



ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES IN RELATION TO THE MAINTENANCE, SAFEGUARD AND PROTECTION OF THE LAND WHICH ARE THE PUBLIC DOMAIN

วันที่รับต้นฉบับบทความ: 9 พฤศจิกายน 2562

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ: 3 ธันวาคม 2562

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ: 13 ธันวาคม 2562

พีรวุฒิ บุญวัติ*

Peeravut Boonyawat

สอาด หอมมณี**

Sa-ard Hommanee

บวรวิทย์ เปรื่องวงศ์***

Borwonwit Prueangwong

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545

จากการวิจัยพบว่า การที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ก่อให้เกิดปัญหาการตีความสถานะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าและประเภทที่ดินสาธารณประโยชน์ถึงความเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐ และยังทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปบริหารจัดการและการดูแลทรัพย์สินของรัฐ เพราะการจัดการและการดูแลที่ดินของรัฐมีกฎหมายหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 และกฎหมายอื่น นอกจากนั้นยังมี

* นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี ปีการศึกษา 2562

e-Mail: p12012503@gmail.com

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

*** ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค 6



ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2563

ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเข้ามาดูแลและบริหารจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินกรณีที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าด้วย จึงก่อให้เกิดปัญหาในการดูแลและการจัดการที่ดินดังกล่าวที่ควรจะนำมาใช้ประโยชน์ได้มากกว่าจะปล่อยให้เป็นที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า

ผู้วิจัยจึงเสนอแนะว่า ควรแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินสาธารณประโยชน์ ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยกำหนดให้ทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจจัดทำทะเบียนและดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่า นอกจากนี้ให้ยกเลิกมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) โดยตรงเพียงหน่วยงานเดียว และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 8 ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลยพินิจให้มีลักษณะเป็นการบังคับและผูกพันที่ต้องกระทำอย่างเคร่งครัด

คำสำคัญ: การดูแลรักษาและคุ้มครอง, การป้องกัน, ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ABSTRACT

The objective of this research is to study the legal measure on the maintenance, safeguard and protection in the public domain according to the Code of Land, Local Administration Act, B.E. 2457 and ministerial regulations on the criteria and methods on the Administration, Care, Maintenance, Utilization and Provision of Interest in relation to the state Property, B.E. 2545.

From the study, it is indicated that the Land Code, Section 2, did not stipulate the meaning of the word “State Land”, causing the problem on the interpretation of the land status which is the public domain as the waste and uncultivated land and the public interest land on state land ownership. Also, it has caused the problem on using the competence in managing and taking care of the state property which has been involved by many laws, whether the Local Administration Act, B.E. 2547, in Act on the Decentralization Plan and Procedures towards the Local Administration Organization, B.E. 2542 or ministerial regulations on the Criteria and Method on the Administration,



Care, Maintenance, Utilization and Provision of Interest in relation to the State Property, B.E. 2545 and other laws. In addition, there are central governmental units, provincial governmental units and local governmental units are coming to take care and manage the public domain in case of the waste and uncultivated lands. Therefore, this would have caused the problem in taking care of and managing the said land that should be taken for the utilization more than leaving them to be the waste and uncultivated lands.

From the study, it suggested that the Code of Land, Section 2 should be amended. The Ministry of Interior should be designated as the ownership holder of the waste land and public interest land and set up the rules for the criteria and methods on the maintenance and protection of waste lands by permitting the administrative department who is assigned by the Minister of Interior to have the power to register and apply for the issuance of certificate for the waste land. Furthermore, Section 122 of the Local Administration Act. B.E. 2547, amended by the Local Administration Act (No. 11), B.E. 2551 should be revoked for the Local Administration Organization to have the direct and only power to maintain and protect the public interest lands according to the Royal Ordinance on the Decentralization Plan and Procedures towards the Local Administration Organization, B.E. 2542. Section 16 (27) and amend the provision in Section 8 Tri, of the Code of Land that designated the Director General of Department of Land to have the power to issue the certificate for the state land in the way of using the discretion for the strict enforcement and obligation in taking action.

Keywords: maintenance and safeguard, protection, state public land.

