

แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

๑. เหตุผลและความจำเป็น

ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ ๕๑๓,๑๑๕.๐๖ ตารางกิโลเมตร (๑๙๘,๔๕๔ ตารางไมล์) หรือประมาณ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ ในขณะที่ประเทศไทยมีประชากรประมาณ ๖๕ ล้านคน อัตราการเพิ่มของประชากรจากการสำรวจรวบรวมข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าในปี พ.ศ.๒๕๒๗ ประเทศไทยมีประชากรประมาณ ๕๐ ล้านคน ในปี พ.ศ.๒๕๓๙ หรืออีก ๑๒ ปีต่อมา เพิ่มขึ้นเป็น ๖๐ ล้านคน และคาดว่าจะมีประชากรประมาณ ๗๐ ล้านคน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ แม้ว่าอัตราการเพิ่มของประชากรจะมีแนวโน้มที่ลดลง แต่ก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในขณะที่พื้นที่ของประเทศไทยยังคงเท่าเดิม ที่ดินส่วนที่มีกฎหมายอนุญาตให้ประชาชนสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้ ปัจจุบันล้วนมีเจ้าของหรือถูกจับจองแล้วทั้งสิ้น คงเหลือแต่ที่ดินของรัฐส่วนที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และเป็นอำนาจหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐไม่อาจดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันได้อย่างทั่วถึง ประชาชนบางกลุ่มจึงเข้าไปยึดถือครอบครองแสดงความเป็นเจ้าของในที่ดินของรัฐดังกล่าว

ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนับวันจะมีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งตามสถิติที่ปรากฏจากการสำรวจของกรมที่ดินเมื่อปี ๒๕๓๕ พบว่าที่สาธารณประโยชน์ทั่วประเทศ มีประมาณ ๓๔,๐๐๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๗ ล้าน ๖ แสนไร่ ถูกบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์และอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของประมาณ ๑๐๕,๐๐๐ ราย เนื้อที่ประมาณ ๓ ล้าน ๕ แสนไร่ และที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ แม้ว่าภาครัฐจะได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเชิงบังคับ เช่น ออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ หรือดำเนินคดีกับผู้บุกรุกแล้วก็ตาม นอกจากจะไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาเท่าที่ควรแล้ว ในบางพื้นที่กลับกลายเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ที่จะได้ศึกษาต่อไปนี้จึงไม่มุ่งเน้นที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก แต่จะแสวงหามาตรการที่เหมาะสมในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน

๒. ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

มีข้อมูลที่กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ว่า เกิดจากตัวประชาชนซึ่งเป็นผู้บุกรุกดังนี้

๑) ผู้บุกรุกไม่ทราบว่าเป็นสงวนหวงห้ามอย่างสุจริตใจ เมื่อเห็นว่าเป็นที่ว่างเปล่าจึงเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์

๒) ผู้บุกรุกไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอน ผู้บุกรุกประเภทนี้อาจทราบแต่เพียงว่าที่ดินบริเวณนั้น ๆ เป็นที่สงวนหวงห้ามแต่ไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอนก็เข้าไปยึดถือครอบครอง ผู้บุกรุกประเภทนี้บางคนเป็นผู้เคารพกฎหมาย เช่น เมื่อทางราชการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ไม่คัดค้านโต้แย้งแต่ประการใด เพียงแต่ขอรับประโยชน์พิเศษที่สร้างไว้เท่านั้น

๓) ผู้บุกรุกมีเจตนาบุกรุก ผู้บุกรุกประเภทนี้ทราบดีว่าที่ดินที่ตนเข้าไปยึดถือครอบครองนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม เมื่อเข้าไปอยู่อาศัยแรก ๆ เจ้าหน้าที่ไม่ว่ากล่าวตักเตือนแต่อย่างไร ต่อมาได้สร้างหลักฐานถาวรขึ้นและยังได้ชักชวนญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูงเข้าไปบุกรุกที่ดิน ทั้งนี้อาจมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง

๔) ผู้บุกรุกมีเจตนาเข้าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราว ผู้บุกรุกประเภทนี้ทราบก่อนแล้วว่าที่ดินที่ตนเข้าไปอยู่อาศัยนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม โดยเจตนาเดิมเพียงแต่จะเข้าไปอยู่อาศัยชั่วคราว เมื่อทางราชการ

บอกกล่าวตักเตือนก็พร้อมที่จะออกจากที่ดินตนบุกรุก แต่ถ้าทางราชการปล่อยปละละเลยให้อยู่ยาวนาน ๆ ไป อาจเปลี่ยนเจตนาใหม่ไม่ยอมออกจากที่ดินที่บุกรุก ซึ่งกรณีเช่นนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลที่ว่าถึงสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุกที่ สาธารณประโยชน์ เกิดจากสาเหตุสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

