

# การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

อนันต์ อภิชัยนันท์\*



\* เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส สำนักสอบสวน 3 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



ภาพจาก dailynews.co.th

“ที่ดิน” เป็นทรัพย์สินมีค่าที่ทุกคนหวงแหนและเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตมนุษย์ โดยที่ดินในที่นี้หมายถึงพื้นที่ดินทั่วไปและหมายรวมถึงภูเขา ห้วย หนองคลอง บึง ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1)<sup>2</sup> โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

1. ที่ดินของเอกชน รวมถึงที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.) ซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองหรือทำประโยชน์ และที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

2. ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ รวมทั้งที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีผู้ใดครอบครองเป็นเจ้าของ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>3</sup>

สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้น ได้แก่ ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งกลับมา

เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ เป็นต้น<sup>4</sup>

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

### 1. เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย

1.1 ก่อนปี พ.ศ. 2478 ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ อาจเป็นการสงวนหวงห้ามโดยพระบรมราชโองการผู้ว่าการมณฑล สมุหเทศาภิบาล กรมการอำเภอ หรือกำนัน เป็นต้น

1.2 ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2478 ถึง 2497 ในช่วงนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 โดยกำหนดขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ให้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

1.3 หลังปี พ.ศ. 2497 จนถึงปัจจุบัน ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้การสงวนหวงห้ามจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน

2. เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย หนอง บึง ซึ่งประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

3. เกิดขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของราษฎร เช่น เดิมเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ต่อมา ราษฎรนำวัว ควาย เข้าไปเลี้ยงจนกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์

<sup>2</sup> [http://www2.suratthani.go.th/teedin/law\\_3.php](http://www2.suratthani.go.th/teedin/law_3.php) (Online), 17 มีนาคม 2557.

<sup>3</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 2 บัญญัติว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือเป็นของรัฐ

<sup>4</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304

4. เกิดขึ้นโดยการอุทก ซึ่งมิสองกรณี คือ การอุทกโดยตรง เช่น เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำหนังสือหรือจดทะเบียนในโฉนดยกให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ และการอุทกโดยปริยาย เช่น เจ้าของที่ดินยินยอมให้ประชาชนทั่วไปเดินผ่าน โดยไม่มีการโต้แย้งสิทธิ์เป็นเวลานานก็เป็นกรอุทกที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์โดยปริยายแล้ว

ดังนั้น ในการพิจารณาว่า ที่ดินแปลงใดเป็นที่สาธารณะประโยชน์หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากเอกสารของทางราชการ เช่น ทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ระวังแผนที่ เอกสารที่ดินแปลงข้างเคียง ภาพถ่ายทางอากาศ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามหากไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานดังกล่าว ต้องนำสืบจากพยานบุคคล ผู้ปกครองท้องที่ในอดีต ผู้สูงอายุ เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ทราบประวัติความเป็นมาของที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าว และตรวจสอบสภาพที่ดินจริง (ชัชวาล สมจิตต์, ม.ป.ป)

ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. จะโอนแก่กันได้ เว้นแต่มีกฎหมายที่ออกเฉพาะให้โอนกันได้
2. ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน เช่น ครอบครองทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะกี่ปีก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์
3. ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดิน ที่ดินสาธารณะประโยชน์นั้น มีสภาพเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งผู้ใดจะเข้ายึดถือครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์เฉพาะตนมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 9 แห่ง

ประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดโดยมาตรา 108 ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ปัจจุบันปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ของประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาของคุณจวีรัตน์ ศรีอย เสริมทรัพย์ ระบุว่า ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มีสาเหตุหลายประการ ดังนี้

1. สภาพที่ดินของรัฐในปัจจุบันมีขอบเขตไม่ชัดเจน ไม่แน่นอน และอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพธรรมชาติ
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยสถานะที่ดินสาธารณะประโยชน์
3. นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ไม่ชัดเจน ไม่มีความแน่นอน เด็ดขาด เปลี่ยนแปลงไปตามเหตุผลทางการเมือง หรือเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค แต่ละสมัย และการพัฒนาประเทศที่มีผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่ดิน
4. ประชาชนขาดจิตสำนึกสาธารณะในการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย มุ่งหวังเอาประโยชน์ส่วนตัวแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม
5. การใช้อำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่นและผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น
6. การให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (จวีรัตน์ ศรีอยเสริมทรัพย์, 2552)

