

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบุกรุก
ที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
Legal Measure to Control Encroachment on
Public Land under the Land Code

สรไกร บำเพ็ญบุญ, สุธี อยู่สถาพร

Sorakri Bumpenboon, Suthee Usathaporn

คณะนิติศาสตร์ปริธีย์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์,

คณะนิติศาสตร์ปริธีย์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

E-mail: 500000login@gmail.com,

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

E-mail: Setedusud26@gmail.com

รับบทความ (Received): 11 เม.ย. 2567

ปรับแก้ไข (Revised): 30 พ.ค. 2567

ตอบรับบทความ (Accepted): 31 พ.ค. 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอปัญหาการกระทำความผิดฐานบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ปรากฏว่ามีแนวโน้มสูงขึ้น ทั้งจากประชาชนและผู้นำชุมชน โดยไม่คำนึงถึงบทลงโทษตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในสังคม และภาครัฐไม่สามารถที่จะนำที่ดินที่ถูกบุกรุกมาใช้ประโยชน์เพื่อส่วนรวมได้ ทั้งยังสูญเสีย

งบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในการจัดการกับผู้บุกรุกโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

พิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยกำหนดการควบคุมการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกำหนดการระวางโทษอันเหมาะสม เพื่อดำเนินการยับยั้งผู้ที่กระทำการบุกรุกให้เกิดความเกรงกลัว ในการที่จะกระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมาย ซึ่งจะต้องได้รับโทษทางกฎหมาย ทั้งนี้ ภาครัฐควรดำเนินการจัดทำแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ โดยดำเนินการให้มีประสิทธิภาพในการบริหาร จัดการ และดูแลที่ดินของรัฐด้วย

คำสำคัญ: การบุกรุก, ที่ดินของรัฐ, สาธารณสมบัติ, ความผิดและการระวางโทษ แนวเขตที่ดิน

Abstract

This article presents problems concerning the criminal liability of individuals committing crimes of encroachment on land that is public property for the common use of citizens. Encroachment on land that is public property for common use by citizens appears to have an upward trend, both from citizens and community leaders. Such land encroachment does not take into account the penalties under the Land Code, Section 108, and Section 108 bis, which affect environmental problems in society. And the government sector is unable to use encroached land for public use. It also wastes the national budget to take measures to deal with unnecessary intruders.

We have considered and agreed that legal measures should be established that are appropriate and consistent with the current situation by providing control of encroachment on public land under the Land Code and determining the proper punishment to act to deter those who

would commit intrusion, to make respect and fear of infraction or violating the law, which has to be punished by law. In this regard, the government sector should proceed with the preparation of an integrated State land boundary map with efficiency in the administration, management, and care of State land as well.

Keywords: Encroachment, State Land, Public Property, Offenses and Punishment, Land Boundary

บทนำ

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 320.70 ล้านไร่ (รวิวรรณ รักถิ่นกำเนิด, 2557) ที่ดินจัดเป็นทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource) ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เป็นพื้นฐานการดำรงชีวิตทั้งปัจจัยการผลิต (Factors of Production) ในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และเชิงพาณิชย์ ที่ดินของประเทศไทยอาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ (1) ที่ดินของรัฐ (State Land) หมายถึง ที่ดินอันเป็นอาณาเขตในบริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย และที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ ซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใดยังไม่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ (กรรมที่ดินสำนักจัดการที่ดินของรัฐ, 2562) และ (2) ที่ดินของเอกชน (Private Land) หมายถึง ที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน เป็นต้น ซึ่งเป็นที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มาจากการจัดซื้อหรือเวนคืน รวมถึงที่ราชพัสดุ ที่บริจาค และที่ดินพระราชทาน เพื่อนำไปจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าเมื่อเกษตรกรมีความพร้อมและมีความประสงค์ก็จัดให้เกษตรกรเช่าซื้อเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ (สำนักการจัดการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2564) และสถิติประชากรในประเทศไทยซึ่งมีการรวบรวมไว้เมื่อ พ.ศ. 2566 มีจำนวนประชากรประมาณ 66.09 ล้านคน (กรมการปกครอง สำนักบริหารการทะเบียน, 2566) แต่การจัดการโครงสร้างที่ดินของประเทศไทยกลับปล่อยให้รัฐและอำนาจทุนเข้าถือครองที่ดินได้อย่างไม่จำกัด สร้างความไม่เป็นธรรมให้กับสังคมและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีโอกาสกับผู้ด้อยโอกาสในการ

เข้าถึงการต่อรอง การจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรม และมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ราษฎรประสบปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน จึงอาจก่อให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ ในขณะที่นายทุนหรือผู้มีอำนาจครอบครองที่ดินมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

