



รายงานการศึกษาเอกสารวิชาการส่วนบุคคล (IS)
แนวทางการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์
ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาป่าไร่ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา

โดย

นางสาวสุรชาติพิทย์ รังสิโยภาส
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยะลา

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตรรณักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ ๘๒
สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๗

สถาบันดำรงราชานุภาพ
กระทรวงมหาดไทย

เอกสารการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตร
นักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ ๘๒ พุทธศักราช ๒๕๖๗ ของสถาบันดำรงราชานุภาพ
กระทรวงมหาดไทย

ลงชื่อ



(อาจารย์พินัย อนันตพงศ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทคัดย่อ

หัวข้อการวิจัย : การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์

ศึกษากรณี: ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันแปลงเขาปาเร๊ะ
อำเภอยะหา จังหวัดยะลา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดินแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่สาธารณประโยชน์ ปัจจุบันมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง เพราะมีการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ยึดถือเป็นของตนหรือทำให้เสื่อมสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้เล็งเห็นถึงปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ จึงได้กำหนดนโยบายที่จะแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้มีการเร่งรัดจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จนถึงปัจจุบันการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐยังไม่สำเร็จลุล่วงตามนโยบายดังกล่าว และยังคงพบปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างต่อเนื่อง จึงมีประเด็นปัญหาให้พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้ในการคุ้มครองป้องกันหรือไม่ มีปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อกรคุ้มครองป้องกันหรือไม่ และจะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหายังไร หรือจะมีมาตรการใดที่จะสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของกรมที่ดินให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผล

ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (Methodology) คือ กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลและปรากฏการณ์ในเชิงลึก ประกอบด้วยกรวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) และการวิจัยเชิงสำรวจ (Sampling Survey Research) ส่วนกรนำเสนอรูปแบบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (Methodology) นั้น ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบวิธีวิจัย ตลอดจนแนวทางในการศึกษาตามแนวทางกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่าอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกันซึ่งมีทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น และยังมีระเบียบปฏิบัติ รวมถึงนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว ดังนี้ กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครอง

ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ อำนาจหน้าที่ ดังกล่าวรวมถึงการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดี ตามนัยมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยอ้อม ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางน้ำ และแหล่งน้ำ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางบก เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้น สำหรับกรณีที่ดินมีเพียงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ตามนัยมาตรา ๘ ตรี มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้กรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันในเรื่องของการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกนั้นควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยเป็นปัจจุบัน และออกนโยบายที่สามารถบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่มีการบุกรุกมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยการขับเคลื่อนแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน สำหรับด้านบุคลากรควรจัดอบรมให้ความรู้ เพิ่มทักษะการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ โดยปลูกจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่และอีกประการที่สำคัญคือเรื่องการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐ ควรมีมาตรการสนับสนุนเพื่อเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั่วประเทศ เมื่อมีขอบเขตที่ดินของรัฐชัดเจนย่อมเป็นการลดปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน รวมทั้งขจัดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ก่อให้เกิดทิศทางที่ดีในการสงวนหวงห้ามที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ยังดำรงคงอยู่ส่งมอบสู่ลูกหลานเราในอนาคตได้ใช้ร่วมกันต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัย เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์
ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาป่าไร่ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ผู้วิจัย
ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์พนัย อนันตพงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งกรุณาถ่ายทอดความรู้ และให้
คำชี้แนะในการวิจัย ทำให้การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยสามารถดำเนินงานด้วยความเรียบร้อยและ
ประสบความสำเร็จด้วยดี และผู้วิจัยขอขอบคุณเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์ (นายโกศล พลโยธา)
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี (นายพีรพล ลิ้มสมัย) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสกลนคร (นายวุฒิพงษ์
เครือรัตน์) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยะลา สาขายะหา (นายสมเกียรติ กาลรักษ์) นายอำเภอรัตภูมิ
(นางสาววิไลลักษณ์ เรืองผล) ท้องถิ่นจังหวัดสระบุรี (นางสาวกาญจน์ชนิษฐา เอกแสงศรี) ผู้อำนวยการ
สำนักจัดการที่ดินของรัฐ (นายขวัญชัย อรัญเวช) อดีตนายอำเภอยะหา (นายชัยชนะ กฤตยานาถ)
ผู้นำทางศาสนา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หัวหน้าฝ่ายรังวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการ
คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ได้กรุณาให้ข้อมูล
ทั้งการสัมภาษณ์และตอบแบบสอบถามจนทำให้การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ขอขอบคุณเจ้าของ
เอกสารและงานวิจัยทุกท่านที่ผู้ศึกษาค้นคว้านำมาอ้างอิงในการศึกษาวิจัย ขอขอบคุณผู้อำนวยการ
วิทยาลัยมหาดไทย และคณะเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ให้คอยอำนวยความสะดวกจนทำให้การวิจัยนี้สำเร็จ
ได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคณะผู้บริหารกระทรวงมหาดไทย และคณะผู้บริหาร
กรมที่ดิน ที่เปิดโอกาสให้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ ๘๒
สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๖๗

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ให้ความสนใจ
ในเรื่อง การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งหากมี
ข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใดในเอกสารการศึกษานี้ ผู้ศึกษาขอน้อมรับและกราบขออภัย
มา ณ ที่นี้

นางสาวสุธาทิพย์ รังสิโยภาส

กรกฎาคม ๒๕๖๗

สารบัญ

บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ง
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๕
๑.๓ กรอบแนวคิดในการศึกษา	๕
๑.๔ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	๖
๑.๕ ขอบเขตของการศึกษา	๖
๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะ	๘
บทที่ ๒ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๙
๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน	๙
๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในการบุกรุกที่ดินของรัฐ	
อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสุขสมบัติ	
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๑๗
๒.๓ ขัอกกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๒๑
๒.๔ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบูรณาการ	๔๑
๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๔๓
๒.๖ กรอบแนวคิดในการวิจัย	๔๕
บทที่ ๓ วิธีดำเนินการศึกษา	๔๖
๓.๑ วิธีการวิจัย	๔๖
๓.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย	๔๗
๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	๔๘
๓.๔ การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	๔๘
๓.๕ การเก็บรวบรวมข้อมูล	๔๙
๓.๖ การวิเคราะห์ข้อมูล	๔๙
๓.๗ ความเป็นกลาง (Objectivity)	๔๙

บทที่ ๔ ผลการศึกษา	๕๐
๔.๑ ประวัติความเป็นมาที่ดินสาธารณประโยชน์แปลง “เขาป่าเร๊ะ”	๕๐
๔.๒ ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการแก้ไขด้วยการออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๕๑
๔.๓ สรุปประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๕๓
๔.๔ สรุปแนวทางปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๕๕
บทที่ ๕ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	๕๖
๕.๑ สรุปผลการศึกษา	๕๖
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๕๘
บรรณานุกรม	๖๑
ภาคผนวก	๖๒
ประวัติผู้จัดทำเอกสารการศึกษาส่วนบุคคล	๘๙

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“ที่ดิน” เป็นทรัพย์สินอันมีค่าและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเป็นอยู่ของผู้คนทั้งในอดีต และปัจจุบัน ซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ๑.ที่ดินของเอกชน รวมถึงที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส.๓ ก) ซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองหรือทำประโยชน์ และที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว และ ๒.ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ รวมทั้งที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีผู้ใดครอบครองเป็นเจ้าของและที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ เป็นต้น

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ นั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน หรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ หรือทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ อันเป็นทรัพย์สินของชาติและประชาชนทุกคน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม ดังนั้น กฎหมายจึงให้ความสำคัญคุ้มครองเป็นพิเศษกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นๆ ของรัฐ และเอกชนบุคคลธรรมดาและไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน^๑ โดยทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้น จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕-๑๓๐๗ และการเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะเป็นความผิดอาญาตามมาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วแต่กรณี

^๑กรรมที่ดิน,คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, ๒๕๕๔), หน้า ๒๓

ที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยมี ๒ ประเภท ดังนี้

๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ได้แก่ ที่ดินของรัฐที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องมีการสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่เขา/ภูเขา ปริมณฑลเขา ภูเขา ๔๐ เมตร ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้าม ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ที่ดินที่จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ หรือ ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่จัดให้สัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

๒) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่เรียกว่า “ที่สาธารณประโยชน์” นั้นเอง เช่น เดิมประชาชนส่วนใหญ่ใช้วัว ควาย ทำการเกษตร จึงได้มีการกันพื้นที่ไว้สำหรับให้ประชาชนนำ วัว ควาย ไปเลี้ยง หรือเดิมไม่มีเมรุ ก็จะกันพื้นที่ไว้เป็นที่ป่าช้าสำหรับเผาหรือฝังศพ หรือ คลอง บึง ลำราง ทางสาธารณะที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เป็นต้น การที่จะพิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากการเกิดของที่ดินสาธารณประโยชน์ นั้น โดยแยกเป็น ๔ ประการ ดังนี้

๒.๑ เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย โดยจะต้องพิจารณาว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นเกิดขึ้นในช่วงเวลาใด

(๑) เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๘ ช่วงนี้ไม่มีกำหนดรูปแบบไว้ อาจเป็นการสงวนหวงห้าม โดยพระบรมราชโองการ ผู้ว่ากรมณฑล สมุหเทศาภิบาล กรมการอำเภอ กำนัน เป็นต้น

(๒) เกิดขึ้นช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๘ – พ.ศ. ๒๔๙๗ ในช่วงนี้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับการสงวนหวงห้ามต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะไม่ปรากฏว่ามีการสงวนหวงห้ามไว้ หรือไม่มีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณะไว้ ก็ไม่ได้หมายความว่า ที่ดินนั้นจะไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ ที่สาธารณประโยชน์อาจเกิดขึ้นโดยเหตุประการอื่น ๆ ได้ ดังนี้

๒.๒ เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย หนอง บึง ซึ่งประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

๒.๓ เกิดขึ้นโดยการใช้อยู่ร่วมกันของราษฎร เช่น เดิมเป็นที่รกร้าง ว่างเปล่า ต่อมาราษฎรนำวัว ควาย เข้าไปเลี้ยงจนกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

๒.๔ เกิดขึ้นโดยการอุทิศ มี ๒ กรณี คืออุทิศโดยตรง เช่น ทำหนังสือ หรือจดทะเบียนในโฉนด ยกให้เป็นที่สาธารณะ และอุทิศโดยปริยาย เช่น เจ้าของที่ดินยินยอมให้ประชาชนทั่วไปเดิน โดยไม่มีการโต้แย้งเป็นเวลานานก็เป็นการอุทิศโดยปริยายเป็นทางสาธารณะแล้ว

ดังนั้น ในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงใด เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าเกิดขึ้นเมื่อใด อย่างไร การที่เราจะทราบข้อมูลดังกล่าว ก็ต้องดูจากเอกสารราชการ เช่น ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ระวังแผนที่ เอกสารที่ดินแปลงข้างเคียง ภาพถ่ายทางอากาศ เป็นต้น แต่ถ้าไม่มีหลักฐานดังกล่าว ก็ต้องนำสืบจากพยานบุคคล ผู้ปกครองท้องถิ่นอดีตผู้สูงอายุ เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ทราบประวัติความเป็นมาของที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว และตรวจสอบจากสภาพที่ดินจริง

กฎหมายได้กำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ เช่น บรรดาที่ดินทั้งหลาย อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ บัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน ตามควรแก่กรณี พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ จึงมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่นิยมเรียกกันว่าที่สาธารณประโยชน์นั้น คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จึงมีการเรียกชื่อแตกต่างกันออกไปตามบทนิยามของกฎหมายและระเบียบแต่ละฉบับ ปัจจุบันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีจำนวนลดน้อยลงไปจากเดิมมาก เนื่องจากการบุกรุก ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งการบุกรุกนั้นเกิดจากหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น ผู้บุกรุกไม่ทราบว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือไม่ทราบอาณาเขตที่ชัดเจน บางรายอาจทราบ แต่มีเจตนาจะบุกรุก หรือบางสาเหตุอาจเกิดจากการที่ภาครัฐปล่อยปละละเลยในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ และมีอีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญคือ ประชาชนมีปัญหาการขาดที่ดินทำกิน โดยปัญหาดังกล่าวนับวันจะมีความรุนแรงมากขึ้น โดยที่ผ่านมาแม้ว่าภาครัฐแก้ไขปัญหาด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมายเชิงบังคับ เช่น การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ หรือดำเนินคดีกับผู้บุกรุก นอกจากจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรแล้ว ในบางพื้นที่กลับกลายเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเอง เนื่องจากปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน การสงวนหวงห้ามและการนำขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ปล่อยปละละเลยไม่เคร่งครัดต่อกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการที่วางไว้ ทำให้การสงวนหวงห้ามที่ดินบางแปลงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ/หรือไม่มีอาณาเขตแน่นอน เจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจพิสูจน์หรือยืนยันแนวเขตที่ดินของรัฐได้ทำให้การดูแลรักษาเป็นไปด้วยความยากลำบาก ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ และปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลในขณะนั้นพิจารณาเห็นว่า ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งรวมถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และอาจก่อให้เกิดความหายนะแก่ชาติ และ/หรือเกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ ถ้ามิได้รับการแก้ไขโดยทันด่วนที่^๒

^๒ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า ๓๓๙

ปัญหาการบุกรุก ที่สำคัญก็คือ ที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่มีแนวเขตที่ชัดเจน แนวทางแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุดก็คือ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งเป็นภารกิจของกรมที่ดินโดยตรง จึงได้มีการกำหนดนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายกฎระเบียบก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย ปัจจุบันการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงยังไม่สำเร็จลุล่วง ตามนโยบายดังกล่าวและยังคงพบปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างต่อเนื่องจึงมีประเด็นปัญหาให้พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้ในการคุ้มครองป้องกันหรือไม่มีปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองป้องกันหรือไม่ และจะมีแนวทางในการแก้ไข ปัญหาอย่างไรมิให้เกิดผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนที่ขาดที่ดินทำกินให้มิตินทำกิน เป็นของตนเองให้ได้มีอาชีพที่มั่นคงโดยไม่กระทบต่อความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์

สำหรับกรณีที่ได้ทำการศึกษาวิจัยในถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์แปลงเขาปาเระ อำเภอยะหา จังหวัดยะลา เดิมสภาพที่ดินแปลงดังกล่าว มีลักษณะเป็นพื้นที่เขามีการปลูกยางพาราและบางส่วนก็เป็นที่รกร้างว่างเปล่า มีบางส่วนใช้เป็นที่ตั้ง ศาลาдуดวงจันทร์ โดยในพื้นที่ได้มีประชาชนเข้ามาบุกรุกใช้ปลูกยางพาราบนที่สาธารณประโยชน์ โดยไม่ทราบว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ และมีบางรายไม่ทราบแนวเขตที่ชัดเจนของที่ดิน สาธารณประโยชน์ รวมถึงบางรายทราบแต่เข้ามาใช้สอยในที่ดินเนื่องจากการขึ้นทะเบียน ที่สาธารณประโยชน์เป็นประเภทที่ใช้สอยไม้ จึงได้เข้ามาทำการตัดไม้เอาไปใช้ประโยชน์ ส่งผลให้พื้นที่ สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีจำนวนลดลงจากที่แจ้งไว้ในทะเบียนที่สาธารณะ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงได้มีการหารือแนวทางแก้ไขโดยร่วมกันบูรณาการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งในช่วงที่มีกระบวนการรังวัดนั้นทุกภาคส่วน ได้ร่วมกันชี้แจงให้ความรู้แก่ประชาชนที่บุกรุกเพื่อให้เข้าใจว่าที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มิได้เป็นของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หลังจากมีการรังวัดแล้วเสร็จจึงทำให้ ขอบเขตที่ดินของรัฐมีความชัดเจนขึ้น แต่ก็มีผลกระทบต่อผู้ที่บุกรุกในที่ดิน เนื่องจากการลงทุน ปลูกยางพาราในที่ดินไปแล้ว บางคนก็ได้มีการซื้อที่ดินต่อมาจากคนครอบครองทำประโยชน์เดิม เนื่องจากเข้าใจว่ามีใช้ที่ดินของรัฐเป็นต้น ดังนั้นกรณีดังกล่าว เท่ากับเป็นการสร้างปัญหาทำให้เกิด ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเองในพื้นที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงพยายามที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาลดความเดือดร้อนของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ แต่ก็มีอาจ กระทบได้เนื่องจากติดขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าที่ดินสาธารณประโยชน์แต่ละแปลงนั้น มีกฎหมายหลายฉบับมาใช้บังคับในพื้นที่เดียวกันก่อให้เกิดปัญหาด้านความทับซ้อนในเรื่องระเบียบ กฎหมายและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน จากกรณีปัญหาข้างต้น

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เพิ่มขึ้น และที่ดินของรัฐมีจำนวนไม่ลดลง จากปัจจุบัน รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน จึงควรมีแนวทางในการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมและป้องกันการบุกรุกได้อย่าง ยั่งยืนต่อไป

จากเหตุผลข้างต้นดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจศึกษา เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ศึกษากรณี: ที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน แปลงเขาป่าเร๊ะ อำเภอยะหา จังหวัดยะลา เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการ แก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ของกรมที่ดินแบบบูรณาการเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้แก้ไข ปรับปรุง กฎระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง กับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถนำไปพัฒนาหลักเกณฑ์ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การรังวัดทำแผนที่ การตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ให้เหมาะสมกับยุคสมัยเพื่อนำพาองค์กรกรมที่ดินไปสู่ยุคไทยแลนด์ ๔.๐ ส่งผลให้ปัญหาข้อพิพาท ระหว่างรัฐกับประชาชนลดลง เนื่องจากกรมที่ดินมีข้อมูลหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และรูปแบบ ที่ดินของรัฐที่มีความทันสมัย ถูกต้อง ชัดเจน และเป็นปัจจุบัน สามารถใช้สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

๒. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์แบบบูรณาการ ระหว่างภาครัฐกับประชาชนของกรมที่ดิน

๑.๓ แนวทางในการศึกษามีการพัฒนาแยกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ แนวทางการพัฒนาในการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมาย รวมถึงมาตรการ บังคับใช้ในที่สาธารณะประโยชน์ โดยรวบรวมข้อกฎหมายที่มีอยู่มาปรับปรุงพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับ ข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างเหมาะสมสามารถนำมาใช้ในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้อย่างเป็นรูปธรรมและไม่เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน หรือระหว่างประชาชน ด้วยกันเอง

ส่วนที่ ๒ แนวทางการพัฒนาให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนที่บุกรุก ที่ดินสาธารณะประโยชน์ถึงผลกระทบกรณีที่มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยใช้วิธีการแบบบูรณาการ ระหว่างหน่วยงานผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กับประชาชนผู้บุกรุก ให้อยู่ในกรอบแนวทางที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ดินทำกินของประชาชน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรและการใช้สอยที่ดินสาธารณะประโยชน์

๑.๔ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

๑. ได้ข้อมูลอำนาจหน้าที่ ปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

๒. นำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยไปใช้แก้ไข ปรับปรุง กฎระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๓. ข้อมูลที่ได้รับจากงานวิจัยสามารถนำไปพัฒนาหลักเกณฑ์การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การรังวัดทำแผนที่ การตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านให้เหมาะสมกับยุคสมัยเพื่อนำพาคณะกรรมที่ดินไปสู่ยุคไทยแลนด์ ๔.๐

๔. ปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนลดลง เนื่องจากกรมที่ดินมีข้อมูลหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และรูปแบบที่ดินของรัฐที่มีความทันสมัย ถูกต้อง ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน สามารถใช้สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและ คุ้มครองป้องกันตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๕ ขอบเขตการศึกษา

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงวิชาการ โดยศึกษาเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายรวมถึงมาตรการบังคับใช้เกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันและนำมาผนวกกับการนำเทคโนโลยีด้านการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศและการรังวัดทำแผนที่ที่ทันสมัยมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ

๒. ขอบเขตด้านประสบการณ์

นำปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันแปลงเขาปาเระ อำเภอยะหา จังหวัดยะลา มาปรับกับข้อกฎหมายเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ก่อให้เกิดความพึงพอใจทั้งภาครัฐและเอกชน อีกทั้งไม่ส่งผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ของประชาชน

