

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับจัดการที่ดินของรัฐ



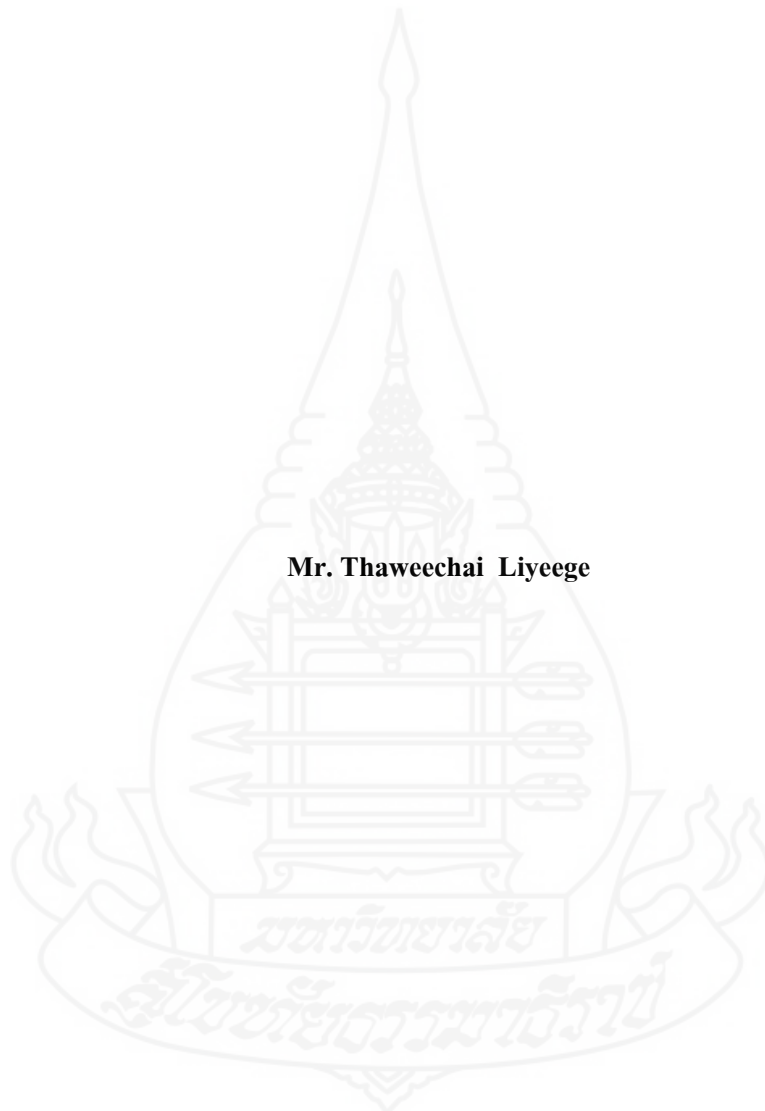
นายวิชัย ลิ้มเก

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2554

The Problem Law on Land Management of the State

Mr. Thaweechai Liyege



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับจัดการที่ดินของรัฐ
ชื่อและนามสกุล	นายทวิชัย ลิขีเก
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2555

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



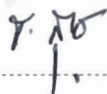
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน)



(รองศาสตราจารย์ ดร. ชวิชัย สุวรรณพานิช)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับจัดการที่ดินของรัฐ

ผู้ศึกษา นายทวิชัย ลิขีเก รหัสนักศึกษา 2524004211 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รัศมีปวงชน **ปีการศึกษา** 2554

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาประวัติความเป็นมาของนโยบายการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยตั้งแต่ครั้งโบราณ ตลอดจนมูลเหตุของการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการที่ดินมาสู่รูปแบบในปัจจุบัน (2) ศึกษาปัญหาราษฎรเข้ายึดถือครอบครองที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ (3) วิเคราะห์ความล้มเหลวของนโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกและการจัดการที่ดินของรัฐ (4) วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกและการจัดการที่ดินของรัฐได้ภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่ หากไม่สำเร็จควรมีแนวทางแก้ไขปัญหอย่างไร

โดยศึกษาอ้างอิงจากเอกสารข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ประชากรศาสตร์ การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน ตลอดจนข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ นโยบายของรัฐ และกฎหมายของไทยเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินและการจัดการที่ดินของรัฐจากอดีตถึงปัจจุบัน ประกอบการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. และสรุปผลการศึกษาเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและการบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดจากปัญหาด้านสังคมเศรษฐกิจประชากร ข้อผิดพลาดจากการกำหนดนโยบายของรัฐในการกระจายการถือครองที่ดิน ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพขององค์กรบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และปัญหากฎหมายที่ใช้บังคับ โดยการวิจัยในครั้งนี้สนับสนุนให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรง

คำสำคัญ การจัดการที่ดินของรัฐ ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

Independent Study title: The Problem Law on Land Management of the State
Author: Mr. Thaweechai Liyeeg; **ID:** 2524004211; **Degree:** Master of Laws;
Independent Study advisor: Vikorn Rugpoungchon, Associate Professor;
Academic year: 2011

Abstract

The objectives of this study were: (1) to study the history of land management law in Thailand since ancient times and cause of land management system changing at the present (2) to study the naked possession of the land reserves of the state (3) to analyze the failure policies in case of land management law and prohibit possession of the state (4) to analyze Conserved Land Management Act, B.E. can solve the encroachment and land management within a specific time or not. If it was not, what the solution is.

The research was studied from historical data, demography, house settlement as well as economic data, government policy and Thai law about land ownership and land management of the state from the past to present. Also analyzing Conserved Land Management Act, B.E..... and conclusion about the suggestion.

The results of the study have shown that the problems of land and land invasion were occurred by social, economic, population issues the mistake of the policy about land distribution, the heterogeneity of the organization for land management and applicable law. This research was supported by the law on land management to solve the encroachment issue in the government land because there are currently no laws to resolve these issues.

