

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินการก่อสร้างใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือการก่อสร้างเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ทั้งในอดีตและปัจจุบันนั้น ล้วนแล้วแต่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการขุดดินและถมดิน เพื่อปรับพื้นที่หรือเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินให้เหมาะสมตามความต้องการในการใช้ประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

ปัจจุบันการขุดดินและถมดินมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 กฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินั้น ระบุว่า เป็นการบัญญัติกฎหมายมาเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่ในปัจจุบันมีการขุดดินเพื่อนำดินไปถมพื้นที่ที่ทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือเพื่อกิจการอื่นอย่างกว้างขวาง แต่การขุดดินหรือถมดินดังกล่าวยังไม่เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการจึงอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนได้ จึงมีการบัญญัติพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เพื่อให้การขุดดินหรือถมดินเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยจะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีความผสมผสานกันระหว่างลักษณะของกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้าง (Construction Law) และกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environment Law) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ¹

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาตามบริบทของประเทศไทย พบว่า ในปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ (Over Criminalization) เนื่องจากมีการกำหนดให้การกระทำใด ๆ เป็นความผิดทางอาญามากจนเกินความจำเป็น โดยความผิดบางประเภทเป็นเพียงการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การปกครองทั่วไปของการอยู่ร่วมกันในสังคม แต่ไม่ถึงขั้นเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงหรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตาม

¹ กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2566). *โครงการศึกษา วิเคราะห์และการแปลกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://subsites.dpt.go.th/edocument/images/pdf/doc_other/7.pdf. [2566, 28 มิถุนายน].

ปัจจุบันมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในกำหนดโทษอาญาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560² ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ดังนั้นการกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใดจึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังนี้ คือ การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม อีกทั้งเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

โดยจากการศึกษาพบว่า เมื่อพิจารณาความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ในการขูดดินหรือถมดิน หากผู้ประสงค์จะทำการขูดดินหรือผู้ประสงค์จะทำการถมดินกระทำการฝ่าฝืนไม่แจ้งการขูดดินหรือถมดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่กฎหมายกำหนด หรือมีการขูดดินหรือถมดินในบริเวณห้ามขูดดินหรือถมดินต้องได้รับ โทษตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ โดยกำหนดเป็นโทษปรับและโทษจำคุกซึ่งเป็นการกำหนดโทษทางอาญา โดยโทษทางอาญาสมควรที่จะนำมาใช้ต่อเมื่อการกระทำความผิดนั้น เป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรง กระทบต่อส่วนรวมและขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงเท่านั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ลักษณะความผิดตามพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ไม่ได้มีลักษณะร้ายแรงถึงขั้นต้องกำหนดความรับผิดชอบเป็นโทษทางอาญา อีกทั้งการกำหนดโทษทางอาญานั้นไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อันจะนำไปสู่การกำหนดความผิดทางอาญาอย่างไม่เหมาะสม ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาดังกล่าว โดยผู้ศึกษาจะศึกษาประเด็นตามพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ดังต่อไปนี้

กรณีการขูดดิน

ในการขูดดินนั้น พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งการขูดดิน กรณีที่การขูดดินที่มีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร หรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร หรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด โดยยื่นเอกสารการแจ้งข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด³ ซึ่งหากผู้ประสงค์จะทำการขูดดินกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 77 วรรคสาม.

³ พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 17.

หนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴ และหากฝ่าฝืนทำการขูดดินในบริเวณห้ามขูดดิน⁵ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีการถมดิน

ในการถมดินนั้น พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกไปรับแจ้งการการถมดิน กรณีที่มีการถมดินที่มีพื้นที่เกินสองพันตารางเมตร หรือมีพื้นที่เกินกว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด นอกจากจะต้องจัดให้มีการระบายน้ำ จะต้องแจ้งการถมดินนั้นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด⁶ ซึ่งหากผู้ประสงค์จะทำการถมดินกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁷ และหากฝ่าฝืนทำการถมดินในบริเวณห้ามถมดิน⁸ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

และจากการศึกษายังพบปัญหาอีกว่า พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 42 ได้กำหนดเฉพาะหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น โดยไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งปรับทางปกครองเอาไว้แต่ประการใด ทั้งนี้ ในปัจจุบันกฎหมายที่มีการนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญามีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน จึงมีข้อพิจารณาว่า เมื่อมีการกำหนดให้นำโทษปรับทางปกครองมาใช้ในพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 สมควรกำหนดเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งปรับทางปกครองตามแนวทางใด

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษาแนวทางการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับโทษทางอาญารณีตามพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 และทำการศึกษาลักษณะเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งปรับทางปกครองเพื่อนำมาบังคับใช้แก่พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาคารบับคับใช้โทษทางอาญาที่ไม่เหมาะสมและเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งปรับทางปกครอง ซึ่งจะสามารถทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง รวมถึงการบังคับตามคำสั่งปรับ

⁴ พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 35 วรรคหนึ่ง.

