

สรุปความเป็นมาและสาระสำคัญ
ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ
ที่ถูกบุกรุกโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใช้ที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๖

ตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการนำที่ดินราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการมาจัดหาประโยชน์ไว้ ดังนี้

“ข้อ ๒๕ ที่ดินราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ แต่จะต้องเป็นการจัดหาประโยชน์เป็นการชั่วคราว

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่งต้องเป็นการให้เช่าตามข้อ ๒๓ (๑) (๒) (๔) หรือ (๕) และจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

การจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่ถูกบุกรุก อาจดำเนินการจัดให้เช่าในระยะยาวตามข้อ ๒๓ (๑) (๒) (๔) หรือ (๕) ได้ ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งก่อน

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่งจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว และได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง”

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๒๕ วรรคสาม ของกฎกระทรวงข้างต้นกระทรวงการคลังจึงได้วางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการนำที่ดินราชพัสดุ ที่อยู่ในความครอบครองใช้ประโยชน์ของหน่วยงานราชการผู้ใช้ที่ดินราชพัสดุที่ถูกบุกรุกมาจัดหาประโยชน์ โดยไม่ต้องขอรับความยินยอมจากหน่วยงานราชการผู้ใช้ที่ดินราชพัสดุ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ชื่อระเบียบ “ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่ถูกบุกรุกโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใช้ที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๖” กำหนดตามแบบในการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบวาระระเบียบมีสาระหรือเกี่ยวกับเรื่องใด (ระเบียบ ข้อ ๑)

๒. การบังคับใช้ เนื่องจากมีที่ดินราชพัสดุอยู่จำนวนหนึ่งที่อยู่ในความครอบครองใช้ประโยชน์ของหน่วยงานราชการ มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องกันพื้นที่ไว้ เพื่อความปลอดภัย ความสะดวกหรือประโยชน์ในการปฏิบัติงาน ระเบียบนี้จึงไม่ใช้บังคับกับที่ดินราชพัสดุที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องกันพื้นที่ไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ เป็นต้น (ระเบียบ ข้อ ๓ วรรคสอง)

๓. การกำหนดความหมายของ “ที่ราชพัสดุซึ่งถูกบุกรุก” ที่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบนี้ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของผู้ใช้ที่ราชพัสดุด้วยวิธีการจัดให้ผู้บุกรุกเช่า โดยปกติแล้วสามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีให้ผู้เช่าที่ราชพัสดุส่งคืนให้กรมธนารักษ์เพื่อนำมาจัดให้เช่า หรือ ผู้ใช้ที่ราชพัสดุได้ให้ความยินยอมให้กรมธนารักษ์นำมาจัดให้เช่าเป็นการชั่วคราว ดังนั้น การจะนำที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองใช้ประโยชน์ของหน่วยงานราชการผู้ใช้ที่ราชพัสดุที่ถูกบุกรุกมาจัดหาประโยชน์ ด้วยวิธีการจัดให้เช่าโดยไม่ต้องขอรับความยินยอมจากหน่วยงานราชการผู้ใช้ที่ราชพัสดุตามระเบียบนี้ จึงต้อง เป็นกรณีที่ที่ราชพัสดุนั้นได้ถูกบุกรุกและหน่วยงานราชการผู้ใช้ที่ราชพัสดุไม่ส่งคืนหรือยินยอมให้นำที่ราชพัสดุ ดังกล่าวมาจัดให้เช่าเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกโดยไม่มีเหตุผลอันควร และนอกจากนี้การกำหนดความหมายยัง ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ที่ถือปฏิบัติ อยู่ในปัจจุบันด้วย กล่าวคือ กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๒/ว๑๓๗ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ เวียนแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศเพื่อถือปฏิบัติเกี่ยวกับการบุกรุกที่ราชพัสดุ โดยหากเป็นการบุกรุกเช่า ถัดครองที่ราชพัสดุขึ้นใหม่ นับตั้งแต่วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ให้รีบแจ้งให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ภายในเวลาที่ เห็นสมควร หากผู้บุกรุกไม่ยินยอมปฏิบัติตาม ให้ร้องทุกข์กล่าวโทษทางอาญาต่อพนักงานสอบสวนและอาจมี การดำเนินคดีแพ่งควบคู่ไปด้วย ระเบียบจึงกำหนดความหมายของ “ที่ราชพัสดุซึ่งถูกบุกรุก” หมายถึงที่ราชพัสดุ ซึ่งถูกบุกรุกอยู่ก่อนวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ (ระเบียบ ข้อ ๔)