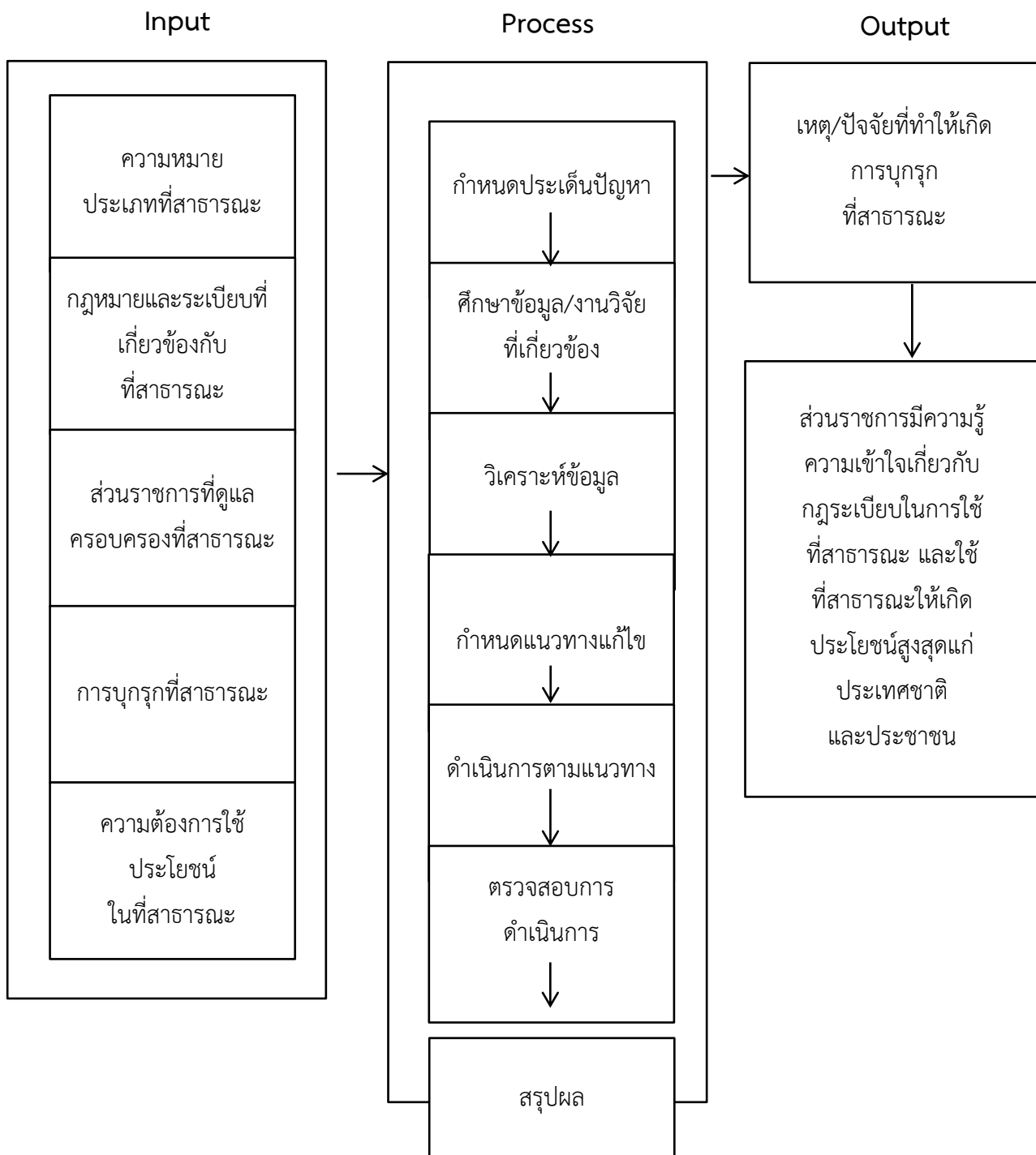
๓. ขอบเขตด้านประชากร

สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้นำนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ผู้ปกครองท้องที่ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา และแบบสำรวจเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง/ประชาชนในพื้นที่ที่มีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงเขาปาเระ

๔. ขอบเขตด้านเวลา

ตั้งแต่วันที่ ๒๒ เมษายน – ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๗

- กรอบแนวคิดในการศึกษา



๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึงทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามนัยข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

การคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ของกรมที่ดิน หมายถึง การสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดินตามข้อ ๑๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ และหมายความรวมถึง การจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์
ศึกษากรณี: ที่สาธารณประโยชน์แปลงเขาป่าเร๊ะ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ผู้วิจัยได้
ทำการศึกษารวบรวมเอกสารแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการ
วิจัยดังนี้

๑. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
๒. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
๓. ข้อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง
๔. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือ : การจัดการความขัดแย้ง
๕. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๖. กรอบแนวคิดในการวิจัย

๑.แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑.๑ ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”
ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๓ ว่า “สาธารณสมบัติของ
แผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์
ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของ
แผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิง ทางน้ำ ทางหลวง
ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและ
โรงทหารสำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่ง
ของแผ่นดิน แต่ใช้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติไปเสียทั้งหมดเพราะทรัพย์สินใดจะ
เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ หรือไม่ จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์หรือลักษณะ
ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๑) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน คือ จะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐซึ่งทรัพย์สินนั้น
อาจเป็นสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ก็ได้

^๓มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนี้

(๑) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ มิได้หมายความว่า สาธารณชนจะเข้าอ้างสิทธิใช้สอยได้เสมอไป แต่สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ เช่น สถานข้าราชการ อาวุธยุทธภัณฑ์ สนามบินของกองทัพอากาศ

(๒) ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งต่างกับการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ในแง่ที่ว่า ประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง คือ พลเมืองมีสิทธิเข้าเกี่ยวข้องใช้สอยได้รับประโยชน์ด้วยตนเอง แต่จะใช้เสียคนเดียวมิได้ต้องใช้ร่วมกัน

ที่ดินอันเป็นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมี ๒ ประเภท คือ

๑) ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ได้แก่ ที่ดินที่รัฐถือไว้อย่างเอกชน เช่น ที่ดินราชพัสดุ ซึ่งให้เอกชนเช่า

๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

สรุปว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มีความหมายครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ แต่ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินใช้ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเสียทั้งหมดไม่ หากเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินแต่มิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินนั้นคงเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

๑.๒ ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่นิยมเรียกกันว่าที่สาธารณประโยชน์ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าว มีกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จึงมีการเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป ดังนี้

“ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” เป็นคำที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ” จะเห็นได้ว่ากฎหมายเพียงให้ตัวอย่างไว้เท่านั้น ดังนั้น จึงอาจมีทรัพย์สินอย่างอื่นอีกก็ได้ที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ท้องทะเลในน่านน้ำไทย หุ่นเลี้ยงสัตว์ บึง หรือหนอง เป็นต้น ซึ่งถ้าแสดงข้อเท็จจริงได้ว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามความหมายของ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ทั้งสิ้น

“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ปรากฏในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี^๔ “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้

^๔ มาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน....”

“**ที่สาธารณะ**” เป็นคำเรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖^๕ และคำสั่งที่ ๒๕๒/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๙๑^๖ สั่งการให้จังหวัดต่างๆ จัดหาที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน “**ที่สาธารณประโยชน์**” เป็นคำใช้เรียกชื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒^๗ ได้บัญญัติให้ความหมายของที่ดินเป็นสาธารณประโยชน์ ว่า“ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรไปใช้ด้วยกัน” และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.๒๔๙๐ มาตรา ๑๖^๘ บัญญัติว่า“ที่สาธารณประโยชน์คือ ที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...”

เมื่อพิจารณาถ้อยคำจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าที่เลี้ยงสัตว์ ถนนหนทาง ที่จับสัตว์น้ำ ล้วนเป็นทรัพย์สินที่โดยสภาพแล้วเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งสิ้น ฉะนั้น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ก็คือที่สาธารณประโยชน์ หรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๑๓^๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ” ดังนั้น จึงมีคำว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน” เพิ่มขึ้นอีกคำหนึ่ง แต่มีความหมายเดียวกันกับทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒)

๑.๓ ลักษณะของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นอกจากจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปตามนิยามของกฎหมายและระเบียบแต่ละฉบับแล้ว ลักษณะของที่ดินยังมีความแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของการมีหรือการใช้ประโยชน์ จึงมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น ป่าช้าสาธารณประโยชน์ พุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ทางสาธารณประโยชน์ แม่น้ำลำคลอง ห้วย หนอง บึง สาธารณประโยชน์ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในลักษณะของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงควรศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเกิดขึ้น และการสิ้นไปของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งสามารถเกิดขึ้นและสิ้นไปได้หลายทางหลายวิธีด้วยกัน ดังนี้

^๕ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖

^๖ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๕๒/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๙๑

^๗ มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗

^๘ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.๒๔๙๐

^๙ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑

๑. การเกิดขึ้นของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๒. การเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย อาจเกิดขึ้นได้หลายกรณี เช่น การประกาศโดยสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการมณฑลหรือนายอำเภอ ซึ่งในสมัยก่อนเมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๘ ทางราชการจะประกาศหวงห้ามไว้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยมีกฎหมายสงวนหวงห้ามไว้ เช่น ตาม “พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘” การสงวนหวงห้ามในยุคนี้นี้ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม โดยมีแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ต่อมามีการใช้บังคับใช้ “ประมวลกฎหมายที่ดิน” พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ก็ถูกยกเลิกไป การที่ทางราชการจะสงวนหวงห้ามที่ดินก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๔) ซึ่งบัญญัติวิธีการสงวนหวงห้ามไว้ว่า “ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจพิจารณาสงวนหวงห้ามตามความต้องการของทบวงการเมือง ซึ่งอาจเป็นการสงวนหวงห้ามเพื่อนำที่ดินให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” และในปี พ.ศ.๒๕๑๕ ได้มี “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔” จึงมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการสงวนหวงห้ามเสียใหม่ ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจพิจารณาสงวนหวงห้ามที่ดินได้เพียง ๒ กรณี คือ ใช้อำนาจสงวนและพัฒนาที่ดิน เพื่อจัดที่ดินให้ประชาชน ตามมาตรา ๒๐ (๓) และอำนาจสงวนหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๒๐ (๔) โดยการเวนคืนซึ่งในการเวนคืนที่ดินต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในกรณีที่ทำขึ้นเพื่อกิจการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือได้มาเพื่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือมีความจำเป็นในเรื่องการสาธารณสุขปโภค เป็นต้น

๓. การเกิดขึ้นโดยผลทางนิติกรรม ที่สาธารณประโยชน์อาจเกิดจากการซื้อขาย การแลกเปลี่ยน หรือมีผู้ยกให้ ซึ่งสองกรณีแรกจะต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๑ จึงจะถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมาย แต่กรณีที่เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยมีผู้ยกให้หรืออุทิศ ซึ่งการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์จะมี ๒ กรณี คือ อุทิศโดยตรง และอุทิศโดยปริยาย

๑) การอุทิศโดยตรง คือ การที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย แสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งยกที่ดินของตนให้เป็นที่ดินสำหรับประชาชนให้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือให้เป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การอุทิศที่มีเจตนาชัดแจ้งนี้ เรียกว่าเป็นการอุทิศโดยตรงต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๗๑

๒) การอุทิศโดยปริยาย เป็นการอุทิศที่ไม่ปรากฏเจตนาชัดแจ้งว่าเจ้าของเดิมได้อุทิศที่ดินนั้นๆ โดยตรง แต่มีการกระทำบางอย่างของเจ้าของที่ดินเดิมให้บุคคลทั่วไป เห็นว่าเจ้าของที่ดินเดิมคงจะมีเจตนาอุทิศนั่นเอง การกระทำที่แสดงออกเช่นนี้ เรียกว่าเป็นการอุทิศโดยปริยาย

๔. การเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เช่น ที่ดินนั้น เดิมเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ประชาชนได้นำสัตว์ไปปล่อยเลี้ยงร่วมกัน จนกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ในเวลาต่อมา ทั้งนี้ จะต้องได้ข้อเท็จจริงว่า มีการใช้จริง ๆ และเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน มิใช่ใช้เพื่อประโยชน์ของคนใดคนหนึ่ง

๕. การเกิดขึ้นตามธรรมชาติ กรณีที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ตามสภาพโดยธรรมชาติ ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือโดยสภาพของตัวทรัพย์สินมีไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ แม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ก็ล้วนแต่เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินนั้น “ที่สาธารณประโยชน์ไม่จำเป็นที่ทางราชการต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพได้ (คำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๐๓๕/๒๕๐๔)

๑.๔ การสิ้นสภาพของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๑) การสิ้นสภาพของที่สาธารณประโยชน์โดยสภาพธรรมชาติ ส่วนใหญ่จะเป็นการสิ้นสภาพโดยการเปลี่ยนแปลงจากที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งไปเป็นอีกประเภทหนึ่ง เช่น เปลี่ยนจากที่รกร้างว่างเปล่าไปเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือจากที่พลเมืองใช้ร่วมกันมาเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ในบางกรณีเมื่อสิ้นสภาพไปแล้วกลายเป็นที่ดินเอกชนก็มี ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดที่อกรรมสิทธิ์ซึ่งยกย่องเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” ทำให้ที่ดินที่อกรรมสิทธิ์จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินติดกับที่อื่นนั้น

๒) การสิ้นสภาพของที่สาธารณประโยชน์โดยผลของกฎหมาย กล่าวคือเมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เกิดขึ้นได้โดยการสงวนหวงห้ามตามกฎหมาย การทำให้สิ้นสภาพก็อาจเกิดขึ้นโดยกฎหมายได้เช่นกัน เช่น การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ แล้วแต่กรณี ตามปกติที่ดินที่ถูกถอนสภาพแล้วจะกลับเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่บางกรณีมีการตราเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนทันที

๓) การสิ้นสภาพของที่สาธารณประโยชน์โดยการถอนสภาพ เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรค ๒ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้าม หรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้...” โดยกรณีที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจ เอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว การถอนสภาพหรือการโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกลงไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

๑.๕ ความสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ เป็นทรัพย์สินของชาติและประชาชนทุกคน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันไว้เป็นการเฉพาะ เช่น บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ บัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันตามควรแก่กรณี พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้นายอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่น อันอยู่ในเขตอำเภอ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๕ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ จึงมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน และยังมีกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ ยิ่งกว่าทรัพย์สินอื่นของรัฐ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน

๑.๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อบริการสาธารณะ เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน และจัดไว้เพื่อประโยชน์ของราชการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ถือว่าที่ดินประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นของรัฐและของเอกชน และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ความคุ้มครองเป็นพิเศษที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีบัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๓๐๕ – ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๑๐} ดังนี้

๑) การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา” การโอนตามมาตรานี้หมายถึงการจำหน่ายจ่ายโอนซึ่งต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินรวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่จะทำให้การโอนนั้นสมบูรณ์ แบบด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็เพราะ สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากอนุญาตให้มีการโอนกันโดยง่าย ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้หรือโดยพระราชกฤษฎีกา

^{๑๐} มาตรา ๑๓๐๕ มาตรา ๑๓๐๖ และมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒) ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” การห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้นั้น อายุความในที่นี้หมายถึงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ คือ ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใดๆ หรือเมื่อต้องการฟ้องร้องภายในกำหนดระยะเวลานั้น ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนเกินกำหนดจะฟ้องร้องบังคับไม่ได้เรียกว่าอายุความเสียสิทธิหรือเมื่อใช้สิทธิตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ได้สิทธินั้นมาเรียกว่าอายุความได้สิทธิอายุความที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้น หมายถึง อายุความได้สิทธิและอายุความเสียสิทธิดังกล่าวการหวงห้ามมิให้ยกอายุความตามมาตรา ๑๓๐๖ นี้ เป็นการห้ามเอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินหรือรัฐเท่านั้น มิได้ห้ามเอกชนที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเอง

การที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นกล่าวอ้างนั้นก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถตกเป็นสิทธิแก่เอกชนโดยอายุความได้ ฉะนั้นผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน หนองน้ำที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาแม้จะครอบครองมาถึง ๓๐ ปี ก็มิได้สิทธิครอบครอง และเมื่อเอกชนถูกฟ้องหาว่าบุกรุกทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนจะยกข้อต่อสู้เรื่องอายุความมาใช้ชั้นรัฐไม่ได้

๓) ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์ของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์นั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

การยึดทรัพย์สิน หมายความว่า การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ ตามคำพิพากษามาเพื่อดำเนินการตามกฎหมายโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๕ (๒) (ปัจจุบันคือ มาตรา ๒๗๘, ๒๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ.๒๕๖๐) นอกจากจะห้ามยึดแล้ว ยังหมายความว่ารวมถึงการอายัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๒๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐) ด้วย กล่าวคือสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

๑.๗ ประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นความผิดในตัวเอง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๙^{๑๑} ดังนี้ “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือการเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หินที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

^{๑๑} มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗

บุคคลซึ่งเข้าไปครอบครองหรือทำการใดๆ ในที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ เป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐจะมีความผิด ตามมาตรา ๑๐๘^{๑๒} และมาตรา ๑๐๘ ทวิ^{๑๓} รายละเอียดดังนี้

“มาตรา ๑๐๘” ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน และหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐ หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็ได้”

“มาตรา ๑๐๘ ทวิ นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดในวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดพลาตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษา ให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าวให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”

จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดวิธีดำเนินการแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑๐๘ เดิม บัญญัติให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีความผิดต้องถูกลงโทษ ต่อมาเนื่องจากมีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมาก จนยากต่อการที่จะให้ราษฎรออกจากที่ดินบุกรุกรัฐ จึงได้ตราประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขมาตรา ๑๐๘ ใหม่ และบัญญัติมาตรา ๑๐๘ ทวิ ขึ้นมาใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือผู้บุกรุกที่ดินเดิมก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ จะใช้บังคับให้ไม่มีความผิดในการบุกรุกที่ดินของรัฐ เมื่อได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กำหนดไว้ เช่น ให้ผู้บุกรุกอยู่อาศัยต่อไป โดยเสียค่าตอบแทน ถ้าไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนจึงจะถือว่ามีความผิด ส่วนการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นหลังการใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นการบุกรุกที่เกิดขึ้นใหม่ รัฐจะไม่ให้ความช่วยเหลืออีกแล้ว โดยให้ถือว่าผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีความผิดทันทีที่มีการบุกรุก

^{๑๒} มาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๑๓} มาตรา ๑๐๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

กล่าวโดยหลักการแล้ว สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ว่าจะมีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ ในการใช้และการจัดการ ต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ ที่จัดให้มีที่ดินดังกล่าวเป็นสำคัญแต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถึงกับเป็นการผูกมัดไม่ให้มีการจัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจสังคมเสียเลยทีเดียว ดังนั้น การให้เอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนักและไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่ประชาชนจะใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงสามารถกระทำได้สำหรับการใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีลักษณะเป็นการถาวรก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องดำเนินการถอนสภาพเสียก่อน ตามนัยมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตามที่ดินประเภทนี้ จะไม่สามารถนำไปจัดหาผลประโยชน์ได้เพราะประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐^{๑๔} ได้วางหลักทั่วไปว่ามิให้จัดหาผลประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น หากกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้โดยแจ้งชัดแล้วก็ไม่สามารถกระทำได้

๒. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกัน ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เช่นนั้น แต่ในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ยังมีระเบียบปฏิบัติ รวมถึงนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว เพื่อมิให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตนได้ หรืออำนาจไปได้ก็โดยวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.๒๔๙๐ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.๒๕๑๘พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๕๘ ประมวลกฎหมายที่ดิน ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๕๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ.๒๕๓๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐพ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาตามลักษณะของกฎหมาย และการกำหนดอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้

^{๑๔} มาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

๑. กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยตรง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันไว้เป็นการเฉพาะ โดยเดิมในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติว่า “ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอ จะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกี่ยวกันเอาไปเป็นอาณานิคมแต่เฉพาะตัว” ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอ มีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทย จะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

ดังนั้น ปัจจุบันจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดี ตามนัย มาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ ดังนี้

“อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวันนับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้นวันแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที

หากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผล และความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดและให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้

การดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอได้ดำเนินการไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด

ความในวรรคสองไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว”

๒. กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยอ้อม

๒.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางน้ำ และแหล่งน้ำ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒๐ ให้กรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย

๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางบก เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวง เป็นผู้ควบคุมทางหลวง โดยอธิบดีกรมทางหลวง เป็นผู้อำนวยการทางพิเศษทางหลวงแผ่นดินทางหลวงสัมปทาน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ นายอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท นายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการทางหลวง และประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล

๒.๓ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลคุ้มครองป้องกัน “ป่า” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” และ “อุทยานแห่งชาติ” ไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการสำคัญว่าการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ที่อยู่ในเขต หรือที่ต้องด้วยบทบัญญัติข้อห้ามของกฎหมายดังกล่าว จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

๒.๔ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินเช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการที่ดินและการจัดระบบการถือครองที่ดินในเขตรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ หากในเขตพื้นที่รับผิดชอบมีที่สาธารณประโยชน์อยู่ การดำเนินการใดๆ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายนั้นด้วย

๒.๕ ประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้”

โดยผลของมาตรา ๘ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินที่จะเป็นผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้าหากมีกฎหมายพิเศษกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นแล้ว การดูแลรักษาก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายพิเศษนั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินอีกต่อไป เช่น

(๑) ที่ป่าไม้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มีกรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๒) ที่อุทยานแห่งชาติ เป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ มีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล

(๓) ที่แม่น้ำ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.๒๔๕๖ มีกรมเจ้าท่า เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล

(๔) ที่ทางหลวง เป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๕๓๕ มีกรมทางหลวงเป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๕) ที่ราชพัสดุ เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ มีกรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๖) ที่ ส.ป.ก. เป็นไปตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล

(๗) ที่นิคมสร้างตนเอง เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ มีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล

(๘) ที่สาธารณประโยชน์ เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ มีนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแล

(๙) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีกระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล

นอกจากนี้ยังมีที่ดินอีกหลายประเภทซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวง ทบวง กรมอื่นและรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น ที่ดินของการรถไฟ ซึ่งการรถไฟเป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินเขตคันคลองคูน้ำต่างๆ เชื้อน กรมชลประทานเป็นผู้ดูแลรักษาโดยเฉพาะ

เพราะฉะนั้น อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงมีเฉพาะที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่านี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นใช้อำนาจแทนแล้ว ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๕๐๕/๒๕๕๒^{๑๕} ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น จึงไม่มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหลือให้กรมที่ดินดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันอีกต่อไป

^{๑๕} คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

สำหรับบทบาทของกรมที่ดินเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว คงมีเพียงมาตรา ๘ ตี ที่บัญญัติว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว อธิบดีกรมที่ดินแต่ผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงและกฎหมายรับรองการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงว่าเป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่แสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น หากใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่ ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงก็เพื่อให้ทบวงการเมืองผู้มีหน้าที่ดูรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเก็บไว้เป็นหลักฐานเพื่อแสดงขอบเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และคุ้มครองป้องกันการบุกรุก ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเป็นเพียงการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเรื่องของการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น

๓. ข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๑. ระเบียบและนโยบายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกัน หรือหน้าที่สนับสนุนการคุ้มครองป้องกัน

