

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

นางสาวศุภภัทร ภัทรสุนทร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

LEGISLATION DIFFICULTIES ON LAND REGISTRATION FOR CITIZENS USE

Miss Supat Pattarasuntorn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้
ร่วมกัน

โดย

นางสาวศุภภัทร ภัทรสุนทร

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร. ศนันท์กรณ์ โสทธิพันธุ์

คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศนันท์กรณ์ โสทธิพันธุ์)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชัยนติ ไกรกาญจน์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์)

ศุภัทร ภัทรสุนทร : ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน.
(LEGISLATION DIFFICULTIES ON LAND REGISTRATION FOR CITIZENS USE)

อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ.ดร.ศนันท์กรณ์ โสคติพันธุ์, 139 หน้า.

มาตรการในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ประกอบไปด้วย ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นวิธีการทางกฎหมายที่ถูกกำหนดให้ถือปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ยังเกิดปัญหาการออกโฉนดที่ดินเหลือมล้ำ ที่ดินสาธารณะ ปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์ถูกบุกรุกเป็นสมบัติของเอกชนเป็นจำนวนมาก จนทำให้ที่ดินสาธารณประโยชน์มีจำนวนน้อยลง

วิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนจึงศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการสงวนรักษาที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาวเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ คำพิพากษาของศาล ปัญหาและอุปสรรคในการดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ มาตรการในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ และความไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอของมาตรการในการสงวนรักษาที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน วิธีการได้มาซึ่งที่ดินสาธารณะ รวมทั้งสถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐ สถานะทางกฎหมายของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยอาศัยทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 1308 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายอันมีสาเหตุมาจากมาตรา 1304 (2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พร้อมกันนี้ยังได้ศึกษากฎหมายของประเทศออสเตรเลีย พบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินของรัฐ การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ การใช้ประโยชน์ และมาตรการในการสงวนรักษาที่ดินของรัฐ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน เป็นระบบ แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐก็สามารถเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เช่น การเข้าครอบครองที่ดินของรัฐด้วยเจตนาเป็นเจ้าของที่ดินโดยอาศัยทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ว่าด้วยการครอบครองปรปักษ์

ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะแก้ไขปัญหา คือ การเพิ่มทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ลักษณะ 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป กำหนดแบบ หรือเอกสารที่ต้องทำเพื่อแสดงความสมบูรณ์ของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปพร้อมกัน และเห็นควรยกเลิกมาตรา 1308 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยทุจริต

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา.....2555..... ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5286029034 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : LAND FOR PUBLIC PURPOSE / REGISTER OF THE CROWN LAND

SUPAT PATTARASUNTORN : LEGISLATION DIFFICULTIES ON LAND REGISTRATION FOR CITIZENS
USE. ADVISOR: ASSOC.PROF. SANUNKORN SOTTHIBANDHU DR. JUR., 139 pp.

The measures to maintain the public lands for the common use of people are documentary. They are the public land registers and Crown Land Certificates. There are many problems of the issuance of private land title deeds overlapping with the public lands and the using of the public lands as private lands, resulting less public lands remaining.

In this thesis, the author has studied the legal issues in relevant to the measures to maintain the lands for the common use of people in Thailand by analyzing the relevant provisions of laws, the court decisions, the problems and obstacles of the public land maintenance and reservation, the measures to maintain and reserve the public lands, the impropriety and inadequacy of the current measures, the vagueness of the public lands obtaining methods, the legal status of the state-owned lands, the legal status of the public land registers and Crown Land Certificates, the problem of the invasion of the state-owned lands using the benefit of section 1308, the legal issues arisen from section 1304 (2) of the Civil and Commercial Code, and other factors that affect the real estate business. The author has also studied relevant Australian laws and found that the provisions on the state-owned lands, the obtaining of, the use of, and the measures to maintain and reserve the same, including the responsible authorities are clearly and systematically legislated. However, there can still be the issue of the invasion of the state-owned lands just like in Thailand, for example, the possession of the state-owned land with the intention to be its owner using the benefit of the law on adverse possession.

Therefore, the author would like to recommend the remedies by amending the Civil and Commercial Code, Book IV Property, Title I General Provisions, specifying the forms or required documents for the completeness and validity of the public lands. The author also believes that section 1308 of the Civil and Commercial Code should be abolished to prevent the dishonest obtaining of state-owned lands.

Field of Study :LAWS..... Student's Signature

Academic Year :2012..... Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของศาสตราจารย์วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ ที่รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้กรุณาให้คำแนะนำ รวมทั้งข้อคิดเห็นเพื่อให้ผู้เขียนใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชยันติ ไกรกาญจน์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และได้ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นเพื่อปรับปรุงวิทยานิพนธ์เช่นเดียวกัน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์ ดร.ศนันท์ภรณ์ โสทธิพันธุ์ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ท่านได้ให้คำชี้แนะประเด็นปัญหา ข้อคิดเห็นทางกฎหมายพร้อมทั้งให้คำปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้ผู้เขียนสามารถทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วง ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งถึงความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ท้ายสุดนี้ ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ คุณน้า น้องสาว และน้องชาย เพื่อนๆ ของผู้เขียนที่ให้การสนับสนุนในการศึกษา ให้ความรัก ความห่วงใย และให้กำลังใจผู้เขียนตลอดมาจนสำเร็จการศึกษาได้ด้วยดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 สมมติฐาน.....	4
1.4 วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	5
บทที่ 2 หลักทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน.....	7
2.1. ความหมายของคำว่า ที่ดินของรัฐ.....	7
2.1.1 ลักษณะของที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	9
2.1.2 การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ.....	10
2.2 ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน.....	13
2.2.1 เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	13
2.2.2 เป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์.....	13
2.2.3 เป็นทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน.....	14
2.3. ลักษณะที่สำคัญของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือ ที่ดินสาธารณประโยชน์.....	14
2.3.1 เป็นที่ดินซึ่งไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้.....	14
2.3.2 เป็นที่ดินที่ไม่สามารถแสวงหาประโยชน์ได้.....	14
2.3.3 การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือ ที่ดินสาธารณประโยชน์.....	15

2.4 ระบบทะเบียนของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในปัจจุบัน.....	18
2.4.1 ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์.....	18
2.4.2 การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สธ.1).....	24
2.4.3 การออกประกาศหวงห้าม และการประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา.....	28
2.4.4 การขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐ.....	32
2.5 ผลทางกฎหมายของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หรือเอกสารของทางราชการ....	33
2.6 แนวปฏิบัติของส่วนราชการในการสงวนรักษาที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน.....	35
2.6.1 การกำหนดบทบาทหน้าที่แก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์.....	35
2.6.2 การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์.....	37
2.6.3 การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สธ.1).....	40
2.6.4 การก่อตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ.....	42
2.6.5 การกำหนดให้จัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดิน ในที่ดินของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน.....	42
2.7 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจ ตรวจสอบ ดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน พ.ศ.....	44
2.8 ปัจจัยที่ทำให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันลดจำนวนลง.....	47
2.9 คำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้องและคำร้องต่างๆ.....	50
บทที่ 3 กฎหมายว่าด้วยที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินของต่างประเทศ: ประเทศออสเตรเลีย.....	57
3.1 เหตุผลที่ผู้เขียนศึกษากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของจักรภพออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia).....	57
3.2 กฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	58
3.2.1 ความหมายของคำว่า Crown Land.....	58
3.2.2 ที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Purpose).....	59
3.2.3 การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์.....	61

3.3	มาตรการทางกฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินของรัฐ.....	63
3.3.1	การจัดเก็บและสงวนรักษาที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐ หรือที่ดินเอกชน.....	63
3.3.1.1	ระบบทะเบียนที่ดินแบบ Registration of The Deeds.....	63
3.3.1.2	ระบบ Registration of Titles หรือ Torrens System.....	63
3.3.2	ความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินของรัฐ กับ ระบบ Torrens System.....	64
3.3.3	สถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐ.....	69
3.3.4	มาตรการทางกฎหมายในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ (Land for Public Purpose).....	70
3.3.4.1	ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์.....	71
3.3.4.2	บทบาทหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์.....	73
3.3.4.3	วัตถุประสงค์แห่งทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์.....	75
3.3.4.4	สภาพบังคับในการทำทะเบียนที่ดิน.....	75
3.3.5	การแสวงหาประโยชน์ในที่ดินของรัฐ.....	75
3.3.6	คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง.....	77
บทที่ 4	วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับทะเบียนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของประเทศไทย.....	81
4.1	วิเคราะห์มาตรการทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ใช้ ในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ในปัจจุบัน.....	81
4.1.1	ปัญหาวัตถุประสงค์แห่งทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์.....	81
4.1.2	ปัญหาสภาพบังคับในการทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์.....	82
4.1.3	ปัญหารูปแบบทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์.....	84
4.1.4	ปัญหาบทบาทหน้าที่ในการทำทะเบียนที่ดินและการดูแลรักษา ทะเบียนที่ดิน.....	85
4.1.4.1	บทบาทหน้าที่ในการทำทะเบียนที่ดิน.....	85
4.1.4.2	การดูแล และการบริหารจัดการเกี่ยวกับทะเบียนที่ดิน.....	85
4.2	วิเคราะห์มาตรการการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ใช้ ในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ในปัจจุบัน.....	
4.2.1	ปัญหาวัตถุประสงค์แห่งหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง.....	86
4.2.2	ปัญหาหลักเกณฑ์ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง.....	87
4.2.3	ปัญหาสภาพบังคับในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง.....	88

4.3 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลรักษาและ	
ค้ำครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.....	88
4.3.1 วัตถุประสงค์แห่งระเบียบที่ดินสาธารณประโยชน์.....	88
4.3.2 บทบาทหน้าที่ในการทำระเบียบที่ดินสาธารณประโยชน์.....	90
4.3.3 รูปแบบของระเบียบที่ดิน.....	90
4.4 วิเคราะห์ปัญหาสถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐ.....	91
4.5 วิเคราะห์การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....	96
4.6 วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติมาตรา 1304 (2)	
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	99
4.7 วิเคราะห์ปัญหาเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา 1308	
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	100
4.8 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์	
ที่กระทบต่อการประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์.....	101
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	104
5.1 บทสรุป.....	104
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	109
รายการอ้างอิง.....	115
ภาคผนวก.....	119
ภาคผนวก ก.....	120
ภาคผนวก ข.....	125
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	139

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือเพื่อใช้ในกิจการบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งอาจจะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่ประชาชนอุทิศให้ ที่ดินที่มีผู้เวนคืน รัฐอาจจะออกกฎหมายเพื่อสงวนหวงห้ามที่ดินสาธารณะไว้ ประกาศสงวนหวงห้าม มีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือเกิดจากราษฎรนั่นเองเป็นผู้ใช้จนทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และเนื่องจากเป็นทรัพย์สินส่วนรวม กฎหมายจึงต้องการรับรองคุ้มครองที่ดินประเภทนี้ต้องห้ามยึดหรืออายัดและโอนให้แก่ผู้ใด และบุคคลใดไม่อาจได้มาโดยการครอบครองปรปักษ์

ในปัจจุบัน จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นและการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวเพิ่มอย่างรวดเร็ว ทำให้ที่ดินเป็นที่ต้องการอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นที่ต้องการในการเข้าใช้ประโยชน์ ถูกนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้องทั้งโดยการยึดถือ จับจองครอบครองเป็นสมบัติส่วนตัว ใช้วิธีการอันไม่สุจริตในการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาศัยช่องว่างทางกฎหมาย เพื่อนำที่ดินไปแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง ทำให้จำนวนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินลดจำนวนลง ดังนั้นเพื่อป้องกัน และสงวนรักษาให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่ตลอดไป รัฐจะต้องมีมาตรการในการดูแลรักษาที่สาธารณะให้มีความชัดเจน แม่นยำและครอบคลุมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากในปัจจุบันสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 หมายถึง “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์ ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดลักษณะของความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น โดยไม่ได้บัญญัติมาตรการในการดูแล สงวนรักษาความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ทั้งนี้มาตรการในการสงวนรักษาถูกลบกำหนดอยู่ในกฎหมายลำดับรองลงมา กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และหลายองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อันเป็นการสร้างความสับสน และการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนหลายหน่วยงาน ประชาชนไม่อาจรู้ได้ว่ารัฐมีมาตรการในการสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยวิธีการอย่างไรบ้าง และหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ

ตลอดจนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน นั้นกฎหมายที่มีอยู่ไม่มีความชัดเจนในมาตรการของการสงวนรักษาที่ดินและการได้มาซึ่งที่ดินประเภทนี้จะต้องมีการทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกับกรณีที่เป็นทรัพย์สินของเอกชนหรือไม่ รวมถึงการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ได้มีสภาพบังคับและไม่มีการปรับปรุงเพื่อให้ทันต่อยุคสมัยและที่สาธารณะก็ไม่มีแนวเขตที่แน่นอนมาตั้งแต่ต้น จึงทำให้มีข้อมูลที่ไม่ชัดเจนอาจคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง ด้วยเหตุที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่มีแบบกำหนดที่ชัดเจน ในการแสดงออกถึงความเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน กล่าวคือกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมิได้ให้ความสำคัญกับที่ดินประเภทนี้เท่าใดนัก กล่าวคือการถือปฏิบัติของภาครัฐมาโดยตลอดว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเกิดขึ้นจากสภาพแห่งตัวทรัพย์สินและการใช้ประโยชน์เท่านั้น ตลอดจนกฎหมายที่มีอยู่เป็นเพียงการกำหนดวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการสงวนหวงห้ามเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปัญหาว่าราษฎร ประชาชนทั่วไปจะทราบได้อย่างไรว่าที่ดินบริเวณใดแปลงใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่ 843/2523

“ การอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นการสละที่ดินให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่จำเป็นต้องทำพิธีจดทะเบียนอย่างโอนให้แก่เอกชน แม้เป็นที่ดินมีโฉนดหากเจ้าของที่ดินนำที่ดินไปขาย ผู้ซื้อก็ไม่มีสิทธิในที่ดินส่วนที่อุทิศให้เป็นที่สาธารณประโยชน์แล้ว

คำพิพากษาฎีกาที่ 1291/2540 ที่ดินแปลงใหญ่เนื้อที่ประมาณ 900 ไร่ มีสภาพเป็นทำเลเลี้ยงสัตว์สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของราษฎรหลายหมู่บ้าน จึงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) แม้จะยังไม่ขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม ” ย่อมแสดงให้เห็นว่าการ

เป็นที่สาธารณประโยชน์ย่อมเป็นโดยสภาพการใช้ แม้ไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่าจะมีหลักฐานใดมาแสดงว่าที่ดินใดเป็นที่ดินของรัฐหรือเป็นของเอกชน ใครเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว อาจเกิดปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับที่สาธารณะ หรือปัญหาการเข้าครอบครองที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ล้วนเป็นปัญหาเกิดจากความไม่เป็นระบบระเบียบในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสมบัติของแผ่นดิน ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการกำหนดให้จัดทำทะเบียนที่สาธารณะ หรือการจัดทำทะเบียนที่สาธารณะยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะถึงแม้ประเทศไทยจะมีการทำทะเบียนที่สาธารณะจริงแต่ไม่ใช่ทุกพื้นที่ที่จะปรากฏอยู่ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

อนึ่งการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เพื่อต้องการให้มีหลักฐานพิสูจน์ว่าที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนไว้ได้มีสภาพเป็นที่สาธารณประโยชน์มีมาตั้งแต่เมื่อใด มีอาณาเขตเพียงใด เพราะในทะเบียนที่สาธารณะจะปรากฏทั้งวัน เดือน ปี ที่หวงห้าม วัตถุประสงค์ที่หวงห้าม แต่อย่างไรก็ตาม การมีกฎหมายที่ชัดเจนกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการให้มีการสงวนรักษาที่สาธารณะให้เป็นแบบแผน และมีรูปแบบที่ทันสมัยสามารถกำหนดทิศทาง อาณาเขตได้อย่างแม่นยำและชัดเจน เป็นรูปธรรมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันย่อมส่งผลให้ปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการตรวจสอบ วิธีการสงวนรักษาที่สาธารณะ ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ปัญหาการสูญเสียสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้กับเอกชน ปัญหาการออกโฉนดในเขตพื้นที่ดินสาธารณประโยชน์ ปัญหาการถูกล้อมอทธิพลหรือคนร่ำรวยใช้อำนาจโดยมิชอบแสวงหาประโยชน์เพื่อได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสมบัติส่วนตัว และปัญหาการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้ลดน้อยลง

จึงเป็นกรณีที่ต้องทำการศึกษา วิเคราะห์ว่านิยามความหมาย การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติในการทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ของประเทศไทยตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องว่าเป็นอย่างไร และการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้มีความแม่นยำ ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่สามารถเป็นไปได้หรือไม่อย่างไร และกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ ตลอดจนสถานะทางกฎหมายของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่ามีสถานะเช่นใด จึงควรทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป เพื่อรักษาไว้ซึ่งที่สาธารณะ

เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน รวมทั้งแนวทางวิธีการแก้ปัญหา และการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ภาครัฐในการติดตามเอาคืนซึ่งที่ดินที่ถูกบุกรุกยึดครองของเอกชนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีดังนี้

1. ศึกษาปัญหาทางกฎหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สาเหตุที่ทำให้พื้นที่อันเป็นที่สาธารณะลดจำนวนลง และกลายเป็นสมบัติของเอกชน
2. ศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และกฎหมายที่ดินของประเทศออสเตรเลีย
3. ศึกษาสถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และกฎหมายที่ดินของประเทศออสเตรเลีย
4. ศึกษาเพื่อให้เห็นความจำเป็นที่ต้องมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและเหมาะสมเพื่อการสงวนรักษาที่สาธารณะไว้ให้คงอยู่ตลอดไป
5. ศึกษาปัญหาการบุกรุก ครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือกรณีปัญหาการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ การสงวนหวงห้ามบนที่ดินของเอกชน หรือการออกโฉนดที่ดินในที่ดินสาธารณะ มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน
6. ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายของประเทศไทยเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการสูญเสียทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจากการบุกรุก รุกล้ำและเข้ายึดครองเป็นสมบัติของเอกชน

1.3 สมมติฐาน

ระบบทะเบียนของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันยังไม่แม่นยำและไม่ครอบคลุม ทำให้ไม่สามารถดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องทำการศึกษาปัญหากฎหมายที่มีอยู่

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาและค้นคว้าวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องจากประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ คำพิพากษาฎีกา และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ สารสนเทศ (Internet) ที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการศึกษาวิจัย แล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาทฤษฎีกฎหมายที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ศึกษามาตรการในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ คำพิพากษาฎีกา และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การได้มาซึ่งที่ดินและการเปลี่ยนแปลงของสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งทำการศึกษาหลักกฎหมายของต่างประเทศ คำพิพากษาของศาลต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยนำมาศึกษาเพื่อเป็นตัวอย่าง อันจะนำมาสู่การศึกษาวินิจฉัยปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทย ทั้งนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษากฎหมายของประเทศออสเตรเลีย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการในการสงวนรักษา การได้มาซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะ
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การบุกรุกครอบครองในที่สาธารณะ การออกเอกสารสิทธิบนที่ดินสาธารณะ

3. ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไข ทางออกของปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อสงวนรักษาสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่ตลอดไป
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางและเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความไม่เหมาะสม ไม่ชัดเจนในมาตรการทางทะเบียนต่อการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

บทที่ 2

หลักทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

ความนำ

เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของที่ดินอันเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันและความสำคัญของปัญหา ในบทนี้ผู้เขียนจึงขออธิบายบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งนิติวิธีในการปรับใช้กฎหมาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อบทกฎหมายของประเทศไทยอันเกี่ยวข้องกับที่ดินอันเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ความหมาย การใช้ประโยชน์ มาตรการในการดูแลรักษา หน่วยงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณสุขประโยชน์ ตลอดจนสถานะทางกฎหมายของที่ดินสาธารณสุขประโยชน์ และสถานะของทะเบียนที่ดินสาธารณสุขประโยชน์ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังต่อไปนี้

ความหมายของคำว่า “ที่ดิน”

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ พื้นที่ดินทั่วไป รวมถึงทะเลสาบ ห้วยหนอง คลอง บึง ที่ชายทะเล และเกาะแก่งต่างๆ

ผู้เขียนขอให้คำจำกัดความของความหมายคำว่า “ที่ดิน” หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ที่มีคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม สิ่งแวดล้อม มีความหมายต่อสรรพสิ่งบนโลก เป็นทรัพย์ที่ยากต่อการเสื่อมสลาย เป็นสิ่งที่หล่อเลี้ยงชีวิตมนุษย์มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นพื้นฐานของสังคมธรรมชาติ สิ่งมีชีวิตบนโลก กล่าวคือเป็นทั้งที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน แหล่งอาหาร เสมือนปัจจัย 4 พื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่สามารถสร้างเม็ดเงินได้อย่างมหาศาลแก่ประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการความเป็นมนุษย์ การสร้างสรรค์วัฒนธรรม ตลอดจนเป็นแหล่งเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าด้านสังคม การดำรงชีพ การเมืองการปกครอง เป็นแหล่งผลิตผลที่ได้มาจากที่ดิน และการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ตลอดไป

2.1 ความหมายของคำว่า ที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹ คือที่ดินที่ไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดหมายรวมถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน² ให้ถือเป็นที่ดินของรัฐ และด้วย

¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2498

มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

เหตุที่ “ที่ดิน” เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องมีเจ้าของจะปราศจากผู้ยึดถือครอบครองไม่ได้³ จึงอาจเป็นที่มาของความเป็นที่ดินของรัฐ ที่ต้องการให้ที่ดินเหล่านี้ มีผู้รับผิดชอบและป้องกันมิให้เอกชนเข้ามายึดถือครอบครอง และเพื่อแบ่งประเภทของที่ดินให้ชัดเจน ระหว่างที่ดินของรัฐกับที่ดินของเอกชน⁴ ซึ่งที่ดินของรัฐประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้หรือได้รับประโยชน์จากที่ดินในลักษณะที่เป็นของส่วนรวม กล่าวคือ การใช้ถนนหนทางเพื่อการสัญจรไปมา การเดินทางทางแม่น้ำ ลำคลองสาธารณะ สวนสาธารณะ ทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้ที่ดินของรัฐ ยังมีกฎหมายกำหนดมาตรการคุ้มครองรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยกำหนดลักษณะต้องห้ามทางกฎหมายของที่ดินที่ไม่ว่าผู้ใดก็ตามก็ไม่อาจได้กรรมสิทธิ์ ไม่สามารถโอนแก่กันได้ ไม่อาจยึดถือเป็นของตน หรือจะยกอายุความขึ้นต่อสู้ อันมีลักษณะเป็นทรัพย์นอกพาณิชย์⁵ เราจึงเรียกว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐ

แต่ในส่วนของสถานะทางกฎหมายในการถือครองที่ดินของรัฐเป็นเช่นใด รัฐเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีสิทธิในที่ดินในลักษณะที่เอกชนถือครองหรือไม่ รัฐมีสิทธิเหนือที่ดินเหล่านี้ในลักษณะของการมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองหรือไม่ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ชัดเจนในเรื่องนี้ ต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงว่าต้องการให้มีลักษณะเช่นใด จากการศึกษาค้นคว้าพบว่ามีแนวความคิดเห็นในความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ที่แบ่งออกเป็น 3 ทาง⁶ ดังนี้

1. เป็นของรัฐ หรือ ประชาชนร่วมกัน

ที่ดินควรตกเป็นของรัฐหรือเป็นของประชาชน เป็นความคิดที่มีมาช้านาน กล่าวคือ ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ไม่ได้เกิดขึ้นโดยฝีมือของมนุษย์ และที่ดินได้ให้ประโยชน์แก่ประชาชน ที่ดินทั้งหมดจึงควรเป็นสมบัติของส่วนรวม มีสิทธิอย่างเต็มที่ในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงไม่ควรจะต้องตกเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของผู้ใดผู้หนึ่ง

2. เป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์หรือประมุขเพียงผู้เดียว

เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน เป็นการถือครองที่ดินในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) โดยความเชื่อที่ว่ากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองแผ่นดิน จึงเป็นเจ้าของแผ่นดิน

² นายสุรพล ชัยเพิ่มกุล, “การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ” วารสารที่ดิน. (ฉบับที่ 51, ม.ค. - ก.พ. 48), หน้า 20

³ ศิริ เภาลินสฤกษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมกฎกระทรวงฯ ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์ , 2537) , หน้า 44-45

⁴ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์, “กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย” วารสารกฎหมาย (ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543) หน้า 158

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 143 “ทรัพย์นอกพาณิชย์ หมายความว่า ทรัพย์ที่ไม่สามารถถือเอาได้ และทรัพย์ที่โอนแก่กันมิได้ โดยชอบด้วยกฎหมาย”

⁶ จงเจริญ อนันตริยกุล, การบริหารงานออกโฉนดที่ดินในทางปฏิบัติ (พระนคร: อมรการพิมพ์ , 2508) , หน้า 35-57

ตลอดจนเป็นเจ้าของทุกสิ่งทุกอย่างในดินแดนของตนเอง การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะตกเป็นสิทธิ์ของประชาชนไม่ได้ ประชาชนมีแต่เพียงสิทธิ์อยู่อาศัย หรือสิทธิ์ทำกินเท่านั้น⁷ เพราะความเป็นเจ้าของสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดเป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว

3. เป็นสมบัติของเอกชนทั่วไปได้ แนวความคิดนี้มองว่าที่ดินมีประโยชน์มากมาย หากมีการครอบครองที่ดินโดยประชาชนก็สามารถทำให้ที่ดินถูกนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างหลากหลาย เกิดให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเต็มประสิทธิภาพ จึงสมควรให้ประชาชนสามารถครอบครองที่ดินประเภทนี้เป็นของตนเองได้

ในความเห็นของผู้เขียน มองว่าที่ดินที่เรียกว่า “ที่ดินของรัฐ” เป็นที่ดินที่มีคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติที่ทุกคนต้องหวงแหนไว้ให้คงอยู่ตลอดไป จึงเหมาะสมที่จะให้ที่ดินเหล่านี้ อยู่ในการดูแลรับผิดชอบของรัฐ แต่การกำหนดแต่เพียงลักษณะของที่ดินอันเป็นสมบัติของรัฐ โดยมิได้กำหนดว่าความเป็นเจ้าของโดยรัฐเป็นการถือครองในลักษณะใดในทางกฎหมาย ตลอดจนไม่มีหลักฐานที่แสดงการครอบครองที่ดินโดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ที่ดินของรัฐจึงไม่ได้ถูกจัดการดูแลอย่างเป็นระบบ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการหวงแหนที่ดินอันเป็นสมบัติของรัฐที่ชัดเจน ปราศจากการตีความ กำหนดบทบาทความเป็นเจ้าของที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนบริหารจัดการที่ดินให้มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประเด็นนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

2.1.1 ลักษณะของที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับประเทศไทยได้กำหนดลักษณะของที่ดินประเภทนี้อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ดังต่อไปนี้

- 1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- 2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- 3) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทโธภัณฑ์ ส่วนคำว่า ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงมีความหมายแคบกว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึงที่ดินอันเป็นสิทธิ์กระทรวง ทบวง การเมือง เทศบาล สุขาภิบาล ต่างๆ ที่สามารถใช้ประโยชน์แก่หน่วยงาน

⁷ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

ที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถูกจัดแบ่งออกเป็นหลายประเภท มีความหลากหลายในการใช้ประโยชน์ ซึ่งส่งผลต่อการดูแล การสงวนรักษา ตลอดจนบทบาทหน้าที่ในการดูแล การบริหารจัดการที่ดินแต่ละประเภทก็มีลักษณะกระจายไปตามหน่วยงานรัฐส่วนต่างๆ

2.1.2 การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ⁸

ก. การจัดที่ดินเพื่อประชาชน

สืบเนื่องจากในอดีตประเทศไทยมีจำนวนประชากรไม่มากนัก ประกอบกับสภาพภูมิประเทศมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ที่ดินที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าจับจองที่ดินเพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ดีกว่าที่จะปล่อยให้ดินไว้โดยเปล่าประโยชน์ จึงมีการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ให้มีที่อยู่อาศัย มีที่ประกอบอาชีพตามอัธยาศัย โดยเกิดขึ้นตามกฎหมายหลายฉบับ อาทิเช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2517 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518

ที่ดินที่จัดให้ประชาชนนั้น จะต้องเป็นที่ดินของรัฐ โดยมีลักษณะดังนี้

(1) เป็นที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครองมาก่อน และไม่ใช่อสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ที่สงวนหวงห้าม หรือไม่ใช่ที่เขา ที่ภูเขา

(2) ที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ราษฎรไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นมาให้ราษฎรใช้ประโยชน์แทน และได้มีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแล้ว

(3) ที่ดินที่ถูกเวนคืน หรือทอดทิ้งไม่ได้ทำประโยชน์หรือปล่อยรกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดการที่ดินให้แก่ประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้มีจุดประสงค์ ดังต่อไปนี้

- เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและเพื่อจัดปัญหาความยากจนของประชาชน เนื่องจากสถิติผู้บุกรุกที่ดินของรัฐที่เป็นที่สาธารณประโยชน์นั้น ส่วนใหญ่เป็นราษฎรที่มีฐานะยากจน ไม่มีที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินเป็นของตนเอง จึงได้บุกรุกเข้ามาอยู่ที่อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตลอดจนแก้ไขปัญหา

⁸ ธรรมรังสี วรรณโก, “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิตศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 174 – 182

ความยากจนของราษฎร ภาครัฐจึงมีนโยบายจัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” (ศจพ.)⁹ มีหน้าที่รับผิดชอบโดยการจัดระเบียบและออกหนังสืออนุญาตให้ทำกินหรืออยู่อาศัยแก่ราษฎรที่ยากจนที่บุกรุกที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ เป็นนโยบายของรัฐบาลภายใต้ชื่อ “โครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท”

ข. การนำที่ดินให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ การใช้ที่ดินของส่วนราชการต่างๆ นอกจากกรณีกระทรวง ทบวง กรมและองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีสิทธิ์ขอใช้ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุแล้ว อันเป็นการใช้สิทธิ์ตามกฎหมายกระทรวง พ.ศ. 2519 ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ข้อ 10 แล้วในขณะเดียวกันยังมีสิทธิ์ที่จะขอใช้ที่ดินของรัฐในส่วนกรมที่ดินดูแล โดยการขอขึ้นทะเบียนตาม มาตรา 8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 พ.ศ. 2515 กำหนดให้ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองหรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตาม มาตรา 8(1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในกฎกระทรวงและกฎกระทรวงฉบับที่ 25 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เมื่อที่ดินซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองใดก็ตาม ทบวงการเมืองนั้นๆ ก็มีสิทธิ์ใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของราชการโดยตรงเท่านั้น เช่น ปลุกสร้างสถานที่ราชการ เป็นต้น

ค. การนำที่ดินไปใช้เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ¹⁰ ซึ่งที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ สามารถกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ

ง. การนำที่ดินไปหาผลประโยชน์ โดยการนำที่ดินของรัฐที่มีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า และมีใช้ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

- การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การทำสัมปทานเหมืองแร่ การทำป่าไม้¹¹

⁹ กรมที่ดิน , “จัดตั้งศูนย์อำนวยการจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.)” (ด่วนที่สุด ที่ มท 0511.4/ ว 3705 , ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2550)

¹⁰ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อ 14 (5) “ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

¹¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 12

- การจัดหาผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ที่สามารถดำเนินได้ตาม มาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ได้ เช่นการซื้อขาย ให้ แลกเปลี่ยน การให้เช่าและมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้ตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้หรือให้ใช้อันมีระยะเวลาจำกัด โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้อย่างถูกต้อง สะดวกรวดเร็ว เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการ จึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการรวบรวมและปรับปรุงแก้ไขวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อให้ส่วนราชการผู้ขอและเจ้าหน้าที่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานอันนำไปสู่การดำเนินการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹²

¹² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550

ข้อ 10 ที่ดินที่จะถอนสภาพได้ต้องเป็นที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 11 ทบวงการเมืองใดประสงค์นำที่ดินของรัฐดังกล่าวไปขึ้นทะเบียน จัดหาผลประโยชน์หรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ให้ทบวงการเมืองนั้น ๆ ยื่นหนังสือแสดงความประสงค์ขอถอนสภาพต่ออธิบดี สำหรับที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ในเขตจังหวัดอื่น ให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานดังต่อไปนี้

(1) แผนงาน / โครงการ โดยแสดงเหตุผลความจำเป็น กำหนดวัตถุประสงค์วิธีการดำเนินการ งบประมาณดำเนินการ ตลอดจนรายละเอียดของกิจกรรมต่างๆ

(2) แผนที่สังเขปแสดงที่ตั้งของที่ดินที่ขอ สถานที่สำคัญ และเส้นทางคมนาคมบริเวณใกล้เคียงโดยรอบ พร้อมภาพถ่ายรอบแปลงที่ดิน

(3) สำเนาแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50000 ลำดับชุด L7017 ของกรมแผนที่ทหารทั้งแผ่น หมายถึงแสดงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน

ข้อ 12 ให้จังหวัดพิจารณาตรวจสอบว่าที่ดินดังกล่าวได้ถูกถอนสภาพตามกฎหมายอื่นแล้วหรือไม่ หากยังมิได้ถูกถอนสภาพให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) อำเภอสอบสวนประวัติความเป็นมาของที่ดิน และให้ความเห็นประกอบการพิจารณา ว่าควรให้มีการถอนสภาพหรือไม่ อย่างไร

(2) ให้ผู้ขอจัดทำแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพและจัดทำแผนผังการใช้ที่ดิน

(3) ให้ผู้ขอประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอความเห็นจากที่ประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดให้ราษฎรผู้เคยใช้ประโยชน์แสดงความคิดเห็น

(4) ตรวจสอบว่าเป็นพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นเช่น เขตปฏิรูปที่ดิน เขตป่าไม้ หรือไม่ หากเป็นพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าว ให้ขอความเห็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่นั้น ๆ ประกอบการพิจารณา

(5) ให้ผู้ขอพิจารณาจัดหาที่ดินแปลงอื่นให้ใช้ร่วมกันแทน หากปรากฏว่าเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน และพลเมืองยังใช้ร่วมกันอยู่และชี้แจงให้ทราบว่าเป็นที่ดินที่จัดใช้แทนนั้น มีสภาพและอาณาเขตอย่างไร

จ. ที่ดินที่มีไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ ที่ดินตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.2 ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต้องมีลักษณะ ดังนี้

2.2.1 ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹³ หมายถึง ทรัพย์สินที่เป็นของรัฐหรือเป็นของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาวิเคราะห์แต่ในส่วนของอสังหาริมทรัพย์ จึงหมายถึง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ ถนนหนทาง เป็นต้น

2.2.2 เป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หมายถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กล่าวคือ การที่ประชาชนได้รับประโยชน์ที่ดินอย่างแท้จริง¹⁴ โดยมีบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ใช้แทน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ เช่น สถานที่ราชการ สนามบินของกองทัพอากาศ เป็นต้น ซึ่งราษฎรไม่สามารถเข้าใช้สอยหรือใช้ประโยชน์ได้ด้วยตัวเอง

จำนวนเนื้อที่เท่าใด อยู่ห่างจากที่ดินแปลงเดิมมากน้อยเพียงใด พร้อมประสานขอความเห็นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตพื้นที่ประกอบการพิจารณา

ข้อ 21 ที่ดินที่จะขึ้นทะเบียนต้องเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา 8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 22 ทบวงการเมืองใดประสงค์จะนำที่ดินของรัฐตามความในข้อ 21 ไปจัดขึ้นทะเบียน ให้ยื่นหนังสือแสดงความประสงค์ต่ออธิบดี สำหรับที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครในเขตจังหวัดอื่นให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามความในหมวด 2 ข้อ 11 โดยอนุโลม

ข้อ 23 ที่ดินตามความในข้อ 10 เมื่อได้ดำเนินการถอนสภาพเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการ ตามความต้องการของทบวงการเมืองนั้นๆ แล้ว มีต้องดำเนินการตามวิธีการจัดขึ้นทะเบียนตามความในหมวดนี้อีกแต่อย่างใด

ข้อ 34 การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ มีวิธีการดำเนินการดังนี้

(1) การจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้

(2) การซื้อขาย

(3) การแลกเปลี่ยน

(4) การให้เช่า

(5) การให้เช่าซื้อ

ข้อ 35 การจัดหาผลประโยชน์โดยการขาย การแลกเปลี่ยนและการให้เช่าซื้อต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

¹³ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พลสยาม พรินต์ติ้ง ประเทศไทย , 2553) หน้า 121-122

¹⁴ อรรถัย อุโฆสิตกุล, “ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2526) . หน้า 27

2.2.3 ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นทรัพย์สินไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ต่อไปในอนาคต¹⁵ ได้แก่ บรรดาทรัพย์สินที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ด้วยตนเอง ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวร่วมกัน เช่น แม่น้ำลำคลองสาธารณะ ถนน ที่ชายตลิ่ง รวมทั้งที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะต่างๆ สนามหลวง เป็นต้น¹⁶

2.3 ลักษณะที่สำคัญของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินสาธารณประโยชน์

2.3.1 เป็นที่ดินซึ่งไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้¹⁷

คือที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ เป็นต้น ซึ่งความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น เกิดขึ้นและมีอยู่โดยสภาพแห่งการใช้ประโยชน์ กล่าวคือสามารถพิจารณาได้จากรูปลักษณะภายนอก ลักษณะแห่งการใช้งาน การใช้ประโยชน์แห่งทรัพย์สินนั้น จึงเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ หรือถือกรรมสิทธิ์ ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินบนที่ดินเหล่านี้ได้ หากมีการฝ่าฝืนออกโฉนดที่ดิน ก็สามารถที่จะเพิกถอนโฉนดที่ดินนั้นได้¹⁸ เพราะเป็นที่ดินมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์สิน ไม่จำเป็นต้องประกาศพระราชกฤษฎีกาเพื่อสงวนรักษา หรือหวงห้ามไว้ หรือขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ หรือการมีเอกสารของทางราชการกำหนดเพื่อแสดงว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์¹⁹ นอกจากนี้ ไม่ว่าผู้ใดก็ไม่อาจยกอายุความหรืออ้างการครอบครองขึ้นต่อสู้กับรัฐซึ่งเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบได้

2.3.2 เป็นที่ดินที่ไม่สามารถแสวงหาประโยชน์ได้

เว้นแต่กรณีที่น่าที่ดินของรัฐ มาจัดหาประโยชน์ให้แก่รัฐเพื่อนำรายได้ไปพัฒนาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขาย ให้เช่า การแลกเปลี่ยนหรือการให้เช่าซื้อ ทั้งนี้ต้องเป็นการดำเนินการ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

¹⁶ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช , คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528) , หน้า 77

¹⁷ วรุณี เทพทอง , คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2546) , หน้า 4-5

เรื่องเดียวกัน หน้า 77-78

¹⁸ คำพิพากษาฎีกา ที่ 936/2520 “ที่ป่าซึ่งเป็นตอน ชาวบ้านใช้เลี้ยงสัตว์เก็บฟืนมากกว่า 40 ปีเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งพลเมืองใช้ร่วมกันตาม มาตรา 1304(2) แม้โจทก์ได้รับหนังสือสำคัญ นายอำเภอสั่งให้โจทก์ออกจากที่ดินนั้นได้”

¹⁹ สติธย์ เล็งไธสง, คู่มือกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายปฏิรูปที่ดิน และพระราชบัญญัติอาคารชุด (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร) , หน้า 258 – 259

โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ดิน²⁰ ที่ดินที่สามารถนำมาจัดหาประโยชน์ได้ คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งได้ถูกถอนสภาพที่ดิน²¹ ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแล้ว เมื่อได้มีการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจะมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สามารถนำไปจัดหาผลประโยชน์ได้ ดังนั้นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ยังไม่ได้ถูกถอนสภาพ จึงเป็นที่ดินที่ไม่สามารถนำไปจัดหาประโยชน์จากที่ดินได้ แต่อย่างไรก็ตามกรณีที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่อาจไม่ได้มีการบันทึกข้อมูลลงในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งได้แก่ที่ดินที่มีแนวเขตตามธรรมชาติ เช่น ลำรางสาธารณะ ทางน้ำ ทางบก เป็นต้น ถ้าหากตัวทรัพย์สินดังกล่าวมีการแปรเปลี่ยนสภาพไปตามธรรมชาติจนมีสภาพที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อีกต่อไป ทรัพย์สินนั้นก็จะมิมีสถานะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยทันที ในกรณีนี้รัฐสามารถนำไปจัดหาประโยชน์ได้โดยไม่ต้องถอนสภาพก่อนแต่อย่างใด

2.3.3 การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินสาธารณประโยชน์

ที่สาธารณประโยชน์ เป็นคำที่เรียกชื่อ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457²² และใน

²⁰ ประมวลกฎหมายที่ดิน “มาตรา 10 ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิ์ครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อุชนรุ่นหลังด้วย

มาตรา 11 การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวง การเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องที่ก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

²¹ หนังสือกรมที่ดิน ที่ 5487/2503 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2503

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 193/2501 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2501

²² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 “นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ...”

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490²³ ซึ่งที่สาธารณประโยชน์อาจเกิดขึ้นหรือได้มาโดยแบ่งออกเป็น 5 ประการ ดังนี้²⁴

1. เกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ เช่น ที่ชายตลิ่ง แม่น้ำ ห้วยหนอง คลองบึง ต่างๆ
2. เกิดขึ้นโดยการสงวนหวงห้าม ทั้งนี้วิธีการในการสงวนหวงห้าม มีวิวัฒนาการ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงความเป็นมาของการสงวนรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย ดังนี้ คือ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 การสงวนหวงห้ามไม่มีวิธีปฏิบัติ หรือมีกฎหมายใดกำหนดไว้ตายตัว ซึ่งอาจจะสงวนหวงห้ามโดยมีการออกเป็นพระบรมราชโองการสงวนหวงห้ามออกเป็นพระกฤษฎีกา หรือออกประกาศของสมุหเทศาภิบาล เป็นต้น แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478²⁵ ได้กำหนดรูปแบบวิธีการไว้สงวนหวงห้าม โดยกำหนดให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตัวอย่างคำพิพากษากฎีกาที่ 684/2509 การที่ทางราชการจะให้จังหวัดหรืออำเภอจัดหาที่ดินไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478²⁶ ดังนั้นการที่ผู้ใหญ่บ้านเขียนป้ายไปปิดประกาศว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์หวงห้ามไปได้ จึงเห็นได้ว่าขั้นตอนวิธีการในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์จะต้องกระทำให้ถูกต้องและครบถ้วนจึงจะถือได้ว่าที่ดินนั้นได้มีการสงวนหวงห้ามไว้แล้ว คือ การออกเป็นพระราชกฤษฎีกาพร้อมทั้งประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้การสงวนรักษา

²³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

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

²⁴ บรรจง ศ. นาคประดา, วิทยายุทธ์ที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, 2545) , หน้า 180 – 182

²⁵ พระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478

มาตรา 4 “ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ให้ดำเนินการ หวงห้ามตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 5 “การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา...”