การบุกรุกที่ดินของรัฐอาจก่อให้เกิดความเสียหายหลายประการ เช่น การบุกรุกที่ดินประเภทที่ป่าไม้ ย่อมมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และความเป็นธรรมชาติ โดยเป็นการตัดวงจรการดำรงชีวิตของสัตว์ ทำลายแหล่งอาหาร พืชพันธุ์ธรรมชาติ พืชพันธุ์ธัญญาหาร และแหล่งต้นน้ำให้หมดสิ้นไป (จันทร์สม จันทร์อินทร์, และสังเวียน เทพผา, 2564) หากบุกรุกที่ดินบริเวณลุ่มน้ำสาธารณะ อาจก่อให้เกิดปัญหาการตื้นเขินของแหล่งระบายน้ำ เป็นเหตุให้เกิดอุทกภัย เนื่องจากไปขัดขวางการระบายน้ำ และอาจเป็นสาเหตุของน้ำเน่าเสียได้ เพราะมีขยะมูลฝอยเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้ถูกกำจัดอย่างถูกวิธี ทั้งนี้ มีการบุกรุกและเข้าครอบครองที่สาธารณะโดยมีแนวโน้มสูงขึ้นทำให้เกิดข้อพิพาท ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐ (State Agencies) ต้องจัดหางบประมาณเพื่อดำเนินการยุติปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ ปัญหาดังกล่าวยังอาจมีส่วนมาจากการที่มีหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่และมีบทบาทผูกขาดกำหนดการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องทับซ้อนกัน ทำให้การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ และขาดการประสานงานที่ดีของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท และมีการบุกรุกที่ดินของรัฐปรากฏอยู่เป็นจำนวนมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างเต็มที่ โดยอาจขาดความรู้และความเข้าใจทางกฎหมายอย่างเพียงพอ ประกอบกับการที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากราษฎรในพื้นที่เท่าที่ควร บางกรณีมีการกล่าวอ้างว่า ตนได้ครอบครองที่ดินมาตั้งแต่บรรพบุรุษ และเมื่อครอบครองนานเข้าการที่จะให้อพยพหรือย้ายไปอยู่ที่อื่นก็เป็นไปได้อย่างยากลำบาก รวมถึงไม่ยอมออกจากที่ดินที่ครอบครองไว้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และขัดขวางต่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นส่วนที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายได้ ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในบางกรณีผู้ที่เป็นราษฎรอาจทำการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยไม่ได้ขาดแคลนที่ดินทำกิน แต่เป็นการบุกรุกเพื่อจับจองพื้นที่ ตัดไม้ทำลายป่า เผาป่า และ

ปลูกพืชเศรษฐกิจของกลุ่มนายทุน จนทำให้ราษฎรอื่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต้องเดือดร้อน (อนันต์ อภิชัยนันท์, 2556) การบุกรุกที่ดินของรัฐอันสืบเนื่องมาจากผู้มีอิทธิพล ข้าราชการ นักการเมือง และนิติบุคคลที่ประกอบกิจการทางธุรกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐก็อาจร่วมกระทำความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งในบางกรณีอาจมีการซื้อขายที่ดินโดยมี ผู้ปกครองท้องถิ่นเป็นนายหน้าซื้อขายที่ดินเสียเอง

หากไม่มีมาตรการกำหนดโทษที่เพียงพอในการป้องกันและปราบปรามแล้ว อาจไม่มีที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีจำนวนเพียงพอต่ออนุชนรุ่นหลัง ดังนั้น จึงควรมีมาตรการทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากบทบัญญัติของกฎหมาย มีความชัดเจนและเพียงพอต่อการใช้บังคับแล้ว กฎหมายดังกล่าวย่อมมีบทบาทในการ ป้องกันทรัพย์สินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ที่ดินบางลักษณะอาจมี กฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งส่งผลกระทบให้เจ้าหน้าที่ ไม่สามารถควบคุมดูแลได้ อย่างทั่วถึง เนื่องจากมีความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในแต่ละส่วน นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความชัดเจนและขจัดปัญหาการทับซ้อนของ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว อีกประการหนึ่งใช้นิติวิธีทางกฎหมาย (Juristic Method) คือ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการลงโทษทางอาญา โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมระวางโทษจำคุก และโทษปรับให้สูงขึ้นในกรณีที่ได้มีการบุกรุกเข้าไปในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินซึ่งมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดูแลที่ดินดังกล่าว อาจ กำหนดระวางโทษให้เหมาะสมกับความเสียหายหรือการ กระทำที่มีผลกระทบต่อที่ดิน ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีความ เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ ยังเป็นการปกป้องรักษาที่ดินของรัฐและดูแลให้เกิดความสงบ เรียบร้อย โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม พิจารณาแล้ว เห็นควรสนับสนุนให้มีการปรับปรุงและจัดทำแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ (One Map) เพื่อจะได้ใช้เป็นแผนที่มาตรฐานในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของ แผ่นดินต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

จากปัญหาการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นที่ยอมรับว่า มีราษฎรเข้าไปครอบครองทำประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะที่ดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นที่เลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณประโยชน์ หรือหนองน้ำสาธารณประโยชน์ บางพื้นที่อาจจะถูกบุกรุกเข้ายึดถือบางส่วน และบางพื้นที่อาจเป็นการเข้าไปยึดถือครอบครองทั้งแปลง การกระทำในลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศ ซึ่งทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนหรือพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากที่ดินของรัฐอาจใช้เพื่อเป็นที่ตั้งสถานที่ทำการของหน่วยงานราชการ โรงพยาบาล สนามกีฬา หรือนำไปใช้เพื่อพัฒนาอื่น ๆ หากขาดมาตรการดูแลที่เหมาะสมแล้ว ย่อมมีอาจควบคุมการกระทำที่เป็นการบุกรุกที่ดินดังกล่าวได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นอาจเกิดขึ้นหรือมีที่มาได้ 4 ประการ ดังนี้

