

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการ ศึกษาปัญหาและวินิจฉัยปัญหา ข้อขัดแย้งระหว่างประชาชน กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์¹

จันทนา สิริมณีกุล*

1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมา

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นครั้งแรกโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และสืบเนื่องจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการขจัดความเดือดร้อนและคุ้มครองสิทธิของประชาชน สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน สร้างความเป็นธรรมและความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดิน หากแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นปัญหา

¹ สรุปความจากเอกสารการประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ของนางจันทนา สิริมณีกุล

* เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักสอบสวน 3 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งมีเรื่องร้องเรียนเป็นจำนวนมาก เข้ามาที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนใหญ่เป็นข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ในการศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาเฉพาะปัญหาและการวินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นที่ดินประเภทหนึ่งของที่ดินของรัฐ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่หรือการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งนับวันจะสร้างปัญหาที่ซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเนื่องจากแนวเขตที่ดินของรัฐยังไม่ชัดเจน ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในระดับจังหวัด และอำเภอต่างมีภารกิจประจำด้านอื่นที่จะต้องปฏิบัติเป็นจำนวนมาก

1.2 ความสำคัญของปัญหา

การดำรงชีวิตของประชาชนโดยทั่วไปมีหลายปัญหาที่ทำให้เกิดผลกระทบทั้งทางกายและใจ ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน อันเนื่องมาจากปัญหาทางการบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและการจัดระบบการถือครองที่ดินให้มีความถูกต้องเหมาะสม ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตที่สำคัญและสามารถทำรายได้ให้แก่ประชาชน และโดยเหตุที่ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มั่นคงถาวร อีกทั้ง ยังเป็นหลักทรัพย์ที่สำคัญในการใช้เป็นหลักประกันสำหรับการลงทุนและสะดวกแก่การที่จะบังคับชำระหนี้สิน เพราะมีความมั่นคง คนเคลื่อนย้ายหนีไปที่ไหนไม่ได้ ต่างกับทรัพย์สินประเภทอื่นที่อาจสูญหายได้ ดังนั้นที่ดินจึงเป็นพื้นฐานของชีวิตในเชิงเศรษฐกิจ และยังคงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งของมนุษย์ต่อไปในอนาคต ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า ที่ดินเป็นสินค้าที่มีราคาสูงเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าอย่างอื่นแล้ว ที่ดิน

มีคุณลักษณะพิเศษ 2 ประการ ซึ่งแตกต่างจากสินค้าอื่นๆ ทุกชนิด กล่าวคือ ประการแรก ที่ดินเป็นสิ่งที่เคลื่อนที่ไม่ได้หรือติดอยู่กับที่ เป็นสินค้าซึ่งไม่อาจเปลี่ยนมือได้โดยทางกายภาพจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง หรือจากสถานที่แห่งหนึ่งไปยังสถานที่อีกแห่งหนึ่ง ประการที่สอง ที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีวันสูญสลาย มีตัวตนแลเห็นและจับต้องได้ ที่ดินจึงเป็นหลักทรัพย์หลักประกันอันมั่นคงที่สำคัญในด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การที่ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยเฉพาะเกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน หรือเป็นผู้เช่าที่ดินทำกินโดยได้รับความเป็นธรรมในการเสียค่าเช่า และมีความมั่นคงในการเช่า จะทำให้เจ้าของที่ดินหรือผู้เช่ามีความกระตือรือร้นและเต็มใจที่จะทำให้ที่ดินมีประโยชน์สูงสุด ส่งผลให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทำให้ความแตกต่างทางด้านรายได้ลดน้อยลงก่อให้เกิดความเป็นธรรมสังคมก็就会有ความสงบข้อพิพาทหรือความขัดแย้งต่างๆ ลดน้อยลง ในทางตรงข้าม หากประชาชนไม่มีที่ดินทำกินหรือการเช่าที่ดินไม่ได้รับความเป็นธรรม ต้องเสียค่าเช่าสูงทำให้ผลผลิตที่ได้ไม่คุ้มค่าการลงทุน ในที่สุดก็จะละทิ้งอาชีพเกษตรกรรมไปประกอบอาชีพเป็นกรรมกร มีการอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองทำให้เกิดการแบ่งแยกกลุ่มบุคคลออกเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มนายทุนกับกลุ่มกรรมกรซึ่งมีฐานะต่างกันความเป็นอยู่ในสังคมย่อมไม่มีความราบรื่นก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาการศึกษา ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความยากจน สำหรับในทางการเมือง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยประชาชนย่อมได้รับหลักประกันและได้รับความคุ้มครองในเรื่องการมีสิทธิในที่ดิน เจ้าของที่ดินจึงมีความหวงแหนในที่ดินของตน ในขณะที่เดียวกัน

ผู้ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองก็ต้องการที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ทำมาหากิน ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงที่ดิน ปัญหาข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตลอดจนปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

การเกิดปัญหาเหล่านี้ได้ส่งผลถึงเสถียรภาพทางการเมืองและการปกครองและทางการเมืองของประเทศ ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาข้อพิพาทการแย่งชิงที่ดิน การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหามาตรการหรือจัดระบบการถือครองที่ดินให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ เช่น มาตรการในการควบคุมการเช่าที่ดิน มาตรการในการจัดที่ดินให้ประชาชนได้เข้าอยู่อาศัยและทำมาหากิน การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่สำคัญก็คือการให้ความคุ้มครองสิทธิในที่ดินที่มีความเป็นธรรมและมั่นคง ซึ่งเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนหรือระหว่างประชาชนด้วยกัน ส่งผลให้รัฐมีเสถียรภาพทางการเมือง

