด็ดขาดให้ปกครองดูแล ลงโทษ ยอมให้ออกกฎหมายได้ ซึ่งกฎหมายคือเครื่องมือรักษาความสงบของรัฐอธิปไตย เมื่อรัฐเป็นผู้สั่งการและกำหนดความถูกต้อง-ผิด ยุติธรรม-อยุติธรรม บังคับแก่ประชาชน จึงไม่อาจมีกฎหมายใดที่อยู่ยุติธรรมได้ เพราะเมื่อประชาชนเข้าทำสัญญาคือยอมให้อำนาจรัฐแล้วเท่ากับว่าประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายและยอมไม่มีเสรีที่จะออกกฎหมายขัดแย้งตัวเอง กฎหมายทั้งหลายจึงเป็นธรรมและประชาชนต้องยอมรับโดยคุณ¹⁴ นอกจากนี้ Kelsen ได้เสนอทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ (Pure Science of Law) ว่าการศึกษากฎหมายไม่ได้ขึ้นอยู่กับสิ่งที่เป็นมาตรฐานทางศีลธรรมหรือความยุติธรรมที่มีในตัวกฎหมาย ความยุติธรรมสามารถแยกออกจากกฎหมายโดยเด็ดขาดไม่ถือว่าเป็นสิ่งเดียวกัน กฎหมายนั้นเมื่อมีที่มาจากคำสั่งของรัฐอธิปไตยและมีสภาพบังคับก็สามารถบังคับใช้ได้แม้จะไม่ยุติธรรมก็ตาม เพราะกฎหมายมีความบริสุทธิ์ในตัวเอง¹⁵ ด้วยเหตุนี้ นักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองจึงถือว่า กฎหมายต้องที่มาจากอำนาจรัฐที่บังคับใช้เป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ใช้การได้จริง (valid) มีความแน่นอนและเคร่งครัด กฎหมายเป็นเครื่องกำหนดระเบียบวินัยของสังคม สมาชิกทั้งหลายจึงควรเคารพในกฎหมาย¹⁶ ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้นั้นต้องรับโทษ

อย่างไรก็ตาม Rudolf Von Jhering เห็นว่า สภาพบังคับของกฎหมายมีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของสังคมเป็นสิ่งที่ไม่ควรถูกแยกออกจากกันไม่ได้ และสภาพบังคับย่อมมาจากตัวกฎหมายนั่นเอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การลงโทษผู้ฝ่าฝืนเป็นสิ่งที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย และการทำให้กฎหมายนั้นมีความเป็นจริงในทางปฏิบัติ อันแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพการเชื่อฟังของประชาชนและการบังคับใช้กฎหมาย กฎหมายส่วนหนึ่งมาจากการใช้อำนาจลงโทษ ซึ่งการใช้อำนาจจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนว่า ผู้ที่ตัดสินลงโทษและการลงโทษเป็นคนที่ประชาชนตกลงยินยอมมอบอำนาจให้ กฎหมายเทคนิคบัญญัติเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือเป็นการจัดระเบียบของสังคมเป็นหลัก จึงยากที่จะทำความเข้าใจในสภาพที่สังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น และการลงโทษก็ไม่อาจเป็นเครื่องชี้วัดความเป็นกฎหมายหรือประสิทธิภาพของกฎหมายได้ทั้งหมด¹⁷

¹³ John Austin, "The Province of Jurisprudence Determined, ed. H.L.A. Hart," London, (1954) อ้างถึงใน จริญญา โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ:นคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2557), 48.

¹⁴ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2539), 189 อ้างใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "แนวความคิดว่าด้วยรัฐ (ตอนที่ 1)," 6 มกราคม 2548: สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2563, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=29>.

¹⁵ Matthias Mahlmann, "Rechtsphilosophie und Rechtstheorie," Baden-Baden:Nomos Verlagsgesellschaft, 3 Aufl., (2015): 159. อ้างใน ศศิภา พกัญญาจันทร์, สำนักกฎหมายบ้านเมืองสมัยใหม่ : ข้อความคิดด้วยกฎหมายในพระคัมภีร์ของ Hans Kelsen และ H.L.A Hart และชิวิจารณ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560, หน้า 22

¹⁶ Taweesak Konyochai, "แนวความคิดต่างๆ ในทางกฎหมาย," สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2563, <http://www.satitup.ac.th/BBC07/AroundTheWorld/law/14.htm>

¹⁷ สำนักงานกฎหมายและทนายความ, "หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง ปัญหาทางนิติปรัชญา," สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2563, <https://www.facebook.com/DroitAdministrative/posts/592618227420758/>

3.3 แนวคิดโศกนาฏกรรมของสาธารณสมบัติ (Tragedy of the Commons)

แนวคิด ‘Common Pool Resources (CPR)’ ใน The Tragedy of the Commons หรือโศกนาฏกรรมของสาธารณสมบัติ ของ Garrett Hardin¹⁸ นักนิเวศวิทยาชาวอเมริกัน ที่ได้อธิบายว่าเหตุใดปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงยากที่จะแก้ไขได้ โดย Hardin ได้ตั้งคำถามต่อการจัดการทรัพยากรอันเป็นสมบัติสาธารณะ (Common Property) การใช้ทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของชัดเจน ซึ่งทุกคนมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรต่างตกลงเพื่อใช้ประโยชน์ส่วนตัวให้มากที่สุด โดยไม่สนใจว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับส่วนรมนั้นว่า ‘รัฐควรจัดการอย่างไร’ ในภาวะแวดล้อมที่แต่ละคนต่างเข้าไปแสวงหาประโยชน์ต่างแย่งชิงทรัพยากรกันแบบต่างคนต่างคิดนั้นแต่กลับไม่มีกลไกใดเข้ามาจัดระเบียบ และการบริหารจัดการทรัพยากรที่ล้มเหลวนี้นำไปสู่จุดจบของประชากรกลุ่มนั้นอย่างไม่ทางหลีกเลี่ยงสภาวะการล่มสลายนี้ได้ ก็คือ CPR ที่มีจำกัดต้องเสื่อมโทรมและหมดไปในที่สุด¹⁹

แนวคิดนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เสนอให้เปลี่ยนทรัพยากรสาธารณะไปเป็นสมบัติของรัฐ (State Property) โดยเชื่อว่าภาครัฐสามารถออกกฎระเบียบ เพื่อจัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในประเทศได้²⁰ การจะต้องมีผู้รับผิดชอบกำกับดูแลทรัพยากรนั้นน่าจะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพื่อไม่ให้ทรัพยากรถูกใช้มากเกินไป ซึ่งวิธีการสำหรับการดูแลบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติคือ การแทรกแซงและควบคุมจากภายนอก กล่าวคือ²¹ รัฐควรจะมีบทบาทเป็นแรงบังคับจากภายนอกให้ปัจเจกชนเลือกทางเลือกที่ถูกต้องและลงโทษหากมีการทำผิดกติกา และเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่แล้วที่จะต้องดูแลทรัพยากรสาธารณะ ‘รัฐรวมศูนย์’ ยังสามารถจัดการทรัพยากรสาธารณะด้วยมาตรฐานเดียวกัน²² อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้อยู่บนฐานความเชื่อว่ารัฐมีข้อมูลสมบูรณ์และสามารถบังคับใช้กฎกติกาได้อย่างแม่นยำและทั่วถึง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะรัฐค่อนข้างอ่อนประสิทธิภาพในการบังคับใช้กติกา และในบางกรณีกลับลงโทษคนที่ทำตามกติกา ในขณะที่ไม่สามารถจับและลงโทษคนที่ไม่ทำตามกติกาได้ ทำยที่สุดแล้วจึงไม่มีคนทำตามกติกาและทรัพยากรก็ตกอยู่ในสภาพเปิดกว้าง ไม่มีกรรมสิทธิ์ และจบลงด้วยโศกนาฏกรรมข้างต้นเช่นเดิม เหมือนกับข้อความทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า “everybody’s property is no one’s property” (“ทรัพย์สินที่เป็นของทุกคน ย่อมจะไม่ใช่ของใครเลยสักคน”)

4. กรณีศึกษาข้อเท็จจริงการบุกรุกที่ราชพัสดุ

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้แบ่งกรณีศึกษาปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ออกเป็นจำนวน 4 พื้นที่ โดยแบ่งลักษณะการบุกรุกเป็น 2 ลักษณะ เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างของสภาพปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ ดังนี้

พื้นที่ลักษณะการบุกรุกในเขตเมือง ที่ดินราชพัสดุซึ่งตั้งอยู่ในแหล่งที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง ผู้บุกรุกส่วนใหญ่เป็นกลุ่มบุคคลผู้ที่มีอิทธิพลบุคคลที่มีความสามารถในการเข้าถึงอำนาจรัฐในทุกระดับ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุก เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดอิทธิพลแทรกแซง ดังกรณีศึกษาปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุในเขตเมือง ต่อไปนี้

กรณีหนึ่ง การบุกรุกที่ราชพัสดุ บริเวณหน้าศูนย์การค้าพรีเมียม เอาท์เล็ต เชียงใหม่ (Premium Outlet Chiang Mai) อำเภอหางดง โดยมีการบุกรุกก่อสร้างป้ายโฆษณาสินค้า ห้องแถว ร้านค้าตลอดจนที่จอดรถต่าง ๆ เป็นต้น ตั้งแต่ในปี 2558²³ ปัจจุบัน

¹⁸ Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons,” Science, Vol.162 (1968): 1243-1248.

¹⁹ Elinor Ostrom, “Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action,” (Cambridge: Cambridge University, 1994), 2-3. อ้างใน สุจิตรา สามัคคีธรรม, สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และ สุวิมล ไชยพันธ์พงษ์, “การจัดการทรัพยากรร่วม: แนวคิดทฤษฎีและการประยุกต์ใช้,” วารสารร่วมพัฒน มหาวิทยาลัยเกริก ปีที่ 36 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2561, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2562, http://romphruek.krik.ac.th/books/2561/2/03_36_2_HumanOrganizationalAndManagement.pdf.

²⁰ มูสนิอีโลกัสเซีย, “Tragedy of the Commons,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2562, http://greenworld.or.th/vocab_category_env/stu/.

²¹ ชล บุนนาค, “แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม ตอนที่ 1: ทำทหายองค์ความรู้ดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2562, <https://econdigest.wordpress.com/2011/03/24/ostrom-review-1/>.

²² Elinor Ostrom, “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic System,” American Economic Review (2010), 100.

²³ นิตยสารโอบายเออร์ไรต์ เชียงใหม่, “ทำเลหางดง กลุ่มทุนค้าปลีกปักหมุดที่อยู่อาศัยคึกคักรับอานิสงส์,” ฉบับเดือนพฤษภาคม 2558, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2562, <https://baania.com/th/article/“ทำเลหางดง”-กลุ่มทุนค้าปลีกปักหมุดที่อยู่อาศัยคึกคักรับอานิสงส์>.

ยังคงมีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำที่ราชพัสดุอย่างเห็นได้ชัด และยังไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐบริเวณดังกล่าวได้ การนิ่งเฉยปล่อยให้ปล่อยให้มีการบุกรุกแสวงหาใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินของรัฐโดยส่วนตัวกันหมดอย่างขาดการจัดการที่เหมาะสม สร้างแบบอย่างที่ไม่ถูกต้องเกิดเป็นปัญหาการบุกรุกมากขึ้นเรื่อย ๆ

