

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในพื้นที่ตำบลวังสมบูรณ์

อำเภอวังสมบูรณ์ จังหวัดสระแก้ว

Legal Problems for Pedal Possession on Public Land Study on Wangsomboon

Sub-district, Wangsomboon District, Sa Kaew Province

ศิริศักดิ์ จึงถาวรณ (Sirisak Jungthawan)

อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer at Department of Laws, Faculty of political science and law, Burapha University

E-mail: jusirichai@hotmail.com

Received: 20 January 2020

Revised: 25 February 2020

Accepted: 15 March 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของประเทศไทย วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน สถานภาพการถือครองที่ดิน ปัญหากฎหมายหรือปัจจัยในเชิงอุปสรรคที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนได้บทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน การศึกษาใช้วิธีการวิจัยเอกสาร และนำข้อเท็จจริงของปัญหาในการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ ตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอวังสมบูรณ์ จังหวัดสระแก้วมาวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา

จากการศึกษาวิจัยพบว่า สาเหตุการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินอาจได้มาหลายช่องทางด้วยกัน ซึ่งก่อนที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จำเป็นต้องมีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเสียก่อน ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมุ่งเน้นการจัดการที่ดิน โดยรัฐ ในการควบคุมการใช้ที่ดินและใช้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินภายใต้กรอบของกฎหมายและเอกสารของทางราชการ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดิน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ ทับซ้อนกันทำให้เกิดปัญหาทั้งแง่กฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนปัญหาช่องว่างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินด้วย

ผู้วิจัยเสนอแนะทางกฎหมาย ได้แก่ การแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ถาวร หรือแก้ไขพระราชบัญญัติจัดที่ดิน

เพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกและให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะอื่นนอกจากเกษตรกรรมได้ หรือแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้สามารถนำที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ รวมถึงได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้วย

คำสำคัญ: การถือครองที่ดิน, การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน, การออกเอกสารสิทธิที่ดิน

Abstracts

The objective of this research is to study the policies and laws regarding land possession in Thailand, and to analyze the laws regarding land possession, status of land titles and possession, and legal problems or obstacles affecting law enforcement in order to conclude and suggest guidelines for actions regarding land possession. Document research is used in this study which is based on facts and problems in issuing title certificates in Wang Somboon sub-district, Wang Somboon District, Sa Kaeo Province to analyze the cause of the problem.

The study found that land ownership can be acquired from several channels. Before issuing a title deed or a certificate of utilization, title of land shall be proved. Each law focuses on land management by the State in terms of land-use control, proof of ownership procedure within the legal framework, and official documents which deemed to be obstacles to the resolution of land disputes. Furthermore, overlapping law enforcement, as well as legal gaps in relation to land possession, causes both legal and operational problems for government officials.

The researcher suggests that the Land Code B.E. 2497 should be amended by enabling the issuance of land title deeds or certificate of utilization in permanent forest, Allotment of Land for Living Act, B.E. 2511 should be amended by changing the qualifications of members and allowing land use in other respects than agriculture, or Agricultural Land Reform Act B.E.2518 should be amended by allowing land in the permanent forest to be used for agricultural land reform. In addition, policy recommendations are introduced in this research.

Keywords: Land possession, Acquisition of land title, Issuance of certificate of title

บทนำ

สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการทำเกษตรกรรม การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และใช้เป็นที่อยู่อาศัย ต่อมาประชาชนเริ่มหันมาทำธุรกิจการค้าจึงนำที่ดินมาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินเพื่อทำธุรกิจ ดังนั้น ประชาชนต้องการได้สิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้บุคคลอาจได้กรรมสิทธิ์ที่ดินได้ดังนี้

- (1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
- (2) ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
- (4) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่น

การขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และต้องไม่ใช่ที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายจึงจะมีสิทธิขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ แต่สำหรับที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้สิทธิมาตามกฎหมายที่ดินถือเป็นป่าซึ่งเป็นของรัฐด้วย ต้องห้ามมิให้เข้ายึดถือครอบครอง ผู้ใดฝ่าฝืนต้องรับโทษ ในทางปฏิบัติเกิดปัญหาเนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ มีการแก้ไขหลายครั้ง มีขั้นตอนที่ซับซ้อน มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายหลายหน่วยทับซ้อนกัน ก่อความไม่สะดวกและสับสนแก่ประชาชน เกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐและเอกชน ในหลายพื้นที่นานหลายสิบปี แม้ว่ารัฐพยายามแก้ไขปัญหา แต่ไม่ทันต่อความเดือดร้อนของประชาชน และหลายกรณีไม่อาจตอบประชาชนได้ว่านอกจากกฎหมายที่หน่วยงานรับผิดชอบแล้ว จะต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นใดอีกบ้าง