ในการศึกษาดังกล่าวยังพบว่ารัฐได้กำหนดกลไกและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยสรุปได้ดังนี้



1. มาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดิน  
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่

1.1 การจัดทำระเบียบที่สาธารณประโยชน์ -  
เพื่อใช้เป็นหลักฐานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบได้  
ในกรณีที่มีข้อพิพาทว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดิน  
ของรัฐหรือไม่

1.2 การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่  
หลวง (นสล.) - ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญของทางราชการ  
ที่แสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ  
ซึ่งลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่  
หลวงนี้ จะต้องเป็นที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้  
ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน  
โดยเฉพาะ

1.3 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน  
ในการดูแลรักษาสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินใน  
ประเทศไทย - ซึ่งปัจจุบันมีด้วยกันหลายหน่วยงาน  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย มีหน่วยงานที่  
เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดิน  
สาธารณประโยชน์ 3 หน่วยงาน คือ กรมที่ดิน กรม  
การปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1.4 แนวนโยบายของรัฐในด้านการจัดการ  
ที่ดินตามรัฐธรรมนูญ - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ  
การครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน  
อันเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิ อาทิ เรื่องการ  
จัดการที่ดินและทรัพยากรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ  
พ.ศ. 2550 ในมาตรา 78 และ 85 การจัดการที่ดิน  
และทรัพยากรของชุมชนและองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นตามมาตรา 66 และ 67 สิทธิในการครอบ  
ครองใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน ตามมาตรา  
26, 27, 33, และมาตรา 41

2. มาตรการในการแก้ไขการบุกรุกที่ดิน  
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.1 มาตรการทางกฎหมาย ได้แก่

2.1.1 มาตรการตามประมวลกฎหมาย  
ที่ดิน

2.1.2 มาตรการทางกฎหมายอาญา  
เช่น ตามมาตรา 360, 368, และมาตรา 358

2.1.3 มาตรการทางกฎหมายแพ่ง -  
ได้แก่มาตรการคุ้มครองทางแพ่งกรณีทั่วไป และ  
มาตรการคุ้มครองทางแพ่งโดยการดำเนินคดีทางศาล

2.1.4 มาตรการทางกฎหมายอื่น - ซึ่ง  
มักปรากฏการระงับโทษทางอาญาแก่ผู้บุกรุกที่ดิน  
สาธารณสมบัติของแผ่นดินในกฎหมายเฉพาะ อาทิ  
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456  
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่าน  
น้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติ  
ทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและ  
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2.1.5 มาตรการทางกฎหมายปกครอง  
- ใช้ในกรณีการมีคำสั่งให้ผู้บุกรุกที่ดินอันเป็น  
สาธารณสมบัติของแผ่นดินออกไปแล้ว หากผู้บุกรุก  
ไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีอำนาจที่จะใช้  
มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง  
ดังกล่าวได้ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนหรือระงับการ  
ก่อสร้าง ทั้งนี้เพื่อเป็นการดูแลรักษาและคุ้มครอง  
ป้องกันที่ดินของรัฐ

2.2 มาตรการโดยองค์กรฝ่ายปกครอง  
ได้แก่

2.2.1 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการ  
บุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) เป็นผู้พิจารณาในกรณี  
ปัญหาการทับซ้อนพื้นที่ตามกฎหมายและการบุกรุก

ที่ดินของรัฐโดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจะส่งผลการอ่านและตีความให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรังวัดพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ซึ่งต้องอาศัยการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานของประชาชนและหลักฐานของทางราชการประกอบการพิจารณา

2.2.2 สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2.3 การใช้กระบวนการควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครอง ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงการรับเรื่องร้องเรียนการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