มาตรา 7 “ถ้าการหวงห้ามนั้นมีได้กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้ ฯ”

พระราชบัญญัติให้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 10 ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

²⁶ กล่าวซ้ำ

อยู่ในรูปของกฎหมาย ที่ทุกคนต้องให้ความเคารพและถือปฏิบัติ พร้อมกันนี้ก็ต้องประกาศเผยแพร่ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว

และแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่เพื่อให้การสงวนหวงห้ามที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่ต่อไป เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ จึงกำหนดให้ที่ดินที่มีการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ให้ยังคงเป็นที่ดินที่สงวนหวงห้ามอยู่ต่อไป

3. เกิดขึ้นจากการสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (4) กล่าวคือ เป็นวิธีการที่ใช้ในปัจจุบันในการสงวนรักษาที่ดินเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ จึงกำหนดให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นที่ดินของรัฐ ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติต้องการที่จะสงวนหวงห้ามไว้เพื่อเป็นที่ดินสำหรับให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน²⁷ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการในสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติให้สงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต้องจัดทำประกาศสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน โดยมีแผนที่แสดงตำแหน่งที่ดิน จำนวนพื้นที่ ที่ดินพื้นที่ข้างเคียง แนบท้ายประกาศ พร้อมทั้งประกาศเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา²⁸

4. เกิดขึ้นจากการที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน

5. เกิดขึ้นโดยการอุทิศให้ของประชาชน

5.1 การอุทิศโดยชัดแจ้ง คือการที่เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาอุทิศหรือให้ที่ดินของตนเองแก่รัฐ เพื่อนำไปใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันวิธีการอุทิศ ได้แก่ การนำโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไปยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอจดทะเบียนเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์²⁹ หรือนำเอาโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไปยื่นให้แก่ทางราชการเพื่อเก็บไว้ หรือ เจ้าของที่ดินแสดงเจตนาโดยการทำเป็นหนังสือหรือแจ้งความประสงค์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้

5.2 การอุทิศโดยปริยาย คือวิธีการที่เอกชนเจ้าของที่ดินหาได้แสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้แก่รัฐอย่างชัดเจน แต่เป็นการให้โดยพฤติการณ์แห่งเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้แสดงเจตนาหวงกัน หรือ

²⁷ ภาสกร ชุมhuri, “ที่ดินต้องห้ามในการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์” วารสารกฎหมาย ปีที่ 15 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2538 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 77

²⁸ ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2529 ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

²⁹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0723/ว 2251 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2544

สงวนสิทธิ์ในที่ดิน แต่กลับปล่อยให้ประชาชนทั่วไปเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในลักษณะที่ประชาชนใช้ร่วมกันอย่างเป็นทรัพย์สินส่วนรวม

6 เกิดขึ้นโดยการเวนคืน³⁰

2.4 ระบบทะเบียนสำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในปัจจุบัน

2.4.1 ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการและการดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้ เนื่องจากลักษณะแห่งตัวทรัพย์สินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่บุคคลทั่วไปไม่สามารถเป็นเจ้าของหรือมีสิทธิเหนือทรัพย์สินดังกล่าวได้ ตลอดจนไม่สามารถออกโฉนด หรือเอกสารแสดงสิทธิ์ใดแก่ประชาชนทั่วไป และความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์สามารถเกิดขึ้นได้หลายทาง เช่นเกิดขึ้นตามธรรมชาติ และสามารถเกิดขึ้นจากสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เป็นต้น ประกอบกับลักษณะของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และลักษณะต้องห้ามแห่งกฎหมาย ได้แก่ ห้ามมิให้โอน ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้ หรือห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินเหล่านี้ จึงไม่เพียงพอในการป้องกันรักษาที่ดินเหล่านี้ได้³¹ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการวิธีการในการดูแลสงวนรักษา ตลอดจนมีฐานข้อมูลในการสำรวจตรวจสอบจำนวนที่ดินสาธารณะที่ได้มีการขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์มีอยู่จำนวนเท่าใดอยู่ในพื้นที่ใดบ้าง จึงมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ขึ้น ถือเป็นมาตรการทางเอกสารอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นหลักฐานแสดงความเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยการบันทึกรายการที่แสดงถึงลักษณะของที่ดินสาธารณประโยชน์ลงในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ได้แก่ ที่ดินสาธารณประโยชน์มีเนื้อที่เท่าใด อยู่ที่ใด ใช้ทำประโยชน์อย่างไรบ้าง เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทใด เช่น มีสภาพเป็นถนนหนทาง พุ่มเลี้ยงสัตว์สาธารณะ เป็นต้น มีการแบ่งเขตและเนื้อที่ว่าที่ดินที่หวงห้ามทั้งสิ้นทิศติดกับที่ดินของบุคคลใด หรือติดสถานที่ใดบ้าง พร้อมทั้งลงนามของ ผู้ลงทะเบียนซึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ผู้คัดลอกทะเบียน

³⁰ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

³¹ อรรถัย อุโฆสิตกุล, “ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526). หน้า 117

2.4.1.1 สถานะของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หาใช้ทะเบียนที่ดินที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของที่ดินหรือการครอบครองที่ดินโดยรัฐไม่ เพราะทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ไม่ได้แสดงสถานะหรือการครอบครองที่ดินโดยรัฐ แต่ทะเบียนที่ดินประกอบไปด้วยข้อมูลที่เป็นการบ่งบอกถึงตัวทรัพย์สิน การใช้ประโยชน์ อาณาเขตพื้นที่ เท่านั้น ดังนั้นการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ จึงถูกกำหนดเป็นมาตรการเพื่อสำรวจพื้นที่ดินและจัดเก็บข้อมูลแห่งที่ดิน เป็นฐานข้อมูลให้แก่เจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบดูแล และให้บุคคลทั่วไปสามารถตรวจสอบข้อมูลว่าที่ดินสาธารณประโยชน์มีอยู่ที่ใดบ้าง ตั้งอยู่ตำบลอำเภอจังหวัดใดเนื้อที่เท่าใด มีข้างเคียงติดต่อกับที่ดินของบุคคลใดบ้าง สภาพของที่ดินสาธารณะ อาทิ เช่น สวนสาธารณะ ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งที่ดินสาธารณประโยชน์ที่บันทึกลงทะเบียนไว้เกิดจากการสงวนหวงห้ามหรือเกิดจากสภาพของที่ดินธรรมชาติ หรือเกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชน อันเป็นการสร้างหลักฐานของทางราชการเกี่ยวกับที่ดินนั้นๆ และในกรณีที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบยังไม่อาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ก็ได้กำหนดให้สามารถทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นไว้เป็นหลักฐานไปพลางก่อน³² เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เอาเป็นสมบัติส่วนตัวได้ เพราะเมื่อที่ดินแปลงใดได้จัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้แล้ว ก็สามารถใช้เป็นหลักฐานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ในกรณีที่มีข้อพิพาทว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของรัฐหรือไม่

และลักษณะของการเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ขึ้นอยู่กับการทำทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจากสถานะและความสมบูรณ์ของการเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น พิจารณาจากสภาพแห่งการใช้ประโยชน์และสภาพแห่งตัวทรัพย์สินเท่านั้น กล่าวคือ หากที่ดินมีไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ก็ถือว่าที่ดินเหล่านั้นเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยทันที ไม่จำเป็นต้องมีทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หรือการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงมิใช่แบบหรือเอกสารที่จะต้องมีจัดทำเพื่อแสดงออกถึงความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่เป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่ถูกกำหนดไว้เพื่อการสงวนรักษาที่ดินประเภทนี้ไว้ และเพื่อใช้เป็นหลักฐานทางเอกสารในการพิสูจน์สิทธิ์ในที่ดินเท่านั้นแต่เป็นเอกสารที่บันทึกความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่เป็นข้อมูลเบื้องต้นพื้นฐานเท่านั้น

ประวัติความเป็นมาของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ อันเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ถูกกำหนดให้ใช้มาเป็นเวลานานแล้ว โดยปรากฏเริ่มต้นจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแล

³² ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี

รักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2515³³ ซึ่งได้กำหนดให้มีการสงวนรักษาที่ดิน สาธารณประโยชน์โดยวิธีการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะ และได้กำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของ นายอำเภอที่ต้องทำการสำรวจและจัดทำทะเบียนที่ดินประเภทนี้ ทั้งนี้วิธีการในการสงวนรักษาที่ดิน สาธารณะโดยการทำให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ต่อมาได้ถูกบัญญัติอยู่ในรูปของกฎหมายอันเป็น หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติของหน่วยงานราชการเรื่อยมา จนกระทั่งปัจจุบันการจัดทำทะเบียนที่ สาธารณประโยชน์ เป็นหลักเกณฑ์ปฏิบัติที่ยังคงปรากฏอยู่ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 มีใจความสำคัญว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามความหมายของระเบียบฯ ฉบับนี้ คือ ที่ดินที่ประชาชนใช้ ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งที่ดินสาธารณะทั้งหมด ยกเว้นสำหรับที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำรางสาธารณะ หรือทางระบายน้ำ ต้องถูกจัดแจ้งลงในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ตามรูปแบบที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้ และผู้ที่รับผิดชอบในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะ คือ นายอำเภอและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่ สาธารณประโยชน์นั้นสามารถเกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติและโดยสภาพการใช้ประโยชน์ ดังนั้นการมี มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ และการออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวง (สธ.1) จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดำเนินการ ประกอบกับปัญหาการบุกรุกที่ดินเหล่านี้ เพิ่มจำนวนมากขึ้น รวมทั้งผลกระทบที่ได้รับจากการละเลย ไม่ดูแลสงวนรักษาที่สาธารณสมบัติของ แผ่นดินตั้งแต่แรกเริ่มอย่างจริงจัง และจำนวนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีอยู่กระจัด กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ลักษณะของที่ดินประเภทนี้สามารถเกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติ จึงไม่มีการจัดทำเอกสารหลักฐานใดเพื่อแสดงสถานะความเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ จึงก่อให้เกิด ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ปัญหาการออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์หรือการประกาศเขต ที่ดินสาธารณะบนที่ดินของเอกชน จนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ สร้างความเสียหาย และความเดือดร้อนแก่ประชาชน ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการที่ตนอาศัยอยู่บนพื้นที่ที่มีความคาบ เกี่ยวระหว่างที่ดินของเอกชนหรือที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงเป็นที่มาของการกำหนดมาตรการทาง กฎหมายเพื่อสงวนรักษาที่ดินประเภทนี้ไว้ ในรูปแบบการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ขึ้น แต่ ทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์นี้ก็ได้ถูกกำหนดเป็นมาตรการเพื่อการสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุกประเภท ทุกชนิด เพราะใน กรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์ใดที่มีแนวเขตในตัวเองตามธรรมชาติ เช่น ถนนหนทาง แม่น้ำ ลำราง

³³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2515 ข้อ 6 การทำ ทะเบียน

สาธารณะ เป็นต้น เหล่านี้จึงไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ต้องมีการบันทึกข้อมูลลงในทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์

2.4.1.2 วัตถุประสงค์แห่งทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

ปัจจุบันรูปแบบของทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการจัดทำ เพื่อการดูแลรักษาที่ดินของรัฐอันเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ประกอบไปด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

- ก. ชื่อที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น ชื่อเรียกของทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะ เป็นต้น
- ข. อาณาเขตที่ดิน ทั้ง 4 ทิศ ติดกับพื้นที่ของผู้ใด
- ค. จำนวนเนื้อที่ที่มีอยู่ทั้งหมด
- ง. การใช้ประโยชน์ของที่ดินสาธารณประโยชน์
- จ. ชื่อพนักงานที่ดิน พร้อมทั้งลงวัน เดือน ปี ที่มีการบันทึกข้อมูล

ด้วยวัตถุประสงค์แห่งทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ต้องมีการบันทึกลงในทะเบียนนั้น มีลักษณะที่ได้เพียงข้อมูลเบื้องต้นทั่วไปของที่ดินเหล่านั้นเท่านั้น ไม่มีการบ่งชี้หรือแสดงแนวเขตที่ดินที่ชัดเจนแม่นยำ ไม่ครอบคลุมพื้นที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งหมด เพราะในกรณีที่ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีแนวเขตในตัวเอง ก็ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องถูกสำรวจเพื่อการจัดเก็บข้อมูลลงในทะเบียนแต่อย่างใด และข้อมูลที่มีการบันทึกนั้นก็หาได้มีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีความถูกต้องเหมาะสมกับยุคสมัย และให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นแม้จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายก็อาจเป็นการกระทำที่เปล่าประโยชน์ได้เช่นกัน

2.4.1.3 วิวัฒนาการของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ตั้งแต่อดีตจนถึงกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ดังนี้

1. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 220/2491 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2491 เรื่อง ให้สำรวจที่ดินหวงห้ามและหนองสาธารณะ เนื่องจากมีการร้องเรียนของราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการประกาศหวงห้ามที่ดินและหนองน้ำสาธารณะโดยที่ราษฎรไม่ได้รับรู้ ซึ่งอาจมีการประกาศหวงห้ามบนพื้นที่ดินของราษฎร ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีหนังสือฉบับนี้ออกมาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและอยู่บนความถูกต้องชอบธรรมโดยกำหนดให้จังหวัดสั่งการอำเภอดำเนินการสอบสวนพิจารณาตรวจสอบทะเบียนที่ดินสาธารณะที่มีการหวงห้ามและหนองน้ำ ว่าทับหรือเหลื่อมล้ำที่ดินของราษฎรหรือไม่

2. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 353/2492 ลงวันที่ 2 กันยายน 2492 เรื่องให้สำรวจตรวจสอบและทำหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อเป็นการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ให้คงอยู่ตลอดไป จึงกำหนดให้แต่ละจังหวัดสำรวจตรวจสอบและทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้เพื่อเป็นหลักฐาน หนังสือฉบับนี้ถือเป็นหนังสือฉบับแรกที่ตระหนักและเห็นความสำคัญของการที่ดินสาธารณประโยชน์โดยการกำหนดให้ทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้ ตามรูปแบบที่กำหนด

3. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0604/ว 197 ลงวันที่ 18 เมษายน 2510 เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นการกล่าวถึงการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของแต่ละจังหวัดจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อเป็นหลักฐาน

4. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2515 กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์หรือที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินเหล่านี้กำหนดให้นายอำเภอท้องที่ทำการสำรวจและจัดทำทะเบียน และสำรวจที่ดินที่ยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแจ้งแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ (กรมที่ดิน) เพื่อดำเนินการต่อไป

5. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2517 ข้อ 16 ได้กำหนดวิธีการในการทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ตลอดจนการจัดเก็บทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้

6. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 เป็นฉบับปัจจุบัน โดยความในข้อ 10 กำหนดว่าการจัดทำ แก้ไขเปลี่ยนแปลง และจัดเก็บรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นหน้าที่ของนายอำเภอต้องทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

7. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นฉบับปัจจุบันที่มีผลใช้บังคับโดยมีใจความสำคัญคือกำหนดมาตรการจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ปรากฏอยู่ในมาตรา 13 ซึ่งกำหนดให้ยกเลิกมาตรา 122 ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เดิมและให้ใช้ความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องร่วมกันดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตอำเภอของตน พร้อมนี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 เพื่อให้การดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ไปในแนวทางเดียวกัน

เมื่อได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายข้างต้นแล้ว จึงสรุปได้ว่าการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์หาใช่แบบบังคับทางกฎหมายที่จะต้องทำเพื่อแสดงถึงความสมบูรณ์แห่งที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่ และไม่ใช่ออกสารแสดงการครอบครองที่ดินโดยรัฐ หรือแสดงความเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งแตกต่างไปจากที่ดินของเอกชนที่มี “โฉนดที่ดิน” อันเป็นเอกสารแสดงสิทธิ์ในที่ดิน เป็นหนังสือที่แสดงความเป็นเจ้าของมีสิทธิ์เด็ดขาดเหนือพื้นดินตามที่ปรากฏในโฉนดที่ดิน หากที่ดินที่เอกชนได้มาไม่ว่าจะโดยการซื้อขาย การให้ การแลกเปลี่ยน เข้าซื้อก็ตาม หากมิได้ดำเนินการเพื่อก่อโฉนดที่ดิน ก็ทำให้ขาดเอกสารหลักฐานที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของที่ดิน ส่วนการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะนั้น เป็นเพียงรูปแบบทางเอกสารในการบันทึกข้อมูลของที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อการสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ไว้ และเพื่อเป็นหลักฐานแสดงการมีอยู่ของที่ดินสาธารณะเท่านั้น

อย่างไรก็ดีแม้ภาครัฐจะกำหนดมาตรการในการสงวนรักษาที่ดินในรูปแบบของเอกสาร แต่เมื่อการดูแลรักษาที่ดินประเภทนี้ไม่ได้กำหนดให้มีลักษณะเป็นสภาพบังคับตั้งแต่ต้น ความไม่ชัดเจนแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับจึงเกิดประเด็นปัญหาที่ว่าท้ายสุดแล้วที่ดินสาธารณะประโยชน์จำเป็นต้องมีการขึ้นทะเบียนหรือไม่ และการออกกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์นั้น หากไม่ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ จะมีผลอย่างไร มีบทลงโทษต่อการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่อย่างไร ตลอดจนสถานภาพทางกฎหมายของการมีทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์ก็เป็นเพียงพยานหลักฐานทางเอกสารเพื่อแสดงว่าที่ดินแปลงนั้นเป็นที่สาธารณะประโยชน์เท่านั้น นอกจากนี้ที่ดินสาธารณะประเภทดังกล่าวใครเป็นผู้มีสิทธิ์ในทรัพย์สินประเภทนี้ กล่าวคือ เป็นสมบัติของรัฐในลักษณะใด เพราะกฎหมายกล่าวไว้เพียงว่าที่ดินที่ไม่มีผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ให้เป็นของรัฐ³⁴ นอกจากนี้รูปแบบการทำทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์ที่ใช้อยู่ ก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากเดิม คือกำหนดแต่เพียงข้อมูลทางเอกสารกำหนดเนื้อที่ การใช้ประโยชน์ของที่ดิน หาได้มีการแนบแผนที่ประกอบแต่อย่างใด³⁵ จึงไม่อาจทราบแนวเขตที่ดินที่ชัดเจนแน่นอน นอกเหนือจากรายละเอียดที่ปรากฏในทะเบียนเท่านั้น ดังนั้นหากเกิดข้อพิพาทขึ้นจะสามารถใช้เป็นหลักฐานพิสูจน์ความเป็นที่ดินสาธารณะได้หรือไม่ ลำพังแต่เพียงทะเบียนที่สาธารณะจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะพิสูจน์

³⁴ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2498

มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

³⁵ วาสนา จันทราภรณ์ , “การควบคุม คุ่มครองป้องกันและการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารที่ดิน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2549), หน้า 80

ได้ ต้องอาศัยการสืบพยานบุคคล โดยการสอบถามจากชาวบ้านที่อาศัยบริเวณนั้นๆ ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่ใช้อยู่จึงอาจไม่มีความหมายเท่าใดนัก

นอกจากนี้บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และกฎหมายซึ่งมีอยู่มากมายที่เกี่ยวข้องก็อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและเกิดความสับสนต่อประชาชนที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย หรือแม้กระทั่งผู้ที่มีความรู้ด้านกฎหมายก็ตาม

2.4.2 การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สร.1)

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นเป็นหลักฐานทางเอกสารอีกประเภทหนึ่งที่ใช้กับที่ดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินที่ต้องการให้การดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีความเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนและเชื่อถือได้มากยิ่งขึ้น อันเป็นรูปแบบของการจัดเก็บข้อมูลทางเอกสารในการบ่งบอกถึงความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็เพื่อแสดงให้เห็นแนวเขตของที่ดินและลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและป้องกันการบุกรุกของราษฎร³⁶ อย่างไรก็ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นก็ได้เป็นหนังสือสำคัญเพื่อแสดงการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง³⁷ หรือแสดงสถานะความสมบูรณ์แห่งการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน กล่าวคือ เป็นเพียงแบบพิมพ์ของราชการที่ใช้ปฏิบัติกันเรื่อยมาในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะ โดยเริ่มต้นจากคำสั่งของกรมที่ดิน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 334 (พ.ศ. 2515) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้มีมาตรา 8 ตี ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 8 ตี ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้ เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”

³⁶ สมจิตร ทองประดับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ , 2542) หน้า 68

³⁷ วาสนา จันทราภรณ์ , “การควบคุม คุ้มครองป้องกันและการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2549), หน้า 61

จากบทบัญญัติของมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ประกอบกับระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2517³⁸ ซึ่งได้กำหนดลักษณะแห่งที่ดินที่ต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ได้แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะ บึงสาธารณะ โดยกำหนดยกเว้นที่ดินที่มีแนวเขตพื้นที่ตามธรรมชาติ เช่น ลำรางสาธารณะ แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น และที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะ มีการกำหนดวิธีการในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การมอบหมายหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้แก่นายอำเภอ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เล็งเห็นถึงประโยชน์ของการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งต้องการให้ที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งหมดมีเอกสารหลักฐานและด้วยเหตุที่นายอำเภอซึ่งมีหน้าที่ดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ตนอยู่ก่อนแล้ว³⁹ ดังนั้นเพื่อให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นไปโดยความสะดวกและรวดเร็วจึงมอบหมายให้นายอำเภอเป็นผู้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง⁴⁰ รวมทั้งการกำหนดให้ท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความช่วยเหลือในการสำรวจพื้นที่ที่สมควรออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง⁴¹ ทำให้มีแนวทางการดำเนินการ

³⁸ ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2517 ข้อ 3 ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงคือ 3.1 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หนองสาธารณะ บึงสาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะโดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง ฯลฯ

3.2 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนเป็นของหลวงการเมืองที่ดินที่ถูกเวนคืนมาเป็นของรัฐ ที่ดินที่รัฐซื้อหรือมีผู้อุทิศให้รัฐ เป็นต้น
ผู้ขอและการยื่นคำขอ

³⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 1 ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดี

⁴⁰ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 948/2516 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2516 เรื่อง มอบหมายดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง

⁴¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้จังหวัดส่งอำเภอทุกอำเภอในเขตจังหวัด ทำการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตนว่ายังมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นจำนวนเท่าใด สมควรดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐานหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งเหตุผล แล้วรายงานให้จังหวัดทราบ เพื่อรายงานกรมที่ดินตามแบบท้ายระเบียบนี้

ในการสำรวจนี้ อำเภออาจขอให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือช่วยเหลือในการสอบสวนประวัติ นำข้อมูลมาเขตที่สงสัยและปฏิบัติการอื่น ๆ เท่าที่สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะทำได้

ในการดูแลสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ชัดเจน เนื่องจากมีกฎหมายรับรองการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งรูปแบบ แนวทาง ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือที่เกี่ยวข้องผู้มีความชำนาญและใกล้ชิดกับพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็เป็นเพียงหลักฐานทางเอกสารของทางราชการประเภทหนึ่งซึ่งแสดงแนวเขตที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเท่านั้น มิใช่หนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ หรือความสมบูรณ์ของการเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

รูปแบบของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด⁴² นั้น มีลักษณะคล้ายกับโฉนดที่ดิน มีการรังวัดทำแผนที่อยู่ด้านหลังหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและการประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ ส่วนลักษณะของที่ดินที่จะมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ได้แก่ ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่หากเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น เช่น ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยรัฐถือครองที่ดินนั้นในฐานะอย่างเอกชนแล้ว ก็จะต้องออกเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองทำประโยชน์แล้วแต่กรณี จึงเห็นได้ว่ารูปแบบของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นมาตรการทางเอกสารเพื่อการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีประสิทธิภาพมากกว่า เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับทะเบียนที่ดินสาธารณะ ด้วยรูปแบบที่มีการบันทึกรายละเอียดของที่ดินที่เพียงพอ การมีแผนที่รูปที่ดินอยู่ในหนังสือสำคัญฯ และการประกาศเผยแพร่ อันจะทำให้การสงวนรักษาที่ดินมีความชัดเจน ง่ายต่อการตรวจสอบข้อมูล และทำให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบด้วย

แต่อย่างไรก็ดีด้วยเหตุที่ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันบางจำพวกไม่จำเป็นต้องมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น ถนนหนทาง แม่น้ำ ลำคลอง และทางรถไฟ ลำรางสาธารณะ เป็นต้น เนื่องจากโดยลักษณะและสภาพแห่งทรัพย์สินนั้นมีขอบเขตตามธรรมชาติ มีเขตแดนโดยตัวมันเองอยู่แล้ว⁴³ และจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดว่า “หากจะให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับ

เมื่อท้องที่อำเภอใดได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงครบถ้วนหมดในปีใดแล้ว ปีต่อไปให้อำเภอนั้นงดการสำรวจตามข้อนี้ได้

⁴² กฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 3 ข้อ 4

⁴³ กรมที่ดิน, สำนักจัดการที่ดินของรัฐ. การคุ้มครองที่ดินของรัฐ โดยส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ [ออนไลน์], 15 พฤศจิกายน 2555, แหล่งที่มา

http://www.dol.go.th/publicland/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=47&Itemid=69

ที่หลวงก็จะเป็นการยุ่งยากและเสียเวลาและค่าใช้จ่าย จึงให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินพิจารณาว่าที่ดินในลักษณะเช่นใดสมควรออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่⁴⁴ ก็ได้

และหากพิจารณาจากสภาพแห่งที่ดินโดยปกติแล้วเมื่อระยะเวลาผ่านไปประกอบกับสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงไป แม่น้ำ ลำคลอง ร่องน้ำ คูน้ำ อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงขอบเขตไปได้ตามธรรมชาติ อาจเกิดการกัดเซาะพังทลายของที่ดิน หรือกรณีของสันทรายตามชายฝั่ง ก็อาจเกิดทับถมของตะกอนดิน ทราย จนเกิดการสะสมกลายเป็นที่อกริมตลิ่ง อาจทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงฉวยโอกาสในการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินเหล่านั้นเพื่อการอยู่อาศัย หรือเป็นแหล่งทำมาหากินของตนหรือเจ้าของที่ดินบริเวณนั้นๆ อาจเรียกร้องสิทธิได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 1308) หรือหากเกิดข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินบางแห่งอาจพังทลายกลายเป็นเส้นทางน้ำกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน หรือกรณีการทำถนนหนทางก็อาจจะทับพื้นที่ดินของประชาชนก็เป็นได้ เพราะฉะนั้น การมีเอกสารเพื่อสงวนรักษาที่ดิน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำอย่างเคร่งครัดและครอบคลุม ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ใดผู้หนึ่งเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็เป็นเพียงหลักฐานทางเอกสารของทางราชการประเภทหนึ่ง que แสดงแนวเขตที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเท่านั้น มิใช่หนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ หรือความสมบูรณ์ของการเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และเมื่อได้ทำการศึกษาแล้วแม้ว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะเป็นรูปแบบทางเอกสารที่เป็นหลักฐานที่สามารถเชื่อถือได้ก็ตาม แต่ด้วยรูปแบบที่ใช้มานาน อาจจะไม่เหมาะสมกับยุคสมัย และความไม่ชัดเจนของรูปแบบที่ใช้อยู่ประกอบกับกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในหนังสือสำคัญๆ ก็ได้มีการปรับปรุง หรือตรวจสอบข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

และในส่วนของการจัดเก็บรวบรวมหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือ แม้แต่ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ต้องถูกนำส่งมาจัดเก็บไว้ที่กรมที่ดินอย่างละชุด⁴⁵ ซึ่งในขณะเดียวกันนั้น เอกสารสิทธิ์ในที่ดิน เช่นโฉนดที่ดิน ก็ต้องถูกจัดเก็บไว้ ณ กรมที่ดินเหมือนกัน แต่เป็นการแยกจัดเก็บตามประเภทและลักษณะแห่งที่ดิน ดังนั้นเอกสารอันเป็นข้อมูลทางที่ดินทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนก็ตาม ถูกนำมาจัดเก็บไว้ที่ส่วนกลางเหมือนกัน ปัญหาการออกโฉนดที่ดินทับซ้อนกับที่ดินของรัฐก็ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ หากมีการตรวจสอบข้อมูล และมีการบริหารจัดการรวมทั้งมีการรวบรวมข้อมูลทางเอกสารที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ ตลอดจนปัญหาการสงวนรักษาที่ดิน

⁴⁴ ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2529) , หน้า 258 – 259

⁴⁵ ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2539 ข้อ 18

สาธารณประโยชน์ทับที่ดินของประชาชน จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาหาแนวทางวิธีการในแก้ไขปัญห
ผู้เขียนจะทำการศึกษาอย่างละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

2.4.3 การออกประกาศหวงห้าม และการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เป็นการสงวนรักษาที่ดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน⁴⁶ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าด้วยเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน⁴⁷ ประกอบกับระเบียบของคณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2529) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้ท้องที่ของอำเภอใดมีที่ดินของรัฐซึ่งไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ มีที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ กระบวนการในการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการสงวนหวงห้ามตามระเบียบฯ ฉบับนี้เริ่มต้นจากการพิจารณาว่าท้องที่อำเภอใดซึ่งมีที่ดินของรัฐ ซึ่งมีใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือที่ดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เมื่อนายอำเภอหรือส่วนราชการเห็นควรที่จะสงวนหวงห้ามไว้เพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต้องมีการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ทราบและให้ความเห็นชอบ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ ก็จะสั่งการให้นายอำเภอตรวจสอบว่าที่ดังกล่าวเป็นที่ซึ่งอยู่ในการครอบครองของผู้ใดหรือไม่ และเป็นที่ดินที่มีองค์ประกอบของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่แล้วหรือไม่ กล่าวคือ เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ แล้วจึงรวบรวมข้อมูลทั้งหมดรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อประกอบการพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบให้มีการสงวนหวงห้ามที่ดังกล่าว ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานพร้อมความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติต่อไป หากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้มีการสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงให้นายอำเภอโฆษณาเผยแพร่เพื่อให้ประชาชนทั่วไปรับทราบว่าที่ดินบริเวณนี้ เนื้อที่เท่านี้ เป็นที่ดินที่ถูกสงวนหวงห้ามไว้เพื่อเป็นสาธารณสมบัติของ

⁴⁶ กรมที่ดิน, ส่วนจัดการที่ดินของรัฐ สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ “คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ” , หน้า 18

⁴⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2498 มาตรา 20 (4) ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิ์ครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

แผ่นดิน ในการจัดทำประกาศหวงห้ามดังกล่าวนี้ ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาพร้อมทั้งแนบแผนที่อันแสดงตำแหน่งที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ แนบท้ายประกาศด้วย⁴⁸

⁴⁸ ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2529 ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ข้อ 4 ในท้องที่อำเภอใดมีที่ดินของรัฐที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อนายอำเภอหรือส่วนราชการใดเป็นสมควรจะสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย ให้ส่งนายอำเภอของอำเภอที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขตดำเนินการเพื่อสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้นตามระเบียบนี้

ถ้าที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามนั้นอยู่ในเขตของสองอำเภอขึ้นไป และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินในทั้งสองอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายอำเภอของแต่ละอำเภอประสานงานกันในการดำเนินการตามระเบียบนี้ ถ้าที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามนั้นอยู่ในเขตของสองจังหวัดขึ้นไปและผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละจังหวัดที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขตเห็นพ้องด้วยกันในอันที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละจังหวัดสั่งให้นายอำเภอของแต่ละจังหวัดประสานงานกันในการดำเนินการตามระเบียบนี้

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขตคนหนึ่งคนใด เห็นว่าไม่สมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้น ให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคนอื่นๆ ทราบ และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับแจ้งเห็นสมควรที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินที่อยู่ในเขตจังหวัดของตนให้ส่งนายอำเภอของอำเภอที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขตดำเนินการเพื่อสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าวตามระเบียบนี้เฉพาะส่วนที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน

ข้อ 5 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับทราบคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งการให้ดำเนินการเพื่อสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันให้นายอำเภอดำเนินการตรวจสอบว่า

(ก) ที่ดินนั้นเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือเป็นที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

(ข) ที่ดินนั้นมีผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์อยู่แล้วหรือไม่

(ค) ที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใดแล้วหรือไม่

(ง) คณะกรรมการหมู่บ้านและสภาตำบลเห็นว่า สมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่

ข้อ 6 ในการตรวจสอบตามข้อ 5 ถ้าปรากฏว่า

(ก) ที่ดินนั้นเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือเป็นที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินให้นายอำเภอตรวจสอบด้วยว่าที่ดินนั้นมีสภาพอย่างไร และจัดทำแผนที่สังเขปแสดงตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ อาณาเขตความกว้างขวาง เขตข้างเคียงของที่ดิน และแสดงขอบเขตที่ดินนั้นลงในแผนที่ภูมิประเทศ และรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

(ข) ที่ดินนั้นมีผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์อยู่แล้ว ให้บันทึกด้วยว่าผู้ครอบครองหรือผู้ทำประโยชน์มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือเอกสารหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์หรือไม่ และให้นายอำเภอแสดงอาณาเขตและจำนวนเนื้อที่ของที่ดินที่มีการครอบครองหรือการทำประโยชน์ลงในแผนที่สังเขปและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

(ค) ที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือไม่เป็นที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือเป็นที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใดแล้ว ให้นายอำเภอรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินที่มีสภาพดังกล่าวข้างต้นและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

(ง) คณะกรรมการหมู่บ้านและหรือสภาตำบลมีความเห็นว่าไม่สมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้น ให้นายอำเภอรวบรวมความเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านและสภาตำบล และรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

ในการรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดตาม (ก) (ข) (ค) หรือ (ง) ให้นายอำเภอเสนอความเห็นของตนไปด้วยเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อ 7 เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงานจากนายอำเภอตามข้อ 6 แล้ว ให้พิจารณาดำเนินการดังนี้

(ก) ถ้าที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามนั้นเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาว่าสมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้นตามรายงานของนายอำเภอหรือไม่เพียงใด

(ข) ถ้าที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามนั้นมีผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาว่าสมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าวหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่สมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายอำเภอยุติการดำเนินการในที่ดินส่วนที่มีการครอบครองหรือทำประโยชน์อยู่แล้ว แต่ถ้าเห็นว่าสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้ได้ที่ดินนั้นมาสำหรับจะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และถ้าหากจำเป็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพร้อมด้วยความเห็น

(ค) ถ้าที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามนั้นไม่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือไม่เป็นที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรหรือเป็นที่ดินที่ได้มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอื่นแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาว่า สมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าวหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่สมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายอำเภอยุติการดำเนินการ แต่ถ้าเห็นว่าสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้ได้ที่ดินนั้นมาสำหรับจะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และถ้าหากจำเป็น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพร้อมด้วยความเห็น

(ง) ถ้าคณะกรรมการหมู่บ้านและหรือสภาตำบลมีความเห็นว่าไม่สมควรสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาว่าความเห็นดังกล่าวมีเหตุผลสมควรหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีเหตุผลสมควรหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายอำเภอยุติการดำเนินการ แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายอำเภอดำเนินการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้นต่อไป

ข้อ 8 เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ 7 (ข) หรือ (ค) แล้ว ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาว่า สมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่สมควร ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ แต่ถ้าเห็นว่าสมควรให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้ได้ที่ดินนั้นมาสำหรับจะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

ข้อ 9 เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดและหรือคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เห็นสมควรให้สงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ให้นายอำเภอของอำเภอที่ดินนั้นอยู่ในเขตโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงตำแหน่งที่ดิน จำนวน เนื้อที่ เขตข้างเคียงของที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้าม โดยจัดทำประกาศระบุรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามตามแบบท้ายระเบียบนี้ ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล ที่ทำการหมู่บ้าน แห่งละอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

ในการโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนายอำเภอจะจัดให้มีการประชุมราษฎรในท้องที่เพื่อทำการชี้แจงหรือจะให้มีการประกาศชี้แจงทางวิทยุกระจายเสียงด้วยก็ได้

ให้นายอำเภอจัดให้มีหลักเขตหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตของที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้าม และป้ายระบุรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามเช่นเดียวกับประกาศวรรคหนึ่ง มีขนาดและจำนวนพอสมควรติดตั้งไว้ในบริเวณที่ดินดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนทราบว่า เป็นเขตที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้าม

นอกจากที่กล่าวมายังมีพื้นที่ดินที่รัฐมนตรีสามารถประกาศหวงห้าม เพื่อให้ประชาชนเข้ามาบุกเบิกแสวงหาประโยชน์จากที่ดินบริเวณนั้น หากรัฐเห็นสมควรที่จะประกาศสงวนรักษาไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ได้แก่ บริเวณที่เขา ภูเขา และปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา 40 เมตร และบริเวณแม่น้ำลำคลอง⁴⁹ ทั้งนี้กรณีที่ดินของรัฐนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น อันเป็น

ข้อ 10 ภายในหกสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้านการสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอเรื่องพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามข้อ 11 ต่อไป แต่ถ้ามีผู้คัดค้านการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินโดยอ้างว่าตนเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ์ครอบครอง หรือได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งแก่ผู้คัดค้านทราบ ถ้าผู้คัดค้านไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ก็ให้ไปดำเนินการฟ้องหรือร้องต่อศาลได้

ในกรณีที่มีการฟ้องหรือร้องต่อศาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรอการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินทั้งหมดไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วก็ได้ หรือจะดำเนินการเพื่อสงวนและหวงห้ามที่ดินนั้นต่อไปโดยยกเว้นที่ดินส่วนที่มีผู้คัดค้านนั้นจากการสงวนหรือหวงห้ามไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วก็ได้

เมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกคำร้องคัดค้าน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอเรื่องพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามข้อ 11 ต่อไป แต่ถ้าศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้คัดค้านเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ์ครอบครอง หรือได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อพิจารณาว่าสมควรจะยกเว้นที่ดินส่วนที่มีผู้คัดค้านจากการสงวนหรือหวงห้าม หรือจะดำเนินการให้ที่ดินนั้นตกมาเป็นของรัฐเพื่อประโยชน์ในการสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ข้อ 11 เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติให้สงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ให้จัดทำประกาศการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยให้มีแผนที่แสดงตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ และเขตข้างเคียงของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามแนบท้ายประกาศด้วย

แผนที่ที่แสดงเขตที่ดินที่สงวนหรือหวงห้าม ต้องเป็นแผนที่ที่พร้อมจะนำลงในระวางแผนที่หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศตามระเบียบของกรมที่ดินได้ และต้องแสดงเขตติดต่อด้านข้างเคียงโดยรอบ โดยมีมาตราส่วนขนาดพอสมควรประกาศการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อ 12 เมื่อได้ประกาศการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโฆษณาการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินให้ประชาชนทราบ โดยปิดสำเนาประกาศและแผนที่แนบท้ายประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่ทำการตำบล ที่ทำการหมู่บ้าน แห่งละอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

⁴⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 “ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิ์ในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิ์ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ... “

ที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครอง เฉพาะบริเวณที่เป็นที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย หากผู้ใดจะเข้าไปใช้ประโยชน์ จะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ไม่สามารถเข้าครอบครอง ทำประโยชน์ โดยพลการหรือตามอำเภอใจ

สำหรับเหมืองแร่หรือป่าไม้⁵⁰ ประชาชนจะเข้าไปเพื่อครอบครอง ทำประโยชน์ ทำลาย เผาป่า หรือกระทำใดๆ ที่ทำให้สภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด นั้นเสื่อมสภาพ ไม่สามารถทำได้ เนื่องจาก รัฐมนตรีได้มีการประกาศเขตหวงห้ามลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

ทั้งหมดนี้เป็นรูปแบบวิธีการในการสงวนหวงห้ามเพื่อการรักษาที่ดินเหล่านี้ไว้ให้แก่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ ตลอดจนการป้องกันรักษาแหล่งธรรมชาติให้คงอยู่ตลอดไปได้อีกทางหนึ่ง

2.4.4 การขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐ

ทะเบียนที่ดินของรัฐในลักษณะนี้มีใช้การทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เพื่อสงวนรักษาที่ดินให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามที่ได้กล่าวมาตอนต้น แต่เป็นการขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์แก่ส่วนราชการ⁵¹ ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไม่มีผู้ใดมีสิทธิครอบครอง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้มีการถอนสภาพความเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเรียบร้อยแล้ว และที่ดินที่ถูกถอนสภาพตามกฎหมายอื่นๆ เช่นกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น

ในการขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินของรัฐในหัวข้อนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทบวงการเมือง ไม่ว่าจะ เป็นกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ สามารถใช้น้ำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในทางราชการโดยเฉพาะ ทั้งนี้เป็นไป

⁵⁰ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ มาตรา 6 “เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำ ได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 (2) ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า
- (2) กระทำด้วยประการใด เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่ รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

⁵¹ กรมที่ดิน, ส่วนจัดการที่ดินของรัฐ สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน “คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ,” หน้า 7

ตามมาตรา 8 ทวิ⁵² การดำเนินการเพื่อให้หน่วยงานรัฐได้ที่ดินมาใช้ประโยชน์จะต้องปฏิบัติดังนี้ คือ ให้ทบวงการเมืองแสดงความประสงค์ขอขึ้นทะเบียนที่ดินพร้อมทั้งเหตุผลความจำเป็น วิธีการดำเนินการ และงบประมาณ แผนผังการใช้ประโยชน์ต่อกรมที่ดินหรือจังหวัด เมื่อได้ทำการขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐเรียบร้อยแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนได้รับทราบ พร้อมทั้งให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศเพื่อแสดงขอบเขตของที่ดิน ดังนั้นที่ดินที่ถูกขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินของรัฐตามหัวข้อนี้ จึงทำให้ที่ดินเหล่านี้มีสถานะเป็นสมบัติของแผ่นดินธรรมดา หากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ อันจะทำให้รัฐสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มที่

