

แนวทางแก้ปัญหาการใช้มาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

Solutions for the Use of Legal Measures on Protection Land that be the Property of to the Public Domain of Stage

วิทยา เบ็ญจาทิกุล (Wittaya Benjathikun)¹ ศิริเพ็ญ จันทรนิยม (Siripen Junniyom)²

เสงี่ยม บุษบาบาน (Sangiam boossababarn)³

Received: March 9, 2022

Revised: May 14, 2022

Accepted: May 26, 2022

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากฎหมายและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย และ 3) เสนอแนวทางแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการคัดเลือกเอกสารตามหลักเกณฑ์ของ Mogalakwe (2006) ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามนัยมาตรา 1304 (1) มาตรา 1304 (2) และ 1304 (3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลระดับทฤษฎีของ Scott (1990; 2006) และเรียบเรียงด้วยวิธีพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน อาทิเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฯลฯ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ยังมีหลายองค์กรทั้งหน่วยงานรัฐของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน

ท้องถิ่น ซึ่งมีความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ปัญหาด้านการรุก้ำที่ดินคือ ความไม่ชัดเจนของเขตที่ดินและนโยบายรัฐ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้และทักษะปฏิบัติงาน ประชาชนขาดจิตสำนึกและไม่ยำเกรงต่อกฎหมาย และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่วนอุปสรรคด้านสังคมและเศรษฐกิจคือ ขาดการวางแผนใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการเข้ามาลงทุนของนายทุนภายในและภายนอกท้องถิ่น

3. แนวทางการแก้ปัญหา ได้แก่ กำหนดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่และเขตพื้นที่รับผิดชอบให้เจ้าหน้าที่ และกำหนดมาตรการประมวลกฎหมายที่ดิน เรื่องการให้ความคุ้มครองที่ดินของรัฐในเชิงป้องกันและเชิงแก้ไขให้ชัดเจน

คำสำคัญ: สาธารณสมบัติของแผ่นดิน, การให้ความคุ้มครองที่ดิน, มาตรการทางกฎหมาย

Abstract

This research aimed to study 1) to study law and law enforcement process, 2) to study problems and obstacles in law enforcement, and 3) to propose solutions to law enforcement problems relating to the protection of land which is the public domain of the land. This research is a qualitative research which a

^{1, 2, 3} คณະนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

Faculty of laws, Bangkokthonburi University

documented research method Collecting information by selecting documents, such as the Civil and Commercial Code, implied Section 1304 (1), Section 1304 (2) and 1304 (3), Local Administrative Act B.E. 2457 Concerning the Preservation and Protection of Lands which are Public Domain for Shared Citizens 2010. Data were analyzed using secondary data analysis and compiled by descriptive method. The results showed that

1. There are several relevant laws, such as the Civil and Commercial Code. Land code Local Administrative Act Maritime Act in Thai waters, etc., and the legal powers and duties are still many organizations, including government agencies of the central, provincial and local authorities. This has overlap in the powers and duties of the Ministry of Interior, provinces, districts and local government organizations

2. The problem found is land encroachment and obstacles encountered in social and economic aspects

3. Solution to the problem, namely the determination of clarity in the performance of duties and areas of responsibility for the officers. And clearly define the preventive and remedial measures of the Land Code.

Keywords: Public domain, Protection, Legal measures

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อและโรงอาหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,

2457) จึงกล่าวได้ว่า “ที่ดิน” เป็นทรัพย์สินอันมีคุณค่า มีราคา เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตมนุษย์ เช่น ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ทำเกษตรกรรม รวมไปถึงทำการอุตสาหกรรม ที่เป็นปัจจัยการผลิตทางเศรษฐศาสตร์อันประกอบไปด้วย ที่ดิน (Land) แรงงาน (Labor) ทุน (Capital) และผู้ประกอบการ (Entrepreneur) (ศักดิ์ กาญจนวนาวาลย์ และสยานนท์ สหพันธ์, 2562) โดยที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 ได้บัญญัติบทนิยามของคำว่าที่ดินไว้ว่า “ที่ดิน” หมายถึงพื้นที่ดินทั่ว ๆ ไป และให้หมายความถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย (สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ, 2562) ในประเทศไทย จำแนกที่ดินออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ และทางราชการออกเอกสารสิทธิ์ให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินในรูปของโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว รวมถึงที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.) ซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองหรือทำประโยชน์ ส่วนที่ดินของรัฐนั้น ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” อธิบายความได้ว่าหมายถึงที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมิได้สิทธิตามกฎหมายโดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดครอบครองเองโดยพลการและมิได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์มหาชนที่กำหนดให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชนด้วย (สิริโฉม พรหมโสม, 2557)

ปัญหาทางปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและความรับผิดชอบในการถือครองที่ดินเป็นปัญหาหลักเกี่ยวกับค่านิยมและความเชื่อดั้งเดิมพื้นฐานของมนุษย์มากกว่าปัญหาของกฎหมาย ความพยายามทางกฎหมายในการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะในที่ดินได้รับผลลัพธ์ที่หลากหลาย แม้ว่ามาตรการในท้องถิ่นเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินโดยเฉพาะ เช่น การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย ความแปรปรวนที่พร้อมใช้งาน และการขาดการวางแผนระยะยาวที่แท้จริงมักทำให้พวกเขาผิดหวังข้อเสนอกฎหมายการใช้ที่ดินทั่วประเทศ

เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ เป็นเหตุให้ปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุยังคงปรากฏอยู่เรื่อย ๆ สร้างความขัดแย้ง ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินของรัฐ ระหว่างรัฐ ประชาชน เอกชน และเป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทย ยิ่งปล่อยไว้นานวันยิ่งทวีปัญหาลึ้นเรื่อย ๆ และเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก ส่งผลกระทบความเสียหายและความเสื่อมโทรมต่อการใช้ประโยชน์และการบริหารจัดการในที่ราชพัสดุเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุดแก่ทางราชการหรือสาธารณะโดยส่วนรวมในอนาคต

บทความวิจัยนี้นำเสนอกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรค และแนวทางการแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อที่จะทำให้ทราบถึงกฎหมายกระบวนการ มาตรการทางกฎหมาย อันนำสู่การนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาในการคุ้มครองที่ดินที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐที่ต้องแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างที่นโยบายและกฎหมายการใช้ประโยชน์ในที่เขมวงวดและชัดเจนให้มีความเหมาะสมเป็นไปโดยเสมอภาค เป็นธรรมและเป็นประโยชน์แก่ส่วนร่วมและทางราชการที่แท้จริงเป็นสำคัญ ตลอดจนสอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมที่เกิดขึ้น (Boonsuk, 2020) รวมทั้งสามารถไปประกอบการพิจารณาการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับที่ดินและการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย การที่รัฐควรเร่งดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์หรือให้สิทธิที่ทำกินในบริเวณที่มีศักยภาพและสามารถทำประโยชน์ได้ภายใต้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนควรเร่งรัดการนำข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์มากำหนดเขตพื้นที่ การวางแผนการบริหารจัดการด้วย (Sawamechai, 2016)

1. เพื่อศึกษากฎหมายและกระบวนการบังคับใช้กฎหมายการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้
กฎหมายการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดิน

3. เพื่อเสนอแนวทางแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดย การ วิจัย เอก สาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายภายใต้ขอบเขตการวิจัยการพิจารณาคุณลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นัยมาตรา 1304 ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (มาตรา 1304 (1)) ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรงอันประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ (มาตรา 1304 (2)) และทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ มิได้หมายความว่าสาธารณชนจะเข้าอ้างสิทธิใช้สอยได้เสมอไป แต่สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ (มาตรา 1304 (3)) (สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ, 2562) อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันมาตรา 122 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2457) และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 (ราชกิจจานุเบกษา, 2553) และการสะท้อนและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ด้านการรื้อถอนที่ดินและด้านสังคมและเศรษฐกิจ สำหรับนำเสนอเป็นแนวทางโดยมุ่งเน้นการพิจารณาการปรับใช้มาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไป

บททวนวรรณกรรม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้อธิบายและกล่าวถึงความสำคัญของ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามนัยมาตรา 1304 (1) ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน นัยมาตรา 1304 (2) และทรัพย์สินที่ใช้เพื่อ

สาธารณประโยชน์ นัยมาตรา 1304 (3) ซึ่งมีพระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นัยมาตรา 1304 (1) จำเป็นจะต้องมีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ จึงจะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรก เห็นว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะต้องมีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ร่วมกันจึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยให้เหตุผลว่า “...เมื่อพิจารณามาตรา 1304 ให้ละเอียดแล้ว จะเห็นว่าไม่ได้บอกว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในกฎหมายใช้คำว่า “เช่น” ไว้ก็จริง แต่หลักที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ น่าจะอยู่ในวรรคแรกนั่นคือ 1) จะต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ 2) จะต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าใดที่ไม่มีลักษณะประการที่ 2 อยู่ด้วย ก็น่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ถึงกับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 8 และ 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็สนับสนุนอยู่...” ฝ่ายที่สอง เห็นว่าโดยสภาพที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้วจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยให้เหตุผลว่า “...เดิมมาเข้าใจว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องมีการ “ใช้” เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการกำหนดในกฎหมายของฝรั่งเศสว่าที่ดินไม่มีเจ้าของเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังที่กล่าวข้างต้น ความหมายจึงเริ่มกว้างขึ้น ต้นร่างมาตรา 1304 นี้ แม้จะเป็นภาษาอังกฤษมาแต่คำว่า *Domaine public* ซึ่งแปลว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กลับใช้ภาษาฝรั่งเศสไว้โดยเฉพาะย่อมมุ่งหมายให้มีความหมายพิเศษมิใช่ความหมายทั่วไป ตามรากศัพท์ในหลักทั่วไป จึงมิได้มีแต่ “ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์” เท่านั้น แต่ได้เพิ่มคำว่า “หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” อยู่ด้วยการสงวนไว้นั้นย่อมแตกต่างจากคำว่า “สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” นั้นแน่ ๆ เพราะกรณีนั้นมีลักษณะให้ประชาชนอาจเข้าใช้ได้โดยตรง แต่กรณีอื่น ๆ คือ มาตรา 1304 (1) ถึง (3) กลับหวนกันมิให้ใครมาใช้ บางท่านว่า “สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” นี้ มิใช่เป็นกรณีที่ดินเข้าเป็นผู้ใช้แทน แต่เป็นเรื่องที่ประชาชนเข้าใช้โดยตรง แต่ถ้าต้องเป็นเช่นนั้นจะเกิดปัญหาว่า “ที่ดินรกร้าง