ดังนั้น เรื่องเกี่ยวกับที่ดินจึงมีความสำคัญเรื่องที่ดินเป็นนโยบายสำคัญของประเทศที่จะต้องทำนุบำรุงหวงแหนไว้เพื่อประชาชนพลเมืองของประเทศและต้องให้ความคุ้มครองในสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชน เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งจากการแย่งสิทธิการถือครองที่ดิน อันจะลุกลามไปสู่ปัญหาในด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองและการปกครอง ดังนั้น การให้ความคุ้มครองสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนจึงได้กระทำโดยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยึดถือไว้เป็นหลักฐานความสำคัญที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ยิ่งเพิ่มมากขึ้นท่ามกลางความต้องการของประชาชนที่นับวันมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในหลายประการที่สำคัญ คือ การไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนเข้าตัดไม้ทำลายป่าเพื่อต้องการที่ดินทำกิน การบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินสาธารณะ การกว้านซื้อที่ดินกักตุนไว้เพื่อเก็งกำไร โดยปัญหาสำคัญยิ่งที่เกิดขึ้น คือ ปัญหาความยากจนอันเนื่องมาจากการขาดที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ และขาดเงินทุนในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของดิน ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรไม่ได้ผลเท่าที่ควร เกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศประสบปัญหาการขาดทุนจึงไม่สามารถชำระหนี้สินที่กู้ยืมมาได้

ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นั้น การพัฒนาประเทศได้มีเป้าหมายที่จะลดความยากจนในชนบท ปรับปรุงความแตกต่างของรายได้ในภูมิภาค และเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยพยายามที่จะให้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มากที่สุด รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้เร่งรัดให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบทซึ่งมีอาชีพทำการเกษตร เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐและที่ดินในพื้นที่ป่าสงวน ซึ่งในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้น ได้ดำเนินการโดยกรมที่ดิน เป้าหมายก็คือเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2528 เป็นต้นมาและตลอดระยะเวลาของการดำเนินการดังกล่าวนี้ ได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรเป็นจำนวนมาก สามารถแก้ไขปัญหาด้านการลงทุนได้เป็นอย่างดี สร้างความเชื่อมั่นแก่สถาบันการเงินที่ปล่อยเงินกู้ให้แก่ผู้ลงทุน โดยการ

รับจํานองที่ดินในราคาสูง สมตามเจตนารมณ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในห้วงเวลานั้น

แต่สถานการณ์อีกด้านหนึ่ง การค้าและการเก็งกำไรที่ดินได้เข้าสู่ยุคเฟื่องฟูมีการซื้อขายที่ดินกันเป็นจำนวนมาก การซื้อขายส่วนใหญ่ได้กระทำโดยผ่านคนกลางที่เรียกว่านายหน้า ลักษณะที่ดินจะเป็นกลุ่มพื้นที่ติดต่อกันเป็นผืนใหญ่มีเนื้อที่จำนวนมากที่เรียกกันว่ากราวด์ชื้อ แต่ที่ดินที่มีพื้นที่ติดต่อกันเป็นกลุ่มนั้น ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทำการเกษตรกรรมของราษฎรในท้องถิ่นชนบทเจ้าของที่ดินที่ถูกชักจูงให้ขายที่ดินเป็นราษฎรที่มีอาชีพทำเกษตรกรรม และผู้ที่ติดต่อกับเจ้าของที่ดินเพื่อรวบรวมที่ดินเสนอให้แก่นายหน้านั้น ส่วนใหญ่เป็นบุคคลในพื้นที่ที่ราษฎรไว้วางใจ ซึ่งถูกหว่านล้อมด้วยผลประโยชน์ที่น้อยนิด เมื่อเปรียบเทียบกับเงินกู้ที่ผู้ซื้อได้รับจากการจํานองที่ดินต่อสถาบันการเงินในราคาที่สูงกว่ามูลค่าที่ดินจริง ผลของการรับจํานองที่ดินได้ชำระหนี้จากผู้จํานองรายใหญ่ทำให้สถาบันการเงินหลายสิบแห่งต้องล้มลงในเวลาต่อมา ราษฎรที่ได้ขายที่ดินไปแล้วส่วนใหญ่ขาดวินัยในการใช้เงินไม่มีทุนทำกิน ปัญหาความยากจนจึงได้เพิ่มทวีความรุนแรงขึ้นอีกครั้งเนื่องจากขาดที่ดินทำกิน ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินในพื้นที่หวงห้ามของรัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้และที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่นับวันจะเหลือน้อยลงโดยการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรเข้าทำกินในรูปแบบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การเรียกร้องสิทธิในที่ดินในระยะต่อมาได้กระทำโดยการรวมตัวกันเป็นกลุ่มใหญ่ที่เรียกกันว่ากลุ่มสมัชชา เพื่อให้มีอำนาจต่อรองกับรัฐ ซึ่งมีการเรียกร้องกันตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองรัฐที่จะต้องแก้ไขปัญหาความ