Keywords: Land management of the state, land reserves of the state

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รัศมีปวงชน และรองศาสตราจารย์วิมาน กฤติพลวิมาน อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำติดตามการจัดทำ เอกสารวิจัยค้นคว้าอิสระในครั้งนี้โดยเฉพาะรองศาสตราจารย์วิกรณ์ รัศมีปวงชน ซึ่งท่านมีความ เชี่ยวชาญกฎหมายเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินท่านได้ให้ความกรุณาตรวจเอกสารงานวิจัยอย่าง ละเอียดพร้อมทั้งให้คำแนะนำติดตามอย่างใกล้ชิด ตลอดจนชี้แนะแหล่งข้อมูลที่สำคัญเพื่อผู้วิจัยได้ แก้ไขให้เอกสารงานวิจัยมีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาและวิญญูณแห่งความ เป็นครูของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณท่านประทีป เจริญพร อดีตที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ นโยบายและแผน 10 ชช.) กรมที่ดิน ที่ได้กรุณาให้ความรู้และคำแนะนำด้านกฎหมายที่ดิน ขอขอบคุณท่านชาญัญญ์ แก้วมณี รองอธิบดีกรมธนารักษ์ ที่กรุณาให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครอง ดูแลที่ดินของรัฐ ตลอดจนวิธีการยกเลิกเพิกถอน ขอขอบคุณท่านสถิตย์พงษ์ สุดชูเกียรติ รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่กรุณาให้คำแนะนำเกี่ยวกับระบบการจัด ที่ดินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน และขอขอบคุณคุณพัชรี สรวมประจำ สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร ที่กรุณาให้ข้อมูลการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน ซึ่งความรู้ที่ได้รับ ความอนุเคราะห์จากทุกท่านที่กล่าวมานี้ จึงทำให้ได้ข้อมูลประกอบการจัดทำเอกสารการวิจัยมีความ สมบูรณ์

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณอาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เพื่อนนักศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเพื่อร่วมงานทุกท่านที่ปฏิบัติงานด้านการปกครองดูแล ที่ราชพัสดุที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือและให้กำลังใจตลอดมา

ทวีชัย ลิขีเก

มิถุนายน 2555

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
ขอบเขตของการวิจัย.....	5
วิธีการดำเนินการวิจัย.....	5
ประโยชน์ที่ได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและการจัดการที่ดินของรัฐในต่างประเทศ.....	7
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับทรัพย์สินและการใช้ประโยชน์.....	7
การจัดการที่ดินของรัฐในต่างประเทศ.....	17
บทที่ 3 นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในประเทศไทย.....	29
นโยบายการจัดการที่ดินในประเทศไทย.....	29
ระบบกฎหมายการรับรองสิทธิการถือครองที่ดินในประเทศไทย.....	59
บทที่ 4 วิเคราะห์สภาพปัญหาที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ.....	
และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ.....	87
ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ.....	89
ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ.....	94
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ.....	
และปัญหาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ.....	108
ข้อเสนอแนะ.....	108
ข้อเสนอแนะ.....	109
บรรณานุกรม.....	119

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก	125
ก ร่างพระราชบัญญัติเพิกถอนที่หวงห้ามที่ดินของรัฐ พ.ศ.	126
ข ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ.	193
ค ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ... (ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร)	217
ง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. ... (ยกร่างประกอบการวิจัย)	226
ประวัติผู้ศึกษา	244



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรที่ดินเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งแก่สิ่งที่มีชีวิต โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่มาของปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ขณะนี้ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 514,000 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 320.7 ล้านไร่¹ แบ่งแยกประเภทที่ดินตามการถือครองได้ดังนี้

1. ที่ดินของรัฐ ประมาณ 188.62 ล้านไร่ ประกอบด้วย ที่ราชพัสดุ 12.25 ล้านไร่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันและที่รกร้างว่างเปล่าประมาณ 48.09 ล้านไร่ ที่ป่าไม้ประเภทป่าอนุรักษ์ 48.10 ล้านไร่ และที่ป่าไม้ประเภทป่าเศรษฐกิจประมาณ 80.18 ล้านไร่

2. ที่ดินในความครอบครองของเอกชน ประมาณ 132.08 ล้านไร่ ซึ่งสภาพข้อเท็จจริงปรากฏว่าปริมาณของที่ดินมีจำนวนจำกัด (เท่าเดิม) แต่จำนวนพลเมืองได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายของเอกชนในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ามี 4 แนวทาง² คือ

1) โดยรัฐออกเอกสารสิทธิรับรองตามที่กฎหมายกำหนดเป็น น.ส.3 หรือ โฉนดที่ดิน (รวมถึงการได้รับสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511)

2) โดยการรับโอนสิทธิจากผู้มีสิทธิตามข้อ 1)

3) มีสิทธิใช้ประโยชน์โดยยังเป็นที่ดินของรัฐ เช่น ได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 (ส.ป.ก.4-01) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (หนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว สทก.) และหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์ที่ยังไม่ได้ถอนสภาพชั่วคราว

¹ ผลสำรวจของกรมแผนที่ทหาร, หนังสือที่ นร 0202/9166 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2526 เรื่องจำนวนเนื้อที่ของประเทศไทย

² นิพัทธ์ พุกกะณะสุต, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, การบริหารจัดการพัฒนาที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความก้าวหน้าความมั่นคง และความสมดุลในชาติ, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2535-2536

4) รัฐอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์โดยการเช่า เช่น ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ถอนสภาพแล้ว

อย่างไรก็ดี ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่ขาดโอกาสที่จะครอบครองที่ดินโดยวิธีการต่างๆ ดังกล่าว แต่เพื่อความอยู่รอดในการดำรงชีวิตจึงได้หักล้างถางพงเข้าทำกินในที่ดินของรัฐ และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐขึ้น ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากที่ดินระหว่างประชาชนกับรัฐ และการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม เป็นผลมาจากความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมซึ่งได้เกิดขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศไทยจะแตกต่างกันแต่ความรุนแรงเท่ากัน และมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยลักษณะและสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดขึ้นจากการที่มีราษฎรจำนวนหนึ่งที่อยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐพิจารณาได้เป็น 2 ประการคือ

(ก) การประกาศเขตที่ดินของรัฐทับที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของราษฎรที่อยู่มาก่อน