(1) เกิดขึ้นจากสภาพของธรรมชาติ หมายถึง เป็นไปตามธรรมชาติของทรัพย์สินนั่นเอง

(2) เกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชน หมายถึง เกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชนซึ่งต้องเป็นการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยติดต่อกันเรื่อยมาพอสมควร

(3) การได้มาทางนิติกรรม ไม่ว่าจะเป็นการอุทิศให้โดยตรง หรือการอุทิศโดยปริยาย

(4) การได้มาโดยผลของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการประกาศเพื่อสงวนหวงห้ามหรือกระทำโดยการเวนคืน ทั้งนี้ เมื่อที่ดินตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว กฎหมายต้องให้ความคุ้มครองมากกว่าที่ดินที่เป็นของเอกชน ความคุ้มครองดังกล่าว เช่น ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน และไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล

อย่างไรก็ตาม ที่ดินในลักษณะดังกล่าวอาจสิ้นสภาพไปจากการเป็นที่ดินของรัฐได้ หากเป็นการปันไปโดยสภาพของตัวทรัพย์สินเอง หรือเป็นการปันสภาพไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีอยู่หลายประเภท แต่ที่ดินประเภทดังกล่าวต่างมีความมุ่งหมายที่จะสงวนไว้ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ จึงมีการกำหนดให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ รวมถึงได้มีการมอบหมายหรือมีการกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

- (1) เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (2) เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- (3) ที่รโหฐานในราชสำนัก ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยที่รโหฐานในพระราชสำนัก ร.ศ. 131 และที่เพิ่มเติม พ.ศ. 2457
- (4) เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- (5) เป็นไปตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (6) เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (7) เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (8) เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- (9) เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547
- (10) หน่วยงานที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการกระทำใดสามารถกระทำได้และสิ่งใดหากกระทำแล้วถือเป็นความผิด และต้องได้รับโทษตามกฎหมายนั้น ได้แก่ กฎหมายอาญา ซึ่งกฎหมายอาญามีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น

- (1) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) เป็นหลักการการลงโทษอันเก่าแก่ที่สุด (เกียรตินิจกร วัจนะสวัสดิ์, 2551) เมื่อได้ตัดสินใจกระทำแล้ว มีความเชื่อว่า ผู้ที่กระทำผิดเป็นผู้ที่มีความชั่ว ซึ่งสมควรได้รับผลร้ายให้สาสมกับความชั่วที่ได้กระทำลงไป ยิ่งความผิดที่ก่อขึ้น มีความรุนแรง โทษก็ควรมีความรุนแรงมากขึ้นตามไปด้วย รูปแบบการลงโทษจึงมีลักษณะรุนแรงเพื่อให้สมกับความผิด

ตามที่ได้กระทำ ซึ่งในสมัยก่อนการลงโทษรุนแรงแบบนี้ เรียกว่า “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” (an Eye for an Eye, a Tooth for a Tooth) (นัทธี จิตสว่าง, 2545)

(2) การลงโทษเพื่อข่มขวัญยับยั้ง (Deterrence) หรืออาจเรียกว่า ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน (Preventive Theory) เป็นทฤษฎีที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้งมิให้ผู้กระทำความผิดซ้ำอีก ก่อให้เกิดการเข็ดหลาบเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิด ทั้งยังส่งผลเป็นการเตือนหรือยับยั้งมิให้บุคคลอื่น ๆ ที่อาจจะทำตามอย่างผู้กระทำความผิด เนื่องจากหากกระทำความผิดในความผิดเดียวกันก็จะถูกลงโทษในลักษณะเดียวกัน

(3) การลงโทษเพื่อตัดโอกาสกระทำความผิด (Incapacitation) หรือทฤษฎีการลงโทษโดยตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Removal from Society) การป้องกันสังคมหรือการตัดโอกาสกระทำความผิดตามทฤษฎีนี้ มีวัตถุประสงค์หรือมีหลักการสำคัญว่า อาชญากรรมย่อมไม่เกิดขึ้นหากไม่มีอาชญากรหรืออาชญากรไม่มีโอกาสในการกระทำความผิด เป็นการลงโทษกับผู้กระทำความผิดโดยตัดออกจากสังคมไปตลอดหรือเป็นช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งทำให้สังคมโดยรวมมีความปลอดภัย และสมาชิกที่อยู่ในสังคมรู้สึกพึงพอใจในการที่เห็นผู้กระทำความผิดได้รับโทษและยังถูกกำจัดออกจากสังคม อีกทั้งการลงโทษเพื่อเป็นการตัดโอกาสในการกระทำความผิดนี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขวัญยับยั้งอีกด้วย เนื่องจากเมื่อผู้กระทำความผิดถูกกำจัดออกจากสังคม จะทำให้ผู้อื่นที่คิดว่าจะกระทำความผิดเช่นเดียวกันเกิดความเกรงกลัว และยับยั้งการกระทำความผิด โดยไม่กล้าเอาเยี่ยงอย่างอีก รูปแบบการลงโทษก็จะต้องมีประสิทธิภาพในการตัดโอกาสมิให้บุคคลนั้นกระทำความผิดอีกเช่นเดียวกัน อาทิ การลงโทษประหารชีวิต การเนรเทศ หรือการจำคุกที่มีระยะเวลาที่พอจะเชื่อได้ว่า จะไม่สามารถกลับมากระทำความผิดซ้ำได้อีก