ยากจนของราษฎรส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพทำการเกษตร "นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน" จึงเป็นนโยบายสำคัญที่เข้าแก้ไขปัญหา และในการแก้ปัญหาครั้งนี้ได้มองเพียงแค่ว่าที่ดินที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิเท่านั้น แต่ยังมองไปถึงประเภทของเอกสารสิทธิที่ไม่สามารถเป็นหลักประกันในการจํานองที่ดินต่อสถาบันการเงินได้หรือเอกสารสิทธิที่เข้าถึงแหล่งทุนได้น้อย เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ใบจอง (น.ส.2, น.ส.2 ก.) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3 ก., น.ส. 3 ข. หรือแบบหมายเลข 3) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01, ส.ป.ก.4-01 ก., ส.ป.ก.4-01ข.) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสร้างตนเอง (น.ค.1) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสร้างตนเอง (น.ค.3) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสหกรณ์ (กสน.3) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสหกรณ์ (กสน.5) หรือแม้กระทั่งที่มีเพียงแบบประเมินการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.5) ใบเสร็จเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.11) ฯลฯ ที่ดินดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นที่ดินมือเปล่า ซึ่งตามกฎหมายถือว่าเป็นที่ดินของรัฐแม้ว่าราษฎรจะถือครองที่ดินและทำประโยชน์มานานเพียงใดก็ตาม การดำเนินการตามนโยบายนี้ได้เร่งรัดให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินพร้อมกับเปลี่ยนแปลงเอกสารสิทธิในที่ดินให้อยู่ในประเภทเดียวกันคือโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิที่สถาบันการเงินให้ความเชื่อถือ เพื่อให้ราษฎรได้เข้าถึงแหล่งทุนและมีเอกสารสิทธิที่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ในการนี้รัฐจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานการดำเนินการ

หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

เมื่อความต้องการมีเอกสารสิทธิในที่ดินของราษฎรมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับรัฐบาลเร่งรัดให้กรมที่ดินรีบดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรทุกพื้นที่ ความผิดพลาด บกพร่อง และความไม่ถูกต้องในการออกโฉนดที่ดินจึงมีเกิดขึ้นได้ ดังที่ปรากฏทางสื่อมวลชนทุกแขนงในขณะนี้ การกล่าวหา ร้องเรียน หรือข่าวที่ปรากฏทางสื่อมวลชนดังกล่าวส่วนใหญ่อ้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในอดีตที่ผ่านมาแล้วในรูปแบบต่างๆ ที่สำคัญคือการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก., น.ส.3 ข.) และโฉนดที่ดินในลักษณะการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินรुक้าหรือทับที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ เช่น ที่ดินในเขตป่าไม้ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ฯลฯ ซึ่งเป็นที่สนใจของสื่อมวลชน ผลที่ปรากฏหลายกรณีส่วนใหญ่อ้วนแล้วแต่มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งจากการอ้างสิทธิในที่ดินของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เกิดจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนกรณีที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่สาธารณประโยชน์

2.2 เพื่อวินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะกรณีการรुक้าที่สาธารณประโยชน์

2.3 เพื่อเสนอหลักการ มาตรการ แนวทาง ขั้นตอน และกระบวนการในการดำเนินการที่เหมาะสมในการจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน กรณีการรुक้าที่สาธารณประโยชน์

3. นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

ที่ดินของรัฐ หมายความว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น (นิยามจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545)

ที่ดินของรัฐ² มีหลายประเภท ได้แก่ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท

2 ความหมายของที่ดินของรัฐนั้น นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือที่ดินซึ่งมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ยังให้ความหมายของ “ที่ดินของรัฐ” ไว้ว่า หมายถึงที่ดินที่รัฐจัดให้มิขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือสงวนไว้สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งก็ได้แก่ที่ดินเหล่านั้น คือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่สงวนหวงห้าม ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น

ที่สาธารณะ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ไม่ได้ให้คำจำกัดความของที่ดินของรัฐว่า หมายถึงที่ดินประเภทใดบ้าง แต่ก็ได้กล่าวถึง ที่ดินของรัฐ ไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 2 มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 8 ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ที่สาธารณประโยชน์ หมายถึง ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันหรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นที่

2 (ต่อ)

จะเห็นได้ว่านิยามความหมายดังกล่าว**หมายความรวมถึง**ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่สงวนหวงห้าม **ที่สาธารณประโยชน์** ที่ราชพัสดุและที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ ซึ่งมีความหมายกว้างขวางมาก นอกจากนี้หากพิจารณาความหมายของสาธารณสมบัติแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งได้ยกตัวอย่างไว้ 3 ประเภทดังนี้

- 1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- 2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- 3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อารูธยูทอภรณ์

จากนิยามความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ที่ดินของรัฐมีความหมายครอบคลุมคำว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย

3

ความหมายของคำว่า **“ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน”** หรือ **“ที่สาธารณะ”** หรือ **“ที่สาธารณประโยชน์”** หมายความว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งสิ้น ดังนั้น จึงมีผู้เรียกที่ดินประเภทนี้แตกต่างกันออกไป และบางกรณีอาจเรียกรวมกันว่าที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งก็สามารถกระทำได้ ในการศึกษาวิจัยนี้จะมุ่งศึกษาเฉพาะการคุ้มครองที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ลักษณะการเกิดขึ้นของที่สาธารณประโยชน์

