

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์

ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

นายเพชรพิทักษ์ วิเศษหมื่น



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2559

**Enforcement of Laws Relating to Land Encroachment in  
Public of Thailand**

**Mr. Petpitak Wisedmuen**

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law  
School of Law  
Sukhothai Thammathirat Open University

2016



**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์  
ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

**ผู้ศึกษา** นายเพชรพิทักษ์ วิเศษหมื่น **รหัสนักศึกษา** 2564000558 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ถาวรวิทย์ หอนพรัตน์ **ปีการศึกษา** 2559

**บทคัดย่อ**

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงแนวคิดที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (2) ศึกษา และวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการอื่นๆ ที่นำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยแบบเอกสาร โดยวิเคราะห์จากกฎหมายปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์

ผลการศึกษาพบว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ แต่ให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยนำกฎหมายกลางมาเทียบเคียง ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติ และขาดสภาพบังคับใช้อย่างจริงจัง เนื่องจากเกิดความไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ที่สำคัญกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะได้ปรากฏอยู่ในความรับผิดชอบในหน่วยงานหลายหน่วยงาน จนเกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม และบัญญัติกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานในปัจจุบันและอนาคต ดังนี้ (1) ให้มีหน่วยงานหลักสำหรับการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะ และแก้ไขปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะ (2) การใช้มาตรการทางกฎหมายโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

**คำสำคัญ** มาตรการบังคับทางปกครอง ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน



**Independent Study title:** Enforcement of Laws Relating to Land Encroachment in Public of Thailand.

**Author:** Mr. Petpitak Wisedmuen; **ID:** 2564000558; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Lawan Honoprat, Associate Professor; **Academic year:** 2016

### **Abstract**

The purpose of this research to study Enforcement of laws relating to land encroachment in public of Thailand. The purpose of this study. (1) To study is a law on the management of public lands similar to Thailand in the concept of the law relating to public land how to enforce the laws on the prevention and invasion of public land. (2) To study and analyze the use of the public Enforcement of laws or other measures to solve the invasion of public land.

The result found that management public land in Thailand provisions appeared in many laws. To appear the responsible for several departments resulting in duplication of actions.

The refore appropriate to amend and legislation for the benefit of the present and the future as following: 1) An update the law and regulations on the management of public lands. To resolve the problem of public land is unclear to solve problems caused by the lack of public participation in the management of public lands and resolve conflicts between the invaders and the people that want to use the land or the people with government agencies. 2) The primary agency for resolving the redundancy of government agencies in the maintenance of public lands. This causes problems in interpreting the law on the powers and duties of care. The use of legal measures strictly the problem for law enforcement government agencies.

**Keywords:** Public land, A certificate for the Royal land.

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์ของบุคคลหลายท่าน ซึ่งไม่อาจนำมากล่าวได้ทั้งหมด ซึ่งผู้มีพระคุณท่านแรกคือผู้ศึกษาใคร่ขอกราบขอบพระคุณ กล่าวคือ ท่านรองศาสตราจารย์ลาวัณย์ หอนพรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้ให้คำแนะนำ ให้ความรู้ ตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่ทุกขั้นตอน เพื่อให้การเขียนรายงานค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สมบูรณ์ที่สุด ผู้ศึกษาใคร่ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ นอกจากนี้ ผู้ศึกษาใคร่ขอขอบคุณคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่สั่งสอนความรู้ทางด้าน วิชาการ ความรู้เกี่ยวกับระเบียบวิจัย รวมทั้งการสืบค้นข้อมูล การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความคิด ทฤษฎี หลักการต่างๆ และให้กำลังใจในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการในด้านต่างๆ ตลอดมา

ขอขอบคุณบรรณารักษ์ห้องสมุดมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ศูนย์วิทยพัฒนา จังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาสังขะ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยราชภัฏ อุบลราชธานี และห้องสมุดโรงเรียนกัณฑ์วิทยวิทยา จังหวัดศรีสะเกษ ที่ได้เป็นแหล่งค้นคว้าข้อมูล

ขอขอบคุณท่านนายอำเภอบัวเชด จังหวัดสุรินทร์ เพื่อนข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง สังกัดที่ทำการปกครองอำเภอบัวเชด จังหวัดสุรินทร์ และผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญที่ไม่ได้กล่าว นามที่อยู่เบื้องหลังในความสำเร็จที่ได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน และให้กำลังใจตลอดมา

เพชรพิทักษ์ วิเศษหมื่น  
มีนาคม 2560

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	11
ขอบเขตของการศึกษา .....	11
วิธีการดำเนินการศึกษา .....	11
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	12
บทที่ 2 แนวคิดเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภท พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน .....	13
แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 .....	13
แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง .....	21
มาตรการทางปกครองในการจัดการที่ดินสาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกา .....	32
มาตรการทางปกครองในการจัดการที่ดินสาธารณะของประเทศอังกฤษ .....	40
มาตรการทางปกครองในการจัดการที่ดินสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น .....	43
มาตรการทางปกครองในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ ประโยชน์ร่วมกันเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ .....	47
บทที่ 3 มาตรการบังคับทางปกครองที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ ประโยชน์ร่วมกัน .....	54
มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 .....	54

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ .....	56
ประเภทของที่ดินสาธารณประโยชน์ .....	57
ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ .....	68
หลักฐานในการแสดงสิทธิในที่ดินสาธารณประโยชน์ .....	71
การใช้มาตรการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะของคณะกรรมการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) .....	73
กรณีตัวอย่างในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ .....	75
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน .....	93
ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ในการดูแล .....	94
ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ .....	97
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	100
บทสรุป .....	100
ข้อเสนอแนะ .....	102
บรรณานุกรม .....	107
ประวัติผู้ศึกษา .....	110

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1 ความเป็นมา

ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นที่ดินที่ให้รัฐใช้ประโยชน์ในการบริการสาธารณะเป็นการส่วนรวม โดยการจัดทำเขตที่ดิน การกำหนดเขตที่ดินเป็นเอกสารของทางราชการไว้ ในลักษณะการขึ้นทะเบียนเป็นเอกสารทางราชการหรือการออกหนังสือสำคัญ กรณีการออกหนังสือที่แสดงกรรมสิทธิ์สำหรับที่หลวงเป็นหนังสือที่ออกในที่ดินของรัฐ เพื่อแสดงเขตที่ดินที่ใช้ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม เช่น ที่ดินของกองทัพต่างๆ ในสังกัดกระทรวงกลาโหมสำหรับการใช้ฝึกทหาร ที่ดินที่ประชาชนได้มีการใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมทางสาธารณะ เช่น ที่ป่าช้าสาธารณะสำหรับฝังหรือเผาศพหรือปลงศพ ซึ่งตามที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเรื่องที่ดินทั้งของรัฐและเอกชนในประเทศไทย มีมาตั้งแต่ สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมหาราชสมัยของพระเจ้าอู่ทอง หรือสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 แห่งกรุงศรีอยุธยาที่มีกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ จนกระทั่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก็มี กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กติกา และประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยเรื่องที่ดินอยู่หลายฉบับด้วยกัน แต่ส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกหลักฐานสำคัญในที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนหรือการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่เป็นของประชาชนแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกหลักฐานสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐ โดยสังเกตได้จากข้อความในหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ที่ว่า “ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขมก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน” และในสมัยต่อมากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินไม่ว่าจะเป็นประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 รัตนโกสินศก 120 และกฎหมายฉบับอื่น ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลต่อมาที่มีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับก็เป็นเรื่องการขออนุญาตจับจองที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน การทำหนังสือสัญญาเกี่ยวกับที่ดินในการขาย ขายฝาก การเช่าที่ดิน รวมถึงการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว และวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกเท่านั้น ไม่มีบทกำหนด

เกี่ยวกับที่ดินของรัฐหรือวิธีการเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินของรัฐแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2473 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้บรรพ 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นไป จึงได้มีการกำหนดประเภทไว้ดังต่อไปนี้

ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินชนิดหนึ่ง ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือห้ามสงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของราษฎร ประกอบด้วยที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น บึง บาง รางน้ำ ชายดลิ่ง เป็นต้น หรือทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า หน่วยงานราชการ อาคารสถานที่ราชการ ยุทธภัณฑ์<sup>1</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ยังหมายความถึงที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติหรือห้ามในประเภทที่ดินของรัฐ ซึ่งไม่ได้มีบุคคลใดใช้สิทธิในการครอบครองไว้ด้วย จากนั้นยังมีที่ดินของรัฐในประเภทอื่น เช่น ที่ดินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยรัฐมีอำนาจในการยึดถือที่ดินอย่างเอกชน โดยต้องออกที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน และยังมีที่ดินของรัฐในบางลักษณะที่ไม่จำเป็นต้องมีการออกเอกสารสำคัญ อาทิ แม่น้ำ ลำคลอง บึง บาง รางน้ำ ทางรถไฟ ถนน เนื่องจากถนนและทางรถไฟเป็นที่ดินที่มีสภาพและขอบเขตที่มีความชัดเจนอยู่ในตัว สำหรับแหล่งน้ำต่างๆ ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงขอบเขตได้ตามธรรมชาติ เกิดที่อกหรืออาจมีการพังทลายลงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินลงไป

ปี พ.ศ. 2479 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ซึ่งใช้บังคับเฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามความใน มาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตเข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ถ้าฝ่าฝืนให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ออกไปจากที่ดินนั้นได้ ถ้าขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานจะมีความผิดทั้งโทษจำและโทษปรับ ซึ่งเป็นการแสดงว่าทางราชการได้เริ่มกำหนดมาตรการเกี่ยวกับที่ดินในส่วนที่เป็นของรัฐไว้แล้ว จึงได้มีการจัดระเบียบ และวิธีการในการขออนุญาตเข้าครอบครองให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน การหวงห้ามที่ดิน การดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวล

<sup>1</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304



กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวรวมทั้งบรรดา กฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา ในตอนแรกประมวลกฎหมายที่ดินก็ยังมีได้กำหนดเกี่ยวกับหลักฐานการแสดงกรรมสิทธิ์ ในที่ดินของรัฐว่าจะดำเนินการในที่ดินของรัฐประเภทใด ผู้ใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินจัดให้มีหลักฐานการแสดงกรรมสิทธิ์ ในที่ดินของรัฐ เพื่อแสดงไว้เป็นหลักฐานสำหรับที่ดินของรัฐ และมาตราดังกล่าวยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีการออกกฎกระทรวง สำหรับใช้ในการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกหนังสือสำหรับที่ของหลวงด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ แผ่นดินโดยการเฉพาะ ถ้าไม่มีหนังสือสำหรับที่หลวงเขตที่ดินดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการที่ได้มีไว้ ดังนั้น ความชัดเจนเกี่ยวกับการออกหนังสือในที่หลวง จึงมีมาตั้งแต่วันที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาของมาตรา 8 ตรี ในประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เป็นต้นมา

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นับตั้งแต่ได้มีประกาศพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ให้จัดตั้งกรมทะเบียนที่ดินในกระทรวง เกษตรธิการ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120 จนกระทั่งถึงวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีการใช้บังคับ ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าการออกหนังสือสำคัญของที่หลวงจะต้องดำเนินการ อย่างไร ผู้ใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่หลังจากประกาศของคณะปฏิวัตินี้ได้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงมีความชัดเจนว่าที่ดินที่จะออกหนังสือสำหรับที่หลวง จะต้องเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะ โดยให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำหรับที่หลวงตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อแสดงเขตของที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินลักษณะ โดยเฉพาะไว้เป็นหลักฐาน

ในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ ดังนี้

### 1.1.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 249

มาตรา 8 มีสาระสำคัญกล่าวคือ ที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินในการดูแลรักษา สงวน หวงห้าม ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่น

โคดูแลแทนอริบตีกรมที่คิดก็ได้

### 1.1.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

มาตรา 122 ได้กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น ในการนี้ นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจใช้ที่ดินหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดิน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีข้อพิพาท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

### 1.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีกฎหมายเป็นการเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการหวงห้าม ดูแล สงวน รักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังปรากฏในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ประกอบด้วย

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.มาตรา 50วรรคแรก ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และมาตรา 53 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้ (3) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน



## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

ในสภาพปัจจุบันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในประเทศไทย มีปัญหาที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทำให้ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันดังกล่าว มีจำนวนลดลงมาก เนื่องจากการทำลาย แผลวถาง ก่นสร้าง ทำให้มีการเสื่อมสภาพในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากรายชู้รเข้าไปบุกรุกทำลาย เพื่อทำประโยชน์ในด้านการเกษตรกรรม สร้างที่อยู่อาศัย บางครั้งมีกลุ่มนายทุนอยู่เบื้องหลังในการดำเนินการ การป้องกันและปราบปรามของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากรายชู้รผู้เสียประโยชน์และกลุ่มนายทุนที่เสียประโยชน์ เข้าต่อสู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เป็นปัญหาในการเรียกคืนพื้นที่ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันคืนจากผู้ที่บุกรุกเป็นอย่างมาก จากข้อเท็จจริงดังกล่าว มีความสำคัญของปัญหาปรากฏ ดังนี้

### 1.2.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา

ปัญหาในเรื่ององค์กรของรัฐที่มีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีมากมายหลายองค์กรทำให้ภาระงานมีความซ้ำซ้อนขาดการบูรณาการในหน่วยงานในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ นายอำเภอมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น และสนับสนุนงบประมาณในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และกฎหมายท้องถิ่นนั้น อาทิพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 วรรคแรก ที่กำหนดไว้ว่าภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และมาตรา 53 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กร

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้ (3) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น กรมที่ดิน มีหน้าที่ดูแลรักษา สงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินในการดูแลรักษา สงวนหวงห้าม พร้อมทั้งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรังวัดระวางแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 ซึ่งกรณีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้ปรากฏปัญหาในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 ได้กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น ในกรณีนี้ นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจใช้ที่ดินหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดิน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาคกรณีข้อพิพาท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ กรณีดังกล่าวยังจะเป็นเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากนายอำเภอสังกัดหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ไม่น่าที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวในพื้นที่ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันดังกล่าวแล้ว ควรจะเป็นหน่วยงานที่สังกัดกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันดังกล่าว จะมีความเหมาะสมกว่า เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นนายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตามในปัจจุบันยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญในการบริหารจัดการที่ดิน สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ บุคลากรในการดำเนินการไม่มีความพร้อม งบประมาณในการบริหารจัดการไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ ที่สำคัญเครื่องมือในการบริหารจัดการ อาทิ กล้อง อุปกรณ์ต่างๆ การเขียนแผนที่ในการรังวัดระวางแนวเขตยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ ประกอบการ การบูรณาการงานในพื้นที่ยังไม่มีความประสิทธิภาพ เนื่องจากขาด

ความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้องค์การที่มีหน้าที่ในการดูแลจัดการที่ดินสาธารณะซ้ำซ้อนกันนี้ ในหลายกรณีที่มีการกำหนดองค์การในการดูแลรักษาและจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน อาทิ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สังกัด สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขึ้นมาใหม่ มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก ว่าองค์การใดจะมีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยแท้จริง นอกจากนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันบางองค์การในบทบัญญัติของกฎหมายยังมีข้อความไม่ชัดเจน มีความคลุมเครือ ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยองค์การในแต่ละองค์การจะมีอำนาจในการนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันออกให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในลักษณะใดบ้าง เช่น อำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในเขตเทศบาล กฎหมายยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องว่า เป็นอำนาจขององค์การใด เพราะคำพิพากษาศาลฎีกาบางฎีกาตัดสินว่าเทศบาลมีอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2497 แต่คำพิพากษาศาลฎีกาบางฎีกาตัดสินว่าเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย โดยเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

### 1.2.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ

สำหรับสาเหตุของปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้มีการกระทำอย่างเหมาะสม และขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง การขาดความร่วมมือการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และประชาชนในพื้นที่ นอกจากนั้นอาจเกิดจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้การคุ้มครองที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันจำเป็นต้องมีกฎหมายที่มีสภาพการบังคับใช้ในลักษณะเฉพาะมีผลบังคับที่สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เคยให้ไว้แก่ผู้ทำการบุกรุกได้ อาทิ กรมที่ดินเคยออกโฉนดที่ดินให้กับผู้บุกรุกภายหลังปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวได้ทำการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถเพิกถอนกรรมสิทธิ์ทั้งหมดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลที่ทำการบุกรุกนั้นได้ เป็นต้น

1) *มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>2</sup>*

(1) *หลักการสำคัญของมาตรการบังคับทางปกครอง*

มาตรการทางปกครองเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องใช้ดุลยพินิจในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักการสมเหตุสมผล หลักการได้สัดส่วน หลักการการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น หลักความแน่นอนและชัดเจน ซึ่งหลักการเหล่านี้ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการบังคับทางปกครอง อาทิ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น

(2) *มาตรการทั่วไปในการบังคับทางปกครอง*

ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสั่งการอย่างไรแล้ว การดำเนินการใดๆ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งแต่เดิมการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเมื่อมีคำสั่งทางปกครองแล้วการบังคับทางปกครองต้องเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ต่อมาเมื่อมีกฎหมายกล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นำมาตรการทางกฎหมายปกครองมาบังคับใช้หลายเรื่อง อาทิ กระบวนการเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครอง การให้สิทธิแก่คู่กรณีในการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะยกเลิก เพิกถอน วินิจฉัยอุทธรณ์ การขอให้มีการพิจารณาใหม่ และมาตรการในการบังคับทางปกครอง

(3) *ขอบเขตของการบังคับทางปกครอง*

การบังคับทางปกครองมุ่งใช้กับคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะเจาะจง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับให้ผู้ใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองต้องมีการดำเนินการทางกายภาพ ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการแจ้งเตือนเป็นหนังสือให้ชำระเงินให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด ถ้าไม่ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ อาจมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการดำเนินการ

(4) *แนวปฏิบัติของการบังคับทางปกครอง*

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่ภาระผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

<sup>2</sup>ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.

กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองโดยการออกคำสั่งในฝ่ายเดียวและมีผลผูกพันกับประชาชนเลย กฎหมายยังเห็นว่ายังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนจะปฏิบัติตาม หากประชาชนไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้กำลังเข้าไปบังคับได้ ดังนั้น กฎหมายจึงให้อำนาจฝ่ายปกครองไปดำเนินการบังคับได้ แต่เจ้าหน้าที่ต้องมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ในการดำเนินการบังคับดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนก็ได้

(5) การทูลเกล้าทูลกระหม่อมขอพระราชทานอภัยโทษ

ปกติการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะไม่ใช่การทูลเกล้าทูลกระหม่อมขอพระราชทานอภัยโทษตามคำสั่งทางปกครอง เช่น ผู้ใดที่ได้รับคำสั่งโยกย้ายว่าไม่เป็นธรรม ศาลปกครองไม่สามารถทำคำสั่งนั้นให้ระงับไปชั่วคราว เพราะหลักที่ถือปฏิบัติกันในกฎหมายปกครอง การฟ้องคดีนั้นไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าทูลกระหม่อมขอพระราชทานอภัยโทษหรือตามคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากหลักที่ว่า การบริการสาธารณะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

(6) การอุทธรณ์การออกมาตรการบังคับทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองชนิดหนึ่งสามารถฟ้องต่อศาลปกครองให้ทำการเพิกถอนได้ ถือว่าเป็นการให้สิทธิผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองและถ้าเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่ต่อเนื่องจากคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อน ส่วนการอุทธรณ์นั้นให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

(7) อายุความในการบังคับทางปกครอง

ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอายุความในการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ระบุไว้ในมาตรา 67 ได้บัญญัติให้นำเรื่องอายุความการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยการอนุโลม กล่าวคือ อายุความในการบังคับทางปกครองเป็นเวลา 10 ปี

2) มาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นลักษณะเฉพาะในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(1) หลักการสำคัญของมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการทางปกครองเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องใช้ดุลยพินิจในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักการสมเหตุสมผล หลักการได้สัดส่วน หลักการการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น หลักความแน่นอนและชัดเจน



(2) *มาตรการทั่วไปในการบังคับทางปกครอง*

ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสั่งการอย่างไรแล้ว การดำเนินการใดๆ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นำมาตรการทางกฎหมายปกครองมาบังคับใช้หลายเรื่อง อาทิ กระบวนการเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครอง การให้สิทธิแก่คู่กรณีในการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะยกเลิก เพิกถอน วินิจฉัยอุทธรณ์ การขอให้มีการพิจารณาใหม่ และมาตรการในการบังคับทางปกครอง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะตัวในการบัญญัติไว้ในกฎหมาย

(3) *ขอบเขตของการบังคับทางปกครอง*

การบังคับทางปกครองมุ่งใช้กับคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะเจาะจง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองต้องมีการดำเนินการแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการแจ้งเตือนให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด ถ้าไม่ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ อาจมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการดำเนินการแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่ง

(4) *แนวปฏิบัติของการบังคับทางปกครอง*

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่ภาระผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองโดยการออกคำสั่งในฝ่ายเดียวและมีผลผูกพันกับประชาชนเลย หากประชาชนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้กำลังเข้าไปบังคับได้ ดังนั้น กฎหมายจึงให้อำนาจฝ่ายปกครองไปดำเนินการบังคับได้ แต่เจ้าหน้าที่ต้องมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนก็ได้

(5) *การทูลเกล้าการบังคับทางปกครอง*

ปกติการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะไม่เป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เพราะหลักที่ถือปฏิบัติกันในกฎหมายปกครอง การฟ้องคดีนั้น ไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับคดีตามกฎหมายหรือตามคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากยึดหลักการบริการที่ต่อเนื่อง

(6) *การอุทธรณ์การออกมาตรการบังคับทางปกครอง*

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองชนิดหนึ่งสามารถฟ้องต่อศาลปกครองให้ทำการเพิกถอนได้ ถือว่าเป็นการให้สิทธิผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองและถ้าเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่ต่อเนื่องจากคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อน

### (7) อายุความในการบังคับทางปกครอง

เกี่ยวกับเรื่องอายุความในการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นลักษณะเฉพาะในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ อายุความในการบังคับทางปกครองควรจะไม่มียุทธคดีเนื่องจากประโยชน์ในการคุ้มครองสาธารณะ

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

2.2 เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายหรือในมาตรการอื่นๆ สำหรับนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

## 3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากฎหมายปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กฎหมายท้องถิ่น พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งศึกษาสภาพปัญหา ข้อขัดข้องในการปฏิบัติ ที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พร้อมทั้งข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

## 4. วิธีการดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้า และรวบรวมจากตัวบทกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ จากตำราทั้งในประเทศและต่างประเทศ ระเบียบปฏิบัติ คำพิพากษาศาลฎีกา ข้อวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา หนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานเอกชนต่างๆ นำมารวบรวมประมวลผลวิเคราะห์แนวทางในการเสนอแก้ไขกฎหมายต่อไป

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ได้ทราบถึงข้อสรุปอันเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยนำมาตรการบังคับทางปกครองมาบังคับใช้เป็นการเฉพาะต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการป้องกัน ดูแล รักษา และคุ้มครองที่ดินสาธารณะในประเทศไทย

5.2 ทำให้มีการนำมาตรการทางกฎหมายต่างๆ มาบังคับใช้ในการแก้ไขปัญหา ได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครองมาบังคับใช้อย่างจริงจัง บัญญัติไว้อย่างเป็นทางการที่ชัดเจนในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันทุกฉบับ โดยไม่ต้องนำกฎหมายกลางมาเทียบเคียงในการบังคับใช้ได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนการนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องสิทธิชุมชน และการให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักเพียงหน่วยงานเดียวในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป





## บทที่ 2

# แนวคิดเรื่องมาตรการบังคับทางปกครอง เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

การศึกษาเรื่องมาตรการการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดิน  
สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในประเทศไทย จำเป็นต้องทำความเข้าใจ  
ความหมายของที่ดินสาธารณะให้ชัดเจนเสียก่อน กล่าวคือ ต้องเข้าใจความเป็นมาในทาง  
ประวัติศาสตร์ ทฤษฎี รวมทั้ง แนวความคิดของที่ดินสาธารณประโยชน์ ว่าหมายถึงอะไร และ  
ครอบคลุมถึงทรัพย์สินของรัฐประเภทใดบ้าง ซึ่งในบทนี้จะศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลัก  
กฎหมายของที่ดินสาธารณะตามกฎหมายไทย ดังนี้

#### 1.1 ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายความว่า ถึง ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้  
เพื่อการสาธารณประโยชน์หรือห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสังคม เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า  
ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด<sup>3</sup> ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมา  
เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นใดตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และทรัพย์สินที่ใช้เพื่อพลเมืองใช้  
ร่วมกัน อาทิเช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ รวมทั้งทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ  
โดยเฉพาะ เช่น โรงเรือนหลวง สถานที่ราชการของทหาร กองทัพ ตำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ  
อาวุธยุทโธปกรณ์<sup>4</sup> ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สิน  
ของรัฐ แต่ใช้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติทั้งหมดทุกอย่าง เนื่องจากหลักเกณฑ์  
จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์หรือลักษณะที่สำคัญ คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินจะต้องเป็นทรัพย์สิน  
ของรัฐซึ่งทรัพย์สินนั้นอาจเป็นสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ก็ได้และเพื่อสาธารณประโยชน์  
หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งลักษณะอย่างไรจะถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

<sup>3</sup>ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8

<sup>4</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304

หรือสงวนไว้เพื่อได้มีกิจกรรมทำประโยชน์ต่างๆ ร่วมกัน และควรพิจารณาว่าทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ มิได้หมายความว่า สาธารณชนจะเข้าอ้างสิทธิใช้สอยได้เสมอไป แต่สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนเป็นผู้ใช้ เช่น สถานที่ราชการ อาวุธยุทโธปกรณ์ สนามบินของกองทัพอากาศ และทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางอากาศ ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งต่างกับการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรง กล่าวคือ พลเมืองมีสิทธิเข้าเกี่ยวข้องกับใช้สอยได้รับประโยชน์ด้วยตนเอง ต้องใช้ร่วมกัน ดังนั้น ทรัพย์สินของแผ่นดินมีความหมายกว้าง พร้อมทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ดินของรัฐจะคงกล่าวถึงเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินเพียงเท่านั้น

### 1.2 ความหมายของที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน<sup>๓</sup> หมายถึง พื้นที่ที่ประชาชนใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพแห่งพื้นที่นั้น และมีได้ใช้ในการครอบครองดูแลรับผิดชอบของบุคคลใด มีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเดิมการกำหนดที่ดินสาธารณะเกิดขึ้นจากสำนึกร่วมกันของมนุษย์แสดงออกเป็นข้อตกลงร่วมกัน ดังนั้น องค์ประกอบของที่ดินสาธารณะต้องเกิดจากการสงวนหวงห้ามของหน่วยงานภาครัฐ มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ดินของรัฐผืนใด ถ้าประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นระยะเวลาพอสมควรที่พอเข้าใจได้ว่าเป็นที่สำหรับพลเมืองได้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันแม้ไม่มีพยานหลักฐานของทางราชการ ก็คงถือว่าเป็นที่ดินสาธารณะที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยชอบแล้ว กรณีมีผู้อุทิสให้ หากเพียงแต่มีเจตนาต่อเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นหนังสือและต้องจดทะเบียนต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าเป็นที่ดินดังกล่าว ตกเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ในการนี้ รวมที่ดินโดยสภาพธรรมชาติถือว่าชอบไว้ด้วย

### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

แนวความคิดเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเกิดขึ้นมานานแล้วพร้อมกับพัฒนาการของทรัพย์สินประเภทอื่นๆ เช่น ทรัพย์สินของชุมชน ทรัพย์สินของมวลมนุษยชาติ ทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ หรือทรัพย์สินของรัฐที่ถือครองอยู่อย่างเอกชน ในช่วงหลัง เมื่อประเทศต่าง ๆ มีระบบการปกครองแบบที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มักจะมีกฎหมายกำหนดให้กษัตริย์เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือที่ดินทั้งหมดอยู่เสมอ ซึ่งภายหลัง เมื่อการเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง มีการรวมตัวของรัฐชาติ (nation state) และมีความคิดเรื่องประชาธิปไตย อำนาจของกษัตริย์ทั้งหลายจึงถ่ายเทมายังรัฐ ในปัจจุบันรัฐจึงกลายเป็นผู้มีอำนาจจัดการทรัพย์สินมากมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณ

<sup>๓</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

สมบัติของแผ่นดินประเภทประชาชนพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จำกัดไว้ โดยเฉพาะทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย

อย่างไรก็ตามการกำหนดให้ทรัพย์สินต่าง ๆ โดยเฉพาะสมบัติของแผ่นดินเป็นที่ดินของรัฐนี้ไม่ได้หมายความว่า รัฐสามารถนำทรัพย์สินไปจัดการอย่างไรได้ตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพราะต้องตระหนักอยู่เสมอว่ารัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้น แม้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐก็เป็นเพียงผู้ถือสิทธิแทนประชาชนเท่านั้น การใช้อำนาจรัฐในการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเนื้อหาในทางทฤษฎีแล้วเป็นทรัพย์สินของประชาชนทุกคน ซึ่งสิทธิของประชาชนทั้งหลายนั้นมีอยู่ใน ลักษณะที่เสมอภาคเท่าเทียมกันสิทธิของประชาชนที่มีต่อทรัพย์สินประเภทนี้เป็นสิทธิของมหาชนที่มีต่อทรัพย์สินของส่วนรวม(public property's right) ซึ่งเรื่องนี้ศาลฎีกาของไทยได้มีคำพิพากษารับรองไว้ว่า สิทธิที่ประชาชนมีต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นสิทธิของมหาชน ดังนั้น เมื่อมีการกระทำอันเป็นการขัดแย้งปิดกั้นต่อสิทธิดังกล่าว ราษฎรแต่ละคนที่ถูกละเมิดสิทธิย่อมใช้สิทธิทางศาลให้ระงับเพิกถอนการกระทำนั้นได้<sup>6</sup> นอกจากนี้ยังการรับรองอีกว่า ใครจะอ้างเอาอายุความยันแผ่นดินไม่ได้ เพราะเป็นประโยชน์ส่วนตัวได้เสียของประชาชนทั่วไป โดยแต่เดิมนั้นพระมหากษัตริย์ถือครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินแทนประชาชน และในปัจจุบันรัฐถือครองแทนประชาชน<sup>7</sup> ตามแนวคำพิพากษาดังกล่าวนี้อาจเป็นหลักกฎหมายที่ดินของประเทศอังกฤษที่ใช้กันมาตราบทุกวันนี้ แต่กฎหมายไทยไม่ถึงหลักกฎหมายเก่าเคร่งครัดนักในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 128 มาตรา 35 ผ่อนผันให้พลเมืองมีสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินได้ คงสงวนแต่อำนาจรัฐที่จะเอาคืนไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์และตามมาตรา 35 ที่ดินใดยังไม่มีการออกโฉนดให้เป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎร จึงจะตกอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42-43 นี้ แต่การออกโฉนดที่ดินมีข้อจำกัดจำกัด คือ สงวนที่ซึ่งรัฐบาลต้องการไว้เพื่อกิจกรรมในด้านสาธารณประโยชน์ต่างๆ จะขอจับจองขอออกโฉนดที่ดินให้ไม่ได้ หลักการเช่นเดียวกันนี้มาปรากฏชัดแจ้งในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบันนี้ และบทบัญญัติทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะตกอยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าในปัจจุบันนี้กฎหมายถือว่ารัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและอำนาจในที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยรัฐนั้นได้ถือสิทธิแทนประชาชนทุกคน รัฐจึงมีอำนาจเต็มที่ในการดูแลและจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในลักษณะต่างๆ หากการกระทำนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชน

<sup>6</sup>คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1823/2493

<sup>7</sup>คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 425/2488

### 1.3.1 หลักสิทธิในทรัพย์สิน

ทรัพย์สินมีทั้งทรัพย์สินที่ปรากฏเป็นรูปร่างและไม่เป็นรูปร่างและสามารถถือเอาได้ถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในชีวิตประจำวันของมนุษย์<sup>๙</sup> โดยเริ่มต้นจากการล่าสัตว์เป็นอาหาร การเพาะปลูก การทำเครื่องมือเครื่องใช้ในครัวเรือน การเลี้ยงสัตว์ จนถึงการจัดการที่ดินที่มีการหวงห้ามเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สิทธิในทรัพย์สินมีการเริ่มต้นตั้งแต่โบราณที่มนุษย์มีการเลี้ยงชีพด้วยการเก็บพืชผักเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคและหล่อเลี้ยงชีวิต มนุษย์ยังไม่ได้มีการกำหนดสิทธิในที่ดิน ที่ดินจึงเป็นสิทธิของส่วนรวม ต่อมามนุษย์ได้รวมตัวกันอยู่ร่วมกันเป็นสังคมมากขึ้น มีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ในการเกษตรกรรมแต่ส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่ปรากฏในบริเวณริมน้ำ ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ ทำให้ที่ดินที่อยู่ริมน้ำหายากขึ้น ไม่เพียงพอต่อความต้องการในการทำการเกษตร ทำให้สถานที่ที่ทำการหากินส่วนรวมที่มีความอุดมสมบูรณ์ได้ลดน้อยลง จึงจำเป็นต้องมีการสงวนเพื่อใช้ประโยชน์ในการส่วนรวมในสมัยที่มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เริ่มเกิดขึ้นในประเทศในแถบตะวันตกที่กำลังมีการตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพ และมีการยืนยันในการใช้สิทธิเสรีภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สิน เห็นได้จากที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรหรือกบฏบัตรแม็กนาการ์ตา ได้กำหนดให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนชาวประเทศอังกฤษที่จะไม่ถูกริบ นอกจากนี้ยังมีคำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้รับรองสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์คือรับรองในสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข ต่อมาประเทศฝรั่งเศส ได้ประกาศคำประกาศสิทธิพลเมือง โดยมีหลักสำคัญ คือ กรรมสิทธิ์จะละเมิดไม่ได้ เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่มีค่าทดแทน ซึ่งคำประกาศนี้ถือว่าเป็นแม่แบบของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดิน และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่หลายประเทศนำไปใช้จนถึงปัจจุบัน

#### 1) การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน

(1) สิทธิในทรัพย์สินในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นสิทธิที่เกิดจากกฎหมายธรรมชาติที่รับรองสิทธิเสรีภาพของเอกชน<sup>๑๐</sup> โดยนำปรัชญาทางการเมืองและสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติมาบัญญัติเป็นกฎหมาย การที่นำแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินมาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นหลักประกันในการพัฒนา เพราะการยอมรับสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธ

<sup>๙</sup>พรชัย สุนทรพันธุ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะมรดก, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, 2558 หน้า 54.