สำหรับที่ดินในพื้นที่ตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอสว่างสมบูรณ์ จังหวัดสระแก้ว ตามแนวนอนสาย 317 (สระแก้ว-จันทบุรี) ระหว่างหลักกิโลเมตรที่ 89-98 จากบ้านแก่งสำราญ หมู่ 4 ตำบลวังสมบูรณ์ถึงบ้านเขาแหลม หมู่ 15 ตำบลวังทอง ทั้งด้านซ้ายและขวาจากกึ่งกลางถนนออกไประยะ 2 กิโลเมตร คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 4 ตารางกิโลเมตร มีประชาชนอาศัยอยู่เป็นเวลาหลายสิบปี แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์สิทธิที่ดินเลย (สภาองค์กรชุมชนเทศบาลตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอสว่างสมบูรณ์ จังหวัดสระแก้ว, 2557) ประชาชนในพื้นที่ได้รวมกลุ่มกันทำหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่ดูแลที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ทุกหน่วยงานปฏิเสธว่าไม่ได้ดูแลรับผิดชอบ จึงเกิดข้อสงสัยว่าที่ดินดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร และสามารถขออนุญาตเอกสารสิทธิที่ดินได้หรือไม่ และต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง

งานวิจัยนี้ศึกษาปัญหาหากกฎหมายการถือครองที่ดิน การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอสว่างสมบูรณ์ จังหวัดสระแก้ว

วัตถุประสงค์การวิจัย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายและกฎหมายการถือครองที่ดินของประเทศไทย วิเคราะห์กฎหมายการถือครองที่ดิน สถานภาพการถือครอง ปัญหาหรืออุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย จนได้บทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในพื้นที่ ตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอวังสมบูรณ์ จังหวัดสระแก้ว

บททวนวรรณกรรม

ศุจิต จงประเสริฐ (2540) ศึกษาการเมืองในเรื่องออกเอกสารสิทธิในที่ดิน พบว่า การออกเอกสารสิทธิที่ดินมีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก มีขั้นตอนที่ซับซ้อน กฎหมาย บางฉบับยกเว้นกฎหมายอื่น เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเข้าใจกฎหมายคลาดเคลื่อนทำให้ตีความแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย เกิดช่องว่างในการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิผิดไปจากหลักเกณฑ์ ระเบียบ และกฎหมาย เช่น ออกเอกสารสิทธิให้ผู้ที่ไม่มีสิทธิ ออก น.ส. 3 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมซึ่งต้องห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิ โอนที่ดิน น.ส.3 ทั้งที่ห้ามโอนออกเอกสารสิทธิให้ผู้ที่มิได้ครอบครองและทำประโยชน์จริง ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ที่ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ออกเอกสารสิทธิที่ดินเนื้อที่ 100 ไร่ซึ่งเกินกว่าที่ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) กำหนดให้ไม่เกิน 50 ไร่ มีการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองประกอบกับความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้ออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีข้อเสนอแนะให้มีหน่วยงานตรวจสอบเอกสารสิทธิโดยตรง ควรวางแผนการใช้ที่ดินในลักษณะ “นโยบายที่ดินแห่งชาติ” แก้ไขระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ให้สอดคล้องกับมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

วัลลภ นาคบัว (2540) ศึกษาปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินเกี่ยวข้องกับกฎหมายจำนวนมาก การวินิจฉัยว่าสามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ต้องพิจารณา 3 ประการ คือ (1) สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่จะขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (2) ผู้ที่มีสิทธิขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (3) การครอบครองและทำประโยชน์ แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่มิได้ตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อีกทั้งมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินหลายครั้ง ซึ่งบางครั้งมิได้คำนึงถึงหลักกฎหมายเดิม มุ่งเน้นแต่ต้นนโยบายรัฐ ทำให้การแก้ไขกฎหมายมิได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ (2545) ศึกษาปัญหาและผลกระทบจากการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งผลการศึกษาการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 และ มาตรา 58 ทวิ มีความเหลื่อมล้ำกับการจัดที่ดินให้แก่

ประชาชนตามกฎหมายอื่น โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับใช้บังคับกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเช่นเดียวกันแต่ต่างกัน ในแง่ขนาดที่ดินที่ได้รับจัดสรร ค่าตอบแทนคุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดิน สิทธิในที่ดิน การจำหน่ายโอน ระยะเวลาห้ามโอน การนำที่ดินไปเป็นหลักประกันเงินกู้ หน่วยงานที่จัดที่ดิน เป็นต้น

คิวยพร นิ้วสวัสดิ์ (2547) ศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับนิคมสหกรณ์ กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยตนเองเพื่อใช้ปฏิบัติงาน แต่ปัญหาคือแม้จะแก้ไขกฎหมายหลายครั้ง แต่ยังมีกฎหมายและระเบียบที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

กวีวรรณ วรรณทวี (2554) ศึกษาผลกระทบการขออนุญาตที่ดินภายหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 ราชฎที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ผู้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 7 ข้อ 10 ข้อ 11 ข้อ 14 ข้อ 15 ข้อ 16 และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ 4 ข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 ข้อ 10 การอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อพิสูจน์การครอบครองและทำประโยชน์ สำหรับผู้ที่ไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ภายในกำหนดเวลา ต้องมาใช้สิทธิทางศาลเป็นการเพิ่มขึ้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงเสนอให้แก้ไขมาตรา 8 ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ให้ราชฎที่ขออนุญาตภายหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 ไม่ต้องใช้สิทธิทางศาล และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 ให้มีการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศเพื่อพิสูจน์ร่องรอยการครอบครองและทำประโยชน์ เฉพาะกรณีที่เป็นและมีข้อสงสัยว่าได้มีการทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจริงหรือไม่ และใช้วิธีการเดียวกันกับเอกสารแสดงสิทธิที่ดินทุกประเภท เช่น ใบจอง (น.ส. 2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 หรือ น.ส. 3 ก.) หรือแบบแสดงความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. 2) เป็นต้น ไม่ควรใช้เฉพาะหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) เท่านั้น เพราะเป็นเอกสารแสดงสิทธิที่ดินมือเปล่าเช่นเดียวกับเอกสารอื่น จึงควรได้รับการพิจารณาภายใต้หลักกฎหมายอย่างเดียวกัน