(4) การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) สำหรับแนวความคิดการลงโทษนี้ไม่ได้เน้นการลงโทษ เป็นหลัก แต่พิจารณาว่าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ป่วยที่ต้องการการเยียวยารักษา (Treatment) เพื่อที่จะแก้ไขฟื้นฟูให้กลับเข้าสู่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้นั้นกลับมาเป็นสมาชิกที่ประกอบอาชีพโดยสุจริตต่อไปได้ ซึ่งมีแนวทางว่าการลงโทษไม่ควรไปกระทำกับผู้กระทำความผิดในลักษณะที่เป็นวัตถุ แต่ควรปฏิบัติในฐานะที่เป็นมนุษย์ด้วยกัน (ชัยวัฒน์ ศิริวิฑนกุล, 2543) การลงโทษเพื่อมี

วัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดมาแล้วหลบกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก พิจารณาแล้วเห็นว่า การให้ผู้กระทำความผิดได้รับความยากลำบาก หรือได้รับผลร้ายด้วยการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียวไม่น่าจะทำให้คนประพฤติดีขึ้น หรือสำนึกในการกระทำที่ไม่ดีของตนเอง (ธานี วรภัทร, 2553)

หลักกฎหมายไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1. หลักกฎหมายไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น หากพิจารณาแล้วพบว่า ในประมวลกฎหมายอาญาของไทยที่กำหนดในส่วนเกี่ยวข้องกับการบุกรุก คือ มาตรา 362 ถึง มาตรา 366 เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362 มีองค์ประกอบที่สำคัญ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองส่วน ดังนี้

1.1 ส่วนที่หนึ่ง ต้องมีเจตนาที่จะเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น เพื่อการครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน การเข้าไปนั้นต้องเป็นการเข้าไปทั้งตัว ถ้าเพียงแต่ยื่นมือหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายรุกเข้าไปนั้น ยังไม่ถือว่าเป็นการบุกรุก หรือเพียงแต่ใช้ขวดขว้างและใช้มีดฟันประตูห้องพักของผู้เสียหายโดยเรียกให้ผู้เสียหายออกมาพูดคุยและขู่ฆ่า ซึ่งไม่ได้เข้าห้องพัก ถือว่าไม่ผิดฐานบุกรุก

1.2 ส่วนที่สอง เจตนาในการเข้าไปกระทำการใดอันเป็นการรบกวนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นโดยปกติสุข หากจะพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมีบทบัญญัติในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วยการขออนุญาตเข้าไปยึดถือครอบครอง และ/หรือนำทรัพยากรในที่ดินของรัฐ ซึ่งตนเองมิได้มีสิทธิครอบครองไปใช้โดยเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐ ซึ่งมาตรา 108 วางหลักว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยบัญญัติโทษที่ลงแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ แบ่งเป็น 2 กรณี คือ (1) ดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ฝ่าฝืนก่อนการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 และดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งได้ฝ่าฝืนประกาศ

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ต้องระวางโทษจำคุก หรือปรับเงิน หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามแต่กรณีนั้น ๆ

2. หลักกฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐในต่างประเทศแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)

กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law)

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (ซีวัวร์ วงศ์วัฒนศานต์, 2533) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ทรัพย์สินทุกชนิดถือว่าเป็นทรัพย์สินของกษัตริย์ โดยได้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับให้ความคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนใน Édit de Juin และห้ามประชาชนอ้างอายุความขึ้นต่อสู้ (Thomas, 1976) ซึ่งนักกฎหมายฝรั่งเศสได้นำหลักกฎหมายของโรมัน (Roman Law) มาศึกษา และภายหลังได้คิดค้นทฤษฎีเรื่องทรัพย์สินสาธารณะ (Choses Publiques) โดยเห็นว่า เป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ทรัพย์สินดังกล่าวจะเป็นของกษัตริย์ แต่กษัตริย์ไม่มีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้น ต่อมาภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศส อำนาจกษัตริย์ถูกล้มล้างและมีการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายทรัพย์สินแห่งชาติ (Le Code de Domaine de la Nation) ซึ่งกฎหมายนี้ได้แยกที่ดินของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) Domain Public คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ ทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ถนน แม่น้ำลำคลอง ทางรถไฟ ท่าเรือ หากเปรียบเทียบกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทยแล้วจะเห็นได้ว่ามีความหมายเหมือนกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