ร้างว่างเปล่า” ที่ไม่ยอมให้ใครเข้าใช้ (มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) นั้น จะไม่อาจนับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ดังนี้ คำว่า “สงวนไว้” นั้นต้นร่างภาษาอังกฤษก็ใช้คำว่า “Reserved” ซึ่งเป็นการสงวนไว้จริง ๆ มิให้ผู้ใดเข้าใช้จะใช้กันกรณีใด ก่อนมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายไทยแต่เดิมมาไม่เคยมีหลักเรื่องครอบครองปรปักษ์ ที่ดินของรัฐจะให้สิทธิแก่เอกชนได้ก็โดยแต่การจัดให้ตามกฎหมายมหาชน คือกฎหมายที่ดินเท่านั้น การเกรงว่าเอกชนไปครอบครองที่ดินของรัฐแล้วเกิดสิทธิใดไม่มี แต่เมื่อมี ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกำหนดหลักการครอบครองขึ้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงคงประสงคียึดหลักเดิมให้ใครมาอ้างอายุความในที่ดินของรัฐไม่ได้ แม้ว่าที่นั้นยังมีได้จัดให้ใช้เพื่อการใดก็ตาม หากมีเรื่องที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นด้วยแล้ว ก็คงมีการอ้างหลักครอบครองปรปักษ์ให้รัฐเสียหายแน่ ๆ จากความเป็นมาถ้อยคำในกฎหมายและเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพตามที่ระบุเป็นตัวอย่างใน 1) ไว้แล้วนั้น โดยไม่ต้องไปตีความเพิ่มเติมอีก และการสงวนไว้เฉย ๆ เช่นนั้น ย่อมเป็นประโยชน์แก่การวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐในภายหน้าอันเป็น “การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” นั้นแล้ว...” (มานิต จุ่มปา, 2548) ทั้งนี้ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าจึงอาจแยกได้ 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่เขา ภูเขา ปริมณฑล ภูเขา 40 เมตร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2475 ที่ดินที่จัดผาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 หรือ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น และที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งที่ดินประเภทนี้ บุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (รัฐปัทม์ มูลไชยสุข, 2563)

ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน นัยมาตรา 1304 (2) หรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้

ร่วมกัน ซึ่งนิยมเรียกว่า “ที่สาธารณประโยชน์” เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่เนื่องจากมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จึงมีการเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การเกิดของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มี 4 กรณี ประกอบด้วย 1) เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ คือธรรมชาติได้สร้างสรรค์ให้เกิดตัวทรัพย์สินที่มีลักษณะเฉพาะขึ้น และโดยสภาพของตัวทรัพย์สินที่เกิดขึ้นนั้นมีไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังเช่นตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1035/2504 ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่สาธารณประโยชน์ไม่จำเป็นต้องเป็นทางราชการต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพได้” เช่น ป่าช้าสาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ แม่น้ำ ลำคลอง ห้วยหนอง คลอง บึง ลำน้ำ ลำเหมือง ลำรางสาธารณประโยชน์ เป็นต้น 2) เกิดจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า นัยมาตรา 1304 (1) หากประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น นำสัตว์ไปเลี้ยง เผาศพ เล่นกีฬา ฯลฯ ต้องปรากฏว่าใช้ร่วมกันจริงหรือที่ดินเอกชน เช่น การอุทิศและหรือสละครอบครอง แต่ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณ นัยมาตรา 1304 (3) ไม่อาจกลายเป็นทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน นัยมาตรา 1304 (2) เพราะสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ทั้งนี้ จะต้องได้ข้อเท็จจริงว่ามีการใช้จริง ๆ และเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนมิใช่ใช้เพื่อประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 100/2515 วินิจฉัยว่า “ที่ดินซึ่งประชาชนในหมู่บ้านใช้ร่วมกันสำหรับเลี้ยงสัตว์พาหนะโค กระบือ และเป็นที่ป่าช้ามานาน 80 ปีเศษแล้ว เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่ตามสภาพของที่ดินและการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยไม่ต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกาสงวนไว้หรือขึ้นทะเบียน หรือมีเอกสารของทางราชการกำหนดไว้ให้เป็น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” 3) เกิดขึ้นโดยผลของนิติกรรม อาจเกิดขึ้นจากการซื้อขาย การแลกเปลี่ยน หรือมีผู้ยกให้ซึ่งสองกรณีแรกจะต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “ให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็น

พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น” จึงจะถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมาย ซึ่งการเกิดขึ้นหรือ การได้มาเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ดินที่แลกเปลี่ยน นั้นจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อได้มีการจดทะเบียน (1) โดยการซื้อที่ดินจากเอกชน เป็นไปตามหลักนิติกรรมสัญญาประเภทซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (2) โดยการแลกเปลี่ยนที่ดิน ของรัฐกับเอกชน นอกจากจะเป็นไปตามหลักนิติกรรม สัญญาประเภทแลกเปลี่ยนตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์แล้ว ยังมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นเฉพาะกาล ตามนัยมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “การ พิจารณาว่าที่ดินได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกระทรวง ที่ดินที่ได้รับ อนุญาตให้จับจอง แต่ยังไม่ได้รับคำรับรองจาก นายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ผู้ได้รับอนุญาตจะโอน ไปไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดโดยทางมรดก” และมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับ (3) โดยมีผู้ยกให้ หรือทิศให้ เป็นกรณีที่ดินได้มาซึ่งที่ดิน โดยเสนาหาที่เกิดจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดินผู้ให้ เองและมีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงว่าต้องการให้ ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรณีจึงแตกต่างกับการที่ เอกชนเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐบาลตามประมวลกฎหมาย ที่ดินมาตรา 5 “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ใน ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครอง ที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับ แต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” เพราะการเวนคืนดังกล่าวเป็นเรื่องที่เอกชน แสดงเจตนาสละการครอบครองที่ดินของตนให้แก่รัฐโดย ความสมัครใจ โดยมีได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะหรือมี เจตนาที่จะให้รัฐนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในกิจการใด จำแนกได้ 2 กรณี คือ กรณีอุทิศโดยตรง คือเอกชน เจ้าของที่ดินแสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐ นำไปใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันโดยชัดแจ้ง เช่น นำโฉนดที่ดินและหรือหนังสือ