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มี 3 ประเภท ที่ดินทั้ง 3 ประเภทนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติถึงที่มาของที่ดินเหล่านี้ไว้โดยตรง เพียงแต่กล่าวถึงลักษณะที่ดินที่จะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ว่าจะต้องมีลักษณะ 2 ประการ คือ มีการใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่ในความเป็นจริงที่ดินสาธารณะยังมีที่มาจากกรณีที่มีการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน เช่น การอุทิศให้เป็นที่สาธารณะ การที่จะพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่สาธารณะหรือไม่ ประเภทใด ต้องมีการพิจารณาจากที่มาหรือการเกิดขึ้นของที่ดินนั้นๆ ตามกฎหมายแต่ละฉบับเป็นหลักสำคัญ การเกิดขึ้นของที่ดินสาธารณะอาจมาจากทั้งกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้ รวมทั้งการเกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ หรือเพราะการใช้ที่ดิน หรือการสงวนหวงห้ามที่ดินนั้น พอจำแนกที่มาของที่ดินสาธารณะได้ดังนี้

การได้มาโดยทางนิติกรรมการได้มาโดยกรณีนี้ก็โดยการซื้อขาย การแลกเปลี่ยนหรือมีผู้ยกให้

- 1) การได้มาโดยการซื้อ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประเภท อาจมีที่มาโดยรัฐซื้อจากเอกชน เช่น รัฐมีที่ดินสงวนหวงห้ามไว้เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่แล้ว แต่ปรากฏว่ามีที่ดินของราษฎรคันอยู่ทำให้แบ่งที่สาธารณะออกเป็น 2 ส่วน ที่ดินแปลงนี้จึงไม่สวามหรือไม่สะดวกต่อการใช้ประโยชน์ กรณีนี้รัฐอาจตกลงซื้อจากราษฎรได้

สาธารณสุขประโยชน์ โดยการสงวนหวงห้าม การนำขึ้นทะเบียนหรือโดยสภาพการใช้ร่วมกันของประชาชนหรือการอุทิศให้ ซึ่งทางราชการจะนำขึ้นทะเบียน หรือออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วหรือไม่ก็ตาม

ทะเบียนที่สาธารณสุขประโยชน์ หมายถึง ทะเบียนที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสุขประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่าเป็นในจังหวัดหนึ่งๆ หรืออำเภอหนึ่งๆ หรือตำบลหนึ่งๆ มีที่ดินสาธารณสุขประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ใด มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หมายถึง หนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งซึ่งแสดงออกซึ่งแนวเขต ที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ และการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ใช้คำย่อว่า (นสล.)

4. ผลการศึกษา

4.1 บทบาทของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับที่สาธารณสุขประโยชน์

4.2 กรณีตัวอย่างเรื่องร้องเรียน

จากการสุ่มตัวอย่างข้อมูลงานในความรับผิดชอบในระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่า มีเรื่องร้องเรียนจำนวน 90 เรื่องร้องเรียน เป็นเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเกี่ยวกับปัญหาตามหัวข้อการศึกษาครั้งนี้ (ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องที่ดินระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 6-10 เดือน มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปจำนวนมาก มีจำนวน 16 เรื่อง โดยอาจสรุปกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจดังนี้

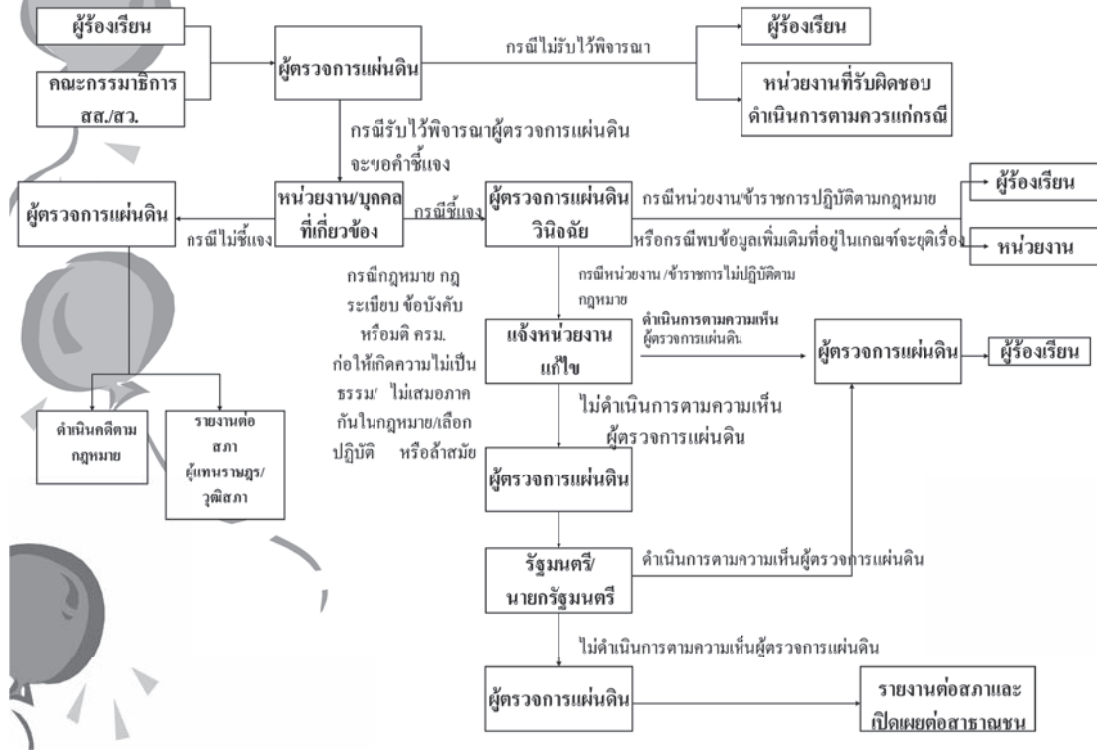
กรณีตัวอย่างที่ 1. เรื่องร้องเรียนที่ 3807/2549 กรณีไม่ดำเนินการตรวจสอบและไม่ดูแลที่สาธารณสุขประโยชน์ ปลอมปละละเลยและเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องบุกรุกถมดินในลำห้วยตากกล้าอันเป็นลำห้วยสาธารณสุขประโยชน์ ทำให้น้ำในลำห้วยดังกล่าวเปลี่ยนทิศทางการ