<sup>๑๐</sup>เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. ที่มาของกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546. หน้า 66.

อำนาจฝ่ายยุติธรรมที่รัฐจะเข้าไปย่ำยีทรัพย์สินของเอกชน โดยไร้เหตุผล

(2) *หลักการสิทธิในประเทศประชาธิปไตย* กรรมสิทธิ์มีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ ผู้ทรงสิทธิ กล่าวคือ เอกชนทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล วัตถุแห่งสิทธิ์ ได้แก่ ทรัพย์สิน อสังหาริมทรัพย์ ที่ดิน และขอบเขตแห่งสิทธิ์ ซึ่งพัฒนาจากแนวคิดต่างๆ ไปสู่แนวคิดที่มุ่งประโยชน์ต่อสังคม โดยส่วนรวมอันนำไปสู่การจำกัดอำนาจกรรมสิทธิ์

## 2) การจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน

(1) *การจำกัดกรรมสิทธิ์* สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ถือเป็นเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่รัฐสามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ โดยมีหลักการสำคัญ คือ การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

(2) *รูปแบบการจำกัดกรรมสิทธิ์* ทรัพย์สินทุกชนิดย่อมอยู่ภายใต้ข้อจำกัด ทุกคนมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินของตนเองได้เท่าที่ไม่ละเมิดกฎหมาย ในขณะเดียวกันรัฐมีอำนาจที่จะควบคุมการใช้สอยทรัพย์สินเพื่อป้องกันความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ และความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยมีรูปแบบดังนี้

ก. *ข้อผูกมัดในกรรมสิทธิ์* ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์เป็นการที่รัฐยังให้เอกชนเป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สิน แต่ต้องมีความจำเป็น โดยต้องมีการวางเงื่อนไขไว้ เหตุผลเพื่อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน นอกจากนี้แล้วในเรื่องข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน อาจมีความประสงค์เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะเป็นการส่วนรวม

ข. *การเวนคืน* การเวนคืนถือเป็นรูปแบบของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่รุนแรง เนื่องจากการนำเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยตรง โดยวางเงื่อนไขว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนไปใช้ต้องเป็นไปเพื่อกิจกรรมในการบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ต้องสูญเสียทรัพย์สิน

### 1.3.2 หลักประโยชน์สาธารณะ

#### 1) ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะ ไว้ว่า “สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชนโดยทั่วไป” โดยเป็นคำผสม กล่าวคือ “ประโยชน์” เป็นคำนาม แปลว่า สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับกับสิ่งที่ได้มีการคิดมุ่งหมายเอาไว้ หรือสิ่งที่เป็นคุณประโยชน์ต่อประชาชน<sup>10</sup> คำว่า “สาธารณะ” เป็นคำวิเศษณ์ แปลว่าเพื่อประชาชน

<sup>10</sup>พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, หน้า 799



โดยการทั่วไป<sup>11</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะไว้ว่า “การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือในควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>12</sup>”

ทางกฎหมายไม่ได้มีการให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะไว้อย่างชัดเจน จึงไม่สามารถให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะว่ามีความหมายเพียงใด กำหนดได้เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะ จึงพอให้ความหมายไว้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นหลักเกี่ยวกับความต้องการของคนหมู่มากในสังคม เกิดจากความต้องการที่ตรงกันของคนส่วนใหญ่ และคนเหล่านั้นเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีงาม จนเป็นแนวทางร่วมกัน เกิดจากการดำเนินการบริการสาธารณะโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งประโยชน์สาธารณะมีลักษณะสำคัญประกอบด้วย ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ต้องมีการตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน มีการผันแปรอยู่ตลอดเวลาตามสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะในด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐบาล เวลาหรือยุคสมัย สถานที่และผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

## 2) ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ คือ การสนองความต้องการของคนส่วนมากที่ไม่ใช่เป็นผู้ดำเนินการเอง แต่ผู้ดำเนินการได้แก่หน่วยงานในภาครัฐ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย และมีความสำคัญในการพัฒนา โดยมีลักษณะดังนี้

### (1) ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความดี

ในธรรมชาติของมนุษย์มีอยู่ใน 2 ประเภท กล่าวคือ ในสถานะหนึ่งเป็นปัจเจกชน และอีกสถานะหนึ่งเป็นสมาชิกของสังคมในฐานะสัตว์สังคม ในสถานะสมาชิกของสังคมสมาชิกทุกคนในสังคมต้องมีกิจกรรมร่วมกันในหลายประการ อาทิ กิจกรรมด้านความมั่นคงปลอดภัย กิจกรรมการบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะ กิจกรรมการอนุรักษ์รักษาศิลปวัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในสังคม สิ่งเหล่านี้ต่อมาคือความสุขสบายในคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นั่นคือความมั่นคงปลอดภัยในสังคม ซึ่งกิจกรรมที่ร่วมกันทำนี้เกิดจากความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมในลักษณะที่มีความจำเป็นต่อสังคม หากไม่มีความจำเป็นต่อสังคมก็ไม่ถือได้ว่าเป็น

<sup>11</sup>พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, หน้า 502

<sup>12</sup>ประยูร กาญจนกุล , คำบรรยายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533

ประโยชน์สาธารณะ อีกกรณีหนึ่งการพิจารณาถึงตัวบุคคลผู้ที่ได้รับประโยชน์ หากรัฐบาลทำสิ่งเพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง อาทิ การหารายได้ ซึ่งมักเรียกว่ากิจกรรมเพื่อการแสวงหากำไรให้ได้มากที่สุด โดยปกติแล้วไม่ถือว่าเป็นการเกิดจากความต้องการของคนหมู่มาก จึงไม่สามารถจัดให้เป็นการบริการสาธารณะ

(2) *ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวม*

ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความต้องการของคนส่วนรวม<sup>13</sup> ประกอบกับความต่อนั้นต้องเป็นที่ยอมรับว่าดีมีประโยชน์ กล่าวคือ เป็นกิจกรรมเพื่อความสุขสบายของคนส่วนใหญ่ จึงไม่ใช่กิจกรรมที่สร้างขึ้นโดยคนใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ความต่อนั้น มีทั้งความต่อนในความเป็นขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านในสังคม เป็นต้น รวมทั้งความต่อนในลำดับที่รองลงมาจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการทางสังคม เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆ ของสังคม เป็นต้น จะเห็นได้ว่าความต่อนทั้ง 2 ประการล้วนเป็นความต่อนที่มีความจำเป็นต่อชีวิตและสังคม เมื่อกันในสังคมมีความต่อนที่เหมือนกันฝ่ายปกครองต่อนมีหน้าที่ในการตอบสนองความต่อนนั้นๆ

(3) *ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา*

ประโยชน์สาธารณะมีลักษณะเป็นอย่างอย่างหนึ่ง ได้แก่ การเป็นสิ่งสัมพัทธ์มีการเปลี่ยนแปลงได้โดยตลอดตามยุคตามสมัยในลักษณะที่เรียกว่ามีการพลวัตร เนื่องจากประโยชน์เป็นเรื่องของความต่อนโดยส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นเรื่องที่ไม่มีความแน่นอนตลอดไป แต่จะผันแปรไปกับปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ

3) *แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัว* แนวคิดนี้เรียกได้ว่า สิ่งจำเป็นสาธารณะ โดยหลักการรัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชน ทั้งนี้ เมื่อสังคมมีการพัฒนามากขึ้นงานของรัฐมีการขยายมากขึ้น ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งปรัชญานี้ เอกชนเล็งเห็นถึงความพอใจต่อประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ ส่วนเรื่องประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของรัฐ และการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ที่ทำให้รัฐมีอำนาจเวนคืนที่ดิน

4) *แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ* ในยุคดั้งเดิมแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่ตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัว แต่ตามแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่เป็นผลประโยชน์ในทาง

<sup>13</sup>บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิชาการศึกษาทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537 หน้า 121.

เศรษฐกิจ ในเรื่องปัจจัยทางเศรษฐกิจนี้ปรากฏในกฎหมายต่างๆ ที่นำเอาปัจจัยทางเศรษฐกิจมาพิจารณาควภูในการปฏิบัติการในการดำเนินการกิจกรรมประโยชน์สาธารณะ และมีแนวโน้มไปในทางที่ดี

### 1.3.3 หลักการเสียสละพิเศษ<sup>14</sup>

การเวนคืน เป็นการลู่ล้ากรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะเป็นการถอนกรรมสิทธิ์ทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องเสียสละเพื่อส่วนรวมมากกว่าสิ่งอื่นใดพิเศษต่างออกไปจากคนอื่น ซึ่งความเสียสละในลักษณะนี้ต้องมีการทดแทนในสิ่งที่สูญเสียไป ไม่ต้องเป็นไปตามหลักแห่งความเสมอภาคที่ทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐโดยเท่าเทียมกรณีนี้ ถือว่าเป็นการเวนคืนที่ดิน อีกกรณีหนึ่งหากข้อผูกมัดในกรรมสิทธิ์เป็นการจำกัดสิทธิในการบริหารจัดการทรัพย์สินเป็นการทั่วไป ที่ทุกคนต้องมีผลปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกันทั้งหมด โดยเสมอภาค กรณีนี้ในลักษณะเช่นนี้ไม่ต้องมีการใช้ค่าทดแทน

### 1.3.4 หลักการมีส่วนร่วม<sup>15</sup>

การจัดการในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะมีปัจจัยหลายประการในการบริหารจัดการ ซึ่งที่ดินดังกล่าว ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาต่างๆ ที่เป็นปัจจัยหลัก และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องมีการบริหารจัดการร่วมกันภายในแนวคิดที่ว่ามิจิตสำนึกร่วมกันในการหวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณะ เพื่อรักษาไว้ให้อนุชนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์เป็นการส่วนรวมต่อไป ในการนี้ ในการบริหารจัดการดังกล่าว มีองค์ประกอบดังนี้

#### 1) การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง

หน่วยงานภาครัฐในหลายหน่วยงานอาจมีภารกิจที่มีความแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับกฎหมายในแต่ละฉบับที่บัญญัติไว้เป็นอย่างไร ในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์หากมีการบริหารจัดการร่วมกัน น่าจะสามารถสร้างประโยชน์ให้กับประเทศชาติได้พอสมควร อาทิเช่น ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจัดเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ในอีกประเภทหนึ่ง ปกติจะทำการสงวนรักษา อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมและรักษาสมดุลของธรรมชาติ แต่หากบริหารจัดการร่วมกันกับหน่วยงานราชการอื่นๆ เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ เชิงอนุรักษ์ ก็สามารถสร้างรายได้ให้กับหน่วยงานของรัฐในการนำไปบริการสาธารณะได้เช่นเดียวกันกล่าวคือ ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ดำเนินการจัดทำแผนงานในการกำหนดเขตสำหรับการท่องเที่ยวและกตึกาสำหรับการท่องเที่ยว องค์กรปกครอง

<sup>14</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ:แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, กรุงเทพฯ: ;วิญญูชน, 2552 หน้า 66.

<sup>15</sup>อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง,พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ: พิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525 หน้า 41.



ส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณในการบริหารจัดการ ฝ่ายปกครอง ดำรวจ ทหาร กำหนด มาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย และการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

## 2) การมีส่วนร่วมระหว่างภาคเอกชน องค์กรเอกชน ภาคีเครือข่ายกับ

### ภาครัฐ

การจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยมีประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วม ในการจัดการจะเกิดผลดีต่อการรักษาที่ดินสาธารณะอย่างยั่งยืน และบูรณาการได้ทุกรูปแบบ ทำให้ ท้องถิ่นมีจิตสำนึกร่วมในการรักษาที่ดินสาธารณะ โดยรู้สึกว่าคุณเองก็มีหน้าที่ในการรักษาไว้ให้คง อยู่ต่อไปในฐานะความเป็นเจ้า โดยอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ อาทิเช่น กิจกรรมการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กิจกรรมการเดินป่า กิจกรรมการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็น ต้น นอกจากนี้ ในที่สาธารณะบางแห่งเป็นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมาเป็นเวลายาวนาน โดยอาศัยทำกินทำประโยชน์ร่วมกัน เช่น การเก็บเห็ด การหาของป่า การใช้ประโยชน์อื่นๆ เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่เป็นวิถีชีวิตของคนในหมู่บ้านชุมชน หากมีการบริหารจัดการอย่าง เหมาะสมจะเกิดประโยชน์ต่อการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

### 2.1 ความหมายของมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองหรือการบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่โดยการใช้วิธีการทางปกครองบังคับกับประชาชนที่ต้องมีภาระผูกพันในการปฏิบัติ หน้าที่ให้เป็นที่ไปตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งปกติการออกมาตรการบังคับทางปกครองต้องมีคำสั่ง ทางปกครองก่อนเสมอ<sup>16</sup>

### 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

#### 2.2.1 หลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักการนี้หมายความว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็น การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกินขอบเขตให้เป็นที่ไปตาม เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย<sup>17</sup> การพิจารณาหลักการนี้เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบ ระหว่างการกระทำหรือมาตรการต่างๆ ของฝ่ายปกครองว่ามีความเหมาะสม จำเป็น สมเหตุสมผล

<sup>16</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2547 หน้า 144.

<sup>17</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553

หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ต้องกระทบต่อความเสียหายของประชาชนให้น้อยที่สุด หลักแห่งความได้สัดส่วนมีองค์ประกอบดังนี้

1) *เกิดผลสัมฤทธิ์* เป็นหลักที่บังคับให้ฝ่ายปกครองพิจารณาในการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2) *ความจำเป็น* เป็นหลักที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายเลือกที่จะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองที่ประชาชนหรือรัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นในการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน

3) *ความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ* เป็นหลักการที่ต้องการให้เกิดภาวะสมดุลระหว่างความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนและประโยชน์ของประชาชนที่จะพึงได้รับจากมาตรการทางปกครอง ดังนั้น จึงห้ามให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการดำเนินการใด อันมีผลให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนค่อนข้างน้อยไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้น แม้มาตรการนั้นจะเหมาะสมและจำเป็นตามความมุ่งหมายของกฎหมาย

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่ศาลปกครองทั้งประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาขึ้น จนเป็นที่ยอมรับของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสว่า เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับรัฐธรรมนูญหรือในอีกความหมายหนึ่งคือ หลักความได้สัดส่วนเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร การใช้หลักความได้สัดส่วนมีวัตถุประสงค์และระดับการใช้ 2 กรณีคือ กรณีแรก การใช้หลักความได้สัดส่วนในการควบคุมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่ค่าบังคับลำดับรองจากรัฐธรรมนูญ มิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อมุ่งคุ้มครองมิให้รัฐหรือฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นและสมควร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา และหลักความได้สัดส่วนในการควบคุมกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท หรือกฎหมายที่ค่าบังคับระดับพระราชบัญญัติ โดยจะป้องกันออกกฎหมายให้กำหนดข้อบังคับเกินความจำเป็นและนอกเหนือวัตถุประสงค์ของกฎหมายบท และมาตรการที่กำหนดใน “กฎ” จะต้องมีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์กฎหมายแม่บทเท่านั้น กรณีที่สอง การใช้หลักความได้สัดส่วนในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตหรือไม่ โดยการใช้ดุลพินิจจะต้องกระทำด้วยความจำเป็นและสมควร ไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพประชาชนเกินสมควร และการใช้ดุลพินิจจะต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจใช้ดุลพินิจ และมาตรการที่กำหนดของการใช้ดุลพินิจจะต้องเป็นไปด้วยเหมาะสม

(1) *หลักความได้สัดส่วนในการควบคุมกฎหมาย* กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วนถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะมีได้บัญญัติกำหนดหลักแห่งความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่องค์กรต่างๆของรัฐไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการจะต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการนี้ โดยจะกระทำการใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการนี้ไม่ได้<sup>18</sup> หลักแห่งความได้สัดส่วนประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม (principle of suitability) หลักแห่งความจำเป็น (principle of necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (principle of proportionality in the narrow sense) หลักความได้สัดส่วนในฐานะเป็นหลักกฎหมายในการควบคุมกฎหมายหรือกฏมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญมีรายละเอียดดังนี้

ก. *หลักแห่งความเหมาะสม* หมายถึง มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ โดยรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้ก็เฉพาะเพียงเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไม่ให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่นๆ หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนเท่านั้น ดังนั้น การตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้ประชาชนกระทำการหรือมิให้กระทำการใด โดยที่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นและหรือประโยชน์มหาชนไม่ได้รับการคุ้มครองให้ดีขึ้นมาเลย ก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ขัดต่อหลักแห่งความเหมาะสมเพราะไม่สามารถบรรลุผลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้จริงในทางปฏิบัติ

ข. *หลักแห่งความจำเป็น* หมายถึง มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด โดยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยแล้ว รัฐจะเรียกร้องให้ประชาชนจำต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพของตนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นและหรือประโยชน์มหาชนเท่านั้น ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นในการดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ย่อมขัดต่อหลักแห่งความจำเป็น

<sup>18</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2548 หน้า 153.

ค. *หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าหลักแห่งความสมดุล* หมายถึง มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยรวม เพราะแม้ว่ากฎหมายนั้นจะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งไว้ก็ตาม แต่หากบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือต่อสังคมเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมที่พึงได้รับ ก็น่าจะถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวขัดต่อหลักแห่งความสมดุลการที่จะพิจารณาว่ากฎหมายใดกระทบต่อสารัตถะของสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นสมควรหรือไม่ ก็จะใช้หลักความได้สัดส่วนในการพิจารณาประกอบ กฎหมายที่ออกมาได้เป็นการจำกัดเสรีภาพประชาชนเกินความจำเป็นและสมควรหรือไม่ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายปกครองในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม แต่ก็หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพด้วยไม่ ดังนั้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิกถอนสิทธิเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งของประชาชนย่อมมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขไว้อย่างเคร่งครัดให้ประชาชนต้องปฏิบัติก่อนที่จะใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ แต่ไม่มีประชาชนคนใดสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้ กฎหมายในลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทบถึงแก่นของสิทธิเสรีภาพ แม้ตามรูปแบบแล้วจะเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ แต่ตามเนื้อหาก็คงมีผลไม่แตกต่างกับกฎหมายที่ตัดสิทธิหรือเสรีภาพเลย ดังนั้นกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้ และในทำนองเดียวกัน กฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำหรือการละเว้นไม่กระทำการใดเป็นความผิดทางอาญา และกำหนดพระราชโทษทางอาญาไว้อย่างโหดร้ายทารุณ เช่น ตัดแขน ตัดขา เช่นนี้ ย่อมเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของประชาชนจนถึงแก่นของสิทธิและเสรีภาพ ย่อมมีผลใช้บังคับไม่ได้เช่นกัน

*ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ใช้หลักความได้สัดส่วนควบคุมกฎ*

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 15/2545<sup>19</sup> ในส่วนความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543)ฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และมาตรา 42 แห่ง พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ เพื่อใช้บังคับบทบัญญัติในข้อ 11 ทวินั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและ

<sup>19</sup>คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 15/2545

มัครุเทศก์ฯ และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2543) และบทบัญญัติในมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เห็นว่า กรณีนี้แม้จะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้มัครุเทศก์ต้องปฏิบัติ ไม่ใช่การกำหนดให้มัครุเทศก์ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามถ้อยคำในมาตรา 42 วรรคหนึ่งก็ตาม แต่การกำหนดหน้าที่ของมัครุเทศก์ดังกล่าวย่อมเกี่ยวข้องและมีผลโดยตรงต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของมัครุเทศก์ เพราะสามารถนำเอาสิ่งที่ได้รับรู้จากการอบรมเพิ่มเติมไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น และส่งผลดีในด้านอื่น ๆ ด้วย สมดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ต้องการให้การประกอบอาชีพของมัครุเทศก์เป็นไปอย่างมีระเบียบและได้ มาตรฐาน กฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นกฎกระทรวงที่มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยินยอมให้กระทำได้ และเป็นคนละกรณีกับเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับไม่เคยมีกรณีที่ไม่มีการต่ออายุใบอนุญาตเพราะเหตุที่มัครุเทศก์ไม่เข้ารับการ ฝึกอบรมเพิ่มเติมตามที่ผู้กรณีให้การ ดังนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) จึงออกมาใช้บังคับโดยไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจไว้และไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ฯ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ การกำหนดให้มัครุเทศก์ต้องเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติมยังเป็นมาตรการที่ จำเป็นเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายสัมฤทธิ์ผล โดยที่ไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ เนื่องจากเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดที่จะทำให้มัครุเทศก์ได้รับความรู้ความ เข้าใจและนำไปปฏิบัติ อีกทั้งไม่ขัดต่อหลักคุณภาพระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อมัครุเทศก์หรือสังคม โดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชน เนื่องจากการบังคับให้มัครุเทศก์เข้ารับการฝึกอบรมจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมเพราะมัครุเทศก์จะมีความรู้ความเข้าใจในข้อมูลต่าง ๆ ได้ ถูกต้อง และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังในด้านมารยาทและความประพฤติมากยิ่งขึ้น จึงย่อมเป็นผลดีต่อภาพพจน์ด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศ ในขณะที่มัครุเทศก์จะมีภาระเพิ่มขึ้นเพียงแต่ในแง่ของการต้องเข้ารับการฝึกอบรมและต้องเสียค่าใช้จ่ายทุก ๆ 2 ปี เท่านั้น ดังนั้น กฎกระทรวงฉบับนี้จึงไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของมัครุเทศก์จนเกินสมควรอันจะถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 16/2545<sup>20</sup> การกำหนดแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งตามที่ปรากฏใน แผนผังเมืองรวมตามมาตรา 17 (3) (ค) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชน ได้รับทราบแนวนโยบายของทางราชการที่จะจัดให้มีโครงการคมนาคมและขนส่งในเขตผังเมืองรวม ซึ่งการกำหนดแนวทาง

<sup>20</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 16/2545



ถนนในแผนผังดังกล่าวจะกระทำโดยการกำหนดสายทางในเบื้องต้นตามหลักวิชาการสถาปัตยกรรมและการผังเมืองเท่านั้น มิได้สำรวจหรือศึกษารายละเอียดในแง่ของวิศวกรรมศาสตร์ ผลกระทบต่อประชาชนในเขตท้องที่ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรจนถึงขั้นที่พร้อมจะสร้างถนนได้ทันที และแนวถนนดังกล่าว ยังไม่มีผลบังคับเด็ดขาด เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบจะก่อสร้างถนนก็จะสำรวจเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมในการก่อสร้างจริงอาจต้องเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ในแผนผังฯ ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกแบบการจราจร การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมทางหลวง และเป็นผู้รับผิดชอบโครงการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 417 มีความจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการคมนาคมและขนส่งในเส้นทางสายท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานีสู่กรุงเทพมหานคร เชื่อมโยงกับเมืองสุราษฎร์ธานี ซึ่งผลการศึกษาแนวถนนของผังเมืองรวมพบว่าไม่เหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจกำหนดแนวทางถนนตามความเหมาะสมได้ ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนเพื่อให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนแต่ละคนเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน ดังนั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายออก พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแตกต่างไปจากแนวเขตทางตามโครงการคมนาคมและขนส่งในผังเมืองรวม จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 417 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 18/2545<sup>21</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 433 (พ.ศ. 2542) มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็น แนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริกาสาธารณสุข และสภาพแวดล้อมฯ โดยการจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน ประกอบกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดกับแม่น้ำปิงซึ่งเป็นแม่น้ำสายหลักที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ของประชาชน การกำหนดให้บริเวณริมฝั่ง แม่น้ำเป็นที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสม และถึงแม้ว่าการกำหนดดังกล่าวจะเป็นการกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีบ้าง แต่ก็มิได้จำกัดสิทธิโดย สิ้นเชิงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยและการเกษตรกรรมได้โดยมี ข้อห้ามบางประการตามที่กำหนดไว้เท่านั้น ตามข้อ 13 วรรคสอง ของ

<sup>21</sup>คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 18/2545

กฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 48 ประกอบมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การใช้ดุลพินิจกำหนดประเภทที่ดินในคดีนี้ จึงมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถออกมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบางประการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2547<sup>22</sup> การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อาศัยอำนาจ ตามมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 32 ในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อน ในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ 24 กันยายน 2542 ซึ่งห้ามใช้ เครื่องมือบางชนิดทำการประมงในบางช่วงเวลา มิได้ห้ามโดยสิ้นเชิงและตลอดไป เพื่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำอันเป็นการแก้ปัญหาการทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอันเกิดจากการใช้เครื่องมือประมงบางชนิดที่ส่งผลให้ลูกสัตว์น้ำเศรษฐกิจถูกจับปะปนขึ้นมาด้วย และพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ปลาถูกจับเป็นจำนวนมากนั้น เป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไป แม้จะกระทบต่อเสรีภาพในการทำประมงของผู้ฟ้องคดี ก็ตาม แต่เป็นมาตรการที่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นมาตรการจำเป็นที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับและมิได้กระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อประกาศดังกล่าวออกโดยผู้มีอำนาจและมีการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว จึงเป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักความได้สัดส่วนในการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ในการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยพิจารณาว่า การกระทำทางปกครองนั้นต้องมีวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนคำว่า วัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง หมายถึง ตัวข้อกำหนด ของการกระทำทางปกครองอันเป็นตัวข้อความที่บังคับให้บุคคลหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่าง ละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง หรืออาจเป็นข้อกำหนดที่อนุญาตให้บุคคลหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างหรือละเว้น ไม่กระทำการบางอย่างวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของการกระทำทางปกครองอันเป็นข้อกำหนดซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการทางปกครองนี้<sup>23</sup> ในบาง

<sup>22</sup>คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2547

<sup>23</sup>นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2543 หน้า 214.

กรณีกฎหมายก็กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการเช่นไร แต่บางกรณีกฎหมายก็กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นอำนาจที่ประกอบด้วยอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจผสมกันไป โดยบางกรณีกฎหมายบัญญัติว่าเมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องออกคำสั่ง (ซึ่งเป็นอำนาจผูกพัน) แต่สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรออกคำสั่งอย่างไรในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่าง ที่กฎหมายเปิดช่องให้เลือกออกได้ (ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจ)<sup>24</sup> เช่น เมื่อข้าราชการคนใดคนหนึ่งกระทำการอันกฎหมายว่าด้วยกฎระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งมีหน้าที่ที่จะต้องออกคำสั่งลงโทษข้าราชการคนนั้นทางวินัย แต่ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ บางกรณีกฎหมายบัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ (ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจ)แต่เมื่อตัดสินใจไปในทางที่จะออกคำสั่งแล้วจะต้องออกคำสั่งมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจง เช่น เมื่อปรากฏว่าบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐ หรือเป็นการเหยียดหยามประเทศหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถจะตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งถอนสัญชาติของบุคคลนั้นหรือไม่ แต่เมื่อตัดสินใจไปในทางที่จะออกคำสั่งถอนสัญชาติ ก็จะต้องออกคำสั่งถอนสัญชาติของบุคคลนั้นอย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า ปัญหาการพิเคราะห์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือเนื้อความของการกระทำทางปกครองนี้แตกต่างจากการพิเคราะห์คุณสมบัติทางกฎหมายของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพราะปัญหาที่เกี่ยวกับการพิเคราะห์คุณสมบัติทางกฎหมายของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นกรณีที่กฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการทางปกครองกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตูของการกระทำทางปกครองไว้ด้วยถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมายได้แน่นอนตายตัว (indefinite concepts) ถ้อยคำเช่นว่านี้ได้แก่บรรดาถ้อยคำซึ่งกฎหมายไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้และซึ่งวิญญูชน(reasonable man) อาจเข้าใจความหมายกว้างแคบแตกต่างกันออกไปได้ เช่น การกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ การกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อาคารหรือโรงเรียนที่อยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรมน่ารังเกียจ ผลิตภัณฑ์ทางเกษตรกรรมที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน” “สิ่งพิมพ์ที่น่าจะเป็น

<sup>24</sup>วราเจตน์ ภาศิริรัตน์. การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551 หน้า 74.