บทนำ

ในปัจจุบันที่ดินเป็นความต้องการของราษฎรทุกหมู่เหล่า เนื่องจากการดำเนินชีวิตโดยเฉพาะการสร้างบ้านเรือนเพื่ออยู่อาศัยและแหล่งทำกินที่ต้องอยู่บนพื้นดินเป็นหลัก ซึ่งความต้องการดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนพื้นที่ดินทั้งหมดประมาณ 320.70 ล้านไร่ (0.36% ของพื้นที่โลก) มีการแบ่งประเภทที่ดินของประเทศเช่นเดียวกับประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน จากการสำรวจที่ดินของประชาชนที่ถือครอง พบว่าที่ดินที่ประชาชนครอบครอง



มีประมาณ 130 ล้านไร่ โดยในส่วนของที่ดินของเอกชนนั้นจะอยู่ภายใต้กฎหมายเรื่องกรรมสิทธิ์ที่รัฐจะต้องให้การคุ้มครองโดยเสมอภาคแก่เอกชน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนนั้นรัฐจะกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาในการใช้ประโยชน์ที่ไม่เคร่งครัดนัก สำหรับที่ดินของรัฐจะมีทั้งที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 หมายถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ทั้งนี้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินถือเป็นสมบัติส่วนกลางใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาเพื่อการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ เพราะหากไม่มีการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันแล้ว ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะถูกบุกรุกและนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวกันหมด สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องแล้วยังมีกฎหมายที่กำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นการเฉพาะอีกหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้แล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่ายังมีผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่มากในทุกท้องที่ไม่ว่าจะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ดินราชพัสดุ และยังไม่สามารถระงับหยุดยั้ง หรือชะลอการบุกรุกดังกล่าวได้ อาจเป็นเพราะมาตรการทางกฎหมายในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมีช่องว่างและไม่ครอบคลุมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการวิจัยนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน



2. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
5. เพื่อเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และเป็นบรรทัดฐานของกฎหมายรวมทั้งครอบคลุมปัญหาทางกฎหมายต่อไป

สมมติฐานของการวิจัย

การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประเภทมีปัญหาในทางกฎหมาย ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ไม่ชัดเจนและขาดประสิทธิภาพ ปัญหาการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ขาดหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ปัญหาการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินเข้าซ้อนกับกฎหมายอื่น และปัญหาการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินราชพัสดุตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 7 ไม่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริงและไม่ครอบคลุม ซึ่งส่งผลให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้รับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันอย่างถูกต้องเหมาะสม นำมาซึ่งปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้ศึกษาแนวคิดของหลักกฎหมายและปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 และมาตรา 8 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 7 ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และเครือรัฐออสเตรเลีย



วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาบทลงโทษพระราชบัญญัติ ระเบียบ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง คำพิพากษาศาลฎีกา คำสั่งศาล และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ผลการวิจัย

1. บทบัญญัติ มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือเป็นของรัฐนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ว่าที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องมีเจ้าของ จะปล่อยว่างโดยไม่มีเจ้าของไม่ได้ ประกอบกับต้องการสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือสงวนไว้เพื่อส่วนรวม และเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคน กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐอันเป็นคำกว้าง ๆ แต่การกำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่าเป็นที่ดินของรัฐโดยไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” คืออะไร รัฐเป็นเจ้าของหรือไม่ในลักษณะใด จึงทำให้ตีความหมายสถานะที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินสาธารณประโยชน์ได้หลายทาง และก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของหลักความเป็นเจ้าของว่ารัฐเป็นเจ้าของที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินสาธารณประโยชน์ในสถานะใด รัฐเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือรัฐมีเพียงแต่สิทธิครอบครองเท่านั้น นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการและการดูแลทรัพย์สินของรัฐ โดยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีลักษณะไม่เหมาะสม ไม่เป็นระบบและขาดประสิทธิภาพ

2. บทบัญญัติ มาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินกรณีไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ สำหรับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้มีการมอบหมายมาแล้วหลายครั้ง ซึ่งการมอบหมายดังกล่าวจะมีการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ผู้ได้รับมอบหมายนำไปปฏิบัติ สำหรับการมอบหมายในปัจจุบันของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีการมอบหมายตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 505/2552 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 โดยมอบหมายให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่การออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน



ที่ใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบันคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 มุ่งใช้บังคับกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพียงประเภทเดียวคือ ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่ดินสาธารณประโยชน์” จึงทำให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าขาดหลักเกณฑ์หรือมาตรการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันจากการบุกรุก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้

3. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่ดินสาธารณประโยชน์” ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่ดินสาธารณประโยชน์” ข้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) ซึ่งสร้างความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก และทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และยังไปกว่านั้นการกำหนดให้หลายองค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทเดียวกัน ทำให้แต่ละองค์กรเกี่ยวงานซึ่งกันและกัน เนื่องจากไม่มีองค์กรใดต้องรับผิดชอบโดยเฉพาะ ซึ่งในที่สุดจะเกิดความเสียหายแก่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินสาธารณประโยชน์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะผลเสียหายที่เกิดจากการบุกรุก

4. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินราชพัสดุ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 7 ซึ่งกำหนดให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เป็นผู้ดำเนินการในขั้นตอนการขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราชพัสดุ แต่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งเป็นขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลยพินิจของอธิบดี กรมที่ดินพิจารณาตามความเหมาะสมและไม่มีสภาพบังคับที่จะต้องกระทำอย่างเคร่งครัด จึงทำให้การดำเนินการขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราชพัสดุเป็นมาตรการที่ไม่มีสภาพบังคับและไม่มีสภาพผูกพันให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน และทำให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราชพัสดุไม่ครอบคลุมพื้นที่ที่ดินราชพัสดุทั้งหมด



ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 โดยเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินสาธารณประโยชน์ อันเนื่องมาจากไม่มีความชัดเจนในสถานะความเป็นเจ้าของ รวมทั้งไม่มีเอกสารทางราชการบ่งบอกถึงความเป็นเจ้าของที่ดินและสถานะความเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงทำให้บุคคลทั่วไปไม่สามารถรู้ได้ว่าพื้นที่ใดเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ และมีอาณาเขตเท่าใด รวมทั้งหากมีการทำนิติกรรมใด ๆ ก็จะต้องตรวจสอบได้ยาก ซึ่งแตกต่างจากที่ดินราชพัสดุที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งแตกต่างจากที่ดินของเครือรัฐออสเตรเลียที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ในการจัดทำทะเบียนเพื่อแสดงถึงการได้มาซึ่งที่ดินและการถือครองที่ดินโดยรัฐ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานและการบริหารจัดการ ตลอดจนการกำหนดบทบาทหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินสาธารณประโยชน์มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งมีสิทธิอย่างเต็มที่ในฐานะเจ้าของที่ดินที่ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชน และเพื่อรักษาทรัพย์สินอันเป็นสมบัติของตนให้คงอยู่ตลอดไป จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินสาธารณประโยชน์

2. ปัญหาการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 เนื่องจากขาดหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวและเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการปฏิบัติ จึงเห็นควรให้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินรกร้างว่างเปล่าเช่นเดียวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่ดินสาธารณประโยชน์” โดยกำหนดให้ทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจจัดทำทะเบียนและดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่า

3. ปัญหาการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่ดินสาธารณประโยชน์” ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) จึงทำให้เกิดความสับสนและเกิดการแย่งงานกัน



ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและเพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมทั้งเพื่อให้การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์มีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรยกเลิก มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดท้องถิ่นเป็นองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์โดยตรงเพียงหน่วยงานเดียวตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน

4. ปัญหาการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 7 ซึ่งกำหนดให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เป็นผู้ดำเนินการในขั้นตอนการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราชพัสดุ แต่มาตรการดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับและไม่มีสภาพความผูกพันให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราชพัสดุต้องปฏิบัติ เนื่องจากขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินไม่ได้กำหนดให้เป็นมาตรการบังคับ แต่เป็นลักษณะการใช้ดุลยพินิจของอธิบดีกรมที่ดินพิจารณาตามความเหมาะสมในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดังนั้นเพื่อให้มาตรการในการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราชพัสดุเป็นมาตรการที่มีสภาพบังคับและมีสภาพผูกพันให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติ ตลอดจนเพื่อให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ครอบคลุมที่ดินราชพัสดุทั้งหมด จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 8 ตรี จากที่บัญญัติให้ “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน....” เป็น “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีต้องจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน....” เพื่อให้มีลักษณะเป็นการบังคับและผูกพันที่ต้องกระทำอย่างเคร่งครัด

บรรณานุกรม

กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545. (2545, 15 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 119 (ตอนที่ 79ก), หน้า 14-29.



ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 เดือนเมษายน-มิถุนายน 2563

- กรมการปกครอง. (2547). **คู่มือการปฏิบัติงานการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์**. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง.
- กรมที่ดิน. (2543 ก). **โครงการเร่งรัดการออกโฉนดทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี (พ.ศ. 2525-2547)**. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน.
- _____. (2543 ข). **ปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน**. กรุงเทพฯ: กองงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ.
- _____. (2546). **คู่มือการปฏิบัติงานการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า**. กรุงเทพฯ: สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน.
- กรมธนารักษ์. (ม.ป.ป.). **คู่มือการใช้ที่ราชพัสดุ**. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์.
- Francis, E. A. (1972). *The law and practice relating to Torrens Title in Australia, Volumes 1*. Sydney, Australia: Butterworths.
- _____. (1973). *The law and practice relating to Torrens Title in Australia, Volumes 2*. Sydney, Australia: Butterworths.
-