(2) Domain Privé คือ ทรัพย์สินที่รัฐถือครองเหมือนเอกชนและสามารถทำการจำหน่ายจ่ายโอนได้ รวมทั้งสามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้ได้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทยแล้วจะเห็นได้ว่า มีลักษณะคล้ายกับที่ราชพัสดุซึ่งสามารถทำการจำหน่ายจ่ายโอนได้ จะต่างกันเพียงแต่กฎหมายไทยที่เอกชนไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้ (ซีวัวร์ วงศ์วัฒนศานต์, 2533)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Creifelds, 1994) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีความคิดเรื่องทรัพย์สินสาธารณะเช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเรื่องทรัพย์สินส่วนรวมอีกประเภทหนึ่ง คือ ทรัพย์สินของชุมชน (Genossen Schafitliches Eigentum) หมายถึง ทรัพย์สินส่วนกลางที่สมาชิกในชุมชนทุกคนเป็นเจ้าของมีสิทธิใช้สอยและเข้าแสวงหาประโยชน์ได้ ลักษณะแห่งสิทธิเป็นเหมือนสิทธิของเอกชนแต่ละคนที่มีต่อทรัพย์สินของชุมชน ซึ่งตามกฎหมายเยอรมันนั้นแบ่งทรัพย์สินสาธารณะออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) ทรัพย์สินเกี่ยวกับคลังของรัฐ ซึ่งได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ เงินสด กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ การจำหน่ายจ่ายโอน การได้มา หรือการตกอยู่ภายในภาวะบางอย่าง ถือตามกฎหมายแพ่ง

(2) ทรัพย์สินทางการปกครองที่มีเพื่อใช้ดำเนินทางปกครอง เช่น อาคารสถานที่ โรงเรียน ห้องสมุด โรงพยาบาล ค่ายทหาร

(3) ทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ถนน สะพาน ทางสาธารณะ

ทั้งนี้ กฎหมายเยอรมันกำหนดความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่วาดด้วยความผิดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสาธารณสถานและสถานที่สำคัญ จึงเห็นได้ว่า ในส่วนของการกำหนดให้เป็นความผิดฐานนี้ แม้จะไม่ได้บัญญัติโดยใช้คำว่า “บุกรุก” ไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม แต่หากพิจารณาจากลักษณะของการกระทำผิด ประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการคุ้มครองเกี่ยวกับสถานที่ รวมไปถึงยังได้มีการกำหนดความผิดที่เป็นเหตุกรรณจในการกระทำ ความผิดดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องทรัพย์สินส่วนบุคคล รวมถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 14 (Article 14 [Property – Inheritance – Expropriation]) อันเป็นหลักประกันความเป็นเจ้าของในกรรมสิทธิ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะเพื่อประโยชน์ในส่วนตัว รวมถึงยังได้กำหนดในเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 903 (German Civil Code BGB Section 903 Powers of the Owner) ซึ่งหมายถึง เจ้าของมีสิทธิที่จะใช้สอยประโยชน์ในที่ดินหรือในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้อย่างเต็มที่ นอกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของส่วนบุคคลแล้ว ยังประกอบด้วยพื้นที่ที่เป็นพื้นที่

คุ้มครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอีกด้วย เช่น บริเวณที่เป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ แหล่งมรดกทางธรรมชาติของโลกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการอนุรักษ์ในหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมีส่วนช่วยให้ระบบนิเวศสมบูรณ์

กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)

การจัดการที่ดินของรัฐในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มีแนวคิดในเรื่องที่ดินของรัฐต่างจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย (Civil Law) โดยมีสหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบของการใช้กฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้นำแนวความคิดของกฎหมายอังกฤษมาพัฒนา จนเกิดหลักเกณฑ์ใหม่ คือ กฎหมายอังกฤษมีแนวคิดในที่ดินของรัฐแตกต่างไปจากประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร โดยเริ่มตั้งแต่รัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียม (William) ซึ่งเป็นชาวนอร์แมนที่ได้เข้าทำสงครามและได้รับชัยชนะในประเทศอังกฤษ และได้นำหลักการปกครองแบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) มาใช้ในประเทศอังกฤษ โดยได้วางแนวความคิดเกี่ยวกับที่ดินว่า ที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของกษัตริย์ ราษฎรที่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเพียงผู้ถือที่ดิน (Tenant) จากผู้นั้นมาอีกทอดหนึ่งเท่านั้น (กาลาม วิวัฒนมงคลกุล, 2547)

กฎหมายอังกฤษหลายฉบับมีการวางหลักเกณฑ์การใช้ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น มีกฎหมายเรื่องทรัพย์สินหรือสถานที่ที่เปิดกว้างสำหรับประชาชนทั่วไป (Open Spaces) อันหมายถึง สถานที่ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะวัตถุประสงค์เรื่องการพักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะ สนามกีฬา โรงละคร ร้านอาหาร อนุสาวรีย์ รวมถึงที่ดินและป่าไม้ด้วย ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวถือว่า สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของชาติ (National Trust)

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐจึงได้รับอิทธิพลมาจากหลักกฎหมายอังกฤษ แต่ได้มีการพัฒนาเพิ่มขึ้น ซึ่งสหรัฐอเมริกามีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐหลายฉบับที่เรียกว่า “ที่ดินสาธารณะ (Public Lands)” ซึ่งมีความหมาย