อันตรายต่อจิตใจของเยาวชน เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ถือเป็นผู้มีดุลพินิจวินิจฉัย (margin of judgement latitude de jugement) อันต่างจาก ดุลพินิจตัดสินใจ ซึ่งเป็นการพิเคราะห์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือ เนื้อความของการกระทำทางปกครองในบางกรณีองค์กรฝ่ายปกครองเข้าใจกฎหมายฉบับที่ให้ อำนาจออกคำสั่งคลาดเคลื่อนคิดว่าตนเองมีอำนาจผูกพัน องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองออกคำสั่งไป โดยปฏิบัติตามคำปรึกษาหารือหรือตามข้อเสนอแนะที่ตนเองได้รับมาจากองค์กรอื่นอย่างลับๆ กลับตา เข้าลักษณะเป็นการมอบหมายให้องค์กรอื่นเป็นผู้ใช้ดุลพินิจแทนตนโดยทางอ้อม แต่ที่อาจ พบเห็นกันได้บ่อยมากได้แก่กรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งไปโดยปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ชนิดหนึ่งอย่างเคร่งครัด กฎเกณฑ์เช่นนี้เรียกว่า แนวทางปฏิบัติ (directive) หรือแนวนโยบาย (rule of policy) หรืออีกนัยหนึ่งยึดถือ ซึ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจดุลพินิจหรือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือตนขึ้นไปได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจของ ตน การผูกพันหรือจำกัดอำนาจดุลพินิจด้วยกฎเกณฑ์ดังกล่าวยอมทำให้องค์กรฝ่ายปกครองไม่อยู่ใน วิสัยที่จะออกคำสั่งโดยคำนึงถึงบรรดาข้อเท็จจริงที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องอย่างรอบ ด้านได้ ดังนั้น หากการพิจารณาได้ความว่าองค์กรฝ่ายปกครององค์กรใดออกคำสั่งตามคำสั่งของ แนวทางปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแล้ว ถือได้ว่าองค์กรฝ่ายปกครององค์กรนั้น ไม่ได้ใช้ดุลพินิจอย่าง แท้จริง เพราะเป็นไปไม่ได้เลยที่คำสั่งนั้นจะเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องกรณีนั้น ดังนั้น ในกรณี เช่นนี้้องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่อง แต่ละกรณีนั้นมีลักษณะพิเศษที่สมควรจะออกคำสั่งให้ผิดแผกแตกต่างไปจากแนวทางปฏิบัติที่ได้ กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าหรือไม่ด้วย จึงเห็นได้ว่าในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าเมื่อมี ข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการเช่นไรนั้น การที่การกระทำ ทางปกครองที่ได้กระทำลงไปจะชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุที่การกระทำทางปกครองนั้นมี วัตถุประสงค์หรือเนื้อความของการกระทำทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่<sup>25</sup> มักไม่มี ปัญหาในการพิเคราะห์กรณีดังกล่าว แต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ เลือกระทำการนั้น การกระทำทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อองค์กรฝ่ายปกครอง พิจารณาเลือกกระทำทางปกครองภายใต้ขอบเขตของหลักแห่งความได้สัดส่วน (principle of proportionality) อันมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม (principle of suitability) หลักแห่งความจำเป็น (principle of necessity) และหลักแห่งความได้ สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ<sup>26</sup> (principle of proportionality in the narrow sense) จะกล่าวไว้คือ

<sup>25</sup> หยุต แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2535 หน้า 29.

<sup>26</sup> นัยนา เกิดวิรัช. กฎหมายปกครอง, นครปฐม: สำนักพิมพ์นิติเนย์, 2543 หน้า 84.

ก. *หลักแห่งความเหมาะสม* บังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้  
 วิจารณญาณเลือกออกคำสั่งที่สามารถจะดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจ  
 สำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น คำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ในวิสัยจะทำให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้  
 อำนาจปรากฏขึ้นมาในโลกแห่งความเป็นจริงได้โดยยอมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม

ข. *หลักแห่งความจำเป็น* มีความหมายว่า ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ  
 ประการซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้  
 ทั้งสิ้นนั้น ถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎร องค์กรของรัฐฝ่าย  
 ปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด  
 และถ้าเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ราษฎร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมี  
 ผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด

ค. *หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ* เป็นการ  
 เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและประโยชน์อันสังคม  
 จะพึงได้รับจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองมาตรการใดมาตรการหนึ่ง  
 ดังนั้น หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้จึงห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจ  
 ออกคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่า หากได้ลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นแล้ว  
 จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะบังเกิดขึ้นกับราษฎร

*ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ใช้หลักความได้สัดส่วน  
 ควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครอง*

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.111/2547<sup>27</sup> เมื่อข้อเท็จจริงรับฟัง  
 เป็นที่ยุติว่า มีทางสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นทางรถยนต์ที่ประชาชนใช้สัญจรสู่ถนนสาธารณะอยู่ใน  
 บริเวณบึงที่พิพาท การที่กรุงเทพมหานคร นำบึงที่พิพาทไปก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตก็ชอบที่จะ  
 กั้นทางพิพาทออกจากแนวเขต ที่จะสร้างรั้วสำนักงานเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ดั้งเดิมหรือ  
 สร้างใหม่ทดแทน ทางเดิมให้มีความสะดวกไม่น้อยกว่าเดิม การสร้างเพียงสะพานทางเดิน ค.ศ.ล.  
 ยังไม่สะดวกและไม่อาจทดแทนทางสาธารณประโยชน์เดิมได้ และโดยที่มีประชาชนอาศัยอยู่  
 ด้านหลังบึงพิพาทอีกเป็นจำนวนมาก แม้การที่ศาลจะสั่งให้เปิดทางพิพาทยาวตลอดแนวบึงพิพาท  
 เพื่อให้ประชาชนดังกล่าวใช้ทางพิพาทได้ จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน  
 รั้ว สิ่งปลูกสร้างและย้ายอุปกรณ์ต่างๆ และต้องก่อสร้างรั้วขึ้นใหม่ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์  
 ของการเปิดทางพิพาทตลอดแนวบึง ถือได้ว่าเหมาะสมและไม่เป็นการเสียหายเกินความจำเป็น  
 สำหรับผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้อง

<sup>27</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.111/2547

คดีและกรุงเทพมหานครตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ มาตรา 89 (6) ที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และยังเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.54/2553<sup>28</sup> ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลนครอุบลราชธานี) เป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีหลายประการ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งรวมถึงมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางเท้าที่เป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณะด้วย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ถนนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวจราจรที่พิพาททั้ง 24 โครงการ มีทางเท้าอยู่ทั้งสองข้างทางทั้งสิ้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวจราจรที่พิพาทโดยการรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดย่อมทำให้ประชาชนต้องลงมาเดิน บนผิวจราจรแทน ซึ่งไม่มีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และหากผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าขยายผิวจราจรเพื่อทำเป็นช่องทางจอดรถสองข้างทาง ก็เป็นที่เห็นได้ว่าประชาชนจะต้องลงมาเดินบนผิวจราจรในช่องทางถัดไปแทน จึงเป็นการกีดขวางการจราจรซึ่งทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดหรือไม่คล่องตัวตามมาอีกด้วย เมื่อถนนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำทั้ง 24 โครงการ เป็นทางหลวงในเขตเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำมาตราฐานและลักษณะของทางหลวงตามประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง มาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวง ที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้ และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวงชนบทและทางหลวงเทศบาล พ.ศ. 2543 มาประกอบการพิจารณาโดยอนุโลม ดังนั้น ถนนตามโครงการมีความกว้างผิวจราจรไม่น้อยกว่า 6.00 เมตร และมีทางเท้าอยู่ทั้งสองข้างทางทั้งสิ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดหรือคงไว้เพียงบางส่วนทั้งสองข้างหรือข้างใดข้างหนึ่งของถนนที่มีความกว้างข้างละน้อยกว่า 1.50 เมตร จึงไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศ กรมโยธาธิการดังกล่าว และเป็นการคำนึงถึงแต่ความสะดวกของผู้ใช้รถเท่านั้น โครงการดังกล่าวไม่ได้ทำให้การจราจรคล่องตัวขึ้นกว่าเดิม และไม่ได้ทำให้เกิดความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนที่จะต้องใช้ทางเท้า รวมทั้งไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะ ของทางหลวงเทศบาลแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผล อย่างชัดแจ้งอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

<sup>28</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.54/2553

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.49/2554<sup>29</sup> การก่อสร้างสะพานทางเดินเป็นโครงการที่รัฐจัดให้มีขึ้นที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิธีชีวิตหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และเมื่อลักษณะทางกายภาพของสะพานได้ทำลายสภาพความเป็นธรรมชาติ ความร่มรื่น และทัศนียภาพที่น่าดูที่มีอยู่เดิมและอาจทำลายความงามสงบของการอยู่อาศัยของประชาชนในบริเวณดังกล่าว ทั้งมีผลทำให้สิทธิในการดำรงชีวิตอย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของชาวชุมชนสูญเสียไป จึงต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก่อน การไม่ดำเนินการจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้อันเป็นกากระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การร้องขอให้มีการก่อสร้างสะพานก็เกิดจากประชาชนจำนวนน้อย อีกทั้ง การจัดทำเอกสารคำร้องขอก็ได้ทำขึ้นภายหลังจากที่หน่วยงานทางปกครองดำเนินโครงการจนเสร็จสิ้นแล้ว และมีการคัดค้านจากประชาชนจำนวนมากและประโยชน์ส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์ ไม่เกิดความคุ้มค่าในการใช้ประโยชน์ การก่อสร้างสะพานจึงส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชนมากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 236/2554<sup>30</sup> ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการมิส เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2533 หลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายเกี่ยวกับสถานบริการตามหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0207/ว 420 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2533 ซึ่งก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระทรวงมหาดไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับสถานบริการเป็นอื่นและยังปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังให้ยึดถือหนังสือดังกล่าวเป็นแนวทางอยู่ กรณีดังกล่าวเมื่อไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ จึงย่อมมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งได้เคยออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดตั้งสถานบริการใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2545 แตกต่างเป็นอื่นออกไปไม่ได้ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้นำแนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอนมาประกอบเป็นเหตุผลในการออกคำสั่งพิพาทนั้น เห็นว่า แนวทวดังกล่าวเป็นนโยบายในการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่กำหนดแนวทางดังกล่าวไม่มีกฎหมายรองรับเพื่อกำหนดเงื่อนไขของการอนุญาตตั้งสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 แนวทางส่งเสริมการท่องเที่ยวดังกล่าวจึงย่อมไม่อาจนำมาใช้บังคับในการอนุญาตตั้งสถานบริการได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามหนังสือจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ มส 0018/12257 ลงวันที่ 12 ธันวาคม

<sup>29</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.49/2554

<sup>30</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 236/2554

2545 ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งสถานบริการตามมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### 2.2.2 หลักความสมเหตุสมผล

หลักสมเหตุสมผลในทางกฎหมาย (Reasonableness) ในประเทศอังกฤษ ศาลฎีกาได้วางหลักในการวินิจฉัยพฤติการณ์การกระทำหรือการอ้างข้อเท็จจริงและการปรับหลักกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงว่าจะเป็นการอ้างข้อเท็จจริงเข้ากับกฎหมายที่สมเหตุสมผลในทางกฎหมายว่าการจะอ้างเหตุผลใดๆ ขึ้นนั้นจะต้องกระทำไปด้วยความสมเหตุสมเหตุ<sup>31</sup> ซึ่งประกอบด้วย

1) การไม่นำเหตุอื่นหรือตัวแปรอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากเหตุตามกฎหมายมาอ้าง (Irrelevant considerations) หมายความว่า การที่จะอ้างถึงเหตุผลที่สมเหตุสมผลนั้น ผู้ที่อ้างเหตุผลที่กฎหมายให้อำนาจกระทำการใด จะต้องพิจารณาในข้อเท็จจริงที่กฎหมายรับรองหรือกำหนดไว้เท่านั้น จะนำเอาข้อเท็จจริงอื่นหรือข้อกฎหมายที่เป็นตัวแปรอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง (Irrelevancy) มาพิจารณาไม่ได้ หากมีการอ้างเอาข้อเท็จจริงอื่นนอกเหนือที่กฎหมายกำหนดถือว่าการกระทำไร้สาระ (absurd) และปราศจากเหตุผลเกินกว่าที่วิญญูชนปกติจะกระทำการได้

2) ข้ออ้างในการกระทำหรือออกคำสั่งใดๆ นั้นจะต้องมีพยานหลักฐาน พิสูจน์อย่างชัดเจนจริง (overwhelming proof – require something quite extreme) หมายความว่า จะต้องมีความพยานหลักฐานพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดว่าเป็นข้อกฎหมายที่ตามกฎหมายกำหนดให้อำนาจกระทำการได้

3) การกระทำหรือการออกคำสั่งใดที่อ้างเป็นเหตุจะต้องที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสมหรือบิดเบือนวัตถุประสงค์ (Improper purpose) หมายความว่า การกระทำใดจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น จะทำการบิดเบือนวัตถุประสงค์กฎหมายให้เป็นตามความต้องการของตนไม่ได้<sup>32</sup> ดังนั้น หลักสมเหตุสมผล (Reasonableness) ในทางกฎหมาย จะต้องพิจารณาถึงเหตุอันเป็นปัจจัยของการกระทำว่าเป็นเหตุที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายนั้น จะนำเหตุหรือตัวแปรที่ไม่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาให้เหตุผลไม่ได้ และข้อเท็จจริงที่เป็นต้นเหตุปัจจัยนั้นจะต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นยุติว่าตรงกับที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อนำข้อเท็จจริงที่พิสูจน์แล้วว่าเป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับต้นเหตุปัจจัยมาปรับเข้ากับข้อกฎหมายแล้วเป็นไปตาม

<sup>31</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546 หน้า 33.

<sup>32</sup> กมลชัย รัตนสากวงศ์. หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง. นิติศาสตร์ 22 (กันยายน 2535) หน้า 5.



วัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างแท้จริง หลักสมเหตุสมผลจึงเป็นประโยชน์ในการปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริง (Subsumtion) โดยเฉพาะการที่จะต้องไม่มีปัจจัยหรือตัวแปรอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องมาเป็นหลักในการวินิจฉัยให้เหตุผลก็จะได้เหตุผลที่สมเหตุสมผล

### 3. มาตรการทางปกครองในการจัดการที่ดินสาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 3.1 ที่มาในการจัดการที่ดินสาธารณะ

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขผู้นำประเทศ และเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ประกอบไปด้วยมลรัฐ จำนวน 50 มลรัฐ มีพื้นที่มากเป็นอันดับ 3 ของโลก และมีความหลากหลายในทางภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ และอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ จำนวนมหาศาล

ที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามผู้ที่ได้มีการครอบครอง คือที่ดินของรัฐ กับที่ดินของเอกชน โดยที่ดินของรัฐเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และส่วนราชการต่างๆ ทั้งนี้ รัฐเป็นผู้ที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ ส่วนที่ดินของเอกชนเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี เว้นแต่มีกฎหมายจำกัดประโยชน์เอาไว้ เช่น การเวนคืน การกำหนดเขตที่ดิน การจำกัดความสูงของอาคาร เป็นต้น

#### 3.2 ความเป็นที่ดินของที่ดินสาธารณะ

ที่ดินสาธารณะ หมายถึง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลสหพันธรัฐ เดิมที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกามีสภาพเป็นทุ่งกว้าง ไม่มีผู้คนอาศัย นอกจากชนพื้นเมือง ต่อมาอังกฤษได้เข้าทำการยึดครองและตั้งเป็นอาณานิคม จึงอ้างกรรมสิทธิ์ทั้งหมดในที่ดินเป็นของประเทศอังกฤษ โดยให้คนอังกฤษและบริษัทของอังกฤษเป็นผู้ถือครองที่ดิน ต่อมาอาณานิคมเริ่มประกาศตนเป็นอิสรภาพจากการปกครองของอังกฤษ และถือกำเนิดความเป็นรัฐ บรรดารัฐต่างๆ เหล่านี้ยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนให้เป็นของสหพันธรัฐต่อไป

#### 3.3 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ

ในระยะเริ่มแรกนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือมลรัฐ โดยรัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินโดยการขายหรือโอนที่ดินสาธารณะ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน การให้สิทธิแก่ทหารผ่านศึก และการขายที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคม และเป็นรายได้ให้แก่รัฐบาลในการชำระหนี้สาธารณะ ซึ่งในแต่ละ



ช่วงรัฐสภาได้ตรากฎหมายเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและของมลรัฐ ดังต่อไปนี้

### 3.2.1 ในระหว่าง ค.ศ. 1700 - ค.ศ. 1799

ในปี ค.ศ. 1785 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Land Ordinance Act of 1785 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบที่ดินของรัฐโดยมีการจัดทำระบบการสำรวจที่ดินของรัฐ (Public landsurvey) เป็นสี่เหลี่ยมจัตุรัสและแบ่งที่ดินเป็นพื้นที่เรียกว่า “ทาวน์ชิพ” (township) ขนาดของทาวน์ชิพมีเนื้อที่ดินในอัตราส่วนเท่ากันกว้าง 6 ไมล์และยาว 6 ไมล์ รวมเนื้อที่หนึ่งแปลงเป็น 36 ตารางไมล์ และที่ดินแต่ละตารางไมล์มีเนื้อที่ประมาณ 640 เอเคอร์ และแต่ละส่วนในสี่ส่วนจะมีที่ดินประมาณ 160 เอเคอร์ โดยแต่ละตารางไมล์จะถูกกำหนดตัวเลขเพื่อใช้ประโยชน์ โดยที่ดินแปลงที่ 16 ถูกกำหนดให้สงวนไว้สำหรับสร้างโรงเรียน ที่ดิน แปลงที่ 8 แปลงที่ 11 แปลงที่ 26 แปลงที่ 29 เป็นที่ดินจัดไว้สำหรับทหารผ่านศึกในสงครามปฏิวัติ ส่วนที่ดิน แปลงที่เหลือจะถูกขายโดยการประมูลมีอัตราเริ่มต้นที่ 640 เหรียญต่อหนึ่งแปลง หรือหนึ่งเหรียญต่อที่ดิน 1 เอเคอร์

ต่อมาในปี ค.ศ. 1787 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Northwest Ordinance Act of 1787 เพื่อขยาย พื้นที่ไปทางตะวันตกเฉียงเหนือของแม่น้ำโอไฮโอ รัฐบาลกลางได้ขายที่ดินของสหพันธรัฐเพื่อส่งเสริมการตั้งถิ่นฐานและเป็นการลดภาระหนี้ของประเทศและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศ โดยในปี ค.ศ. 1796 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Land Act of 1796 รัฐบาลได้ตรากฎหมายกำหนดราคาขายที่ดินสาธารณะขั้นต่ำ จำนวน 2 เหรียญต่อเอเคอร์เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐบาล

### 3.2.2 ในระหว่าง ค.ศ. 1800 - ค.ศ. 1899

ในปี ค.ศ. 1841 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้มีการตรากฎหมายที่ชื่อว่า Pre-emption Act of 1841 กำหนดให้ผู้ตั้งถิ่นฐานครั้งแรกมีโอกาสซื้อที่ดินสาธารณะจำนวน 160 เอเคอร์ได้ในราคาเอเคอร์ละ 1.25 เหรียญ ในปี ค.ศ. 1862 รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ชื่อว่า Homestead Act of 1862 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเป็นการให้ที่ดินสาธารณะ จำนวน 160 เอเคอร์แก่ประชาชนเพื่อการตั้งถิ่นฐานและการเพาะปลูก เมื่อมีการตั้งถิ่นฐานและใช้ประโยชน์ ในที่ดินนั้นครบห้าปีแล้วรัฐก็จะออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ตั้งถิ่นฐาน โดยเสียค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อย และในปีเดียวกันรัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ชื่อว่า Morrill Land Grant Act of 1862 กำหนดให้ที่ดินจำนวน 30,000 เอเคอร์ เป็นที่ดินสำหรับวุฒิสภาและผู้แทนราษฎร สำหรับการเพาะปลูกและสร้างโรงเรียน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวถือกันว่าเป็นกฎหมายที่วางรากฐานด้านการศึกษาขั้นสูงให้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1866 รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ชื่อว่า Southern

Homestead Act of 1866 เพื่อช่วยให้ทาสพิวคำที่ได้รับอิสรภาพมีที่ดินทำกิน อย่างไรก็ตามก็ถือกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกในปี ค.ศ. 1876

ในปี ค.ศ. 1873 รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ชื่อว่า Timber Culture Act of 1873 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการให้เปล่าที่ดินจำนวน 160 เอเคอร์แก่ผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนไปรัฐทางตะวันตกหากได้มีการปลูกต้นไม้จำนวนหนึ่งในสี่ของที่ดิน และในปี ค.ศ. 1877 รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ชื่อว่า Desert Lands Entry Act of 1877 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นจำหน่ายที่ดินในราคาถูกให้แก่ผู้ตั้งถิ่นฐานทางดินแดนตะวันตกที่มีสภาพแห้งแล้งโดย กำหนดให้จำหน่ายที่ดินจำนวน 640 เอเคอร์ ในราคาเอเคอร์ละ 1.25 เหรียญ และจะลดลงเหลือเพียง 25 เซนต์ หากผู้ตั้งถิ่นฐานทำระบบชลประทาน และยังเป็นกำหนดให้มีการสร้างรางรถไฟเพื่อจัดทำระบบคมนาคมของชาติ ประมาณการว่ามีที่ดินสาธารณะจำนวนกว่า 17 ล้านเอเคอร์ ถูกจัดสรรให้เป็นที่ดินสำหรับ สร้างทางรถไฟ ในปี ค.ศ. 1878 รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ชื่อว่า Timber and Stone Act of 1878 ซึ่งได้แบ่งที่ดินมีเนื้อที่ขนาดแปลงละ 160 เอเคอร์ และจำหน่ายที่ดินแปลงละ 2.50 เหรียญต่อเอเคอร์ เพื่อทำประโยชน์เกี่ยวกับป่าไม้และแร่ธาตุในที่ดิน ต่อมากฎหมาย และในปี ค.ศ. 1909 ได้ปรับปรุงกฎหมาย Homestead Act เพื่อถ่ายโอนที่ดินให้แก่เอกชนให้มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยรัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ชื่อว่า Enlarged Homestead Act of 1909 ซึ่งมีผลเป็นการถ่ายโอนที่ดินจำนวน 320 เอเคอร์ ให้แก่ผู้ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่แห้งแล้งในมลรัฐทางตะวันตก เพื่อการตั้งถิ่นฐาน สำหรับชนเผ่าพื้นเมืองเมื่อมีการขยายอาณาเขตไปทางตะวันตกมากขึ้น ชนเผ่าพื้นเมืองถูกผลักดันให้อยู่ในพื้นที่เล็ก ๆ ซึ่งรัฐสภาได้ตระหนักถึงสิทธิของชนพื้นเมืองในดินแดนที่พวกเขาเคยครอบครอง ในปี ค.ศ. 1887 รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายที่ชื่อว่า Dawes Act of 1887 จัดสรรที่ดินให้แก่ชนเผ่าพื้นเมือง

### 3.2.3 ตั้งแต่ ค.ศ. 1900 เป็นต้นมา

ภายหลังจากที่นโยบายของรัฐเป็นไปในทางถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้แก่เอกชนโดยง่ายและราคาถูก จึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐไปในทางสงวนรักษาที่ดิน โดยในปี ค.ศ. 1891 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย ที่ชื่อว่า The Forest Reservation Act of 1891 ซึ่งมีผลเป็นการสงวนพื้นที่ป่าสนจากการบุกรุกของเอกชน นอกจากนี้ ได้เริ่มมีการตั้งเขตสงวนและอุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นการรักษาพื้นที่ป่าและอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติ เช่น ในปี ค.ศ. 1872 มีการประกาศอุทยานแห่งชาติ Yellow Stoned ค.ศ. 1934 รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ชื่อว่า The Taylor Grazing Act of 1934 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและการรักษาพื้นที่ทุ่งหญ้ากว่า 80 ล้านเอเคอร์ โดยเอกชนที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต้องดำเนินการตามกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ในปี ค.ศ. 1964 รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ชื่อว่า Wilderness Act of 1964 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการรักษาพื้นที่ป่าคงคิบบจากการแสวงหาประโยชน์

จากทรัพยากรธรรมชาติ และท้ายที่สุดในปี ค.ศ. 1976 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายที่มีชื่อว่า The Federal Land Policy and Management Act of 1976 เป็นการรักษาที่ดินสาธารณะเป็นของรัฐบาลและกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการบริหาร และกำหนดนโยบายในการใช้ที่ดินสาธารณะอย่างเคร่งครัด

### 3.4 บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ

#### 3.4.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติเกี่ยวกับความเกี่ยวพันกันระหว่างรัฐบาลของสหพันธรัฐกับการใช้ที่ดิน ดังนี้

1) Article I, § 8 มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐสภา (Congress) ในการตรากฎหมายใน เขตท้องที่ (ไม่เกินสิบตารางไมล์) ที่รัฐใดๆ โดยเฉพาะได้ยกให้รัฐสภาได้ยอมรับเพื่อใช้เป็นที่ตั้งที่ทำการของรัฐบาลของสหพันธรัฐ และใช้สิทธิอำนาจออกกฎหมายทำนองเดียวกันเหนือดินแดนที่ซื้อมาโดยความยินยอม ของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐนั้น ๆ เพื่อสร้างป้อม คลังกระสุน คลังอาวุธ อุ้งเรือและอาคารสถานที่ที่จำเป็นอื่นๆ<sup>33</sup>

2) Article IV, §3 ได้มีการกำหนดที่มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐสภา ในการตรากฎหมายและระเบียบ ที่จำเป็นเกี่ยวกับดินแดนหรือทรัพย์สินอื่น ๆ อันเป็นของสหรัฐ และกำหนดให้ส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้ จะถูกตีความให้เป็นผลเสียหายแก่การอ้างสิทธิใด ๆ ของสหรัฐหรือของรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยเฉพาะไม่ได้<sup>34</sup>

<sup>33</sup>The Section 8, Article I of the United States Constitution, แปลจาก The United States Constitution, การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหรัฐอเมริกา, โดย ธิติ สายเชื้อ, คั่นคืน 1 มกราคม 2557, จาก <http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html> Article I Section 8 The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States; Etc.

To exercise exclusive Legislation in all Cases whatsoever, over such District (not exceeding ten Miles square) as may, by Cession of particular States, and the Acceptance of Congress, become the Seat of the Government of the United States, and to exercise like Authority over all Places purchased by the Consent of the Legislature of the state in which the Same shall be, for the Erection of Forts, Magazines, Arsenals, dock-Yards, and other needful Buildings; Etc.

<sup>34</sup>The Section 3, Article IV of the United States Constitution, แปลจาก The United States Constitution, การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหรัฐอเมริกา, โดย ธิติ สายเชื้อ, คั่นคืน 1 มกราคม 2557, จาก <http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html> Article IV Section 3 New States may be admitted by the Congress into this Union; but no new state shall be formed or erected within the Jurisdiction of any other state; nor any State be formed by the Junction of two or more States, or Parts of States, without the Consent of the Legislatures of the States concerned as well as of the Congress. The Congress shall have Power to dispose of and make all needful Rules and Regulations respecting the Territory or other Property belonging to the United States; and nothing in this Constitution shall be so construed as to Prejudice any Claims of the United States, or of any particular state.

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นที่เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจอย่าง กว้างขวางแก่รัฐบาลในการให้ได้มาซึ่งที่ดินที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสมเพื่อใช้ประโยชน์อย่างไรก็ดีการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของรัฐบาลสหพันธรัฐ

### 3.4.2 *Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA)*

โดยที่ที่ดินสาธารณะถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (public domain) ถือเป็นกรรมสิทธิ์ ของสหพันธรัฐ ในช่วงปี ค.ศ. 1960 รัฐบาลของสหพันธรัฐได้กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินสาธารณะเพื่อมาใช้ประโยชน์อย่างผสมผสาน (multiple use) กฎหมาย FLPMA มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการและปกป้องที่ดิน สาธารณะอย่างเป็นระบบ ในลักษณะที่เป็นการคุ้มครองคุณค่าทางวิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ นิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศ ทรัพยากรน้ำ ภูมิสถาปัตยกรรม และการหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติโดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้<sup>35</sup>

1) การกำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ โดยรัฐสภาจะประกาศนโยบายเกี่ยวกับ ที่ดินของรัฐเพื่อการสงวนรักษาเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ เว้นแต่การดำเนินการใด ๆ ที่เป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้ BLM ดำเนินการตามแผนการบริหารจัดการใช้ที่ดินได้อย่างเอนกประสงค์

2) การถ่ายโอนที่ดินของรัฐ (disposition) โดย FLPMA กำหนดให้ BLM มีอำนาจในการขาย ที่ดินของรัฐซึ่งต้องเป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินและเพื่อวัตถุประสงค์ของ สาธารณะประโยชน์ (public purpose) กระบวนการขายจะกระทำโดยวิธีการประมูลให้มีการสู้ราคากันซึ่งจัดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และราคาที่ยขายต้องเป็นราคาซื้อขายตามราคาท้องตลาดที่เป็นธรรม

3) การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ โดย BLM มีอำนาจในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การได้ที่ดินจากการบริจาค หรือการเวนคืน (eminent domain) ใน ส่วนของการเวนคืนนั้น รัฐมนตรีมหาดไทยใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นในการควบคุมที่ดิน สาธารณะ

<sup>35</sup>Section 102(a), แปลจาก Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA), การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหรัฐอเมริกา, โดย ธิดิ สายเชื้อ, ค้นคืน 1 มกราคม 2557, จาก <http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html>  
Section 102(a) of FLPMA states: “The Congress declares that it is the policy of the United States that — (1) the public lands be retained in Federal ownership, unless as a result of the land use planning procedure provided for in this Act, it is determined that disposal of a particular parcel will serve the national interest.

4) การจัดให้มีองค์กรในการบริหารจัดการที่เป็นการเฉพาะ โดยสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management: BLM) เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของรัฐมีผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Director) เป็นหัวหน้าสำนัก แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีอำนาจ บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทั้งปวง

### 3.5 หน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ

ปัจจุบันมีที่ดินของรัฐที่อยู่ในอำนาจบริหารจัดการของรัฐบาลสหพันธรัฐประมาณ 640 ล้าน เอเคอร์ หรือประมาณร้อยละ 28 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 2.3 พันล้านเอเคอร์ หน่วยงานที่มีอำนาจบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ประกอบด้วย 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ Forest Service (FS) สังกัดกระทรวงเกษตร (Department of Agriculture), Bureau of Land Management (BLM) นอกจากนี้ยังมีกระทรวงกลาโหม (Department of Defense) และระบบพิเศษอื่นๆ ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ (Special Systems of Federal Lands) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

#### 3.5.1 Forest Service (FS)

Forest Service (FS) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1904 ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตร (Department of Agriculture) ถือเป็นหน่วยงานที่เก่าแก่ที่สุดในบรรดาหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลสหพันธรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ มีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องที่ดินสาธารณะ สงวนรักษาต้นน้ำ และสงวนรักษาป่าไม้ ดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานวิจัยด้านป่าไม้ (forestry research) และประสานการดำเนินการกับหน่วยงานอื่นที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงเกษตร โดย FS มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ทางตะวันตก ประมาณ 192.9 ล้านเอเคอร์ ส่วนในทางตะวันออกบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้น้อยกว่าครึ่ง นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยผลของกฎหมาย Multiple Use-Sustained Act of 1960 ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของ FS ในการบริหารจัดการใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อการสันถนาการ การใช้พื้นที่เพื่อการปศุสัตว์ และการสงวนรักษาถิ่นที่อยู่ของสัตว์ป่าและสัตว์น้ำรวมทั้งการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของป่าสงวนแห่งชาติ

#### 3.5.2 Bureau of Land Management (BLM)

Bureau of Land Management (BLM) ซึ่งได้มีการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1946 ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (Department of interior) โดยการผนวกหน่วยงานของรัฐบาลสหพันธรัฐสองหน่วยงานเข้าด้วยกัน คือ General Land Office ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1812 มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ เกี่ยวกับการสำรวจและขาย ให้เช่า และเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะและ Grazing Service (GS) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่



จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1934 มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการปศุสัตว์ ในปัจจุบันถือได้ว่า BLM เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 247.9 ล้านเอเคอร์

โดยที่อำนาจหน้าที่ของ BLM มีบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายที่ชื่อว่า Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA) ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว BLM มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในลักษณะเดียวกับ อำนาจหน้าที่ของ FS กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการสงวนรักษาป่าไม้ ปศุสัตว์ ถิ่นที่อยู่ของสัตว์ป่าและสัตว์น้ำ อย่างไรก็ตาม BLM มุ่งเน้นดูแลเรื่องที่ดินทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ ส่วน USFS มุ่งเน้นดูแลเรื่องป่าไม้นอกจากนี้ BLM ยังมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการแร่ธาตุในที่ดินสาธารณะ

### 3.5.3 Department of Defense (DOD)

Department of Defense (DOD) ได้มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Act of 1947) มีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินที่สงวนไว้เกี่ยวกับการทหารของสหพันธรัฐอันได้แก่ ฐานทัพ สถานที่ฝึกทางทหารต่าง ๆ ในปัจจุบันมีฐานทัพประมาณ 4,127 แห่ง ทั่วทุกมลรัฐใน สหรัฐอเมริกาตั้งแต่ฐานทัพขนาดเล็กมีพื้นที่ไม่เกินหนึ่งเอเคอร์ จนถึงฐานทัพที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่มากกว่า 3.1 ล้านเอเคอร์ เช่น ฐานทัพอากาศเนลลิส (Nellis Airforce Range) ในมลรัฐเนวาดา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการ ดำเนินการทางทหารของเหล่าทัพต่าง ๆ จะแตกต่างกัน แต่การดำเนินการทางทหารเหล่านั้นเป็นการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

## 4. มาตรการทางปกครองในการจัดการที่ดินสาธารณะของประเทศอังกฤษ

### 4.1 ที่มาในการจัดการที่ดินสาธารณะของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเดิมสิทธิในที่ดิน ถูกควบคุมจากอำนาจส่วนกลาง โดยมีกษัตริย์เป็นผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด และกษัตริย์ได้ให้บรรดาขุนนางทั้งหลายมีการถือครองที่ดินในรูปแบบที่เรียกว่า Francalmoign<sup>36</sup> ผู้ถือครองที่ดินที่อยู่ได้ขุนนางอยู่ชั้นล่างสุดเรียกว่า Tenants in demesne ทั้งนี้ สามารถโอนสิทธิให้ผู้อื่นได้ ซึ่งการถือครองในลักษณะกรณีดังกล่าวนี้เรียกว่า Copyhold ภายหลัง รูปแบบของสิทธิในที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไป โดยได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของสิทธิในที่ดินเป็นแบบ Socage คือ แบบที่ผู้ถือครองที่ดินต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี

<sup>36</sup> คีททรี ปราโมช, ฝรั่งเศสศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยามรัฐ, 2529) หน้า 42-72.