๑.๑ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.๒๕๕๓^{๑๖}

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.๒๕๕๓ นอกจากจะออกมารองรับการดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามนัยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ แล้ว ยังกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวไว้ตามนัยข้อ ๑๒ ซึ่งกำหนดให้ “การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ ๕ เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้ง ขอบเขต สภาพปัญหา และการแก้ไขปัญหาให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย” ดังนั้น บทบาทของกรมที่ดินในการดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามระเบียบดังกล่าว จึงมีเพียงหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานหลัก คือ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนั้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ยังได้กำหนดหน้าที่นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้ เช่น การคัดสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ การตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้ความเห็นเกี่ยวกับความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเป็นหน้าที่ของ

^{๑๖} ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.๒๕๕๓

นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้การสนับสนุนในการดำเนินการ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของกรมที่ดินในการดำเนินการกรณีดังกล่าวนี้ จึงมีเพียงหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานหลัก คือ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

๑.๒ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินหรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ.๒๕๓๙^{๑๗}

ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์บางกรณีมีปัญหายุ่งยาก สลับซับซ้อน มีผลกระทบต่อหลายฝ่าย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินหรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ.๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการแต่งตั้ง “ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” อำนาจหน้าที่และขั้นตอนการปฏิบัติของ “ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” การกำหนดตัวบุคคล “ผู้มีส่วนได้เสีย” รวมถึงสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามนัยพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙

๑.๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕^{๑๘}

ภาครัฐได้เล็งเห็นถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาในทางบริหาร โดยได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ วางแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึง ที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยให้เร่งรัดดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐ ที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ของทางราชการให้ถูกต้องชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวและให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ แทน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กปร.” มีรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เป็นกรรมการ โดยมีรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กปร.จังหวัด) ทำหน้าที่พิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

^{๑๗} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินหรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ.๒๕๓๙

^{๑๘} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๕

ปัจจุบันได้มีการโอนภารกิจดังกล่าวมาอยู่ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่ง คทช. ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) เพื่อทำหน้าที่แทน กพร.จังหวัด และกำหนดมาตรการ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ

ปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น มีไว้เพื่อเป็นสมบัติส่วนกลาง ที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เพราะฉะนั้นบุคคลใดจะเข้าครอบครองอ้างเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว จึงไม่อาจทำได้ และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเหล่านี้เป็นไป โดยสงบเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้องกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาเพื่อให้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดนำไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ เพราะหากไม่มีการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดีแล้ว ที่ดินเหล่านี้จะถูกนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวกันหมด แม้จะได้มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ไว้แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ - ๑๓๐๗ และประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๙ มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ กำหนดโทษแก่ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีผู้บุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ทุกท้องที่ ทำให้เกิดกรณีพิพาท รัฐต้องเสียเวลาและงบประมาณเป็นอันมากในการยุติปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย ดังนี้

๑. ปัญหาการบุกรุกที่ดิน

๑.๑ ปัญหาเกิดจากประชาชนผู้บุกรุก มีข้อมูลที่กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่สาธารณประโยชน์ว่า เกิดจากตัวประชาชนซึ่งเป็นผู้บุกรุก ดังนี้

(๑) ผู้บุกรุกไม่ทราบว่าเป็นสงวนหวงห้ามอย่างสุจริตใจ เมื่อเห็นว่าเป็นที่ว่างเปล่า จึงเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์

(๒) ผู้บุกรุกไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอน ผู้บุกรุกประเภทนี้อาจทราบแต่เพียงว่าที่ดินบริเวณนั้นๆ เป็นที่สงวนหวงห้ามแต่ไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอนก็เข้าไปยึดถือครอบครองผู้บุกรุกประเภทนี้ บางคนเป็นผู้เคารพกฎหมาย เช่น เมื่อทางราชการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ไม่ได้คัดค้านโต้แย้งแต่ประการใด เพียงแต่ขอรับประโยชน์พืชผลที่สร้างไว้เท่านั้น

(๓) ผู้บุกรุกมีเจตนาบุกรุก ผู้บุกรุกประเภทนี้ทราบดีว่าที่ดินที่ตนเข้าไปถือครอบครองนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม เมื่อเข้าไปอยู่อาศัยแรก ๆ เจ้าหน้าที่ไม่ว่ากล่าวตักเตือนแต่อย่างใดต่อมาได้สร้างหลักฐานถาวรขึ้น และยังได้ชักชวนญาติพี่น้องหรือเพื่อฝูงเข้าไปบุกรุกที่ดิน ทั้งนี้อาจมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ยุบเบื้องหลัง

(๔) ผู้บุกรุกมีเจตนาเข้าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราว ผู้บุกรุกประเภทนี้ ทราบก่อนแล้วว่าที่ดินที่ตนเข้าไปอยู่อาศัยนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม โดยเจตนาเดิมเพียงแต่จะเข้าไปอยู่อาศัยชั่วคราว เมื่อทางราชการบอกกล่าวตักเตือนก็พร้อมที่จะออกจากที่ดินตนบุกรุก

แต่ถ้าทางราชการปล่อยปละละเลยให้อยู่นานๆ ไปอาจจะเปลี่ยนเจตนาใหม่ไม่ยอมออกจากที่ดินที่บุกรุก ซึ่งกรณีเช่นนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก

๑.๒ ปัญหาและสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุกมีข้อมูลที่กล่าวถึงสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เกิดจากสาเหตุสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

๑) การปล่อยปละละเลยของภาครัฐเนื่องจากที่สาธารณประโยชน์มีเป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปทุกท้องที่ทำให้การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันกระทำไม่ได้ทั่วถึง ประกอบกับในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ก็ขาดความรับผิดชอบไม่นำพาต่อภาระหน้าที่ที่ต้องดูแลรักษา

๒) ปัญหาการขาดที่ดินทำกินเนื่องจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วแต่ที่ดินมีจำนวนจำกัด เป็นเหตุให้ประชาชนมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพ จึงมีการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ

๓) การไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน เป็นเหตุให้นายทุน หรือผู้ที่มีกำลังเงินมากมีโอกาสซื้อที่ดินกักตุนไว้เป็นจำนวนมาก ผู้ขายก็มักจะขายให้กับผู้มีฐานะทางการเงินดีและได้ราคาสูง ส่วนผู้ยากไร้ ไม่มีเงินหรือทรัพย์สินน้อย ไม่สามารถซื้อที่ดิน หรือสู้ราคากับนายทุนได้ต้องดิ้นรนหาที่ทำกินเมื่อมีโอกาสก็จะบุกรุกที่ดินของรัฐ

๔) ความเป็นอิสระในการตั้งบ้านเรือนหรือเลือกที่อยู่ เนื่องจากทางราชการมิได้กำหนดมาตรการหรือออกกฎหมายบังคับว่า การเลือกสถานที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยต้องเป็นไปตามที่รัฐกำหนด ประชาชนจึงปลูกบ้านอยู่อาศัยได้โดยอิสระกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปตามความพอใจจึงได้บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินสาธารณะ

๕) การขาดวินัยของประชาชนผู้บุกรุกบางรายทราบดีว่าที่ดินที่ตนยึดถือครอบครองเป็นที่ดินของรัฐ แต่ด้วยความขาดวินัยและความรับผิดชอบต่อสังคม ถือประโยชน์ของตนเองเป็นใหญ่ และคิดว่าที่ดินกระทำไปนั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงมากนัก จึงทำให้บุคคลที่กระทำผิดในด้านนี้อยู่ในสังคมได้อย่างไม่กระดากอายเสมือนไม่มีความผิด

๒. ปัญหาการถือครองที่ดินของเอกชนในประเทศไทยภายใต้กฎหมายปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในการบุกรุกที่ดินของรัฐ เนื่องจากปัจจุบันเอกชนอาจถือครองที่ดินโดยกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองก็ได้ ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินทั้งสิ้น ด้วยเหตุที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ ได้ให้บทนิยามของคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ไว้ นอกจากจะหมายถึงกรรมสิทธิ์แล้ว ยังให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วยคำนิยามนี้ใช้เฉพาะกับประมวลกฎหมายที่ดิน ฉะนั้น จึงไม่ได้หมายความรวมถึงสิทธิอื่นๆ ในที่ดิน เช่น สิทธิครอบครองในฐานะผู้เช่า สิทธิเก็บกิน ภาระจำยอม สิทธิเหนือพื้นที่ดิน แม้ว่าตามหลักกฎหมายแพ่งของไทย จะถือว่าเป็นสิทธิในที่ดินเหมือนกันก็ตาม ดังนั้น บุคคลที่ถือครองที่ดินในประเทศไทย จึงอาจแบ่งแยกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน

๓. ปัญหาการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมายของกรมที่ดินเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ คือ ปัญหาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ไม่อาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้สืบเนื่องมาจากการที่อธิบดีกรมที่ดินได้ใช้อำนาจ

ตามมาตรา ๘ ตรี วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่กำหนดให้ “อธิบดี อาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” ในการออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.๒๕๑๗ ข้อ ๓ กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน บางลักษณะอธิบดีจะไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับหลวงให้ เพราะเห็นว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่โดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำรางสาธารณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำลำคลอง ฯลฯ โดยเฉพาะที่สาธารณประโยชน์ที่เป็น แม่น้ำลำคลอง ซึ่งขอบเขตอาจเปลี่ยนไปได้ตามธรรมชาติ เมื่อเกิดเป็นทิ้งอกริมตลิ่งบุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ หรือกรณีที่ดินเอกชนพังทลายลงน้ำกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากจะให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็จะเป็นการยุ่งยาก จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินที่มีลักษณะดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร จะมีวิธีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกอย่างไร (ปัญหาเรื่องการกำหนดลักษณะของที่ดินเป็นการใช้อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเป็นการใช้นโยบายของกรมที่ดิน)

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทางบกและทางน้ำ สาธารณประโยชน์ ไว้สรุปว่า เมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกทางบกและทางน้ำสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหนังสือแสดงความจำนงขอรังวัดตรวจสอบทาง หรือลำรางที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยทำเป็นหนังสือขอความร่วมมือและให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด ในทางปฏิบัติควรส่งช่างรังวัดอาวุโสไปดำเนินการ โดยให้ถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอและอนุโลมปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขตแบ่งแยกและรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ.๒๕๒๗^{๑๙} ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑^{๒๐} เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้น

ปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน

ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงพิจารณาจากการซักซ้อมความเข้าใจของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยและการตอบข้อหารือที่เกิดขึ้น สรุปได้ ดังนี้

๑. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓๑๘/ว ๒๕๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง ซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗

เป็นปัญหาเกี่ยวกับการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วปรากฏว่ามีผู้คัดค้าน โดยมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗)^{๒๑} ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๒ (๒) คือ ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วน ที่ได้คัดค้านไว้ก่อนและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็วแล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น กรณีตรวจสอบสิทธิแล้วไม่ได้กล่าวถึงหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไป

^{๑๙} ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขตแบ่งแยกและรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ.๒๕๒๗

^{๒๐} คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑

^{๒๑} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าจะดำเนินการอย่างไร เป็นเหตุให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ อีกประการหนึ่ง การตรวจสอบดังกล่าวเป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องดำเนินการหรืออย่างไร

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๒ (๒) บัญญัติไว้ดังกล่าว เมื่อความปรากฏว่าได้มีการออกหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีหน้าที่และผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการเพิกถอน ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว จึงละไว้ในฐานที่เข้าใจไม่ต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก อีกประการหนึ่งที่ดินแปลงเดียวจะมีเอกสารสำคัญสำหรับที่ดิน ๒ ประเภท ซ้อนกันอยู่ในคราวเดียวกันไม่ได้ จึงต้องดำเนินการเพิกถอนแก้ไขหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนแล้วจึงออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ส่วนตามกฎกระทรวงฯ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน นั้น แม้จะเป็นหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการได้โดยอนุโลมถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๗๐๘/ว ๗๐๗ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๐

๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๖/ว ๐๗๒๘๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๔ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติกรณีรังวัดตรวจสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำหนังสือแสดงความจำนงขอรังวัดตรวจสอบทาง หรือสำรางที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยทำเป็นหนังสือขอความร่วมมือ และให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด ในทางปฏิบัติควรส่งช่างรังวัดอาวุโสไปดำเนินการ โดยให้ถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอและอนุโลมปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดสอบเขตแบ่งแยกและรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ.๒๕๒๗ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เว้นแต่การปักหลักเขตที่ดินให้ใช้หลักไม้ปักแทน ปรากฏว่าเกิดปัญหาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะอ้างว่าไม่สามารถเข้าไปในที่ดินข้างเคียงได้ หากเจ้าของที่ดินข้างเคียงมิได้ขอรังวัดสอบเขตด้วย ดังนั้น เมื่อมีการรังวัดตรวจสอบเขตที่สาธารณประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะบอกให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้บุกรุกไปขอรังวัดสอบเขตที่ดิน

กรณีดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรังวัดตรวจสอบเขตที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีอำนาจที่จะเข้าไปในที่ดินข้างเคียง เพื่อประโยชน์ในการรังวัดได้ตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแม้เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นจะได้ขอรังวัดก็ตาม

๓. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๗/ว ๑๙๘๘๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๐ เรื่อง การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สรุปปัญหาว่า การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในจังหวัดต่างๆ ช่างรังวัดได้ทำการรังวัด โดยบางแปลงไม่ได้ทำการปักหลักเขตที่ดินหลักเขต และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ ในขณะที่ทำการรังวัดแต่ได้ใช้ไม้แก่นปักไว้ และภายหลังเป็นระยะเวลานานๆ จึงได้นำหลักเขตที่ดินหลักเขตที่สาธารณประโยชน์ และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ไปปักหรือมอบหมายผู้อื่นไปปักแทน การปฏิบัติเช่นนี้ย่อมทำให้การปักหลักเขตคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง เพราะหลักไม้ที่ปักไว้ อาจหลุดหายหรือชำรุด หลักเขตที่ปักภายหลังจึงไม่ตรงกับตำแหน่งที่แท้จริงย่อมก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากขึ้นภายหลังทำให้ผู้อื่นมองไปในแง่ไม่สุจริตได้

ดังนั้น กรมที่ดิน จึงได้กำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด ให้ปักหลักเขตที่ดิน หลักเขต และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ในขณะที่ทำการรังวัดโดยเคร่งครัด

๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๘/ว ๒๒๘๗๔ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๘ เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สรุปปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแก้ไขปัญหาคกรครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ถูกต้องตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งปรากฏว่า การดำเนินการในหลายจังหวัด เจ้าหน้าที่มิได้เร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในจังหวัดหนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงว่าช่างรังวัดได้ทำการรังวัดแล้วเสร็จมาเป็นเวลากว่า ๑๐ ปี โดยไม่มีผู้ใดคัดค้านและไม่มีเหตุขัดข้อง แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้บังคับบัญชาไม่เอาใจใส่ในการดำเนินการ ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการ ซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาทางวินัย

กรมที่ดินได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวใน ๓ ประเด็นหลัก สรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เรื่องเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่มาลงนามรับรองเขต เนื่องจากระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.๒๕๓๗ มิได้กำหนดเรื่องการแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงและลงนามรับรองเขตที่ดิน จึงให้นำวิธีการแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดินในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมาใช้ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยอนุโลม

ประเด็นที่ ๒ เรื่องการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ใช้บังคับ)

กรณีดังกล่าว ให้ถือปฏิบัติตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ได้

ประเด็นที่ ๓ เรื่องการรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามี ผู้บุกรุกให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปก่อน แล้วเสร็จแล้วให้นายอำเภอสอบสวน ข้อเท็จจริงว่าที่ สาธารณประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบล เพื่อพิจารณา หากสภาตำบลไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่น ภายใน ๖๐ วัน ให้ดำเนินการต่อไป (ปัจจุบันถูก กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.๒๕๔๓)

กล่าวโดยสรุป ปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังที่ได้ยกตัวอย่างมาดังกล่าว อาจมีสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเจ้าหน้าที่อาจขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ หรืออาจเกิดจากนโยบายของกรมที่ดินในแต่ละยุคสมัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสน ซึ่งต่อมากระทรวงมหาดไทย ได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีหนังสือ ที่ ๐๓๑๐.๑/ว ๐๐๐๓ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๑ เรื่อง การชักซ่อมแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยมีเนื้อความตอนหนึ่ง สรุปว่า “..กระทรวงมหาดไทย พิจารณาเห็นว่า มีปัญหาการร้องเรียนในเรื่องการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง..” ซึ่งสาเหตุเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้รับผิดชอบตามระเบียบกฎหมายมีความไม่เข้าใจ สับสน ในขั้นตอนและแนวทาง ปฏิบัติ...”

แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๑. แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๑.๑ แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย

ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่สำคัญ ที่ส่งผลกระทบต่อการคงอยู่ของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ผ่านมามุ่งใช้มาตรการทางกฎหมายผลักดันให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินของรัฐ โดยจะมีการแจ้งและมีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินของรัฐ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้บังคับในข้อ ๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือส่งไปยังผู้ฝ่าฝืนและกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินนั้นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่หากผู้นั้นยังฝ่าฝืนอยู่อีก ก็ให้ดำเนินคดีต่อไป”

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อปรากฏว่าราษฎรได้บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (๒๕๑๕) ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินคดีกับผู้บุกรุกได้ทันที ที่มีการบุกรุก จะต้องมีการแจ้งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินที่บุกรุกเสียก่อน เมื่อได้รับแจ้งไปแล้ว ผู้บุกรุกไม่ปฏิบัติตาม จึงถือว่าผู้บุกรุกมีความผิดตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ ในเรื่องนี้มีความพิพาททางฎีกาที่ ๒๔๖๙/๒๕๒๐ วินิจฉัยว่า “จำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐมาตั้งแต่ก่อนมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ออกใช้บังคับ เมื่อไม่ปรากฏว่านายอำเภอหรือคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้เคยแจ้งให้จำเลยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปแล้วย่อมจะเอาผิดแก่จำเลยตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ และ ๑๐๘ ทวิ ไม่ได้”

สำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรา ๙ ภายหลังจากวันใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลและถูกลงโทษได้ทันที มาตรา ๑๐๘ ทวิ ไม่ได้มีบทบัญญัติเหมือนมาตรา ๑๐๘ ที่ใช้กับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ที่ให้มีการแจ้งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินก่อนที่จะฟ้องร้องดำเนินคดี แต่ในทางปฏิบัติแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่มักจะไม่วางความเพื่อดำเนินคดีทันที พนักงานเจ้าหน้าที่มักใช้วิธีการอะลุ่มอล่วย คือ แจ้งให้ผู้บุกรุกกระทำการกระทำผิดและออกไปจากที่ดินเสีย โดยอาจกำหนดเวลาให้ออกจากที่ดิน ถ้าผู้กระทำผิดยังขัดขืนไม่ยอมออกไปจากที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะใช้วิธีการแจ้งความเพื่อจับกุมดำเนินคดี^{๒๒}

๑.๒ แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยใช้นโยบาย

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ ดังนี้

๑) รัฐควรเร่งรัดให้มีการดำเนินการออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมายและหากพิสูจน์ได้ว่าได้อยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หรือเป็นหมู่บ้านเก่าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้อยู่มาแต่ดั้งเดิมหรือครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมมาก่อนการสงวนห้ามเป็นที่ดินของรัฐให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตรวจสอบและจัดทำทะเบียนบัญชีหรือจัดทำแผนงาน และโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน

(๒) ราษฎรที่อยู่ในบริเวณแนวเขตที่ดินของรัฐที่ยังมีแนวเขตที่ไม่ชัดเจนให้เร่งดำเนินการสำรวจแนวเขตให้แน่นอนเมื่อรัฐได้สำรวจและจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนแล้วถ้าปรากฏว่าราษฎรเหล่านี้ครอบครองทำกินอยู่นอกเขตที่ดินของรัฐก็ควรพิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

๒) รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

๓) ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำขั้นที่ ๑ และขั้นที่ ๒ พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการและที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้อีกต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดินให้ได้ผลอย่างแท้จริงสมควรให้ ส.ป.ก. ปรับปรุงแนวทางปฏิบัติดังนี้

(๑) ในเขตประกาศปฏิรูปที่ดินหากมีผู้บุกรุกถือครองที่ดินและเจ้าของที่ดินต่อต้านการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ให้ความร่วมมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้ ส.ป.ก. ดำเนินการโดยขอความร่วมมือจากฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ต่อต้านโดยเคร่งครัดพร้อมทั้งรายงาน กพร. เพื่อประสานงานแก้ไขปัญหามิให้เกิดปัญหาในทุพื้นที่และทุกราย

(๒) การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าชดเชยเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดินตามหลักการและวิธีการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าเช่าตาม พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ เพื่อจะได้นำเงินไปใช้ดำเนินการในโครงการพัฒนาพื้นที่หรือนำไปใช้จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้เช่าหรือเช่าซื้อต่อไปทั้งนี้ควรดำเนินการให้สอดคล้องกับค่าเช่าตาม พ.ร.บ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

(๓) ควรกำหนดเนื้อที่สูงสุดสำหรับสมาชิกแต่ละรายเท่าที่จำเป็นต่อการทำกินแต่ละประเภทตามความเหมาะสมและความอุดมสมบูรณ์ในแต่ละพื้นที่ของเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับพื้นที่ส่วนเกินความจำเป็นของสมาชิกแต่ละรายควรกำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผลหรือไม้ยืนต้นต่อไป

(๔) ให้ ส.ป.ก. กำหนดมาตรการในการติดตามและตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์ของสมาชิกผู้ได้รับสิทธิแต่ละรายให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและโดยต่อเนื่องตลอดไป