## 2.3 มาตรการโดยองค์กรตุลาการ

2.3.1 ศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น เป็นการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีในระบบการกล่าวหา โดยคดีบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ศาลยุติธรรมจะพิจารณาโดยอาศัยพยานหลักฐานจากคูกรณีในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน เช่น ภาพถ่ายทางอากาศ หรือทะเบียนที่สาธารณะ เป็นต้น

2.3.2 ศาลปกครอง เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันได้แก่ คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้น

การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (จรัรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์, 2553)

ในการนี้ แม้ว่ารัฐจะได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขการบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งในส่วนของการป้องกันและการปราบปราม ตลอดจนการกำหนดหน่วยงานให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่เกือบทุกพื้นที่ของประเทศไทยและนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น การดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของรัฐไม่มีผลในการปฏิบัติ และกฎหมายไม่มีสภาพใช้บังคับแต่อย่างใด และได้มีการนำเรื่องดังกล่าวมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งในที่นี้ขอยกกรณีตัวอย่างกรณีศึกษาการร้องเรียนเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน **กรณีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ “ทุ่งเสม็ดเตี้ย”** ซึ่งได้มีการขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2476 เนื้อที่ 3082 ไร่ โดยในเรื่องดังกล่าวได้มีผู้ร้องเรียน ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน รวม 2 ครั้ง โดยสรุปได้ดังนี้

เมื่อ ปี พ.ศ. 2548 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับหนังสือร้องเรียนจากประชาชนในจังหวัดแห่งหนึ่งทางภาคใต้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการที่กลุ่มบุคคลผู้มีอิทธิพลได้เข้ามาบุกรุกทำลายทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์และสวนป่าเฉลิมพระเกียรติแด่สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ซึ่งในครั้งนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า มีการบุกรุกที่ดินทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ที่ได้มีการสงวนไว้เพื่อให้เป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันในการเลี้ยงโค โดยมีการบุกรุกจนเหลือพื้นที่เพียง 1,000 ไร่ และพบว่ายังคงมีปัญหาการบุกรุกที่ดินทุ่งสงวน

เลี้ยงสัตว์อย่างต่อเนื่องโดยก่อสร้างโรงเรือนเลี้ยงสุกรปลูกต้นยางพารา ประกอบกับมีการใช้ยาฆ่าหญ้าจนประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเลี้ยงโคได้ตามปกติ นอกจากนี้ ได้มีประชาชนนำเรื่องดังกล่าวร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น

ในครั้งนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์แปลงดังกล่าว พบว่า เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2532 นายอำเภอเคยได้ยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ ผลจากการรังวัดได้เนื้อที่ราว 1,283 ไร่เศษ น้อยกว่าตามที่ระบุในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์สำนักงานที่ดินจังหวัดจึงทำการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2533 โดยไม่ปรากฏว่ามีรายงานการปิดประกาศ ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 จังหวัดได้มีหนังสือขอให้อำเภอนำรูปแผนที่ลงระวางรูปถ่ายทางอากาศ เพื่อทำการรังวัดตรวจสอบและช่อมหลักเขต เนื่องจากมีผู้บุกรุกถอนหลักเขตที่ดินดังกล่าว แต่ยังไม่มีความแน่ชัดเกี่ยวกับการกำหนดหลักเขตที่ดินว่าจะยึดถือตามทะเบียนที่สาธารณประโยชน์หรือถือตามผลการรังวัดในปี พ.ศ. 2532 และก็ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานการพิจารณาเรื่องนี้ อีกจนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2547 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ขอทำการรังวัดที่ดินแปลงดังกล่าว แต่การรังวัดไม่อาจดำเนินการจนแล้วเสร็จได้ เนื่องจากอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้แต่งตั้งผู้แทนเป็นผู้นำชี้เขต

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้เป็นไปอย่างมีระบบและเป็นรูปธรรมจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ

แผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 เสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังนี้

1. ให้กรมที่ดินและจังหวัดเร่งรัดดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ตามคำร้องเรียนให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด และขอให้ทางราชการสนับสนุนงบประมาณเป็นกรณีพิเศษและเร่งด่วนเพื่อการนี้