## 4.2 ความเป็นที่ดินสาธารณะ

ที่ดินสาธารณะ หมายถึง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล โดยกษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในอดีต ในปัจจุบันถือว่าที่ดินสาธารณะในประเทศไทยมีการควบคุมโดยกฎหมายหลายฉบับ ในส่วนที่ดินของรัฐจะจำกัดให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ โดยหน่วยงานของรัฐสามารถเวนคืนที่ดินจากเอกชนได้ และดำเนินการออกหนังสือสำคัญ เพื่อเป็นหลักฐานในการแสดงว่าเป็นที่ดินของรัฐ ที่ดินสาธารณะในประเทศไทยยังแบ่งที่ดินสาธารณะโดยเฉพาะ เช่น สำนักงานราชการ ป้อมปราการ โบราณสถาน เป็นต้น และที่ดินสาธารณะเพื่อใช้ในกิจกรรมทั่วไป เช่น การคมนาคม การเกษตรกรรม เศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพื้นที่น้อย จึงจำกัดในเรื่องที่ดินสาธารณะ ไม่ปล่อยให้ที่ดินสาธารณะว่างเปล่า โดยให้เอกชนเช่าทำประโยชน์และจัดเก็บภาษีที่ดินสาธารณะเพื่อใช้ในกิจกรรมทั่วไป และการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะจะเน้นในเรื่องการจัดทำแผนงานควบคุมอย่างเป็นระบบ เน้นเรื่องการวางแผนในการบริหารจัดการ

## 4.3 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ

ในกฎหมายอังกฤษการจัดการที่ดิน อาจแบ่งได้ 2 วิธี<sup>37</sup> คือ การควบคุมโดยตรง และการควบคุมโดยกฎหมาย ดังนี้

### 4.3.1 การควบคุมโดยตรง

เป็นการนำที่ดินของเอกชนกลับมาเป็นของรัฐ โดยอาศัยข้อตกลง (Agreement) หรือการบังคับ (Compulsion) เช่น กฎหมายบ้าน (Housing Act 1980) ให้อำนาจท้องถิ่นในการหาที่ดินมาจัดทำบ้านเพื่อขายให้สาธารณะ การใช้อำนาจของส่วนรวมในการจำกัดสิทธิในที่ดิน เช่น กฎหมายเกษตรกรรม (Agriculture Act 1947) ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีเกษตร ในการจัดการและออกข้อบังคับแก่เกษตรกรที่ล้มเหลวในการทำเกษตรกรรมและนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ได้ ภายหลังจากกฎหมายดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป โดยรัฐได้เปลี่ยนรูปแบบมาเป็นแบบป้องกันและส่งเสริมให้ใช้ประโยชน์หรือ จำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งทำให้ในปัจจุบันเหลือเพียงแต่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐบาล สามารถสั่งให้ทำเกษตรในระยเวลานับปี เมื่อปรากฏว่าประเทศมีความจำเป็นในเรื่องอาหาร

<sup>37</sup>J.D.C. Harte, "Landscape", land use and the law: an introduction to the relating to the landscape its use, pp. 88-89. กวี  
บริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหราชอาณาจักร, โดย ธิดิ สายเชื้อ, กันยายน 1 มกราคม 2557 [http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/  
blog-post.html](http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html)

### 4.3.2 การควบคุมโดยกฎหมาย

1) *ใบอนุญาต* ห้ามเอกชนในการทำประโยชน์ในที่ดินบางประการ เป็นการควบคุมการพัฒนาที่ดินในอีกมิติหนึ่ง โดยในกฎหมายผังเมือง (Town and country planning Act 1971) ใน S 60 ได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการปกป้องด้านทรัพยากรธรรมชาติ จากการที่เอกชนจะทำการตัดต้องได้รับอนุญาตจากท้องถิ่นเสียก่อน ในวิธีการนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะเข้ามาควบคุมที่ชัดเจนในเรื่องการบริหารจัดการส่วนใหญ่มักเป็นวัตถุประสงค์ในการพัฒนาที่ดิน

2) *การประกาศ* ในกฎหมายผังเมือง (Town and country planning act 1971) ใน S 26 ทำให้ให้สิทธิในการใช้ที่ดินของเอกชนในการกระทำบางประการถูกห้ามหรือกำหนดให้การกระทำต้องได้รับใบอนุญาต แต่ในกรณีที่ได้กระทำไปก่อนที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับจะได้รับการยกเว้น ในมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินในประเทศอังกฤษ จะใช้มาตรการวางแผน (Planning Control) โดยนำกฎหมายมาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะของการใช้ที่ดินในอนาคต โดยการวางแผน จะใช้กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายหลัก โดยให้อำนาจท้องถิ่นในการบริหารงานดังกล่าว แผนการใช้ที่ดินซึ่งจัดทำเป็นแผนพัฒนาที่ดินซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ<sup>38</sup>

(1) *แผนโครงสร้างในการพัฒนาที่ดิน* จัดทำโดยสภาจังหวัดหลักเกณฑ์ในการทำแผนพัฒนาที่ดิน ในแผนโครงสร้างนี้ต้องอาศัยลักษณะทางกายภาพและเศรษฐกิจประกอบกัน โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ในที่ดินต้องปรึกษากับท้องถิ่นให้ยอมรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาพื้นที่ตามกฎหมายท้องถิ่น (Local government Act 1982)

(2) *แผนท้องถิ่นในการพัฒนาที่ดิน* (Local Plan) จัดทำโดยสภาอำเภอหรือเขตเป็นการวางแผนสำหรับอนาคตที่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตามความเหมาะสมกับพื้นที่ โดยทำเป็นรูปแบบแผนที่<sup>39</sup> (Map) และเขียนเป็นเอกสาร (Statement) ซึ่งจะแสดงรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินทางภูมิศาสตร์ ที่แสดงการพัฒนาในเขตท้องถิ่นของตน โดยในแผนท้องถิ่นจะถูกจัดทำในรูปแบบของร่างแผนที่ (Proposal Map) ซึ่งจะต้องไม่ขัดแย้งกับแผนโครงสร้างที่จัดทำโดยจังหวัด

<sup>38</sup>R.E. Megarry and H.W.R. Wade. Law of the real property 5<sup>th</sup> ed (London : Stevens&sons limited,1975), p. 115. การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหราชอาณาจักร, โดย ชิติ สายเชื้อ, คำนับน 1 มกราคม 2557, จาก <http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html>

<sup>39</sup>Town and Country Planning Act 1971 Section 11 การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหราชอาณาจักร, โดย ชิติ สายเชื้อ, คำนับน 1 มกราคม 2557, จาก <http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html>

ประเทศอังกฤษ จัดได้ว่าเป็นต้นแบบแห่งการใช้ที่ดินของรัฐของหลายประเทศ ด้วยความเป็นประเทศที่มีพื้นที่น้อย และที่ดินกับประชากรมีความเหมาะสม ประเทศอังกฤษจึงเน้นที่ระบบการควบคุม การพัฒนาที่ดินเป็นหลัก โดยใช้มาตรการทางภาษีเป็นตัวสนับสนุน และเน้นการแบ่งเป็นการควบคุมในระดับโครงสร้างถึงเนื้อหา และท้องถิ่นต้องปรับแผนการพัฒนาให้เป็นที่ไปตามที่โครงสร้างหลัก

การดำเนินการดังกล่าว ทำให้ใช้ประโยชน์ของที่ดินออกเป็นเขต ผ่านการอนุญาต แต่กว่าจะผ่านการอนุญาตได้นั้น ต้องมีเนื้อหาประกอบตั้งแต่แผน โครงสร้างแผนท้องถิ่น แนวทางในการทำประโยชน์ที่ดินทั้งหมด เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ ถึงแม้ว่าในเรื่องการทอดทิ้งที่ดินจะไม่ได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ได้มีบรรทัดฐานจากทางศาล ที่ให้เจ้าของที่ดินต้องถูกบังคับให้จ่ายค่าชดเชยบนพื้นฐานที่ว่า ที่ดินนั้นอาจใช้ประโยชน์ได้ ถ้าในระหว่างไม่ทำประโยชน์ในที่ดินและไม่ได้ให้ผู้อื่นทำประโยชน์ เจ้าของที่ดินต้องกลับเข้าทำประโยชน์ใน 7 ปี มาตรการทางภาษี เป็นตัวหลักที่เด่นชัดที่สุด

## 5. มาตรการทางปกครองในการจัดการที่ดินสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น

### 5.1 ที่มาในการจัดการที่ดินสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น มีสภาพภูมิประเทศเป็นพื้นที่เกาะ พื้นที่ประมาณ 337,700 ตารางกิโลเมตรประเทศญี่ปุ่น จึงให้ความสำคัญกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน กรรมสิทธิ์ในกฎหมายญี่ปุ่น ลักษณะของกรรมสิทธิ์นั้นต้องควบคู่ไปกับหน้าที่ของเจ้าของกรรมสิทธิ์ เช่นเดียวกับกรรมสิทธิ์ของเยอรมัน ไม่มีลักษณะที่เป็นกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ การจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นไปตามความแตกต่างในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะกรรมสิทธิ์ในบ้าน และที่ดิน เช่น ในที่ดินเกษตรกรรมที่จำกัดสิทธิในการโอนหรือขาย กล่าวคือ ไม่สามารถโอนหรือขายได้หากปราศจากการอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อพัฒนาสุขภาพและการรักษาเมืองไว้ การจำกัดสิทธิในกรรมสิทธิ์ในญี่ปุ่นนั้น เกี่ยวเนื่องมาจากขนาดพื้นที่ที่มีขนาดเล็ก กฎหมายที่เกิดขึ้นก็เพื่อจะช่วยเหลือคุ้มครองที่ดินที่มีอยู่ในปริมาณน้อย ป้องกันการใช้ที่ดินในทางที่ผิดหรือไม่เหมาะสม

### 5.2 ความเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์

ที่ดินสาธารณะ หมายถึง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและถือเป็นการกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยกษัตริย์ (จักรพรรดิและโชกุน) เป็นเจ้าของที่ดินในอดีต ในปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีการบริหารจัดการที่ดิน โดยอาศัยชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ มีการเวนคืนจากเอกชนให้เป็นของรัฐกรณีที่ไม่ได้ทำประโยชน์ เนื่องจาก

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีพื้นที่น้อย จึงจำกัดในเรื่องที่ดินสาธารณะ เน้นในเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกระทำที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน และสิ่งแวดล้อม จึงไม่สามารถทำได้ ดังนั้น ที่ดินของรัฐในประเทศญี่ปุ่น จึงมีบทบาทสำคัญของกฎหมายที่มีโทษค่อนข้างรุนแรง ในส่วนการแสวงถึงสิทธิที่ดินของรัฐ ประเทศญี่ปุ่น จะดำเนินการออกกฎหมายกำหนดให้แต่ละแห่งที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะ เว้นแต่ที่ดินของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะจะกำหนดไว้ในกฎหมายเป็นเรื่องๆ ไป

### 5.3 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์<sup>40</sup>

หลักกรรมสิทธิ์ในประเทศญี่ปุ่น ผู้ถือกรรมสิทธิ์มีสิทธิใช้สอย สิทธิในการแสวงหาประโยชน์และทำลาย แต่สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 29 สิทธิในทรัพย์สินจะละเมิดมิได้ เนื้อหาแห่งสิทธิให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับประโยชน์สุขอันร่วมกันของสาธารณะทรัพย์ส่วนบุคคลสามารถนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะภายใต้การใช้ค่าทดแทน แบ่งออกเป็น 2 ยุค ดังนี้

#### 5.3.1 กฎหมายมาตรการพิเศษทางกฎหมายเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Owner - farmer Establishment Special Measure 1946)

กฎหมายดังกล่าวมีมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรสามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้อย่างรวดเร็วและยกระดับการใช้ที่ดินเกษตรกรรม ให้ผู้ใช้ที่ดิน หรือผู้เพาะปลูกมีความมั่นคงในสถานะของตน และสามารถใช้ประโยชน์จากผลผลิตที่ดินเป็นผู้ลงแรงทำงานได้อย่างเป็นธรรมควบคู่กันเพิ่มเติม ดังนี้

1) กำหนดมาตรการบังคับซื้อที่ดินที่เจ้าของให้ผู้อื่นเช่าหรือมิได้อาศัยในที่ดินนั้น<sup>41</sup> โดยกำหนดจำนวนพื้นที่ที่อนุญาตให้แต่ละคนครอบครอง ส่วนที่เกินจำนวนจะถูกซื้อโดยรัฐ

ที่ดินเกษตรกรรมที่จะถูกบังคับซื้อขึ้นนั้น จะต้องเป็นที่ดินที่มีบันทึกในทะเบียนที่ดิน โดยที่ดินที่ถูกบังคับซื้อ ได้แก่ ที่ดินที่เกษตรกรเจ้าของที่ดินทำการโดยไม่สมควรเกินกว่าเนื้อที่ที่กำหนดที่ดินที่ได้มาจากสัญญาเพื่อทำงานกับผู้อื่นที่ไม่ใช่เจ้าของ ที่ดินเกษตรกรรมที่มีอยู่ก่อน มิถุนายน ค.ศ.1948 ที่ดินที่เกษตรกรเป็นเจ้าของและถูกดำเนินคดี ที่ดินที่ให้เช่า โดยเจ้าของถูกดำเนินคดี

<sup>40</sup> สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิสฤตพิชญ์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541 หน้า 79.

<sup>41</sup> Owner-farmer Establishment Special Measure Law article 3 สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิสฤตพิชญ์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541.

สำหรับที่ดินที่ได้รับการยกเว้นไม่ถูกบังคับซื้อ ได้แก่ ที่ดินที่ใช้เพื่อการสาธารณะที่ดินที่เป็นของหลวงและใช้เพื่อก่อตั้งให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินหรือเพาะปลูกทั่วไป ที่ดินเพื่อการทดลอง วิจัยด้านเกษตรกรรม ที่ดินเพื่อการทดลอง วิจัยด้านอื่น ๆ ตามที่ได้มีคำสั่ง

2) *มาตรการกำหนดเวลาให้ทำประโยชน์*<sup>42</sup> รัฐอาจกำหนดมาตรการโดยระบุพื้นที่ที่ต้องการหรือกำหนดเวลาให้ทำประโยชน์ (Put to use)

3) *มาตรการซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์*<sup>43</sup> โดยกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของที่ดินจะดำเนินการซื้อให้มาเป็นของรัฐ ต้องมีแผนการซื้ออันประกอบไปด้วยรายละเอียดของที่ดิน สิทธิของที่ดิน ต้นไม้ สิ่งปลูกสร้างที่จะถูกซื้อหรือบังคับทำประโยชน์หลังจากนั้น จะเสนอต่อสาธารณะ เพื่อนำมาบังคับใช้ทำประโยชน์ภายใต้กฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินนี้

### 5.3.2 กฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตร (Agricultural Land Adjustment Law 1949)

เป็นกฎหมายเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ ความมั่นคงในสถานภาพของผู้เพาะปลูก โดยให้มีการรักษาและส่งเสริมความสามารถในการผลิตทางเกษตรกรรม โดยมีมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ ได้แก่ กฎหมายกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์<sup>44</sup> โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกในที่ดินเกษตรกรรม ที่เจ็บป่วยหรือมีเหตุผลอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ หากไม่สามารถที่จะเพาะปลูก หรือจัดการที่ดินเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อทางราชการ เพื่อให้เป็นผู้บริหารที่ดินหรือซื้อที่ดินตามระเบียบที่กำหนด มาตรการใช้ระบบอนุญาตนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินเกษตรกรรม<sup>45</sup> โดยกำหนดให้ผู้ที่ต้องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน การเช่าที่ดินในที่ดินเกษตรกรรม รวมถึงทุ่งหญ้า จะต้องปฏิบัติตามระเบียบและต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ หากไม่ปฏิบัติตามระเบียบ การโอนหรือเช่าดังกล่าวจะไม่มีผลในกรรมสิทธิ์นั้น

ทั้งนี้ หากเจ้าของที่ดิน ผู้เช่า หรือผู้ที่เพาะปลูกในที่ดิน โดยใช้สิทธิของผู้อื่น ต้องการนำที่ดินไปทำอย่างอื่นนอกจากการเพาะปลูกแล้ว ต้องขออนุญาตผ่านการตรวจสอบจำนวนที่ดิน และต้องให้ทางรัฐมนตรีเกษตรตรวจรับรองด้วย

ภายหลังได้มีการยกเลิกกฎหมายทั้งสองประเภท และได้ตรากฎหมายที่ดิน

<sup>42</sup>Owner-farmer Establishment Special Measure Law article 30-32 สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิศรุตพิชญ์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541.

<sup>43</sup>Owner-farmer Establishment Special Measure Law article 31 สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิศรุตพิชญ์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541.

<sup>44</sup>Agricultural Land Adjustment Law 1949 article 3 สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิศรุตพิชญ์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541.

<sup>45</sup>Agricultural Land Adjustment Law 1949 article 4 สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิศรุตพิชญ์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541.



เกษตรกรรม (Agricultural Land Law 1952) ขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เน้นในเรื่องการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ยังคงมีการควบคุมนิติกรรมที่ดินเกษตรกรรมและวางเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดิน โดยผู้ที่เปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะอื่นจะต้องปฏิบัติตามกระบวนการพิเศษของระเบียบรัฐมนตรี ทั้งยังมีมาตรการห้ามเจ้าของที่ดินให้ผู้อื่นเช่าที่ดิน และบังคับขายที่ดิน หากไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง<sup>46</sup> และกฎหมายวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ค.ศ.1974 (National Land Use Planning Law 1974) เป็นมาตรการในการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน

กฎหมายที่ดินเกษตรกรรม เป็นเรื่องเกี่ยวกับการโอนสิทธิ สิทธิในที่ดิน การเช่าที่ดิน และการใช้ที่ดินเพื่อการอื่น มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเกษตรกร ให้ทำเกษตรกรรมในที่ดินของตนเองจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ กฎหมายที่เกิดขึ้นมีหลักเน้นให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน โดยเน้นการกระจายสิทธิในที่ดิน โดยมีมาตรการคือจำกัดสิทธิในที่ดิน เนื่องจากพื้นที่ที่มีน้อยในประเทศ จึงทำให้ต้องมีกฎหมายที่เข้มงวด และสามารถนำไปบังคับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างสูงสุด

ที่ดินของประเทศญี่ปุ่น มีมาตรการการควบคุมการใช้ประโยชน์แบบค่อยเป็นค่อยไป มีพัฒนาการเป็นยุค ๆ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเคยผ่านช่วงการครอบครองพื้นที่ในระบบศักดินามาก่อนจึงมีความเหลื่อมล้ำในที่ดินมากในยุคแรก ๆ เช่น ในยุคของโชกุนที่เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ของประเทศ จนกระทั่งเมื่อสิ้นสุดยุคดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูป และมีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินญี่ปุ่น ให้มีความสำคัญกับความเป็นอยู่ของประชากร จึงเห็นความสำคัญของความมั่นคงทางอาหาร ดังนั้น เกษตรกรรมจึงเป็นเป้าหมายหลักสำหรับที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ ดังนั้น ช่วงปฏิรูปที่ดินจึงเน้นให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินโดยกระจายสิทธิในการถือครอง ห้ามเช่าที่ดิน หรือกำหนดให้ซื้อที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ และต่อมาจะมีการออกกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม และถูกเน้นให้เข้มงวดมากขึ้นโดยกฎหมาย ความเข้มงวดทางกฎหมายดังกล่าวทำให้จำนวนที่ดินที่ถือครองที่มีอยู่อย่างจำกัด ผู้ถือครองจำเป็นต้องทำประโยชน์ในที่ดินไปโดยปริยาย และทำให้ผู้ถือครองที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ต้องออกไปจากระบบโดยปริยาย

**5.3.3 มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์** มาตรการในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในประเทศญี่ปุ่น มีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ คือ การกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินที่ไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดิน และมาตรการซื้อที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ วิธีดำเนินการได้แก่ มาตรการกำหนดหน้าที่เจ้าของ

<sup>46</sup>Agricultural Land Law 1952 article 6 สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิสสุต พิษณุ, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541.



ที่ดินที่ไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดินในกรณีติดราชการกองทัพหรือการอื่น ๆ ตามกฎหมายปรับปรุงสิทธิในที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Adjustment Law 1938) กำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกในที่ดินเกษตรกรรม หากพบว่าตนเองไม่สามารถที่จะทำการเพาะปลูกหรือบริหารงานในที่ดิน เนื่องจากติดราชการกองทัพหรือการอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในระเบียบ ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกยื่นคำร้องต่อทางราชการ เพื่อให้เป็นผู้บริหารที่ดิน (Administration) หรือซื้อที่ดิน (Purchase) แปรลงนั้น โดยจังหวัด เมือง หมู่บ้าน หรือองค์กรอื่น<sup>47</sup> โดยมาตรการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว หากพบว่าที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูก หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า รัฐบาลก็จะดำเนินการใช้ประโยชน์โดยอาจจะเวนคืนที่ดิน (Expropriate) มาตรการกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินที่ไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดิน ในกรณีที่เจ็บป่วยหรือมีเหตุผลอื่นจนไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามกฎหมายปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม (Agricultural Land Adjustment Law 1949) กฎหมายกำหนดหน้าที่เจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์<sup>48</sup> โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เพาะปลูกในที่ดินเกษตรกรรม ที่เจ็บป่วยหรือมีเหตุผลอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ หากไม่สามารถที่จะเพาะปลูก หรือจัดการที่ดินเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อทางราชการ เพื่อให้เป็นผู้บริหารที่ดินหรือซื้อที่ดินตามระเบียบที่กำหนด มาตรการบังคับซื้อที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ มาตรการบังคับซื้อที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ของเอกชน ปรากฏอยู่ใน กฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน (Owner -farmer Establishment Special Measure 1946) นอกจากนี้มีมาตรการในการบังคับซื้อที่ดินที่เจ้าของให้ผู้อื่นเช่าหรือมิได้อาศัยในที่ดินนั้น<sup>49</sup> โดยกำหนดจำนวนพื้นที่ที่อนุญาตให้แต่ละคนครอบครอง ส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดจะถูกซื้อโดยรัฐเพื่อให้เกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินนั้น

## 6. มาตรการทางปกครองในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

### 6.1 ความเป็นที่ดินสาธารณะ

ที่ดินสาธารณะ หมายถึง พื้นที่ที่ประชาชนใช้ด้วยกัน และมีได้อยู่ในการ

<sup>47</sup>Agricultural Adjustment Law 1938 article 3 สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิศรุตพิชญ์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541.

<sup>48</sup>Agricultural Land Adjustment Law 1949 article 3 สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิศรุตพิชญ์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541.

<sup>49</sup>Owner-farmer Establishment Special Measure Law article 3 สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดย สุดา วิศรุต พิชญ์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2541.

ครอบครองดูแลรับผิดชอบของบุคคลใด มีฐานะเป็นที่ดินของรัฐของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ด้วยกันซึ่งเดิมการกำหนดที่ดินประเภทนี้ เกิดขึ้นจากสำนึกร่วมกันของมนุษย์แสดงออกเป็นข้อตกลงร่วมกัน ดังนั้น องค์ประกอบของที่ดินดังกล่าว ต้องเกิดจากการสงวนหวงห้ามของหน่วยงานภาครัฐ มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ดินของรัฐผืนใด ถ้าประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นระยะเวลาพอสมควรที่พอเข้าใจได้ว่าเป็นที่สำหรับพลเมืองได้มีการใช้ประโยชน์ด้วยกัน แม้ไม่มีพยานหลักฐานของทางราชการ ก็คงถือว่าเป็นที่ดินนั้นเกิดจากการใช้ประโยชน์ด้วยกันโดยชอบแล้ว กรณีมีผู้อุทิสให้ หากเพียงแต่มีเจตนาต่อเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะมาเป็นหนังสือและต้องจดทะเบียนต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าเป็นที่ดินดังกล่าว ตกเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ในการนี้ รวมทั้งถือว่าชอบโดยสภาพไว้ด้วย

ความเป็นที่ดินของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ดินนั้นถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลสหพันธรัฐ จากเดิมที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกามีสภาพเป็นทุ่งกว้างไม่มีผู้คนอาศัย นอกจากชนพื้นเมือง ต่อมาอังกฤษได้เข้าทำการยึดครอง และตั้งเป็นอาณานิคม จึงอ้างกรรมสิทธิ์ทั้งหมดในที่ดินเป็นของประเทศอังกฤษ โดยให้คนอังกฤษและบริษัทของอังกฤษเป็นผู้ถือครองที่ดิน ต่อมาอาณานิคมเริ่มประกาศตนเป็นอิสระจากการปกครองของอังกฤษ และถือกำเนิดความเป็นรัฐ บรรดารัฐต่างๆ เหล่านี้ยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนให้เป็นของสหพันธรัฐต่อไป

## 6.2 มาตรการในการบริหารจัดการ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กล่าวถึงที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้ให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน อาทิ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีการเวนคืน ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณะไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ไม่สามารถยกขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมีการยึดทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในมาตรา 8 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวคือ ที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินในการดูแลรักษา ดูแลป้องกันและสงวนหวงห้ามหรือให้ทบวงการเมืองอื่นใดดูแลแทนอธิบดีกรมที่ดินก็ได้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 ได้กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินทำกิน นโยบายเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศในส่วนของนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน

ที่ดินสาธารณะนั้น มีลักษณะที่สำคัญประการแรก ก็จะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งทรัพย์สินนั้นอาจเป็นสังหาริมทรัพย์หรือเป็นอสังหาริมทรัพย์ก็ได้และอีกองค์ประกอบหนึ่งคือ ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งลักษณะอย่างไรจะถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ด้วยกันอาจแยกแต่ละประเภทได้ดังนี้

### 6.2.1 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งไม่ปล่อยไว้ให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใดก็หาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ จึงอาจแยกประเภทได้แก่ ที่รกร้างว่างเปล่าที่ใช้เพื่อห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น ที่เขา ภูเขา ปริมณฑล เขา ที่รกร้างว่างเปล่าที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาประชาชน อาจได้สิทธิตามกฎหมายที่ดิน เช่น อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจนำที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองไปจัดให้ประชาชน เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ การนำที่ดินไปให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การนำที่ดินให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ การนำที่ดินไปกำหนดเพื่อการอนุรักษ์ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติ สามารถนำไปกำหนดให้เป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีได้ การนำที่ดินไปจัดหาผลประโยชน์ การจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่า อาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นการหาผลประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในที่ดินนั้น เช่น การทำเหมืองแร่ การทำอุตสาหกรรมป่าไม้ หาดินลูกรัง ซึ่งในส่วนนี้จะป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ ได้กำหนดเอาไว้แล้ว

### 6.2.2 ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนตามกฎหมายที่ดิน

เป็นลักษณะของการเวนคืนโดยความสมัครใจไม่ใช่เป็นการเวนคืนโดยทำการขู่เชิญหรือบังคับซื้อ และเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินได้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และตามคำสั่งกรมที่ดิน

### 6.2.3 ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งตามกฎหมายที่ดิน

เป็นกรณีที่บุคคลมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาสำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกันและสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีกรมที่ดินได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวแล้ว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตาม

ประมวลกฎหมายที่ดินและให้การดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้จะต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. 2522

#### 6.2.4 ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นๆ ตามกฎหมายที่ดิน

เป็นที่ดินที่ได้มาเป็นของแผ่นดิน โดยมีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีการเวนคืนโดยสมัครใจหรือที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง ที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ในข้ออื่นๆ

#### 6.2.5 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นเกิดขึ้นหรือได้จาก 4 กรณี ได้แก่ เกิดจากสภาพธรรมชาติ เกิดจากการใช้ร่วมกันของราษฎร ได้มาโดยทางนิติกรรม เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้ หรืออุทิศให้ เป็นต้น และได้มาโดยผลกฎหมาย เช่น การสงวนหรือหวงห้ามและการได้มาโดยการเวนคืน

#### 6.2.6 ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน รวมทั้ง อสังหาริมทรัพย์สำหรับประชาชนใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของราษฎรได้ใช้ร่วมกัน

#### 6.2.7 การจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ในบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอ

การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ การดำเนินการเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ (ขั้นตอนการดำเนินการฯ) การดำเนินการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัด (กบร. จังหวัด) (การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของรัฐ) การร้องทุกข์กล่าวโทษแจ้งความดำเนินคดี การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ หน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กรมการปกครอง มีหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกระทรวงมหาดไทย โดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ตอบข้อหารือให้คำแนะนำการแก้ไขปัญหา นายอำเภอ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ จัดทำ/เปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ดำเนินการกรณีมีการร้องเรียน และวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ณ ที่ใด มีขอบเขตอย่างไร ระวังชี้แนวเขต รับรองแนวเขต ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) โดยที่ดินอำเภอเป็นเจ้าของเรื่อง ทำการสำรวจที่

สาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์

การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่รัฐบาลในการให้ได้มาซึ่งที่ดินที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสมเพื่อใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของรัฐบาล สหพันธรัฐ อีกทั้งใน Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA) โดยที่ที่ดินสาธารณะถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (public domain) ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ รัฐบาลของสหพันธรัฐได้กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินสาธารณะเพื่อมาใช้ประโยชน์อย่างผสมผสาน (multiple use) กฎหมาย FLPMA มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการและปกป้องที่ดิน สาธารณะอย่างเป็นระบบในลักษณะที่เป็นการคุ้มครองคุณค่าทางวิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ นิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศ ทรัพยากรน้ำ ภูมิสถาปัตยกรรม และการหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ

การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศอังกฤษ การจัดการที่ดินสาธารณะในประเทศอังกฤษมีการควบคุมโดยกฎหมายหลายฉบับ ในส่วนที่ดินของรัฐจะจำกัดให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ โดยหน่วยงานของรัฐสามารถเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐได้ และดำเนินการออกหนังสือสำคัญ เพื่อเป็นหลักฐานในการแสดงว่าเป็นที่ดินของรัฐ ที่ดินสาธารณะในประเทศอังกฤษยังแบ่งที่ดินสาธารณะโดยเฉพาะ เช่น สำนักงานราชการ ป้อมปราการ โบราณสถาน เป็นต้น และที่ดินสาธารณะเพื่อใช้ในกิจกรรมทั่วไป เช่น การคมนาคม การเกษตรกรรม เศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีพื้นที่น้อย จึงจำกัดในเรื่องที่ดินสาธารณะ ไม่ปล่อยให้ที่ดินสาธารณะว่างเปล่า โดยให้เอกชนเช่าทำประโยชน์และจัดเก็บภาษีที่ดินสาธารณะเพื่อใช้ในกิจกรรมทั่วไป และการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะจะเน้นในเรื่องการจัดทำแผนงานควบคุมอย่างเป็นระบบ เน้นเรื่องการวางแผนในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์

การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศญี่ปุ่น ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ประเทศญี่ปุ่นมีการบริหารจัดการที่ดินโดยอาศัยชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ มีการเวนคืนจากเอกชนให้เป็นของรัฐกรณีที่ไม่ได้ทำประโยชน์ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีพื้นที่น้อย จึงจำกัดในเรื่องที่ดินสาธารณะ เน้นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกระทำที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนและสิ่งแวดล้อม จึงไม่สามารถทำได้ ดังนั้น ที่ดินของรัฐในประเทศญี่ปุ่น จึงมีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีโทษ



ค่อนข้างรุนแรง ในส่วนการแสดงถึงสิทธิที่ดินของรัฐ ประเทศญี่ปุ่น จะดำเนินการออกกฎหมาย กำหนดให้แต่ละแห่งที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะ เว้นแต่ที่ดินของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะจะกำหนดไว้ใน กฎหมายเป็นเรื่องๆ ไป

### 6.3 หน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์

ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ว่าที่ราชพัสดุ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น อสังหาริมทรัพย์ที่พลเมืองใช้ประโยชน์ ร่วมกัน โดยมีกรมธนารักษ์เป็นผู้ดูแลรักษา พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและ ค้ำครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กำหนดให้กรมเจ้าท่ามีหน้าที่ในการดูแลรักษา และขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทย พระราชบัญญัติทาง หลวง พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวงเป็นผู้ควบคุมทางหลวง โดยอธิบดีกรมทางหลวง เป็นผู้อำนวยการทางพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทาน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ นายอำเภอ เป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กำหนดให้มี บทบาท อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ ให้ เป็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้อำนาจหน้าที่การดูแลรักษาคุ้มครอง ป้องกันป่าไม้ และป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกพื้นที่เขตป่าไม้ถาวร ในส่วนขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้มีกฎหมายเป็นการเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษา และคุ้มครอง ป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังปรากฏในกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 และมาตรา 53 พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62



หน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการ โดยสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management (BLM) เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของรัฐ มีผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการที่ดิน(Director) เป็นหัวหน้าสำนัก แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีอำนาจ บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทั้งปวง และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อีก กล่าวคือ Forest Service (FS) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1904 สังกัดกระทรวงเกษตร (Department of Agriculture) ถือเป็นหน่วยงานที่เก่าแก่ที่สุดในบรรดาหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลสหพันธรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ มีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องที่ดินสาธารณะ สงวนรักษาต้นน้ำ และสงวนรักษาป่าไม้ หน่วยงาน Bureau of Land Management (BLM) สังกัดกระทรวงมหาดไทย (Department of interior) โดยการผนวกหน่วยงานของรัฐบาลสหพันธรัฐสองหน่วยงานเข้าด้วยกัน คือ General Land Office มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ เกี่ยวกับการสำรวจและขาย ให้เช่า และเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะเพื่อการปศุสัตว์ ในปัจจุบันถือได้ว่า BLM เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ หน่วยงาน Department of Defense (DOD) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Act of 1947) มีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินที่สงวนไว้เกี่ยวกับการทหารของสหพันธรัฐอันได้แก่ ฐานทัพ สถานที่ฝึกทางทหารต่าง ๆ ซึ่งหากมีการบูรณกรรมและทางการ ได้ดำเนินการตามกฎหมายแล้ว หลังจากนั้นมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กล่าวคือมีการชำระค่าปรับทางปกครองและเสียสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ หลายประการ

หน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในประเทศอังกฤษการจัดให้มี องค์กรบริหารจัดการเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่การจัดการที่ดินสาธารณะ เน้นไปในเรื่องการจัดเก็บภาษี ในส่วนที่ดินที่สาธารณะสำหรับใช้เป็นการเฉพาะจะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการและดูแลร่วมกับชุมชน

หน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในประเทศญี่ปุ่น การจัดให้มี องค์กรบริหารจัดการเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่การจัดการที่ดินสาธารณะ เน้นไปในเรื่องของเกษตร จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตรในการบริหารจัดการ ในส่วนที่ดินที่สาธารณะสำหรับใช้เป็นการเฉพาะจะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการและดูแลร่วมกับชุมชน

### บทที่ 3

## มาตรการบังคับทางปกครองที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

มาตรการบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้การบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งปกติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะมีกฎหมายในเรื่องนั้นๆ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เว้นเสียแต่ว่าไม่ได้มีการบัญญัติไว้หรือบัญญัติไว้โดยไม่ชัดเจนหรือถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองในกฎหมายเฉพาะนั้นจะเกิดผลการปฏิบัติที่น้อยกว่า เจ้าหน้าที่ก็สามารถใช้ดุลยพินิจนำมาตรการบังคับทางปกครองที่มีมาตรฐานขั้นต่ำหรือหลักประกันความเป็นธรรมขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการในกฎหมายกลาง ซึ่งในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้

ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หมายถึง พื้นที่ที่ประชาชนใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ด้วยกันตามสภาพแห่งพื้นที่นั้น และมีได้อยู่ในการครอบครองดูแลรับผิดชอบของบุคคลใด มีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ด้วยกัน ซึ่งเดิมการกำหนดที่ดินสาธารณประโยชน์เกิดขึ้นจากสำนึกร่วมกันของมนุษย์แสดงออกเป็นข้อตกลงร่วมกัน ดังนั้น องค์ประกอบของที่ดินสาธารณประโยชน์ต้องเกิดจากการสงวนหวงห้ามของหน่วยงานภาครัฐ มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ดินของรัฐที่ดินใด ถ้าประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นระยะเวลาพอสมควรที่พอเข้าใจได้ว่าเป็นที่สำหรับพลเมืองได้มีการใช้ประโยชน์ด้วยกัน แม้ไม่มีพยานหลักฐานของทางราชการ ก็คงถือว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ด้วยกันโดยชอบแล้ว

### 1. มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

#### 1.1 หลักการสำคัญของมาตรการบังคับทางปกครอง<sup>49</sup>

มาตรการทางปกครองเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องใช้ดุลยพินิจในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

<sup>49</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ้างแล้วในเชิงจรด (2). หน้า 7-9.

ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักการสมเหตุสมผล หลักการได้สัดส่วน หลักการการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น หลักความแน่นอนและชัดเจน ซึ่งหลักการเหล่านี้ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการบังคับทางปกครอง อาทิ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น

## 1.2 มาตรการทั่วไปในการบังคับทางปกครอง

ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสั่งการอย่างไรแล้ว การดำเนินการใดๆ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งแต่เดิมการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเมื่อมีคำสั่งทางปกครองแล้ว การบังคับทางปกครองต้องเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ต่อมาเมื่อมีกฎหมายกลาง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นำมาตรการทางกฎหมายปกครองมาบังคับใช้หลายเรื่อง อาทิ กระบวนการเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครอง การให้สิทธิแก่คู่กรณีในการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะยกเลิก เพิกถอน วินิจฉัยอุทธรณ์ การขอให้มีการพิจารณาใหม่ และมาตรการในการบังคับทางปกครอง

## 1.3 ขอบเขตของการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองมุ่งใช้กับคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะเจาะจง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับให้ผู้ใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองต้องมีการดำเนินการทางกายภาพ ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการแจ้งเตือนเป็นหนังสือให้ชำระเงิน ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด ถ้าไม่ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ อาจมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการดำเนินการ

## 1.4 แนวปฏิบัติของการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่ภาระผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองโดยการออกคำสั่งในฝ่ายเดียวและมีผลผูกพันกับประชาชนเลย กฎหมายยังเห็นว่ายังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนจะปฏิบัติตาม หากประชาชนไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้กำลังเข้าไปบังคับได้ ดังนั้นกฎหมายจึงให้อำนาจฝ่ายปกครองไปดำเนินการบังคับได้ แต่เจ้าหน้าที่ต้องมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ในการดำเนินการบังคับดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนก็ได้

### 1.5 การทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายการบังคับทางปกครอง

ปกติการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะไม่เป็นการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เช่น ผู้ใดที่ได้รับคำสั่งโยกย้ายว่าไม่เป็นธรรม ศาลปกครองไม่สามารถทำคำสั่งนั้นให้ระงับไปชั่วคราว เพราะหลักที่ถือปฏิบัติกันในกฎหมายปกครอง การฟ้องคดีนั้น ไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายการบังคับคดีตามกฎหมายหรือตามคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากหลักที่ว่า การบริการสาธารณะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

### 1.6 การอุทธรณ์การออกมาตรการบังคับทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองชนิดหนึ่งสามารถฟ้องต่อศาลปกครองให้ทำการเพิกถอนได้ ถือว่าเป็นการให้สิทธิผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองและถ้าเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่ต่อเนื่องจากคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อน ส่วนการอุทธรณ์นั้นให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

### 1.7 อายุความในการบังคับทางปกครอง

เกี่ยวกับเรื่องอายุความในการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 67 ได้บัญญัติให้นำเรื่องอายุความการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยการอนุโลม กล่าวคือ อายุความในการบังคับทางปกครองเป็นเวลา 10 ปี

## 2. มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ

### 2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 ได้วางหลักเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน อาทิ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีการเวนคืนให้ตกเป็นของรัฐ ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ป้อมปราการ โรงทหาร อาคารสถานที่ราชการ เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ตามมาตรา 1305 ไม่สามารถยกขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน ตามมาตรา 1306 และห้ามมีการยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามมาตรา 1307

กรณีเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว ไม่มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองเอาไว้ จึงต้องนำมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางและมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดมาบังคับใช้

## 2.2 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ในมาตรา 8 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวคือ ที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินในการดูแลรักษา ดูแลป้องกันและสงวนหวงห้าม ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นใดดูแลแทนอธิบดีกรมที่ดินก็ได้

กรณีเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว ไม่มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองเอาไว้ จึงต้องนำมาตราการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางและมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดมาบังคับใช้

## 2.3 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

มาตรา 122 ได้กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น ในกรณีนี้ นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจใช้ที่ดินหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดิน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีข้อพิพาท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

กรณีเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว ไม่มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองเอาไว้ จึงต้องนำมาตราการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางและมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดมาบังคับใช้

## 3. ประเภทของที่ดินสาธารณประโยชน์

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยได้มีองค์ประกอบหรือลักษณะที่สำคัญประการแรก คือจะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐซึ่งทรัพย์สินนี้อาจเป็นสังหาริมทรัพย์หรือเป็นอสังหาริมทรัพย์ก็ได้และอีกองค์ประกอบหนึ่งคือต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งลักษณะอย่างไรจะถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ด้วยกันอาจแยกแต่ละประเภทได้ดังนี้



### 3.1 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งไม่ปล่อยไว้ให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใดก็หาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่<sup>50</sup> โดยคณะทำงานพิจารณากำหนดแนวทางในการดูแลรักษา การคุ้มครองป้องกันและการขอใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ได้เสนอความเห็นไว้ว่า ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดินเป็นดังนั้น จึงประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญตามมาตรา 1304 (1) (2) (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ต้องถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หากไม่มีลักษณะดังกล่าว ก็เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา จึงอาจแยกประเภทได้ ดังนี้

**3.1.1 ที่รกร้างว่างเปล่าที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์** เช่น ที่เขา ภูเขา ปริณทลเขา ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาได้หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ที่ดินที่จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 หรือ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

**3.1.2 ที่รกร้างว่างเปล่าที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาประชาชน อาจได้สิทธิตามกฎหมายที่ดิน** เช่น อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจนำที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองไปจัดให้ประชาชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้<sup>51</sup> หรือรัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้เป็นที่ตั้งเคหสถานหรือประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยการจัดตั้งนิคม<sup>52</sup> หรืออีกทางหนึ่งหากเป็นเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งมีที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็มีอำนาจนำที่ดินนี้มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้<sup>53</sup>

**3.1.3 การนำที่ดินไปให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน** ในการนี้ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้สิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ด้วยกันซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นไปตาม

<sup>50</sup>บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2514 หน้า 38.

<sup>51</sup>ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27

<sup>52</sup>พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26

<sup>53</sup>พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26

ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2529) ว่าด้วย การสงวนหรือหวงห้าม ที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ข้อ 4 และ ข้อ 6 และคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณากรณีการสงวนที่ดินให้เป็นไปตามความต้องการของ หน่วยงานราชการ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (4) จึงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาสงวนที่ดิน ของรัฐตามความต้องการ

### 3.1.4 การนำที่ดินให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

นอกจากกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุ ตาม พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้ว ก็ยังมีสิทธิขอใช้ที่ดินของรัฐในส่วนที่กรมที่ดินดูแลได้ อีกด้วย โดยการขอขึ้นทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ทวิ

3.1.5 การนำที่ดินไปกำหนดเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ ประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติ สามารถนำไปกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวรได้

3.1.6 การนำที่ดินไปจัดหาผลประโยชน์ การจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่าง เปล่า อาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่อยู่ในที่ดินนั้น เช่น ทำเหมืองแร่ ป่าไม้ การจัดการย่อยหิน การขุดหาหินลูกรัง ซึ่งในส่วนนี้จะเป็น อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ แล้วแต่กรณี ส่วนการจัดหา ผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ สามารถดำเนินการได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12

### 3.2 ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนตามกฎหมายที่ดิน

คำว่า “เวนคืน” ตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แตกต่างจากคำว่า “เวนคืน” ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนในส่วนของอสังหาริมทรัพย์ ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2503 เพราะที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนนี้ เป็น ลักษณะของการเวนคืนโดยความสมัครใจไม่ใช่เป็นการเวนคืนโดยทำการขู่เข็ญหรือบังคับซื้อ และเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินได้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>54</sup> และตามคำสั่งกรมที่ดิน

### 3.3 ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งตามกฎหมายที่ดิน

การทอดทิ้งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกรณีที่บุคคลมีสิทธิในที่ดิน ตาม โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดิน ให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาสำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน และสำหรับ ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะ

<sup>54</sup>ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5

ส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีกรมที่ดินได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวแล้ว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ

### 3.4 ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ๆ ตามกฎหมายที่ดิน

ที่ดินประเภทนี้ มีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 แนว กล่าวคือ แนวทางแรกเห็นว่าที่ดินดังกล่าวหมายถึงที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยการเวนคืน หรือบังคับซื้อ หรือจัดซื้อเพื่อใช้ในกิจกรรมสาธารณประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่แนวทางที่สองเห็นว่า ที่ดินที่ได้มาเป็นของแผ่นดินตามนัยดังกล่าว จะต้องมีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีการเวนคืนโดยสมัครใจหรือที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง ซึ่งที่ดินตามแนวทางแรกจะไม่ใช่ที่ดินที่มีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เพราะการบังคับเวนคืนจะต้องมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และที่ดินประเภทนี้หาตัวอย่างได้ยาก เนื่องจากการบัญญัติเพื่อไว้

### 3.5 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

ประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ด้วยกันหรือที่เรียกว่า “ที่สาธารณประโยชน์” นั้นเอง เช่น เดิมประชาชนส่วนใหญ่ใช้วัว ควาย ทำการเกษตร จึงได้มีการกันพื้นที่ไว้สำหรับให้ประชาชนนำวัว ควาย ไปเลี้ยงหรือเดิมไม่มีเมรุ ก็จะกันพื้นที่ไว้เป็นที่ป่าช้าหรือเผาหรือฝังศพหรือล่าคลอก บึง ลำราง ทางสาธารณะที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เป็นต้น

ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นคำใช้เรียกชื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยให้ความหมายที่อันเป็นสาธารณประโยชน์คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัวในเวลาต่อมาภายหลังกรรมการอำเภอได้เปลี่ยนเป็นนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทำให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของกรรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ยกเลิกความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์การปกครองท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่น ๆ ใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะ

ได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เกิดขึ้นหรือได้จาก 4 กรณี ได้แก่ เกิดจากสภาพธรรมชาติ เกิดจากการใช้ร่วมกันของราษฎร ได้มาโดยทางนิติกรรม เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้ หรืออุทิศให้ เป็นต้น และได้มาโดยผลกฎหมาย เช่น การสงวนหรือหวงห้ามและการได้มาโดยการเวนคืน<sup>55</sup>

### 3.5.1 การได้มาซึ่งเกิดจากสภาพธรรมชาติ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ เกิดจากสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินนั้น หมายความว่า โดยสภาพของตัวทรัพย์สินมีไว้สำหรับให้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) แต่เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินทั้งสิ้นที่สาธารณประโยชน์ไม่จำเป็นที่ทางราชการต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพได้<sup>56</sup> ส่วนหนองน้ำสาธารณะจะเป็นสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ กฎหมาย มิได้บังคับว่าต้องขึ้นทะเบียนไว้ การที่เป็นสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ที่พิพาทเป็นหนองน้ำราษฎรใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ จับปลาใช้น้ำร่วมกัน จึงเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้ใดจะถือสิทธิในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหาได้ไม่<sup>57</sup>

### 3.5.2 การได้มาซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้ร่วมกันของราษฎร

สาธารณประโยชน์ลักษณะสำคัญของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) จะต้องมิใช่เพื่อหรือสงวนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากไม่มีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หรือการสงวนหวงห้ามเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การสงวนหวงห้ามในระหว่างปี พ.ศ. 2479-2497 โดยไม่ได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 การหวงห้ามนั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลทำให้ที่ดินที่หวงห้ามกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่อย่างไรก็ดี แม้การหวงห้ามจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ามีประชาชนเข้าไปใช้ในที่พิพาทนั้นร่วมกัน กล่าวคือ เป็นการให้เพื่อสาธารณประโยชน์

<sup>55</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 229/2551

<sup>56</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1035/2505

<sup>57</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 952/2508

ที่ดินนั้นก็อาจเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันที่เกิดจากการใช้ของราษฎรหรือประชาชนได้ เช่น ทางซึ่งราษฎรใช้เดินร่วมกันมา 60 – 100 ปี ไม่มีใครหวงห้าม จนเข้าใจกันทั่วไปว่าเป็นทางสาธารณะนั้นเป็นทางหลวง หรือที่ดินซึ่งประชาชนในหมู่บ้านใช้ร่วมกันสำหรับเลี้ยงสัตว์พาหนะ โคกระบือ และเป็นที่ป่าช้ามานาน 80 ปีเศษแล้ว เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่ตามสภาพของที่ดินและการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยไม่ต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกา สงวนไว้หรือขึ้นทะเบียนหรือมีเอกสารของทางราชการกำหนดไว้ให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>58</sup> ส่วนลำคลองอันเป็นทางน้ำที่ประชาชนใช้สัญจรไปมารวมกัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 แม้ลำคลองนั้นได้ตั้งขึ้นโดยธรรมชาติไม่มีสภาพเป็นลำคลองมาประมาณ 30 ปีเศษ และไม่มีราษฎรได้ใช้ประโยชน์ก็ตาม แต่ยังไม่มีการประกาศกฤษฎีกาถอนสภาพลำคลองนั้น จากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 8 วรรค 2 และทางราชการยังถือเป็นที่หลวงหวงห้ามนั้นจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>59</sup>

### 3.5.3 การได้มาโดยทางนิติกรรม มีกรณีการได้มาดังนี้

- 1) ได้มาโดยการซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินนั้นจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน
- 2) ได้มาโดยการแลกเปลี่ยน วิธีการแลกเปลี่ยนมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 3) ได้มาโดยมีการยกให้ การได้มาซึ่งที่ดินโดยวิธีการ “ยกให้” หรือ “อุทิศ” นั้น หมายถึง กรณีที่เอกชนเจ้าของที่ดินได้สละที่ดินของตนเองให้กับรัฐเพื่อใช้ หรือสงวนไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยเฉพาะ เช่น ยกให้เป็นทางสาธารณะ ยกให้เป็นที่สร้างโรงเรียน เป็นต้น การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้เป็นกรณีที่รัฐได้มาซึ่งที่ดิน โดยสาเหตุที่เกิดจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดินผู้ให้เอง กรณีจึงแตกต่างกับการที่เอกชนเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นเรื่องที่เอกชน ได้ออนที่ดินของตนให้แก่รัฐโดยความสมัครใจ โดยมีได้เจตนาที่จะให้รัฐนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการใดในการอุทิศให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีกรณีเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

<sup>58</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 100/2515

<sup>59</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 428/2511



(1) การอุทิสให้โดยตรง คือ การที่เอกชนเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาที่จะอุทิสที่ดินของตนให้รัฐ เพื่อให้รัฐนำไปใช้เป็นที่ดินสาธารณะโดยแจ้งชัด เช่น นำโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ นอกจากนี้การแสดงเจตนาโดยแจ้งชัดอาจกระทำโดยส่งมอบโฉนดที่ดินหรือน.ส. 3 ให้แก่ทางราชการโดยทางราชการไปดำเนินการเอง หรือแสดงเจตนา โดยทำเป็นหนังสือยกให้หรือให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(2) การอุทิสที่ดินให้โดยปริยาย คือ กรณีที่เจ้าของที่ดินยังไม่ได้มีการแสดงเจตนาออกมาให้แจ้งชัดว่าจะยกที่ดินของตนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่กลับปล่อยให้ประชาชนโดยการทั่วไปได้มีการสัญจรไปมาบนที่ดินของตน โดยไม่ได้มีการสงวนสิทธิมาเป็นเวลานานพอสมควร เช่น ที่ดินของเอกชนคนหนึ่ง ต่อมา มีราษฎรจำนวนมากอาศัยเดินผ่านไปมาออกสู่ทางสาธารณะ เจ้าของที่ดินก็มิได้กล่าวหาหรือปิดกั้นอย่างใดเป็นเวลาช้านานพอสมควร เป็นต้น ดังนั้นถือได้ว่า เป็นการอุทิสที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยปริยายแล้ว

การอุทิสที่ดินของตนให้แก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นที่ดินสาธารณะก็ทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ก็ได้ ถ้าทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะปรากฏเป็นหลักฐานชัดเจน แต่ถึงแม้การอุทิสที่ดินให้จะไม่ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็หาทำให้การอุทิสที่ดินให้แก่รัฐดังกล่าวเสียไปแต่อย่างใดไม่ เหตุที่เป็นเช่นนี้เห็นว่า นอกจากจะไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องการอุทิสที่ดินให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ด้วยกันว่าจะต้องทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนหรือไม่ แล้วแต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนาของผู้ที่ยกให้เจตนาที่สำคัญก็คือ การให้ประชาชนใช้ร่วมกัน มิใช่เป็นการยกให้แก่ฝ่ายปกครอง หรือรัฐบาล หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด ประโยชน์สาธารณะจึงต้องอยู่เหนือประโยชน์ส่วนบุคคล สัญญาขที่ดินให้แก่รัฐจึงน่าจะมีผลทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีพิธีการต่างๆ แต่อย่างใด<sup>60</sup>

### 3.5.4 การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย

เป็นการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้าม โดยรัฐจะกันหรือการกำหนดเขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ของทางราชการหรือเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ด้วยกัน เช่น มีการสงวนหวงห้ามไว้ใช้เป็นที่ทหาร เป็นทุ่งหญ้าทำเลสำหรับเลี้ยงสัตว์ ดังนั้น การสงวนหรือหวงห้ามจึงมิได้หลายวิธีแล้วแต่ยุคสมัยหรือช่วงเวลา โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลาดังนี้

1) การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 8 เมษายน 2479 ตั้งแต่เดิมก่อนที่ ยังไม่มีกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณ

<sup>60</sup>คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2004/2544, 4377/2549

สมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ใช้บังคับ ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์ เช่น สงวนไว้เป็นทุ่งหญ้าสาธารณะหรือป่าช้าสาธารณะจะกระทำการโดยวิธีใดบ้าง ซึ่งที่ดินอันเป็นของรัฐนั้น ตามธรรมนูญระบอบจัดไว้เพื่อกิจกรรมสาธารณะประโยชน์หรือจัดสงวนไว้เพื่อการที่ได้ใช้ประโยชน์ด้วยกันได้ วิธีการที่จะหวงห้ามนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามกาลสมัย พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 กำหนดให้หวงห้ามโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างใดไม่ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล จึงออกประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใดเข้าไปก่อสร้างเหยียบย่ำจับจองหรือกรรมสิทธิ์โดยพลการได้<sup>61</sup> หากฝ่าฝืนย่อมได้รับการลงโทษตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างที่สุด

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังให้อำนาจแก่กรมการอำเภอ (นายอำเภอ) ให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ แต่มิได้ให้อำนาจที่จะประกาศให้ที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดเป็นที่ดินสาธารณะ แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่า เมื่อนายอำเภอ ต้องมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในดูแลรักษาปกป้องที่ดินสาธารณะ นายอำเภอจึงมีหน้าที่ที่จะออกประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ด้วยกันได้เช่นเดียวกัน หรือจะประกาศเพื่อสงวนหวงห้ามไว้เป็นที่ดินของหน่วยราชการอื่นใดก็ได้ เช่นเดียวกัน และที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งนายอำเภอประกาศสงวน เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2478 สำหรับให้ดำเนินการเป็นทัศนสถานนิคมของกรมราชทัณฑ์ นั้น ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. 2478 ขึ้นใช้บังคับ (วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2479) นั้น ถือว่ามีผลทำให้ที่ดินแปลงนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>62</sup> นายอำเภอ จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการออกประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐได้ ส่วนประกาศที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เป็นผู้ประกาศหวงห้ามจะมีผลเป็นการสงวนหวงห้ามหรือไม่นั้น กำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ก็เป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ย่อมมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่จะประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินเช่นเดียวกันด้วย

ฉะนั้น การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นก่อนมีพระราชบัญญัติไว้แต่ที่มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่าประกาศสงวนหวงห้ามของพนักงานฝ่ายปกครองท้องที่ เช่น ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่ามีผลตามกฎหมายทำให้ที่ดินที่ถูกสงวนหวงห้ามกลายเป็นที่สงวนหวงไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ ถือว่ามีผลตามกฎหมายทำให้ที่ดินที่ถูกสงวนหวงห้าม

<sup>61</sup>คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 770/2516

<sup>62</sup>คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 453/2512

2) การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 8 เมษายน 2479 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 อันเป็นช่วงพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ใช้บังคับ โดยการสงวนหวงห้าม จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยเหตุที่การหวงห้ามในอดีตมีหลากหลายวิธีและยังไม่มีแนวทางที่แน่นอน รัฐบาลสมัยนั้นจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยมีเหตุผลหลายประการ คือ การหวงห้ามโดยฝ่ายปกครอง ไม่มีหลักเกณฑ์และหวงห้ามเอาตามชอบใจไม่น่าเหมาะสมสำหรับการปกครองในระบบปัจจุบัน จึงเสนอให้การหวงห้ามต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์ และวิธีการหวงห้าม ซึ่งแต่เดิมไม่มีบัญญัติไว้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. 2478 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2479 หลักการสำคัญของกฎหมาย ฉบับนี้ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้<sup>63</sup> การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า เพื่อให้ราษฎรใช้ร่วมกัน ตั้งแต่ วันที่ 8 เมษายน 2479 จนถึงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497) จึงต้องกระทำในรูปของพระราชกฤษฎีกา และมีรูปแบบที่ท้ายประกาศด้วย หากมิได้กระทำตามกฎหมายบัญญัติไว้ก็ถือว่าเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) การที่ทางราชการจะให้อำเภอหรือจังหวัดจัดหาที่ดินที่สงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ประจำหมู่บ้าน หรือตำบลนั้นจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดิน ซึ่งสงวนไว้เป็นสาธารณะ ทั้งที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่มีเอกชนเป็นเจ้าของ ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา กรณีเพียงแต่ผู้ใหญ่บ้านเขียนป้ายประกาศไว้ว่าเป็นที่สาธารณะไม่ทำให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินสาธารณะไปได้<sup>64</sup> และในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับราษฎรได้ใช้ร่วมกัน เช่น หวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าทำเลเลี้ยงสัตว์ หรือเป็นป่าช้า สาธารณะนั้น จะมีความถูกต้องสมบูรณ์ในการเป็นที่สาธารณะหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินนั้น ๆ ได้กระทำเมื่อปีใด ในขณะที่นั้นมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างไร และได้มีการหวงห้ามไว้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่อย่างไร เพราะการหวงห้ามที่ดินในลักษณะรกร้างว่างเปล่าเป็นที่ดินสาธารณะของไทยนั้น มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงตลอดมา

### 3.6 ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ที่ราชพัสดุ” โดยหมายความวา อสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

<sup>63</sup>พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 มาตรา 4

<sup>64</sup>คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 684/2509

ทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน รวมทั้ง อสังหาริมทรัพย์สำหรับประชาชนใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของราษฎรได้ใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ในส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ<sup>65</sup>

**3.6.1 ความหมายของที่ดินราชพัสดุ** ถูกกำหนดให้ครอบคลุมถึงเฉพาะอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ในส่วนที่กำหนดเป็นบทยกเว้น โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

- 1) เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เช่น บ້อมโรงทหาร และสำนักราชการบ้านเมือง
- 2) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ประโยชน์อื่นๆ เช่น บ้านพักราชการ ที่ดินที่ทางราชการจัดให้ออกเช่าหรือเข้าทำประโยชน์

### 3.6.2 การได้มาซึ่งที่ดินราชพัสดุมีหลายทาง ดังนี้

- 1) การประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ โดยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ และได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว
- 2) ตกเป็นของรัฐเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร กรณีที่ผู้ใดค้างชำระภาษีอากร และไม่สามารถชำระได้ในที่ดินจะถูกรัฐยึดที่ดินมาชำระแทน
- 3) โดยคำพิพากษาของศาล ในกรณีมีข้อพิพาทโต้แย้ง กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และมีการฟ้องร้องต่อศาล ศาลได้พิจารณาจากพยานและหลักฐานต่าง ๆ แล้ว พิพากษาให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วมีสิทธิมาแต่เดิมอยู่แล้วมิใช่เพิ่งได้มา เพราะคำพิพากษาของศาล
- 4) โดยการเวนคืน เช่น กรมชลประทานเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการชลประทาน กรมการbinพาณิชย์เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าอากาศยาน
- 5) โดยผลของกฎหมาย เช่น การบังคับแห่งสิทธิของเจ้าหนี้ กองมรดก เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาท โดยธรรม หรือผู้รับพินัยกรรม หรือการตั้งมรดกนิติตามพินัยกรรม ที่ยกยอมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น ได้แก่ ที่ดินที่อกรรมดิ่งต่อเนื่องจากที่ดินราชพัสดุ<sup>66</sup>

<sup>65</sup>พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4

<sup>66</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1758

6) *โดยกฎหมายพิเศษ* เช่น ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

7) *ที่ดินเหลือจากการเวนคืน* เมื่อรัฐบาลเวนคืนที่ดินมาเพื่อประโยชน์ของรัฐบาล เช่น สร้างถนน ซึ่งอาจมีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนและมีเนื้อที่น้อยเจ้าของไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ รัฐบาลก็จำเป็นต้องซื้อที่ดินเหลือจากการเวนคืนนั้นมาเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลหรือเป็นกรณีรัฐบาลซื้อด้วยเงินงบประมาณในปัจจุบัน หน่วยงานของราชการทุกกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ขยายหน่วยงานเพิ่มขึ้นตาม ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นอีกทั้งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้การคมนาคมติดต่อประสานงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกัน เป็นไปได้ลำบาก จึงจำเป็นต้องขยายสถานที่ทำการของราชการให้กว้างขวางขึ้นหรือย้ายหน่วยงานไปรวมกัน ณ สถานที่ใหม่ จึงทำให้ต้องตั้งเงินงบประมาณแผ่นดินขึ้นเพื่อซื้อที่ดินมาปลูกสร้างที่ทำการใหม่ ที่ดินเหล่านี้จึงเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาเป็นของรัฐ คือ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะหรืออาจเป็นกรณีที่เอกชนยกให้รัฐบาล ที่ดินเหล่านี้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะยกให้แก่รัฐเพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้ง โรงเรียน โรงพยาบาล สถานือนามัย เป็นต้น โดยอาจจะยกให้รัฐบาลโดยตรงหรือยกให้กระทรวง ทบวง กรมใดโดยตรง ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมนั้นจะต้องนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

