

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์¹

กณติมา พุดคำ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎี ความหมาย ลักษณะ และองค์ประกอบ ของที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แนวคิดระบบการจดทะเบียนที่ดิน ซึ่งแบ่งได้ เป็น 2 ระบบ ได้แก่ 1. ระบบ Registration of deeds และ 2. ระบบ Registration of title (ระบบทอรัเรนส์) อัน เป็นที่มาของระบบการจดทะเบียนที่ดินในประเทศไทย ซึ่งให้ความสำคัญกับการจดทะเบียน เนื่องจากการ โอนที่ดินจะมีผลบังคับเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายต่อเมื่อนายทะเบียนได้ทำการจดทะเบียนให้แก่ คู่สัญญา รวมถึงศึกษาแนวคิด และทฤษฎีในการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์ กฎหมายเกี่ยวกับการ ออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลีย อันทำให้ทราบถึง หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ในประเทศไทย โดยพบว่า ปัจจุบันที่ สาธารณประโยชน์หลายพื้นที่มีจำนวนลดน้อยลง สาเหตุสืบเนื่องมาจากมีผู้บุกรุกเข้ายึดครองพื้นที่ สาธารณประโยชน์ และสาเหตุที่สำคัญอีกประการ คือ การที่กฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบของ การสงวนรักษาและการได้มาของที่ดินประเภทนี้ให้มีความชัดเจน กล่าวคือ การจัดทำทะเบียนที่ สาธารณประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ได้มีการจัดทำทะเบียนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ และไม่มีแนวเขตที่ ชัดเจนแน่นอน รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้การได้มาของที่ดินสาธารณประโยชน์ต้องทำเป็นหนังสือและ จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่าประชาชนโดยทั่วไปจะทราบได้อย่างไรว่า ที่ดินบริเวณใด แปลงใด เป็นที่สาธารณประโยชน์ สุดท้ายเกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น ปัญหาการออก โฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ และปัญหาการพิสูจน์สิทธิในที่ดินระหว่าง รัฐกับเอกชน

จากการศึกษาทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ สาธารณประโยชน์ ยังไม่มีความชัดเจน และไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ โดยมี อาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ฐาตุร ศิริยุทธวัฒนา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิทุร

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งไม่มีการกำหนดให้จัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดจากสภาพธรรมชาติ การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 1304 (2) อาจเกิดขึ้นหรือได้มาโดยหลายประการ เช่น การเกิดจากการที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน การเกิดจากการอุทิศให้ของประชาชน การเกิดโดยผลของกฎหมาย เช่น โดยการสงวนหวงห้าม เกิดขึ้นจากการสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (4) และการเกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ หมายความว่า โดยสภาพของตัวทรัพย์สินไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง แม่น้ำ ลำธารต่างๆ ซึ่งโดยที่ดินสาธารณประโยชน์จะได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 มาตรา 1305 มาตรา 1306 และมาตรา 1307 ที่ห้ามมิให้ออน ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้ และห้ามมิให้ยึดทรัพย์แล้วก็ตาม หากแต่กฎหมายได้กำหนดให้มีมาตรการในการดูแล สงวนรักษา ตลอดจนมีฐานข้อมูลในการสำรวจตรวจสอบจำนวนที่ดินสาธารณะ โดยจัดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 10 วรรคแรก ได้บัญญัติว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็น โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จำนวน 4 ชุด โดยเก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินท้องที่ และกรมที่ดิน แต่ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เกิดจากสภาพธรรมชาติ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น กลับไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำทะเบียนตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อันเป็นสาเหตุทำให้ไม่มีหลักฐานยืนยันอ้างอิงความเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งอาจทำให้นुकคลทั่วไปไม่ทราบและเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ กรณีที่มีผู้ขอมายื่นออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ จะทำให้การตรวจสอบกระทำได้ยาก เนื่องจากไม่มีหลักฐานใดมาแสดงว่าที่ดินใดเป็นที่ดินของรัฐหรือเป็นที่ดินของเอกชน

เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศออสเตรเลียพระราชบัญญัติการจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2552 (Crown Land Management Act 2009) เรื่องการจัดทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ พบว่า ให้ความสำคัญกับการจดทะเบียนที่ดินโดยใช้ระบบเทอร์เรนส์ ซึ่งการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ มีวิธีการได้มา

โดยหลายประการ ได้แก่ การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์โดยการทำสัญญา การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์โดยการบังคับ เป็นกรณีที่ดินที่ได้มาโดยผลของกฎหมาย หรือการเวนคืนที่ดิน และการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์โดยมีผู้อุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ การสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ในประเทศออสเตรเลียกำหนดให้มีการจัดทำระบบทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เช่นกัน กฎหมายกำหนดขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่ดินไว้ กล่าวคือ ในการบันทึกข้อมูลลงในระบบทะเบียนที่ดิน จำต้องมีข้อมูลแสดงอาณาเขตพื้นที่ของที่ดิน ข้อมูลบุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดิน วัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ หน่วยงานผู้ดูแลรับผิดชอบที่ดินนั้น นอกจากนี้ รัฐต้องจัดให้มีการประกาศเผยแพร่ลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน โดยถือเป็นสภาพบังคับ เพื่อให้รัฐสามารถทราบว่าที่ดินนี้เป็นที่ดินของรัฐ อันจะทำให้รัฐสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้ ในขณะที่ประเทศไทยที่ดินสาธารณประโยชน์อันจะต้องมีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา มีเฉพาะกรณีการออกประกาศหวห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (4) ซึ่งเป็นการสงวนรักษาที่ดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและกรณีการขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐในการใช้ประโยชน์ของราชการ ตามมาตรา 8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น

จึงเห็นได้ว่า ปัญหาการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศไทย คือ ไม่ได้มีการบัญญัติให้ต้องจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งหมดดังเช่นในกฎหมายออสเตรเลีย เนื่องจากได้กำหนดยกเว้นมิให้จัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์อันเกิดขึ้นตามสภาพธรรมชาติ และขาดรายละเอียดในการจัดทำทะเบียนในอีกหลายๆ รายการที่สำคัญ เช่น การกำหนดหน่วยงานผู้ดูแลรับผิดชอบ อันมีความแตกต่างกับการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ของประเทศออสเตรเลีย ทั้งนี้ หากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกประเภท ทุกชนิด ถูกบันทึกลงในทะเบียนทั้งหมด จะทำให้ที่ดินทั้งหมดมีฐานข้อมูล และที่สำคัญทำให้การบริหารจัดการที่ดินเกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมถึงป้องกันไม่เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ปัญหาการออกโฉนดที่ดินทับที่ดินสาธารณประโยชน์ ปัญหาการพิสูจน์สิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชน เพราะมีระบบทะเบียนที่ครอบคลุม

ประเด็นปัญหาที่สองไม่มีการกำหนดให้จัดทำรูปแบบที่ประกอบทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แนวปฏิบัติของส่วนราชการในการสงวนรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน นอกจากจะมีการกำหนดให้จัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แล้ว ยังได้กำหนดให้จัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน วัตถุประสงค์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550 ต้องการให้

ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งหมด ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบฯ กล่าวคือ การกำหนดให้มีรูปแบบของระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินให้อยู่บนมาตรฐานเดียวกัน เดิมก่อนที่ได้มีการออกระเบียบฉบับนี้ขึ้นนั้น การจัดทำแผนที่ในที่ดินของรัฐ ได้ถูกจัดทำบ้างไม่จัดทำบ้าง โดยการจัดทำก็มีได้มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ การจัดทำแผนที่ของรัฐ จึงไม่มีมาตรฐานการจัดทำในรูปแบบเดียวกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ทั้งแนวเขตที่ดินที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งกรณีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำรูปแผนที่ที่สาธารณประโยชน์เพียงแค่ว่าในบางกรณีเท่านั้น เช่น ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สร.1) เป็นการดำเนินการตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และการออกประกาศหวงห้าม โดยในการจัดทำประกาศหวงห้ามดังกล่าวนี้ ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา พร้อมทั้งแนบแผนที่อันแสดงตำแหน่งที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ แนบท้ายประกาศด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ที่สาธารณประโยชน์บางประเภทแม้กฎหมายจะกำหนดให้มีการจัดทำทะเบียนที่ดิน เช่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 10 วรรคแรก หากแต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีแผนที่ประกอบทะเบียนด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศออสเตรเลียตามพระราชบัญญัติการจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2552 (Crown Land Management Act 2009) มาตรา 70 เรื่องการจัดทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ พบว่า กำหนดให้มีการจัดทำระบบทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์เช่นกัน กฎหมายกำหนดขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่ดินไว้ พร้อมทั้งแนบแผนที่ประกอบด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศออสเตรเลียกำหนดให้ที่สาธารณประโยชน์ต้องมีการจัดทำแผนที่ประกอบแนบท้ายทะเบียนที่ดินเสมอ ซึ่งมีการกำหนดข้อมูลที่ปรากฏในทะเบียนที่ดิน ได้แก่ ชื่อผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน ข้อมูลแสดงอาณาเขตที่ตั้ง พื้นที่ข้างเคียงทั้งสี่ทิศ แผนที่ท้ายทะเบียน วัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ และหน่วยงานผู้ดูแลรับผิดชอบที่ดิน ในขณะที่ประเทศไทย กฎหมายกำหนดไว้ในเฉพาะบางประเภทเท่านั้น ในการที่จะต้องมีรูปแผนที่แสดงเขตแนบท้ายหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หากแต่การจัดทำทะเบียนที่ดินนั้น หรือกรณีที่ประชาชนอุทิศที่ดินให้แก่รัฐไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยปริยายก็ตาม กฎหมายมิได้บังคับไว้แต่อย่างใด ให้ต้องมีรูปแผนที่ประกอบแนบท้าย ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการรุกรานใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

ปัญหาที่สามไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดการให้ที่สาธารณประโยชน์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การที่เจ้าของที่ดินมีเจตนาจะให้หรืออุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น โดยการสละที่ดินของตนให้แก่รัฐเพื่อใช้หรือสงวนไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 โดยการอุทิศนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 525 บัญญัติว่า “การให้ทรัพย์สินซึ่งถ้าจะ

ซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ท่านว่า ย่อมสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่” จึงเท่ากับว่า การให้ที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ จึงจะสมบูรณ์เป็นทรัพย์สิน สามารถใช้ยื่นต่อบุคคลภายนอกผู้รับโอนได้ อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดการให้ที่สาธารณะประโยชน์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ศาลฎีกาได้วางหลักไว้ว่า การอุทิศดังกล่าว เป็นนิติกรรมที่ไม่มีแบบ ไม่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ทั้งไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยการให้ ดังนั้น การอุทิศอาจเป็นการอุทิศโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ได้ อันอาจเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา

ในขณะที่พระราชบัญญัติการจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2552 ของประเทศออสเตรเลีย เรื่อง การได้มาซึ่งที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อสาธารณประโยชน์โดยมีผู้อุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ ในมาตรา 13 ได้บัญญัติการได้มาซึ่งที่ดิน พ.ศ. 2532 มาใช้บังคับด้วย กล่าวคือ การอุทิศที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์สามารถกระทำได้โดยการอุทิศโดยชัดแจ้งเท่านั้น ผู้อุทิศไม่สามารถแสดงเจตนาการอุทิศโดยปริยายได้ ดังนั้น การวางหลักกฎหมายของประเทศไทยเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแสดงเจตนาเกี่ยวกับผู้อุทิศที่ดินให้แก่รัฐ เช่น กรณีที่เจ้าของที่ดินไม่มีเจตนาจะอุทิศที่ดินให้แก่รัฐ หากแต่ปล่อยให้บุคคลอื่นทั่วไปใช้สอยเพื่อประโยชน์โดยมิได้แสดงการหวงกันไว้ หรือประชาชนได้ใช้ประโยชน์ติดต่อกันเป็นเวลานานโดยไม่มีผู้ใดสงวนสิทธิ์ ชัดขวาง หรือแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ก็อาจทำให้ที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้เช่นกัน

จากการศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่สาธารณะประโยชน์ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาไม่มีการกำหนดให้จัดทำทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์ที่เกิดจากสภาพธรรมชาติ ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ แก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 โดยนำกฎหมายของประเทศออสเตรเลียมาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องหลักการของระบบทะเบียนที่ดินจากเดิม ข้อ 10 วรรคแรก “ที่ดินตามข้อ 5 เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกัน ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวน 4 ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุด”

ควรแก้ไข ข้อ 10 วรรคแรก ด้วยการตัดข้อความในวรรคแรก “เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกัน” โดยแก้ไขใหม่ ความว่า ข้อ 10 วรรคแรก “ที่ดินตามข้อ 5 ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวน 4 ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุด”

2. ปัญหาไม่มีการกำหนดให้จัดทำรูปแบบที่ประกอบทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ผู้ศึกษาพบว่า ข้อเสนอแนะ คือ แก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 โดยนำกฎหมายของประเทศออสเตรเลียมาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องหลักการของระบบทะเบียนที่ดินจากเดิม ข้อ 10 วรรคแรก “ที่ดินตามข้อ 5 เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกัน ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวน 4 ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุด”

ควรแก้ไข ข้อ 10 ด้วยการเพิ่มวรรคท้าย ความว่า “การจัดทำทะเบียนตามวรรคแรก ให้มีข้อมูลแสดงอาณาเขตพื้นที่ของที่ดิน ที่ดินใดบ้างที่อยู่ติดกับที่ดินสาธารณประโยชน์ของรัฐ พร้อมแนบแผนที่ประกอบวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ หน่วยงานผู้ดูแลรับผิดชอบที่ดินนั้น และทั้งนี้ เมื่อจัดทำทะเบียนข้อมูลแล้ว ต้องจัดให้มีการประกาศเผยแพร่ลงในราชกิจจานุเบกษา”

3. ปัญหาไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดการให้ที่สาธารณประโยชน์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ แก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน โดยนำกฎหมายของประเทศออสเตรเลียมาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์จากเดิม มาตรา 525 บัญญัติว่า “การให้ทรัพย์สินซึ่งถ้าจะซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ท่านว่า ย่อมสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีเช่นนี้ การให้ย่อมเป็นอันสมบูรณ์ โดยไม่พักต้องส่งมอบ”

ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 525 วรรคสอง โดยบัญญัติว่า “การอุทิศที่ดินให้แก่รัฐต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย” และควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป ในมาตรา 1 ด้วยเพิ่มคำนิยามของคำว่า “การอุทิศที่ดินแก่รัฐ” โดยอธิบายหลักเกณฑ์และ

วิธีการในการอุทธรณ์ที่ดินแก่รัฐให้มีความชัดเจน รวมถึงบัญญัติเพิ่มมาตราเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของการอุทธรณ์ที่ดินแก่รัฐ ในประมวลกฎหมายที่ดิน ความว่า “เมื่อบุคคลใด ได้ดำเนินการอุทธรณ์ที่ดินให้แก่รัฐแล้ว การอุทธรณ์นี้ ให้มีผลผูกพันแก่ผู้สืบสิทธิและบุคคลภายนอกด้วย”

เอกสารอ้างอิง

กรมที่ดิน. คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ

ของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2554.

มานัส นัวสวัสดิ์. คำบรรยาย เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน. สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน.

วรวิภา เทพทอง. คำอธิบายหลักกฎหมายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

นิติธรรม, 2546.