วิษณุธรรมนาถ สุวรรณโกตา (2556) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ตซึ่งมีสภาพเป็นเกาะและบางส่วนทับซ้อนกับที่สงวนหวงห้าม การยื่นคำขออนุญาตต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532)

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ มีขั้นตอนที่ซับซ้อน เป็นภาระและเพิ่มค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน และจะต้องไม่เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน และผู้ขอออกโฉนดต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้าม คือ ต้องพิสูจน์สิทธิ์ว่าได้มีการครอบครองที่ดินมาก่อนที่จะประกาศให้เป็นที่สงวนหวงห้าม แต่มีปัญหาว่าสภาพที่ดินเปลี่ยนแปลงไปทำให้ขอบเขตที่ดินไม่ชัดเจน อีกทั้งระวางภาพถ่ายทางอากาศไม่ชัดเจน ต้องใช้เวลาในการอ่าน แปล ตีความ และใช้เวลามากในการพิจารณา การรังวัดและรับรองแนวเขต

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาที่มาและทบทวนวรรณกรรมมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน ดังนี้

1. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินนั้นเป็นป่าตามมาตรา 4(1) ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าก่อสร้าง แผ้วถาง ยึดถือครอบครองป่าตามมาตรา 54 โดยมีข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ใดครอบครองป่าที่แผ้วถางโดยฝ่าฝืนกฎหมายผู้นั้นเป็นผู้แผ้วถางป่านั้นตามมาตรา 55 ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครองแผ้วถางป่าต้องระวางโทษตามมาตรา 72 ตรี

2. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

สิทธิในที่ดิน หมายถึง กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองด้วยตามมาตรา 1 บุคคลย่อมได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่นตามมาตรา 3

บุคคลย่อมได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยปฏิบัติตาม มาตรา 58 มาตรา 58 ตรี และมาตรา 59 และต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ที่ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ต้องมีที่ดินต้องห้าม

มิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ประชาชนจึงจะมีสิทธิที่จะขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้โดยต้องเป็นผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น* เมื่อที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดแล้ว ไม่ใช่ป่าอีกต่อไป

ป่าถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา 2 ต้องห้ามมิให้ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครองโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 หากผู้ใดครอบครองโดยฝ่าฝืนก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติใช้บังคับ เจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งให้ปฏิบัติตามระเบียบ หากไม่ปฏิบัติตามให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้ออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างภายในเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษตามมาตรา 108 แต่หากผู้ใดเข้าครอบครองโดยฝ่าฝืนหลังวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้นั้นต้องระวางโทษตามมาตรา 108 ทวิ หากทำต่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องระวางโทษหนักขึ้น

3. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ป่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1)(3) ซึ่งจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 1305 และห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินตามมาตรา 1306 และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา 1307

* กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

...

ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดراجอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว
- (4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น
- (5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

...

4. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ป่าใดที่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 6 ต้องห้ามมิให้ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครองตามมาตรา 14 หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษตามมาตรา 31

5. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

รัฐมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพในที่ดินตามมาตรา 6 จัดตั้งนิคมโดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตนิคมซึ่งมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินตามมาตรา 7 ผู้ที่ต้องการได้รับจัดที่ดินต้องเป็นสมาชิกของนิคม และต้องทำประโยชน์ที่ดินตามระเบียบตามมาตรา 9 ซึ่งอธิบดีอนุญาตให้สมาชิกเข้าทำประโยชน์ได้ไม่เกินครบครวละ 50 ไร่ ตามมาตรา 8 สมาชิกนิคมต้องให้เงินช่วยเหลือที่รัฐจัดนิคมอัตราไม่เกิน ไร่ละ 200 บาท ผ่อนเป็นรายปีๆ ละไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 โดยชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ 5 นับแต่เข้าเป็นสมาชิกนิคม ตามมาตรา 10

เมื่อทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และเป็นสมาชิกนิคมเกิน 5 ปี ทั้งชำระเงินช่วยเหลือและชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการนิคมแล้วจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้นได้ และผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ตามมาตรา 11 แต่จะโอนที่ดินไปยังผู้อื่นไม่ได้ภายใน 5 ปี และที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายบังคับคดีภายใน 5 ปี นับแต่วันได้รับโฉนด เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิก ตามมาตรา 12 ทั้งนี้ นิคมแยกเป็น 2 ประเภทคือ (1) นิคมสร้างตนเอง (2) นิคมสหกรณ์

(1) นิคมสร้างตนเอง เมื่อสมาชิกนิคมได้รับมอบที่ดินจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และเข้าอยู่ประจำในที่ดินนั้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับมอบที่ดินต้องจัดทำที่ดินให้เกิดประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี นับแต่วันที่อพยพครอบครัวเข้าอยู่ประจำในที่ดิน เว้นแต่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะผ่อนผันให้ขยายระยะเวลาทำประโยชน์ต่อไปได้อีกคราวละ 1 ปี แต่ต้องไม่เกิน 3 ปี ตามมาตรา 24 และมาตรา 26