(ข) ราษฎรเข้าทำกินในที่ดินของรัฐหลังประกาศเขตสงวนหวงห้าม ทั้งนี้ พื้นที่ที่เกิดปัญหารุนแรงมากที่สุดคือพื้นที่ป่าไม้ทั้งเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีผู้เข้าทำกินและอยู่อาศัยจำนวน 0.48 ล้านราย ในพื้นที่ 8.5 ล้านไร่ ไร่ ไร่ ไร่ ที่ราชพัสดุมีการบุกรุกครอบครองจำนวน 2.1 ล้านไร่ และที่สาธารณะประโยชน์ 1.15 ล้านไร่ รวมกันทั้งหมด 11.75 ล้านไร่ หรือร้อยละ 3.66 ของพื้นที่ประเทศ³ ความขัดแย้งระหว่างประชาชนและภาครัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากปัญหาที่สะสมมานานถึงปัจจุบัน ทำให้มีข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎร และนำไปสู่การจับกุมฟ้องร้องต่อศาล บางคดีราษฎรถูกตัดสินจำคุกและต้องจ่ายค่าปรับที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหาย ผลของการต่อสู้คดีทำให้ประชาชน โดยเฉพาะคนยากจนได้รับความเดือดร้อน ไม่สามารถดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพได้ตามปกติ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและภาครัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดินอาจสรุปได้ 4 ประการคือ

(1) แนวคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐ ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจแก่รัฐในการบริหารจัดการ ขาดมิติการมีสิทธิและมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

(2) การประกาศเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ มิได้มีการสำรวจที่ดินในพื้นที่ที่ราษฎรทำกินและอยู่อาศัยมาเดิม แต่เป็นการกำหนดลงบนแผนที่ โดยเฉพาะแผนที่ที่มีมาตราส่วนขนาดเล็ก แล้วดำเนินการประกาศเขตตามกฎหมาย ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของแนวเขตในกรณี

³ เอกสารหลักสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 1 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2554

ชุมชนหรือที่ดินทำกินอยู่ในแนวรอยต่อกับที่ดินของรัฐ หรือทับซ้อนชุมชนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม และมีพื้นที่จำนวนมากที่ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดการทรัพยากรในชุมชนร่วมกัน ต่อมาได้มีการประกาศเขตที่ดินของรัฐทับซ้อน ทำให้ราษฎรในชุมชนไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการและการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวก็จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชน

(3) การขาดระบบฐานข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ บางกรณีมีแนวเขตทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐด้วยกันเอง

(4) การจัดสรรทรัพยากรที่ดินคือ การถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ได้แก่

1) มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือคนส่วนน้อย คนยากจนส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 ระบุว่าที่ดินในประเทศไทยร้อยละ 90 กระจุกตัวอยู่ในมือคนเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น

2) มีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมาก อันเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติ - การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินต้องให้เช่าที่ดินแก่ผู้เช่าเป็นเวลา 6 ปี อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดว่าเมื่อเจ้าของที่ดินจะขายที่ดินที่ให้เช่าเพื่อการเกษตรนั้น จะต้องให้ผู้เช่ามีสิทธิซื้อก่อน และให้เวลาในการจัดหาเงินมาซื้อภายใน 1 ปี ทำให้เจ้าของที่ดินประสบปัญหาความคล่องตัวในการซื้อขายที่ดินจนเป็นเหตุให้ไม่ยอมให้มีการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร หรือบางส่วนให้เช่าโดยไม่ทำสัญญา ทำให้ผู้เช่าจ่ายค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรสูงเกินกว่าอัตราที่กำหนด

3) แม้รัฐจะมีนโยบายจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎร เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) การจัดสรรที่ดินในนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายการถือครองที่ดิน และสร้างความเป็นธรรมอย่างหนึ่งในสังคม แต่ที่ดินส่วนใหญ่ที่รัฐจัดให้ราษฎรตามขอบข่ายของกฎหมายนั้น มีการนำไปขายต่อให้กับบุคคลที่สามเป็นจำนวนมาก ราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินเมื่อขายที่ดินไปแล้วก็กลับเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน เป็นแรงงานรับจ้างหรือ ไปบุกกรุกแผ้วถางป่าไม้ต่อไปเป็นวงจรที่ไม่สิ้นสุด

4) รัฐขาดนโยบายการต่อต้านกลุ่มอิทธิพลที่เข้าครอบครองมรดกของชาติ โดยมีขอบ ทำให้มีที่ดินที่ควรเป็นมรดกของชาติ เช่น ป่าไม้ ภูเขา ชายทะเล และเกาะต่างๆ ส่วนหนึ่งอยู่ในการครอบครองของกลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือแม้กระทั่งพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่มีรายงานว่าสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ เพราะผู้ครอบครองที่ดินเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพล เป็นต้น

การแก้ไขปัญหานั้นไปตามกฎหมายเฉพาะที่ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ปกครองดูแลที่ดินของรัฐประเภทนั้นๆ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาด้านนโยบายที่รัฐบาลที่กำหนดขึ้น แต่การแก้ไขปัญหาดลลครระยะเวลาที่ผ่านมาซึ่งขาดประสิทธิภาพรวดเร็วทั่วถึงและเป็นธรรม ราษฎรส่วนหนึ่งที่ถูกรอนสิทธิต้องกลายเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐปัญหาที่เรื้อรังดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาลเห็นว่าการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ ลุล่วงลงไปได้จำเป็นต้องมีกฎหมายบังคับใช้ในเรื่องนี้โดยเฉพาะจึงได้ยกร่างร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. เสนอต่อประธานรัฐสภาโดยมีจำนวน 8 ร่างมีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกัน (ผนวก 1) ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2553 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบให้คณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยให้รอการพิจารณาไว้ภายในกำหนด 60 วันตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 115 ต่อมานางสาวพองศรี ธาราภูมิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี และสมาชิกสภาผู้แทนอีกจำนวนหนึ่ง ได้ยกร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ พ.ศ. (ผนวก 2) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับร่างดังกล่าวโดยให้นำร่างพระราชบัญญัติยกเลิกที่ดินสงวนหวงห้าม พ.ศ. ... ที่ได้มีการเสนอทั้ง 8 ร่างพิจารณาประกอบด้วย