๑) การปล่อยปละละเลยของภาครัฐ

เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์มีเป็นจำนวนมากและกระจุกกระจายอยู่ทั่วไปทุกท้องที่ ทำให้การ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันกระทำไม่ได้ทั่วถึงประกอบกับในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ก็ขาดความ รับผิดชอบไม่นำพาต่อภาระหน้าที่ที่ต้องดูแลรักษา

๒) ปัญหาการขาดที่ดินทำกิน

เนื่องจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ที่ดินมีจำนวนจำกัด เป็นเหตุให้ประชาชนมีที่ดินไม่ เพียงพอแก่การประกอบอาชีพ จึงมีการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ

๓) การไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน

การไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้นเป็นเหตุให้นายทุนหรือผู้ที่มีกำลังเงินมากมี โอกาสซื้อที่ดินกักตุนไว้เป็นจำนวนมาก ผู้ขายก็มักจะขายให้กับผู้มีฐานะทางการเงินดีและได้ราคาสูง ส่วนผู้ ยากไร้ ไม่มีเงินหรือทรัพย์สินน้อย ไม่สามารถซื้อที่ดินหรือสู้ราคากับนายทุนได้ต้องดิ้นรนหาที่ทำกินเมื่อมีโอกาสก็ จะบุกรุกที่ดินของรัฐ

๔) ความเป็นอิสระในการตั้งบ้านเรือนหรือเลือกที่อยู่

เนื่องจากทางราชการมิได้กำหนดมาตรการหรือออกกฎหมายบังคับว่า การเลือกสถานที่ปลูกบ้าน อยู่อาศัยต้องเป็นไปตามที่รัฐกำหนด ประชาชนจึงปลูกบ้านอยู่อาศัยได้โดยอิสระกระจุกกระจายอยู่ทั่วไปตาม ความพอใจจึงได้บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินสาธารณะ

๕) การขาดวินัยของพลเรือน

ผู้บุกรุกบางรายทราบดีว่าที่ดินที่ตนยึดครอบครองเป็นที่ดินของรัฐ แต่ด้วยความขาดวินัยและความ รับผิดชอบต่อสังคม ถือประโยชน์ของตนเองเป็นใหญ่ และคิดว่าที่ดินกระทำไปนั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ทำให้ เสื่อมเสียชื่อเสียงมากนัก จึงทำให้บุคคลที่กระทำผิดในด้านนี้อยู่ในสังคมได้อย่างไม่กระดากอายเสมือนไม่มี ความผิด

๓. ลักษณะของที่สาธารณประโยชน์

ที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีลักษณะ อย่งไรนั้น มีบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้คำจำกัดความไว้หลายฉบับ จึงขอยกตัวอย่าง พอสังเขป ดังนี้

๓.๑ คำจำกัดความตามบทบัญญัติของกฎหมาย

๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดย ประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรตทาร์ สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ได้กล่าวถึงทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือ “ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” โดยได้ให้ตัวอย่างไว้ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ แต่ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ยังมีอีกมาก เช่น ในท้องที่ตามต่างจังหวัด ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนาทำไร่ แต่อาจไม่มีที่ให้สัตว์กินหญ้า รัฐจึงได้สงวนหวงห้ามที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งซึ่งเห็นว่าเหมาะสมไว้ให้ราษฎรสำหรับเป็นที่เลี้ยงสัตว์ หรือสงวนที่ดินไว้ให้ราษฎรใช้เป็นที่เผาศพ ฝังศพ (ป่าช้าสาธารณะ) หรือแม้แต่ในกรุงเทพมหานคร ก็มีการสงวนที่ดินไว้เป็นสวนสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สนามหลวง สวนลุมพินี สวนจตุจักร เป็นต้น ทรัพย์สินเหล่านี้ถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง และเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน

๒) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ ห้วย หนอง คลอง ลำน้ำต่าง ๆ ให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะเป็นผู้ปกครองรักษา ตรวจตรา ซ่อมแซม แก้ไขข้อขัดข้อง ซึ่งมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้บัญญัติให้ความหมายของที่สาธารณประโยชน์ว่า ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน

๓) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...”

เมื่อพิจารณาคำจำกัดความจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งบัญญัติให้ความหมายของที่สาธารณประโยชน์ไว้ในมาตรา ๑๒๒ ว่าหมายถึง ที่เลี้ยงปศุสัตว์รวมกัน ถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลาง และตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๑๖ ที่สาธารณประโยชน์หมายถึง ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงแล้วเห็นได้ว่า ที่เลี้ยงสัตว์ ถนนหนทาง ฯลฯ ล้วนเป็นทรัพย์สินที่โดยสภาพแล้วเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งสิ้น ฉะนั้น ที่สาธารณประโยชน์ ก็คือ ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) แต่เรียกชื่อต่างกัน และยังคงมีการเรียกชื่อในลักษณะอื่นๆ อีก เช่น ที่...(ระบุชื่อ)...สาธารณะ หรือ ที่...(ระบุชื่อ)...สาธารณประโยชน์ หรือที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบลหรือหมู่บ้าน เป็นต้น

๓.๒ คำจำกัดความตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๑) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖

ในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีความประสงค์ที่จะให้ตำบล อำเภอ และจังหวัดต่างๆ จัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล อำเภอหรือหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖ สั่งการให้จังหวัดต่างๆ สั่งการอำเภอของตนจัดที่ดินไว้แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ ๒๕๒/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๙๑ สั่งการให้จังหวัดต่างๆ ดำเนินการอีกครั้ง โดยได้ให้เหตุผลของการจัดหาที่สาธารณะ

ประจำตำบลและหมู่บ้าน ว่า “ที่ดินสาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านนั้น เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นจะต้องมี เพราะต่อไปบ้านเมืองเจริญขึ้น ประชาชนอยู่กันคับคั่งหนาแน่นขึ้น จะหาที่สาธารณะเพื่อเป็นสนามกีฬา หรือ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจไม่ได้ การที่จะจัดหาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นแล้วย่อมมีอุปสรรค และต้องใช้จ่ายในการ จัดหา ด้วยราคาแพง” การจัดหาที่สาธารณะประเภทนี้เป็นการจัดหาที่สาธารณะไว้เพื่อการภายหลัง เป็นการ สงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นที่สาธารณะสำหรับประชาชน ใช้ร่วมกันในภายหลัง ฉะนั้น ที่สาธารณะประจำตำบล หรือหมู่บ้านนี้ก็คือ ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่กระทรวงมหาดไทยได้เรียกชื่อเสียใหม่ว่า “ที่สาธารณะประจำ ตำบลหรือหมู่บ้าน”

๒) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

คำจำกัดความตามระเบียบฯ ข้อ ๕ “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน ที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะโดยสภาพ ธรรมชาติ โดยการมีส่วนร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน” มีความหมายตามบท กฎหมายที่กล่าวข้างต้น แต่จะขยายความเพิ่มเติมลักษณะของการเกิดที่สาธารณะประโยชน์ ดังนี้

(๑) การเกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ

หมายความว่า ที่สาธารณะประโยชน์ประเภทนี้ โดยสภาพของตัวทรัพย์สินมีไว้สำหรับให้ พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ก็ล้วนแต่ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินนั้น “ที่สาธารณะประโยชน์ ไม่จำเป็นที่ ทางราชการต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพได้ (คำ พิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๐๓๕/๒๕๐๔)

(๒) การเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน

ที่สาธารณะประโยชน์ประเภทนี้ เกิดขึ้นจากการใช้ร่วมกันของประชาชน เช่น ที่ดินนั้นเดิม เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ประชาชนได้นำสัตว์ไปปล่อยเลี้ยงร่วมกัน จนกลายเป็นที่สาธารณะประโยชน์ในเวลาต่อมา ทั้งนี้ จะต้องได้ข้อเท็จจริงว่า มีการใช้จริงๆ และเป็นการใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน ของประชาชน มิใช่ใช้เพื่อประโยชน์ของคนใดคนหนึ่ง

(๓) การเกิดขึ้นโดยผลทางนิติกรรม

การเกิดขึ้นของที่สาธารณะประโยชน์โดยผลทางนิติกรรมนี้ อาจเกิดจาก การซื้อขาย การ แลกเปลี่ยน หรือมีผู้ยกให้ ซึ่งสองกรณีแรกจะต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๑ จึงจะถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมาย แต่กรณีที่เป็นที่ สาธารณประโยชน์โดยมีผู้ยกให้ หรืออุทิศ ซึ่งการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์จะมี ๒ กรณี คือ อุทิศ โดยตรง และอุทิศโดยปริยาย

การอุทิศโดยตรง คือ การที่เอกชนซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินโดย ชอบด้วยกฎหมาย แสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งยกที่ดินของตนให้เป็นที่ดินสำหรับประชาชนให้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือให้เป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะการอุทิศที่มีเจตนาชัดแจ้งนี้เรียกว่าเป็นการอุทิศโดยตรง ต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๑ หรือ อาจส่งมอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ทางราชการไปดำเนินการเอง หรือทำเป็นหนังสือแสดงเจตนายกให้ หรือให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ก็ได้