8) *โบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504* ให้กรมศิลปากรมีอำนาจประกาศให้ที่ดินแห่งไหนเป็นเขตโบราณสถาน และมีอำนาจบังคับเจ้าของที่ดินไม่ให้รื้อถอนตกแต่งซ่อมแซม โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกรมศิลปากร อย่างไรก็ตาม กรมศิลปากรไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังที่คน ส่วนมากเข้าใจ เพราะกำแพงเมืองคูเมือง เป็นโบราณสถานที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นป้อมปราการป้องกันศัตรูรุกราน จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ไม่ใช่ของกระทรวงศึกษาธิการ (กรมศิลปากร) แต่อย่างใด

9) *โดยเหตุอื่น ๆ* การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนอกเหนือจากดังกล่าวข้างต้นยังอาจได้มาจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น ที่ดินที่รัฐได้มาจากการค้าประกัน เป็นต้น อำนาจหน้าที่การดูแลรักษาให้เป็นของอธิบดีกรมธนารักษ์เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้เป็นของธนารักษ์พื้นที่ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินอื่นให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



#### 4. ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์

โดยทั่วไปบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี โดยเป็นการบริหารจัดการที่ดินของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ การรังวัดออกหนังสือสำหรับที่หลวง ตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การดำเนินการในเรื่องการขอใช้ ขอลอนสภาพ ขอลื่นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์ การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงดำเนินการในเรื่องการขอเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับราษฎรใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง<sup>67</sup> ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้<sup>68</sup> กล่าวคือว่าถ้าหากมีกฎหมายพิเศษกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นแล้ว การดูแลรักษาก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายนั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินอีกต่อไป เช่น

4.1 ที่ป่าไม้ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยมีกรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจดูแล

4.2 ที่อุทยานแห่งชาติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นผู้มีอำนาจดูแล

4.3 ที่แม่น้ำ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 มีกรมเจ้าท่า เป็นผู้มีอำนาจดูแล

4.4 ที่ทางหลวง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มีกรมทางหลวงเป็นผู้มีอำนาจดูแล

4.5 ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.)ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้มีอำนาจดูแล

<sup>67</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543

<sup>68</sup>ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8

4.6 ที่ราชพัสดุ เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีกรมธนารักษ์ เป็นผู้มีอำนาจ

4.7 ที่ดินถมสร้างตนเอง เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นผู้มีอำนาจดูแล

4.8 ที่ดินสาธารณประโยชน์ มีนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ มีอำนาจดูแล ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 โดยดำเนินการเกี่ยวกับ มาตรการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน รวมถึงการจัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษา ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ กรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ การบุกรุก ที่สาธารณประโยชน์ นายอำเภอท้องที่จะต้องทำการวินิจฉัยว่าที่ดินที่มีการร้องเรียนนั้นเป็น ที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ณ ที่ใด มีขอบเขตอย่างไร แล้วสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อเสนอ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง<sup>69</sup>

4.9 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีกระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ มีอำนาจดูแล

นอกจากนี้ยังมีที่ดินอีกหลายประเภทซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเป็น ผู้ดูแลรักษา หรือที่ดินเขตคันคลองคูน้ำต่าง ๆ เขื่อน กรมชลประทานเป็นผู้ดูแลรักษาโดยเฉพาะ ดังนั้น อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงมี เฉพาะที่ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน<sup>70</sup> แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ทบวง การเมืองอื่นใช้อำนาจแทนแล้ว<sup>71</sup> ซึ่งเป็นการมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติหรือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มี กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ภายในเขตกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ภายในเขตเมืองพัทยา เทศบาล ภายในเขตเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

<sup>69</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539

<sup>70</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)

<sup>71</sup>คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 505/ 2552 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2552

เมื่อทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะมีความประสงค์จะให้มียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด ให้ทบวงการเมืองนั้นแสดงความประสงค์เป็นหนังสือราชการถึงอธิบดีกรมที่ดิน แจ้งความประสงค์และสภาพที่ดินแปลงที่จะให้มียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พร้อม หลักฐานของที่ดินแปลงนั้น เช่น สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจหรือประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม เป็นต้น โดยยื่นผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในเขต กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้แสดงความประสงค์ผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่มีที่ดินส่วนใหญ่ตั้งอยู่กรณีเช่นนี้สำนักงานที่ดินที่ได้รับแจ้งความประสงค์เป็นผู้พิจารณาดำเนินการต่อไป และเมื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วจะจำลองรูปถ่ายให้จังหวัดที่เกี่ยวข้องจังหวัดละ 1 ฉบับด้วย

การแสดงความประสงค์จะให้มียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ทบวงการเมืองจะเป็นผู้แสดงความประสงค์นั้นต้องเป็นตามประเภทของที่ดิน ซึ่งแยกเป็น 2 ประเภท<sup>72</sup> ดังนี้

**4.9.1 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน** ถ้าอยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงมหาดไทย เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้แสดงความประสงค์ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งมอบหมายให้นายอำเภอ<sup>73</sup> ผู้ดูแลรักษาที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน<sup>74</sup> ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกและรวดเร็ว และปัจจุบันในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งแก้ไขใหม่ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแต่ในกระบวนการจะต้องดำเนินการร่วมกัน<sup>75</sup>

**4.9.2 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ** เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังเป็นผู้แสดงความประสงค์ในฐานะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แต่กระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงให้กรมธนารักษ์เป็นผู้แสดงความประสงค์สำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้เป็นหน้าที่ของธนารักษ์พื้นที่จังหวัด เว้นแต่ที่ดินของ

<sup>72</sup>ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2517

<sup>73</sup>คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 948/2516 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2516

<sup>74</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 117, มาตรา 122

<sup>75</sup>หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0511.4/ว7182 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2552

กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลังมอบหมายให้ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยใช้หลักฐานประกอบคำขอ ได้แก่ หลักฐานการนำขึ้นทะเบียนทบวงการเมือง ประกาศ หลักฐานการสงวนหวงห้าม หรือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นต้น และเมื่อรับคำขอแล้วเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณีจะต้องพิจารณาว่าที่ดินแปลงที่ขออนุญาตอยู่ในลักษณะที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ โดยพิจารณาที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงต้องออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแต่หากเป็นที่ราชพัสดุอื่นที่ราชพัสดุนี้มิได้เป็นสาธารณสมบัติที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ มาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดไว้ว่าจะให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใด จึงยอมให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้<sup>76</sup>

## 5. หลักฐานในการแสดงสิทธิในที่ดินสาธารณประโยชน์

### 5.1 หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หนังสือสำคัญสำหรับใช้ในที่หลวง ไม่มีคำนิยามศัพท์หรือให้ความหมายไว้ โดยเฉพาะในประมวลกฎหมายที่ดินที่มีความหมายว่าอย่างไร ความสำคัญของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงหนังสือแสดงขอบเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น หากใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่<sup>77</sup> ซึ่งการออกหนังสือสำหรับที่หลวง ได้มีการออกกันมาช้านานแล้วแต่ก็ไม่มีความหมายใดสนับสนุนให้ออกแต่ก็มีการออกหนังสือสำหรับที่หลวงกันมาเรื่อย ๆ โดยพบว่าได้มีการออกหนังสือสำหรับที่หลวงฉบับแรกในที่ดินที่ใช้ในราชการกระทรวงกลาโหม ในท้องที่อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี เนื้อที่ 4 ไร่ 3 งาน 40 ตารางวาเป็นที่ตั้งสำหรับที่พักสัสดีออกให้เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2460 ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2515 จึงได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 334 (พ.ศ. 2515) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินเพิ่มมาตรา 8 ตรี โดยการกำหนดว่า ที่ดินของรัฐประเภทใดบางที่จะอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

<sup>76</sup> ศาโรช นิลเขต, คำบรรยายกฎหมายที่ดินว่าด้วยที่ดินของรัฐและการออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดิน, อุตราธานี: บ้านเหล่าการพิมพ์, 2551 หน้า 114.

<sup>77</sup> สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. คู่มือการปฏิบัติงานการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย, 2553 หน้า 17.

### 5.1.1 ที่ดินของรัฐประเภทใดอยู่ในหลักเกณฑ์ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

- 1) ที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับราษฎรได้ใช้ร่วมกัน เช่น ที่สาธารณประโยชน์ที่หวงห้ามไว้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ของพลเมือง เป็นต้น
- 2) ที่ดินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะที่ดินประเภทนี้จะเป็นที่ดินราชพัสดุที่มีการหวงห้ามไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เช่น ที่ตั้งโรงเรียน ที่ตั้งสถานีอนามัย โรงพยาบาล ป้อมตำรวจ ค่ายทหาร ที่ทำการของส่วนราชการ ที่ตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ สถานที่ราชการต่างๆ เป็นต้น

### 5.1.2 วัตถุประสงค์การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับวัตถุประสงค์ใน

รังวัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีดังนี้

- 1) เพื่อกำหนดขอบเขตหรือแนวเขตที่ดิน ปักหลักเขตที่ดิน ปักหลักเขตที่สาธารณประโยชน์ และปักแผ่นป้ายชื่อที่สาธารณประโยชน์<sup>78</sup>
- 2) เพื่อให้ทราบตำแหน่งที่ตั้ง ขนาดรูปร่าง เนื้อที่ที่ถูกต้องของที่ดินสาธารณะ
- 3) เพื่อป้องกันการบุกรุกการเข้าทำประโยชน์ โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และลดข้อพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดิน
- 4) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการคุ้มครอง และดูแลรักษาให้คงอยู่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมตลอดไป โดยมุ่งหวังให้ประชาชนเกิดความสำนึกในการช่วยดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์
- 5) เพื่อออกหนังสือสำหรับที่หลวงให้แก่ทวงกรมการเมืองผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เป็นหลักฐาน
- 6) เพื่อประโยชน์ในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์<sup>79</sup> การออกหนังสือสำหรับที่หลวงได้ดำเนินการออกมานานแล้วก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินโดยอาศัยคำสั่งระเบียบการที่มีมาแต่เดิมของกระทรวงเกษตรธิการซึ่งสมัยก่อนกรมที่ดินขึ้นกับกระทรวงเกษตรธิการ โดยไม่มีกฎหมายใดสนับสนุน หรือให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อย่างไรจึงได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเข้ามาเพื่อจะรับรองการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำหรับที่หลวงให้มีผลสมบูรณ์ว่าหนังสือสำหรับที่หลวงนั้น ๆ ได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และอำนาจหน้าที่ให้ทำการออกได้<sup>80</sup> ในการศึกษายบทนี้จะทำการศึกษาเกี่ยวกับ

<sup>78</sup> สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กองฝึกรวม กรมที่ดิน. การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับพื้นที่ดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน, 2554 หน้า 11.

<sup>79</sup> สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. คู่มือการดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน, 2553 หน้า 32.

<sup>80</sup> ศรี เกวลินสฤกษ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2531 หน้า 23.



กฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่งรวมทั้งแนวทางปฏิบัติในการรังวัดออกหนังสือสำหรับที่หลวงในปัจจุบัน

## 5.2 หลักเกณฑ์การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การออกหนังสือสำหรับที่หลวงตามบทบัญญัติของมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินที่จะเป็นผู้ออกหนังสือสำหรับที่หลวงแต่ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดิน ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับการออกหนังสือสำหรับที่หลวงในเขตจังหวัดนั้นๆ<sup>81</sup> ยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือสำหรับที่หลวงเป็นของอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งกฎหมายรับรองการออกหนังสือสำหรับที่หลวงว่าเป็นเพียงหนังสือของทางราชการอย่างหนึ่งที่แสดงเขตที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น หากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่ และลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำหรับที่หลวงได้กำหนดว่าที่ดินของรัฐประเภทใดให้ออกหนังสือสำหรับที่หลวงได้ ซึ่งถ้าเป็นที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะจะต้องออกเป็นหนังสือสำหรับที่หลวงทั้งสิ้น แต่ถ้าเป็นที่ดินของรัฐอย่างอื่น เช่น ที่ดินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยรัฐถือที่ดินนั้น ในฐานะอย่างเอกชนแล้วก็จะต้องออกเป็น โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี โดยความมุ่งหมายในการออกหนังสือสำหรับที่หลวงเพื่อให้แก่ทบวงการเมือง ผู้ที่บทบาทอำนาจมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เป็นหลักฐาน เพื่อแสดงขอบเขตของที่ดินอันเป็นที่สาธารณะ

## 6. การใช้มาตรการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

จากการที่มีราษฎรจำนวนมากเข้าไปบุกรุกครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ใช้ประโยชน์สำหรับแผ่นดิน โดยเฉพาะ รวมถึงการที่ราษฎรขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐและการคัดค้านการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และได้อ้างสิทธิการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนการประกาศหรือสงวนหวงการเป็นที่ดินของรัฐ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

<sup>81</sup> คำสั่งกรมที่ดิน ที่ 2185/2546 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2546

## 6.1 การพิสูจน์สิทธิ

การพิสูจน์สิทธิที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ<sup>82</sup> ดังนี้

**6.1.1 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อน** การเป็นที่ดินของรัฐหรือ

**6.1.2 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลัง** การเป็นที่ดินของรัฐแต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ใน ที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

**6.1.3 พยานหลักฐานอื่น** นอกจากข้อ 4.1.1 และ 4.1.2 เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำ ประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

**6.2 เมื่อได้ทำการพิสูจน์สิทธิการครอบครองแล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ**

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจะแจ้งผลการพิสูจน์ดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนดสามสิบวัน และแจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินของรัฐเพื่อดำเนิน ดังนี้

**6.2.1 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน** ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

**6.2.2 กรณีที่ผู้ครอบครองได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน** ให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>82</sup>ฝ่ายควบคุมการออกโฉนดที่ดิน กองหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน, รวบรวมระเบียบคำสั่งกรมที่ดินเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ, 2536 หน้า 35.

6.2.3 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

## 7. กรณีตัวอย่างในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ<sup>83</sup>

7.1 ปัญหาที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงทำเลเลี้ยงสัตว์ป่าโคกสำโรง บ้านโคกสำโรง หมู่ที่ 2 ตำบลเพ็ญราม อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์

### 7.1.1 ประวัติ/ความเป็นมา

1) ที่สาธารณประโยชน์แปลง “ป่าโคกสำโรง” ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 ,8 ตำบลเพ็ญราม อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ เป็นที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อใช้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์พาหนะ ได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ และสงวนหวงห้ามไว้ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2468 เนื้อที่ประมาณ 6,880 ไร่

2) อำเภอเมืองสุรินทร์ มีหนังสือ ที่ สร 0122/1093 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2542 ยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แปลง “ทำเลเลี้ยงสัตว์ป่าโคกสำโรง” ช่วงรังวัดออกไปทำการรังวัดในวันที่ 9 มีนาคม 2542 ผลการรังวัดได้เนื้อที่ 3,643 ไร่ - งาน 14 ตารางวา น้อยกว่าหลักฐานทะเบียน 3,236 ไร่ 3 งาน 86 ตารางวา

3) คณะอนุกรรมการฯ กพร.จังหวัดสุรินทร์ ได้ประชุมพิจารณาแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินที่สาธารณประโยชน์แปลง “ทำเลเลี้ยงสัตว์ป่าโคกสำโรง” ครั้งที่ 1 ในคราวการประชุมครั้งที่ 6/2549 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2549 เนื่องจากอำเภอเมืองสุรินทร์ ได้ยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แปลง “ทำเลเลี้ยงสัตว์ป่าโคกสำโรง” แล้วมีผู้คัดค้านการรังวัดจำนวน 36 ราย 64 แปลง โดยมีหลักฐานเป็นโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3ก.) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน

4) ที่ประชุมมีมติ ให้มีการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศบริเวณที่สาธารณประโยชน์ แปลงดังกล่าว เพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบการพิจารณาคณะอนุกรรมการฯ กพร.จังหวัดสุรินทร์ ได้ประชุมพิจารณาแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินที่สาธารณประโยชน์แปลง “ทำเลเลี้ยงสัตว์ป่าโคกสำโรง” ครั้งที่ 2 ในคราวการประชุมครั้งที่ 1/2554 เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 ที่ประชุมมีมติ กลุ่มที่ 1 - 3 ซึ่งราษฎรอ้างหลักฐาน ส.ค.1 ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์สอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ข้อยุติว่า การได้มาของ ส.ค.1 ได้มาก่อนหรือหลังการ

<sup>83</sup> คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดสุรินทร์ “รายงานผลการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” รายงานการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐจังหวัดสุรินทร์ ครั้งที่ 3 วันที่ 4 สิงหาคม 2559

เป็นที่ดินของรัฐแล้วนำเสนอคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง ราษฎรกลุ่มที่ 4 ไม่มีเอกสาร ส.ค.1 ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์แจ้งผู้ครอบครองเอง สำหรับกลุ่มที่ 4 ซึ่งเป็นการออกเอกสารสิทธิไปแล้ว และปรากฏว่าพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่า ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ ซึ่งผิดเงื่อนไขของผู้ที่ได้รับการจับจอง มอบให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องรายงานกรมที่ดินเพื่อพิจารณาเพิกถอนตามนัย มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

### 7.1.2 การดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมาย/แนวทางแก้ไขปัญห

1) จังหวัดสุรินทร์ได้มีคำสั่ง ที่ 2286/2548 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2548 เรื่อง ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสิทธิในที่ดิน ตามนัยกฎกระทรวงฉบับที่ 44(ท.ศ. 2437) ข้อ 2 (2

2) คณะกรรมการตรวจสอบสิทธิในที่ดินได้ดำเนินการตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิของผู้คัดค้านที่มีเอกสารสิทธิที่ดินประเภทโฉนดที่ดิน กลุ่มที่ 5 จำนวน 12 แปลง ได้ออกในบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “ท่าเลี้ยวสัตว์ป่าโคกสำโรง” หมู่ที่ 2, 8 ตำบลเพ็ชราม อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการออกใบจองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ป่าโคกสำโรง” ซึ่งได้มีการขึ้นทะเบียนประกาศสงวนหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2468 จึงเป็นการออกใบจองภายหลังการประกาศสงวนหวงห้ามเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเอกสารสิทธิทั้งหมดออกสืบเนื่องจากใบจอง และไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 842/2557 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2557 ระหว่างร้อยโท ไตรจักร เทียบจิรวาวัฒน์ ผู้ฟ้องคดี เข้าพนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ สาขาประโคนชัย ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงเป็นการออกใบจองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่สาธารณประโยชน์แปลง “ป่าโคกสำโรง”

3) สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ จึงได้มีบันทึกข้อความฉบับที่ 0020.4/10843 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 และบันทึกข้อความฉบับที่ 0020.4/14252 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2559 เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ทราบและพิจารณาตามที่คณะกรรมการตรวจสอบสิทธิในที่ดินได้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนำมาแสดงเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3ก.) จำนวน 10 แปลง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3ก.) เลขที่ 7566, 7567, 7569 - 7573, 7575, 7576 ออกโดยเปลี่ยนจากหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) และ น.ส.3 ออกสืบเนื่องจากหลักฐานใบจอง ซึ่งใบจองดังกล่าวได้ออกให้ผู้คัดค้านเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2502 พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการออกใบจองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากออกทับที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ป่าโคกสำโรง” ซึ่งได้มีการขึ้นทะเบียนประกาศสงวนหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2468 จึงเป็นการออกใบจองภายหลังการประกาศสงวนหวงห้ามเป็นที่สาธารณประโยชน์ และโฉนดที่ดินจำนวน 12 แปลง เป็นโฉนดที่ดิน

เลขที่ 10760 - 107666 ,116715 ,107844 - 107848 ทุกแปลง ออกโฉนดโดยวิธีการเปลี่ยน น.ส. 3ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจากหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3ก.) โดย น.ส. 3ก. ออกโดยเปลี่ยนจากหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) และ น.ส.3 ออกสืบเนื่องจากหลักฐานใบจอง ซึ่งใบจองดังกล่าวเป็นการออกโดย ได้ออกให้ผู้คัดค้านเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2502 พิจารณา แล้วเห็นว่าเป็นการออกใบจองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ป่าโคกสำโรง”

4) ขณะนี้เรื่องราวดังกล่าวอยู่ระหว่างสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์แจ้งผลการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของคณะกรรมการตรวจสอบสิทธิใบที่ดินให้ผู้คัดค้านทราบ

**7.2 ปัญหาที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ทำเลเลี้ยงสัตว์โคกเพชร” ตำบลเจนิยง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ กรณี การขออนุญาตที่ดิน ราย นางระเบียบ บุญทวี กับพวก**

### 7.2.1 ประวัติ/ความเป็นมา

1) ศาลจังหวัดสุรินทร์ มีหนังสือที่ ศย 303.018/005297 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2555 แจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ดำเนินการตรวจสอบที่ดินและทำความเข้าใจเสนอต่อศาลตามคดีแพ่ง หมายเลขคำที่ 968/2555 โดย นางระเบียบ บุญทวี ผู้ร้องขอที่ 1, นางอำพร ปริญญา ผู้ร้องขอที่ 2 ร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าผู้ร้องทั้งสองเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เลขที่ 42 หมู่ที่ 1 ตำบลเจนิยง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ 26 ไร่ 2 งาน 72 ตารางวา โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

2) ที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ทำเลเลี้ยงสัตว์โคกเพชร” หมู่ที่ 8 ตำบลเจนิยง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ ขึ้นทะเบียนไว้เมื่อปี พ.ศ. 2468 โดย นายเทียน สืบสิทธิ์ เป็นผู้ประกาศ

3) อำเภอเมืองสุรินทร์ มีหนังสือ ที่ สร. 51/10407 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2518 ขอรังวัด ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) โดยอาศัยทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ลำดับที่ 44 ชื่อที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลง “ป่าโคกเพชร” หมู่ที่ 8 ตำบลเจนิยง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ ผลการรังวัดได้เนื้อที่ 221 ไร่ 1 งาน 29.7 ตารางวา

4) อำเภอเมืองสุรินทร์ มีหนังสือ ที่ สร 0117/2347 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2547 ขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในที่ดินสาธารณประโยชน์ สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แปลง “ทำเลเลี้ยงสัตว์โคกเพชร” หมู่ที่ 19 ตำบลเจนิยง อีกครั้งหนึ่ง ผลการรังวัดได้เนื้อที่ 249 ไร่ 0 งาน 42 ตารางวา มากกว่าผลการรังวัดออก น.ส.ล. เมื่อปี พ.ศ. 2518



27 ไร่ 2 งาน 12.3 ตารางวา และปรากฏว่ามีผู้คัดค้านการรังวัดออก น.ส.ล. จำนวน 11 ราย โดยมีผู้คัดค้าน อ้างหลักฐาน ส.ค.1 จำนวน 10 ราย ไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน จำนวน 1 ราย

5) นางระเบียบ บุญทวี ผู้ร้องขอที่ 1 , นางอำพร ปรีชญ ผู้ร้องขอที่ 2 ยื่นคำขอลอกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน (ส.ค.1) เลขที่ 263 หมู่ที่ 1 ตำบลเจนิยง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ มีชื่อ นายชอบ สายไทย เป็นผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน ระบุการได้ว่า รับมรดกมาจาก บิดา-มารดา ประมาณ 5 ปี (พ.ศ.2493) สภาพที่ดินเป็นที่นา เนื้อที่ 26 ไร่ 2 งาน 72 ตารางวา ตามคำขอฉบับ ลงวันที่ 10 กันยายน 2555

### 7.2.2 การดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมาย/แนวทางแก้ไขปัญหา

1) พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556 ผลการรังวัดได้เนื้อที่ 26 ไร่ 0 งาน 87 ตารางวา น้อยกว่าหลักฐานที่ดินเดิม 0 ไร่ 1 งาน 85 ตารางวา ข้างเคียงรับรอง แนวเขตไม่ครบ การรังวัดมีการคัดค้าน โดยวัดราชวิถีเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันออกเลขที่ดิน 693 และอำเภอเมืองสุรินทร์ คัดค้านการรังวัดโดยอ้างว่าบริเวณที่ผู้ขอทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตที่ดินที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ทำเลเลี้ยงสัตว์โลกเพชร”

2) พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นำรูปแผนที่ลงที่หมายในระวาง UTM หมายเลข 5638 I 3832 มาตรฐาน 1:4000 แล้ว ปรากฏว่าบริเวณที่ผู้ขอทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินตั้งแปลงตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ทำเลเลี้ยงสัตว์โลกเพชร” หมู่ที่ 8 ตำบลเจนิยง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้มีการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว

3) สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ได้มีหนังสือที่ สร 0020.3/22715 ลงวันที่ 23 กันยายน 2556 นำเรียนศาลจังหวัดสุรินทร์ทราบว่า การรังวัดมีเหตุขัดข้อง เนื่องจากอำเภอเมืองสุรินทร์ คัดค้านการรังวัดโดยอ้างว่าบริเวณที่ผู้ขอทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตที่ดินที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ทำเลเลี้ยงสัตว์โลกเพชร” และขอขยายเวลาเสนอความเห็นต่อศาล 180 วัน นับแต่วันที่ 24 กันยายน 2556 เพื่อนำเรื่องการขอลอกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน ของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

4) ศาลจังหวัดสุรินทร์ได้มีหนังสือ ที่ ศย 303.018/3363 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2557 เรื่อง ขอให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์จัดส่งผลการรังวัดที่ดินพิพาท ราคาประเมินที่ดินพิพาท พร้อมขอให้ทำความเข้าใจความเห็นต่อศาลก่อนวันที่ 19 พฤษภาคม 2557 ซึ่งเป็นวันนัดพร้อม

5) สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ มีหนังสือ ที่ สร 0020.2/9878 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2557 รายงานผลการดำเนินการสืบหน้าการรังวัดจัดทำรูปแผนที่ที่ดินพิพาท และการทำ

ความเห็นเสนอต่อศาล ความว่า กรมที่ดินได้ส่งผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายบริเวณตำแหน่งแปลงที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินที่คืนแล้ว ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดสุรินทร์ (กบร.จังหวัดสุรินทร์) พิจารณาคำเนินการ เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ จึงได้ขอขยายระยะเวลาการเสนอความเห็นต่อศาลออกไปอีกมีกำหนด 180 วัน

6) ศาลจังหวัดสุรินทร์ได้มีหนังสือ ที่ ศย 303.018/13048 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2457 เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้พยานบุคคลเข้าให้ถ้อยคำ ช่วยดำเนินการให้พยานบุคคลผู้สูงอายุของผู้ร้อง ทั้งสองเข้าให้ถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานที่ดินตามที่เห็นสมควรตามระเบียบของสำนักงานที่ดิน และตามประมวลกฎหมายที่ดิน

7) สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ได้ดำเนินการสอบสวนพยานบุคคลผู้สูงอายุ ตามคำขอของศาลจังหวัดสุรินทร์ ประกอบด้วย 1.นางเผื่อ สายไทย, 2.นางเหียน ผิวงาม, 3. นายเล็ก จินันทุยา, 4.นายเลื่อน เกสรบัว และ 5. นางอำพร ปรีชญ โดยพยานผู้สูงอายุของผู้ร้องทั้ง 5 ราย ได้ให้ถ้อยคำในทำนองเดียวกัน ความว่า ตามที่ นางระเบียบ บุญทวี ผู้ร้องขอที่ 1 , นางอำพร ปรีชญ ผู้ร้องขอที่ 2 ยื่นคำขออนุญาตที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 263 หมู่ที่ 1 ตำบลเนินยาง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ มีชื่อ นายชอบ สายไทย ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน แต่ไวยำ ทำการรังวัดปรากฏว่า ผู้ปกครองท้องที่คัดค้านการรังวัดโดยอ้างว่าบริเวณที่ผู้ร้องทั้งสองนำทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตที่ดินที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ทำเลเลี้ยงสัตว์โคกเพชร” โดยที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.1 ที่ผู้ร้องทั้งสองนำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดิน เดิมเป็นของ นายมอง สายไทย ซึ่งเป็นบิดาของ นายชอบฯ ต่อมาเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2473 นายมองฯ ได้ยกที่ดินให้แก่ นายชอบฯ เมื่อทางราชการประกาศให้แจ้ง ส.ค.1 นายชอบฯ จึงได้แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าว และ กรณี นายชอบฯ แจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.1 โดยแจ้งว่าได้มาโดยรับมรดกมาจาก นายมองฯ (บิดา) ข้อเท็จจริงเป็นการรับให้เนื่องจากขณะแจ้ง ส.ค.1 นายมองฯ ยังมีชีวิตอยู่ และได้เสียชีวิตลงเมื่อพ.ศ.2412 การที่ นายชอบฯ แจ้งว่าได้มาโดยทางมรดกน่าจะเกิดจากการเข้าใจผิด เพราะที่ดินดังกล่าวเป็นมรดกมาแต่ปู่ย่า นายมองฯ เป็นผู้ก่อสร้าง และทำประโยชน์ในที่ดินที่ผู้ร้องทั้งสองขออนุญาตที่ดิน โดยทำมาก่อนปี พ.ศ. 2468 แล้ว และปัจจุบัน ผู้ร้องทั้งสองเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยการทำนา โดย นางระเบียบฯ ผู้ร้องขอที่ 1 รับให้ที่ดินมาจาก นายชอบฯ (บิดา) ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน ส่วนนางอำพรฯ ผู้ร้องขอที่ 2 รับให้ที่ดินมาจาก นายมองฯ (บิดา) และครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเสมอมา ไม่เคยทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน และนับแต่ นายชอบฯ ได้ครอบครองทำประโยชน์จนกระทั่งบุตรหลานครอบครองมาจนถึงปัจจุบัน ไม่เคยมีผู้ปกครองท้องที่หรือทางราชการโต้แย้งสิทธิในที่ดินหรือขับไล่ออกจากที่ดินแต่อย่างใด

8) คณะอนุกรรมการฯ กพร.จังหวัดสุรินทร์ ได้ประชุมพิจารณาแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ท่าเล่ียงสัตว์โลกเพชร” ตำบลเจนิยง อำเภอ เมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ กรณี นางระเบียบ บุญทวี กับพวก รวม 2 ยื่นคำขออนุญาตที่ดิน ดังกล่าว ในคราวการประชุมครั้งที่ 1/2448 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2448 ที่ประชุมมีมติ ให้สำนักงาน ที่ดินจังหวัดสุรินทร์ ดำเนินการส่งเรื่องราวดังกล่าวให้สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เพื่อขอความอนุเคราะห์ อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศในบริเวณที่ดิน ดังกล่าว

9) จังหวัดสุรินทร์ได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ให้สำนักงาน ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการอ่าน แปล ตีความจากภาพถ่ายทาง อากาศในบริเวณที่ดินดังกล่าว

10) เมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศในบริเวณที่ดินดังกล่าวแล้วเสร็จ สำนักงานที่ดิน จังหวัดสุรินทร์จะได้นำผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เสนอคณะอนุกรรมการฯ กพร. จังหวัดสุรินทร์ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วทำความเห็นเสนอศาลจังหวัดสุรินทร์ ตามมาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2441 ว่า นางระเบียบ บุญทวี กับพวก รวม 2 คน ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือไม่

7.3 ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์แปลง “ป่าเสมาะเกี๋ยล ป่าประเปลียน ป่า ปวงตึก” ตำบลประทัดบุ อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์

#### 7.2.1 ประวัติ/ความเป็นมา

1) ที่สาธารณประโยชน์แปลง “ป่าเสมาะเกี๋ยล ป่าประเปลียน ป่าปวงตึก” ตั้งอยู่หมู่ที่ 1, 2 และหมู่ที่ 7 ตำบลประทัดบุ อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ ได้ประกาศสงวนหวง ห้ามขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2468 เนื้อที่ประมาณ 2,400 ไร่