ซึ่งเมื่อได้พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. แล้วเห็นว่า มีความมุ่งหมายหลักเพื่อมีอำนาจเข้าบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดโดยการจำแนกพื้นที่และกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามสภาพของที่ดิน เพื่อคงความสมดุลทางธรรมชาติเพื่อการอนุรักษ์ และโดยเฉพาะเพื่อการอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่มีการหวงห้ามได้หลังจากได้จำแนกแล้ว โดยหลายฝ่ายมีความคาดหวังว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอ เมื่อได้ตราออกเป็นกฎหมายบังคับใช้แล้ว จะสามารถแก้ไขปัญหที่เรื้อรังคั่งค้างสะสม ให้แล้วเสร็จได้ภายใน 10 ปีนับแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้

จากข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาและกระบวนการแก้ไขในรูปแบบปัจจุบันที่ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผล จึงควรได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐทั้งการสงวนหวงห้ามและการให้กรรมสิทธิ์ และวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎี สรุปผลจากการศึกษาชี้ประเด็น ให้เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์แล้วหรือไม่เพียงใด และจะสามารถแก้ไขปัญหที่เรื้อรังคั่งค้างสะสมให้แล้วเสร็จได้ภายใน 10 ปีนับแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้ ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างหรือไม่อย่างไร

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของนโยบายการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย ตั้งแต่ครั้งโบราณ ตลอดจนมูลเหตุของการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการที่ดินมาสู่รูปแบบในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาปัญหาราษฎรเข้ายึดถือครอบครองที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ
3. เพื่อวิเคราะห์ความล้มเหลวของนโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุก และการจัดการที่ดิน
4. ศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จริงภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่ หากไม่สำเร็จควรมีแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างไร

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในเรื่องนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงลักษณะการบริหารจัดการที่ดินที่รัฐได้สงวนหวงห้ามเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ รวมทั้งมีวิธีการยกเลิกเพิกถอนหรือไม่อย่างไร โดยมีมุ่งวิเคราะห์เฉพาะร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 เปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน โดยอาศัยฐานอำนาจการแก้ไขปัญหาตามกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ที่ดินของรัฐประเภทนั้นๆ ว่ามีปัญหาคืออุปสรรคใดกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ว่าเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาให้เป็นจริงหรือไม่หรือมีแนวทางอื่นในการแก้ไขปัญหาที่ดีกว่า

4. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาทางนิติศาสตร์ที่อาศัยอ้างอิงข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ข้อมูลทางด้านประชากรศาสตร์ การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน ตลอดจนข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ ข้อมูลการพัฒนาประเทศเพื่อสร้างความเจริญให้ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนา โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลักและเอกสารรอง ทั้งที่เป็นเอกสารของทางราชการและของบุคคล เช่น พระบรมราชโองการ จดหมายกราบบังคมทูลของเสนาบดีและข้าราชการสังกัดหน่วยงานราชการต่างๆ พระราชหัตถเลขา

สั่งราชการของกระทรวงต่างๆ ตลอดจนหมายเหตุที่เก็บรักษาตามแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น หมายเหตุหมายเหตุแห่งชาติและหอสมุดแห่งชาติ หนังสือราชกิจจานุเบกษา ข้อมูลการประชุมของ คณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลการประชุมคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร เอกสารการ ดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

แหล่งศึกษาค้นคว้าเพื่อทำการวิจัย ได้แก่ หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดรัฐสภา หอสมุด กรมที่ดิน หอสมุดกรมป่าไม้ หอสมุดกรมธนารักษ์ หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุด มหาวิทยาลัยรามคำแหง หอสมุดมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

การเสนอผลงานเป็นแบบวิจัยเอกสารพรรณนาวิเคราะห์

5. ประโยชน์ที่ได้รับ

การวิจัยเรื่องนี้คาดว่าจะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ในอดีต รวมถึงการเปลี่ยนแปลงแนวการบริหารจัดการตามยุคสมัย และเมื่อมีเหตุปัจจัยต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาตลอดมารัฐได้กำหนดแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไร มีปัญหาอุปสรรค ประการใด ข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนสมัยที่ 23 ตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการ-ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้จริงภายในระยะเวลา ที่กำหนดหรือไม่ หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ควรมีแนวทางการแก้ไขปัญหาเช่นไร โดยแยกเป็น ข้อๆ ดังนี้

1. ทำให้เข้าใจความเป็นมาของนโยบายการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยตั้งแต่ ครั้งโบราณ ตลอดจนมูลเหตุของการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการที่ดินมาสู่รูปแบบในปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบมูลเหตุของปัญหาการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์ไว้เพื่อใช้ประโยชน์ราชการของราษฎร
3. ทำให้เห็นความล้มเหลวของรูปแบบนโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐ ที่ไม่สามารถ นำที่ดินที่รัฐได้หวงห้ามไว้มาใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์การหวงห้าม
4. ทำให้เห็นถึงข้อดีข้อเสียของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวง-ห้ามของรัฐ พ.ศ. เปรียบเทียบกับแนวทางการแก้ไขตามนโยบายของรัฐบาลคณะต่างๆ ที่ผ่าน มา ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายระเบียบตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน
5. ทำให้สามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาขึ้นใหม่จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงสภาพปัญหาและอุปสรรคขัดข้อง

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและการจัดการที่ดินของรัฐในต่างประเทศ

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับทรัพย์สินและการใช้ประโยชน์

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับจัดการที่ดินของรัฐ” เกี่ยวข้องกับหลายแนวคิดเชิงขอแบ่งการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเป็น 3 แนวคิดดังนี้

