

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน¹

วันใหม่ คงนคร²

ที่ดิน ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารประเทศ เพราะนอกจากมนุษย์จะใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยแล้ว ที่ดินยังเป็นแหล่งที่มาของอาหาร และทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญและจำเป็นต่อชีวิตมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นแร่ธาตุ ป่าไม้ ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยในการผลิตทั้งทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ถึงแม้ว่าที่ดินจะเป็นทรัพยากรที่มีสูญสิ้นไป แต่ที่ดินนั้นมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ปัจจุบันการเพิ่มจำนวนของประชากรและการขยายตัวของชุมชนอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากปริมาณที่ดินมีจำนวนเท่าเดิมในขณะที่ประชากชนนั้นเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่มีผู้ใช้ประโยชน์หรือขาดการดูแลรักษา ด้วยการแย่งการครอบครอง การแย่งกันใช้หรือแสวงหาประโยชน์จากที่ดินเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในปัจจุบันสำหรับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ได้ยกตัวอย่างไว้ได้แก่ 1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน 2) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ 3) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทโธภัณฑ์ ซึ่งที่ดินดังกล่าวทางราชการได้จัดให้หรือสงวนเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่รัฐจะให้การคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305-1307 ที่ห้ามโอนสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดินรวมทั้งการบังคับคดีด้วย

การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน มีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจดูแลมากมายจึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เช่น หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายแตกต่างกัน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระราชบัญญัติทางหลวง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจาก เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์และคณะ คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ที่ราชพัสดุ และกฎกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหามลพิษทางดินของรัฐบาล ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ตลอดจนได้มีการบังคับและดำเนิน การตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ตาม ก็ยังไม่สามารถยับยั้งการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ด้วยเหตุดังกล่าวเมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐ ก็มักจะขยายขอบเขตของปัญหาเป็นปัญหามวลชนและปัญหาสังคมตามมาจนยากต่อการเยียวยาแก้ไขให้เป็นที่ยุติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในเวลาอันรวดเร็วได้

สำหรับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามกฎหมายจัดตั้งตามลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (7) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (2) มาตรา 53 (5) และมาตรา 56 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 (8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา มาตรา 62 (3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 89 (10) ประกอบกับ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) ที่ถ่ายโอนการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 17 (5) ที่ถ่ายโอนการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และมาตรา 18 ที่ถ่ายโอนการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กรุงเทพมหานคร โดยปัจจุบันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินยังไม่มี ความก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากเพรียยังมีข้อขัดข้องในทางเทคนิคอันมีที่มาจากข้อจำกัดของระเบียบกฎหมายที่ยังคงสงวนอำนาจไว้ให้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการดูแลรักษา และคุ้มครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนราชการเดิมประกอบด้วย กรมการปกครองถ่ายโอนภารกิจการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และกรมที่ดินถ่ายโอนภารกิจการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า) โดยในภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการช่วยดูแลและคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย รวมถึงการฟ้องหรือถูกฟ้องคดีในกรณีที่มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวด้วย แต่จากการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

ผ่านมา พบปัญหาประชาชนจำนวนมากเข้าบุกรุกทำให้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินกลายสภาพเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำมาหากิน ทำให้ยากลำบากต่อการจับไล่ประชาชนออกจากที่ดินดังกล่าว ซึ่งสาเหตุของปัญหาการบุกรุกนั้นเกิดจากความไม่ชัดเจนของที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สภาพพื้นที่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากเดิมในอดีต ทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงทำได้ยาก ปัญหาองค์กรของรัฐที่มีอำนาจดูแลที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีมากมาย ทำให้งานซ้ำซ้อนหรือเกี่ยงกันปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากงานบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินกระทำได้ยากและต้องใช้เวลาอันยาวนาน การขาดความร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ ตลอดจน ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินร่วมกัน

ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 ในการให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าการให้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นเหตุให้มีการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ จึงควรมีการแก้ไขเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการแบ่งหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน บางประเภทภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลไว้อย่างชัดเจนโดยให้เทศบาลมีอำนาจเต็มในการจัดการดูแลรักษาทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ แม่น้ำ ลำคลอง สวนสาธารณะ โดยมีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนและแน่นอน ว่าอำนาจในการปกครองดูแลพื้นที่สาธารณสมบัติแผ่นดินเป็นอำนาจของหน่วยงานใดที่จะดูแลพื้นที่นั้น เพื่อไม่ให้มีความคลุมเครือ ไม่ให้อำนาจทับซ้อนกัน ในการดูแลที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งจะให้เกิดการทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ควรมีการบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดินที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ดังนี้

1. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ว่าเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐได้
2. ลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กำหนดว่าที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะต้องออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งสิ้น ตามที่อธิบดีกรมที่ดินพิจารณาว่า ที่ดินในลักษณะเช่นใดจะสมควรออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการใช้อำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่นไปในทางมิชอบควรมีมาตรการลงโทษผู้ปกครองท้องถิ่นอย่างเคร่งครัดและเหมาะสม เพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมืองท้องถิ่น

และรัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะไม่ให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอีกต่อไป เพื่อจะไม่ใช้ประโยชน์จากที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน และให้สงวนไว้เป็นทรัพย์สินของชุมชนร่วมกัน หากจำเป็นจะต้องใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์เพื่อการพัฒนาชุมชนหรือเพื่อก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือที่ทำการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ หรือมีโครงการใด ๆ การขอใช้ประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินต้อง ได้รับความยินยอมพร้อมใจของชุมชน และควรกำหนดการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุดสำหรับ ที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้

เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะและประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการกำหนด โดยให้ส่วนราชการเกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย

เอกสารอ้างอิง

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์,กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2533.

สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุก

ที่ดินของรัฐ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545