รับรองการทำประโยชน์ไปเป็นจดทะเบียน “โอนเป็นที่ สาธารณประโยชน์” หรืออาจส่งมอบหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดินให้แก่ทางราชการโดยให้ทางราชการไปดำเนินการ เอง หรือทำหนังสือยกให้หรือให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ไว้ก็ ได้ และกรณีอุทิศโดยปริยาย ไม่ได้แสดงเจตนาออกมา โดยชัดแจ้ง แต่ปล่อยให้ประชาชนทั่วไปสัญจรไปมาบน ที่ดินของตนโดยไม่สงวนสิทธิ (ไม่ต้องจดทะเบียนก็มีผล เพียงแสดงเจตนาสละการครอบครองโดยชัดแจ้งหรือโดย ปริยาย) โดยพิจารณาถึงเจตนาของผู้ที่ยกให้โดยมี เจตนาที่สำคัญคือ การให้ประชาชนใช้ร่วมกัน มิใช่เป็น การยกให้แก่ฝ่ายปกครอง หรือรัฐบาล หรือบุคคลใด บุคคลหนึ่ง ประโยชน์สาธารณะจึงต้องอยู่เหนือประโยชน์ ส่วนบุคคล สัญญาที่ดินให้แก่รัฐจึงมีผลทันทีโดยไม่ จำเป็นต้องมีพิธีการแต่อย่างใด และ 4) เกิดขึ้นโดยผล ของกฎหมาย ซึ่งการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐได้ประกาศกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ของทางราชการ หรือ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สงวนหวงห้าม ไว้สำหรับใช้ในราชการทหาร กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ หรือสงวนไว้เป็นทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ โดยการ หวงห้ามจะมีได้ 2 กรณีคือ กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติ ไว้โดยตรงแต่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ทั่วไปในการ ปฏิบัติราชการสงวนหวงห้าม และกรณีที่มีกฎหมาย บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองในการสงวนหวง ห้ามไว้โดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2497; สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ, 2562; รัฐบุทม์ มูลไชยสุข, 2563)

ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ นัยมาตรา 1304 (3) เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ได้แก่ ที่ดินที่ตั้ง สถานที่ราชการต่าง ๆ หรือที่เรียกว่าที่ราชพัสดุ แต่ใช้ว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อ ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะเป็นราชพัสดุไปเสีย ทั้งหมด คงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 จากการบัญญัติ มาตรา 6 ได้แก่ 1) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด 2) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของ แผ่นดินโดยเฉพาะ 3) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อ ประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย และข้อยกเว้น ของการเป็นที่ราชพัสดุ ในมาตรา 7 อสังหาริมทรัพย์

ดังต่อไปนี้ไม่เป็นราชพัสดุ 1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย 2) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน 3) อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) อสังหาริมทรัพย์ขององค์การมหาชน ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินขององค์การมหาชนนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 5) อสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของสถานศึกษานั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 6) อสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และ 7) อสังหาริมทรัพย์ที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติยกเว้นไว้ไม่ให้ถือเป็นที่ราชพัสดุ (ราชกิจจานุเบกษา, 2562) ซึ่งการเกิดขึ้นและหรือการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ราชพัสดุ เช่น การประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ โดยกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ (รัฐปัทม์ มูลไชยสุข, 2563)

อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันมาตรา 122 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 “นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ” (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2457) และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 (ราชกิจจานุเบกษา, 2553) ประกอบด้วย หมวด 1 ลักษณะที่ดิน ข้อ 5 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้

ร่วมกัน หมายถึงที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล หรือหมู่บ้าน หมวด 2 อำนาจหน้าที่ ข้อ 6 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หมวด 3 การใช้ประโยชน์ ข้อ 7 ไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด หมวด 4 การจัดทำทะเบียน ข้อ 10 ให้นายทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ 4 ชุด เก็บไว้ที่อำเภอ สำนักงานที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมที่ดิน กรณีไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ให้ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ข้อ 11 กรณีที่ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้ผู้ดูแลรักษาตรวจสอบเก็บไว้ หากปรากฏหลักบันแต่รายละเอียดไม่ตรงกัน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการลงรายการเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นในทะเบียนให้ครบถ้วน ตามข้อเท็จจริง เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวันเดือนปีกำกับไว้ หมวด 5 ข้อ 12 การตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ โดยมีสำนักงานที่ดินจังหวัดและสาขาเป็นผู้สนับสนุนในการดำเนินการด้วย หมวด 6 ค่าใช้จ่าย ข้อ 13 ให้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ การออกหนังสือสำหรับที่หลวง การดำเนินคดี การรังวัด การจัดทำและหรือการตรวจสอบทะเบียน รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) ดังนี้

การศึกษาในเชิงเอกสารด้วยการศึกษากฎหมาย กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคที่

เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และข้อที่ 2 ดังนี้

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามนัย มาตรา 1304 (1) มาตรา 1304 (2) และ 1304 (3)
2. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122
3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

การวิเคราะห์ในเชิงเอกสารด้วยการวิเคราะห์กฎหมาย กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในมาตรการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เน้นวิธีการกฎหมายเชิงบรรทัดฐานด้วยการศึกษาเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิโดยการคัดเลือกเอกสารตามหลักเกณฑ์ของ Mogalakwe (2006) ประกอบด้วย 1) เป็นเอกสารที่มาจากแหล่งเชื่อถือได้ มีความถูกต้องสมบูรณ์ 2) เป็นเอกสารที่สามารถแสดงรายละเอียดแทนเอกสารประเภทเดียวกันได้ และ 3) เป็นเอกสารที่สามารถเข้าใจได้ง่าย ชัดเจน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย

การวิเคราะห์แนวทางแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ซึ่งเป็นการนำผลการวิเคราะห์ในเชิงเอกสารมาสรุปและนำเสนอแนวทางตามแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลระดับทุติยภูมิของ Scott (1990; 2006) ซึ่งเป็นข้อมูลที่อยู่ในลักษณะของเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย โดยเรียบเรียงด้วยวิธีพรรณนา (Descriptive Method) เพื่อค้นหาเนื้อหาสาระสำคัญที่นำไปตอบผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัย

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่ 1 ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายและกระบวนการบังคับใช้กฎหมายการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประกอบด้วย 1) หลักกฎหมายทั่วไปคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่าสาธารณสมบัติของ

แผ่นดินรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งมีผู้เวนคืนทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน กฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สิน ประเภทอื่น ๆ ของรัฐและของเอกชนบุคคลธรรมดา และไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ความคุ้มครองเป็นพิเศษที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน 2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีกฎหมายหลายฉบับที่มีการกำหนดให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อป้องกันไม่ให้ใครนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตนหรือถ้าจะนำไปใช้ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้ ดังนั้นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาป้องกันคือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2545 และ 3) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาคุ้มครองและป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและมีหลายองค์กรทั้งหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่นกระทรวงมหาดไทย จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจที่ทับซ้อนกันจึงก่อให้เกิดปัญหาการกล่อยปล่ละเลของการรุกล้ำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

วัตถุประสงค์ที่ 2 ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีสาเหตุมาจากหลายประการดังต่อไปนี้

ปัญหาด้านการรุกล้ำที่ดิน

1. ความไม่ชัดเจนของขอบเขตที่ดิน
2. การขาดความรู้และทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการปฏิบัติหน้าที่

3. นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาเรื่องการรุกรานความชัดเจน

4. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยจนเกิดการแย่งชิงจากทรัพยากรจากประชาชน

5. การขาดจิตสำนึกสาธารณะของประชาชนในการดูแลรักษาป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

6. การขาดการยำเกรงต่อกฎหมายของประชาชน เพียงเพราะมุ่งหวังเอาประโยชน์ส่วนตนแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม

7. ผู้ปกครองท้องถิ่นใช้อำนาจเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเอง

ดังนั้น จึงควรมีการเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดการป้องกันและคุ้มครองพื้นที่สาธารณะซึ่งเป็นสมบัติของแผ่นดินได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

อุปสรรคด้านสังคมและเศรษฐกิจ

1. การขาดการวางแผนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

2. การที่นายทุนภายนอกหรือนายทุนในท้องถิ่นเข้าไปหาผลประโยชน์โดยการลงทุนดำเนินการ

จากข้อมูลข้างต้น ปัญหาการรุกรานที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ 1) ความไม่ชัดเจนของขอบเขตที่ดิน 2) การขาดความรู้และทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการปฏิบัติหน้าที่ 3) นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาเรื่องการรุกรานความชัดเจน 4) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยจนเกิดการแย่งชิงจากทรัพยากรจากประชาชน 5) การขาดจิตสำนึกสาธารณะของประชาชนในการดูแลรักษาป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน 6) การขาดการยำเกรงต่อกฎหมายของประชาชน เพียงเพราะมุ่งหวังเอาประโยชน์ส่วนตนแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม 7) ผู้ปกครองท้องถิ่นใช้อำนาจเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเอง สำหรับอุปสรรคทางด้านสังคมและเศรษฐกิจก็มีส่วนสำคัญในการรุกรานของสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ 1) การขาดการวางแผนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และ 2) การที่นายทุนภายนอกหรือนายทุนในท้องถิ่นเข้าไปหา

ผลประโยชน์โดยการลงทุนดำเนินการต่าง ๆ จากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

วัตถุประสงค์ที่ 3 ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายป้องกันคุ้มครองที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินคือ 1) การกำหนดความชัดเจนให้กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบและควบคุมพื้นที่เขตพื้นที่ และ 2) การกำหนดมาตรการในประมวลกฎหมายที่ดิน เรื่องการให้ความคุ้มครองที่ดินของรัฐทั้งในเชิงป้องกันและเชิงแก้ไขอย่างชัดเจนในด้านการให้อำนาจบุคคลเข้าไปครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้สามารถกำหนดบทลงโทษเมื่อเกิดข้อพิพาท และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมขององค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรอิสระ และนายทุนได้จริงในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