3 (ต่อ)

2) การได้มาโดยการแลกเปลี่ยน นอกจากซื้อแล้วรัฐอาจใช้วิธีการแลกเปลี่ยนที่ดินของรัฐกับที่ดินของเอกชนก็ได้ วิธีการแลกเปลี่ยนก็มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง บัญญัติให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ฯลฯ อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจมีเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันและขอให้ทางราชการโอนที่ดินสาธารณะให้เอกชนแทน ดังนั้น ทางราชการจึงต้องออกเป็นพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้เอกชนเป็นการแลกเปลี่ยนกัน

3) การได้มาโดยมีผู้ยกให้ การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยวิธีการ “ยกให้” หรือ “อุทิศให้” คือ กรณีที่เอกชนเจ้าของที่ดินได้สละที่ดินของตนให้กับรัฐเพื่อให้หรือสงวนไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ เช่น ยกให้เป็นทางสาธารณะ ยกให้เป็นที่ตั้งโรงเรียน การอุทิศให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐได้มาซึ่งที่ดินโดยเสนหาที่เกิดจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดินผู้ให้เอง กรณีจึงแตกต่างกับการที่เอกชนเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 เพราะการเวนคืนเป็นเรื่องที่เอกชนโอนที่ดินให้แก่รัฐโดยสมัครใจและไม่มีเจตนาจะจงใจรัฐนำไปใช้ในกิจการ

แผนภูมิแสดงกระบวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเรื่องคำร้องเรียน



ขั้นตอนดำเนินงาน

1. ผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา⁴ ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ร. กรณีไม่ดำเนินการตรวจสอบและดูแลที่สาธารณประโยชน์ปล่อยปละละเลยและเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องบุกรุกถมดินในลำห้วยตากล้ำอันเป็นลำห้วยสาธารณประโยชน์ทำให้น้ำในลำห้วยดังกล่าวเปลี่ยนทิศทางของน้ำเป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนและราษฎรได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย

2. ในฐานะเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนได้ตรวจสอบเอกสารแล้ว จึงได้มีหนังสือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เพื่อขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

3. หลังจากได้รับหนังสือชี้แจงและเอกสารที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับคำชี้แจงจากผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่สอบสวนจึงได้พิจารณาตามหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของจังหวัด ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงวิเคราะห์และจัดทำคำวินิจฉัยเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

4 ชื่อเดิมของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
2. ประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อพิจารณา และข้อเสนอ

พนักงานผู้รับผิดชอบจำนวนพิจารณาตามหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของจังหวัดแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้กล่าวอ้างว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ร. ไม่ดำเนินการตรวจสอบและไม่ดูแลที่สาธารณประโยชน์ปล่อยปละละเลยและเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องบุกรุกถมดินในลำห้วยตากกล้าอันเป็นลำห้วยสาธารณประโยชน์ทำให้น้ำในลำห้วยดังกล่าวเปลี่ยนทิศทางการของน้ำ แต่ทางจังหวัดได้มอบให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ร. ซึ่งผู้ถูกร้องเรียนเองเป็นผู้ไปตรวจสอบลำห้วยสาธารณประโยชน์ "ตากกล้า" โดยไม่มีคณะกรรมการอื่นร่วมตรวจสอบทำให้ผู้ร้องเรียนมีความรู้สึกว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมเหมือนเดิม รวมทั้งมีผลของการตรวจสอบข้อเท็จจริงเดิมก่อนที่จะมีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมว่า ลำห้วยตากกล้าจะมีการเปลี่ยนแปลงลำห้วย แต่ในที่สุดจังหวัดได้สรุปว่ากรณีการเปลี่ยนแปลงทิศทางการน้ำเป็นข้อเท็จจริงในพื้นที่ หากผู้ร้องเรียนเห็นว่าการเปลี่ยนทิศทางการน้ำเกิดจากการกระทำของผู้ใด และเกิดความเสียหายขึ้นกับสิทธิของตนก็สามารถใช้สิทธิฟ้องศาลได้ ซึ่งรายละเอียดในการชี้แจงดังกล่าวยังไม่มีผลการตรวจสอบร่วมกันของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจนเพียงพอที่จะวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ให้ได้ข้อยุติ และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายโดย

เร็ว จึงเห็นสมควรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 เสนอแนะให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ได้ข้อยุติ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทน นายอำเภอที่เกี่ยวข้อง องค์การบริหารส่วนตำบล ร. และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งผู้ร้องเรียน และเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง เพื่อร่วมกันตรวจสอบแนวเขตลำห้วยสาธารณประโยชน์ตากกล้า พร้อมทั้งจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว อนึ่ง หากการดำเนินการเรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่จะต้องนำเสนอคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) จังหวัดพิจารณาก็ขอให้ดำเนินการเสนอเรื่องให้ กปร. จังหวัดพิจารณาตามกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0511.4/ว 2434 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 ที่ระบุให้จังหวัดประชุม กปร. ทุกเดือน ในโอกาสแรกต่อไปด้วย

