

บทความวิจัย

การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ*

Law Amendment to Prevent the State Land Encroachment

ภักฎิญา สิริบวรพัฒน์¹

Phattiya Siribavornphiphat²

53/848 ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลบางตลาด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120

53/848 Chaengwatthana Road Bangtarad Sub-District Pak-Kret District

Nonthaburi 11120

* Corresponding author E-mail: phatthiya66@gmail.com

* บทความวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ” มหาวิทยาลัยศรีปทุม, พ.ศ. 2565

¹ รองศาสตราจารย์ภักฎิญา สิริบวรพัฒน์ ผู้รับผิดชอบหลักสูตรและอาจารย์ประจำหลักสูตร มหาวิทยาลัยศรีปทุมธานี วิทยาเขตขอนแก่น

² Associate Professor Phattiya Siribavornphiphat Person responsible for the course and full-time instructor Sripatumthani University Khon Kaen Campus

วิกรณ์ รักษ์ปวงชน³

Vikorn Rakpuangchon⁴

59/324 ถนนแจ้งวัฒนะ หมู่ 3 ตำบลคลองเกลือ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120

59/324 Chaengwatthana Road, Moo 3, Khlong Kluea Sub-district, Pak Kret

District, Nonthaburi 11120

E-mail: vikorn.ruk@stou.ac.th

วันที่รับบทความ : 3 กรกฎาคม 2564 วันที่แก้ไขบทความ : 10 กันยายน 2564

วันที่ตอบรับ : 8 พฤศจิกายน 2564 วันที่เผยแพร่ : 14 พฤษภาคม 2565

³ ศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช

⁴ Professor Vikorn Rakpuangchon Lecturer in Law Department, Sukhothai Tham
mathirat Open University

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งในกรณีของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ผลการศึกษาพบว่า การบุกรุกที่ดินของรัฐมีปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาความลักลั่นของบทสันนิษฐานและบทกำหนดโทษของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ปัญหาการปล่อยปละละเลยของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบและควบคุมดูแล ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและท้องถิ่น นอกจากนี้ ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเช่นกัน

ข้อเสนอแนะ ควรเพิ่มบทสันนิษฐานของกฎหมายว่าเป็นการกระทำความผิดเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับอื่น ๆ และควรแก้ไขบทกำหนดโทษในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีอัตราโทษอ้างอิงในมาตรฐานเดียวกัน ควรบัญญัติความผิดและบทกำหนดโทษเป็นการเฉพาะสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปล่อยปละละเลยในการตรวจสอบและควบคุมดูแลที่ดินของรัฐ ควรให้ถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้รางวัลสำหรับผู้แจ้งข้อมูลหรือสืบบนนำจับ ควรให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อเมื่อมีการส่งมอบที่ดินเรียบร้อยแล้ว และ ควรกำหนดความผิดบุกรุกที่ดินของรัฐไม่ควรมีลักษณะเป็นการค้าหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

คำสำคัญ: ที่ดินของรัฐ, การบุกรุก, การแก้ไขกฎหมาย

ABSTRACT

This research article aims to study the law amendment to prevent the encroachment of state land for both an ordinary state property case and a public domain of state case.

The study found that the state land encroachment caused great problems as follows: inconsistency of presumptions and penalties of laws, neglect of competent officials responsible for the inspection and supervision and lack of people and local participation. In addition, the problem of state land encroachment is regarded as a preliminary offense under the anti-money laundering laws.

The author suggests that a further legal presumption should explain that its offence is the same as other relevant laws and should the relevant laws' penalties should be amended to ensure the same penalty rate standard. Specific offenses and penalties should be established for competent officials who neglect to inspect and supervise the state land. People should be considered as a victim under the Criminal Procedure Code and have the right to receive rewards for information leading to arrest and conviction. A decree should define the land reform area as an effective repealed public domain of state only after the land has been delivered. Furthermore, the offense of state land encroachment, regardless of commercial or not, should be deemed a preliminary offense under the anti-money laundering laws.

