



การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

โดย

กลุ่มที่ 2

1. นายคมสันต์	ศรีพรหมรี	นทส. 36.1768
2. นายชัยวัฒน์	พิมพ์พัฒน์	นทส. 36.1772
3. นายชาติรี	บุญราศรี	นทส. 36.1773
4. นายชูชีพ	ประกอบชาติ	นทส. 36.1774
5. นางตติยรัตน์	หอมสำอางค์	นทส. 36.1776
6. นายทวิศักดิ์	ทรงอยู่	นทส. 36.1777
7. ว่าที่ร้อยตรีหญิงประภาพร	บุญศรี	นทส. 36.1783
8. นายวัฒนา	สายสวรรค์	นทส. 36.1802
9. นางสาวสิราณี	ธีระโคตร	นทส. 36.1808
10. นายสุรพงษ์	ปั่นกิจดี	นทส. 36.1810

เอกสารวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตร นักบริหารงานที่ดินระดับสูง
วิชา การวิจัยสำหรับนักบริหาร

โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

โดย

กลุ่มที่ 2

1. นายคมสันต์	ศรีพรหมรี	นทส. 36.1768
2. นายชัยวัฒน์	พิมพ์พัฒน์	นทส. 36.1772
3. นายชาตรี	บุญราศรี	นทส. 36.1773
4. นายชูชีพ	ประกอบชาติ	นทส. 36.1774
5. นางตติยรัตน์	หอมสำอางค์	นทส. 36.1776
6. นายทวีศักดิ์	ทรงอยู่	นทส. 36.1777
7. ว่าที่ร้อยตรีหญิงประภาพร	บุญศรี	นทส. 36.1783
8. นายวัฒนา	สายสวรรค์	นทส. 36.1802
9. นางสาวสิราณี	ธีระโคตร	นทส. 36.1808
10. นายสุรพงษ์	ปั่นกิจดี	นทส. 36.1810

เอกสารวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตร นักบริหารงานที่ดินระดับสูง
วิชา การวิจัยสำหรับนักบริหาร

โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

เอกสารการวิจัยนี้เป็นเอกสารวิจัยของกองฝึกอบรม กรมที่ดิน การอ้างอิง การคัดลอก การพิมพ์ขึ้นใหม่ทั้งหมด หรือบางส่วนก็ดี ต้องได้รับการอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร จากอธิบดีกรมที่ดิน

ข้อความและความคิดเห็นต่างๆ ที่ปรากฏในเอกสารนี้เป็นผลการวิจัยของนักศึกษา หลักสูตร นักบริหารงานที่ดินระดับสูงโดยเฉพาะ และไม่จำเป็นต้องถือว่า กองฝึกอบรม กรมที่ดิน มีความคิดเห็นพ้องต้องเสมอไป

โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง
กองฝึกอบรม กรมที่ดิน

บทคัดย่อ

หัวข้อการวิจัย : การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ของกรมที่ดิน
ผู้เขียน : นักศึกษาหลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง รุ่นที่ 36 กลุ่มที่ 2

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ประเด็นปัญหา และ
แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน เนื่องจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ ปัจจุบันมีจำนวนลดน้อยลงมาก มีการ
บุกรุก ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลใน
ขณะนั้นพิจารณาเห็นว่า ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่สำคัญ จึงได้กำหนด
นโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย
ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้มีการเร่งรัดจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐโดยการออก
หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จนถึงปัจจุบัน
การจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐยังไม่สำเร็จลุล่วงตามนโยบายดังกล่าว และยังคงพบปัญหา
การบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างต่อเนื่อง จึงมีประเด็นปัญหาให้พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ในการ
คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่มีอยู่ใน
ปัจจุบันมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้ในการคุ้มครองป้องกันหรือไม่
มีปัญหาค่าส่งผลกระทบต่อ การคุ้มครองป้องกันหรือไม่ และจะมีแนวทางในการแก้ไข
ปัญหาอย่างไร หรือจะมีมาตรการใดที่จะสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของกรมที่ดินให้มี
ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methodology Research)
โดยการศึกษาข้อมูลเอกสาร (documentary research) รวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย
ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียน รวมทั้งเอกสารทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา
ประกอบการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การวิจัยเชิงปริมาณ ผลการวิจัยพบว่า
อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง

ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เกิดขึ้นจากการที่กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของรัฐบาล กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการ ค้ำครองป้องกันซึ่งมีทั้งโดยตรง และโดยอ้อม กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการ ค้ำครองป้องกันโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 กำหนดให้นายอำเภอร่วมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและค้ำครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีหน่วยงานรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ที่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือนโยบายของรัฐบาล กำหนดอำนาจหน้าที่ในการค้ำครองป้องกัน โดยอ้อม หรือสนับสนุนการค้ำครองป้องกัน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ ของกฎหมาย ระเบียบ หรือนโยบายนั้นๆ

สำหรับกรมที่ดิน มิได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการค้ำครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คงมีเพียงอำนาจหน้าที่สนับสนุนการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การดูแลรักษาและค้ำครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ข้อ 12 แต่กรมที่ดินมิได้ออกระเบียบปฏิบัติมารองรับการดำเนินการดังกล่าว หน้าที่สนับสนุนอีก ประการหนึ่ง คือ การจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยการจัดให้มีหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวงตามนัยมาตรา 8 ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ ของอธิบดีกรมที่ดินแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากกฎหมายใช้ถ้อยคำว่า อธิบดีอาจจัดให้มี หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การที่กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีอำนาจ ลงนามในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อธิบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจลงนาม และสามารถ มอบอำนาจได้ อำนาจหน้าที่เช่นนั้นจึงมีความคล่องตัว และเหมาะสมแล้ว มิได้มีปัญหาต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของกรมที่ดินแต่อย่างใด ปัญหาที่พบส่วนใหญ่เป็นเรื่องของบุคลากรที่ขาด ความรู้ ขาดทักษะ และประสบการณ์ ปัญหาด้านระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานาน และขาดความชัดเจน แม้ว่าปัญหาดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อกรมที่ดินอย่างมีนัยสำคัญ แต่หากกรมที่ดินได้มีการแก้ไขปัญหาก็ จะส่งผลให้การปฏิบัติงานในหน้าที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เมื่อที่ดินของรัฐมีการ จัดทำหลักฐานแนวเขตครบถ้วนแล้วจะส่งผลให้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนลดลง

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน ในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ผศ.ดร.ปิ่นกนก วงศ์ปิ่นเพชร พร้อมคณะอาจารย์ที่ปรึกษาทุกท่าน ซึ่งกรุณาถ่ายทอดความรู้และคำชี้แนะในการวิจัย โดยเฉพาะอาจารย์ ดร.สุจินดา ประเสริฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ที่ได้กรุณาเป็นที่ปรึกษาในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ทำให้คณะผู้วิจัยสามารถดำเนินงานไปด้วยความเรียบร้อยและประสบความสำเร็จ คณะผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านรองอธิบดีกรมที่ดิน (นายณรงค์ สืบตระกูล) ผู้อำนวยการจัดการที่ดินของรัฐ (นายวิรัตน์ สายลิม) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี (นายสุภกิตต์ แวงชิน) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา (นายพีรวัสส์ ดินตะชาติ) เจ้าหน้าที่ในสำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน (นายศานิต ขวัญนิมิตร) ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ช่างรังวัดและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ให้ความกรุณาตอบแบบสอบถามจนทำให้การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

สุดท้ายนี้ คณะผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านอธิบดีกรมที่ดินที่ได้ให้ความกรุณาและการเปิดการศึกษาอบรมหลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 และขอกราบขอบพระคุณผู้อำนวยการกองฝึกอบรม และคณะเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาข้าราชการกรมที่ดิน ที่ได้ให้ความช่วยเหลืองานวิจัยนี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้เข้ารับการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง
รุ่นที่ 36 กลุ่มที่ 2

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญ	(6)
สารบัญตาราง	(8)
สารบัญภาพ	(9)
บทที่	
1 บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	2
วัตถุประสงค์	4
ขอบเขตการวิจัย	4
นิยามศัพท์เฉพาะ	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน	7
อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	19
ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	30
แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสุขสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	43
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	58
กรอบแนวคิดในการวิจัย	61
3 การดำเนินการวิจัย	62
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	63

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	64
การเก็บรวบรวมข้อมูล	66
การวิเคราะห์หวัข้อ	67
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	68
การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม	69
การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย	72
ผลการวิเคราะห์การวิจัยเชิงปริมาณ	72
ผลการวิเคราะห์การวิจัยเชิงคุณภาพ	83
5 สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ	104
สรุปผลการวิจัย	104
การอภิปรายผลการวิจัย	113
ข้อเสนอแนะผลการวิจัย	118
บรรณานุกรม	121
ภาคผนวก	
ก ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	122
ข เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	134
ค ภาพประกอบกิจกรรม	141

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามสถานะภาพส่วนบุคคล	69
4.2 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามความต้องการแก้ประเด็นกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ	72
4.3 ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ($S.D.$) การแปลความและการจัดอันดับของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามภาพรวมปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	73
4.4 ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ($S.D.$) การแปลความและการจัดอันดับของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามภาพย่อยรายชื่อปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	74

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 กรอบแนวคิดในการวิจัย	61

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 นั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน หรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ หรือทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ อันเป็นทรัพย์สินของชาติและประชาชนทุกคน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยส่วนรวม ดังนั้น กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นๆ ของรัฐ และเอกชนบุคคลธรรมดาและไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน¹ โดยทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจ แห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ แผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของ แผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้น จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 - 1307 และการเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะเป็นความผิดอาญา ตามมาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วแต่กรณี

¹ กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2554), หน้า 23

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันไว้เป็นการเฉพาะ เช่น บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 บัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันตามควรแก่กรณี พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 บัญญัติให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ จึงมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่นิยมเรียกกันว่าที่สาธารณประโยชน์นั้น คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามนัยมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จึงมีการเรียกชื่อแตกต่างกันออกไปตามบทนิยามของกฎหมายและระเบียบแต่ละฉบับ ปัจจุบันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีจำนวนลดน้อยลงมาก เนื่องจากมีการบุกรุก ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกัน การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาภาครัฐได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเชิงบังคับ เช่น การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ หรือดำเนินคดีกับผู้บุกรุก นอกจากจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรแล้ว ในบางพื้นที่กลับกลายเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเอง เนื่องจากปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน การสงวนหวงห้ามและการนำขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องปล่อยปละละเลยไม่เคร่งครัดต่อกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการที่วางไว้ ทำให้การสงวนหวงห้ามที่ดินบางแปลงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ/หรือไม่มีอาณาเขตแน่นอน เจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจพิสูจน์หรือยืนยันแนวเขตที่ดินของรัฐได้ ทำให้การดูแลรักษา

เป็นไปด้วยความยากลำบาก ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ และปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาลดข้อพิพาทและป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลในขณะนั้นพิจารณาเห็นว่า ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งรวมถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และอาจก่อให้เกิดความหายนะแก่ชาติ และ/หรือเกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ ถ้ามิได้รับการแก้ไขโดยทันด่วน² จึงได้กำหนดนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยให้อธิบดีกรมที่ดินซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายกฎระเบียบ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย

ปัจจุบันการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงยังไม่สำเร็จลุล่วงตามนโยบายดังกล่าว และยังคงพบปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างต่อเนื่อง จึงมีประเด็นปัญหาให้พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้ในการคุ้มครองป้องกันหรือไม่ มีปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองป้องกันหรือไม่ และจะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร หรือจะมีมาตรการใดที่จะสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของกรมที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

จากเหตุผลข้างต้นดังกล่าวคณะผู้วิจัยจึงสนใจศึกษา เรื่อง “การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน” เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้แก้ไข ปรับปรุง กฎระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง

² กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 39

ใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถนำไปพัฒนาหลักเกณฑ์การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การรังวัดทำแผนที่ การตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านให้เหมาะสมกับยุคสมัยเพื่อนำพาองค์การกรมที่ดินไปสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 ส่งผลให้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนลดลงเนื่องจากกรมที่ดินมีข้อมูลหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และรูปแบบที่ดินของรัฐที่มีความทันสมัย ถูกต้อง ชัดเจน และเป็นปัจจุบัน สามารถใช้สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน
2. เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน
3. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามกฎหมายและระเบียบ ดังนี้

- 1.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 และมาตรา 8 ตรี
- 1.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)
- 1.3 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.4 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 และที่เกี่ยวข้อง

ตัวแปรที่ต้องการศึกษาครั้งนี้ คือ ปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

2. ขอบเขตด้านประชากร

2.1 การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ช่างรังวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งรวมแล้วมี จำนวน 2,600 คน และเมื่อได้คำนวณเพื่อกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตร Taro Yamane แล้ว พบว่าขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการกำหนดเป็นจำนวน 347 ชุด จึงกำหนดให้จัดเก็บเป็นจำนวน 360 ชุด โดยแบ่งออกเป็น 4 ภาค ๆ ละ 90 ชุด ได้ทำการสุ่มตัวอย่างแบบสอบถามแบบง่าย

2.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ

การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ รองอธิบดีกรมที่ดิน จำนวน 1 คน ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา และเจ้าหน้าที่ในสำนักจัดการที่ดินของรัฐ จำนวน 1 คน รวมเป็น 5 คน

3. ขอบเขตด้านเวลา

ตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม - 12 มิถุนายน 2561

นิยามศัพท์เฉพาะ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามนัยข้อ 5 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

การคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน หมายถึง การสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดินตามข้อ 12 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 และหมายความรวมถึง การจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ข้อมูลอำนาจหน้าที่ ปัญหา และแนวทางการการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน
2. นำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยไปใช้แก้ไข ปรับปรุง กฎระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
3. ข้อมูลที่ได้รับจากงานวิจัยสามารถนำไปพัฒนาหลักเกณฑ์การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง การรังวัดทำแผนที่ การตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านให้เหมาะสมกับยุคสมัย เพื่อนำพาองค์กรกรมที่ดินไปสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0
4. ปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนลดลง เนื่องจากกรมที่ดินมีข้อมูลหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง และรูปแบบที่ดินของรัฐที่มีความทันสมัย ถูกต้อง ชัดเจน และเป็นปัจจุบัน สามารถใช้สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน” คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูล แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
2. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
3. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
4. แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1. ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹

“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ได้บัญญัติไว้ตามนัยมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

¹ กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2554), หน้า 1-2

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งของแผ่นดิน แต่ใช้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติไปเสียทั้งหมด เพราะทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 หรือไม่ จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์หรือลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน คือ จะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐซึ่งทรัพย์สินนั้นอาจเป็นสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ก็ได้

2) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนี้

(1) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ มิได้หมายความว่า สาธารณชนจะเข้าอ้างสิทธิใช้สอยได้เสมอไป แต่สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ เช่น สถานที่ราชการ อาวุธยุทโธภัณฑ์ สนามบินของกองทัพอากาศ

(2) ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งต่างกับการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ในแง่ที่ว่า ประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง คือ พลเมืองมีสิทธิเข้าเกี่ยวข้องใช้สอยได้รับประโยชน์ด้วยตนเอง แต่จะใช้เสียคนเดียวมิได้ ต้องใช้ร่วมกัน

ที่ดินอันเป็นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมี 2 ประเภท คือ

1) ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ได้แก่ ที่ดินที่รัฐถือไว้อย่างเอกชน เช่น ที่ดินราชพัสดุ ซึ่งให้เอกชนเช่า

2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

สรุปว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มีความหมายครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทั้งที่เป็น

สังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ แต่ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเสียทั้งหมดไม่ หากเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินแต่มีได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินนั้นคงเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

2. ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่นิยมเรียกกันว่าที่สาธารณประโยชน์ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวมีกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จึงมีการเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป ดังนี้

“ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” เป็นคำที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ”

จะเห็นได้ว่า กฎหมายเพียงให้ตัวอย่างไว้เท่านั้น ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้มีตัวอย่างระบุไว้ ดังนั้น จึงอาจมีทรัพย์สินอย่างอื่นอีกก็ได้ที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ท้องทะเลในน่านน้ำไทย ทุ่งเลี้ยงสัตว์ บึง หรือหนอง เป็นต้น ซึ่งถ้าแสดงข้อเท็จจริงได้ว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามความหมายของ มาตรา 1304 (2) ทั้งสิ้น²

“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ปรากฏในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน”

“ที่สาธารณะ” เป็นคำเรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 473/2486 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2486 และคำสั่งที่ 252/2491 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2491 สั่งการให้จังหวัดต่างๆ จัดหาที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน

² ภาสกร ชุณอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กรุงเทพฯ, 2536), หน้า 696

“ที่สาธารณประโยชน์” เป็นคำใช้เรียกชื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 ได้บัญญัติให้ความหมายของที่ดินเป็นสาธารณประโยชน์ คือ “ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรไปใช้ด้วยกัน” และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ที่สาธารณประโยชน์คือ ที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...”³

เมื่อพิจารณาถ้อยคำจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า ที่เลี้ยงสัตว์ ถนนหนทาง ที่จับสัตว์น้ำ ล้วนเป็นทรัพย์สินที่โดยสภาพแล้วเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งสิ้น ฉะนั้น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็คือ ที่สาธารณประโยชน์ หรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2)

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 13 ให้ยกเลิกความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ” ดังนั้น จึงมีคำว่า **“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน”** เพิ่มขึ้นมาอีกคำหนึ่ง แต่มีความหมายเดียวกันกับทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2)

3. ลักษณะของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นอกจากจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปตามนิยามของกฎหมายและระเบียบแต่ละฉบับแล้ว ลักษณะของที่ดินยังมีความแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของการมี หรือการใช้ประโยชน์ จึง

³ กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2550), หน้า 10-11

มีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น ป่าช้าสาธารณประโยชน์ พุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ทางสาธารณประโยชน์ แม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนอง บึง สาธารณประโยชน์ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในลักษณะของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงควรศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเกิดขึ้น และการสิ้นไปของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งสามารถเกิดขึ้นและสิ้นไปได้หลายทาง หลายวิธีด้วยกัน ดังนี้

3.1 การเกิดขึ้นของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน)⁴

1) การเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย อาจเกิดขึ้นได้หลายกรณี ดังนี้

โดยทางราชการได้ประกาศหวงห้ามไว้ เช่น การประกาศโดยสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการมณฑล หรือนายอำเภอ ซึ่งในสมัยก่อนเมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ทางราชการจะประกาศหวงห้ามไว้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์

โดยมีกฎหมายสงวนหวงห้ามไว้ เช่น ตาม “พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478” การสงวนหวงห้ามในยุคนี้นี้ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม โดยมีแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ต่อมามีการใช้บังคับใช้ “ประมวลกฎหมายที่ดิน” พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ก็ถูกยกเลิกไป การที่ทางราชการจะสงวนหวงห้ามที่ดินก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (4) ซึ่งบัญญัติวิธีการสงวนหวงห้ามไว้ว่า “ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาสงวนหวงห้ามตามความต้องการของทบวงการเมือง ซึ่งอาจเป็นการสงวนหวงห้ามเพื่อนำที่ดินให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” และในปี พ.ศ. 2515 ได้มี “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334” จึงมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการสงวนหวงห้ามเสียใหม่ ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาสงวนหวงห้ามที่ดินได้เพียง 2 กรณี คือ ใช้อำนาจสงวนและพัฒนาที่ดิน

⁴ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 26-27

เพื่อจัดที่ดินให้ประชาชน ตามมาตรา 20 (3) และอำนาจสงวนหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 20 (4)

โดยการเวนคืน ในการเวนคืนที่ดินต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในกรณีที่จำเป็นเพื่อกิจการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือได้มาเพื่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือมีความจำเป็นในเรื่องการสาธารณูปโภค เป็นต้น

2) การเกิดขึ้นโดยผลทางนิติกรรม ที่สาธารณประโยชน์อาจเกิดจากการซื้อขาย การแลกเปลี่ยน หรือมีผู้ยกให้ ซึ่งสองกรณีแรกจะต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 71 จึงจะถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมาย แต่กรณีที่เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยมีผู้ยกให้ หรืออุทิศ ซึ่งการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์จะมี 2 กรณี คือ อุทิศโดยตรง และอุทิศโดยปริยาย

การอุทิศโดยตรง คือ การที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย แสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งยกที่ดินของตนให้เป็นที่ดินสำหรับประชาชนให้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือให้เป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การอุทิศที่มีเจตนาชัดแจ้งนี้ เรียกว่า เป็นการอุทิศโดยตรง ต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 71

การอุทิศโดยปริยาย เป็นการอุทิศที่ไม่ปรากฏเจตนาชัดแจ้งว่าเจ้าของเดิมได้อุทิศที่ดินนั้นๆ โดยตรง แต่มีการกระทำบางอย่างของเจ้าของที่ดินเดิมให้บุคคลต่างๆ ไป เห็นว่าเจ้าของที่ดินเดิมคงจะมีเจตนาอุทิศนั้นเอง การกระทำที่แสดงออกเช่นนี้ เรียกว่าเป็นการอุทิศโดยปริยาย

3) การเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เช่น ที่ดินนั้นเดิมเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ประชาชนได้นำสัตว์ไปปล่อยเลี้ยงร่วมกัน จนกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ในเวลาต่อมาทั้งนี้ จะต้องได้ข้อเท็จจริงว่า มีการใช้จริงๆ และเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน มิใช่ใช้เพื่อประโยชน์ของคนใดคนหนึ่ง

4) การเกิดขึ้นตามธรรมชาติ กรณีที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ตามสภาพโดยธรรมชาติ ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือโดยสภาพของตัวทรัพย์มีไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ก็ล้วนแต่เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติของ

ทรัพย์นั้น “ที่สาธารณประโยชน์ ไม่จำเป็นที่ทางราชการต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพได้ (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1035/2504)

3.2 การสิ้นสภาพของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน⁵

1) การสิ้นสภาพของที่สาธารณประโยชน์โดยสภาพธรรมชาติ ส่วนใหญ่จะเป็นการสิ้นสภาพโดยการเปลี่ยนแปลงจากที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งไปเป็นอีกประเภทหนึ่ง เช่น เปลี่ยนจากที่รกร้างว่างเปล่าไปเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือจากที่พลเมืองใช้ร่วมกันมาเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ในบางกรณีเมื่อสิ้นสภาพไปแล้วกลายเป็นที่ดินเอกชนก็มี ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308 ที่บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งอกริมตลิ่งทิ้งอกริมฝั่งเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” ทำให้ที่ดินทิ้งอกริมตลิ่งจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินติดกับทิ้งอกริมฝั่ง

2) การสิ้นสภาพของที่สาธารณประโยชน์โดยผลของกฎหมาย กล่าวคือเมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เกิดขึ้นได้โดยการสงวนหวงห้ามตามกฎหมาย การทำให้สิ้นสภาพก็อาจเกิดขึ้นโดยกฎหมายได้เช่นกัน เช่น การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้วแต่กรณี ตามปกติที่ดินที่ถูกถอนสภาพแล้วจะกลับเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่บางกรณีมีการตราเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนทันที

3) การสิ้นสภาพของที่สาธารณประโยชน์โดยการถอนสภาพ เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้าม หรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้...” โดยกรณีที่ดินสำหรับ

⁵บุญแสง พลเศิก, การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2529), หน้า 15

พลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ เอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว การถอนสภาพหรือการโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกลงไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด ตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

4. ความสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เป็นทรัพย์สินของชาติและประชาชนทุกคน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยส่วนรวม ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันไว้เป็นการเฉพาะ เช่น บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 บัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันตามควรแก่กรณี พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 บัญญัติให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ จึงมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน และยังมีกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ ยิ่งกว่าทรัพย์สินอื่นของรัฐ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

4.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อบริการสาธารณะ เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน และจัดไว้เพื่อประโยชน์ของราชการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์ มาตรา 1304 ถือว่าที่ดินประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นของรัฐและของเอกชน และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ความคุ้มครองเป็นพิเศษที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีบัญญัติไว้ใน มาตรา 1305 – 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

1) การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

การโอนตามมาตรานี้หมายถึง การจำหน่ายจ่ายโอนซึ่งต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินรวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่จะทำให้การโอนนั้นสมบูรณ์แบบด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของรัฐ ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากอนุญาตให้มีการโอนกันโดยง่าย ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้หรือโดยพระราชกฤษฎีกา

2) ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

การห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้นั้น อายุความในที่นี้หมายถึงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ คือ ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใดๆ หรือเมื่อต้องการฟ้องร้องภายในกำหนดระยะเวลานั้น ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนเกินกำหนดจะฟ้องร้องบังคับไม่ได้ เรียกว่าอายุความเสียสิทธิ หรือเมื่อใช้สิทธิตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ได้สิทธินั้นมา เรียกว่าอายุความได้สิทธิ

อายุความที่มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้น หมายถึงอายุความได้สิทธิ และอายุความเสียสิทธิดังกล่าว การหวงห้ามมิให้ยกอายุความตามมาตรา 1306 นี้ เป็นการห้ามเอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินหรือรัฐเท่านั้น มิได้ห้ามเอกชนที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเอง

การที่มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นกล่าวอ้างนั้นก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถตกเป็นสิทธิแก่เอกชนโดยอายุความได้ ฉะนั้น ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน หนองน้ำที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาแม้จะครอบครองมาถึง 30 ปี ก็มิได้สิทธิครอบครอง และเมื่อเอกชนถูกฟ้องว่าบุกรุกทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนจะยกข้อต่อสู้เรื่องอายุความมาใช้ยันรัฐไม่ได้

3) ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์ของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์นั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

การยึดทรัพย์สิน หมายความว่า การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาเพื่อดำเนินการตามกฎหมายโดยคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 (2) (ปัจจุบันคือ มาตรา 278,296 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560) นอกจากจะห้ามยึดแล้ว ยังหมายรวมถึงการอายัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 และมาตรา 296 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560 ด้วย กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี⁶

4.2 ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้ผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นความผิดในตัวเองโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ดังนี้

“ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐ ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือการเผาป่า

⁶ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 18-22

(2) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

บุคคลซึ่งเข้าไปครอบครองหรือทำการใดๆ ในที่ดินของรัฐโดยมิได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ เป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ จะมีความผิดตามมาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ ดังนี้

“มาตรา 108 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 อยู่ก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจ แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉย หรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืน ออกไปจากที่ดิน และหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับ ไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐ หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็ได้”

“มาตรา 108 ทวิ นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใด ฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดในวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดพลาดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๙ ศาลมีอำนาจสั่งใน คำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิด ออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิด ดังกล่าวให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”

จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดวิธีดำเนินการแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 108 เดิม บัญญัติให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีความผิด ต้องถูกลงโทษ ต่อมาเนื่องจากมีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมากจนยากต่อการที่จะให้ ราชฎรออกจากที่ดินบุกรุก รัฐจึงได้ตราประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 แก้ไขมาตรา 108 ใหม่ และบัญญัติมาตรา 108 ทวิ ขึ้นมาใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือ ผู้บุกรุกที่ดินเดิมก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 จะใช้บังคับให้ไม่มีความผิดในการบุกรุกที่ดิน ของรัฐ เมื่อได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ เช่น ให้ผู้บุกรุกอยู่อาศัยต่อไปโดยเสียค่าตอบแทน ถ้าไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนจึงจะถือว่ามีความผิด ส่วนการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นหลังการใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 เป็นการบุกรุกที่เกิดขึ้นใหม่ รัฐจะไม่ให้ความช่วยเหลืออีก แล้วโดยให้ถือว่าผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีความผิดทันทีที่มีการบุกรุก⁷