๔) ที่สาธารณประโยชน์ที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์แต่ไม่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้เช่าหรืออนุญาตให้เช่าทำประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทนหรือได้รับเอกสารพิเศษที่มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับเอกสาร ส.ป.ก. ตามจำนวนเนื้อที่ที่ได้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิมแล้วแต่กรณีแต่ต้องไม่สูงเกินกว่าที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้โดยให้กำหนดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามหลักการและวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่าตาม ๕๑ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ กรณีการเช่าในส่วนที่เกินกว่าจำนวนเนื้อที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควรให้คิดค่าเช่าหรือค่าตอบแทน ในอัตราก้าวหน้าโดยคำนึงถึงอัตราการเช่า ตาม พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ ด้วย

(๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เก็บค่าเช่าหรือค่าตอบแทนไว้ โดยให้แบ่งหนึ่งในสามเป็นกองทุนพัฒนาชนบทและจังหวัดและอีกสองในสามเป็นกองทุนพิทักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นๆ

(๓) กำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผลไม้ยืนต้นในพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นต่อการทำกินของเกษตรกรแต่ละรายตามความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ กรณีที่มีความจำเป็นในแง่การอนุรักษ์หรือการป้องกันการแพร่กระจายดินเค็มก็ควรกำหนดเงื่อนไขห้ามใช้พื้นที่ทำนาหรือทำพืชหรือกำหนดมาตรการฟื้นฟูที่เหมาะสมต่อไป

๕) ให้จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการผลิตกล้าไม้ผลไม้ยืนต้นอย่างเพียงพอที่จะบริการแก่เกษตรกรในราคาต้นทุนในทุกพื้นที่ที่จะดำเนินการตามข้อ ๔) และให้จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการจัดทำแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐให้ชัดเจนและถาวรในทุกโครงการของทุกส่วนราชการ

๖) ในกรณีที่มีการดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐและเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการบังคับคดีโดยทันทีพร้อมทั้งให้รายงานกระทรวงต้นสังกัดและ กบร.ทราบด้วย ห้ามมิให้ละเลยปล่อยทิ้งเป็นเวลานาน ทั้งนี้ควรมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการ

สำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการของหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้องติดตามการบังคับคดีต่อไปจนเสร็จสิ้นคดี^{๒๓}

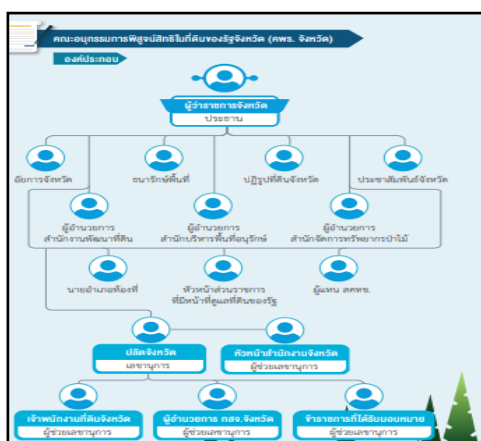
๗) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีและหรือให้แก้ไขกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐข้างต้น

๑.๓ แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้กลไกของภาครัฐ

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นเป็นครั้งแรก กำหนดให้มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นฝ่ายเลขานุการ และมีการตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) ทำหน้าที่พิจารณาพิสูจนสิทธิในที่ดิน

ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยผลของการปฏิรูประบบราชการ ได้มีการโอนภารกิจดังกล่าวมาเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กปร.จังหวัด) ทำหน้าที่พิจารณาพิสูจนสิทธิในที่ดิน

ปัจจุบันได้มีการโอนภารกิจดังกล่าวมาอยู่ภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่ง คทช. ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิสูจนสิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) เพื่อทำหน้าที่แทน กปร. จังหวัด และกำหนดมาตรการ เรื่อง การพิสูจนสิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคล ในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ สิทธิในที่ดินระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐ

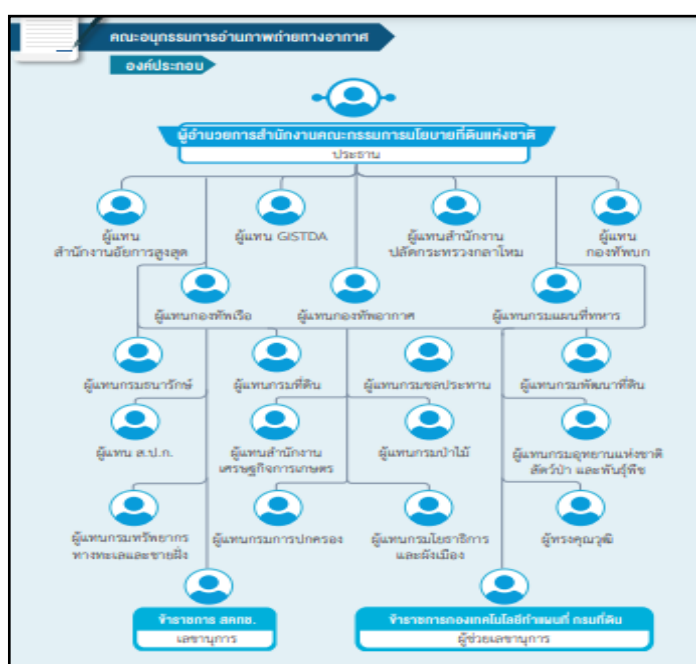


คณะกรรมการพิสูจนสิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

- พิสูจนสิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐตามมาตรการที่ คทช.กำหนด ในกรณีที่ต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจนสิทธิ ให้ใช้ผลการอ่าน แปลตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ คทช. แต่งตั้ง
- กำกับ ติดตาม ดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการที่ คทช. กำหนด

^{๒๓} สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๘), หน้า ๘-๑๐

- ตรวจสอบหรือดำเนินการใดๆเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดินของรัฐ และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ หากพบว่าการดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง
- รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ
- แต่งตั้งคณะทำงาน หรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดินเกี่ยวกับที่ดินของรัฐตามที่ได้รับมอบหมาย
- ดำเนินการในเรื่องอื่นๆตามที่กำหนดและปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ คทช. มอบหมาย



คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศมีหน้าที่และอำนาจดังนี้

- กำหนดแผนงาน โครงการ งบประมาณในการดำเนินการจัดทำแผนที่และอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ
- จัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วนต่างๆ ตามที่กำหนดเพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ
- อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์และหมายเลขแผนที่พื้นที่ ทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ลงบนภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ
- กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง หรือข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ
- แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยการปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย ดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ตามที่กำหนดและปฏิบัติงานอื่นใด ตามที่ คทช. มอบหมาย

วัตถุประสงค์ของการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ คือ

- ๑) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกัน หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ด้วยวิธีการพิสูจน์ความจริงให้เป็นที่ยุติว่าประชาชนได้เข้าครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่
- ๒) เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ใช้ประกอบการพิจารณา ให้ความช่วยเหลือ เยียวยา ตามแนวทางที่เหมาะสมสมควรแก่กรณี ด้วยความมุ่งหวังที่จะสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม เป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหา

มาตรการของ คทช. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๕) ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

๑) การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ดังนี้

๑.๑) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น และพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสาร ซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๒) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น และพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสาร ซึ่งลงวันที่ภายหลัง การเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓) พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) พยานบุคคล พยานวัตถุ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรก หลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ใน ภาพถ่ายทางอากาศจึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลัง การเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร.จังหวัด) แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าว ให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๒.๑) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
ให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

๒.๓) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหลักฐาน ส.ค.๑ ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดิน
เพื่อดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ต่อไป

๒.๔) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้
ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ดำเนินการตามกฎหมายและ ระเบียบต่อไป

๓) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐให้ คพร.
จังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดิน ทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ
และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการดังนี้

๓.๑) กรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ คพร. จังหวัด
ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓.๒) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติ คพร.จังหวัด
ให้พิจารณาดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

หมายเหตุ มาตรการนี้เป็นไปตามมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติในการ
ประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๔ กระบวนการและขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิใน
ที่ดิน

๑) ขั้นตอนการรับเรื่อง

- ก) บุคคลมีข้อโต้แย้งสิทธิในที่ดินของรัฐ
- ข) หน่วยงานของรัฐมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสถานะที่ดินของรัฐ
- ค) มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ

๒) รวบรวมพยานหลักฐาน และสอบสวนสิทธิ

- ก) สอบสวนหรือตรวจสอบพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเป็นมาของที่ดินของรัฐ
- ข) ราษฎรแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินพิพาทว่าได้มีการครอบครอง

ทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๓) คพร.จังหวัด พิจารณาพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน

- ก) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ
- ข) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและลงวันที่หลังการเป็นที่ดินของรัฐ

แต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดิน
ของรัฐ

ค) พยานหลักฐานอื่นนอกจาก ข้อ ๑.๑ หรือ ๑.๒ เช่น ส.ค. ๑ หรือพยานบุคคล เป็นต้น
ซึ่งมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่า มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๔) ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ

- ก) จัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ
- ข) อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศภาคสำนักงาน
- ค) ตรวจสอบข้อมูลภาคสนาม
- ง) ปรับปรุงผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ

- จ) ถ่ายทอดผลการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศลงใน overlay พร้อมแสดงสัญลักษณ์และคำอธิบาย
- ฉ) นำเสนอที่ประชุมคณะทำงานกลั่นกรองผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อพิจารณาในเบื้องต้น
- ช) คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศพิจารณารับรองผลการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ

๕) คพร. จังหวัด มีมติเชื่อว่าครอบครองมาก่อนหรือหลังการเป็นที่ดินของรัฐให้แจ้งผลแก่เจ้าของที่ดิน, หน่วยงานที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ, สำนักงานที่ดิน

๔) มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

- (๑) จัดการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด
- (๒) ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐ โดยจัดให้มีการอบรมผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ให้ความสำคัญในคุณค่ารักและหวงแหนที่ดินของรัฐ
- (๓) จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับชาติเพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ที่ดินของรัฐ

(๔) ให้จัดทำแผนที่แสดงสภาพ และประเภทที่ดินของรัฐตั้งแสดงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สภาตำบล และส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

(๕) สำหรับที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย^{๒๔}

๑.๔ แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

๑) การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์นั้น ได้มีการจัดทำมานานแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๔ กำหนดให้กรมการอำเภอจัดทำบัญชีที่ดิน ที่นา ที่สวน ที่ห้วย หนอง คลอง บึง เอาไว้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานตามหน้าที่การจัดทำทะเบียนที่ดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นการจัดทำทั้งทะเบียนที่ดินทั้งหมดรวมทั้งที่ดินสาธารณประโยชน์ด้วย ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้มีการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกแปลง ไม่ว่าจะได้มีการหวงห้ามไว้หรือไม่ และกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๒๕๐/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๗๙ วางระเบียบให้นำที่ดิน

^{๒๔} กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า ๓๙-๔๑

ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันลงทะเบียนที่
 สาธารณประโยชน์ให้เป็นหลักฐานด้วย ต่อมาได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๐/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๙
 กรกฎาคม ๒๔๙๑ สั่งให้จังหวัดต่างๆ พิจารณาตรวจสอบทะเบียนที่ดินหวงห้าม และหนองน้ำ
 สาธารณะภายในท้องที่ว่ามีกรออกทับหรือเหลื่อมล้ำที่ดินของเอกชนที่ได้ครอบครองก่อนประกาศ
 หรือไม่ แล้วจัดทำทะเบียนว่ามีกี่แห่ง อยู่ในท้องที่ใด หมู่ใด ตำบลใด ได้ประกาศหวงห้ามไว้ตั้งแต่
 เมื่อใด ฯลฯ เพื่อจังหวัด จะได้ดำเนินการกับผู้บุกรุกต่อไป และหนังสือกระทรวงมหาดไทย
 ที่ ๓๕๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๒ สั่งให้จังหวัดนำที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐาน
 การหวงห้าม หรือทางการมิได้หวงห้าม แต่ได้กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายแล้วขึ้น
 ทะเบียนเอาไว้เป็นหลักฐาน ยกเว้นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพ เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย หนอง
 บึง พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปักหลักเขตไว้เป็นหลักฐานและทำป้ายปักไว้ ณ ที่ดินนั้นให้ราษฎร
 ทราบไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์

ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็นทะเบียนที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้น เพื่อบันทึก
 รายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัดหนึ่งๆ หรืออำเภอหนึ่งๆ หรือตำบล
 หนึ่งๆ มีที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ไหน มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์
 อย่างไร

มีปัญหาว่า ที่ดินที่ระบุไว้ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ว่าเป็นที่ดินสำหรับ
 พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ระบุว่าสงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เช่นนี้ จะรับฟังได้หรือไม่ว่าที่ดินแปลงนั้นเป็น
 ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเรื่องนี้ มีคำพิพากษาศาลฎีกา ตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว คือ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๙๒/๒๕๐๒ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๒/๒๕๐๘ วินิจฉัยว่า
 “การจะเป็นหนองสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องขึ้นทะเบียนไว้
 เพราะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น เป็นไปตามสภาพของที่ดินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อ
 สาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่”

คำพิพากษาศาลฎีกา ๒๘๑/๒๕๐๖ วินิจฉัยว่า “ที่ดินซึ่งเป็นที่สำหรับให้ราษฎร
 ใช้เลี้ยงสัตว์ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา
 ๑๓๐๔ (๒) ตั้งแต่ก่อนใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘
 ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามหรือสงวนแต่ประการใด ทางราชการจะประกาศขึ้นทะเบียนเป็น
 ที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ไม่สำคัญ”

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ความสมบูรณ์ของการเป็น
 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ขึ้นอยู่ที่ว่าที่ดินแปลงนั้นได้ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย
 หรือไม่ หรือเกิดจากการใช้ร่วมกันของราษฎรหรือไม่ หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพ
 ธรรมชาติของทรัพย์สินนั้นหรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ทะเบียนที่
 สาธารณประโยชน์ จึงเป็นเพียงหลักฐานที่แสดงว่าที่ดินได้หวงห้ามไว้นั้นมีอยู่จริงหรือไม่เท่านั้น เช่น ที่ดิน
 ที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์มีการนำขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์การนำขึ้นทะเบียนที่
 สาธารณประโยชน์เป็นหลักฐาน อย่างหนึ่งที่แสดงว่าที่ดินนั้นมีอยู่จริง แต่การหวงห้ามไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์
 จะสมบูรณ์ใช้ได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากหลักฐานการหวงห้ามนั้นๆ ฉะนั้น แม้จะมีชื่อเป็นที่ดิน
 ที่สงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันอยู่ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่ถ้าปรากฏว่าได้สงวนหวงห้ามไว้

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในระหว่างที่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.๒๔๗๘ ใช้บังคับ ก็ไม่ทำให้ที่ดินที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปได้

แต่อย่างไรก็ดี แม้ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์จะไม่ใช้สิ่งที่แสดงถึงความสมบูรณ์ของการเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ก็ใช้เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่จะพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ได้กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ไปเมื่อใด เพียงใดเพราะในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ จะปรากฏทั้งวัน เดือน ปี ที่หวงห้ามวัตถุประสงค์ที่หวงห้าม ผู้ที่ทำการหวงห้าม รวมทั้งเป็นหลักฐานที่แสดงว่าที่ดินนั้นมีอยู่จริงเพราะมีปรากฏชื่อในทะเบียนและยังทำให้ทราบได้ว่าที่ดินนั้นได้กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยวิธีการใด เช่น เกิดจากการสงวนหวงห้ามหรือเกิดจากสภาพของทรัพย์สินนั้นเอง เช่น เป็นแม่น้ำลำคลอง เป็นต้น^{๒๕}

๒) การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้มีการดำเนินการออกมานานแล้ว ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแต่ว่าการออกหนังสือประเภทนี้อาศัยคำสั่งระเบียบการที่มีมาแต่เดิมของ กระทรวงเกษตรธิการ โดยไม่มีกฎหมายใดสนับสนุนหรือให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แต่อย่างใด แต่ว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวในสายตาของคนทั่วไปโดยเฉพาะในชั้นศาลนั้นก็มีความเชื่อถือเพราะเหตุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นผู้กระทำการออกฉะนั้นเหตุผลที่ได้มีการเพิ่มมาตรา ๘ ตรี เข้ามานั้นก็เพื่อจะรับรองการดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นๆ^{๒๖} โดยหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับแรกเป็นที่ตั้งที่พัทลุง ตำบลนาเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ออกให้เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๔๖๐ แต่ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ แต่ได้ออกกันมาเรื่อยๆโดยอาศัยระเบียบคำสั่งต่างๆ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ (พ.ศ.๒๕๑๕) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้มีมาตรา ๘ ตรี ดังนี้

“มาตรา ๘ ตรี ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”

๒.๑ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีกฎหมายและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องดังนี้

- ๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒), (๓)
- ๒) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี
- ๓) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ.๒๕๑๖)
- ๔) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗)
- ๕) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

^{๒๕} กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า ๒ ๕-๒๗

พ.ศ.๒๕๑๗, ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๐), ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๐), ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๒), ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๓๐) และฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๓๙)

๖) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.๒๕๔๓

๗) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๘) ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.๒๕๒๙

๙) คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๘๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการปฏิบัติราชการแทน

๒.๒ หลักการที่สำคัญในการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

บทบัญญัติของมาตรา ๘ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รับรองการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงว่า เป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่แสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น หากใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่

๑) ลักษณะของที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้กำหนดว่าที่ดินของรัฐประเภทใดให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ซึ่งถ้าเป็นที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะต้องออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งสิ้น แต่ถ้าเป็นที่ดินของรัฐอย่างอื่น เช่น ที่ดินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาโดยรัฐถือที่ดินนั้น ในฐานะอย่างเอกชนแล้ว ก็จะต้องออกเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี

๒) ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันบางลักษณะไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น ถนนหนทาง ลำคลอง และทางรถไฟ เป็นต้น เพราะเป็นที่ดินที่มีสภาพและขอบเขตในตัวของมันเองอยู่แล้วสำหรับแม่น้ำ ลำคลอง อาจเปลี่ยนขอบเขตไปได้ตามธรรมชาติ โดยออกเป็นทั้งกรรมสิทธิ์ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ หรือบางแห่งอาจจะพังลงน้ำกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันหากจะให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็จะเป็นการยุ่งยาก ฉะนั้น จึงให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินพิจารณาว่าที่ดินในลักษณะเช่นใดจะสมควรออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่

- แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งก็ได้แก่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ.๒๕๑๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

- ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันก็ดีหรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะก็ดี ถ้าที่ดินนั้นยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถือว่าเขตที่ดินนั้นเป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ เช่น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่กระทรวงมหาดไทยได้ส่งให้

จังหวัดต่างๆ สํารวจและจัดทําคืน หรือประกาศการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการ เช่น พ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๘

- การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา ๘ ตรี ให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินจะเป็นผู้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งที่ ๒๑๘๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ มอบอำนาจอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจังหวัดนั้นๆ (ยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นของอธิบดีกรมที่ดิน)

๒.๓ หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ.๒๕๑๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ กำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ดังนี้

๑) ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินนั้นให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดีกรมที่ดินว่า จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

๒) เมื่อได้รับคำขอตามข้อ (๑) ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อก่อหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ประชาชนทราบกำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และให้บริเวณที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ สำหรับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ในประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

๓) ในกรณีที่มีผู้คัดค้าน ให้ดำเนินการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) และให้อธิบดีรอกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ แล้วดำเนินการดังนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและไม่ไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ หากผู้คัดค้านไปใช้สิทธิทางศาลให้รอกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่า ผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

(๒) ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้รอกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ได้คัดค้านไว้ก่อนและผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็วแล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น

๔) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้แบบ ส.ธ.๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้

๕) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ทำขึ้นสามฉบับมอบให้ผู้ดูแล

รักษาถือไว้หนึ่งฉบับและเก็บไว้ ณ กรมที่ดินหนึ่งฉบับ กรณีที่ดินคาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้จัดทำเพิ่มขึ้นตามจังหวัดที่เกี่ยวข้อง (ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ ๖ พ.ศ.๒๕๓๙)

๖) ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสูญหายให้อธิบดีออกใบแทนให้ กล่าวโดยสรุป คือ กระบวนการในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น มาตรา ๘ ตี ๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า แบบหลักเกณฑ์ และวิธีการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ.๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑ กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเป็นผู้แสดงความประสงค์ในการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่ออธิบดี

ในกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเดิม กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ มอบหมายให้นายอำเภอท้องที่ที่ดินตั้งอยู่เป็นผู้ดำเนินการยื่นคำขอ (แสดงความประสงค์แทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาในขณะนั้น) แต่เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอดังนั้นในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นอกจากนายอำเภอจะเป็นผู้แสดงความประสงค์แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็น “ทบวงการเมือง” ตามคำนิยามในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็สามารถแสดงความประสงค์ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เช่นเดียวกัน โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.๒๕๑๗ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.๒๕๔๓ กรณีมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

๒.๔ การปฏิบัติตามนโยบายในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

ปัญหาประการหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดข้อพิพาท คือ แนวเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ในปี พ.ศ.๒๕๓๕ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ในที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย^{๒๖} เมื่อกรมที่ดิน มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดังนั้น กรมที่ดิน จึงได้ให้ความสำคัญกับการ

^{๒๖} กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, ๒๕๕๔), หน้า ๔๑

เร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อใช้เป็นหลักฐานแสดงเขตที่ดินของรัฐป้องกันและลดปัญหาข้อพิพาทระหว่างภาครัฐกับประชาชน โดยได้จัดทำโครงการเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นประจำทุกปีและได้กระจายอำนาจการลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ปฏิบัติราชการแทนแล้ว ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๘๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖

๔.แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบูรณาการ

๑. ความหมายการบูรณาการ

การบูรณาการมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายในลักษณะใกล้เคียงกันไว้ ดังนี้ความหมายการบูรณาการตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Integration มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินว่า Integrate คำว่าบูรณาการในความหมายทั่วไป หมายถึง การทำสิ่งทีบกพร่องให้สมบูรณ์แบบโดยการเพิ่มเติมบางส่วนที่ขาดอยู่ให้สมบูรณ์ หรือการนำส่วนประกอบย่อยมารวมกันตั้งแต่สองส่วนเพื่อทำให้เป็นส่วนประกอบใหญ่ของทั้งหมด ดังนั้น การบูรณาการเป็นการเชื่อมสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งเข้ามาเป็นส่วนประกอบกับอีกสิ่งหนึ่งให้มีความสมบูรณ์กลายเป็นส่วนหนึ่งของแกนหลักหรือส่วนประกอบที่ใหญ่กว่า (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๒๕๕๖)

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) (๒๕๔๐) ได้ให้ความหมายบูรณาการ หมายถึง การทำให้หน่วยย่อยที่มีอยู่ทั้งหลายที่สัมพันธ์อิงอาศัยซึ่งกันและกันเข้ามาร่วมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนให้เป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความหมายครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว

ประเวศ วะสี (๒๕๔๕) ได้ให้ความหมายของการบูรณาการเป็นความเชื่อมโยงขององค์ประกอบต่างๆ ไปด้วยกันอย่างลงตัวและอย่างสมดุล

ทิตินา แคมณี (๒๕๔๘) ได้ให้นิยามของการบูรณาการ หมายถึงการทำให้สมบูรณ์โดยการนำหน่วยย่อยๆ ที่มีความสัมพันธ์มาทำหน้าที่อย่างผสมผสานกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียวให้ครบถ้วนสมบูรณ์ในตัวเองไม่ได้แยกเป็นส่วนๆ

บีเน่ (Beane, ๑๙๙๑) การบูรณาการเป็นการเชื่อมโยงความรู้ประสบการณ์ในลักษณะผสมผสานเข้าด้วยกันทั้งหมดเพื่อให้สอดคล้องสมบูรณ์โดยรวมกันมากกว่าการแยกส่วน

การบูรณาการ (Integration) หมายถึง การประสานกลมกลืนกันของแผนกระบวนการสารสนเทศการจัดสรรทรัพยากร การปฏิบัติการ ผลลัพธ์ และการวิเคราะห์ เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ที่สำคัญของสถาบัน (Organization-wide Goal) การบูรณาการที่มีประสิทธิผลเป็นมากกว่าความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน (Alignment) ซึ่งการดำเนินการของแต่ละองค์ประกอบภายในระบบการจัดการ ผลการดำเนินการมีความเชื่อมโยงกันเป็นหนึ่งเดียวอย่างสมบูรณ์ (คณะกรรมการการอุดมศึกษา, ๒๕๕๗, หน้า ๓๕)

สรุปจากความหมายที่กล่าวมา การบูรณาการหมายถึง กระบวนการเชื่อมประสานสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งผสมผสานสิ่งที่มีอยู่เข้ามารวมกันให้มีความประสานสัมพันธ์แบบองค์รวมเป็นหนึ่งเดียว

ครบถ้วน สมบูรณ์ เป็นเอกภาพในตัวแบบไม่แยกส่วน จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของแกนหลัก หรือส่วนประกอบที่ใหญ่ขึ้น

๒. ประโยชน์ของการบูรณาการ

แนวคิดการบูรณาการถูกนำมาใช้ในการบริหารราชการของรัฐบาลด้านการวางแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ การบริหารราชการระดับจังหวัดที่ปรับเปลี่ยนการบริหารงานแบบแยก ส่วนมาเป็นการบริหารงานแบบบูรณาการ (CEO) การที่หน่วยงานนำหลักการบูรณาการมาใช้ในการ ดำเนินงานก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๒๕๕๖)

๑. เป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เกิดการรวมงานที่ใกล้เคียงกันให้ เป็นสิ่งเดียวกันเกิดผลดีต่อเรื่องใหญ่ โดยดูคุณภาพรวมทั้งหมด และมองปัญหาได้ถูกจุดโดยใช้ความ เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกับระบบหรือปัจจัยต่างๆ ให้มีมุมมองที่กว้าง ครบถ้วน

๒. สามารถใช้ทรัพยากรต่างๆ เช่น บุคลากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพลดความ ซ้ำซ้อนในการทำงาน การเปลี่ยนแปลงในการใช้ทรัพยากร ทำให้มีทรัพยากรเหลือใช้อย่างอื่นได้

๓. พนักงานทำงานได้ง่าย สะดวก มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจะปรับตัวอย่าง ต่อเนื่องและช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จ

๔. ลดความสูญเปล่าของเวลา ความซ้ำซ้อน ในการบริหารช่วยให้การแก้ปัญหา ในงานได้อย่างเบ็ดเสร็จเชื่อมโยงกับระบบต่างๆ ให้มีมุมมองอย่างครบถ้วนและลึกซึ้ง

๕. ลดค่าใช้จ่ายในการตรวจติดตาม และตรวจประเมินผลที่ต้องดำเนินการตรวจ ติดตาม และประเมินผลที่ละกิจกรรม หากมีการบูรณาการกิจกรรมหรือโครงการทำให้การดำเนินการ ติดตามและตรวจประเมินผลเพียงครั้งเดียวสามารถตอบได้หลายเป้าหมาย

๖. สร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่องค์กรในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพภายในองค์กร

๗. เป็นการพัฒนามนุษย์ให้มีความสมบูรณ์ บุคคลที่มีความคิดแบบบูรณาการจะช่วย ให้ลดความผิดพลาดจากการตัดสินใจที่ไม่รอบคอบ มีความเข้าใจเรื่องที่มีความซับซ้อนได้อย่างลึกซึ้ง และกว้างขวางยิ่งขึ้นทำให้การตัดสินใจในเรื่องเล็กเกิดผลดีต่อเรื่องใหญ่โดยดูภาพรวมทั้งหมด ก่อนตัดสินใจ และมองปัญหาได้ถูกจุดรู้จักเชื่อมโยงและผลกระทบ

๘. การบูรณาการเป็นพฤติกรรมที่แสดงถึงความฉลาดหลักแหลมในการปรับตัวเอง อย่างต่อเนื่องด้วยการใช้ไหวพริบ ปฏิภาณ สติปัญญาและมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งอื่นให้เข้าด้วยกันอย่าง สมบูรณ์แบบ

๙. ช่วยจัดความขัดแย้ง เนื่องจากการบูรณาการทำให้เกิดความเชื่อมโยงแนวคิด ต่างๆ เข้ากันได้อย่างสมบูรณ์

๑๐. รู้จุดเชื่อมโยงของงานและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ช่วยให้ผู้สามารถแก้ไข ปัญหาได้อย่างชัดเจนเบ็ดเสร็จ เชื่อมโยงงานต่างๆ อย่างลงตัว

สรุปการบูรณาการทำให้องค์กรเกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานแบบเดิมๆ ทำให้ เกิดผลดีแก่องค์กร หลุดพ้นจากปัญหาความขาดแคลน และสามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน อันเกิดจากการบูรณาการงานที่มีอยู่เข้าด้วยกันสามารถลดความซ้ำซ้อนของงาน ความสูญเปล่าเกี่ยวกับบุคลากร งบประมาณ เวลา ประหยัดทรัพยากร ลดปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กรเป็นการพัฒนาทรัพยากร

มนุษย์ ให้เป็นบุคคลที่รอบคอบ มองงานสัมพันธ์อย่างเป็นระบบและทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม

๕.งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จิริรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ (๒๕๕๒) ศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์หรือศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ในการป้องกันและแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผลการวิจัยพบว่ากฎหมาย ที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทยนั้น มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตนได้ หรือถ้านำไปได้ก็โดยวิธีการทางกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เท่านั้น กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดินพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และกฎกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ที่ ๒/๒๕๔๖ และที่ ๔ - ๗๘/๒๕๔๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๕ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒/๒๕๔๓ ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการดูแลรักษาคุ่มครองและป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหลายองค์กร ทั้งหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาทิเช่น กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย จังหวัด อำเภอองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ตลอดจนนโยบายระเบียบคำสั่งของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน มีจำนวนมาก แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

วีรศักดิ์ แก้วเชื่อน (๒๕๔๘,บทคัดย่อ) ศึกษาแนวทางการแก้ไขและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ของประชาชนในเขตอำเภอบาง จังหวัดเชียงราย การศึกษาค้นคว้าพบว่าสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบทำประโยชน์เป็นที่ทำนา ทำไร่ ไม่มีเอกสารสิทธิร้อยละ ๔๒.๔๑ ประเภทที่ดินที่ถูกบุกรุกมากที่สุดคือ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ราชพัสดุที่สาธารณประโยชน์หนองน้ำ สาเหตุและปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดิน ได้แก่ ราษฎรที่ทำขึ้นโดยที่ประชาชนทราบว่าได้บุกรุกที่ดินของรัฐและไม่มีเอกสารสิทธิ ในที่ดิน ส่วนภาครัฐ มีการดำเนินการสอบถามสาเหตุที่บุกรุกที่ดินของรัฐ แนวทางในการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้แก่จัดป้ายแสดงพื้นที่ที่ดินของรัฐให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดการขยายการบุกรุกเพิ่มขึ้นการตรวจสอบแนวเขตที่ดินและหลักฐาน ผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์อย่างเป็นธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรรณรงค์ป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยส่งเจ้าหน้าที่ออกไปให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ให้ประชาชนผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนหวงแหนที่ดิน

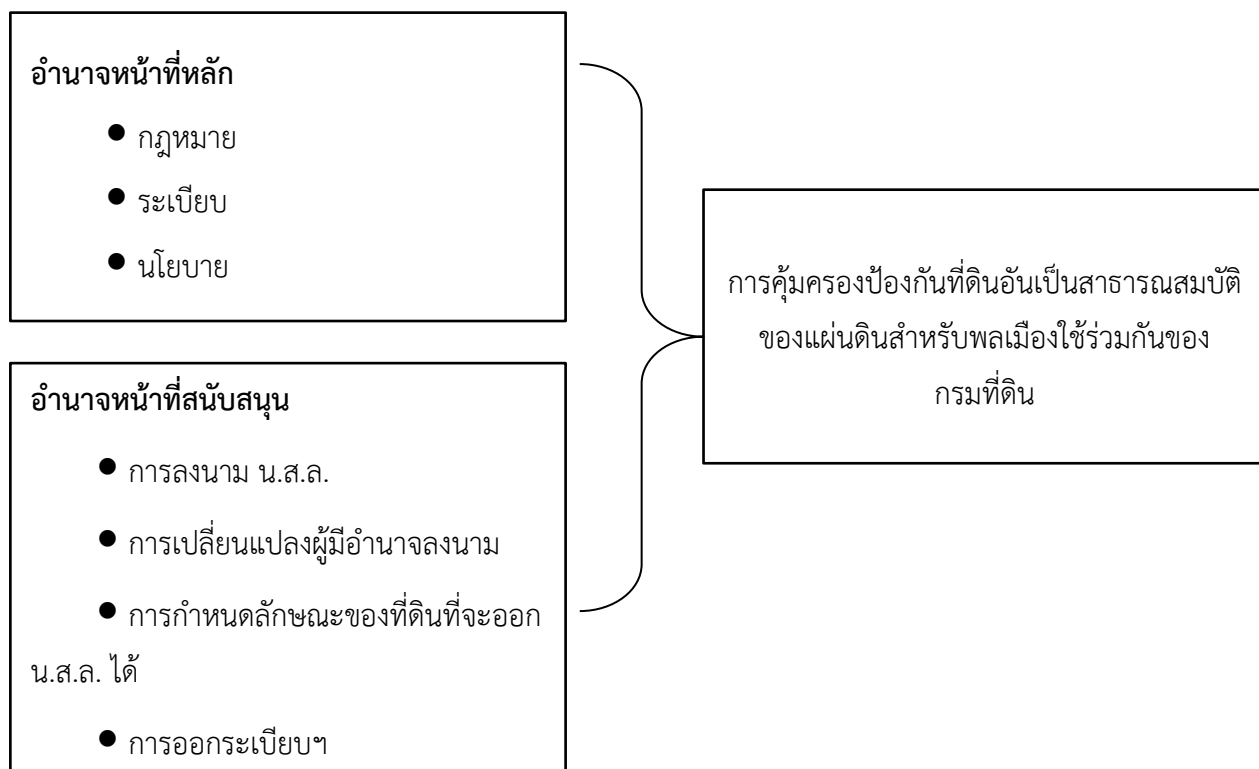
และแนวทางที่รัฐควรดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกที่ดิน ได้แก่ จัดหาที่ดินที่เหมาะสมให้กับประชาชนในราคาถูก

บุญชัย สมใจ (๒๕๔๗,บทคัดย่อ) การศึกษาเรื่อง การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ศึกษากรณีที่สงวนเล้งสัตว์มลา หมู่ที่ ๓ ตำบลมลา อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อศึกษาความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อศึกษา แนวทางการแก้ไขปัญหของภาครัฐเกี่ยวกับการจัดการปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ผลการศึกษาพบว่า ผู้ครอบครองที่ดินสาธารณะประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่มลาโดยกำเนิดเป็นการครอบครองต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษที่อาศัยอยู่เดิม หรือบางรายก็ได้มาจากการแบ่งซื้อขายจากผู้อาศัยอยู่เดิม มีการบุกรุกครอบครองต่อเนื่องมานานกว่า ๖๐ ปีแล้ว มีการสร้างบ้านพักอาศัยหรือสร้างบ้านหรือบังกะโลสำหรับเช่า ผู้ครอบครองบางรายก็เป็นคนต่างพื้นที่ แต่มีเพียงส่วนน้อยซื้อที่ดิน เพื่อทำธุรกิจ ต้องการให้ทางราชการออกเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครอง จึงได้มีการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) มาโดยตลอด เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ กรมที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการที่ดินของรัฐกรณีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหความยากจนโดยนำที่ดินที่มีการครอบครองอยู่มาให้เช่าโดยเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากสามารถดำเนินการได้ตามนโยบายดังกล่าว ก็สามารถแก้ไขปัญหการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ในที่สุด

นายพุฒิพงศ์ หุ่นโตภาพ,นางสาวจรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์,นายสรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธุ์ (๒๕๕๑,บทคัดย่อ) โครงการวิธีการระงับข้อพิพาทในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน งานวิจัยนี้เป็นการศึกษากระบวนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สาเหตุและปัญหาที่เกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน การดำเนินการแก้ไขปัญหการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในปัจจุบัน การวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์หาวิธีการระงับข้อพิพาท โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเปรียบเทียบรูปแบบการระงับข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน เพื่อให้ได้แนวทางระงับข้อพิพาทในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการศึกษาพบว่าวิธีการระงับข้อพิพาทในการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงสำหรับที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ควรใช้หลักสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยจะต้องมีการออกกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติและควรจะมีการรับฟังพยานหลักฐานของประชาชนในพื้นที่ประกอบการพิจารณาข้อพิพาทมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด อีกทั้งควรมีการแก้ไขระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.๒๕๔๓ ในเรื่องอำนาจของช่างรังวัด ให้สามารถชี้แจงข้อเท็จจริงสำหรับที่สาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกควรกำหนดให้ประชาชนซึ่งอยู่ในพื้นที่สามารถเข้าที่ดินดังกล่าวจากหน่วยงานของรัฐได้โดยนำหลักกฎหมายในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาปรับใช้ และควรเร่งสำรวจเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั่วประเทศ

๖.กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องคณะผู้วิจัยจึงได้กรอบแนวคิด ดังนี้



บทที่ ๓

วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาปาเระ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (Methodology) คือ กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลและปรากฏการณ์ในเชิงลึก ประกอบด้วย

๑. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)
๒. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview)
๓. การวิจัยเชิงสำรวจ (Sampling Survey Research)

ส่วนการนำเสนอรูปแบบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (Methodology) นั้น ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบวิธีวิจัย ตลอดจนแนวทางในการศึกษาตามแนวทางกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีสาระสำคัญที่สรุปได้ ดังต่อไปนี้

๑.วิธีการวิจัย

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้รูปแบบในการศึกษากระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งประกอบด้วยการใช้กระบวนการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร หรือเรียกว่า การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากนั้นก็จะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) ในการอธิบายปรากฏการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จริง ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา บริเวณ “ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาปาเระ” อันมีสาระสำคัญโดยสรุปได้ดังนี้

๑.๑ การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

ในกระบวนการวิจัย (Methodology) ที่ใช้เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ขึ้นแรกเริ่มจากการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ก่อนเบื้องต้น ผู้วิจัยจะทำการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูล โดยทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาปาเระ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ดังนี้

- ๑.๑.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตลอดจนขอบเขตของคำจำกัดความ ความหมายเฉพาะ รวมถึงการใช้ที่สาธารณะประโยชน์
- ๑.๑.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
- ๑.๑.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือ การจัดการความขัดแย้งในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยให้ความสนใจงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย และงานวิจัยเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือในการจัดการความขัดแย้งในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย ตลอดจนประวัติศาสตร์ท้องถิ่น อัตลักษณ์ ความเป็นมาของชุมชนบริเวณ “ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาปาเระ” ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ประชาชน การประกอบอาชีพ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ ศาสนาและวัฒนธรรม ควบคู่ไปด้วย เพื่อให้เข้าใจแก่นแท้เชิงลึกของการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์

๑.๒ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview)

ในกระบวนการวิจัย (Methodology) ที่ใช้เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) หลังจากมีชุดข้อมูลจากการการสืบค้น โดยมองภาพรวมอย่างรอบด้านแล้ว ต่อมาผู้วิจัยจะทำการศึกษา โดยการลงพื้นที่เก็บข้อมูล ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) ซึ่งมีกรอบแบบโครงสร้างของข้อคำถามให้ตรงกับกรอบแนวคิดที่ได้วางไว้พอสังเขป เป็นการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง กล่าวคือ ผู้วิจัย ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ โดยไม่มีชุดคำถามหรือเวลาเป็นตัวกำหนดในการสัมภาษณ์ แต่ผู้วิจัยจะตั้งประเด็นไว้ส่วนหนึ่งล่วงหน้า เพื่อความต่อเนื่องในการสัมภาษณ์และเพื่อป้องกันการข้ามประเด็น โดยให้ผู้ถูกสัมภาษณ์มีอิสระทางความคิดในการตอบข้อซักถาม สามารถได้ตอบไปมาได้ หรือถามกลับผู้สัมภาษณ์ได้แบบ “คนใน” (Emic view) และมีการวิเคราะห์จากมุมมองของ “คนนอก” (Etic view) เพื่อสร้างบรรยากาศและเกิดความเข้าใจ “บริบทของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น” หรือมิติความเป็นจริงของบุคคลในบริบททางสังคมและวัฒนธรรม ในขณะนั้น

๑.๓ การวิจัยเชิงสำรวจ (Sampling Survey Research)

ใช้วิธีการคัดเลือกประชากรกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยเลือกคุณลักษณะประชากรกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงและจัดทำแบบสอบถาม (Questionnaires) จัดส่งให้กลุ่มตัวอย่าง ประมาณ ๓๐ ชุด ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ/เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด(สาขา)/หัวหน้ากลุ่มงานวิชาการที่ดิน/หัวหน้าฝ่ายทะเบียน/หัวหน้าฝ่ายรังวัด/เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสำนักงานที่ดิน/เจ้าหน้าที่ คอ.บต./นายอำเภอ/ปลัดอำเภอ/กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน/ผู้นำชุมชน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงเขาปาเระ โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างจากทุกกลุ่ม

๒. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาปาเระ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) และการวิจัยเชิงสำรวจ (Sampling Survey Research) จากกลุ่มชาวบ้านกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Random) ที่ทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ แปลงเขาปาเระ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา จำนวน ๓๐ ราย, ผู้นำชุมชน, นักวิชาการอิสระ, หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑)

พ.ศ.๒๕๕๑) ตลอดจนบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนสำคัญในการสร้างความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริงภายในพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยจะทำการคัดเลือกด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงประเด็น ภายใต้กรอบแนวคิดที่วางไว้ สำหรับการจัดประเภทผู้ให้ข้อมูลผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้ ๑. ภาคประชาชน ๒. ผู้นำชุมชน หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำศาสนา ประธานกลุ่มต่างๆ ๓. ภาคประชาสังคม นักวิชาการ ปรชาญชาวบ้าน และ ๔. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หมายถึง ผู้มีหน้าที่ดูแล รักษา คุ้มครอง ป้องกัน ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

๓. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาปาเระ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา” ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) และแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Random) ที่เกี่ยวข้องหรือทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงเขาปาเระ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ประกอบไปด้วยบุคคลทั่วไป, ผู้นำชุมชน, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด, หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ และสร้างเครื่องมือในการศึกษาวิจัยคือ แบบสำรวจแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับการศึกษาวิจัย ดังนี้

- ๑) เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน
- ๒) เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์แบบบูรณาการระหว่างภาครัฐกับประชาชนของกรมที่ดิน

๔. การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้ศึกษาวิจัยได้จัดทำแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือจัดเก็บข้อมูลในการวิจัย โดยมีขั้นตอนการสร้างเครื่องมือ ดังนี้

ก) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน และการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน จากนั้นนำมากำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์

ข) สร้างแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

ค) นำแบบสอบถามที่ผ่านการพิจารณาของอาจารย์ที่ปรึกษาแล้วไปดำเนินการ

๕. การเก็บรวบรวมข้อมูล

๕.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการและข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ

๕.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามที่แจกให้กับประชากรกลุ่มตัวอย่างแล้วนำมาตรวจสอบความสมบูรณ์ ถูกต้อง เพื่อเตรียมการสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผล

๖. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) ที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล โดยวิธีการตีความ (Interpretation) ซึ่งได้จากการสังเกตและการสัมภาษณ์ที่ได้จดบันทึกไว้จากสิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ที่มองเห็น โดยผู้วิจัย ได้เห็นหลายๆ เหตุการณ์ ข้อมูลที่ไม่ต้องการจะถูกกำจัดออกไปได้ หลังจากนั้นทำการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Inductive) โดยการเขียนเป็นประโยคหรือข้อความตามกรอบแนวคิดทฤษฎีหรือตอบปัญหาของการวิจัยควบคู่กับการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสาร (Document Research) ในการวิเคราะห์เอกสาร โดยผู้วิจัยได้คำนึงถึงบริบท (Context) หรือสภาพแวดล้อมของข้อมูลเอกสารที่นำมาวิเคราะห์ส่วนข้อมูลเชิงสำรวจเมื่อได้รวบรวมข้อมูลการตอบแบบสอบถามแล้วจึงนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์และประมวลผลเพื่อทำการสรุปผลการวิจัย

๗. ความเป็นกลาง (Objectivity)

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาปาเระ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ผู้มีวิจัยมีภูมิหลัง โดยเป็นผู้ดำเนินการในการเสนอเพื่อพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ถ) เลขที่ ยล ๐๒๙๕ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ซึ่งตำแหน่งเจ้าพนักงานจังหวัดยะลา สาขายะหา ในห้วงเวลาดังกล่าว แต่การเก็บข้อมูลเพื่อศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้มิได้ส่งกระทบหรือเป็นข้อจำกัด ในด้านอำนาจหน้าที่ ความคิด มุมมอง ทศนคติแต่อย่างใด จุดประสงค์หลักงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อสามารถอธิบายสาเหตุและปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐ ศึกษาหาแนวทางป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อไม่ให้มีการขยายการบุกรุกเพิ่มขึ้น ตลอดจนเป็นการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนหวงแหนที่ดินของชาติสืบไป

บทที่ ๔

ผลการศึกษา

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้รูปแบบในการศึกษากระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยทำการเก็บข้อมูลในรูปแบบของการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) และการวิจัยเชิงสำรวจ (Sampling Survey Research) เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จการศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาปาเระ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดินและเพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์แบบบูรณาการระหว่างภาครัฐกับประชาชนของกรมที่ดิน เมื่อได้ประมวลผลการศึกษาและทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากแบบสำรวจ ทำให้ทราบสภาพปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดทั้งปัจจัยภายในภายนอกที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลมาพัฒนาและปรับปรุงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์

๔.๑ ประวัติความเป็นมาที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลง “เขาปาเระ”

ที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงเขาปาเระ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตั้งอยู่หมู่ที่ ๖ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา มีเอกสารทางราชการคือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ ยล.๐๒๙๕ ที่ดินเลขที่ ๕๒๔ ะวาง ๕๑๒๒IV๓๔๑๖ ที่ดินแปลงนี้มีเนื้อที่ประมาณ ๑๔๑ ไร่ ๓ งาน ๖๕.๔/๑๐ ตารางวา (หนึ่งร้อยสี่สิบเอ็ดไร่สามงานหกสิบห้าเศษสี่ส่วนสิบตารางวา) โดยมีพื้นที่บางส่วนเป็นที่ตั้งของศาลาดูดวงจันทร์ หรือหอดูดวงจันทร์ สำหรับเป็นจุดดูดวงจันทร์ในพื้นที่อำเภอยะหา โดยชาวมุสลิมในประเทศไทยมักจะยอมรับผลการดูดวงจันทร์จากที่นี่ เพราะเป็นจุดที่เห็นดวงจันทร์ชัดและเห็นเป็นที่แรกเสมอ และที่นี่เป็นศาลาหรือหอดูดวงจันทร์ที่มีทำเลที่ดีที่สุดในประเทศไทย อีกทั้งเป็นจุดชมวิวที่สวยงามที่สุดแห่งหนึ่งในจังหวัดยะลาด้วย

ศาลาดูดวงจันทร์ อำเภอยะหา หรือหอดูดวงจันทร์โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราช หรือหอดูดวงจันทร์เขาปาเระ แล้วแต่ผู้คนจะเรียก ตั้งอยู่บนเขาปาเระ หลังโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราช อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ที่นี่เป็นที่รู้จักและเป็นที่นิยมในการท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัดยะลาอีกหนึ่งแห่ง โดยมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน ทั้งมาเลเซีย อินโดนีเซีย มาเลเซียอยู่บ่อยครั้ง หากมาเยือนปลายฝนต้นหนาว จะสัมผัสกับอากาศที่หนาวเย็น สดชื่น และทัศนียภาพสวยงามตระการตาของทะเลหมอกที่รายรอบขุนเขา

ผู้วิจัยขอเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มประชากรตัวอย่างและจากเอกสารทางวิชาการ โดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลมาจากการวิจัยเชิงเอกสารและการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลแบ่งเป็น ๓ กลุ่มประชากร

ได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ผู้ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานอื่น และประชาชนในพื้นที่อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ดังนี้

๔.๑.๑ ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการแก้ไขด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ก) จากการศึกษาพบว่าอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการลงนาม การเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจลงนาม การกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การกำหนดระเบียบปฏิบัติ และการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ดังนั้นอำนาจหน้าที่ในการ คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดินโดยการ ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินพบว่า ตามแผนภูมิ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ตามมาตรา ๘ ตรี ที่ให้อธิบดีมีอำนาจลงนามต่อมาได้มีคำสั่ง มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจลงนาม การออกระเบียบปฏิบัติ การที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มี ส่วนร่วมโดยเฉพาะการประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสคัดค้าน และกระบวนการที่แจ้งให้ไป ดำเนินคดีทางศาล การตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ฯลฯ นั้นถือว่าเหมาะสมและเป็นการช่วย แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากสาเหตุแห่งการบุกรุกเกิดขึ้นจากแนวเขตที่ดิน ของรัฐไม่มีความชัดเจน ดังนั้นการกำหนดขอบเขตและแนวเขตที่ดินของรัฐโดยกระบวนการรังวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจึงเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ทำให้ประชาชน รู้ขอบเขตที่ดินของรัฐไม่กล้าที่จะเข้าทำการบุกรุก หรือหากมีการบุกรุกเมื่อใดเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันก็สามารถใช้อำนาจทางกฎหมายดำเนินการกับผู้บุกรุกได้ทันที

ข) ปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน

๑) จากการศึกษาพบว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน แม้จะได้มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ไว้แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ (สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา) มาตรา ๑๓๐๖ (ผู้ใดจะยกอายุ ความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินมิได้) และมาตรา ๑๓๐๗ (จะยึดเพื่อการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลมิได้) และประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๙ มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ ที่กำหนดโทษแก่ผู้บุกรุกที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีผู้บุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่อีกมาก ทำให้ เกิดกรณีพิพาท รัฐต้องเสียเวลาและงบประมาณเป็นอันมากในการยุติปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งมี ประเด็นปัญหาและมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย ดังนี้

ประเด็นปัญหาเกิดจากประชาชนผู้บุกรุกมี ๓ ประการคือ ๑) ผู้บุกรุกไม่ทราบว่าเป็น ที่ดินของรัฐหรือทราบแต่ไม่รู้อาณาเขตที่แน่นอน ๒) ผู้บุกรุกมีเจตนาบุกรุก และ ๓) ผู้บุกรุกมีเจตนา เข้าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราว แต่ถ้าทางราชการปล่อยปละละเลยก็จะเปลี่ยนเจตนาใหม่ ไม่ยอมออกจากที่ดินที่บุกรุก ซึ่งกรณีเช่นนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก

ประเด็นปัญหาและสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุก มี ๔ ประการคือ ๑) การปล่อยปละละเลยของภาครัฐ ๒) ปัญหาเรื่องการขาดที่ดินทำกิน ๓) การไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน ๔) การขาดวินัยของพลเรือน

ปัญหาการถือครองที่ดินของเอกชนในประเทศไทยภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในปัจจุบันนั้น เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในการบุกรุกที่ดินของรัฐ เนื่องจากปัจจุบันเอกชนอาจถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ซึ่งการถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ บุคคลผู้ถือครองที่ดินอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือมีเพียงสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ สำหรับการถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น คือ บุคคลผู้ซึ่งครอบครองที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินแต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ ป.ที่ดิน และผู้ครอบครองที่ดินโดยพลการเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว บุคคลประเภทนี้จะไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ เป็นผู้ที่ยึดถือที่ดินด้วยเจตนา ยึดถือเพื่อตนจึงได้สิทธิครอบครองในที่ดินนั้น (ตามมาตรา ๑๓๖๗ แห่ง ป.พ.พ.) เราอาจเรียกบุคคลดังกล่าวว่า “ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน” มิใช่ “ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน” แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะได้ครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ก็ตาม และนอกจากผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว บุคคลผู้ซึ่งบุกรุกที่ดินของรัฐ ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินอื่นๆ ก็จัดได้ว่าเป็นผู้ถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินได้เช่นกัน

๒) ปัญหาในการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ด้านบุคลากร และด้านนโยบาย จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมายโดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดิน ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องสถานะของที่ดินและอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปัญหาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ไม่อาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้ ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องกำหนดลักษณะของที่ดินเป็นการใช้อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือเป็นการใช้นโยบายของกรมที่ดิน และปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวในบางกรณีกรมที่ดินได้วางแผนทางแก้ไขปัญหาไว้บ้างแล้วแต่ก็ยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งอาจมีสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเจ้าหน้าที่อาจขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์

หรืออาจเกิดจากนโยบายของกรมที่ดินในแต่ละยุคสมัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสน เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ ๐๓๑๐.๑/ว ๐๐๐๓ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๑ เรื่อง การชักซ้อมแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยมีเนื้อความตอนหนึ่ง สรุปว่า “...กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่าปัญหาการร้องเรียนในเรื่องการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งสาเหตุเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้รับผิดชอบตามระเบียบกฎหมายมีความไม่เข้าใจ สับสน ในขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติ...”

๓) ปัญหาในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ด้านอำนาจหน้าที่ด้านบุคลากร และด้านนโยบาย จากการศึกษาพบว่า ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ปัญหาด้านบุคลากรมีปัญหาบางกลุ่มในเรื่องความรู้ ทักษะ ความชำนาญและประสบการณ์ การไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของบทสัมภาษณ์ ดังนี้

“การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังคงมีความไม่รู้เข้าใจ ระเบียบกฎหมายอย่างแท้จริง รวมทั้งความไม่ใส่ใจที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและขาดการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนอย่างจริงจัง”

(สัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี, ๒๐ มิ.ย. ๒๕๖๓)

“เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความชำนาญ ไม่มีประสบการณ์ในการทำงาน หน่วยงานผู้ดูแลรักษาขาดการบังคับใช้กฎหมายที่เด็ดขาด”

(สัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์, ๒๑ มิ.ย. ๒๕๖๓)

“เห็นว่ากฎหมายที่ใช้บางอย่างมีความเหมาะสม แต่ก็มีบางกรณีที่ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น ในเรื่องของการยื่นคำขอรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล) ควรให้อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำขอเป็นของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการยื่นคำขอได้อย่างเป็นเอกภาพ เพื่อความสะดวกรวดเร็วไม่ติดขัดในเรื่องกระบวนการที่ต้องส่งกลับไปกลับมาระหว่างหน่วยงานในส่วนภูมิภาคกับหน่วยงานต้นสังกัด”

“เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการทางกฎหมายได้ทันทีจนกว่าจะผ่านกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมายแต่ละขั้นตอนทำให้เกิดความยุ่งยาก และแก้ไขปัญหามิทันท่วงที”

(สัมภาษณ์นายอำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา, ๑๖ มิ.ย. ๒๕๖๓)

สรุป ประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ พบว่า ๑) การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด ไม่ควรปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกเข้ายึดถือครอบครองโดยมิได้รับอนุญาต ๒) หน่วยงานของรัฐบางภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมิได้บังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดและขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

ปัญหาด้านบุคลากร พบว่า ๑) บุคลากรก็ยังขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการทำงานเกี่ยวกับเรื่องที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และเรื่องที่เกี่ยวข้อง ๒) ขาดการใส่ใจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ปัญหาด้านนโยบาย พบว่า ๑) รัฐยังมีนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ยังไม่ชัดเจน ๒) กรณีที่มีการทับซ้อนระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน ควรมีการออกกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของการใช้ที่ดินเป็นหลัก ๓) ให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเรื่อง One Map ให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างเร็วที่สุด

ข้อเสนอแนะจากแบบสอบถามและสัมภาษณ์

“ควรให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ มีมาตรการควบคุม ป้องกันอย่างชัดเจน”

“อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นของอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรกำชับกดดันให้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเคร่งครัด ไม่ควรปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกเข้ายึดถือครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อสงวนไว้ให้อนุชนคนรุ่นหลังได้มีที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตลอดไป”

“กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐให้ประชาชนสามารถรับรู้ได้ชัดเจน”

“ในที่ดินที่ยังไม่มีการบุกรุก ต้องดูแลป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่ม ในส่วนที่บุกรุกแล้วให้จัดที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล”

“ควรจัดอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน”

“นโยบายของรัฐควรมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและบริบทสังคม อัตลักษณ์ ภาษาและวัฒนธรรมในพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ ที่มีคนในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นไทยมุสลิม การไม่รู้ภาษา ไม่รู้เรื่องกฎหมายหรือไม่ทราบแนวเขตที่ดินชัดเจน รวมถึงภาวะสังคม เศรษฐกิจ ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน จึงเป็นสาเหตุให้ประชาชนในพื้นที่อาจจะเข้ามาบุกรุกได้”

“การที่รัฐมีนโยบายจัดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกไม่สามารถหยุดหรือลดปัญหาได้ และจะเกิดการบุกรุกซ้ำๆ ต่อไปเรื่อยๆ”

“ใช้แผนที่แผ่นเดียวกันในการตรวจสอบเขตที่ดินของรัฐ รวมถึงที่สาธารณะทุกประเภท เพื่อง่ายต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่และป้องกันการบุกรุกของประชาชน ตรวจสอบและระวังแนวเขตที่ดินของรัฐอย่างสม่ำเสมอเพื่อมิให้เข้าครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

“ควรมีการบูรณาการหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยงานเดียว เพื่อความเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหา”

“เห็นด้วยกับการใช้แนวทางการบูรณาการร่วมกันระหว่างภาครัฐด้วยกัน เพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยขอทราบข้อมูลความเห็นจากประชาชนในพื้นที่มาประกอบพิจารณาด้วย”

สรุป แนวทางในการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

แนวทางแก้ไขปัญหาด้านอำนาจหน้าที่

- ๑) ควรให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายอย่าง
เคร่งครัด และต้องไม่ปล่อยปละละเลยจนทำให้มีการบุกรุกได้
- ๒) กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน
ของรัฐด้วยกัน
- ๓) จัดให้มีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐเพียง
หน่วยงานเดียวเพื่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินการตามกฎหมาย

แนวทางแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร

- ๑) ควรอบรมให้ความรู้ ถ่ายทอดความรู้ จัดการความรู้ เป็นประจำทุกปีต่อเนื่อง เพื่อจะได้มี
การถ่ายทอดประสบการณ์และทักษะของแต่ละคนเพื่อเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน
- ๒) ควรเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่นโยบายนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง
- ๓) ควรปลูกฝัง ค่านิยม จิตสำนึก อุทิศการณ์ มุ่งมั่นที่จะทำประโยชน์ให้กับสาธารณะอย่าง
แท้จริง

แนวทางแก้ไขปัญหาด้านนโยบาย

- ๑) ควรมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของที่สาธารณประโยชน์
- ๒) เร่งรัดให้มีการใช้แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการมาตราส่วน ๑:๔๐๐๐ (One Map)
- ๓) ควรมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน

บทที่ ๕

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์”
ศึกษากรณี: ที่สาธารณประโยชน์แปลงเขาป่าไร่ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา

มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ประเด็นปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหา
ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน สามารถสรุปผล
อภิปรายผล และข้อเสนอแนะในการวิจัย ดังนี้

๑. สรุปผลการศึกษา

สรุปผลการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ

๑.๑ สรุปผลการศึกษาอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน ผลจากการศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสาร พบว่าอำนาจ
หน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน
เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
ในการคุ้มครองป้องกันซึ่งมีทั้งโดยตรง และโดยอ้อม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์
ของกฎหมายนั้น และยังมีระเบียบปฏิบัติ รวมถึงนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรือ
เจ้าหน้าที่รัฐ มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว ดังนี้ กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการ
คุ้มครองป้องกันโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ อำนาจหน้าที่
ดังกล่าวรวมถึงการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดี ตามนัยมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม
ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดิน
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่
ในการคุ้มครองป้องกันโดยอ้อม ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางน้ำ และแหล่งน้ำ เช่น
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ
การประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางบก เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕
กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และ
พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน
เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๑.๒ สำหรับกรมที่ดิน มีเพียงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยการ จัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ตามนัยมาตรา ๘ ตรี มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ กรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันในเรื่องของการจัดทำหลักฐานแสดง แนวเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น

๒. อภิปรายผลการศึกษา

๑. วัตถุประสงค์ที่ ๑ เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

จากผลการวิจัยประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่า แม้จะได้มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์ไว้แล้ว แต่ก็ยังคงมีผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ทุกท้องที่ โดยมีประเด็น ปัญหาและสาเหตุหลายประการ ประเด็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ ปัญหาการจัดทำหลักฐาน แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมาย โดยการ จัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการ ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ซึ่งอาจมีสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหา ด้านเจ้าหน้าที่อาจขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดทักษะความสารถ และประสบการณ์

ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ที่มีประเด็นความเห็น ว่า ควรกำชับกดดันให้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเคร่งครัด และไม่ควรปล่อยปละละเลยให้มี การบุกรุกที่ดินของรัฐ รัฐต้องมีนโยบายกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการทับซ้อนของอำนาจ หน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ในส่วนปัญหาด้านบุคลากร พบว่าบุคลากรมีปัญหา เช่น บุคลากรก็ยังขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการทำงานเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และเรื่องที่เกี่ยวข้อง และขาดการใส่ใจในการ บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำหรับปัญหา ด้านนโยบายรัฐยังมีนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ยังไม่ชัดเจน ในกรณีที่มีการ ทับซ้อนระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน ควรมีการออกกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของการใช้ที่ดินเป็นหลัก ทั้งนี้ให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเรื่อง One Map ให้สามารถ บังคับใช้ได้อย่างเร็วที่สุด

๒. วัตถุประสงค์ที่ ๒ เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ สาธารณประโยชน์แบบบูรณาการระหว่างภาครัฐกับประชาชนของกรมที่ดิน

จากผลการวิจัยแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่า มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาหลายประการ เช่น การแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินคดีกับผู้บุกรุก การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของ รัฐโดยใช้นโยบายการแก้ไขปัญหาโดยใช้กลไกของภาครัฐ โดยการเร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำ

แนวเขตที่ดินของรัฐ การใช้มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีมาตรการที่สำคัญคือให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดตามความเหมาะสม

ด้านการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการร่วมกันนั้น ผลการศึกษาวิจัยพบว่าสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎี คือ แนวคิดการบูรณาการถูกนำมาใช้ในการบริหารราชการของรัฐบาลด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศ การบริหารราชการระดับจังหวัดที่ปรับเปลี่ยนการบริหารงานแบบแยกส่วนมาเป็นการบริหารงาน แบบบูรณาการ (CEO) การที่หน่วยงานนำหลักการบูรณาการมาใช้ในการดำเนินงานก่อให้เกิดประโยชน์ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ๒๕๔๖)

การบูรณาการทำให้องค์การเกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานแบบเดิมๆ ทำให้เกิดผลดีแก่องค์กร หลุดพ้นจากปัญหาความขาดแคลน และสามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน อันเกิดจากการบูรณาการงานที่มีอยู่เข้าด้วยกันสามารถลดความซ้ำซ้อนของงาน ความสูญเปล่าเกี่ยวกับบุคลากร งบประมาณ เวลา ประหยัดทรัพยากร ลดปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กร เป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นบุคคลที่รอบคอบ มองงานสัมพันธ์อย่างเป็นระบบและทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม

ผลการสัมภาษณ์พบว่าปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ยังมีความเห็นแตกต่างกัน เช่น ควรจัดให้มีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินการตามกฎหมาย, กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน, กรณีพื้นที่ใดมีการทับซ้อนของหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยควรมีการบูรณาการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกฯ ด้านบุคลากรควรมีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ในการทำงาน รวมถึงปลูกฝังค่านิยม จิตสำนึกอุดมการณ์ มุ่งมั่นที่จะทำประโยชน์ให้กับสาธารณะอย่างแท้จริง และด้านนโยบายควรมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ข้อเสนอแนะผลการศึกษา

-ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาวิจัยพบว่าปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันยังคงมีปัญหายังต่อเนื่องจากในอดีต แม้ว่ารัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้พยายามหาหนโยบายหรือมาตรการหลากหลายรูปแบบเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังคงมีผู้บุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ทั้งนี้เกิดมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการไม่รู้แนวเขตที่ดินของรัฐที่ชัดเจน ปัญหาการขาดที่ดินทำกินของประชาชน ปัญหาเรื่องการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ปัญหาการทับซ้อนเรื่องพื้นที่ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. แก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย ก้าวทันต่อโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับใช้กฎหมายควรมีแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายที่ชัดเจน กำหนดให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ควรแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับบทลงโทษผู้กระทำความผิดฐานบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถนำมาบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพล หรือการขัดแย้งกับประชาชนชั้นรุนแรง

๒. มีนโยบายในการแก้ไขปัญหากรณีที่ดินทำกินของประชาชน โดยการออกนโยบายที่สามารถนำที่ดินของรัฐมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ด้วยการจัดระเบียบให้แก่ผู้บุกรุกได้อยู่อย่างเป็นระบบที่รัฐสามารถควบคุมดูแลจัดสรรที่ดินทำกินให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยและทำกินได้อย่างเหมาะสม มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีการสื่อสารให้ประชาชนรับรู้ถึงหลักเกณฑ์และข้อจำกัด ในการอยู่บนที่ดินที่มีการบุกรุกอย่างไม่ทำลายความเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินและไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