เดียวกับคำว่า “สาธารณสมบัติของรัฐ” (Public Domain) ของกฎหมายฝรั่งเศส (กัลลาภ วิวัฒนมงคลกุล, 2547)

จากการศึกษาด้านกฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายอังกฤษ พบว่า กรณีการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในต่างประเทศ โดยส่วนใหญ่แล้ว จะไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่าไรนัก ยกเว้นกฎหมายเยอรมันซึ่งใช้ระบบ ลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งกำหนดความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกไว้ว่าด้วยความผิด ต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเรื่องการบุกรุกไว้ และสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบ กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) โดยผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการ คือ สำนักงานจัดการที่ดิน โดยมีเลขาธิการฝ่ายดำเนินการทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องที่ดิน ของรัฐผ่านสำนักงานจัดการที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักงานจัดการที่ดิน สำหรับประเทศ ไทยที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ผู้มีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณสมบัติมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน คล้ายกับกฎหมายของฝรั่งเศส ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลที่ดินของรัฐ ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนอิสระทั้งหลาย ผู้จัดทำบริการ สาธารณะและผู้รับสัมปทานบริการ ซึ่งมีสิทธิฟ้องขับไล่ ผู้ที่เข้าครอบครอง สาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองได้ บางครั้งการดูแล ที่สาธารณะของแผ่นดินอาจซ้ำซ้อนกันได้ แต่หน่วยงานดังกล่าว มีอำนาจจัดการอย่าง เต็มที่ตามความเหมาะสม ซึ่งอำนาจนี้เปรียบเสมือนเจ้าของทรัพย์สินที่มีอำนาจปกป้องดูแล ทรัพย์สินของตน แต่ไม่เหมือนกับกฎหมายของประเทศไทยตรงที่ว่าเจ้าหน้าที่ ที่รับผิดชอบในการใช้อำนาจดูแลรักษา อาจดำเนินการจัดการได้ไม่เต็มที่และไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินต่าง ๆ มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐมีประชากรเพิ่มขึ้น แต่ทรัพยากรที่ดินที่ใช้สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ มีอยู่อย่าง จำกัด จึงเป็นสาเหตุให้มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามาครอบครองที่ดินของรัฐเพื่อใช้ทำ

กินและอยู่อาศัยกันมากขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมีเป็นจำนวนมากสูงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อมีการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ที่ดินที่เป็นสาธารณะลดลง ซึ่งอาจเป็นการยึดครองหรือถือครองในลักษณะส่วนตัวหรือเป็นหมู่คณะ ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวม รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอาจไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการดูแลพื้นที่ โดยเห็นว่ามีใช้หน้าที่หลักจึงขาดความเอาใจใส่หรือขาดความจริงจังในการดูแลรักษา อย่างไรก็ตามหากรัฐมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพแล้ว ปัญหานี้อาจจะบรรเทาลงได้

หากพิจารณาความผิดฐานบุกรุกตามกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 327 ซึ่งกำหนดว่า “ผู้ใดเจตนาจะมีให้ผู้อื่นครอบครองทรัพย์สินของเขานั่น พึงเคลื่อนที่จากที่มิได้นั้นโดยความปกตีสุข แลมันประพฤติผิดกฎหมายบังอาจเข้าถือเอาทรัพย์สินนั้นก็ดี หรือเพื่อจะถือเอาทรัพย์สินของเขาเช่นว่ามานั้น ... ท่านว่ามันกระทำการบุกรุก” ซึ่งตามบทบัญญัติข้างต้นนั้น แม้กฎหมายจะมีได้กำหนดถึงการเข้าไปโดยส่วนหนึ่ง ส่วนใดของร่างกายหรือต้องเป็นการเข้าไปทั้งตัวบุคคล แต่หากปรากฏว่าผู้กระทำความผิดนั้นจะครอบครองทรัพย์สินอันมีอาจเคลื่อนที่ได้ของผู้อื่นแล้ว ย่อมมีความผิดฐานบุกรุก

แม้ว่าจะได้มีการกำหนดกฎหมายไว้อย่างชัดเจนแล้ว แต่ปรากฏว่ามีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเป็นจำนวนมาก การที่จะทราบได้ว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายที่บัญญัติเป็นการทั่วไป หรือกฎหมายใดมีการกำหนดให้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ ดังเช่นประมวลกฎหมายที่ดินหรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งต่างก็มีบทบัญญัติที่มุ่งหมายจะรักษาและคุ้มครองที่สาธารณะเหมือนกัน โดยมีวัตถุประสงค์ให้มิที่สาธารณะไว้เพื่อเป็นประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะพิจารณาเพื่อให้ทราบได้ว่า กฎหมายใดเป็นกฎหมายทั่วไป และกฎหมายใดเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่หากปรากฏว่ามีกฎหมายใดบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้ว ก็สมควรจะมีมาตรการลงโทษทางอาญากำหนดไว้เป็นการเฉพาะเช่นกัน มิใช่ที่กำหนดระวางโทษไว้ในกฎหมายเฉพาะ ซึ่งหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แต่ต้องกลับย้อนไปพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปอีกจะเป็นการปรับใช้กฎหมายที่ไม่เหมาะสม