2.5 ผลทางกฎหมายของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หรือเอกสารของทางราชการ

รูปแบบของเอกสารราชการเพื่อการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นทะเบียนที่ดินสาธารณะ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ล้วนเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ต้องดำเนินการมาเป็นเวลานาน โดยมีวิวัฒนาการในการกำหนดเป็นมาตรการสำหรับดูแล สงวนรักษาคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ตลอดจนวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่ชัดเจนและให้ความสำคัญต่อการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะมากขึ้น กล่าวคือ จากจุดเริ่มต้นที่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการ⁵³ จนกระทั่งมีกฎหมายกำหนดให้ต้องขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการออกประกาศหวงห้าม อันเป็นการสร้างหลักฐานทางเอกสารของภาครัฐ เป็นหลักฐานแสดงความมีอยู่ ตำแหน่ง ที่ตั้ง อาณาเขต เพื่อป้องกันการถูกทำลาย ป้องกันมิให้ประชาชนรุกล้ำเข้าครอบครองหรือยึดถือเอาเป็นประโยชน์ส่วนตัว

ทั้งนี้การออกเอกสารทะเบียนที่สาธารณประโยชน์หรือออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ก็ไม่ใช่เอกสารทางทะเบียนที่แสดงสิทธิ์ใน

⁵² ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ทวิ "ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิ์ครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมือง ใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย"

⁵³ วาสนา จันทราภรณ์ , "การควบคุม คุ้มครองป้องกันและการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2549), หน้า 61 - 62

ที่ดินของรัฐหรือแสดงความสมบูรณ์ของการเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์⁵⁴ และไม่ได้เป็นบ่อเกิดแห่งการได้สิทธิ์หรือการสูญเสียสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ แต่เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายในการสงวนรักษาคุ้มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์ในรูปของเอกสารของหน่วยงานรัฐ เป็นระบบเอกสารในการแสดงข้อเท็จจริงของการมีอยู่แห่งที่ดินสาธารณประโยชน์และการสืบค้นข้อมูล ตรวจสอบพื้นที่ดินสาธารณะของรัฐเท่านั้น อันเป็นแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

อย่างไรก็ดีการดำเนินการสงวนรักษาที่ดินโดยการมีเอกสารหลักฐานของที่ดินให้ครอบคลุมพื้นที่อันเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่สามารถเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและเกิดจากสภาพการใช้ประโยชน์ จึงไม่เป็นการง่ายนักในการสำรวจการจดทะเบียนข้อมูลของที่ดินลงในเอกสารราชการดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนทั้งหมด และยังอาจก่อให้เกิดเป็นข้อพิพาทกับประชาชนได้ ทั้งนี้กรณีที่ถูกกฎหมายได้กำหนดลักษณะแห่งที่ดินสาธารณประโยชน์ และวิธีการในการสงวนรักษาที่ดินไม่เป็นไปแนวทางเดียวกัน จึงทำให้สภาพความเป็นจริงกับข้อมูลของที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในทะเบียนไม่สัมพันธ์หรือถูกต้องตรงกัน อันเป็นผลจากการไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญต่อการสงวนรักษาที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างจริงจังมาตั้งแต่ต้น ตลอดจนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจน กล่าวคือการออกเอกสารหลักฐานดังกล่าวไม่ครอบคลุม แม้จะมีการกำหนดให้ที่ดินสาธารณประโยชน์ต้องมีการจัดทำหลักฐานทางเอกสารในรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ตลอดจนมิได้มีการกำหนดลักษณะทางกฎหมายหรือให้คำจำกัดความที่ชัดเจนว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันมีสถานะในทางกฎหมายเช่นใด ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากกรณีที่เป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทหนึ่งเหมือนกันนำมาเปรียบเทียบแล้วก็พบความแตกต่าง คือ ที่ราชพัสดุมีการกำหนดลักษณะที่ดิน สภาพแห่งการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน แตกต่างออกไปจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 กล่าวคือ มีการกำหนดให้ที่ราชพัสดุ ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง เป็นกำหนดการบทบาทหน้าที่ ที่เกิดความชัดเจนในทางกฎหมาย ทั้งบทบาทหน้าที่ของผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ในการบริหารจัดการต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518⁵⁵ ทำให้เกิดความชัดเจนทั้งในลักษณะของทรัพย์สิน การใช้ประโยชน์ และการถือครองเพื่อการดูแล บริหารจัดการที่ดินโดยกระทรวงการคลัง

⁵⁴ นางสาวอรทัย อุโฆสิตกุล, “ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 157

⁵⁵ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4

2.6 แนวปฏิบัติของส่วนราชการในการสงวนรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

2.6.1 การกำหนดบทบาทหน้าที่แก่หน่วยงานต่างๆเพื่อการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งหมด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ดังนั้น บทบาทหน้าที่หลักในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินคือ อธิบดีกรมที่ดิน แต่อย่างไรก็ดี ก็มีกฎหมายอื่นบัญญัติอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินเหล่านี้แก่หน่วยงานต่างๆ⁵⁶ เพื่อให้มีความครอบคลุม ทัวถึงมากยิ่งขึ้นโดยการกำหนดบทบาทหน้าที่แก่หน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.6.1.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 โดยมีภารกิจหลัก คือ การดูแลรักษาน่านน้ำไทย ได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ กำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของเจ้าท่า (หรือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ที่ต้องดูแลรับผิดชอบ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเลสาบล้วนเป็นทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น แต่เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไปในทิศทางเดียวกันกรมเจ้าท่าจึงได้มอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบดูแลในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

2.6.1.2 กฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เพื่อให้การปฏิบัติงานสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีรูปแบบ วิธีการหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง จึงได้กำหนดให้ทบวงการเมืองมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน วิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตลอดจนการเก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้

2.6.1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามความในมาตรา 16 (27) พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายอำนาจบทบาทหน้าที่ไปสู่ท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับพื้นที่ สามารถดำเนินงานต่างๆได้บรรลุเป้าหมายได้ดีกว่า ซึ่งการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็เป็นอีกหน้าที่หนึ่งซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลรับผิดชอบ⁵⁷ ซึ่งประกอบไปด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ในเขตพื้นที่ของตน ทั้งนี้การดำเนินการ

⁵⁶ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 890/2498 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2498 เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

⁵⁷ ธรรมรังสี วรรณโก, “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 235

ดังกล่าวมีลักษณะสอดคล้องกับการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันตามความในมาตรา 122 ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมกันในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน

2.6.1.4 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ความในมาตรา 68 (8) กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน อันหมายถึงการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตอำนาจของตน

2.6.1.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นการกระจายอำนาจการปกครองไปยังส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองที่มีความเจริญ มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง จึงสามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งในมาตรา 62 จึงได้กำหนดให้เมืองพัทยาต้องดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินในเมืองของตนเองเป็นการเฉพาะ

2.6.1.6 พระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (10) กำหนดให้การดูแลบำรุงรักษาที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครเป็นบทบาทหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2.6.1.7 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 ระเบียบฉบับนี้มีสาเหตุมาจากสภาพแห่งที่ดินย่อมสามารถแปรเปลี่ยนสภาพได้ตามกาลเวลา อันเป็นการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงด้วยฝีมือมนุษย์ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแห่งที่ดินเป็นอีกลักษณะหนึ่งซึ่งยังคงเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์อยู่ต่อไปนั้นก็จำเป็นที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาติดตามตรวจสอบที่ดินเหล่านี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน และถูกต้อง มีแนวทางปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน จึงเป็นที่มาของระเบียบฯ ฉบับนี้

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ จึงสรุปได้ว่ากฎหมายได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่การดูแล สงวนรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือที่สาธารณประโยชน์ ให้แก่หน่วยงานต่างๆมากมาย ทั้งนี้เพื่อดูแลรักษาคุ้มครองให้ที่ดินเหล่านี้ให้คงอยู่ตลอดไป และป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่ดินของประชาชน แต่การกำหนดในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้ผู้ปฏิบัติตลอดจนผู้ที่สนใจศึกษาในเรื่องนี้เกิดความสับสนในภารกิจของแต่ละหน่วยงานซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการไม่ประสบผลสำเร็จ

2.6.2 การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

เป็นหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเพื่อสงวนรักษา คุ่มครอง สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่ต่อไป มีวิธีปฏิบัติซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติฉบับ ต่างๆ หลายฉบับ ซึ่งการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์มีจุดเริ่มต้นมาจากการที่ กระทรวงมหาดไทยออกหนังสือ เลขที่ 220/2491 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2491 เรื่อง ให้สำรวจที่ดินหวง ห้ามและหนองสาธารณะ วัตถุประสงค์ในการออกหนังสือฉบับนี้ มาจากเหตุที่ราษฎรได้รับความ เดือดร้อนจากการที่มีเจ้าพนักงานได้ปฏิบัติและดำเนินการประกาศหวงห้ามที่ดินและหนองน้ำ เพื่อใช้ ประโยชน์ร่วมกัน โดยที่ราษฎรมิได้รู้เห็นหรือรับทราบการสงวนหวงห้ามมาก่อน จนเป็นเหตุให้ราษฎร ได้รับความเดือดร้อนจากการที่มีการสงวนหวงห้ามที่ดินทับบริเวณที่ดินหรือหล่อมล้าที่ดินของราษฎรที่ มีการยึดถือครอบครอง ดังนั้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐกับ ราษฎร จึงต้องออกหนังสือฉบับนี้เพื่อให้จังหวัดสั่งการอำเภอดำเนินการตรวจสอบทะเบียนที่ดินที่มีการ หวงห้ามว่ามีออกทับและหล่อมล้าที่ดินของราษฎรหรือไม่ ซึ่งในทะเบียนจะต้องระบุรายละเอียดให้ ชัดเจนว่าอำเภอนั้นๆ มีที่ดินหวงห้าม มีหนองน้ำสาธารณะกี่แห่ง อยู่ในท้องที่ใด หมู่ ตำบลใด ใครเป็นผู้ ประกาศ ใช้ในวัตถุประสงค์ใด และมีการขึ้นทะเบียนตั้งแต่เมื่อใด มีอาณาเขตเท่าใด

ต่อมาได้ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 353/2491 ลงวันที่ 2 กันยายน 2492 เรื่อง ให้ สำรวจตรวจสอบและทำหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ด้วยเหตุที่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า มี ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งไม่มีหลักฐานการหวงห้ามของทางราชการ หรือทางราชการไม่ได้ประกาศหวง ห้ามไว้ เมื่อที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนคุ่มครอง ก็อาจเป็นเหตุให้ที่ดินถูกทำลาย หรืออาจถูกรุกล้ำ ครอบครองเป็นสมบัติส่วนตัว ดังนั้นเพื่อให้ที่ดินสาธารณประโยชน์คงสภาพเพื่อให้ ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันสืบต่อไป จึงเห็นสมควรให้จังหวัดดำเนินการสำรวจตรวจสอบและขึ้น ทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน โดยให้จังหวัดต่างๆ สั่งการเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกล่าวคือให้อำเภอต่างๆ ดำเนินการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์และกรอกรายละเอียดลงในแบบทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย ได้ส่งตัวอย่างมา ซึ่งต้องดำเนินการจัดทำเป็น 3 หรือ 4 ชุด แยกเก็บรักษาไว้ ณ กิ่งอำเภอ 1 ชุด ณ อำเภอ และ จังหวัด แห่งละ 1 ชุด และจัดส่งมายังกระทรวงมหาดไทยเพื่อเก็บรักษา 1 ชุด นอกจากนี้ เมื่ออำเภอได้ดำเนินการตรวจสอบแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการปักหลักเขตไว้เป็นหลักฐาน ทำป้าย ประกาศแสดงไว้ ณ ที่ดินนั้นๆ เพื่อให้ราษฎรรับทราบว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ พร้อมทั้งสั่งการให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คอยดูแลมิให้ผู้ใดบุกรุกทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์โดยเด็ดขาด

หลังจากนั้นได้ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0604/ว.197 ลงวันที่ 18 เมษายน 2510 เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ่มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

วัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้จังหวัดทุกจังหวัด ส่งการเจ้าหน้าที่ให้จัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะให้เรียบร้อย เพื่อให้การจัดทำทะเบียนมีข้อมูลที่สมบูรณ์และจัดระเบียบการจัดเก็บทะเบียนให้เป็นระบบระเบียบมากยิ่งขึ้น

จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478⁵⁸ เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ยกออกมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า⁵⁹ ที่ดินที่รัฐต้องการหรือจำเป็นในการนำไปใช้ประโยชน์ของทางราชการ วิธีการในการสงวนหวงห้ามโดยการกำหนดให้มีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ทำให้การรักษาคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีรูปแบบและวิธีการที่เป็นรูปธรรมโดยมีกฎหมายรองรับการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก⁶⁰ โดยมีเนื้อหาใจความสำคัญคือวัตถุประสงค์ในการหวงห้าม ที่ดินบริเวณที่ต้องการสงวนหวงห้าม และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการหวงห้ามพร้อมกับต้องแนบแผนที่เพื่อแสดงแนวเขตที่ดินที่ต้องการหวงห้ามแนบติดท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

และเมื่อมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประกาศใช้บังคับนั้น ความในมาตรา 4 ได้กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 จึงทำให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นอันตกไปพร้อมนี้จึงได้มีการประกาศให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ในการดูแลสงวนรักษาที่ดินอันสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

⁵⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478

มาตรา 4 ถ้ารัฐต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

- (1) ความประสงค์ที่หวงห้าม
- (2) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม
- (3) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่เขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีที่หวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้น จะกำหนดเขตที่ดิน ซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

⁵⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)

⁶⁰ ชัชวาล สมจิตต์. “วิชาการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” [ออนไลน์] , 26 กรกฎาคม 2555 แหล่งที่มา www.ins.moi.go.th/newweb/download/e-ins/24-3.ppt

กล่าวคือ โดยทั่วไปกำหนดให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน⁶¹ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่นหรือ รัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบอาจจะมอบหมายให้กระทรวง ทบวงอื่นเป็นผู้รับผิดชอบก็สามารถกระทำ ได้ นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายที่ดินยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่สำคัญ ได้แก่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการที่ดิน แห่งชาติ⁶² เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ในการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ ร่วมกัน

และเมื่อมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อันเป็นการกำหนดกรอบ แนวทางวิถีทางในการปกครองดูแลภายในส่วนท้องถิ่นทั้งด้านการบริหารดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อย ควบคุมดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายรวมทั้งการดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง จนกระทั่งประกาศใช้บังคับฉบับปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มีใจความสำคัญในการดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน คือ การปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แตกต่างไปจากเดิม โดยการกำหนด ระบุเจาะจงบทบาทหน้าที่ กล่าวคือ⁶³ กำหนดให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มี หน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในการดูแล สงวนรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสาธารณประโยชน์อื่นๆ ที่อยู่ในเขตอำเภอของตน

ทั้งนี้เพื่อให้การสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหลักเกณฑ์แนวทาง ปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม จึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553⁶⁴ อันเป็นแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ

⁶¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8

⁶² กล่าวซ้ำ มาตรา 20 (4)

⁶³ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

ข้อ 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

⁶⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

ข้อ 3 ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใดที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 5 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดิน สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผล ของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบลหรือ หมู่บ้าน

ข้อ 6 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ 5 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

การสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฉบับล่าสุด โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ที่กล่าวมาข้างต้น คือการกำหนดบทบาทหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์กับที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่มีได้มีแนวเขตที่ดินในตัวเองตามธรรมชาติ⁶⁵ ตามรูปแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งต้องทำทะเบียนจำนวน 4 ชุด เพื่อแบ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเก็บรักษา ทั้งที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัด และกรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุด ทั้งนี้เมื่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ได้ประกาศใช้ ความในข้อ 3 กำหนดให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 เพื่อบังคับใช้ระเบียบฯ ฉบับปี 2553 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันแทนที่ฉบับเดิม

2.6.3 การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สท.1)

เป็นการดำเนินการตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง วัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน พร้อมทั้งมีรูปแบบที่แสดงเขตแนบท้ายหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงด้วย

ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันทีหากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนด และให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ การดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอได้ดำเนินการไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนายอำเภอดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุดความในวรรคสอง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว

ข้อ 10 ที่ดินตามข้อ 5 เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในทำนองเดียวกัน ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวน 4 ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุด

ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนระเบียบนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอคัดสำเนามาเพื่อจัดเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องที่ด้วยในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นจะออกให้แก่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันและที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ในกรณีที่ดินที่แนวเขตที่ชัดเจนในตัวของมันเอง ก็ไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ประกอบกับความในมาตราดังกล่าวกำหนดให้เป็นดุลพินิจของอธิบดีกรมที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญฯ หรือไม่ออกก็ได้ตามความเหมาะสม⁶⁶ แต่อย่างไรก็ดีกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งมอบหมายหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แก่ นายอำเภอ เป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้การดูแลรักษาและการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันเป็นการสร้างความคล่องตัว ความสะดวกรวดเร็ว ในการสำรวจและการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

นอกจากนี้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ยังมีกฎหมายบัญญัติแนวทางวิธีการที่ช่วยให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นไปอย่างถูกต้องและรวดเร็วยิ่งขึ้น กล่าวคืออาศัยความเห็นหรือการเสนอแนะจากส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ออกสำรวจพื้นที่ดินสาธารณประโยชน์บริเวณที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งอาจเป็นที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์อยู่แล้วหรือไม่มีทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ก็ได้⁶⁷ และรูปแบบของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่จะต้องมีการรังวัดพื้นที่เพื่อให้มีระวางพื้นที่ดินที่ชัดเจน ซึ่งมีลักษณะที่เดียวกับโฉนดที่ดินของเอกชน จึงทำให้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นเอกสารหลักฐานในการสงวนรักษาที่ดินของรัฐที่ชัดเจนสามารถใช้อ้างอิงได้ และมีประสิทธิภาพดีกว่าทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

แต่การออกสำรวจการรังวัดพื้นที่ดินเหล่านี้ จำเป็นต้องอาศัยอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่จำนวนมากประกอบเจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ ความชำนาญเกี่ยวกับที่ดิน ดังนั้นการที่มีกฎหมายหลายฉบับตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ล้วนแต่กำหนดมาตรการในการดูแลรักษา และคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้คงอยู่ตลอดไป แต่ปัญหาการรุกล้ำ การเข้ายึดครองที่ดินสาธารณะ หรือปัญหาการขึ้นทะเบียนหรือการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินของประชาชนยังคงมีอยู่ และเป็นปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ ในทางกลับกันปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะยังเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จึงเป็นเหตุผลให้ภาครัฐต้องทำการบ้านอย่างหนักเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งผู้เขียนจะศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในบทที่ 4 ต่อไป

⁶⁶ ภาสกร ชุมหอไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน , หน้า 258

⁶⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2543 ข้อ 5

2.6.4 การก่อตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

เหตุผลและความจำเป็นที่ก่อตั้ง เนื่องจากแนวเขตพื้นที่ดินของรัฐอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินลดจำนวนลง มีการขยายตัวของพื้นที่ที่มีการบุกรุกเพื่อการอยู่อาศัยและทำกินมากขึ้นจึงต้องมีนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่สามารถปฏิบัติได้จริงและบรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอาจเกิดจากการกำหนดเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกับที่ดินของราษฎร หรือการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรบนที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อการอยู่อาศัยและที่ทำกินนั้นโดยส่วนใหญ่ผู้ที่บุกรุกเป็นเกษตรกรที่มีฐานะยากจน ไม่สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อต่อสู้คดีกับรัฐได้และไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง จึงเกิดแนวทางแก้ไขปัญหามาจากการออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535” เพื่อกำหนดมาตรการแนวทางการปฏิบัติให้แก่ กบร. ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ ระเบียบฯ ดังกล่าวนี้อธิบายขอบเขตของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลักเกณฑ์ในการดำเนินงานของ กบร. เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 คือการสำรวจตรวจสอบพื้นที่ดินของรัฐทุกประเภท⁶⁸ การพิสูจน์สิทธิการครอบครองในเขตที่ดินของรัฐโดยประชาชนทั่วไป สาเหตุเนื่องจากปัญหาการการมีแนวเขตพื้นที่ดินของรัฐที่ไม่ชัดเจน และไม่ครอบคลุม จึงทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาการออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรอาจเกิดการทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐ กับ ที่ดินของเอกชน ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ กบร. คือการหาตำแหน่งและขอบเขตที่ดินของรัฐ หาร่องรอยและตรวจสอบการใช้ประโยชน์ของราษฎรในที่ดินของรัฐ และการจัดเก็บข้อมูลแห่งที่ดินเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น การกำหนดแผน แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุก พร้อมทั้งเร่งรัดดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยคำขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินของประชาชน

2.6.5 การกำหนดให้จัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550⁶⁹

⁶⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(2)

⁶⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550

ข้อ 10 ให้ส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ดังต่อไปนี้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ด้วยวัตถุประสงค์ของระเบียบฯ ฉบับนี้ที่ต้องการให้ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินทั้งหมดอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งถือเป็นที่ดินของรัฐอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550 นี้ กล่าวคือข้อกำหนดให้มีรูปแบบของระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินให้อยู่บนมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากก่อนหน้าที่จะประกาศใช้บังคับระเบียบฯ ฉบับนี้ การจัดทำแผนที่ในที่ดินของรัฐ ได้ถูกจัดทำบ้างไม่จัดทำบ้าง และการจัดทำนั้นก็ไม่ได้จัดทำโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพราะที่ดินของรัฐมีจำนวนมาก การดูแลรักษาที่ดินจึงกระจายไปยังหน่วยงานรัฐต่างๆ รวมถึงการจัดทำแผนที่ก็เช่นเดียวกัน จึงทำให้การจัดทำแผนที่ดินของรัฐไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและไม่ครอบคลุมทั่วถึง จึงก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ทั้งการบุกรุกที่ดินของรัฐ แนวเขตที่ดินที่ไม่ชัดเจน จึงเป็นที่มาของระเบียบฯ ฉบับนี้

ซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งถือเป็นที่ดินของรัฐเหมือนกัน ฉะนั้นเพื่อให้การดำเนินการจัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินที่ปรากฏอยู่ในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีมาตรฐานเดียวกันตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้ได้กำหนดไว้⁷⁰ จึงต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดทำแผนที่ดินให้เป็นไปตามที่ระเบียบฯ ฉบับนี้กำหนดไว้ และยังมีข้อกำหนดพิกัดอัตราส่วนที่ดินแต่ละแปลงในอัตราส่วนดังนี้

- ในส่วนพื้นราบ 1 : 4,000
- ระวางแผนที่ภูมิประเทศ 1 : 50,000⁷¹

(1) จัดทำแผนที่แสดงเขตที่ดินซึ่งกำหนดตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีเพื่อจัด สงวนหรือรักษาที่ดินของรัฐ

(2) ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

(3) ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หนังสืออนุญาตให้อยู่อาศัย หนังสือแสดงการทำประโยชน์หรือหนังสืออนุญาต ในลักษณะอื่นใดที่ทางราชการออกให้แก่เอกชน เพื่อให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(4) ดำเนินการอื่นใดในลักษณะทำนองเดียวกันกับ (1) (2) หรือ (3)

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน ข้อ 21 ระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐที่ได้จัดทำขึ้นก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ส่วนราชการดำเนินการปรับระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ และส่งสำเนาแผนที่รูปแปลงที่ดินและข้อมูลดิจิทัลให้แก่กรมที่ดินเพื่อจัดทำฐานข้อมูลในระบบภูมิสารสนเทศ ทั้งนี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ

⁷¹ เรื่องเดียวกัน ข้อ 13 ระวางแผนที่ต้องเป็นระวางพื้นราบ กว้างยาวด้านละห้าสิบเซนติเมตร และมีมาตราส่วน 1 : 4,000 พร้อมทั้งแสดงลำดับชุดและหมายเลขระวางแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1 : 50,000 ของกรมแผนที่ทหารที่ใช้ประกอบการจัดทำไว้ด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำระวางแผนที่ที่ กมร. กำหนด ข้อ 14 แผนที่รูปแปลงที่ดินของที่ดินแต่ละแปลงต้องแสดงค่าพิกัดฉากตั้งและพิกัดฉากราบส่วนย่อยของระวางแผนที่ และพิกัดตำแหน่งมุมเขตของแปลงที่ดินทั้งหมดที่ได้ในการรังวัด โดยใช้มาตราส่วนตามความเหมาะสม

ในกรณีที่มีที่ดินหลายแปลงตั้งอยู่ภายในแนวเขตที่กำหนดตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีให้จัดทำแผนที่รูปแปลงที่ดินรวมโดยแสดงรูปแปลงที่ดินและรายการตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งด้วย

แผนที่รูปแปลงที่ดินตามวรรคหนึ่งและแผนที่รูปแปลงที่ดินรวมตามวรรคสองให้จัดทำเป็นข้อมูลดิจิทัลด้วย

อันจะทำให้ที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศไทย มีแผนที่ดินเพื่อแสดงแนวเขตพื้นที่ดิน และการมีรูปแบบของแผนที่ดินที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีการกำหนดพิกัดอัตราส่วนพื้นที่ดินจากการออกสำรวจเพื่อการจัดทำระวางแผนที่ที่ชัดเจนและเหมาะสมมากขึ้น

2.7 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจ ตรวจสอบ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ...

วัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญต่อการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงกำหนดมาตรการในการสงวนรักษาดูแลที่ดินประเภทนี้ให้มีความชัดเจนและไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้มีลักษณะที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้น และ ในการสำรวจ ตรวจสอบ ดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินตามความในร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยงานเดียว

ลักษณะที่ดินที่ต้องมีการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ได้แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งหมดภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพตามธรรมชาติ โดยการใช้ประโยชน์ของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลแห่งกฎหมาย เช่น ถนนหนทาง ทางบก ทางน้ำ ห้วยหนอง คลอง บึง ลำรางสาธารณะ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ ที่ขายตลิ่ง ที่ป่าช้า ที่ดินที่ไม่มีเจ้าของ เป็นต้น ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องออกสำรวจ ตรวจสอบ เพื่อการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งสิ้น⁷²

⁷² ร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการสำรวจ ตรวจสอบ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ...

มาตรา 5 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ หมายถึงที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ขายตลิ่ง ที่ป่าช้า ที่ไหลเขาทางบก ทางน้ำ หนองน้ำ คลอง บึง สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ ที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบลหรือหมู่บ้าน ที่ดินที่ประชาชนมอบอุทิศให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินไม่มีเจ้าของ ถนนสายหลักและทางเดิน

มาตรา 6 อำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตาม มาตรา 5 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที

การดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หากผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่าจะช่วยให้การดำเนินงานในการดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์สามารถบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญ คือ ทำให้พื้นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีแนวเขตชัดเจน ครอบคลุมและแม่นยำยิ่งขึ้น เพราะมีเอกสารหลักฐานอ้างอิง ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะลดน้อยลง ตลอดจนการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่เกิดผลกระทบต่อประชาชนในปัญหาความทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐกับที่ดินของเอกชน ซึ่งปัจจุบันมีปริมาณพื้นที่ดินสาธารณะลดน้อยลงเป็นอย่างมาก ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องสามารถพบเห็นได้จากข่าวสารประจำวัน รวมถึงปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เอกชนทับที่ดินสาธารณะ ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขรวมทั้งไม่สามารถป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงน่าจะสามารถตอบโจทย์ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะได้บ้างไม่มากก็น้อย

ซึ่งเดิมก่อนมีร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรการในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ตอนต้น ไม่มีความเป็นระบบ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์อย่างจริงจัง การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กฎหมายมีลักษณะกระจัดกระจายไม่เป็นเอกภาพ มาตรการในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ สาเหตุเนื่องจากมาตรการในการดูแลสงวนรักษาที่ดินประเภทนี้ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายกระจายอยู่หลายฉบับ ซึ่ง

มาตรา 10 ที่ดินตามมาตรา 5 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศเป็นที่สาธารณะประโยชน์เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ให้จัดเก็บทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ไว้ที่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่นั้น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุด ถนนสายหลักและทางเดินตามมาตรา 5 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยประกาศเป็นที่สาธารณะประโยชน์เพื่อให้ประชาชน ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมิให้มีการบุกรุกและป้องกันการออกเอกสารสิทธิ์ซ้ำซ้อน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนกันที่ไหลเขาไว้ 40 เมตร เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เว้นแต่กรณีที่เคยมีการยกเว้นก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ และการให้สัมปทานเหมืองแร่

ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนพระราชบัญญัตินี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่นั้น ขอคัดสำเนามาเพื่อจัดเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องที่ด้วย

ในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่

กฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีระดับศักดิ์แห่งกฎหมายที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบต่างๆ เป็นต้น รวมถึงการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานส่วนราชการในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ก็กระจายออกไปหลายหน่วยงานตั้งแต่ส่วนกลางออกไปยังส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น กรมที่ดิน กรมเจ้าท่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้น ด้วยเหตุที่มีความกระจัดกระจายของกฎหมาย ตลอดจนบทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดูแลรักษาที่ดินประเภทนี้ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถคุ้มครองรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ได้บรรลุผลอย่างแท้จริง ส่งผลให้ปัญหาการบุกรุกที่ดินยังคงมีอยู่ ดังนั้น ด้วยผลแห่งความล้มเหลวในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะ จึงเป็นเหตุผลและที่มาแห่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

สาระสำคัญแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่ว่าด้วยการมาตรการวิธีการในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ดังนี้

1. มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีการสำรวจ ตรวจสอบ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอย่างเคร่งครัดและครอบคลุมมากกว่าเดิม แสดงให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญต่อการดูแลและวางแผนความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์มากขึ้น
2. มีความต้องการให้การดูแลรักษาคุ้มครองที่ดินประเภทนี้เป็นเอกภาพ และชัดเจนกว่าของเดิมที่ใช้บังคับอยู่ จึงมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงกฎหมายได้ง่ายขึ้น สามารถรู้และเข้าใจมาตรการในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์
3. บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความชัดเจนไม่ทับซ้อนหรือคาบเกี่ยวกันหลายหน่วยงาน จึงกำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ⁷³ เพียงองค์กรเดียว
4. ที่ดินที่ถูกกำหนดให้ต้องมีการบันทึกลงในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ คือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน⁷⁴ ได้แก่ ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีได้ค้ำประกันว่าจะได้มาซึ่งที่ดินสาธารณประโยชน์โดยวิธีการใดก็ตาม และลักษณะทางกายภาพของที่ดินมีแนวเขตพื้นที่ในตัวเองตาม

⁷³ เรื่องเดียวกัน มาตรา 10

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน

ธรรมชาติหรือไม่ เช่น ถนนหนทาง ทางบก ทางน้ำ แม่น้ำลำคลอง ห้วย ลำราง สาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ ป่าช้า สวนสาธารณะ รวมถึงที่ดินที่ไม่มีเจ้าของ เป็นต้น เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการสำรวจ ตรวจสอบ เพื่อการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ครอบคลุม อันเป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน⁷⁵ ซึ่งได้ยกเว้นสำหรับกรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีขอบเขตในตัวของมันเองตามธรรมชาติ เช่น ถนน ลำรางสาธารณะ เหล่านี้เป็นต้น ก็ไม่จำเป็นต้องมีการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ก็ได้

5. รูปแบบของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ยังคงเป็นรูปแบบเดิมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้นคงอยู่ตลอดไป ตลอดจนการมีฐานข้อมูลอาณาเขต แนวเขตพื้นที่ดินประเภทดังกล่าวที่แน่นอน แม่นยำ ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้จึงทำให้เห็นว่าแนวทางกรอบการดำเนินงานตามความในร่างพระราชบัญญัตินี้มีแนวคิดไปในทิศทางเดียวกับที่ผู้เขียนต้องการที่จะเสนอแนะ อันจะขอกกล่าวในบทที่ 5 ต่อไป

2.8 ปัจจัยที่ทำให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันลดจำนวนลง

2.8.1 มาตรการทางกฎหมายในการสงวนรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

กฎหมายกำหนดมาตรการในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์พร้อมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกฎหมาย ในรูปของพระราชบัญญัติ ระเบียบ ต่างๆ การกำหนดวิธีการในการสงวนรักษาดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และการกำหนดให้เจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในงานลักษณะเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน และสร้างความสับสนให้กับตัวเจ้าหน้าที่และประชาชนโดยทั่วไป

รวมทั้งรูปแบบวิธีการสงวนรักษาที่สาธารณประโยชน์ที่ใช้อยู่นั้นก็เป็นรูปแบบเดิมๆ ที่ใช้ปฏิบัติกันมาตั้งแต่อดีต ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบวิธีการสงวนรักษาทางเอกสาร ได้แก่ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมทั้งปัจจัยภายนอก ได้แก่ ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงสภาพตามกาลเวลาและลักษณะแห่งการใช้ประโยชน์ ดังนั้นการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และ

⁷⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 10

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกับที่ดินสาธารณะบางจำพวก จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้ง่ายขึ้น และทำให้ที่ดินสำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือเพื่ออำนวยความสะดวกและความสะดวกสบายให้แก่ประชาชนส่วนรวมลดจำนวนลง ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

2.8.2 แนวคิดการเร่งออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน⁷⁶ เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกตลอดจนการแผ่ขยายพื้นที่การบุกรุกที่ดิน ปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่ชัดเจน และปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน ซึ่งนอกจากปัญหาที่เกิดจากการออกโฉนดที่ดินที่กระทบกับพื้นที่ดินสาธารณะประโยชน์แล้วนั้น ในกรณีที่ภาครัฐไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จได้ในเวลาอันรวดเร็วก็จะทำให้ผู้ครอบครองที่ดินขยายอาณาเขตการครอบครองที่ดินซึ่งตนได้ครอบครองอยู่เดิม มีการขยายพื้นที่ออกไปอีกจึงอาจกระทบกับพื้นที่ดินของรัฐอันเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์มากขึ้น นอกจากนี้ด้วยมาตรการดังกล่าวนี้ยังส่งผลให้เกิดพฤติกรรมที่ผิดๆ แก่ประชาชน ที่ขาดความยำเกรงต่อโทษของการบุกรุกที่ดินของรัฐ ไม่ตระหนักถึงสำคัญของพื้นที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพราะเห็นว่าผลจากการบุกรุกทำให้ตนเองมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

2.8.3 นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐ เพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจการนำรายได้เข้าสู่ประเทศ ส่งผลกระทบต่อปัญหาที่ดินในประเทศ กล่าวคือ ทำให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินของกลุ่มธุรกิจเอกชน นายทุน กลุ่มผู้มีอิทธิพล และปัญหาการทุจริตในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ อาทิเช่น ที่ดินบริเวณที่สูง ที่เขา ภูเขา พื้นที่ชายทะเล เกาะ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าสงวน ที่สาธารณะประโยชน์ กลับมีการครอบครองเพื่อก่อสร้างโรงแรม รีสอร์ท หรือ เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสนามกอล์ฟ สถานบันเทิง ล้วนเป็นการทำให้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินลดลงและยังเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการให้ประโยชน์ที่ดิน และเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของประเทศไทย ทั้งยังส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือแก่นักลงทุนทั้งชาวไทยและต่างชาติ นักท่องเที่ยว จากผลพวงที่เกิดจากกรณีที่รัฐมีมาตรการติดตามตรวจสอบเพื่อเอาที่ดินของรัฐที่พบว่าการบุกรุกกลับคืนสู่รัฐ ย่อมทำให้ธุรกิจในพื้นที่เหล่านั้นต้องหยุดชะงักหรือไม่สามารถที่จะดำเนินธุรกิจนั้นต่อไปได้อีก

2.8.4 กรณีการได้มาซึ่งที่ดินของประชาชนโดยผลแห่งกฎหมาย มาตรา 1308 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁷⁶ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, “โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ” มิถุนายน 2527

ด้วยมาตรา 1308 ประกอบกับมาตรา 144⁷⁷ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการได้สิทธิ์ในที่ดินของประชาชนที่สามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินเพิ่มขึ้น อันเป็นการได้มาซึ่งที่ดินโดยผลแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจเกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งหากเป็นการได้มาซึ่งที่ดินจากการกระทำโดยมิชอบ ที่เกิดจากการกระทำด้วยฝีมือมนุษย์มิได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เพื่อให้ตนเองมีพื้นที่ดินเพิ่มมากขึ้น ถือเป็นกรกระทำที่กระทบต่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นสาเหตุหนึ่ง ที่อาจทำให้พื้นที่ของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินลดลง

ด้วยบทบัญญัติที่ว่าด้วยการได้ซึ่งที่ดินกรณีทิ้งอกริมตลิ่งนั้น จะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

1. จะต้องมิตินริมตลิ่ง กล่าวคือ ที่ดินที่เกิดทิ้งอกริมตลิ่งได้นั้นจะต้องมีส่วนใดส่วนหนึ่งอยู่ติดกับน้ำ ไม่ว่าจะเป็นหนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเล ทะเลสาบ
2. ทิ้งอนั้นจะต้องเกิดขึ้นตามธรรมชาติ อันเกิดจากสายน้ำพัดพาดินจากที่อื่นมาทับถมกันจนเกิดเป็นตลิ่ง มิใช่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น
 - 2.1 การถมดินออกไป ก็ไม่ถือว่าเป็นตลิ่งที่จะสามารถอ้างสิทธิ์การได้มาซึ่งที่ดินได้
 - 2.2 หากบางฤดูน้ำท่วมถึง เพราะตลิ่งนั้นจะต้องมีลักษณะของพื้นที่ดินที่น้ำท่วมไม่ถึง หากเป็นพื้นที่ดินที่บางฤดูน้ำท่วมถึง ก็ไม่ถือว่าเป็นตลิ่ง แต่จะมีลักษณะเป็นที่ชายตลิ่ง ซึ่งถือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 - 2.3 ลำรางสาธารณประโยชน์หรือลำคลอง คูน้ำ หรือแหล่งน้ำ อื่นซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์ หากมีการตื้นเขินก็ไม่ถือเป็นตลิ่ง
3. การงอกของที่ริมตลิ่งนั้นจะต้องงอกจากริมตลิ่งออกไป⁷⁸ มิใช่งอกจากที่อื่นเข้ามา โดยที่อกริมตลิ่งติดกับที่ดินแปลงใดนั้น ทั้งนี้เจ้าของที่ดินริมตลิ่งจะมีกรรมสิทธิ์หรือมีแต่เพียงสิทธิครอบครองขึ้นอยู่กับที่ดินริมตลิ่งเป็นที่ดินประเภทใด ซึ่งถือหลักของส่วนควบเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย⁷⁹

⁷⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1308 ที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งอกริมตลิ่ง ทิ้งออกย่อมเป็นของที่ดินแปลงนั้น องค์ประกอบที่จะทำให้เกิดสิทธิ์การได้ที่อกริมตลิ่งตามมาตรา

มาตรา 144 ส่วนควบของทรัพย์สินหมายความว่า ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์สินหรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์สินนั้น และไม่อาจแยกออกจากกันได้นอกจากจะทำลาย ทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป

เจ้าของทรัพย์สินนั้นย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์สินนั้น

⁷⁸ คำพิพากษาฎีกาที่ 7435/2540

คำพิพากษาฎีกาที่ 1189/2534

ดังนั้น ด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรานี้ จึงอาจทำให้ผู้ที่มีเจตนาทุจริตต้องการที่ดินจึงกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยการกระทำด้วยฝีมือของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการนำอิฐ หิน กรวดทรายมาทับถมบริเวณล่องน้ำใกล้พื้นที่ดินของตน เพื่อให้เกิดการสะสมกลายเป็นพื้นที่ดิน เข้าครอบครองแล้วจึงไปอ้างสิทธิการได้มาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าที่ดินของตนเกิดทิ้งอกริมตลิ่ง หากเป็นเช่นนี้ย่อมถือเป็นการทำลายความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ส่วนตน จึงส่งผลกระทบต่อที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินลดน้อยลงได้เช่นกัน ผู้เขียนจะนำไปศึกษาวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

2.9 คำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้องและคำร้องต่างๆ

2.9.1 คำพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน

ตัวอย่างคำพิพากษาที่ผู้เขียนยกมาเพื่อให้เข้าใจความหมายและลักษณะของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมากขึ้น เพื่อทราบที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีลักษณะอย่างไร ใช้ประโยชน์อย่างไร หรือมีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ใด ตลอดจนรูปแบบวิธีการในการดูแลสงวนรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างใดบ้าง มีความสอดคล้องหรือเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจน ไม่แม่นยำและช่องว่างทางกฎหมาย ในการดูแลสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนความสับสน ความไม่เข้าใจ ของประชาชนทั่วไปว่าอันที่จริงแล้วที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันจะต้องมีการขึ้นทะเบียนสาธารณประโยชน์และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่ หรือเป็นเพียงวิธีปฏิบัติในการสงวนรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินของประชาชน หรือกรณีที่ประชาชนบุกรุกครอบครองที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งต้องเร่งหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

และปัจจุบันแนวคำพิพากษาจะเปลี่ยนหรือไม่เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 มีผลใช้บังคับ เพราะที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 สามารถเกิดขึ้นได้โดยสภาพของการใช้ประโยชน์ จึงไม่จำเป็นต้องมีเอกสาร

⁷⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 144 “ส่วนควบของทรัพย์ หมายถึง ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์หรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญแห่งความเป็นอยู่ของทรัพย์นั้น และไม่อาจแยกออกจากกันได้นอกจาก ทำลาย ทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรง หรือ สภาพไป

เจ้าของทรัพย์ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์นั้น”

หลักฐานใดๆ เพื่อบ่งบอกลักษณะแห่งที่ดินดังกล่าว ซึ่งสามารถศึกษาได้จากตัวอย่างคำพิพากษาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 1291/2540

ที่ดินแปลงใหญ่เนื้อที่ 900 ไร่ มีสภาพเป็นทำเลเลี้ยงสัตว์สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของราษฎรหลายหมู่บ้าน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) แม้ยังไม่ขึ้นทะเบียนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม ดังนั้น จำเลยทั้งเจ็ดจะเข้าไปครอบครองนานเท่าใด จำเลยก็ไม่ได้สิทธิครอบครอง

คำพิพากษาฎีกาที่ 2524-2525/2543

ที่ดินที่จำเลยบุกรุกเป็นที่ดินราษฎรใช้เก็บผักหักฟืนและเป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ร่วมกันมาเป็นเวลาช้านานนับร้อยปี จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม ป.พ.พ. มาตรา 1304 (2) ซึ่งไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องขึ้นทะเบียนและออกเป็นพระราชกฤษฎีกาก่อนขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ดังเช่นในกรณีของที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304 (1) และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ แต่อย่างใด