⁵ พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 35 วรรคสอง.

⁶ พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 26 วรรคสาม.

⁷ พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 35 วรรคหนึ่ง.

⁸ พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543. มาตรา 35 วรรคสอง.

ทางปกครอง ได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องคดีต่อศาล อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและปัญหากฎหมายอาญาเพื่ออีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การกำหนด โทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการขูดคินและถมดิน พ.ศ. 2543
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด โทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่เกี่ยวกับการขูดคินและถมดิน ของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการขูดคินและถมดิน พ.ศ. 2543
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการขูดคินและถมดิน พ.ศ. 2543

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการขูดคินและถมดิน พ.ศ. 2543 ที่ใช้ในการควบคุมการขูดคินและถมดินนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดโทษทางอาญาเอาไว้ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์กำหนดโทษอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่รัฐจะบัญญัติกฎหมายให้การกระทำความผิดใด เป็นความผิดทางอาญาการกระทำนั้นต้องมีความร้ายแรงเพียงพอที่จะได้รับการตำหนิจากสังคมและสมควรได้รับการลงโทษ โดยลักษณะความผิดตามพระราชบัญญัติการขูดคินและถมดิน พ.ศ. 2543 ไม่ได้มีลักษณะร้ายแรงถึงขั้นต้องกำหนดความรับผิดชอบเป็นโทษทางอาญา จึงควรกำหนดโทษเป็นโทษปรับทางปกครองโดยกำหนดอัตราค่าปรับให้มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับบังคับการตามกฎหมายแต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้กระทำความผิดชำระเงินค่าปรับแล้ว หากผู้กระทำความผิดไม่มาชำระค่าปรับตามวันและเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดก็จะต้องมีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งพระราชบัญญัติการขูดคินและถมดิน พ.ศ. 2543 มิได้เปิดช่องให้นำการบังคับตามคำสั่งปรับทางปกครองมาใช้ได้ จึงควรต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการขูดคินและถมดิน พ.ศ. 2543 โดยการนำหลักเกณฑ์การบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562) มาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงจะสามารถทำให้การบังคับโทษในพระราชบัญญัติการขูดคินและถมดิน พ.ศ. 2543 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองและบังคับการตามค่าปรับได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องคดีต่อศาล อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและปัญหากฎหมายอาญาเพื่ออีกด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาถึงวิจัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ประมวลกฎหมายอาญา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562) และศึกษากฎหมายต่างประเทศในการกำหนดการกำหนดโทษทางอาญาที่เหมาะสมและการนำโทษปรับทางปกครองมาบังคับใช้เพื่อที่จะกำหนดบทบัญญัติและมาตรการที่เหมาะสมกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยค้นคว้าจากตำรา บทความ เอกสารการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตำบฏกฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหา กำหนดโทษทางอาญาที่เหมาะสมและการกำหนดปรับโทษทางปกครองเพื่อมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี การกำหนด โทษทางอาญาและ โทษทางปกครองที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
2. ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่เกี่ยวกับการขูดดินและถมดิน ของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย
3. ทราบถึงปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
4. ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

1.7 คำนิยามศัพท์

คำนิยามศัพท์ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4

“ดิน” หมายความว่า รวมถึง หิน กรวด หรือทราย และอินทรีย์วัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับดิน

“พื้นดิน” หมายความว่า พื้นผิวของที่ดินที่เป็นอยู่ตามสภาพธรรมชาติ

“ขุดดิน” หมายความว่า กระทำแก่พื้นดินเพื่อนำดินขึ้นจากพื้นดิน หรือทำให้พื้นดินเป็น

บ่อดิน

“บ่อดิน” หมายความว่า แอ่ง บ่อ สระ หรือช่องว่างใต้พื้นดิน ที่เกิดจากการขุดดิน

“ถมดิน” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ต่อดินหรือพื้นดินเพื่อให้ระดับดินสูงขึ้นกว่าเดิม

“เนินดิน” หมายความว่า ดินที่สูงขึ้นกว่าระดับพื้นดินโดยการถมดิน

คำนิยามศัพท์ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

“ดิน” คือ วัตถุธาตุของพื้นโลกที่ใช้สำหรับปลูกพืชผลหรือปั้นสิ่งต่าง ๆ หรือแผ่นดิน

“ขุดดิน” คือ กิริยาที่สับ เจาะ แหว หรือคุ้ยเอาดินหรือสิ่งที่อยู่ในดินขึ้น หรืออาการที่ขุดดิน หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้มีรูปร่างตามที่ต้องการ

“ถม” คือ เอาดินหรือสิ่งอื่น ๆ ใสลงไปในที่ที่เป็นหลุมเป็นบ่อ หรือเป็นแอ่งเพื่อให้เต็ม