กรณีตัวอย่างที่ 2. เรื่องร้องเรียนที่ 961/2548 เรื่องขอความเป็นธรรมกรณีกรมพัฒนาที่ดินเข้าชุดคลองรูกกล้าเข้าไปในที่ของผู้ร้องเรียน ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้

ขั้นตอนดำเนินงาน

1. ผู้ร้องเรียน ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เนื่องจาก

หน่วยงานดังกล่าวได้ขุดคลองและทำถนนรูกกล้าเข้ามาในที่ดินของผู้ร้อง โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ร้องแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย

2. ในฐานะพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนได้ตรวจสอบเอกสารแล้ว จึงได้มีหนังสือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน) เพื่อขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

3. หลังจากได้รับหนังสือชี้แจงและเอกสารที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับคำชี้แจงจากผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่สอบสวนจึงได้พิจารณาตามหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของจังหวัด ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงวิเคราะห์และจัดทำคำวินิจฉัยเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

ข้อพิจารณาและข้อเสนอ

พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนพิจารณาตามหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของกรมพัฒนาที่ดินแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่กรมพัฒนาที่ดินได้ก่อสร้างคลองส่งน้ำและทางลำเลียงสาธารณประโยชน์ โดยได้ขุดคลองรูกกล้าเข้าไปในที่ดินบางส่วนของผู้ร้องเรียน ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินอ้างว่าได้รับความยินยอมให้ใช้ที่ดินเป็นบางส่วน เนื้อที่ 1 ไร่ 2 งาน จากเจ้าของที่ดินเดิม แต่จากการตรวจสอบของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนพบ

ว่า ตามที่กรมพัฒนาที่ดินได้รับความยินยอมให้ใช้ที่ดินบางส่วนจากเจ้าของที่ดินเดิม ซึ่งเป็นที่ดินคนละแปลงกับโฉนดที่ผู้ร้องเรียนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และนอกจากนี้ประเด็นเรื่องจำนวนเนื้อที่ที่เหลือของผู้ร้องเรียนกับที่กรมพัฒนาที่ดินรายงานมีความแตกต่างกัน กรมพัฒนาที่ดินจึงได้ทำการตรวจสอบใหม่อีกครั้งปรากฏว่า เดิมโฉนดที่ดินดังกล่าว มีนาย ท. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ อุทิศที่ดินบางส่วน เนื้อที่ 3 งาน แต่ผลการรังวัดที่ดินซึ่งผู้ร้องเรียนได้ทำการรังวัดสอบเขตอย่างไม่เป็นทางการกับเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน ประกอบกับตามบันทึกถ้อยคำของผู้ร้องเรียนพบว่าที่ดินของผู้ร้องเรียนขาดหายไปประมาณ 2 ไร่เศษ ซึ่งไม่ตรงกับที่กรมพัฒนาที่ดินชี้แจง แต่ผู้ร้องเรียนไม่สามารถลงพื้นที่เพื่อชี้แนวเขตที่ดินและร่วมตรวจสอบที่ดินได้ เนื่องจากความเจ็บป่วยและชราภาพ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจึงได้ทำการเจรจาไกล่เกลี่ยทางโทรศัพท์กับทั้งสองฝ่ายเพื่อหาข้อยุติตลอดมา ฝ่ายผู้ร้องเรียนประสงค์ให้กรมพัฒนาที่ดินทำการถมดินและทำทางข้ามเข้าพื้นที่มาโดยตลอดแต่ยังไม่แล้วเสร็จ บัดนี้เจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินแจ้งว่าได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จแล้ว ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ทางราชการได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ร้องเรียนอย่างเหมาะสมแล้ว จึงเห็นสมควรวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 25 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

4.3 ผลสรุปเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรค

กรณีการศึกษาปัญหาและวินิจฉัยปัญหา ข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ สรุปผลได้ดังนี้

(1) ปัญหาแนวเขตไม่ชัดเจน

สภาพปัญหาที่ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนส่วนใหญ่เกิดจากลักษณะแนวเขตไม่ชัดเจน โดยในภาพรวมเกิดจากการไม่มีระบบฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลด้านการทะเบียนที่ดิน ด้านการรังวัดแผนที่ และข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชนหรือประชาชน การที่รัฐไม่มีฐานข้อมูลดังกล่าวหรือมีแต่ยังไม่สมบูรณ์ ทำให้ไม่ทราบที่ตั้งที่ดินของรัฐที่ชัดเจน โดยทั่วไปมักเป็นการบอกกล่าวกันมาแต่เดิมว่า ที่ดินของรัฐมีอยู่ ณ ที่ใด บริเวณใด และมีแนวเขตเพียงใด ซึ่งไม่ชัดเจนแน่นอน เมื่อกาลเวลาผ่านไปความทรงจำของประชาชนหรือผู้ปกครองท้องถิ่นอาจคลาดเคลื่อนไป ประกอบกับสภาพพื้นที่ที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปทำให้การชี้แนวเขตที่ดินของรัฐหรือที่สาธารณประโยชน์ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ทำให้ที่ดินของรัฐถูกครอบครองทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