กล่าวโดยหลักการแล้ว สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ว่าจะมีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ ในการใช้และการจัดการต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ ที่จัดให้มีที่ดินดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถึงกับเป็นการผูกมัดไม่ให้มีการ จัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจสังคมเสียเลยทีเดียว ดังนั้น การให้เอกชน เข้าไปใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนักและไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่ประชาชน จะใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงสามารถกระทำได้สำหรับการใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีลักษณะ เป็นการถาวรก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้อง ดำเนินการถอนสภาพเสียก่อนตามนัยมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตาม ที่ดินประเภทนี้จะไม่สามารถนำไปจัดหาผลประโยชน์ได้เพราะประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 10 ได้วางหลักทั่วไปว่ามีให้จัดหาผลประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น หากกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้โดยแจ้งชัดแล้วก็ไม่สามารถ กระทำได้⁸

⁷ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 38

⁸ กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2550), หน้า 10-11

อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกันไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เช่นนั้น แต่ในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ยังมีระเบียบปฏิบัติ รวมถึงนโยบายของรัฐบาล ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว เพื่อมิให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตนได้ หรือถ้านำไปได้ก็โดยวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ประมวลกฎหมายที่ดิน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการ บุกกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ซึ่งสามารถแยกพิจารณาตามลักษณะของกฎหมาย และการกำหนดอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้

1. กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยตรง

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจหน้าที่

ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันไว้เป็นการเฉพาะ โดยเดิมในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติว่า “ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ จะต้องคอยตรวจตรารักษา อย่าให้ผู้ใดแยกกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว ” ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 13 ให้ยกเลิกความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเป็นผู้ดำเนินการก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”⁹

ดังนั้น ปัจจุบันจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดี ตามนัยมาตรา 122 วรรคสาม ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแล

⁹ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 5-6

รักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553 ข้อ 6 ดังนี้¹⁰

“อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ 5 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวันนับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้นเว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที

หากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอรอบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนดและให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้

การดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอได้ดำเนินการไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด

ความในวรรคสองไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว”

2. กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยอ้อม

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางน้ำ และแหล่งน้ำ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางน้ำ และแหล่งน้ำ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 มาตรา 120 ให้กรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย

¹⁰ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 97

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แม้ว่าตามนัยมาตรา 16 จะบัญญัติว่า “ที่สาธารณประโยชน์คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...” ก็ตาม แต่ก็มิขัดห้ามไว้ เช่น ตามนัยมาตรา 17 “ห้ามมิให้บุคคลใดปลูกสร้างสิ่งใดลงไปในที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมูล ที่อนุญาต ซึ่งมีใช้ของเอกชนและที่สาธารณประโยชน์...” และ มาตรา 23 “ห้ามมิให้บุคคลใดขุด หรือสร้างบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

มีปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ตามนัยมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 หรือไม่ เรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6) มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 14/2533 สรุปว่า ที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จังหวัดสกลนคร เป็นที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช 2484 ซึ่งจากวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าประชาชนได้เข้าไปทำการประมงในบริเวณ “หนองหาน” มาโดยตลอด จึงแสดงว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวเป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองได้ใช้ร่วมกัน ฉะนั้น ที่ดินบริเวณนี้ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากที่ดินดังกล่าวได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อวัตถุประสงค์เป็นพิเศษให้ เป็นที่บำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ กรมประมงจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณ “หนองหาน” นี้ ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบที่พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 ได้บัญญัติไว้

อย่างไรก็ตามนายอำเภอแห่งท้องที่ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่จะดูแลรักษาที่ดินบริเวณนี้อยู่ด้วยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับข้อ 57 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของกรมประมง โดยเหตุนี้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จึงเป็นทั้งของกรมประมงและนายอำเภอแห่งท้องที่ ซึ่งต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการดูแลรักษาด้วยกันตามขอบเขต และความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ แต่ไม่อาจอนุญาตให้บุคคลใดๆ เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดิน

บริเวณที่ให้เป็นการอื่นที่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามไว้หรือเป็นการขัดขวางต่อสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนได้แต่อย่างใด ส่วนกรณีของกรมเจ้าท่านั้นยังไม่มีข้อเท็จจริงว่ามีการใช้บริเวณ “หนองหาน” ในกิจการที่จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า กรมเจ้าท่าจึงไม่มีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณ “หนองหาน” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางบก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางบก เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวง เป็นผู้ควบคุมทางหลวง โดยอธิบดีกรมทางหลวง เป็นผู้อำนวยการทางพิเศษทางหลวงแผ่นดินทางหลวงสัมปทาน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท นายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการทางหลวง และประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล

บทบัญญัติของกฎหมายที่สนับสนุนการคุ้มครองป้องกัน เช่น ตามนัยมาตรา 38 “ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง แขนว วางหรือกองสิ่งใดในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็น การกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ หรือในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือความไม่สะดวกแก่งานทาง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...” มาตรา 37 “ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...” และ มาตรา 43 “ห้ามมิให้ผู้ใดขุด ขน ทำลายหรือทำให้เสียหาย แก่ทางหลวง หรือวัตถุสำหรับใช้งานทาง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...”

2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลคุ้มครองป้องกัน “ป่า” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” และ “อุทยานแห่งชาติ” ไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการสำคัญว่าการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ที่อยู่ในเขต หรือที่ต้องด้วยบทบัญญัติข้อห้ามของกฎหมายดังกล่าว จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ในการบริหารจัดการที่ดินและการจัดระบบการถือครองที่ดินในเขตรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ หากในเขตพื้นที่รับผิดชอบมีที่สาธารณประโยชน์อยู่ การดำเนินการใดๆ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายนั้นด้วย เช่น

ในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเลิกใช้หรือเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ย่อมถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยผลของพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ถ้าพลเมืองยังไม่เลิกใช้ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนก่อน จึงจะมีผลเป็นการถอนสภาพตามกฎหมาย

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินให้เป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดการรูปที่ดินตามนัยมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ดังนั้น จะต้องได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หากประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ ที่ดินนั้นยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดต้องจัดให้ที่ดินตอนนั้นคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไป ถ้าไม่อาจดำเนินการได้ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดที่ดินแปลงอื่นภายในเขตตามพระราชกฤษฎีกานั้นให้แทน

2.5 ประมวลกฎหมายที่ดิน

ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้”

โดยผลของมาตรา 8 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินที่จะเป็นผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้าหากมีกฎหมายพิเศษกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นแล้ว การดูแลรักษาก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายพิเศษนั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินอีกต่อไป เช่น

(1) ที่ป่าไม้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีกรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจดูแล

(2) ที่อุทยานแห่งชาติ เป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล

(3) ที่แม่น้ำ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีกรมเจ้าท่า เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล

(4) ที่ทางหลวง เป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 มีกรมทางหลวง เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล

(5) ที่ราชพัสดุ เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มีกรมธนารักษ์ เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล

(6) ที่ ส.ป.ก. เป็นไปตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล

(7) ที่นิคมสร้างตนเอง เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล

(8) ที่สาธารณประโยชน์ เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มีนายอำเภอร่วมกับ องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นผู้มิอำนาจดูแล

(9) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมี กระทรวงมหาดไทยและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มิอำนาจดูแล

นอกจากนี้ยังมีที่ดินอีกหลายประเภทซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น ที่ดินของการรถไฟ ซึ่งการรถไฟเป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ดูแลรักษา ที่ดินเขตคันคลองคูน้ำต่างๆ เขื่อน กรมชลประทานเป็นผู้ดูแลรักษา โดยเฉพาะ

เพราะฉะนั้น อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินซึ่งเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงมีเฉพาะที่ดินตามมาตรา 1304 (1) คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการ อื่นตามกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นใช้อำนาจแทนแล้ว ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 505/2552 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครอง ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมาย กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹¹ ดังนั้น จึงไม่มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหลือให้ กรมที่ดินดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันอีกต่อไป

สำหรับบทบาทของกรมที่ดินเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว คงมีเพียงมาตรา 8 ตรี ที่บัญญัติว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน” จาก บทบัญญัติดังกล่าว อธิบดีกรมที่ดินแต่ผู้เดียว เป็นผู้มิอำนาจในการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง¹² และกฎหมายรับรองการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงว่า เป็นเพียง

¹¹ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 23-24

¹² ศิริเกวสินสฤชต์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, กรุงเทพฯ, 2531), หน้า 67

หนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่แสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น หากใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่¹³ ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็เพื่อให้ทบวงการเมืองผู้มีหน้าที่ดูรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเก็บไว้เป็นหลักฐานเพื่อแสดงขอบเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและคุ้มครองป้องกันการบุกรุก¹⁴ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเรื่องของการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น

3. ระเบียบและนโยบายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกัน หรือหน้าที่สนับสนุนการคุ้มครองป้องกัน

3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553 นอกจากจะออกมารองรับการดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามนัยมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 แล้ว ยังกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวไว้ตามนัยข้อ 12 ซึ่งกำหนดให้¹⁵ “การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ 5 เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้ง ขอบเขต สภาพปัญหา และการแก้ไขปัญหาให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย” ดังนั้น บทบาทของกรมที่ดินในการดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามระเบียบ

¹³ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 64

¹⁴ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 66

¹⁵ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 100

ดังกล่าว จึงมีเพียงหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานหลัก คือ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนั้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553 ข้อ 10 และข้อ 11 ยังได้กำหนดหน้าที่นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้ เช่น การคัดสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ การตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ความเห็นเกี่ยวกับความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นโดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้การสนับสนุนในการดำเนินการ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของกรมที่ดินในการดำเนินการกรณีดังกล่าวนี้ จึงมีเพียงหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานหลัก คือ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

3.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539

ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์บางกรณีมีปัญหายุ่งยาก สลับซับซ้อน มีผลกระทบต่อหลายฝ่าย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นไปด้วยความถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบ ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2539 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการแต่งตั้ง “ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” อำนาจหน้าที่ และขั้นตอนการปฏิบัติของ “ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” การกำหนดตัวบุคคล “ผู้มีส่วนได้เสีย” รวมถึงสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

พ.ศ. 2545

ภาครัฐได้เล็งเห็นถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงได้หาแนวทางแก้ไขปัญหามาในทางบริหาร โดยได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2535 วางแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึง ที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยให้เร่งรัดดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐ ที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ของทางราชการให้ถูกต้องชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวและให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2545 แทน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เป็นกรรมการ โดยมีรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญห และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง อนุกรรมการ ดังนี้

1) คำสั่งที่ 2/2546 ลงวันที่ 22 มกราคม 2546 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ อ่านภาพถ่ายทางอากาศ โดยมีผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน เป็นประธานอนุกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการต่างๆ เป็นอนุกรรมการ และข้าราชการสำนักงาน ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการ พิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ

2) คำสั่งที่ 3/2546 ลงวันที่ 22 มกราคม 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานครเรียกชื่อย่อว่า “กบร. กทม.” มีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธานอนุกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการต่างๆ เป็นอนุกรรมการและข้าราชการของสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานครที่ประธานอนุกรรมการมอบหมายเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545

3) คำสั่งที่ 1/2553 แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด “กบร. จังหวัด..” มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เป็นอนุกรรมการ และมีปลัดจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด และข้าราชการในที่ทำการปกครองจังหวัดที่ประธาน กบร. แต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ อนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545

ปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น มีไว้เพื่อเป็นสมบัติส่วนกลาง ที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เพราะฉะนั้นบุคคลใดจะเข้าครอบครองอ้างเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว จึงไม่อาจทำได้ และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเหล่านี้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้องกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาเพื่อให้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ เพราะหากไม่มีการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดีแล้ว ที่ดินเหล่านี้จะถูกนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวกันหมด แม้จะได้มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ไว้แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 - 1307 และประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 มาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ กำหนดโทษแก่ผู้บุกรุก

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีผู้บุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ทุกท้องถิ่น ทำให้เกิดกรณีพิพาท รัฐต้องเสียเวลาและงบประมาณเป็นอันมากในการยุติปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย ดังนี้

1. ปัญหาการบุกรุกที่ดิน

1.1 ปัญหาเกิดจากประชาชนผู้บุกรุก

มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องถึงปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่สาธารณประโยชน์ว่า เกิดจากตัวประชาชนซึ่งเป็นผู้บุกรุก ดังนี้

1) ผู้บุกรุกไม่ทราบว่าเป็นสงวนหวงห้ามอย่างสุจริตใจ เมื่อเห็นว่าเป็นที่ว่างเปล่าจึงเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์

2) ผู้บุกรุกไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอน ผู้บุกรุกประเภทนี้อาจทราบแต่เพียงว่าที่ดินบริเวณนั้น ๆ เป็นที่สงวนหวงห้ามแต่ไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอนก็เข้าไปยึดถือครอบครอง ผู้บุกรุกประเภทนี้บางคนเป็นผู้เคารพกฎหมาย เช่น เมื่อทางราชการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ไม่คัดค้านโต้แย้งแต่ประการใด เพียงแต่ขอรับประโยชน์พืชผลที่สร้างไว้เท่านั้น

3) ผู้บุกรุกมีเจตนาบุกรุก ผู้บุกรุกประเภทนี้ทราบดีว่าที่ดินที่ตนเข้าไปยึดครอบครองนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม เมื่อเข้าไปอยู่อาศัยแรก ๆ เจ้าหน้าที่ไม่ว่ากล่าวตักเตือนแต่อย่างใด ต่อมาได้สร้างหลักฐานถาวรขึ้น และยังสามารถชักชวนญาติพี่น้องหรือเพื่อฝูงเข้าไปบุกรุกที่ดิน ทั้งนี้อาจมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง

4) ผู้บุกรุกมีเจตนาเข้าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราว ผู้บุกรุกประเภทนี้ทราบก่อนแล้วว่าที่ดินที่ตนเข้าไปอยู่อาศัยนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม โดยเจตนาเดิมเพียงแต่จะเข้าไปอยู่อาศัยชั่วคราว เมื่อทางราชการบอกกล่าวตักเตือนก็พร้อมที่จะออกจากที่ดินตนบุกรุก แต่ถ้าทางราชการปล่อยปละละเลยให้อยู่นาน ๆ ไปอาจเปลี่ยนเจตนาใหม่ไม่ยอมออกจากที่ดินที่บุกรุก ซึ่งกรณีเช่นนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก¹⁶

¹⁶ แสง ปานทอง, การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2529), หน้า 10 - 11

1.2 ปัญหาและสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุก

มีข้อมูลที่กล่าวถึงสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ เกิดจากสาเหตุสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1) การปล่อยปละละเลยของภาครัฐเนื่องจากที่สาธารณประโยชน์มีเป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วไปทุกท้องที่ ทำให้การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันกระทำไม่ได้ทั่วถึงประกอบกับในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ก็ขาดความรับผิดชอบไม่นำพาต่อภาระหน้าที่ที่ต้องดูแลรักษา

2) ปัญหาการขาดที่ดินทำกินเนื่องจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วแต่ที่ดินมีจำนวนจำกัด เป็นเหตุให้ประชาชนมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพ จึงมีการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ

3) การไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน เป็นเหตุให้นายทุนหรือผู้ที่มีกำลังเงินมากมีโอกาสซื้อที่ดินกักตุนไว้เป็นจำนวนมาก ผู้ขายก็มักจะขายให้กับผู้มีฐานะทางการเงินดีและได้ราคาสูง ส่วนผู้ยากไร้ ไม่มีเงินหรือทรัพย์สินน้อย ไม่สามารถซื้อที่ดินหรือสู้ราคากับนายทุนได้ต้องดิ้นรนหาที่ทำกินเมื่อมีโอกาสก็จะบุกรุกที่ดินของรัฐ

4) ความเป็นอิสระในการตั้งบ้านเรือนหรือเลือกที่อยู่ เนื่องจากทางราชการมิได้กำหนดมาตรการหรือออกกฎหมายบังคับว่า การเลือกสถานที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยต้องเป็นไปตามที่รัฐกำหนด ประชาชนจึงปลูกบ้านอยู่อาศัยได้โดยอิสระกระจายอยู่ทั่วไปตามความพอใจจึงได้บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินสาธารณะ

5) การขาดวินัยของพลเรือนผู้บุกรุกบางรายทราบดีว่าที่ดินที่ตนยึดครอบครองเป็นที่ดินของรัฐ แต่ด้วยความขาดวินัยและความรับผิดชอบต่อสังคมถือประโยชน์ของตนเองเป็นใหญ่ และคิดว่าที่ตนกระทำไปนั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงมากนัก จึงทำให้บุคคลที่กระทำผิดในด้านนี้อยู่ในสังคมได้อย่างไม่กระดากอายเสมือนไม่มีความผิด¹⁷

¹⁷ บุญแสง พลະศึก, เรื่องเดิม, หน้า 10-20

2. ปัญหาการถือครองที่ดินของเอกชนในประเทศไทยภายใต้กฎหมายปัจจุบัน

ปัญหาการถือครองที่ดินของเอกชนในประเทศไทยภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายในปัจจุบันนั้น เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในการบุกรุกที่ดินของรัฐ เนื่องจากปัจจุบันเอกชนอาจถือครองที่ดินโดยมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองก็ได้ ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินทั้งสิ้น ด้วยเหตุที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้ให้บทนิยามของคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ไว้ นอกจากจะหมายถึงกรรมสิทธิ์แล้วยังให้ความหมายรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย คำนิยามนี้ใช้เฉพาะกับประมวลกฎหมายที่ดิน ฉะนั้น จึงไม่ได้ให้ความหมายรวมถึงสิทธิอื่นๆ ในที่ดิน เช่น สิทธิครอบครองในฐานะผู้เช่า สิทธิเก็บกิน ภาระจำยอม สิทธิเหนือพื้นที่ดิน แม้ว่าตามหลักกฎหมายแพ่งของไทย จะถือว่าเป็นสิทธิในที่ดินเหมือนกันก็ตาม¹⁸ ดังนั้น บุคคลที่ถือครองที่ดินในประเทศไทย จึงอาจแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน

2.1 การถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน

เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินกล่าวคือบุคคลผู้ถือครองที่ดินอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือมีเพียงสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นไปตามมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้¹⁹

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยได้รับโฉนดแผนที่ตามประกาศออกโฉนดที่ดินร.ศ.120 และตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ได้รับโฉนดตราจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 ได้รับตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 และได้ครอบครองที่ดินที่มีสภาพเป็นที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42

¹⁸ ศิริเกวสินสฤกษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, กรุงเทพฯ, 2531), หน้า 36

¹⁹ ภาสกร ชุณหะวัณ, เรื่องเดิม, หน้า 165-169

(2) ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีได้ในกรณี ที่ผู้นั้นได้รับโฉนดที่ดินในกรณีที่มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามประมวล กฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ขอออกโฉนดที่ดิน เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 หรือ 59 ทวิ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการ ออกโฉนดที่ดินให้แล้ว ผู้นั้นก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

(3) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ คือ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511(เดิมเป็นตามพระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485) และ

(4) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น เช่น ได้กรรมสิทธิ์ใน ที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัด รูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ฯลฯ

2) การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน หมายความว่า ต้องเป็นการ ครอบครอง “ที่ดินมือเปล่า” คือ เป็นที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ อย่างหนึ่งอย่างใดใน 4 อย่าง (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว) และมีใช้ที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ 42²⁰

การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองที่ดิน อาจได้มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับหรือได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือได้มาตามกฎหมายอื่นสามารถ แยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยมีหลักฐาน หรือมีหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดิน และได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน

(1) ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยมีหลักฐานหรือมีหนังสือสำคัญสำหรับ ที่ดิน เช่น มี “ใบเหี้ยบย่า” หรือ “ตราจองที่เป็นใบอนุญาต” ตาม พ.ร.บ ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2479) มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตาม พ.ร.บ. ให้ใช้ ป.ที่ดิน มาตรา 5 มีใบจอง ตามมาตรา 30, 33 แห่ง ป.ที่ดิน มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (แบบหมายเลข 3, น.ส.3 , น.ส.3 ก) มีหนังสือแสดง การทำประโยชน์ (น.ค.3) ตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

²⁰ ภาสกร ชุณหะวัณ, เรื่องเดิม, หน้า 260

ทั้งนี้ หลักฐานที่ดินที่ออกก่อนประมวลกฎหมายที่ดินต้องแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ ป.ที่ดิน จึงจะถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยมีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน คือเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยพลการ ตาม พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2479) แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง และเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยพลการ เมื่อใช้ ป.ที่ดินแล้ว

2.2 การถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน

กล่าวคือ บุคคลผู้ซึ่งครอบครองที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินแต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ ป.ที่ดิน และผู้ครอบครองที่ดินโดยพลการเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว บุคคลประเภทนี้จะไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดินแต่เป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ เป็นผู้ที่ยึดถือที่ดินด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนจึงได้สิทธิครอบครองในที่ดินนั้น (ตามมาตรา 1367 แห่ง ป.พ.พ.) เราอาจเรียกบุคคลดังกล่าวว่า “ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน” มิใช่ “ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน” แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะได้ครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ก็ตาม

นอกจากผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว บุคคลผู้ซึ่งบุกรุกที่ดินของรัฐ ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินอื่นๆ ก็จัดได้ว่าเป็นผู้ถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินได้เช่นกัน

3. ปัญหาการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมายของกรมที่ดิน

มีข้อมูลกล่าวถึงปัญหาการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมายของกรมที่ดินไว้อย่างน่าสนใจ ปรากฏตามคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง²¹ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวในบางกรณีกรมที่ดินได้วางแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ สรุปได้ดังนี้

²¹ กรมที่ดิน, สำนักจัดการที่ดินของรัฐและกองฝึกรอบม คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2560)

3.1 ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า ต้องตรวจสอบว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์นั้นอยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือไม่ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่จึงจะสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ในทางปฏิบัติก่อนออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงควรแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อขอทราบว่าจะขัดข้องหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ แต่ก่อนดำเนินการจะต้องได้ความว่าประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว หากประชาชนใช้ร่วมกันอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนก่อนจึงจะมีผลเป็นการถอนสภาพตามกฎหมาย แต่สำหรับกรณีราษฎรเลิกใช้เพราะมีผู้บุกรุกครอบครองโดยพลการจนเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันได้นั้น ไม่ถือเป็นการเลิกใช้ตามนัยหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1204/8210 ลงวันที่ 8 กันยายน 2537 (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดิน)

3.2 ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดิน

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินให้เป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดการรูปที่ดินตามนัยมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 (ปัจจุบันคือมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2558) ดังนั้น จะต้องได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หากประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินส่วนนั้นในการจัดรูป

ที่ดิน ที่ดินนั้นยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ สามารถที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดิน)

3.3 ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า การออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจากการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น ดังนั้น จึงสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้ไว้ ดังนี้

(1) กรณีมีหลักฐานการสงวนหวงห้าม หรือหลักฐานการกันออกจากเขตป่าไม้ หรือที่อยู่นอกเขตแต่มีอาณาเขตติดต่อกับเขตป่าไม้ให้ตรวจสอบ ว่ามีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้โดยกฎหมายใด หรือไม่ อย่างไร เคยมีประกาศหวงห้าม และขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่

(2) กรณีไม่มีหลักฐานการสงวนหวงห้ามแต่พลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ก่อนที่ทางราชการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ ให้คณะกรรมการระดับอำเภอ ร่วมกันตรวจสอบแนวเขตทำความเข้าใจเสนอคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินและพัฒนาที่ดินชายทะเลประจำจังหวัดพิจารณา หากคณะอนุกรรมการฯ เห็นด้วยให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป หากไม่เห็นด้วยให้ทำเรื่องส่งคืนให้นายอำเภอ หากนายอำเภอเห็นด้วยกับคณะอนุกรรมการฯ ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น หากไม่เห็นด้วยกับคณะอนุกรรมการฯ ให้สรุปเหตุผลส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณา

(3) สำหรับในเขตอุทยานแห่งชาติในกรณีไม่มีหลักฐานการสงวนหวงห้าม ถ้ามีความจำเป็นต้องดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นให้กรมที่ดินพิจารณาก่อนเป็นรายๆ ไป (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดิน)

3.4 ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตนิคมสร้างตนเอง

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า การจัดตั้งนิคมเป็นไปตามพระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แต่พระราชบัญญัตินี้ได้มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ได้ ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้วางแนวทางปฏิบัติในการระงับชี้แจงเขตและลงชื่อรับรอง
แนวเขตในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ตามหนังสือกรมประชาสงเคราะห์
ที่ มท 0810.ฝบ/ว 15608 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2533 (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดิน)

3.5 ปัญหาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ ร่วมกันที่ไม่อาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้

ปัญหาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
ที่ไม่อาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้ สืบเนื่องมาจากการที่อธิบดีกรมที่ดิน
ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 8 ตี วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้“อธิบดี
อาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” ในการออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออก
หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.2517 ข้อ 3 กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน บางลักษณะอธิบดีจะไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับ
ที่หลวงให้ เพราะเห็นว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่โดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว
เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง
 ฯลฯโดยเฉพาะที่สาธารณประโยชน์ที่เป็น แม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งขอบเขตอาจเปลี่ยนแปลง
ตามธรรมชาติ เมื่อเกิดเป็นทิวอกริมตลิ่ง บุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ หรือกรณีที่ดินเอกชนพังทลายลงน้ำกลายเป็นสาธารณะสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากจะให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็จะเป็น
การยุ่งยาก จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดิน
ที่มีลักษณะดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร จะมีวิธีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกอย่างไร (ปัญหา
เรื่องกำหนดลักษณะของที่ดิน เป็นการใช้อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา 8 ตี
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเป็นการใช้นโยบายของกรมที่ดิน)

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทางบก
และทางน้ำสาธารณประโยชน์ ไว้สรุปว่า เมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกทางบก
และทางน้ำสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นายอำเภอหรือ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำหนังสือแสดงความจำนงขอรังวัดตรวจสอบทาง
หรือลำรางที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ได้ โดยทำเป็นหนังสือขอความ
ร่วมมือ และให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด ในทางปฏิบัติควรส่งช่างรังวัด
อาวุโสไปดำเนินการ โดยให้ถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอและอนุโลมปฏิบัติตาม

ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขตแบ่งแยกและรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ.2527 ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 158/2501 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2501 เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ

3.6 ปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พิจารณาจากการซักซ้อมความเข้าใจของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย และการตอบข้อหารือที่เกิดขึ้น สรุปได้ ดังนี้

(1) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0718/ว 29528 ลงวันที่ 22 กันยายน 2540 เรื่อง ซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2547

เป็นปัญหาเกี่ยวกับการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วปรากฏว่ามีผู้คัดค้าน โดยมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2547 ข้อ 2 (2) คือ ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ได้คัดค้านไว้ก่อนและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น กรณีตรวจสอบสิทธิแล้วไม่ได้กล่าวถึงหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าจะดำเนินการอย่างไร เป็นเหตุให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติอีกประการหนึ่งการตรวจสอบดังกล่าวเป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องดำเนินการหรืออย่างไร