2) อำเภอปราสาทได้ขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แปลง “ป่าเสมาะเกี๋ยล ป่าประเปลียน ป่าปวงตึก” เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2527 และได้มีการรังวัด เมื่อ ประมาณปี พ.ศ. 2528 จำนวนเนื้อที่ได้ประมาณ 1,801 ไร่ 2 งาน 14 ตารางวา (เอกสารหมายเลข 3) แต่ยังไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเนื่องจากมีการร้องเรียนและคัดค้านการรังวัด แต่ก็ ได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นกรณีเมื่อปี พ.ศ. 2528 นายสุธี ภูพานิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์ ขณะนั้น มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ให้ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร เนื่องจากทางราชการอ้างเอาที่ดินของราษฎรเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ “ป่าเสมะเกเรียน ป่าประเปลียน ป่าปวงตึก” ปี พ.ศ. 2529 อำเภอปราสาทได้ดำเนินคดีกับ นายใหม่ วิชาียง นายซึ้ง นิลหุต นายเอี้ย สุกผล กับพวก ซึ่งเป็นผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวเป็นความผิดต่อ พ.ร.บ. ป่าไม้และประมวลกฎหมายที่ดิน ศาลจังหวัดสุรินทร์ได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยทั้งสาม เนื่องจากการกระทำของจำเลยขาดเจตนาอันเป็นองค์ประกอบความผิดทางอาญา ศาลอุทธรณ์ภาค 1 พิพากษา จำเลยทั้งสาม มีความผิดตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และมีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ลงโทษจำเลยทั้ง 3 จำเลยไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษให้คนละ 2 ปี ปี พ.ศ. 2541 นายแฉะ จินันทุยา ได้มีเรื่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการปกครอง สมาชิกแทนราษฎร เกี่ยวกับกรณีปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ปี พ.ศ. 2542 นายทิพย์ วายโสกร อยู่บ้านเลขที่ 44 หมู่ที่ 1 บ้านจบก ตำบลประทัญ อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ ขอความช่วยเหลือตรวจสอบข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ตั้งของทำเลเลี้ยงสัตว์ ในพื้นที่ตำบลประทัญ อำเภอปราสาท เนื่องจากราษฎรในพื้นที่ตำบลประทัญที่มีเอกสารสิทธิ น.ส.3 หรือ ส.ค.1 ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตที่ดินต่อสำนักงานที่ดินในพื้นที่แต่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกให้ได้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ปี พ.ศ. 2553 กลุ่มผู้ใช้ชื่อว่า “กลุ่มพิทักษ์ผลประโยชน์ชาวประทัญ” ร้องเรียนกล่าวหานายสุเทพ เหมือนวาจา กำนันตำบลประทัญ อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ และบุตร ทำการรังแกข่มขู่ออกโฉนดที่ดินที่สาธารณประโยชน์ “ป่าเสมะเกเรียน ป่าประเปลียน ป่าปวงตึก” บริเวณโรงโม่หินเทพศิลา ตำบลประทัญ อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ ทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนไม่มีที่ทำเลเลี้ยงสัตว์สำหรับใช้ประโยชน์ จากการตรวจสอบพบว่า น.ส.3 เลขที่ 83 หมู่ที่ 2 ตำบลทุ่งมน (ปัจจุบันตำบลประทัญ) เนื้อที่ 7 ไร่ 1 งาน 70 ตารางวา ออกเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2508 และเลขที่ 58 หมู่ที่ 2 ตำบลทุ่งมน (ปัจจุบันตำบลประทัญ) เนื้อที่ 13 ไร่ 3 งาน 20 ตารางวา ออกเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2508 มีชื่อ นายสุเทพ เหมือนวาจา เป็นผู้ถือสิทธิครอบครองโดยชื่อมาจาก นางเอมอร กลีบเอ็จอีกทอดหนึ่ง เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2539 ออกทับที่สาธารณประโยชน์ จะต้องดำเนินการเพิกถอนตามนัยมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้นำเรื่องเสนอ กบร. ส่วนจังหวัดสุรินทร์ พิจารณาให้ความเห็น และ กบร. ส่วนจังหวัดสุรินทร์ ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 1/2554 เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์รวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ดังกล่าว ส่งให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการ ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

3) จากการรวบรวมเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อส่งกรมที่ดินพิจารณาตามนัยมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท

ตรวจสอบแล้วได้แจ้งให้ทราบฯ ถึงแม้การออก น.ส.3 ดังกล่าว จะเป็นการออกเฉพาะรายก็ตาม แต่ผู้ขอและข้างเคียงได้ร่วมเป็นพยาน ตรวจสอบยืนยันว่าไม่เป็นที่สาธารณะในขณะนั้น ไม่มีผู้คัดค้านการออก น.ส.3 ประกอบกับในขณะนั้นที่สาธารณะประโยชน์ยังไม่มีการรังวัด ยังไม่มีแนวเขตที่ชัดเจน ภายหลังมีการรังวัดทำรูปแผนที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แล้วจึงปรากฏว่าที่ดินทั้ง 2 แปลง อยู่บริเวณขอบแผนที่ของที่สาธารณะ

4) ระหว่างที่มีการแก้ไขปัญหารื้อโรงเรียนดังกล่าว อำเภอปราสาทก็ได้ยื่นขอรังวัดตรวจสอบ แนวเขตที่สาธารณประโยชน์ เพื่อให้ได้แนวเขตที่ชัดเจนไปด้วย และสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท ได้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลประทัญญ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ “ป่าเสมะเกี๋ยล ป่าประเปลียน และป่าปวงตึก” องค์การบริหารส่วนตำบลประทัญญ มีมติที่ประชุมเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2545 เห็นชอบให้ระงับการรังวัด ตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวไว้ก่อน รอให้คณะทำงานระดับจังหวัดได้ปฏิบัติงานก่อนสักระยะ และปัญหาที่มีการรังวัดมาหลายครั้งยังไม่มีผลคืบหน้า เกรงว่าถ้าตั้งงบประมาณจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ ต้องรอให้ชัดเจนก่อน ประกอบกับไม่มีผู้นำชี้แนวเขตที่สาธารณะได้

5) องค์การบริหารส่วนตำบลประทัญญ ให้ระงับการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์แปลง “ป่าเสมะเกี๋ยล ป่าประเปลียน และป่าปวงตึก” ไว้ก่อน ในปี 2557 อำเภอปราสาท ได้มีคำสั่งที่ 765/2557 ลงวันที่ 17 มกราคม 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการรังวัด ซึ่งแนวเขตของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แปลง “ป่าเสมะเกี๋ยล ป่าประเปลียน และป่าปวงตึก” และได้เข้าทำการรังวัดตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2558 โดยมีกำลังเจ้าหน้าที่จากจังหวัดทหารบกสุรินทร์ไปดูแลความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่รังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท และคณะกรรมการฯ จากการรังวัดตรวจสอบได้มีผลการรังวัดเมื่อปี พ.ศ. 2528 ประกอบการรังวัด ผลการรังวัดได้เนื้อที่ 1,801 ไร่ 2 งาน 15 ตารางวา เท่ากับผลการรังวัดเมื่อปี พ.ศ. 2528 แต่น้อยกว่าหลักฐานเดิม 698 ไร่ 1 งาน 85 ตารางวา ในวันรังวัด ไม่มีผู้คัดค้าน แต่ปรากฏว่ามีผู้ทำการบุกรุกในที่ดินสาธารณประโยชน์ประมาณ 105 ราย คณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบกับแนวเขตที่ดินที่สาธารณประโยชน์ ตามที่นำรังวัดปรากฏตามรายงานการประชุมฉบับลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2558 และเนื่องจากผลการรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม จึงได้ส่งเรื่องให้องค์การบริหารส่วนตำบลประทัญญให้ความเห็นชอบ และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประทัญญได้เปิดประชุมสมัยสามัญสมัยที่ 2 (ครั้งที่ 1) ประจำปี พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2558 เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกรณีการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม ซึ่งที่



ประชุมมีมติให้ความเห็นชอบกับผลการรังวัดเนื้อที่จำนวน 1,801 ไร่ 2 งาน 15 ตารางวา สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท ได้ประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง (น.ส.ล.) แปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2558 ขณะประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) มีผู้คัดค้าน จำนวน 2 ราย ได้แก่ นางระเบียบ เหมือนวาจา มีหนังสือคัดค้านการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) อ้างหลักฐาน โฉนดที่ดินเลขที่ 39850 ตำบลประทัดบุ อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ 4 ไร่ 2 งาน 90 ตารางวา (เอกสารหมายเลข 13) และโฉนดที่ดินเลขที่ 51861 ตำบลประทัดบุ อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ 12 ไร่ – งาน – ตารางวา นายสุเทพ เหมือนวาจา มีหนังสือคัดค้านการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ฉบับวันที่ 7 สิงหาคม 2558 อ้างหลักฐาน น.ส.3 ก. เลขที่ 4977 ตำบลไพล อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ 41 ไร่ 2 งาน 30 ตารางวา และน.ส.3 ก เลขที่ 4978 ตำบลไพล อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ 10 ไร่ 1 งาน 90 ตารางวา

### 7.3.2 การดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมาย/แนวทางแก้ไขปัญหา

1) สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท มีหนังสือ แจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลประทัดบุ ให้มาดำเนินการยื่นคำขอรังวัดกันเขตที่ดิน ที่มีการคัดค้านตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 45 (พ.ศ. 2537) ข้อ 2 และได้กำหนดวันนัดทำการรังวัดกันเขตที่ดินดังกล่าวในวันที่ 15- 18 ธันวาคม 2558 และหลังจากได้รูปแผนที่พิพาทเรียบร้อยแล้วสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท จะได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในส่วนที่ไม่มีการคัดค้านไปก่อน ส่วนที่มีการคัดค้านจะได้ดำเนินการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านว่า ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

2) ในส่วนการดำเนินการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) เลขที่ 83 และเลขที่ 58 หมู่ที่ 2 ตำบลทุ่งมน (ปัจจุบันตำบลประทัดบุ) เมื่อได้แนวเขตที่สาธารณประโยชน์แปลง “ป่าเสมาะเกรียล ป่าประเปลียน และป่าพงดึก” ตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลประทัดบุมีมติเห็นชอบในเนื้อที่ 1,801 ไร่ 2 งาน 15 ตารางวา ขณะนี้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ได้ดำเนินการรวบรวมเอกสาร และหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อจะส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยด่วนที่สุดต่อไป

3) จากการประสานงานกับอำเภอปราสาท ได้แจ้งให้ทราบว่า เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 นายอำเภอปราสาทได้มอบหมายให้ ปลัดอำเภอ เข้าแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดีแก่ราษฎรที่บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ปลุกมันสำปะหลัง ปลุกไม้ยูคาลิปตัส และโรงโม่หินสุรินทร์เทพศิลา ตั้งตาชั่งในที่สาธารณะ ยึดป่าสงวนเนินป่าเสื่อมโทรม และได้ระบิดหินในที่ทำเลแปลง “ป่าเสมาะเกรียล ป่าประเปลียน และป่าพงดึก” ตำบลประทัดบุ อำเภอปราสาท

จังหวัดสุรินทร์ ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรทุ่งมน ขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างดำเนินการของพนักงานสอบสวน

4) ในส่วนการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในที่สาธารณะประโยชน์แปลง “ป่าเสมาะเกรียล ป่าประเปลียน ป่าปวงตึก” เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2558 พลตรี มนต์ หนูวัฒนา ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกสุรินทร์ในขณะนั้น ได้เป็นประธานการประชุมชี้แจงรับฟังความคิดเห็นประชาชนผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลง “ป่าเสมาะเกรียล ป่าประเปลียน ป่าปวงตึก” ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้นำที่ดินสาธารณะประโยชน์ แปลงดังกล่าว มาดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ในกรณีดังกล่าวสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์เห็นว่าควรแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลประทัญญ อำเภอปรางสา และสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปรางสา ตรวจสอบข้อเท็จจริง ชี้แจงทำความเข้าใจกับราษฎรและจัดทำประชาคม รับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน ตามกรอบแนวทางการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวต่อไป

#### 7.4 ปัญหาที่สาธารณประโยชน์ “ห้วยแง่ง่า” ตำบลปรี้อ อำเภอปรางสา จังหวัดสุรินทร์

คณะอนุกรรมการฯ กพร.จังหวัดสุรินทร์ ได้ประชุมพิจารณาแก้ไขปัญหากการบุกรุกที่ดินที่ สาธารณประโยชน์ “ห้วยแง่ง่า” ครั้งที่ 1 ในคราวการประชุมครั้งที่ 1/2557 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2557เนื่องจาก คณะกรรมการหมู่บ้าน โลกสำโรง หมู่ที่ 10 ตำบลปรี้อ อำเภอปรางสา จังหวัดสุรินทร์ ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณี มีการถมดินในที่ดิน สาธารณประโยชน์ห้วยแง่ง่า ใกล้เคียงบริเวณที่ดินแปลงเลขที่ 448 ระบุว่าที่ดินหมายเลข 5638 II 1616 ซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ของชุมชน เป็นระยะเวลากว่า 60 ปี อำเภอปรางสา ได้มีคำสั่งที่ 494/2555 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีการบุกรุกที่ดินที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจากอำเภอปรางสาได้รับหนังสือร้องเรียนจากผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 10 ตำบลปรี้อ อำเภอปรางสา พร้อมกับราษฎรบ้านโคกสำโรง ว่า ได้มีการถมดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ใกล้เคียงบริเวณที่ดินแปลงที่ดินเลขที่ 448 ระบุว่าที่ดินหมายเลข 5638 II 1616 จากผู้ถือครอบครองที่ดินที่ติดห้วยแง่ง่า โดยได้อ้างว่าที่ดินสาธารณประโยชน์บริเวณดังกล่าวเป็นของตน ทั้งๆ ที่ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ของชุมชนเป็นระยะเวลากว่า 60 ปีมาแล้ว คณะกรรมการฯ ตามคำสั่งอำเภอปรางสา ได้สอบปากคำผู้ร้องเรียนและพยาน จำนวน 14 ราย ต่างให้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่ใช้ประโยชน์จากที่ดิน สาธารณประโยชน์ “ห้วยแง่ง่า” ในการหาปลา หวานแห แซ่ป้อ และใช้เป็นที่พักป้อ แต่ไม่ทราบ ว่าพื้นที่ที่แท้จริงมีจำนวนกี่ไร่ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และได้

สอบปากคำ นางวิภาวรรณ ชีรวงศ์ไพศาล ผู้ถือสิทธิการครอบครองที่ดินตามหลักฐาน น.ส.3 ให้  
 ถ้อยคำ่าซื้อที่ดินมาจาก นายบัว โกสิย์ เมื่อปี พ.ศ. 2537 เนื้อที่ 3 ไร่ 0 งาน 96 ตารางวา และได้นำ  
 น.ส.3 แปลงดังกล่าวไปขออนุญาตออกโฉนดที่ดินทั้งแปลง แต่ไม่สามารถรังวัดพื้นที่ได้ทั้งหมด เนื่องจาก  
 น้ำใน “ห้วยแง่ง่า” เอ่อล้นตลิ่งท่วมที่ดินของตนเองในส่วนที่ยังไม่ได้ถมดิน จึงเป็นการออกโฉนด  
 ที่ดินแต่บางส่วนตามหลักฐาน โฉนดที่ดินเลขที่ 53325 เลขที่ดิน 448 หน้าสำรวจ 3669 ตำบลปรี  
 อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ 1 ไร่ 1 งาน 64 ตารางวาคณะกรรมการฯ ตามคำสั่งอำเภ  
 ปราสาท ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า จากคำของพยานนำเชื่อว่า ที่บริเวณที่ร้องเรียนเดิมเคยมีสภาพเป็น  
 ลำห้วยและปัจจุบันยังคงสภาพเป็นน้ำท่วมขังเป็นลำห้วยบางส่วน เนื่องจากถูกถมดินทำให้  
 เปลี่ยนแปลงสภาพไป แต่จากถ้อยคำพยานไม่ทราบแนวเขตที่ลำห้วยสาธารณะชัดเจน แต่พยาน  
 ยืนยันว่าสามารถนำชี้แนวเขตลำห้วยได้ สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท ได้มีหนังสือ  
 แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลปรีแจ้งความประสงค์ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่  
 บริเวณดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลปรีได้ยื่นเรื่องขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงห้วย  
 แ่ง่า ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ สร 81701/236 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2556 เรื่องแจ้งความประสงค์  
 ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง “ห้วยแง่ง่า” หมู่ที่ 10 และได้ติดตามผลการดำเนินการออกรังวัด  
 เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่า ที่ดินบริเวณ  
 ดังกล่าวน่าจะเป็นที่สาธารณะ แต่จะมีอาณาเขต/แนวเขต เป็นอย่างไรก็ดี เนื้อที่เท่าใด คณะกรรมการ  
 ตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่สามารถตรวจสอบยืนยันได้ และพยานยังไม่สามารถชี้แนวเขตได้แน่ชัด คง  
 ต้องอาศัยเครื่องมือและเจ้าหน้าที่ที่ดินที่มีความรู้ความชำนาญการเฉพาะด้านไป ทำการรังวัด  
 ตรวจสอบเขต โดยมีผู้ปกครองท้องที่ และองค์การบริหารส่วนตำบลปรี ในฐานะผู้ดูแลที่  
 สาธารณประโยชน์ และพยานบุคคล ผู้สูงอายุที่เคยอาศัยและใช้ประโยชน์บริเวณดังกล่าว ได้ร่วมชี้  
 แนวเขต เพื่อที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท ได้ออกมาทำการรังวัด ตามคำร้องขอ  
 ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลปรี ในการขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) สำนักงาน  
 ที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาปราสาท พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการฯ ตามคำสั่งอำเภปราสาท  
 ไม่สามารถตรวจสอบและยืนยันได้ว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ เนื่องจากพยานไม่สามารถชี้  
 แนวเขตได้แน่ชัด อาจจะต้องมีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศเพื่อตรวจสอบพื้นที่ให้ชัดเจนจึง  
 ขอให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.จังหวัด) มีมติให้ส่งเรื่องราว  
 ดังกล่าว ให้มีการอ่าน แปล ดิความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อหาขอบเขตที่ดินของรัฐ หรือหาร่องรอย  
 การทำประโยชน์ ในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ จึงได้กำหนดตำแหน่งที่ดินดังกล่าวลงใน  
 แผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50000 มาเพื่อประกอบการนำเสนอ กบร.จังหวัดสุรินทร์ ประชุม  
 คณะอนุกรรมการฯ กบร.จังหวัดสุรินทร์ จึงได้มีมติให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ ส่งเรื่องให้

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อขอให้มีการอ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณที่สาธารณประโยชน์ แปลงดังกล่าว เพื่อหารือรายการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อประกอบการพิจารณาคณะกรรมการฯ กบร.จังหวัดสุรินทร์ ได้ประชุมพิจารณาแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินที่สาธารณประโยชน์ “ห้วยแง่ง่า” ครั้งที่ 2 ในคราวการประชุมครั้งที่ 1/2558 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2558 ที่ประชุมมีมติ รวม 2 ประเด็น ได้แก่ รับทราบผลการอ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายทางอากาศ ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ จัดส่งผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งปรากฏว่าบริเวณที่ดินพิพาท มีร่องรอยเป็น A1 นาข้าว, F2 ป่าผลัดใบ และ W1 แหล่งน้ำ ธรรมชาติ จึงให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในส่วนการออกโฉนดที่ดินนั้น ที่ดินในส่วนที่ประชาชนมีสิทธิใน ที่ดินมากกว่ารัฐ ก็ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ดินในส่วนที่เป็นป่าผลัดใบ (F2) และแหล่งน้ำธรรมชาติ (W1) ก็ให้แจ้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ ดูแลรักษาที่ สาธารณประโยชน์ พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปขณะนี้เรื่องราวปัญหาที่ สาธารณประโยชน์ “ห้วยแง่ง่า” อยู่ระหว่างการดำเนินการตามมติที่ประชุมคณะกรรมการฯ กบร.จังหวัดสุรินทร์ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลปรือ ได้มีหนังสือแจ้งนายประสิทธิ์ เดิมสุข ผู้ครอบครองที่ดินพิพาท ให้รื้อถอนบ้านและสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินพิพาทแล้ว

#### 7.5 ปัญหาประชาชนเกี่ยวกับเรื่องร้องขอความเป็นธรรมจากการดำเนินการก่อสร้าง อ่างกั้นน้ำ ตำบลจรต อำเภอบัวเขต จังหวัดสุรินทร์

โครงการอ่างเก็บน้ำทำนบ เนินโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขตพื้นที่ตำบล จรต อำเภอบัวเขต จังหวัดสุรินทร์ เป็นโครงการชลประทานขนาดกลาง อยู่ห่างจากชายแดน ประมาณ 4 - 8 กิโลเมตร เมื่อปี 2520 กัมพูชา ได้เกิดความขัดแย้งและเกิดการสู้รบกันเอง ระหว่าง กองกำลังติดอาวุธของทหารกัมพูชา 3 ฝ่าย และทหารญวน - เฮง สัมริน ทำให้ราษฎรระส่ำระสายไม่ สามารถประกอบอาชีพเนินหลักแหล่งได้ เนื่องจากต้องคอยหลบกระสุนปืนใหญ่ อีกทั้งในการ ออกไปประกอบอาชีพมักถูกกับระเบิดของฝ่ายญวน - เฮง สัมริน ที่ลอบเข้ามาฝังในเขตไทยเสมอ กองทัพภาคที่ 2 ต้องส่งกำลังทหารจำนวนมาก ไปป้องกันและคอยผลักดันให้ทหารฝ่ายตรงข้ามออก จากเขตแดนไทย ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองกำลังพล และสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก ต่อมากองทัพ ภาคที่ 2 จึงติดต่อกรมชลประทาน ให้เข้าไปดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำทำนบตามยุทธศาสตร์ ความมั่นคงชายแดน หลัก ๆ คือ ใช้เป็นเครื่องกีดขวางและสกัดกั้นการรุกกรานของฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งยับยั้งและขัดขวางการเคลื่อนย้ายกำลังพลของข้าศึก และด้านอื่น ๆ ในปี 2528 ใช้ระยะเวลา ในการก่อสร้างเป็นเวลา 6 ปี (แล้วเสร็จในปี 2533) มูลค่าในการก่อสร้างทั้งสิ้น 92,442,600 บาท โครงการอ่างเก็บน้ำทำนบ มีที่ตั้งอยู่บริเวณบ้าน โอทะลัน หมู่ที่ 3 ตำบลจรต และบ้าน โอทะลัน

พัฒนา หมู่ที่ 10 ตำบลจรส อำเภอบัวเขต จังหวัดสุรินทร์ พื้นที่อ่าง 1.88 ตารางกิโลเมตร ขนาดความจุ 12 ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่ส่งน้ำประมาณ 10,000 ไร่ วัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อใช้เป็นเครื่องกักขวางและสกัดกั้นการรุกรานของฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งยับยั้ง และขัดขวางการเคลื่อนย้ายกำลังพลของข้าศึก เพื่อใช้ในการเกษตรในพื้นที่ใกล้เคียง ประมาณ 10,000 ไร่ ใช้ในการประมง การปศุสัตว์ และอุปโภคบริโภคของราษฎรในพื้นที่บริเวณใกล้เคียง เพื่อใช้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อน หย่อนใจ ของราษฎรที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง สภาพปัญหาสืบเนื่องจากการดำเนินการโครงการอ่างเก็บน้ำทำนบ ตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ได้มีข้อร้องเรียนจากราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณก่อสร้างโครงการก่อนปี 2528 ในเรื่องที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย โดยได้ร้องขอค่าชดเชยจากรัฐบาล เพราะพื้นที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยบางส่วนถูกน้ำท่วม แนวทางในการแก้ไขปัญหา จากการดำเนินงานที่ผ่านมาอำเภอบัวเขต ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องนี้โดยตลอด โดยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหา เช่น กรมชลประทาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในการนี้อำเภอบัวเขต ได้ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แล้ว ได้แก่ จังหวัดสุรินทร์ ได้มีคำสั่งจังหวัดสุรินทร์ ที่ 2880/2555 ลงวันวันที่ 18 กันยายน 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณี นายแชน ปลัดเจริญ กับพวก ได้รับความเดือดร้อน จากการที่กรมชลประทานก่อสร้างอ่างเก็บน้ำทำนบ อำเภอบัวเขต จังหวัดสุรินทร์ คำสั่งดังกล่าวมอบหมายให้นายอำเภอบัวเขต เป็นประธานคณะทำงาน ผู้แทนโครงการชลประทานสุรินทร์ เป็นเลขานุการ โดยคำสั่งได้มอบหมายให้คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีอ้างว่าราษฎรได้รับความเดือดร้อน จากการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าว พร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ได้ทราบ สืบเนื่องจากคำสั่งจังหวัดสุรินทร์ ที่ 2880/2555 ลงวันวันที่ 18 กันยายน 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณี นายแชน ปลัดเจริญ กับพวก ได้รับความเดือดร้อนจากการที่กรมชลประทานก่อสร้างอ่างเก็บน้ำทำนบ อำเภอบัวเขต จังหวัดสุรินทร์ ตามข้อ 1 อำเภอบัวเขต ได้มีการประชุม เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2555 ณ ห้องประชุมอาคารที่ว่าการอำเภอบัวเขต ชั้น 2 เพื่อดำเนินการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีนายอำเภอบัวเขตเป็นประธาน มีตัวแทนจากผู้ได้รับความเดือดร้อน ตัวแทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ประกาศคณะทำงานแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการก่อสร้างฝาย อ่างเก็บน้ำ และเขื่อน ในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ลงวันที่ 24 มีนาคม 2557 ได้มีประกาศแจ้งให้ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำทำนบ อำเภอบัวเขต จังหวัดสุรินทร์ ยื่นคำร้องขอตรวจสอบข้อเท็จจริง ในการนี้มีผู้ยื่นคำร้องขอตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว จำนวน 105 ราย คำสั่งคณะทำงานแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการก่อสร้างฝาย อ่างเก็บน้ำ และเขื่อน ในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ที่ 989/2447 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2557 ได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการเรื่อง พิสูจน์สิทธิในการ



แก้ไขปัญหามาผลกระทบจากการก่อสร้างฝาย อ่างเก็บน้ำ และเขื่อน ในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ โดยมี นายอำเภอบัวเชด เป็นประธาน ตัวแทนจากโครงการชลประทานสุรินทร์ เป็นเลขานุการ โดยมี นายศักดิ์ดา สุขตน (ตัวแทนฝ่ายผู้ร้องเป็นผู้ช่วยเลขานุการ) ทั้งนี้ คณะทำงานข้างต้นมีหน้าที่ในการ ตรวจสอบข้อเท็จจริง เสนอผลการดำเนินงาน และแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อคณะทำงานแก้ไข ปัญหามาผลกระทบจากการก่อสร้างฝาย อ่างเก็บน้ำ และเขื่อน ในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ในการนี้ มี ราษฎรที่ยื่นขอให้พิสูจน์สิทธิ จำนวน 104 ราย สืบเนื่องจากการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการ เรื่องพิสูจน์สิทธิในการแก้ไขปัญหามาผลกระทบจากการก่อสร้างฝาย อ่างเก็บน้ำ และเขื่อน ในพื้นที่ จังหวัดสุรินทร์ ตามข้อ 4 การพิสูจน์สิทธิในการแก้ไขปัญหามาผลกระทบจากการก่อสร้างฝาย อ่างเก็บ น้ำ และเขื่อน ดังกล่าว การพิสูจน์สิทธิยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากการพิสูจน์ต้องมีพยานหลักฐานที่ ชัดเจน บางรายข้อมูลยังไม่สมบูรณ์ มีข้อมูลซ้ำซ้อนกันเอง จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์ สิทธิ มีความละเอียดรอบคอบ ข้อมูลถูกต้อง เพื่อป้องกันปัญหาพิพาทที่ อาจเกิดขึ้นในอนาคต

#### 7.6 ปัญหาประชาชนเกี่ยวกับราษฎรบ้านตระเวง หมู่ที่ 2 ตำบลจรัส อำเภอบัวเชด จังหวัดสุรินทร์ ร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินทำกิน

สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2553 นายเสริม สิงห์ศิลป์ ซึ่งเป็นตัวแทนของ ราษฎร (ผู้ร้อง) ที่เดือดร้อน กรณี เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ ประกาศพื้นที่เป็น เขตพื้นที่ทับซ้อน กับที่ดินทำกิน ซึ่งอ้างว่า พื้นที่ดังกล่าวเคยมีเอกสารสิทธิแสดงหลักฐานแบบแจ้ง การครอบครองที่ดิน (สค.1) จากกรมที่ดิน ตั้งแต่ปี 2498 และได้ทำกินต่อเนื่องเป็นต้นมา จนถึงปี 2535 กรมป่าไม้ จึงได้ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าว เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ เป็นเหตุให้ราษฎรไม่สามารถเข้าไปทำกิน และอาศัยเพื่อประกอบอาชีพตามปกติได้ จนเป็นเหตุให้ ราษฎรบ้านตระเวง หมู่ที่ 2 ตำบลจรัส อำเภอบัวเชด จังหวัดสุรินทร์ ได้รับความเดือดร้อน และร้อง ขอที่ดินทำกินในพื้นที่ดังกล่าว ที่ตั้งพื้นที่พิพาทที่ตั้งอยู่บริเวณบ้านตระเวง หมู่ที่ 2 ตำบลจรัส อำเภอบัวเชด จังหวัดสุรินทร์ ภายในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ สภาพ ปัญหา สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2553 นายเสริม สิงห์ศิลป์ ซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎร (ผู้ร้อง) ที่ร้องขอที่ดินทำกินและขออาศัยในพื้นที่ดังกล่าวสรุปประเด็นได้ดังนี้ กรณีราษฎรนำ หลักฐานแสดงหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.1) ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ตาม ประกาศของกรมที่ดิน ปรากฏว่า ตำแหน่งที่ดินตามหลักฐานแสดงหลักฐานแบบแจ้งการ ครอบครองที่ดิน (สค.1) ดังกล่าว ทับซ้อนกับพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ กรณีราษฎรขอกลับเข้าไปทำกินในพื้นที่บ้านตระเวงเก่าโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันพื้นที่ ดังกล่าว ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ ผล การดำเนินงานที่ผ่านมา จากการดำเนินงานที่ผ่านมาอำเภอบัวเชด ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่อง

นี้โดยตลอด โดยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหา เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในการนี้อำเภอบัวเชด ได้ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แล้ว ได้แก่วันที่ 5 กรกฎาคม 2553 อำเภอบัวเชด ได้รับหนังสือจากนายเสริม สิงห์ศิลป์ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2553 เรื่อง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ ทับซ้อนที่ดินทำกินของราษฎร (สค.1) รายละเอียดพอสรุปได้ว่า ผู้ร้องประสงค์ขอให้อำเภอแก้ไขปัญหาการเข้าไปทำกินในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยถูกต้องตามกฎหมาย อำเภอบัวเชดได้มีคำสั่งที่ 263/2553 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2553 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมี ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครอง เป็นประธาน เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2553 อำเภอบัวเชด ได้รับหนังสือจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ ที่ ทส 0919.605/1006 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2553 เรื่อง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ ทับซ้อนที่ดินทำกินของราษฎร (สค.1) รายละเอียดพอสรุปได้ว่า พื้นที่บ้านตระเวงเก่า อยู่ในเขตพื้นที่ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 ให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ “ป่าห้วยสำราญ” เมื่อปี 2518 - 2522 เกิดการสู้รบตามแนวชายแดนกองทัพภาคที่ 2 ได้อพยพราษฎรจากบริเวณบ้านตระเวงเก่าไปอยู่ที่อื่นแล้ว วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2524 ที่ประชุมคณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัดสุรินทร์ มีมติเห็นชอบให้จัดสรรที่ดินให้แก่ผู้อพยพตาม ข้อ 1.2 แล้ว ประมาณ 64 ครอบครัว ๆ ละ ประมาณ 20 ไร่ โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์เสนอขออนุญาตต่อกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2525 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติในจังหวัดสุรินทร์ เข้าทำประโยชน์ในเนื้อที่ 2,160 ไร่ เพื่อจัดที่ดินให้แก่ราษฎรเน้นการชั่วคราว และได้จัดสรรให้ราษฎร ได้ทำประโยชน์ ทำให้พื้นที่บ้านตระเวงเก่า ถูกทอดทิ้งนับแต่นั้นนั้นมาจนถึงปัจจุบันปี 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่ที่ครอบคลุมบ้านตระเวงเก่า เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งขณะนั้นไม่มีราษฎรเข้าไปทำกินในบริเวณนั้น และไม่มีผู้ใดแสดงหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.1) แต่อย่างใด วันที่ 22 กันยายน 2553 คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง สรุปสาระสำคัญได้ว่า กรณีราษฎรนำหลักฐานแสดงหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.1) ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ตามประกาศของกรมที่ดิน ปรากฏว่า ตำแหน่งที่ดินตามหลักฐานแสดงหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.1) ดังกล่าว ทับซ้อนกับพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ ปรากฏว่า มีราษฎรนำ สค.1 ไปยื่นต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาสังขะ จำนวน 49 ราย ในจำนวนดังกล่าวมีรายชื่อราษฎรที่เดือดร้อน จำนวน 12 ราย ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาสังขะ ได้รับคำขอออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว เรื่องดังกล่าวจึงอยู่ในขั้นตอนการตรวจสอบหลักฐาน และการจัดสร้างระวางแผนที่ เนื่องจากตำแหน่งที่ดินดังกล่าว ยังไม่จัดสร้างระวางแผนที่ จึงยังไม่สามารถสรุปได้ว่า ที่ดินตาม