(2) ปัญหาด้านภารกิจและภาระงานของหน่วยงานของรัฐ

การดูแลรักษาที่ดินของรัฐซึ่งแม้ปัจจุบันรัฐจะกำหนดผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐแล้วก็ตาม แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าไม่ได้ผลเท่าที่ควร อาจมีสาเหตุมาจากภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่มีมากหลายด้าน ส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในทุกด้านได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนการกำหนดบทบาทให้แก่หน่วยงานหรือ

เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้การทำหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการรุกรานที่ดินของรัฐและเกิดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

(3) ปัญหาการขาดความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่

การให้ความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ รัฐอาจยังไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากเท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุหนึ่งมาจากการที่รัฐมิได้ทำความเข้าใจหรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบสิทธิที่ตนมีอยู่ในที่ดินว่าสถานะของสิทธินั้นเป็นอย่างไร มีขอบเขตเพียงใด ส่งผลให้มีการอ้างสิทธิในที่ดินของรัฐที่เข้าไปทำประโยชน์โดยไม่ทราบสถานะแห่งสิทธิที่แท้จริงที่ดินได้รับ เช่น การได้รับหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) เป็นต้น ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลคุ้มครองที่ดินของรัฐเนื่องจากได้รับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน

(4) ปัญหาการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ

ซึ่งสืบเนื่องมาจากการที่ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐหลายแห่งที่ทำหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ โดยอาศัยอำนาจและหลักเกณฑ์วิธีการตามกฎหมายแต่ฉบับที่ให้อำนาจแต่ละหน่วยงานไว้ ทำให้แนวทางวิธีการดำเนินการมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่ได้กำหนดแนวทางไว้แตกต่าง

กัน ส่งผลให้ที่ดินของรัฐไม่มีแนวเขตที่ชัดเจนหรือเกิดการทับซ้อนระหว่างแนวเขตที่ดินของรัฐด้วยกันหรือระหว่างแนวเขตที่ดินของรัฐกับเอกชนหรือประชาชน

(5) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการทุจริตของบุคลากรบางส่วนในหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรืออาจเกิดถูกบังคับจากผู้บริหารระดับสูง นักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพล

(6) ปัญหาความซับซ้อนและรายละเอียดของข้อเท็จจริง

การวินิจฉัยข้อร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความสามารถและประสบการณ์จากการปฏิบัติงานและศึกษาข้อเท็จจริงอย่างถี่ถ้วน รวมทั้งอาจต้องมีการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาด้วย

5. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อร้องเรียนถึงสภาพปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ผู้ศึกษาเห็นว่าการจัดการปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าวสามารถดำเนินการส่วนหนึ่งได้โดยอาศัยกลไกของกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎหมาย มาตรการทางการบริหาร และมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยควรมีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

(1) กรณีปัญหาแนวเขตไม่ชัดเจน

ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนอันเนื่องมาจากข้อมูลที่ดิน แนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ควรเร่งรัดให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอย่างจริงจัง เพื่อจะได้ทราบแนวเขตที่ชัดเจนแน่นอน ทั้งนี้ ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดินได้มีการดำเนินงานเรื่องนี้ทุกปีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรให้การสนับสนุนทั้งงบประมาณและกำลังคนอย่างเต็มที่ เพื่อลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ในส่วนของผู้ที่ดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ควรพิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวควรใช้ประโยชน์ให้มากที่สุดและกรณีส่วนราชการขอใช้ประโยชน์ได้มีการใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่หรือไม่ เพื่อป้องกันการบุกรุกของประชาชนและสะดวกต่อการพิสูจน์สิทธิที่ดินของ กพร. จังหวัด

(2) กรณีปัญหาความร่วมมือของประชาชน

ปัญหาความร่วมมือของประชาชน ควรให้มีการประชาสัมพันธ์เชิงรุกอย่างต่อเนื่อง การให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินของรัฐและสิทธิของประชาชนในการถือครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ โดยการพิจารณาปรับปรุงในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปส.ปปร.) ซึ่งเดิมมีการแต่งตั้งโดย กพร. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการเรื่องการประชาสัมพันธ์ การจัดให้มีการอบรมผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป

ได้ทราบพร้อมทั้งสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีความรักและหวงแหนที่ดินของรัฐ ซึ่งประชาชนจะเป็นแนวร่วมที่ดีในการคุ้มครองที่ดินของรัฐ ทั้งนี้ โดยให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ และการคุ้มครอง ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ อีกทั้งให้มีการจัดทำแผนที่แสดงสภาพและประเภทที่ดินของรัฐแสดงไว้ ณ ส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐด้วย ดังเช่นที่เคยมีการดำเนินการมาแล้วที่อำเภอเก้าเลี้ยว จังหวัดนครสวรรค์

สำหรับกรณีนี้ แม้จะมีกฎหมายบังคับหรือการมีหนังสือสำคัญที่หลง ก็ยังมีประชาชนบางกลุ่มที่ไม่สุจริตเข้าไปบุกรุก จึงควรมีมาตรการหรือแนวทางให้กลุ่มประชาชนในพื้นที่ช่วยสอดส่องดูแลและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลและรักษาที่สาธารณประโยชน์ทราบ

(3) กรณีปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ

ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ควรแก้ไขปรับปรุงหน้าที่ของหน่วยงานรับผิดชอบโดยให้สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นสำนักงานเลขานุการ กพร. ปัจจุบันสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโอนกลับไปสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อความคล่องตัวในการสั่งการและการติดต่อประสานงานกับ กพร.จังหวัด ทุกจังหวัด รวมทั้งควรพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้แก่สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานต่อไปด้วย และควรให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัด (กพร.จังหวัด) แต่ละจังหวัดพิจารณาการขออนุญาตแสดงสิทธิในพื้นที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