กรณีที่สอง การบุกรุกของแหล่งชุมชนบริเวณเขตกำแพงเมือง อำเภอเมือง เป็นที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในความดูแลครอบครองของหน่วยงานกำแพงเมือง ปัจจุบันถูกบุกรุกกว่า 114 ไร่ มีผู้บุกรุกจำนวน 1,755 ราย²⁴ เป็นปัญหาการบุกรุกในพื้นที่บริเวณโบราณสถานกำแพงดิน เริ่มต้นมาตั้งแต่ช่วงประมาณปี พ.ศ. 2504 หรือช่วงที่เริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ที่มุ่งเน้นให้เศรษฐกิจนำสังคม ผลที่ตามมาคือความต้องการในการใช้ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้น การใช้ที่ดินจึงมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพาะปลูกหรือการเกษตรเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นไปเพื่อธุรกิจ ที่อยู่อาศัยและการค้า ส่งผลให้ที่ดินของรัฐถูกบุกรุก จับจอง ออกเอกสารสิทธิ์และเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างรวดเร็ว ทำให้โบราณสถานกำแพงเมืองเสื่อมสภาพที่ดินของรัฐถูกบุกรุกและถูกทำลายลง²⁵ เมืองที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว รวมทั้งมีการอพยพโยกย้ายของคนในชนบทเข้าสู่เมืองมากขึ้น จึงเกิดการเข้าบุกรุกยึดครองใช้พื้นที่ตลอดทั้งแนวกำแพงดินที่เป็นโบราณสถานที่อยู่ในความดูแลของกรมศิลปากร ขณะที่พื้นที่ที่ราชพัสดุที่อยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ก็มีการปล่อยให้ผู้บุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ ส่วนเทศบาลนครเชียงใหม่ก็มีการอนุญาตในเรื่องของการออกทะเบียนบ้าน สิ่งสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ บางกรณีที่ดินหลายแปลงบริเวณกำแพงดินกลายเป็นที่ดินที่มีการออกโฉนด ปัจจุบันกำแพงดินกลายเป็นพื้นที่ทับซ้อนผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอกชน²⁶ ซึ่งเท่ากับเป็นการปล่อยให้ปัญหาการบุกรุกเรื้อรังมาถึงปัจจุบัน²⁷

พื้นที่ลักษณะการบุกรุกในเขตป่า (นอกเมือง) พื้นที่ป่าไม้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การลงทุนเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัยตลอดจนการที่รัฐนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อราชการไม่เต็มที่ทำให้มีที่ว่างและการดูแลรักษากระทำได้อย่างไม่ทั่วถึง ส่งผลเกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐขึ้น ดังกรณีศึกษาปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ ต่อไปนี้

กรณีที่สาม การบุกรุกที่ดินราชพัสดุเพื่อเป็นที่พักอาศัยปลูกสิ่งก่อสร้างบริเวณบ้านแม่ตะมานหมู่ 2 ตำบลกีดช้าง อำเภอแม่แตง ของกลุ่มชุมชนเผ่าลีซู ทำให้พื้นที่ดังกล่าวไม่สามารถใช้ประโยชน์ในทางราชการเพื่อดำเนินตามโครงการก่อสร้างเพิ่มปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำแม่กวางอุดมธาราเพื่อเป็นอุโมงค์ผันน้ำจากแม่แตง - แม่จืด - แม่กวางได้²⁸ เนื่องจากอิทธิพลทางการเมืองในพื้นที่ในการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวปางช้างแม่ตะมาน ส่งผลทำให้มีกลุ่มแรงงานชนเผ่าเข้ามาบุกรุกเพื่อที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐโดยไม่เร่งกลัวกฎหมาย

กรณีที่สี่ ปัญหาการบุกรุกเข้าทำประโยชน์และออกเอกสารสิทธิ์ทับซ้อนในที่ดินราชพัสดุระหว่างหน่วยงานราชการกับบริษัทเอกชน (บริษัท ไปงผลาผล จำกัด) ในพื้นที่ตำบลแม่ปิง อำเภอพร้าว ที่ดินราชพัสดุจากการเวนคืนของกระทรวงการคลัง ในปี 2523 ประมาณ 97 ไร่ ซึ่งเป็นที่ดินบริเวณแนวเขตน้ำท่วมถึงในพื้นที่ชลประทาน เพื่อกิจการอ่างเก็บน้ำแม่จืด²⁹ ในปี 2556 พบมีบริษัทเอกชนบุกรุกที่ราชพัสดุและได้อ้างแสดงกรรมสิทธิ์ (น.ส.3 ก.) ในที่ดินดังกล่าวประกอบกับสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาพร้าวได้

²⁴ “สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่, รายงานสรุปข้อมูลการบุกรุกที่ราชพัสดุ เดือน มิถุนายน 2556.”

²⁵ จักรพงษ์ คำบุญเรือง, “การบุกรุกโบราณสถาน – กำแพงเมืองแนวทางการจัดการโดยรัฐและชุมชนท้องถิ่น,” ข่าวเชียงใหม่นิวส์, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2562, <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/562105>.

²⁶ เชียงใหม่นิวส์, “รุกที่ กำแพงดินเชียงใหม่ บทพิสูจน์คนอยู่เหนือกฎ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2562, <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/685258>.

²⁷ MGR Online, “ปัญหาทุกรุกกำแพงดินเชียงใหม่ฉบับนักวิชาการกระตุ้นหน่วยงานรัฐใช้กมจริงจัง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2562, <https://mgronline.com/daily/detail/954000045988>.

²⁸ ชัยพินิจ ชิตยะ, “รัฐทุ่ม 1.5 หมื่นล้านบาทแก้ภัยแล้ง เจาะอุโมงค์ส่งน้ำเชื่อมแม่จืด-แม่กวาง”, ไทยรัฐออนไลน์, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2562, <https://today.line.me/th/pc/article/รัฐทุ่ม+1+5+หมื่นล้านบาทแก้ภัยแล้ง+เจาะอุโมงค์ส่งน้ำเชื่อมแม่จืด+แม่กวาง-2PQ6k8>.

²⁹ หนังสือร้องเรียนพิเศษ 3/2556 ของผู้ใหญ่บ้านห้วยทราย ม.8 ตำบลแม่ปิง อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่, ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2556.