อภิปรายผล

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งมีผู้เวนคืน ทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน กฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สิน ประเภทอื่น ๆ ของรัฐและของเอกชนบุคคลธรรมดา และไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ความคุ้มครองเป็นพิเศษที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งที่เป็นสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งอนันต์ อภิขัยนันท์ (2564) ได้นิยามที่ดินของรัฐ ได้แก่ที่ดินที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยในงานวิจัยของ Jungthawan (2020) พบว่า สาเหตุการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินอาจได้มาหลายช่องทางด้วยกัน ซึ่งก่อนที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จำเป็นต้องมีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเสียก่อน โดยกฎหมายแต่ละฉบับมุ่งเน้นการจัดการที่ดินโดยรัฐในการควบคุมการใช้ที่ดินและใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินภายใต้กรอบกฎหมายและเอกสารทางราชการ และ Uthaina (2020) พบว่า ที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ย่อมมีสิทธิครอบครองได้

และสิทธิครอบครองในกรณีนี้ไม่อาจตกทอดไปยังทายาทของเจ้ามรดกได้ เพราะสิทธิครอบครองจะเกิดขึ้นด้วยสาระสำคัญที่ว่าโดยเจตนายึดถือเพื่อตน เมื่อผู้ครอบครองถึงแก่ความตายเจตนายึดถือเพื่อตนของผู้ตายย่อมระงับและสิ้นสุดไปด้วย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า ปัญหาการรุกรานที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเกิดจากความไม่ชัดเจนของขอบเขตที่ดิน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นโยบายการแก้ไขปัญหาเรื่องการรุกรานที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย รวมไปถึงประชาชนยังขาดจิตสำนึกสาธารณะและไม่ยำเกรงต่อกฎหมาย และผู้ประกอบการส่วนท้องถิ่นยังมีการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ให้กับตนเอง ซึ่งในส่วนของอุปสรรคทางด้านสังคมและเศรษฐกิจเกี่ยวกับการขาดการวางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และนายทุนภายนอกเข้าไปหาผลประโยชน์จากสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เช่นเดียวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรและขาดความคล่องตัวในการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ ประกอบกับไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ในการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินดังกล่าว และยังขาดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุนอกราชอาณาจักรและทรัพย์สินนอกราชอาณาจักร (ราชกิจจานุเบกษา, 2562) ซึ่งในการศึกษาของ สุจารีย์ วิชัยดิษฐ์ (2556) พบว่า ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์น่าจะเกิดมาจากความไม่ชัดเจนของที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ว่างเปล่าทำให้ชาวบ้านจึงจับจองเป็นพื้นที่ทำกิน และหน่วยงานภาครัฐก็ทราบมาโดยตลอดว่ามีชาวบ้านบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินสาธารณะประโยชน์ แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ทำให้ได้รับการคัดค้านและต่อต้านการดำเนินการจากชาวบ้านที่ทำกินบนพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จะต้องหาวิธีการหรือแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และอาจเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น เมื่อภาครัฐเข้าดำเนินการอย่างจริงจัง เนื่องจากชาวบ้านมีความเข้าใจว่าที่ดินแปลงนี้เป็นพื้นที่สาธารณะซึ่งทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ได้ โดย

ที่ไม่ต้องออกเอกสารสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้น และบางส่วนเข้าใจว่าหากตนเองได้ครอบครองที่ดินทำกินเป็นเวลาหลายปีจะสามารถยื่นขอครอบครองเป็นกรรมสิทธิได้ และในเอกสารวิจัยของ คมสันต์ ศรีพรมรี และคณะ (2561) พบว่า อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เกิดขึ้นจากการที่กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของรัฐบาลกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกัน ซึ่งมีทั้งโดยตรง และโดยอ้อม หรือสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายนั้น ๆ กรมที่ดินมิได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรง คงมีเพียงอำนาจหน้าที่สนับสนุนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้มีอำนาจโดยตรงตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย โดยปัญหาที่พบส่วนใหญ่เป็นเรื่องของบุคลากรที่ขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ ปัญหาด้านระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และขาดความชัดเจน แม้ว่าปัญหาดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อกรมที่ดิน แต่หากมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจะส่งผลให้การปฏิบัติงานในหน้าที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในการศึกษาของ Alam and Khisni (2020) ยังได้กล่าวถึงการทำลายบันทึที่ดินอาจทำให้ความแข็งแกร่งของหลักฐานเป็นใบรับรองเป็นหลักฐานสิทธิในที่ดิน ซึ่งพบว่า ผลกระทบของการทำลายบันทึที่ดินของสิทธิในที่ดินสาธารณะ คือ 1) การทำลายบันทึที่ดินอาจทำให้ความแข็งแกร่งของหลักฐานเป็นใบรับรองเป็นหลักฐานของสิทธิในที่ดิน 2) ผลกระทบของการทำลายบันทึที่ดินนำไปสู่ใบรับรองสิทธิในที่ดินก่อนที่ข้อมูลที่ถูกค้นจะไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินการทางกฎหมาย 3) การสูญเสียหรือการทำลายบันทึที่ดินไม่จำเป็นต้องสามารถกำจัด/ยกเลิกสิทธิในที่ดินที่เกี่ยวข้องได้ ด้านกฎหมายของการคุ้มครองทางกฎหมายของผลการกู้คืนข้อมูลสิทธิในที่ดิน คือ 1) ด้านที่สำคัญ 2) ด้านโครงสร้าง และ 3) ด้านวัฒนธรรม