(2) นิคมสหกรณ์ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และเป็นสมาชิกนิคมเกิน 5 ปี ทั้งชำระเงินช่วยเหลือและชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการนิคมแล้วจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้นได้ และผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดินได้ ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่ ตามมาตรา 40

ผู้ซึ่งไม่ใช่สมาชิกนิคม หรือเป็นสมาชิกนิคมแต่ยึดถือ ครอบครองที่ดิน ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แล้วยาง เสาป่า หรือทำด้วยประการใดๆ ในที่ดินของนิคมซึ่งไม่ใช่ที่ดินที่ได้รับอนุญาต อธิบดีมีสิทธิเรียกเก็บค่าบำรุงตามมาตรา 15 ต้องระวางโทษตามมาตรา 41

6. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) มีอำนาจนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดตามมาตรา 11 โดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนด

เขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินตามมาตรา 25 แต่ต้องอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติ คณะรัฐมนตรีตามมาตรา 26 (3) ทั้งนี้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับประกอบเกษตรกรรม ที่มีใช้เลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามมาตรา 30 (1) และไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามมาตรา 30 (2)

อภิปรายผล บทสรุปและข้อเสนอแนะการวิจัย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบปัญหาทางกฎหมายของงานวิจัยได้ ดังนี้

1. ปัญหาว่าจะนำกฎหมายใดมาบังคับใช้

ที่ดินในพื้นที่ตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอวังสมบูรณ์ จังหวัดสระแก้ว อยู่ภายใต้บังคับมติ คณะรัฐมนตรี และกฎหมายหลายฉบับทับซ้อนกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง เกิดปัญหาว่าจะต้องนำกฎหมายฉบับใดมาใช้บังคับ ซึ่งต้องพิจารณาเสียก่อนว่ามีประชาชนรายใดได้สิทธิในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ หรือที่ดินนั้นเป็นที่ดินประเภทใด คณะรัฐมนตรีมีมติให้เป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่ มีกฎกระทรวง และพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องใดบ้าง แล้วจึงรังวัดสอบเขตที่ดิน และพิสูจน์สิทธิในที่ดินแล้วจึงนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้

2. การทับซ้อนของกฎหมาย

เนื่องจากที่ดินในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับทับซ้อนกัน แต่ละฉบับมีหลักการ และเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตลอดจนสิทธิและเอกสารสิทธิต่างกัน กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครองที่ดิน หากฝ่าฝืนเป็นความผิดมีระวางโทษต่างกัน ในทางปฏิบัติ ทุกหน่วยงานต่างก็บังคับใช้กฎหมายในความรับผิดชอบของตนโดยมิได้บังคับใช้กฎหมายแบบบูรณาการ มีปัญหาบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อนกัน ไม่ว่าจะเป็นการได้สิทธิในที่ดิน หรือการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินซึ่งมีโทษไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานใดบังคับใช้กฎหมายใด เกิดเป็นปัญหาระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน เกิดการเปรียบเทียบสิทธิของประชาชนผู้ได้รับที่ดินตามกฎหมาย แต่ละฉบับต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน (อำนาจ อาคำ, 2539) แต่สิทธิที่ประชาชนได้รับไม่เท่าเทียมกัน เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินครองชีพ พ.ศ. 2511 จัดที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในกรณีทำเกษตรกรรมจัดที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ และในกรณีเลี้ยงสัตว์ใหญ่จัดที่ดินได้ไม่เกิน 100 ไร่ และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จัดที่ดินได้ไม่จำกัดแต่กรณีไม่เกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย (แก้วใจ จินดา,

2554) และการที่มีกฎหมายหลายฉบับมีเอกสารสิทธิหลากหลาย ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาบังคับใช้ได้
เป็นเอกภาพ มีค่าใช้จ่ายสูง และไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, 2545) และ
ในบางกรณีหน่วยงานรัฐยังบ่ายเบี่ยงความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่ดินเพราะเกรงว่าจะต้อง
รับผิดชอบก่อให้เกิดการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ เพราะกฎหมายให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการ
ปฏิบัติงาน (ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557) ผู้วิจัยจำแนกกฎหมาย
ที่ทับซ้อนกันได้ดังนี้

2.1 ทับซ้อนระหว่างพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กับป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินที่ยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดเป็นป่า (มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.
2484) เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้เป็นป่าไม้ถาวรส่งผลให้ที่ดินนั้นถูกสงวนหวงห้ามและจำกัดการใช้
ประโยชน์จนกว่าจะจำแนกให้ใช้ประโยชน์อื่น เช่น สงวนไว้เป็นทรัพยากรของชาติ ทำเกษตรกรรม เป็นที่
อยู่อาศัย หรือทำประโยชน์อื่น ทั้งนี้ ป่าไม่ว่าเป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่ ล้วนต้องห้ามมิให้ผู้ใดเข้ายึดถือ
ครอบครอง (มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484) ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษ (มาตรา 72 ตรี แห่ง
พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484) และเป็นที่ดินของรัฐ (มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497)
ซึ่งต้องห้ามมิให้ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครองโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ (มาตรา 9 แห่งประมวล
กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497) หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษ (มาตรา 108 หรือมาตรา 108 ทวิ แห่งประมวล
กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้วแต่กรณี) ซึ่งการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่า
ด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ (มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497) โดยผู้ใดได้รับอนุญาตเข้า
ทำประโยชน์ในที่ป่าได้ ผู้นั้นก็ไม่ผิดทั้งตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และมาตรา 9
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เลย แต่สำหรับผู้ใดที่ไม่ได้รับอนุญาตและเข้ายึดถือครอบครองที่ดิน
จะเป็นความผิดทั้งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นกรณี ผู้
นั้นกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท คือ บทที่หนึ่ง เป็นความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครอง
ป่าตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษตามมาตรา 72 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และบทที่สอง
ความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองที่ดินรัฐ ตามมาตรา 9 ต้องระวางโทษตามมาตรา 108 หรือมาตรา 108 ทวิ
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้วแต่กรณี ซึ่งจะต้องลงโทษตามมาตรา 72 ตรี แห่งพระราชบัญญัติ
ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด (มาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายอาญา) เพราะเป็นบทที่มี
โทษหนักกว่า มาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ที่ป่า ไม่ว่าเป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่ ล้วนเป็นที่ดินของรัฐ และเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 1304 (1) (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ซึ่งโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และแม้ผู้ใดครอบครองนานเพียงใด ก็ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นข้อต่อสู้กับรัฐ (มาตรา 1306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน (มาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

2.2) ทับซ้อนระหว่างพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ที่ดินตามข้อ 2.1 ซึ่งมีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507) ต้องห้ามมิให้ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครอง (มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507) หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 บาทถึง 200,000 บาท (มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507) ซึ่งเป็นกรณีผู้กระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท คือ บทที่หนึ่ง เป็นความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองป่าตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษตามมาตรา 72 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 บทที่สอง ความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองที่ดินรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องระวางโทษตามมาตรา 108 หรือมาตรา 108 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้วแต่กรณี และบทที่สาม ความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 14 ต้องระวางโทษตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งจะต้องลงโทษตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด เพราะเป็นบทที่มีโทษหนักเนื่องจากมีกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำ

ป่าสงวนแห่งชาติถือเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 1304 (1) (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และแม้ผู้ใดจะครอบครองป่านานเพียงใดก็ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับรัฐได้ (มาตรา 1306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) เว้นแต่ผู้นั้นมีสิทธิหรือทำประโยชน์อยู่ในที่ดินนั้นก่อนมีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ต่อมาในภายหลังมีการออกกฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน (มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507) หรือคณะรัฐมนตรีมีมติเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนเขตป่าไม้ถาวร (คณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือที่ นร 0601/936 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531) หรือมีการจำแนกประเภทที่ดินออกจากเขตป่าไม้ถาวร

ก็ตาม แต่ยังมีได้เพิกถอนป่า แม้ว่าความจริงแล้วที่ดินนั้นจะไม่มีต้นไม้อยู่เลย แต่เมื่อที่ดินนั้นยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น (มาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497) ที่ดินนั้นก็ยังเป็นป่า (มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484) เป็นที่ดินของรัฐอยู่ (มาตรา 2 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497) หากผู้ใดเข้ายึดถือครอบครองป่าถือเป็นที่ดินนั้นกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท คือ บทที่หนึ่ง ความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองป่าตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษตามมาตรา 72 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ บทที่สอง ความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองที่ดินรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องระวางโทษตามมาตรา 108 หรือ มาตรา 108 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้วแต่กรณี ซึ่งจะต้องลงโทษตามมาตรา 72 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุดเช่นเดียวกับตามข้อ 2.1

2.3) ทับซ้อนระหว่างพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ที่ดินตามข้อ 2.1 ซึ่งต่อมามีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และในภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติและมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ป่าสงวนแห่งชาติใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) และเป็นที่ดินนั้นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) ซึ่ง ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมแล้วก็ตาม ก็มิได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที ทั้งนี้จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก็ต่อเมื่อ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการแล้วเท่านั้น จึงเกิดเป็นช่องว่างทางกฎหมายว่า หาก ส.ป.ก. ยังมีได้เข้าดำเนินการ ที่ดินนั้นก็ยังเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ และเมื่อคณะรัฐมนตรียังมีได้เพิกถอนจากเขตป่าไม้ถาวร ที่ดินนั้นมีสถานะเป็นทั้งป่า ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น เมื่อมีผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตเข้ายึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าวซึ่งเป็นทั้งป่า และป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติในเวลาเดียวกัน ถือว่าผู้กระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ซึ่งจะต้องลงโทษตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุดเช่นเดียวกับตาม ข้อ 2.2

แต่หากมีกฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว แต่ยังมีได้เพิกถอนป่า ที่ดินนั้นเป็นป่าและที่ดินของรัฐ ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครองป่าถือเป็นกรณีผู้กระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ต้องลงโทษตามมาตรา 72 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด ดังกรณีตามข้อ 2.1

สำหรับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าครอบครองที่ป่าซึ่งเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ ซึ่งมีสิทธิเพียงใช้ที่ดินทำการเกษตรแต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งผู้ที่ไม่มีความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองที่ป่า (มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484) ทั้งนี้ที่ดินในเขตปฏิรูปยังเป็นที่ดินของรัฐ ไม่ว่าเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรจะครอบครองนานเพียงใดก็ไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้ได้ (มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมาตรา 1306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

2.4) ทับซ้อนระหว่างพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

ที่ดินตามข้อ 2.1 ซึ่งต่อมามีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และในภายหลังเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้นำที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรมาจัดให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคม (มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511) ซึ่งในกรณีป่าสงวนแห่งชาติจะต้องมีกฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติด้วย และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตนิคมจึงจะสามารถนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนได้ (มาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511) ซึ่งต้องห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิใช่สมาชิกนิคมเข้ายึดถือครอบครองที่ดินในเขตนิคม (มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511) ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ ไม่กระทบกระทั่งถึงความผิดที่กระทำตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ (มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511) ดังนั้น เมื่อมีผู้ใดซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีเข้ายึดถือครอบครองที่ดินในเขตนิคมซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ ถือว่าผู้กระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท คือ บทที่หนึ่ง ความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองป่าตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษตามมาตรา 72 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 บทที่สอง ความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองที่ดินรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องระวางโทษตามมาตรา 108 หรือมาตรา 108 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้วแต่กรณี และบทที่สาม ความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองที่ดินในเขตนิคมตามมาตรา 15 ต้องระวางโทษตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดิน

เพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งจะต้องลงโทษตามมาตรา 72 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด เช่นเดียวกับข้อ 2.1

หากผู้ขึ้นเป็นสมาชิกของนิคมแต่เข้าทำประโยชน์นอกเขตที่ดินที่ได้รับมอบจะไม่เป็นความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองป่าตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 คงเป็นความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองที่ดินในเขตนิคมตามมาตรา 15 เท่านั้น แต่หากผู้ขึ้นเป็นสมาชิกของนิคมซึ่งได้รับอนุญาต (มาตรา 24 และ มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511) เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบ ก็จะไม่เป็นความผิดทั้งตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และไม่เป็นความผิดตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และเมื่อสมาชิกนิคมผู้ขึ้นทำประโยชน์ตามเงื่อนไขแล้วก็มีสิทธิขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ มาตรา 11 มาตรา 26 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และมาตรา 3(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497)

3. ช่องว่างของกฎหมาย

เมื่อไม่ปรากฏว่ามีประชาชนรายใดในพื้นที่ตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอวังสมบูรณ์ จังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้น การที่ประชาชนจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้นั้น จะต้องตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือตามกฎหมายอื่นเท่านั้น

3.1) ช่องว่างตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในพื้นที่เริ่มเข้าครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2513 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงไม่มีผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่าตามมาตรา 3 (1) แม้ว่าบุคคลอาจได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา 3 (2) แต่เนื่องจากประชาชนในพื้นที่มิได้ครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) จึงไม่อาจมาขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 และ มาตรา 27 ตรี ได้ และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินมีเงื่อนไขว่าผู้ขอต้องเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมาย และที่ดินนั้นต้องมีใช้ที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่เมื่อปรากฏว่าปี พ.ศ. 2504 คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้ป่าไม้ในประเทศไทยเป็นป่าไม้ถาวร แม้อต่อมาในปี พ.ศ. 2536 มีมติเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรก็ตามแต่ที่ดินในจังหวัดสระแก้วซึ่งพื้นที่ศึกษาก็ยังอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร และยังไม่มีการจำแนกที่ดินออกจากเขตป่าไม้ถาวร หรือยังไม่มิมติคณะรัฐมนตรีให้เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนที่ดินออกจากเขตป่าไม้ถาวร ดังนั้น ที่ดินนั้นยังเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ 5 และ 14 (5) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 43

(พ.ศ. 2537)^{*} รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อาจประกาศดินสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามมาตรา 58 เว้นแต่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนเขตป่าไม้ถาวร

ที่ดินในพื้นที่ศึกษาอยู่ในเขตป่าถาวรถือเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 1301 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ไม่ว่าประชาชนจะครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นมานานเพียงใดก็ไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับรัฐได้ (มาตรา 1306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

3.2) ช่องว่างตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

แม้จะไม่มีบทบัญญัติใดห้ามมิให้นำที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรมาดำเนินการไว้โดยตรง รัฐจึงมีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรมาจัดให้ประชาชนได้ แต่การจะนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการจะต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเป็นเขตนิคมโดยกำหนดเขตที่ดินก่อนตามมาตรา 6 และมาตรา 7 เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินจึงยังไม่อาจนำที่ดินมาจัดให้ประชาชนได้ และมีข้อจำกัดเรื่องคุณสมบัติ กรณีนิคมสร้างตนเองว่า สมาชิกต้องประกอบการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด และไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีน้อยไม่พอแก่การครองชีพตามมาตรา 22 (4) (6) กรณีนิคมสหกรณ์ว่า สมาชิกต้องสามารถประกอบอาชีพได้ตามระเบียบที่อธิบดีกรมสหกรณ์กำหนด และไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีน้อยไม่พอแก่การครองชีพตามมาตรา 35 (3) (5) ดังนั้น เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตนิคมตามมาตรา 6 และมาตรา 7 ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่อาจมาขอดำเนินการตามเงื่อนไขเพื่อขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และจากหลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติประกอบการอาชีพ และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะสมัครเป็นสมาชิกนิคมได้ และไม่มีสิทธิขอรับมอบที่ดินได้ เว้นแต่จะเปลี่ยนอาชีพและใช้ประโยชน์ตามหลักเกณฑ์เสียก่อน

3.3) ช่องว่างระหว่างตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้นั้นต้องเป็นที่ดินนอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 26 (3) และต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน โดยมีแผนที่แสดงเขตระบุท้องที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 25 โดยมีข้อจำกัดเรื่องคุณสมบัติว่าต้องเป็นเกษตรกรหรือผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามมาตรา 4 ดังนั้น เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ส.ป.ก. ยังไม่มีอำนาจนำที่ดินมา

^{*} กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ดำเนินการ และประชาชนไม่อาจมาขอรับมอบที่ดินและขอเอกสารสิทธิได้ และผู้ที่ประกอบอาชีพอื่นไม่อาจขอรับการจัดที่ดินได้ เว้นแต่จะเปลี่ยนอาชีพเป็นเกษตรกรหรือผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก หรือเป็นผู้ฐานะยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือเป็นบุตรของเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก มิฉะนั้นจะไม่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินเลย

บทสรุป

จากการศึกษาแนวคิด นโยบาย ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐต้องบริหารจัดการที่ดิน โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนที่ต้องการที่ดินเพื่อใช้ทำการเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ต้องการสงวนรักษาที่ดินที่เป็นป่าซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำและทรัพยากรของชาติ รัฐมีนโยบายจัดการที่ดินตลอดมาไม่น้อยกว่า 50 ปี มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก วัตถุประสงค์ หลักการ สื่อนโยบาย หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่างก็บังคับใช้กฎหมายที่ดินรับผิดชอบ แต่เกิดปัญหาบังคับใช้กฎหมายทับซ้อนกัน และแนวเขตที่ดินตามแผนที่ของแต่ละหน่วยงานรับผิดชอบไม่ตรงกัน เกิดปัญหาพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชน หรือระหว่างหน่วยงานรัฐเอง ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งต้องจำแนกที่ดินและประเภทการใช้ประโยชน์ก่อนจึงจะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อื่นได้ จึงจำเป็นต้องตรวจสอบก่อนว่าที่ดินนั้นจะออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ หากไม่ต้องห้าม และประชาชนได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว ก็ขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเงื่อนไขสำคัญ คือ ต้องไม่ใช่ป่าไม้ถาวร แต่ทว่า การจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ เช่น ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ด้านกำลังคน ด้านเครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจรังวัดที่ดิน แผนที่กำหนดแนวเขตที่ดิน ตลอดจนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

การแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ถาวรได้หรือแก้ไขพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยไม่จำกัดคุณสมบัติ อาชีพ และประเภทการใช้ประโยชน์ หรือแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้นำที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรมาจัดให้ประชาชนทำการเกษตรกรรมได้ แก้ไขเรื่องคุณสมบัติ และการแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการที่มีใช้กฎหมาย เช่น เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวร ลดขั้นตอนและความซับซ้อนของกฎหมาย เร่งจำแนกประเภทที่ดินให้ชัดเจนโดยเร็ว รังวัดจำแนกประเภทที่ดินให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบัน กำหนดแนวเขตที่ดินให้ชัดเจนและทำแผนที่โดยหน่วยงานเดียวให้เป็นฉบับเดียวและใช้อ้างอิงร่วมกันทุกหน่วยงาน (อำนาจ อาคำ, 2539) โดยใช้

เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการตรวจสอบรังวัดที่ดิน เช่น ภาพถ่ายดาวเทียม ภาพถ่ายทางอากาศ อุปกรณ์ระบุตำแหน่ง (GPS)

ข้อเสนอแนะการวิจัย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อพิจารณาต่างๆ ที่ได้วิเคราะห์ข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางสำหรับงานวิจัยได้ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

โดยผู้วิจัยเสนอให้แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นทางเลือกดังนี้

1.1. แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

1.1.1) แก้ไขมาตรา 58 วรรคหนึ่ง โดยตัดข้อความว่า “...ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร” ออก

1.1.2) เพิ่มเติมข้อความ ข้อ 14 (5) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)ฯ โดยเพิ่มเติมข้อความว่า “...แต่ไม่รวมถึงที่ดินในเขตป่าไม้ถาวร” ในตอนท้ายของ ข้อ 14 (5)

1.2. แก้ไขพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

1.2.1) แก้ไขมาตรา 8 เรื่องขนาดที่ดินให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน

1.2.2) แก้ไขมาตรา 9 เรื่องลักษณะหรือรูปแบบการทำประโยชน์ โดยให้ตัดคำว่า “...เฉพาะเพื่อทำการเกษตร...” ออก และแก้ไขระเบียบที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนดเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินให้หลากหลายโดยกำหนดรูปแบบการทำประโยชน์ให้สอดคล้องกับประกอบอาชีพ การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการอยู่อาศัยของประชาชนในปัจจุบัน

1.2.3) แก้ไขมาตรา 11 เรื่องระยะเวลาการเป็นสมาชิก

1.2.4) แก้ไขมาตรา 12 เรื่องกำหนดระยะเวลาการห้ามโอนให้และไม่ให้ที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบในการบังคับคดีให้สอดคล้องกับปัจจุบัน

1.2.5) แก้ไขมาตรา 22 (4) โดยแก้ไขข้อความว่า “สามารถประกอบการเกษตรได้ตามระเบียบที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด”

เป็นข้อความที่ชัดเจนได้ว่า “สามารถทำประโยชน์ได้ตามระเบียบที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด”

1.2.6) แก้ไขมาตรา 26 เรื่องกำหนดระยะเวลาและสัดส่วนในการทำประโยชน์ในที่ดิน

1.2.7) แก้ไขมาตรา 27 (2) เรื่องสร้างบ้านตามแบบแปลนแผนผังนิคม โดยเพิ่มข้อความว่า “หรือแบบบ้านที่ปลอดภัยและไม่ต้องห้ามตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้าง” เป็นข้อความที่ชัดเจนได้

ดังต่อไปนี้ “สร้างบ้านพักอาศัยตามแบบแปลนแผนผังนิคมหรือแบบบ้านที่ปลอดภัยและไม่ต้องห้ามตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้าง” หรือยกเลิกมาตรา 27 (2)

1.2.8) แก้ไขมาตรา 27 (7) โดยอาจยอมให้นำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้ โดยต้องกำหนดให้สอดคล้องกับมาตรา 12 หรืออนุญาตได้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามมาตรา 12 แล้ว

1.2.9) ยกเลิกมาตรา 22 (6) (7) มาตรา 35 (5) (6)

1.3. แก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

แก้ไขมาตรา 26 (3) โดยตัดข้อความว่า “...และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี...” ออก

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1. ให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพิกถอนเขตป่าไม้ถาวร

เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพิกถอนพื้นที่บริเวณตามแนวถนนสาย 317 (สระแก้ว-จันทบุรี) ระหว่างหลักกิโลเมตรที่ 89-98 จากบ้านแก่งสำราญ หมู่ 4 ตำบลวังสมบูรณ์ถึงบ้านเขาแหลม หมู่ 15 ตำบลวังทอง ทั้งด้านซ้ายและขวาจากกึ่งกลางถนนออกไประยะ 2 กิโลเมตร รวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 4 ตารางกิโลเมตร ตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอวังสมบูรณ์ จังหวัดสระแก้ว ออกจากเขตป่าไม้ถาวร

2.2 รัฐควรเร่งดำเนินการจำแนกที่ดินป่าไม้ถาวร

รัฐควรเร่งดำเนินการจำแนกที่ดินป่าไม้ถาวร และรังวัดสอบเขตที่ดินของรัฐที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ และจัดทำแผนที่เดี่ยว กำหนดแนวเขตที่ดินให้ชัดเจนโดยหน่วยงานรัฐเพียงหน่วยงานเดียว คือกรมที่ดิน และใช้อ้างอิงทุกหน่วยงาน โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย เช่น การใช้อุปกรณ์ระบุตำแหน่ง (GPS) ภาพถ่ายทางอากาศผ่านดาวเทียม เป็นต้น

2.3 รัฐควรยกเลิกเอกสารสิทธิที่ดินอื่นๆ และเร่งออกเอกสารสิทธิที่ดิน

รัฐควรยกเลิกเอกสารสิทธิที่ดินต่างๆ และให้คงเหลือเฉพาะ โฉนดที่ดิน เพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยากและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

รายการอ้างอิง

- กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.
- กวีวรรณ วรรณทวี. (2554). *ผลกระทบการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินภายหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553*. การศึกษาค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, วิชาเอกกฎหมายมหาชน, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- แก้วใจ จินดา. (2554). *ปัญหาการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตีร่ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน*. การศึกษาค้นคว้านิติศาสตรมหาบัณฑิต, วิชาเอกกฎหมายมหาชน, สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เรื่องเสร็จที่ 0307/2549 เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน.
- ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือที่ นร 0601/936 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531 เรื่องปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี.
- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. (2497, 1 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 71 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ). หน้า 1.
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. (2518, 5 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 92 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ. หน้า 10.
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511. (2511, 19 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 85 ตอนที่ 55. หน้า 99.
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484. (2484, 15 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 58. หน้า 1417.
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. (2507, 28 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 81 ตอนที่ 38. หน้า 263.
- สิวพร นั้วสวัสดิ์. (2547). *ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน*. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ศูนย์ศึกษานโยบายที่ดิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัย เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงานกฤษฎีกา.

สภาองค์กรชุมชนเทศบาลตำบลวังสมบูรณ์ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดสระแก้ว. (2557). ข้อมูลการขับเคลื่อนเพื่อขอกเอกสารสิทธิที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน ตำบลวังสมบูรณ์ และตำบลวังทอง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดสระแก้ว. (เอกสารอัดสำเนา).

สาโรช นิลเขต และวนิดา พรไพบุลย์. (2558). 160 ถาม-ตอบ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้พร้อมด้วยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อินเตอร์บุ๊กส์.

สุจิต จงประเสริฐ. (2540). การเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง, ภาควิชาการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิษณุธรรมนาถ สุวรรณโกตา. (2556). ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต. ผลงานส่วนบุคคลนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่น 11, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, สำนักงานศาลยุติธรรม.

วัลลภ นาคบัว. (2540). ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. (2545) รายงานวิจัยเรื่องการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

อำนาจ อาคำ. (2539). ปัญหาและมาตรการการแก้ไขการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีหนังสือรับรองการทำประโยชน์. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.