2. เนื่องจากการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลากว่า 16 ปีก็ยังไม่แล้วเสร็จนอกจากจะเป็นปัญหาการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แล้ว ยังอาจเกิดจากปัญหาการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการ เนื่องจากพื้นที่จำนวนมากได้ถูกบุกรุกและมีการออก น.ส. 3 ก รวมทั้งมีบางส่วนออกโฉนดไปแล้วด้วย ฉะนั้น บริเวณทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ส่วนใดสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ก็สมควรที่จะดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปก่อนเพื่อป้องกันการบุกรุก และรีบดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่เหลือโดยเร่งด่วน โดยควรมีการกำหนดระยะเวลาที่จะดำเนินการแล้วเสร็จด้วย

3. ขอให้จังหวัดดำเนินการสอบสวนประเด็นที่มีกรกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลละเลยบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งมีส่วนร่วม ส่งเสริมและสนับสนุนในการบุกรุกทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ดังกล่าวหากมีพฤติกรรมเป็นจริงตามคำร้องเรียน ก็สมควรดำเนินการทางวินัยและทางอาญาโดยเฉียบขาด นอกจากนี้ ให้กระทรวงมหาดไทยและจังหวัดดำเนินการสอบสวนตามระเบียบของทางราชการกรณีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ยืดเยื้อไม่เสร็จสิ้นจนถึงปัจจุบัน

4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรริบพื้นที่ทุ่งหญ้าบริเวณทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์โดยเร็ว เพื่อเป็นแหล่งเลี้ยงโคของเกษตรกร รวมทั้งส่งเสริมการเลี้ยงโคตาม “โครงการโคเนื้อล้านครอบครัว” และสมควรพิจารณาโครงการต่อเนื่อง ได้แก่ โครงการอุตสาหกรรมแปรรูปเนื้อโค และอุตสาหกรรมหนัง เป็นต้น โดยกระทรวงอุตสาหกรรมเข้ามาร่วมส่งเสริมและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลผลิตต่าง ๆ จากโค อันจะช่วยเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเบื้องต้น สร้างรายได้เพิ่มให้แก่ประชาชนและสอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจคู่ขนานของรัฐบาล

5. กระทรวงพลังงานควรส่งเสริมและสนับสนุนการใช้มูลโคผลิตพลังงานชีวมวล เป็นแก๊สชีวภาพ และไฟฟ้าชีวภาพ ซึ่งจะช่วยลดรายจ่ายของเกษตรกร และลดการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ อีกทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือเกษตรกรในการใช้มูลโคผลิตปุ๋ยชีวภาพ เพื่อใช้ในการเพาะปลูกและ/หรือการสร้างรายได้ตามแนวทางเกษตรยั่งยืนและเศรษฐกิจพอเพียง

6. โดยที่ปรากฏว่าได้มีการร้องเรียนการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันในจังหวัดอื่นด้วย ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นระบบ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเห็นสมควรที่จะดำเนินการ ดังนี้

6.1 สมควรที่จะดำเนินการขำมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำชับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและจังหวัดให้ถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรีที่ได้เคยสั่งการไว้อย่างเคร่งครัดในเรื่องการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินที่สงวนไว้เพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะ

6.2 หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะจังหวัด ควรริบดำเนินการสำรวจที่ดินที่สงวนไว้เพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแน่ชัดว่ามี การบุกรุกที่สาธารณะหรือไม่ หากมีการบุกรุกเกิดขึ้นก็ต้องพิจารณาแก้ไข ปัญหาอย่างรีบด่วน โดยประยุกต์และปรับใช้แนวทางดังกล่าวข้างต้นประกอบการดำเนินการ และควรมีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จด้วย โดยเห็นควรที่รัฐบาลจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้เป็นพิเศษแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

6.3 ในกรณีที่มีการบุกรุกที่สาธารณะเกิดขึ้นหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการโดยเฉียบขาด และหากมีเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องก็สมควรดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญาโดยเด็ดขาด (พูลทรัพย์ ปิยะอนันต์, 2549)

ผลจากข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวทำให้ในปี พ.ศ. 2551 กรมที่ดินได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์บางส่วน จำนวน 2 แปลง คือ

1. แปลงที่ดินหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ นสล. 1242 เนื้อที่ 665 ไร่ 2 งานเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2551