Keywords: State Land, Encroachment, Law Amendment

1. ความนำ

ที่ดิน (land) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย สำหรับที่ดินของรัฐ (public land) หมายความว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ ฉะนั้น ที่ดินที่มีชื่อของเอกชนจึงเป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น ที่ดินของรัฐจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา (public domain) และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (domaine public of state) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 จำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น (2) ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และ (3) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐมีจำนวนมากและมีความยุ่งยากต่อการใช้บังคับ หลายฉบับเป็นกฎหมายเก่าที่บัญญัติมาเป็นเวลานานแล้ว ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับการใช้บังคับกฎหมายขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาการบุกรุกหรือการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นไปอย่างกว้างขวาง

การที่รัฐนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ เช่น ที่ดินที่อยู่ภายในบังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ที่ดินที่อยู่ภายในบังคับกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ นำไปปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินประเภทนั้น ๆ โดยมีต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพตามกฎหมายที่ดิน แต่การบุกรุกในชว่รอยต่อที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว หากยังมีได้มีการจัดสรรที่ดิน

แปลงย่อยสำหรับเกษตรกรมีปัญหาข้อกฎหมายว่าจะมีความผิดเพียงใดหรือไม่ จะใช้บังคับตามกฎหมายใด ซึ่งปรากฏเป็นข่าวอยู่เนื่อง ๆ

กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐแต่ละฉบับบัญญัติความผิดในลักษณะเดียวกัน แต่มีระวางโทษแตกต่างกัน และบทกำหนดโทษในหลายกรณีก็มีระวางโทษที่เบาเกินไปและไม่มีโทษขั้นต่ำ ทำให้ผู้ฝ่าฝืนไม่เกิดความยำเกรงกฎหมาย เป็นเหตุให้มีการละเมิดบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันมาก

การยึดถือครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายมีอยู่เป็นจำนวนมากและเพิ่มจำนวนสูงขึ้นตลอดมา แต่ไม่ปรากฏว่ามีพนักงานเจ้าหน้าที่ถูกดำเนินคดีฐานละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือถ้ามีก็น้อยมาก จึงเห็นได้ชัดเจนว่ามีความบกพร่องในการใช้บังคับกฎหมายอย่างแน่นอน

นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่ดินของรัฐมิได้มีบทบัญญัติให้สิทธิประชาชนเป็นผู้เสียหายในคดีเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประชาชนจึงไม่อาจใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และยังมีปัญหาว่าการบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ในความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือไม่ ซึ่งเป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

ในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐนี้ จะได้จำแนกกล่าวเป็น 2 หัวข้อ คือ แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐของไทย และแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐของฝรั่งเศส

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐของไทย

แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐในประเทศไทย อาจจำแนกได้เป็น 2 ยุค คือ ยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และยุคหลังใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐยุคสมัยสมบูรณ์ญาสิทธิราชย์

สมัยสมบูรณ์ญาสิทธิราชย์ ถือว่าที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว⁵ หรือที่เรียกว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” หมายถึง ผู้เป็นเจ้าของแผ่นดินตามคติความเชื่อในสมัยนั้นว่า แผ่นดินทั้งหมดในราชอาณาจักรเป็นสิทธิขาดของพระเจ้าแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น พระเจ้าแผ่นดินจะทรงใช้ที่ดินเพื่อการใด จะพระราชทานหรือยกที่ดินให้แก่ขุนนางหรือราษฎรเข้าทำกินที่ใดเท่าใด เมื่อใดก็ได้ รวมทั้งจะเวนคืนหรือเรียกคืนไปเพื่อกิจการใด เมื่อใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าเวนคืนหรือค่าชดเชยแต่ประการใด

2.1.2 แนวคิดที่ดินของรัฐยุคหลังใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ยุคหลังใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายตามแนวของประเทศตะวันตก แนวคิดที่ว่าที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์จึงเปลี่ยนแปลงไป โดยรับรองสิทธิในที่ดินของเอกชนในขณะเดียวกันก็คุ้มครองที่ดินอันเป็นของรัฐเพื่อประโยชน์หลัก 2 ประการคือเพื่อจัดหาประโยชน์แก่รัฐได้แก่ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน⁶ ได้แก่ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว ถือเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ เพราะได้รับการคุ้มครอง ห้ามจำหน่าย จ่าย โอน ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1305 ห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1306 และห้ามยึดเพื่อบังคับคดี ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1307

⁵ สมจิตร ทองประดับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2542) 15.

⁶ เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา, 2551) 104.