นำมาออกเอกสารสิทธิ์ น.ส.3 ใหม่ในปี 2533³⁰ การออกเอกสารสิทธิ์โดยไม่ถูกต้องในที่ดินของรัฐ ส่งผลให้ที่ดินของรัฐถูกบุกรุกและมีการซื้อขายต่อ ๆ กันมาอย่างเปิดเผย

5. ผลการศึกษาวิเคราะห์

ภายใต้กฎหมายที่ราชพัสดุ ที่มีวัตถุประสงค์เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของทางราชการเป็นหลักจำเป็นต้องมีอำนาจในการปกครอง ดูแล รักษา ใช้หรือจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ในทำนองเดียวกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ไว้ในฐานะความเป็นอยู่เสมือนทรัพย์สินของเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน โดยมีทรัพย์สินไว้จำหน่ายจ่ายโอน ทำผลประโยชน์หากำไรและรายได้เข้ากระทรวงการคลังที่มีได้อยู่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยตรงจึงไม่อาจใช้มาตรการทางบริหารแต่เพียงอย่างเดียวได้ ส่งผลทำให้ที่ดินราชพัสดุไม่ได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติกฎหมายหรือให้อำนาจหน้าที่ดั่งเสมือนทรัพย์สินที่ดินอื่น ๆ ของรัฐ สร้างอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ เกิดความล้มเหลวในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐอันจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการหรือส่วนรวมในอนาคตโดยสามารถแบ่งออกเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายได้ดังนี้

1. ปัญหาในตัวบทกฎหมาย

ภายใต้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ.2518 ที่เก่าแก่ล้าสมัยมีสภาพการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ประมาณ 40 ปี ทำให้ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม เศรษฐกิจ นโยบายของรัฐ และสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะการไม่ปรากฏบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ได้รับความคุ้มครองทางอาญาเป็นพิเศษในความผิดฐานบุกรุกที่ราชพัสดุเป็นการเฉพาะที่ชัดเจนอันจะเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดการบุกรุกที่ราชพัสดุ ทั้งนี้เพียงแต่ได้รับความคุ้มครองทั่วไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดกฎหมายเพื่อวางมาตรการลงโทษผู้บุกรุกโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้บุกรุกเข็ดหลาบ เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอีกเท่านั้น³¹

ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นความผิดในตัวเอง บุคคลซึ่งเข้าไปครอบครองหรือทำการใด ๆ ในที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้บัญญัติโทษที่จะลงแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดวิธีดำเนินการแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 108 เดิมบัญญัติให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีความผิดต้องถูกลงโทษ ต่อมาเนื่องจากมีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมากจนยากต่อการที่จะให้ราษฎรออกจากที่ดินบุกรุก รัฐจึงได้ตราประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) แก้ไขมาตรา108 และบัญญัติมาตรา 108 ทวิ ขึ้นมาใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือ ผู้บุกรุกที่ดินเดิมก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) จะใช้บังคับให้ไม่มีความผิดในการบุกรุกที่ดินของรัฐ เมื่อได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ เช่น ให้ผู้บุกรุกอยู่อาศัยต่อไปโดยเสียค่าตอบแทน ถ้าไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนจึงจะถือว่ามีความผิด ส่วนการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นภายหลังการใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) เป็นการบุกรุกที่เกิดขึ้นใหม่ รัฐจะไม่ให้ความช่วยเหลือ โดยให้ถือว่าผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีความผิดทันทีที่มีการบุกรุก³²

การให้สิทธินำทรัพย์สินที่ราชพัสดุดังกฎหมายเอกชน ที่ราชพัสดุจึงเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินมิใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) (3) ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้³³ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 6) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่าที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

³⁰ หนังสือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ ที่ กค 0311.13/629, ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558.

³¹ ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, “คู่มือ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน,” กันยายน 2550, หน้า 40. สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563, https://www.dolg.go.th/phangnga/DocLib/protect_public_land.pdf.

³² เรื่องเดียวกัน.

³³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7742/2548

อย่างหนึ่ง³⁴ แต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นต้องดูวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นสำคัญว่า ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ถ้าใช่ก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้นจะเห็นว่าที่ดินราชพัสดุนั้นสามารถซื้อขายได้และ หากเอกชนหรือบุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองบุกรุกใช้ประโยชน์ส่วนตน ผู้บุกรุกที่ราชพัสดุอาจมีความผิดฐานบุกรุกตามประมวล กฎหมายทางอาญา มาตรา 362 และความผิดตามกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 และมาตรา 108 ทวิ ซึ่งอาจถูกรื้อดำเนินคดีฟ้องร้องได้³⁵

ที่ดินราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น มีผลทำให้ที่ดินราชพัสดุไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในการห้ามโอน ซื้อขายสิทธิในที่ดินราชพัสดุดังที่กำหนดให้ทรัพย์สินของแผ่นดินใดที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว กฎหมายให้ความคุ้มครองยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ซึ่งมีผลแต่เพียงว่า กฎหมายห้ามไม่ให้ยึด³⁶ เท่านั้น ที่ดินราชพัสดุจึงมีผลตามกฎหมายเหมือนที่ดินของเอกชนทุกประการ ยกเว้นตาม มาตรา 1307 ที่กล่าว มาข้างต้น