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน

กฎหมายเป็นแบบกฎเกณฑ์และแบบแผนที่คอยควบคุมพฤติกรรมของคนสังคม มีลักษณะบังคับเพื่อสร้างความเป็นธรรมและความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้น ระบบการถือครองที่ดินย่อมเป็นไปตามนโยบายการใช้ประโยชน์ในที่ดินและอยู่ภายใต้ระบบควบคุมที่รัฐกำหนด ในอารยธรรมตะวันตกนอกในสมัยโบราณกำหนดให้ที่ดินเป็นของรัฐ ชาวนาไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผลผลิตที่ได้จากการทำนาในที่ดินของรัฐนั้นจะถูกรัฐเรียกเก็บภาษี ซึ่งไม่ต่างจากลักษณะของการเก็บค่าเช่าของเจ้าของที่ดินในปัจจุบันที่เก็บในอัตราสูง¹ สำหรับอารยธรรมตะวันตกในยุคโรมัน หลักกฎหมายของโรมัน Gaius ได้แบ่งประเภททรัพย์สิน โดยใช้หลักเกณฑ์การเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ได้ (Res Quae in Nostro Patrimonio) และทรัพย์สินที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ (Res Extra in Nostro Patrimonio) โดยอธิบายว่า ทรัพย์สินส่วนที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ แบ่งออกเป็นทรัพย์สินส่วนสวรรค์ (Divini Juris) และทรัพย์สินส่วนมนุษย์ (Humani Juris) โดยทรัพย์สินส่วนมนุษย์ยังแบ่งเป็นทรัพย์สินของเอกชน (Res Mancipi) และทรัพย์สินที่ไม่ใช่ของเอกชน (Res Nec Mancipi) เช่น ที่ดินสาธารณะ (Public Land) และ Justinian ได้อธิบายเพิ่มเติมจาก Gaius ว่า ทรัพย์สินส่วนสวรรค์ ได้แก่ วัดและสิ่งที่น่าเคารพบูชาอื่น ๆ (Res Sacre) สิ่งที่ถูกอุทิศให้แก่พระเจ้า (Res Religiosae) และสิ่งที่อยู่ภายใต้ควบคุมของพระเจ้า (Res Santae) และทรัพย์สินส่วนมนุษย์ประเภทที่เอกชนไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์ได้ ได้แก่ ทรัพย์สินของมวลมนุษยชาติ (Res Communes) ทรัพย์สินของมหาชน (Res Publicae) ทรัพย์สินของชุมชน (Res Universitatis) และทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ (Res Nullius) ซึ่งความคิดเรื่องทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นความคิดรากฐานในเรื่องทรัพย์สินของส่วนรวม หรือทรัพย์สินของส่วนร่วม หรือทรัพย์สินส่วนกลางของ

¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ,เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติและลัทธิเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์สารมวลชน,2527)หน้า 46-48

มหาชน หรือทรัพย์สิน ไม่มีเจ้าของที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าทำประโยชน์ได้ จึงได้นำมาศึกษาในที่นี้ด้วย กล่าวคือ Res Communes หมายถึง ทรัพย์สินที่มวลมนุษยชาติสามารถใช้สอยได้เสมอ ทรัพย์สินประเภทนี้ ได้แก่ ถนนหลวง หอประชุมเมือง และแม่น้ำที่ใช้สัญจรไปมา ซึ่งสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินประเภทนี้ เป็นเรื่องที่ปรากฏการณ์ส่วนบุคคลที่มีใช้สิทธิในการใช้ทรัพย์สิน การรบกวนการใช้เป็นการรบกวนสภาพบุคคล ซึ่งเป็นความผิดตามลักษณะ Actio Injuriarum-Res Universitatis หมายถึง ทรัพย์สินชุมชน ซึ่งมีลักษณะคล้าย Res publicae คือเป็นทรัพย์สินของส่วนรวมเช่นเดียวกัน แต่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเฉพาะไม่รวมถึงชุมชนอื่น ๆ สำหรับ Res Nulius หมายถึง ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ ผู้ใดได้พบและเข้ายึดถือก่อนย่อมได้สิทธิไป เช่น ปลาในทะเล และของป่า เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีนักนิติศาสตร์ท่านอื่น ๆ ได้แบ่งประเภททรัพย์สินเพิ่มเติมออกเป็นอีกหลายลักษณะ เช่น แบ่งออกเป็นทรัพย์สินในพาณิชย์ (Res in Commercio) และทรัพย์สินนอกพาณิชย์ (Res Extra Commercio) และยังมีการแยกความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินของรัฐที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ของมหาชน (Res Publicae) กับทรัพย์สินของรัฐที่รัฐถือครองอยู่อย่างเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน (Res Fiscis)² อีกด้วย ในยุคสมัยโรมัน ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมเป็นอย่างมาก โดยได้พยายามเข้าถึงสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินดังกล่าวอย่างจริงจัง โดยพอสรุปความเห็นได้ว่า นักกฎหมายโรมันได้มีการพิจารณากันในประเด็นทรัพย์สินของส่วนรวมว่า ทรัพย์สินของส่วนรวม รัฐควรมีแต่อำนาจในการดูแลจัดการให้เป็นไปตามสภาพทรัพย์สินแต่ละประเภท อย่างไรก็ตามการถือครองทรัพย์สินเสมือนเอกชนถือครองทรัพย์สินของตนนั้น รัฐก็สามารถถือครองทรัพย์สินของรัฐบางประเภทได้ เช่นเดียวกับกับเอกชนถือครองทรัพย์สินตนเอง โดยทรัพย์สินประเภทนี้เรียกว่า Res Fiscis ซึ่งรัฐมีอำนาจจัดการอย่างไรก็ได้

สำหรับในไอร์แลนด์ ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 11-12 ถือว่าที่ดินเป็นของเจ้าฟัณฑ์หรือชนเผ่าซึ่งไม่เคยถูกแบ่งแยกเป็นปัจเจกชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต่อมาความคิดเกี่ยวกับการจัดการระบบการถือครองที่ดินมีวิวัฒนาการถือว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของหัวหน้าเผ่า และหัวหน้าเผ่าจะแบ่งที่ดินให้แต่ละครอบครัวไปทำการเพาะปลูก โดยยินยอมให้แต่ละครอบครัวมีที่ดินสำหรับปลูกสร้างบ้านเพื่ออยู่อาศัยและมีสวนรอบๆบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของครอบครัว ลักษณะ

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526): 162

เช่นนี้ปรากฏในหลายพื้นที่เช่น ในหมู่ชาวอาหรับในแอลจีเรีย ในดินแดนเมียร์ของรัสเซีย หมู่บ้านอินเดียโบราณ และชาวชวาในดินแดนที่เรียกว่า The Desa³