คำพิพากษาฎีกาที่ 244/2545

โจทก์เข้าครอบครองที่ดินที่ราษฎรเคยใช้เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์และเพาะพันธุ์โดยได้แจ้งการครอบครองและมีหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตั้งแต่ปี 2498 กรณีนี้แม้ทางราชการจะไม่ได้ทำหลักฐาน หรือขึ้นทะเบียนไว้ ที่ดินนั้นยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่นั่นเอง และไม่อาจโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา (ตาม ปพพ. มาตรา 1305) และจะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินไม่ได้ (ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1306) ดังนั้นแม้โจทก์จะแจ้งการครอบครองที่ดินไว้ ก็หาทำให้โจทก์มีสิทธิ์โดยยกขึ้นยันต่อรัฐไม่ เป็นต้น

คำพิพากษาฎีกาทั้ง 3 ที่ผู้เขียนยกมาเพื่อชี้ให้เห็นว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถพิจารณาได้จากสภาพแห่งตัวทรัพย์สินและการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ดังนั้นเมื่อที่ดินใดที่มีการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ ประชาชนมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันเป็นปกติ ที่ดินเหล่านั้นก็มีลักษณะเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน โดยไม่ต้องมีการจัดทำเอกสารหลักฐานใดๆ เพื่อแสดงสถานะความเป็นที่ดินประเภทดังกล่าว ส่วนทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์และการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น ก็เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายใน

การสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ในรูปของเอกสารราชการเท่านั้น ไม่ได้มีบทบาทสำคัญต่อความเป็นอยู่ ความสมบูรณ์หรือสถานะแห่งตัวทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อพิจารณาให้ต๊ะจะพบว่าจำนวนที่ดินสาธารณประโยชน์มีอยู่เป็นจำนวนมากกระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ แต่จำนวนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีหลักฐานทางเอกสารก็อาจไม่สัมพันธ์กันกับพื้นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีอยู่จริง

คำพิพากษาฎีกาที่ 3048/2537

การอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณะไม่ตกอยู่ในบังคับว่าด้วยการให้ผู้อุทิศอาจทำหลักฐานเป็นหนังสือ อุทิศที่ดินหรืออุทิศโดยปริยายก็ผลทำให้ที่ดินที่อุทิศตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วหาจำต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่

คำพิพากษาฎีกานี้ เป็นการแสดงให้เห็นว่าที่ดินที่รัฐได้มาเพื่อเป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยการที่เจ้าของอุทิศให้ ไม่ว่าจะให้โดยตรง โดยขัดแจ้งอันประกอบไปด้วยเอกสารหลักฐาน หรือ การอุทิศให้โดยปริยาย ที่ไม่จำต้องมีเอกสารหลักฐานใดๆ เมื่อการให้ซึ่งที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ตกอยู่ในบังคับว่าด้วยการให้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อเจ้าของที่ดินอุทิศที่ดินโดยปราศจากเอกสารหลักฐานใดๆ เพื่อเป็นหลักฐาน ก็ล้วนแต่ทำให้ที่ดินมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว แต่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลในโฉนด หรือ ปราศจากเอกสารหลักฐาน ก็อาจส่งผลเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหลังได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2265/2528

ตัวเมืองนครศรีธรรมราชเก่าเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีกำแพงเมืองล้อมรอบทั้งสี่ด้าน นอกกำแพงเมืองมีคูล้อมรอบเช่นเดียวกันคูเมืองกว้างประมาณ 10 วา โดยตลอดตัวเมืองนครศรีธรรมราชเก่าเป็นของทางราชการและสถานที่ราชการใช้บริหารราชการแผ่นดินในเขตเมืองนครศรีธรรมราช ฉะนั้น เมืองนครศรีธรรมราชเก่าจึงเป็นของหลวงหรือทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ผู้ใดจะถือเอาครอบครองเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนตัวหาได้ไม่ แม้อาจจะปรากฏว่าได้มีการรื้อกำแพงเมืองลงบางส่วนเหลือแต่ฐานกำแพงเมืองแล้ว ใช้ฐานกำแพงทำเป็นถนน และคูเมืองได้ตั้งเงินขึ้นเป็นที่ราบ แล้วมีราษฎรไปครอบครองปลูกเรือนอยู่อาศัยและใช้เป็นที่ทำกินรวมถึงที่ดินพิพาทที่จำเลยครอบครองอยู่ด้วย ก็หาได้ทำให้ฐานะของเมืองนครศรีธรรมราชเก่าพ้นสภาพจากการเป็นของหลวงหรือแผ่นดินไม่ โดยเฉพาะคูเมืองแต่เดิมทาง ราชการสมัยก่อนใช้เป็นที่ยป้องกันข้าศึกศัตรูจึงเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามอนุมาตรา (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และเป็นที่ยึดพิสดุ ตามมาตรา 4

แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ด้วยแม้ที่พิพาทจะมีสภาพเป็นที่นาแต่ก็ยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันเป็นที่ราชพัสดุ จำเลยจึงหาได้สิทธิครอบครองไม่ โจทก์ร่วมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 5 โจทก์ร่วม ย่อมมีสิทธิให้โจทก์เช่าที่ดินพิพาทได้ เมื่อจำเลยเข้าครอบครองที่ดินพิพาทอยู่ไม่ยอมออกไปโจทก์และโจทก์ร่วม ย่อมมีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยได้

จากคำพิพากษาฎีกานี้ เมื่อที่ดินมีลักษณะหรือสภาพเป็นที่ดินของรัฐอันเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงถือเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุที่ดินเหล่านั้นถือเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ย่อมมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ หวงกัน หรือติดตามเอาคืนจากผู้ที่เข้ามาบุกรุก หรือครอบครองได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าที่ราชพัสดุอยู่ในการครอบครองดูแลของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ที่ดินของรัฐประเภทนี้จึงมีผู้ดูแล ครอบครอง บริหารจัดการและใช้ประโยชน์บนที่ดินที่ชัดเจน แต่สำหรับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ นั้น กลับไม่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานหรือผู้ใดครอบครองที่ดินของรัฐเหล่านี้ จึงไม่อาจทราบได้ว่าที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐเหมือนกันใครเป็นผู้ครอบครองดูแล หรือเป็นเจ้าของที่ดินโดยแท้จริง เพราะรัฐไม่มีสภาพบุคคลที่จะสามารถครอบครองทรัพย์สินใดๆ ได้

2.9.2 ตัวอย่างคดีที่เกิดจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล นักการเมือง อาศัยช่องทางแห่งกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของหน่วยงานส่วนราชการในการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ดังนี้

ก. คดีบุกรุกที่ดินเขากระโดง จังหวัดบุรีรัมย์

พื้นที่พิพาทนั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับนักการเมืองตระกูลชิดชอบ ซึ่งที่ดินพิพาทที่เป็นประเด็นมีลักษณะเป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะ อันถือเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่ปรากฏว่าที่บริเวณดังกล่าว ถูกนำไปออกเอกสารสิทธิ์ ได้แก่ นส.3 ในพื้นที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งตามกฎหมายแล้วถือเป็นที่ต้องห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิ์ใดๆ เพื่อเป็นการแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการครอบครองโดยเจตนาเป็นเจ้าของที่ดิน

ข. คดีบุกรุกที่ดินเขายายเที่ยง จังหวัดนครราชสีมา

คดีนี้เป็นกรณีที่ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งเป็นองคมนตรีและเคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีข้อเท็จจริงกรณีนี้เกิดจากที่ดินบริเวณเขายายเที่ยง ซึ่งปรากฏว่ามีชื่อผู้ถือครองที่ดินที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งมีบ้านพักอยู่บนพื้นที่เขาแพง และจากการสำรวจตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวพบว่าที่ดินในบริเวณเขายายเที่ยงนั้นอยู่แนวเขตตามแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 67 (พ.ศ. 2528) ออกตามความแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้ป่าเขาเตี้ย

และป่าเขาเขื่อนลั่น (หรือเขายายเที่ยง) เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงต้องห้ามมิให้ครอบครองหรือขุดออกเอกสารสิทธิ์ใดๆ เหนือพื้นดิน แต่ปรากฏว่าบริเวณพื้นที่เขาแพงเป็นบ้านพักของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์และภรรยา แต่จากข้อเท็จจริงคดีนี้ได้ข้อสรุปเป็นที่ยุติว่าคดีนี้ยึดการสั่งไม่ฟ้อง เนื่องจากคู่กรณีขาดเจตนาบุกรุก เพราะเดิมที่ดินพิพาทนี้เป็นของนายบัว สีนนอก ซึ่งเป็นชาวบ้านที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้น ได้ซื้อที่มาจากผู้มีได้มีเอกสารหลักฐานใดๆ และไม่รู้ว่าเป็นเขตป่าสงวน ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้กรมป่าไม้ปรับปรุงพื้นที่เขายายเที่ยงเพื่อจัดสรรที่ดินแก่ราษฎร ให้มีที่ดินทำกินอยู่อาศัย คนละไม่เกิน 15 ไร่ โดยมีเงื่อนไขคือ ห้ามมิให้ผู้ครอบครองมีกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดิน คงมีแต่เพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น และห้ามมิให้มีการจำหน่ายจ่ายโอน เว้นแต่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น ดังนั้น นายบัวจึงได้รับสิทธิ์ในที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อมานายบัวได้ขายที่ดินดังกล่าวแก่นายนพดล พิทักษ์วานิช เป็นผู้ครอบครองต่อมาซึ่งการซื้อขายนี้อาศัยได้มีเอกสารสิทธิ์ใดนอกจากหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้น (ภบท.5) ไม่ถือว่าเป็นเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน ที่จะนำมาอ้างสิทธิ์การมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้จนกระทั่ง พลเอกสุรยุทธ์ จันทราทิพย์ ได้ครอบครองต่อมาได้ยกให้แก่ คุณหญิงจิตรวดี จุลานนท์ โดยเสนาหา ซึ่งเป็นภรรยาของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ จากการวินิจฉัยคดีของอัยการ เห็นว่าการครอบครองที่ดินเดิมคือ นายบัวผู้ครอบครองที่ดินบนเขายายเที่ยง เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 เม.ย.18 ที่เห็นชอบให้กรมป่าไม้ ดำเนินการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเขายายเที่ยง เพื่อจัดสรรให้ราษฎรทำกินครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ การครอบครองของนายบัวจึงเป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการครอบครองต่อมาของ พล.อ.สุรยุทธ์ เป็นการครอบครองโดยอาศัยสิทธิ์ของนายบัว จึงขาดเจตนากระทำผิดตามข้อกล่าวหา

คดีบุกรุกที่ดินเขาแพง อำเภอสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ที่ดินเขาแพงมีลักษณะเป็นป่าดิบชื้น และที่ลาดชัน เกิน 35 องศา ตามกฎหมายต้องห้ามมิให้ขุดออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชน เนื่องจากเป็นพื้นที่ป่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ปรากฏว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวถูกจับจองถือครองเป็นสมบัติส่วนตัว โดยส่วนราชการได้ออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินเหล่านี้ให้แก่ประชาชน ซึ่งประเด็นสำคัญคือ มีกลุ่มนักการเมืองที่เข้าถือครองที่ดินบนเขาแพง ได้แก่ นายแทน เทือกสุบรรณ ซึ่งเป็นบุตรชายของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ การถือครองที่ดินบนเขาแพงของนายแทน เทือกสุบรรณ โดยมีเอกสารสิทธิ์โฉนดที่ดิน อันเป็นการขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับแก้ไข ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)⁸⁰ กำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินบริเวณที่เขา ภูเขา เกาะ ที่มี สค.1 สามารถมายื่นเรื่องขออนุญาตที่ดินได้เท่ากับเนื้อที่ที่ปรากฏใน สค.1 เท่านั้น แต่ในกรณีของนายแทน เทือกสุบรรณนั้น

⁸⁰ กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 (2), (3)

เดิมที่ดินที่เป็นประเด็นนั้น ได้มีการออก สค.1 เพียง 20 ไร่ ซึ่งต่อมาได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินกลับมีพื้นที่เพิ่มมากขึ้นจากเดิม โดยมีประมาณ 60 ไร่ ทั้งนี้เมื่อคดีนี้กลายเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองและกระบวนการยุติธรรม จึงทำให้คดีนี้กลายเป็นเรื่องที่จะต้องเร่งหาข้อสรุปโดยเร็ว ซึ่งจากการพิจารณาคดีนี้โดยการส่งการบุคคลที่เกี่ยวข้องเร่งสืบพยานหลักฐาน จึงพบว่า สค.1 ได้หายไป อันเป็นการทำให้คดีนี้หาข้อสรุปได้ยากขึ้น นอกจากนี้กรณีที่ดินที่เป็นที่เช่า ภูเขาที่มีความลาดชันเกินกว่า 35 องศา ต้องห้ามมิให้ออกโฉนด ซึ่งบริเวณพื้นที่ที่เกิดกรณีพิพาทที่มีความลาดชัน เกิน 35 องศาแต่กลับออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนได้

จากตัวอย่างคดีที่ผู้เขียนได้ยกขึ้นมาข้างต้น ล้วนเป็นคดีที่สำคัญซึ่งนอกจากจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเพื่อการครอบครองเป็นสมบัติส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการอยู่อาศัย การแสวงหาผลประโยชน์แล้ว โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือขาดความเข้มงวดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์บนที่ดินของรัฐ สร้างความเสียหายต่อประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็คดีสำคัญๆ และคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้องที่ผู้เขียนยกมานั้น ประเด็นสำคัญที่ต้องวิเคราะห์คือ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งโดยลักษณะทั่วไป เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพ ซึ่งต้องห้ามโดยชัดแจ้งแห่งกฎหมายมิให้ออกเอกสารสิทธิ์บนที่ดินดังกล่าว หากมีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นการกระทำที่เอื้อประโยชน์แก่นักการเมืองหรือไม่ และการที่หน่วยงานราชการออกเอกสารสิทธิ์อันเป็นหน่วยงานที่เก็บรักษาเอกสารหลักฐานการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย บทลงโทษกับบุคคลเหล่านี้จะเป็นเช่นไร และคดีจะเป็นที่ยุติเช่นใด ควรจะต้องติดตาม ว่าจะมีบทสรุปเป็นอย่างเดียวกับคดีที่ดินเขายายเที่ยงของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ หรือไม่ ที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวเนื่องจากขาดเจตนาบุกรุกที่ดินสาธารณะ

ทั้งหมดนี้ จึงแสดงให้เห็นว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะที่ดินสาธารณะประโยชน์พบว่าไม่มีแนวเขตพื้นที่ดินที่ชัดเจนครอบคลุมทุกพื้นที่ ประกอบกับไม่มีเอกสารของทางราชการที่แสดงความเป็นที่ดินสาธารณะ ซึ่งทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ได้มีอย่างครอบคลุมพื้นที่ดินสาธารณะทั้งหมด จึงไม่ใช่เอกสารที่จะสามารถชี้กล่าวอ้างยืนยันความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และเมื่อการจัดการดูแลสงวนรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินยังไม่มี ความชัดเจน มาตรการทางกฎหมายยังไม่เข้มงวดเท่าที่ควร โดยมีช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพย์สินอันสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นสมบัติของประเทศ ตลอดจนกระบวนการ วิธีการในการแสดงออกถึงความ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังไม่เข้ารูปเข้ารอย กฎหมายยังขาดความเป็นระบบระเบียบ ไม่มี ความชัดเจนในการแสดงถึงความ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สามารถนำมาใช้พิสูจน์ หรือนำมา

ตรวจสอบได้จริง แม้กฎหมายจะกำหนดนิยาม ลักษณะของที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ก็ตาม แม้แต่มาตรการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ทางเอกสาร ไม่ว่าจะเป็นที่เบียนที่สาธารณประโยชน์ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการประกาศสงวนหวงห้าม กฎหมายกำหนดวิธีการไว้อย่างหลวมๆ ไม่เป็นระบบที่ชัดเจน เพียงพอ ไม่มีกฎหมายกำหนดแบบบังคับทางเอกสารเพื่อปกป้องสถานะความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ อย่างเช่นการได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชน เพราะลักษณะแห่งที่ดินสาธารณประโยชน์ พิจารณาได้จากสภาพแห่งตัวทรัพย์สินและการใช้ประโยชน์ รวมทั้งไม่มีกฎหมายบังคับว่าที่สาธารณประโยชน์ต้องมีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ต้องมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือต้องประกาศหวงห้าม แต่เป็นการกำหนดเฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประเภท และบางลักษณะแห่งการใช้ประโยชน์เท่านั้น ที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องมีหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กล่าวมา ดังนั้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์จึงเป็นเพียงมาตรการทางเอกสารเพื่อการสร้างหลักฐานการมีอยู่ของที่ดินสาธารณประโยชน์เท่านั้น

ตลอดจนกฎหมายที่ว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์ก็มีอยู่หลายฉบับกระจัดกระจาย อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานก็มีมากมาย เช่นเดียวกัน จนอาจจะทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจรัฐ ความสับสนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ

ผู้เขียนพบว่าปัญหาในการดูแลสงวนรักษาความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นปัญหาที่ต้องเร่งรัดดำเนินการแก้ไข ตลอดจนหาทางปรับเปลี่ยน แก้ไขกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนี้ และความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่ดินนั้นๆ มีการทำทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว รวมทั้งที่ดินสาธารณะที่ได้มีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์หรือมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอยู่ก่อนแล้ว ก็ไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ได้

บทที่ 3

กฎหมายว่าด้วยที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเทศออสเตรเลีย (จักรภพออสเตรเลีย)

3.1 เหตุผลที่ผู้เขียนศึกษากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของจักรภพออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)

สาเหตุที่เลือกศึกษากฎหมายของประเทศออสเตรเลีย เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินของประเทศออสเตรเลียมีหลักเกณฑ์ วิธีการ รวมทั้งกระบวนการในการดูแลรักษาที่ดินอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ มีแบบแผน เป็นต้นแบบของกฎหมายลักษณะที่ดินที่ประเทศต่างๆ นำมาปรับใช้กับกฎหมายในประเทศตน เช่น ประเทศแคนาดา นิวซีแลนด์รวมทั้งประเทศไทยที่ได้รับอิทธิพลทางด้านกฎหมายลักษณะที่ดินมาจากประเทศออสเตรเลียด้วยเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการใช้ระบบทะเบียนที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน การตั้งกรมที่ดิน เป็นต้น

ที่ดินของรัฐ (Crown Land) ในประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการมีวางระบบการดูแล สงวนรักษาที่ดินประเภทนี้ไว้อย่างชัดเจน มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มประสิทธิภาพ ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์แห่งที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างชัดเจน และมีโครงสร้างการดำเนินงาน การกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีเอกภาพ มีสำนักงานที่ดินเพียงรัฐละแห่งเท่านั้น อันเป็นการรวมศูนย์การใช้อำนาจและการบริหารจัดการที่ศูนย์กลางเพียงแห่งเดียว ทำให้การดูแลการบริหารจัดการที่ดินที่เป็นอิสระง่ายต่อการบริหารจัดการ ตลอดจนการควบคุมดูแล และการตรวจสอบก็สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และการใช้ระบบทะเบียนที่ดินเพื่อการจัดเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลลงในทะเบียนที่ดินเป็นหลักฐาน ซึ่งประเทศไทยก็นำมาปรับใช้อันเป็นมาตรการในดูแล สงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน จึงควรศึกษากฎหมายของประเทศต้นแบบ เพื่อการวิเคราะห์และนำหลักการที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับกฎหมายของประเทศไทยต่อไป เนื่องจากประเทศไทยปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในช่วงวิกฤติ ที่ต้องเร่งหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหา มิฉะนั้นจะไม่เหลือผืนป่าผืนแผ่นดินอันมีคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติและแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งต้นน้ำลำธารไว้ให้แก่ชนรุ่นต่อไป

3.2 กฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศออสเตรเลีย

3.2.1 ความหมายของคำว่า “Crown land”

ที่ดิน¹ หมายถึง พื้นที่ดิน โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างซึ่งติดกับที่ดิน รวมถึงสิทธิในที่ดิน

ด้วยอิทธิพลทางด้านกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรหรือประเทศอังกฤษที่เชื่อว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของกษัตริย์² ส่งผลให้ที่ดินในประเทศออสเตรเลียทั้งหมดเป็นสมบัติของกษัตริย์ หรือผู้ปกครองประเทศ (Monarch) ที่ดินทั้งหมดจึงถูกรวมที่จุดๆ เดียว คือ เป็นสิทธิอันเด็ดขาดสมบูรณ์ของกษัตริย์หรือผู้ปกครองประเทศ เป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินทั้งหมดและมีอำนาจที่จะอนุญาตหรือมอบที่ดินที่อยู่ในการครอบครองแห่งตนแก่ผู้ใดเพื่อครอบครองหรือใช้ประโยชน์ กล่าวคือ สามารถมอบที่ดินให้แก่บรรดาขุนนาง เจ้าขุนมูลนาย ตามลำดับชั้นต่างๆ (Feudal) หรือแก่ประชาชนคนใดก็สามารถกระทำได้ หรือเห็นว่าเหมาะสมหรือเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบ้านเมือง ความเจริญรุ่งเรือง ก็สามารถกำหนดให้ที่ดินพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งถูกจัดสรรไว้เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือต่อรัฐก็ได้ และการที่ประชาชนมีที่อยู่อาศัย หรือ ที่ทำมาหากินก็ถือเป็นการครอบครองโดยอาศัยสิทธิของกษัตริย์ ดังนั้นกษัตริย์จะเรียกเอาที่ดินเหล่านี้คืนเมื่อใดก็ได้

แต่ด้วยแนวคิดดังกล่าวที่ผ่นคลายลงจนกระทั่งปัจจุบัน ประเทศออสเตรเลียมีการจัดสรรพื้นที่ดินอย่างเป็นสัดส่วน กล่าวคือ พื้นที่ดินของรัฐ และพื้นที่ดินขอเอกชน ในที่นี้จะขอกล่าวถึงแต่เพียงดินของรัฐในประเทศออสเตรเลียเท่านั้น อันเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งที่เรียกว่า “ที่ดินของรัฐ” (Crown Land) คือ ที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครอง (Vacant) อันเป็นสมบัติของรัฐ โดยมีอาณาเขตพื้นที่ประมาณ 23% ของพื้นที่ดินทั้งหมดในประเทศ ซึ่งลักษณะของที่ดินของรัฐนี้อาจถูกจัดสรรไว้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนหรือส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อการสงวนรักษาธรรมชาติ พืชพันธุ์ หรือป่าไม้สงวน สัตว์ป่าสงวนใกล้สูญพันธุ์ รวมถึงเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของภาครัฐในการอำนวยความสะดวกสบาย ที่ตั้งของสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น สถานที่บริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ให้แก่ประชาชน หรือ รัฐสามารถจัดสรรที่ดินของรัฐส่วนหนึ่งไว้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เช่นการจำหน่าย การให้เช่าที่ดินก็สามารถกระทำได้เช่นเดียวกัน

¹ Land for Public Purposes Acquisition Act 1914

sec 2 Land includes messuages, tenements, and hereditaments and houses and buildings, and also includes any estate or interest (legal or equitable) in land, and any easement, right, power, or privilege in, under, over, affecting, or in connection with land

² Australian Property Law . Case and Material. Chapter 3 “Title to Land” , p 188 - 191

ลักษณะของที่ดินของรัฐ (Crown Land) นอกจากจะเป็นพื้นที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครอง หรือเป็นที่ว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีผู้อุทิศให้³ ยังรวมไปถึงทะเลทรายที่ไม่สามารถทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยได้ เช่น พื้นที่น้ำ ทะเล เหล่านี้ ล้วนเป็นที่ดินของรัฐเช่นกัน รัฐเป็นผู้ถือครองที่ดินเหล่านี้⁴ โดยปกติที่ดินของรัฐจะมีปริมาณพื้นที่อันจำกัด แต่ต้องบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่ภาครัฐต้องมีการวางแผนวางโครงสร้างในการบริหารจัดการดูแล และสงวนรักษาให้เป็นระบบชัดเจน และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ที่ดินคงอยู่ต่อไป กล่าวคือ รัฐมีอำนาจในการบริหารจัดการ ตลอดจนใช้ประโยชน์เหนือพื้นที่ดินเหล่านั้นได้อย่างเต็มที่ ทั้งเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ต่อประชาชนโดยการจัดทำบริการสาธารณะ หรือประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ในรูปของการพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรม (นิคมอุตสาหกรรม) หรือการจำหน่ายจ่ายโอน หรือนำที่ดินออกให้เช่า หรือออกใบอนุญาต เป็นต้น

3.2.2 ที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ⁵ (Public Purpose หรือ Public Interest) คือ ที่ดินของรัฐที่รัฐสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะด้านต่างๆ เช่น การก่อสร้างสถานที่ทำการของรัฐ โรงเรียน ถนนหนทาง เส้นทางรถไฟ สถานีตำรวจ สถานพยาบาล สวนสาธารณะ รวมทั้งแม่น้ำลำคลองต่างๆ ป่า เขา เป็นต้น เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้มีการครอบครองอยู่อาศัย โดยภาครัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการที่ดินและพื้นน้ำ โดยการขึ้นทะเบียนที่ดินของ

³ Land Acquisition Act 1991

sec 4 Definitions

(1) In this Act: "acquisition" of land means an acquisition of land or of any interest in land. "acquisition notice" means a notice under section 19 which declares that land has been acquired by compulsory process. "authority of the State" means:

- (a) a Minister of the Crown, or
- (b) a statutory body representing the Crown, or
- (c) a council or a county council within the meaning of the Local Government Act 1993, or
- (d) any other authority authorised to acquire land by compulsory process.

"Commonwealth Native Title Act" or "NTA" means the Native Title Act 1993 of the commonwealth. "compensation notice" means a notice under section 42 which notifies the former owners of land of a compulsory acquisition, their entitlement to compensation and the amount of compensation offered. "compulsory acquisition" of land means the acquisition of the land by compulsory process under this Act. "Crown land" means:

- (a) Crown land within the meaning of the Crown Lands Act 1989, or
- (b) Crown land dedicated for a public purpose, or
- (c) any other land of the Crown or of an authority of the State.

⁴ DR Ulla Secher. " Monach University Law Review (Vol. 34 No. 1) " , P. 10. Available from : www.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRW/2008/pdf.

⁵ Ibid

รัฐพร้อมทั้งการประกาศเผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงการสงวนรักษาที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อการสงวนรักษาทรัพย์สินของรัฐให้คงสืบต่อไป⁶ คุ้มครองดูแลป้องกันมิให้มีการบุกรุก

⁶ Crown Land (reserves) Act 1978

sec 3A Application of Road Management Act 2004

(1) A road on reserved Crown land under this Act is a road for the purposes of the Road Management Act 2004 but is a public road for the purposes of that Act only if the road is a public road within the meaning it has in section 3(1) of the Road Management Act 2004.

Sec 4 Power to reserve Crown land for public purposes

(1) The Governor in Council may by Order published in the Government Gazette reserve by a general or particular description either temporarily or permanently any Crown lands which in his opinion are required for any public purposes and without affecting the generality of the foregoing for any or any combination of the following—

- (a) ports, quays wharves docks and landing places;
- (b) roads carparks tramways and railways;
- (c) aerodromes and landing grounds for aircraft;
- (d) watersheds and gathering grounds for water supply purposes, the supply and distribution of water and works associated therewith including reservoirs aqueducts pipe-lines channels and waterways;
- (e) the protection of the beds or channels and the banks of waterways;
- (f) drainage and sewerage works;
- (g) camping grounds and watering places for travelling stock;
- (h) markets abattoirs and saleyards;
- (i) municipal buildings and store-yards;
- (j) public baths and swimming pools;
- (k) mineral springs;
- (l) the preservation of areas of ecological significance;
- (m) the conservation of areas of natural interest or beauty or of scientific historic or archaeological interest;
- (ma) carbon sequestration in vegetation and soil;
- (n) the preservation of species of native plants;
- (o) the propagation or management of wildlife or the preservation of wildlife habitat;
- (p) pre-school centres, State schools and other institutions of public instruction and areas and facilities for the study of the natural environment;
- (q) prisons and reformatories;
- (r) public buildings including offices halls libraries museums galleries and war memorials;
- (s) experimental and research farms and agricultural colleges;

ที่ดินของรัฐ อย่างไรก็ตามในกรณีที่รัฐไม่มีที่ดินเพื่อเป็นที่สาธารณประโยชน์ รัฐสามารถดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน⁷ ทั้งโดยวิธีการบังคับและโดยวิธีการตกลง ในการนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ผู้เขียนจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

3.2.3 การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์

เป็นการทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม (Resumption) หมายถึงการทำให้ที่ดินเหล่านั้นกลับมามีสภาพเป็นที่ดินของรัฐอันเป็นสมบัติของรัฐ⁸ ซึ่งรัฐสามารถนำไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม ประกอบไปด้วย 3 วิธี⁹ ดังนี้

1. ได้มาโดยการทำสัญญา (Agreement) หรือข้อตกลงระหว่างรัฐกับประชาชนอันเป็นวิธีการที่ได้มาซึ่งที่ดินของประชาชน (Private Land) ที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจ ไม่ได้ถูกบังคับขู่เข็ญ เช่น การทำสัญญาซื้อขาย การอุทิศให้ ซึ่งเมื่อรัฐได้ที่ดินเหล่านั้นมาแล้ว ที่ดินของเอกชนก็เปลี่ยน

-
- (t) the growth preservation and supply of timber including Government school forest plantations;
 - (u) the supply of sand gravel stone and other materials for the construction of public roads buildings and other works;
 - (v) alpine resorts;
 - (w) public parks gardens and ornamental plantations;
 - (x) areas for public recreation including areas for camping;
 - (y) the purposes of health and social welfare;
 - (z) facilities and services for tourists or for the promotion of tourism;
 - (za) show-grounds and race-courses;
 - (zb) cemeteries and crematoria;
 - (zc) hospitals and institutions or services for any other purposes administered by the Minister administering the Health Services Act 1988 or conducted by committees registered under the Hospitals and Charities Act 1958;
 - (zd) bush nursing centres;
 - (ze) the protection of the coastline; and
 - (zf) zoological parks.

⁷ Land Acquisition Act 1994

sec 13 Modes of acquisition An interest in land may be acquired under this Act—

- (a) by agreement under section 32; or
- (b) by compulsory process under section 33.

⁸ E.A Francis, B.A. , A.A.S..A. , The Law and Practice Relating to Torrens Title in Australia, (Volume 2 ,Chapter 9 , 1973) , p. 169 -171

⁹ Crown Land Management Act 2009

sec 13 (4) The Minister may, for the purposes of this Act, acquire personal property located on land that is subject to acquisition under this section by agreement or compulsorily.

สถานะเป็นที่ดินของรัฐ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของทางราชการในการนำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งการได้มาโดยวิธีนี้ รัฐไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยแก่เจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตาม รัฐสามารถจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินได้ หากได้มีการระบุไว้ในสัญญาดังกล่าว

2. ได้มาโดยการบังคับ (Compulsory) หรือที่รู้จักกันที่เรียกว่า “การเวนคืนที่ดิน” วิธีการนี้ต้องดำเนินการอยู่บนพื้นฐานและหลักเกณฑ์กระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น รัฐไม่สามารถกระทำได้ตามอำเภอใจ ทั้งนี้การได้มาโดยวิธีนี้ภาครัฐต้องเยียวยาแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐโดยการจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกรัฐบังคับซื้อเพื่อนำที่ดินมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ในราคาตามท้องตลาด

3. ได้มาโดยมีผู้อุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์¹⁰ คือ การให้ที่ดินแก่รัฐ ซึ่งจะเป็นการให้ที่ดินโดยชัดแจ้งเท่านั้น โดยการจดแจ้งลงในโฉนดที่ดิน ไม่มีลักษณะที่รัฐจะได้มาที่ดินมาโดยการอุทิศโดยปริยาย

เมื่อรัฐได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม ที่ดินที่ได้มานั้นก็จะเป็นสิทธิของกษัตริย์หรือที่ดินของรัฐ (The Crown) และเพื่อให้มีหลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินและป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดิน จึงกำหนดให้สำนักทะเบียนที่ดินต้องดำเนินการจดทะเบียนที่ดินของรัฐลงในทะเบียนที่ดินของรัฐ¹¹

¹⁰ Lands Acquisition Act 1989

sec 122 Dedication for public purpose

(1) The Governor General may, by Proclamation:

(a) set apart for, or dedicate to, a public purpose land vested in the Commonwealth, or in an officer or person on behalf of the Commonwealth; or

(b) revoke or vary the setting apart for, or dedication to, a public purpose of land vested in the Commonwealth, whether set apart or dedicated under this section or otherwise.

(2) Land set apart for, or dedicated to, a public purpose under subsection (1) may be vested in trustees upon trust to carry out the purpose for which it is set apart or dedicated.

¹¹ Lands for Public Purpose Acquisition Act 1914

sec 11 Proceedings to be adopted where land vests in His Majesty

(1) When any land acquired under this Act vests in His Majesty the King, the Governor may cause the grant, duplicate certificate of title, or other muniment or muniments of title, and the instrument or document whereby the land is conveyed to His Majesty, to be lodged with the Registrar-General.

(2) The Registrar-General shall make any entry in the Register Book or other book in the Lands Titles or General Registry Office necessary or proper to evidence the vesting of the land in His Majesty.

ที่ดินจึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและเป็นที่ต้องการ ประกอบกับการเพิ่มจำนวนประชากร ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมซึ่งจำเป็นต้องการพื้นที่ดินที่มีอยู่ในปริมาณที่จำกัด เพื่อการอยู่อาศัย แหล่งทำกิน และแหล่งผลิตสินค้าต่างๆ ที่ดินที่เป็นสมบัติของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีการสงวนรักษาหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ โดยถูกกำหนดอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายของทุกมลรัฐ เช่น พื้นที่สำหรับการสงวนรักษาพันธุ์ป่าไม้ พื้นที่สำหรับใช้ในสวนราชการต่างๆ ที่ตั้งของสนามบินแห่งราชอาณาจักร ตลอดจนเป็นที่สาธารณประโยชน์ให้แก่ประชาชนภายในรัฐใช้ประโยชน์ร่วมกัน

3.3 มาตรการทางกฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินของรัฐ ในประเทศออสเตรเลีย

3.3.1 ระบบการจัดเก็บและสงวนรักษาที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินเอกชน มี 2 รูปแบบ ได้แก่

3.3.1.1 ระบบทะเบียนที่ดินแบบ Registration of The Deeds หมายถึง เอกสารซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่แสดงถึงการโอนกรรมสิทธิ์¹² อันเป็นระบบเอกสารที่ประกอบด้วย ชื่อผู้โอน ผู้รับโอน ประทับตรา และส่งมอบ ถือเป็นเอกสารทางกฎหมายที่ใช้ในการทำสัญญา หรือการโอนสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน ระบบนี้เป็นระบบที่คู่กรณีสามารถทำเอกสารขึ้นได้เอง

3.3.1.2 ระบบ Registration of Titles หรือ Torrens System เป็นระบบการจัดทำทะเบียนที่ดิน เป็นเอกสารทางกฎหมายที่รัฐเป็นผู้ออกให้ มีการระบุแนวเขตที่ดินลงในทะเบียนที่ดิน เพื่อให้เกิดความชัดเจน หากข้อมูลมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอันเกี่ยวกับผู้มีสิทธิในที่ดินหรือแนวเขตที่ดิน ก็จะต้องบันทึกข้อมูลการเปลี่ยนแปลงลงในทะเบียนด้วย¹³

¹² E.A Francis, B.A. , A.A.S..A., The Law and Practice Relating to Torrens Title in Australia, (Volume 1, 1972) , p. 7

¹³ Crown Land Management Act 2009
sec 72 Duties of Registrar General

(1) The Registrar General must, in addition to the Register of Crown Leases maintained under the Real Property Act 1886, maintain such other registers as the Registrar General thinks fit for the purpose of recording instruments under—

(a) this Act; and

(b) other Acts dealing with land of the Crown that is not registered under the Real Property Act 1886, (and such registers will be collectively referred to as the Crown land register).

(2) The Crown land register may be wholly or partly in the form of a computer data base, in documentary form, or in another form the Registrar General considers appropriate.

(3) The Registrar General will, at the request of the Minister, take such action for or in connection with—

ระบบทะเบียนที่ดิน สามารถใช้เป็นหลักฐานพิสูจน์สิทธิในที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชน ทำให้รู้ตำแหน่งที่ตั้ง ขอบเขตและจำนวนเนื้อที่ของที่ดินแต่ละแปลงได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ สามารถป้องกันการบุกรุกที่ดินเข้าไปครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินที่ราชการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อเป็นเขตป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ ทำให้สามารถระงับข้อโต้แย้งสิทธิในที่ดินหรือการรุกรานแนวเขตที่ดินซึ่งกันและกัน

ซึ่งในปัจจุบันวิธีการในการดูแล สงวนรักษาที่ดินทั้งที่ดินของเอกชนและที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐ ที่ได้รับยอมรับและบังคับใช้โดยทั่วไป คือ ระบบการจดทะเบียน (ระบบ Registration of Titles หรือที่รู้จักในชื่อ Torrens System)

ข้อมูล ณ ปัจจุบัน ที่ดินร้อยละ 90 ของประเทศออสเตรเลียได้ถูกจดทะเบียนอยู่ในทะเบียนที่ดินเรียบร้อยแล้ว

3.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง ที่ดินของรัฐ (Crown land) กับ ระบบ Torrens System

ระบบ Torrens System¹⁴ คือระบบทางทะเบียนที่แสดงความเป็นเจ้าของที่ดิน¹⁵ เพื่อให้บุคคลทั่วไปสามารถตรวจสอบ ข้อมูล สถานะของที่ดินได้ ซึ่งระบบดังกล่าวนี้หรือเรียกอีกอย่างว่า ระบบจดทะเบียนที่ดิน จะใช้กับที่ดินของเอกชนทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติระบบนี้ยังใช้กับที่ดินของรัฐด้วยเช่นกัน ดังนั้นเมื่อเป็นทรัพย์สินประเภทที่ดินเหมือนกันแม้จะเป็นที่ดินของรัฐก็ตาม ก็ต้องอยู่ภายใต้ระบบ Torrens System เหมือนกัน¹⁶ สามารถศึกษาได้จากกฎหมายของรัฐต่างๆ ในจักรภพออสเตรเลีย (The Commonwealth of Australia) แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดที่ชัดเจนตายตัวว่าที่ดินของรัฐอันมิใช่

-
- (a) the issue, alteration, correction or cancellation of certificates or other documents of title; or
- (b) the deposit of any plan in the Lands Titles Registration Office; or
- (c) the making, recording, alteration, correction or cancellation of entries or endorsements in the Crown land register or in the Register Books,
- as may be necessary or expedient for the purposes of the administration of this Act.

¹⁴ ระบบ Torrens System เป็นระบบที่มีต้นกำเนิดในประเทศออสเตรเลีย โดยนาย Robert Richard Torrens เป็นทฤษฎีด้านการทำทะเบียนที่ดิน เพื่อการแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของที่ดินดูแลรักษาที่ดินให้เป็นระบบระเบียบ เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ เป็นระบบที่ประเทศต่างๆให้การยอมรับและนำไปปรับใช้กับประเทศของตน เช่น นิวซีแลนด์ แคนาดา สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ รวมทั้งประเทศไทยก็นำมาใช้ด้วยเช่นกัน ซึ่งในช่วงแรกเริ่มระบบนี้เป็นการทำทะเบียนที่อยู่ในรูปของเอกสาร แต่เมื่อวิวัฒนาการที่เจริญก้าวหน้า จึงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนที่ดินลงเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งง่าย รวดเร็ว สะดวกสบายในการสืบค้น และตรวจสอบข้อมูล

¹⁵ E.A Francis, B.A. , A.A.S.A., The Law and Practice relating to TORRENS TITLE IN AUSTRALIASIA, (VOLUME 1 . Chapter 1 ,1972) ,p 6

¹⁶ E.A Francis, B.A. , A.A.S.A., The Law and Practice relating to TORRENS TITLE IN AUSTRALIASIA, (VOLUME 2 .Chapter 13 , 1973) , p. 243 – 248

ทรัพย์สินของเอกชนจะต้องมีผลผูกพันในการจัดทำทะเบียนที่ดินเหมือนกับที่ดินของเอกชน แต่เมื่อผู้เขียนได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากกฎหมาย บทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินในประเทศออสเตรเลียแล้วพบว่าที่ดินที่เรียกว่าที่ดินของรัฐนั้น ซึ่งเป็นทรัพย์สินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องมีผู้ครอบครอง หรือเป็นทรัพย์สินที่ต้องเจ้าของอยู่บนหลักการเดียวกับประเทศไทย ดังนั้นที่ดินของรัฐจึงต้องมีหลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินเหมือนกับที่ดินเอกชน

เนื่องจากประเทศออสเตรเลียมีรูปแบบการปกครองระบบสหพันธรัฐ (Federal government) โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 6 รัฐ (state) และ 2 ดินแดนที่เป็นเขตปกครองตนเองมิได้มีฐานะเป็นรัฐ ดังนี้

1. รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) เมืองหลวงคือ ซิดนีย์
2. รัฐวิกตอเรีย (Victoria) เมืองหลวงคือ เมลเบิร์น
3. รัฐควีนแลนด์ (Queensland) เมืองหลวงคือ บริสเบน
4. รัฐออสเตรเลียใต้ (South Australia) เมืองหลวงคือ อะเดลิด
5. รัฐออสเตรเลียตะวันตก (Western Australia) เมืองหลวงคือ เพิธ
6. รัฐแทสมาเนีย (Tasmania) เมืองหลวงคือ โฮบาร์ท
7. ดินแดนภาคเหนือ (Northern Territory) เมืองหลวงคือ ดาร์วิน
8. ดินแดนเมืองหลวงของออสเตรเลีย (Australian Capital Territory) คือ กรุงแคนเบอร์รา

และในแต่ละรัฐมีรัฐสภา (State Parliament) ทำหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ภายในรัฐตนเอง ผู้เขียนจึงต้องศึกษากฎหมายของแต่ละรัฐเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแต่ละฉบับ แนวทางวิธีปฏิบัติในการสงวนรักษาที่ดินของรัฐอันเป็นสมบัติของรัฐ ซึ่งมาจากรากฐานเดียวกัน โดยผู้เขียนจะขอกล่าวถึงสาระสำคัญของกฎหมายที่ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินของรัฐรวมทั้งที่ดินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ของแต่ละรัฐโดยสังเขป ดังนี้

รัฐ Queensland¹⁷ โดยทั่วไปที่ดินที่มีผู้ครอบครอง เจ้าของที่ดินต้องยื่นเรื่องขอขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งในกรณีของที่ดินของรัฐก็เช่นเดียวกัน หากเป็นที่ดินที่รัฐต้องการสงวน

¹⁷ Real Property Act 1991

sec 34 Registering Commonwealth Land

(1) In this section

(a) Commonwealth land means land that is not registered which is vested in the Commonwealth or in a Commonwealth instrumentality and

(b) Commonwealth Attorney-General means the Attorney – General of the Commonwealth or a person authorized to exercise the powers and functions of that Attorney – General.

ไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการประกาศเผยแพร่ลงในราชกิจจานุเบกษาและดำเนินการขึ้นทะเบียนเพื่อจดทะเบียนที่ดินเป็นสมบัติของรัฐ เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบ และเพื่อให้มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่ารัฐเป็นเจ้าของที่ดิน และสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้นได้อย่างสมบูรณ์ถูกต้อง ทั้งนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ และพลเมืองแห่งรัฐตน

รัฐ New South Wales การจดทะเบียนที่ดินเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินเป็นหลักเกณฑ์ที่ทุกคนที่เป็นเจ้าของที่ดินต้องกระทำ ซึ่งรูปแบบของทะเบียนที่ดินนั้นประกอบด้วย ทะเบียนที่ดินที่ระบุรายละเอียดของผู้ที่เป็นเจ้าของ อาณาเขตพื้นที่ดินของตน แผนที่แสดงพื้นที่อาณาบริเวณของตน ส่วนที่ดินของรัฐรวมทั้งที่ซึ่งรัฐได้มานั้น¹⁸ ก็ต้องมีการจัดทำทะเบียนที่ดินให้ถูกต้อง โดยวัตถุประสงค์ของการทำทะเบียนที่ดินของรัฐเพื่อให้เกิดความชัดเจน ง่ายต่อการสืบค้นหาที่ดินซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและทราบว่าที่ดิน

(2) The Commonwealth Attorney – General or a Commonwealth instrumentality may lodge an application requesting

- (a) That Commonwealth land be registered
- (b) That the Commonwealth or a Commonwealth instrumentality respectively be

registered as the registered proprietor of land.

¹⁸ Crown Lands Act 1989

sec 39 Effect of recording in Register

If a recording under section 36 (4) (a), 37 (2) (a) or 38 (a) has been made in respect of any land, the Registrar-General may not register under the Real Property Act 1900 a transfer of the land to or by a person other than the Minister if:

- (a) the recording still has effect in respect of the land, and
- (b) the consent of the Minister to the transfer has not been given.

Section 183A applies in relation to a condition that is subject to a recording referred to in this section.

Real Property Act 1900

sec 13A Application of this Part

(1) For the purposes only of this Part, "perpetual lease from the Crown" includes a homestead selection under the Crown Lands Acts.

(2) This Part applies to land:

- (a) sold, leased, dedicated, reserved or otherwise disposed of or dealt with,
- (b) in the course of being sold, leased, dedicated, reserved or otherwise disposed of or dealt with, or
- (c) capable of being sold, leased, dedicated, reserved or otherwise disposed of or dealt with, by or on behalf of the Crown under the Crown Lands Acts (as defined in the Crown Lands Act 1989) or under any of the Acts specified in Schedule 2, being land in respect of which a grant has not issued and which, unless the context otherwise indicates or requires, is not under the provisions of this Act

นั้นๆ มีไว้เพื่อใช้ประโยชน์แก่รัฐอย่างใดบ้าง และตั้งอยู่ในบริเวณใด ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ Minister of the Crown

รัฐ South Australia เป็นรัฐที่เป็นต้นกำเนิดของระบบ Torrens System ถ้อยหลักการที่ว่า ที่ดินทั้งหมดในรัฐไม่ว่าจะเป็นที่ดินของเอกชน หรือที่ดินของรัฐต้องมีการขึ้นทะเบียนที่ดิน ดังนั้น ที่ดินของรัฐอันเป็นสมบัติของกษัตริย์ที่สามารถตกทอดมายังราชวงศ์ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการ จดทะเบียนที่ดินลงใน “ทะเบียนที่ดินของรัฐ”¹⁹ เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินโดยปราศจากข้อยกเว้น และเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ ตลอดจนการดูแลรักษาที่ดินเหล่านี้ไว้ให้คงอยู่ตลอดไป

รัฐ Victoria ก็มีกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องทำทะเบียนที่ดินของรัฐ เพื่อป้องกันถึงความเป็นเจ้าของที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของเอกชนหรือที่ดินของรัฐ โดยปรากฏอยู่ใน Victoria Transfer of Land Statutes ซึ่งได้กำหนดให้รัฐต้องขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐ เพื่อให้เกิดความแน่นอน ชัดเจนในความเจ้าของอันเป็นผู้มีสิทธิเหนือพื้นดินเหล่านั้น รวมทั้งเพื่อความสะดวกรวดเร็ว และง่ายต่อการพิสูจน์ตรวจสอบสิทธิในที่ดินที่มีอยู่ภายในรัฐในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น

รัฐ Western Australian กำหนดให้ที่ดินทั้งหมด รวมถึงที่ดินของรัฐ²⁰ ต้องมีการขึ้นทะเบียนเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของ ที่เรียกว่า “Certificate of Crown Land Title” โดยชื่อที่ปรากฏในทะเบียนที่ดิน

¹⁹ Crown Land Management Act 2009

sec 3 Crown Land means

- (a) unalienated Crown land; or
- (b) dedicated land; or
- (c) Crown leasehold land; or
- (d) land owned by, or under the control of, the Minister

²⁰ Transfer of Land Act 1893

Sec 68 Estate of registered proprietor paramount

(3) Notwithstanding subsection (2), the Crown land included in any registered certificate of Crown land title, registered qualified certificate of Crown land title or registered instrument shall be deemed to be subject to —

(a) any reservation, exception, condition, covenant or power to which the relevant interest in Crown land is subject; and

(b) any public right of way; and ...

Land Administration Act 1997

sec 29 Certificates etc. of Crown land title, creation and registration of

(1) Subject to this section, the Minister may apply to the Registrar for the creation and registration of a certificate of Crown land title or qualified certificate of Crown land title in an approved form in relation to a parcel of Crown land or part of such a parcel, as the case requires, shown on —

คือ The State of the Western Australia ทั้งนี้ ที่ดินของรัฐ การแสดงความเป็นเจ้าของ นอกเหนือไปจากทะเบียนที่ดินของรัฐ อาจจะทำโดยวิธีการประกาศโดยหน่วยงานของรัฐ หรือ ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่ก็ได้ เพื่อเป็นการประกาศให้ทราบวัตถุประสงค์ของการสงวนรักษา ที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์แก่ประชาชน และประโยชน์ในการจัดสรรที่ดินของรัฐที่เหมาะสมในการนำไปหา ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

รัฐ Tasmania²¹ ที่ดินของรัฐ ต้องมีการจดทะเบียนที่ดินเช่นกัน ซึ่งที่ดินของรัฐ หากต้องการ นำไปใช้เพื่อการจัดทำประโยชน์สาธารณะด้านต่างๆ เช่น การทำถนนหนทาง สวนสาธารณะ สิ่ง

(a) the relevant plan of survey or sketch plan referred to in section 27(1) on the registration of that plan of survey or sketch plan; or

(b) a plan of survey or sketch plan used by the department of the Public Service through which the repealed Act was administered.

(2) The Minister may apply to the Registrar for the creation and registration of a subsidiary certificate of Crown land title in an approved form in relation to one or more interests in a reserve or lease (the additional interests) when the number of existing interests in the reserve or lease is such that it would be impracticable to record the additional interests on the certificate of Crown land title or qualified certificate of Crown land title created in respect of the reserve or lease.

(3) A subsidiary certificate of Crown land title referred to in subsection (2) must be cross referenced to the relevant certificate of Crown land title or qualified certificate of Crown land title.

²¹ Public land (Administration and Forests) Act 1991

sec 4 public land_ means land in the State vested in -

(a) the Crown (including land granted in fee simple by the Crown which has revested in the Crown by way of purchase or otherwise); or

(b) a body or authority established for a public purpose by or under a law of the State; or

(c) a body corporate -

(i) incorporated under a law of the State, of another State or of a Territory of the Commonwealth; and

(ii) in which the Crown has a controlling interest and includes

(d) any such land covered by water, including the sea; and

(e) everything on, under or over any such land; and

(f) where the whole estate or interest of the Crown in land has not been alienated or otherwise disposed of by the Crown the remaining estate or interest of the Crown in that land;

Sec 14 Reference of public land to Commission_

(1) The Minister may refer questions on the use of any public land to the Commission requiring it to enquire into them and to make recommendations.

สาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น จึงถือเป็นที่ดินของรัฐที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรี มีหน้าที่ต้องดำเนินการประกาศเผยแพร่วัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ให้ประชาชนทั่วไปรับทราบก่อน พร้อมทั้งบันทึกข้อมูลที่ดินของรัฐลงในทะเบียนที่ดินไว้เป็นหลักฐาน

จึงสรุปได้ว่า ระบบ Torrens มีส่วนเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กับที่ดินของรัฐในประเทศออสเตรเลีย วัตถุประสงค์ในการกำหนดให้นำระบบ Torrens มาใช้กับที่ดินของรัฐ เพื่อให้ทราบว่าที่ดินนั้นๆ เป็นสมบัติของรัฐ ดังนั้นไม่ว่าที่ดินซึ่งรัฐมีอยู่ก่อนแล้วหรือได้มาโดยวิธีการใดก็ตาม เพื่อให้มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่ารัฐเป็นเจ้าของที่ดิน และไม่ใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่มีเจ้าของ จึงมีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีหลักฐานทางเอกสารขึ้น โดยการจดทะเบียนที่ดินเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของเช่นเดียวกับที่ดินของเอกชนทั่วไป (Private Land) ซึ่งแนวความคิดนี้อยู่บนสมมติฐานเดียวกับที่ดินของเอกชน คือ ที่ดินคืออสังหาริมทรัพย์ที่สามารถครอบครองได้ (alienate) สามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ กล่าวคือเมื่อเป็นที่ดินซึ่งรัฐมีหรือ ได้มาแล้วจะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของ แสดงสถานะแห่งที่ดิน ว่าเป็นที่ดินเป็นสมบัติของรัฐ ซึ่งอาจจะถูกสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ เพื่อการแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่รัฐ ทั้งนี้ประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดทำทะเบียนที่ดินของรัฐ นอกจากจะทำให้เกิดความชัดเจนว่าผู้ถือครองที่ดินคือใคร แสดงสถานะทางกฎหมายของที่ดินเหล่านั้น ยังถือเป็นเอกสารหลักฐานของทางราชการในการพิสูจน์ตรวจสอบสิทธิเหนือพื้นที่ดิน ในกรณีที่เกิดประเด็นพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน และการทำทะเบียนยังเป็นเอกสารที่นำมาสู่การบันทึกข้อมูลส่วนกลางของประเทศ โดยการบันทึกข้อมูลทะเบียนที่ดินทั้งหมดลงในข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

3.3.3 สถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐ

จากการศึกษากฎหมายในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งกล่าวได้ว่ากฎหมายที่ดินของประเทศอังกฤษมีอิทธิพลต่อกฎหมายของประเทศออสเตรเลียเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การมีแนวความคิดที่ว่า ที่ดิน

(2) If the Minister considers it appropriate to do so, the Minister may include in a reference land that is not public land but is directly affected by the use of the public land the subject of the reference.

(3) The Commission may recommend to the Minister that the Minister should refer a question on the use of any specified public land to the Commission in accordance with subsection (1).

(4) As soon as practicable after making a reference to the Commission the Minister must publish a copy of the reference in

(a) the *Gazette*; and

(b) at least 3 newspapers published and circulated generally in Tasmania seeking comments on the terms of the reference.

ทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ (The Crown) ดังนั้นที่ดินที่ประชาชนครอบครองอยู่อาศัยทำประโยชน์ถือเป็น การครอบครองในนามของกษัตริย์ เท่านั้น

ประกอบกับมีกฎหมายกำหนดให้ที่ดินทั้งหมดต้องถูกจัดเก็บข้อมูลในรูปของทะเบียนที่ดิน รวมถึงที่ดินของรัฐก็เช่นเดียวกัน เพื่อให้ที่ดินทั้งหมดมีผู้ครอบครองดูแลรับผิดชอบ มีฐานข้อมูลทางที่ดิน ของประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ จำนวนที่ดินที่มีอยู่ การใช้ประโยชน์ในที่ดินและเพื่อประโยชน์ในการ บริหารจัดการที่ดินที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และการพัฒนาที่ดิน ซึ่งที่ดินของรัฐก็ต้องถูกบันทึก ข้อมูลลงในทะเบียนที่ดินเหมือนกัน โดยใช้ชื่อทางทะเบียนว่าที่ดินของรัฐ

การกำหนดรายละเอียดต่างๆ ลงในทะเบียนที่ดินมีรูปแบบวิธีการในการบันทึกข้อมูลที่สำคัญๆ คือการใส่ชื่อผู้ครอบครองที่ดิน ดังนั้นที่ดินของรัฐก็ต้องมีผู้ครอบครองที่ดินเหมือนกันดังที่ผู้เขียนได้กล่าว ในตอนต้น เช่น รัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ที่ได้บันทึกข้อมูลที่ดินของรัฐในทะเบียนที่ดิน ว่าเป็นที่ดินของรัฐตนเองอย่างชัดเจน จึงแสดงให้เห็นว่าที่ดินเป็นสมบัติของรัฐ รัฐมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ ในฐานะที่เป็นเจ้าของเสมือนที่ดินของเอกชน อันเป็นการทำให้เกิดความชัดเจนในการใช้ประโยชน์ ตลอดจนการป้องกันคุ้มครองที่ดินเหล่านี้ให้คงอยู่ตลอดไป เพราะรัฐเป็นเจ้าของที่ดิน สิทธิความเป็น เจ้าของย่อมมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ สิทธิในการทวงกัน สิทธิในการจำหน่ายจ่ายโอน รวมทั้งสิทธิในการ ติดตามเอาคืนจากผู้ที่ทำโดยมิชอบ เหล่านี้ย่อมส่งผลดีต่อรัฐและประชาชนเพราะจะทำให้การบริหาร จัดการการดูแลรักษาที่ดินประเภทนี้มีความเป็นรูปธรรมก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถป้องกันไม่ได้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินประเภทนี้เพราะนอกจากจะมีระบบทะเบียนที่ดินที่ ครอบคลุม ชัดเจนแล้ว ทะเบียนที่ดินยังแสดงออกถึงตัวตนของผู้ที่ครอบครองที่ดิน ทั้งยังเป็นการดูแล ป้องกันมิให้ผู้ใดเข้ามาบุกรุกได้อีกทางหนึ่งด้วย

จึงสรุปได้ว่าข้อกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานในการดูแลรักษาที่ดินโดยเฉพาะที่ดินของรัฐ ของประเทศออสเตรเลียพบว่า เป็นประเทศหนึ่งที่มีการวางโครงสร้างการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ทำ ให้การบริหารจัดการตลอดจนการดูแลรักษาที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างครอบคลุม เนื่องจากโครงสร้างการ ทำงานมีความเป็นเอกภาพ มีความชัดเจนในการบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งมีกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีความชัดเจน เข้าใจง่ายและไม่มีความซ้ำซ้อนในการทำงาน และมีรูปแบบการ ดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนิยามความเป็นที่ดินของรัฐ การเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ วิธีการใน การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ การดูแลรักษาที่ดินของรัฐ และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3.3.4 มาตรการทางกฎหมายในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ (Land for Public Purpose)

ภายใต้หลักเกณฑ์ของระบบทะเบียนที่ดิน หรือ ระบบ Torrens System ที่ดินทั้งหมด ภายในรัฐจะต้องมีการขึ้นทะเบียนโดยไม่มีข้อยกเว้น ทั้งที่ดินของเอกชน (ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์) และที่ดิน

ของรัฐ (ที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ห้ามมิให้มีการครอบครอง) เนื่องจากที่ดินถือเป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่ง สามารถจับต้องได้ ซึ่งโดยสภาพไม่อาจรู้ได้ว่าที่ดินที่มีอยู่ภายในรัฐเป็นของผู้ใดและมีอาณาเขตเท่าใด ซึ่งอาจเป็นของรัฐ หรือของเอกชน ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการบุกรุก การแย่งการครอบครองที่ดิน และเพื่อให้มีเอกสารอันใช้เป็นหลักฐานในการสำรวจตรวจสอบอาณาเขตพื้นที่ดิน ข้อมูลการครอบครองที่ดิน และการแสดงสิทธิในที่ดินทั้งของเอกชนและรัฐ รัฐจึงกำหนดให้ที่ดินทั้งหมดต้องมีการจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อบันทึกข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินลงในทะเบียนที่ดิน

3.3.4.1 ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

นอกเหนือไปจากการมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดต้องห้ามมิให้ที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐมีการจำหน่ายจ่ายโอน การเข้าครอบครองหรือแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินแล้ว กฎหมายยังกำหนดมาตรการทางเอกสารเพื่อป้องกันคุ้มครองรักษาที่ดินเหล่านี้ให้คงอยู่ตลอดไป ตั้งแต่จุดเริ่มต้นคือ จากกระบวนการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ กล่าวคือ เมื่อรัฐมีที่ดินหรือได้มาซึ่งที่ดินกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องดำเนินการบันทึกข้อมูลของที่ดินลงในทะเบียนที่ดินของรัฐ เนื่องจากโดยหลักแล้วที่ดินของประเทศออสเตรเลียทั้งหมดจะต้องมีเอกสารเพื่อแสดงสิทธิในที่ดิน ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชน จึงต้องมีการจัดทำทะเบียนที่ดินทั้งหมด ส่วนที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่รัฐจะจัดสรรไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ก็ต้องมีการบันทึกข้อมูลลงในทะเบียนที่ดินเหมือนกัน เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงมีเอกสารหลักฐานทางทะเบียนเพื่อแสดงออกถึงการครอบครองที่ดิน และความเป็นเจ้าของที่ดินตลอดจนการมีแผนที่เพื่อแสดงแนวเขตที่ดิน และเป็นเอกสารแสดงถึงวัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ของที่ดินด้วย

ในกรณีที่ดินของรัฐที่รัฐสงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์นั้น มีขั้นตอนกระบวนการโดยเริ่มต้นจากการประกาศเผยแพร่ให้ทราบถึงพื้นที่ที่ต้องการสงวนรักษาลงในราชกิจจานุเบกษาหรือการประกาศเผยแพร่ในลักษณะอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ประชาชนทั่วไปรับทราบถึงวัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนี้รัฐต้องประกาศเขตพื้นที่ดินสาธารณะลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ยังต้องมีการบันทึกข้อมูลลงในทะเบียนที่ดินของรัฐ ซึ่งรูปแบบของทะเบียนที่ดินของรัฐในประเทศออสเตรเลียนั้น นอกจากจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลหลักๆ ที่จำเป็น ได้แก่รายการชื่อผู้ครอบครองที่ดิน อาณาเขตที่ดิน ที่ดินที่อยู่ติดต่อกับที่ดินของรัฐ ลักษณะแห่งการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส่วนในกรณีที่ดินของรัฐที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ต้องระบุด้วยว่าใช้เพื่อประโยชน์ใด ใครเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ พร้อมทั้งแนบแผนที่ดิน (Public Map)²² ลงในทะเบียนที่ดิน เพื่อทราบแนวเขตที่ดิน พื้นที่อาณาเขตของที่

²² Crown Land Management Act 2009

สาธารณชนว่ามีอยู่เท่าใดแนบท้ายทะเบียนที่ดินด้วย ทั้งนี้หากข้อมูลทางทะเบียนมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิก ถอนสภาพการเป็นที่ดินสาธารณะ ก็จะต้องทำการปรับปรุงข้อมูลและบันทึกลงในทะเบียนด้วย เหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตาม มีบางรัฐกฎหมายกำหนดเพียงให้มีการจัดทำทะเบียนที่ดินพร้อมแนบแผนที่ดินเท่านั้น ไม่ต้องมีการประกาศเผยแพร่การสงวนรักษาที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย²³ รัฐควีนส์แลนด์²⁴

ลักษณะของทะเบียนที่ดินของรัฐของประเทศออสเตรเลีย ก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของประเทศไทย กล่าวคือ เป็นเอกสารที่มีลักษณะคล้ายกับโฉนดที่ดินซึ่งระบุรายละเอียดแห่งที่ดิน ตลอดจนมีแผนที่ที่แสดงที่ตั้ง จำนวนพื้นที่ดิน และที่ดินติดต่อกันที่ชัดเจน แต่ส่วนที่แตกต่างกัน คือ ทะเบียนที่ดินของรัฐของประเทศออสเตรเลียนั้น เป็นเอกสารที่แสดงสถานะแห่งที่ดิน ตลอดจนผู้ที่ครอบครองที่ดินได้แก่ รัฐ ไม่ใช่เป็นเพียงเอกสารหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการสงวนรักษาที่ดินเหล่านั้นเท่านั้น ดังนั้นทะเบียนที่ดินของประเทศออสเตรเลียจึงมีความสมบูรณ์ ชัดเจนกว่าของประเทศไทย

จึงสรุปได้ว่าการบันทึกข้อมูลที่ดินสาธารณะลงในทะเบียนที่ดินสามารถเป็นหลักฐานทางเอกสารเพื่อแสดงให้เห็นว่าที่ดินดังกล่าวใครเป็นผู้ครอบครองดูแล เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ มีอาณาเขตพื้นที่ดินเท่าใด อยู่บริเวณใด และมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใดบ้าง ทั้งนี้ใน

sec 70 Public maps

- (1) For the purposes of any Act or law, a map or plan is a public map if it delineates any Crown land and—
- (a) is deposited or filed in the Lands Titles Registration Office; or
 - (b) has been prepared under the direction of, and certified by, the Surveyor General or Deputy Surveyor General.

²³ Land Administration Act 1997

sec 29 (5) A certificate of Crown land title, a qualified certificate of Crown land title and a subsidiary certificate of Crown land title are to be created in the name of the State of Western Australia and to evidence interests, reserves or other dealings, or caveats, in respect of the parcel of Crown land or part of such a parcel, as the case requires, to which they relate.

²⁴ Real Property Act 1991

sec 35 Subdividing land

- (5) a dedication of land to public use in a plan must
- (a) be of the whole estate or interest dedicated by the registered proprietor except that part of land reserved below the surface and
 - (b) vest the land in the Crown.

การแสดงการครอบครองที่ดิน แต่ละมลรัฐ ก็มีกฎหมายเป็นของตน จึงมีการกำหนดวิธีการ รูปแบบการบันทึกข้อมูลผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ ในลักษณะต่างๆ ให้เกิดความชัดเจน เช่น รัฐนิวเซาท์เวลส์ ใช้ชื่อทางทะเบียนว่า “The State of New South Wales”²⁵ รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ใช้ชื่อทางทะเบียนว่า “The State of Western Australia”²⁶ เป็นต้น เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าที่ดินเป็นสมบัติของรัฐตน รัฐเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน²⁷ และยังเป็นหลักฐานเพื่อแสดงตำแหน่งที่ตั้ง อาณาเขตพื้นที่ดิน ทำให้เกิดความชัดเจนในการสำรวจข้อมูลทางทะเบียน การบริหารจัดการที่ดินประเภทนี้ได้อย่างรวดเร็ว แม่นยำ และมีประสิทธิภาพ และทำให้ที่ดินนั้นๆ ไม่อาจถูกครอบครองได้อีกต่อไป ดังนั้นการทำทะเบียนที่ดินดังกล่าวนอกจากจะเป็นหลักฐานทางเอกสารในการแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของที่ดิน แสดงสถานะของที่ดินแล้ว ยังเป็นการป้องกันคุ้มครองสงวนรักษาที่ดินให้คงสภาพอยู่ต่อไป ไม่ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดไปในตัวด้วย

3.3.4.2 บทบาทหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์

1. รัฐมนตรีที่รับผิดชอบ (Minister of the Crown)
2. แต่งตั้งบุคคล หรือ หน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์
3. สำนักงานที่ดิน และส่วนงานทะเบียนที่ดิน (Registrar General)

ผู้ที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการดูแลที่ดินสาธารณะ คือ รัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งหรือรับมอบหมายหน้าที่ (Minister of the Crown)²⁸ และต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่

²⁵ Crown Lands Act 1989

sec 37 (2) The Registrar-General shall, at the request of the Minister, make a recording in the Register to signify:

(a) that Crown land specified in the request, being land of which the State of New South Wales is then the registered proprietor, is, on a sale to a purchaser, to be held subject to conditions specified or referred to in the request, or

(b) that such a recording has ceased to have effect.

²⁶ Land Administration Act 1997

sec 29 (5) A certificate of Crown land title, a qualified certificate of Crown land title and a subsidiary certificate of Crown land title are to be created in the name of the State of Western Australia and to evidence interests, reserves or other dealings, or caveats, in respect of the parcel of Crown land or part of such a parcel, as the case requires, to which they relate.

²⁷ Gandangara local Aboriginal Land Council V Minister Administering The Crown lands Act. New South Wales จาก [http:// www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/journals/AUIndigLawRpr/1993/3.html?st...](http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/journals/AUIndigLawRpr/1993/3.html?st...)

²⁸ Land Administration Act 1997

sec 7 Minister for Lands (body corporate), status of etc.

รับผิดชอบเกี่ยวกับที่การบริหารจัดการที่ดินเป็นการเฉพาะ²⁹ เนื่องจากการดำเนินงานอันเกี่ยวกับที่ดินนั้น จำเป็นที่ต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ประสบการณ์และมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่ดินที่มีอยู่ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานหนึ่งขึ้นมาดูแลที่ดินประเภทนี้เป็นการเฉพาะ โดยทั่วไปแต่ละรัฐจะมีการจัดตั้งสำนักงานที่ดินเพียงรัฐละหนึ่งแห่งเท่านั้น ซึ่งทำให้การดูแลรักษาและการบริหารจัดการ ตลอดจนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และหน่วยงานทะเบียนที่ดิน ซึ่งทำหน้าที่ในการบันทึกข้อมูลของที่ดินรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินที่จำเป็นลงในทะเบียนที่ดิน พร้อมทั้งหากมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงข้อมูลต่างๆ ก็ต้องดำเนินการจัดทำข้อมูลในทะเบียนที่ดินให้ถูกต้องอยู่เสมอ

แต่ในบางรัฐ เช่น รัฐเซาธ์ออสเตรเลีย กฎหมายกำหนดภารกิจ และการถือครองที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ มีการแต่งตั้งบุคคลหรือ หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด หากไม่สามารถแต่งตั้งได้ ก็ต้องโอนที่ดินเป็นของ His Majesty the king ทั้งนี้ด้วยวัตถุประสงค์ที่ต้องการผู้รับผิดชอบโดยตรง ที่จะต้องเป็นผู้ถือครองที่ดิน³⁰ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อประโยชน์แก่

(1) The body corporate established under the repealed Act under the name of the Minister for Lands is continued as a body corporate under this Act under that name and consists of the Minister to whom the administration of this Act is from time to time committed by the Governor.

²⁹ Lands for Public Purposes Acquisition Act 1914

sec 5 Appointment of promoter of undertaking and holder of lands By the proclamation whereby a purpose is declared to be a public purpose, or by a subsequent proclamation, the Governor

(a) may appoint some person, or the holder for the time being of some specified office, to be, in respect of such public purpose, the promoter of the undertaking for the purposes of this Act; and

(b) may nominate a person, or the holder for the time being of a specified office, being in the case of such holder a body corporate, to be the person to whom all land to be acquired under this Act for the said public purpose shall be conveyed, and in whom the same shall vest.

³⁰ Ibid sec 6 Power to acquire lands required for a public purpose

When the Governor has, by proclamation, declared any purpose to be a public purpose, the promoter of the undertaking may take and acquire, either by agreement or compulsorily, any land which is required for the said purpose: Provided that

(a) no land shall be taken or acquired under this Act unless the Governor has in writing directed that the same shall be so acquired; and

(b) all land acquired under this Act shall be conveyed to and shall vest in the person or officer, if any, nominated in that behalf by proclamation, as provided by section 5, or, if no person or officer is so nominated, then to and in His Majesty the King.

ประชาชนอย่างเป็นทางการ หรือในกรณีของรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียกำหนดให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรับชอบ

3.3.4.3 วัตถุประสงค์แห่งทะเบียนที่ดินของรัฐ

ข้อมูลที่ปรากฏในทะเบียนที่ดิน ได้แก่ ตำแหน่งที่ตั้ง อาณาเขตพื้นที่ พื้นที่ข้างเคียงทั้ง 4 ทิศ วัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ แผนผังที่ท้ายทะเบียน ชื่อผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน และลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

อย่างไรก็ดีเมื่อรัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ อันเป็นการนำที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม (Resumption) ให้เป็นที่ดินมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ รัฐสามารถนำที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือแก่ประชาชน ซึ่งที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ต้องถูกบันทึกลงในทะเบียนที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินที่ไม่มีเจ้าของไม่มีผู้ใดครอบครอง ที่ดินที่มีผู้อุทิศให้ หรือที่รัฐได้มาจากการเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน

3.3.4.4 สภาพบังคับในการทำทะเบียนที่ดิน

ทะเบียนที่ดินของรัฐ กล่าวคือ ที่ดินที่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐกฎหมายกำหนดให้ต้องถูกบันทึกลงในทะเบียนที่ดิน เพื่อแสดงให้เห็นว่าสถานะทางกฎหมายว่าเป็นที่ดินของรัฐ และผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งได้แก่ รัฐเป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อให้สามารถนำที่ดินเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป หากไม่บันทึกลงในทะเบียนก็ทำให้ที่ดินเหล่านั้น ไม่มีเจ้าของ เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันจะส่งผลให้รัฐไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ ดังนั้น การบันทึกข้อมูลลงในทะเบียนจึงเป็นหลักฐานเพื่อแสดงสถานะแห่งที่ดิน ผู้ที่ครอบครองที่ดิน และแสดงข้อมูลจำนวนของที่ดินของรัฐในแต่ละมลรัฐ อันนำไปสู่ข้อมูลของที่ดินทั้งหมดในประเทศ

การทำทะเบียนที่ดินของรัฐนั้น ถือเป็นขั้นตอนเพื่อให้ที่ดินนั้นๆ มีสถานะเป็นที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งในบางรัฐนอกจากที่จะต้องมีการมีทะเบียนที่ดินของรัฐแล้ว ยังต้องมีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ หากมิได้ดำเนินการให้ครบถ้วน รัฐก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้

3.3.5 การแสวงหาประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ในประเทศออสเตรเลียโดยรัฐบาลแห่งรัฐ จะเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายแห่งที่ดินทั้งหมดของประเทศ ได้แบ่งลักษณะที่ดินของรัฐเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามความเหมาะสมแห่งที่ดิน กล่าวคือ การแบ่งที่ดินของรัฐออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ 1 เป็นที่ดินที่มีไว้เพื่อการแสวงหาประโยชน์ให้แก่รัฐ ทั้งการซื้อขาย ให้เช่า เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 เป็นที่ดินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ว่าจะเป็นการถนนหนทาง สถานที่ราชการ โรงเรียน สถานพยาบาล เป็นต้น

ส่วนการวางแผนการดำเนินงาน การบริหารจัดการที่ดินให้เป็นไปตามนโยบายแห่งที่ดินตามที่รัฐบาลแห่งรัฐกำหนด นั้นเป็นบทบาทหน้าที่ของแต่ละมลรัฐต้องนำไปปฏิบัติต่อไป³¹

ดังนั้น ที่ดินของรัฐ คือที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ครอบครองเป็นสมบัติส่วนตัว ห้ามมิให้จำหน่าย ให้เช่าในประเทศออสเตรเลีย แต่ละรัฐล้วนมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลบริหารจัดการเป็นของตนเอง ซึ่งที่ดินของรัฐอาจถูกสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ก็ได้ หรือ ถูกจัดสรรไว้เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่รัฐได้เช่นกัน ที่ดินของรัฐจึงแบ่งเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือในกรณีที่รัฐเห็นว่าที่ดินของรัฐตั้งอยู่บนพื้นที่ที่มีความเหมาะสมแก่การอยู่อาศัย หรือเห็นว่าเหมาะสม เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจก็สามารถจัดสรรที่ดินของรัฐเหล่านั้นนำออกขาย หรือออกให้เช่า หรือการออกใบอนุญาตเพื่อการใช้ประโยชน์บนที่ดินของรัฐโดยเอกชน ส่วนกรณีที่ดินเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์เพื่อส่วนรวม หรือให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ควรเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ สถานพยาบาล เป็นแหล่งอนุรักษ์ธรรมชาติ เป็นอุทยานแห่งชาติ หรือเพื่อเป็นทางสัญจรไปมา รัฐก็สามารถจัดสรรที่ดินของรัฐนั้นเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์

แต่อย่างไรก็ดีกรณีที่ดินซึ่งรัฐได้สงวนรักษาที่ดินไว้เพื่อสาธารณประโยชน์แล้วก็ตาม หากที่ดินของรัฐเหล่านั้นหมดประโยชน์เนื่องจากการใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เรียบร้อยแล้ว หรือสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยมีระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น หากครบกำหนดระยะเวลาหรือที่สาธารณประโยชน์ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีก หรือ ในกรณีที่มีการประกาศสงวนรักษาที่ดินสาธารณะมีพื้นที่มากเกินไปจนจำเป็นต่อการใช้ประโยชน์ ทั้งหมดนี้รัฐสามารถนำที่ดินของรัฐเหล่านั้นออกจำหน่ายจ่ายโอน หรือออกให้เช่าได้³² แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการดำเนินการดังกล่าวจะกระทำได้หรือไม่นั้น ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐนั้นๆ บัญญัติไว้จึงจะสามารถกระทำได้

³¹ John Parker and Leonie Newham , Australia, “Land Management in Australia Case Study with Emphasis on the State of Victoria”

³² Lands for public Purposes Acquisition Act 1914
sec 17 Power to dispose of surplus land

(1) When it appears to the Governor that any land taken or acquired for any public purpose is no longer required for such purpose, such land may, with the consent of the Governor—

(a) be used for any other public purpose; or

(b) be sold, exchanged for other land, or otherwise disposed of.

(2) For the purpose of carrying out any sale, exchange, or disposition of such land, the person in whom the same is vested, or, if vested in His Majesty the King, the Governor, may execute any and every assurance, deed, instrument, and writing, and do all such other things as may be necessary or expedient; and it shall not be necessary for the person paying any moneys in respect of

3.3.6 คำพิพากษาของศาลคดีที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินของรัฐ

Step v Crown Land Manager (2010) No. JA 57 of 2010 (21021325)

เป็นคดีบุกรุกที่ดินของรัฐ อันเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้มีการครอบครอง หรือเข้าทำประโยชน์ใดๆ ในที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนตน เพราะถือเป็นที่ดินของรัฐ แต่ปรากฏว่านาย Step จำเลยในคดีผู้บุกรุกเข้าอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐโดยปราศจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับสิทธิจากการเช่าที่ดินจากรัฐ จึงเป็นการเข้าครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานด้านที่ดิน (Department of Lands and Planning of the Northern Territory) ทราบเรื่องก็ได้ดำเนินการออกหนังสือแจ้งแก่ผู้บุกรุกถึงการเข้าอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐโดยปราศจากการได้รับอนุญาต พร้อมทั้งแจ้งแก่ผู้ที่บุกรุกออกไปจากที่ดินดังกล่าวภายใน 24 ชั่วโมงนับจากที่ได้รับหนังสือฉบับนี้ แต่ปรากฏว่าผู้บุกรุกยังคงเพิกเฉย จนเจ้าหน้าที่ต้องออกหนังสือเตือนอีกครั้ง จนเป็นคดีขึ้นสู่ศาลในที่สุด ซึ่งผู้ที่บุกรุกได้โต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิของตนว่าตนมีสิทธิในที่ดินดังกล่าวแล้ว เนื่องจากได้เข้าครอบครองที่ดินบริเวณนี้ติดต่อกันเกินกว่า 8 ปีแล้ว ตนจึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยการครอบครองปรปักษ์ แต่แท้จริงแล้ว กฎหมายที่ว่าด้วยการครอบครองปรปักษ์นั้น หาได้รวมถึงที่ดินของรัฐไม่ ดังนั้นแม้ผู้ครอบครองจะครอบครองเป็นเวลานานเท่าใดก็ไม่อาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยการครอบครองปรปักษ์ ผู้บุกรุกจึงไม่สามารถอ้างสิทธิใด เพื่อให้ตนเองมีสิทธิครอบครองที่ดินอันเป็นที่ดินของรัฐได้ ศาลจึงมีคำพิพากษาให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินดังกล่าวโดยไม่มีข้อยกเว้น

คดี State of Queensland V Douglas Macleod Beames

เป็นคดีที่ Douglas Macleod Beames (จำเลย) อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลที่ตัดสินคดีว่าที่ดินที่พิพาทกันนั้นเป็นที่ดินของรัฐอันถือเป็นสิทธิของรัฐควีนส์แลนด์ State of Queensland (โจทก์)

ที่ดินที่พิพาทกันมีอาณาเขตคาบเกี่ยวระหว่างที่ดินของรัฐกับที่ดินของ Douglas Macleod Beames ซึ่งเป็นที่ดินที่มีลักษณะเป็นที่ชายตลิ่ง แล้วต่อมาเกิดการทับถมของตะกอนจนกลายเป็นพื้นที่ดิน จำเลยอ้างสิทธิเหนือที่ดินบริเวณดังกล่าวว่าเป็นสิทธิของตน จึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าสิทธิในที่ดินที่เพิ่มขึ้นเป็นของใคร ฝ่ายโจทก์ได้โต้แย้งว่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นนั้นไม่ได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ คือไม่ได้เกิดจากการทับถมของตะกอน แต่เกิดขึ้นจากฝีมือมนุษย์ เมื่อศาลได้พิจารณาจากข้อเท็จจริง การสืบพยานทั้งเอกสารและพยานบุคคลในบริเวณนั้น ที่ดินบริเวณที่พิพาทนั้นอยู่ในตำแหน่งติดชายฝั่งอันเป็นที่ชายตลิ่ง (High Water

any such transaction to prove the consent of the Governor to such transaction, nor to inquire whether a proper case has arisen for the exercise of any power under this section.

Marks) เมื่อเกิดการทับถมของตะกอนจนกลายเป็นพื้นที่ดิน ที่ดินที่เพิ่มถือเป็นที่ดินของรัฐ³³ ไม่ถือเป็นสิทธิของเอกชนในการครอบครองที่ดินบริเวณดังกล่าวได้

คดี Gandangara Local Aboriginal Land V Minister Administrator the Crown Land Act

ที่ดินของรัฐตามกฎหมาย Crown Lands Consolidation Act 1913 section 13H (1) และ (2) ประกอบกับ Real Property Act 1900 ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ กำหนดว่า ที่ดินของรัฐจะต้องบันทึกลงในทะเบียนที่ดิน โดยต้องบันทึกว่า The State of New South Wales และหากที่ดินที่รัฐได้มานั้น รัฐต้องการนำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ก็จะต้องประกาศเผยแพร่ลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ แต่สำหรับคดีนี้ ที่ดินที่รัฐได้มา รัฐได้ดำเนินการบันทึกลงในทะเบียนที่ดินเท่านั้น แต่รัฐหาได้ดำเนินการประกาศเผยแพร่ลงในราชกิจจานุเบกษาไม่ เพื่อแสดงเจตนากรรมในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ ดังนั้นเมื่อรัฐไม่ดำเนินการจัดการที่ดินให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้รัฐไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินตามเจตนากรรมนี้ได้ กล่าวคือไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือการนำไปแสวงหาประโยชน์ให้แก่รัฐ

ผู้เขียนจะขอสรุปประเด็นที่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญของกฎหมายที่ดินสาธารณะของประเทศไทย และกฎหมายที่ดินสาธารณะของประเทศออสเตรเลีย คือ ที่ดินของรัฐของประเทศออสเตรเลีย คือที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยมีทะเบียนที่ดินของรัฐเป็นเอกสารที่แสดงการครอบครองที่ดินโดยรัฐ บ่งชี้ถึงการให้ประโยชน์ของที่ดิน มีการแนบแผนที่เพื่อให้ทราบแนวเขตพื้นที่ดินได้อย่างชัดเจน

³³ Land Act 1994

sec 9 Land adjacent to tidal boundary or right line tidal boundary owned by State

(1) If land has a boundary that is a tidal boundary or right line tidal boundary, other land that is on the same side of the boundary as the water subject to tidal influence—

(a) is the property of the State; and

(b) May be dealt with as unallocated State land.

(2) Subsection (1) does not apply to land if it is inundated land or a registered interest in the land is held by someone else.

(3) Subsections (1) and (2) apply even if a person owns land having tidal boundaries or right line tidal boundaries on both sides of water subject to tidal influence.

sec 10 Land raised above high-water mark by works

(1) Land in the ownership of the State that becomes raised above high-water mark as a result of the carrying out of works on or in proximity to the land remains owned by the State and may be dealt with as unallocated State land.

(2) This section does not apply to land the subject of reclamation mentioned in section 127.

