



เอกสารผลงาน

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรณีศึกษาการขอความเป็นธรรม
ในการออกโฉนดที่ดิน ในที่สาธารณประโยชน์ ราย นางยุพา พงษ์สวัสดิ์
ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

นายสุรียา ศรียะพงศ์

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

ตำแหน่งเลขที่ 88 ส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 1

สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

เสนอขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
ชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งเลขที่ 92 ส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 2

สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปีงบประมาณ 2560

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรณีศึกษาการขอความเป็นธรรม
ในการออกโฉนดที่ดิน ในที่สาธารณประโยชน์ รายงานยุพา พงษ์สวัสดิ์
ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

นายสุริยา ศรียะพงศ์
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
ตำแหน่งเลขที่ 88 ส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 1
สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

เสนอขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผน
ชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งเลขที่ 92 ส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 2
สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ปีงบประมาณ 2560

บทคัดย่อ

การบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐ เป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศชาติกำลังประสบอยู่ในขณะนี้ บุคคลที่บุกรุกเข้าครอบครองที่ดินของรัฐมีหลายประเภท แต่ที่มีเป็นจำนวนมากเป็นราษฎรที่ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม มีทั้งราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ทำกินอยู่แล้วแต่ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ทำให้ปัจจุบันการบุกรุกยังคงมีอย่างต่อเนื่อง และในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากยิ่งขึ้นอีก จากการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าว ทำให้ที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ลดน้อยลง และยังเป็นการทำลายทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพแวดล้อม เช่น แหล่งต้นน้ำถูกทำลาย รัฐจึงกำหนดนโยบายทางด้านการบริหารขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 ขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ต่อมาได้ปรับปรุงเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ เมื่อปี พ.ศ. 2545 กรณีศึกษาที่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เชิญประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กบร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) โดยพิจารณากรณีของนางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ร้องขอความเป็นธรรมในการออกโฉนดที่ดินในที่สาธารณประโยชน์ ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้อนุมัติให้ผู้ขอรับการประเมินไปราชการเพื่อร่วมประชุมดังกล่าว เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงและเอกสารจนได้ข้อยุติแล้ว จึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ตามมาตรการพิชิตที่ดิน และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งที่ประชุมรับพิชิตที่ดินให้กับผู้ร้องและมีมติว่า ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่สาธารณประโยชน์ พร้อมนี้ได้นำกรณีศึกษาเรื่องอื่นที่มีข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันมาเพื่อประกอบการศึกษาเปรียบเทียบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีแนวทางการแก้ไขที่ถูกต้องตามมาตรการของ กบร.และระเบียบ พร้อมทั้งกฎหมาย ในแนวทางเดียวกันต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำเอกสารวิชาการ เรื่องการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรณีศึกษา การขอความเป็นธรรมในการออกโฉนดที่ดิน ในที่สาธารณประโยชน์ รายงานยูพา พงษ์สวัสดิ์ ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นการพิจารณาโดยส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กปร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) พิจารณาพิสูจน์สิทธิ สำเร็จลุล่วงได้โดยได้รับความอนุเคราะห์จาก ว่าที่ ร.ต.พีรพล มั่นจิตต์ ผู้อำนวยการสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้กรุณาให้คำปรึกษา แนวคิด และแก้ไขข้อบกพร่องของเนื้อหาด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดี ผู้ขอรับการประเมินขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณ นายเกษตรพงศ์ เหน่งเพชร นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 1 ผู้ร่วมดำเนินการ ที่ได้เข้าร่วมประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กปร.จังหวัด) ด้วยกัน และได้ให้การสนับสนุนข้อมูลเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ทำให้การจัดทำผลงานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

สุรียา ศรียะพงศ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญภาพ	จ
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	2
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 ระยะเวลาดำเนินการ	5
1.4 พื้นที่ดำเนินการ	5
1.5 สัดส่วนของผลงาน	5
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	6
1.7 ความยุ่งยากซับซ้อนของผลงาน	7
1.8 ประโยชน์ของผลงาน	9
2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	10
2.1 ที่ดินของรัฐ	10
2.2 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ	18
2.3 มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	21
2.4 พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	25
2.5 กรณีศึกษา “น้ำลอบ”	27
3 วิธีการศึกษา	29
3.1 ขอบเขตและวิธีการศึกษา	29
3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล	33

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 ผลการศึกษา	37
4.1 การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรณีการขอความเป็นธรรมในการออกโฉนดที่ดิน ในที่สาธารณประโยชน์ ราย นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	37
4.2 สรุปผลการศึกษา	39
5 สรุปผลและข้อเสนอแนะ	41
5.1 สรุปผล	41
5.2 ปัญหาและอุปสรรค	42
5.3 ข้อเสนอแนะ	43
ภาคผนวก	44
ก ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	45
ข เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรณี การขอความเป็นธรรมในการออกโฉนดที่ดิน ในที่สาธารณประโยชน์ ราย นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	72
บรรณานุกรม	113
ประวัติผู้เขียน	114
คำรับรองผู้บังคับบัญชา	115

สารบัญญภาพ

ภาพ	หน้า
1	ขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ
2	ขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน รายนางยูพา พงษ์สวัสดิ์ ตามมาตรการ กพร.

บทที่ 1

บทนำ

ประเทศไทยมีที่ดินทั้งหมด ประมาณ 320 ล้านไร่ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่ประชาชนสามารถมีสิทธิครอบครองและอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีเนื้อที่ประมาณ 120 ล้านไร่ และอีกประเภทหนึ่ง เป็นที่ดินที่รัฐสงวนหวงห้ามไว้มีเนื้อที่ประมาณ 200 ล้านไร่ ซึ่งที่ดินประเภทนี้ ประชาชน ไม่สามารถมีสิทธิครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ได้ และมีอยู่หลายประเภท เช่น ที่ สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ที่ดินสงวนหวงห้ามตาม กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ โดยมากจะมีปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตไม่มีความชัดเจน และ ระยะเวลาในการเป็นที่หวงห้าม ซึ่งความไม่ชัดเจนดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้มีปัญหาในเรื่อง ของการทับซ้อนกับที่ดินของประชาชน ประกอบกับจำนวนประชากรมีเพิ่มมากขึ้น แต่ ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย และทำประโยชน์มีจำนวนจำกัด ทำให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปใน ที่ดินของรัฐ จึงมีผลให้ที่ดินของรัฐที่สงวนหวงห้ามไว้มีจำนวนลดน้อยลง และมีกรณี พิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐเพิ่มขึ้น เนื่องจากราษฎรที่ครอบครองที่ดินภายในเขตที่ดิน ของรัฐ ได้อ้างว่ามีสิทธิดีกว่ารัฐ ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้ง จึงต้องนำคดีเข้าสู่ กระบวนการศาลยุติธรรม และยิ่งนานวันปัญหาก็จะยิ่งมากขึ้น

กรณีดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขและป้องกัน โดยใช้แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ด้วยการนำนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาและป้องกันการ บุกรุกที่ดินของรัฐ ในแนวทางที่ไม่ต้องนำกรณีความขัดแย้งเข้าสู่กระบวนการทางศาล ยุติธรรม โดยการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็น การแก้ไขปัญหาในแนวทางทางการบริหาร ด้วยการใช้หลักการรัฐศาสตร์ควบคู่ไปกับ หลักกฎหมาย การแก้ไขปัญหาด้วยหลักการดังกล่าว จึงเป็นการสร้างความสงบสุข และ ความเป็นธรรมในสังคมส่วนรวม ซึ่งหากผลการพิสูจน์สิทธิที่ดินปรากฏว่าราษฎรมีสิทธิ ที่ดินดีกว่ารัฐ และที่ดินที่ครอบครองไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐก็สามารถออก หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ แต่ถ้าพิสูจน์สิทธิแล้วปรากฏว่า รัฐมีสิทธิดีกว่าราษฎร แม้ว่าจะไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ตามบทบัญญัติแห่งประมวล

กฎหมายที่ดิน แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย รัฐก็อาจพิจารณาจัดที่ดินในส่วนที่รัฐยังไม่ใช้ประโยชน์ให้ราษฎรเช่าทำประโยชน์ หรือโดยเสียค่าตอบแทน และอยู่อาศัยต่อไปได้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐได้นำแนวทางทางการบริหารมาแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยได้ยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ขึ้นมาเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ เพื่อนำมาปฏิบัติทั่วประเทศ โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ และยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ คณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ” หรือเรียกโดยย่อว่า กปร. ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และให้ กปร. มีอำนาจหน้าที่ กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ และกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญแล้ว

ต่อมาในปี พ.ศ.2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยผลของการปฏิรูประบบราชการได้มีการโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ของส่วนแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปสังกัด สำนักแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ (สปร.) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สป.ทส.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 จึงมีความจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 300/2545 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2545 ให้พิจารณาปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หรือจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ ซึ่ง สปร. ได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ขึ้นใหม่ โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และได้เสนอคณะรัฐมนตรีในคราวประชุม เมื่อวันที่

24 ธันวาคม 2545 พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่เสนอ และนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าว เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2545 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2546 เป็นต้นมา ต่อมา ในการประชุม กปร. ครั้งที่ 3/2546 เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2546 ได้มีมติให้แต่งตั้งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมเป็นกรรมการเพิ่มเติม เนื่องจากภารกิจของหน่วยงานดังกล่าว มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ สปร.จึงยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. โดยได้ปรับปรุงองค์ประกอบของ กปร. ใหม่ และเสนอคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 ให้พิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการร่างระเบียบดังกล่าว โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2547 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2547 เป็นต้นมา (สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, 2560, หน้า 17 - 18)

เหตุที่ผู้ขอรับการประเมิน ได้หยิบยกปัญหาเรื่องที่ นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ขอความเป็นธรรมในการออกโฉนดที่ดินมาเป็นผลงานในการขอรับการประเมินเนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะสำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และสำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สาขาวังน้อย ไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 ซึ่งได้กำหนดมาตรการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ชัดเจน กรณีราษฎรโต้แย้งสิทธิกับรัฐให้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กปร.จังหวัด) พิจารณาพิสูจน์สิทธิให้เป็นไปตามมาตรการของ กปร. และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์) ทำหน้าที่ประธานในการคราวประชุม ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ก็พิจารณาเห็นชอบมีหนังสือแจ้งเวียนให้ทุกจังหวัดถือปฏิบัติด้วยแล้วตามหนังสือที่ ทส 0203/ว 579 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2551 เรื่องการดำเนินการตามมาตรการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สาขาวังน้อย ไม่ถือปฏิบัติโดยอ้างหนังสือเวียนสั่งการของกรมที่ดินที่ มท 0516.2/ว 19473 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 เรื่องการออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ กรณีราษฎร

ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 เรื่องการออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ กรณีราษฎร
 ครอบครองการทำประโยชน์ก่อนการหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐก่อนออกโฉนดที่ดินให้นำ
 เรื่องเข้า กพร.จังหวัดพิษณุพนธ์สิทธิให้เป็นไปตามมาตรการ กพร.กรณีครอบครองภายหลัง
 การหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐไม่ต้องนำเข้า กพร.จังหวัดพิจารณานั้น เป็นการเข้าใจที่
 คลาดเคลื่อนอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อรัฐได้ กล่าวคืออำนาจหน้าที่ของ กพร.จังหวัด
 นอกจากพิษณุพนธ์สิทธิในที่ดินให้กับราษฎรตามข้อ 2 (4) ตามคำสั่งแต่งตั้ง กพร.จังหวัด ที่
 1/2553 เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตาม ข้อ 2 (5) อีกด้วย กล่าวคือ
 ตรวจสอบและดำเนินการใดๆเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการ
 ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หากพบว่าดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ
 ดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการ
 ดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง กรณีนี้มีการอ้าง
 หลักฐาน ส.ค.1 ในการพิสูจน์สิทธิเพื่อออกโฉนดที่ดิน หากพิสูจน์แล้วปรากฏว่า ส.ค.1
 ครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐก็ต้องจำหน่าย ส.ค.1 ต่อไป
 เพื่อไม่ให้นำมาอ้างสิทธิได้อีก จากการประสานงานของผู้ขอรับการประเมินกับ
 คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมทั้งได้
 ร่วมประชุมกับ กพร.จังหวัด โดยได้ชี้แจงระเบียบกฎหมายและแนวทางที่ถูกต้อง
 จนกระทั่งสำนักงานที่ดินจังหวัด และกพร.จังหวัดรับเรื่องผู้ร้องไว้พิจารณา และ
 ดำเนินการพิสูจน์สิทธิเป็นไปตามระเบียบมาตรการที่ กพร.กำหนด ถือเป็นอีกกรณีศึกษา
 หนึ่งที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในพื้นที่อื่นฯกรณีเกิดปัญหาใน
 ทำนองเดียวกันได้

1.2 วัตถุประสงค์

เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามนัย
 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545
 และมาตรการพิสูจน์สิทธิของ กพร. ตลอดจนทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และเพื่อเป็นแนวทาง
 ในการนำไปปรับปรุง แก้ไข การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษา
 ที่ดินของรัฐ ให้มีความรู้ในมาตรการของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดย
 ถูกต้องและให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

1.3 ระยะเวลาการดำเนินการ

ตั้งแต่วันที่ 24 มีนาคม 2558 – 20 กรกฎาคม 2558

1.4 พื้นที่ดำเนินการ

1.4.1 สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ชั้นที่ 15 สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นพื้นที่ดำเนินการหลัก

1.4.2 ห้องรับรองชั้น 1 อาคาร 4 ศาลากลางจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นพื้นที่ดำเนินการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กบร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2558

1.5 สัดส่วนของผลงาน

การดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นการดำเนินการร่วมกันของหลายส่วนราชการ โดยมีสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สป.ทส.) ทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนของรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเลขานุการของ กบร. จัดส่งเจ้าหน้าที่ในสังกัด สปร. ไปร่วมประชุมพิจารณาแก้ไขปัญหา และกำกับให้ทุกส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ ซึ่งกรณีของเรื่องนี้ ผู้ขอรับการประเมินได้เป็นผู้แทนเลขานุการ กบร. ไปร่วมประชุม มีนายเกษตรพงศ์ เหน่งเพชร เข้าร่วมร่วมประชุมด้วย โดยมีสัดส่วนการดำเนินงานของผู้ขอรับการประเมินร้อยละ 90 และนายเกษตรพงศ์ เหน่งเพชร ร้อยละ 10 โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

รายละเอียด	สัดส่วน/ร้อยละ	ผู้รับผิดชอบ
การกำหนดปัญหาและหัวข้อศึกษา	15	สุริยา ศรียะพงศ์
การกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษา	10	สุริยา ศรียะพงศ์
การกำหนดวิธีศึกษาและเครื่องมือ	5	สุริยา ศรียะพงศ์
การกำหนดวิธีการศึกษา	5	เกษตรพงศ์ เหน่งเพชร
การเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ผลการศึกษา	40	สุริยา ศรียะพงศ์
การสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	20	สุริยา ศรียะพงศ์
การสรุปผลการศึกษา	5	เกษตรพงศ์ เหน่งเพชร

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.6.1 กพร. คือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ มีสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีหน่วยงานระดับ กระทรวง ทบวง กรม เป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบายและแผนงานในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนกำกับ ติดตาม ดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นต้น

1.6.2 กพร.จังหวัด คือ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ ปลัดจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และมีหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลรักษาที่ดินของรัฐ เป็นอนุกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ และรายงานผลการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ กพร.ทราบ

1.6.3 คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ แต่งตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) เพื่อให้เกิดการบูรณาการภารกิจของการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ให้สามารถรองรับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน เป็นประธานอนุกรรมการ และข้าราชการ สป.ทส. ที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ร่วมเป็นอนุกรรมการ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนงาน โครงการ งบประมาณ ในการดำเนินการจัดทำแผนที่ และอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิจารณาพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ และดำเนินการอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์และหมายเลขพื้นที่ ทั้งที่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ และไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดิน

ลงบนภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิจารณาพิสูจน์สิทธิที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ตลอดจนรายงานผลดำเนินการประจำปีต่อ กบร.

1.6.4 **ที่ดินของรัฐ** ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น และในการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546 ได้ขยายความที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพิ่มเติมว่า ที่ดินของรัฐตามระบียบดังกล่าวหมายถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสถานะที่ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นต้นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 กับจัดให้สัมปทาน ให้หรือให้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกจากนี้ประชาชนอาจได้สิทธิมาตามกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะไม่ว่าจะเกิดขึ้น โดยการสงวนหวงห้าม หรือเกิดจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนก็ตาม

(3) ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

(4) ที่ป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ป่าชายเลน พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า

1.7 ความยุ่งยากซับซ้อนของผลงาน

1.7.1 เนื่องจากเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับต้องศึกษาให้เข้าใจอย่าง ท่องแท้ไม่ว่าจะเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 มาตราการพิสูจน์สิทธิตามมาตราการของ กบร. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 5 วรรค 2 ว่าด้วยการแจ้ง ส.ค.1 ไม่

ก่อให้เกิดสิทธิกรณีแจ้งทับที่ดินของรัฐ และระเบียบและหนังสือสั่งการของกรมที่ดิน กรณีราษฎรยื่นขอออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ รวมทั้งแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาเสนอ ผู้บังคับบัญชาวินิจฉัย และให้ความเห็นต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการ บุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กพร.จังหวัด) ในฐานะผู้แทนเลขานุการ กพร.ที่เข้าร่วมประชุมด้วย

1.7.2 ยุ่งยากในการประสานงานเนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีความรู้เพียงพอ ในการดำเนินงานตามแนวทาง และมาตรการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมี สาเหตุจากความไม่เข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ว่า ต้องพิจารณาดำเนินการตามระเบียบ กฎหมายใดบ้าง และอีกสาเหตุหนึ่งมาจากการ โยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่ง ทำให้การ ดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง ต้องใช้เวลาเป็นอันมากในการอธิบายทำความเข้าใจจนยอม ปฏิบัติตามระเบียบและมาตรการที่ กพร.กำหนด

1.7.3 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐก็ต้อง ตรวจสอบให้เกิดความชัดเจนด้วยเช่นกันว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด หน่วยงาน ที่มีอำนาจดูแลก็ชอบที่จะคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ ถ้าไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลก็ ไม่ชอบที่จะคัดค้านได้ จากการสืบค้นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ดินริมแหล่ง น้ำสาธารณะตื้นเขินเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับท้องถิ่นในการดูแลรักษา ดังนั้น การคัดค้านของอำเภอและท้องถิ่นในกรณีนี้จึงสามารถกระทำได้ไม่ขัดกับกฎหมาย

1.7.4 เนื่องจากมีเรื่องเกี่ยวกับศาลปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กรณีที่สำนักงาน ที่ดินจังหวัดมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ และไม่นำเรื่องเข้า กพร.จังหวัด โดยสำนักงานที่ดิน จังหวัดได้แจ้งให้ผู้ร้องไปใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนด 90 วัน นับแต่ วันที่ได้รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบและ รวดเร็ว เพื่อไม่ให้กระทบสิทธิของผู้ร้องและไม่เป็นการไปก้าวก้าวอำนาจศาล

1.7.5 ต้องศึกษาระเบียบและแนวทาง มาตรการพิสูจน์สิทธิของ กพร.ให้เข้าใจอย่าง ถ่องแท้ เพื่อชี้แจงให้หน่วยงานต่าง ๆ เห็นด้วยและปฏิบัติตาม รวมทั้งระเบียบกฎหมาย หนังสือสั่งการของหน่วยงานราชการอื่นด้วย ที่อ้างว่าครอบครองทำประโยชน์ภายหลัง ไม่ต้องเข้า กพร.พิสูจน์สิทธินั้นขัดกับมาตรการของ กพร.หรือไม่ อย่างไร

1.8 ประโยชน์ของผลงาน

1.8.1 เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปปรับปรุง แก้ไข การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ให้มีความรู้ในมาตรการของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยถูกต้องและให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

1.8.2 เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมีความรวดเร็ว ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

1.8.3 เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและทางราชการ เมื่อได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามแนวทางของ กพร.แล้ว สามารถลดความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ จึงเป็นการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล และเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

1.8.4 นำผลการดำเนินการพิสูจน์สิทธิที่ดินดังกล่าวข้างต้น ไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่อื่น ๆ ที่มีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันกับเรื่องนี้

1.8.5 ใช้เป็นแนวทางให้กับจังหวัดอื่น ๆ ที่ราษฎรร้องขอพิสูจน์สิทธิ และประสงค์จะให้นำเรื่องเข้า กพร.จังหวัด แต่สำนักงานที่ดินไม่พิสูจน์สิทธิ โดยอ้างว่าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ตามหนังสือสั่งการของกรมที่ดิน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรณีศึกษาเรื่อง การขอความเป็นธรรมในการออกโฉนดที่ดินในที่ดินสาธารณะประโยชน์ราย นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ตำบลวัดยม อำเภอ บางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อพิจารณารายงานเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กปร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ได้พิจารณาพิสูจน์สิทธิที่ดินนั้น ได้ใช้หลักกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 ที่ดินของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีหลายประเภท ได้แก่ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ซึ่งที่ดินของรัฐมีบ่อเกิดด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้

1. เกิดจากสภาพธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง หนอง ลำธาร ลำห้วย
2. เกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชน เช่น ทางหลวง ทำเลเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ
3. ได้มาโดยทางนิติกรรม ได้แก่ การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ หรืออุทิศให้
4. ได้มาโดยผลของกฎหมาย ได้แก่ การได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้าม และ

การได้มาโดยการเวนคืน

2.1.1 ยุคสมัย

ที่ดินของรัฐในประเทศไทย สามารถแบ่งเป็นยุคสมัยต่าง ๆ ดังนี้

2.1.1.1 สมัยสุโขทัย

สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ประมาณปี พ.ศ.1826 ปราบกฏหลักฐานเป็นหลักศิลาจารึก หลักที่ 1 ของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช โดยถ้อยคำที่จารึกไว้เกี่ยวกับที่ดิน คือ “สร้างป่าหมากพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน” ถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้คุ้มครองสิทธิที่ดิน ผู้ใดที่มีความอดสาหะกันสร้างที่ดินร้างจนเป็นที่สวนที่ไร่ ผู้นั้นก็เป็นเจ้าของ สามารถอ้างสิทธิการครอบครองที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกันได้ แต่ระหว่างพระเจ้าแผ่นดินกับราษฎร ที่ดินทั้งหมดก็ยังคง

เป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ในฐานะเป็นผู้ปกครองอาณาจักรให้ปลอดภัยจากการรุกรานของอริราชศัตรู

2.1.1.2 สมัยอยุธยา

ในสมัยแผ่นดินพระเจ้าอู่ทอง (รามาริบัติที่ 1) มีกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35, 42, และ 43 เป็นต้น โดยประกาศใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ.1903 ดังข้อความต่อไปนี้

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 35 “ถ้าผู้ใดก่อสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนา นายอกร ไปดูที่ไร่นาเรียกสวนที่ก่อสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ก่อสร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นเป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ลักลอบก่อสร้างเล็กทำตามอำเภอใจเอง มิได้บอกเสนา นายอกร จับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสังไซร์ ให้ลงโทษ 6 สถาน”

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานคร ศรีอยุธยา หาดิลกนพรัตนราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรก็ห้ามมิได้ และมีพิพาทแก่กัน ดังนี้ เพราะมันอยู่แล้วมันละบ้านที่สวนมันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลลอมทำเอา แลปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน”

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 43 “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไซ้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นทำเลเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอร้อยแขวง แลนายอกรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองชำระอยู่นานก็ดี แล้วมัน ผู้หนึ่งล้อมที่นั้นไว้เป็นไรเป็นสวน มันได้ปลูกต้นไม้สรรพอัญมณีในที่นั้นไว้ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล”

ดังนั้น กฎหมายในสมัยอยุธยา ที่บัญญัติไว้มีความสำคัญว่า พระเจ้าอยู่หัวผู้ดำรงพระธรรม ซึ่งหมายความว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน จะอ้างกรรมสิทธิ์สู้กับพระองค์มิได้ โดยการแจ้งการทำกินในที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ก็เพื่อเสียอากรเท่านั้น

2.1.1.3 สมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินของประเทศไทยนั้น ในสมัยก่อนนั้นถือว่าเป็นของพระเจ้าแผ่นดินทั้งหมด ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์นอกจากพระเจ้าแผ่นดินจะพระราชทานให้ ต่อมาในรัชสมัย

ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ได้ตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ซึ่งได้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2479 เป็นต้นมา เหตุที่ประกาศใช้เนื่องจากในสมัยที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐยังไม่มีรูปแบบที่แน่นอน ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือผู้ปกครองท้องที่ มีอำนาจประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นที่สงวนหวงห้ามของรัฐได้ ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 770/2516 ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามธรรมดา รัฐย่อมจัดไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ วิธีการที่จะหวงห้ามนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามกาลสมัย พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 กำหนดให้หวงห้ามโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างใดไม่ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล จึงออกประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใดเข้าไปก่อสร้างเหยียบย่ำ จับจอง หรือถือกรรมสิทธิ์ โดยพลการได้”

ดังนั้น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2479 จนถึงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม พ.ศ.2497) จึงต้องกระทำในรูปของพระราชกฤษฎีกา และมีรูปแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาคด้วย จึงจะชอบด้วยกฎหมาย

2.1.1.4 สมัยปัจจุบัน

ประมวลกฎหมายที่ดิน มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 เหตุผลในการใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากในขณะนั้น ได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินหลายฉบับ สมควรนำมาประมวลไว้ในที่เดียวกันและปรับปรุงเสียใหม่ โดยให้รัฐดำเนินการจัดที่ดินอย่างกว้างขวางเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ และประชาชน ซึ่งการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มี 2 ช่วงเวลา ดังนี้

(1) การสงวนหวงห้ามในระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 ถึงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2515

เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับได้ยกเลิกกฎหมายที่ดินเดิมหลายฉบับ รวมถึงพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 แต่ที่ดิน

รกร้างว่างเปล่าที่หวงห้ามไว้ ยังคงเป็นที่ดินของรัฐต่อไป หากยังไม่มีการเพิกถอนตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้หวงห้ามเพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป” การสงวนหวงห้ามระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2515 เป็นไปตามมาตรา 20 (4) ดังนี้

มาตรา 20 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(4) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง”

การสงวนหวงห้ามตามมาตรา 20 (4) เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะเป็นผู้พิจารณาสงวนที่ดินตามที่ทบวงการเมืองต้องการ ที่ดินที่จะสงวนไว้จะต้องเป็นที่ดินของรัฐที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน การสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมืองตามมาตรา 20 (4) มีความหมายกว้างมาก นอกจากจะเป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ทบวงการเมืองยังอาจขอสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองนั้นก็ได้ ทั้งที่ในขณะนั้นการสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ ก็มีกฎหมายให้อำนาจไว้ คือ มาตรา 8 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองนั้นได้อยู่แล้ว เมื่ออำนาจซ้ำซ้อนกัน ต่อมาจึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 ใหม่ โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะสงวนที่ดินไว้ให้พลเมืองใช้ร่วมกันไว้เป็นการเฉพาะ

(2) การสงวนที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 ถึงปัจจุบัน

โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 การสงวนหวงห้ามที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมืองจึงไม่มีอีกต่อไป โดยมาตรา 20 ซึ่งได้แก้ไขใหม่

มีบทบัญญัติ ดังนี้

มาตรา 20 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใด มีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน”

ดังนั้น ปัจจุบันนี้ การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นที่ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เกิดจากการสงวนหรือหวงห้ามตามมาตรา 20 (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็น อำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเท่านั้น

2.1.2 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กล่าวถึง “ที่ดินของรัฐ” ไว้ใน หลายมาตรา เช่น

มาตรา 2 “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

มาตรา 5 “ผู้ใดมีความประสงค์จะเวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71”

มาตรา 8 “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจ หน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์ อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้...”

มาตรา 8 ทวิ “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือ ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตาม มาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่ จะจัดขึ้นทะเบียน เพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ ประโยชน์ในราชการได้...”

มาตรา 8 ทริ “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัด ให้มี หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน...”

มาตรา 9 “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจาก
พนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว
ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือ เผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ที่ดิน
ที่ดินที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

มาตรา 10 “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และ มิใช่
สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหา
ผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึง จัดทำในที่ดิน ใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำขาย
แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ...”

มาตรา 11 “การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าว มา
ใน มาตรา ก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่น เป็นผู้จัดหาผลประโยชน์
สำหรับรัฐหรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้...”

มาตรา 12 “ที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรี
มีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์
และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

จากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้กล่าวมา ทำให้พิจารณา
ได้ว่า ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมีประเภทใดบ้าง ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือที่ดิน
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304
ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 1304 “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิด
ของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมา
เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ
ทางหลวง ทะเลสาบ
- (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม
และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินของรัฐ” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 มีความหมายว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” โดยผู้ที่จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้นั้นจะต้องมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นต้น ส่วนที่ดินอื่น ๆ นอกจากนี้ เจ้าของยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินที่มีใบไต่สวน มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีใบจอง หรือมี ส.ค. 1 จึงเป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น (สมจิตร ทองประดับ, 2554, หน้า 49)

2.1.3 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐพ.ศ. 2545 ที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น ดังนั้น “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบดังกล่าวจึงหมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสถานะที่ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นต้นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 กับจัดให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกจากนี้ ประชาชนอาจได้สิทธิตามกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยการสงวนหวงห้ามหรือไม่ก็ตาม

(3) ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

(4) ที่ป่าไม้ เป็นต้นว่า ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าชายเลน พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า (สำนักแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ, 2560, หน้า 34)

2.1.4 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ (3) พ.ศ.2526 หรือกฎหมายอื่น

(5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

สำหรับกรณีศึกษานี้ เป็นเรื่องโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ โดยพื้นที่พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นที่สงวนหวงห้าม ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 คือ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้นำมาออกโฉนดที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (1) ที่ระบุห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ซึ่งกรณีนี้เป็นการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินทับแม่น้ำ

เจ้าพระยาตามระวางศูนย์กำเนิดเดิมและออกเกินจากหลักฐานการแจ้งการครอบครอง
 ศ.ค.1 ด้วย รวมทั้งหลักฐาน ศ.ค.1 ที่นำมากล่าวอ้างพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กพร.
 เพื่อออกโฉนดที่ดินนั้นระบุงการได้มาของที่ดินเมื่อปี พ.ศ.2458 ซึ่งได้มาภายหลังการเป็นที่
 สาธารณประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว ทำให้หลักฐานดังกล่าวของผู้ร้องตกไปไม่มีส่วน
 สนับสนุนคำกล่าวอ้างแต่อย่างใด

2.2 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ

จากความสำคัญของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงมีกฎหมายหลายฉบับ
 กำหนดให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและ
 ค้ำครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยห้ามมิให้บุคคลใดนำไปใช้
 เป็นประโยชน์ส่วนตัว หรือหากมี ก็แต่โดยวิธีการทางกฎหมาย ตามที่กฎหมายบัญญัติ
 ไว้เท่านั้น กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและค้ำครองป้องกัน ได้แก่

2.2.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณ
 สมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่าง
 อื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการค้ำครองป้องกัน ได้ตามควรแก่กรณี
 อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้...”