ต่อมาเมื่อมีความเจริญทางเศรษฐกิจ การค้า และมีสังคมเมืองเกิดขึ้น ระบบการถือครองที่ดินรูปแบบเดิมเสื่อมลง ในยุคกลางได้มีคำสอนของนักปราชญ์ในเรื่องทรัพย์สินหลายท่านเช่น เซนต์โทมัสอควไนัส ได้กล่าวว่า “สภาพแวดล้อมสังคมนั้นๆ จะเป็นตัวกำหนดความเหมาะสมในการจัดระบบการถือครองที่ดินโดยการให้กรรมสิทธิ์ร่วมหรือกรรมสิทธิ์ส่วนตัว โดยรัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและดูแลคนยากจน ส่วนเวนต์แอมโบรสกล่าวว่า “การมีทรัพย์สินไม่ผิดกฎหมาย หากทรัพย์สินเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับกฎหมายมนุษย์” สำหรับเซอร์ออสติน กล่าวว่า “ไม่มีใครสามารถใช้ทรัพย์สินของตนไปตามอำเภอใจไปได้ทั้งสิ้น เนื่องจากมีพันธะที่จะต้องให้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์ด้วย”⁴

ระบบการถือครองที่ดินในยุคสมัยใหม่ ได้มีแนวคิดจากนักปราชญ์หลายท่าน เช่น จังก์ โบแดง กล่าวว่า “การครอบครองทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมของชาติของครอบครัว ซึ่งจะเป็นที่ยอมรับรู้คุ้มครองของรัฐ” ส่วนจันจาร์ค รุสโซ กล่าวว่า “ปัญหาความไม่เสมอภาคในหมู่คนเกิดจากสถาบันทรัพย์สินเอกชนและรัฐการเมืองเป็นเพียงวิธีการชั่วร้ายซึ่งใช้ฐานะอันชอบด้วยกฎหมายที่จอมปลอมแห่งสถาบันนั้น” และจอห์น ล็อก กล่าวว่า “สิทธิธรรมชาติซึ่งคนมีอยู่และรัฐบาลผูกพันที่จะต้องคุ้มครองคือชีวิต อิสภาพ และทรัพย์สิน”⁵ แนวคิดของนักปราชญ์ในยุคนี้ยังมีความแตกต่าง กล่าวคือแนวคิดของ จอห์น ล็อก และจังก์ โบแดง เห็นว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติ แต่จันจาร์ค รุสโซ มีความเห็นแตกต่างออกไปว่าสิทธิในทรัพย์สินนั้นไม่ใช่สิทธิตามธรรมชาติแต่เกิดจากความชั่วร้าย

การส่งต่อแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของนักปราชญ์ดังกล่าวส่งผลในมีการรับรองระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลของปัจเจกชนอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น โดยได้บัญญัติรับรองไว้เป็นกฎหมาย เช่น คำประกาศปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนและของพลเมืองฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยมีแนวคิดเรื่องการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สินของปัจเจกชน โดยระบุไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิในทรัพย์สินของตน ผู้ใดจะขัดขวางหรือล่วงล้ำสิทธิมิได้ นอกเสียจากความปลอดภัย และประโยชน์ส่วนรวมซึ่งต้องเป็นไปโดยชอบด้วย

³ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ “การควบคุมการใช้ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 15-16

⁴ จิตรทิพย์ นาคสุตา, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2527) หน้า 62

⁵ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, เรื่องเดียวกัน หน้า 21

กฎหมาย” ซึ่งคำประกาศปฏิญญาแห่งมนุษยชนและของพลเมืองฝรั่งเศส ได้นำไปเป็นแบบอย่างในการกำหนดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของรัฐธรรมนูญในหลายๆประเทศ⁶

2. แนวคิดการใช้ที่ดินและการจัดการการใช้ที่ดิน

ทรัพยากรที่ดินถือว่าเป็นทรัพยากรที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ และอยู่ใกล้หรือไกลจากจุดศูนย์กลางความต้องการทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน (location) ทรัพยากรที่ดินจึงมีบทบาทสำคัญในการใช้ที่ดินเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบต่อความต้องการใช้ที่ดินตามความเหมาะสมเพื่อตอบสนองประโยชน์สูงสุดของผู้ใช้ แนวความคิดที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับการใช้ทรัพยากรที่ดิน ได้แก่ 1) ความได้เปรียบเสียเปรียบทางเศรษฐกิจ 2) ความสำคัญของระยะทางของทรัพยากรที่ดิน 3) ความแตกต่างทางคุณภาพของทรัพยากรที่ดิน 4) ผลกระทบจากเมืองบริวารและตลาดอื่น ๆ และ 5) แหล่งที่ตั้งของการใช้ที่ดิน

ลักษณะของที่ดิน

ลักษณะของที่ดินมีความสำคัญมากเกี่ยวกับการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งการควบคุมปัญหาต่างๆที่จะเกิดจากที่ดิน การเข้าใจธรรมชาติของที่ดินคือ ลักษณะต่างๆของที่ดินจะเป็นกุญแจที่สำคัญที่ทำให้การนำดินไปใช้ได้ผลตอบแทนอย่างมากที่สุดและไม่ทำให้สิ่งแวดล้อมอื่นๆ ได้รับความเสียหาย ลักษณะของที่ดินแบ่งออกเป็นสองลักษณะใหญ่คือ 1) ลักษณะที่ไม่ใช่ทางกายภาพ (Non-physical- characteristics) 2) ลักษณะทางกายภาพของที่ดิน (Physical characteristics)

1. ลักษณะของที่ดินที่ไม่ใช่ลักษณะทางกายภาพ (Non-physical characteristics)

เป็นลักษณะหนึ่งที่ทำให้ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างจากทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นๆ ลักษณะที่ไม่ใช่ทางกายภาพของที่ดินมีดังต่อไปนี้