การอุทิศโดยปริยาย เป็นการอุทิศที่ไม่ปรากฏเจตนาชัดแจ้งว่าจะยกที่ดินให้เป็น ที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ แต่ได้ปล่อยให้ประชาชนทั่วไปสัญจรไปมา หรือให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนได้ โดยไม่สงวนสิทธิมาเป็นเวลานาน การกระทำที่แสดงออกเช่นนี้เรียกว่าเป็นการอุทิศโดยปริยาย

(๔) การเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย

โดยทางราชการได้ประกาศหวงห้ามไว้ เช่น การประกาศโดยสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการ มณฑล หรือนายอำเภอ ซึ่งในสมัยก่อนเมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ทางราชการจะประกาศหวงห้ามไว้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์

โดยมีกฎหมายสงวนหวงห้ามไว้ เช่น ตาม “พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร ้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘” การสงวนหวงห้ามในยุคนี้นี้ต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามโดยมีแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ต่อมามีการใช้บังคับใช้ “ประมวลกฎหมายที่ดิน” พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ก็ถูกยกเลิกไป การที่ทางราชการจะสงวนหวงห้ามที่ดินก็ ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๒๐ (๔) ซึ่งบัญญัติวิธีการสงวนหวงห้ามไว้ว่า “ให้คณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจพิจารณา สงวนหวงห้ามตามความต้องการของทบวงการเมืองซึ่งอาจเป็นการสงวน หวงห้าม เพื่อนำที่ดินให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” และในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มี “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔” จึงมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการสงวนหวง ห้ามเสียใหม่ ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจพิจารณาสงวนหวงห้ามที่ดินได้เพียง ๒ กรณี คือ ใช้อำนาจสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดที่ดินให้ประชาชน ตามมาตรา ๒๐ (๓) และอำนาจสงวนหวงห้าม เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๒๐ (๔)

โดยการเวนคืน ในการเวนคืนที่ดินต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ใน กรณีที่จำเป็นเพื่อกิจการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือได้มาเพื่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือมีความจำเป็น ในเรื่องการสาธารณสุขโลก เป็นต้น

๔. มาตรการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน

๔.๑ การคุ้มครองป้องกันโดยบทบัญญัติของกฎหมาย

สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ไม่ว่าจะ เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน กฎหมายจึง ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นๆ ของรัฐและของเอกชน และไม่อยู่ภายใต้บังคับของ กฎหมายเอกชน ตัวอย่างของความคุ้มครองเป็นพิเศษที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ความคุ้มครองเป็นพิเศษตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ - ๑๓๐๗ คือ (๑) ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (๒) ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และ (๓) ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดิน รวมทั้งการบังคับคดีด้วย

(๑) การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา”

การโอนตามมาตรานี้ หมายถึง การจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งจะต้องมีการส่งมอบทรัพย์สิน รวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่จะทำให้การโอนนั้นสมบูรณ์แบบด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากอนุญาตให้มีการโอนกันง่าย ๆ ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ หรือโดยพระราชกฤษฎีกา

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะมีการโอนกันได้โดยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ นั้น กฎหมายบัญญัติไว้กว้าง ๆ โดยมีได้บัญญัติว่า ได้แก่ สาธารณสมบัติประเภทใดบ้าง และยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่

(๒) ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

การห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้นั้นอายุความในที่นี้หมายถึงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ คือระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใดๆ หรือเมื่อต้องฟ้องร้องภายในกำหนดระยะเวลาสั้น ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนเกินกำหนดจะฟ้องร้องบังคับไม่ได้ เรียกว่าอายุความเสียสิทธิ หรือเมื่อใช้สิทธิครบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ได้สิทธินั้นมา เรียกว่าอายุความได้สิทธิ

อายุความที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้น หมายถึง อายุความได้สิทธิและอายุความเสียสิทธิดังกล่าว การห้ามมิให้ยกอายุความตามมาตรา ๑๓๐๖ นี้ เป็นการห้ามเอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินหรือรัฐเท่านั้น มิให้ห้ามเอกชนที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเอง

การที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นกล่าวอ้างนั้น ก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถตกเป็นสิทธิแก่เอกชนโดยอายุความได้ ฉะนั้น ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน หนองน้ำที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมา แม้จะครอบครองนานถึง ๓๐ ปี ก็ไม่ได้สิทธิครอบครอง และเมื่อเอกชนถูกฟ้องหาว่าบุกรุกทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนจะยกข้อต่อสู้เรื่องอายุความมาใช้ยื่นรัฐไม่ได้