2. แปลงที่ดินหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ นสล. 1243 เนื้อที่ 617 ไร่ 3 งานเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2551

รวมเนื้อที่ 1,283 - 1 - 0 ไร่ เหลือพื้นที่อีกประมาณ 1,800 ไร่ ที่ยังไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แล้วเสร็จ

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555 ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้รับเรื่องร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ตจากประชาชนในพื้นที่ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์แปลงดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากมีกลุ่มนายทุนบุกรุกจับจองพื้นที่ ตัดไม้ทำลายป่า เผาป่า และนำปาล์มน้ำมัน ยางพารา ลงปลูกในพื้นที่ และใช้ลวดหนามปักเป็นแนวยาว เพื่อกันไม่ให้วัวเข้าไปในบริเวณที่ปลูกปาล์มน้ำมัน และยางพารา ทำให้ชาวบ้านที่มีอาชีพเลี้ยงวัวได้รับความเดือดร้อน

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกิดขึ้นจนทราบว่า ได้มีการร้องเรียนเรื่องนี้ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วและทางจังหวัดได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติประจำจังหวัด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน

เข้าตรวจสอบพื้นที่ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์แล้ว พบว่ามีกลุ่มนายทุนบุกรุกเข้าไปจับจองพื้นที่เพื่อทำการปลูกปาล์มน้ำมันและยางพาราเป็นบริเวณกว้างพื้นที่ประมาณ 400 ไร่ โดยจังหวัดเคยเข้าไปยึดคืนพื้นที่และแผ้วถางทำลายผลอาสินของนายทุน พร้อมทั้งทำลายรั้วแนวเขตต่าง ๆ ที่กลุ่มนายทุนบุกรุกจับจองออกทั้งหมด แต่หลังจากที่เจ้าหน้าที่กลับกลุ่มนายทุนได้นำเครื่องจักรกลหนักกลับเข้าไปปรับพื้นที่พร้อมการสร้างรั้วลวดหนามกันแนวเขตใหม่ทั้งหมดและยังนำกล้าปาล์มน้ำมันกลับมาปลูกเติมในพื้นที่เช่นเดิม

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมอบหมายให้คณะเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน



จากการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า พื้นที่ดังกล่าวมีการบุกรุกเนื้อที่ประมาณ 400 ไร่ ซึ่งจังหวัดได้ยึดพื้นที่ดังกล่าวคืนจากกลุ่มนายทุน และองค์การบริหารส่วนตำบลที่รับผิดชอบได้ดำเนินการขุดคูโดยรอบพื้นที่เพื่อกันแนวเขตและป้องกันมิให้มีการบุกรุกพื้นที่ซ้ำอีก และโดยได้ขอให้จังหวัดเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพิ่มเติมในพื้นที่ส่วนที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จประมาณ 1,800 ไร่ ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว





ต่อมา ผู้ตรวจการแผ่นดิน และรองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยคณะเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสื่อมวลชน (Thai PBS) ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์” และประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้ข้อสรุปว่า ที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวได้มีการบุกรุกเต็มพื้นที่และจังหวัดมีนโยบายที่ได้ขอคืนพื้นที่ทั้งหมดเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และจากการตรวจสอบดังกล่าวพบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่งขอใช้ที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวบางส่วนเพื่อก่อสร้างศูนย์วิจัยและศูนย์ฝึกนักศึกษาคณะสัตวแพทยศาสตร์ ซึ่งที่ประชุมของทางจังหวัดมีมติเห็นว่า ในเบื้องต้นให้ทางมหาวิทยาลัยไปดำเนินการจัดทำประชาคมชาวบ้านในพื้นที่ตามลำดับขั้นเสียก่อน หากไม่มีฝ่ายใดคัดค้านจะได้ดำเนินการเพิกถอนสภาพที่ดินจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ไปทั้งแปลง ซึ่งผลจากการทำประชาคมชาวบ้าน เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2556 ผลปรากฏว่าชาวบ้านไม่คัดค้านการขอใช้พื้นที่ของมหาวิทยาลัย และชาวบ้านมีความประสงค์ให้ภาครัฐเร่งรัดดำเนินการยึดคืนพื้นที่ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์จากกลุ่มนายทุนและชาวบ้านที่บุกรุกครอบครองพื้นที่ให้ครบถ้วนทั้ง 3,082 ไร่ โดยเร็ว





ภายหลังจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณประโยชน์ จังหวัดได้สั่งการให้สำนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการสำรวจรังวัดพื้นที่เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพิ่มเติมให้ครบ 3,082 ไร่ ตามที่ได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้ (เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2476) สำหรับพื้นที่ในส่วนที่มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปแล้ว ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรังวัดพื้นที่และกันส่วนไว้เพื่อดำเนินการพิสูจน์สิทธิการได้มาซึ่งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ต่อไปหากตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ที่มีมาก่อนการประกาศขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ให้ได้กันพื้นที่ออกจากพื้นที่สาธารณประโยชน์ แต่หากเป็นการได้มาซึ่งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในภายหลังการประกาศขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ให้ดำเนินการเพิกถอนโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายต่อไป

จากการตรวจสอบและติดตามผลความคืบหน้าในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวทราบว่า จังหวัดได้ดำเนินการรังวัดที่ดินแปลงดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจสอบและพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป ในกรณี เห็นว่าในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวจังหวัดได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างจริงจังจนปัญหาได้รับการแก้ไขจนสำเร็จลุล่วงลงด้วยดีและถือเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ประสบความสำเร็จโดยความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่าย

นอกจากนี้ ในการลงพื้นที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อตรวจสอบกรณีการร้องเรียนดังกล่าวพบว่า มีการบุกรุกที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ โดยกลุ่มผู้บุกรุกซึ่งเป็นนายทุนและชาวบ้านได้เข้าตัดและทำลายต้นไม้โดยใช้น้ำยาฆ่าตอราดโคนต้นไม้ใหญ่หรือควั่นเปลือกไม้บริเวณโคนต้นไม้ให้ต้นไม้ยืนต้นตาย ควบคู่ไปกับการปลูกปาล์มน้ำมันซึ่งจะเติบโตพอดีกับต้นไม้ใหญ่ที่ยืนต้นตาย หลังจากนั้นกลุ่มผู้บุกรุกจะเข้าตัดต้นไม้ใหญ่ที่ตายและอ้างว่าเป็นป่าเสื่อมโทรม ซึ่งได้รับรายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า การบุกรุกป่าสงวนดังกล่าวไม่ปรากฏตัวบุคคลผู้กระทำความผิดและอยู่ระหว่างเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายซึ่งจะเข้าทำลายพืชเศรษฐกิจดังกล่าวและดำเนินการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ป่าให้กลับมามีคุณภาพอีกครั้ง





ต่อมา เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2557 ได้รับรายงานจากทางจังหวัดว่าเจ้าหน้าที่ได้ร่วมกับประชาชนในพื้นที่เข้าทำการทำลายพืชเศรษฐกิจดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ในการนี้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐแม้ว่าจะจะเป็นปัญหาสำคัญและยากต่อการแก้ไข แต่หากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญและร่วมมือกันทุกภาคส่วนก็จะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

#### เอกสารอ้างอิง

จวีรัตน์ ศรีอวยเสริมทรัพย์. 2552. **มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน.** (Online). <http://www.rc.ac.th/ebook/54/54-1.pdf>, 12 มกราคม 2557

จวีรัตน์ ศรีอวยเสริมทรัพย์. 2553. **มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน.** **วารสารหาดใหญ่วิชาการ**, 8(1), 79-81.

ชัชวาล สมจิตต์. ม.ป.ป.. **การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ.** (Online). [http://www.dloc.opm.go.th/Upload/Attachment/2818\\_924.pdf](http://www.dloc.opm.go.th/Upload/Attachment/2818_924.pdf), 12 มกราคม 2557

พุลทรัพย์ ปิยะอนันต์. (2549). บทสรุปผู้บริหาร รายงานการสอบสวนเรื่องร้องเรียนกลุ่มนายทุนและผู้มีอิทธิพลบุกรุกทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ฯ. **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**, 4(2), 26-28