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า การที่กฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2547 ข้อ 2 (2) บัญญัติไว้ดังกล่าวก็เนื่องจากเมื่อความปรากฏว่า ได้มีการออกหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน

ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีหน้าที่และผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว จึงละไว้ในฐานที่เข้าใจไม่ต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก อีกประการหนึ่งที่ดินแปลงเดียวจะมีเอกสารสำคัญสำหรับที่ดิน 2 ประเภท ซ้อนกันอยู่ในคราวเดียวกันไม่ได้ จึงต้องดำเนินการเพิกถอนแก้ไขหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อน แล้วจึงออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ส่วนตามกฎหมายกระทรวงฯ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านนั้น แม้จะเป็นหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการได้ โดยอนุโลมถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0708/ว 707 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2530

(2) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0726/ว 07283 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2544 เรื่อง ซ้อมความเข้าใจการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติกรณีรังวัดตรวจสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำหนังสือแสดงความจำนงขอรังวัดตรวจสอบทางหรือลำรางที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ได้ โดยทำเป็นหนังสือขอความร่วมมือ และให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด ในทางปฏิบัติควรส่งช่างรังวัดอาวุโสไปดำเนินการ โดยให้ถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอและอนุโลมปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขตแบ่งแยกและรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ.2527 ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 158/2501 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2501 เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เว้นแต่การปักหลักเขตที่ดินให้ใช้หลักไม้ปักแทน ปรากฏว่าเกิดปัญหาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะอ้างว่า ไม่สามารถเข้าไปในที่ดินข้างเคียงได้ หากเจ้าของที่ดินข้างเคียงมิได้ขอรังวัดสอบเขตด้วย ดังนั้นเมื่อมีการรังวัดตรวจสอบเขตที่สาธารณประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะบอกให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้บุกรุกไปขอรังวัดสอบเขตที่ดิน

กรณีดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรังวัดตรวจสอบเขตที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีอำนาจที่จะเข้าไปในที่ดินข้างเคียงเพื่อประโยชน์ในการรังวัดได้ตามนัยมาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นจะได้ขอรังวัดก็ตาม

(3) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0607/ว 19880 ลงวันที่ 26 กันยายน 2520 เรื่อง การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สรุปปัญหาว่า การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในจังหวัดต่างๆ ข้างรังวัดได้ทำการรังวัด โดยบางแปลงไม่ได้ทำการปักหลักเขตที่ดิน หลักเขตและแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ในขณะที่ทำการรังวัด แต่ได้ใช้ไม้แก่นปักไว้และภายหลังเป็นระยะเวลานานๆ จึงได้นำหลักเขตที่ดิน หลักเขตที่สาธารณประโยชน์และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ไปปัก หรือมอบหมายผู้อื่นไปปักแทน การปฏิบัติเช่นนี้ย่อมทำให้การปักหลักเขตคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง เพราะหลักไม้ที่ปักไว้อาจหลุดหายหรือชำรุด หลักเขตที่ปักภายหลังจึงไม่ตรงกับตำแหน่งที่แท้จริง ย่อมก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากขึ้นภายหลังทำให้ผู้อื่นมองไปในแง่ไม่สุจริตได้ ดังนั้น กรมที่ดินจึงได้กำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด ให้ปักหลักเขตที่ดิน หลักเขต และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ในขณะที่ทำการรังวัดโดยเคร่งครัด

(4) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0618/ว 22874 ลงวันที่ 15 กันยายน 2538 เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สรุปปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ถูกต้องตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งปรากฏว่าการดำเนินการในหลายจังหวัด เจ้าหน้าที่มิได้เร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในจังหวัดหนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้างรังวัดได้ทำการรังวัดแล้วเสร็จมาเป็นเวลากว่า 10 ปี โดยไม่มีผู้ใดคัดค้านและไม่มีเหตุขัดข้อง แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้บังคับบัญชาไม่เอาใจใส่ในการดำเนินการ ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการ ซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาทางวินัย

กรมที่ดินได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวใน 3 ประเด็นหลักสรุปได้ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 เรื่องเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่มาลงนามรับรองเขต เนื่องจากระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.2517 มิได้กำหนดเรื่องการแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงและลงนามรับรองเขตที่ดิน จึงให้นำวิธีการแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดินในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมาใช้ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยอนุโลม

ประเด็นที่ 2 เรื่องการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2547 ใช้บังคับ) กรณีดังกล่าวให้ถือปฏิบัติตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2547 ได้

ประเด็นที่ 3 เรื่องการรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปก่อน เสร็จแล้วให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบลเพื่อพิจารณา หากสภาตำบลไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่น ภายใน 60 วัน ให้ดำเนินการต่อไป (ปัจจุบันถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.2543)

กล่าวโดยสรุปปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังที่ได้ยกตัวอย่างมาดังกล่าว อาจมีสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเจ้าหน้าที่อาจขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ หรืออาจเกิดจากนโยบายของกรมที่ดินในแต่ละยุคสมัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสน ซึ่งต่อมากระทรวงมหาดไทย ได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีหนังสือ ที่ 0310.1/ว 0003 ลงวันที่ 3 มกราคม 2561 เรื่อง การชักซ้อมแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยมีเนื้อความตอนหนึ่ง สรุปว่า “..กระทรวงมหาดไทย พิจารณาเห็นว่ามิปัญหาการร้องเรียนในเรื่องการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง..” ซึ่งสาเหตุเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

หรือผู้รับผิดชอบตามระเบียบกฎหมายมีความไม่เข้าใจ สับสน ในขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติ...”²²

แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

1. แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

1.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย

ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่สำคัญ ที่ส่งผลกระทบต่อการคงอยู่ของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ผ่านมามุ่งใช้มาตรการทางกฎหมายผลักดันให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินของรัฐ โดยจะมีการแจ้งและมีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินของรัฐ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ใช้บังคับในข้อ 9 บัญญัติว่า “ในกรณี que ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือส่งไปยังผู้ฝ่าฝืนและกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินนั้น ภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หากผู้นั้นยังฝ่าฝืนอยู่อีกก็ให้ดำเนินคดีต่อไป”

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อปรากฏว่าราษฎรได้บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (2515) ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินคดีกับผู้บุกรุกได้ทันทีที่มีการบุกรุก จะต้องมีการแจ้งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินที่บุกรุกเสียก่อน เมื่อได้รับแจ้งไปแล้ว ผู้บุกรุกไม่ปฏิบัติตาม จึงถือว่าผู้บุกรุกมีความผิดตามมาตรา 108 ทวิ ในเรื่องนี้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 2469/2520 วินิจฉัยว่า “จำเลยเข้าไป

²² กรมการปกครอง, หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 0310.1/ว 0003 ลงวันที่ 3 มกราคม 2561 เรื่อง การชักอ้อมแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์

ยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐมาตั้งแต่ก่อนมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ออกใช้บังคับ เมื่อไม่ปรากฏว่านายอำเภอหรือคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้เคยแจ้งให้จำเลยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปแล้วย่อมจะเอาผิดแก่จำเลยตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 และ 108 ทวิ ไม่ได้”

สำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรา 9 ภายหลังจากวันใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ย่อมมีความผิดตามมาตรา 108 ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลและถูกลงโทษได้ทันที มาตรา 108 ทวิ ไม่ได้มีบทบัญญัติเหมือนมาตรา 108 ที่ใช้กับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ที่ให้มีการแจ้งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินก่อนที่จะฟ้องร้องดำเนินคดี แต่ในทางปฏิบัติแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่มักจะไม่แจ้งความเพื่อดำเนินคดีทันที พนักงานเจ้าหน้าที่มักใช้วิธีการอะลุ่มอล่วย คือ แจ้งให้ผู้บุกรุกระงับการกระทำผิด และออกไปจากที่ดินเสีย โดยอาจกำหนดเวลาให้ออกจากที่ดิน ถ้าผู้กระทำผิดยังขัดขืนไม่ยอมออกไปจากที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะใช้วิธีการแจ้งความเพื่อจับกุมดำเนินคดี²³

1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยใช้นโยบาย

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ ดังนี้

1) รัฐควรเร่งรัดให้มีการดำเนินการออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรในกรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมายและหากพิสูจน์ได้ว่าได้อยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐหรือเป็นหมู่บ้านเก่าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้อยู่มาแต่ดั้งเดิมหรือครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมมาก่อนการสงวนห้ามเป็นที่ดินของรัฐให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตรวจสอบและจัดทำทะเบียนบัญชีหรือจัดทำแผนงานและโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน

²³ กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2554), หน้า 37-38

(2) ราษฎรที่อยู่ในบริเวณแนวเขตที่ดินของรัฐที่ยังมีแนวเขตที่ไม่ชัดเจน ให้เร่งดำเนินการสำรวจแนวเขตให้แน่นอนเมื่อรัฐได้สำรวจและจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราษฎรเหล่านี้ครอบครองทำกินอยู่นอกเขตที่ดินของรัฐก็ควรพิจารณา ดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

2) รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

3) ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตพื้นที่ ดันน้ำ ลำธารพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้อีกต่อไปให้ดำเนินการ ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินและเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดินให้ได้ผล อย่างแท้จริงสมควรให้ส.ป.ก. ปรับปรุงแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(1) ในเขตประกาศปฏิรูปที่ดินหากมีผู้บุกรุกถือครองที่ดินและเจ้าของ ที่ดินต่อต้านการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ให้ความร่วมมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ให้ส.ป.ก. ดำเนินการโดยขอความร่วมมือจากฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ต่อต้านโดยเคร่งครัดพร้อมทั้งรายงานกบร.เพื่อ ประสานงานแก้ไขปัญหาในทุกพื้นที่และทุกราย

(2) การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. พิจารณา ดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าชดเชยเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดินตามหลักการและวิธีการ ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเช่าตามพ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.2518 เพื่อจะได้นำเงิน ไปใช้ดำเนินการในโครงการพัฒนาพื้นที่หรือนำไปใช้จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มี ที่ดินทำกินได้เช่าหรือเช่าซื้อต่อไปทั้งนี้ควรดำเนินการให้สอดคล้องกับค่าเช่าตามพ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2524

(3) ควรกำหนดเนื้อที่สูงสุดสำหรับสมาชิกแต่ละรายเท่าที่จำเป็นต่อการ ทำกินแต่ละประเภทตามความเหมาะสมและความอุดมสมบูรณ์ในแต่ละพื้นที่ของเขต ปฏิรูปที่ดินสำหรับพื้นที่ส่วนเกินความจำเป็นของสมาชิกแต่ละรายควรกำหนดเงื่อนไขให้ ปลุกไม้ผลหรือไม้ยืนต้นต่อไป

(4) ให้ส.ป.ก.กำหนดมาตรการในการติดตามและตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์ของสมาชิกผู้ได้รับสิทธิแต่ละรายให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและโดยต่อเนื่องตลอดไป

4) ที่สาธารณประโยชน์ที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์แต่ไม่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ให้เช่าหรืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทนหรือได้รับเอกสารพิเศษที่มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับเอกสารส.ป.ก. ตามจำนวนเนื้อที่ที่ได้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิมแล้วแต่กรณีแต่ต้องไม่สูงเกินกว่าที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควรทั้งนี้โดยให้กำหนดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามหลักการและวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่าตาม 51 พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กรณีการเช่าในส่วนที่เกินกว่าจำนวนเนื้อที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบเห็นสมควรให้คิดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนในอัตราก้าวหน้าโดยคำนึงถึงอัตราการเช่า ตาม พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 ด้วย

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เก็บค่าเช่าหรือค่าตอบแทนไว้โดยให้แบ่งหนึ่งในสามเป็นกองทุนพัฒนาชนบทและจังหวัดและอีกสองในสามเป็นกองทุนพิทักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นๆ

(3) กำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผลไม้น้ำมันในพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นต่อการทำกินของเกษตรกรแต่ละรายตามความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่กรณีที่มีความจำเป็นในแง่การอนุรักษ์หรือการป้องกันการแพร่กระจายดินเค็มก็ควรกำหนดเงื่อนไขห้ามใช้พื้นที่ทำนาหรือทำพืชหรือกำหนดมาตรการฟื้นฟูที่เหมาะสมต่อไป

5) ให้จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการผลิตกล้าไม้ผลไม้ยืนต้นอย่างเพียงพอที่จะบริการแก่เกษตรกรในราคาต้นทุนในทุกพื้นที่ที่จะดำเนินการตามข้อ 4) และให้จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการจัดทำแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐบาลให้ชัดเจนและถาวรในทุกโครงการของทุกส่วนราชการ

6) ในกรณีที่มีการดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐและเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการบังคับคดีโดยทันทีพร้อมทั้งให้รายงาน

กระทรวงต้นสังกัดและ กพร.ทราบด้วย ห้ามมิให้ละเลยปล่อยทิ้งเป็นเวลานาน ทั้งนี้ ครอบคลุมให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการของหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้องติดตามการบังคับคดีต่อไปจนเสร็จสิ้นคดี

7) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีและหรือให้แก้ไขกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐข้างต้น²⁴

1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้กลไกของภาครัฐ

ในปี พ.ศ.2535 รัฐบาลขณะนั้นพิจารณาเห็นว่า การดูแลและรับผิดชอบที่ดินของรัฐซึ่งได้แก่ ที่ป่าสงวนแห่งชาติที่สาธารณประโยชน์และที่ราชพัสดุ เป็นต้น มีส่วนราชการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดูแลและรับผิดชอบหลายหน่วยงานด้วยกัน บางครั้งเมื่อมีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนราชการดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาให้ยุติลงได้ โดยลำพัง ประกอบกับที่ดินของรัฐได้ถูกบุกรุก ยึดถือครอบครอง ทั้งในลักษณะส่วนตัว และเป็นหมู่คณะก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง นับวันจะสร้างปัญหาที่ซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชาติ เกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขโดยทันที่ รัฐบาลขณะนั้นจึงมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย ดังนั้น จึงได้ประกาศให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 ขึ้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2535 ซึ่งตามระเบียบนี้ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมา คณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กพร.” ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ต่อมาในวันที่ 27 ธันวาคม 2545 สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535) และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยให้ถือเป็นนโยบายสำคัญไว้ ดังนี้

²⁴ สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ**, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2558), หน้า 8-10

1) มาตรการในการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(1) เร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องและชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐานโดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) ให้ กพร. แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กพร.ส่วนจังหวัด” ขึ้นในจังหวัดที่มีปัญหการบุกรุกหรือการครอบครองที่ดินของรัฐ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการตามที่ กพร. กำหนด และให้มีหน้าที่ตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ และตรวจสอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกในเขตที่ดินของรัฐ สำหรับรายที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะออกโดยมิชอบ และมีหน้าที่อื่นตามที่ กพร. มอบหมาย หากผลปรากฏว่าผู้ครอบครองไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นเกษตรกรที่ยากจนหรือผู้ยากจนก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัยตามที่ กพร. กำหนด

(3) ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติดมิชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐหรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัดและเฉียบขาด

(4) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาหรือคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหหรือในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐหรือในการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นกรณีที่ยัยการรับเป็นทนายความแตกต่างว่าต่างคดีให้เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล ก็ให้ได้รับความคุ้มครองโดยมิต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายเมื่อแพ้คดี และในกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุด หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกหรือพ้นจากราชการตามกฎหมายเสียก่อนก็ให้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศาลตามหมายเรียกของศาลได้ในอัตราเท่ากับที่เคยมีสิทธิเบิกในตำแหน่งสุดท้ายก่อนออก หรือก่อนพ้นจากราชการตามกฎหมาย จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยสุจริตดังกล่าว

ก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามระเบียบราชการ หรือตามมติ คณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วย

(5) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาจะอ้างเป็นเหตุเพื่อยกหรือการพิจารณำหนี้ความชอบประจำปีไม่ได้ และให้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีในกรณีปกติ หรือกรณีพิเศษแล้วแต่กรณี โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วย

2) มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(1) จัดการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

(2) ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐ โดยจัดให้มีการอบรมผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ให้ความสำคัญในคุณค่ารักและหวงแหนที่ดินของรัฐ

(3) จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับชาติเพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ ที่ดินของรัฐ

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

(5) สำหรับที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดี กรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยให้ส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย²⁵

²⁵ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า39-41

2. แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

2.1 การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น ได้มีการจัดทำมานานแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 114 กำหนดให้ กรมการอำเภอจัดทำบัญชีที่ดิน ที่นา ที่สวน ที่ห้วย หนอง คลอง บึง เอาไว้เป็นคู่มือในการ ปฏิบัติงานตามหน้าที่ การจัดทำทะเบียนที่ดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เป็นการจัดทำทั้งทะเบียนที่ดินทั้งหมด รวมทั้งที่ดินสาธารณประโยชน์ด้วย ต่อมาได้มี พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้มีการสำรวจที่ดิน สาธารณประโยชน์ทุกแปลง ไม่ว่าจะได้มีการหวงห้ามไว้หรือไม่ และกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งที่ 250/2479 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2479 วางระเบียบให้นำที่ดินที่ได้มีพระราช- กฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันลงทะเบียนที่ สาธารณประโยชน์ให้เป็นหลักฐานด้วย ต่อมาได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 220/2491 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2491 สั่งให้จังหวัดต่างๆ พิจารณาตรวจสอบ ทะเบียนที่ดินหวงห้ามและหนองน้ำสาธารณะภายในท้องที่ว่ามี การออกทับหรือเสื่อมล้ำ ที่ดินของเอกชนที่ได้ครอบครองก่อนประกาศหรือไม่ แล้วจัดทำทะเบียนว่ามีกี่แห่ง อยู่ในท้องที่ใด หมู่ใด ตำบลใดได้ประกาศหวงห้ามไว้ตั้งแต่เมื่อใด ฯลฯ เพื่อจังหวัดจะได้ ดำเนินการกับผู้บุกรุกต่อไป และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 353/2492 ลงวันที่ 2 กันยายน 2492 สั่งให้จังหวัดนำที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานการหวงห้าม หรือทางการมิได้หวงห้าม แต่ได้กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายแล้ว ขึ้นทะเบียนเอาไว้เป็นหลักฐาน ยกเว้นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพ เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย หนอง บึง พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปักหลักเขตไว้เป็นหลักฐาน และทำป้ายปักไว้ ณ ที่ดินนั้นให้ราษฎรทราบไว้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์

ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงเป็นทะเบียนที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้น เพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัดหนึ่งๆ หรือ อำเภอหนึ่งๆหรือตำบลหนึ่งๆ มีที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ไหน มีเนื้อที่ มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร

มีปัญหาว่า ที่ดินที่ระบุไว้ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ว่าเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ระบุว่า สงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เช่นนี้ จะรับฟังได้หรือไม่ว่า ที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเรื่องนี้ มีคำพิพากษากฎีกา ตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว คือ

คำพิพากษากฎีกาที่ 492/2502 และคำพิพากษากฎีกาที่ 952/2508 วินิจฉัยว่า “การจะเป็นหนองสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องขึ้นทะเบียนไว้เพราะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น เป็นไปตามสภาพของที่ดินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่”

คำพิพากษากฎีกา 281/2506 วินิจฉัยว่า “ที่ดินซึ่งเป็นที่สำหรับให้ราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ตั้งแต่ก่อนใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. 2478 ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามหรือสงวนแต่ประการใด ทางราชการจะประกาศขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ไม่สำคัญ”

จากคำพิพากษากฎีกาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ความสมบูรณ์ของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ขึ้นอยู่ที่ว่าที่ดินแปลงนั้นได้ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือเกิดจากการใช้ร่วมกันของราษฎรหรือไม่ หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินนั้นหรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์จึงเป็นเพียงหลักฐานที่แสดงว่าที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้นั้นมีอยู่จริงหรือไม่เท่านั้น เช่น ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์มีการนำขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ การนำขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่แสดงว่าที่ดินนั้นมีอยู่จริง แต่การหวงห้ามไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์จะสมบูรณ์ใช้ได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากหลักฐานการหวงห้ามนั้นๆ ฉะนั้น แม้จะมีชื่อเป็นที่ดินที่สงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันอยู่ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่ถ้าปรากฏว่าได้สงวนหวงห้ามไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในระหว่างที่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.2478 ใช้บังคับ ก็ไม่ทำให้ที่ดินที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปได้

แต่อย่างไรก็ดี แม้ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์จะไม่ใช่สิ่งที่แสดงถึงความสมบูรณ์ของการเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ก็ใช้เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่จะพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ได้กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ไปเมื่อใด เพียงใดเพราะในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์จะปรากฏทั้งวัน เดือน ปี ที่หวงห้าม วัตถุประสงค์ที่หวงห้าม ผู้ที่ทำการหวงห้าม รวมทั้งเป็นหลักฐานที่แสดงว่าที่ดินนั้นมีอยู่จริง เพราะมีปรากฏชื่อในทะเบียนและยังทำให้ทราบได้ว่า ที่ดินนั้นได้กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยวิธีการใด เช่น เกิดจากการสงวนหวงห้ามหรือเกิดจากสภาพของทรัพย์สินนั่นเอง เช่น เป็นแม่น้ำลำคลอง เป็นต้น²⁶

2.2 การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้มีการดำเนินการออกมานานแล้ว ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแต่ว่าการออกหนังสือประเภทนี้อาศัยคำสั่งระเบียบการที่มีมาแต่เดิมของกระทรวงกระทรวงเกษตรราธิการ โดยไม่มีกฎหมายใดสนับสนุนหรือให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แต่อย่างไร แต่ว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวในสายตาของคนทั่วไปโดยเฉพาะในชั้นศาลนั้นก็มีความเชื่อถือเพราะเหตุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นผู้กระทำการออกฉะนั้นเหตุผลที่ได้มีการเพิ่มมาตรา 8 ตรี เข้ามานั้นก็เพื่อจะรับรองการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นๆ²⁷ โดยหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับแรกเป็นที่ตั้งที่พัทลุง ตำบลนาเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ออกให้เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2460 แต่ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ แต่ได้ออกกันมาเรื่อยๆโดยอาศัยระเบียบคำสั่งต่างๆ จนถึงปี พ.ศ.2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 334 (พ.ศ.2515) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้มีมาตรา 8 ตรี ดังนี้

“มาตรา 8 ตรี ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

²⁶ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 25-27

²⁷ ศิริ เกวลินสฤกษ์, เรื่องเดิม, หน้า 68

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงโดยยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”²⁸

2.2.1 กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีกฎหมายและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(2), (3)
- 2) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตี
- 3) กฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ.2516)
- 4) กฎกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ.2537)
- 5) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.2517, ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2520), ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2520), ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2522), ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2530) และฉบับที่ 6 (พ.ศ.2539)
- 6) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.2543
- 7) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 948/2516 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2516 เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขออออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
- 8) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2529
- 9) คำสั่งกรมที่ดิน ที่ 2189/2546 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการปฏิบัติราชการแทน

²⁸ กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 27-28

2.2.2 หลักการที่สำคัญในการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

บทบัญญัติของมาตรา 8 ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รับรองการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงว่า เป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่แสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น หาใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่

1) ลักษณะของที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้กำหนดว่าที่ดินของรัฐประเภทใดให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ซึ่งถ้าเป็นที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะต้องออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งสิ้นแต่ถ้าเป็นที่ดินของรัฐอย่างอื่น เช่น ที่ดินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยรัฐถือที่ดินนั้นในฐานะอย่างเอกชนแล้ว ก็จะต้องออกเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี

2) ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันบางลักษณะไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น ถนนหนทาง ลำคลอง และทางรถไฟ เป็นต้น เพราะเป็นที่ดินที่มีสภาพและขอบเขตในตัวของมันเองอยู่แล้วสำหรับแม่น้ำลำคลอง อาจเปลี่ยนขอบเขตไปได้ตามธรรมชาติ โดยยกเป็นทั้งอกริมตลิ่งซึ่งบุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308 หรือบางแห่งอาจจะพังลงน้ำกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน หากจะให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็จะเป็นการยุ่งยาก ฉะนั้น จึงให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินพิจารณาว่าที่ดินในลักษณะเช่นใดจะสมควรออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่

3) แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งก็ได้แก่กฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ.2516) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 45(พ.ศ.2537)ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

4) ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันก็ดีหรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะก็ดี ถ้าที่ดินนั้นยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ถือว่าเขตที่ดินนั้นเป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ เช่น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่กระทรวงมหาดไทยได้ส่งให้จังหวัดต่างๆ สำรวจและจัดทำขึ้น หรือประกาศการสงวนหวงห้าม

ที่ดินของทางราชการ เช่น พ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478

5) การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา 8 ตริ ให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินจะเป็นผู้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่ง ที่ 2185/2546 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2546 มอบอำนาจของอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจังหวัดนั้น ๆ (ยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นของอธิบดีกรมที่ดิน)

2.2.3 หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

กฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ.2516) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 45 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 กำหนด แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ไว้ ดังนี้

1) ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินนั้นให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดีกรมที่ดินว่า จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

2) เมื่อได้รับคำขอตามข้อ (1) ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบกำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และให้บริเวณที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ สำหรับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ในประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

3) ในกรณีที่มีผู้คัดค้าน ให้ดำเนินการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ.2537) และให้อธิบดีรื้อการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ แล้วดำเนินการดังนี้

(1) ในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้านให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ หากผู้คัดค้านไปใช้สิทธิทางศาลให้รื้อการออก

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล
แสดงว่า ผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

(2) ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้หรือการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ได้คัดค้านไว้ก่อน และผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบและถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น

4) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้แบบ ส.ธ.1 ท้ายกฎกระทรวงนี้

5) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ทำขึ้นสามฉบับมอบให้ผู้ดูแลรักษาถือไว้หนึ่งฉบับและเก็บไว้ ณ กรมที่ดินหนึ่งฉบับ กรณีที่ดินคาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้จัดทำเพิ่มขึ้นตามจังหวัดที่เกี่ยวข้อง (ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2539)

6) ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสูญหายให้อธิบดีออกใบแทนให้

กล่าวโดยสรุป คือ กระบวนการในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น มาตรา 8 ตรี วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 1 กำหนดให้ ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเป็นผู้แสดงความประสงค์ในการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่ออธิบดี

ในกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เดิมกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ 948/2516 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2516 มอบหมายให้นายอำเภอท้องที่ที่ดินตั้งอยู่เป็นผู้ดำเนินการยื่นคำขอ (แสดงความประสงค์แทน กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาในขณะนั้น) แต่เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นายอำเภอ มีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน

อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ดังนั้น ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นอกจากนายอำเภอจะเป็นผู้แสดงความประสงค์แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็น “ทบวงการเมือง” ตามคำนิยามในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็สามารถแสดงความประสงค์ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เช่นเดียวกัน โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2517 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2543 กรณีมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

2.3 การปฏิบัติตามนโยบายในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

ปัญหาประการหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดข้อพิพาท คือ แนวเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ในปี พ.ศ.2535 รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย²⁹ เมื่อกรมที่ดินมีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดังนั้น กรมที่ดินจึงได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อใช้เป็นหลักฐานแสดงเขตที่ดิน