ด้วยเหตุที่ไม่มีบทลงโทษอาญาทางกฎหมายในความผิดฐานบุกรุกที่ดินราชพัสดุแต่ได้พระราชบัญญัติ ที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และการให้สิทธิในที่ดินราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ดังกฎหมายเอกชนตลอดจนการไม่นำที่ดินราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ ต่อส่วนรวมหรือทางราชการอย่างสูงสุด ผู้ศึกษาเห็นว่า การปล่อยให้มีการกระทำเช่นนี้เท่ากับเป็นการเปิดช่องว่างและเอื้อผลประโยชน์ ในทางเศรษฐกิจย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและส่วนรวมในอนาคต ที่ดินของรัฐกลับต้องตกไปเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจของผู้มีอิทธิพลและผู้มีอำนาจเพราะผู้ที่มีอำนาจอิทธิพลมาก ก็จะเข้ายึดถือครอบครองที่ดินราชพัสดุเป็นของตนเองเสียเองเป็นจำนวนมาก แล้วก็มักออกให้บุคคลอื่น ๆ เช่าเพื่อเรียกเก็บผลประโยชน์ ดังเช่นกรณีศึกษาปัญหาบุกรุกที่เกิดขึ้นของแหล่งชุมชน บริเวณกำแพงเมือง ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยว การค้า การลงทุนที่สำคัญและการบุกรุกทำประโยชน์ออกเอกสารสิทธิทับซ้อนในที่ดินราชพัสดุพื้นที่ตำบลแม่ปิ้ง อำเภอพร้าว ธุรกิจการเช่า ซื้อ ขายอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทเอกชนส่งผลให้ที่ดินราชพัสดุมักมีการซื้อขายต่อกันมาอย่างเปิดเผย มีการออกโฉนด เอกสารสิทธิทับซ้อนที่ดินรัฐ มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างรวดเร็ว³⁷ ที่ผ่านมากการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินราชพัสดุทั้ง 2 กรณีดังกล่าวเกิดจากการแก้ไขปัญหาโดยการช่วยเหลือจัดให้เช่าแก่ผู้บุกรุก ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจกลายเป็นการซื้อขายสิทธิในที่ดิน ซึ่งที่ดินส่วนใหญ่จึงตกอยู่ภายใต้กลุ่มอิทธิพลผู้มีอำนาจแล้วนำที่ดินของรัฐไปแสวงหาผลประโยชน์ในทางธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมายหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเพิกเฉยไม่เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินราชพัสดุแต่อย่างใด ปล่อยให้มีการบุกรุกซื้อขายสิทธิ กลายเป็นปัญหาสร้างความเหลื่อมล้ำและความเป็นไม่ธรรมในการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ และเป็นปัญหาที่สร้างความยุ่งยากในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกตลอดจนความขัดแย้งในสิทธิในที่ดินราชพัสดুরะหว่างหน่วยงานรัฐที่จะบริหารจัดการที่ดินราชพัสดุให้เกิดประโยชน์ความคุ้มค่าสูงสุดในทางราชการกับประชาชน เอกชนผู้ซื้อขายสิทธิต่อ ๆ กันมาปัญหาการบุกรุกที่ดินราชพัสดุในพื้นที่ดังกล่าวยังคงปรากฏและไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามหากจะถือว่าผู้ครอบครองสามารถนำเอาที่ดินของรัฐที่ตนเองครอบครองให้บุคคลอื่นเช่าได้ ก็จะเป็นช่องว่างในการสนับสนุนให้มีการบุกรุกและยึดถือเอาที่ดินของรัฐอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยทางอ้อมอีกทางหนึ่ง ซึ่งขัดกับกฎหมายและนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นโดยสิ้นเชิง

2. การบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ

การที่กฎหมายเปิดช่องให้รัฐเข้าไปจัดการในเรื่องการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้มากขึ้น เพราะเริ่มมีการตระหนักในข้อเท็จจริงว่า ประโยชน์สาธารณะไม่ควรจำกัดอยู่แต่การสงวนและรักษาทรัพย์สินไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น แต่ควรขยายให้รวมถึงการใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจด้วย จึงเกิดแนวความคิดที่รัฐควรมีอำนาจจัดการและการบริหารการใช้สอยทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์

³⁴ บันทึกเรื่องการขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุสงพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.0802/5127 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2509

³⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5408/2557

³⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 169/ ตอน 42 หน้า 1/8 เมษายน 2535, มาตรา 1307.

³⁷ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University] 1994), pp. 2-3.

อ้างอิง สุจิตรา สามัคคีธรรม, สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และ สุวิมล ไชยพันธ์พงษ์, “การจัดการทรัพยากรร่วม: แนวคิดทฤษฎีและการประยุกต์ใช้,” วารสารร่มฤกษ์ มหาวิทยาลัยเกริก ปีที่ 36 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2561, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2562,

http://romphruengkj.krikacth/books/2561/2/03_36_2_HumanOrganizationalAndManagement.pdf.

สูงสุด ซึ่งความเป็นประโยชน์สูงสุดที่ได้กับรัฐนี้ก็คือผลประโยชน์สูงสุดร่วมกันของประชาชน (une richness collective)³⁸ โดยการนำมาจัดสรรให้มีการทำสัญญาเช่าใช้ประโยชน์โดยเอกชนแบบเฉพาะรายในลักษณะต่าง ๆ トラบไตสภาพการใช้ส่วนบุคคลมิได้มีลักษณะขัดแย้งกับทางราชการหรือประโยชน์ส่วนรวม รัฐก็มีอำนาจอนุญาตให้เอกชนใช้ได้ ซึ่งเป็นการสร้างประโยชน์สูงสุดจากที่ดินของรัฐ สอดคล้องกับภาพพัฒนาของกฎหมายว่าด้วยที่ดินของรัฐซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินของไทยที่เปิดช่องให้เอกชนเข้าใช้ที่ดินของรัฐได้มากขึ้น³⁹ แนวคิดนี้ทำให้การแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ราชพัสดุที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการที่มีนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนเพิ่มมากขึ้น และขัดแย้งกับการใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เนื่องจากรัฐต้องผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายใช้หลักการประนีประนอมมากเกินไปแก่ผู้บุกรุกเพราะผู้บุกรุกส่วนมากจะเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินและมีฐานะยากจน การไม่บังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดเป็นเหตุให้คนในสังคมหย่อนยานในการปฏิบัติตามกฎหมาย⁴⁰ ยังสร้างปัญหาช่องว่างทางกฎหมายทำให้ผู้มีอิทธิพลใช้วิธีการบุกรุกครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุอย่างไม่เกรงกลัวกฎหมาย ดังเช่น ปัญหการบุกรุกพื้นที่ราชพัสดุบริเวณแม่ตะมาน ด้วยอิทธิพลทางการเมืองทำให้ที่ราชพัสดุถูกบุกรุกเพื่อเป็นสถานที่ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวปางช้างแม่แตง ต.กี้ดช้าง อ.แม่แตง และเป็นที่อยู่ของกลุ่มชุมชนเผ่าลีซุซึ่งเป็นลูกจ้างของธุรกิจการท่องเที่ยว และปัญหการบุกรุกบริเวณหน้าศูนย์การค้าพริเมียม เอทลีท เชียงใหม่ อำเภอหางดง โดยเจ้าหน้าที่รัฐอาจมีแรงจูงใจส่วนบุคคลที่จะใช้อำนาจปฏิบัติหรือกำหนดกฎเกณฑ์บังคับใช้ที่ขัดกับผลประโยชน์ของส่วนรวม ที่เรียกว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) และก่อให้เกิดความล้มเหลวในการบริหารจัดการในที่ดินของรัฐ (government failure)⁴¹ สร้างปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุก เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดอิทธิพลแทรกแซงตลอดจนเกิดความขัดแย้งในสิทธิในที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและที่ดินทำกินระหว่างหน่วยงานผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในกิจการบริหารจัดการที่ดินที่ราชพัสดุอันเป็นการกิจของทางราชการและจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมในอนาคต ซึ่งทำให้โครงการต่าง ๆ ของรัฐเกิดความล่าช้า อย่างไรก็ตาม การจัดให้เข้านั้นรัฐควรคำนึงถึงผลได้ผลเสียต่าง ๆ ซึ่งถ้าที่ดินนั้นมิได้ประโยชน์อะไร การสงวนไว้ก็ไม่คุ้มค่านอกจากจะสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว ทางแก้ไขปัญหาโดยการที่ให้ผู้บุกรุกมาเช่าที่ราชพัสดุนั้นไม่ใช่เป็นการแก้ไขปัญหที่ที่ได้ผลแน่นอนและถูกต้อง เพราะก็ยังคงมีผู้บุกรุกในที่ดินนั้นต่อไปเรื่อยๆ ถ้าไม่ฟ้องขับไล่หรือดำเนินการจัดการกับผู้บุกรุกอย่างเคร่งครัดก็ต้องให้ทำสัญญาเช่าอยู่เรื่อย ๆ เช่นนี้ตลอดไป