ทะเบียนที่ดินของรัฐยังเป็นมาตรการในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐได้ไปในตัว แต่อย่างไรก็ตามที่ดินของรัฐของประเทศออสเตรเลีย ก็มีได้ถูกจำแนกประเภท ลักษณะการใช้ประโยชน์ และบทบาทหน้าที่ในการดูแลที่ดินของรัฐแยกย่อยลงไป เพราะที่ดินของรัฐจะมีอยู่เพียง 2 ลักษณะ ได้แก่ ที่ดินของรัฐที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ กับที่ดินของรัฐที่มีไว้เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่รัฐ ดังนั้นเมื่อไม่มีการแบ่งแยกในลักษณะหรือประเภทของที่ดินให้ลึกลงไป ระบบทะเบียนที่ดินของรัฐ ผู้ดูแลรับผิดชอบ แต่ละรัฐจะมีหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินของรัฐเพียงรัฐละแห่ง ส่งผลให้ระบบที่ดินของรัฐ การดูแลการบริหารจัดการที่ดินของรัฐไม่มีความซับซ้อน หรือยุ่งยาก การดูแลการบริหารจัดการที่ดินเป็นไปอย่างครอบคลุมและทั่วถึง จึงทำให้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดขึ้นไม่มากเท่าใดนัก

นอกจากนี้ด้วยลักษณะของที่ดินของรัฐ คือที่ดินซึ่งรัฐสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อันเป็นที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ และเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รัฐสามารถจำหน่ายจ่ายโอน หรือนำออกให้เช่าซึ่งที่ดินของรัฐก็ได้ ทั้งหมดนี้มาจากนโยบายของรัฐที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์พื้นที่ดินเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดความเหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุด

แต่สำหรับประเทศไทย ที่ดินของรัฐ คือที่ดินที่ไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด ก็ต้องเป็นของรัฐ ที่ดินของรัฐถูกจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ คือที่ดินของรัฐธรรมดา เป็นที่ดินซึ่งรัฐสามารถนำไปแสวงหาประโยชน์แก่รัฐ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินยังถูกจำแนกลักษณะออกเป็น 3 ประเภทลงไปอีก ทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินมีความแตกต่างกันออกไป บทบาทหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบก็ถูกกำหนดหน้าที่แก่หน่วยงานรัฐต่างๆ กระจายกันออกไป จึงเป็นการสร้างความสับสนในความซับซ้อนของหน่วยงานและหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกระบวนการวิธีการในการดูแลก็มีลักษณะที่แตกต่างกันไป

แต่ในภาพรวมของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ไม่มีเอกสารที่บ่งชี้สถานะแห่งที่ดินแต่สามารถพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพแห่งตัวทรัพย์สิน การใช้ประโยชน์เท่านั้น จึงเป็นการส่งผลเสียหายแก่ภาครัฐในการบริหารจัดการ การดูแลสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ ทั้งยังไม่มีเอกสารที่แสดงถึงการครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่าเป็นของผู้ใด กล่าวคือเป็นของรัฐ หรือ ของประชาชนทุกคน ส่วนทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นก็ไม่ใช่เอกสารที่แสดงสิทธิครอบครองในที่ดิน หรือเอกสารที่แสดงสถานะ ความสมบูรณ์แห่งการเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด แต่เป็นเพียงมาตรการทางเอกสารในการดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นมาภายหลังเท่านั้น ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ไม่สามารถดูแล หรือป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกที่ดินเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง เพราะมาตรการดังกล่าวไม่ได้ถูกบังคับใช้

อย่างครอบคลุมพื้นที่ดินสาธารณะทั้งหมด และทะเบียนที่ดินสาธารณะก็ไม่มีแผนที่ดิน จึงทำให้ปัญหาการ
บุกรุกที่ดินสาธารณะในประเทศไทยทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ

บทที่ 4

วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทะเบียนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ในประเทศไทย และกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย พบว่ากฎหมายที่ว่าด้วยการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะของประเทศออสเตรเลียมีความชัดเจนเป็นระบบ มีโครงสร้างการบริหารจัดการเป็นอย่างดี จึงทำให้ไม่สามารถนำมาศึกษาวิเคราะห์ในลักษณะเปรียบเทียบได้ จึงเป็นการศึกษาในลักษณะที่เป็นต้นแบบหรือตัวอย่างเพื่อนำมาซึ่งแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยเท่านั้น ดังนั้นในบทนี้ผู้เขียนจึงศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการสงวนรักษาที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ คำพิพากษาของศาล ปัญหาและอุปสรรคในการดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ มาตรการในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ และความไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอของมาตรการในการสงวนรักษาที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน วิธีการได้มาซึ่งที่ดินสาธารณะขาดรูปแบบกระบวนการที่ชัดเจน รวมทั้งสถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐ สถานะทางกฎหมายของทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยอาศัยช่องทางของกฎหมายในมาตรา 1308 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายอันมีสาเหตุมาจากมาตรา 1304 (2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และปัจจัยต่างๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งผู้เขียนเห็นสมควรพิจารณาเพื่อหาแนวทางแก้ไข ปัญหา ดังนี้

4.1 วิเคราะห์มาตรการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ใช้ในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ในปัจจุบัน

4.1.1 ปัญหาวัตถุประสงค์แห่งทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

เมื่อก้าวถึงทะเบียนที่ดินอันเป็นมาตรการเพื่อการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์แห่งทะเบียนที่ดินสาธารณะที่จะต้องถูกบันทึกลงในทะเบียนที่ดิน¹ ได้แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในที่นี้หมายถึงที่ดินที่มีลักษณะตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีแนวเขตพื้นที่ดินในตัวเองตามธรรมชาตินั้น ไม่ต้องมีการบันทึกข้อมูลลงในทะเบียนที่ดินสาธารณะ เช่น ถนนหนทาง

¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 10

ลำรางสาธารณะ ที่ชายตลิ่ง แม่น้ำลำคลอง เป็นต้น จึงทำให้การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ เกิดช่องว่าง อันเป็นผลให้การสงวนรักษาที่ดินสาธารณะไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด ทำให้บางพื้นที่ถูกปล่อยปละละเลย เพราะไม่มีหลักฐานทางทะเบียนที่ดิน จึงทำให้ข้อมูลหลักฐานเพื่อยืนยันความเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่ครอบคลุม สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อที่ดินสาธารณะมากมาย อาทิเช่น การถูกบุกรุกคุกคาม ที่ดินสาธารณะที่อยู่ในทะเบียนที่ดินมีอาณาเขตพื้นที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ปัญหาการออกโฉนดที่ดินทับที่ดินสาธารณะ เป็นต้น

นอกจากนี้ด้วยลักษณะแห่งตัวทรัพย์สินนั่นเอง แม้จะมีแนวเขตพื้นที่ดินตามธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นที่ชายตลิ่ง ลำคลองสาธารณะ ลำรางสาธารณะก็ตาม เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไป ทรัพย์สินเหล่านั้นก็ย่อมมีการแปรเปลี่ยนสภาพได้ กล่าวคือ ที่ชายตลิ่งกลายเป็นพื้นที่ดิน หรือบริเวณลำรางสาธารณะอาจเกิดการสะสมของตะกอนดิน ททราย จนกลายเป็นพื้นที่ดิน ทั้งนี้อาจจะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือโดยฝีมือของมนุษย์ก็ได้ จึงเป็นเหตุที่ทำให้ประชาชน ชาวบ้านเข้ายึดถือเพื่อการครอบครองทำประโยชน์ได้ ดังนั้นเมื่อที่ดินสาธารณะประโยชน์อันเป็นวัตถุแห่งทะเบียนที่ดินสาธารณะไม่ได้รับการดูแลรักษาอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ปราศจากหลักฐานใดๆ เพื่ออ้างอิง บ่งบอกความเป็นที่สาธารณะ ย่อมเกิดผลเสียหายต่อรัฐ ต่อประเทศและประชาชนที่ต้องสูญเสียที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยการถูกแอบอ้างหรือการเข้าครอบครองที่ดินเหล่านั้นโดยปราศจากเหตุอันควร หรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

4.1.2 ปัญหาสภาพบังคับในการทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

ด้วยเหตุที่มาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดลักษณะของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือ ที่สาธารณะประโยชน์ โดยพิจารณาจากสภาพและลักษณะการใช้ประโยชน์แห่งที่ดิน ซึ่งมีผลให้ที่ดินเหล่านั้นมีสถานะเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์โดยทันที² โดยไม่จำเป็นต้องมีการจัดทำทะเบียนที่ดิน ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ข้อ 10 กำหนดมาตรการเพื่อการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยการทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ แต่ทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ถูกกำหนดขึ้นเพื่อบันทึกข้อมูลที่ดินสาธารณะประโยชน์บางจำพวกเท่านั้นตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ดังนั้นทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ นอกจากจะไม่ใช่แบบหรือเอกสารที่ต้องจัดทำเพื่อแสดงสถานะทางกฎหมายหรือ

² คำพิพากษาฎีกาที่ 281/2506 “ที่ดินซึ่งราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตาม ป.พ.พ. 1304 (2) ตั้งแต่ก่อนใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามหรือสงวนแต่ประการใด ทางราชการจะประกาศขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณะประโยชน์หรือไม่ ไม่สำคัญ”

ความสมบูรณ์แห่งลักษณะของที่ดินประเภทแล้ว ยังเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์บางจำพวกเท่านั้น อันเป็นการแสดงให้เห็นบทบาท ความสำคัญของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งไม่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ได้อย่างที่ควร

ผู้เขียนเห็นว่าความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ สามารถพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพแห่งตัวทรัพย์สิน โดยปราศจากเอกสารใดๆ และทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งบันทึกข้อมูลของที่ดินสาธารณประโยชน์บางจำพวกเท่านั้น จึงทำให้เห็นว่าการทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ไม่มีสภาพบังคับที่แน่นอน พร้อมกันนี้การที่กฎหมายกำหนดลักษณะ สถานะของที่ดินสาธารณประโยชน์ทางหนึ่ง กับมาตรการสงวนรักษาที่ดินอีกทางหนึ่ง ประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ว่า ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์มิใช่เอกสารหลักฐานที่รัฐต้องทำ³ จึงทำให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคต่อการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ที่จะเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ยาก เพราะการใช้ประโยชน์ของที่ดินสาธารณประโยชน์ ประชาชนอาจมีการใช้ประโยชน์ตรงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และการใช้ประโยชน์ที่ผิดไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ได้ อันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และนอกจากนี้ด้วยลักษณะแห่งตัวทรัพย์สินที่สามารถแปรเปลี่ยนสภาพไปตามกาลเวลา ดังนั้นหากพิจารณาสถานะแห่งที่ดินสาธารณประโยชน์จากสภาพที่ดินและการใช้ประโยชน์ในความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยปราศจากเอกสารหลักฐานใดๆ รัฐอาจจะต้องสูญเสียที่ดินเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ควรจะมีบทบาทมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่ใช่เป็นเครื่องมือในการบันทึกข้อมูลของที่ดินสาธารณประโยชน์บางจำพวกเท่านั้น ตลอดจนรายละเอียดที่ปรากฏในทะเบียนก็เป็นเพียงข้อมูลพื้นฐานทั่วไปเท่านั้น จึงถือเป็นหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในอันที่จะสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ให้คงอยู่ตลอดไป นอกจากนี้มาตรการทางเอกสารก็หาได้มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ที่หน่วยงานรัฐจำต้องกระทำอย่างเคร่งครัดไม่ แต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงาน ทั้งยังไม่ปรากฏแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้กล่าวถึงสภาพบังคับของการทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และนอกจากนี้ในกรณีเจ้าหน้าที่ละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่สำรวจพื้นที่และการบันทึกข้อมูลทางทะเบียนคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้อง ก็ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน นอกเหนือไปจากบทลงโทษทั่วไปของเจ้าพนักงานรัฐ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น ประกอบกับเมื่อไม่มีหลักฐานทางเอกสาร

³ เรื่องเดียวกัน

ที่เป็นระบบ หากมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งหรือมีการโยกย้ายหน้าที่ ผู้ที่เข้ามารับหน้าที่ใหม่ก็ไม่อาจรู้ได้ว่าพื้นที่ใดได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว หรือ ดำเนินการอยู่ในขั้นตอนใด

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ นอกจากทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ จะมีลักษณะเป็นการดำเนินการในการติดตามดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อแสดงความห่วงหาอาทรและเรียกคืนมาเป็นสิทธิ์ของรัฐเช่นเดิม ซึ่งอาจจะสร้างความเสียหายต่อประชาชน ที่ได้เข้าครอบครอง หรือทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยที่ตนเองครอบครองมาโดยสุจริต ไม่อาจทราบได้ว่าที่ดินเหล่านั้นเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทของทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ไม่ได้มีความหมายเท่าใดนัก ต่อการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์

4.1.3 ปัญหารูปแบบทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

ในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลของที่ดินเนื้อที่เท่าใด ตำแหน่งที่ตั้ง ใช้ทำประโยชน์อย่างไรบ้าง เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทใด ซึ่งเป็นหลักฐานทางเอกสารในการอ้างอิงตรวจสอบความเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ แต่อย่างไรก็ดีด้วยข้อมูลที่ถูกต้องฉบับที่ลงในทะเบียนที่ดินสาธารณะดังกล่าว ซึ่งเมื่อได้บันทึกลงในทะเบียนแล้ว ส่วนใหญ่พบว่าข้อมูลมิได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ ไม่มีการปรับปรุงรูปแบบของทะเบียนให้เหมาะสมกับยุคสมัย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่มีการทำแผนที่ประกอบ เพื่อแสดงแนวเขตที่ดินสาธารณะ จึงทำให้ทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นมาตรการในการป้องกันยับยั้งไม่เกิดการบุกรุกที่ดิน และเป็นประโยชน์ต่อการสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง เมื่อทะเบียนที่ดินยังขาดความชัดเจนในการแสดงถึงความเป็นที่ดินสาธารณะและแนวเขตที่ดิน รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลเพื่อการสำรวจตรวจสอบยังไม่สามารถใช้ได้จริง

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขข้อบกพร่องจากการที่เกิดจากทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตลอดจนควรมีการพิจารณา ทบทวนรูปแบบของทะเบียนที่ดินสาธารณะที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมิได้มีการเปลี่ยนแปลง หรือการปรับปรุงเพื่อให้ทันสมัยเหมาะสมกับยุคสมัย และหาแนวทางเพื่อให้ทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์สามารถสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้อย่างเป็นรูปธรรม และมีความถูกต้องแม่นยำเพื่อรักษาพื้นที่ดินสาธารณะเหล่านี้ไว้ โดยปราศจากปัญหาการบุกรุก และครอบครองเป็นสมบัติส่วนตัวของเอกชน

4.1.4 ปัญหาบทบาทหน้าที่ในการทำทะเบียนที่ดินและการดูแลรักษาทะเบียนที่ดิน

4.1.4.1 บทบาทหน้าที่ในการทำทะเบียนที่ดิน

การที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴ มีหน้าที่ในการออกสำรวจพื้นที่และการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ อันเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่มีความคุ้นเคยและใกล้ชิดกับพื้นที่ดิน แต่ในลักษณะของงานดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ ทั้งต้องมีความเป็นอิสระ คล่องตัว ในการดำเนินงาน ตลอดจนระยะเวลาในการดำเนินงานที่เหมาะสม จึงไม่เหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นบทบาทของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะที่ผ่านมาการดูแลรักษาที่ดิน กฎหมาย มิได้คำนึงถึงความเหมาะสมและมุ่งเน้นที่จะสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้้อย่างแท้จริง เพราะไม่ว่าจะเป็น นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม ล้วนมีบทบาทหน้าที่ ภารกิจหลักในการบริหารจัดการ ดูแลประชาชน ชาวบ้านในพื้นที่ของตนให้อยู่อย่างสงบเรียบร้อย อันเป็นภารกิจหลัก จึงไม่เหมาะสมที่ ต้องรับภาระหน้าที่ในการสำรวจพื้นที่ดินและทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ แต่สมควรที่จะ กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบขององค์กรหนึ่งองค์กรใดเป็นการเฉพาะที่มีบุคลากรที่มีความพร้อม มี เครื่องมือที่จำเป็นและทันสมัย และมีความรู้ประสบการณ์ในด้านนี้ น่าจะเหมาะสมกว่า และก่อให้เกิด ผลลัพธ์ที่ดีกว่า

4.1.4.2 การดูแล และการบริหารจัดการเกี่ยวกับทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์

กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดเก็บเอกสารทะเบียนที่ดินสาธารณะ ประโยชน์ เพื่อดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ยังเป็นหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ประชาชน ดังนั้นกรมที่ดินจึงมีข้อมูลของที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชน จึงทำให้สามารถ พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องก่อนการออกโฉนดที่ดินแก่ประชาชน แต่เหตุใดปัญหาการออกโฉนด ที่ดินทับที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือ ปัญหาการออกโฉนดที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือที่ดินของรัฐ ประเภทอื่นยังคงเกิดขึ้น ที่ดินสาธารณะประโยชน์จำนวนมากกลับกลายเป็นสมบัติของเอกชน ดังนั้น จึง ต้องพิจารณาว่าเหตุผลที่กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีข้อมูลที่ดินอย่างครบถ้วน ไม่น่าจะเป็นที่ดิน ของรัฐหรือที่ดินของเอกชนก็ตาม เหตุใดจึงไม่สามารถควบคุมดูแล รวมทั้งบริหารจัดการที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้อย่างถูกต้อง ทำให้เกิดข้อสังเกตที่ว่าข้อมูลต่างๆ ใน

⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 10

ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งกรมที่ดินเป็นผู้จัดเก็บอยู่นั้น ไม่ได้ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ หรือข้อมูลที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง หรือมีความคลาดเคลื่อนบิดเบือนไปจากความเป็นจริงหรือไม่อย่างไร หรือการบริหารจัดการภายในหน่วยงานกรมที่ดินไม่ได้ถูกกำหนดให้ทำงานที่เชื่อมต่อกัน จึงทำให้ไม่มีข้อมูลในการตรวจสอบหรือแท้ที่จริงแล้วหน่วยงานที่ดูแลที่ดินทั้งหมดไม่ใช่กรมที่ดิน หรือการบริหารจัดการระบบเอกสารยังไม่ได้มีการใช้งานจริง ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาในส่วนนี้ จึงควรทบทวนบทบาทหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการนำข้อมูลที่มีอยู่นั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และเป็นระบบมากกว่าเดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่ากำหนดบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ยังไม่เหมาะสมเท่าใดนัก เพราะการดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นงานที่ต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้การจัดเก็บเอกสารหลักฐานทางทะเบียนที่ดินต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแล เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บ ตลอดจนการปรับปรุงข้อมูลและการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล พร้อมทั้งสามารถนำข้อมูลที่มีอยู่ไปใช้เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชน และการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 วิเคราะห์มาตรการการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ใช้ในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ในปัจจุบัน

4.2.1 ปัญหาวัตถุประสงค์แห่งหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สธ.1)

เนื่องจากความในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างเอกสารหลักฐานในการสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินในการพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ก็มีใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจะต้องถูกกำหนดให้มีหลักฐานปรากฏในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งหมด กล่าวคือ ที่ดินที่มีแนวเขตตามธรรมชาติ เช่น ลำรางสาธารณะ ถนนหนทาง แม่น้ำลำคลอง เป็นต้น ก็หา

ได้ถูกกำหนดให้ต้องมีเอกสารหลักฐานไม่⁵ อันเป็นวิธีการที่มีลักษณะเดียวกับทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงหรือทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ก็ไม่สามารถดูแลสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ได้อย่างครอบคลุม ชัดเจนหรือเป็นระบบเพียงพอ

4.2.2 ปัญหาหลักเกณฑ์ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

กล่าวคือ นอกจากหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะได้นำเอาหลักเกณฑ์วิธีการออกโฉนด ที่ดินมาปรับใช้ เพื่อให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสามารถสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่ด้วยเหตุที่การออก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีการบันทึกรายละเอียดแห่งที่ดินที่มากขึ้น ได้แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินประเภทใด ตั้งอยู่ ณ ที่ใด อาณาเขตพื้นที่ดิน อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของใคร และมีรูปแบบที่ในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงด้วย แต่การดำเนินการดังกล่าวที่ผ่านมากลับพบว่า ไม่ว่าจะ เป็นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ตาม กลับไม่สามารถดูแลสงวน รักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ได้เท่าที่ควร เพราะไม่ว่าจะเป็ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะที่ยังคงเกิด ขึ้นอยู่เป็นประจำ ปัญหาการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงต้องมอ ย้อนกลับมาพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ในปัจจุบัน ที่ สำคัญๆ ผู้เขียนมีความเห็นว่ามาตรการทางเอกสารเป็นแนวทางวิธีการที่พึงกระทำอย่างเคร่งครัด แต่เมื่อ ระบบมาตรการทางเอกสารในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศไทยในปัจจุบันขาด ความน่าเชื่อถือ ไม่สามารถใช้อ้างอิงเพื่อการพิสูจน์ตรวจสอบได้จริง เพราะข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารไม่ ถูกต้อง คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง รวมทั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบก็ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการ ดำเนินการ ซึ่งอาจจะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ ในการดูแลรักษาที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่⁶ จึงอาจเป็นการเพิ่ม ภาระกิจมากเกินไปหรือไม่ เนื่องจากทั้ง 2 หน่วย มีภาระหน้าที่หลักที่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว ทำให้การ ดำเนินงานในส่วนนี้เป็ไปอย่างล่าช้า แม้การกำหนดหน้าที่ในการดูแล สงวนรักษาที่ดิน สาธารณประโยชน์ไปยังส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความคุ้นเคย ใกล้ชิดกับพื้นที่ แต่ด้วยความรับผิดชอบที่มีเป็ นจำนวนมาก จึงทำให้การดูแลทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้กระทำอย่างจริงจัง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

⁵ ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2517 ข้อ 3

⁶ เรื่องเดียวกัน ข้อ 4

อาจจะไม่ได้มีความรู้หรือประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่ดินอย่างถูกต้อง หรือขาดความเอาใจใส่การติดตาม ตรวจสอบข้อมูลทางเอกสารที่อยู่ให้ถูกต้องอยู่เสมอ หรือเกิดจากการไม่ได้นำข้อมูลที่ปรากฏในเอกสาร ไม่ว่าจะเป็นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เหล่านี้จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการหาแนวทางแก้ไขปัญหา หน้าที่ในการติดตาม ดูแลที่ดิน สาธารณประโยชน์ ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการทางเอกสารที่มีอยู่นั้นมีความสำคัญ แต่ควรพิจารณาทบทวน ตลอดจนพัฒนาให้มีระบบที่ดียิ่งขึ้น ส่วนหนึ่งคือ ความสำคัญของบุคลากร จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในพื้นที่ออกสำรวจพื้นที่ดิน เพื่อการสำรวจและรังวัดพื้นที่ ตลอดจนการอาศัยบุคคลในพื้นที่ในการนำชี้พื้นที่ ทั้งหมดนี้เพื่อให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีความชัดเจนแม่นยำ และเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4.2.3 ปัญหาสภาพบังคับในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

เมื่อก้าวถึงหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง คือ มาตรการทางเอกสารในการสงวนรักษา ที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่กลับเป็นมาตรการที่ไม่ได้ถูกกำหนดเป็นมาตรการบังคับที่พึงกระทำอย่างเคร่งครัด แต่กลับเป็นลักษณะการใช้ดุลยพินิจของอธิบดีกรมที่ดิน พิจารณาตามความเหมาะสมในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและความเห็นของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น⁷ รวมทั้งที่ดิน สาธารณประโยชน์ใดที่มีแนวเขตตามธรรมชาติก็ไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็น หลักฐาน จึงเป็นการทำให้มาตรการดังกล่าวไม่ได้สภาพบังคับ และหาได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงให้ครอบคลุมพื้นที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งหมดไม่ ดังนั้นเมื่อได้กำหนดเป็นการมาตรการในทาง กฎหมายดังกล่าวแล้ว ก็ควรกำหนดให้เป็นมาตรการบังคับที่พึงกระทำอย่างเคร่งครัดและตลอดไปเพื่อให้ การดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นรูปธรรม และสามารถทำให้พื้นที่สาธารณประโยชน์ทั้งหมดที่มี คงอยู่ตลอดไป

4.3 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ...

4.3.1 วัตถุประสงค์แห่งทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

⁷ เรื่องเดียวกัน

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการที่ว่าด้วยการสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน⁸ โดยกำหนดให้ที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกชนิดทุกประเภทจะต้องถูกสำรวจเพื่อการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์โดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ที่ดินที่มีแนวเขตตามธรรมชาติ ไม่ต้องถูกสำรวจตรวจสอบเพื่อการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์รวมทั้งหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่สำหรับร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ตามความในมาตรา 10 กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน⁹ ทั้งหมดโดยไม่ได้กำหนดยกเว้นที่ดินที่มีแนวเขตตามธรรมชาติ รวมถึงที่ดินที่ไม่มีเจ้าของ ถนนหนทางต่างๆ ล้วนแต่ถูกกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการสำรวจ ตรวจสอบเพื่อการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งสิ้น มาตรการเช่นนี้ย่อมส่งผลให้มีการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นอย่างดีครอบคลุม ทัวถึงมากยิ่งขึ้น ทำให้หน่วยงานรัฐมีข้อมูลที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ชัดเจน ครอบคลุม และง่ายต่อการดูแลรักษาตลอดจนการใช้ประโยชน์บนที่ดินเหล่านี้ จึงน่าจะสามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ผลดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

⁸ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ...

มาตรา 5 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ขายตลิ่ง ที่ป่าช้า ที่ไหลเขาทางบก ทางน้ำ หนองน้ำ คลอง บึง สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ ที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน ที่ดินที่ประชาชนมอบอุทิศให้เป็นสาธารณะ ที่ดินไม่มีเจ้าของ ถนนสายหลักและทางเดิน

มาตรา 10 ที่ดินตามมาตรา 5 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ให้จัดเก็บทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้ที่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่นั้น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุดถนนสายหลักและทางเดินตามมาตรา 5 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้ประชาชน ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมิให้มีการบุกรุกและป้องกันการออกเอกสารสิทธิ์เข้าซ้อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนกันที่ไหลเขาไว้ 40 เมตร เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เว้นแต่กรณีที่เคยมีการยกเว้นก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ และการให้สัมปทานเหมืองแร่

ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนพระราชบัญญัตินี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่นั้น ขอคัดสำเนามาเพื่อจัดเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องที่ด้วย

ในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่

⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

4.3.2 บทบาทหน้าที่ในการทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

ตามความในมาตรา 10¹⁰ เป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียงองค์กรเดียว ซึ่งต่างไปจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันที่กำหนดให้การดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นหน้าที่ของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องทำงานร่วมกัน¹¹ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ จึงมีความคุ้นเคยใกล้ชิดพื้นที่มากที่สุด แต่ผลลัพธ์ที่ได้ก็อาจจะไม่ต่างไปจากเดิม กล่าวคือ เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นงานที่มีความยากลำบาก ประกอบกับพื้นที่ดินเหล่านี้มีจำนวนมากมายมหาศาล แนวเขตที่ดินประเภทนี้ก็ยังไม่ชัดเจนและครอบคลุม นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้หรือไม่ว่ามีกฎหมายที่ว่าด้วยการดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ ฉบับใดบ้าง การถูกคุกคามการทำงานของกลุ่มผู้มีอิทธิพลฯ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา การดูแลรักษาที่ดินสาธารณะให้มีความถูกต้องแม่นยำ จึงจำต้องใช้บุคลากรที่มีความคุ้นเคยกับพื้นที่ดิน และมีความรู้ทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ว่าด้วยการใช้ประโยชน์ รวมถึงวิธีการได้มาซึ่งที่ดินเหล่านี้ ตลอดจนหลักเกณฑ์วิธีการในการสงวนรักษา จึงควรมอบหมายหน้าที่แก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นการเฉพาะที่ประกอบด้วยบุคลากรมีความรู้และประสบการณ์ดังกล่าวโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานออกมามีความถูกต้องและมีประสิทธิภาพเชื่อถือได้

กล่าวโดยสรุปคือ ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้ อย่างชัดเจนเป็นเอกเทศมากกว่าเดิม แต่การกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเพิ่มภาระหน้าที่แก่หน่วยงานดังกล่าวมากเกินไป เพราะเป็นองค์กรที่มีภารกิจหลักที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว และอาจทำให้เป้าหมายของการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้ และไม่ได้เกิดผลลัพธ์ที่แตกต่างไปจากเดิมที่เป็นอยู่

4.3.3 รูปแบบของทะเบียนที่ดิน

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ แม้จะกำหนดลักษณะของที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ต้องถูกบันทึกลงในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้อย่างครอบคลุมมากกว่าเดิมที่เป็นอยู่ก็ตาม ซึ่งจะทำให้มีข้อมูลของที่ดินทางทะเบียนที่ครอบคลุมมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ตรวจสอบพื้นที่ดินสาธารณะของประเทศไทย แต่สำหรับรูปแบบของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ก็มีได้เปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างไปจากเดิม ตลอดจนมิได้กำหนดให้ต้องจัดทำแผนที่ดินลงในทะเบียนหรือแนบท้ายทะเบียน

¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ... ข้อ 10

¹¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ...

ที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดมาตรการสงวนรักษาที่ดิน สาธารณประโยชน์โดยการจัดทำทะเบียนที่ดินของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะสามารถช่วยให้การ สงวนรักษาคุ้มครองสมบัติของชาติให้คงอยู่ต่อไปได้ดีกว่ามาตรการที่เป็นอยู่ในขณะนี้ก็ตาม แต่การสงวน รักษาที่ดินเหล่านี้ควรที่จะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นถ้าพึงแต่เพียงการบันทึก ข้อมูลที่ดินลงในทะเบียนโดยปราศจากแผนที่ดินที่แสดงอาณาเขต บริเวณที่ตั้งของที่ดินตลอดจนรูปแบบ การจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียน ย่อมทำให้ทะเบียนที่ดินไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการสงวนรักษาอย่าง สูงสุด ทั้งยังคงมีช่องว่างที่ทำให้การสงวนรักษาที่ดินไม่ได้ผลเท่าที่ควรจะเป็น

ดังนั้น เพื่อให้การดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศให้คงอยู่ ตลอดไป การกำหนดให้มีการจัดทำทะเบียนที่ดินควบคู่ไปกับการกำหนดให้มีแผนที่ดินสาธารณะ เพื่อให้ มีหลักฐานแสดงอาณาบริเวณพื้นที่ดิน และตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินลงในทะเบียนที่ดินหรือแนบท้าย ทะเบียนที่ดินอย่างชัดเจน ก็ยังทำให้การดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.4 วิเคราะห์ปัญหาสถานะทางกฎหมายของที่ดินของรัฐ

ด้วยบทบัญญัติแห่งมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดว่า “ที่ดินที่ไม่ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดให้เป็นของรัฐ” วัตถุประสงค์แห่งมาตรานี้เพื่อกำหนดให้สอดคล้องกับ หลักเกณฑ์ที่ว่าที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์ที่ต้องมีเจ้าของ จะปล่อยว่างเปล่าโดย ปราศจากเจ้าของไม่ได้¹² ประกอบกับที่ดินอันมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องสงวน รักษาไว้เป็นสมบัติของรัฐเพื่อประโยชน์ในด้านต่างๆ ทั้งด้านการบริการสาธารณะ สถานที่ราชการ สวนสาธารณะ และสาธารณประโยชน์อื่นๆ ฯลฯ

ดังนั้น ที่ดินบริเวณใดที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์หรือไม่มีหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนด ที่ดิน) ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ¹³

แต่การกำหนดนิยามของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่าเป็นที่ดินของรัฐ โดยไม่ ปรากฏความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” คืออะไร รัฐเป็นเจ้าของที่ดินหรือไม่ หรือเป็นเจ้าของที่ดิน ในลักษณะใด จึงทำให้สามารถตีความได้หลายทาง กล่าวคือ¹⁴

¹² ศิริ เภาลินสุภชต์, คำอธิบายประมวลกฎหมายกฎหมายที่ดิน พร้อมกฎกระทรวงฯ ระเบียบของคณะกรรมการการจัด ที่ดินแห่งชาติ , หน้า 44-45

¹³ ภาสกร ชุนหุไร, “วิธีการที่ดินมือเปล่าจะกลับคืนมาสู่รัฐ” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 ,2528 , หน้า 102

¹⁴ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา , 2551), หน้า 104-105

1. เป็นที่ดินที่รัฐมีฐานะเป็นเจ้าของ หรือเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินเหล่านี้อย่างสมบูรณ์ เสมือนที่ดินของเอกชน และเป็นผู้ควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน โดยรัฐสามารถมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐดูแล หรือให้เอกชนเช่าเพื่อทำประโยชน์ ในระยะเวลาที่กำหนดได้
2. ที่ดินเป็นของกษัตริย์ หรือ ประมุข ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่เพียงผู้เดียว¹⁵ เป็นแนวความคิดจากระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) ซึ่งระบบนี้มีความเชื่อว่า กษัตริย์เป็นสมมติเทพ จึงเป็นเจ้าของชีวิต และเจ้าแผ่นดินทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม กษัตริย์ไม่ได้ถือครองอย่างเด็ดขาด เพราะสามารถแบ่งที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ประชาชนได้ตามความดีความชอบและตำแหน่งชนชั้นบรรดาศักดิ์
3. รัฐเป็นเพียงผู้ยึดถือแทนประชาชน ในลักษณะเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินเหล่านี้เท่านั้น หาได้มีสิทธิ์ใดๆ เหนือพื้นที่ดิน เพราะที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากผู้ใดผู้หนึ่งสร้างขึ้นมา¹⁶ ที่ดินจึงควรเป็นของส่วนรวม¹⁷ อันเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน¹⁸ มีลักษณะเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ จึงต้องห้ามมิให้ผู้ใดครอบครองเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

อย่างไรก็ดี เมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับที่ราชพัสดุ ซึ่งถือเป็นที่ดินของรัฐเหมือนกัน แต่ความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518¹⁹ กำหนดให้ที่ดินที่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ถือเป็นที่ราชพัสดุ โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์²⁰ อันทำให้ทรัพย์สินดังกล่าวมีลักษณะ

¹⁵ ศักดิ์สิทธิ์ ปราโมช , ฝรั่งศักดินา (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า , 2504) , หน้า 3-6

¹⁶ Andrew, W. Ashby, (Prepared) , PUBLIC LANDS (Rome,Italy : Food and Agriculture Organization of the United Nations 1956) p.4

¹⁷ ภาณุพันธ์ ชัยรัตน์ , “ปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ ,” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) , หน้า 16

¹⁸ ศักดิ์ ไทยวัฒน์ , “บทความกฎหมายที่ดิน เกี่ยวกับการปกครอง” , หน้า 34 – 38

¹⁹ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ มาตรา 4 , มาตรา 5

²⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7742/2548

แม้ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงระบุว่าที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะก็ตาม แต่เมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตาม พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 และ 5 ที่ดินพิพาทจึงเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดิน มิใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม ป.พ.พ. มาตรา 1304 (2) (3) ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ เมื่อจำเลยไม่ยอมออกจากที่ดินพิพาท การกระทำของจำเลยจึงเป็นการรบกวนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ เป็นความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 365 (3) ประกอบกับมาตรา 362

เช่นเดียวกับที่ดินของเอกชนที่สามารถมีกรรมสิทธิ์ได้²¹ กล่าวคือ กระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นเจ้าของสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดิน นำไปแสวงหาผลประโยชน์ในที่ดินได้จำหน่ายจ่ายโอน สิทธิในการหวงกันและติดตามเอาคืนมาซึ่งทรัพย์สินของตน²² ไม่ถือเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์²³

แต่สำหรับที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ที่มีใช้ที่ราชพัสดุ กฎหมายกำหนดแต่เพียงว่าเป็น “ที่ดินของรัฐ” เท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดสถานะทางกฎหมายในการถือครองที่ดินที่ชัดเจน ผู้เขียนจึงทำการศึกษาวิเคราะห์โดยพิจารณาจากองค์ประกอบ ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในที่ดินสาธารณะประโยชน์ของรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนี้

1. การกำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติ และกฎเกณฑ์ต่างๆ ในรูปของกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นลักษณะของที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตราการในการดูแลรักษาที่ดินและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ ตลอดจนกำหนดมาตรการในการเวนคืนที่ดินกลับมาเป็นของรัฐ เป็นภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ในรูปแบบของกฎหมายกำหนดในลักษณะที่กระจัดกระจายไปยังหน่วยงานต่างๆ มากมาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดูแล และการกระจายความรับผิดชอบ

2. พิจารณาจากหลักการเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์²⁴ นอกจากจะมีสิทธิใช้สอย ได้รับประโยชน์จากที่ดินแล้ว ยังมีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินเหล่านี้ แต่ในความเป็นจริง ลักษณะของการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะนั้น รัฐต้องใช้ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและต่อส่วนรวมเท่านั้น และรัฐก็ไม่สามารถที่จะจำหน่ายจ่ายโอนหรือแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันได้โดยพลการ²⁵ เว้นแต่รัฐจะได้ดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องการถอนสภาพการเป็นที่ดินของรัฐเสียก่อน²⁶ ดังนั้นรัฐจึงมีสิทธิในที่ดินสาธารณะประโยชน์อย่างจำกัดเท่านั้น

3. พิจารณาจากเอกสารของทางราชการ ไม่ว่าจะ เป็นทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ได้ทำขึ้นเพื่อเป็นเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐหรือบ่งบอกสถานะของที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งแตกต่างไปจากการจัดทำทะเบียนที่หลวงของประเทศออสเตรเลีย ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนในวัตถุประสงค์ของการทำทะเบียนที่หลวง เพื่อแสดงถึงสิทธิการครอบครองที่ดินและการได้มาซึ่งที่ดิน อาทิเช่น กฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ในทะเบียนที่หลวงได้

²¹ สุชาติ มงคลเลิศพล, เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน ตอนที่ 1 : ประมวลกฎหมายที่ดิน. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

²² เรื่องเดียวกัน หน้า 218

²³ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2552), หน้า 120

²⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336

²⁵ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 10

²⁶ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8

กำหนดว่า ที่หลวงเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (The State of New South Wales)²⁷ อันมีลักษณะบังคับให้ต้องมีทะเบียนที่หลวงและระบุผู้ที่ถือครองที่ดิน แต่สำหรับประเทศไทยกฎหมายกำหนดให้จัดทำทะเบียนที่ดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อเป็นหลักฐานแสดงการมีอยู่ของที่ดิน และเพื่อประโยชน์ในการสงวนรักษาที่ดินไว้เท่านั้น ไม่ได้เป็นเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ หรือแสดงสถานะความเป็นเจ้าของที่ดินแต่อย่างใด

4. นโยบายเร่งออกโฉนดที่ดินแก่ประชาชน หรือแนวทางเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกิน และอยู่อาศัย²⁸ ที่เข้ามาครอบครองอยู่อาศัยในพื้นที่ดินของรัฐ ได้มีที่อยู่อาศัย ที่ทำกินอย่างถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวแม้จะเป็นการช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน แต่นโยบายเช่นนี้นอกจากเป็นการแสดงให้เห็นถึงสิทธิของรัฐเหนือที่ดินสาธารณประโยชน์แล้ว ยังเป็นถือเป็นนโยบายที่อาจเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อจำนวนพื้นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ลดลง กระทั่งต่อการกำหนดแนวเขตพื้นที่ดินของรัฐ และกระทบต่อเจตนารมณ์ของการดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ดังนั้น หากรัฐต้องการกำหนดมาตรการช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ก็ควรต้องกำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และต้องไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ดินสาธารณประโยชน์

5. การเวนคืนที่ดิน โดยการถูกบังคับเวนคืน²⁹ เพื่อประโยชน์และความมุ่งหมายแห่งรัฐ เช่น เพื่อจัดทำสาธารณูปโภคพื้นฐาน เพื่อการป้องกันประเทศ เหล่านี้เป็นต้น ที่แสดงให้เห็นว่าที่ดินของเอกชน รัฐสามารถเรียกคืนกลับมาเป็นสมบัติของรัฐ อันจำทำให้ที่ดินที่ถูกบังคับเวนคืนนั้น มีสถานะเป็นที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน³⁰ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

เมื่อผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว การกำหนดนิยามของที่ดินสาธารณประโยชน์ หมายถึง ที่ดินของรัฐ แค่นี้จึงก่อให้เกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายได้ ดังนี้

1. เกิดความไม่ชัดเจนของหลักการความเป็นเจ้าของ รัฐเป็นเจ้าของที่ดินในสถานะทางกฎหมายใดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระหว่างรัฐเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือ รัฐมีแต่เพียงสิทธิ์ครอบครองเท่านั้น นอกจากนี้รัฐเป็นเจ้าของที่ดินแท้จริงหรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรนำหลักกฎหมายที่ว่าด้วยทรัพย์สินมากำหนดเพื่อให้เกิดความชัดเจน ทำให้กฎหมายอยู่บนพื้นฐาน

²⁷ Crown Lands Act 1989 sec 37 (2)

²⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2547 ข้อ

²⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 5

³⁰ ภาสกร ชุมhuri, “วิธีการที่ดินมือเปล่าจะกลับคืนมาสู่รัฐ” วารสารนิติศาสตร์ , หน้า 117 - 120

ความถูกต้อง ปราศจากการตีความ ตลอดจนทำให้รัฐสามารถใช้สิทธิ์ความเป็นเจ้าของได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

2. เกิดปัญหาการบริหารจัดการและการดูแลทรัพย์สินของรัฐ ปัจจุบันการดูแลรักษาที่ดินตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีลักษณะกระจัดกระจายไม่เป็นระบบ มีการปฏิบัติงานที่ทับซ้อนกัน ทั้งนี้เพราะการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับ และมีผู้เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานอันเป็นการทำให้การดูแลรักษาที่ดินสาธารณะไม่เหมาะสมและไม่เป็นระบบระเบียบ

3. เกิดผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนทางธุรกิจ เพราะที่ดินของรัฐ ไม่ได้มีความชัดเจนในสถานะความเป็นเจ้าของ รวมทั้งไม่มีเอกสารของทางราชการเพื่อบ่งบอกความเป็นเจ้าของที่ดิน และสถานะความเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ จึงทำให้บุคคลทั่วไปไม่สามารถรู้ได้ว่าพื้นที่ใดเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือไม่ และมีอาณาเขตเท่าใด หากมีการทำนิติกรรมใดๆ ก็ยากต่อการตรวจสอบ จึงทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ที่ดินได้โดยง่าย มีการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทั้งเพื่ออยู่อาศัย และเพื่อการประกอบกิจการในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นโรงแรม รีสอร์ท สนามกอล์ฟ ฯลฯ ซึ่งเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏจากการที่ภาครัฐออกสำรวจตรวจสอบพื้นที่แล้วพบว่ามี การบุกรุก ล่วงล้ำเข้ามาในที่ดินของรัฐอันเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ย่อมทำให้เอกชนผู้บุกรุกพื้นที่เหล่านั้นได้รับผลกระทบโดยตรงที่จะต้องหยุด ระงับกิจการต่างๆ เพื่อทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิม ส่งผลให้ธุรกิจต้องหยุดชะงัก ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือในสายตานักท่องเที่ยว ลูกค้าที่มาใช้บริการ และนอกจากนี้ยังเป็นการทำให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมของกฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินสาธารณะประโยชน์ จึงเห็นได้ว่าลักษณะความเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ในภาพรวมไม่เป็นระบบ ไม่มีมาตรฐาน

