

# ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

## Public land encroachment problem

นายประเสริฐ ทองฝื่อ  
สำนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น สาขาชุมแพ

### บทคัดย่อ

ที่ดิน เป็นทรัพย์สินอันมีค่าที่ทุกคนหวงแหน และเป็นทรัพยากร ธรรมชาติที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีวิตมนุษย์ ปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงเป็นปัญหาเร่งด่วนระดับชาติ ที่จะต้องแก้ไข ก่อนที่ทรัพยากรที่สำคัญของชาติ จะไม่เหลือไว้สำหรับคนรุ่นหลัง บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอเกี่ยวกับ ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน(ที่ดินสาธารณประโยชน์) และแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าว

คำสำคัญ : ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

### Abstract

## 1. บทนำ

ปัญหาที่ดินนับว่าเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ และนับวันมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากที่ดินเป็นทั้งปัจจัยการผลิต เป็นที่รวมของความเป็นครอบครัวและชุมชน เป็นแหล่งทุนที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นตลอดเวลา และเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดเท่าเดิม ด้วยจำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นทำให้มีความต้องการเพิ่มขึ้น เกิดปัญหาไร้อินทินทำกิน และที่อยู่อาศัย

ปัญหาในเรื่องของการกระจายการถือครองที่ดิน และการไม่ทำประโยชน์ที่ดิน ระบบกรรมสิทธิ์ ที่ดินสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ก่อให้เกิดมูลค่า ผู้มีโอกาสเข้าถึงข้อมูล นายทุนและผู้มีอำนาจจึงมีการกว้านซื้อ สละสมที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อการเก็งกำไร และก่อให้เกิดการทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังพบว่าประชาชนทั่วประเทศถึง 90 เปอร์เซ็นต์ถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยน้อยกว่า 1 ไร่ ส่วนที่เหลือมีเพียง 10 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นที่ถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่ และที่ดินร้อยละ 70 ของประเทศไม่ได้ถูกนำมาใช้ หรือใช้ไม่คุ้มค่า (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2546)

ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ทำให้เกษตรกรต้องขายที่ดิน เพราะเกิดภาวะหนี้สิน

ปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน รัฐและหน่วยงานของรัฐไม่มีความเป็นเอกภาพในเรื่องการจัดการทรัพยากรที่ดิน และความบกพร่องของเจ้าหน้าที่รัฐในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกัน

ปัจจัยดังกล่าว รวมทั้งปัญหาการขาดแคลนพื้นที่ทำกินประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้เกิดการรุกกล้าเข้าไปตั้งถิ่นฐานและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจำนวนมาก รวมถึงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ จากข้อมูลในปี 2554 มีเนื้อที่รวม 107,241,030 ไร่ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ปี 2553 ระบุว่าประชาชนอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตัวเลขที่เป็นทางการของหน่วยงานต่าง ๆ พบว่ามีผู้เข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 450,000 ราย เนื้อที่ประมาณ 6.4 ล้านไร่ ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า) จำนวน 185,916 ราย เนื้อที่ 2,243,943 ไร่ ที่ราชพัสดุ จำนวน 161,932 ราย เนื้อที่ประมาณ 2,120,196 ไร่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จำนวนเนื้อที่ประมาณ

1,154,867 ไร่ เป็นต้น [ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ศูนย์ประสานงานการศึกษานโยบายที่ดิน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)]

จากการสำรวจของสำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สบร.) ซึ่งสำรวจในปี 2541 พบจำนวนผู้บุกรุกทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐถึง 1,147,823 ราย ในพื้นที่ 21 ล้านไร่ (ศยามล และคณะ, 2549)

## 2. ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่ดินสาธารณะประโยชน์)

ที่ดินในประเทศไทย มีจำนวนทั้งสิ้น 321 ล้านไร่ จำแนกออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

1. ที่ดินของเอกชน มีจำนวนทั้งสิ้น 127 ล้านไร่ รวมทั้งที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่นโฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว และที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่มีสิทธิครอบครอง เช่นมีหลักฐานแบบการแจ้งการครอบครอง หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.)

2. ที่ดินของรัฐ มีจำนวนทั้งสิ้น 194 ล้านไร่ ได้แก่ ที่ดินที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ รวมทั้งที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีผู้ใดครอบครองเป็นเจ้าของ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ปัจจุบันปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ของประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษา ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้น มีหลายสาเหตุหลายประการ ดังนี้

1) สภาพที่ดินของรัฐในปัจจุบันมีขอบเขตไม่ชัดเจน แน่นนอน และอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพธรรมชาติ

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยสถานะของที่ดินสาธารณะประโยชน์

3) นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ไม่ชัดเจน ไม่มีความแน่นอน เด็ดขาดเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุผลทางการเมืองหรือเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค แต่ละสมัย และการพัฒนาประเทศที่มีผลให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรที่ดิน

- 4) ประชาชนขาดจิตสำนึกสาธารณะในการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายมุ่งหวังเอาประโยชน์ส่วนตัวแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม
- 5) การใช้อำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่น และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น
- 6) การให้สัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์, 2522)

### 3. มาตรการแก้ไขของรัฐ

ในการศึกษาดังกล่าวยังพบว่ารัฐได้กำหนดกลไกและมาตรการในการแก้ไขการบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยสรุปดังนี้

#### 1. มาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่

1.1 การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อใช้เป็นหลักฐานให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