(๓) ห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมทั้งบังคับคดีด้วย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

การยึดทรัพย์สิน หมายความว่า การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อดำเนินการตามกฎหมายโดยคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๕ (๒) นอกจากจะห้ามยึดแล้ว ยังหมายความรวมถึงการอายัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๓๑๑ ด้วย กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

การที่กฎหมายบัญญัติให้ที่ดินหรือทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากการห้ามโอน ห้ามยึด และห้ามเอกชนยกอายุความขึ้นต่อสู้ ก็เพราะที่ดิน หรือทรัพย์สินเหล่านี้มีไว้สำหรับให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงต้องระมัดระวังมิให้ถูกรบกวนหรือถูกขัดขวางต่อการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินทรัพย์สินนั้นๆ

๒) ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ตามนัยมาตรา ๙ มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ ดังนี้

มาตรา ๙ “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือการเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่กรวด หรือ ที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

บุคคลซึ่งเข้าไปครอบครองหรือทำการใดๆ ในที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตามปกติเมื่อมีการบุกรุกที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดิน หากไม่ยอมออก พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาล ปัจจุบันได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบัญญัติโทษที่จะลงแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ ดังนี้

มาตรา ๑๐๘ “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน และหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้”

“มาตรา ๑๐๘ ทวิ นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดในวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าวให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”

๔.๒ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันโดยกลไกของรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมิไว้เพื่อ

เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้”

หมายความว่า

(๑) ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีกรมที่ดินก็จะไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

(๒) อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ปัจจุบันได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังเกือบหมดแล้ว คงเหลือแต่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งปกติต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของอธิบดีตามนัยมาตรา ๘ แต่เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พ.ย. ๒๕๕๒ มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว การดูแลรักษาจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินอีกต่อไป

๒) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามนัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ มีดังนี้

มาตรา ๔๐ กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น

มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๓) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย (มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕)

๔) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้อำนวยการทางหลวงเป็นผู้ควบคุมทางหลวง โดยอธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการทางพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทาน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้ควบคุมทางหลวงชนบท นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมทางหลวง และประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้ควบคุมทางหลวง สุขาภิบาล

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมาจกข้างต้นแล้วจึงพิจารณาได้ว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่เรียกว่าที่สาธารณประโยชน์ อยู่ในความดูแลรักษาของ นายอำเภอท้องที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ยกเว้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทะเลภายในเขตน่านน้ำไทย หรือชายหาดของทะเลดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลรักษาของกรมขนส่งทางน้ำพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า) ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แต่ถ้าที่ริมแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ หรือชายทะเล ที่อยู่นอกเหนือจุดแบ่งเขต ได้แก่ ที่ชายตลิ่ง หมายถึง ที่ดินซึ่งตามปกติน้ำขึ้นถึงกับส่วนที่อยู่เหนือชายตลิ่งขึ้นไป ก็เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอท้องที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมาย ถ้าเป็นทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวงก็อยู่ในความดูแลของผู้อำนวยการทางหลวง และหากมีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะไว้ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะนั้นๆ

๔.๓ การควบคุมและคุ้มครองป้องกัน

๑) การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ มีหลักฐานการจัดทำมานานแล้ว ดังนี้

(๑) ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๔ กำหนดให้กรมการอำเภอจัดทำบัญชีที่ดินที่นา ที่สวน ที่ห้วย หนอง คลอง บึง เอาไว้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานตามหน้าที่การจัดทะเบียนที่ดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เป็นการจัดทำทะเบียนทั้งหมด รวมทั้งที่ดินสาธารณประโยชน์ด้วย

(๒) ตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้มีการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกแปลง ไม่ว่าจะได้มีการหวงห้ามไว้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ของราษฎรให้ได้ผล แต่ก็ทำไม่สำเร็จ เพราะการสำรวจต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายมาก

(๓) ตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ กำหนดให้การสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาและนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๒๕๐/ ๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๗๙ วางระเบียบให้นำที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามลงทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นหลักฐานด้วย

(๔) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๐/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๔๙๑ สั่งให้จังหวัดต่าง ๆ พิจารณาตรวจสอบทะเบียนที่ดินหวงห้ามและหนองน้ำสาธารณะภายในท้องที่ว่ามีการออกทับหรือเหลื่อมล้ำที่ดินของเอกชนที่ได้ครอบครองก่อนประกาศหรือไม่ แล้วจัดทะเบียนว่ามีที่แห่งอยู่ในท้องที่ใด หมู่ใด ตำบลใด ได้ประกาศหวงห้ามไว้ตั้งแต่เมื่อใด ฯลฯ เพื่อจังหวัดจะได้ดำเนินการกับผู้บุกรุกต่อไป