1.1 ความไม่เคลื่อนที่ (Immobility) ลักษณะของที่ดินที่เห็นได้ชัดเจนและเป็นลักษณะที่สำคัญได้แก่ การไม่เคลื่อนที่ พื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งจะยังคงอยู่ในบริเวณนั้นเสมอ กล่าวคือเป็นส่วนหนึ่งจะยังคงอยู่ในบริเวณนั้นเสมอ กล่าวคือเป็นส่วนหนึ่งของผิวโลกและสามารถจะพิสูจน์หรือกำหนดได้แน่นอนในบริเวณที่ดินนั้นตั้งอยู่ได้บนผิวโลก การไม่เคลื่อนที่ของดินใช้เป็นรากฐานที่สำคัญในการเป็นเจ้าของที่ดิน (Ownership) ด้วยเหตุนี้เองตำแหน่งของสถานที่ซึ่งเป็นที่อยู่หรือที่ตั้งของที่ดิน มักจะมีความสำคัญมากต่อการใช้ที่ดินนั้น และคุณค่าของที่ดิน

1.2 ความคงอยู่ (Finiteness) แม้ว่าในบางกรณีผิวโลกจะมีการสร้างที่ดินขึ้นหรือทำให้ที่ดินสูญหายไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางธรณีวิทยาของผิวโลก แต่ก็มีเป็นจำนวนน้อย

⁶ กุมพล พลวัน, “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”, ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศ.ไพโรจน์ ชัยนาม(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535), หน้า 267

ที่ที่ดินนั้น ไม่สามารถจะทำให้มากขึ้นเหมือนสิ่งมีชีวิตซึ่งทำให้มีจำนวนมากขึ้นโดยการขยายพันธุ์ อย่างไรก็ตามลักษณะของผิวโลก ดินอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงได้ สำหรับที่ราบเป็นคูหรือคลอง เขื่อน ทางระบายน้ำ หรือได้รับการถมในบริเวณที่ต่ำหรือ ที่ลุ่มหรือการถมพื้นที่น้ำ คือทำให้มีผิวดินที่แห้งเพิ่มขึ้น ซึ่งมีการปฏิบัติในบางประเทศ แต่ค่าใช้จ่ายในการทำนั้นสูงมาก เช่นในประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการสร้างที่ดินในทะเล แต่ความจริงแล้วที่ดินจะมีลักษณะคงที่หรือคงตัวเสมอ

1.3 การถือครองที่ดิน การเป็นเจ้าของที่ดิน (*Land-tenure-ownership*) เพราะว่าที่ดินเป็นสิ่งที่ไม่เคลื่อนที่และคงตัว ดังนั้น การครอบครองที่ดินโดยมนุษย์จึงมีความสำคัญมาก ด้วยเหตุนี้ที่ดินจึงเป็นสิ่งที่สำคัญในการครอบครองทางกฎหมาย ความคิดในการเป็นเจ้าของที่ดินก็คือการถือครองที่ดิน ซึ่งหมายถึงสิทธิหรือความสามารถและการยึดถือที่ดินเพื่อนำไปใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง การถือครองที่ดินและการเป็นเจ้าของที่ดินนี้มีมาแต่ในสมัย โบราณพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของที่ดินและผู้ถือครองที่ดินและพระเจ้าแผ่นดินก็พระราชทานที่ดินให้แก่ข้าราชการต่างๆตามความสำคัญของแต่ละบุคคลซึ่งต่อมาการเป็นเจ้าของที่ดินและการถือครองที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไป การถือครองที่ดินแบ่งออกเป็นการถือครองโดยเอกชน(*Private land*) ได้แก่การเป็นเจ้าของที่ดินของเอกชนทั่วไป การถือครองร่วมของทุกคน (*Public land*) ไม่มีใครสามารถเป็นเจ้าของหรือถือครองได้แก่ เป็นสาธารณสมบัติ และสุดท้ายที่ดินเป็นของรัฐบาล (*Government land*)

2. ลักษณะของที่ดินซึ่งเป็นลักษณะทางกายภาพ (*Physical characteristics*)

ความสำคัญของลักษณะทางกายภาพของที่ดินคือ แตกต่างกันมากตามสถานที่ ซึ่งดินนั้นอยู่และการใช้ที่ดิน ลักษณะทางกายภาพของที่ดินได้แก่ลักษณะดังต่อไปนี้

2.1 ภูมิประเทศ (*Topography*) ลักษณะภูมิประเทศของที่ดินเป็นสิ่งที่หนึ่งจะกำหนดการใช้ที่ดินนั้นควรจะเป็นชนิดใด ที่ดินอาจจะเป็นที่ราบ สูงชัน ไม่สม่ำเสมอ เป็นภูเขา หรือเป็นที่ลุ่ม สำหรับประเทศไทยการแบ่งลักษณะภูมิประเทศของที่ดินตามความลาดชันเป็นหลัก

2.2 ดิน (*Soil*) ลักษณะหรือธรรมชาติของดินมีความสำคัญมากที่สุดในการใช้ที่ดินชนิดต่างๆ ดินซึ่งมีลักษณะต่างๆทั้งทางฟิสิกส์ เคมีและชีวภาพ ซึ่งจะเป็นสิ่งกำหนดในขั้นแรกว่าควรใช้ทำการเกษตร ศูนย์การค้า ตั้งอุตสาหกรรมและสภาพของผิวดินนั้นสามารถจะเปลี่ยนแปลงได้ตามความต้องการของผู้ใช้ ดังนั้นลักษณะของดินจึงเป็นลักษณะทางกายภาพของที่ดินซึ่งจะเป็นสิ่งที่สำคัญในการกำหนดการใช้ที่ดิน

2.3 โครงสร้างและส่วนประกอบที่อยู่ใต้ผิวดิน (*Subsurface structure and composition*) ใต้ผิวดินลงไปอาจจะเป็นหิน กรวด ทราย เป็นดินพรุ ลักษณะของใต้ผิวดินอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งก่อสร้างที่จะกระทำบนผิวดินซึ่งเป็นการจำกัดการใช้ที่ดิน ด้วยเหตุนี้ลักษณะของวัตถุใต้ผิวดินจึงมีอิทธิพลการใช้ที่ผิวดินชนิดต่างๆมาก