๓. ขับเคลื่อนนโยบายการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ ๑:๕๐๐๐ (One Map) เพื่อนำไปสู่เอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

๔. มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

๕. ควรจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้ เพิ่มทักษะและประสบการณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอย่างสม่ำเสมอ

๖. ควรจัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยเฉพาะ และต้องชัดเจน เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้มีประสิทธิภาพ

๗. เพื่อเป็นการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนโยบายรัฐบาล กรมที่ดินควรเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และควรมีมาตรการในการเร่งรัดติดตาม แก้ไขปัญหา เช่น การจัดทีมเฉพาะกิจลงพื้นที่ หรือการพิจารณาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามนัย มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

-ข้อเสนอแนะทั่วไป

การศึกษานี้เป็นการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วยการใช้กระบวนการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร หรือเรียกว่า การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากนั้นก็จะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) และการวิจัยเชิงสำรวจ (Sampling Survey Research) ดังนั้นในอนาคตควรมีการศึกษาเพิ่มเติมด้วยวิธีการที่เหมาะสม เช่น วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ วิธีการสถิติเชิงอนุมาน เพื่อพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภพลเมืองใช้ร่วมกัน

และควรมีการนำเทคนิคอื่นๆ มาใช้เก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกมากขึ้น เช่น การลงพื้นที่จัดให้มีการสนทนาเป็นกลุ่มเพื่อนำข้อมูลจากพื้นที่มาใช้ในการวิจัยอย่างถ่องแท้ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิจัยพบว่าอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นของอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่จะพบปัญหาว่าผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่สามารถนำชี้แนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ กล่าวคือไม่รู้ขอบเขตที่ดินของรัฐที่ชัดเจน ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป จึงควรศึกษาว่าการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่หรือการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาดังกล่าว จะสามารถกระทำได้ หรือไม่ จะมีความเหมาะสม มีปัญหา อุปสรรคอย่างไร จะส่งผลให้การคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นหรือไม่อย่างไร

บรรณานุกรม

- จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. (๒๕๕๒. บทคัดย่อ). มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย
- บุญชัย สมใจ. (๒๕๔๗.บทคัดย่อ). การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ศึกษากรณีที่ยางสนเลี้ยงสัตว์มกลา หมู่ที่ ๓ ตำบลมกลา อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต
- บุญแสง พลเสก. (๒๕๒๙). การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน
- ภาสกร ชูณอุไร. (๒๕๓๖). คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ
- วีระศักดิ์ แก้วเชื่อน. (๒๕๔๘.บทคัดย่อ). แนวทางการใช้และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐของประชาชน ในเขตอำเภอยาง จังหวัดเชียงราย
- ศิริ เกวลินสฤต. (๒๕๓๑). คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน . กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิพิธการพิมพ์ จำกัด
- แสง ปานทอง. (๒๕๒๙). การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน
- กรมที่ดิน. (๒๕๕๐). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน
- กรมที่ดิน. (๒๕๕๔). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน
- กรมที่ดิน. สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, กองฝึกอบรม. (๒๕๖๐). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน

ภาคผนวก

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง


สำเนาฉบับ

ที่ ยล 0020.02/131๑

สำนักงานที่ดินจังหวัดยะลา สาขายะหา
ถนนสายยะหา - ตาซึ ยล 95120

๑๑ พฤษภาคม 2561

เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

เรียน นายอำเภอยะหา

อ้างถึง หนังสือ ที่ ยล 0418/2561 ลงวันที่ 20 กันยายน 2561

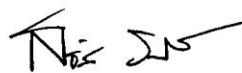
- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ จำนวน 2 ฉบับ
2. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จำนวน 1 ฉบับ

ตามที่ อำเภอได้ยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่สาธารณประโยชน์
“ แปลงเขาป่าไร่ ” หมู่ 6 ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา นั้น

บัดนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้พิจารณาผลงานในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงดังกล่าว
ข้างต้นแล้ว แต่วันที่ 4 พฤษภาคม 2561 จึงขอให้ท่านหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมาติดต่อขอรับหนังสือสำคัญ
สำหรับที่หลวง พร้อมทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ไปเก็บรักษาไว้ที่อำเภอ / องค์การบริหารส่วนตำบลยะหา
ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 10 และ ข้อ 11 ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวสุธาธิพย์ รังสียะภาส)

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยะลา สาขายะหา

ฝ่ายอำนวยการ

โทร. ๐๗๓-๒๔๑๒๗๒


11 พค 25

สำเนาฉบับ

ที่ ชล 0020.02/1316

สำนักงานที่ดินจังหวัดยะลา สาขายะหา
ถนนสายยะหา - ตาชี ยล 95120

11 พฤษภาคม 2561

เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

เรียน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยะลา

อ้างถึง หนังสือ ที่ ยล 0020.4/6490 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2561

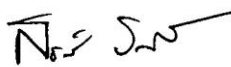
สิ่งที่ส่งมาด้วย ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ จำนวน 3 ฉบับ

ตามหนังสือที่อ้างถึง จังหวัดได้จัดส่งหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สท.1) “แปลงเขาป่าไร่” หมู่ 6 ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาลงนามแล้วไปเพื่อส่งมอบให้ผู้ดูแลและเก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด สาขา และดำเนินการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 10 และ ข้อ 11 นั้น

สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ได้จัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ และมีหนังสือแจ้งอำเภอมอบผู้มีอำนาจดูแลรักษาไปติดต่อขอรับหนังสือที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวแล้ว แต่วันที่ 11 พฤษภาคม 2561 พร้อมนี้ได้ส่งทะเบียนที่สาธารณประโยชน์มายังจังหวัด เพื่อเก็บรักษาและรายงานให้กรมที่ดินทราบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวสุธาทิพย์ รังสิโยภาส)

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยะลา สาขายะหา

ฝ่ายอำนวยการ

โทร. ๐๗๓-๒๔๑๒๗๒

11 พค 2561

สำเนาฉบับ

ที่ ขล 0020.02/ 4.41

สำนักงานที่ดินจังหวัดยะลา สาขายะหา
ถนนสายยะหา- ตาชี ขล 95120

๑ เมษายน 2561

เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

เรียน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยะลา

สิ่งที่ส่งมาด้วย เรื่องราวและหลักฐานการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จำนวน 1 ชุด

สำนักงานที่ดินจังหวัดยะลา สาขายะหา ขอส่งเรื่องราวการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณประโยชน์ "เขาป่าไร่" หมู่ที่ 1 ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา ในการนี้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย และได้ปิดประกาศตามระเบียบครบกำหนด สามสิบวันแล้ว ไม่มีผู้คัดค้านแต่อย่างใด ได้ส่งเรื่องราวพร้อมหลักฐานเอกสารทั้งหมดมาเพื่อโปรดพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามความในมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้ผู้ขอพร้อมนี้ด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อ โปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวสุทธาทิพย์ รังสีโยธาส)

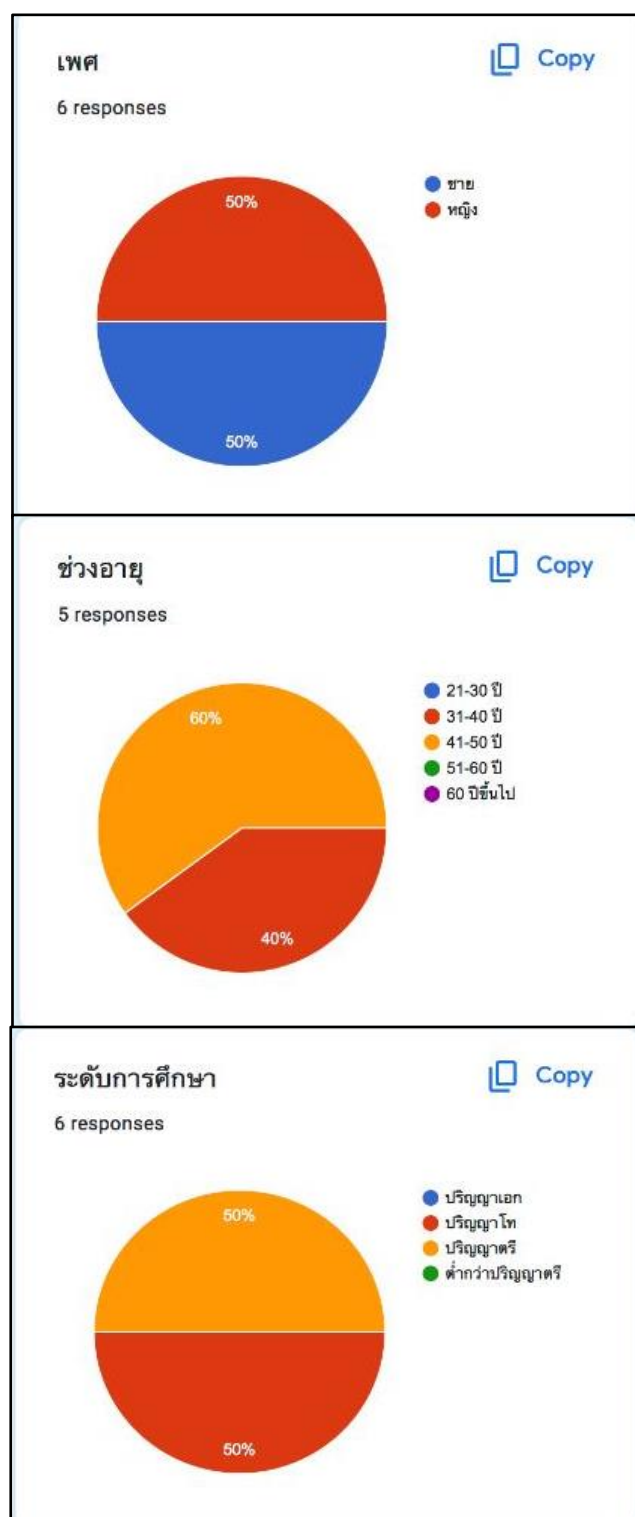
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยะลา สาขายะหา

ฝ่ายอำนวยการ

โทร. 073-291272



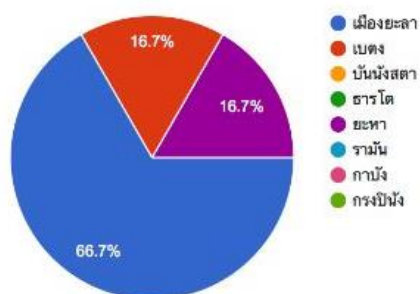
แบบสอบถามกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบการวิจัยสำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์”
ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาป่าไร่ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา



อำเภอที่ปฏิบัติงานในจังหวัดยะลา

Copy

6 responses

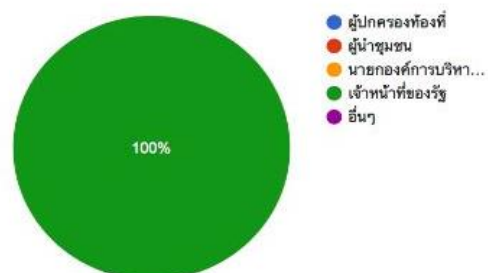


- เมืองยะลา
- เบตง
- บันนังสตา
- ธารโต
- ยะหา
- รามัน
- กาบัง
- กรงปินัง

ท่านเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการ
บุกรุกที่ดินของรัฐ ในฐานะ

Copy

6 responses

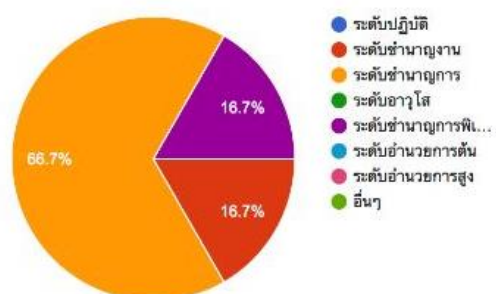


- ผู้ปกครองท้องถิ่น
- ผู้นำชุมชน
- นายกองค์การบริหาร...
- เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- อื่นๆ

ระดับตำแหน่ง

Copy

6 responses

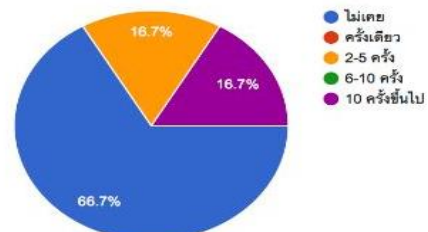


- ระดับปฏิบัติ
- ระดับชำนาญงาน
- ระดับชำนาญการ
- ระดับอาวุโส
- ระดับชำนาญการพิเศษ
- ระดับอำนวยการต้น
- ระดับอำนวยการสูง
- อื่นๆ

ท่านมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน
สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้
ร่วมกัน

Copy

6 responses

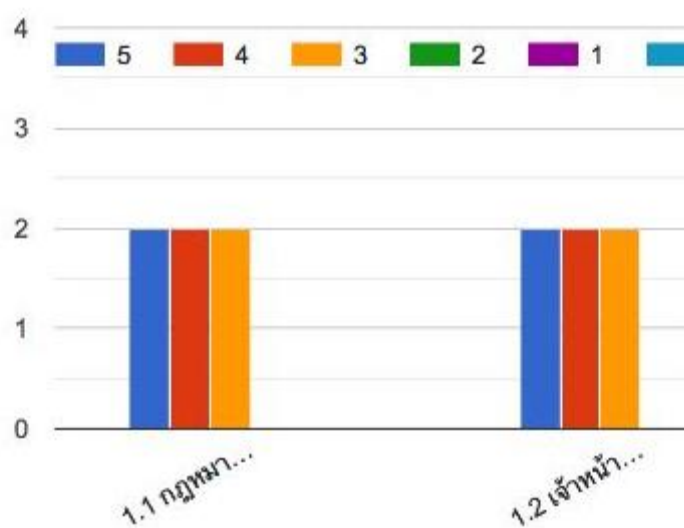


- ไม่เคย
- ครั้งเดียว
- 2-5 ครั้ง
- 6-10 ครั้ง
- 10 ครั้งขึ้นไป

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อปัญหาในการคุ้มครอง
ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน

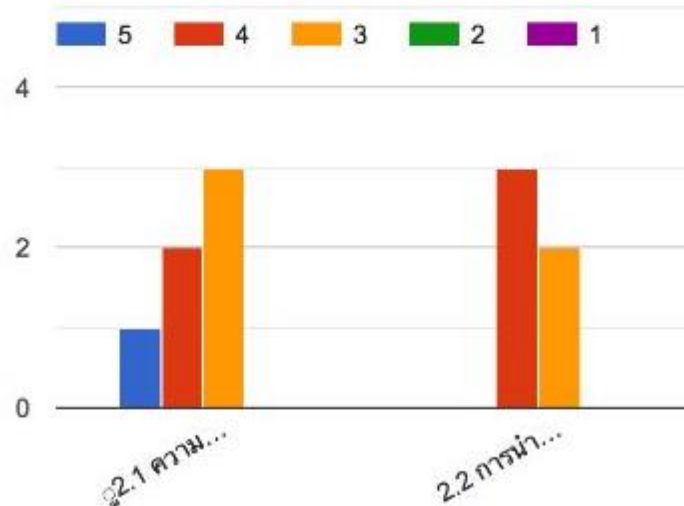
1. ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่

 Copy

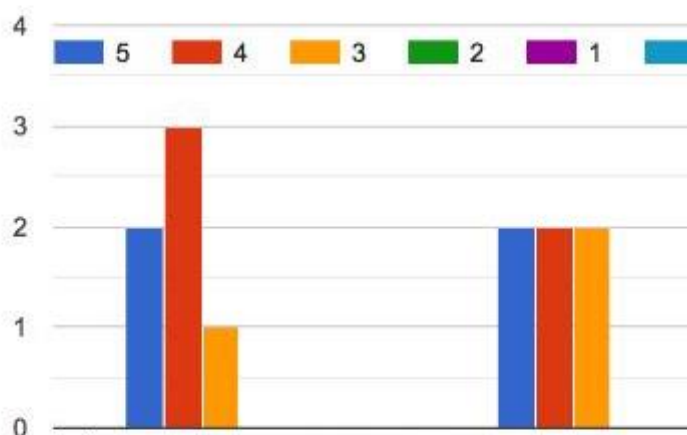


2. ปัญหาด้านบุคลากร

 Copy



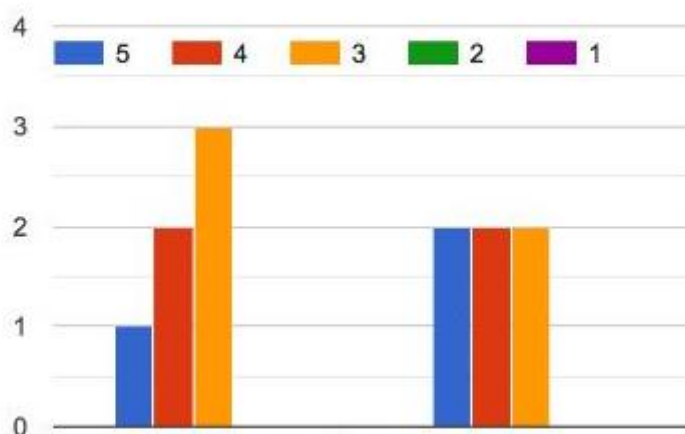
3. ปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดินของรัฐ



3.1 แนวเขตที่ดินของรัฐไม่อาจพิสูจน์หรือยืนยันแนวเขต...

3.2 ประชาชนไม่ทราบแนวเขตที่ดินของรัฐ จั

4. ปัญหาที่ดินทำกิน



4.1 ประชาชนมีความยากจนและขาดที่ดินทำกินจึ...

4.2 นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหา

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการคุ้มครอง ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน

3.1 ท่านคิดว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐควรเป็นอย่างไร

6 responses

มีนโยบายดีๆ คทช.

-

ที่ดินของรัฐ มีทั้งที่ขึ้นทะเบียนไว้ และยังไม่ขึ้นทะเบียน
รวมถึงปัญหาทับซ้อน เจ้าหน้าที่หรือประชาชนไม่รู้แนว
เขตที่ดินที่เป็นของรัฐหรือเคยเป็นที่ดินของรัฐมาก่อน
ควรกำหนดแนวเขตที่ดินสำหรับที่ดินของรัฐ ให้ชัดเจน
เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ควรให้ผู้มีอำนาจดูแลรักษา มีมาตรการควบคุม
ป้องกัน อย่างชัดเจน

จัดที่ทำกิน

กำหนดแนวเขตให้ชัดเจน ประชาชนสามารถรับรู้ได้
ชัดเจนมีจุดสังเกตที่ชัดเจน

3.2 ท่านมีความเห็นอย่างไรกับแนวทางการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในปัจจุบัน

6 responses

เห็นด้วย

-

มีขั้นตอน ในการตรวจสอบที่ดิน หรือพิสูจน์สิทธิที่ดินของ
รัฐมีความยุ่งยาก และใช้เวลานาน เจ้าหน้าที่แต่ละหน่วย
งานไม่สามารถตรวจสอบที่ดินหรือแนวเขตที่ของรัฐได้
อย่างชัดเจน

รัฐมีแนวทางที่ยังไม่ชัดเจน ทำให้ราษฎรบุกรุกเพิ่มมา
ขึ้น

เพิ่มความเข้มงวด

ปัญหากฎหมายทับซ้อนมีหลายหน่วยรับผิดชอบความ
ไม่ชัดเจนของแนวเขต

3.3 ท่านมีแนวความคิด ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐและแนวทางการดำเนินการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินประเภทพลเมือง ใช้ร่วมกันอย่างไรบ้าง

6 responses

ระเบียบ กฎหมายดี ต้องสร้างจิตสำนึกให้ทุกคน
หวงแหน ไม่ใช่เพื่อตนเอง

-

ใช้แผนที่เดียวกัน ในการตรวจสอบเขตที่ดินของรัฐ รวม
ถึงที่สาธารณะทุกประเภท เพื่ออำนวยความสะดวกตรวจสอบของ
เจ้าหน้าที่ และป้องกันการบุกรุกของประชาชน ตรวจและ
ระวางแนวเขตที่ดินของรัฐอย่างสม่ำเสมอเพื่อมิ ให้เข้า
ครอบครอง โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

ในที่ดินที่ยังไม่มีการบุกรุก ต้องดูแลป้องกันไม่ให้มีการ
บุกรุกเพิ่ม ในส่วนที่บุกรุกแล้ว ให้จัดที่ดินตามนโยบาย
รัฐบาล

ดำเนินการตามกฎหมาย

แก้ปัญหา โดยให้มีแค่กฎหมายเดียวหน่วยเดียวรับผิดชอบ

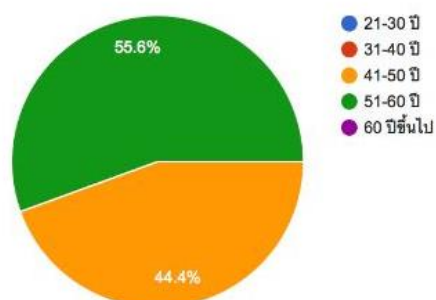
แบบสอบถามกลุ่มเจ้าหน้าที่กรมที่ดินประกอบการวิจัยสำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์”
ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาป่าไร่ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา



ช่วงอายุ

9 responses

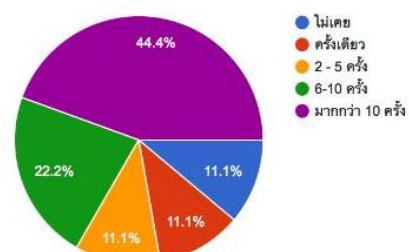
Copy



ท่านมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไข
ปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณ
สมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมือง ใช้
ร่วมกันมาแล้ว