1.2 การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เป็นหนังสือสำคัญของทางราชการที่แสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จากข้อมูลการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตั้งแต่วันที่ 18 กันยายน 2460 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2560 กรมที่ดินได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน(ที่สาธารณประโยชน์) และส่งจัดเก็บกรมที่ดิน จำนวน 118,726 แปลง เนื้อที่ 6,821,589 ไร่ 3 งาน 65 ตารางวา (สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน)

1.3 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในการดูแลรักษา โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ 3 หน่วยงาน คือกรมที่ดิน กรมการปกครอง และส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1.4 แผนนโยบายของรัฐในด้านการจัดการที่ดินตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 2. มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.1 มาตรการทางกฎหมาย

2.2 มาตรการโดยองค์กรฝ่ายปกครอง ได้แก่

2.2.1 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) เป็นผู้พิจารณาในกรณีปัญหาการพิสูจน์สิทธิ

2.2.2 สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มีภารกิจในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

### 2.3 มาตรการโดยองค์กรตุลาการ

2.3.1 ศาลยุติธรรม

2.3.2 ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง (เจริญรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์, 2553)

## 4. แนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ให้เป็นรูปธรรม

ในการนี้ แม้ว่ารัฐจะได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งในส่วนของการป้องกันและการปราบปรามตลอดจนการกำหนดหน่วยงานให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเนื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ในทุกพื้นที่ของประเทศไทย และนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น การดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ของรัฐไม่มีผลในการปฏิบัติ และกฎหมายไม่มีสภาพใช้บังคับแต่อย่างใด แนวทาง และมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ให้เป็นรูปธรรมมีดังนี้

1.สำรวจข้อมูลที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ต้องถูกต้องครบถ้วนตรงกับสภาพความเป็นจริง เป็นที่ยอมรับว่าในปัจจุบัน ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ยังไม่สอดคล้องกับความความมืออยู่จริงของที่ดิน มีทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ที่ไหน หรือมีที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่ยังไม่มีการทะเบียน เป็นต้น การที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม และจริงจัง อันดับแรกข้อมูลที่ดินจะต้องถูกต้องครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน

2.ข้อมูลของตำแหน่งที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกแปลง มีขอบเขตที่ถูกต้อง ชัดเจน และจะต้องปรากฏในแผนที่

ข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรส่วนหนึ่งเกี่ยวเนื่องมาจากปัญหาการ “ทับซ้อน” ของแนวเขตที่ดินของรัฐ ดังนั้นรัฐบาลปัจจุบันจึง “สังคายนาแผนที่” ภายใต้โครงการ “One Map” หรือการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 โดยมีเป้าหมายเพื่อให้แนวเขตที่ดิน ของหน่วยงานรัฐตามกฎหมาย ภายใต้การใช้ “แผนที่กลาง” มาตรฐาน

เดียวกัน โดยมีคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 แบบดิจิทัล เพื่อให้ทุกส่วนราชการใช้และยึดถือแนวทางเดียวกัน

One Map จึงเป็น”แผนที่ในฝัน” ที่รัฐและราษฎรผู้ได้รับผลกระทบคาดหวังว่าจะเป็นทางออก ของปัญหาความขัดแย้งที่กำลัง ลุกกลาม บานปลาย หลังจากที่หน่วยงานรัฐ ต่างคนต่างใช้แผนที่คนละมาตราส่วนมานาน และรัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง และประสบผลสำเร็จให้จงได้ เนื่องจากข้อมูลทางแผนที่จะสามารถนำไปใช้ในการวางนโยบายในการจัดการ และแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3.รัฐจะต้องจัดที่ทำกินให้กับประชาชนที่ยากจน

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ปัญหาใหญ่ที่สุดของประชาชนที่ยากจน คือการไม่มีที่ดินทำกิน และที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเป็นของตนเอง ต้องเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยไม่มีสิทธิถูกต้องตามกฎหมาย จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลยุคปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาไร้ที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และการรักษาทรัพยากรทางธรรมชาติและ การสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน จึงให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว เรียกว่า คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือ คทช. และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการภายใต้ คทช.ขึ้นมา 3 คณะเพื่อให้เกิดกลไกในการดำเนินงานจากระดับนโยบาย ไปถึงกลไกในระดับขับเคลื่อนซึ่งจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ได้แก่คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

การจัดที่ดิน ตามนโยบายของ คทช. จึงเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๔. การสร้างความรู้ความเข้าใจ ให้กับผู้นำท้องถิ่น ประชาชน และเยาวชน ให้มีความรู้สึกรัก และหวงแหนที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น ทำกิจกรรมร่วมกัน ในที่ดินสาธารณประโยชน์ การปลูกต้นไม้ในวันสำคัญต่าง ๆ เป็นต้น

๕. รัฐจะต้องออกกฎหมาย หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับโครงการ One Mapเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ และกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

## 5. สรุป

ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติ การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จะเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ก็ต่อเมื่อมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบจากภาครัฐ ตั้งแต่ระดับนโยบาย และนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง นอกจากนี้รัฐจะต้องจัดทำข้อมูลที่ดินและแผนที่ที่ดิน อย่างเป็นระบบด้วยเช่นกัน

## 6. อ้างอิง

- จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. (2553). มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วารสารหาดใหญ่วิชาการ8(2)ก.ค. -ธ.ค.2553 หน้า 75 – 84.
- ศยามล และคณะ. (2549). ข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (2546). “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม.” ในการจัดการสิ่งแวดล้อม. บรรณาธิการโดย โสภารัตน์ จารุสมบัติ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.