(๕) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๕๓/ ๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๒ สั่งให้จังหวัดนำที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานหวงห้าม หรือทางการมิได้หวงห้าม แต่ได้กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายแล้วขึ้นทะเบียนเอาไว้เป็นหลักฐาน ยกเว้นที่สาธารณประโยชน์ ที่เกิดขึ้นโดยสภาพ เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย บึง พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปักหลักเขตไว้เป็นหลักฐาน และทำป้ายปักไว้ ณ ที่ดินนั้น ให้ราษฎรทราบว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์

(๖) เมื่อมีประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ก็มีความสำคัญและจำเป็นยิ่งขึ้น โดยได้วางหลักการให้มีการสำรวจจัดทำและเปลี่ยนแปลงแก้ไขบัญชี และทะเบียนอีกหลายครั้งหลายคราว เพื่อต้องการให้รัดกุมและเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น

ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็นทะเบียนที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัดหนึ่งๆ หรืออำเภอหนึ่งๆ หรือตำบลหนึ่งๆ มีที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ใด มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แต่ละฉบับที่จัดทำขึ้น จะมีข้อความบ่งถึงสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ตั้งของที่ดิน ว่าตั้งอยู่ที่ตำบล อำเภอ จังหวัดใด

(๒) แบ่งเขต และเนื้อที่ว่าที่ดินที่หวงห้ามทั้งสิ้นกี่ไร่ จดที่ดินของบุคคลใด หรือจดสถานที่ใดบ้าง มีเนื้อที่เท่าไร

(๓) ผู้ที่ทำการหวงห้าม เช่น นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ก็ได้ชื่อผู้ที่ทำการหวงห้ามมีความสำคัญ เพราะเป็นเครื่องมือพิสูจน์ได้ว่า การสงวนหวงห้ามนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(๔) ความประสงค์ในการหวงห้าม คือ มีความประสงค์ว่าจะหวงห้ามไว้ใช้เพื่อประโยชน์อะไร เช่น ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ ความประสงค์ในการหวงห้าม ถือว่าเป็นสาระสำคัญทำให้ทราบว่า จะเป็น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด เช่น ขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ ก็เป็นที่สาธารณะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๕) วัน เดือน ปี ที่หวงห้าม เป็นสาระสำคัญที่ทำให้ทราบว่า การหวงห้ามนั้นชอบด้วยกฎหมายในขณะที่มีการหวงห้ามหรือไม่

(๖) นามของผู้ลงทะเบียน หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้คัดลอกทะเบียน

การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ มีจุดมุ่งหมายดังนี้

(๑) เพื่อให้ทราบว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์มีอยู่ที่ใดบ้าง ตั้งอยู่ตำบล อำเภอ จังหวัดใด เนื้อที่เท่าใด มีข้างเคียงติดต่อกับที่ดินของบุคคลใดบ้าง สภาพของที่ดินเป็นห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือที่ทำเลเลี้ยงสัตว์

(๒) เพื่อให้ทราบว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่นำลงทะเบียนไว้เกิดจากการสงวนหวงห้าม หรือเกิดจากสภาพของที่ดินธรรมชาติ เช่น เป็นแม่น้ำ ลำคลอง หรือเกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชน

(๓) เพื่อต้องการสร้างหลักฐานของทางราชการเกี่ยวกับที่ดินนั้น ให้เป็นหลักฐานดังเช่น โฉนด หรือ น.ส. ๓ แต่เนื่องจากทางราชการยังไม่อาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ทัน จึงได้มีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นไว้เป็นหลักฐานไปก่อน

(๔) เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เอาเป็นประโยชน์ส่วนตัวได้ เพราะเมื่อที่ดินแปลงใดได้จัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้แล้ว ก็ใช้เป็นหลักฐานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบได้ในกรณีที่มีข้อพิพาทว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของรัฐหรือไม่

มีปัญหาว่า ที่ดินที่ระบุไว้ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ว่าเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ระบุว่า สงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เช่นนี้ จะรับฟังได้หรือไม่ว่า ที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในเรื่องนี้ มีคำพิพากษาฎีกา ตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว คือ

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๙๒/ ๒๕๐๒ และคำพิพากษาฎีกาที่ ๙๕๒/๒๕๐๘ วินิจฉัยว่า “การจะเป็นหนองสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องขึ้นทะเบียนไว้ เพราะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น เป็นไปตามสภาพของที่ดินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่”