สรุปได้ว่า ในอดีตสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีแนวคิดที่ว่าที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักรเป็นสิทธิเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียวในยุคหลังใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แนวคิดที่ดินของรัฐจึงเปลี่ยนไปเป็นของแผ่นดินที่รัฐถือไว้เพื่อจัดหาประโยชน์แก่รัฐ และเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันจนถึงในปัจจุบัน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐของฝรั่งเศส

ในยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐของไทยมีลักษณะใกล้เคียงกับของฝรั่งเศสและในยุคหลังใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยก็ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดตามกฎหมายภาคพื้นยุโรปนั่นเอง จึงควรศึกษาแนวคิดตามกฎหมายของฝรั่งเศสโดยสังเขป

สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถือว่าทรัพย์สินทุกชนิดเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ ฉะนั้น ที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักรฝรั่งเศสจึงถือเป็นที่ดินของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีหลักเกณฑ์การคุ้มครองโดยห้ามโอนกรรมสิทธิ์ (l'inaliénabilité) ห้ามยกอายุความครอบครองขึ้นต่อสู้ (l'imprescriptibilité) กับทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งในศตวรรษที่ 17 และ 18 นักวิชาการจึงเริ่มวางแนวคิดทรัพย์สินสาธารณะ (Les choses publiques) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากกฎหมายโรมัน โดยมีแนวคิดแยกทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์จากทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ให้พระมหากษัตริย์มีสิทธิแต่เพียงดูแลหรือมีอำนาจในการสงวนรักษาเท่านั้นแต่ก็ยังไม่เกิดผลอย่างเป็นทางการ⁷

⁷ ตรีทศ นิโคธรากร และ วิชิต จรัสสุขสวัสดิ์, โครงการวิจัยเรื่องทรัพย์สินของแผ่นดิน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546) 11.

จนกระทั่งหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส (ค.ศ.1789) สถาบันกษัตริย์ถูกล้มล้าง มีการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบสาธารณรัฐ ได้มีการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายทรัพย์สินแห่งชาติ ซึ่งได้จำแนกที่ดินของรัฐออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา (Domaine privé) คือ ที่ดินที่รัฐถือครองเพื่อใช้และจัดหาประโยชน์เป็นรายได้ของแผ่นดิน สามารถจำหน่าย จ่าย โอน ได้โดยไม่ต้องออกกฎหมายมาเพิกถอนสภาพ มีสถานะเช่นเดียวกับที่ดินของเอกชน บุคคลสามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐได้ ที่ดินประเภทนี้มีแนวคิดเช่นเดียวกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาของไทยซึ่งเป็นที่ราชพัสดุนั้นเอง

(2) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Domaine public) คือ ที่ดินของรัฐที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามกฎหมายแห่งฝรั่งเศส ได้บัญญัติถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เช่น⁸

มาตรา 538 ทางและถนนทั้งหลายที่เป็นของรัฐ แม่น้ำ ทางเดินเรือ ลำธาร ชายหาด ท่าเรือ ท่าเรือข้ามฟาก ที่ชายฝั่ง ที่จอดเรือ และส่วนต่าง ๆ ของดินแดนฝรั่งเศส ที่เอกชนไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ได้ ให้ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มาตรา 539 ทรัพย์สินทุกชนิดที่ไม่มีเจ้าของ หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ถึงแก่ความตาย โดยไม่มีทายาทหรือผู้สืบสิทธิ ให้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มาตรา 540 บรรดาประตูเมือง กำแพง ป้อมปราการ ค่ายทหารทั้งหลาย ให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มาตรา 541 ที่ดินเช่นเดียวกันกับป้อมปราการและที่กำบังทางทหารที่ไม่ได้ใช้อีกต่อไปแล้ว ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของรัฐ เว้นแต่จะได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือที่ได้มีการกำหนดกรรมสิทธิ์เป็นอย่างอื่น

⁸ เรื่องเดียวกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของฝรั่งเศสดังกล่าวมีลักษณะในทำนองเดียวกันกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินของไทยนั่นเอง กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาตรา 538 มาตรา 540 และมาตรา 541 ก็คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2) และ (3)

3. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองมิให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐที่สำคัญ มีดังนี้

3.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.1.1 ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ความคุ้มครองที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาน้อยกว่ากรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กล่าวคือ คุ้มครองเฉพาะ ต้องห้ามยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้รับการคุ้มครองต้องห้ามยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษา⁹

3.1.2 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ความคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 3 ประการ คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้¹⁰ ห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹¹ และห้ามยึดที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹²

⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1307

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 1305

¹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 1306

¹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 1307

3.2 ประมวลกฎหมายอาญา

3.2.1 ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา การทำให้เสียทรัพย์¹³ซึ่งที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเป็นความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ การบุกรุกที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเป็นความผิด¹⁴ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บุกรุกลักษณะฉ้อโกงเป็นความผิด¹⁵ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