เพราะฉะนั้น ที่ดินที่อธิบดีกรมที่ดิน มีหน้าที่ดูแลรักษาและค้ำครองป้องกัน
 ได้แก่ที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
- (2) ที่ดินตาม (1) ต้องไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นว่าเป็นอำนาจหน้าที่
 ของผู้อื่นเป็นผู้ดูแล

โดยผลของมาตรา 8 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 แห่ง
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืน
 หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (2) ที่ดิน
 สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ (3) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และ
 ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามมาตรา 1309 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ
 พานิชย์ ซึ่งได้แก่ เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศ
 และทางน้ำที่คืนเงิน ล้วนอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน ที่จะเป็นผู้ดูแลรักษาและ
 ดำเนินการค้ำครองป้องกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้าหาก

มีกฎหมายพิเศษ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คนอื่นเป็นผู้ดูแลรักษาแล้ว การดูแลรักษาก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายพิเศษนั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน อีกต่อไป

2.2.2 กฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น เป็นผู้ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่ราชพัสดุ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และรวมถึงที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ตามบทบัญญัติมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2551) มาตรา 122 กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

(3) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ กรมเจ้าท่า มีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทย

(4) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ผู้อำนวยการทางหลวง เป็นผู้ควบคุมทางหลวง โดยอธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้ำนวยการ ทางพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทาน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้ำนวยการทางหลวงชนบท นายกเทศมนตรี เป็นผู้ำนวยการทางหลวงเทศบาล

(5) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอุทยานแห่งชาติ ให้เป็นของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

(6) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันป่าไม้ และป่าสงวนแห่งชาติ ให้เป็นของ กรมป่าไม้

(7) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 ให้กระทรวงเกษตร

และสหกรณ์ เป็นเจ้าของที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน

(8) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

(9) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16 บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ดังนี้...(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(10) พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้...(8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(11) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้...(3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(12) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 บัญญัติว่าภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้...(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(13) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (2) และมาตรา 53 บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 50 (2) “ให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก

มาตรา 53 “ให้เทศบาลเมือง เทศบาลนคร มีหน้าที่อย่างเดียวกับเทศบาลตำบล”

(14) ประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 9 กำหนดห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือครอบครอง หรือทำด้วยประการใดให้เป็นการทำหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด ที่ทราย หรือเข้าไปยึดถือครอบครองรวมถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า ที่ดินของรัฐ ถ้ามิได้มี

สิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากหน่วยงานเจ้าหน้าที่ หากผู้ใดฝ่าฝืนตามมาตรา 9 ก็จะมีผลความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 และ 108 ทวิ ในการนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่ง ที่ 109/2538 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2538 แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

นอกจากนี้ ยังมีที่ดินอีกหลายประเภท ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และรัฐวิสาหกิจ เช่น ที่ดินของการรถไฟ โดยมีการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง เป็นผู้ดูแลรักษา สำหรับที่ดินเขตคันคลอง คูน้ำต่าง ๆ เขื่อน ก็มีกรมชลประทานเป็นผู้ดูแลรักษาตามกฎหมายเฉพาะ เพราะฉะนั้น อำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน เกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมีเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (1) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน เกี่ยวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นใช้อำนาจแทนแล้ว ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 505/2552 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่น มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนี้

- กรุงเทพมหานคร ภายในเขตกรุงเทพมหานคร
- เมืองพัทยา ภายในเขตเมืองพัทยา
- เทศบาล ภายในเขตเทศบาล นั้น
- องค์การบริหารส่วนตำบล ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น
- กรุงเทพมหานคร ภายในเขตกรุงเทพมหานคร (สำนักแก้ไขปัญหาคูหาการบุกรุก

ที่ดินของรัฐ, 2560, หน้า 81)

2.3 มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคูหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคูหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นธรรม และเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันทั่วทั้งประเทศ กบร. จึงได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาคูหาการพิสูจน์สิทธิที่ดินขึ้นมา ดังนี้

2.3.1 มาตรการเรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐมีหลักการ ดังนี้

(1) การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

(1.1) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น และพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

(1.2) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น และพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

(1.3) พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ (1.1) และ (1.2) เช่น ส.ค.1 หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายพื้นที่นั้น ไว้เป็นครั้งแรกหลังการเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

(2) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ (1) แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าว ให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(2.1) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.2) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ยื่นคำคัดค้านการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.3) กรณีที่บุคคลผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

(3) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ (1) แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(3.1) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กบร. จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

(3.2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร. จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป (สำนักแก้ไขปัญหาคกรบกรกที่ดินของรัฐ, 2560, หน้า 29)

2.3.2 มาตรการเรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ มีวัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์

- (1.1) เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่ดินของรัฐ
- (1.2) เพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ
- (1.3) เพื่อใช้เป็นข้อมูลหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(2) ขั้นตอนการดำเนินการ

(2.1) ขั้นตอนการดำเนินงานของ กบร.จังหวัด

กรณีที่ กบร.จังหวัด มีมติให้ใช้ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาให้ดำเนินการ ดังนี้

1) แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ตามกฎหมายขีดขอบเขตบริเวณที่ขอให้อ่านภาพถ่ายทางอากาศลงบนแผนที่ภูมิประเทศในระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม มาตรฐานส่วน 1:50,000 ลำดับชุด L 7017 ของกรมแผนที่ทหาร

2) จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศคู่ซ้อน พร้อม Diapositive ขนาด 9" X 9" ให้ครอบคลุมบริเวณที่ขอให้อ่าน แพลต ดีความภาพถ่ายทางอากาศ จากกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรก หลังจากเป็นที่ดินของรัฐ

ทั้งนี้ ให้จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศที่แผนกผลิตภาพถ่ายทางอากาศกองบินถ่ายภาพทางอากาศ กรมแผนที่ทหาร โดยห้ามขีดเขียนข้อความหรือสัญลักษณ์ใด ๆ ลงบนภาพถ่ายทางอากาศ และ Diapositive

(2.2) ขั้นตอนดำเนินงานของอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

เมื่อคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ได้รับเอกสารและหลักฐานตามข้อ (2.1) และพิจารณาเรียบร้อยแล้ว จะดำเนินการดังนี้

1) จัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1:4,000 จากภาพถ่ายทางอากาศ Diapositive สำหรับในกรณีที่ไม่สามารถจัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือไม่สามารถกำหนดหมุดบังคับภาพถ่ายทางอากาศลงบนรูปถ่ายทางอากาศ ให้จัดทำระวางภาพถ่ายทางอากาศในมาตราส่วนอื่น ตามที่คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเห็นสมควรเป็นกรณี ๆ ไป

2) ส่งระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศใน 1) จำนวน 1 ชุด ให้จังหวัดและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมายนั้น ทำการสำรวจและลงรูปแปลงที่ดินที่ขอให้อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ตามที่ขีดขอบเขตในแผนที่ภูมิประเทศ 1:50,000 แล้วส่งคืนให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ใช้ประกอบการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศต่อไป

3) อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด 9" X 9"

4) ถ่ายทอด (Transfer) ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด 9" X 9" ลงบนระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือระวางภาพถ่ายทางอากาศที่ได้จัดทำขึ้นใน 1)

5) จัดทำแผนที่ต้นร่าง ซึ่งแสดงผลการอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification)

6) คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ พิจารณารับรองผลการอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ ที่ปรากฏในแผนที่ต้นร่างที่ได้จัดทำขึ้นใน 5) พร้อมระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือระวางภาพถ่ายทางอากาศที่ได้จัดทำขึ้นใน 1)

7) จัดส่งเอกสารใน 2) และ 6) ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่องหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐต่อไป (สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, 2560, หน้า 35)

2.4 พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

หมวดที่ 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการ เพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการ

ตอบสนองความต้องการ

- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

มาตรา 7 การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา 8 ในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลาง ที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไป เพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(2) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทั้งในระดับ ประเทศและท้องถิ่น

(3) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อ

ประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

(4) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็น

และความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

(5) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ

ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง ก.พ.ร.ทราบด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับภารกิจแต่ละเรื่อง ทั้งนี้ ก.พ.ร.จะกำหนดแนวทางการดำเนินการทั่วไปให้ส่วนราชการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานนี้ด้วยก็ได้

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

มาตรา 20 เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

มาตรา 27 ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจดังกล่าว ต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

เมื่อได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจไว้ด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือการกลั่นกรองงานที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในกรณีนี้ หากสามารถชี้

เทคโนโลยีหรือโทรคมนาคมแล้วจะเป็นการลดขั้นตอน เพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย รวมทั้ง ไม่เกิดผลเสียหายแก่ราชการ ให้ส่วนราชการดำเนินการให้ข้าราชการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือ โทรคมนาคมตามความเหมาะสมและกำลังงบประมาณ

มาตรา 28 เพื่อประโยชน์ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามมาตรา 27 ก.พ.ร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบระหว่างผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ และการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

มาตรา 29 ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน หรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลา การดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

มาตรา 37 ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นมีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้

ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง (พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, หน้า 2 - 12)

2.5 กรณีศึกษา “น้ำลอบ”

จังหวัดชลบุรีขอให้อ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ บริเวณพื้นที่ “น้ำลอบ” อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เป็นเรื่อง ที่ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดชลบุรี (กบร.จังหวัดชลบุรี) ขอให้อ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ บริเวณพื้นที่ “น้ำลอบ” (น้ำทะเลท่วมถึง) ซึ่งกรณีนี้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทาง

อากาศไม่สามารถอ่านแปลตีความภาพทางอากาศให้กับ กบร.จังหวัดชลบุรีได้ เนื่องจาก ส.ค.1 ที่ส่งมาอ่านแปลจำนวนหลายแปลง นอกจากกระบวนการได้มาของที่ดินทำสัญญาอาศัยกับอำเภอแล้ว ยังระบุขณะแจ้ง ส.ค.1 เมื่อปี พ.ศ.2498 ว่าเป็นพื้นที่น้ำลอบ (น้ำทะเลท่วมถึง) อีกด้วย ทำให้การแจ้งการครอบครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิตามมาตรา 5 วรรคสองของ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะส่งมาอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศได้และได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าพิจารณาในคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ในคราวประชุม ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ทำหน้าที่ประธานที่ประชุม พิจารณาเห็นว่า เป็นที่ดินที่น้ำทะเลท่วมถึง ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยสภาพตั้งแต่อดีต โดยไม่อาจกำหนดเวลาเริ่มต้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2475 ได้ เนื่องจากขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงทางกายภาพของที่ดินที่มีน้ำทะเลท่วมถึงว่าเป็นมาตั้งแต่เมื่อใด โดยมีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 214/2480 ได้วินิจฉัยไว้ว่า ที่ชายทะเลที่น้ำท่วมถึงทุกวันนี้ แม้ก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ใช้บังคับ ก็ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 มาตรา 35 บัญญัติว่า เจ้าพนักงานที่ดินไม่มีอำนาจออกโฉนดที่ดินซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อการพิจารณาพิสูจน์สิทธิของ กบร.จังหวัดชลบุรี ปรากฏว่า ส.ค.1 ของราษฎรทั้ง 30 ราย ระบุเป็นพื้นที่ที่น้ำทะเลท่วมถึง จึงเป็นการแจ้ง ส.ค.1 ทับที่ดินของรัฐ การแจ้งไม่ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดิน จึงไม่ต้องดำเนินการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ ตามมาตรการของ กบร.อีกที่ประชุมจึงได้มีมติเห็นชอบกับ ข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ที่ไม่รับอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศในพื้นที่น้ำลอบ ซึ่งกรณีนี้เป็นอีกกรณีศึกษาหนึ่งที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ที่อ้าง ส.ค.1 ในการพิสูจน์สิทธิแต่ ส.ค.1 แจ้งทับที่ดินของรัฐชัดเจน ทำให้การแจ้งไม่ก่อให้เกิดสิทธิ เมื่อส่งมาอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศจึงไม่สามารถส่งอ่านแปลให้ได้ เนื่องจากพยานหลักฐานที่นำมาอ้างว่าไม่มีส่วนสนับสนุนครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องกันมาก่อนการมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ ตามมาตรการพิสูจน์สิทธิของ กบร. แต่อย่างไร

บทที่ 3 วิธีการศึกษา

3.1 ขอบเขตและวิธีการศึกษา

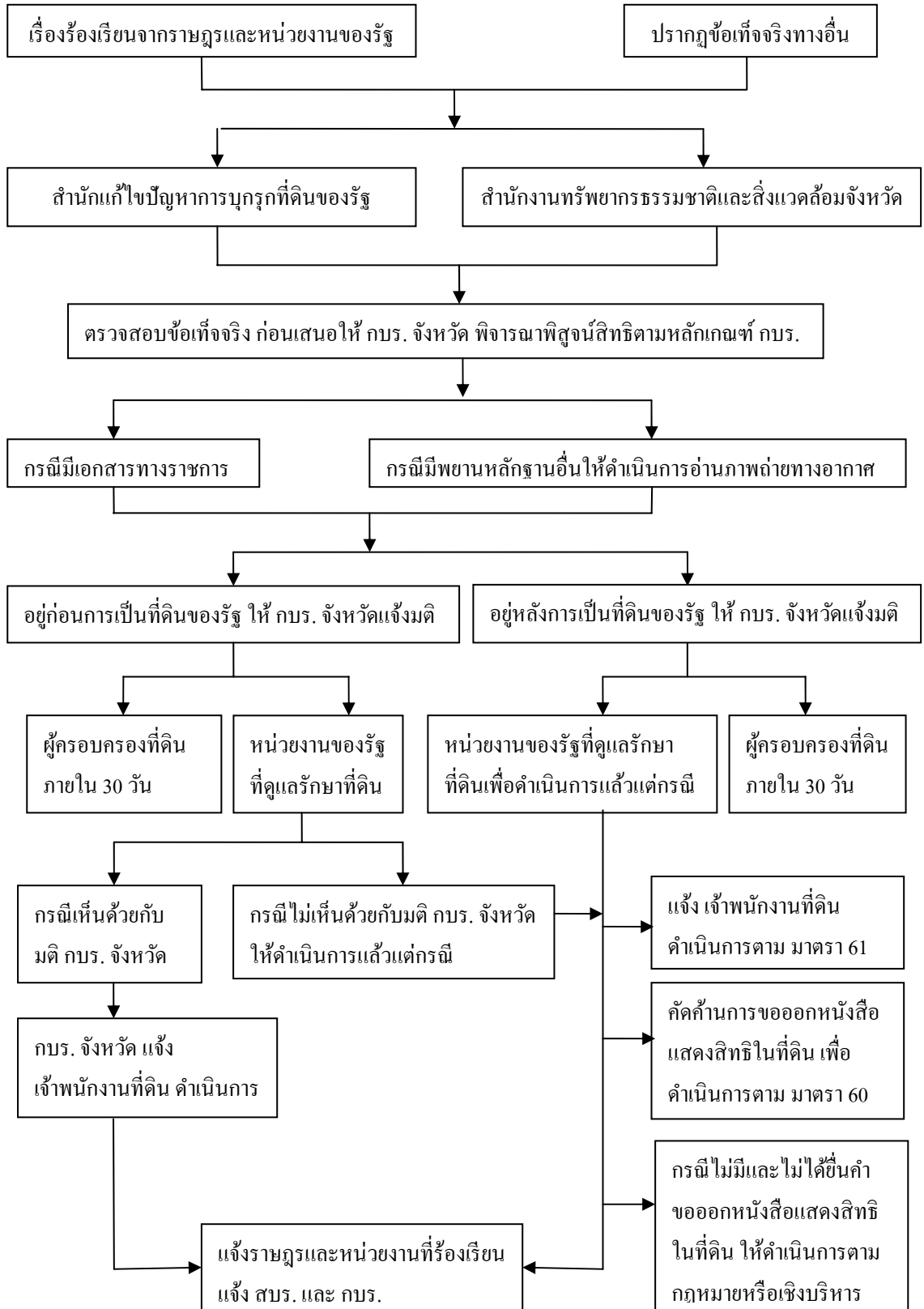
การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรณีการขอความเป็นธรรม ในการออก โฉนดที่ดินในที่สาธารณประโยชน์ ราย นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ตามหลักฐานการแจ้งการ ครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เลขที่ 1 หมู่ที่ 6 ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัด พระนครศรีอยุธยา ได้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิที่ดิน ตามมาตรการของคณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ตามภาพ 1 แสดงขั้นตอนการดำเนินงาน แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยได้พิจารณาพิสูจน์สิทธิตั้งแต่ขั้นตอนการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงพร้อมทั้งเอกสารหลักฐาน และเสนอให้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการ พิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด พระนครศรีอยุธยา (กบร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) จึงเป็นการศึกษาข้อมูลเชิง คุณภาพ โดยมีขอบเขตและวิธีการศึกษา ดังนี้

3.1.1 ขอบเขตการศึกษา

กำหนดขอบเขตเรื่อง การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามแนวทาง และมาตรการพิสูจน์สิทธิของ กบร. กรณี ราย นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ขอความเป็นธรรม ในการออกโฉนดที่ดินในที่สาธารณประโยชน์ ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัด พระนครศรีอยุธยา ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เลขที่ 1 หมู่ที่ 6 ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา หลังจากที่ผู้ขอรับการ ประเมินรับเรื่องมาดำเนินการแล้ว ก็ได้ตรวจสอบว่าเรื่องดังกล่าว อยู่ในหลักเกณฑ์การ รับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการได้หรือไม่ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ว่าให้รับเรื่องดำเนินการได้ ต้องเป็นกรณี ดังต่อไปนี้

- (1) บุคคลมีข้อโต้แย้งสิทธิครอบครองที่ดินอยู่ในเขตที่ดินของรัฐ กับ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐนั้น
- (2) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ มีข้อโต้แย้งกันเกี่ยวกับสถานะ ตำแหน่ง ขอบเขต เนื้อที่ของที่ดินของรัฐนั้น
- (3) มีเหตุอันควรสงสัยว่า บุคคลเข้าครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่ในเขตที่ดิน ของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ก็ ตาม (สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, 2560, หน้า 40)

ภาพ 1 ขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

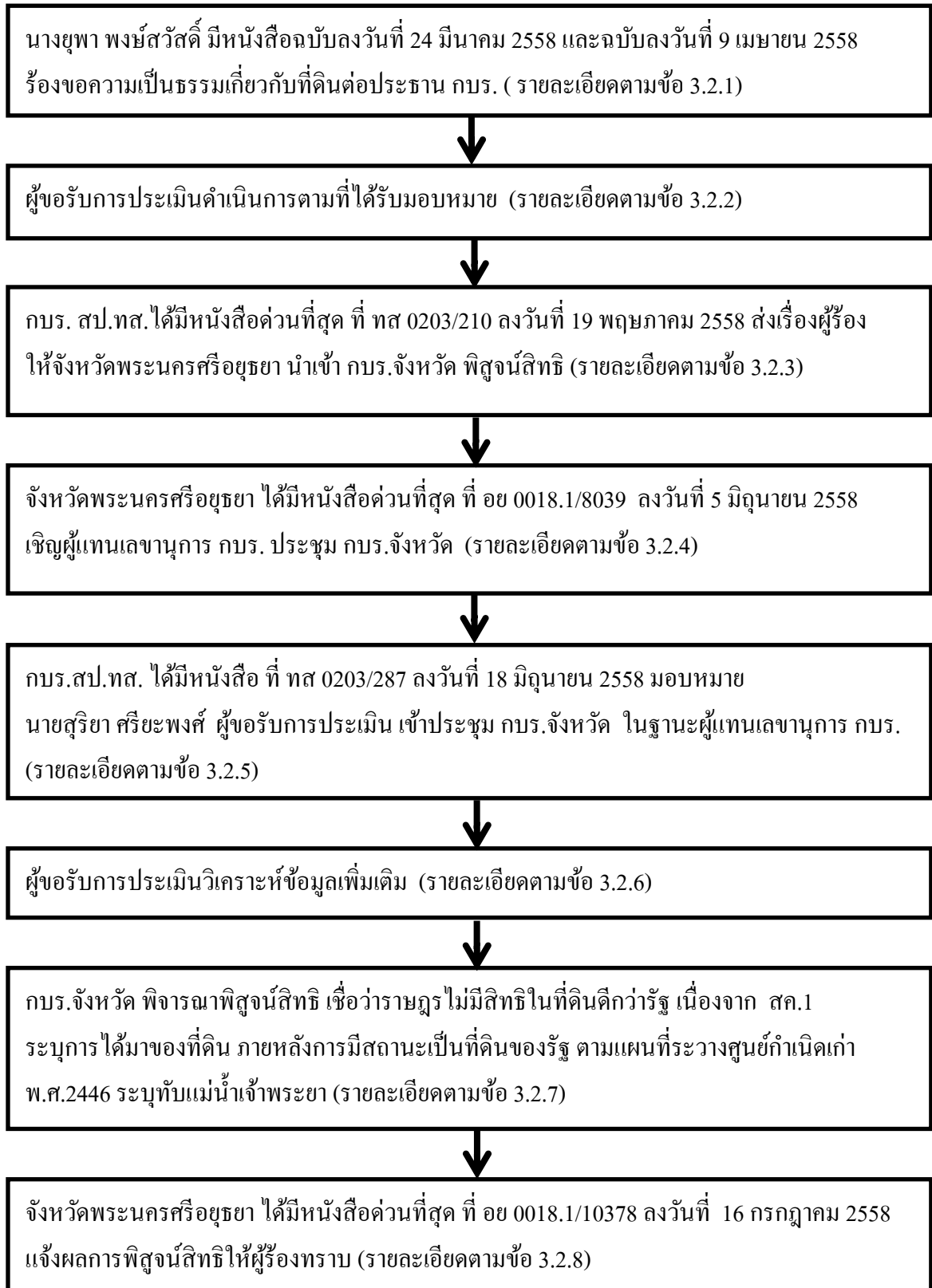


ซึ่งกรณีนี้ เข้าหลักเกณฑ์ ตามข้อ 3.1.1 (1) เป็นกรณีบุคคลมีข้อโต้แย้งสิทธิกับรัฐ ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหามาตรการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 เมื่ออยู่ในหลักเกณฑ์รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ผู้ขอรับการประเมินได้สรุปข้อเท็จจริงทั้งหมด พร้อมพยานหลักฐาน ทั้งระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องนำเสนอเรียนผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อนำเรื่องเข้า กบร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พิสูจน์สิทธิในที่ดินให้กับผู้ร้องต่อไป จากนั้น กบร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้มีหนังสือเชิญประชุมผู้ขอรับการประเมิน ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนไปร่วมประชุม จึงได้ตรวจสอบข้อมูลและพยานหลักฐานพร้อมทั้งศึกษาระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานการปฏิบัติงานกับฝ่ายเลขานุการ กบร.จังหวัด ให้จัดเตรียมข้อมูลและเอกสารหลักฐาน ในส่วนที่ยังไม่ชัดเจนให้ละเอียดครบถ้วน และเมื่อได้เดินทางไปประชุม ซึ่งก่อนการประชุมได้ประสานกับฝ่ายเลขานุการ กบร.จังหวัด ขอรับระเบียบวาระการประชุมมาทำการศึกษา เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงโดยละเอียด

3.1.2 วิธีการศึกษา

กรณีพิพาทรายนี้ เป็นการศึกษาโดยรวบรวมข้อมูลเอกสาร ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ทั้งสองฝ่าย คือ ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐและจากรายการ พร้อมทั้ง ศึกษาข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้ง พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และมาตรการของ กบร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ และเรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ โดยปรากฏตามภาพ 2 แสดงขั้นตอนการดำเนินงานแก้ไขปัญหารื่องร้องเรียน ตามมาตรการของ กบร. ดังนี้

ภาพ 2 ขั้นตอนการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนรายนางยุพา พงษ์สวัสดิ์
ตามมาตรการของ กบร.



3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

จากภาพ 2 แสดงขั้นตอนการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนตามมาตรการของ กพร.กรณีขอความเป็นธรรมในการออกโฉนดที่ดินในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ราย นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ตามหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 1 ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ขอรับการประเมินได้วิเคราะห์และพิจารณาดำเนินการ โดยมีลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

3.2.1 สปร.ได้รับหนังสือจากผู้ร้อง ราย นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ฉบับลงวันที่ 24 มีนาคม 2558 และฉบับลงวันที่ 9 เมษายน 2558 เรื่อง ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินต่อประธานกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐว่า ผู้ร้องกับพวกได้นำหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 1 หมู่ 6 ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไปยื่นขอออกโฉนดที่ดินต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาสาขาวังน้อย แต่สำนักงานที่ดินจังหวัดฯได้ยกเลิกคำขอ โดยแจ้งว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดทั้งแปลงทับแม่น้ำเจ้าพระยา ตามแผนที่ระวางศูนย์กำเนิด (แผนที่ข้าหลวง) ผู้ร้องจึงประสงค์ให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กพร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน

3.2.2 ผู้ขอรับการประเมิน ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการเรื่องนี้ จึงได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานประกอบการร้องเรียนแล้วปรากฏผลสรุปว่า

(1) เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2553 นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ กับพวก ได้นำที่ดิน ส.ค.1 เลขที่ 1 หมู่ที่ 6 ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไปเป็นหลักฐานขอออกโฉนดที่ดิน ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สาขาวังน้อย โดยที่ดินแปลงที่นำรังวัดได้รับมรดกมาจากมารดา ซึ่งครอบครองต่อเนื่องจากทายาทของผู้แจ้ง ส.ค.1 ที่แจ้งการครอบครองเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2498 โดย นายงอก ไวยธาร์ นางตุ้ ยมดิษฐ์ และนางเทียม ศิรินาบ ระบุการได้ที่ดินมาโดยการรับมรดกจากบิดามารดา ซึ่งปกครองมาประมาณ 40 ปีเศษ (ประมาณปี พ.ศ.2458) สภาพที่ดินเป็นที่ปลูกบ้านอาศัย

(2) สำนักงานที่ดินจังหวัดฯ ได้ทำการรังวัดที่ดิน และตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้ว ปรากฏว่า ตำแหน่งที่ดินที่ทำการรังวัด ทับระวางศูนย์กำเนิด (แผนที่ข้าหลวง) ซึ่งระบุว่าเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา สำนักงานที่ดินจังหวัดฯ จึงได้มีหนังสือแจ้ง

อำเภอบางปะอิน ให้ดำเนินการตรวจสอบว่า ที่ดินแปลงพิพาทรुकกล้า หรือ ทับที่
 สาธารณประโยชน์แม่น้ำเจ้าพระยาหรือไม่ อย่างไร ซึ่งอำเภอบางปะอิน และองค์การ
 บริหารส่วนตำบลวัดยม (อบต.วัดยม) ได้แจ้งผลการตรวจสอบว่า ที่ดินแปลงพิพาททั้ง
 แปลง ทับที่สาธารณประโยชน์แม่น้ำเจ้าพระยา สำนักที่ดินจังหวัดฯ จึงมีคำสั่งยกเลิกคำ
 ขอออกโฉนดที่ดิน

(3) ผู้ร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
 สำนักงานที่ดินจังหวัดฯ ได้พิจารณา แจ้งผลตามหนังสือที่ อย 0020.02/2/3146 ลงวันที่
 31 มีนาคม 2558 ความสรุปว่า พยานหลักฐานที่ผู้ร้องนำมาแสดง ไม่อาจหักล้างผลการ
 ตรวจสอบของอำเภอ และ อบต.วัดยม ว่าที่ดินแปลงพิพาทที่ขออากโฉนดเป็นที่
 สาธารณประโยชน์ (แม่น้ำเจ้าพระยา) จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ ตาม
 กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) และเมื่อมีความชัดเจนแจ้งตามเอกสารหลักฐานแล้วว่า
 เป็นการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ จึงไม่อยู่ใน
 หลักเกณฑ์ที่จะเสนอ กบร.จังหวัด พิจารณาพิสูจน์สิทธิได้ ตามหนังสือสั่งการกรมที่ดิน
 ที่ มท 0516.2/ว 19473 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ด้วยเหตุดังกล่าว คำสั่งยกเลิกคำขอ
 ออกโฉนดของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดฯ สาขาวังน้อย จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และ
 ไม่ต้องนำเรื่องเสนอ กบร.จังหวัด เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดฯ
 จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ และไม่นำเรื่องเสนอ กบร.จังหวัด เพื่อพิสูจน์สิทธิที่ดิน

(4) ผู้ขอรับการประเมินได้พิจารณาข้อเท็จจริง และวิเคราะห์ข้อมูลใน
 เบื้องต้นจากเอกสารหลักฐานที่ผู้ร้องส่งมาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องโต้แย้งสิทธิระหว่าง
 ราษฎรกับหน่วยงานของรัฐอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กบร.จังหวัด ที่จะพิสูจน์สิทธิให้ได้
 ข้อยุติ ตามมาตรการพิสูจน์สิทธิของ กบร. นัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
 แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และวิเคราะห์แล้วเห็นว่า อำนาจหน้าที่ใน
 การพิสูจน์สิทธิเป็นอำนาจหน้าที่ของ กบร.จังหวัดโดยตรง ตาม ข้อ 2 (4) ในคำสั่ง
 แต่งตั้ง กบร.จังหวัด ที่ 1/2553 ลงวันที่ 19 มกราคม 2553 และมาตรการพิสูจน์สิทธิของ
 กบร. ก็มีได้ระบุว่า กรณีราษฎร ครอบครองทำประโยชน์ทำเป็นประโยชน์ภายหลัง
 ไม่ต้องนำเรื่องเข้า กบร. จังหวัดพิสูจน์สิทธิแต่ประการใด จึงได้สรุปเรื่องนำเสนอ
 ผู้บังคับบัญชา เพื่อมีหนังสือแจ้งไปยังจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้นำเรื่องของผู้ร้องราย
 นี้เข้าพิจารณาพิสูจน์สิทธิใน กบร.จังหวัดต่อไป

3.2.3 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ทส 0203/210 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2558 ส่งเรื่องของผู้ร้องให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นำเข้า กบร. จังหวัด พิจารณาพิสูจน์สิทธิแล้ว เนื่องจากสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ กบร. พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีของเรื่องนี้ราษฎร ได้โต้แย้งสิทธิในที่ดินกับรัฐ การที่สำนักงานที่ดินจังหวัดได้มีคำสั่ง ไม่รับอุทธรณ์ และไม่นำเรื่องเสนอ กบร.จังหวัด พิจารณาพิสูจน์สิทธิ โดยการพิจารณาผลการตรวจสอบของอำเภอและ อบต.วัดยม อาจมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานมาตรการของ กบร. เรื่องพิสูจน์สิทธิตามกรอบอำนาจหน้าที่ของ กบร.จังหวัด ตามมติที่ประชุม กบร.ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ตามหนังสือที่ ทส 0203/2579 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2551 ที่แจ้งให้ทุกจังหวัดทราบและถือปฏิบัติแล้ว

3.2.4 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ อย 0018.1/8039 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2558 แจ้งว่าได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าพิจารณาใน กบร.จังหวัดแล้ว ในการประชุมครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2558 โดยได้เชิญผู้แทนเลขานุการ กบร. เข้าร่วมประชุมด้วย

3.2.5 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากร ได้มีหนังสือที่ ทส 0203/287 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2558 แจ้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ว่ารองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะเลขานุการ กบร.ได้มอบหมายให้นายสุริยา ศรียะพงศ์ ผู้ขอรับการประเมิน เป็นผู้แทนเลขานุการ กบร. เข้าร่วมประชุม กบร.จังหวัดครั้งนี้ โดยมี นายเกษตรพงศ์ เหน่งเพชร นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ เข้าร่วมประชุมด้วย

3.2.6 ก่อนกำหนดเวลาเข้าร่วมประชุมผู้ขอรับการประเมินได้เข้าพบฝ่ายเลขานุการของ กบร.จังหวัด เพื่อขอเอกสารทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายราษฎรมาศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจะได้ให้ความเห็นต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กบร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ได้ถูกต้องตรงตามประเด็น เมื่อผู้ขอรับการประเมินได้ตรวจสอบเอกสารฝ่ายรัฐแล้วปรากฏว่ามีระวางศูนย์กำเนิด (แผนที่ข้าหลวง) ซึ่งทางราชการได้ทำไว้เมื่อปี พ.ศ.2446 ระบุนพื้นที่บริเวณดังกล่าวว่าเป็นลำน้ำเจ้าพระยา ส่วนผู้ร้องมีเอกสารหลักฐาน ส.ค.1 ระบุนการได้มาของที่ดินรับมรดกมาจากบิดามารดาปกครองมาประมาณ 40 ปี เศษ (ประมาณปี พ.ศ.2458) จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ผู้ร้องครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการมีสถานะ

เป็นที่ดิน ของรัฐ การแจ้ง ส.ค.1 ไม่ก่อให้เกิดสิทธิตามมาตรา 5 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ.2497 เมื่อถึงกำหนดเวลาการประชุมผู้ขอรับการประเมินได้ชี้แจงทำความเข้าใจต่อที่ประชุม กบร.จังหวัด เกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หลักเกณฑ์ในการพิสูจน์สิทธิตามมาตราการของ กบร. ตลอดจนทั้งอำนาจหน้าที่ของ กบร.จังหวัด ในการพิสูจน์สิทธิและรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา เมื่อ กบร.จังหวัดเข้าใจอำนาจหน้าที่ตามที่ได้ชี้แจงแล้ว ก็ได้รับเรื่องของผู้ร้องรายนี้ พิสูจน์สิทธิตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ในการพิสูจน์สิทธิผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่ประธาน กบร. ได้สอบถามผู้ขอรับการประเมิน ซึ่งเป็นผู้แทนเลขานุการ กบร. เกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้ ซึ่งผู้ขอรับการประเมินได้ตอบชี้แจงไปว่า เมื่อทางอำเภอบางปะอิน และ อบต.วัดยม ยืนยันว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นแม่น้ำเจ้าพระยาจริง ซึ่งข้อเท็จจริงการได้มาซึ่งเอกสาร ส.ค.1 ของผู้ร้อง ก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิอยู่แล้ว คือแจ้งทับแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบกับพยานที่ได้สอบมา 2-3 ปาก ดังกล่าว ที่บอกว่าการถมที่ เป็นกระบวนการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ แม้จะมีข้อโต้แย้งของผู้ร้อง โดยอ้างเหตุผลประกอบด้วยก็ตาม ก็เป็นธรรมดาของการโต้แย้งสิทธิของตน ซึ่งเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจว่าจะรับฟัง หรือไม่ แต่ในวันนี้การพิจารณาในที่ประชุม กบร.จังหวัด ก็เป็นไปตามกระบวนการอีกช่องทางหนึ่ง ซึ่งผู้ร้องสามารถใช้สิทธิเพื่อการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองที่ดินของตนได้ หากไม่พอใจผลการพิจารณาของ กบร.จังหวัด ก็สามารถใช้สิทธิในทางศาลต่อไปได้

3.2.7 ผลการพิสูจน์สิทธิปรากฏว่า ผู้ร้องไม่มีสิทธิในที่ดินดีกว่ารัฐ เนื่องจากพยานหลักฐาน ส.ค.1 ที่นำมากล่าวอ้างนั้น ระบุการได้มาของที่ดินเมื่อ พ.ศ. 2458 ซึ่งได้มาภายหลังการเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว และตามพยานหลักฐานที่ปรากฏ ซึ่งประกอบด้วย ผลการรังวัดระวางศูนย์กำเนิด (แผนที่ข้าหลวง) ประกอบคำให้การของนายอำเภอบางปะอิน นายก อบต.วัดยม ยืนยันว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์แม่น้ำเจ้าพระยามามากกว่า 100 ปี

3.2.8 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ อย 0018.1/10379 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2548 รายงานให้ กบร.ทราบว่าได้แจ้งผลมติที่ประชุมของ กบร.จังหวัด ให้ นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ผู้ร้อง ทราบแล้ว

บทที่ 4 ผลการศึกษา

4.1 ผลการศึกษา

การดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรณีขอความเป็นธรรมในการออกโฉนดที่ดิน ในที่สาธารณประโยชน์ ราย นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ โดยอ้างหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 1 หมู่ที่ 6 ตำบลวัดยม อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ดำเนินการตามระเบียบ กฎหมาย และแนวทางในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามมาตรการที่ กบร.กำหนดทุกประการ ซึ่งปรากฏผลการดำเนินการ ดังนี้

4.1.1 ผลการประชุม

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ครั้งที่ 1/2558 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2558 ณ ศาลากลางจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้พิจารณากรณีของนางยุพา พงษ์สวัสดิ์ โดยผู้ขอรับการประเมินได้เข้าร่วมประชุมด้วยในฐานะผู้แทนเลขานุการ กบร. ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาใน 2 ประเด็นหลัก กล่าวคือ

(1) เรื่องของผู้ร้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กบร.จังหวัด หรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้ขอรับการประเมินได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า ไม่ว่าผู้ร้องจะครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนหรือหลังการหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หากผู้ร้องยื่นขอพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กบร. อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กบร.จังหวัดที่จะพิจารณา ตามหนังสือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ ทส 0203/ว 579 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2551 ที่ได้แจ้งให้จังหวัดทราบและถือปฏิบัติ รวมทั้ง กบร.จังหวัดแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 8 (7) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรการของ กบร.ตามในข้อ 2 (4) ของคำสั่งแต่งตั้ง กบร.จังหวัด ที่ 1/2553 ลงวันที่ 19 มกราคม 2553 และมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 ซึ่งในมาตรการดังกล่าวมิได้ระบุว่ากรณีราษฎรครอบครองทำประโยชน์ภายหลังไม่ต้องนำเรื่องเข้า กบร.จังหวัดพิสูจน์สิทธิ เพียงแต่ระบุไว้กว้างๆในข้อ 1 ของมาตรการว่าการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขต

ที่ดินของรัฐต้องมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ แต่เมื่อมาพิจารณาในข้อ 2 ของมาตรการที่ว่า เมื่อพิสูจน์สิทธิตามข้อ 1 แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐให้ กบร.จังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายใน 30 วันทำการและแจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการนั้น ก็หมายความว่า ไม่ว่าจะครอบครองทำประโยชน์มาก่อนหรือหลังการเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิระหว่างราษฎรกับรัฐ ว่าตนมีสิทธิในที่ดินดีกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กบร.จังหวัด ที่จะดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินซึ่งในประเด็นนี้ที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กบร.จังหวัด พระนครศรีอยุธยาที่จะพิสูจน์สิทธิให้กับผู้ร้อง

(2) ผู้ร้องมีสิทธิในที่ดินดีกว่ารัฐหรือไม่ ในประเด็นนี้ที่ประชุมได้ร่วมกันตรวจสอบระวางศูนย์กำเนิดแผนที่และได้หารือร่วมกันได้ข้อยุติว่า ตามพยานหลักฐานที่ปรากฏ ซึ่งประกอบด้วยผลการรังวัดระวางศูนย์กำเนิด (แผนที่ข้าหลวง) แผ่น 15 ต และระวาง U.T.M. 51137 IV 7006 – 11,10 ประกอบกับคำให้การของนายอำเภอบางปะอิน ยืนยันที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ และนายก อบต. วัชยม ยืนยันว่าบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ (แม่น้ำเจ้าพระยา) มากกว่าร้อยปีแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงในส่วนของผู้ร้องฟังได้ว่าผู้ร้องได้เข้าครอบครองมาก่อนที่จะดำเนินการออก ส.ค.1 ประมาณ 40 ปีเศษ (ประมาณปี พ.ศ.2458) เป็นการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการที่ที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ก่อนแล้วผู้ร้องจึงไม่อาจอ้างเหตุแห่งการครอบครองของตนดังกล่าวมาโต้แย้งสิทธิเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิใดๆ ในที่ดินดังกล่าวได้แต่อย่างใด ผลการประชุมกรณีนี้แสดงรายละเอียดดังในภาคผนวก ข

4.1.2 ผลการพิสูจน์สิทธิ

การพิจารณาพิสูจน์สิทธิปรากฏว่าราษฎรไม่มีสิทธิในที่ดินดีกว่ารัฐ เนื่องจากหลักฐาน ส.ค.1 ที่ราษฎรนำมากล่าวอ้างในการพิสูจน์สิทธินั้น ในการพิจารณาของ กบร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยาปรากฏว่า ครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐเป็นการแจ้งที่ดินทับแม่น้ำเจ้าพระยาในอดีตตามแผนที่ระวางศูนย์กำเนิดทำให้การแจ้งการครอบครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิตามมาตรา 5 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 รายละเอียดดังใน ภาคผนวก ข

4.1.3 การดำเนินงานตามมาตรการของ กบร.ภายหลังการพิสูจน์สิทธิ

เมื่อผลการพิสูจน์สิทธิปรากฏว่าราษฎรครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังการมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ กบร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ต้องแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิให้กับราษฎรทราบ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐเมื่อทราบเรื่องแล้วว่าเอกสารหลักฐาน ส.ค.1 ที่ราษฎรนำมา กล่าวอ้างพิสูจน์สิทธิกับรัฐ เป็นการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังและเป็นการแจ้งทับที่ดินของรัฐทำให้การแจ้งไม่ก่อให้เกิดสิทธิ ก็ต้องดำเนินแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อจำหน่าย ส.ค.1 ออกจากสารบบต่อไป เพื่อป้องกันมิให้นำหลักฐานส.ค.1 ไปออกเอกสารสิทธิได้อีก ซึ่งกรณีนี้จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้แจ้งผลการพิจารณาของที่ประชุม กบร.จังหวัด ให้นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ผู้ร้องทราบแล้ว รายละเอียดแสดงดังใน ภาคผนวก ข