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้จึงอาจสรุปได้ว่าเจตนารมณ์แห่งมาตรา 2 ประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐ คงต้องการเพียงเพื่อการสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรืออาจจะเป็นสงวนที่ดินไว้เพื่อส่วนรวมเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคน โดยมิได้ต้องการให้ที่ดินประเภทนี้ตกเป็นสิทธิ์ของคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียว³¹ กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐอันเป็นคำกว้างๆ ไว้เท่านั้น ดังนั้น ไม่ว่าจะป็นรัฐหรือรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐก็ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน หรือไม่ว่าผู้ใดก็ไม่อาจมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิ์ครอบครองได้ อันเป็นสมบัติส่วนรวมที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประโยชน์แก่ทางราชการ หรือที่เรียกว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้นเอง³²

³¹ ธรรมรังสี วรรณโก, “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 240

³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ข้อ 3 ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

แต่อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายกำหนดสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินประเภทนี้ไว้อย่างชัดเจน ในลักษณะเดียวกับที่ราชพัสดุก็เป็นผลดี ทำให้การดำเนินงาน การบริหารจัดการ ตลอดจนการกำหนดบทบาทหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินเหล่านี้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการมีสิทธิอย่างเต็มที่ในฐานะเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชน เพราะความเป็นเจ้าของที่ย่อมมีสิทธิในที่ดินอย่างเต็มที่ สามารถวางแผนสมบัติของตนเองและรู้บทบาทหน้าที่ของตนเองมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อรักษาทรัพย์สินอันเป็นสมบัติของตนให้คงอยู่ตลอดไป นอกจากนี้สิทธิการจำหน่ายจ่ายโอนอันเป็นสิทธิแห่งเจ้าของที่ดิน รัฐสามารถกำหนดทิศทางเพื่อการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเสียใหม่ โดยอาจกำหนดแบ่งที่ดินของรัฐตามความเหมาะสมมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ กับที่ดินของรัฐที่จัดสรรเพื่อการจำหน่ายจ่ายโอน สามารถแสวงหาประโยชน์จากที่ดินได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น

4.5 วิเคราะห์การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยการอุทิศโดยปริยาย

การอุทิศที่ดินให้แก่รัฐนำไปใช้เพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อันเป็นการเปลี่ยนสถานะแห่งที่ดินจากที่ดินของเอกชนเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่อาจก่อให้เกิดปัญหา คือ การอุทิศโดยปริยาย ซึ่งเป็นวิธีการที่เอกชนเจ้าของที่ดินยกที่ดินให้แก่รัฐ โดยพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งเจ้าของที่ดินที่เจตนายกที่ดินให้แก่สาธารณะให้ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยปราศจากการสงวนหวงห้าม ทำให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยทันที โดยมีได้นำเอาหลักกฎหมายที่ว่าด้วยการให้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้³³

การได้มาซึ่งที่ดินสาธารณะโดยการพิจารณาจากเจตนาแห่งเจ้าของที่ดินโดยพฤติการณ์แห่งเจ้าของที่ยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยปราศจากการหวงห้ามหรือกล่าวสงวนสิทธิ์ไว้³⁴ หรือละสิทธิ์ครอบครองที่ดินให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น ที่ดินที่เจ้าของปล่อยให้ประชาชนใช้เป็นทางสาธารณะมาเป็นระยะเวลาเกินกว่า 10 ปี ก็ถือว่าเจ้าของที่ดินมีพฤติกรรมที่แสดงถึงเจตนาอุทิศที่ดินโดยปริยายแล้ว³⁵ ซึ่งการอุทิศให้โดยวิธีนี้จะปราศจากการเปลี่ยนแปลงข้อมูลในเอกสารสิทธิ์ กล่าวคือ เป็นนิติกรรมที่ไม่มีแบบ ไม่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียน เพราะไม่อยู่ในบังคับแห่ง

³³ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547) หน้า 47 – 48

³⁴ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 52

³⁵ ภาสกร ชุมhuri, วิธีการที่ดินมือเปล่าจะกลับคืนมาสู่รัฐ. วารสารนิติศาสตร์, หน้า 114

บทบัญญัติว่าด้วยการให้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³⁶ รวมทั้งไม่ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ข้อมูลในโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3) หรือการโอนหรือเวนคืนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่รัฐ อันจะก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนและไม่เป็นธรรมต่อประชาชนในภายหลัง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อการศึกษาสิทธิในที่ดิน การกำหนดอาณาเขตพื้นดินที่มีการอุทิศให้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำนิติกรรมบนที่ดินภายหลังจากที่อุทิศที่ดินเพื่อสาธารณะแล้ว เช่น กรณีที่ทายาทของเจ้าของที่ดินที่ไม่ทราบถึงเจตนารมณ์แห่งเจ้าของที่ดินที่ได้อุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว เมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตายทายาทจึงได้ทำนิติกรรมไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายจ่ายโอนที่ดิน การจำนองที่ดิน หรือการให้เช่าที่ดินเหนือพื้นดิน ส่งผลกระทบต่อผู้รับโอนที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2970/2543

การที่เจ้าของที่ดินพิพาทแสดงเจตนายกที่ดินพิพาทให้เป็นทางสาธารณประโยชน์และยอมให้ประชาชนทั่วไปใช้ที่ดินพิพาทเป็นทางสัญจรไปมาเป็นเวลาหลายสิบปี ย่อมถือได้ว่ามีเจตนาอุทิศให้ที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณะโดยปริยายมาตั้งแต่ต้นแล้ว เมื่อที่ดินพิพาทตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม ป.พ.พ. มาตรา 1304 (2) ย่อมมีผลทันทีโดยไม่ต้องจดทะเบียนเป็นทางสาธารณประโยชน์อีก และยอมไม่สามารถโอนให้แก่กันได้โดยทางนิติกรรม แม้จำเลยจะได้ซื้อที่ดินพิพาทจากการขายทอดตลาดของศาลตาม ป.พ.พ. มาตรา 1330 ก็ตาม จำเลยก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติดังกล่าว ที่ดินพิพาทจึงยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นเดิม คดีนี้โจทก์ฟ้องจำเลยซึ่งเป็นกรณีราษฎรฟ้องกันเองขอให้บังคับว่าที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณะเป็นคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันไม่อาจคำนวณเป็นราคาค่าเงินได้

จากคำพิพากษาศาลฎีกานี้ แสดงให้เห็นว่านอกจากการอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณะทำให้รัฐได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ทางหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องมีเอกสารหรือหลักฐานแล้ว ยังมีผลเป็นการต้องห้ามมิให้โอนแก่กันโดยทางนิติกรรม ผู้ที่รับโอนที่ดินแม้จะกระทำสุจริต เสียค่าตอบแทน และจดทะเบียนโดยสุจริตก็ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เพราะที่ดินมีสถานะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อที่ดินที่เจ้าของแสดงเจตนาอุทิศให้ โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน ย่อมสร้าง

³⁶ สมชัย ซีฆาอุตมากร, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน (กรุงเทพมหานคร : พล สยามพริ้นติ้ง 2555) , หน้า 149

ความเสียหายต่อทายาทของเจ้าของที่ดิน หรือผู้รับโอนที่ดินมาโดยทางนิติกรรมจากผู้โอนโดยสุจริต รวมทั้งบุคคลโดยทั่วไปไม่อาจทราบถึงเจตนาแห่งเจ้าของที่ดินผู้ซึ่งอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณะ หากมีการนำที่ดินเหล่านี้ออกจำหน่ายจ่ายโอนหรือ ออกให้เช่า กฎหมายไม่อาจคุ้มครองผู้ที่ได้ที่ดินมาไม่ว่าโดยทางใดก็ตาม เนื่องจากที่ดินเหล่านี้มีสถานะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์เรียบร้อยแล้ว ดังนั้นเมื่อวิธีการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินสามารถกระทำได้โดยง่ายก็ตาม แต่ผลจากการแสดงเจตนาดังกล่าวที่ไม่มีความชัดเจน ไม่เป็นระบบ ก็ย่อมสร้างความเสียหาย ผู้เขียนเห็นว่าวิธีการอุทิศที่ดินโดยปริยายจึงถือเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมไม่อยู่บนพื้นฐานความถูกต้องและยุติธรรมแห่งกฎหมาย

จากแนวทางปฏิบัติและจากคำพิพากษาศาลฎีกา³⁷ การอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ มิได้ถูกกำหนดให้ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการให้ ดังนั้น ลำพังแต่เพียงแสดงเจตนาด้วยวาจาหรือการปล่อยให้ประชาชนบุคคลทั่วไปเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยปราศจากการหวงกัน หรือหวงห้ามก็ถือเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินแสดงเจตนาอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว รวมทั้งลักษณะการใช้ประโยชน์บนที่ดินที่เป็นเพื่อประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินจึงมีสถานะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ทันที ดังนั้น แม้จะมีการโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ใดก็ตาม ผู้รับโอนก็หาได้มีสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด เพราะที่ดินนั้นๆ เป็นของรัฐ ไม่ว่าผู้ใดก็ไม่สามารถกล่าวอ้างสิทธิ์เหนือพื้นดินต่อผู้รับโอนได้ เพราะฉะนั้นหลัก “ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน” ก็ไม่จำเป็นต้องนำมาปรับใช้

จึงสรุปได้ว่าไม่ว่ารัฐจะเป็นการได้มาซึ่งที่ดินมาโดยการอุทิศอย่างชัดแจ้ง หรือโดยปริยาย การได้มาโดยสภาพ โดยการใช้ประโยชน์ก็ตาม เหล่านี้หาได้มีรูปแบบกำหนดให้ชัดเจน รวมทั้งผลในทางกฎหมายในที่ดินที่รัฐได้มาก็ไม่ทำให้รัฐเป็นเจ้าของที่ดินเช่นเดียวกับเอกชนได้มาซึ่งที่ดินไม่ แต่เป็นการ

³⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9543/2551

โจทก์ที่ 2 ซื้อที่ดินพิพาทจากผู้อื่นแล้วยกให้วัดโจทก์ที่ 1 ขณะที่ดินโจทก์ที่ 1 ยังไม่เป็นนิติบุคคล ต่อมาเมื่อโจทก์ที่ 1 ได้รับการประกาศตั้งเป็นวัดเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2513 โดยมีโจทก์ที่ 2 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าอาวาส โจทก์ที่ 2 ก็ได้แสดงเจตนายืนยันว่าได้มีการยกที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ที่ 1 ตลอดมาโดยมีการทำบันทึกถ้อยคำไว้ว่า โจทก์ที่ 1 มีความประสงค์ขอรับโอนที่ดินพิพาทจากโจทก์ที่ 2 นับแต่วันที่ 13 กรกฎาคม 2513 ถือได้ว่ามีเจตนาอุทิศที่ดินพิพาทเพื่อใช้เป็นที่สร้างวัดที่ดินพิพาทย่อมตกเป็นของแผ่นดินสำหรับใช้เป็นที่สำหรับสร้างวัดโจทก์ที่ 1 ตามเจตนาของผู้อุทิศทันทีโดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนการยกให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 525 เมื่อสร้างวัดโจทก์ที่ 1 เสร็จเรียบร้อยกระทรวงศึกษาธิการและมหาเถรสมาคมเห็นชอบให้ตั้งวัดโจทก์ที่ 1 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2513 ที่ดินพิพาทจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ที่ 1 โดยสมบูรณ์ตั้งแต่นั้น เมื่อที่ดินพิพาทตกเป็นของโจทก์ที่ 1 แล้วตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 มาตรา 34 จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น การที่โจทก์ที่ 2 มอบอำนาจให้จำเลยไปรับโอนที่ดินพิพาทมาเป็นของจำเลย จำเลยก็ไม่มีสิทธิรับโอนที่ดินพิพาทซึ่งเป็นของโจทก์ที่ 1 มาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนซึ่งมีผลทำให้การโอนที่ดินพิพาทจากจำเลยไปยังจำเลยร่วมที่ 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

ได้มาเพื่อที่ประชาชนจะสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้นรัฐจึงมีแต่เพียงสิทธิ์ในการหวงแหนไม่ผู้ใดเข้ายึดครองเป็นสมบัติส่วนตัวเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีในทางกลับกันการกำหนดให้วิธีการได้มาได้หลากหลายวิธีแต่ละวิธีก็ได้กำหนดรูปแบบให้เป็นบรรทัดฐานเช่นนี้ ส่งผลเสียหายแก่รัฐ ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ขัดแย้งแก่ประชาชนที่ต้องยอมรับหลักเกณฑ์ที่ไม่ยุติธรรม และอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยตลอดจนภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบการก็อาจได้รับผลกระทบจากปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องสิทธิ์ในที่ดินว่าเป็นของผู้ใด เพราะการให้ที่ดินโดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือ จดทะเบียน นอกจากจะเป็นการยกเว้นไม่นำเอาหลักกฎหมายที่ว่าด้วยการให้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้แล้ว ยังส่งผลกระทบที่ตามมาภายหลังในการพิสูจน์ตรวจสอบ ตลอดจนการควบคุมดูแลรักษาที่ดินประเภทนี้ และส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นได้จากการแสดงเจตนาโดยปราศจากเอกสารหลักฐาน เมื่อมีการนำที่ดินเหล่านี้ไปทำนิติกรรมในลักษณะต่างๆ ต่อไป เช่นการซื้อขาย การให้หรือ การให้เช่า เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งที่ดินที่ชัดเจน มีความเป็นระบบระเบียบ แม้จะยุ่งยากในการปฏิบัติ แต่ก็ส่งผลดีแก่รัฐและประชาชน ที่จะสามารถพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้อง และยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4.6 วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 จะได้กำหนดลักษณะของที่ดินที่เป็นของรัฐไว้แล้วก็ตาม แต่การที่กฎหมายกำหนดลักษณะของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยพิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ลักษณะ คือ ที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และที่ดินที่สงวนไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันจะทำให้ที่ดินที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กล่าวตอนต้น ก็ย่อมเป็นผลให้ที่ดินเหล่านั้นเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยทันที ซึ่งเท่ากับเป็นการพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพแห่งที่ดินเท่านั้น ดังนั้นผลทางกฎหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินสาธารณประโยชน์จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับเอกสารหรือหลักฐานใดๆ เพื่อแสดงสถานะหรือความสมบูรณ์แห่งที่สาธารณประโยชน์ ทำให้ที่ดินของรัฐประเภทนี้ขาดความเป็นระบบระเบียบที่ชัดเจน ปัญหาการบุกรุกที่ดินจึงเกิดขึ้นได้ง่าย และการที่รัฐไม่มีหลักฐานในการยืนยันสถานะของที่ดินในการต่อสู้คดีกับเอกชน (กลุ่มประชาชนที่มีฐานะร่ำรวย กลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือนักการเมือง) จึงทำให้รัฐต้องสูญเสียพื้นที่ดินอันเป็นที่สาธารณประโยชน์จำนวนมากโดยปราศจากเหตุอันควร

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันหากผู้ที่บุกรุกคือประชาชนชาวบ้านทั่วไป เมื่อคดีขึ้นสู่ศาล ประชาชนผู้บุกรุกที่ดินมักตกเป็นฝ่ายที่แพ้คดีแทบทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะกลุ่มคนเหล่านี้ไม่มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน ประกอบการพิจารณาว่าที่ดินเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่ จะพิจารณาลักษณะของที่ดินตามมาตรา 1304 (2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่านั้น

ดังนั้น เมื่อการพิจารณาที่ดินที่มีลักษณะตรงตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ซึ่งจะมีผลให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยรัฐหรือหน่วยงานรัฐไม่ต้องทำเอกสารหรือหลักฐานใดๆ เพื่อยืนยัน หรือแสดงสิทธิในที่ดิน หากประชาชนเข้าครอบครอง หรือทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ย่อมถือเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐทันที การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้จึงมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดี คือ ทำให้รัฐมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่สาธารณประโยชน์ได้ง่าย รัฐสามารถพิจารณาจากสภาพของที่ดินหรือลักษณะแห่งการใช้ประโยชน์แห่งที่ดินว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ อันจะทำให้ที่ดิน มีสถานะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ทันที โดยไม่ต้องทำเอกสารใดๆ เพื่อเป็นหลักฐานแสดงสถานะที่ดินสาธารณประโยชน์

ข้อเสีย คือ ก่อให้เกิดผลกระทบสิทธิของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิการครอบครองอยู่อาศัย สิทธิทำมาหากิน ชาวบ้านที่อาจไม่มีความรู้กฎหมาย รวมถึงการที่ไม่สามารถรู้ได้ว่าที่ดินที่ตนเข้าครอบครองอยู่อาศัยหรือเข้าทำประโยชน์นั้นเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่ การตรวจสอบก็ทำได้ยาก ต้องใช้เวลานานเนื่องจากที่ดินประเภทนี้ไม่มีเอกสารหลักฐานเพื่อยืนยันสถานทางกฎหมายของที่ดินประเภทนี้ นอกเหนือไปจากการพิจารณาจากลักษณะแห่งที่ดินเท่านั้น จึงอาจจะทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรานี้มีลักษณะที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยแล้วศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะกฎหมายไม่อยู่บนพื้นฐานความยุติธรรมต่อประชาชน เป็นการเอาเปรียบประชาชน

4.7 วิเคราะห์ปัญหาเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 1308 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³⁸

ด้วยเหตุที่มาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ก่อให้เกิดการได้สิทธิที่ดินแก่ประชาชนหรือแก่รัฐที่จะทำให้ตนมีที่ดินเพิ่มขึ้น อันเป็นสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดิน ในลักษณะเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์หรือทรงสิทธิ์ครอบครองก็ตาม แต่กรณีการเกิดที่งอกริมตลิ่งตามความหมายแห่งมาตรานี้ ต้อง

³⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308

เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติมิใช่เกิดขึ้นจากฝีมือมนุษย์ และหากที่งอกที่เกิดขึ้นติดกับที่ดิน สาธารณะที่งอกย่อมเป็นที่สาธารณะด้วยเหมือนกัน³⁹

มาตรา 1308 จึงเป็นช่องทางหนึ่งที่เอกชนหรือประชาชนสามารถจะแสวงหาประโยชน์ โดยกระทำการโดยมิชอบ เพื่อต้องการเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นกับที่ดินของรัฐก็ได้ โดยใช้วิธีการที่มีชอบด้วยกฎหมาย และช่องว่างทางกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อที่สาธารณะประโยชน์บางจำพวกที่ กฎหมายมิได้บังคับให้ต้องมีการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อันได้แก่ที่ดินที่มีแนวเขตพื้นที่ตามธรรมชาติ เช่น คูคลอง ร่องน้ำ ลำรางสาธารณะ จึงเป็นช่องทางในการกระทำการอันมิชอบและเป็นการยากที่หน่วยงานรัฐจะตรวจสอบหาความจริง เพราะไม่มีเอกสารหลักฐานเพื่ออ้างอิงหรือบ่งบอกถึงความเป็นที่ดินสาธารณะ ดังนั้นเมื่อที่ดินปราศจากหลักฐานอ้างอิง การเกิดขึ้นของที่งอกโดยฝีมือมนุษย์การนำตะกอนดิน ททรายมาทับถม⁴⁰ หรือหากเป็นที่งอกที่มาจาก การแปรสภาพตามฤดูกาลและกาลเวลาจึงเกิดการสะสมของดิน ตะกอนหิน ททราย ทับถมจากลำราง สาธารณะ ลำคลองต่างๆ จนเกิดเป็นที่งอกริมตลิ่ง ซึ่งประชาชนหรือชาวบ้านที่อาศัยบริเวณนั้นๆ ก็อาจ กล่าวอ้างสิทธิ์ความเป็นเจ้าของโดยอาศัยความในมาตรา 1308 นี้

4.8 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่กระทบต่อการประกอบ ธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์

ด้วยระบบของกฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีความชัดเจน และไม่มีมาตรฐานที่สามารถเชื่อถือและตรวจสอบได้ กล่าวคือ

³⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9817 - 9819/2542

เดิมบริเวณที่พิพาทเป็นเกาะอยู่กลางแม่น้ำกอก ต่อมาแม่น้ำกอกเปลี่ยนทางเดินของน้ำลงมาจากทิศใต้ ทำให้แม่น้ำกอกส่วน ที่อยู่ระหว่างเกาะกับที่ชายตลิ่งดินขึ้นน้ำท่วมไม่ถึงและทำให้เกาะกับตลิ่งเชื่อมติดต่อกัน กลายเป็นที่พิพาท ที่พิพาทจึงเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(2) แม้ โจทก์ได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่พิพาทตลอดมา ก็หาไม่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิ์ครอบครองที่จะยื่นต่อรัฐได้ไม่ โจทก์จึงไม่มีสิทธิ์ ขอให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่พิพาทได้

⁴⁰ ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ. 2538 ข้อ 6.4 ที่ดินซึ่งเป็นที่งอก ให้พิจารณา โดยอาศัยความในมาตรา 1308 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งที่ดินแปลงใดเกิดอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สิน ของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น เฉพาะด้านแนวเขตที่ดินตามโฉนดโดยถือเอาเส้นฉากกับแนวฝั่งผ่านจุดปลายเขตที่ดินที่แนวฝั่งลงมาใน น้ำ นอกจากนี้การที่จะพิจารณาว่าเป็นที่งอกต้องเป็นที่ดินซึ่งงอกไปจากตลิ่ง และตามปกติน้ำขึ้นสูงสุดขึ้นท่วมไม่ถึง ทั้งต้องเป็นที่ งอกซึ่งเกิดขึ้นตามธรรมชาติ มิใช่เกิดจากการถม

การเป็นที่งอกโดยธรรมชาติหรือการถม ให้เจ้าหน้าที่แจ้งข้างรังวัดว่าควรขอให้เจ้าหน้าที่จากกรมทรัพยากรธรณี ตรวจสอบชั้นดินก่อน ...

1. กฎหมายกำหนดลักษณะของที่ดินสาธารณะประโยชน์⁴¹ โดยให้พิจารณาจากสภาพหรือการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องทำเอกสารหลักฐานใดๆ ในการแสดงสถานะทางกฎหมายของที่ดินสาธารณะประโยชน์ และการถือครองที่ดินเหล่านี้ รวมถึงทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งไม่ใช่แบบ หรือ หนังสือที่ต้องกระทำเพื่อแสดงสถานะของที่ดิน เพียงแต่เป็นเอกสารหลักฐานอันเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อการสงวนรักษาที่ดินเหล่านั้นไว้เท่านั้น
2. มาตรการทางกฎหมายในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ก็ไม่ได้กำหนดต้องมีการออกสำรวจตรวจสอบที่ดินสาธารณะทุกประเภท ทุกพื้นที่
3. วิธีการได้มาซึ่งที่ดินสาธารณะประโยชน์ในลักษณะของการอุทิศที่ดินโดยปริยาย อันเป็นการให้โดยปราศจากเอกสารหลักฐานใดๆ ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายทันทีที่มีการแสดงเจตนาทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินสาธารณะแก่เอกชนเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นการครอบครองอยู่อาศัย หรือการครอบครองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะพื้นที่ดินที่เป็นที่เช่า ภูเขา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า หรือการประกอบกิจการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างรีสอร์ต โรงแรม ธุรกิจที่พักอาศัยหรือ สนามกอล์ฟ ฯลฯ ซึ่งสร้างความเสียหายแก่ประเทศและกระทบต่อภาคธุรกิจ ด้วยเหตุที่ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่อยู่บนพื้นที่ซึ่งมีภูมิประเทศและภูมิอากาศที่สวยงาม และเหมาะสมแก่การเป็นแหล่งท่องเที่ยว ประกอบกับมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจการท่องเที่ยวของภาครัฐ และมาตรการเร่งออกโฉนดที่ดินทำกินเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อที่ดินของรัฐ ทำให้ที่ดินของรัฐลดน้อยลง

ดังนั้นเมื่อที่ดินของรัฐที่อยู่ในทำเลที่สวยงาม มีความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศ ย่อมเป็นตัวกระตุ้นให้ภาคเอกชน ประชาชนทั่วไป เข้าบุกรุก เพื่อการครอบครองได้มาเป็นของตน หรือเป็นนายหน้าจัดหาที่ดินเหล่านี้ขายให้แก่เอกชนที่ต้องการเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจไม่ว่าจะเป็นการสร้างรีสอร์ต โรงแรม บ้านพักตากอากาศ แหล่งปลูกพืชพรรณเศรษฐกิจต่างๆ มากมาย ตัวอย่างเช่น พื้นที่ดินบริเวณเขาแพง เขายายเที่ยง วังน้ำเขียว ภูเรือ ซึ่งล้วนแต่เป็นที่ดินของรัฐ ที่มีลักษณะเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ และที่ดิน สปก. ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่ที่ดินเหล่านี้มีการออกเอกสารสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็น นส. 3 หรือ โฉนดที่ดิน

ในการติดตามเอาคืนซึ่งที่ดินของรัฐ โดยอาศัยความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐออกสำรวจพื้นที่และพบว่าพื้นที่ใดเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือที่ดิน สปก. อันเป็นการต้องห้ามมิให้ครอบครองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ในที่ดินเป็นการส่วนตัว รัฐก็จะต้องติดตามเอาที่ดินเหล่านั้นคืนมา และทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิม อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาขั้นตอนในการพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องว่ามีการบุกรุกที่ดินของรัฐจริงหรือไม่ จำเป็นต้องใช้เวลา

⁴¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

เนื่องจากสาเหตุหลักๆ คือ การไม่มีเอกสารหลักฐานของทางราชการที่สามารถบ่งบอกสถานะของที่ดิน รวมถึงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินสาธารณประโยชน์ ประกอบกับการพิจารณาตรวจสอบจากทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ หรือ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็อาจได้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อน หรือ เป็นพื้นที่ที่ยังไม่ได้ทำการสำรวจมาตั้งแต่แรกก็เป็นได้ ทั้งนี้เมื่อเป็นคดีขึ้นสู่ศาล ส่วนใหญ่ประชาชนมักเป็นฝ่ายแพ้คดี เพราะความไม่เป็นระบบของกฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ตอนต้น ผลที่ตามมา คือ ไม่ว่าจะได้ปลูกสร้างสิ่งใดบนที่ดินก็ตาม ก็จะต้องถูกรื้อถอนและทำให้เป็นไปตามเดิมทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป เมื่อได้พิจารณาระบบของกฎหมายที่ดินสาธารณประโยชน์มีปัจจัยต่างๆ อันเป็นความบกพร่องในการวางโครงสร้างของที่ดินสาธารณประโยชน์ มาตรการการสงวนรักษาที่ดินที่ หละหลวม ไม่ชัดเจน จึงส่งผลเสียต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศ แหล่งท่องเที่ยว ส่งผลกระทบต่อความ น่าเชื่อถือแก่นักท่องเที่ยว

เมื่อมีการบุกรุก รัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดิน เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ต้องดำเนินการติดตาม นำที่ดินเหล่านั้นคืนกลับมา ซึ่งหากพิจารณาในทางกลับกัน โดยหาแนวทางป้องกัน ใฝ่ระวังมิให้เกิด ปัญหาบุกรุก มากกว่าการหาวิธีการในการแก้ไขปัญหา และการติดตามตรวจสอบพื้นที่ดิน จะเป็นผลดี ต่อรัฐและประชาชนมากกว่า เพราะวิธีการที่รัฐทำอยู่นั้น ไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้องและเป็นธรรมแก่ประชาชน ปัญหาการบุกรุกก็ยังเกิดขึ้นได้ ควรกลับไปทบทวนที่ต้นเหตุการบุกรุก ว่ามีสาเหตุมาจากจุดใด ส่วนที่กฎหมาย มีข้อบกพร่อง ได้แก่ การกำหนดมาตรการสงวนรักษาที่ดินโดยทางเอกสารที่หละหลวม ไม่ครอบคลุม และไม่สามารถใช้พิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องได้ เพราะนอกจากจะเป็นข้อมูลที่อยู่ในทะเบียนโดยมิได้ จัดเก็บลงในสารบบกลางแล้ว ยังไม่มีการแนบแผนที่ดิน และลักษณะของที่ดินประเภทนี้รัฐไม่ได้ กำหนดให้ต้องมีเอกสารใดๆ เพื่อเป็นหลักฐาน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

มาตรการในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ดินสาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น คือ มาตรการทางเอกสารที่ใช้เป็นหลักฐานเพื่อพิสูจน์ การมีอยู่จริงของที่ดิน ตลอดจนเป็นฐานข้อมูลในการสำรวจตรวจสอบจำนวนที่ดินสาธารณประโยชน์ในประเทศไทยและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นสมบัติส่วนตน ซึ่งประกอบด้วย 2 วิธีการ ได้แก่ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งทั้ง 2 วิธีนี้เป็นวิธีการทางกฎหมายที่ถูกกำหนดให้ถือปฏิบัติมาเป็นเวลานานแล้ว และยังคงใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน แต่ปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์ในประเทศไทยถูกบุกรุกก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ ที่ดินของรัฐยังถูกยึดถือครอบครองเป็นสมบัติของเอกชนอยู่เป็นจำนวนมาก จนทำให้ปริมาณที่ดินสาธารณประโยชน์มีจำนวนน้อยลง ซึ่งพบว่าแนวเขตที่ดินสาธารณะในปัจจุบันไม่ชัดเจน บางพื้นที่ยังไม่ถูกสำรวจหรือไม่มีอยู่ในฐานข้อมูลทางทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และปัญหาการออกโฉนดที่ดินเสื่อมค่าที่ดินสาธารณะ ทั้งหมดนี้ล้วนมีสาเหตุมาจากมาตรการทางกฎหมายที่ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะที่หละหลวม ไม่มีความชัดเจน และไม่มีสภาพบังคับอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แม้จะเป็นมาตรการทางกฎหมายกำหนดไว้สำหรับการดูแลรักษาที่ดินของรัฐสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ตาม แต่เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่าไม่ใช่ที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกประเภทจะถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้มาตรการทางกฎหมายในการทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และการออกหนังสือสำหรับที่หลวง เพราะกฎหมายกำหนดยกเว้นสำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์บางจำพวกไว้ คือ กรณีที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่มีแนวเขตในตัวเองตามธรรมชาติ เช่น ลำรางสาธารณะ ห้วยหนองคลอง บึง รวมทั้งถนนหนทาง ทางระบายน้ำ เป็นต้น ที่ไม่ต้องทำการสำรวจเพื่อจัดทำหลักฐานทางเอกสารดังกล่าว จึงทำให้ที่ดินสาธารณประโยชน์บางส่วนไม่ได้ถูกสำรวจตรวจสอบ จึงไม่มีการบันทึกข้อมูลลงในทะเบียนที่ดิน ทำให้ข้อมูลของที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่ครบถ้วนและตกสำรวจไป ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอาจตกเป็นสิทธิ์ของเอกชนได้อย่างง่าย ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวจึงหาได้มีลักษณะบังคับที่ต้องกระทำอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้การกำหนดหน่วยงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดูแลรักษาที่ดิน สาธารณประโยชน์ ได้แก่ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำงานร่วมกันในการดูแลรักษา รวมทั้งการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ อันเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังท้องถิ่นซึ่งมีความ ใกล้ชิดและคุ้นเคยกับพื้นที่ สามารถทำการสำรวจเพื่อการบันทึกข้อมูลทางทะเบียนที่ดินได้อย่างถูกต้อง และครอบคลุม

ซึ่งการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้แก่ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะ เหตุที่มีความคุ้นเคยและใกล้ชิดกับพื้นที่ จึงควรที่จะทำหน้าที่ในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้การดูแลรักษาที่ดิน สาธารณประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบุคคลที่ได้รับมอบหมาย มีหน้าที่ความรับผิดชอบใน ภารกิจหลักในการปกครองดูแล รักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ ดังนั้นการกำหนดให้ต้องรับผิดชอบในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ การจัดทำทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ในเขตพื้นที่ตน จึงเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่มากเกินไป อันจะทำให้การปฏิบัติงาน ดังกล่าวไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรที่ต้องมีการทบทวนบทบาทหน้าที่ เพราะภารกิจ การดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ในประเทศไทยซึ่งมีลักษณะที่กระจายกระจาย และงานในลักษณะ เช่นนี้จำเป็นต้องดูแลอย่างใกล้ชิด และต้องการบุคลากรที่มีความพร้อม มีความรู้และประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญด้านนี้เป็นการเฉพาะ เพราะด้วยลักษณะงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ และ ประสบการณ์เป็นสำคัญ จึงอาจไม่เหมาะสมที่จะต้องให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นต้องมารับผิดชอบ ดำเนินการในส่วนนี้ อันจะส่งผลให้มาตรการทางกฎหมายและวิธีการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ได้แก่การจัดทำข้อมูลทางทะเบียนที่ดินเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อน ไม่ตรงกับความเป็นจริง จึงพบว่า หลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติขาดความรัดกุมและไม่กำหนดมาตรการดูแลแก่หน่วยงานให้เป็นกิจลักษณะ และไม่เหมาะสม ย่อมทำให้การดูแลรักษาป้องกันที่ดินสาธารณะอันเป็นสมบัติของประเทศไม่ทั่วถึงและ ครอบคลุม มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ก็ไร้ความหมายและเปล่าประโยชน์

การจัดเก็บเอกสารหลักฐานทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์และหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง ซึ่งต้องจัดส่งสำเนาอย่างละชุดมาเก็บไว้ ณ ส่วนกลาง ได้แก่ กรมที่ดิน จึงทำให้กรมที่ดินเป็น ศูนย์กลางข้อมูลของที่ดินทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน แต่เป็นการจัดเก็บที่ กระจายแยกกันตามประเภทของที่ดินแก่หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบ เพราะนอกจากกรมที่ดินจะมี หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลบริหารจัดการที่ดินของรัฐทั้งหมด โดยจัดเก็บเอกสารทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ กรมที่ดิน ยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ว่าจะเป็น โฉนดที่ดิน และ นส. 3 อันเป็นที่ดินของเอกชนที่สามารถครอบครองได้ แต่เหตุใดการออกเอกสารสิทธิ

กลับพบปัญหาการออกโฉนดที่ดินทับที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือ ปัญหาการกำหนดแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์บนที่ดินมีโฉนด

การมีกฎหมายหลายต่อหลายฉบับเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันมีลักษณะที่ซ้ำซ้อนเกี่ยวพันกันหลายหน่วยงานเกินกว่าความจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นกรมที่ดิน กรมเจ้าท่า นายอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งหมดนี้ล้วนแต่มีบทบาทหน้าที่อย่างเดียวกัน คือ การดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งสิ้น ซึ่งการกำหนดบทบาทหน้าที่แก่หน่วยงานต่างๆ ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 และ บทที่ 4 เนื่องจากแต่ละหน่วยงานล้วนมีบทบาทหน้าที่อันมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น ดังนั้นในการกำหนดหน้าที่ในลักษณะที่ซ้ำซ้อนแก่หน่วยงานต่างๆ ย่อมสร้างความสับสนและการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ภาระความรับผิดชอบ จนนำไปสู่การดำเนินงานที่ล้มเหลว เพราะพื้นที่เดียวกันแต่มีหลายหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบเหมือนกัน ผลสุดท้ายคือ วัตถุประสงค์ของการวางแผนทรัพย์สินของประชาชนทุกคน ก็ไร้ความหมาย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 1304 (2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อาจเป็นบทบัญญัติที่สร้างความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือกระทบต่อสิทธิของประชาชน เพราะหากเกิดข้อเท็จจริงที่ว่า ที่ดินที่ประชาชนเข้าไปครอบครอง อยู่อาศัยหรือทำกินนั้น ปรากฏว่าที่ดินมีลักษณะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งเมื่อเป็นคดีความขึ้นสู่ศาลระหว่างรัฐกับประชาชนผู้บุกรุก ประชาชนย่อมฝ่ายแพ้คดี เพราะเหตุที่กฎหมายได้กำหนดลักษณะแห่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้แล้ว ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สามารถพิจารณาได้จากสภาพแห่งทรัพย์สินและการใช้ประโยชน์เท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องมีเอกสารหลักฐานเพื่อยืนยันหรือแสดงสถานะความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ และไม่ว่าจะเป็นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ตามก็ไม่ใช่อเอกสารหลักฐานแสดงสถานะแห่งที่ดินประเภทนี้ แต่เป็นมาตรการสงวนรักษาที่ดินทางเอกสารเท่านั้น ดังนั้นหากผู้ใดบุกรุกที่ดินดังกล่าวย่อมมีความผิดและต้องออกไปจากที่ดินเหล่านั้นโดยปราศจากข้อยกเว้น จึงสรุปได้ว่าลักษณะแห่งที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่สามารถพิจารณาจากสภาพภายนอก โดยปราศจากเอกสารใดๆ ของทางราชการ ตลอดจนวิธีการได้มาซึ่งที่ดินสาธารณประโยชน์ ย่อมสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูล อันเป็นข้อเท็จจริง ในการป้องกัน และ การพิสูจน์สิทธิที่ดิน อันเป็นประโยชน์ทั้งกับรัฐ และเอกชน ประกอบกับมาตรการสงวนรักษาที่ดินที่สาธารณประโยชน์ไม่สัมพันธ์กับลักษณะของที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงทำให้ไม่สามารถดูแลรักษาที่ดินเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพการบุกรุกที่ดิน และจำนวนพื้นที่ที่ดินสาธารณประโยชน์จึงลดน้อยลงเรื่อยๆ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นที่ดินของรัฐ ตามความในมาตรา 2 ประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐเป็นเจ้าของที่ดินในลักษณะเดียวกับที่เอกชนครอบครองหรือไม่ กล่าวคือ ด้วยลักษณะแห่งการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน สิทธิความเป็นเจ้าของจึงเป็นสิทธิเด็ดขาดเหนือที่ดิน จึงมีสิทธิ์จำหน่าย ใช้อ้อย ให้ หวงกัน รวมทั้งสิทธิ์ชดเชย แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งมีลักษณะเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ อันเป็นทรัพย์สินที่ต้องห้ามมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว สิทธิของรัฐเหนือทรัพย์สินดังกล่าวจึงมีอยู่อย่างจำกัด และหากพิจารณาจากการจัดทำเอกสารทางราชการเพื่อการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การจัดทำเอกสารเหล่านี้มิได้ทำขึ้นเพื่อเป็นเอกสารแสดงสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ แต่เป็นการใช้สิทธิ์ในการหวงกันและการสงวนรักษาทรัพย์สินเหล่านี้ไว้ เพื่อให้ทรัพย์สินนั้นๆ คงอยู่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ตลอดไปเท่านั้น จึงไม่ใช่การใช้สิทธิ์ในฐานะเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในลักษณะเดียวกับเอกชน ซึ่งแตกต่างไปจากการจัดทำทะเบียนที่หลวงของประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนในการจัดทำทะเบียนเพื่อแสดงถึงการได้มาซึ่งที่ดินและการถือครองที่ดินโดยรัฐรวมทั้งยังเป็นการสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ไปในตัว เช่น ความในทะเบียนที่ดินของรับนิวเซาท์เวลส์ ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ที่ดินเป็นของรัฐนิวเซาท์เวลส์” (The State of New South Wales)¹ แต่สำหรับประเทศไทยกฎหมายกำหนดให้จัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อเป็นหลักฐานการมีอยู่ของที่ดินและเพื่อประโยชน์ต่อการสงวนรักษาที่ดินเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าเจตนารมณ์แห่งมาตรา 2 ประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐ คงต้องการเพียงเพื่อการสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรืออาจจะเป็นส่วนรวมที่ดินไว้เพื่อส่วนรวมเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคน โดยมีได้ต้องการให้ที่ดินประเภทนี้ตกเป็นสิทธิ์ของคนใดคนหนึ่งเพียงผู้เดียว กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐอันเป็นคำกว้างๆ ไว้เท่านั้น และไม่ว่าจะป็นรัฐหรือรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐก็ได้เป็นเจ้าของที่ดิน ในลักษณะเดียวกับที่ดินของเอกชน แต่เพื่อต้องการกำหนดลักษณะแห่งที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินที่ไม่ว่าผู้ใดก็ไม่อาจมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองได้ อันเป็นสมบัติส่วนรวมที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประโยชน์แก่ทางราชการ หรือที่เรียกว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้นเอง

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สามารถได้มาโดยวิธีการอุทิศให้โดยปริยาย ซึ่งการอุทิศให้โดยปริยาย คือการแสดงเจตนาจากพฤติการณ์แห่งเจ้าของที่ดิน ในการทำให้ที่ดินของตนเองเป็นที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ได้ โดยไม่ต้องมีเอกสารหลักฐานใดๆ ประกอบการแสดงเจตนาหรือแสดง

¹ Crown Lands Act 1989 sec 37 (2)

ความสมบูรณ์แห่งการแสดงเจตนาอุทิศที่ดิน ประกอบกับ คำพิพากษาศาลฎีกา ยอมรับหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยการอุทิศให้โดยปริยายสามารถใช้ได้กับการอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ และไม่นำเอาหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่าด้วยการให้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์มาใช้ ซึ่งวิธีการนี้ ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ได้อุทิศเป็นที่ดินสาธารณะแล้ว ผู้ที่จะเข้ามาทำนิติกรรมไม่สามารถที่จะตรวจสอบ หรือบุคคลโดยทั่วไปไม่อาจรู้ได้ว่าที่ดินผืนนี้ได้ถูกอุทิศเพื่อสาธารณะแล้วหรือไม่

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณามาตรการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ล้วนเป็นมาตรการที่มีจุดบกพร่องอันเป็นช่องทางที่ทำให้รัฐต้องสูญเสียพื้นที่ดินเหล่านี้ ประกอบกับการกำหนดลักษณะของที่ดินที่สามารถพิจารณาจากสภาพและการใช้ประโยชน์ ที่สร้างความเดือนร้อนแก่ประชาชน เพราะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีลักษณะความหมายที่กว้างขวาง โดยไม่ต้องมีเอกสารหลักฐานใดๆ เพื่อปกป้องสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ ดังนั้น เมื่อที่ดินใดก็ตามที่มีลักษณะเป็นไปตามความในมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยนำมาใช้ประกอบกับมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็หมายความว่าที่ดินเหล่านั้นเป็นที่ดินของรัฐอันมีลักษณะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ต้องห้ามมิให้ครอบครอง หรือทำประโยชน์ใดบนที่ดินเหล่านี้ ซึ่งอาจส่งผลเสียหายแก่ผู้ที่อยู่อาศัย และผู้ใช้ที่ดินประกอบอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจโรงแรม บ้านพักตากอากาศ ที่ต้องได้รับผลกระทบจากทั้ง 2 มาตราดังกล่าว ในอันที่ต้องหยุดกิจการ และทำให้ที่ดินเป็นไปตามเดิม สร้างความเสียหายต่อภาคธุรกิจการท่องเที่ยว และความน่าเชื่อถือต่อผู้ใช้บริการ นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างชาติ ดังนั้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรกำหนดลักษณะของที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ชัดเจน มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน ที่สามารถใช้อ้างอิงและตรวจสอบได้ มากกว่าการใช้วิธีการพิจารณาผลทางกฎหมายหรือสถานะทางกฎหมายของที่ดินจากสภาพหรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น