ปัญหาด้านมาตรการการลงโทษต่อผู้บุกรุกที่ดิน

ที่ดินของรัฐมีหลายความหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และที่ดินของรัฐมีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยจะต้องพิจารณาตามความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงระเบียบที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553

จะเห็นได้ว่า การกระทำต่อที่ดินในลักษณะต่าง ๆ มีการกำหนดระวางโทษที่มีความแตกต่างกันไป ซึ่งอาจจะเป็นเพราะวัตถุประสงค์ในการสงวนหวงห้ามที่ดินนั้น ๆ ไม่เหมือนกัน เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ สวนสาธารณะ ต่างก็มีลักษณะที่ต่างกัน นอกจากนั้น ผลของการกระทำอาจไม่ส่งผลกระทบให้สภาพของที่ดินในบริเวณนั้นได้รับความเสียหายมาก ก็ควรที่จะกำหนดระวางโทษในอัตราโทษที่ต่ำกว่า เช่น การมีผู้กระทำการฝ่าฝืนตั้งร้านค้าแผงลอย เพื่อจำหน่ายสินค้าบริเวณที่สาธารณะตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ. 2535 ซึ่งต้องระวางโทษตามมาตรา 54 โดยการกระทำในลักษณะดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อที่สาธารณะ และไม่ผลกระทบต่อประชาชน กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้กระทำรับโทษปรับสถานเดียว แต่ในทางกลับกัน หากการกระทำนั้นส่งผลกระทบให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องได้รับความเสียหาย เช่น การกระทำการโดยเข้าไปปลูกสร้างอาคารในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ป่าสงวนตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดระวางโทษที่ต้องได้รับข้อมสูงกว่า ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เนื่องจากการกระทำในลักษณะดังกล่าว

ย่อมส่งผลให้พื้นที่ในบริเวณนั้นเปลี่ยนแปลงไป และไม่อาจทำให้ปรับสภาพพื้นดินกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ การกระทำความผิดใดที่ส่งผลกระทบและก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงอันทำให้สภาพหรือลักษณะของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไป การกำหนดระยะเวลาโทษจึงต้องมีความรุนแรงมากกว่า หรืออาจกล่าวได้ว่า หากการกระทำความผิดที่ได้กระทำต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินในรูปแบบลักษณะเหมือนกัน หรือใกล้เคียงกัน และประเภทของสาธารณสมบัติเป็นประเภทเดียวกัน ก็ควรที่จะมีการกำหนดระยะเวลาโทษที่ต้องได้รับในลักษณะเดียวกัน

อย่างไรก็ดี การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ทำความเสียหายเป็นจำนวนมาก ต้องรับโทษที่สูงขึ้นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งมีอยู่หลายฉบับ เช่น มาตรา 108 ทวิ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ย่อมเป็นกรณีที่เห็นว่าเหมาะสมแล้ว เนื่องจากผู้กระทำความผิดได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นจำนวนมาก จึงควรได้รับผลแห่งการกระทำที่หนักขึ้นตามไปด้วย

สำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดิน และคำว่า ที่สาธารณประโยชน์ เป็นคำที่ใช้เรียกชื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 ซึ่งได้ให้ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ว่า “ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรไปใช้ด้วยกัน” และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 16 กำหนดว่า “ที่สาธารณประโยชน์คือ ที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...” พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ที่เลี้ยงสัตว์ ถนนหนทาง ที่จับสัตว์น้ำนั้น ต่างก็เป็นทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสิ้น ดังนั้น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจึงสามารถอธิบายได้ว่า หมายถึง ที่สาธารณประโยชน์หรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 1304 (2)

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 13 ซึ่งกำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติ

ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ” ซึ่งปรากฏคำว่า “อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน” เพิ่มขึ้นแต่ยังคงมีความหมายเดียวกับทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นยังมิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า หากราษฎรพบถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินแล้ว ราษฎรจะเป็นผู้เสียหายอันมีสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีได้ จึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่จะช่วยกันปกป้องรักษาที่ดิน เพื่อให้อนุชนรุ่นหลังมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งนับวันที่ดินในลักษณะนี้ มีแต่จะลดลงไปเรื่อย ๆ ดังนั้น หากขาดการกำหนดให้ราษฎรมีส่วนร่วม หรือปราศจากการปลูกฝังความรักและหวงแหนในที่ดินประเภทนี้แล้ว ในภายภาคหน้าอาจไม่มีที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์เพื่อให้ราษฎรใช้ร่วมกันต่อไป