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่า มาตรการทางกฎหมายป้องกันคุ้มครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ควรมีแนวทางดังต่อไปนี้คือ ควรกำหนดหน้าที่และเขตพื้นที่ควบคุมให้กับเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน และควรกำหนดมาตรการในประมวลกฎหมายที่ดินทั้งในเชิง

ป้องกันและเชิงแก้ไขในการให้ความคุ้มครองที่ดินของรัฐที่ชัดเจน รวมทั้งควรมีการกำหนดการให้อำนาจบุคคลเข้าไปครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน หากเกิดข้อพิพาทควรกำหนดบทลงโทษให้ชัดเจนและปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการป้องกันคุ้มครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างเคร่งครัด จริงจัง โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างโปร่งใสและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังเช่นราชกิจจานุเบกษา หมวด 3 การจัดทำและการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้มีการถอนสภาพที่ดินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อมอบหมายให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ ให้กรมที่ดินแจ้งกรมธนารักษ์ทราบโดยเร็วเพื่อขึ้นทะเบียนราชพัสดุ (ราชกิจจานุเบกษา, 2562) สำหรับในงานวิจัยของ สมชาติ ศิลป์เจริญ (2559) ที่ได้เสนอแนะเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของกระทรวงกลาโหมโดยรวมมุ่งเน้นไปที่การปฏิบัติงานในเชิงรูปธรรมของเจ้าหน้าที่ และการปฏิบัติงานต่อราษฎรผู้บุกรุกตามกฎหมายยังขาดการปฏิบัติงานในรูปนามธรรมและการปฏิบัติการจัดติวทียากับราษฎรผู้บุกรุกและเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีกฎหมายรองรับแตกต่างกัน ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานบางพื้นที่เข้มข้นมาก บางพื้นที่มีความเข้มข้นน้อย ตามแต่ละกฎหมายของพื้นที่นั้น ๆ ดังนั้นแต่ละเหล่าทัพจึงมีการปฏิบัติบางอย่างคล้ายกัน บางอย่างแตกต่างกัน หากมีการรวมการปฏิบัติตามแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในภาพรวมของกระทรวงกลาโหมแล้ว จะทำให้ทุกเหล่าทัพสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติเช่นเดียวกันได้ต่อไป สำหรับงานวิจัยของ กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (2562) แสดงความคิดเห็นว่าการแก้ไขปัญหาด้วยการพัฒนาศักยภาพความรู้ทางวิชาการในเรื่องการพิเคราะห์ประเด็นแห่งคดีเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วน

สรุป

การใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของกรมที่ดินให้อำนาจแต่อธิบดีของกรมที่ดินมีอำนาจเพียงผู้เดียวในออกหนังสือสำคัญเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามนัยมาตรา 8 ตรี ของประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พบว่า การคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามนัยมาตรา 1305-1307 และนัยมาตรา 109 ของประมวลกฎหมายที่ดินแม้จะมีการกำหนดโทษของผู้รุกรานที่ดินแต่ก็ยังมีประชาชนรุกรานที่ดินเช่นเดิม แต่หากหน่วยงานทางราชการปล่อยปละละเลยให้ผู้บุกรุกและอยู่นานจนเกินไปจนไม่ยอมออกจากที่ดินแปลงดังกล่าวประกอบกับมีเหตุสนับสนุนให้ประชาชนรุกรานที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นเดียวกัน เช่น การปล่อยละเลยของหน่วยงานภาครัฐ การที่ประชากรมีจำนวนมากขึ้นแต่ที่ดินในการประกอบอาชีพลดน้อยลง หรือ การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดสิทธิผู้ถือครองสิทธิอย่างชัดเจนตลอดถึงการขาดวินัยของเจ้าหน้าที่พลเรือนจากปัญหาดังกล่าวเกิดจาก อำนาจหน้าที่ของบุคลากร และด้านนโยบายของรัฐไม่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะ และประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่จึงส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน จึงส่งผลให้การรุกรานที่ดินเป็นปัญหาใหญ่ระดับประเทศ จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาถึงมาตรการการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้แก่ การจัดทำหลักฐานของทางราชการให้ชัดเจนไม่ว่าจะเป็นโฉนดที่ดิน หรือหนังสือสำคัญเอกสารสิทธิ์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบได้ในกรณีมีข้อพิพาทว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของรัฐหรือไม่ ตลอดจนมาตรการในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจนว่ามีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใดครอบคลุมเขตอำนาจแค่ไหนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและศึกษางานอย่างชัดเจนไม่ทับซ้อนอำนาจหน้าที่

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้

1.1 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย ควรมีการจัดระบบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ให้ชัดเจนและให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยพัฒนาระบบและกลไกการแก้ปัญหาข้อพิพาทการขัดแย้งระหว่างชุมชนในท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐโดยมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการทับซ้อนของการใช้กฎหมาย รวมถึงการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานให้ชัดเจนและควรเพิ่มข้อกำหนดในนโยบายของรัฐว่าจะไม่ให้เอกสารสิทธิแก่ผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อสงวนให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือถ้ามีความจำเป็นที่รัฐต้องนำมาใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณประโยชน์ก็ต้องได้รับความยินยอมจากชุมชน