ปัจจุบันปัญหการบุกรุกบริเวณแม่ตะมานมีการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหโดยหน่วยงานรัฐผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ราชพัสดุการได้มีหนังสือแจ้งเตือนผู้บุกรุกและมีการแจ้งความดำเนินคดีบุกรุกที่ราชพัสดุบางรายดังกฎหมายเอกชน ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญห ทั้งนี้เพราะผู้บุกรุกบางรายอ้างการมีเอกสิทธิ์การเช่าที่ถูกต้อง แต่บางรายอ้างการซื้อสิทธิจากผู้เช่าเดิม จึงจะต้องมีการตรวจสอบเอกสารการเช่าดังกล่าวว่าถูกต้องตามระเบียบกฎหมายหรือไม่ สำหรับปัญหการบุกรุกบริเวณแม่ตะมานปัจจุบันยังคงไม่สามารถจัดการปัญหากับผู้บุกรุกได้ ยังคงเป็นปัญหทางด้านกระบวนการยุติธรรมทางที่ดินของรัฐทั้งทางด้านสิทธิมนุษยชนของชุมชนเผ่าลีซุอีกด้วย

นอกจากนี้ ภายใต้กฎหมายในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุอำนาจในการปกครองดูแลและรักษาที่ราชพัสดุตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ การจำกัดและการรวมอำนาจไว้ส่วนกลางแบบผูกขาดมากเกินไป ภายใต้กรมธนารักษ์เพียงหน่วยงานเดียว รวมทั้งเป็นผู้ควบคุมให้ส่วนราชการ

³⁸ Aubry, Jean-Marie (et BON, Pierre. Droit Administratif des Biens, Paris : Precis Dalloz, 1991) op. cit., footnote 6, p. 65. อ้างใน สมพริยา เหมือนพวงศรี, การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2537, หน้า 72

³⁹ จตุภรณ์ แก้วคุ้มภัย พัฒนสิทธิชีวิน, เกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2556, หน้า 47 – 48

⁴⁰ สมศักดิ์ ไตรรักษา, “กฎหมายเพื่อการคุ้มครองที่ดินของรัฐจากกรบุกรุก,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), 5.

⁴¹ ปัทมาวดี โชนบุกุล ชูชุกิ, “กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกับปัญหาสิ่งแวดล้อม,” เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น, คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563, <http://econ.tu.ac.th/class/archan/Patamawadee/property%20right.pdf>.

ต่าง ๆ ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง⁴² ส่งผลทำให้หน่วยงานรัฐผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุนั้นก็กลับไม่ได้รับความคุ้มครองทางปกครองและไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะเข้าจัดใช้กำลังทางกายภาพพื้นที่แก่ผู้เข้าใช้ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยมีขอบ โดยไม่ต้องร้องขอศาลจึงไม่อาจกระทำได้ จะกระทำได้ก็เพียงฟ้องร้องคดีบุกรุกเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป⁴³ การที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจในทางปฏิบัติและเลื้ออำนาจต่อการบริหารจัดการบังคับใช้กับผู้บุกรุกอย่างเคร่งครัดการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ราชพัสดุจึงไม่สอดคล้องกับส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุที่มีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจบางหน่วยงานไว้เป็นพิเศษ การใช้อำนาจจึงขาดความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เหตุที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจที่จะเข้าไปจัดการกับผู้บุกรุกที่ราชพัสดุเช่นนี้ ก็เพราะว่าเพื่อป้องกันปัญหาในการใช้อำนาจรัฐและกระบวนการยุติธรรมอย่างไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรมและป้องกันการใช้เป็นเครื่องมือละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างกว้างขวาง

การบุกรุกใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุเป็นอาชญากรรมจริงหรือ