3.2.2 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การทำให้เสียทรัพย์ซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ที่ใช้หรือมิไว้เพื่อสาธารณประโยชน์¹⁶ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3.3 ประมวลกฎหมายที่ดิน

การคุ้มครองและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ความผิดบุกรุกตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 9 ประกอบมาตรา 108 ทวิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จะลงโทษผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มิใช่บุกรุกที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งเป็นความผิดฐานบุกรุก ตาม ปอ. มาตรา 362 และ 365 เช่นเดียวกับกับกรณีบุกรุกที่ดินเอกชนดังกล่าวมาแล้ว ความผิดบุกรุกตามประมวลกฎหมายที่ดินได้แก่ การกระทำได้ดังต่อไปนี้¹⁷

¹³ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 358

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 362

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 365

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 360

¹⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 9

(1) เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือ ทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าความผิดนั้นได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁸

3.4 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

การบุกรุกที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้แก่ การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้¹⁹

(1) กั้นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(2) กระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือ

(3) เข้าไปยึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น

ข้อสันนิษฐานความผิดดังกล่าว ผู้ใดครอบครองที่ดินเขตป่าไม้ กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด²⁰

ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าความผิดตามมาตรา 54 ดังกล่าวมาแล้ว ได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 108 ทวิ

¹⁹ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, มาตรา 54

²⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 55

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ถึง 15 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 100,000 บาท²¹

3.5 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ความผิดบุกรุกและทำให้เสียหายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ได้แก่ การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้²²

1) ยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน

2) ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการ

ใดๆ งานเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ

ผู้กระทำความผิดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 ถึง 200,000 บาท เหตุที่ต้องรับโทษหนักขึ้นคือ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหาย ตามมาตรา 31 วรรคสอง (1) ถึง (4) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี และปรับตั้งแต่ 200,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท

3.6 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ห้ามจำหน่ายหรือก่อการะติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ²³

ห้ามยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา²⁴

ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นแต่ได้รับสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น จะแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่นมิได้

²¹ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, มาตรา 72 ตี

²² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 14

²³ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 28

²⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37

หากมีการจำหน่ายจ่ายโอน ย่อมเป็นการต้องห้ามตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เว้นแต่²⁵

- (1) เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม
- (2) โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ
- (3) โอนคืนให้แก่ ส.ป.ก.

3.7 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ภายในอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม²⁶

ความผิดบุกรุกที่ดินอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกชาติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี ปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าได้กระทำในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 หรือพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 2 หรือพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศหรือความหลากหลายทางชีวภาพ ต้องระวางโทษหนักกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้อีกครึ่งหนึ่ง²⁷

3.8 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้²⁸

(1) กระทำให้หลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขต หรือเครื่องหมายอื่น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย สูญหาย หรือไร้ประโยชน์

²⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 39

²⁶ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, มาตรา 19

²⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41

²⁸ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562, มาตรา 55

(2) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใดให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติเดิม

(3) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วม ท้น เหือดแห้ง เน่าเสีย หรือเป็นพิษ

(4) ปิดกั้นหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก

(5) เก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ดิน หิน กรวด ทราย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ

(6) ปลูกต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น ๆ หรือนำหรือปล่อยสัตว์ทุกชนิดเข้าไป ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติไปจากเดิมในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี หรือปรับตั้งแต่สี่แสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าได้กระทำในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หรือพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 หรือพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศหรือความหลากหลายทางชีวภาพ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ข้างหนึ่ง²⁹

3.9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ความผิดทั้งบุกรุกและทำให้เสียทรัพยากรในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับการกระทำความผิดในลักษณะ ดังนี้³⁰

²⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 99

³⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 99

- (1) บุกรุก
- (2) ครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (3) เข้าไปกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ หรือ
- (4) ก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4. วิเคราะห์การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

4.1 การแก้ไขปัญหาลักษณะของบทสันนิษฐานและบทกำหนดโทษของกฎหมายฉบับต่าง ๆ

1) การแก้ไขปัญหาลักษณะของบทสันนิษฐานของกฎหมายฉบับต่าง ๆ บทสันนิษฐานว่าเป็นผู้กระทำความผิดนั้นมีบัญญัติไว้เฉพาะใน พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 55 “ผู้ใดครอบครองป่าที่ได้ถูกแผ้วถางโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งมาตราก่อนไว้ สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้แผ้วถางป่านั้น” ซึ่งเป็นประโยชน์ในการใช้บังคับกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ในกฎหมายฉบับอื่นๆหาได้มีบทบัญญัติเช่นนั้นไม่