²⁹ กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2554), หน้า 41

ของรัฐ ป้องกันและลดปัญหาข้อพิพาทระหว่างภาครัฐกับประชาชน โดยได้จัดทำโครงการ
เร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นประจำทุกปี และได้กระจายอำนาจการลงนาม
ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ยกเว้น
กรุงเทพมหานคร) ปฏิบัติราชการแทนแล้ว ตามคำสั่ง กรมที่ดิน ที่ 2185/2546 ลงวันที่
24 ตุลาคม 2546

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จรัสรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ (2552) ศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการบังคับ
ใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์
เพื่อวิเคราะห์หรือศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน มาตรการ
ทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ในการป้องกันและแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณะสมบัติ
ของแผ่นดิน ผลการวิจัยพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาคุ่มครองป้องกันที่ดิน
อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทยนั้น มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้
ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน
ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยมีให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตนได้ หรือ
ถ้านำไปได้ก็โดยวิธีการทางกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น กฎหมายที่กำหนด
อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันได้แก่ประมวลกฎหมายที่ดิน
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11)
พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ
พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติ
ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง
ดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 คำสั่ง
คณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ที่ 2/2546 และที่ 4 - 78/2546
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณ
สมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2545 คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 12/2543 ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการดูแลรักษาคุ่มครองและป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินมีหลายองค์กร ทั้งหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาทิเช่น กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ตลอดจนนโยบายระเบียบคำสั่งของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีจำนวนมาก แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

วีรศักดิ์ แก้วเชื่อน (2548,บทคัดย่อ) ศึกษาแนวทางการแก้ไขและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐของประชาชนในเขต อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย การศึกษาครั้งนี้พบว่าสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบทำประโยชน์เป็นที่ทำนา ทำไร่ ไม่มีเอกสารสิทธิร้อยละ 42.41 ประเภทที่ดินที่ถูกบุกรุกมากที่สุดคือ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ราชพัสดุที่สาธารณประโยชน์ หนองน้ำ สาเหตุและปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดิน ได้แก่ ชาติที่ทำขึ้นโดยที่ประชาชนทราบว่า ได้บุกรุกที่ดินของรัฐและไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ส่วนภาครัฐมีการดำเนินการสอบถามสาเหตุที่บุกรุกที่ดินของรัฐ แนวทางในการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้แก่ จัดป้ายแสดงพื้นที่ที่ดินของรัฐให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้มีการขยายการบุกรุกเพิ่มขึ้น การตรวจสอบแนวเขตที่ดินและหลักฐานผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์อย่างเป็นธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรณรงค์ป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยส่งเจ้าหน้าที่ออกไปให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ให้ประชาชนผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้านหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนหวงแหนที่ดิน และแนวทางที่รัฐควรดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกที่ดิน ได้แก่ จัดหาที่ดินที่เหมาะสมให้กับประชาชนในราคาถูก

บุญชัย สมใจ (2547,บทคัดย่อ) การศึกษาเรื่อง การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ ศึกษากรณีที่ดินสงวนเลี้ยงสัตว์กมลา หมู่ที่ 3 ตำบลกมลา อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อศึกษาความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหของภาครัฐเกี่ยวกับการจัดการปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ผลการศึกษาพบว่า ผู้ครอบครองที่ดินสาธารณะประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่กมลาโดยกำเนิด เป็นการครอบครองต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษที่อาศัยอยู่เดิม หรือบางรายก็ได้มาจากการแบ่งซื้อขายจาก

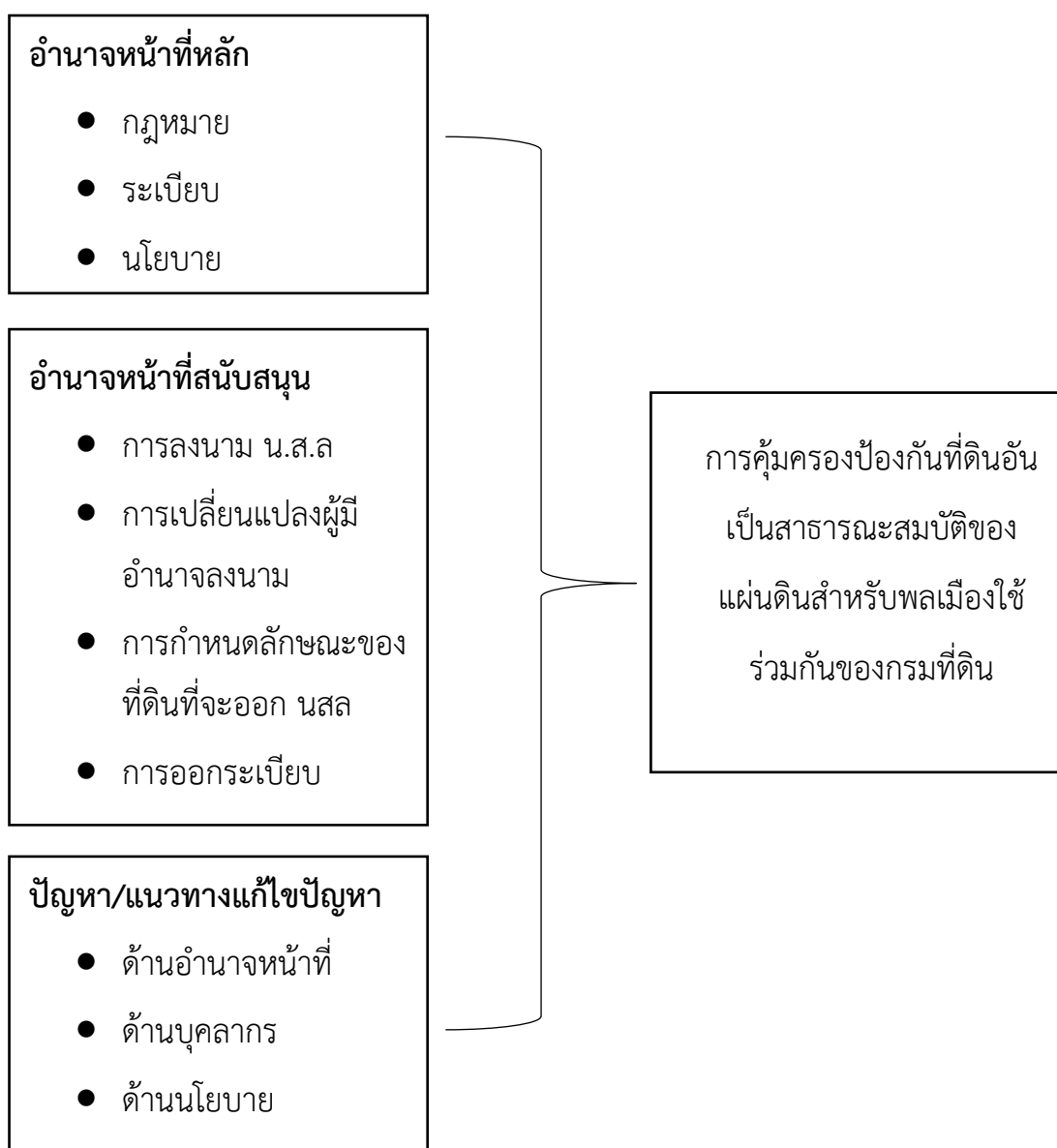
ผู้อาศัยอยู่เดิม มีการบุกรุกครอบครองต่อเนื่องมานานกว่า 60 ปีแล้ว มีการสร้างบ้านพักอาศัยหรือสร้างบ้านหรือบังกะโลสำหรับเช่า ผู้ครอบครองบางรายก็เป็นคนต่างพื้นที่ แต่มีเพียงส่วนน้อยซื้อที่ดินเพื่อทำธุรกิจ ต้องการให้ทางราชการออกเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครอง จึงได้มีการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) มาโดยตลอด เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ กรมที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการที่ดินของรัฐกรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยนำที่ดินที่มีการครอบครองอยู่มาให้เช่าโดยเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากสามารถดำเนินการได้ตามนโยบายดังกล่าว ก็สามารถแก้ไขปัญหาการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ในที่สุด

นายพุดผิงค์ หุ่นโตภาพ,นางสาวจรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์,นายสรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธุ์ (2551,บทคัดย่อ) โครงการ วิธีการระงับข้อพิพาทในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน งานวิจัยนี้เป็นการศึกษากระบวนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สาเหตุและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน การดำเนินการแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในปัจจุบัน การวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์หาวิธีการระงับข้อพิพาท โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเปรียบเทียบรูปแบบการระงับข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน เพื่อให้ได้แนวทางระงับข้อพิพาทในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการศึกษาพบว่าวิธีการระงับข้อพิพาทในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ควรใช้หลักสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยจะต้องมีการออกกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติและควรจะมีการรับฟังพยานหลักฐานของประชาชนในพื้นที่ ประกอบการพิจารณาข้อพิพาทมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด อีกทั้งควรมีการแก้ไขระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงพ.ศ. 2543 ในเรื่องอำนาจของช่างรังวัดให้สามารถชี้แจงข้อเท็จจริง

สำหรับที่สาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกควรกำหนดให้ประชาชนซึ่งอยู่ในพื้นที่สามารถเช่าที่ดินดังกล่าวจากหน่วยงานของรัฐได้โดยนำหลักกฎหมายในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 มาปรับใช้ และควรเร่งสำรวจเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั่วประเทศ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องคณะผู้วิจัยจึงได้กรอบแนวคิด ดังนี้



บทที่ 3

การดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method Research) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน โดยดำเนินการศึกษาดังนี้

1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร (documentary research) เป็นการศึกษาข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ รวมทั้งเอกสารทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ โดยเก็บข้อมูลจากประชากรและกลุ่มตัวอย่างได้แก่ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ช่างรังวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งรวมแล้วมีจำนวน 2,600 คน และได้คำนวณเพื่อกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตร Taro Yamane แล้วพบว่าขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการกำหนดเป็นจำนวน 347 ชุด จึงกำหนดให้จัดเก็บเป็นจำนวน 360 ชุด โดยแบ่งออกเป็น 4 ภาค ๆ ละ 90 ชุด จากการเก็บข้อมูลสามารถจัดเก็บได้จำนวน 358 ชุด และไม่ตอบกลับมา 2 ชุด ได้ทำการสุ่มตัวอย่างแบบสอบถามแบบง่าย

3. การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (interview) โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ รองอธิบดีกรมที่ดิน 1 คน ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา และเจ้าหน้าที่ในสำนักจัดการที่ดินของรัฐ จำนวน 1 คน รวมเป็น 5 คน

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง โดยการรวบรวมข้อมูลประชากรกรมที่ดิน ได้แก่ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ช่างรังวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งรวมแล้วมี จำนวน 2,600 คน และเมื่อได้คำนวณเพื่อกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตร Taro Yamane แล้วพบว่าขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการกำหนดเป็นจำนวน 347 ชุด จึงกำหนดให้จัดเก็บเป็น จำนวน 360 ชุด โดยแบ่งออกเป็น 4 ภาค ๆ ละ 90 ชุด จากการเก็บข้อมูลสามารถจัดเก็บ ได้จำนวน 358 ชุด และไม่ตอบกลับมา 2 ชุด ได้ทำการสุ่มตัวอย่างแบบสอบถามแบบง่าย

$$\text{ดังสูตร} \quad n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

เมื่อ n = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

N = ขนาดของประชากร

e = ความคลาดเคลื่อนของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งกำหนดให้เท่ากับ ร้อยละ 5 (.05)

ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 347 ชุด

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ รองอธิบดี กรมที่ดิน 1 คน ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา และเจ้าหน้าที่ในสำนักจัดการที่ดินของรัฐ จำนวน 1 คน รวมเป็น 5 คน โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือก ดังนี้

2.1 เป็นผู้บริหารส่วนกลางซึ่งมีหน้าที่ผู้กำกับดูแลสำนักจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานในการคุ้มครองป้องกัน กำกับ ดูแล ที่ดินของรัฐโดยตรง

2.2 เป็นผู้บริหารส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายในการคุ้มครองป้องกัน กำกับ ดูแล ซึ่งเกี่ยวข้องในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐตามนโยบายกรมที่ดิน

2.3 เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขับเคลื่อนนโยบาย ในการคุ้มครองป้องกัน กำกับดูแล ซึ่งเกี่ยวข้องในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐตามนโยบายกรมที่ดิน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ประกอบด้วยเครื่องมือ 2 ฉบับ

1.1 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ จำนวน 1 ฉบับ ได้แก่ แบบสอบถามเกี่ยวกับการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน โดยแบ่งเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปเป็นแบบปลายปิด (Closed form) จำนวน 7 ข้อ

ตอนที่ 2 แบบสอบถามความคิดเห็นต่อปัญหาของกรมที่ดินในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) 5 ระดับ แบ่งออกเป็นปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ จำนวน 4 ข้อ และปัญหาด้านบุคลากร จำนวน 12 ข้อ รวมเป็นทั้งหมดจำนวน 16 ข้อโดยมีความหมายและเกณฑ์การให้คะแนน ดังนี้

ความหมายของคะแนนความคิดเห็นต่อปัญหา

คะแนน 5 หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามคิดเห็นว่าข้อดังกล่าวมีปัญหามากที่สุด

คะแนน 4 หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามคิดเห็นว่าข้อดังกล่าวมีปัญหา

คะแนน 3 หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามคิดเห็นว่าข้อดังกล่าวมีปัญหาปานกลาง

คะแนน 2 หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามคิดเห็นว่าข้อดังกล่าวมีปัญหาน้อย

คะแนน 1 หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามคิดเห็นว่าข้อดังกล่าวมีปัญหาน้อยที่สุด

เกณฑ์ระดับคะแนน

4.51-5.00 หมายถึง ข้อดังกล่าวมีปัญหาในระดับมากที่สุด

3.51-4.50 หมายถึง ข้อดังกล่าวมีปัญหาในระดับมาก

2.51-3.50 หมายถึง ข้อดังกล่าวมีปัญหาในระดับปานกลาง

1.51-2.50 หมายถึง ข้อดังกล่าวมีปัญหาในระดับน้อย

1.00-1.50 หมายถึง ข้อดังกล่าวมีปัญหาในระดับน้อยที่สุด

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาของกรมที่ดินในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นแบบปลายเปิด (Opened form) จำนวน 3 ข้อ

ตอนที่ 4 แบบสอบถามแบบปลายเปิด (Opened form) เกี่ยวกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

1.2 เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ จำนวน 1 ฉบับ เป็นแบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดินประกอบด้วยประเด็นสัมภาษณ์ ได้แก่ ประเด็นอำนาจหน้าที่ ประเด็นปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ รองอธิบดีกรมที่ดิน 1 คน ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา และเจ้าหน้าที่ในสำนักจัดการที่ดินของรัฐ จำนวน 1 คน รวมเป็น 5 คน

2. การสร้างและตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

แบบสอบถามฉบับนี้ ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นเอง มีขั้นตอนในการสร้าง ดังนี้

2.1 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน จากนั้นนำมากำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย กำหนดนิยามและเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์

2.2 สร้างแบบสอบถามและสัมภาษณ์เกี่ยวกับการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดินตามแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.3 ตรวจสอบคุณภาพของเนื้อหาแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ว่าครอบคลุมวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยนำไปให้อาจารย์ที่ปรึกษา และผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่าน ตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) แล้วนำมาปรับปรุงเนื้อหาตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ ดังนี้

- | | |
|-------------------------------|--|
| 1. ผศ.ดร.ปิ่นกนก วงศ์ปิ่นเพชร | มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า
พระนครเหนือ |
| 2. อ.ดร. ตรีทิพ บุญยิ้ม | มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 3. อ.ดร.สิริลักษณ์ เทียงธรรม | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 4. อ.ดร. สุกจินดา ประเสริฐ | มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม |
| 5. อ.ณัชชามน เปรมป्ली้ม | มหาวิทยาลัยรามคำแหง |

2.4 นำแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ที่ได้ปรับปรุงเนื้อหาตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญไปเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลมีขั้นตอนดังนี้

1. การวิจัยเชิงปริมาณ

1.1 ทดแบบสอบถามไปยังสำนักงานที่ดินต่างๆทั่วประเทศและส่งแบบสอบถามออนไลน์ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยแบ่งออกเป็น 4 ภาค ๆ ละ 90 ชุด จำนวน 360 ชุดได้ทำการสุ่มตัวอย่างแบบสอบถามแบบง่าย

1.2 จากการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้แจกแบบสอบถามไปจำนวน 360 ชุดโดยมีแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมา และมีความสมบูรณ์จำนวน 358 ชุด คิดเป็น 99.44 เปอร์เซ็นต์

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ

2.1 คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายโดยตรง และคัดเลือกจากผู้มีประสบการณ์และมีหน้าที่เกี่ยวข้องการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

2.2 ขอความอนุเคราะห์ รองอธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ เจ้าหน้าที่ในสำนักจัดการที่ดินของรัฐ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา จำนวน 5 ท่าน

2.3 สัมภาษณ์ รองอธิบดีกรมที่ดิน 1 คน ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา และเจ้าหน้าที่ในสำนักจัดการที่ดินของรัฐ จำนวน 1 คน รวมเป็น 5 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณสำหรับการวิจัยครั้งนี้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 แบบสอบถามการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม และตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน โดยใช้วิธีการประมวลผลค่าทางสถิติด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยเลือกใช้สถิติในการวิเคราะห์เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูล และตอบวัตถุประสงค์ ดังนี้

1.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา ตำแหน่ง ปัจจุบัน ระดับตำแหน่ง สังกัด ประสบการณ์การทำงาน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ ค่าความถี่ ร้อยละ

1.2 ข้อมูลความคิดเห็นต่อกรมที่ดินในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา โดยใช้ ความถี่ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

2.1 ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (interview)

2.2 นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร สรุปความตามประเด็นสำคัญ

2.3 นำเสนอข้อมูลในรูปความเรียงตามวัตถุประสงค์

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการวิจัย “การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ประเด็นปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาแบบผสมผสาน (Mixed Methodology Research) เป็นการศึกษาทั้งเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ และการศึกษาวิจัยข้อมูลจากเอกสาร (documentary research)

การวิจัยเชิงปริมาณข้อมูลประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ช่างรังวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งรวมแล้วมีจำนวน 2,600 คน และเมื่อได้คำนวณเพื่อกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตร Taro Yamane แล้วพบว่าขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการกำหนดเป็นจำนวน 347 ชุด จึงกำหนดให้จัดเก็บเป็นจำนวน 360 ชุด โดยแบ่งออกเป็น 4 ภาค ๆ ละ 90 ชุด จากการเก็บข้อมูลสามารถจัดเก็บได้จำนวน 358 ชุด และไม่ตอบกลับมา 2 ชุด ได้ทำการสุ่มตัวอย่างแบบสอบถามแบบง่าย

การวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ รองอธิบดีกรมที่ดิน 1 คน ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา และเจ้าหน้าที่ในสำนักจัดการที่ดินของรัฐจำนวน 1 คน รวมเป็น 5 คน ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์เป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 ผลการวิเคราะห์การวิจัยเชิงปริมาณ

2.2 ผลการวิเคราะห์การวิจัยเชิงคุณภาพ

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 4.1 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล

n = 358

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	241	67.3
หญิง	117	32.7
อายุ		
20 – 30 ปี	5	1.4
31 – 40 ปี	34	9.5
41 – 50 ปี	168	46.9
51 ปีขึ้นไป	151	42.2
ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	29	8.1
ปริญญาตรี	176	49.2
ปริญญาโท	152	42.5
ปริญญาเอก	1	0.3
ตำแหน่งปัจจุบัน		
ประเภททั่วไป	97	27.1
ประเภทวิชาการ	207	57.8
ประเภทอำนวยการ	49	13.7

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน	ร้อยละ
ระดับตำแหน่ง		
ปฏิบัติงาน/ปฏิบัติการ	21	5.9
ชำนาญงาน/ชำนาญการ	154	43.0
อาวุโส/ชำนาญการพิเศษ	132	36.9
อำนวยการต้น/อำนวยการสูง	50	14.0
ประสบการณ์การทำงานด้านวิชาการ		
1-5 ปี	29	10.8
6-10 ปี	31	11.6
11-15 ปี	55	20.5
ตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป	153	57.1
ประสบการณ์การทำงานด้านรังวัด		
1-5 ปี	13	13.3
6-10 ปี	9	9.2
11-15 ปี	6	6.1
ตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป	70	71.4

จากตาราง 4.1 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล พบว่า

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 67.3 มีอายุ 41 – 50 ปี มากที่สุด ร้อยละ 46.9 รองลงมาคือ อายุ 51 ปีขึ้นไป 31 – 40 ปี และ 20 – 30 ปี ร้อยละ 42.2 9.5 และ 1.4 ตามลำดับ โดยส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 49.2 รองลงมาคือ ระดับการศึกษาปริญญาโท ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี และระดับปริญญาเอก คิดเป็นร้อยละ 42.5 8.1 และ 0.3 ตามลำดับ

ผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่อยู่ในตำแหน่งปัจจุบันประเภทวิชาการ คิดเป็นร้อยละ 57.8 รองลงมาคือตำแหน่งปัจจุบันประเภททั่วไป และตำแหน่งปัจจุบันประเภทอำนวยการร้อยละ 27.1 และ 13.7 โดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับตำแหน่งชำนาญงาน/ชำนาญการ คิดเป็นร้อยละ 43 รองลงมาเป็นตำแหน่งอาวุโส/ชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งอำนวยการต้น/อำนวยการสูงและปฏิบัติงาน/ปฏิบัติการ คิดเป็นร้อยละ 36.9 14.0 และ 5.9 ตามลำดับ

ผู้ตอบแบบสอบถาม ที่มีประสบการณ์การทำงานด้านวิชาการส่วนใหญ่มีประสบการณ์ตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 57.1 รองลงมาคือ 11-15 ปี 6-10 ปี และ 1-5 ปี โดยคิดเป็นร้อยละ 20.5 11.6 และ 10.8 ตามลำดับ และที่มีประสบการณ์การทำงานด้านรังวัดส่วนใหญ่มีประสบการณ์ตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 71.4 รองลงมาคือ 1-5 ปี 6-10 ปี และ 11-15 ปี โดยคิดเป็นร้อยละ 13.3 9.2 และ 6.1 ตามลำดับ

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 ผลการวิเคราะห์การวิจัยเชิงปริมาณ

ตารางที่ 4.2 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามต้องการแก้ประเด็นกฎหมายระเบียบปฏิบัติ

n = 358

ประเด็นความต้องการแก้ กฎหมายระเบียบปฏิบัติ	จำนวน ต้องการ	จำนวน ไม่ต้องการ
-การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	171 47.8%	181 50.6%
-การรังวัดทำแผนที่เพื่อก่อหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง	166 46.4%	188 52.5%
-การตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน	155 43.3%	202 56.4%

จากตารางที่ 4.2 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามต้องการแก้ประเด็นกฎหมายระเบียบปฏิบัติ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่ต้องการแก้ประเด็นกฎหมายระเบียบปฏิบัติการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง คิดเป็นร้อยละ 50.6 ผู้ตอบแบบสอบถามไม่ต้องการแก้กฎหมายระเบียบปฏิบัติการรังวัดทำแผนที่เพื่อก่อหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง คิดเป็นร้อยละ 52.5 และไม่ต้องการแก้ประเด็นระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน คิดเป็นร้อยละ 56.4

ตารางที่ 4.3 ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ($S.D.$) การแปลความและการจัดอันดับ ของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามภาพรวมปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ปัญหา		อันดับของปัญหา					$\bar{X}$	SD	แปลความ มีปัญหา
		มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1	ปัญหา อำนาจรวม		3 .8%	81 22.7%	242 67.8%	31 8.7%	2.32	.52	น้อย
2	ด้าน บุคลากรรวม	10 2.8%	99 27.7%	216 60.3%	31 8.7%	2 .6%	3.20	.63	ปานกลาง
3	ด้านนโยบาย รวม	9 2.5%	84 23.5%	192 53.6%	64 17.9%	9 2.5%	2.5	.70	น้อย
ปัญหาภาพรวม							2.85	.35	ปานกลาง

จากตารางที่ 4.3 ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) การแปลความ และการจัดอันดับ ของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามภาพรวมปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่า ปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เท่ากับ 2.85

ผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามภาพย่อยรายองค์ประกอบปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่าปัญหาด้านบุคลากรในระดับปานกลางโดยมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เท่ากับ 3.2 รองลงมาปัญหาด้านนโยบายอยู่ในระดับน้อยโดยมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เท่ากับ 2.5 และท้ายสุดปัญหาด้านอำนาจอยู่ในระดับน้อยโดยมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เท่ากับ 2.32

ตารางที่ 4.4 ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ($S.D.$) การแปลความ และการจัดอันดับ ของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามภาพย่อรายข้อปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ปัญหา	อันดับของปัญหา					$\bar{X}$	SD	แปลความ มี ปัญหา
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1 ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ในการลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	5 1.4%	11 3.1%	78 21.8%	154 43.0%	110 30.7%	2.0 1	.881	น้อย
2 ท่านคิดว่าการเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจหน้าที่ในการลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะทำให้การคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีประสิทธิภาพ	27 7.5%	88 24.6%	95 26.5%	90 25.1%	58 16.2%	2.8 2	1.191	ปานกลาง

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ปัญหา		อันดับของปัญหา					$\bar{X}$	SD	แปล ความ มี ปัญหา
		มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
3	ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ในการกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	3 .8%	10 2.8%	82 22.9%	174 48.6 %	89 24.9%	2.0 6	.814	น้อย
4	ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ระเบียบปฏิบัติของกรมที่ดินมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติสามารถรองรับการปฏิบัติตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	1 .3%	27 7.5%	124 34.6%	160 44.7 %	43 12%	2.3 7	.832	น้อย

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ปัญหา		อันดับของปัญหา					$\bar{X}$	SD	แปล ความ มี ปัญหา
		มากที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด			
5	ท่านมีความรู้ความ เข้าใจในการใช้ ระเบียบ กฎหมาย ใน การออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง เพื่อ คุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน	16 4.5%	138 38.5 %	181 50.6%	20 5.6%	3 .8%	3.4 0	.702	ปาน กลาง
6	ท่านมีความรู้ความ เข้าใจในการใช้ ระเบียบ กฎหมาย ใน การรังวัดทำแผนที่เพื่อ ออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง เพื่อ คุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน	19 5.3%	107 2.99 %	178 49.7%	41 11.5 %	12 3.4%	3.2 2	.861	ปาน กลาง

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ปัญหา		อันดับของปัญหา					$\bar{X}$	SD	แปล ความ มี ปัญหา
		มากที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด			
7	ท่านมีความรู้ความเข้าใจ ในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการตรวจสอบสิทธิใน ที่ดินของผู้คัดค้าน เพื่อ คุ้มครองป้องกันที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ ร่วมกัน	18 5%	126 35.2 %	193 53.9%	18 5.0%	3 .8%	3.3 9	.70	ปาน กลาง
8	ท่านมีทักษะในการใช้ ระเบียบกฎหมายในการ ออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดินหลวง เพื่อ คุ้มครองป้องกันที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ ประโยชน์ร่วมกัน	17 4.7%	118 33%	198 55.3%	21 5.9%	2 .6%	3.3 4	.734	ปาน กลาง
9	ท่านมีทักษะในการใช้ ระเบียบ กฎหมายในการ รังวัดทำแผนที่เพื่อออก หนังสือสำคัญสำหรับที่ หลวง เพื่อการคุ้มครอง ป้องกันที่ดินอันเป็นสา ธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ ประโยชน์ร่วมกัน	13 3.6%	90 25.1 %	185 51.7%	55 15.4 %	14 3.9%	3.0 8	.853	ปาน กลาง

