

ปัญหามาตรการในการควบคุมการรुक้าเขตทางหลวง¹

ขวัญฤทัย โคตรภักดี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหามาตรการในการควบคุมการรुक้าเขตทางหลวง ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมายแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมการรुक้าเขตทางหลวง พระราชบัญญัติทางหลวงพ.ศ. 2535 ถือเป็นเครื่องมือที่รัฐกำหนดขึ้นไว้สำหรับให้กรมทางหลวงใช้ในการกำกับ ควบคุม และดูแลทางหลวง ปัจจุบันกรมทางหลวงมีทรัพย์สินอยู่ในความรับผิดชอบ 23 ประเภท ได้แก่ ทางเท้า สะพานกลับรถ ผิวทางและไหล่ทาง อุโมงค์หรือทางลอด สะพานลอย ป้ายจราจร ไฟสัญญาณจราจร เป็นต้น ซึ่งทรัพย์สินทั้งหมดนี้จำเป็นต้องได้รับการซ่อมบำรุง ดูแล รักษาอยู่เป็นประจำเพื่อให้มีสภาพใช้งานที่สมบูรณ์ พร้อมใช้งาน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อผู้ใช้ท้องถนน³ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังคงพบปัญหาการรुक้าเขตทางหลวงการสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือหนังสือแจ้งเตือนให้รื้อถอนอยู่อย่างต่อเนื่อง ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากมาตรการในการควบคุมเขตทางหลวง บทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดไม่มีความรุนแรงเพียงพอและไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่กระทำจึงไม่สามารถป้องปรามผู้กระทำความผิดได้ นอกจากนั้นการรुक้าหรือบุกรุกเขตทางหลวงยังให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของแผ่นดิน และไม่สามารถใช้ประโยชน์บนสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้นได้อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหามาตรการในการควบคุมการรुक้าเขตทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ยังพบว่ามีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้สร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง ตามมาตรา 47 ที่กำหนดไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงหรือรुक้าเข้าไปในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการในการควบคุมการรुक้าเขตทางหลวง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คู่มือการใช้งานระบบบริหารทรัพย์สินทางหลวง (แขวงทางหลวง) (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 1-2.

ผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางจะ กำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาส่งแวดล้อมการป้องกัน อุบัติภัยและการติดขัดของการจราจรด้วย”

กฎหมายกำหนดให้สามารถสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อำนวยการทาง หลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเสียก่อน เนื่องจากการอนุญาตให้ใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินแบบเฉพาะ ราย เป็นการให้แบบพิเศษ ฉะนั้นฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมตรวจสอบดูแลการใช้ให้มีความ เหมาะสม⁴ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เป็นธรรม แต่จากบทบัญญัติตามมาตรา 47 ดังกล่าวนั้น ไม่มี การกำหนดหลักเกณฑ์ บรรทัดฐานในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตที่ชัดเจน ผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับ หลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครอง กรณีการใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินแบบเฉพาะรายที่บังคับให้ ต้องมีการวางระเบียบหลักเกณฑ์การอนุญาตให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ประชาชนทั่วไป

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือหนังสือแจ้งของ ผู้อำนวยการทางหลวง ตามมาตรา 70 ที่กำหนดไว้ว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือหนังสือแจ้งของผู้อำนวยการ ทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเจ้าพนักงานซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงแต่งตั้ง ให้ควบคุมทางหลวง หรือเจ้าพนักงานทางหลวง แล้วแต่กรณี มาตรา 38 วรรคสาม มาตรา 47 วรรคสี่ ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