ภายใต้การบริหารจัดการและวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การบุกรุกใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแท้จริงแล้วมิได้เป็นอาชญากรรมที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายต่อราชการหรือสาธารณะส่วนรวมแต่อย่างใด ทั้งนี้ปัญหาในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุที่เกิดขึ้นล้วนเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างทางนโยบาย กฎหมาย ที่ให้อำนาจในการจัดการใช้สอยให้สิทธิในทรัพย์สินที่ราชพัสดุดังกฎหมายเอกชน ที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้แนวคิดประโยชน์สาธารณะไม่ควรจำกัดอยู่แต่การสงวนหรือรักษาไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น แต่ควรขยายให้รวมถึงการใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจด้วย เท่ากับว่าเป็นการเปิดช่องว่างและเอื้อผลประโยชน์ให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่ภาระต้นทุนให้มากขึ้น โดยไม่เห็นคุณค่าของประชาชนคนจนว่ามีส่วนสำคัญในการพัฒนาเมือง ที่ดินของรัฐกลับตกเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสร้างความล้มเหลวในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐที่เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แต่แท้จริงแล้วกลับมิได้คำนึงถึงประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นคนจนไร้ที่อยู่อาศัยที่ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุอย่างสุจริต และกลับถูกมองว่าเป็นอาชญากรรมผู้บุกรุกและที่สร้างปัญหาความเสียหายและความเดือดร้อนต่อการบริหารจัดการที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดตลอดจนได้รับผลกระทบต่อการจัดการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ราชพัสดุโดยตรงอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การบุกรุกใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินราชพัสดุนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า หากไม่มีการดูแลป้องกันมิให้พื้นที่ดินไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ที่ได้สงวนหวงห้ามไว้อันจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการและสาธารณะส่วนรวมสูงสุดหรือปล่อยให้มีการบุกรุกแสวงหาประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยขาดการจัดการที่เหมาะสม ที่ดินเหล่านี้จะถูกนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวทั้งหมด ปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุอาจกลายเป็นปัญหาอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อทรัพยากรที่ดินของรัฐรวมถึงความยุ่งยากในการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ราชพัสดุของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ในอนาคต เปรียบเสมือนแนวคิด The Tragedy of the Commons หรือโศกนาฏกรรมของสาธารณสมบัติ หากทุกคนต่างยังเก็บเกี่ยวแต่ผลประโยชน์สูงสุดใส่ตัวที่ตนพึงจะได้รับ ล้วนแล้วแต่ใช้สิทธิความเป็นอิสระและสิทธิส่วนบุคคลจะทำอะไรก็ได้ตามแต่ใจของตัว⁴⁴ โดยไม่สนใจว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับส่วนรวม หรือเฉลี่ยใจถึงผลกระทบที่จะตามมา จนทำให้ทรัพยากรเหล่านั้นเสื่อมโทรมล่มสลายและไม่ยั่งยืน ทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดหมดไป เปรียบดังอุปมาว่า “เสรีภาพในการใช้ทรัพยากรส่วนรวมนำมาซึ่งความหายนะของทุกคน”⁴⁵

⁴² คุณากร วัชรทรัพย์, ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการจัดการที่ราชพัสดุระหว่างกระทรวงการคลังกับหน่วยงานอื่นของรัฐ, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2544, หน้า 156-157

⁴³ “สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, 43.”

⁴⁴ นฤมล นิธิ (ต้นไค ดอกแก้ว), “คุณเคยอ่าน “The Tragedy of the Commons” หรือยัง?,” 6 มิถุนายน 2551, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2563, <http://harumol.blogspot.com/2008/06/tragedy-of-commons.html>.

⁴⁵ เพ็ญภา สนวนทอง, “แนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: มุมมองเศรษฐศาสตร์การเมือง,” วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา ปีที่ 5 ฉบับที่ 2, 104-105, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2562, <http://www.polsci-law.buu.ac.th/pegjournal/document/5-2/5.pdf>.

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ และการบริหารจัดการที่ราชพัสดุหรือทรัพย์สินอันเป็นที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด นับเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องกระทำการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจัง และสร้างความตระหนักร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง การแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐจึงไม่เพียงแค่จัดหาประโยชน์โดยการให้เช่าและเพียงภายใต้แนวคิดประโยชน์สาธารณะในเชิงทางเศรษฐกิจอันเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น แต่จะต้องแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างที่นโยบายและกฎหมายการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ราชพัสดุที่เข้มงวดและชัดเจนให้มีความเหมาะสมเป็นไปโดยเสมอภาค เป็นธรรมและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและทางราชการที่แท้จริงเป็นสำคัญตลอดจนสอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมที่เกิดขึ้น อาทิเช่นมาตรการลงโทษที่เสียขาด การแก้ไขปัญหานานัปการที่ดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ราชพัสดุให้มีความชัดเจน รวดเร็วอย่างทันทั่วถึง การมีมาตรการคุ้มครองรองรับทางกฎหมายในที่ดินที่ราชพัสดุที่เอื้อต่อดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการกับผู้บุกรุกที่มีอิทธิพลเพื่อลดปัญหาช่องว่างทางกฎหมายสร้างความเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ราชพัสดุตลอดจนป้องกันแก้ไขปัญหาคอขวดที่เกิดขึ้นที่ผ่านมา ปัญหาทั้งหมดเป็นเพราะฝ่ายรัฐละเลยไม่ดำเนินการกับผู้บุกรุกอย่างเคร่งครัด ความล้มเหลวของโครงสร้างนโยบายและช่องว่างทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุที่จะเกิดความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมในสังคมส่งผลให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุแสวงหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐไม่มีที่สิ้นสุด และอาจเกิดปัญหาอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์และการบริหารจัดการในที่ดินของรัฐต่าง ๆ แก่ทางราชการหรือสาธารณะส่วนรวมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตตามมา อันเป็นปัญหาที่ยากที่จะแก้ไข