ปัญหาการกล่าวอ้างการได้สิทธิ์ในที่ดินที่เพิ่มขึ้น อันเกิดจากที่งอกริมตลิ่งตามมาตรา 1308 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการเกิดขึ้นของที่งอกอาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและโดยฝีมือมนุษย์ ซึ่งเมื่อเกิดที่งอก ผลที่ตามมา คือ การกล่าวอ้างสิทธิ์ในที่ดิน และในกรณีที่งอกเกิดขึ้นโดยฝีมือมนุษย์ มิได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติการแอบอ้างสิทธิ์ในที่ดินโดยอาศัยความในมาตรา 1308 นี้ก็เป็นการยากที่จะพิสูจน์ตรวจสอบว่าที่งอกนั้นเกิดโดยเองหรือไม่ ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้อาศัยช่องทางในการกล่าวอ้างสิทธิ์ในที่ดินที่เกิดที่งอกขึ้นโดยกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย อันมีเจตนาทุจริตเพื่อให้ตนได้ที่ดินเพิ่มขึ้น จึงควรกำหนดเนื้อหาหลักลักษณะของที่งอกริมตลิ่งให้ชัดเจน หรือยกเลิกมาตรานี้เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินของรัฐในประเทศออสเตรเลียนั้น ที่ดินที่มีลักษณะเป็นที่ดินอันเป็นของรัฐ คือที่ดินที่ต้องห้ามมิให้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ซึ่งการเป็นที่ดินของรัฐใน

ประเทศออสเตรเลียตั้งอยู่ภายใต้ระบบทะเบียนที่ดินทั้งหมด กล่าวคือ ที่ดินของเอกชนทั่วไป และที่ดินของรัฐก็ต้องมีการบันทึกข้อมูลที่ดินลงในทะเบียนที่ดินทั้งหมด เพื่อให้มีข้อมูลปรากฏในทางทะเบียนว่าที่ดินแต่ละแปลงเป็นของผู้ใด เพราะที่ดินของประเทศออสเตรเลียจำเป็นต้องมีผู้ยึดถือครอบครอง เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการติดตามตรวจสอบพื้นที่ดิน และแม้ว่าประเทศออสเตรเลียจะประกอบไปด้วยรัฐต่างๆมากมาย ซึ่งแต่ละรัฐก็มีกฎหมายเป็นของตนเองก็ตาม แต่เมื่อได้ทำการศึกษากฎหมายแต่ละรัฐแล้ว จึงทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายของแต่ละรัฐมีพื้นฐานทางกฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ที่ดินของรัฐ จึงต้องมีการขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อให้มีหลักฐานทางเอกสารเพื่อแสดงออกถึงการครอบครองโดยรัฐ หรือรัฐเป็นเจ้าของที่ดิน และการขึ้นทะเบียนยังเป็นการทำให้รัฐมีฐานข้อมูลของที่ดินทั้งหมด ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน และในกรณีที่รัฐต้องการที่ดินที่มีใช้ที่ดินของรัฐเพื่อนำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ รัฐก็สามารถดำเนินการทางกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน มี 3 วิธีการ ได้แก่ การได้มาโดยวิธีการบังคับ หรือการเวนคืนที่ดิน การได้มาโดยการทำข้อตกลงหรือทำสัญญาระหว่างกัน หรือการได้มาโดยมีผู้อุทิศที่ดินแก่รัฐ เมื่อรัฐได้มาซึ่งที่ดินแล้วต้องดำเนินการประกาศเผยแพร่ โดยการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา พร้อมทั้งการจดทะเบียนที่ดินของรัฐ เพื่อให้ที่ดินที่รัฐได้มาเป็นที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างถูกต้องครบถ้วน ซึ่งการจัดทำทะเบียนที่ดินนอกจากจะเป็นรูปแบบวิธีการในการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐแล้ว ยังถือเป็นมาตรการในการสงวนรักษาที่ดินไปในคราวเดียวกัน ย่อมทำให้การดูแลรักษาที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และครอบคลุม มีความเป็นระบบ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ประกอบกับการศึกษากฎหมายของประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ ศึกษาสถานะทางกฎหมายของที่ดินสาธารณประโยชน์ ระบบทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ สถานะของทะเบียนที่ดิน บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ วิธีการในการได้มาซึ่งที่ดินสาธารณประโยชน์ อันเป็นการศึกษาเพื่อเป็นตัวอย่างอันเป็นประโยชน์ต่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศไทย และนำผลที่ได้รับจากศึกษากฎหมายของประเทศออสเตรเลียมาเป็นแนวทางในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ดินในประเทศไทย เพราะกฎหมายที่ดินของประเทศไทยมีความเป็นระบบ มีการวางโครงสร้างการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็มีความยืดหยุ่น จึงทำให้ที่ดินของรัฐ แม้จะพบว่ามี

ปัญหาการบุกรุกอยู่บ้างแต่ไม่มีปริมาณที่มากเหมือนกับประเทศไทย ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1. เห็นควรเพิ่มบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ลักษณะ 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป ดังนี้

1.1 กำหนดแบบ หรือเอกสารที่ต้องทำเพื่อแสดงความสมบูรณ์ของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กล่าวคือ เมื่อบริเวณใดที่มีลักษณะเป็นไปตาม มาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องบันทึกลงในทะเบียนที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างเอกสารหลักฐานแสดงสถานะ ความสมบูรณ์แห่งที่ดิน เมื่อบริเวณใดมีลักษณะดังกล่าวให้ต้องมีเอกสารเพื่อแสดงสถานะแห่งที่ดิน ยังก่อให้เกิดปัญหาพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน เรื่องแนวเขตพื้นที่ดินระหว่างที่ดินของรัฐกับที่ดินของเอกชนได้ เพื่อแก้ไขปัญหาและระงับข้อพิพาทดังกล่าว จึงจำเป็นที่หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่จัดทำทะเบียนที่ดินของรัฐจะต้องดำเนินการด้วยความรัดกุมและรอบคอบ โดยการอาศัยอำนาจในระวางแผนที่เป็นสำคัญ เพื่อให้การทำทะเบียนที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง แม่นยำ และหากปัญหาการโต้แย้งเรื่องแนวเขตพื้นที่ที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ก็จะต้องให้หน่วยงานรัฐที่ก่อตั้งขึ้นมา ได้แก่ คณะกรรมการกบร. หาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยการพิสูจน์ตรวจสอบสิทธิการครอบครองเขตที่ดินของรัฐของราษฎร แต่หากไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ ต้องอาศัยกระบวนการยุติธรรม โดยควรกำหนดให้เป็นศาลปกครองเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการโต้แย้งสิทธิระหว่างศาล รวมทั้งการบวนการของศาล การขอเอกสารหลักฐานต่างๆ จะก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วกว่า

1.2 กำหนดวิธีการในการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน สามารถดำเนินการได้ก็รูปแบบ มีวิธีการอย่างไร และผลทางกฎหมายของการที่มีได้กระทำให้ถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าของที่ดินแสดงเจตนายกที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยการแสดงเจตนาด้วยวาจา หรือ จากพฤติการณ์แห่งเจ้าของที่ดินที่ยินยอม หรือปล่อยให้บุคคลทั่วไปสามารถใช้พื้นที่ดิน

ของตนเองเป็นทางสัญจรไปมา หรือเป็นที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ เป็นต้น เพราะการอุทิศที่ดินโดยปริยายก็ทำให้เกิดผลในทางกฎหมายที่จะทำให้ที่ดินมีสถานะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงข้อมูลใดๆ ในเอกสารแสดงสิทธิ์ในที่ดิน บุคคลทั่วไปไม่อาจทราบได้

1.3 การได้มาซึ่งที่ดินที่เกิดจากที่จกริมตลิ่ง มาตรา 1308 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเสนอให้ยกเลิกมาตรานี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรานี้

2. ควรปรับแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน

ในกรณีที่ไม่สามารถปรับแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการจัดทำเอกสารแสดงสถานะ หรือความสมบูรณ์แห่งที่ดินสาธารณประโยชน์ ขอเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยให้เพิ่มเติมในส่วนของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งหมดและที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ต่อแผ่นดิน โดยเฉพาะ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกสำรวจพื้นที่ดิน และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ครอบคลุมทั้งหมด ทั้งกำหนดเป็นมาตรการบังคับที่จะต้องกระทำโดยปราศจากการใช้ดุลยพินิจในการออกเอกสารดังกล่าว พร้อมกันนี้เพื่อให้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีบทบาทมากยิ่งขึ้น ต้องกำหนดให้มีการรวบรวมข้อมูลลงในสารบบกลางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการเก็บข้อมูลที่ได้มานั้นลงในระบบคอมพิวเตอร์ส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ในการสืบค้นข้อมูลและการพิสูจน์ตรวจสอบสถานะที่ดินได้ดียิ่งขึ้น

ข้อดี

- สามารถทำให้ลักษณะแห่งทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเกิดความชัดเจน เพราะมีเอกสารหลักฐานที่แสดงสถานะความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนในลักษณะแห่งที่ดิน เป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน

- เป็นกฎหมายที่อยู่บนพื้นฐานความยุติธรรม ไม่เอาเปรียบประชาชน โดยเฉพาะผู้ซื้อที่อาจไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจากการทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์
- การกำหนดให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นมาตรการบังคับที่ต้องกระทำเพื่อการสงวนรักษาที่ดินก็จะสามารถทำให้การสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ เป็นไปอย่างครอบคลุม

ข้อเสีย การปรับแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน จำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาทบทวนเพื่อให้เกิดความเหมาะสม ทำให้ต้องใช้เวลาและมีขั้นตอนมากเพื่อพิจารณาความเหมาะสม รวมทั้งการกำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีทะเบียนที่ดินแสดงสถานะแห่งที่ดิน ก็อาจเกิดปัญหาพิพาทในเรื่องแนวเขตพื้นที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชน อันจะทำให้กระบวนการทำทะเบียนที่ดินของรัฐต้องหยุดชะงัก ต้องมาดำเนินการในการพิสูจน์ตรวจสอบสิทธิ์ในที่ดินบริเวณพิพาทว่าเป็นสิทธิ์ของผู้ใด ทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่คณะกรรมการ กพร. และศาลเพิ่มมากขึ้น และสร้างความรู้สึกในทางลบที่ประชาชนมีต่อรัฐ

3. เสนอยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 และสนับสนุนผลักดัน ใ้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ... ผ่านความเห็นชอบและประกาศใช้บังคับ เพราะความในมาตรา 5 มาตรา 10² ได้กำหนดให้ที่ดินอัน

² มาตรา 5 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่บังคับของพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ที่ไหลเขาทางบก ทางน้ำ หนองน้ำ คลอง บึง สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ ที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน ที่ดินที่ประชาชนมอบอุทิศให้เป็นที่สาธารณะ ที่ดินไม่มีเจ้าของ ถนนสายหลักและทางเดิน

มาตรา 10 ที่ดินตามมาตรา 5 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ให้จัดเก็บทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้ที่ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่นั้น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุดถนนสายหลักและทางเดินตามมาตรา 5 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมิให้มีการบุกรุกและป้องกันการออกเอกสารสิทธิ์ซ้ำซ้อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนกันที่

เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งหมด โดยเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในออกเดินสำรวจและจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ หากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีผลใช้บังคับก็จะทำให้การสงวนรักษาที่ดินได้อย่างครอบคลุม และชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แต่อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันหรือร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ... ก็ตาม ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความคุ้นเคยใกล้ชิดกับพื้นที่แต่ผลลัพธ์ที่ได้ก็ไม่น่าพึงพอใจ จึงควรปรับแก้ไขในส่วนนี้ โดยการคัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ ประสบการณ์ มีความเป็นอิสระในการทำงาน พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งขึ้นมาให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นการเฉพาะ และการสนับสนุนการให้ความรู้ประชาสัมพันธ์ให้เป็นประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจ กฎหมายที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ และ ความสำคัญของที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีต่อประเทศชาติและประชาชน

ข้อดี

เกิดความชัดเจน และเป็นเอกภาพ สามารถติดตามตรวจสอบได้โดยง่ายซึ่งจะส่งผลดีและสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพสูงสุด

ข้อเสีย

เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน ในการจัดตั้งหน่วยงาน และเพิ่มอัตราการจ้างบุคลากรที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งต้องใช้เวลานานในการศึกษาวิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย

ไหลเขาไว้ 40 เมตร เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เว้นแต่กรณีที่เคยมีการยกเว้นก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ และการให้สัมปทานเหมืองแร่

ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนพระราชบัญญัตินี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่นั้น ขอคัดสำเนาเพื่อจัดเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นที่ด้วย

ในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่

อย่างไรก็ดี ในความเห็นของผู้เขียน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงแหนสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่ตลอดไปได้อย่างแท้จริง ผู้เขียนขอเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยผนวกรวมกันอย่างเป็นหมวดหมู่อยู่ในกฎหมายเพียงฉบับเดียว กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ว่าด้วยที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีความหมายว่าอย่างไร มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากที่ดินของเอกชนหรือไม่อย่างไร มีการใช้ประโยชน์ในลักษณะใด การดูแลรักษาที่ดินมีวิธีการอย่างไร มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและบุคลากรในการดูแลรักษาที่ดิน ตลอดจนการกำหนดมาตรการลงโทษที่ชัดเจนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งหมดแม้จะเป็นเรื่องยากที่จะสามารถปฏิบัติได้จริง ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาอันนานแต่หากสามารถเป็นไปได้จริงแล้วนั้นก็ทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่สามารถเข้าถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริง เข้าใจภารกิจหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนทำให้ประชาชนโดยทั่วไปรับรู้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของที่ดินสาธารณประโยชน์ หลักเกณฑ์วิธีการดำเนินงานในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ อันเป็นการช่วยให้ปัญหาการบุกรุกที่ดินลดน้อยลง รวมทั้งมาตรการทางเอกสารในการดูแล สงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ควรกำหนดเป็นมาตรการบังคับเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น คือ การกำหนดให้มี ต้องมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน อันเป็นมาตรการทางเอกสารในการดูแลสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งหมด

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมที่ดิน. จัดตั้งศูนย์อำนวยการจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
(ศพจ.) ด่วนที่สุด ที่ มท 0511.4/ว 3705 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2550

กรมที่ดิน, ส่วนจัดการที่ดินของรัฐ สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ. คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ

กรมที่ดิน, สำนักจัดการที่ดินของรัฐ. การคุ้มครองที่ดินของรัฐ. [ออนไลน์] 2555, แหล่งที่มา

http://www.dol.go.th/publicland/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=47&Itemid=69 [2555 , เมษายน 15].

ศีกฤทธิ ปราโมช. ฝรั่งเศสกดินา. (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2504)

คุณากร ทรัพย์ผล. การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554

ชัชวาล สมจิตต์. วิชาการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. [ออนไลน์] 2555, แหล่งที่มา : www.ins.moi.go.th/newweb/download/e-ins/24-3.ppt. [2555 , กรกฎาคม 26].

ธรรมรังสี วรรณโก. ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2539

บัญญัติ สุชีวะ. คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์. พิมพ์ครั้งที่ 12 , กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พลสยาม พรินต์ติ้ง ประเทศไทย, 2552

ภาณุพันธ์ ชัยรัต. ปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534

- ภาสกร ชุณหอุไร. ที่ดินต้องห้ามในการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์. วารสารกฎหมาย ,2538
- ภาสกร ชุณหอุไร. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ , 2529
- ภาสกร ชุณหอุไร. วิธีการที่ที่ดินมือเปล่าจะกลับคืนมาสู่รัฐ. วารสารนิติศาสตร์ ,2528
- มานิตย์ จุ่มปา. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี 2553
- มานิช ขจรไพศาล. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544
- วสันต์ ธีรานุรักษ์. รวมกฎหมายที่ดิน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอย่างสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร : ธีรานุสรณ์การพิมพ์ , 2525
- วรวิทย์ เทพทอง. คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 9 พ.ศ. 2543 , สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2546
- วาสนา จันทราภรณ์. การควบคุม คุ้มครองป้องกันและการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2549
- วิฑูรย์ทนต์. สรุปกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ , 2530
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์. รศ.. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ4 ว่าด้วยทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา , 2547

ศักดิ์ ไทวัฒน์. ธ.บ. , ร.ม. (ม.ธ.). บทความกฎหมายที่ดิน เกี่ยวกับการปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2

ศิริ เกวลินสฤกษ์ดี. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมกฎกระทรวงฯ ระเบียบของคณะกรรมการ
จัดที่ดินแห่งชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์ , 2537

สถิตย์ เล็งไธสง. คู่มือกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวล
กฎหมายที่ดิน กฎหมายปฏิรูปที่ดิน และพระราชบัญญัติอาคารชุด กรุงเทพมหานคร : พิมพ์
อักษร , 2550

สุชาติ มงคลเลิศพล. มาตรการทางกฎหมายในการจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526

สุชาติ มงคลเลิศพล. เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน ตอนที่ 1 :
ประมวลกฎหมายที่ดิน. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สุรพล ชัยเพิ่มกุล. การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ. วารสารที่ดิน ฉบับที่ 51 (ม.ค. – ก.พ. 48)

เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว.. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 1
พ.ศ. 2479

สมจิตร ทองประดับ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ,
2542

สมชัย ชีชาอุตมากร. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร: พล
สยาม พรินติ้ง ,2555

อรทัย อุโฆสิตกุล. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2526

ภาษาอังกฤษ

Australian Property Law . Case and Material. Chapter 3 “Title to Land

DR Ulla Secher. Monach University Law Review (Vol. 34 No. 1)

E.A Francis, B.A. , A.A.S..A. The Law and Practice Relating to Torrens Title in Australia.
Volume 1,1972

E.A Francis, B.A. , A.A.S..A. The Law and Practice Relating to Torrens Title in Australia.
Volume 2,1973

John Parker and Leonie Newham , Australia. Land Management in Australia Case Study with Emphasis on the State of Victoria. [Online]. Available from :
http://www.fig.net/pub/mexico/papers_eng/ts3_parker_eng.pdf [2012, Apr 16].

Registered and Unregistered Land in England and Wales. [Online]. Available from :
http://www.lawdit.co.uk/reading_room/room/view_article.asp?name=../articles/11541-IXA-Registered-and-Unregistered-Land-in-England-and-Wales.htm [2012, Jan 5].

The Crown lands Act. Gandangara local Aboriginal Land Council V Minister Administering New South Wales. [Online]. Available from : <http://www.austlill.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/journals/AUIndigLawRpr/1993/3.html?st...> [2012, Jan 5].

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
พ.ศ.¹

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการสำรวจ ตรวจสอบ ดูแลรักษาและคุ้มครอง
ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจ ตรวจสอบ ดูแล
รักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และประกาศอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วใน
พระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี
อำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๕ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ใน
บังคับของพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพ
ธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง
ที่ป่าช้า ที่ไหล่เขาทางบก ทางน้ำ หนองน้ำ คลอง บึง สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ ที่สาธารณะประจำ
ตำบลหรือหมู่บ้าน ที่ดินที่ประชาชนมอบอุทิศให้เป็นที่สาธารณะ ที่ดินไม่มีเจ้าของ ถนนสายหลักและ
ทางเดิน

มาตรา ๖ อำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน
ตาม มาตรา ๕ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ ร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการสำรวจ ตรวจสอบ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ... , [ออนไลน์] , 10 พฤศจิกายน 2555, แหล่งที่มา
www.parliament.go.th/.../article_20110826152347.do

ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที

การดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด

มาตรา ๗ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๘ การขออนุญาตสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๘ วรรคสอง การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ปฏิบัติตามกฎ หรือระเบียบว่าด้วยการนั้นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๙ ทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดินอาจขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งได้ ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามกฎ หรือระเบียบว่าด้วยการนั้นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๑๐ ที่ดินตามมาตรา ๕ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ให้จัดเก็บทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้ที่ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่นั้น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดิน แห่งละ ๑ ชุด ถนนสายหลักและทางเดินตามมาตรา ๕ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้ประชาชน ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมิให้มีการบุกรุกและป้องกันการออกเอกสารสิทธิซ้ำซ้อน ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนกันที่ไหล่เขาไว้ ๔๐ เมตร เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เว้นแต่กรณีที่เคยมีการยกเว้นก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ และการให้สัมปทานเหมืองแร่

ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนพระราชบัญญัตินี้ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่นั้น ขอคัดสำเนามาเพื่อจัดเก็บไว้ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นด้วย

ในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่

มาตรา ๑๑ กรณีที่ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้ผู้ดูแลรักษาตรวจสอบทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ฉบับที่ผู้ดูแลรักษาเก็บไว้ หากไม่ปรากฏหลักฐานในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือปรากฏหลักฐานแต่รายละเอียดไม่ตรงกัน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการลงรายการเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นในทะเบียนให้ครบถ้วน หรือดำเนินการแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ตรงตามข้อเท็จจริง เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีที่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๕ หรือมีพระราชบัญญัติให้โอนที่ดินหรือมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งแปลง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจำหน่ายทะเบียนโดยการขีดมารายการทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตลอดทั้งรายการ แต่หากกรณีเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์บางส่วนให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการให้ถูกต้อง พร้อมทั้งหมายเหตุท้ายทะเบียนของที่ดินแปลงนั้นตามแต่กรณีว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวได้โอนหรือถอนสภาพตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลใด ตั้งแต่เมื่อใด เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีที่ยังมิได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อปรากฏว่าการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรวบรวมข้อเท็จจริงและความเห็นของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นเพื่อนำเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้แก้ไขหรือจำหน่ายรายการทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือหมายเหตุไว้ตอนท้ายของทะเบียนว่า “ไม่มีที่ดินตามที่ระบุไว้ในทะเบียนเดิม” เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

เมื่อได้มีการแก้ไขหรือหมายเหตุในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสามเสร็จแล้ว ให้จัดส่งสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้หน่วยงานตามมาตรา ๑๐ แก้ไขหลักฐานทะเบียนให้ถูกต้องตรงกัน

มาตรา ๑๒ การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามมาตรา ๕ เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้งขอบเขต สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหา ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่นั้น โดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย

มาตรา ๑๓ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การดำเนินคดีกรณีมีข้อ

พิพาท การรังวัดทำแผนที่ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลพื้นที่นั้น

มาตรา ๑๔ บรรดาคำขอ และเรื่องราวใดซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไปได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

ภาคผนวก ข
กฎหมายประเทศออสเตรเลีย

Land Acquisition Act 1991¹

sec 4 Definitions

(1) In this Act: "**acquisition**" of land means an acquisition of land or of any interest in land. "**acquisition notice**" means a notice under section 19 which declares that land has been acquired by compulsory process. "**authority of the State**" means:

- (a) a Minister of the Crown, or
- (b) a statutory body representing the Crown, or
- (c) a council or a county council within the meaning of the *Local Government Act 1993*, or
- (d) any other authority authorised to acquire land by compulsory process.

"**Commonwealth Native Title Act**" or "**NTA**" means the *Native Title Act 1993* of the Commonwealth. "**compensation notice**" means a notice under section 42 which notifies the former owners of land of a compulsory acquisition, their entitlement to compensation and the amount of compensation offered. "**compulsory acquisition**" of land means the acquisition of the land by compulsory process under this Act. "**Crown land**" means:

- (a) Crown land within the meaning of the *Crown Lands Act 1989*, or
- (b) Crown land dedicated for a public purpose, or
- (c) any other land of the Crown or of an authority of the State.

Land Registration Act 2002²

sec 79

Voluntary registration of demesne land

(1) Her Majesty may grant an estate in fee simple absolute in possession out of demesne land to Herself.

(2) The grant of an estate under subsection (1) is to be regarded as not having been made unless an application under section 3 is made in respect of the estate before the end of the period for registration.

(3) The period for registration is two months beginning with the date of the grant, or such longer period as the registrar may provide under subsection (4).

¹ Land Acquisition Act 1991 [online], 2 August 2012. Available From : http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/download.cgi/au/legis/nsw/consol_act/latca1991442

² Land Registration Act 2002 [online], 15 July 2012. Available From : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/9/contents>

(4) If on the application of Her Majesty the registrar is satisfied that there is a good reason for doing so, he may by order provide that the period for registration ends on such later date as he may specify in the order.

(5) If an order under subsection (4) is made in a case where subsection (2) has already applied, that application of the subsection is to be treated as not having occurred.

Real Property Act 1991³

sec 34 Registering Commonwealth Land

(1) In this section

- (a) Commonwealth land means land that is not registered which is vested in the Commonwealth or in a Commonwealth instrumentality and
- (b) Commonwealth Attorney-General means the Attorney – General of the Commonwealth or a person authorized to exercise the powers and functions of that Attorney – General.

(2) The Commonwealth Attorney – General or a Commonwealth instrumentality may lodge an application requesting

- (a) That Commonwealth land be registered
- (b) That the Commonwealth or a Commonwealth instrumentality respectively be registered as the registered proprietor of land.

sec 35 Subdividing land

(5) a dedication of land to public use in a plan must

- (a) be of the whole estate or interest dedicated by the registered proprietor except that part of land reserved below the surface and
- (b) vest the land in the Crown.

The Crown Lands Act 1989⁴

Sec 37 (2) The Registrar-General shall, at the request of the Minister, make a recording in the Register to signify:

- (a) that Crown land specified in the request, being land of which the State of New South Wales is then the registered proprietor, is, on a sale to a purchaser, to be held subject to conditions specified or referred to in the request, or
- (b) that such a recording has ceased to have effect.

³ Real Property Act 1991 [online], 5 march 2012. Available From : <http://www.qtrc.qld.gov.au/reports/r40.pdf>

⁴ Crown Lands Act 1989 [online], 12 august 2012. Available From : http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/cla1989134/s37.html

sec 39 Effect of recording in Register

If a recording under section 36 (4) (a), 37 (2) (a) or 38 (a) has been made in respect of any land, the Registrar-General may not register under the Real Property Act 1900 a transfer of the land to or by a person other than the Minister if:

- (a) the recording still has effect in respect of the land, and
- (b) the consent of the Minister to the transfer has not been given.

Section 183A applies in relation to a condition that is subject to a recording referred to in this section.

The Real Property Act 1900⁵

Part 3 Crown lands and lands acquired from the Crown to be subject to the Act

sec 13A Application of this Part

(1) For the purposes only of this Part, "**perpetual lease from the Crown**" includes a homestead selection under the Crown Lands Acts.

(2) This Part applies to land:

- (a) sold, leased, dedicated, reserved or otherwise disposed of or dealt with,
 - (b) in the course of being sold, leased, dedicated, reserved or otherwise disposed of or dealt with, or
 - (c) capable of being sold, leased, dedicated, reserved or otherwise disposed of or dealt with,
- by or on behalf of the Crown under the Crown Lands Acts (as defined in the *Crown Lands Act 1989*) or under any of the Acts specified in Schedule 2, being land in respect of which a grant has not issued and which, unless the context otherwise indicates or requires, is not under the provisions of this Act

sec 13H Land that becomes Crown land

(1) Where the Registrar-General becomes aware that land (whether it is land to which this Part applies or not) comprised in a folio of the Register has become Crown land within the meaning of the *Crown Lands Act 1989*, the Registrar-General shall make such recordings in the Register as the Registrar-General considers appropriate and may cancel, or make such recordings as the Registrar-General considers appropriate upon, any relevant certificate of title or duplicate registered

⁵ Real Property Act 1900 [online], 12 august 2012. Available From : http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/rpa1900178/

dealing when it becomes available to the Registrar-General.

(2) Without limiting the generality of subsection (1), the Registrar-General may record "The State of New South Wales" as the registered proprietor of land referred to in that subsection if it is not already so recorded.

(3) The Registrar-General may by notice in writing, require a person who is in possession of a certificate of title or duplicate registered dealing evidencing title to an estate or interest in land referred to in subsection (1) to deliver up the certificate or dealing for cancellation or notation, as the case may require, within a period specified in the notice.

(4) Where a certificate of title or duplicate registered dealing is not delivered up to the Registrar-General for cancellation or notation as required by a notice given under subsection (3): (a) the certificate of title or duplicate registered dealing, as the case may be, shall be deemed to be wrongfully retained within the meaning of section 136, and

(b) the notice shall be deemed to be a notice referred to in section 136 (1).

Lands for Public Purposes Acquisition Act 1914 sec 5 (a) , (b)

Crown Land Management Act 2009⁶

sec 3 Crown Land means

- (a) unalienated Crown land; or
- (b) dedicated land; or
- (c) Crown leasehold land; or
- (d) land owned by, or under the control of, the Minister

sec 13 (4) The Minister may, for the purposes of this Act, acquire personal property located on land that is subject to acquisition under this section by agreement or compulsorily.

sec 70 Public maps

- (1) For the purposes of any Act or law, a map or plan is a *public map* if it delineates any Crown land and—
 - (a) is deposited or filed in the Lands Titles Registration Office; or

⁶ Crown Land Management Act 2009 [online] , 5 march 2012. Available From : <http://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/Crown%20Land%20Management%20Act%202009.aspx>

- (b) has been prepared under the direction of, and certified by, the Surveyor-General or Deputy Surveyor-General.

Sec 72 Duties of Registrar General

(1) The Registrar General must, in addition to the Register of Crown Leases maintained under the Real Property Act 1886, maintain such other registers as the Registrar General thinks fit for the purpose of recording instruments under—

- (a) this Act; and
 - (b) other Acts dealing with land of the Crown that is not registered under the Real Property Act 1886,
- (and such registers will be collectively referred to as the Crown land register).

(2) The Crown land register may be wholly or partly in the form of a computer data base, in documentary form, or in another form the Registrar General considers appropriate.

(3) The Registrar General will, at the request of the Minister, take such action for or in connection with—

- (a) the issue, alteration, correction or cancellation of certificates or other documents of title; or
 - (b) the deposit of any plan in the Lands Titles Registration Office; or
 - (c) the making, recording, alteration, correction or cancellation of entries or endorsements in the Crown land register or in the Register Books,
- as may be necessary or expedient for the purposes of the administration of this Act.

Transfer of Land Act 1893⁷

Sec 68 Estate of registered proprietor paramount

(3) Notwithstanding subsection (2), the Crown land included in any registered certificate of Crown land title, registered qualified certificate of Crown land title or registered instrument shall be deemed to be subject to —

- (a) any reservation, exception, condition, covenant or power to which the relevant interest in Crown land is subject; and
- (b) any public right of way; and
- (c) any easement subsisting over or upon or affecting that Crown land; and
- (d) any unpaid rates; and

⁷ Transfer of Land Act 1893 [online], 12 august 2012. Available From : http://www.austlii.edu.au/au/legis/wa/consol_act/tola1893160/

- (e) any mining tenement within the meaning of the *Mining Act 1978*;
and
- (f) any prior unregistered lease or agreement for lease or for letting for a term not exceeding 5 years to a tenant in actual possession,

even if it is, or they are, not specially notified as an encumbrance on that certificate of Crown land title or instrument, but no option of purchase or renewal of any lease or agreement referred to in paragraph (f) shall be valid as against a subsequent registered interest unless that lease or agreement is registered or protected by a caveat.

Land Administration Act 1997⁸

Sec 3 *certificate of Crown land title* means certificate of Crown land title (being a certificate of the radical title of the Crown) referred to in section 29 and showing the interests, dealings or caveats granted, entered in to or lodged in respect of a parcel of Crown land, and, except in that section, includes any subsidiary certificate of Crown land title —

- (a) created in relation to part of that parcel; and
- (b) referred to in that certificate of Crown land title; and
- (c) showing the particular interests, dealings or caveats granted, entered

into or lodged in respect of that part

Sec 7 (1)

sec 29 Certificates etc. of Crown land title, creation and registration of

- (1) Subject to this section, the Minister may apply to the Registrar for the creation and registration of a certificate of Crown land title or qualified certificate of Crown land title in an approved form in relation to a parcel of Crown land or part of such a parcel, as the case requires, shown on —
 - (a) the relevant plan of survey or sketch plan referred to in section 27(1) on the registration of that plan of survey or sketch plan; or

⁸ Land Administration Act 1997 [online], 12 august 2012. Available From : http://www.austlii.edu.au/au/legis/wa/consol_act/laa1997200/

- (b) a plan of survey or sketch plan used by the department of the Public Service through which the repealed Act was administered.

(5) A certificate of Crown land title, a qualified certificate of Crown land title and a subsidiary certificate of Crown land title are to be created in the name of the State of Western Australia and to evidence interests, reserves or other dealings, or caveats, in respect of the parcel of Crown land or part of such a parcel, as the case requires, to which they relate

Public land (Administration and Forests) Act 1991⁹

sec 4 public land_ means land in the State vested in -

- (a) the Crown (including land granted in fee simple by the Crown which has reverted in the Crown by way of purchase or otherwise); or
- (b) a body or authority established for a public purpose by or under a law of the State; or
- (c) a body corporate -
 - (i) incorporated under a law of the State, of another State or of a Territory of the Commonwealth; and
 - (ii) in which the Crown has a controlling interest and includes
- (d) any such land covered by water, including the sea; and
- (e) everything on, under or over any such land; and
- (f) where the whole estate or interest of the Crown in land has not been alienated or otherwise disposed of by the Crown the remaining estate or interest of the Crown in that land;

Sec 14 Reference of public land to Commission_

(1) The Minister may refer questions on the use of any public land to the Commission requiring it to enquire into them and to make recommendations.

(2) If the Minister considers it appropriate to do so, the Minister may include in a reference land that is not public land but is directly affected by the use of the public land the subject of the reference.

(3) The Commission may recommend to the Minister that the Minister should refer a question on the use of any specified public land to the Commission in accordance with subsection (1).

⁹ Public land (Administration and Forests) Act 1991 [online], 1 may 2012. Available From : http://www.austlii.edu.au/au/legis/tas/consol_act/plafa1991368/

(4) As soon as practicable after making a reference to the Commission the Minister must publish a copy of the reference in

(a) the *Gazette*; and

(b) at least 3 newspapers published and circulated generally in Tasmania seeking comments on the terms of the reference.

Lands for Public Purposes Acquisition Act 1914¹⁰

sec 2 *public purpose* means a purpose declared by the Governor, by proclamation under this Act, to be a public purpose.

sec 5 Appointment of promoter of undertaking and holder of lands

By the proclamation whereby a purpose is declared to be a public purpose, or by a subsequent proclamation, the Governor—

(a) may appoint some person, or the holder for the time being of some specified office, to be, in respect of such public purpose, the promoter of the undertaking for the purposes of this Act; and

(b) may nominate a person, or the holder for the time being of a specified office, being in the case of such holder a body corporate, to be the person to whom all land to be acquired under this Act for the said public purpose shall be conveyed, and in whom the same shall vest.

sec 6 Power to acquire lands required for a public purpose

When the Governor has, by proclamation, declared any purpose to be a public purpose, the promoter of the undertaking may take and acquire, either by agreement or compulsorily, any land which is required for the said purpose: Provided that—

(a) no land shall be taken or acquired under this Act unless the Governor has in writing directed that the same shall be so acquired; and

(b) all land acquired under this Act shall be conveyed to and shall vest in the person or officer, if any, nominated in that behalf by proclamation, as provided by section 5, or, if no person or officer is so nominated, then to and in His Majesty the King.

sec 11 Proceedings to be adopted where land vests in His Majesty

¹⁰ Lands for Public Purposes Acquisition Act 1914 [online], 5 march 2012. Available From : <http://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/LANDS%20FOR%20PUBLIC%20PURPOSES%20ACQUISITION%20ACT%201914/CURRENT/1914.1154.UN.PDF>

(1) When any land acquired under this Act vests in His Majesty the King, the Governor may cause the grant, duplicate certificate of title, or other muniment or muniments of title, and the instrument or document whereby the land is conveyed to His Majesty, to be lodged with the Registrar-General.

(2) The Registrar-General shall make any entry in the Register Book or other book in the Lands Titles or General Registry Office necessary or proper to evidence the vesting of the land in His Majesty.

(3) If any of such land is under the provisions of the Real Property Act 1886 the Registrar-General shall, upon receiving the transfer or other instrument whereby the same is conveyed to His Majesty, make an entry on the folium relating thereto in the Register Book as follows: "Cancelled, the land [or part of the land] having been acquired by the Crown". Thereafter the land referred to in this subsection shall, for the purposes of the Real Property Act 1886 and until again alienated from the Crown, be dealt with and regarded in all respects as if it had never been alienated from the Crown.

(4) Upon receiving the grant or duplicate certificate of title of the land in any such case as mentioned in subsection (3) of this section, the Registrar-General shall cancel the same by endorsing thereon the words—"Cancelled, the within land [or part of the within land] having been acquired by the Crown"; and if the land is not the whole of the land comprised in the grant or certificate of title, the Registrar-General shall, without fee, issue a fresh certificate of title for the balance of the land so comprised.

Sec 17 Power to dispose of surplus land

- (1) When it appears to the Governor that any land taken or acquired for any public purpose is no longer required for such purpose, such land may, with the consent of the Governor—
- (a) be used for any other public purpose; or
 - (b) be sold, exchanged for other land, or otherwise disposed of.

- (2) For the purpose of carrying out any sale, exchange, or disposition of such land, the person in whom the same is vested, or, if vested in His Majesty the King, the Governor, may execute any and every assurance, deed, instrument, and writing, and do all such other things as may be necessary or expedient; and it shall not be necessary for the person paying any moneys in respect of any such transaction to prove the consent of the Governor to such transaction, nor to inquire whether a proper case has arisen for the exercise of any power under this section.

Crown Land (reserves) Act 1978¹¹

sec 3A Application of Road Management Act 2004

(1) A road on reserved Crown land under this Act is a road for the purposes of the Road Management Act 2004 but is a public road for the purposes of that Act only if the road is a public road within the meaning it has in section 3(1) of the Road Management Act 2004.

(2) The relevant road authority for the purposes of the Road Management Act 2004 is, subject to any regulations for the purpose of section 37(1)(c) of the Road Management Act 2004—

(a) if the committee of management for the reserve is a Council, the Council; or

(b) if paragraph (a) does not apply—

(i) the person or body nominated for the purposes of this section in a notice published in the Government Gazette by the Minister administering this Act; or

(ii) if no notice is published, the relevant committee of management for the reserve; or

(iii) if neither subparagraph (i) nor (ii) applies, the Secretary to the Department of Sustainability and Environment.

sec 4 Power to reserve Crown land for public purposes

(1) The Governor in Council may by Order published in the Government Gazette reserve by a general or particular description either temporarily or permanently any Crown lands which in his opinion are required for any public

¹¹ Crown Land (reserves) Act 1978 [online], 1 May 2012. Available From : http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/cla1978219/

purposes and without affecting the generality of the foregoing for any or any combination of the following—

- (a) ports, quays wharves docks and landing places;
- (b) roads carparks tramways and railways;
- (c) aerodromes and landing grounds for aircraft;
- (d) watersheds and gathering grounds for water supply purposes, the supply and distribution of water and works associated therewith including reservoirs aqueducts pipe-lines channels and waterways;
- (e) the protection of the beds or channels and the banks of waterways;
- (f) drainage and sewerage works;
- (g) camping grounds and watering places for travelling stock;
- (h) markets abattoirs and saleyards;
- (i) municipal buildings and store-yards;
- (j) public baths and swimming pools;
- (k) mineral springs;
- (l) the preservation of areas of ecological significance;
- (m) the conservation of areas of natural interest or beauty or of scientific historic or archaeological interest;
- (ma) carbon sequestration in vegetation and soil;
- (n) the preservation of species of native plants;
- (o) the propagation or management of wildlife or the preservation of wildlife habitat;
- (p) pre-school centres, State schools and other institutions of public instruction and areas and facilities for the study of the natural environment;
- (q) prisons and reformatories;
- (r) public buildings including offices halls libraries museums galleries and war memorials;
- (s) experimental and research farms and agricultural colleges;
- (t) the growth preservation and supply of timber including Government school forest plantations;
- (u) the supply of sand gravel stone and other materials for the construction of public roads buildings and other works;
- (v) alpine resorts;
- (w) public parks gardens and ornamental plantations;
- (x) areas for public recreation including areas for camping;
- (y) the purposes of health and social welfare;

- (z) facilities and services for tourists or for the promotion of tourism;
- (za) show-grounds and race-courses;
- (zb) cemeteries and crematoria;
- (zc) hospitals and institutions or services for any other purposes

administered by the Minister administering the Health Services Act 1988 or conducted by committees registered under the Hospitals and Charities Act 1958;

- (zd) bush nursing centres;
- (ze) the protection of the coastline; and
- (zf) zoological parks.

Land Acquisition Act 1994¹²

sec 13 Modes of acquisition

An interest in land may be acquired under this Act—

- (a) by agreement under section 32; or
- (b) by compulsory process under section 33.

Land Act 1994¹³

sec 9 Land adjacent to tidal boundary or right line tidal boundary owned by State

(1) If land has a boundary that is a tidal boundary or right line tidal boundary, other land that is on the same side of the boundary as the water subject to tidal influence—

- (a) is the property of the State; and
- (b) may be dealt with as unallocated State land.

(2) Subsection (1) does not apply to land if it is inundated land or a registered interest in the land is held by someone else.

(3) Subsections (1) and (2) apply even if a person owns land having tidal boundaries or right line tidal boundaries on both sides of water subject to tidal

¹² Land Acquisition Act 1994 [online], 5 march 2012. Available From : <http://www.legislation.act.gov.au/a/1994-42/current/pdf/1994-42.pdf>

¹³ Land Act 1994 [online], 1 May 2012. Available From : http://www.austlii.edu.au/au/legis/qld/consol_act/la199448/

influence.

Sec 10 Land raised above high-water mark by works

(1) Land in the ownership of the State that becomes raised above high-water mark as a result of the carrying out of works on or in proximity to the land remains owned by the State and may be dealt with as unallocated State land.

(2) This section does not apply to land the subject of reclamation mentioned in section 127.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวศุภภัทร ภัทรสุนทร เกิดเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2527 สำเร็จการศึกษาปริญญา นิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2549 สอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิต ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 65 ปีการศึกษา 2555 และเข้ารับการศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมาย เอกชนและธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2552