บทลงโทษตามมาตรา 70 ข้างต้น เป็นบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือหนังสือแจ้งให้รื้อถอน อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางหลวงตามมาตรา 38 วรรคสาม และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือหนังสือแจ้งให้รื้อ ถอนสิ่งติดตั้ง แขนว วาง หรือกองบนเขตทางหลวง ตามมาตรา 47 วรรคสี่ ซึ่งการกระทำความผิดเหล่านั้นอาจ ก่อให้เกิดอุบัติเหตุและเป็นอันตรายแก่ผู้ที่สัญจรไปมาบนท้องถนน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตร่างกายและ ทรัพย์สินของผู้อื่น เป็นการกระทำที่รุนแรงขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อย การกำหนดบทลงโทษตามมาตรา 70 ที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ต่อความผิดที่รุนแรงและขัดต่อความสงบเรียบร้อยเช่นนี้ถือว่าเป็นบทลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำ ความผิด

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาการชดเชยค่าเสียหายกรณีรุกล้ำหรือบุกรุกเขตทางหลวง พระราชบัญญัติ ทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 37 วรรคสามได้กำหนดไว้ว่า “ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับ

⁴ Jean-Marie AUBY et Pierre BON, op.cit, footnote 6 ,p.118.

อนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวหรือถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือถอนหรือทำลาย โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น”

การบุกรุกเข้าไปสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงนั้นส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เป็นการทละเมิดต่อทรัพย์สินของรัฐ ผู้ที่รื้อถอนหรือบุกรุกเขตทางหลวงย่อมจะต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

ดังนั้นแล้วเพื่อให้มาตาการในการควบคุมการรื้อถอนเขตทางหลวง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชน ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้สร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้สร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม เพื่อให้การอนุญาตเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้นๆ และเพื่อความปลอดภัยแก่ผู้ใช้รถบนท้องถนน จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิม มาตรา 47 กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงหรือรื้อถอนเข้าไปในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมการป้องกันอุบัติเหตุและการติดขัดของการจราจรด้วย”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 47 กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการรื้อถอนที่พึงอนุญาตไว้ให้ชัดเจน”

2. ปัญหาการบดบังโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือหนังสือแจ้งของผู้อำนวยการทางหลวง ผู้ศึกษาเห็นว่า บดบังโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือหนังสือแจ้งของผู้อำนวยการทางหลวงนั้นยังไม่ได้

สัดส่วนกับการกระทำความผิด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่⁵ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

เดิม มาตรา 70 กำหนดว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือหนังสือแจ้งของผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเจ้าพนักงานซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวง หรือเจ้าพนักงานทางหลวง แล้วแต่กรณี มาตรา 38 วรรคสาม มาตรา 47 วรรคสี่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ขอเสนอแนะ แก้เป็น มาตรา 70 กำหนดว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือหนังสือแจ้งของผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเจ้าพนักงานซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวง หรือเจ้าพนักงานทางหลวง แล้วแต่กรณี มาตรา 38 วรรคสาม มาตรา 47 วรรคสี่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3. ปัญหาการชดเชยค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนในการรुक้าและบุกรุกเขตทางหลวง ผู้ศึกษาเห็นว่าตามบทบัญญัติมาตรา 37 ดังกล่าว มิได้บัญญัติให้ผู้ที่รุก้าหรือบุกรุกเขตทางหลวงทำให้ทางหลวงได้รับความเสียหาย ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทน จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

เดิม มาตรา 37 วรรคสาม กำหนดว่า “อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวหรือถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงรื้อถอนหรือทำลาย โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น”

ขอเสนอแนะ มาตรา 37 วรรคสาม ให้เพิ่มเติมเป็น “อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวหรือถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงรื้อถอนหรือทำลาย โดยผู้นั้นจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน และต้องชดเชยค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

⁵ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, คู่มือแนวทางการสร้างมาตรฐานความโปร่งใสของส่วนราชการ, (มิถุนายน พ.ศ. 2553), หน้า 3.

เอกสารอ้างอิง

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คู่มือการใช้งานระบบบริหารทรัพยากร
ทางหลวง (แขวงทางหลวง). กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556. หน้า 1-2.

Jean-Marie AUBY et Pierre BON, op.cit, footnote 6 ,p.118.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. คู่มือแนวทางการสร้างมาตรฐานความโปร่งใสของ
ส่วนราชการ, มิถุนายน พ.ศ. 2553. หน้า 3.