ดำเนินการพิสูจน์สิทธิแต่ละรายให้แล้วเสร็จไปโดยเร็ว โดยรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับปัญหาในเรื่องนี้และควรสนับสนุนองค์กรนี้ให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่วมกันอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1 ครั้ง ตามข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทยอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เพื่อให้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐหมดสิ้นไป และเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไปในคราวเดียวกัน

กรณีที่ใช้ข้อมูลจากผลการการสำรวจโดยวิธีการต่างๆ เช่น การอ่านผลภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเป็นข้อมูลหลักสำหรับสนับสนุนการพิจารณาเพื่อการตรวจสอบว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์ซึ่งแสดงว่ามีการครอบครองในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ กพร. ควรกำหนดมาตรการ เป้าหมาย และระยะเวลาดำเนินการว่าควรจะได้เสร็จสิ้นเมื่อไรรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ว่าในกรณีที่มีการอ่านแปลแล้ว ปรากฏว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐนั้น ควรจะต้องพิจารณาว่าต้องมีการทำประโยชน์ในพื้นที่ในอัตราส่วนเท่าใดจากเนื้อที่ทั้งหมดหรือหากกำหนดว่าจะต้องมีการทำประโยชน์ต่อเนื่อง การใช้ข้อมูลจากผลการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศจะต้องทำการอ่าน แปลภาพถ่ายที่ดำเนินการบินถ่ายภาพในพื้นที่เดียวกันในเวลาที่แตกต่างกันเกินกว่าหนึ่งครั้ง

(4) กรณีปัญหาการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

แนวทางแก้ปัญหานั้นระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิด

ปัญหาในทางปฏิบัติร่วมกัน ควรศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำ เอกสารสิทธิ ให้มีความเป็นเอกภาพ การแบ่งแยก สิทธิของรัฐและเอกชนให้เกิดความชัดเจนและเป็น ธรรม รวมทั้งมีความชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ทางปฏิบัติซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาหรือลดปัญหา ให้น้อยลงได้ สำหรับปัญหาที่เกิดจากการทุจริตของ บุคลากรในหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการใช้อำนาจ ของผู้มีอิทธิพลจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่มี อยู่แล้วอย่างจริงจัง

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็แนวทางการแก้ไขปัญหา ในด้านใดก็ตาม นโยบายของรัฐถือว่าเป็นส่วน สำคัญยิ่งในการกำหนดกรอบการดำเนินการ คัดกรอง ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ หากรัฐมีนโยบาย ชัดเจนในการที่จะกำกับดูแลและตรวจสอบการ คัดกรองที่ดินของรัฐแล้ว การดำเนินการในเรื่องนี้ จะสามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังและมี ประสิทธิภาพ อันนำไปสู่ปัญหาข้อร้องเรียนที่ลดลงได้ รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ ของรัฐกับประชาชน

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน รัฐบาลได้แถลง นโยบายต่อรัฐสภากำหนดนโยบายเร่งด่วนเพื่อ แก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งคณะรัฐมนตรีในการ ประชุม เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2547 ได้เห็นชอบ กับข้อเสนอของคณะกรรมการอำนวยการและ กำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ ในที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ. ชดจ.) ที่ได้นำที่ดินของรัฐมาใช้ให้เกิดประโยชน์ สูงสุด ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบให้กรม ที่ดินนำที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทที่ทำเลเลี้ยง

สัตว์และที่ป่าช้าสาธารณประโยชน์ ที่ประชาชนเล็ก ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงแล้วเป็นข้อมูลด้านอุปทานเพื่อนำไป ดำเนินการตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาต จำนวนเนื้อที่ ไม่เกินครอบครัวละสิบห้าไร่ ระยะเวลาคราวละห้าปี ถ้าผู้ครอบครองใช้ประโยชน์มี ที่ดินเกิน 15 ไร่ ให้ปรับลดส่วนที่เกินให้ผู้ขอใช้ ประโยชน์รายอื่นต่อไป ซึ่งปัจจุบันกรมที่ดินกำลัง ดำเนินการอยู่

(5) กรณีปัญหาความซับซ้อนและราย ละเอียดของข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะด้าน มาตรการเสริมความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่

ตามที่ได้ศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรค ประการหนึ่ง คือ ความซับซ้อนของปัญหาและ รายละเอียดของข้อเท็จจริง การวินิจฉัยข้อร้อง เรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความ สามารถและประสบการณ์จากการปฏิบัติงานและ ศึกษาข้อเท็จจริงอย่างถี่ถ้วน ดังนั้น จึงควรมีการ จัดทำคู่มือ หลักการ แนวทางและขั้นตอนในการ วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านนี้ สำหรับเจ้า หน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยอาจมอบหมายให้สำนัก สอบสวนที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบันคือ สำนักสบสวน 3) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดำเนินการจัดทำ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือดำเนินการ ทั้งนี้ อาจใช้กรณีศึกษาจากเอกสารฉบับนี้เพื่อใช้ เป็นแนวทางในการจัดทำคู่มือ หลักการ แนวทาง และขั้นตอนในการวินิจฉัยกรณีเหล่านี้ต่อไป