4.2 สรุปผลการศึกษา

กรณีศึกษาดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ที่ดินของรัฐทุกประเภทไม่ว่าจะครอบครองทำประโยชน์มาก่อนหรือหลังหากราษฎรร้องขอประสงค์จะพิสูจน์สิทธิกับ กบร.จังหวัด หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐรวมทั้งฝ่ายเลขานุการของ กบร.จังหวัดก็ตาม จะต้องสรุปเรื่องนำเสนอ กบร.จังหวัดพิจารณาพิสูจน์สิทธิให้ เป็นไปตามมาตรการของ กบร.ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 ทุกสาย เมื่อพิสูจน์แล้วเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นที่น้ำลอบ (น้ำทะเลท่วมถึง) หรือแม่น้ำเจ้าพระยาก็ตาม แม้ปัจจุบันจะมีสภาพสิ้นเงินหากยังไม่ได้ทำการถอนสภาพ ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ไม่สามารถที่จะขออออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ การแจ้ง ส.ค.1 ทับที่ดังกล่าวเป็นผลให้การแจ้งการครอบครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิตามมาตรา 5 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 พื้นที่น้ำลอบ ซึ่งเป็นพื้นที่ในภาวะปกติน้ำทะเลท่วมถึงเป็นที่ชายตลิ่ง จึงเป็นที่สงวนหวงห้ามโดยสภาพของพื้นที่เอง ซึ่งสอดคล้องกับกรณีของนางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ที่ขออออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน ทับระวางศูนย์กำเนิด (แผนที่ข้าหลวง) ที่ระบุว่าเป็นแม่น้ำเจ้าพระยาในอดีต ซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่น้ำท่วมถึงจึงเป็นที่สงวนหวงห้ามโดยสภาพของพื้นที่เองเช่นเดียวกัน สภาพ

พื้นที่ดังกล่าว ราษฎรจึงไม่สามารถเข้าไปครอบครองทำประโยชน์ หรือขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ด้วยเหตุที่ได้กล่าวมา

บทที่ 5

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผล

กรณีศึกษาเรื่อง การขอความเป็นธรรมในการออกโฉนดที่ดิน ในที่สาธารณะ ประโยชน์ ราย นางยุพา พงษ์สวัสดิ์ ตามหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 1 หมู่ที่ 6 ตำบลวัดยมอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นการดำเนินงานเชิงคุณภาพ จึงมีผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องชอบด้วยมาตรการพิสูจน์สิทธิของ กพร.ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 เป็นธรรมกับทั้งราษฎรและต่อสังคมส่วนรวม โดยมีต้องนำกรณีพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งมีผลสรุปของการศึกษา ดังนี้

ผู้ขอรับการประเมิน ได้ศึกษาและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องประสงค์จะพิสูจน์สิทธิกับ กพร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แต่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ไม่ดำเนินการให้โดยอ้างเป็นการเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐแล้ว เห็นว่า มาตรการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 8(2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 ไม่ได้ระบุไว้ว่ากรณีราษฎรครอบครองทำประโยชน์ภายหลังไม่ต้องนำเรื่องเข้า กพร.จังหวัดพิสูจน์สิทธิเพียงแต่ระบุไว้กว้างๆ ในข้อ 1 ของมาตรการว่า การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาในข้อ 2 ของมาตรการที่ว่าเมื่อพิสูจน์สิทธิตามข้อ 1 แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐให้ กพร.จังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าว ให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายใน 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐพิจารณาด้วยนั้น ก็หมายความว่าไม่ว่าจะครอบครองทำประโยชน์มาก่อนหรือหลังการเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรว่าตนมีสิทธิในที่ดินดีกว่าอีกฝ่ายหนึ่งจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กพร.จังหวัด ที่จะต้องดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน และเป็นการปฏิบัติตามหนังสือเวียนสั่งการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ ทส 0203/ว579 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2551 เรื่องการดำเนินการตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุก

ที่ดินของรัฐ ซึ่งกรณีนี้ กบร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินให้กับผู้ร้องแล้วผลปรากฏว่าไม่มีสิทธิในที่ดิน เนื่องจากหลักฐาน ส.ค.1 ที่นำมายื่นขอพิสูจน์สิทธิ ระบุการได้มาของที่ดินเมื่อ พ.ศ.2458 ซึ่งได้มาภายหลังการเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว และตามพยานหลักฐานที่ปรากฏ ซึ่งประกอบด้วย ผลการรังวัดระวางศูนย์กำเนิด (แผนที่ข้าหลวง) ประกอบคำให้การของนายอำเภอบางปะอิน นาย กอบต.วัดยม ยืนยันว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์แม่น้ำเจ้าพระยามามากกว่า 100 ปี กบร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้แจ้งผลการพิจารณาให้ร้องทราบด้วยแล้ว

5.2 ปัญหาและอุปสรรค

5.2.1 กรณีพิพาทเรื่องนี้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการของ กบร.จังหวัด มีความเห็นว่าราษฎรที่มายื่นขอพิสูจน์สิทธิที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิในเขตที่ดินของรัฐกรณีครอบครองทำประโยชน์ภายหลังไม่ต้องนำเรื่องเสนอ กบร.จังหวัด โดยอ้างหนังสือสั่งการของกรมที่ดิน ที่ มท 0516.2/ว19473 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 เรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งความคิดเห็นดังกล่าวไม่ถูกต้อง จึงต้องใช้เวลาเป็นอย่างมากในการชี้แจงให้คณะอนุกรรมการของ กบร.จังหวัดเข้าใจ ประกอบกับ การพิสูจน์สิทธิที่ดินมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทำให้อนุกรรมการหลาย ๆ หน่วยงานเกิดความสับสนในขั้นตอนการพิสูจน์ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้ชี้แจงทำความเข้าใจแล้วคณะอนุกรรมการฯ ได้มีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของ กบร.จังหวัด

5.2.2 เนื่องจากมีเรื่องเกี่ยวกับศาลปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กรณีที่สำนักงานที่ดินจังหวัดมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ และไม่นำเรื่องเข้า กบร.จังหวัด โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดได้แจ้งให้ผู้ร้องไปใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ได้อ่าน หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบและรวดเร็ว เพื่อไม่ให้กระทบสิทธิของผู้ร้องและไม่เป็นการไปก้าวก้าวอำนาจศาล

5.2.3 ต้องศึกษาระเบียบและแนวทาง มาตรการพิสูจน์สิทธิของ กบร.ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพื่อชี้แจงให้หน่วยงานต่าง ๆ เห็นด้วยและปฏิบัติตาม รวมทั้งระเบียบกฎหมาย หนังสือสั่งการของหน่วยงานราชการอื่นด้วย ที่อ้างว่าครอบครองทำประโยชน์ภายหลัง ไม่ต้องเข้า กบร.พิสูจน์สิทธินั้นขัดกับมาตรการของ กบร.หรือไม่ อย่างไร

5.3 ข้อเสนอแนะ

การสร้างองค์ความรู้แก่หน่วยงานส่วนภูมิภาค โดยการถ่ายทอดความรู้เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานส่วนใหญ่ เกิดจากการปฏิบัติงานของส่วนภูมิภาคที่ยังขาดความรู้ และความเข้าใจที่แท้จริงในขั้นตอน หลักเกณฑ์ และมาตรการของ กพร. โดยจากผลการศึกษาคณินี้ เช่นขั้นตอนการดำเนินงานเป็นต้น ซึ่งยังไม่ตรงกับแนวทางมาตรการของ กพร. ในเรื่องนี้ผู้ขอรับการประเมินมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.3.1 เห็นควรดำเนินการถ่ายทอดองค์ความรู้ในเชิงรุก ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยจัดเจ้าหน้าที่ของ สพร.แบ่งเป็นกลุ่มตามเขตพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบลงพื้นที่ในการรับฟังปัญหาอุปสรรคโดยให้คำปรึกษาและเสนอแนะตามมาตรการของ กพร. การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ก็จะเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม

5.3.2 จัดตั้ง คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กพร.ส่วนกลาง) เพื่อให้ทำหน้าที่กลั่นกรองการปฏิบัติหน้าที่ของ กพร.จังหวัด และเสนอ นโยบายหรือแผนงาน ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ กพร. พิจารณา เพื่อมีมติให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

5.3.3 กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และมาตรการของ กพร. เกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐคลาดเคลื่อน เห็นควรประสาน โดยตรงกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องนี้ เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

5.3.4 กรณีหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นอนุกรรมการใน กพร.จังหวัด หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับมาตรการพิสูจน์สิทธิของ กพร. ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 สพร. ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ กพร. ควรมีหนังสือ ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานให้ถูกต้องต่อไป

บรรณานุกรม

สำนักแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ.(2560).หนังสือแนวทาง วิธีการ และมาตรการ
ในการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ.กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สมจิตร ทองประดับ (2554) คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
นิติบรรณการ

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546.
(2546,ตุลาคม 9).ราชกิจจานุเบกษา,เล่ม 120 (ตอนที่ 100 ก)

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายสุริยา ศรียะพงศ์
วัน เดือน ปีเกิด	12 พฤษภาคม 2516
สถานที่เกิด	จังหวัดสงขลา
วุฒิการศึกษา	สำเร็จปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2539
ตำแหน่งหน้าที่	ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ตำแหน่งเลขที่ 88 ส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 1 สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงาน ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
การปฏิบัติงาน ในปัจจุบัน	1. ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนเลขานุการ คณะกรรมการแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ไปร่วมประชุมคณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดต่างๆ (กบร.จังหวัด) ที่เชิญไปร่วมประชุม 2. ตรวจสอบ ติดตาม การดำเนินงานของ กบร.จังหวัด ให้เป็นไป ตามมาตรการของ กบร. มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบและ กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน 3. วินิจฉัยข้อกฎหมาย และตอบข้อหารือเกี่ยวกับการแก้ไข ปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ภาคผนวก

คำรับรองผู้บังคับบัญชา

ขอรับรองว่า ได้ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของเอกสารผลงานวิชาการ
ฉบับนี้แล้ว ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม และเป็นผลงานของผู้ประเมินโดยแท้จริง

ลงชื่อ ว่าที่ ร.ต.

(พีรพล มั่นจิตต์)

ผู้อำนวยการสำนักแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่ดินของรัฐ