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ปัญหา		อันดับของปัญหา					$\bar{X}$	SD	แปล ความ มี ปัญหา
		มากที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด			
10	ท่านมีทักษะในการใช้ระเบียบกฎหมายในตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	11 3.1%	119 33.2%	200 55.9%	24 6.7%	2 .6%	3.30	.712	ปาน กลาง
11	ท่านมีประสบการณ์ในการใช้ระเบียบกฎหมายในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	12 3.4%	94 26.3%	196 54.7%	50 14%	5 1.4%	3.15	.772	ปาน กลาง
12	ท่านมีประสบการณ์ในการใช้ระเบียบกฎหมายในการรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	10 2.8%	73 20.4%	166 46.4%	86 24%	2 6.1%	2.89	.904	ปาน กลาง

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ปัญหา		อันดับของปัญหา					$\bar{X}$	SD	แปล ความ มี ปัญหา
		มากที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด			
13	ท่านมีประสบการณ์ ในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ใน ตรวจสอบสิทธิใน ที่ดินของผู้คัดค้าน เพื่อคุ้มครองป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ ประโยชน์ร่วมกัน	11 3.1%	89 24.9%	191 53.4%	51 14.2%	14 3.9%	3.07	.847	ปาน กลาง
14	ท่านคิดว่านโยบาย ของกรมที่ดินในการ ออกระเบียบปฏิบัติ เกี่ยวกับการออก หนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงในการ คุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ ร่วมกัน มีความ ชัดเจน เหมาะสม	4 1.1%	28 7.8%	137 38.3	158 44.1%	29 8.1%	2.48	.819	น้อย

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ปัญหา		อันดับของปัญหา					$\bar{X}$	SD	แปล ความ มี ปัญหา
		มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
15	ท่านคิดว่านโยบายของกรมที่ดินในการรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความชัดเจน เหมาะสม	4 1.1%	24 6.7%	143 39.9%	1544 43%	30 8.4%	2.47	.818	น้อย
16	ท่านคิดว่านโยบายของกรมที่ดิน ในตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความชัดเจน เหมาะสม	2.6%	22 6.1%	178 49.7%	135 37.7%	20 5.6%	2.58	.728	ปานกลาง

ตารางที่ 4.4 ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) การแปลความ และการจัดอันดับ ของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายชื่อปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผลการวิจัย ดังนี้

ผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายข้อปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน **ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่** พบว่าการเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจหน้าที่ในการลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะทำให้การคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมมีประสิทธิภาพมีปัญหายู่ระดับปานกลางมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.82 S.D.= 1.19 รองลงมาอำนาจหน้าที่ระเบียบปฏิบัติของกรมที่ดินมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติสามารถรองรับการปฏิบัติตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีปัญหายู่ระดับน้อยมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.37 S.D.=.83 และด้านอำนาจหน้าที่ในการกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีปัญหายู่ระดับน้อยมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.06 S.D.=.81 สุดท้ายคืออำนาจหน้าที่ในการลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีปัญหายู่ระดับน้อยค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.01 S.D.=.88 ตามลำดับ

ผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายข้อปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน **ปัญหาด้านบุคลากร** พบว่าปัญหาจากมากไปน้อย ดังนี้ ความรู้ความเข้าใจในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีปัญหายู่ระดับปานกลางค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.40 S.D.=.70 ความรู้ความเข้าใจในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีปัญหายู่ระดับปานกลาง ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.39 S.D.=.70 ทักษะในการใช้ระเบียบกฎหมายในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมีปัญหายู่ระดับปานกลางค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.34 S.D.=.73 ทักษะในการใช้ระเบียบกฎหมายในการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมีปัญหายู่ระดับปานกลาง พบว่ามีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.30 S.D.=.71 ความรู้ความเข้าใจใน

การใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีปัญหาอยู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย($\bar{X}$) = 3.22 S.D.=.86 ประสพการณ์ในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมีปัญหาอยู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย($\bar{X}$) = 3.15 S.D.=.77 ทักษะในการใช้ระเบียบ กฎหมายในการรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมีปัญหาอยู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย($\bar{X}$) = 3.08 S.D.=.85 ประสพการณ์ในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมีปัญหาอยู่ระดับปานกลางมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.07 S.D.=.84 และ ประสพการณ์ในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมีปัญหาอยู่ระดับปานกลางมีค่าเฉลี่ย($\bar{X}$) = 2.89 S.D.=.90

ผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายชื่อปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน **ปัญหาด้านนโยบาย** พบว่า ปัญหาจากมากไปน้อย ดังนี้ นโยบายของกรมที่ดินในตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความชัดเจน เหมาะสม มีปัญหาอยู่ระดับปานกลางมีค่าเฉลี่ย($\bar{X}$) = 2.58 S.D.=.72 ลำดับถัดมาเป็นนโยบายของกรมที่ดินในการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความชัดเจน เหมาะสม มีปัญหาอยู่ระดับน้อยมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.48 S.D.=.81 และลำดับสุดท้ายนโยบายของกรมที่ดินในการรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความชัดเจน เหมาะสม มีปัญหาอยู่ระดับน้อยมีค่าเฉลี่ย($\bar{X}$) = 2.47 S.D.=.81

2.2 ผลการวิเคราะห์การวิจัยเชิงคุณภาพ

2.2.1 อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พบว่า เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกันไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เช่นนั้น และยังมีระเบียบปฏิบัติ รวมถึงนโยบายของรัฐบาล ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว เพื่อมิให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตนได้ หรือถ้านำไปได้ก็โดยวิธีการทางกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

จากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีอยู่หลายฉบับ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาตามลักษณะของกฎหมาย และการกำหนดอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้

(1) กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นไปตามมาตรา 122 กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษ ดำเนินคดี ตามนัยมาตรา 122 วรรคสาม ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553

(2) กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยอ้อม ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางน้ำ และแหล่งน้ำ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 มาตรา 120 ให้กรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน

แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 17 “ห้ามมิให้บุคคลใดปลูกสร้างสิ่งใดลงไปในที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่า ประมูล ที่อนุญาต ซึ่งมีใช้ของเอกชนและที่สาธารณประโยชน์...” และ มาตรา 23 “ห้ามมิให้บุคคลใดขุด หรือสร้างบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางบก เช่นพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 38 “ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง แขนว วางหรือกองสิ่งใดในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ หรือในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือความไม่สะดวกแก่งานทาง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...” มาตรา 37 “ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...” และ มาตรา 43 “ห้ามมิให้ผู้ใดขุด ขน ทำลายหรือทำให้เสียหายแก่ทางหลวง หรือวัตถุสำหรับใช้งานทาง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...”

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลคุ้มครองป้องกัน “ป่า” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” และ “อุทยานแห่งชาติ” ไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการว่าการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ที่อยู่ในเขตหรือที่ต้องด้วยบทบัญญัติข้อห้ามของกฎหมายดังกล่าว จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ในการบริหารจัดการที่ดินและการจัดระบบการถือครองที่ดินในเขตรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ หากในเขตพื้นที่รับผิดชอบมีที่สาธารณประโยชน์อยู่ การดำเนินการใดๆ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายนั้นด้วย

ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ตามนัย

มาตรา 8 ตรี มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้กรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่อย่างใด ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันในเรื่องของการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น

(3) ระเบียบกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกัน หรือ
หน้าที่สนับสนุนการคุ้มครองป้องกัน ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการ บุกกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ได้กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวไว้ตามนัยข้อ 12 “การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ 5 เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้งขอบเขตสภาพปัญหาและการแก้ไข้ปัญหาให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย” ดังนั้น บทบาทของกรมที่ดินในการดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามระเบียบดังกล่าว จึงมีเพียงหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานหลัก คือ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนั้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553 ข้อ 10 และข้อ 11 ยังได้กำหนดหน้าที่นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้ เช่น การคัดสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ การตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ความเห็นเกี่ยวกับความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหน้าที่ของนายอำเภอ

ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นโดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของกรมที่ดินในการดำเนินการกรณีดังกล่าวนี้ จะมีเพียงหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานหลัก คือ นายอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539 เป็นการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จึงกล่าวได้ว่า ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ในการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 เป็นระเบียบที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาล เมื่อ ปี พ.ศ. 2535 โดยได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” และมีการแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการอำนวยการภาพถ่ายทางอากาศ” “คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร” เรียกชื่อย่อว่า “กบร. กทม.” “คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด” เรียกชื่อย่อว่า “กบร. จังหวัด...” ให้มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเช่นกัน

2) อำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา 8 ตรี พบว่า กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินแต่เพียงผู้เดียว โดยมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีอำนาจลงนามในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดังนั้น อธิบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจลงนาม และอำนาจเช่นว่านั้นสามารถมอบอำนาจได้ จึงได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ปฏิบัติราชการแทนแล้ว ตามคำสั่ง กรมที่ดิน ที่ 2185/2546 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2546 ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเมื่อ ปี พ.ศ. 2535

จากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการลงนาม การเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจลงนาม การกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การกำหนดระเบียบปฏิบัติ และการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน มีความเหมาะสมแล้ว ดังตัวอย่างบทสัมภาษณ์ ดังนี้

“เรื่องการออก น.ส.ล. เป็นเรื่องออกคำสั่งทางปกครองให้มี น.ส.ล. เป็นอำนาจตามกฎหมายของอธิบดีอยู่แล้ว อธิบดีได้พิจารณาถึงความเหมาะสม และได้กระจายอำนาจให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในส่วนภูมิภาค สามารถที่จะรับผิดชอบในเขตจังหวัดของตนเองได้”

“ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมโดยเฉพาะการประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสคัดค้าน นอกจากนั้นยังมีกระบวนการที่แจ้งให้ไปดำเนินคดีทางศาล ก็คิดว่าเหมาะสม เป็นหลักประกัน สูงกว่าทางกฎหมายปกครองด้วย ก็คิดว่ามันก็เหมาะสมดี”

“การกำหนดระยะเวลาในการประกาศ 30 วัน หรือให้ผู้มีส่วนคัดค้านไปฟ้องร้องภายใน 60 วัน เหมาะสมแล้ว ถ้าประกาศ 15 วัน ไม่ยุติธรรม หรือให้ไปฟ้องศาลภายใน 2 ปี ก็ไม่ต้องออก น.ส.ล. หรือถ้าน้อยกว่านี้ก็ไม่เหมาะสม”

“ในเรื่องของการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับ น.ส.ล. มีความเหมาะสมแล้ว”

(สัมภาษณ์รองอธิบดีกรมที่ดิน, 30 พ.ค. 2561)

“แผนภูมินำมาให้คุณไปดูเป็นไปตามกฎระเบียบที่กรมที่ดินวางไว้ทุกประการมีความสมบูรณ์ อำนาจหน้าที่ก็ยังใช้ได้อยู่”

“ระเบียบการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ระเบียบกรมที่ดิน ปี 2517 ได้กำหนดขั้นตอนไว้สมบูรณ์ทุกประการแล้ว ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 6, 26, 45 ณ วันนี้ยังคงใช้ได้อยู่เพราะมีการแก้ไขหลายครั้ง”

(สัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ, 30 พ.ค. 2561)

“อำนาจการลงนาม ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด”

“เห็นว่าระเบียบที่เกี่ยวข้อง เหมาะสม ไม่สับสน ไม่ต้องตีความมาก คลอบคลุมชัดเจน ปฏิบัติได้”

(สัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา, 31 พ.ค. 2561)

“ในส่วนการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านนั้น แม้จะมีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบ และโดยสภาพข้อเท็จจริงเป็นการดำเนินการของสำนักงานที่ดิน แต่ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิสูจน์สิทธิในส่วนของคณะกรรมการบรร. ประจำจังหวัด เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก ก็มีความเหมาะสมพอรับได้”

(สัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี, 31 พ.ค. 2561)

“ตามแผนภูมิอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 ตรี ที่ให้อธิบดีมีอำนาจลงนามต่อมาได้มีคำสั่งมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจลงนามแทนเหมาะสมแล้ว เพื่อจะได้เกิดความคล่องตัวในการลงนาม และสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น”

(สัมภาษณ์นักวิชาการที่ดินชำนาญการ, 30 พ.ค. 2561)

สรุป ผลการวิเคราะห์ อำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดินโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่า 1) อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามแผนภูมิ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ตามมาตรา 8 ตรี ที่ให้อธิบดีมีอำนาจลงนามต่อมาได้มีคำสั่งมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจลงนามเหมาะสมแล้ว 2) การออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีความเหมาะสมแล้ว 3) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมโดยเฉพาะการประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสคัดค้าน และกระบวนการที่แจ้งให้ไปดำเนินคดีทางศาลเหมาะสม 4) การตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านมีความเหมาะสม

2.2.2 ปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

1) ประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการศึกษาพบว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้จะได้มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ไว้แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 (สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา) มาตรา 1306 (ผู้ใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินมิได้)

และมาตรา 1307 (จะยึดเพื่อการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลมิได้) และประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 มาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ ที่กำหนดโทษแก่ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่ทุกท้องที่ ทำให้เกิดกรณีพิพาท รัฐต้องเสียเวลาและงบประมาณเป็นอันมากในการยุติปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งมีประเด็นปัญหาและมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย ดังนี้

ประเด็นปัญหาเกิดจากประชาชนผู้บุกรุก มี 4 ประเด็น คือ

1) ผู้บุกรุกไม่ทราบว่าเป็นสงวนหวงห้ามอย่างสุจริตใจ 2) ผู้บุกรุกไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอน 3) ผู้บุกรุกมีเจตนาบุกรุก และ 4) ผู้บุกรุกมีเจตนาเข้าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราว แต่ถ้าทางราชการปล่อยปละละเลยให้อยู่ยาวนาน ๆ ไปอาจจะเปลี่ยนเจตนาใหม่ไม่ยอมออกจากที่ดินที่บุกรุก ซึ่งกรณีเช่นนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก

ประเด็นปัญหาและสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุก มี 5 ประการ คือ 1) การปล่อยปละละเลยของภาครัฐ 2) ปัญหาการขาดที่ดินทำกิน 3) การไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน 4) ความเป็นอิสระในการตั้งบ้านเรือนหรือเลือกที่อยู่ และ 5) การขาดวินัยของพลเรือน

ปัญหาการถือครองที่ดินของเอกชนในประเทศไทยภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในปัจจุบันนั้น เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในการบุกรุกที่ดินของรัฐ เนื่องจากปัจจุบันเอกชนอาจถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ซึ่งการถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ บุคคลผู้ถือครองที่ดินอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือมีเพียงสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ สำหรับ การถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น คือ บุคคลผู้ซึ่งครอบครองที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินแต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ ป.ที่ดิน และผู้ครอบครองที่ดินโดยผลการเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว บุคคลประเภทนี้จะไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ เป็นผู้ที่ยึดถือที่ดินด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนจึงได้สิทธิครอบครองในที่ดินนั้น (ตามมาตรา 1367 แห่ง ป.พ.พ.) เราอาจเรียกบุคคลดังกล่าวว่า “ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน” มิใช่ “ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน” แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะได้ครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่

รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ก็ตาม และนอกจากผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว บุคคลผู้ซึ่งบุกรุกที่ดินของรัฐ ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินอื่นๆ ก็จัดได้ว่าเป็นผู้ถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินได้เช่นกัน

2) ปัญหาในการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ ด้านบุคลากร และด้านนโยบาย จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมาย โดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามนัยมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดิน ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องสถานะของที่ดินและอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปัญหาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ไม่อาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้ ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องการกำหนดลักษณะของที่ดิน เป็นการใช้อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเป็นการใช้นโยบายของกรมที่ดิน และปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวในบางกรณีกรมที่ดินได้วางแนวทางแก้ไขปัญหาไว้บ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด

จากการศึกษา พบว่า ปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งอาจมีสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเจ้าหน้าที่อาจขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ หรืออาจเกิดจากนโยบายของกรมที่ดินในแต่ละยุคสมัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสน เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ 0310.1/ว 0003 ลงวันที่ 3 มกราคม 2561 เรื่อง การซักซ้อมแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณประโยชน์ โดยมีเนื้อความตอนหนึ่ง สรุปว่า “...กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็น

ว่ามีปัญหาการร้องเรียนในเรื่องการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งสาเหตุเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้รับผิดชอบตามระเบียบกฎหมายมีความไม่เข้าใจ สับสน ในขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติ...”

3) ปัญหาในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ด้านอำนาจหน้าที่ ด้านบุคลากร และด้านนโยบาย จากการศึกษาพบว่า ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ปัญหาด้านบุคลากรมีปัญหาบางกลุ่มในเรื่องความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ ส่วนปัญหาด้านนโยบายของกรมที่ดินมีความชัดเจนไม่มีปัญหาแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของบทสัมภาษณ์ ดังนี้

“เรื่องนโยบายของกรมที่ดิน ไม่มีปัญหา ส่วนนโยบายที่มีปัญหาว่าจะควบคุมที่ดินสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติอย่างไร ไม่ใช่ นโยบายของกรมที่ดิน”

“ที่มีปัญหา คือ บุคลากรไม่มีคุณภาพ ออกไปแล้วไม่ทำงาน ไม่มีการควบคุม”

“ประเทศเราขาดแคลนช่างรังวัด เราพยายามที่จะหาคนที่จบด้านรังวัดโดยตรงเข้ามาทำงาน และมีการฝึกอบรมให้เชี่ยวชาญก่อนจะออกไปรังวัด สรุปคุณภาพของคนส่งผลถึงงานส่งผลกระทบต่อนโยบายของกรมทำให้ไม่ได้ผลสัมฤทธิ์”

(สัมภาษณ์รองอธิบดีกรมที่ดิน, 31 พ.ค. 2561)

“อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามแทน ซึ่งผู้ว่าฯเองจะเกิดความหวาดกลัวกับการทำงาน เพราะเป็นงานด้านเทคนิคการรังวัด ซึ่งไม่มีความถนัดชัดเจนในเรื่องพวกนี้ ประกอบกับที่สาธารณประโยชน์ต่างๆ ที่เราไปออกหนังสือสำคัญรับที่หลวง ล้วนมีปัญหาการคัดค้าน การบุกรุก การไม่ยินยอมให้ทำการรังวัด สิ่งพวกนี้ประชาชนไปนำเรียนท่านผู้ว่าฯ และได้รับรู้รับทราบ ทำให้ท่านเกิดความหวาดกลัวในเรื่องที่ว่าท่านจะลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กรมที่ดินได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบ ถูกต้องทุกสิ่งทุกอย่างแล้วหรือยัง ท่านจะโดนมาตรา 157 หรือไม่”

“ข้อเท็จจริงอาจจะโดนบิดเบือนไม่ตรงตามความเป็นจริง เช่นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไม่ทราบว่าได้มีการขึ้นทะเบียนไว้ถูกต้องเป็นจริงตามนั้นหรือไม่ ส่วนกระบวนการนำทำรังวัดผู้มีส่วนได้เสียที่มานำรังวัดตลอดจนเจ้าของที่ดิน

ข้างเคียง ไม่รู้ว่าเขานำรังวัดตรงตามขอบเขตที่เป็นจริงตามนั้น หรือไม่ สิ่งพวกนี้เป็นปัญหาที่จะต้องเกิดแต่เกิดในข้อเท็จจริงมากกว่าเกิดในเชิงของนโยบาย”

“สิ่งเหล่านี้ทำให้บุคลากรเราด้อยพอไปเจอการขัดขวางในที่ดิน ซึ่งเขาเรียกร้องว่าที่ดินนี้เป็นของเขาไม่ใช่เป็นของทางราชการ ทำให้เราเดินไม่เป็น แล้วก็ท้อแล้วก็จะถอย ทำให้เราเปลี่ยนจากเป็นมิตรกับประชาชนกลายเป็นเหมือนปฏิปักษ์ หรือศัตรูกับประชาชนแทนหน่วยงานที่เขามีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา”

“บุคลากรไม่ใช่ไม่มีความรู้ แต่มีความกลัว คือ กลัวมวลชน กลัวอำนาจรัฐ กลัวอำนาจมืด กลัวทุกสิ่งทุกอย่าง การดำเนินการพวกนี้จึงไม่ไปสู่ผลสำเร็จเท่าที่ควร”

“ในเรื่องของนโยบาย ของทางราชการกรมที่ดินเราชัดเจน สมบูรณ์มีเป้าหมายมีโครงการทุกปี ดำเนินการอย่างเด่นชัดได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบ และปฏิบัติตาม”

(สัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ, 30 พ.ค. 2561)

“ผมคิดว่านโยบายการออก น.ส.ล. ควรจะรวดเร็ว การประกาศสามสิบวันเพื่อให้ประชาชนทราบหรือคัดค้านภายในสามสิบวันนั้น อาจล้อมาจากการออกเอกสารสิทธิหรือไม่อย่างไร และมีการออกกฎกระทรวงว่าหากคัดค้านต้องการอย่างไร หากเป็นแนวนโยบาย ผมคิดว่าการประกาศสามสิบวันน่าจะมากไป”

“การกำหนดลักษณะที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น ทางสาธารณประโยชน์ แม่น้ำ ลำคลอง ขณะนี้ยังไม่เหมาะสมที่จะออก เพราะอาจมีผลกระทบกับที่ดินข้างเคียง”

“อำนาจไม่เหมาะสมของผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีคัดค้าน กฎกระทรวง ฉบับที่ 45 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตรวจสอบสิทธิ นั้น ฝากให้ดูเรื่องนี้ เนื่องจากผู้ว่าฯ มีงานมาอยู่แล้ว เรื่องนี้ไม่ควรให้ถึงผู้ว่าฯ ควรมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบดังกล่าว แต่ขอฝากให้พิจารณาด้วยว่าจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่”

“ขณะนี้กรมที่ดินได้มีการให้เจ้าหน้าที่หมุนเวียนสลับกันในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สองถึงสามปีนี้ เจ้าหน้าที่ค่อนข้างขาดความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ คงต้องใช้เวลาสักกระยะหนึ่ง

“นโยบายที่เหมาะสมแล้ว “นโยบายไม่มีปัญหาอะไรในทางปฏิบัติ”

(สัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา, 31 พ.ค. 2561)

“ส่วนสำคัญก็เกิดจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาไม่ทราบแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ชัดเจน ไม่ทราบประวัติความเป็นมา ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนไม่ชอบ บัญชีสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่ชัดเจนถูกต้องบ้าง เป็นต้น”

“จะมีปัญหาบ้างก็ในส่วนของการรังวัดทำแผนที่ซึ่งช่างรังวัดแต่ละคนก็จะมีความรู้เชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรือทักษะในการทำงานแตกต่างกันไป แม้จะรังวัดไปตามหลักวิชาแต่โดยที่สภาพของที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุกและมีผู้คัดค้านช่างรังวัดที่มีประสบการณ์หรือมีทักษะสูงก็อาจสามารถชี้แจงหรือแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะหน้าได้”

“การจัดทำโครงการต่างๆ ไม่ประสบผลเท่าที่ควร เพราะประสิทธิภาพของช่างรังวัดที่มาดำเนินการในภูมิภาค ไม่มีคุณภาพเพียงพอ”

(สัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี, 30 พ.ค. 2561)

“ตอนนี้ในบางส่วนบุคลากรก็ยังขาดความรู้ ยังขาดทักษะ และประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการออก น.ส.ด. การรังวัดและการตรวจสอบสิทธิ”

“เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ ยังขาดทักษะและประสบการณ์เกี่ยวกับที่ดินของรัฐ เกี่ยวกับการออก น.ส.ด. การรังวัดทำแผนที่และการตรวจสอบสิทธิ อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตรงนี้ได้”

“สำหรับนโยบายผมว่า ของกรมที่ดินมีนโยบายกำหนดไว้ชัดเจนแล้ว ในการเร่งรัดในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อคุ้มครองที่ดินของรัฐ”

(สัมภาษณ์นักวิชาการที่ดินชำนาญการ, 30 พ.ค. 2561)

สรุป ประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ พบว่า มีประเด็นความเห็นขัดแย้งกัน ดังนี้ 1) ระยะเวลาการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 30 วัน มีทั้งเหมาะสมและนานไป 2) การกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งมี

ขอบเขตตามธรรมชาติ เช่น ทางสาธารณประโยชน์ แม่น้ำ ลำคลอง 3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และ 4) การมอบอำนาจลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหาด้านบุคลากร พบว่า 1) บุคลากรที่ยังขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การรังวัด และการตรวจสอบสิทธิ 2) บุคลากรไม่มีคุณภาพ ออกไปแล้วไม่ทำงาน ไม่มีการควบคุม 3) บุคลากรมีความกลัวต่อมวลชน อำนาจรัฐ อำนาจมืด

ปัญหาด้านนโยบาย พบว่า นโยบายชัดเจน ไม่มีปัญหา

2.2.3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

1) แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการศึกษาพบว่า มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาหลายประการ เช่น

(1) แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ดำเนินคดีกับผู้บุกรุก หรือบุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีความผิดตามมาตรา 108 หรือ 108 ทวิ แล้วแต่กรณี

(2) แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยใช้นโยบายที่สำคัญ คือ “รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ” โดยให้ “ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน” “การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าชดเชยเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดิน” “ในกรณีที่มีการดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐและเมื่อคดี ถึงที่สุดแล้วให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการบังคับคดีโดยทันที พร้อมทั้งให้รายงานกระทรวงต้นสังกัดและ กบร.ทราบด้วย ห้ามมิให้ละเลยปล่อยทิ้งเป็นเวลานาน”

(3) แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้กลไกของภาครัฐ โดยกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สำคัญ คือ “การเร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องและ

ชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐาน โดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด” “ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติดูหมิ่นเกี่ยวกับที่ดินของรัฐหรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัดและเฉียบขาด” และกำหนด มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐที่สำคัญ คือ “ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐ โดยจัดให้มีการอบรมผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ให้มีความสำนึกในคุณค่ารักและหวงแหนที่ดินของรัฐ” “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย”

2) แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน จากการศึกษาพบว่า การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เป็นส่วนหนึ่งของการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันสำหรับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง ตามนัยมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะเป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่แสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น หากใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่ แต่ก็สามารถใช้สนับสนุนในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้เช่นกัน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เมื่อ ปี พ.ศ.2535 โดยได้มอบอำนาจการลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ปฏิบัติราชการแทนแล้ว ตามคำสั่ง กรมที่ดิน ที่ 2185/2546 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2546

3) จากการศึกษาปัญหาในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงที่พบว่าด้านนโยบายไม่มีปัญหา ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ปัญหาด้านบุคลากรมีปัญหาบางกลุ่มในเรื่องความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ ดังนั้น แนว

ทางการแก้ไขปัญหาในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน คณะผู้วิจัย จึงได้วิเคราะห์เฉพาะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ และด้านบุคลากร ในประเด็นที่มีนัยสำคัญ ดังนี้

(1) ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ ซึ่งพบว่า มีประเด็นความเห็นขัดแย้งกัน 4 ประเด็น คือ 1) ระยะเวลาการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 30 วัน มีทั้งเหมาะสมและนานไป 2) การกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งมีขอบเขตตามธรรมชาติ เช่น ทางสาธารณประโยชน์ แม่น้ำ ลำคลอง 3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และ 4) การมอบอำนาจลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) ปัญหาด้านบุคลากร ซึ่งพบว่า 1) บุคลากรยังขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การรังวัด และการตรวจสอบสิทธิ 2) บุคลากรไม่มีคุณภาพ ออกไปแล้วไม่ทำงาน ไม่มีการควบคุม 3) บุคลากรมีความกลัวต่อมวลชน อำนาจรัฐ อำนาจมืด