หลักฐาน สค.1 จะสามารถออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ ถ้าสงสัยว่า ตำแหน่งที่ดินตามหลักฐาน สค.1 ทับพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ จริง ก็จะต้องมีการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน ระหว่างรัฐกับราษฎรนั้นว่าบุคคลใดมีสิทธิดีกว่า กรณีราษฎรขอกลับเข้าไปทำกินในพื้นที่บ้านตระเวงเก่าโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าว ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยทับทัน - ห้วยสำราญ ปรากฏว่า พื้นที่ของบ้านตระเวงเก่าอยู่ในเขตพื้นที่ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2406 ให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ “ป่าห้วยสำราญ” เมื่อปี 2519 - 2522 เกิดการสู้รบตามแนวชายแดนกองทัพภาคที่ 2 ได้อพยพรายกรจากบริเวณบ้านตระเวงเก่าไปอยู่ที่อื่นแล้ว วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2524 ที่ประชุมคณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัดสุรินทร์ มีมติเห็นชอบให้จัดสรรที่ดินให้แก่ผู้อพยพตาม ประมาณ 64 ครอบครัว ๆ ละ ประมาณ 20 ไร่ พร้อมบ้าน 1 หลังต่อครอบครัว และจัดตั้งเป็นหมู่บ้านพัฒนาตนเองตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชา บ้านตระเวง หมู่ที่ 2 ตำบลจรัส อำเภอบัวเขต จังหวัดสุรินทร์ โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ เสนอขออนุญาตต่อกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 5424 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติในจังหวัดสุรินทร์ เข้าทำประโยชน์ในเนื้อที่ 2,160 ไร่ เพื่อจัดที่ดินให้แก่ราษฎรเป็นการชั่วคราว และได้จัดสรรให้ราษฎร ได้ทำประโยชน์ ทำให้พื้นที่บ้านตระเวงเก่าถูกทอดทิ้งนับแต่นั้นเป็นมาจนถึงปัจจุบัน ปี 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่ที่ครอบคลุมบ้านตระเวงเก่า เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งขณะนั้นไม่มีราษฎรเข้าไปทำกินในบริเวณนั้น และไม่มีผู้ใดแสดงหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.1) แต่อย่างใด

## 7.7 ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทที่ดินราชพัสดุ

7.7.1 **แปลงที่ 1** ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สร.1551 ตำบลก้งแอน อำเภอบัวเขต จังหวัดสุรินทร์ ใช้ประโยชน์ในราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นที่ตั้งโรงเรียนวันเจริญสามัคคี (เดิม) เนื้อที่บุกรุกทั้งแปลง 4 - 2 - 2 4 ไร่ มีผู้บุกรุกจำนวน 3 ราย (มีบ้านพักอาศัยในที่ดิน) มติที่ประชุม คณะอนุกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดสุรินทร์ (กบร.) ครั้งที่ 3/2549 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2549 ให้ผู้บุกรุกพร้อมบริวารออกไปจากที่ดินพิพาทและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินพิพาท พร้อมทั้งเรียกค่าเสียหาย ซึ่งสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุรินทร์จะได้ดำเนินการเพื่อบริหารอำนาจให้ผู้บุกรุกดำเนินการคดีกับผู้บุกรุกต่อไป

7.7.2 **แปลงที่ 2** ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สร.1019 ตำบลสังขะ อำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์ใช้ประโยชน์ในราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในกำกับของตำรวจตระเวนชายแดนที่ 21 เป็นที่ตั้งหน่วย ตระเวนชายแดนที่ 304 เนื้อที่บุกรุกทั้งแปลง 49- 2- 89 ไร่ มีผู้บุกรุก จำนวน 21 ราย (เป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตร) สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุรินทร์จะ

ประธานผู้ใช้ประโยชน์เสนอขอตั้งงบประมาณไปยัง กรมธนารักษ์เพื่อสำรวจรังวัดรายละเอียดการถือครองต่อไป

**7.7.3 แปลงที่ 3** ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สร.190 ตำบลรัตนบุรี อำเภอรัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ ทั้งแปลงจำนวน 242 -0- 18 ไร่ เนื้อที่บุกรุกจำนวน 100 – 0 – 00 ไร่ ใช้ประโยชน์ในราชการสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านน้ำเขียว (แปลงเกษตร) มีผู้บุกรุกจำนวน 14 รายเมื่อปี 25511 จังหวัดสุรินทร์ได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษสุรินทร์ เขต 2 เป็นผู้ ดำเนินคดีกับผู้บุกรุก และศาล ได้มีคำพิพากษาให้จำเลยและบริวารรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่พิพาท ขณะนี้ คดีอยู่ระหว่างการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา

**7.7.4 แปลงที่ 4** ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ท.44864 ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ทั้งแปลง 2,074 -0- 00 ไร่ ใช้ประโยชน์ในราชการ กองทัพบก (มณฑลทหารบกที่ 24) เนื้อที่บุกรุก จำนวน 1,736 -0- 00 ไร่ มีผู้บุกรุกจำนวน 743 ราย มทบ.25 ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาไปยัง ทบ. เห็นว่าเพื่อประโยชน์และความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่ได้แย้งกันเรื่องแนวเขตที่สาธารณชนทุ่งทำเลเลี้ยงสัตว์ให้ยุติ และสามารถเพิกถอนให้เป็นที่ราชพัสดุได้ และ ทบ.สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินในส่วนที่อยู่ นอกเขตทุ่งทำเลเลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของกำลังพลร่วมกับกระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์แบ่งจัดให้เช่า รวมทั้งการแก้ไขปัญหากับผู้บุกรุกก็จะสามารถใช้งบประมาณ และ ค่าใช้จ่ายจากกรมธนารักษ์ ซึ่งต่างจากที่สาธารณชนทุ่งทำเลเลี้ยงสัตว์ไม่สามารถจัดทำในเรื่องดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงเห็นควรไม่คัดค้านการรังวัดเพื่อออก นสล. ตามที่อำเภอเมืองฯ รังวัดนำชี้ และสามารถดำเนินการออก นสล.เป็นแปลงย่อย ๆ ได้ โดยแยกการออก น.ส.ล. ที่สาธารณชนและที่ครอบครองให้ได้มาซึ่ง นสล. แต่ละส่วน ส่วนที่สาธารณชนก็นำไปเพิกถอนตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แปลสภาพเป็นที่ราชพัสดุ เพื่อจัดให้ราษฎรเช่า ต่อไป

**7.7.5 แปลงที่ 5** ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สร. 909 ตำบลกาบเชิง อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ทั้งแปลง 1,874 - 0 - 00 ไร่ ใช้ประโยชน์ในราชการกรมการปกครอง เป็นที่ว่าการอำเภอกาบเชิง เนื้อที่บุกรุกจำนวน 10 - 0 - 00 ไร่ มีผู้บุกรุกจำนวน 14 ราย อยู่ในที่ดินราชพัสดุสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุรินทร์ ได้มีหนังสือประสานกับอำเภอกาบเชิงเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุก

**7.7.6 แปลงที่ 6** ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สร.1180 ตำบลยะวีก อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ มีเนื้อที่ทั้งแปลง จำนวน 5 ไร่ มีการบุกรุกจำนวน 2 ไร่ ใช้ประโยชน์ในราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านกระเบื้อง

(แปลงเกษตร) มีผู้บุกรุกจำนวน 3 ราย จังหวัดสุรินทร์ได้มอบอำนาจให้ นายสุรพล เป็นพุ่มพวง ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านกระเบื้อง ในฐานะส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุเป็นผู้ฟ้องขับไล่ให้ออกจากที่ราชพัสดุ

7.7.7 **แปลงที่ 7** ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สร.- (อยู่ระหว่างนำส่งขึ้นทะเบียน) ตำบลเมืองบัว อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่บุกรุกทั้งแปลง 2- 3- 66 ไร่ ใช้ประโยชน์ในราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านชาด มีผู้บุกรุก จำนวน 10 ราย





## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ในสภาพปัจจุบันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในประเทศไทย มีปัญหาที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทำให้ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมีจำนวนลดน้อยลงมาก เนื่องจากการบุกรุก ทำลาย แคว้งร้าง ก่อสร้าง ทำให้มีการเสื่อมสภาพในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากรายการเข้าไปบุกรุกทำลายเพื่อทำประโยชน์ในด้านการเกษตรกรรม สร้างที่อยู่อาศัย บางครั้งมีกลุ่มนายทุนอยู่เบื้องหลังในการดำเนินการ การป้องกันและปราบปรามของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากรายการผู้เสียประโยชน์และกลุ่มนายทุนที่เสียประโยชน์ เข้าต่อสู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เป็นปัญหาในการเรียกคืนพื้นที่ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันคืนจากผู้บุกรุกเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาในทางกฎหมาย กล่าวคือ ปัญหาในเรื่ององค์กรของรัฐที่มีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีมากมายหลายองค์กรทำให้ภาระงานมีความซ้ำซ้อนขาดการบูรณาการในหน่วยงานในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ได้ปรากฏปัญหาในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 ได้กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น ในการนี้ นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจใช้ที่ดินหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดิน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีข้อพิพาท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ กรณีดังกล่าวยังจะเป็นเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นนายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตามในปัจจุบันยังไม่มี ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ บุคลากรในการดำเนินการไม่มีความพร้อมงบประมาณในการบริหารจัดการไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ ที่สำคัญเครื่องมือในการบริหารจัดการ อาทิ กล้อง อุปกรณ์ต่างๆ การเขียนแผนที่ในการรังวัดระวางแนวเขตยังไม่มีความพร้อมใน

การดำเนินการ ประกอบกับ การบูรณาการงานในพื้นที่ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐสำหรับ สาเหตุของปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน ของรัฐที่ไม่ได้มีการกระทำอย่างเหมาะสม และขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง การขาดความ ร่วมมือการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้อาจเกิดจาก กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ทำให้การคุ้มครองที่ดิน สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากการแก้ไข ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ ร่วมกันจำเป็นต้องมีกฎหมายที่มีสภาพการบังคับใช้ในลักษณะเฉพาะมีผลบังคับที่สามารถเพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่เคยให้ไว้แก่ผู้ทำการบุกรุกได้ อาทิ กรมที่ดิน เคยออกโฉนดที่ดินให้กับผู้บุกรุก ภายหลังปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวได้ทำการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ ประโยชน์ร่วมกัน ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถเพิกถอนกรรมสิทธิ์ทั้งหมดซึ่งเป็นคำสั่งทาง ปกครองแก่บุคคลที่ทำการบุกรุกนั้นได้ เป็นต้น

## 1. ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ในการดูแล

เกี่ยวกับสภาพปัญหาในข้อนี้ กล่าวคือ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษา ที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหลายหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมี ภารกิจที่คล้ายคลึงกันทำให้ภาระงานมีความซ้ำซ้อนขาดการบูรณาการในหน่วยงานในราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

### 1.1 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

มาตรา 122 บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น

### 1.2 กฎหมายท้องถิ่น

ตามกฎหมายท้องถิ่น บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่าง อื่น และสนับสนุนงบประมาณในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้

ประโยชน์ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และกฎหมายท้องถิ่นนั้น ประกอบด้วย

#### 1.2.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 50 วรรคแรก ที่กำหนดไว้ว่าภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและมาตรา 53 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50

#### 1.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

มาตรา 89 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

#### 1.2.3 พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 68 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

#### 1.2.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

มาตรา 62 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้ (3) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น

### 1.3 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

กรมที่ดิน มีหน้าที่ดูแลรักษาสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินในการดูแลรักษา สงวน หวงห้าม พร้อมทั้งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรังวัดระวางแนวเขตที่ดิน สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8

ซึ่งกรณีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ปรากฏปัญหาในทางปฏิบัติ ดังเห็นได้จากในเรื่องการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์เฉพาะในเรื่องเดียวกันมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ จำนวน 6 หน่วยงาน ได้แก่ นายอำเภอ (กรมการปกครองในฐานะราชการส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครอง) กรม

ที่ดิน (ในฐานะราชการส่วนกลาง มีหน้าที่ในการสนับสนุนในด้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การรังวัดระวางแนวเขต ด้านเทคนิคต่างๆ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา (ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครอง และสนับสนุนงบประมาณในการดูแลรักษาคุ้มครอง) ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วในการประสานการทำงานทำให้เกิดข้อยุ่งยากเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ผู้ทำหน้าที่ดูแลสงวนรักษา ผู้ทำหน้าที่ด้านงบประมาณ และผู้ทำหน้าที่ด้านเทคนิคอยู่คนละหน่วยงานเวลาปฏิบัติงานเกิดปัญหาในการประสานงาน การขับเคลื่อนเป็นไปได้ช้า กว่าจะดำเนินการได้รัฐอาจเสียประโยชน์ในการดูแลสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

ตัวอย่างกรณีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ปรากฏปัญหาในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 ได้กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น ในการนี้ นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจใช้ที่ดินหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดิน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาคกรณีข้อพิพาท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ กรณีดังกล่าวยังเป็นเรื่องที่ต้องต้องเหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากนายอำเภอสังกัดหน่วยงานของรัฐ ในราชการ ส่วนภูมิภาคสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ไม่น่าที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวในพื้นที่ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันดังกล่าวแล้ว ควรจะเป็นหน่วยงานที่สังกัดกรมที่ดิน เป็นผู้รับผิดชอบอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันดังกล่าว จะมีความเหมาะสมกว่า เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นนายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตามในปัจจุบันยังไม่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ บุคลากรในการดำเนินการไม่มีความพร้อม งบประมาณในการบริหารจัดการไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ ที่สำคัญเครื่องมือในการบริหารจัดการ อาทิ กล้อง อุปกรณ์ต่างๆ การเขียนแผนที่ในการรังวัดระวางแนวเขต ยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ ประกอบกับ การบูรณาการงานในพื้นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้

ประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้องค์กรที่มีหน้าที่ในการดูแลจัดการที่ดินสาธารณะเข้าซ้อนกันนี้ ในหลายกรณีที่มีการกำหนดองค์กรในการดูแลรักษาและจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภท พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น หน่วยงานที่เรียกว่า คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ของรัฐ สังกัด สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขึ้นมาใหม่ มีหน้าที่ใน การแก้ไขปัญหาในการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรณี ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในด้านการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก ว่าองค์กรใดจะมีอำนาจในการดูแล รักษาที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยแท้จริง นอกจากนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจในการดูแลรักษา ที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันบางองค์กรในบทบัญญัติของกฎหมาย ยังมีข้อความไม่ชัดเจน มีความคลุมเครือ ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยองค์กรในแต่ละ องค์กรจะมีอำนาจในการนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันออกให้ ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในลักษณะใดบ้าง เช่น อำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในเขตเทศบาล กฎหมายยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องว่าเป็น อำนาจขององค์กรใด เพราะคำพิพากษาศาลฎีกาบางฎีกาตัดสินว่าเทศบาลมีอำนาจตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2497 แต่คำพิพากษาศาลฎีกาบางฎีกาตัดสินว่าเป็นอำนาจของ กระทรวงมหาดไทย โดยเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

## 2. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ

สำหรับสาเหตุของปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากมาตรการทางปกครอง เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ในประเทศไทยปัจจุบันยังนำ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะสำหรับการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายของ เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้มีการกระทำอย่างเหมาะสม และขาดการบังคับใช้กฎหมาย อย่างจริงจัง การขาดความร่วมมือการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และประชาชนในพื้นที่ นอกจากนั้นอาจเกิดจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้ การคุ้มครองที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมือง ใช้ประโยชน์ร่วมกันจำเป็นต้องมีกฎหมายที่มีสภาพการบังคับใช้ในลักษณะเฉพาะมีผลบังคับที่



สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เคยให้ไว้แก่ผู้ทำการบุกรุกได้ อาทิ กรณีที่ดิน เคยออกโฉนดที่ดินให้กับผู้บุกรุกภายหลังปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวได้ทำการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถเพิกถอนกรรมสิทธิ์ทั้งหมดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลที่ทำการบุกรุกนั้นได้ ซึ่งปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ปรากฏดังนี้

### 2.1 มาตรการทั่วไปในการบังคับทางปกครอง

สภาพปัญหาในกรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสั่งการอย่างไรแล้ว การดำเนินการใดๆ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งแต่เดิมการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเมื่อมีคำสั่งทางปกครองแล้วการบังคับทางปกครองต้องเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ต่อมาเมื่อมีกฎหมายกลาง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นำมาตรการทางกฎหมายปกครองมาบังคับใช้หลายเรื่อง เช่น กระบวนการเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครอง การให้สิทธิแก่คู่กรณีในการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะยกเลิก เพิกถอน วินิจฉัยอุทธรณ์ การขอให้มีการพิจารณาใหม่ และมาตรการในการบังคับทาง

เนื่องจากปัญหาในการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นปัญหาที่สำคัญของชาติ ในการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองควรมีความเข้มงวด และสามารถแก้ปัญหาในระยะยาวได้ ไม่ให้บุคคลที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้ทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้อีก และควรมีมาตรการที่จะไม่ให้บุคคลนำเอาไปเป็นเยี่ยงอย่าง อาทิ กรณี การบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้ที่ทำการบุกรุกต้องได้รับโทษในทางปกครอง กล่าวคือ ไม่มีสิทธิในเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินทุกประเภท ดำเนินการเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการครอบครองทำประโยชน์ งดได้รับการพิจารณาจากรัฐในการให้สิทธิในที่ดินทุกประเภท เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ การออกโฉนดที่ดิน การออกหนังสือรับรองเกี่ยวกับที่ดินต่างๆ เป็นต้น

### 2.2 การอุทธรณ์การออกมาตรการบังคับทางปกครอง

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองชนิดหนึ่งสามารถฟ้องต่อศาลปกครองให้ทำการเพิกถอนได้ ถือว่าเป็นการให้สิทธิผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครอง และถ้าเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่ต่อเนื่องจากคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อน ส่วนการอุทธรณ์นั้นให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

เนื่องจากปัญหาในการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นปัญหาที่สำคัญของชาติ ในการพิจารณาอุทธรณ์น่าจะดำเนินการในชั้นศาลได้

เลย หากต้องให้ดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายกลาง อาจจะทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าเดิม

### 2.3 อายุความในการบังคับทางปกครอง

สภาพปัญหาเกี่ยวกับเรื่องอายุความในการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 67 ได้บัญญัติให้นำเรื่องอายุความการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยการอนุโลม กล่าวคือ อายุความในการบังคับทางปกครองเป็นเวลา 10 ปี เนื่องจากการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ทำให้รัฐเสียหายเป็นปัญหาเฉพาะที่ต้องมีการใช้มาตรการทางปกครองที่แตกต่างจากเรื่องทางปกครองอื่นๆ จึงไม่ควรที่จะมีการกำหนดอายุความ



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินชนิดหนึ่ง ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือหวงห้ามสงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของราษฎร ประกอบด้วยที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น บึง บาง รางน้ำ ชายตลิ่ง เป็นต้น หรือทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นต้นว่า หน่วยงานราชการ อาคารสถานที่ราชการ ยุทธภัณฑ์ ในสภาพปัญหาในปัจจุบันการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีปัญหาที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทำให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันดังกล่าว มีจำนวนลดลงมาก เนื่องจากการทำลาย แ้วถาง ก่นสร้าง ทำให้มีการเสื่อมสภาพในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากราษฎรเข้าไปบุกรุกทำลาย เพื่อทำประโยชน์ในด้านการเกษตรกรรม สร้างที่อยู่อาศัย จากข้อเท็จจริงดังกล่าว มีความสำคัญของปัญหา กล่าวคือ ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้นำแนวคิดต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้นำหลักสิทธิในทรัพย์สิน หลักประโยชน์สาธารณะ หลักการเสียสละพิเศษ และหลักการมีส่วนร่วมมาปรับใช้ ในส่วนแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองได้นำหลักแห่งความได้สัดส่วน หลักความสมเหตุสมผลมาปรับใช้ ประกอบกับได้นำแนวคิดของต่างประเทศที่มีการจัดการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมาประยุกต์ใช้ เช่นเดียวกัน ได้แก่ มาตรการทางปกครองในการจัดการที่ดินสาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรการทางปกครองในการจัดการที่ดินสาธารณะของประเทศอังกฤษ และมาตรการทางปกครอง

## ในการจัดการที่ดินสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น

มาตรการบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้การบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งปกติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะมีกฎหมายในเรื่องนั้นๆ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เว้นเสียแต่ว่าไม่ได้มีการบัญญัติไว้หรือบัญญัติไว้โดยไม่ชัดเจนหรือถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองในกฎหมายเฉพาะนั้นจะเกิดผลการปฏิบัติดีกว่า เจ้าหน้าที่ก็สามารถใช้ดุลยพินิจนำมาตราการบังคับทางปกครองที่มีมาตรฐานขั้นต่ำหรือหลักประกันความเป็นธรรมขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายกลาง ซึ่งในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ กรณีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในการบังคับใช้กับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันดังกล่าว ไม่มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองเอาไว้ จึงต้องนำมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง และมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดมาบังคับใช้ ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ อาทิ กรณีที่เกี่ยวกับอายุความต้องกำหนดให้มีอายุความในการฟ้องร้องดำเนินคดี กรณีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายต้องมีมาตรการในการยกเลิกเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีอยู่แล้วไปด้วย กรณีการอุทธรณ์ให้ดำเนินการในชั้นศาลได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

เกี่ยวกับสภาพปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหลายหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีภารกิจที่คล้ายคลึงกันทำให้ภาระงานมีความซ้ำซ้อน ได้แก่ นายอำเภอ กรมที่ดิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้มีการกระทำอย่างเหมาะสม และเป็นธรรม ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันยังไม่มีมาตรการบังคับทางปกครองเป็นของตนเอง ยังต้องอาศัยกฎหมายอื่นมาเทียบเคียงในการบังคับใช้ ทั้งที่เป็นกฎหมายเฉพาะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตลอดมา

## 2. ข้อเสนอแนะ

**2.1 ให้มีหน่วยงานหลักสำหรับการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา**

เกี่ยวกับสภาพปัญหาในข้อนี้ กล่าวคือ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหลายหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีภารกิจที่คล้ายคลึงกันทำให้ภาระงานมีความซ้ำซ้อนขาดการบูรณาการในหน่วยงานในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

### 2.1.1 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

มาตรา 122 บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น

### 2.1.2 กฎหมายท้องถิ่น

ตามกฎหมายท้องถิ่น บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น และสนับสนุนงบประมาณในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และกฎหมายท้องถิ่นนั้น ประกอบด้วย

#### 1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 68 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

#### 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

มาตรา 62 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้ (3) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น



จากปัญหาดังกล่าว เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันไปอยู่ในการควบคุมดูแลของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในภารกิจเกี่ยวกับการดูแลสงวนรักษา การงบประมาณ และการดำเนินการด้านเทคนิค ดังนี้

### 2.1.3 ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

#### มาตรา 122

กฎหมายเดิม มาตรา 122 บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อื่น

กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างอื่น

### 2.1.4 กฎหมายท้องถิ่น

#### 1) ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

#### 2537 มาตรา 68

กฎหมายเดิม มาตรา 68 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลให้อินทการกิจตามาตรา 68 (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้อยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีกรมที่ดิน

#### 2) ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

#### มาตรา 62

กฎหมายเดิม มาตรา 62 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้ (3) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น

กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 วรรคหก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเมืองพัทยาให้อินทการกิจตามาตรา 62 (3) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้อยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีกรมที่ดิน

## 2.2 การใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการบังคับทางปกครองโดยเคร่งครัด สำหรับแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

สำหรับสาเหตุของปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้มีการกระทำอย่างเหมาะสม และเป็นธรรม ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันยังไม่มีมาตรการบังคับทางปกครองเป็นของตนเอง ยังต้องอาศัยกฎหมายอื่นมาเทียบเคียงในการบังคับใช้ ทั้งที่เป็นกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

### 2.2.1 มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

#### 1) มาตรการทั่วไปในการบังคับทางปกครอง

ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสั่งการอย่างไรแล้ว การดำเนินการใดๆ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งแต่เดิมการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเมื่อมีคำสั่งทางปกครองแล้วการบังคับทางปกครองต้องเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ต่อมาเมื่อมีกฎหมายกลาง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นำมาตรการทางกฎหมายปกครองมาบังคับใช้หลายเรื่อง อาทิ กระบวนการเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครอง การให้สิทธิแก่คู่กรณีในการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่จะยกเลิก เพิกถอน วินิจฉัยอุทธรณ์ การขอให้มีการพิจารณาใหม่ และมาตรการในการบังคับทางปกครอง

#### 2) การอุทธรณ์การออกมาตรการบังคับทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองชนิดหนึ่งสามารถฟ้องต่อศาลปกครองให้ทำการเพิกถอนได้ ถือว่าเป็นการให้สิทธิผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองและถ้าเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่ต่อเนื่องจากคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อน ส่วนการอุทธรณ์นั้นให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

#### 3) อายุความในการบังคับทางปกครอง

เกี่ยวกับเรื่องอายุความในการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้นำเรื่องอายุความการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยการอนุโลม กล่าวคือ อายุความในการบังคับทางปกครองเป็นเวลา 10 ปี

จากปัญหาดังกล่าว เห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นลักษณะเฉพาะในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบโดยตรง ได้แก่ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นลักษณะเฉพาะในการแก้ไขปัญหาดังนี้

### 2.2.2 มาตรการบังคับทางปกครองที่เป็นลักษณะเฉพาะในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนี้

#### 1) มาตรการทั่วไปในการบังคับทางปกครอง

กฎหมายเดิม กรมฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสั่งการอย่างไรแล้ว การดำเนินการใดๆ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งแต่เดิมการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเมื่อมีคำสั่งทางปกครองแล้วการบังคับทางปกครองต้องเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ต่อมาเมื่อมีกฎหมายกลาง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นำมาตรการทางกฎหมายปกครองมาบังคับใช้หลายเรื่อง อาทิ กระบวนการเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครอง การให้สิทธิแก่คู่กรณีในการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะยกเลิก เพิกถอน วินิจฉัยอุทธรณ์ การขอให้มีการพิจารณาใหม่ และมาตรการในการบังคับทาง

กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 วรรคเจ็ด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติไว้ว่า “การบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้ที่ทำการบุกรุกต้องได้รับโทษในทางปกครอง กล่าวคือ ไม่มีสิทธิในเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินทุกประเภท เพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินทุกประเภท งดได้รับการพิจารณาจากรัฐในการให้สิทธิในที่ดินทุกประเภท” เนื่องจากปัญหาในการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นปัญหาที่สำคัญของชาติในการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองควรมีความเข้มงวด และสามารถแก้ปัญหาในระยะยาวได้ ไม่ให้บุคคลที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้ทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้อีก และควรมีมาตรการที่จะไม่ให้บุคคลนำเอาไปเป็นเยี่ยงอย่าง

#### 2) การอุทธรณ์การออกมาตรการบังคับทางปกครอง

กฎหมายเดิม เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองชนิดหนึ่งสามารถฟ้องต่อศาลปกครองให้ทำการเพิกถอนได้ ถือว่าเป็นการให้สิทธิผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองและถ้าเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่ต่อเนื่องจากคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อน ส่วนการอุทธรณ์นั้นให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติไว้ว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภท พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันให้อุทธรณ์ต่อศาลได้เลย” เนื่องจากปัญหาในการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นปัญหาที่สำคัญของชาติ ในการ พิจารณาอุทธรณ์ ควรจะดำเนินการในชั้นศาลได้เลยไม่ต้องรอการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ หากต้อง ให้ดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายกลาง อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าเดิม

### 3) อายุความในการบังคับทางปกครอง

กฎหมายเดิม เกี่ยวกับเรื่องอายุความในการบังคับทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติในมาตรา 67 ให้นำเรื่องอายุ ความการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยการ อนุโลม กล่าวคือ อายุความในการบังคับทางปกครองเป็นเวลา 10 ปี

กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 วรรคเก้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติไว้ว่า “คดีเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ ประโยชน์ร่วมกันไม่มีอายุความ” เนื่องจากการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ ประโยชน์ร่วมกันทำให้รัฐเสียหายเป็นปัญหาเฉพาะที่ต้องมีการใช้มาตรการทางปกครองที่แตกต่าง จากเรื่องทางปกครองอื่นๆ จึงไม่ควรที่จะมีการกำหนดอายุความ





**บรรณานุกรม**



## บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2546). ที่มาของกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำรา  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดสุรินทร์. (2559). รายงานการประชุม  
คณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐจังหวัดสุรินทร์ ครั้งที่ 3 วันที่ 4 สิงหาคม 2559.  
สุรินทร์: สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสุรินทร์.
- คึกฤทธิ์ ปราโมช. (2529, 15 กันยายน). ฝรั่งเศสคิดนา. *สยามรัฐ*, น. 42-72.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2547). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.  
นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร:  
วิญญูชน.
- นัยนา เกิดวิชัย. (2543). กฎหมายปกครอง. นครปฐม: สำนักพิมพ์นิตินัย.
- บัญญัติ สุชีวะ. (2514). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร:  
โรงพิมพ์การศาสนา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร:  
วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของ  
กฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ประยูร กาญจนกุล. (2533). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฝ่ายควบคุมการออกโฉนดที่ดิน กองหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. (2536). *รวมระเบียบคำสั่งกรมที่ดิน  
เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: กอง  
หนังสือสำคัญ กรมที่ดิน.
- พรชัย สุนทรพันธุ์. (2558). คำอธิบายกฎหมายลักษณะมรดก. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษา  
กฎหมายเนติบัณฑิตยสภา.

- รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา. (2014). การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหรัฐอเมริกา [The Section 8, Article I of the United States Constitution] (ชิตี สายเชื้อ ผู้แปล). ค้นคืน 1 มกราคม 2557, จาก [http:// lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html](http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html)
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ศิริ เกวลินสฤยต์. (2531). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- สาโรช นิลเขต. (2551). *คำบรรยายกฎหมายที่ดินว่าด้วยที่ดินของรัฐและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน*. อุตรธานี: บ้านเหล่าการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ. (2541). *รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น* (สุดา วิศรุตพิชญ์, ผู้แปล). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. (2553). *คู่มือการปฏิบัติงานการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน.
- หยุด แสงอุทัย. (2535). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล.
- อมร จันทรสมบูรณ์. (2525). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- J.D.C. Harte. (2014). Landscape land use and the law an introduction to the relating to the landscape its use, pp. 88-89. Retrieved from [http:// lawdrafter.blogspot.com/2014/03/blog-post.html](http://lawdrafter.blogspot.com/2014/03/blog-post.html)

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	นายเพชรพิทักษ์ วิเศษหมื่น
วัน เดือน ปีเกิด	23 มีนาคม 2526
สถานที่เกิด	อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปี พ.ศ. 2550 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปี พ.ศ. 2552
สถานที่ทำงาน	ที่ทำการปกครองอำเภอศีขรภูมิ จังหวัดสุรินทร์ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอศีขรภูมิ
ตำแหน่ง	ปลัดอำเภอ