Copy

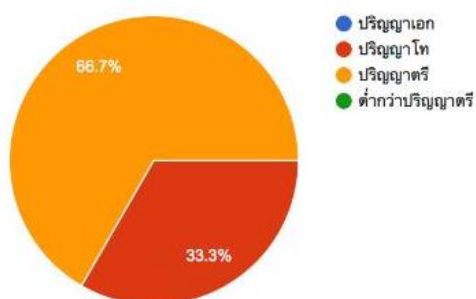
9 responses



ระดับการศึกษา

9 responses

Copy

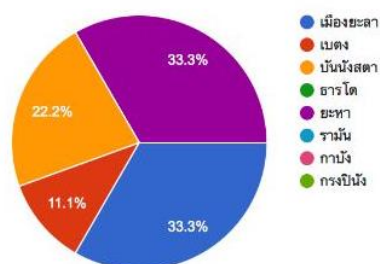


ส่วนที่ไม่มีชื่อ

อำเภอที่ปฏิบัติงานในจังหวัดยะลา

Copy

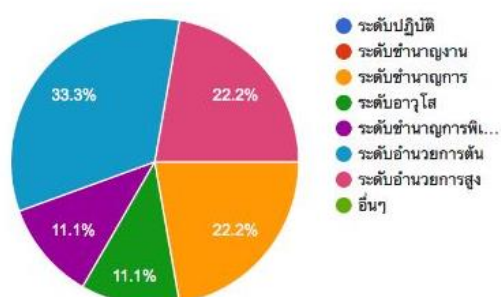
9 responses



ระดับตำแหน่ง

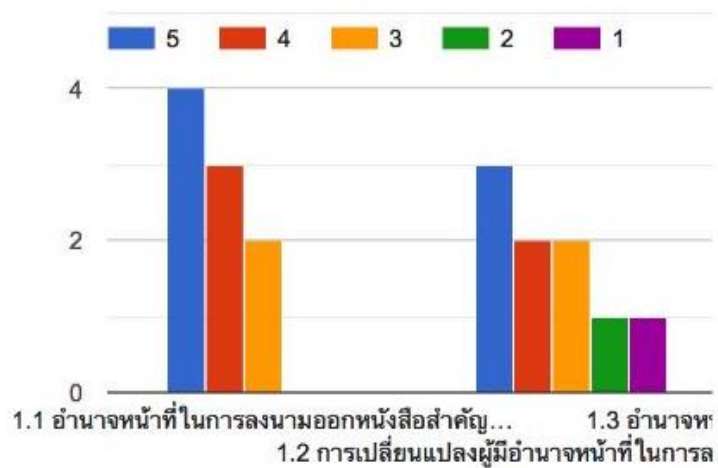
9 responses

Copy

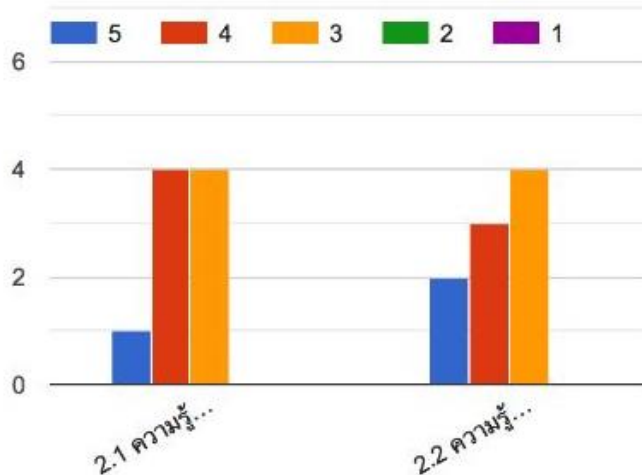


ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อปัญหาในการคุ้มครอง
ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

1. ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่



2. ปัญหาด้านบุคลากร



ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไข
ปัญหาของกรมที่ดินในการคุ้มครองป้องกันที่ดิน
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท
พลเมือง ใช้ร่วมกัน

3.1 ท่านคิดว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร
ในแง่การดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วม
กันควรเป็นอย่างไร

8 responses

เพิ่มบทบาท หน้าที่ ผลตอบแทน

ต้องมีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องที่ดินอันเป็นสา
ธารณสมบัติของแผ่นดิน

ฝึกอบรมให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่และแนวทางการ
ปฏิบัติ

ควรจัดอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบที่
เกี่ยวข้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
เป็นของอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควร
กำชับ กวดขัน ให้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดย
เคร่งครัด ไม่ควรปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุก เข้า
ยึดถือครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อสงวนไว้ให้
อนุชนคนรุ่นหลังได้มีที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตลอด
ไป

ท่านต้องการแก้ไขในประเด็นใด เพราะเหตุใด

7 responses

ระเบียบ ขั้นตอน การออกนสส.การบังคับใช้กฎหมาย
กับผู้นุกรุก และผู้มีหน้าที่ดูแล

เพิ่มบทลงโทษให้สูงขึ้น เพื่อป้องกันการบุกรุกซ้ำ

แนวทางการตรวจสอบแนวเขต ให้ชัดเจน

อำนาจหน้าที่ กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการ
ควรให้ผู้มีอำนาจดูแลรักษาเป็นผู้ดำเนินการ

บทลงโทษที่มากกว่าเดิม และการดำเนินการที่เด็ดขาด

การรับคำขอต่างๆเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์
ประเภทต่างๆควรให้ผู้ดูแลเป็นผู้รับคำขอหากเกี่ยวเนื่อง
กับรังวัดก็ให้ส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

ประเด็นข้อกฎหมายและระเบียบ และขอบเขตที่ดิน
สาธารณะให้ชัดเจนขึ้น

3.2 ท่านคิดว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านนโยบายในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นอย่างไร

8 responses

บังคับใช้กฎหมายให้เป็นรูปธรรม

ควรกำหนดบทลงโทษและการชดเชยให้มีความชัดเจน

ตรวจสอบให้แนวเขตชัดเจน ยอมรับผู้บุกรุกและแก้ไขโดยแนวทางด้านบริหาร

การที่รัฐมีนโยบายจัดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกไม่สามารถหยุดหรือลดปัญหาได้ และจะเกิดการบุกรุกซ้ำๆ ต่อไปเรื่อยๆ

ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ลุบท้นป่าจมนก เครือญาติผู้มีอำนาจเข้าบุกรุกเสียเอง

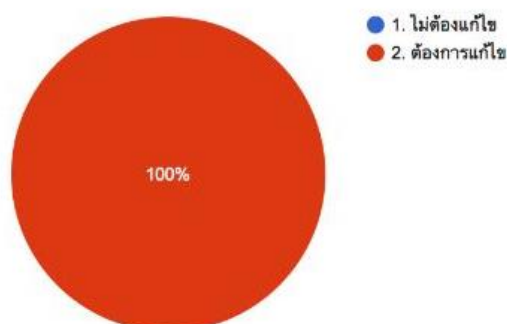
ผู้ดูแล จะต้องใส่ใจ ให้ความสำคัญและรู้ว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไร

ต้องออกระเบียบกฎหมายให้หน่วยงานรับผิดชอบมีอำนาจกำหนดที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ด้วย

3.3 ท่านมีความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐในประเด็นกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อย่างไร

 Copy

8 responses



แบบสัมภาษณ์ประกอบการวิจัย

เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์”

ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาป่าไร่ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา

แบบสัมภาษณ์ประกอบการวิจัย

เรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์”

ศึกษากรณี: ที่สาธารณะประโยชน์แปลงเขาป่าไร่ ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา

คำชี้แจง

แบบสอบถามชุดนี้จัดทำขึ้นเพื่อเก็บข้อมูลวิจัยเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ผลการสอบถามนี้จะใช้ประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลของนางสาวสุรชาติพย์ รังสิโยภาส เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยะลา ในการศึกษาอบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ ๘๒ พ.ศ.๒๕๖๗ และข้อมูลตามแบบสอบถามจะนำไปใช้ประโยชน์เฉพาะในการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่องดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงใคร่ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามให้ตรงกับความเป็นจริงและความรู้สึกที่แท้จริงของท่านมากที่สุด โปรดตอบทุกข้อในแบบสอบถาม ซึ่งข้อมูลที่ได้จะนำไปประมวลผล วิเคราะห์ และนำเสนอข้อมูลในภาพรวม มิได้นำเสนอออกมาในรูปคำตอบผู้ใดผู้หนึ่ง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของการศึกษาเท่านั้น โดยคำตอบของท่านจะถือเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยขอขอบพระคุณที่ท่านกรุณาสละเวลาอันมีค่าตอบแบบสอบถามนี้

แบบสอบถามแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ คำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล

ส่วนที่ ๒ คำถามเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา

ส่วนที่ ๓ คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะอื่นๆ

ส่วนที่ ๑ : ข้อมูลส่วนบุคคล

๑.๑ เพศ.....

๑.๒ อายุ.....ปี

๑.๓ การศึกษา.....

๑.๔ ตำแหน่งปัจจุบัน.....

๑.๕ ประสบการณ์เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน.....ปี

๒

ส่วนที่ ๒ คำถามเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

๒.๑ ท่านคิดว่าปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท
พลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุใด

.....
.....
.....

๒.๒ กฎหมายให้อำนาจหน้าที่อธิบดีกรมที่ดินเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับ
ที่หลวงเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการลงนาม การเปลี่ยนแปลงผู้มี
อำนาจลงนาม การกำหนดระเบียบปฏิบัติ การตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านการ
ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

.....
.....
.....

๒.๓ ท่านคิดว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการ
ดำเนินการตามระเบียบกฎหมายและนโยบายของรัฐมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง

.....
.....
.....

๒.๔ ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของ
รัฐในกรณีที่มีการทับซ้อนระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน

.....
.....
.....

๓

๒.๕ ท่านเห็นด้วยกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างภาครัฐด้วยกัน หรือ
ระหว่างภาครัฐกับประชาชนอย่างไร

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ ๓ ข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....

.....

.....

.....

ภาพศาลาดูดวงจันทร์ อำเภอยะหา จังหวัดยะลา



ภาพหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) (ด้านหน้า)
เลขที่ ยล ๐๒๙๕ ที่ดินเลขที่ ๕๒๔ ระบาย ๕๒๒๑ IV ๓๔๑๖
ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา

ร.๕. ๐๒๙๕-๑/๒

พ.ร.๑



หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

เลขที่ ยล. ๐๒๙๕

ที่ดินเลขที่ ๕๒๔ ระบาย ๕๒๒๑ IV ๓๔๑๖

อาศัยอำนาจตามพหุมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ อธิบดีกรมที่ดิน
ออกหนังสือสำคัญฉบับนี้เพื่อแสดงเขตของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท.....
พลเมืองใช้ร่วมกัน ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ ๖ ตำบล ยะหา
อำเภอ ยะหา จังหวัด ยะลา ไว้ดังนี้

ที่ดินแปลงนี้มีเนื้อที่ประมาณ ๑๔๑ ไร่ ๓ งาน
(หนึ่งร้อยสี่สิบเอ็ดไร่สามงานหกสิบห้าเศษสี่ส่วนสิบตารางวา)
๖๕ ๑๐ ตารางวา อยู่ในความดูแลรักษาของ กระทรวงมหาดไทย (แปลงเขาป่าไร่)

มีแนวเขตตามรูปแผนที่แนกเขตที่ดินทั้งหนังสือสำคัญฉบับนี้

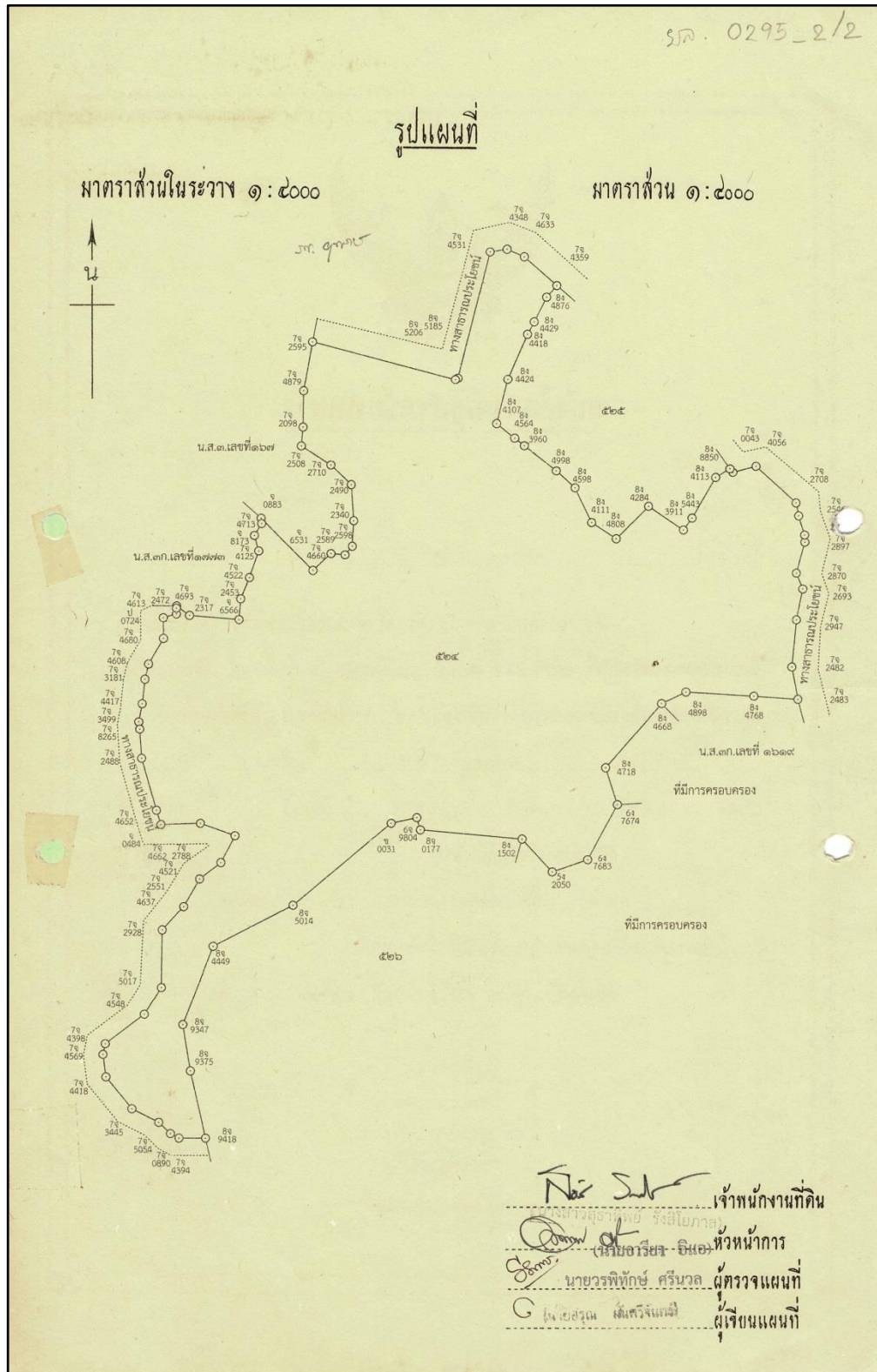
หนังสือสำคัญฉบับนี้ ออกให้ ณ วันที่ ๔ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑



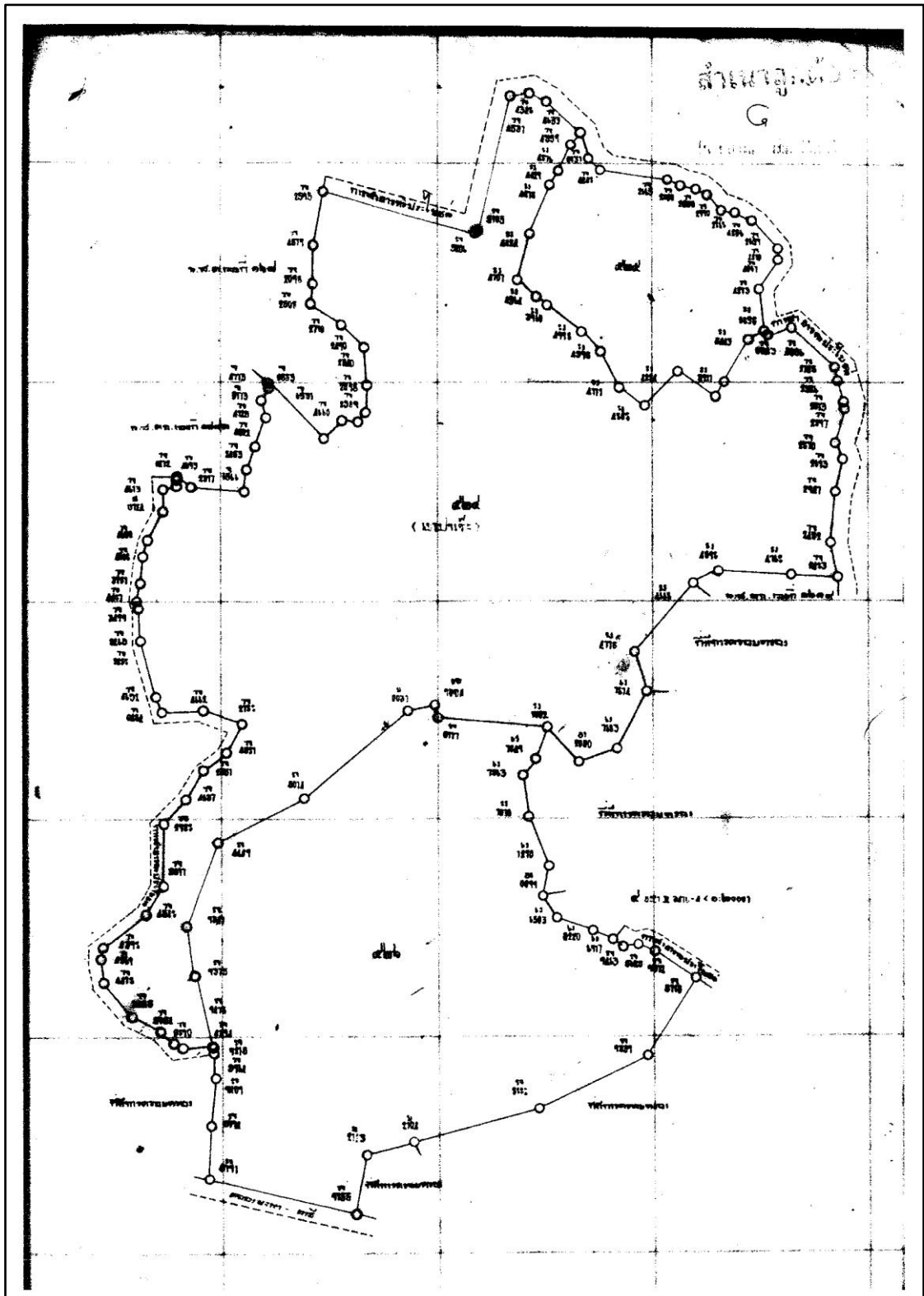
อธิบดีกรมที่ดิน
ประทับตราประจำตำแหน่ง

ผู้เขียนแผนที่
ผู้ตรวจแผนที่
ผู้ทำแผนที่

ภาพหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) (ด้านหลัง)
 เลขที่ ยล ๐๒๙๕ ที่ดินเลขที่ ๕๒๔ ระบาย ๕๒๒๑ IV ๓๔๑๖
 ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา



ภาพแผนที่ระวาง
ที่ดินเลขที่ ๕๒๔ ระวาง ๕๒๒๑ IV ๓๔๑๖
ตำบลยะหา อำเภอยะหา จังหวัดยะลา





ประวัติผู้จัดทำเอกสารการศึกษาส่วนบุคคล

- นางสาวสุชาทิพย์ รังสีโยภาส
- ตำแหน่ง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยะลา
- ชื่อหน่วยงาน สำนักงานที่ดินจังหวัดยะลา
- สถานที่ตั้ง สำนักงานที่ดินจังหวัดยะลา ถนนวงเวียน ๑ ตำบลสะเตง อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา
หมายเลขโทรศัพท์ ๐๙๕-๔๖๐๖๒๐๘
- ที่อยู่ปัจจุบัน ๙๘ ตำบลคองหงส์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ๙๐๑๑๐
- วุฒิการศึกษา ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ สถานศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง
พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่สำเร็จการศึกษา
- ประสบการณ์และผลงาน

๑. ดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพัทลุง สาขาปากพะยูน	เมื่อวันที่ ๒๑ พ.ค.๒๕๖๑
๒. ดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขานาทวี	เมื่อวันที่ ๑ ก.ค.๒๕๖๒
๓. ดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาจะนะ	เมื่อวันที่ ๒๕ เม.ย.๒๕๖๕
๔. ดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปัตตานี	เมื่อวันที่ ๒๘ พ.ย.๒๕๖๕
๕. ดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยะลา	เมื่อวันที่ ๑๓ พ.ย.๒๕๖๖
- เครื่องราชอิสริยาภรณ์

๑. จัตุรถาภรณ์มงกุฎไทย (จ.ม.)	รับพระราชทานเมื่อปี ๒๕๔๔
๒. จัตุรถาภรณ์ช้างเผือก (จ.ช.)	รับพระราชทานเมื่อปี ๒๕๔๗
๓. ตริตาภรณ์มงกุฎไทย (ต.ม.)	รับพระราชทานเมื่อปี ๒๕๔๙
๔. ตริตาภรณ์ช้างเผือก (ต.ช.)	รับพระราชทานเมื่อปี ๒๕๕๒
๕. ทวีติยาภรณ์มงกุฎไทย (ท.ม.)	รับพระราชทานเมื่อปี ๒๕๕๖
๖. ทวีติยาภรณ์ช้างเผือก (ท.ช.)	รับพระราชทานเมื่อปี ๒๕๖๓
๗. เหรียญจักรพรรดิมาลา (ร.จ.พ.)	รับพระราชทานเมื่อปี ๒๕๖๔
๘. ประถมาภรณ์มงกุฎไทย (ป.ม.)	รับพระราชทานเมื่อปี ๒๕๖๖