คณะผู้วิจัยค้นพบแนวทางแก้ไขปัญห และข้อเสนอแนะในการแก้ไข ปัญหาจากบทสัมภาษณ์ ในประเด็นที่น่าสนใจ และมีนัยสำคัญ และแบบสอบถาม ดังนี้

“การตรวจสอบสิทธิที่ดิน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการ ตัดสินใจ อาจจะเป็นการตั้งคณะกรรมการที่น่าเชื่อถือเข้าร่วมตรวจสอบ กรมที่ดินวาง ระเบียบไว้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติ คนไม่เข้าใจก็มองว่าไม่เหมาะสม มันอยู่ที่ การบังคับใช้กฎหมายต้องใช้หลักรัฐศาสตร์เข้ามาร่วมด้วย”

“การฝึกอบรมไม่ต้องถึงกับกำหนดเป็นหลักสูตรเฉพาะ แต่ควรจะมี การอบรมไม่น้อยกว่า 1 สัปดาห์ หรือ 5 วัน”

“ช่างรังวัดจะต้องเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ต้องมีอุดมการณ์ มีความสามารถเฉพาะตัว มุ่งมั่นที่จะทำประโยชน์ให้กับสาธารณะอย่างแท้จริง”

“ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงต้องเอาใจใส่ เมื่อพบปัญหาก็ต้องมีการ ตรวจสอบ ช่วยแก้ไขอย่างจริงจัง”

(สัมภาษณ์รองอธิบดีกรมที่ดิน, 30 พ.ค. 2561)

“จะต้องมีการปรับปรุงขั้นตอนบางอย่างตามความเหมาะสมและ
สถานการณ์ตามบริบทสังคมปัจจุบันตามไทยแลนด์ 4.0 ด้านอำนาจหน้าที่ก็ยังใช้ได้อยู่
เพียงแต่ขั้นตอนบางอย่างต้องปรับปรุงให้ดีขึ้น”

“ระเบียบน่าจะมีการรวบรวมสังคายนาใหม่ ให้ครอบคลุมทั้งหมด
โดยมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ให้ข้อแตกต่างให้ชัดเจน ซึ่งที่ดินของเอกชนก็มีระเบียบใน
การรังวัด สอบเขต แบ่งแยก และออกโฉนดที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนหนังสือสำคัญสำหรับ
ที่หลวงซึ่งเป็นที่ดินของรัฐก็ควรมีระเบียบการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยเฉพาะ
โดยอนุโลมใช้ระเบียบของการรังวัดเฉพาะราย อยากให้เห็นระเบียบที่ดินของรัฐและของ
เอกชนแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดเพื่อป้องกันการสับสนต่างๆ และให้ชัดเจนขึ้น”

“หากมีการกระจายอำนาจลงยังพื้นที่แล้วนี้จะเป็นไปได้ไหมที่จะ
มอบอำนาจไปถึงขั้นให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเอง
เราทำเอง เรารู้เอง เพราะเรามีความรู้ความสามารถ เราก็ลงนามของเราเอง เช่นเดียวกับ
การลงนามในโฉนดที่ดิน กรมที่ดินเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านนี้ การออกโฉนดที่ดิน
เจ้าพนักงานที่ดินลงนามในโฉนดเอง ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของมันคือได้ทั้งสิทธิทั้งกรรมสิทธิ์ใน
ที่ดิน หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นแค่เพียงหนังสือแสดงเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น
เพราะฉะนั้นผมมองว่า เราน่าจะมีการดำเนินการให้ทางกรมที่ดินมอบอำนาจตรงไปยังเจ้า
พนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อจะได้แบ่งเบาภาระผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย และเพื่อความรวดเร็ว
และทางราชการก็สมประโยชน์ทุกอย่าง”

“การตรวจสอบสิทธิในที่ดิน กรมที่ดินต้องแสดงบทบาทเพราะ
ข้อมูลด้านที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชนเรามีหมด ยิ่งในอนาคตอันใกล้เกิด
ONE MAP เสร็จ การทำรูปแบบที่หนึ่งเดียว คือ 1 : 4000 หน่วยงานกรมที่ดินก็คือ
หน่วยงานหลัก เราสมควรที่จะต้องพิสูจน์เอง ถ้าดำเนินการแล้วชอบหรือไม่ชอบด้วย
กฎหมายประการใด ก็ให้ปฏิบัติไปตาม กฎ ระเบียบที่วางไว้”

“กรณีมีมือมาเรียกร้อง กรมที่ดินยังไม่มีการพัฒนา ยังไม่มีการ
อบรม ยังไม่มีการให้ความรู้ด้านนี้”

“ควรมีการเพิ่มทักษะด้านการเจรจาต่อรอง การเปรียบเทียบ
ใกล้เคียง ซึ่งเห็นว่ามีความด้อยในสิ่งเหล่านี้ พวกเราเก่งกฎหมายแต่จะด้อยเรื่องการเจรจา

ต่อรองกว่าทางกรมการปกครอง นายอำเภอและปลัดอำเภอ สิ่งเหล่านี้น่าจะมีการดำเนินการเพิ่มเติม”

“เราอยากให้วิทยากรของเราได้ปรับเอาข้อกฎหมายในแนวเชิงของ วาทีศิลป์คำพูดใดๆ ซึ่งจะโน้มน้าวให้เขาเชื่อถือและเชื่อใจเรา”

“จะต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบการออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง พ.ศ. 2517 และยกเป็นระเบียบเดียว ระเบียบทุกอย่างจะต้องไม่กระจัดกระจาย”

(สัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ, 30 พ.ค. 2561)

“ฝากกรมที่ดินช่วยคิดเรื่องการลงนามของอธิบดีตรงนี้ เวลานี้เราน่าจะลงนามได้เอง ควรมอบให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลงนาม จะได้รวดเร็วขึ้น”

“กรมที่ดินควรกำชับให้หัวหน้าหน่วย น.ส.ล. คอยเป็นพี่เลี้ยงเพื่อถ่ายทอดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ โดยประสานงานกับหัวหน้ากลุ่มงานวิชาการ ที่ดินและหัวหน้าฝ่ายรังวัดในจังหวัด เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจให้ถูกต้องตรงกัน”

“กรมที่ดินก็ต้องจัดให้มีการฝึกอบรม พัฒนา สมรรถนะ ของเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงาน”

“ควรให้ความสำคัญ และเร่งรัดอย่างจริงจัง ในการตรวจสอบ ควบคุม เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย”

(สัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา, 31 พ.ค. 2561)

“การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา 8 ตี 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นเพียงการแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่จริงแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินสามารถลงนามในโฉนดที่ดินได้ก็ย่อมสามารถลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้”

“การออก น.ส.ล. การดำเนินการแทบทุกอย่างจะอยู่ที่สำนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาก่อนกรอง แม้กระทั่งการโต้แย้งสิทธิของผู้คัดค้าน หากจะมีการมอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นผู้ลงนามออก น.ส.ล. ก็สามารถดำเนินการได้ไม่มีปัญหา”

“อธิบดีกรมที่ดินได้มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ลงนามแล้ว ก็คงไม่เป็นปัญหามากนัก เพียงแต่ถ้ามอบอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นผู้ลงนามใน น.ส.ล. ก็จะเป็นการลดขั้นตอนได้ระดับหนึ่ง”

“เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสามารถลงนามในโฉนดที่ดินซึ่งเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีความสำคัญมากได้ ก็ย่อมจะสามารถลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ เพราะเป็นเพียงหลักฐานแสดงขอบเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น และก็น่าจะกระทบต่อความน่าเชื่อถือแต่อย่างใด”

“ควรมีการอบรมช่างรังวัดเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะอย่างสม่ำเสมอ แต่ก็ต้องมีการประเมินผลติดตามผลการอบรมว่ามีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเพียงใด เพราะขีดความสามารถและความตั้งใจของแต่ละคนไม่เท่ากัน ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มงานวิชาการที่ดิน เห็นว่าอยู่ในข่ายสามารถเรียนรู้และปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้”

(สัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี, 31 พ.ค. 2561)

“ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ออกเมื่อปี พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นระยะเวลานานแล้ว เพราะฉะนั้นควรจะมีการปรับปรุงระเบียบเพื่อให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น”

“รวมถึงการปรับปรุงกำหนดระเบียบเพิ่มเติม หรือว่ารวมระเบียบกฎหมายไว้ให้เป็นหมวดหมู่ เพื่อง่ายต่อการค้นคว้าหรือตรวจสอบ”

“ถ้าเราจะแยกระเบียบเฉพาะ 3 อย่าง กระบวนการออกก็ว่าไปเลย กระบวนการรังวัดให้ทำระเบียบรังวัด นส.ให้มันต่างหาก ให้มันชัดเจน เพราะตอนนี้ก็ยังไม่มีการระเบียบรังวัดออก นส. โดยเฉพาะ”

“ทางแก้ไข คือ การอบรมให้ความรู้ การถ่ายทอดความรู้ การจัดการความรู้ เพื่อจะได้มีการถ่ายทอดประสบการณ์ และทักษะของแต่ละคน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน”

(สัมภาษณ์นักวิชาการที่ดินชำนาญการ, 30 พ.ค. 2561)

“ควรมีกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยตรงและชัดเจน เพราะไม่เหมือนกับการรังวัดออกเอกสารสิทธิในที่ดินของเอกชน กรณีที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานปรับปรุงวิธีการให้ดีและรวดเร็วขึ้น

กำหนดให้มีการใช้วิธีการรังวัดแบบแผนที่ชั้นหนึ่ง (RTK) เท่านั้น ในกรณีคาบเกี่ยวสองจังหวัดขึ้นไป ควรให้ออกเฉพาะตามเขตแต่ละจังหวัด ไม่ควรออกรวมฉบับเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการขอใช้ ขอดอนสภาพที่ดิน การดูแลรักษา เกิดความสะดวกและคล่องตัว”

“ควรแก้ไขให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามใน น.ส.ล. ไม่ใช่อธิบดีกรมที่ดินแต่มอบอำนาจให้ผู้ว่าฯ หรือนายอำเภอท้องที่ร่วมกันเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาท้องที่ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน รวมทั้งแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจหน้าที่ในการเข้าใช้ประโยชน์ เป็นของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์นั้นๆ โดยตรง ไม่ต้องเอามาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน เพราะท้องถิ่นและอำเภอจะได้รับรู้และมีอำนาจเต็มในการออกและดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์และจะทำให้กรมการปกครองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีหน้าที่ดูแลจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของที่สาธารณประโยชน์”

“ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ระเบียบ ให้สามารถใช้ปฏิบัติงานได้ โดยเฉพาะด้านรังวัดที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ ทักษะเป็นการเฉพาะที่สาธารณประโยชน์ของแต่ละพื้นที่ อย่างน้อยทุก 3 เดือน”

“เพิ่มทักษะและประสบการณ์ในด้านการพิจารณาทางวิชาการและการรังวัดที่ดินเฉพาะเรื่อง น.ส.ล. และให้มีความตระหนักในหน้าที่รับผิดชอบ”

“ผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านนี้ โดยให้มีการหมุนเวียนบุคลากรในการปฏิบัติงานในด้านนี้ให้เกิดความเหมาะสม”

(ข้อเสนอแนะจากแบบสอบถาม)

สรุป แนวทางในการแก้ไขปัญหาในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

แนวทางแก้ไขปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ พบว่า 1) ควรแก้ไขปรับปรุงกำหนดระเบียบเพิ่มเติม หรือรวบรวมระเบียบกฎหมายไว้ให้เป็นหมวดหมู่เพื่อต่อการค้นคว้าหรือตรวจสอบ 2) ควรปรับปรุงพัฒนาระเบียบเพื่อให้มีความทันสมัย 3) ควรกำหนดกระบวนการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านให้ชัดเจน กรมที่ดินต้องเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบสิทธิในที่ดิน หรืออาจตั้งคณะกรรมการที่น่าเชื่อถือเข้าร่วมตรวจสอบ 4) ควรมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นผู้ลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

แนวทางแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร พบว่า 1) ควรอบรมให้ความรู้ ถ่ายทอดความรู้ จัดการความรู้ เป็นประจำทุกปีต่อเนื่องเพื่อจะได้มีการถ่ายทอด ประสบการณ์ และทักษะของแต่ละคนเพื่อเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน 2) ควร ฝึกอบรมการจัดการจัดการมวลชน และทักษะการเจรจาต่อรองมวลชนเรียกร้อง 3) ควร ฝึกทักษะ พัฒนาบุคลากรของกรมที่ดิน เพื่อให้เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตัวเอง ปฏิบัติ คุ้มค่า จิตสำนึก อุทิศการ มุ่งมั่นที่จะทำประโยชน์ให้กับสาธารณะอย่างแท้จริง 4) ผู้บังคับบัญชาระดับสูงควรเอาใจใส่ ลงไปตรวจสอบ ช่วยแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง 5) ควร เร่งรัดให้เจ้าหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

4) ข้อเสนอแนะทั่วไป ด้านอำนาจหน้าที่ ด้านบุคลากร และด้าน นโยบาย ที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ ในประเด็นที่มีนัยสำคัญ ดังนี้

“เราจะจัดระเบียบที่ดินในประเทศว่าที่ดินนี้เป็นที่ดินของใคร เริ่มต้นบริบทอยู่ที่แผนที่จะต้องถูกต้องชัดเจน แม่นตรง เป็นปัจจุบัน ทำอย่างไรจะสามารถ ควบคุมให้ที่ดินเป็นปัจจุบัน ต้องใช้หลักฐานแผนที่ที่เป็นเรียลไทม์ เมื่อเป็นเรียลไทม์แล้ว ต้องสามารถตรวจสอบย้อนกลับไปในอดีตได้ ทำให้รู้ถึงสภาพของที่ดินว่าประวัติความเป็นมาเคยใช้ประโยชน์อะไรได้บ้าง ในเมื่อมีระบบการรังวัดแบบดาวเทียม RTK ก็จะสามารถทราบอาณาเขตที่ดินของรัฐและเอกชน เช่นเดียวกัน น.ส.ล. ถ้าระบบแผนที่ชัดเจนถึงไม่มี น.ส.ล. คุณก็รู้ว่าเป็นที่ดินของรัฐ มันควบคุมด้วยแผนที่แต่ต้องเป็นแผนที่ที่เป็นปัจจุบันสามารถตรวจสอบได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ใช้นโยบายด้วยเหตุผล”

(สัมภาษณ์รองอธิบดีกรมที่ดิน, 30 พ.ค. 2561)

“การใช้เครื่องมือและไฮเทคโนโลยีรุ่นใหม่มาใช้ในการดำเนินการทุกสิ่งทุกอย่างจะได้ประจักษ์เห็นภาพสามมิติ เห็นทุกสิ่งทุกอย่าง แม้กระทั่งตัวหัวหน้าฝ่ายรังวัด หัวหน้างานรังวัด เจ้าพนักงานที่ดิน นั่งอยู่ในสำนักงานที่ดินไม่ต้องออกไปยังพื้นที่ก็สามารถเห็นภาพต่างๆ ได้สมบูรณ์แบบซึ่งทุกสิ่งทุกอย่าง”

“การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็จะพัฒนาในอนาคตใช้ เครื่องมืออากาศยานโดยบังคับจากภายนอกหรือโดรน มาใช้กับการดำเนินการเพื่อออก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นการรังวัดทำแผนที่แบบมุมสูง จะแสดงให้เห็นภาพสามมิติ ทั้งหมด”

(สัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ, 30 พ.ค. 2561)

“โดยอาจกำหนดมาตรการสร้างแรงจูงใจเพิ่มขึ้น เช่น ให้ผลตอบแทนช่างในด้านค่ามัดจำรังวัด เป็นต้น หรือไม่ก็สนับสนุนคนและงบประมาณให้สำนักงานที่ดินเป็นผู้ดำเนินการอย่างเต็มที่”

“ควรส่งเสริมหรือสนับสนุนให้หน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาให้มีการใช้บังคับกฎหมายอย่างจริงจังและเคร่งครัด เพื่อให้การคุ้มครองป้องกันฯ ในอนาคตมีประสิทธิภาพและเป็นการป้องกันการบุกรุกที่จะมีเพิ่มขึ้นในอนาคต”

(สัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี, 31 พ.ค. 2561)

“ไม่ควรให้สิทธิแก่ผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ไม่ว่ากรณีใดๆ เช่น การจัดที่ดินทำกิน หากจัดควรจัดในที่ดินแปลงอื่น ไม่ใช่แปลงที่มีการ บุกรุก รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ทำประโยชน์แก่ส่วนรวม”

“จัดให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ทันสมัย โดยเน้นการลงระวางในระดับสากล”

“กำหนดกรอบอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งด้านวิชาการที่ดินและการรังวัด เพื่อให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะด้านการรังวัดที่ดินต้องกำหนดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทักษะ และมีประสบการณ์เป็นการเฉพาะในการดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ของแต่ละพื้นที่”

“จัดโครงสร้างในสำนักงานที่ดินจังหวัด โดยการกำหนดฝ่ายควบคุมและคุ้มครองที่ดินของรัฐ พร้อมจัดให้มีกลุ่มงานวิชาการที่ดินในสำนักงานที่ดินสาขาทุกสาขาด้วย”

“นายอำเภอ นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้ความสำคัญด้านความรู้แก่บุคลากร ด้านความเป็นมาของที่ดิน ความมีอยู่จริง ขอบเขตพื้นที่ ตลอดจนขั้นตอนต่างๆ ในการดูแลตามกฎหมาย ต้องมีการฝึกอบรมอย่างจริงจัง”

“ให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อไม่ให้เกิดการบุกรุก”

“รัฐควรมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการใช้ประโยชน์ และการใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมในอนาคต ไม่ใช่ส่งเสริมการจัดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุก มีการปราบปรามผู้มีอิทธิพล หน่วยงานผู้ดูแลต้องแจ้งความดำเนินการคดีกับผู้บุกรุกอย่างจริงจัง”

“กำหนดให้มีค่าใช้จ่ายสำหรับพยานบุคคลที่ต้องใช้อ้างอิงในกรณีมีการฟ้องคดีเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์”

“จัดทำคู่มือปฏิบัติงานให้ชัดเจน สรุปรูปแสดงขั้นตอน ถือนิติปฏิบัติง่าย ตั้งแต่ยื่นคำขอจนแล้วเสร็จ”

(ข้อเสนอแนะจากแบบสอบถาม)

สรุป ข้อเสนอแนะทั่วไปในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

ด้านอำนาจหน้าที่ พบว่า 1) ควรจัดระเบียบการจัดทำหลักฐานแผนที่ที่ดินในประเทศ ให้มีความถูกต้องแม่นยำ ชัดเจน เป็นปัจจุบัน และเป็นเรียลไทม์ สามารถตรวจสอบย้อนกลับไปในอดีตได้ เพื่อให้ทราบถึงสภาพของที่ดิน ประวัติความเป็นมา และการใช้ประโยชน์ เป็นการใช้ระบบแผนที่ควบคุมอาณาเขต 2) ควรนำเครื่องมืออากาศยานมาใช้ในการรังวัด ตรวจสอบ นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการจัดทำแผนที่ และการลงระวาง เพื่อพัฒนาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 3) ควรกระจายอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ด้านบุคลากร พบว่า 1) ควรกำหนดให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจเพิ่มขึ้น หรือให้ผลตอบแทนช่างในด้านค่ามัดจำรังวัด 2) ควรกำหนดกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งด้านวิชาการที่ดินและการรังวัด สนับสนุนอัตรากำลัง และงบประมาณให้สำนักงานที่ดินเป็นผู้ดำเนินการอย่างเต็มที่ 3) ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษา ควรมีการใช้บังคับกฎหมายอย่างจริงจังและเคร่งครัด 4) ควรจัดการให้ความรู้แก่บุคลากรส่วนท้องถิ่น และประชาชน 5) ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานให้ชัดเจน สรุปรูปแสดงขั้นตอน ถือนิติปฏิบัติง่าย ตั้งแต่ยื่นคำขอจนแล้วเสร็จ

ด้านนโยบาย พบว่า 1) ควรมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของที่สาธารณประโยชน์ 2) ควรกำหนดให้มีค่าใช้จ่ายสำหรับพยานบุคคล 3) ควรจัดโครงสร้างในสำนักงานที่ดินจังหวัด โดยการกำหนดฝ่ายควบคุมและคุ้มครองที่ดินของรัฐ พร้อมจัดให้มีกลุ่มงานวิชาการที่ดินในสำนักงานที่ดินสาขา

บทที่ 5

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน ” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ ประเด็นปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน สามารถสรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะในการวิจัย ดังนี้

1. สรุปผลการวิจัย
2. อภิปรายผลการวิจัย
3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

สรุปผลการวิจัย

1. สรุปผลการวิจัยข้อมูลเชิงปริมาณ

จากความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายข้อปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน **ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่** พบว่า การเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจหน้าที่ในการลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะทำให้การคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมมีประสิทธิภาพมีปัญหายุ่งยากปานกลาง มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.82 S.D.= 1.19 รองลงมาอำนาจหน้าที่ระเบียบปฏิบัติของกรมที่ดินมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติสามารถรองรับการปฏิบัติตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีปัญหาอยู่ระดับน้อย มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.37 S.D.=.83 และด้านอำนาจหน้าที่ในการกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติ

เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีปัญหายู่ระดับน้อย มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.06 S.D.=.81 สุดท้ายคืออำนาจหน้าที่ในการลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีปัญหายู่ระดับน้อย มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.01 S.D.=.88 ตามลำดับ

ผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายข้อปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน **ปัญหาด้านบุคลากร** พบว่า ปัญหาจากมากไปน้อยดังนี้ ความรู้ความเข้าใจในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีปัญหายู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.40 S.D.=.70 ความรู้ความเข้าใจในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านมีปัญหายู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.39 S.D.=.70 ทักษะในการใช้ระเบียบ กฎหมายในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีปัญหายู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.34 S.D.=.73 ทักษะในการใช้ระเบียบกฎหมายในตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านมีปัญหายู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.30 S.D.=.71 ความรู้ความเข้าใจในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการรังวัดทำแผนที่เพื่อกออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีปัญหายู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.22 S.D.=.86 ประสพการณ์ในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีปัญหายู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.15 S.D.=.77 ทักษะในการใช้ระเบียบ กฎหมายในการรังวัดทำแผนที่เพื่อกออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีปัญหายู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.08 S.D.=.85 ประสพการณ์ในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านมีปัญหายู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 3.07 S.D.=.84 และประสพการณ์ในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการรังวัดทำแผนที่เพื่อกออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีปัญหายู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.89 S.D.=.90

ผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายข้อปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน **ปัญหาด้านนโยบาย** พบว่า ปัญหาจากมากไปน้อย ดังนี้ นโยบายของกรมที่ดินในตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความชัดเจน เหมาะสมมีปัญหายู่ระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.58 S.D.=.72 ลำดับถัดมา

เป็นนโยบายของกรมที่ดินในการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความชัดเจน เหมาะสม มีปัญหาอยู่ระดับน้อย มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.48 S.D.=.81 และลำดับสุดท้ายนโยบายของกรมที่ดินในการรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความชัดเจน เหมาะสม มีปัญหาอยู่ระดับน้อย มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) = 2.47 S.D.=.81

สรุปข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามภาพรวมปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่า ปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เท่ากับ 2.85

สรุปข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามภาพย่อยรายองค์ประกอบปัญหาการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่า ปัญหาด้านบุคลากรในระดับปานกลางโดย มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เท่ากับ 3.2 รองลงมาปัญหาด้านนโยบายอยู่ในระดับน้อยโดยมีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เท่ากับ 2.5 และท้ายสุดปัญหาด้านอำนาจอยู่ในระดับน้อยโดย มีค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เท่ากับ 2.32

สรุปผลตามจำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามความต้องการแก้ไขประเด็นกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่ต้องการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง คิดเป็นร้อยละ 50.6 ผู้ตอบแบบสอบถามไม่ต้องการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง คิดเป็นร้อยละ 52.5 และไม่ต้องการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน คิดเป็นร้อยละ 56.4

2. สรุปผลการวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพ

2.1 สรุปผลการศึกษาอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

ผลจากการศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสาร พบว่า อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เกิดขึ้น

จากการที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกันซึ่งมีทั้งโดยตรง และโดยอ้อม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น และยังมีระเบียบปฏิบัติ รวมถึงนโยบายของรัฐบาล ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว ดังนี้

กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดี ตามนัยมาตรา 122 วรรคสาม ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยอ้อม ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางน้ำ และแหล่งน้ำ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางบก เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ตามนัยมาตรา 8 ตรี มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้กรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่อย่างใด ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันในเรื่องของการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น

ระเบียบที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกัน หรือหน้าที่สนับสนุนการคุ้มครองป้องกัน ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ข้อ 12 ระบุหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัด และสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาในการสนับสนุนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539 ระบุหน้าที่ของคณะกรรมการในการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการ บุกกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ผลจากการศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสาร ประกอบข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของอธิบดีกรมที่ดิน ตามนัยมาตรา 8 ตีแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อสนับสนุนในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่า กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินแต่เพียงผู้เดียว โดยมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีอำนาจลงนามในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดังนั้น อธิบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจลงนาม และอำนาจเช่นนั้นสามารถมอบอำนาจได้ โดยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ปฏิบัติราชการแทนแล้ว ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. 2535

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดินโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา 8 ตี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่า 1) อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามแผนภูมิ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ตามมาตรา 8 ตี ที่ให้อธิบดีมีอำนาจลงนามต่อมาได้มีคำสั่งมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจลงนามเหมาะสมแล้ว 2) การออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีความเหมาะสมแล้ว 3) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม โดยเฉพาะการประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสคัดค้าน และกระบวนการที่แจ้งให้ไปดำเนินคดีทางศาลเหมาะสม 4) การตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านมีความเหมาะสม

2.2 สรุปผลการศึกษาประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

ผลจากการศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่า แม้จะได้มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ไว้แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 – 1307 และประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 มาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ ที่กำหนดโทษแก่ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีผู้บุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ทุกท้องที่ โดยมีประเด็นปัญหาเกิดจากประชาชนผู้บุกรุก มี 4 ประเด็น คือ 1) ผู้บุกรุกไม่ทราบว่าเป็นสงวนหวงห้ามอย่างสุจริตใจ 2) ผู้บุกรุกไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอน 2) ผู้บุกรุกมีเจตนาบุกรุก และ 4) ผู้บุกรุกมีเจตนาเข้าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราว แต่ถ้าทางราชการปล่อยปละละเลยให้อยู่นานๆ ไปอาจจะเปลี่ยนเจตนาใหม่ไม่ยอมออกจากที่ดินที่บุกรุก ส่วนสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุก มี 5 ประการ คือ 1) การปล่อยปละละเลยของภาครัฐ 2) ปัญหาการขาดที่ดินทำกิน 3) การไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน 4) ความเป็นอิสระในการตั้งบ้านเรือนหรือเลือกที่อยู่ และ 5) การขาดวินัยของพลเรือน

