

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹

กษิดิเดช โรจนรัตนางกูร²

ปัจจุบันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นสำหรับใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น มีจำนวนลดน้อยลงอย่างมาก โดยมีสาเหตุสำคัญอันเนื่องมาจากการบุกรุกทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพอย่างต่อเนื่องยาวนานหลายปี แม้ว่าจะมีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลร่วมกัน และมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายฉบับก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ลดน้อยลงได้อีกทั้งเมื่อทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวถูกทำลาย ทำให้เสียหาย และเสื่อมประโยชน์ไปก็มิได้มีการดำเนินการแก้ไขหรือฟื้นฟูเยียวยาให้ดีขึ้นแต่อย่างใด จึงแสดงให้เห็นได้ว่าปัญหาการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินยังมีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญอันจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขบางประการ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรกเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เนื่องจากหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีอยู่จำนวนมากและมีความซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงาน นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ยังทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพไม่สามารถบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายลงโทษผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ดังตัวอย่างที่เห็นได้จาก คดี “รีสอร์ททวงน้ำเขียว” จังหวัดนครราชสีมา ในฐานะที่เป็นรีสอร์ท รุกป่า ซึ่งพื้นที่ดังกล่าว รีสอร์ทได้บุกรุกเข้าไปในเขตพื้นที่ป่าสงวนซึ่งก็คือพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติทับลาน แต่ในคดีดังกล่าวนี้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากเจ้าพนักงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดนครราชสีมา ได้ให้ข้อมูลต่อพนักงานอัยการว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2521 ทำให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวขาดเจตนาที่จะบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ป่าของอุทยาน ในกรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีทั้งกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีความซ้ำซ้อนไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการและดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะที่ดินและพื้นที่ป่าสงวนอันเป็นสาเหตุทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจมีสาเหตุมาจากกฎหมายกำหนดสถานะของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินเกิดความสับสน ดังจะเห็นได้จากปัญหาที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26(4) ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่สำคัญในการกำหนดสถานะของที่ดินว่าจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ระหว่างกรมป่าไม้หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยหากถือว่าการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินแปลงใดมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติทันที แม้ยังไม่ได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมทำให้ผู้ที่บุกรุกพื้นที่ดังกล่าวไม่มีความผิดเพราะมิได้บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งอาจเป็นการส่งเสริมให้บุคคลใด ๆ ที่บุกรุกเข้ามาทำประโยชน์หรือเข้าครอบครองที่ป่าสงวนแห่งชาติไม่มีความผิด อันจะเป็นช่องว่างของกฎหมายได้ อีกทั้งการที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26(4) ประกอบพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 7 มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าภายหลังจากการมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้นจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันทีหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือกรมป่าไม้จะมีอำนาจในการจัดการและดูแลที่ดินป่าสงวนซึ่งอยู่ในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในระหว่างที่ยังไม่มีการดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปัญหาดังกล่าวย่อมทำให้การควบคุม ดูแลและรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินเกิดความสับสนและเป็นสาเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและส่งผลให้มีการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวเห็นว่าควรมีการดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้เกิดความสับสนในอำนาจและหน้าที่ของกรมป่าไม้ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระหว่างที่ยังมิได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินและเพื่อให้การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26(4) วรรคหนึ่ง เพื่อให้ชัดเจนและสอดคล้องกับการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 7 ต่อไป

ปัญหาประการต่อมาเป็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ปัจจุบันปริมาณคดีอาญาในคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่ามีสถิติคดีเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ มีการก่อสร้าง แ้วถาง ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างบนพื้นที่ป่าของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น บ้านเรือน ที่พักตากอากาศรีสอร์ท สถานปฏิบัติธรรม วัด สำนักสงฆ์ รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างประเภทต้นไม้เศรษฐกิจ ได้แก่ ไม้ยางพารา ต้นปาล์ม ทุเรียน ไม้ผลต่าง ๆ เป็นต้น เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้แก่ผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินในปัจจุบัน เช่น ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีมาตรการลงโทษในทางอาญา คือ จำคุก ปรับและริบทรัพย์ ส่วนมาตรการในทางแพ่ง ได้แก่ การฟ้องขับไล่และเรียกค่าเสียหาย หรืออาจมีคำสั่งทางปกครองโดยหน่วยงานของรัฐให้ออกจากพื้นที่ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนปริมาณคดีที่เพิ่มมากขึ้นทุกปีจะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อพิจารณามาตรการลงโทษในทางอาญาจะพบว่า มาตรการดังกล่าวมุ่งเน้นการป้องปรามอาชญากรรมโดยการลงโทษทางอาญาแก่ผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นหลัก แต่ก็มิได้ทำให้ผู้กระทำความผิดได้สำนึกหรือทำให้ผู้อื่นเกิดความหวาดกลัวมิกล้ากระทำความผิดเช่นเดียวกันนั้นอีก และยังคงมีการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางอาญามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษบางประการที่ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันและมิได้เป็นการป้องปรามอาชญากรรมหรือคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินมิให้มีการบุกรุกเท่าที่ควร เป็นเหตุให้มีการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินกันอย่างต่อเนื่องและยาวนาน เมื่อพิจารณาจากปัญหาดังกล่าวแล้วจึงเห็นควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับมาตรการในการลงโทษแก่ผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และเพื่อป้องปรามมิให้เกิดการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินซ้ำขึ้นอีก โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลในการสั่งให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ อันเป็นผลมาจากการกระทำความผิด ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ดำเนินการปลูกป่าทดแทน โดยคณะกรรมการที่กฎหมายกำหนดตามบทบัญญัตินี้อาจแต่งตั้งโดยออกเป็นกฎหมายหรือระเบียบภายใน เหมือนอย่างเช่น การตั้งคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 10 ซึ่งได้ให้ประชาชนในพื้นที่ที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นตั้งอยู่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาดำเนินการให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่ของตนได้กลับคืนสู่สภาพเดิม นอกจากนี้เพื่อป้องปรามมิให้ผู้กระทำความผิดอีก และทำให้ผู้กระทำความผิดได้สำนึกมิกล้ามากระทำความผิดซ้ำจึงควรมีการเพิ่มโทษแก่ผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้ผลรับประโยชน์หรือมีรายได้จากการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการลงโทษปรับเป็นรายวันซึ่งคำนวณจากรายได้หรือประโยชน์ที่ผู้บุกรุกนั้นได้รับไปในระหว่างที่มีการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ปัญหาประการสุดท้ายปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับมาตรการในการฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากมีการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินและดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุก คือ ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย เช่น ป่าไม้ ที่ดิน และน้ำ ที่ถูกทำลายลงไป ซึ่งจากเดิมเป็นพื้นที่ป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์เป็นแหล่งต้นน้ำ ลำธาร กลายเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และเมื่อพิจารณาถึงมาตรการที่นำมาใช้บังคับในการฟื้นฟูเยียวยาและรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการฟื้นฟูเยียวยาทรัพยากรป่าไม้ เช่น ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หรือพระราชบัญญัติ

อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 หรือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น พบว่าการฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้นมุ่งเน้นในลักษณะที่เป็นค่าเสียหายทางละเมิดและเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ไม่ได้ทำให้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไปได้รับการเยียวยาให้ดีขึ้นอย่างแท้จริง ประกอบกับมาตรการดังกล่าวมิได้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นการผลักภาระหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการแก้ไขและฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้นแทนผู้บุกรุกหรือผู้กระทำความผิดและมิได้ทำให้ผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดและกว่าจะสร้างขึ้นมาได้นั้นต้องใช้เวลาอันยาวนาน ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา และทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเยียวยาความเสียหายโดยการชดเชยค่าเสียหายแล้ว จึงควรกำหนดให้ผู้บุกรุกต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตนได้ทำลายลงไปนั้นกลับคืนสภาพดีด้วย กล่าวคือ หากมีการตัดไม้ทำลายป่าก็ให้จัดการปลูกป่าทดแทน หากทำให้แม่น้ำ ลำธารเน่าเสียก็ต้องจัดการให้แม่น้ำ ลำธาร กลับคืนสู่สภาพเดิม เป็นต้น ภายใต้การควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้เพื่อให้การใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นควรมีการกระจายอำนาจในการดูแลและควบคุมไปยังหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่แนวเขตบริเวณป่าสงวนแห่งชาติ หรือแนวอุทยานแห่งชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของ “เจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด” ซึ่งมีคณะกรรมการชุมชนในพื้นที่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่นั้นร่วมกันดูแลเพราะประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้นย่อมต้องหวงแหนทรัพยากรในพื้นที่ของตนเป็นสำคัญ และหากผู้กระทำความผิดนั้นมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่ศาลกำหนด ประชาชนในพื้นที่โดยคณะกรรมการชุมชนมีสิทธิฟ้องคดีหรือร้องขอต่อศาลให้ลงโทษบุคคลผู้นั้นได้ เพื่อจะทำให้ผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสูญเสียไปนั้นได้ตระหนักถึงการรักษาและหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน และเป็นการป้องปรามมิให้ผู้กระทำความผิดซ้ำ และทำให้ผู้อื่นเกรงกลัวมิกล้ากระทำความผิดเช่นเดียวกันอีก เนื่องจากมีโทษทางแพ่งที่รุนแรง อันเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเพื่อให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินยังคงอยู่ต่อไปนั่นเอง

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ค้นคว้าพบว่ามีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26(4) วรรคหนึ่ง ดังต่อไปนี้

“ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้น

ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้นภายหลังที่ได้มีการส่งมอบพื้นที่ให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

2. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 7 บทกำหนดโทษ มาตรา 99 โดยเพิ่มเติมวรรคสองและวรรคสาม ดังนี้

“ผู้ใดบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าไปกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ หรือก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 43 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีตามวรรคหนึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ อันเป็นผลมาจากการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากการบุกรุกให้ศาลมีอำนาจสั่งปรับเป็นรายวันโดยคำนวณจากประโยชน์และรายได้ของผู้กระทำความผิดนั้น”

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ดังนี้

“ผู้ใดกระทำ หรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

ในกรณีตามวรรคหนึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้น กระทำหรือละเว้นการกระทำเพื่อการฟื้นฟูให้ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้นกลับคืนดี โดยการควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด”

เอกสารอ้างอิง

คณิต ฌ นคร. **กฎหมายอาญาภาคทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

จิต เศรษฐบุตร. **หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

ฟ้าดาว คงนคร. **สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2562.

ชกาจ วรรณไพบูลย์. “ข้อพิจารณามาตรการกฎหมายในคดีสิ่งแวดล้อม.” **จุลพาฬ**. เล่มที่ 3. ปีที่ 67 กันยายน-ธันวาคม 2563.

กฤตยา อริรักษ์. “ความเหมาะสมในการนำ Day Fine มาใช้กับประเทศไทย.” **คุญินพนธ์นิติศาสตร์คุญินบัณฑิต**. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2560.

ธรรมรังสี วรรณโก. “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.” **วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต**. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

รัมภ์ดา แก้วสว. “ความเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต**. มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563.

วาสนา จันทราภรณ์. “การควบคุม คุ่มครองป้องกันและการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน.” **วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต**. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.” **วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต**. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

อำนาจ มาหั่วเขา. “ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต**. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.

จิรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. “มาตรการในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย.” **นทบุรี: มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์**, 2552.