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๑/๒๕๐๖ วินิจฉัยว่า “ที่ดินซึ่งเป็นที่สำหรับให้ราษฎรใช้เลี้ยง สัตว์ร่วมกัน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ตั้งแต่ก่อนใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๘ ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามหรือสงวน แต่ประการใดทางราชการจะประกาศขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ไม่สำคัญ”

จากคำพิพากษาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ความสมบูรณ์ของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ขึ้นอยู่ที่ที่ดินแปลงนั้นได้ถูกสงวนหรือหวงห้ามไว้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือเกิดจากการใช้ร่วมกันของราษฎรหรือไม่ หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ ของทรัพย์สินนั้นหรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์จึงเป็นเพียงหลักฐานที่แสดงว่าที่ที่ได้หวงห้ามไว้มีอยู่จริงหรือไม่ เท่านั้นเช่น ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ มีการนำขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ การนำขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่แสดงว่าที่ดินนั้นมีอยู่จริง แต่การที่หวงห้ามไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์จะสมบูรณ์ใช้ได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากหลักฐานการหวงห้ามนั้นๆ ฉะนั้นแม้จะมีชื่อเป็นที่ดินที่สงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน อยู่ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่ถ้าปรากฏว่า ได้สงวนหวงห้ามไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในระหว่างที่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ ก็ไม่ทำให้ที่ดินมีชื่ออยู่ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปได้

แต่อย่างไรก็ดี แม้ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์จะไม่ใช้สิ่งที่แสดงถึงความสมบูรณ์ของการเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ก็ใช้เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่จะพิสูจน์ว่า ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ได้กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ไปเมื่อใด เพียงใด เพราะในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์จะปรากฏทั้งวัน เดือน ปี ที่หวงห้าม วัตถุประสงค์ที่หวงห้าม ผู้ที่ทำการหวงห้ามรวมทั้งเป็นหลักฐานที่แสดงว่าที่ดินนั้นมีอยู่จริง เพราะมีปรากฏชื่อในทะเบียนและยังทำให้ทราบได้ว่าที่ดินนั้นได้กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยวิธีการใด เช่น เกิดจากการสงวนหวงห้าม หรือเกิดจากสภาพของทรัพย์สินนั่นเอง เช่น เป็นแม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น

๒) โดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้มีการออกกันมาช้านานแล้ว แต่ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะ แต่ได้ออกกันมาเรื่อยๆ โดยอาศัยระเบียบ คำสั่งต่างๆ จนถึงปี พ.ศ.๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้มีมาตรา ๘ ตริ (ซึ่งเดิมไม่มี) ซึ่งได้บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๘ ตริ ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอธิบอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงใด ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ

จากบทบัญญัติของมาตรา ๘ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้จะเห็นได้ว่า

๑. กฎหมายรับรองการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ว่าเป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งซึ่งแสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเท่านั้น หากใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่

๒. ลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ได้กำหนดว่าที่ดินของรัฐประเภทใดให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ซึ่งถ้าเป็นที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะต้องออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งสิ้น แต่ถ้าเป็นที่ดินของรัฐอย่างอื่น เช่น ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยรัฐถือที่ดินนั้นในฐานะอย่างเอกชนแล้ว ก็จะต้องออกเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองทำประโยชน์แล้วแต่กรณี

ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันบางลักษณะไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น ถนนหนทาง แม่น้ำ ลำคลอง และทางรถไฟ เป็นต้น เพราะเป็นที่ดินที่มีสภาพและขอบเขตในตัวของมันเองอยู่แล้ว

สำหรับแม่น้ำ ลำคลอง อาจเปลี่ยนขอบเขตไปได้ตามธรรมชาติ โดยยกเป็นที่อกริมตลิ่ง ซึ่งบุคคลอาจได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๐๘) หรือบางแห่งอาจพังลงน้ำกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน หากจะให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็จะเป็นการยุ่งยาก ฉะนั้น จึงให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินพิจารณาว่า ที่ดินในลักษณะเช่นใดจะสมควรออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่

๕. แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทย

๕.๑ การแก้ไขปัญหาโดยการให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินของรัฐ

การให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินของรัฐจะมีการแจ้งและมีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินของรัฐ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้บังคับในข้อ ๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือส่งไปยังผู้ฝ่าฝืนและกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินนั้นภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หากผู้นั้นยังฝ่าฝืนอยู่อีกก็ให้ดำเนินคดีต่อไป”