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการถือครองที่ดินของเอกชนในประเทศไทย ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายในปัจจุบันนั้น เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในการบุกรุกที่ดินของรัฐ เนื่องจากปัจจุบันเอกชนอาจถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ซึ่งการถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับการถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น คือ เป็นผู้ที่ยึดถือที่ดินด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนจึงได้สิทธิครอบครองในที่ดินนั้น (ตามมาตรา 1367 แห่ง ป.พ.พ.) และบุคคลผู้ซึ่งบุกรุกที่ดินของรัฐ ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินอื่นๆ ก็จัดได้ว่าเป็นผู้ถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินได้เช่นกัน

ผลจากการศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสาร ประกอบข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ เกี่ยวกับปัญหาในการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ ด้านบุคลากร และด้านนโยบาย พบว่า ปัญหาการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขต

ที่ดินของรัฐตามกฎหมาย โดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดิน ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องสถานะของที่ดินและอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปัญหาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ไม่อาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้ ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องการกำหนดลักษณะของที่ดิน เป็นการใช้อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเป็นการใช้นโยบายของกรมที่ดิน และปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวในบางกรณี กรมที่ดินได้วางแนวทางแก้ไขปัญหามาบ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมทั้งหมด

จากการศึกษา พบว่า ปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งอาจมีสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเจ้าหน้าที่อาจขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ แต่ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ มีประเด็นความเห็นขัดแย้งกัน ดังนี้ 1) ระยะเวลาการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 30 วัน มีทั้งเหมาะสมและนานเกินไป 2) การกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งมีขอบเขตตามธรรมชาติ เช่น ทางสาธารณประโยชน์ แม่น้ำ ลำคลอง 3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และ 4) การมอบอำนาจลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปัญหาด้านบุคลากร พบว่า 1) บุคลากรก็ยังคงขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การรังวัด และการตรวจสอบสิทธิ 2) บุคลากรไม่มีคุณภาพ ออกไปแล้วไม่ทำงาน ไม่มีการควบคุม 3) บุคลากรมีความกลัวต่อมวลชน อำนาจรัฐ อำนาจมืด ส่วนปัญหาด้านนโยบาย พบว่า นโยบายชัดเจน ไม่มีปัญหา

2.3 สรุปผลการศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

ผลจากการศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่า มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาหลายประการ เช่น การแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ดำเนินคดีกับผู้บุกรุก หรือบุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีความผิดตามมาตรา 108 หรือ 108 ทวิ แล้วแต่กรณี การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยใช้นโยบายที่สำคัญ คือ รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ โดยให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่มีการดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐและเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการบังคับคดีโดยทันที การแก้ไขปัญหาโดยใช้กลไกของภาครัฐ โดยการเร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องและชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียน หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐานโดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติดมิชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐหรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัดและเฉียบขาด ส่วนมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐที่สำคัญ คือ ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐ โดยจัดให้มีการอบรมผู้นำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไปให้มีความสำนึกในคุณค่ารักและหวงแหนที่ดินของรัฐ ให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย

ผลจากการศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสาร ประกอบข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เป็นส่วนหนึ่งของการสนับสนุน

การคุ้มครองป้องกัน สำหรับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา 8 ตริแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถใช้สนับสนุนในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้เช่นกัน

จากการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการศึกษาปัญหาในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่พบว่าด้านนโยบายไม่มีปัญหา ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ปัญหาด้านบุคลากรมีปัญหาบางกลุ่มในเรื่องความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ คณะผู้วิจัยค้นพบแนวทางแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหจากบทสัมภาษณ์ ในประเด็นที่น่าสนใจ และมีนัยสำคัญ คือ **แนวทางแก้ไขปัญหาด้านอำนาจหน้าที่** 1) ควรแก้ไข ปรับปรุงกำหนดระเบียบเพิ่มเติม หรือว่ารวมระเบียบกฎหมายไว้ให้เป็นหมวดหมู่เพื่อง่ายต่อการค้นคว้าหรือตรวจสอบ 2) ควรปรับปรุงพัฒนาระเบียบเพื่อให้มีความทันสมัย 3) ควรกำหนดกระบวนการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านให้ชัดเจน กรมที่ดินต้องเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบสิทธิในที่ดิน หรืออาจตั้งคณะกรรมการที่น่าเชื่อถือเข้าร่วมตรวจสอบ 4) ควรมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นผู้ลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง **แนวทางแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร** 1) ควรอบรมให้ความรู้ ถ่ายทอดความรู้ จัดการความรู้ เป็นประจำทุกปีต่อเนื่องเพื่อจะได้มีการถ่ายทอดประสบการณ์ และทักษะของแต่ละคนเพื่อเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน 2) ควรฝึกอบรมการจัดการมวลชน และทักษะการเจรจาต่อรองมวลชนเรียกร้อง 3) ควรฝึกทักษะ พัฒนาบุคลากรของกรมที่ดิน เพื่อให้เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ปลุกฝังค่านิยม จิตสำนึก อุดมการณ์ มุ่งมั่นที่จะทำประโยชน์ให้กับสาธารณะอย่างแท้จริง 4) ผู้บังคับบัญชาระดับสูงควรเอาใจใส่ ลงไปตรวจสอบ ช่วยแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง 6) ควรเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

จากการศึกษายังพบข้อเสนอแนะทั่วไป ด้านอำนาจหน้าที่ ด้านบุคลากร และด้านนโยบาย ที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ ในประเด็นที่มีนัยสำคัญ คือ **ด้านอำนาจหน้าที่** 1) ควรจัดระเบียบการจัดทำหลักฐานแผนที่ที่ดินในประเทศ ให้มีความถูกต้องแม่นยำ ชัดเจน เป็นปัจจุบัน และเป็นเรียลไทม์ สามารถตรวจสอบย้อนกลับไปในอดีตได้ เพื่อให้ทราบถึงสภาพของที่ดิน ประวัติความ และการใช้ประโยชน์ เป็นการใช

ระบบแผนที่ควบคุมอาณาเขต 2) ควรนำเครื่องมืออากาศยานมาใช้ในการรังวัด ตรวจสอบ นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการจัดทำแผนที่ และการลงระวาง เพื่อพัฒนาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 3) ควรกระจายอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง **ด้านบุคลากร** 1) ควรกำหนดให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจเพิ่มขึ้น หรือให้ผลตอบแทนช่างในด้านค่ามัดจำรังวัด 2) ควรกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างหน้าทีปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งด้านวิชาการที่ดินและการรังวัด สนับสนุนอัตราค่าจ้าง และงบประมาณให้สำนักงานที่ดินเป็นผู้ดำเนินการอย่างเต็มที่ 3) ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษา ควรมีการใช้บังคับกฎหมายอย่างจริงจังและเคร่งครัด 4) ควรจัดการให้ความรู้แก่บุคลากรส่วนท้องถิ่น และประชาชน 5) ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานให้ชัดเจน สรุปแสดงขั้นตอน ถือปฏิบัติง่าย ตั้งแต่ยื่นคำขอจนแล้วเสร็จ **ด้านนโยบาย** 1) ควรมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญของที่สาธารณะประโยชน์ 2) ควรกำหนดให้มีค่าใช้จ่ายสำหรับพยานบุคคล 3) ควรจัดโครงสร้างในสำนักงานที่ดินจังหวัด โดยการกำหนดฝ่ายควบคุมและคุ้มครองที่ดินของรัฐ พร้อมจัดให้มีกลุ่มงานวิชาการที่ดินในสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา

อภิปรายผลการวิจัย

1. วัตถุประสงค์ที่ 1. เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

จากผลการวิจัยอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พบว่า เกิดขึ้นจากการที่กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของรัฐบาล กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกันซึ่งมีทั้งโดยตรง และโดยอ้อม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ระเบียบ หรือ นโยบายนั้นๆ กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 ดังนั้น นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมี

หน่วยงานรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ที่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือนโยบายของรัฐบาล กำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยอ้อม หรือสนับสนุนการคุ้มครองป้องกัน

สำหรับกรมที่ดิน มีเพียงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ตามนัยมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้กรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่อย่างใด ส่วนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ระบุเพียงหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัด และสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาในการสนับสนุนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเท่านั้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นเพียงการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันในเรื่องของการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น

ผลจากการวิจัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่า กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินแต่เพียงผู้เดียวซึ่งมีความเหมาะสมแล้ว การที่กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีอำนาจลงนามในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อธิบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจลงนาม และสามารถมอบอำนาจได้ โดยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ปฏิบัติราชการแทนแล้ว ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและมีความเหมาะสม อำนาจหน้าที่ในการการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมถึงการกำหนดคุณลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีความเหมาะสม กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม โดยเฉพาะการประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสคัดค้าน และกระบวนการที่แจ้งให้ไปดำเนินคดีทางศาลเหมาะสม กระบวนการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบดังกล่าว มีความเหมาะสม เพราะปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในระดับจังหวัดสามารถมอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการตรวจสอบได้ตามที่เห็นสมควร

2. วัตถุประสงค์ที่ 2. เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

จากผลการวิจัยประเด็นปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่า แม้จะได้มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ไว้แล้ว แต่ก็ยังคงมีผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ทุกท้องที่ โดยมีประเด็นปัญหาและสาเหตุหลายประการ ประเด็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ ปัญหาการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมาย โดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ซึ่งอาจมีสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ อาจขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดทักษะ ความสารถ และประสบการณ์

ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ มีประเด็นความเห็นขัดแย้งกัน โดยเฉพาะในประเด็นการเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจลงนาม ควรเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ควรมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจลงนามแทนอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงปริมาณที่พบว่า ปัญหาด้านดังกล่าวความเหมาะสมอยู่ในระดับปานกลาง ในส่วนปัญหาด้านบุคลากร พบว่าบุคลากรมีปัญหา เช่น ขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การรังวัด และการตรวจสอบสิทธิ บุคลากรไม่มีคุณภาพ ออกไปแล้วไม่ทำงาน ไม่มีการควบคุม บุคลากรมีความกลัวต่อมวลชน อำนาจอรัฐ อำนาจมืด แต่ปัญหาดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการของกรมที่ดินอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงปริมาณที่พบว่า ปัญหาด้านบุคลากรอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัญหาด้านนโยบาย พบว่า นโยบายของกรมที่ดินมีความชัดเจน ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด คงมีเพียงปัญหาในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

3. วัตถุประสงค์ที่ 3. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

จากผลการวิจัยแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พบว่า มีแนวทางในการแก้ไขปัญหามากหลายประการ

เช่น การแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ดำเนินคดีกับผู้บุกรุก การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยใช้นโยบาย การแก้ไขปัญหาโดยใช้กลไกของภาครัฐ โดยการเร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐ การใช้มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีมาตรการที่สำคัญคือ ให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม

ผลจากการวิจัย พบว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา 8 ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถใช้สนับสนุนในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ แต่จากการศึกษาปัญหาในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่พบว่าปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ปัญหาด้านบุคลากรมีปัญหากลุ่มในเรื่องความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ คณะผู้วิจัยได้ค้นพบแนวทางแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในประเด็นปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ กรมที่ดินควรแก้ไข ปรับปรุงกำหนดระเบียบเพิ่มเติม หรือว่ารวมระเบียบกฎหมายไว้ให้เป็นหมวดหมู่เพื่อง่ายต่อการค้นคว้าหรือตรวจสอบ หรือปรับปรุงพัฒนาระเบียบเพื่อให้เกิดความทันสมัย รวมถึงการกำหนดกระบวนการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ โดยให้กรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบสิทธิในที่ดิน หรืออาจตั้งคณะกรรมการที่น่าเชื่อถือเข้าร่วมตรวจสอบด้วย และควรมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นผู้ลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

แนวทางแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร กรมที่ดินควรจัดการฝึกอบรมให้ความรู้ ถ่ายทอดความรู้ จัดการความรู้ เป็นประจำทุกปีต่อเนื่องเพื่อจะได้มีการถ่ายทอดประสบการณ์ และทักษะของแต่ละคนเพื่อเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน การฝึกอบรมควรมีหลักสูตรการจัดการมวลชน และทักษะการเจรจาต่อรองมวลชนตามข้อเรียกร้อง กรมที่ดินควรฝึกทักษะ พัฒนาบุคลากร เพื่อให้เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตัวเอง ปลุกฝังค่านิยม จิตสำนึก อุดมการณ์ มุ่งมั่นที่จะทำประโยชน์ให้กับสาธารณะอย่างแท้จริง บทบาทของผู้บังคับบัญชาระดับสูงควรเอาใจใส่ ลงไปตรวจสอบ ช่วยแก้ไขปัญหายอย่างจริงจัง และกรมที่ดินควรเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

จากผลการวิจัยพบข้อเสนอแนะทั่วไปที่สำคัญสามารถนำไปพัฒนาองค์กรกรมที่ดินให้เป็นที่ยอมรับ และนำพาองค์กรกรมที่ดินไปสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 ได้ ดังนี้

ด้านอำนาจหน้าที่ กรมที่ดินควรจัดระเบียบการจัดทำหลักฐานแผนที่ที่ดินในประเทศไทย ให้มีความถูกต้อง แม่นตรง ชัดเจน เป็นปัจจุบัน และเป็นเรียลไทม์ สามารถตรวจสอบย้อนกลับไปในอดีตได้ เพื่อให้ทราบถึงสภาพของที่ดิน ประวัติความเป็นมา และการใช้ประโยชน์ เป็นการใช้ระบบแผนที่ควบคุมอาณาเขต กรมที่ดินควรนำเครื่องมืออากาศยานมาใช้ในการรังวัด ตรวจสอบ นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการจัดทำแผนที่ และการลงระวาง เพื่อพัฒนาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กรมที่ดินควรกระจายอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลงนามในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ด้านบุคลากร กรมที่ดินควรกำหนดให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจเพิ่มขึ้น หรือให้ผลตอบแทนข้างในด้านค่ามัดจำรังวัด กรมที่ดินควรกำหนดกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งด้านวิชาการที่ดินและการรังวัด สนับสนุนอัตรากำลัง และงบประมาณให้สำนักงานที่ดินเป็นผู้ดำเนินการอย่างเต็มที่ กรมที่ดินควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานให้ชัดเจน สรุปแสดงขั้นตอน ถ้อยปฏิบัติง่าย ตั้งแต่ยื่นคำขอจนแล้วเสร็จ

ด้านนโยบาย กรมที่ดิน ควรจัดโครงสร้างในสำนักงานที่ดินจังหวัด โดยการกำหนดฝ่ายควบคุมและคุ้มครองที่ดินของรัฐ พร้อมจัดให้มีกลุ่มงานวิชาการที่ดินในสำนักงานที่ดินสาขา

สรุปภาพรวมที่ได้จากการศึกษาวิจัยซึ่งพบว่า กรมที่ดินมิได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คงมีเพียงอำนาจหน้าที่สนับสนุนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ข้อ 12 แต่กรมที่ดินมิได้ออกระเบียบปฏิบัติมารองรับการดำเนินการดังกล่าว หน้าที่สนับสนุนอีกประการหนึ่ง คือ การจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามนัยมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากกฎหมายใช้ถ้อยคำว่า อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การที่กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีอำนาจลงนามในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อธิบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจลงนาม และสามารถมอบอำนาจได้ อำนาจหน้าที่เช่นนั้นจึงมีความคล่องตัว และเหมาะสมแล้ว มิได้มีปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรมที่ดินแต่อย่างใด ปัญหาที่พบส่วนใหญ่เป็นเรื่องของบุคลากรที่ขาดความรู้ ขาดทักษะ และประสบการณ์

แต่ปัญหาดังกล่าวก็ได้ส่งผลกระทบต่อกรมที่ดินอย่างมีนัยสำคัญ ปัญหาที่พบอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาด้านระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานาน และขาดความชัดเจน ส่งผลให้บุคลากรของกรมที่ดินบางกลุ่มประสบปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ดังนั้น หากกรมที่ดินได้มีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจะส่งผลให้การปฏิบัติงานในหน้าที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เมื่อที่ดินของรัฐมีการจัดทำหลักฐานแนวเขตครบถ้วนแล้วจะส่งผลให้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนลดลง

ข้อเสนอแนะผลการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ผลจากการวิจัยที่พบว่า อำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามนัยมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินแต่เพียงผู้เดียว อธิบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจลงนาม และสามารถมอบอำนาจได้ อำนาจดังกล่าวรวมถึงการกำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งสามารถกำหนดคุณลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ด้วย ดังนั้น จึงควรใช้อำนาจดังกล่าว ในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาระเบียบให้มีความคล่องตัว และเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ที่ได้เปลี่ยนแปลงไป คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะต่อกรมที่ดิน ดังนี้

1) ควรกำหนดคุณลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้มีความคล่องตัว เช่น กำหนดให้ที่สาธารณประโยชน์ที่โดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติแต่มีความพร้อมทางกายภาพสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็น

2) เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเมื่อ ปี พ.ศ.2535 กรมที่ดินควรมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตพื้นที่จังหวัด แทนการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม

3) เมื่อมีการดำเนินการตามข้อ 2) แล้ว กระบวนการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านควรปรับปรุงแก้ไขให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการ

4) เพื่อเป็นการพัฒนากระบวนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในอนาคต ควรมีการนำเครื่องมืออากาศยานโดยการบังคับจากภายนอกหรือโดรน มาใช้ในการดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นการรังวัดทำแผนที่แบบมุมสูง ซึ่งจะสามารถแสดงให้เห็นภาพบริเวณตำแหน่งที่ดินได้แบบสามมิติทั้งหมด รวมถึงการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการทำแผนที่ด้วย

5) ควรจัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยเฉพาะและต้องชัดเจน เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้มีประสิทธิภาพ

6) ควรกำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบสิทธิของผู้คัดค้านให้ชัดเจน เช่น การกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ การเปิดโอกาสให้ผู้คัดค้านหรือคู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ หรือ กำหนดให้มีคณะกรรมการในการตรวจสอบสิทธิของผู้คัดค้าน

1.2 ผลจากการวิจัยที่พบว่า กรมที่ดินมีเพียงอำนาจหน้าที่ที่สนับสนุนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ข้อ 12 แต่กรมที่ดินมิได้ออกระเบียบปฏิบัติมารองรับการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น กรมที่ดินจึงควรออกระเบียบเกี่ยวกับการสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. ข้อเสนอแนะทั่วไป

ผลจากการวิจัยที่พบว่า บุคลากรมีปัญหา เช่น ขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การรังวัด และการตรวจสอบสิทธิ บุคลากรไม่มีคุณภาพ ออกไปแล้วไม่ทำงาน ไม่มีการควบคุม บุคลากรมีความกลัวต่อมวลชน อำนาจอรัฐ อำนาจมืด แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะมีได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกรมที่ดินอย่างมีนัยสำคัญ แต่หากกรมที่ดินได้มีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจะส่งผลให้การปฏิบัติงานในหน้าที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะต่อกรมที่ดิน ดังนี้

2.1 กรมที่ดินควรจัดการฝึกอบรมให้ความรู้ ถ่ายทอดความรู้ จัดการความรู้ เป็นประจำทุกปีต่อเนื่อง เพื่อจะได้มีการถ่ายทอดประสบการณ์ และทักษะของแต่ละคนเพื่อให้

เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน การฝึกอบรมควรมีหลักสูตรการจัดการมวลชน และทักษะการเจรจาต่อรองมวลชนตามข้อเรียกร้อง การฝึกทักษะ พัฒนาบุคลากร เพื่อให้เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตัวเอง ปลุกฝังค่านิยม จิตสำนึก อุทิศการณ มุ่งมั่นที่จะทำประโยชน์ให้กับสาธารณะอย่างแท้จริง หรืออาจจัดให้มีการเรียนรู้ด้วยตนเอง เช่น เข้าร่วมศึกษาผ่านระบบออนไลน์ (E-Learning)

2.2 เพื่อเป็นการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนโยบายรัฐบาล กรมที่ดินควรเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และควรมีมาตรการในการเร่งรัดติดตามแก้ไขปัญหา เช่น การจัดทีมเฉพาะกิจลงพื้นที่ หรือการพิจารณาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามนัยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิจัยที่พบว่า อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ. ศ. 2551 แต่อำนาจหน้าที่ในการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐโดยการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นของอธิบดีกรมที่ดิน ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไปจึงควรศึกษาว่าการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ หรือการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาดังกล่าว จะสามารถกระทำได้ หรือไม่ จะมีความเหมาะสม มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร จะส่งผลให้การคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ อย่างไร

บรรณานุกรม

- จรรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. (2552. บทคัดย่อ). มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้
เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย
- บุญชัย สมใจ. (2547.บทคัดย่อ). การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์
ศึกษากรณีที่ดินสงวนเลี้ยงสัตว์กรมลาหมู่ที่ 3 ตำบลกมลา อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต
- บุญแสง พละศึก. (2529). การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน
- ภาสกร ชุณอุไร. (2536). คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
นิติบรรณการ
- วีระศักดิ์ แก้วเชื่อน. (2548.บทคัดย่อ). แนวทางการไขและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ
ของประชาชนในเขตอำเภอพวน จังหวัดเชียงราย
- ศิริ เกวลินสฤทธ์. (2531). คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท
บพิตรการพิมพ์ จำกัด
- แสวง ปานทอง. (2529). การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน
- กรมที่ดิน. (2550). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน
- กรมที่ดิน. (2554). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน
- กรมที่ดิน. สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, กองฝึกอบรม. (2560). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับ
การรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน

ภาคผนวก ก
ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(สำเนา)

**ระเบียบกรมที่ดิน
ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
พ.ศ. 2517**

โดยที่ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2516) ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2516 กำหนดแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปตามกฎหมายดังกล่าว กรมที่ดินจึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2517”

ข้อ 2. ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ข้อ 3. ที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง คือ

3.1 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หนองสาธารณะ บึงสาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะโดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำลำคลอง ฯลฯ

3.2 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง ที่ดินที่ถูกเวนคืนมาเป็นของรัฐ ที่ดินที่รัฐซื้อหรือมีผู้อุทิศให้รัฐ เป็นต้น

ผู้ขอและการยื่นคำขอ

ข้อ 4. เมื่อทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะมีความประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด ให้ทบวงการเมืองนั้นแสดงความประสงค์เป็นหนังสือราชการถึงอธิบดีกรมที่ดิน แจ้งความประสงค์และสภาพของที่ดินแปลงที่จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พร้อมด้วยหลักฐานของที่ดินแปลงนั้น เช่น สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจ หรือประกาศหรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม ฯลฯ โดยยื่นผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในเขต กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัด ให้แสดงความประสงค์ผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาที่มีที่ดินส่วนใหญ่ตั้งอยู่ กรณีเช่นนี้ให้สำนักงานที่ได้รับแจ้งความประสงค์เป็นผู้พิจารณาดำเนินการต่อไป และเมื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้จำลองรูปถ่ายส่งให้จังหวัดที่เกี่ยวข้อง จังหวัดละ 1 ฉบับ

ข้อ 5. ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา แล้วแต่กรณีตรวจพิจารณาว่า ที่ดินแปลงที่ขออนุญาตอยู่ในลักษณะที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้หรือไม่ ถ้าจะออกให้ได้ไม่ได้ ก็ให้รายงานให้กรมที่ดินทราบเพื่อแจ้งให้ทบวงการเมืองนั้นทราบ ถ้าจะออกให้ได้ก็ให้ส่งเจ้าหน้าที่ลงบัญชีรับเรื่องในบัญชีรายวันรับทำการ (บ.ท.ด.2) และลงบัญชีเรื่องการรังวัด (บ.ท.ด.11) แล้วพิจารณาสั่งให้ดำเนินการต่อไป

การรังวัด

ข้อ 6. การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ดำเนินการ ดังนี้

6.1 ที่ดินบริเวณที่มีระวางแผนที่แล้วให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดและการลงรูปแผนที่ในระวางแผนที่ กรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย พ.ศ. 2527 ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2527 โดยอนุโลม

6.2 ที่ดินซึ่งอยู่ห่างจากเส้นโครงงานหมวดหลักฐานแผนที่ของกรมที่ดินหรือกรมแผนที่ทหารไม่เกิน 2 กิโลเมตร ให้ทำการวางโครงหมวดหลักฐานแผนที่ที่ออกจากหมวดหลักฐานแผนที่ดังกล่าว และให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการสร้างและซ่อมแซมหมวดหลักฐานโครงงานแผนที่ พ.ศ. 2526 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526

6.3 ที่ดินซึ่งอยู่ห่างจากหมุดหลักฐานแผนที่เกินกว่า 2 กิโลเมตร ให้ทำการวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่บรรจบตัวเอง (รูปลอย) เพื่อทำการรังวัดโยงยึดหลักเขต โดยใช้กล้องอิโอดิโลท์และใช้หมุดหลักฐานแผนที่ตามแบบของกรมที่ดินเท่านั้น ที่ดินแปลงใดอยู่ใกล้กับสิ่งถาวรที่สังเกตได้ง่าย เช่น เจดีย์ สะพาน หลักกิโลเมตร เสาไฟฟ้า เสาโทรเลข ให้ยึดโยงเข้ากับหลักเขตที่ดิน หรือหลักเขตที่สาธารณประโยชน์ว่าตั้งอยู่ที่ใด

6.4 การเก็บหลักฐานแผนที่ให้ปฏิบัติ ดังนี้

6.4.1 กรณีมีระวางแผนที่ให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการควบคุมต้นร่างแผนที่ รายการรังวัด รายการคำนวณ และระวางแผนที่ในสำนักงานที่ดิน พ.ศ. 2523 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525)

6.4.2 กรณีไม่มีระวางแผนที่ให้เก็บรวมไว้เป็นแปลงๆ

6.5 ในบริเวณที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศสำหรับออกโฉนดที่ดินอยู่แล้วให้ใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยดำเนินการรังวัดเช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน

6.6 ถ้ามีระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อออก น.ส. 3 ก. ใช้อยู่ที่อำเภอนั้นๆ ให้นำรูปแผนที่การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงลงระวางรูปถ่ายทางอากาศด้วย

6.7 การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในบริเวณประกาศการเดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบล ให้เจ้าหน้าที่เดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบลเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลม และให้ทำการรังวัดวิธีเดียวกันกับการรังวัดเดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบล

6.8 บริเวณที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ โดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด ให้นำรูปแปลงหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้ลงระวางรูปถ่ายทางอากาศไว้แล้วมาลงในระวางแผนที่ด้วย

6.9 ให้ช่างรังวัดส่งเรื่องที่ทำกรรังวัดแล้วเสร็จ พร้อมกับใบสำคัญค่าใช้จ่ายต่อผู้ควบคุมสายรังวัด ผู้มีหน้าที่ควบคุมการรังวัดตามระเบียบนี้ในท้องถิ่นนั้นๆ ทุกๆ เดือนถ้าไม่มีผู้ควบคุมสายรังวัดให้ส่งต่อหัวหน้าฝ่ายรังวัดสำนักงานที่ดิน เพื่อเสนอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาดำเนินการต่อไปเป็นประจำทุกๆ เดือน ห้ามเก็บรวไว้เป็นอันขาด

6.10 กรณีกรมที่ดินส่งช่างรังวัดจากส่วนกลางไปทำการรังวัดให้ดำเนินการในสนามให้แล้วเสร็จก่อนวันเดินทางกลับพอสมควร เพื่อจะได้มีเวลาแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ของเรื่องราวการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เรียบร้อย

(ความในมาตรา 6 เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2530 ประกาศ ณ วันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2530)

ข้อ 7. การปักหลักหมายเขตที่ดินและแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณะ

7.1 ให้ใช้หลักเขตที่ดินตามแบบที่กรมที่ดินกำหนด แต่ถ้าทบวงการเมืองที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะหาหลักเขตมาเองก็ให้ทำได้ แต่หลักเขตนั้นต้องเป็นไปตามแบบของกรมที่ดิน และให้มีเลขหมายประจำหลักเขตด้วย โดยขอเลขหมายจากกรมที่ดิน

7.2 สำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ปักหลักเขตที่สาธารณะด้วย การปักหลักเขตที่สาธารณะ ให้ปักเฉพาะมุมเขตที่สำคัญๆ เท่านั้น มุมย่อยอื่นให้ใช้หลักเขตที่ดินปัก การเขียนหรือแสดงหลักเขตที่สาธารณะให้เขียนวงกลมหลักเขตที่ดินไว้แล้วครอบด้วยรูปสี่เหลี่ยม (แทนหลักเขตที่ดินสาธารณประโยชน์)

7.3 หลักเขตที่สาธารณประโยชน์เป็นหลักคอนกรีตเสริมเหล็ก ลักษณะสี่เหลี่ยม 12×12 ซม. ยาว 1 เมตร ปลายแหลมเป็นรูปจั่วมีฐานหนา 10 ซม. ออกไปรอบข้างๆ ละ 12 ซม. ส่วนบนของหลักด้านหนึ่งเขียนด้วยอักษรสีเขียวลึกลงไปในเนื้อหลักว่า “เขตที่สาธารณะ” ตามแบบท้ายระเบียบนี้

(ความในข้อ 7.3 เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดิน ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2520) ประกาศ ณ วันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2520)

7.4 แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ให้ทำด้วยไม้บุสักกะสี ขนาด 0.80×2.00 เมตร พื้นทาสีเขียว ตัวอักษรทาสีขาว บอกชื่อที่สาธารณะ ตำบล อำเภอ เช่น หนองยาวสาธารณประโยชน์ ตำบลคำตาเสา อำเภอวังน้อย หรือจะใช้อะลูมิเนียมฉลुเป็นตัวอักษรตรึงติดกับแผ่นป้ายก็ได้ เสาป้ายมี 2 เสา ใช้ไม้ขนาด 7.50×7.50 ซม. ยาว 3 เมตร ทาสีขาวปักดินให้ลึกประมาณ 70 ซม. และใช้ไม้ขนาด 2.50×7.50 ซม. ยาว 3 เมตร 2 ท่อน เป็นเสาค้ำกันป้ายเอน

(ความในข้อ 7.4 ใช้ข้อความเพิ่มเติม ตามระเบียบกรมที่ดิน ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2522) ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ประกาศ ณ วันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2522)

7.5 แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ให้จัดทำขึ้นอีกแบบหนึ่งมีลักษณะ ดังนี้

7.5.1 แผ่นป้ายใช้แผ่นเหล็กหนา 1/16 นิ้ว (1.58 มม.) ขนาด 1.20 x 0.60 เมตร ทาสีกันสนิมรองพื้นทั้งด้านหน้าและด้านหลังทาบ 2 ครั้ง เฉพาะด้านหน้าทาสีเขียวทาบ และที่ขอบทาสีขาวโดยรอบ ขนาด 2.5 ซม. เขียนชื่อที่สาธารณประโยชน์ด้วยสีขาวตัวอักษรขนาดสูง 8 ซม. ส่วนชื่อตำบลและอำเภอ ตัวอักษรขนาดสูง 6 ซม. และเจาะรูสำหรับน๊อตยึดไม่น้อยกว่า 2 รู ขนาด 9 มม. ยาวตามความหนาของเสาป้ายแต่ละแบบ

7.5.2 เสาป้ายทาสีขาวปัดกลิ้งลงไปในดินประมาณ 70 ซม. มี 2 แบบ คือ

แบบที่ 1 ใช้เสาคอนกรีตอัดแรงสำเร็จรูป คุณภาพเทียบของ CPAC ขนาด 0.08 x 0.08 x 2.70 เมตร มีรูสำหรับยึดป้าย ขนาด 9 มม. ไม่น้อยกว่า 2 รู ตามแบบ

แบบที่ 2 ใช้เสาคอนกรีตเสริมเหล็กขนาด 0.10 x 0.10 x 2.70 เมตร เสริมเหล็ก เส้นผ่าศูนย์กลาง 6 มม. จำนวน 4 เส้น เหล็กปลอกเส้นผ่าศูนย์กลาง 6 มม. ระยะ 0.15 เมตร ส่วนผสมคอนกรีต 1/2/4 (โดยปริมาตร) เจาะรูปิดแผ่นป้ายต้นละ 2 รู ขนาด 9 มม. ตามแบบท้ายระเบียบนี้

ข้อ 8. การเขียนรูปแผนที่ลงในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ย่อหรือขยายรูปแผนที่ลงให้พอเหมาะกับเนื้อที่สำหรับลงรูปแผนที่ในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้เขียนมาตราส่วนซึ่งย่อหรือขยายนั้นไว้ด้วย กรณีรูปแผนที่ซึ่งสามารถย่อให้เล็กลงได้ที่สุดแล้วนั้น ยังใหญ่และไม่สามารถจำลองลงในเนื้อที่สำหรับลงรูปแผนที่ก็ให้จำลองรูปแผนที่นั้นในใบต่อไปได้ โดยให้หมายเหตุด้วยอักษรสีแดงไว้ในที่สำหรับลงรูปแผนที่ว่า “รูปแผนที่อยู่ในใบต่อไป” และถ้าหากใบต่อไปมีหลายแผ่นให้บอกแผ่นที่ไว้ที่มุมบนขวามือของแต่ละแผ่น โดยเรียงลำดับแผ่นตามลักษณะรูปแผนที่แล้วให้เย็บรูปแผนที่ใบต่อไปกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเรียงตามลำดับจากแผ่นน้อยไปหามาก

ข้อ 9. การรังวัดให้ถือเขตตามที่ปรากฏในหลักฐานหรือทะเบียนเดิมของทางราชการแต่ถ้าเขต ระยะ และข้างเคียงเปลี่ยนแปลงไปจากหลักฐานหรือทะเบียนเดิมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดสอบสวนบันทึกถ้อยคำผู้นำทำการรังวัด ผู้ปกครองท้องที่ และผู้สูงอายุที่เชื่อถือได้ในท้องถิ่นนั้นดี และเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันสัก 3-4 คน ถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงไว้เป็นหลักฐาน หากปรากฏว่า ได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐาน

หรือทะเบียนเดิมมากและข้างเคียงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือไม่อาจทราบได้ว่าเขตและเนื้อที่ควรจะอยู่แคไหน เพียงใด หรือผู้นำทำการรังวัดหรือผู้ขอไม่สามารถชี้เขตให้ถูกต้อง ให้เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งให้นายอำเภอทราบเพื่อให้สภาตำบลพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลมีส่วนช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2519 ต่อไป

ในการรังวัดหากมีผู้คัดค้าน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด รังวัดทำแผนที่โดยสังเขป แสดงเขตเป็นเส้นประและเนื้อที่ที่มีการคัดค้านแต่ละรายไว้ในแผนที่ต้นร่าง และกระดาษาบาง โดยจดแจ้งข้อความไว้ในแปลงที่มีการคัดค้านว่า “(ชื่อผู้คัดค้าน) คัดค้าน” และให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนไม่มีผู้คัดค้านไปก่อน การรับรองเขตด้านที่มีการคัดค้านให้บันทึกถ้อยคำผู้นำทำการรังวัด หรือผู้นำชี้เขตไว้เป็นหลักฐาน โดยไม่ต้องให้ผู้คัดค้านลงชื่อรับรองเขต หากมีผู้บุกรุกแต่ไม่คัดค้าน หรือยอมรับว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ให้บันทึกถ้อยคำผู้บุกรุกว่าได้เข้าทำประโยชน์อะไร แต่เมื่อใด เป็นจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยไม่ต้องรังวัดแสดงรายละเอียด เช่น กรณีที่มีการคัดค้าน

(ความในข้อ 9 เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดิน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ประกาศ ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2520)

ข้อ 10. กรณีที่มีทางสาธารณประโยชน์ที่รถยนต์เดินไม่ได้ หรือมีห้วยลำน้ำ ซึ่งอยู่ในความดูแลของนายอำเภอ อยู่ในบริเวณที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จะพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นแปลงเดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ต้องบันทึกถ้อยคำยินยอมของผู้ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์นั้นๆ และบันทึกคำรับรองของผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ด้วยว่าจะไม่ทำให้เสียหายแก่การใช้ที่สาธารณประโยชน์นั้นๆ และให้แสดงเขตทาง หรือห้วยลำน้ำ นั้นๆ เป็นเส้นประไว้ในรูปแผนที่

ถ้ามีคลองสาธารณประโยชน์อยู่ในบริเวณที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้กันเขตคลองสาธารณประโยชน์ออก และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นแปลงๆ

(ความในข้อ 10 เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดินฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2530) ประกาศ ณ วันที่ 8 มกราคม 2530)

การสอบสวน

ข้อ 11. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนผู้ขอหรือตัวแทนซึ่งได้นำเจ้าพนักงานทำการรังวัดถึงที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ ประวัดีและอาณาเขตที่ดินแปลงที่ขอตามแบบบันทึกการสอบสวนเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (แบบ ส.ธ. 2)

การประกาศ

ข้อ 12. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัด และสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา ประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนด 30 วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา 1 ฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขต 1 ฉบับ ที่ทำการกำนัน 1 ฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้น 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล หรือในเขตกรุงเทพมหานครให้ปิดไว้ ณ ศาลาว่าการอีก 1 ฉบับ ในประกาศดังกล่าวให้ลงตำแหน่งที่ตั้งและประเภทของที่ดินให้ทราบด้วยว่า อยู่ในความดูแลของทบวงการเมืองใดและให้มีรูปแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันประกาศ

ข้อ 13. เมื่อประกาศครบกำหนด ไม่มีผู้คัดค้าน ให้สร้างหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา ตรวจสอบเอกสารและความเรียบร้อยพร้อมทั้งลงชื่อในบรรทัดเจ้าพนักงานที่ดิน ด้านหลังหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วส่งเรื่องไปกรมที่ดินเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและเสนออธิบดีลงนามประทับตราประจำตำแหน่งและต่อเลขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

ข้อ 14. เมื่ออธิบดีกรมที่ดินลงนามประทับตราประจำตำแหน่ง และต่อเลขในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้เจ้าหน้าที่จำลองหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นรูปถ่ายตามจำนวนที่จำเป็นตามระเบียบนี้ แล้วส่งเรื่องราวทั้งหมดพร้อมกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งต้นฉบับและฉบับจำลองเป็นรูปถ่ายเท่าที่จำเป็นต้องเก็บรักษาไปยังจังหวัดเจ้าของเรื่อง เพื่อสั่งให้เจ้าหน้าที่เก็บเอกสารและแจกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แก่ผู้ขอและผู้เกี่ยวข้องต่อไปโดยให้ผู้ขอลงชื่อรับไว้เป็นหลักฐานด้วย

ข้อ 15. ในระหว่างประกาศถ้ามีผู้คัดค้านทั้งแปลงให้รอกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้จนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้นหรือพิจารณาดำเนินการไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลต่อไป หากเป็นการคัดค้านเพียงบางส่วนให้ดำเนินการตามข้อ 9 วรรค 2

(ความในข้อ 15 เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดินฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ประกาศ ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2520)

การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

ข้อ 16. แบบพิมพ์ทะเบียนให้ใช้แบบพิมพ์ที่กรมที่ดินจัดพิมพ์ขึ้น โดยให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอละ 1 เล่ม แยกเป็นตำบล แปลงหนึ่งๆ ให้เว้น 6 บรรทัด ถ้าที่ดินแปลงใดมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหลายตำบลให้ลงไว้ทุกตำบลที่ที่ดินตั้งอยู่ แล้วให้หมายเหตุในช่องหมายเหตุด้วยว่าที่แปลงนั้นคาบเกี่ยวกับตำบลใดๆ บ้าง ถ้าตั้งอยู่ในท้องที่หลายอำเภอ ก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับคาบเกี่ยวตำบล การกรอกรายการลงในแบบพิมพ์ให้กรอกให้ครบถ้วนทุกช่อง โดยคัดรายการจากหลักฐานเดิมกรอกลงในแบบพิมพ์ทะเบียนอย่างใหม่เสียก่อน เมื่อปรากฏว่ารายการใดที่คัดมากรอกไว้มีผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากการรังวัดใหม่ ก็ให้ขีดฆ่ารายการที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนั้นด้วยหมึกแดง ลงนามกำกับไว้ตามระเบียบราชการ แล้วกรอกรายการที่ถูกต้องลงไปและหมายเหตุ การแก้ไขไว้ให้ทราบในช่องหมายเหตุด้วยช่อง “สภาพและประวัติความเป็นมา” ให้ลงให้ชัดเจนว่าได้คัดลอกมาจากหลักฐานใด เช่น บัญชีสำรวจที่ดินหวงห้าม บัญชีสำรวจหนองสาธารณประโยชน์ หรือทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ฯลฯ ลำดับแปลงที่เท่าใดได้นำขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดเป็นผู้หวงห้ามเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างไร แต่เมื่อใด ถ้าเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งได้สำรวจรังวัดขึ้นทะเบียนใหม่ (ยังไม่มีทะเบียนหรือบัญชีเดิม) ให้ลงให้ชัดเจนว่า ได้สำรวจเมื่อใด ตั้งแต่เมื่อใด ในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์นี้ให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอจัดทำขึ้น 3 ชุดเก็บไว้ที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอ และจังหวัดแต่ละ 1 ชุด ส่งกรมที่ดินหนึ่งชุด

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ข้อ 17. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้แบบ สธ. 1

ข้อ 18. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ทำขึ้น 3 ฉบับ มอบให้ผู้ดูแลรักษาถือไว้ 1 ฉบับ เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา 1 ฉบับ และเก็บไว้ ณ กรมที่ดิน 1 ฉบับ กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้จัดทำเพิ่มขึ้นตามจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

ใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ข้อ 19. ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับผู้ดูแลรักษาชำรุดหรือสูญหาย ให้ผู้ดูแลรักษาแจ้งความประสงค์ขอรับใบแทนต่ออธิบดีกรมที่ดิน โดยยื่นผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา

ข้อ 20. เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้รับคำขอแล้ว ให้ทำการสอบสวนตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องประกาศ

ข้อ 21. เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 13 ไม่มีการขัดข้องแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินสร้างใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขึ้นใหม่ตามจำนวนที่ชำรุดสูญหาย และส่งเรื่องทั้งหมดไป กรมที่ดิน เพื่อให้อธิบดีลงนามในใบแทน

ข้อ 22. แบบใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ใช้แบบ สธ. 1 โดยประทับตราสีแดงว่า “ใบแทน” ไว้ที่ด้านหน้าหน้าคำว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” ด้านใต้รูปแผนที่ให้หมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ออกให้เมื่อวันที่เดือน..... พ.ศ.” และให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อพร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้ด้วย

ข้อ 23. ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินหรือกรมที่ดินชำรุดสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินเรียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับใดฉบับหนึ่งมาจำลองเป็นรูปถ่ายเก็บไว้เป็นหลักฐานได้

การเก็บเอกสาร

ข้อ 24. การเก็บหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ใช้ปกหรือแฟ้มเก็บเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน โดยเก็บเป็นเล่มๆ ละ 50 ฉบับ เรียงตามลำดับเลขที่จากน้อยไปหามาก

ข้อ 25. การเก็บเอกสารเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการเก็บสารบบที่ดินโดยแยกไว้เป็นอำเภอและให้เก็บไว้ต่างหากไม่รวมกับสารบบที่ดิน

ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย

ข้อ 26. ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น

ข้อ 27. ค่าใช้จ่ายให้วางเป็นเงินมัดจำได้แก่

27.1 ค่าหลักเขตที่ดิน ในกรณีที่ผู้ขอไม่นำหลักเขตมา

27.2 ค่าพาหนะเดินทางของพนักงานเจ้าหน้าที่ และคนงานที่ไปทำการรังวัดให้จ่ายเท่าที่จำเป็นและจ่ายไปจริง

27.3 ค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานเจ้าหน้าที่ ค่าเช่าที่พัก และค่าจ้างคนงานที่จ้างไปทำการรังวัด ให้เรียกตามระเบียบและอัตราของทางราชการที่ใช้อยู่ในขณะนั้น

27.4 ค่าป่วยการของเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ให้เป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด คนหนึ่งวันละ 50 บาท

การเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ผู้ดูแลรักษา

ข้อ 28. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปแล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ผู้ดูแลรักษาจากทบวงการเมืองหนึ่งไปยังอีกทบวงการเมืองหนึ่งให้มอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกันได้โดยไม่ต้องแก้ไขชื่อและทำการรังวัดใหม่

การเปลี่ยนหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ข้อ 29. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการแปลงใดหากปรากฏว่าได้มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ยึดถืออยู่และผู้ดูแลรักษาประสงค์จะเปลี่ยนเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ให้ดำเนินการได้โดยเมื่อออกให้ไปแล้วให้เรียกโฉนดเดิมมาหมายเหตุด้วยตัวอักษรสีแดงว่าที่ดินแปลงนี้ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ไปแล้วตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่.....แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดิน

ลงชื่อ วัน เดือน ปี กำกับไว้เป็นหลักฐาน แล้วเก็บเข้าสารบบของที่ดินแปลงนั้น สำหรับโฉนดของสำนักงานที่ดินให้ตัดออกจากเล่มและดำเนินการเช่นเดียวกัน

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกรณีเปลี่ยนประเภทที่ดิน

ข้อ 30. ที่ดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ไปแล้ว หากภายหลังมีการเปลี่ยนประเภทที่ดินและผู้ดูแลรักษาประสงค์จะขอเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใหม่ เพื่อให้ตรงกับสภาพที่ดินก็ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใหม่ได้ โดยไม่ต้องประกาศและทำการรังวัดใหม่ เมื่อออกให้แล้วให้เรียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเดิมมาหมายเหตุด้วยตัวอักษรสีแดงว่า “ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใหม่แล้วตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่.....” แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อและวัน เดือน ปี กำกับไว้เป็นหลักฐาน แล้วเก็บเข้าสารบบของที่ดินแปลงนั้น สำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ จังหวัดและกรมที่ดินก็ให้ดำเนินการเช่นเดียวกัน

ข้อ 31. ให้ยกเลิกคำสั่งหรือระเบียบการอื่นใด เฉพาะในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้เสียทั้งสิ้น

ประกาศ ณ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517

(ลงชื่อ) อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล

(นายอรรถ วิสูตรโยธาภิบาล)

อธิบดีกรมที่ดิน

ภาคผนวก ข
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แบบสัมภาษณ์เรื่อง การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาคู่ครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน เพื่อใช้ประกอบการศึกษาวิจัยตามโครงการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง (นทส.) รุ่นที่ 36

วันที่..... เดือน..... พ.ศ.....

ส่วนที่ 1 ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลหลัก

ชื่อ-สกุล.....ตำแหน่ง.....

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหา

2.1 ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามแผนภูมิเป็นปัญหาอย่างไร มีแนวทางแก้ไขอย่างไร ประเด็นปัญหาคือ.....

.....
แนวทางแก้ไข.....

2.2 ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดังต่อไปนี้มีความเหมาะสม หรือ มีปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร มีแนวทางแก้ไขอย่างไร

ประเด็นคำถาม	ประเด็นปัญหา	แนวทางแก้ไขปัญหา
1.การออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง		
2.การลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง		
3.การกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง		

2.3 ท่านคิดว่าการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน บุคลากรของกรมที่ดิน มีปัญหาด้านบุคลากรในประเด็นดังต่อไปนี้อย่างไร มีแนวทางการแก้ไขปัญหายังไร

ประเด็นสัมภาษณ์	ปัญหาบุคลากร	แนวทางแก้ไข
1.การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	1.ความรู้..... 2. ทักษะ..... 3.ประสบการณ์.....	1.ความรู้..... 2. ทักษะ..... 3.ประสบการณ์.....
2.การรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	1.ความรู้..... 2. ทักษะ..... 3.ประสบการณ์.....	1.ความรู้..... 2. ทักษะ..... 3.ประสบการณ์.....
3.การตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน	1.ความรู้..... 2. ทักษะ..... 3.ประสบการณ์.....	1.ความรู้..... 2. ทักษะ..... 3.ประสบการณ์.....

2.4 ท่านคิดว่าการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน บุคลากรของกรมที่ดิน มีปัญหาด้านนโยบายในประเด็นดังต่อไปนี้อย่างไร มีแนวทางการแก้ไขปัญหายังไร

ประเด็นสัมภาษณ์	ปัญหาด้านนโยบาย	แนวทางแก้ไข
1.การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง		
2.การรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง		
3. การตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน		

2.5 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....

ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงสำหรับความร่วมมือ : คณะผู้วิจัย

เลขที่แบบสอบถาม

แบบสอบถาม

แนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน

คำชี้แจง

แบบสอบถามฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เก็บข้อมูลวิจัยเรื่อง “การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน” ซึ่งแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ส่วนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ส่วนที่ 4 เป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ผลการสอบถามนี้จะใช้ประกอบการศึกษาวิจัยตามโครงการศึกษาอบรมนักบริหารงานที่ดินระดับสูง (นทส.) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 รุ่นที่ 36 และข้อมูลตามแบบสอบถามจะนำไปใช้ประโยชน์เฉพาะในการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่องดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยใคร่ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามให้ตรงกับความเป็นจริงและความรู้สึกที่แท้จริงของท่านมากที่สุด โปรดตอบทุกข้อในแบบสอบถาม ซึ่งข้อมูลที่ได้จะนำไปประมวลผล วิเคราะห์ และนำเสนอข้อมูลในภาพรวม โดยคำตอบของท่านถือเป็นความลับ ซึ่งจะไม่มีการเผยแพร่ท่านและหน่วยงานของท่าน

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณที่ท่านกรุณาสละเวลาอันมีค่าตอบแบบสอบถามนี้

คณะผู้วิจัย

โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง ☐ หน้าคำตอบ และ/หรือเติมข้อความในช่องว่าง

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
2. อายุ ☐ 20-30 ปี ☐ 31 - 40 ปี ☐ 3 41 -50 ปี ☐ 4. 51 ปีขึ้นไป
3. การศึกษา ☐ ปริญญาเอก ☐ ปริญญาโท ☐ ปริญญาตรี ☐ ต่ำกว่าปริญญาตรี
4. ตำแหน่งปัจจุบัน ☐ ประเภททั่วไป ☐ 2 ประเภทวิชาการ ☐ ประเภทอำนวยการ
5. ระดับตำแหน่ง ☐ ปฏิบัติงาน/ปฏิบัติการ ☐ ชำนาญงาน/ชำนาญการ
☐อาวุโส/ชำนาญการพิเศษ ☐ อำนวยการต้น/อำนวยการสูง

6. ปัจจุบันสังกัดสำนักงานที่ดิน จังหวัด.....สาขา.....

7. ประสบการณ์การทำงาน ☐ ด้านวิชาการ.....ปี ☐ ด้านรังวัด.....ปี

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อกรมที่ดินในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ท่านมีความคิดเห็นในประเด็นดังต่อไปนี้มากน้อยเพียงใด.....

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
	5	4	3	2	1
1.ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่					
1.ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ในการลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน					
2.ท่านคิดว่าการเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจหน้าที่ในการลงนามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะทำให้การคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีประสิทธิภาพ					
3.ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ในการกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน					
4.ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติของกรมที่ดินมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติสามารถรองรับการปฏิบัติตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน					
2.ปัญหาด้านบุคลากร					
5.ท่านมีความรู้ความเข้าใจในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน					
6.ท่านมีความรู้ความเข้าใจในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน					
7.ท่านมีความรู้ความเข้าใจในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน					

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด 5	มาก 4	ปานกลาง 3	น้อย 2	น้อยที่สุด 1
8.ท่านมีทักษะในการใช้ระเบียบกฎหมายในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน					
9.ท่านมีทักษะในการใช้ระเบียบ กฎหมายในการรังวัดทำแผนที่เพื่อกออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน					
10.ท่านมีทักษะในการใช้ระเบียบ กฎหมายในตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน					
11.ท่านมีประสบการณ์ในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน					
12.ท่านมีประสบการณ์ในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในการรังวัดทำแผนที่เพื่อกออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน					
13.ท่านมีประสบการณ์ในการใช้ระเบียบ กฎหมาย ในตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน					
14.ท่านคิดว่านโยบายของกรมที่ดินในการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความชัดเจน เหมาะสม					
15.ท่านคิดว่านโยบายของกรมที่ดินในการรังวัดทำแผนที่เพื่อกออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความชัดเจน เหมาะสม					
16.ท่านคิดว่านโยบายของกรมที่ดิน ในตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความชัดเจน เหมาะสม					

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาของกรมที่ดินในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

1. ท่านคิดว่าแนวทางแก้ไขปัญหาด้านบุคลากรในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นอย่างไร

.....

.....

2. ท่านคิดว่าแนวทางแก้ไขปัญหาด้านนโยบายในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นอย่างไร

.....

.....

3.ท่านมีความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาของกรมที่ดินในประเด็นต่อไปนี้ อย่างไร

3.1 ประเด็นกฎหมายระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

☐ 1. ไม่ต้องการแก้ไข ☐ ต้องการแก้ไข ท่านต้องการแก้ไขเป็นอันดับที่เท่าไร ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3
ประเด็นที่ต้องการแก้ไข คือ

.....

เพราะเหตุใด.....

ประเด็นระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการรังวัดทำแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

☐ 1. ไม่ต้องการแก้ไข ☐ ต้องการแก้ไข ท่านต้องการแก้ไขเป็นอันดับที่เท่าไร ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3
ประเด็นที่ต้องการแก้ไข คือ

.....

เพราะเหตุใด.....

3.3 ประเด็นระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน

☐ 1. ไม่ต้องการแก้ไข ☐ ต้องการแก้ไข ท่านต้องการแก้ไขเป็นอันดับที่เท่าไร ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3
ประเด็นที่ต้องการแก้ไข คือ

.....

เพราะเหตุใด.....

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

.....

.....

.....

ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงสำหรับความร่วมมือ คณะผู้วิจัย

ภาคผนวก ค

ภาพถ่ายประกอบกิจกรรม



ภาพที่ 1 คณะผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ นายณรงค์ สืบตระกูล รองอธิบดีกรมที่ดิน
เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2561



ภาพที่ 2 คณะผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ นายวิรัตน์ สายลิ่ม ผู้อำนวยการสำนัก-
จัดการที่ดินของรัฐ เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2561



ภาพที่ 3 คณะผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ นายสุภกิตต์ แวงชิน เจ้าพนักงานที่ดิน
จังหวัดลพบุรี เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2561



ภาพที่ 4 คณะผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ นายพีรวัส ดินตะชาติ เจ้าพนักงานที่ดิน
จังหวัดพะเยา เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2561



ภาพที่ 5 คณะผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ นายศานิต ขวัญนิมิตร นักวิชาการที่ดิน
ชำนาญการ สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2561