บรรณานุกรม

- “การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน.” (2561): 14, http://elib.coj.go.th/Ebook/data/judge_report/jrp2557_13_19.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2562).
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “แนวความคิดว่าด้วยรัฐ (ตอนที่ 1).” (6 มกราคม 2548): <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=295> (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2563).
- คุณากร วรรณทรัพย์. “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการจัดการที่ราชพัสดุระหว่างกระทรวงการคลังกับหน่วยงานอื่นของรัฐ.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7742/2548
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5408/2557
- จักรพงษ์ คำบุญเรือง. “การบุกรุกโบราณสถาน – กำแพงเมืองแนวทางการจัดการโดยรัฐและชุมชนท้องถิ่น.” ข่าวเชียงใหม่นิวส์, (28 มกราคม 2560): <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/562105/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2562).
- เจริญ โฆษณานันท์. นิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557.
- จตุภรณ์ แก้วคุ้มภัย พัฒนสิทธิชีวิน. “เกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.” 32-33, http://cuir.car.chula.ac.th/dspace/bitstream/123456789/49113/5/Santi_je_ch2.pdf (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2562).
- ชัยพันธ์ ขัติยะ. “รัฐท่อม 1.5 หมื่นล้านบาทแก้ภัยแล้ง เจาะอุโมงค์ส่งน้ำเชื่อมแม่จัน-แม่ทวน, ไร้อินเทอร์เน็ต.” (17 กรกฎาคม 2562): <https://today.line.me/th/pc/article/รัฐท่อม+1+5+หมื่นล้านบาทแก้ภัยแล้ง+เจาะอุโมงค์ส่งน้ำเชื่อมแม่จัน+แม่ทวน-2PO6k8> (สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2562).
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รามคำแหง, 2522.
- ชล บุนนาค. “แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม ตอนที่ 1: ทำอย่างไรจะรู้ดีเดิมในการจัดการทรัพยากร.” (24 มีนาคม 2554): <https://econdigest.wordpress.com/2011/03/24/ostrom-review-1/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2562).
- เชียงใหม่นิวส์. “รุกที่ กำแพงดินเชียงใหม่ บทพิสูจน์คนอยู่เหนือกฎ.” (27 มีนาคม 2561): <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/685258> (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2562).
- เชียงใหม่นิวส์. “เปิดกรูที่ราชพัสดุเชียงใหม่ ร่วม 4 พันแปลง 2 แสนกว่าไร่ ในท่าเลทอง.” หนังสือพิมพ์รายวันเชียงใหม่นิวส์: <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/939577/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2562).

“ท่าเลทางตง กลุ่มทุนค้าปลีกปึกหมุดที่อยู่อาศัยคักับอานิสงส์.” นิตยสารโธมบาเยอร์โอด์ เชียงใหม่, ฉบับเดือนพฤษภาคม (2558). (14 มีนาคม 2559):

<https://baania.com/th/article/“ท่าเลทางตง”-กลุ่มทุนค้าปลีกปึกหมุดที่อยู่อาศัยคักับอานิสงส์> (สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2562).

นฤมล นิธิ (ต้นโศก ดอกแก้ว). “คุณเคยอ่าน “The Tragedy of the Commons” หรือยัง?.” (26 มิถุนายน 2551):

<http://narumol.blogspot.com/2008/06/tragedy-of-commons.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2563).

บันทึกเรื่องราวขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.0802/5127 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2509

ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. “กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกับปัญหาสิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น.”

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 7, <http://econ.tu.ac.th/class/archan/Patamawadee/property%20right.pdf> (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563).

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 169/ ตอน 42 หน้า 1/8 เมษายน 2535

ปริทัศน์ เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

เพ็ญภา สนวนทอง. “แนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: มุมมองเศรษฐศาสตร์การเมือง.” วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง

บูรพา ปีที่ 5, ฉบับที่ 2. 104-105, <http://www.polsci-law.buu.ac.th/pegjournal/document/5-2/5.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2562).

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอน 28 ก. (9 มีนาคม 2562), เดิมบัญญัติในมาตรา 5 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518.

มูลนิธิโลกสีเขียว. “Tragedy of the Commons.” http://greenworld.or.th/vocab_category_en/stu/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2562).

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 8 ฉบับปรับปรุงแก้ไข. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

สุจิตรา สามัคคีธรรม, สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และ สุวิมล ไชยพันธ์พงษ์. “การจัดการทรัพยากรร่วม: แนวคิดทฤษฎีและการประยุกต์ใช้.” วารสารร่วมพิชญ์

มหาวิทยาลัยเกริก ปีที่ 36 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2561:

http://romphruengk.krik.ac.th/books/2561/2/03_36_2_HumanOrganizationalAndManagement.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2562).

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

สมศักดิ์ ไตรรักษา. “กฎหมายเพื่อการคุ้มครองที่ดินของรัฐจากกรบุกรุก.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.

ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. “คู่มือ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน.” กันยายน (2550): 14, https://www.dol.go.th/phangnga/DocLib/protect_public_land.pdf (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563).

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่. “รายงานสรุปข้อมูลการบุกรุกที่ราชพัสดุ เดือน มิถุนายน 2556.”

http://www.treasury.go.th/pv_chiangmai/ewt_news.php?nid=375&filename=data_statland (สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2562).

สำนักงานกฎหมายและทนายความ. “หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง ปัญหาทางนิติปรัชญา.” (25 มกราคม 2556):

<https://www.facebook.com/DroitAdministrative/posts/592618227420758/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2563).

สำนักนายกรัฐมนตรี. “บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.....,”

http://library.senate.go.th/document/mSubject/Ext84/84145_0001.PDF (สืบค้นข้อมูลวันที่ 14 พฤษภาคม 2562).

ไสว โทติยะ. “การบุกรุกที่ดินของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลง โศกสาคาหนองผางจอก.”

สารนิพนธ์หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ศศิภา พฤษภูษาจันทร์. “สำนักกฎหมายบ้านเมืองสมัยใหม่ : ข้อความคิดว่าด้วยกฎหมายในทรรศนะของ Hans Kelsen และ H.L.A Hart และข้อวิจารณ์.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

หนังสือร้องเรียนพิเศษ 3/2556 ของผู้ใหญ่บ้านหัวทราย ม.8 ตำบลแม่ปิง อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2556.

หนังสือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ ที่ กค 0311.13/629 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558

Elinor Ostrom. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University. 1994.

Elinor Ostrom. *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic System*. *American Economic Review*. 2010.

Garrett Hardin. “The Tragedy of the Commons. *Science*.” Vol.162 (1968): 1243-1248.

John Austin. “The Province of Jurisprudence Determined.” ed. H.L.A. Hart, London (1954).

MGR Online. “ปัญหาทุกรุก กำแพงดินเชียงใหม่ไม่จบ-นักวิชาการกระตุ้นหน่วยงานรัฐใช้กัม.จริงจัง.” (12 เมษายน 2554):

<https://mgronline.com/daily/detail/9540000045988> (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2562).

Matthias Mahlmann. “Rechtsphilosophie und Rechtstheorie.” Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 3 Aufl. (2015).

Taweesak Konyochai. “แนวความคิดต่างๆ ในทางกฎหมาย.” <http://www.satit.up.ac.th/BBC07/AroundTheWorld/law/14.htm> (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 4

ตุลาคม 2563).