สรุป

การกระทำการบุกรุกต่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินปรากฏอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นกรณีปิดกั้นการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร หรือแม้กระทั่งเป็นการเข้าครอบครองยึดถือที่ดินดังกล่าวอันมีลักษณะยึดถือเพื่อตน ซึ่งปรากฏขึ้นเป็นจำนวนมาก หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งกำหนดระวางโทษจำคุกอย่างสูงเพียง 5 ปี และมีอัตราโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน 20,000 บาท ซึ่งได้เริ่มมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 อันเป็นเวลานานมากแล้ว หากนับจนถึงขณะนี้ (พ.ศ. 2567) ปรากฏว่ามีผลบังคับใช้มานานถึง 52 ปีแล้ว จึงเป็นการกำหนดการระวางโทษที่มีระดับต่ำเกินไป ไม่เป็นไปตามลักษณะสภาพของสังคมในปัจจุบันที่มีการขยายตัวของเศรษฐกิจที่มากขึ้น หากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว จะพบว่า มีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 และมาตรา 108 ทวิ เมื่อทบทวนดูดีดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว และยังปรากฏว่าปัญหาในลักษณะนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมาก หากคำนวณเป็นจำนวนเนื้อที่ในการบุกรุกที่ดินมักจะพบว่าในแต่ละครั้งมีที่ดินที่ได้รับการบุกรุกเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้บุกรุกที่ดินย่อมจะแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นได้มากกว่าเดิม การที่ยังคงอัตราโทษที่กำหนดไว้ดังกล่าว อาจไม่เพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว ดังนั้น เมื่อการกำหนดระวางโทษต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือโทษปรับที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจในปัจจุบันแล้ว จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้บุกรุกไม่เกิดความเกรงกลัวต่อโทษที่ตนได้กระทำการละเมิดต่อกฎหมาย

พิจารณาแล้วจึงมีข้อเสนอแนะโดยเห็นควรให้มีการดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

1. เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 108 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จากเดิมที่บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดิน และรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

แก้ไขเป็น “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 108 ทวิ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จากเดิมที่บัญญัติว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แก้ไขเป็น “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. เพื่อให้การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยลดข้อพิพาทและลดข้อโต้แย้ง อันอาจเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎรที่ได้ใช้ประโยชน์หรือเคยใช้ประโยชน์ในบริเวณที่ดินมาโดยตลอด รวมถึงสามารถใช้เป็นหลักฐานในการพิสูจน์แนวเขตของที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันของรัฐให้มีความชัดเจน เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 8 ตรี วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จากเดิมที่บัญญัติว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะอธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน” แก้ไขเป็น “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะอธิบดีมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานทุกแปลง

3. เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยมอบหมายให้กรมแผนที่ทหารดำเนินการจัดทำแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ (One Map) โดยมีผลใช้บังคับทั่วประเทศ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากพบว่าหน่วยงานของรัฐมีการใช้มาตราส่วนในการจัดทำแผนที่ไม่สอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนและเกิดปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตที่ดินขึ้นไม่ว่าจะเกิดข้อพิพาทกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎร หากให้หน่วยงานของรัฐที่มีความความรู้และความสามารถด้านการทำแผนที่ อย่างเช่น กรมแผนที่ทหาร ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนที่ที่เกี่ยวข้องกับแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานใช้แผนที่ดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาถึงความเป็นมาของที่ดินว่า ที่ดินนั้นเริ่มมีการทำประโยชน์มาตั้งแต่เมื่อใด เมื่อพิจารณาสภาพของพื้นที่แล้ว ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐใดเป็นผู้ดูแลรักษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐแล้ว อาจจะลดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเป็นอย่างดี ทั้งยังเป็นการก่อให้เกิดความเชื่อมั่นจากภาคประชาชนที่จะให้ความไว้วางใจต่อภาครัฐในการบริหาร จัดการดูแล และรักษาที่ดินของรัฐ

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง สำนักบริหารการทะเบียน. (2566). สถิติประชากร.

<https://stat.bora.dopa.go.th>

กรมที่ดิน สำนักจัดการที่ดินของรัฐ. (2562). คู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง. กรมที่ดิน.

ก่าลาภ วิวัฒนมงคลกุล. (2547). *มาตรการทางกฎหมายในการบังคับเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ*. สถาบันพระปกเกล้า.

เกียรติขจร วิจารณ์สวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 10). สำนักพิมพ์พลสยาม พรินติง.

- จันทร์สม จันทร์อินทร์ และสังเวียน เทพผา. (2564). *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยปทุมธานี.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2533). *กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน* (พิมพ์ครั้งที่ 9). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา.
- ชัยวัฒน์ ศิริวัฒนกุล. (2543). *คำอธิบายกฎหมายอาญา 1. โรงเรียนนายร้อยตำรวจ*.
- ธานี วรภัทร. (2553). *กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นที จิตสว่าง. (2545). *หลักทฤษฎีวิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบราชทัณฑ์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์.
- รวิวรรณ รักถิ่นกำเนิด. (2557). *ผ่าตัวเลข ‘ถือครองที่ดิน’ ในประเทศไทย กรมป่าไม้* *ครองแชมป์แลนด์ลอร์ดที่ดินรัฐ*. ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง.
- สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2564). *คู่มือการจัดการฐานข้อมูลที่ดินเอกชนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. <https://alro.go.th>
- อนันต์ อภิชัยนันท์. (2556). *เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน*. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 6(2), 149-155.
- Creifelds, C. (1994). *Rechtswörterbuch*. Muchen.
- Thomas, J. A. C. (1975). *The Institutes of Justinian: Text translation and commentary*. North-Holland Publishing Company.