1.2 ข้อเสนอแนะทั่วไป ควรมีการให้ความรู้แก่บุคลากรที่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่และไม่เกรงกลัวต่ออำนาจมืด รวมถึงบทลงโทษบุคลากรที่ทุจริตหรือประพฤติปฏิบัติไม่ชอบหรือจงใจละเลยการปฏิบัติหน้าที่อีกประการอีกทั้งควรเพิ่มเรื่องการดำเนินคดีแก่ผู้รุกล้ำที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์อย่างที่สุดและเมื่อดำเนินคดีถึงที่สุดให้หน่วยงานราชการรับบังคับเอาที่ดินกลับมาโดยทันที พร้อมทั้งสร้างจิตสำนึกให้กับชุมชนในท้องถิ่นให้อนุรักษ์ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชนโดยการส่งเสริมอาชีพให้กับชุมชนเพื่อไม่ให้มีการรุกล้ำที่ดินเพิ่มเติม

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษากฎหมายกระบวนการ ปัญหาและอุปสรรคเพื่อเสนอแนวทางแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไปควรมีการศึกษาเกี่ยวกับ “ปัญหาความทับซ้อนด้านการควบคุม กำกับ และดูแลที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เพื่อนำไปสู่กรอบแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตรงประเด็นสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์โดยรวมสูงสุดต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กิตติศักดิ์ ประกิต และสมเกียรติ วรรณบุญอนันต์.

(2562). ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

คมสันต์ ศรีพรหมรี, ชัยวัฒน์ พิมพ์พันธ์, ชูชีพ บุญราศรี, ตติยรัตน์ หอมสำออง, ทวีศักดิ์ ทรงอยู่, ประภาพร บุญศรี, วัฒนา สายสวรรค์, สิริณี ธีระโคตร และสุรณัฏฐ์ ปันกิจดี. (2561). การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดิน. เอกสารวิจัยการศึกษาอบรมหลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง วิชาการวิจัยสำหรับนักบริหาร โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย.

มานิตย์ จุมปา. (2548). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐปัทม์ มูลไชยสุข. (2563). การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2563, จาก <http://www.iadopa.org/KM/5-63.pdf>.

ราชกิจจานุเบกษา. (2553). ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553. เล่ม 127 ตอนพิเศษ 95 ง. 6 สิงหาคม 2553.

ราชกิจจานุเบกษา. (2562). พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562. เล่ม 163 ตอนที่ 28 ก. 9 มีนาคม 2562.

ศักดิ์ กาญจนวนาวัลย์ และสยามนธ์ สหุพันธ์. (2562). รูปแบบปัจจัยการผลิตทางเศรษฐศาสตร์กับอุตสาหกรรมบริการในยุคประเทศไทย 4.0 Production Factors Model in Economics and the Hospitality Industry in Thailand 4.0. วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี, 13(1), 2.

- สมชาติ ศิลป์เจริญ. (2559). แนวทางและมาตรการการแก้ไข ปัญหา การบุกรุกที่ดินของกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2559. งานวิจัยนักศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2457). พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 31 หน้า 229. 17 กรกฎาคม 2457.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2497). พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 71 ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ หน้า 1. 30 พฤศจิกายน 2497.
- สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ. (2562). คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐตามภารกิจของกรมที่ดิน. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย.
- สิริโฉม พรหมโฉม. (2557). สิทธิในที่ดิน. จุลนิติ, 137.
- สุจารีย์ วิชัยดิษฐ์. (2556). การจัดการความขัดแย้งในการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์หนองพลับ ตำบลพรุไทย อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี. วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา, 2(1), 240-259.
- อนันต์ อภิขัยนันท์. (2564). การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2564, จาก https://www.ombudsman.go.th/ombustudies/download/Journals/ebook56_2-11.pdf
- Alam, B., & Khisni, A. (2020). Legal Protection of Holders of Land Loss Data In The City Land Office of Kendari. *Journal AKTA*, 7(2), pp.159-164.
- Boonsuk, C. (2020). The Truth of State Land Crime and the Failure to Deal with the Trespassing to Ratchaphatsadu Land in Chiang Mai Province. In *Book of articles in academic conferences "The National Forensic Social Sciences Symposium, New Imagination Landscape of Thai Law"*, 20 September 2020 (pp. 61-73). Chiang Mai: Chiang Mai University.
- Caldwell, L. K. (1986). Land and the Law: Problem in Legal Philosophy. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/unilllr1986&div=19&id=&page=>.
- Jungthawan, S. (2020). Legal Problems for Pedal Possession on Public Land Study on Wangsomboon Sub-district, Wangsomboon District, Sa Kaew Province. *Journal of Politics, Administration and Law*, 12(1), pp. 533-552.
- Linner, H., & Messing, I. (2012). Agricultural land needs protection. *Acta Agric. Scand. Sect. B: Soil Plant Sci.* 62, pp. 706-710.
- Mogalakwe, M. (2006). The Use of Document Research Methods in Social Research. *African Sociological Review*, 10(1), pp. 221-230.
- Monk, S., Whitehead, C., Burgess, G., & Tang, C. (2013). *International Review of Land Supply and Planning Systems*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Sawamechai, R. (2016). The Natural Resources and environmental Management: Soil Resource and Land Use. *The National Defence College of Thailand Journal*, 58(1), pp.56-75.
- Scott, J. (1990). *A Matter of Record, Documentary Sources in Social Research*. Cambridge: Policy Press.
- _____. (2006). *Social Research and Documentary Sources. Sage Benchmarks in Social Research Methods, Documentary Research Volume 1*. SAGE Publication, pp. 3-40.
- Uthaina, L. (2020). *Inheritance of "Rights of Utilization" in Land Reform Zones (Sor.Por.Kor.4-01)*. Research Report. Bangkok: Faculty of Law, Siam University.