๔. การนำที่ราชพัสดุซึ่งถูกบุกรุกมาจัดหาประโยชน์ตามระเบียบ แบ่งเป็น ๒ กรณี

๔.๑ กรณีทั่วไป เนื่องจากแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ถือปฏิบัติ กำหนดแปลงที่ดินที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหา เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและจัดทำเป็นแผนงานโครงการในการดำเนินการให้ชัดเจนแล้วให้มีการสำรวจทางกายภาพ จำแนกผู้บุกรุกออกเป็นผู้ที่โต้แย้งกรรมสิทธิ์ซึ่งต้องมีการพิสูจน์สิทธิ์ และผู้ที่ยินยอมเช่า ซึ่งต้อง พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับมาตรการดังกล่าว ระเบียบนี้จึงได้กำหนด ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ซึ่งได้แก่ สำนักบริหารที่ราชพัสดุกรุงเทพมหานคร สำนักงานธนารักษ์พื้นที่หรือหน่วยงานที่กรมธนารักษ์อาจมอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องนี้เป็นเฉพาะ จัดทำ แผนงานหรือโครงการแก้ไขปัญหาที่ราชพัสดุซึ่งถูกบุกรุกเป็นรายปี หรือเฉพาะแปลงใดแปลงหนึ่ง เป็นคราว ๆ ไป แผนงานหรือโครงการให้ระบุถึงสภาพปัญหาการบุกรุก ขั้นตอน วิธีการ ข้อกำหนดของกฎหมายอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้อง ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ในการนำที่ราชพัสดุมาจัดให้เช่าเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุก เสนอขอความเห็นชอบต่อกรมธนารักษ์ และโดยที่การนำที่ราชพัสดุที่ถูกบุกรุกมาจัดให้เช่าเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกโดยไม่ต้อง ขอความยินยอมจากหน่วยงานราชการผู้ใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติย่อมกระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์เดิมของ ผู้ใช้ประโยชน์ไม่มากนักน้อย ดังนั้น เมื่อกรมธนารักษ์เห็นชอบแผนงานหรือโครงการแล้วให้แจ้งให้หน่วยงาน ราชการซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุตามกฎหมายทราบก่อนนำไปปฏิบัติ เพื่อเปิดโอกาสให้แสดงเหตุผล โต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินการได้ภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบในการดำเนินการและลด

ข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นระหว่างกรมธนารักษ์กับหน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด (ระเบียบ ข้อ ๕)

๔.๒ กรณีที่มีเหตุความจำเป็นและเร่งด่วน เนื่องจากในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ ในบางกรณีอาจมีความจำเป็นหรือความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา จำเป็นต้องรีบดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเร็ว ระเบียบจึงกำหนดให้กรมธนารักษ์ดำเนินการได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการเหมือนกรณีทั่วไป แต่จำกัดให้สามารถดำเนินการได้ใน ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติเช่นนั้นย่อมมีการตรวจสอบหรือสอบถามความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจนได้ข้อสรุปแล้ว

(๒) กรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการแก้ไขปัญหา มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือทำให้ปัญหาลุกลามออกไป เช่น กรณีราษฎร ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากความล่าช้าในการแก้ปัญหาของทางราชการ มีการชุมนุมประท้วงจนเกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ทางราชการหรือสาธารณะโดยส่วนรวม โดยที่ความล่าช้าในการดำเนินการนั้น มิได้เกิดจากข้อจำกัดของระเบียบหรือกฎหมายของทางราชการ

ทั้งสองกรณีย่อยข้างต้นกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่แล้วแต่กรณี สามารถที่จะประสานงานกับหน่วยงานที่ครอบครองที่ราชพัสดุในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อเข้าสำรวจรังวัด จัดทำแผนที่ เพื่อดำเนินการ จัดให้เช่าเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกได้ โดยไม่ต้องดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างเช่นกรณีทั่วไป (ระเบียบ ข้อ ๖)

๕. เรื่องการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจจัดให้เช่า เนื่องจากการบุกรุกเข้าอยู่อาศัยในที่ราชพัสดุ เป็นการเข้าอยู่อาศัยโดยไม่มีการบริหารจัดการ บางแห่งมีสภาพเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ผู้บุกรุกบางรายครอบครองที่ดินไว้จำนวนมาก ระเบียบจึงกำหนดเป็นแนวทางการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจในการจัดให้เช่าไว้ เช่น เรื่องขนาดของพื้นที่ ซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดให้เช่าเต็มตามเนื้อที่ที่ผู้บุกรุกครอบครอง เรื่องการปรับปรุงสภาพพื้นที่เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยอาจขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่จำเป็น

สำหรับระยะเวลาการจัดให้เช่าตามระเบียบกำหนดเป็นอำนาจของอธิบดีกรมธนารักษ์ที่จะใช้ดุลยพินิจกำหนดตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบ คือ สามารถจัดให้เช่าเกินกว่า ๓ ปี ได้แต่ไม่เกิน ๓๐ ปี (ระเบียบ ข้อ ๗)



ธีรพงศ์ สุขช่วย
สำนักกฎหมาย
ธันวาคม ๒๕๕๖