2) ปัญหาลักษณะของบทกำหนดโทษของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายเก่าที่มีบทบัญญัติมาแต่เดิมมักมีอัตราโทษเบาเกินไป ต่างจากกฎหมายที่มีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ได้รับการปรับอัตราโทษให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน อัตราโทษในกฎหมายฉบับต่างๆจึงยังล้าลั่นกันอยู่มาก

4.2 การแก้ไขปัญหาคารบ่อนทำลายของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบและควบคุมดูแล การบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างกว้างขวางและมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น แต่ปรากฏว่าความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่แทบจะไม่ปรากฏเลย แสดงว่ามีความบกพร่องในมาตรการทางกฎหมาย จึงต้องหามาตรการมาควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เข้มงวดกวดขันยิ่งขึ้น

4.3 การแก้ไขปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและท้องถิ่น ที่ดินของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน การขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและท้องถิ่นทำให้การใช้บังคับกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.4 การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในช่วงรอยต่อที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว แต่ยังมีได้มีการจัดสรรที่ดินสำหรับเกษตรกร รอยต่อดังกล่าวเป็นช่องว่างในการใช้บังคับกฎหมาย เป็นสาเหตุหนึ่งทำให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้น

4.5 การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐถือเป็นความผิดมูลฐาน ตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (15) หรือไม่ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันให้ถือเป็นความผิดมูลฐานเฉพาะการกระทำในลักษณะเป็นการค้าเท่านั้น จึงเป็นช่องทางให้มีการหลบเลี่ยงกฎหมายได้

5. บทส่งท้าย

เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรเพิ่มบทสันนิษฐานความผิดในกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่นเดียวกับ พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 และปรับอัตราโทษให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เช่นเดียวกับ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ควรบัญญัติความผิดและบทกำหนดโทษเป็นการเฉพาะสำหรับการปล่อยปละละเลยดังกล่าว โดยเทียบเคียงกับบทกำหนดโทษในกรณีเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และบัญญัติบทสันนิษฐานของกฎหมายว่ามีการปล่อยปละละเลย รวมทั้งกำหนดให้ต้องรับโทษหนักขึ้นสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนร่วมกับการกระทำความผิด ควรส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการใช้บังคับกฎหมาย ได้แก่ ให้ถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสามารถดำเนินการร้องทุกข์หรือดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกได้ตามแนวกฎหมายว่าด้วยการรักษาความ

สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตามแนวทางดังกล่าว และการให้รางวัลตอบแทนสำหรับผู้แจ้งข้อมูลหรือสินบนนำจับจากค่าธรรมเนียมและค่าปรับในสัดส่วนกึ่งหนึ่ง อีกกึ่งหนึ่งแบ่งเป็นรายได้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ตามแนวกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองของไทย

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐมีดังนี้ ควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนั้น ๆ ต่อเมื่อมีการส่งมอบที่ดินนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเรียบร้อยแล้ว ควรให้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินครอบคลุมถึงการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วย ไม่ว่าจะกระทำในลักษณะเป็นการค้าหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจะเป็นมาตรการอุดช่องทางมิให้มีการหลบเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในกรณีนี้ด้วย

เอกสารอ้างอิง

- ตรีทศ นิโครธางกูร และ วิชิต จรัสสุขสวัสดิ์, โครงการวิจัย เรื่อง ทรัพย์สินของแผ่นดิน.
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546.
- ประมวลกฎหมายที่ดิน.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.
- ประมวลกฎหมายอาญา.
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484.
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562.
- สมจิตร ทองประดับ. *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2542.
- เสนีย์ ปราโมช. *อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน*.
กรุงเทพฯ; เนติบัณฑิตยสภา, 2551.

References

- Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975).
- Civil and Commercial Code.
- Criminal Code.
- Forest Act, B.E. 2484 (1941).
- Land Code.
- National Environmental Quality Promotion and Conservation Act, B.E. 2535
(1992).
- National Park Act B.E. 2562 (2019).

National Reserved Forests Act, B.E. 2507 (1964).

Seni Pramoj. *Explanation on the Civil and Commercial Code. Property Law*
Bangkok; The Thai Bar Association, 2008.

Somchit Thongpradab. *Explanation on the Land Code*. Bangkok: Nitibanna
karn, 1999.

Trithos Nikrothangkoon and Wichit Jarassuksawat. *Research Project on State
Property*. Office of the Council of State, 2003.

Wildlife Preservation and Protection Act, B.E. 2562 (2019).