ที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาของนายอำเภอ เมื่อมีผู้บุกรุกนายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่สาธารณประโยชน์นั้นได้ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๐ ในความผิดฐานทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์ที่ใช้หรือมิไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และความผิดฐานเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้บุกรุกยังขัดขืนไม่ยอมออกไปจากที่ดินสาธารณประโยชน์ก็จะต้อง

ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ โดยไม่มีเหตุผล และข้อแก้ตัวอันสมควรตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวันหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

๕.๒ การใช้มาตรการในการป้องกันและแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ภาครัฐได้เล็งเห็นถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หากปล่อยทิ้งไว้อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง อาจก่อให้เกิดความหายนะแก่ชาติ และ/หรือเกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ วางแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึง ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท โดยได้กำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ ดังนี้

๑) มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๑) จัดการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

(๒) ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐ โดยจัดให้มีการอบรมผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ให้มีความสำนึกในคุณค่า รักและหวงแหนที่ดินของรัฐ

(๓) จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับชาติเพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ที่ดินของรัฐ

(๔) ให้จัดทำแผนที่แสดงสภาพและประเภทที่ดินของรัฐตั้งแสดงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สถานีดับเพลิง และส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

(๕) สำหรับที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือหากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย

๒) มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๑) เร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐ ที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องและชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐแล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐาน โดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) ให้จังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุกหรือการครอบครองที่ดินของรับทำการแต่งตั้งคณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกำหนด ดำเนินการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ หากผลปรากฏว่าผู้ครอบครองไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นเกษตรกรที่ยากจนหรือผู้ยากจน ก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัย ตามข้อกำหนดของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ระเบียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ ได้ถูกยกเลิก และให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๕

ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ แทน โดยภาครัฐมีมุมมองในการแก้ไขปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปดังจะเห็นได้จาก เหตุผลในการออกระเบียบดังกล่าว ที่ต้องการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น กับเพื่อให้การประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งในทางสังคม การเมือง การปกครอง และเสริมสร้างความสมดุลมั่นคงแข็งแรงในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว

แนวคิดในการแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มองว่า การบุกรุกที่ดินของรัฐ อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง อาจก่อให้เกิดความหายนะแก่ชาติ และ/หรือเกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ กลับกลายเป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งในทางสังคม การเมือง การปกครอง และเสริมสร้างความสมดุลมั่นคงแข็งแรงในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทั้งสองฉบับข้างต้น และนอกจากนั้น ภาครัฐโดยกระทรวงมหาดไทย ยังได้ออกระเบียบว่าด้วยการมอบอำนาจให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งความในข้อ ๘ กำหนดว่าในกรณีที่มีปัญหาว่าที่ดินสาธารณประโยชน์แห่งใดสมควรจะคงสภาพเพื่อทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน หรือสมควรจะถอนสภาพเพื่อนำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกิน หรือทำประโยชน์อย่างอื่น หรือกรณีที่มีผู้บุกรุกสมควรจะดำเนินการขับไล่หรือไม่ เมื่อนายอำเภอร้องขอให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมพิจารณาให้ความเห็นโดยให้ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐ หรือองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจร่วมกับสภาตำบล หรือสภาท้องถิ่นด้วย เสร็จแล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

จากแนวคิดในการแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว ส่งผลให้ทิศทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์มีลักษณะผ่อนปรนขึ้น ไม่มุ่งเน้นที่จะดำเนินคดีกับผู้บุกรุกเพียงอย่างเดียว หากผู้บุกรุกยอมรับความจริง ประชาชนในพื้นที่ยอมรับการบุกรุก ภาครัฐก็จะแก้ไขปัญหาโดยการนำที่ดินของรัฐมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มาจัดสรรให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยทำกินและจัดระเบียบการถือครองที่ดินของรัฐ ซึ่งได้กำหนดวิธีดำเนินการโดยการนำที่ดินของรัฐที่เป็นที่ว่าง นำมาจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกิน ส่วนที่ดินของรัฐที่มีการบุกรุกให้นำมาจัดระเบียบและออกหนังสืออนุญาตให้ทำกินในที่ดินของรัฐต่อไป

ในส่วนของกรมที่ดินได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ เป็นการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งหมดความจำเป็นใช้ประโยชน์ร่วมกัน ราษฎรได้เลิกใช้แล้ว และมีผู้ครอบครองทำกินอยู่เป็นเวลานานแล้ว มาจัดระเบียบการถือครองที่ดินให้แก่ราษฎรที่ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้ชื่อโครงการว่า “โครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท” ปัจจุบันเรียกโดยย่อว่า “โครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน”