

ปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹

ปัญญา ของทอง²

ในปัจจุบัน พื้นที่ที่ดินในประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด และมีแนวโน้มการบุกรุกหรือแผ้วถางพื้นที่ป่าซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะของประเทศเพิ่มมากขึ้น เพื่อการครอบครองและแสวงหาประโยชน์ส่วนตน การจัดการและดูแลที่ดินโดยรัฐจึงกลายเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะที่ดินที่อยู่ในประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนควรจะสามารถใช้ร่วมกันได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นภารกิจของหน่วยงานรัฐที่จะต้องอนุรักษ์พื้นที่เหล่านี้ไว้ เพื่อส่งต่อทรัพยากรสู่คนรุ่นหลัง พร้อมทั้งบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อสังคมและประเทศ สถานการณ์การบุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทยนั้น พบว่าจากข้อมูลการสำรวจของกระทรวงมหาดไทยในปี 2551 ระบุว่า มีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศ รวม 370,000 ราย เนื้อที่กว่า 6 ล้านไร่ แยกเป็นการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ 58,000 ราย เนื้อที่ 1.5 ล้านไร่ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ 37,000 ราย เนื้อที่กว่า 6 แสนไร่ ที่ดินราชพัสดุ 190,000 ราย เนื้อที่ 2.1 ล้านไร่ ที่ดินสาธารณประโยชน์ 55,000 ราย เนื้อที่ 1.1 ล้านไร่ และบุกรุกที่ดินรัฐประเภทอื่น ๆ เช่น ที่ดิน ส.ป.ก. 25,000 ราย เนื้อที่ 490,000 ไร่ แม้ว่าจะมีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลร่วมกัน และมีกฎหมายอื่นๆ อีกมากมายหลายฉบับ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษแก่ผู้บุกรุก และมีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้แล้ว แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ยังคงมีผู้บุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ทุกท้องที่ จึงแสดงให้เห็นได้ว่าการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินยังมีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญอันจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขบางประการโดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรกปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐในการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานรัฐในการเข้าไปบริหารจัดการและการดูแลทรัพย์สินของรัฐ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์มีมากมายหลายฉบับ โดยเฉพาะราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 “นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีตร เลิศธรรมเทวี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชมพูนุท สถิตย์เสมากุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ” และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ข้อ 6 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ 5 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดให้หน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการดูแลจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนว่า ระหว่างนายอำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใครควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักโดยตรง แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทร่วมกับฝ่ายอำเภอในการดูแลรักษาหรือป้องกันพื้นที่สาธารณะ แต่กฎหมายกลับมิได้ระบุแยกหน้าที่ให้ชัดเจนว่าใครต้องทำหน้าที่ใดการใช้ถ้อยคำในกฎหมายที่ว่า “ร่วมกัน” โดยไม่ให้รายละเอียดที่แน่ชัด อาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพไม่สามารถกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้อย่างจริงจัง ทำให้การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันไม่เหมาะสม ลำช้า และไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะต่างฝ่ายต่างมีอำนาจหน้าที่ที่ใกล้เคียงหรือซ้อนทับกัน ส่งผลให้เกิดความคลุมเครือ ไม่แน่ชัดว่าใครควรเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องใด จนอาจนำไปสู่ภาวะการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ หรือผลลักระหว่างหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการและดูแลรักษาที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดให้มีหน่วยงานที่เหมาะสมเพียงหน่วยงานเดียว มีความชัดเจนและมีการแบ่งแยกว่าระหว่างอำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใครควรดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้เกิดเอกภาพในการดำเนินงาน และสามารถรักษาทรัพยากรของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนอย่างแท้จริง

ปัญหาประการที่สองปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์

การแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของกรมที่ดินพบว่า บทบาทหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มิใช่การบริหารจัดการหรือดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติโดยตรง หากแต่เป็นการสนับสนุนภารกิจของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ แม้มาตรการดังกล่าวมีเป้าหมายในการป้องกันและคุ้มครองที่ดินของรัฐ แต่กลับไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นมาตรการบังคับที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด หากแต่เปิดโอกาสให้อธิบดีกรมที่ดินแต่ผู้เดียวใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามความเหมาะสมของแต่ละกรณี และการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นส่วนหนึ่งของการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกัน สำหรับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และ ข้อ 1 กฎกระทรวงฉบับที่ 26

(พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ. 2497 ลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้กำหนดว่าที่ดินของรัฐประเภทใดให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ซึ่งถ้าเป็นที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะต้องออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งสิ้น แต่ถ้าเป็นที่ดินของรัฐอย่างอื่น เช่น ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยรัฐถือที่ดินนั้นในฐานะอย่างเอกชนแล้ว ก็จะต้องออกเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองทำประโยชน์แล้วแต่กรณี เมื่อเปรียบเทียบกับเยอรมนีแล้ว เยอรมนีไม่มีหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือการกำหนดแนวเขตที่ชัดเจน สำหรับที่ดินสาธารณะประโยชน์โดยตรง เหมือนที่อาจมีในระบบกฎหมายอื่น ๆ แต่จะมองว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน ล้วนอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายเอกชนเหมือนกันหมด ดังนั้น ปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดินจึงถูกจัดอยู่ในกฎหมายเอกชนโดยใช้ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมนี (มาตรา 919, 920 BGB) ให้สิทธิเจ้าของที่ดินเรียกให้เจ้าของข้างเคียงร่วมชี้เขต และหากสงสัยให้ยึดตามแนวเขตที่มีการครอบครอง ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์นี้จะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม บทบาทของเจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่รังวัด วางหมุด และทำแผนที่ ตามแนวเขตที่เจ้าของที่ดินชี้หรือรับรองไว้ตามกฎหมายเอกชน โดยไม่มีอำนาจชี้ขาดกรรมสิทธิ์เอง แต่จะตรวจสอบความถูกต้องของแผนที่ที่วางให้ตรงกับแนวเขตที่เจ้าของอ้างสิทธิ ตามกฎหมายว่าด้วยการรังวัดและการวางหมุดแสดงแนวเขตที่ดินกฎหมายมหาชน (Public Servitude) แม้กรรมสิทธิ์จะอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน แต่ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติจะอยู่ภายใต้ “ทรัพย์สินตามกฎหมายมหาชน” (Public servitude) ซึ่งจำกัดสิทธิของเจ้าของให้ต้องใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ในเยอรมนี ไม่มีเอกสารเฉพาะที่ระบุ “แนวเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์” โดยตรง แต่จะใช้หลักการของกฎหมายเอกชนในการพิสูจน์กรรมสิทธิ์ ร่วมกับ กฎหมายมหาชนที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ ของทรัพย์สินนั้นให้เป็นไปเพื่อสาธารณะประโยชน์ ไม่ว่าเจ้าของจะเป็นรัฐหรือเอกชนก็ตาม และหากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับแนวเขตกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงจะถูกตัดสินโดยศาลยุติธรรม ในขณะที่ปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องของแผนที่หรือหมุดตามคำสั่งทางปกครองจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ดังนั้นแม้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แม้จะเป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่แสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น หากใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่ แต่ก็สามารถใช้สนับสนุนในการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้เช่นกัน สามารถทำให้ลักษณะแห่งทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเกิดความชัดเจน เพราะมีเอกสารหลักฐานที่แสดงสถานะความเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนในลักษณะแห่งที่ดิน เป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน จึงควรกำหนดการให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นมาตรการบังคับที่ต้องกระทำเพื่อการสงวนรักษาที่ดินก็จะสามารถทำให้การสงวนรักษาที่ดินเหล่านี้ เป็นไปอย่างครอบคลุม

ปัญหาประการสุดท้ายปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มาตรการลงโทษผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินในปัจจุบันจะมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งก็เป็นไปตามระเบียบกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่เมื่อเทียบกับปริมาณคดีเกี่ยวกับการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลับมีสถิติสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา กับแตกต่างกันอย่างมาก ไม่อยู่บนบรรทัดฐานเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 41 กำหนดอัตราโทษจำคุกไว้สูงสุดถึงยี่สิบปี ปรับสูงสุดถึงสองล้านบาท พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 31 กำหนดอัตราโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงสองล้านบาท พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 99 วรรคแรก กำหนดอัตราโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปีหรือปรับตั้งแต่สี่แสนบาทถึงสองล้านบาท แต่สำหรับอัตราโทษที่ได้กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็จะมีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9, 108, 108 ทวิ เพียงแห่งเดียวและหากพิจารณาจำนวนโทษทางอาญาที่กำหนดไว้แล้วจะพบว่า มีระดับอัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำ มาตรา 108 กำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จากบทบัญญัติตามมาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ ซึ่งได้กำหนดโทษทางกฎหมายไว้นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้มานานแล้ว นับตั้งแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 จนถึงปัจจุบันผ่านมา 53 ปี ยังไม่มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมาหากพิจารณาในเชิงเนื้อหา จะพบว่าอัตราโทษที่กำหนดไว้นั้นค่อนข้างเบา ไม่มีการระบุโทษขั้นต่ำอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในส่วน of โทษจำคุกหรือโทษปรับ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการยับยั้งหรือป้องปรามการกระทำผิด ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายจึงอาจไม่เกิดความเกรงกลัวต่อผลของการกระทำของตน ในการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น การนำทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) มาปรับใช้เนื่องจากว่าการที่มีบุคคลกลุ่มหนึ่งบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันย่อมส่งผลให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้างต่อสมาชิกในสังคมนั้น ซึ่งทฤษฎีนี้มีความเชื่อกันว่าผู้ที่กระทำผิดเป็นผู้ที่มีความชั่วร้าย ก็ควรได้รับผลร้ายให้สาสมกับความชั่วร้ายที่ได้กระทำลงไป ยิ่งความผิดที่ก่อขึ้นมีความรุนแรง โทษก็ควรมีความรุนแรงมากเท่านั้นรูปแบบการลงโทษจึงมีลักษณะรุนแรง ป่าเถื่อน ให้สมกับความผิดตามที่ได้กระทำซึ่งถูกเรียกว่า “ตาต่อตา ฟัน ต่อฟัน” (an eye for an eye, a tooth for a

tooth) ดังนั้นหากการกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสมาชิกจำนวนมากแล้ว ผู้กระทำความผิดก็สมควรที่จะได้รับผลร้ายแห่งการกระทำนั้นๆ และนำทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) หรืออาจเรียกว่า ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน (Preventive Theory) เป็นทฤษฎีที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำอีก ก่อให้เกิดการเข็ดหลาบ เกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำผิด ทั้งยังส่งผลเป็นการเตือนหรือยับยั้งมิให้บุคคลอื่น ๆ ที่อาจจะทำตามอย่างผู้กระทำความผิด เนื่องจากหากทำผิดในความผิดเดียวกันก็ จะถูกลงโทษในลักษณะเดียวกันซึ่งได้กล่าวไว้แล้วว่าผู้กระทำอาจเป็นได้ทั้งราษฎร ข้าราชการ นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพลแม้ผู้กระทำจะถูกรุกเป็นเนื้อที่เท่าใดแต่ก็มีอัตราโทษสูงสุดไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่น บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 108 ทวิ วรรคสาม อันอาจไม่สอดคล้องต่อการปรับใช้ตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีนี้ ทำให้ความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดลดลง ประกอบกับอัตราโทษไม่ร้ายแรงที่จะป้องกันมิให้ผู้อื่นเกิดความเกรงกลัว จึงส่งผลให้เกิดมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่เป็นระยะและอาจเป็นการยากที่จะสามารถจัดปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรมและสมบูรณ์ได้ จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของเยอรมนี และอังกฤษพบว่า ทั้งสองประเทศมีแนวทางที่แตกต่างกันในการลงโทษผู้บุกรุกสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ได้เน้นการนิยาม “สาธารณะสมบัติ” โดยตรง แต่ใช้หลักการทางกฎหมายที่ครอบคลุมการคุ้มครองทรัพย์สินและการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหลัก ในเยอรมนีแนวคิดเรื่องการเป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชนอยู่บนพื้นฐานของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเอกชนเหมือนกันทำให้ทั้งรัฐและเอกชนสามารถเป็นเจ้าของสาธารณะสมบัติได้ ทว่าทรัพย์สินเหล่านี้จะอยู่ภายใต้ทรัพย์สินตามกฎหมายมหาชน (Public servitude) ที่จำกัดสิทธิของเจ้าของให้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 กำหนดการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในทรัพย์สินส่วนบุคคลและที่ดิน ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นเจ้าของ การลงโทษผู้บุกรุกจึงไม่ได้อิงกับการนิยาม “สาธารณะสมบัติ” โดยตรงแต่ใช้ประมวลกฎหมายอาญา (Strafgesetzbuch (StGB)) เพื่อคุ้มครองการครอบครองทรัพย์สินและป้องกันความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น มาตรา 123 ลงโทษการบุกรุกที่อยู่อาศัยหรือที่ทำงาน และมาตรา 124 ลงโทษการบุกรุกโดยกลุ่มคนจำนวนมากที่ก่อความไม่สงบ ส่วนในอังกฤษ ที่ดินสาธารณะถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลและมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ การลงโทษผู้บุกรุกไม่ได้แยกเฉพาะที่ดินสาธารณะ แต่ใช้กฎหมายที่ครอบคลุม ทรัพย์สินทุกประเภท โดยมีทั้งความรับผิดทางแพ่ง (Torts) ซึ่งเจ้าของสามารถฟ้องร้องชดเชยค่าเสียหายได้ และความผิดทางอาญา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความยุติธรรมทางอาญาและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ค.ศ. 1994 (Criminal Justice and Public Order Act 1994) เช่น มาตรา 68 ลงโทษการบุกรุกเพื่อข่มขู่หรือก่อความไม่สงบ และมาตรา 77 การตั้งที่พักชั่วคราว (Camping) บนที่ดินโดยมิได้รับอนุญาต (รวมถึง Section 60C) ลงโทษการบุกรุกพร้อมยานพาหนะที่ก่อความเสียหายหรือความเดือดร้อนร้ายแรง นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติพิเศษเพื่อคุ้มครองสถานที่สำคัญจากการบุกรุก ดังนั้น ทั้งเยอรมนีและอังกฤษต่างใช้กฎหมายทั่วไปที่

เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพย์สินและการรักษาความสงบเรียบร้อย มาบังคับใช้กับผู้บุกรุกโดยไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของรัฐหรือเอกชน การกระทำบุกรุกก็จะได้รับโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละประเทศ

ดังนั้น สำหรับประเทศไทยจึงเห็นได้ว่าหากไม่มีมาตรการกำหนดโทษที่เพียงพอในการป้องกันและปราบปรามแล้ว อาจไม่มีที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีจำนวนเพียงพอต่ออนุชนรุ่นหลัง จึงควรมีมาตรการทางกฎหมาย การใช้นิติวิธีทางกฎหมาย (Juristic Method) คือ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการลงโทษทางอาญา โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมระวางโทษจำคุกและโทษปรับให้สูงขึ้นในกรณีที่ได้มีการบุกรุกเข้าไปในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดูแลที่ดินดังกล่าว กำหนดระวางโทษให้เหมาะสมกับความเสียหายหรือการกระทำที่มีผลกระทบต่อที่ดินดังกล่าว เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ ยังเป็นการปกป้องรักษาที่ดินของรัฐและดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อย โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐและประชาชนโดยรวม

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ค้นคว้าพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐในการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การกำหนดบทบาทหน้าที่หน่วยงานในการดูแลสงวนรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่สาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 ควรกำหนดให้หน่วยงานเดียวโดยเฉพาะรับผิดชอบโดยตรงให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและคุ้นเคยกับพื้นที่มากกว่าอำเภอ จึงควรที่จะทำหน้าที่ในการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อให้การดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดเอกภาพในการดำเนินงานและสามารถรักษาทรัพยากรของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนอย่างแท้จริง

1.1 จึงเห็นสมควรยกเลิกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียงองค์กรเดียว มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามระเบียบดังกล่าว

2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์

การแก้ไขปัญหาค้นคว้าการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเป็นการป้องปรามมิให้เกิดการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เพื่อเป็นหลักฐานสำคัญแสดงขอบ

แนวเขตที่ดินที่ชัดเจนมั่นคงสามารถตรวจสอบพิสูจน์ได้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนทราบขอบเขตที่แน่นอนไม่บุกรุกเข้าไป หรือเมื่อบุกรุกเข้าไปแล้วก็สามารถใช้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) นั้นเป็นหลักฐานในการดำเนินคดีต่อไปได้เป็นอย่างดี

2.1 เห็นสมควรแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี วรรคหนึ่ง จากเดิมบัญญัติว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน”

บทบัญญัติใหม่ควรแก้ไขเป็น “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีต้องจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานทุกแปลง”

2.2 เห็นสมควรแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 26 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่ออกตามความในมาตรา 8 ตรี ข้อ 1 บทบัญญัติเดิมก่อนแก้ไข “ข้อ 1 ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดี”

บทบัญญัติใหม่ควรแก้ไขเป็น “ข้อ 1 ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้ดำเนินการให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ทุกแปลงที่อยู่ในความดูแลตามอำนาจหน้าที่โดยให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดี”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การแก้ปัญหาลักษณะการลงโทษสำหรับผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจบริบททางสังคมและกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงจึงเห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 108 วรรคแรก และ มาตรา 108 ทวิ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ดังนี้

3.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 108 วรรคแรก บทบัญญัติเดิมก่อนแก้ไข มาตรา 108 วรรคแรก “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติ

ตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

บทบัญญัติใหม่ควรแก้ไขเป็น “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3.2 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 108 ทวิ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม บทบัญญัติเดิมก่อนแก้ไข มาตรา 108 ทวิ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

“นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

“ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

“ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

บทบัญญัติใหม่ควรแก้ไขเป็น “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

“ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

“ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เอกสารอ้างอิง

- นัทธี จิตสว่าง. **หลักทฤษฎีวิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบราชทัณฑ์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์, 2545.
- ประชุม โฉมฉาย. **หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ภาสกร ชุนอุไร. **คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2536.
- เพชร ศรีแสงทอง. **การลงโทษและการแก้ไขผู้กระทำความผิด**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จามจุรี โปรดักส์, 2555.
- ชล บุญนาค. “ทางเลือกในการลงโทษจำเลยในคดีอาญา.” **มาตรการลงโทษระดับกลาง** วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต. มหาวิทยาลัยมหิดล, 2554.
- ธรรมรังสี วรรณโก. “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- อรทัย อุโฆสิตกุล. “ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- จิรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. **มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย**. รายงานการวิจัย. นนทบุรี: วิทยาลัยราชพฤกษ์, 2552.
- กรมที่ดิน. **คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2550.
- กิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์. น โยบาย “ทวงคืนผืนป่า” กับภาพสะท้อน “อำนาจนิยม.” [Online], Available URL: <https://www.themomentum.co/reforestationauthoritarianism/> สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2568
- Andrew Ashworth. **Principles of Criminal Law**. 4th ed. Oxford University Press, 2003.
- Giorgio Resta. “**Systems of Public Ownership**.” *Comparative Property Law: Global Perspectives*. ed. Michele Graziadei and Lionel Smith, Cheltenham. UK: Edward Elgar Publishing, 2017.