2.4 แร่, น้ำมัน และ แก๊ส (Mineral, Oil and Gas) การกระจายทางธรณีวิทยา ทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้มีความสำคัญมาก ซึ่งเป็นผลมาจากขบวนการทางธรณีวิทยา ทรัพยากรเหล่านี้อาจจะอยู่ใกล้กับผิวดินหรืออยู่ลึกใต้ผิวดินก็ได้ ดังนั้นการนำเอาทรัพยากรเหล่านี้ขึ้นมาที่ผิวดินอาจจะลำบากและบางครั้งจะมีผลเกิดขึ้นกับผิวดิน

2.5 กายภาพของสิ่งแวดล้อม (Physical environment) หมายถึงลักษณะทางกายภาพของสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในบริเวณที่ดินนั้น อาจเป็นลักษณะของภูมิอากาศก็ได้ สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ ลักษณะของที่ดินในแต่ละแห่งจะแปรปรวนมาก และเกิดขึ้นติดต่อกันเสมอ

การจัดการ

ทรัพยากรที่ดินเป็นสมบัติอันล้ำค่าเพื่อการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิต โดยเฉพาะมนุษย์ ถือว่าเป็นสมบัติอันสำคัญที่สุดของประเทศ ที่มีอาจหาสิ่งหนึ่งสิ่งใดมาทดแทนได้ หากสูญเสียหรือเสื่อมโทรมลง ยิ่งไปกว่านั้นชาติจะเจริญยิ่งใหญ่ได้ต้องมีทรัพยากรที่ดินเป็นพื้นฐาน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ชนในชาติต้องพยายามรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่ ให้ได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ที่ดินจัดเป็นทรัพยากรประเภท Renewable resource แต่เนื่องจากประชากรโลกมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมากเมื่อเปรียบเทียบกับอดีต จึงเหมือนกับว่าทรัพยากรที่ดินมีน้อยลง ทั้งยังมีปัญหาต่างๆอย่างมากมายเกิดขึ้นกับทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่น้อย จนมีแนวโน้มว่าทรัพยากรที่ดินจะกลายเป็นทรัพยากรประเภท Non-renewable resources จึงนับว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาทางจัดการทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้เพียงพอกับความต้องการใช้ที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ในอนาคตอีกด้วย อันหมายถึงปัญหาและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดินต้องรีบดำเนินการแก้ไขให้ดีขึ้น รวมทั้งหาทางพัฒนาที่ดินที่ไม่เคยใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ได้อย่างไม่เต็มที่ หรือใช้ได้อย่างไม่เหมาะสมไม่มีประสิทธิภาพ ให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต หรือที่เรียกกันสั้นๆว่า การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable use)

ในการจัดการทรัพยากรที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ยังคงต้องยึดหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรทั่วไปที่ว่า “ต้องมีการใช้อย่างฉลาด ใช้อย่างคุ้มค่าสมเหตุผล โดยหลีกเลี่ยงมิให้เกิดของเสียหรือความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรที่ดินเองและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น ทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า พันธุกรรมหรือความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรการท่องเที่ยว ฯลฯ ถ้าเป็นไปได้ควรจะพิจารณาให้เป็นการใช้ประโยชน์ แบบผสมผสาน (Multiple use) คือรู้จักการใช้ประโยชน์หลายๆด้านพร้อมกันไป ได้แก่การใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดิน ไม่ว่าจะพื้นที่เกษตรกรรม อันได้แก่การปลูกข้าว ปลูกพืชไร่ ปลูกไม้ผล ใช้เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ที่อยู่อาศัยและที่หลบภัยของสัตว์ป่า เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องทำให้เกิดประโยชน์แก่คนในประเทศ

อย่างทั่วถึงและยุติธรรม” ที่กล่าวนี้เป็นจัดการหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินโดยพิจารณาเป็นภาพรวม

3 ทฤษฎีลำดับความต้องการของมนุษย์ (The Hierarchy Of Human Needs)

Abraham H. Maslow ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกระตุ้นจิตใจให้มีพฤติกรรมที่พึงปรารถนา โดยยึดหลัก 3 ประการ⁷ คือ

1. มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีความต้องการที่ยังไม่ได้รับการบำบัดให้เป็นที่พอใจเท่านั้น ที่มีอิทธิพลเหมือนพฤติกรรม ส่วนที่ได้รับการบำบัดแล้วจะไม่มีอิทธิพลต่อไป
2. ความต้องการของมนุษย์สามารถลำดับขึ้นความสำคัญได้ เมื่อความต้องการหนึ่งได้รับการบำบัดเป็นที่พอใจ ความต้องการอีกอันหนึ่งก็จะเกิดขึ้น และต้องการให้ได้รับการบำบัด
3. ความต้องการของมนุษย์จะซ้ำซ้อนกัน ความต้องการอย่างหนึ่งอาจจะยังไม่ทันหมดไป ความต้องการอย่างอื่นจะเกิดขึ้นมา

ตามแนวคิดของ Maslow ได้จัดลำดับขั้นตอนความต้องการของมนุษย์เป็น 5 ขั้นดังนี้

1. ความต้องการทางร่างกายหรือความต้องการพื้นฐานทางร่างกาย (Physiological Need) ได้แก่ ความต้องการอาหาร น้ำ อากาศ ที่อยู่อาศัย เป็นต้น
2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety or Security Need) ได้แก่ ความต้องการความคุ้มครองจากอันตราย อาจเกิดขึ้นกับร่างกายและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
3. ความต้องการทางสังคม (Social Need) ได้แก่ การได้รับความรักใคร่ นับถือ และมีมิตรภาพจากหมู่คณะ
4. ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง (Esteem Need) ได้แก่ ความต้องการการยอมรับนับถือและการยกย่องสรรเสริญจากคนอื่น
5. ความต้องการความสมหวังในชีวิต (Self-Actualization Need) เป็นความต้องการลำดับสุดท้าย ได้แก่ ความต้องการประจักษ์ตนเอง เป็นความต้องการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องใช้ความสามารถอย่างเต็มที่ เพื่อให้ประสบผลสำเร็จในสิ่งที่ตนปรารถนา เช่น ความต้องการให้ตนก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ที่ปรารถนา

ทฤษฎีการจัดการกับความขัดแย้งของ โทมัส (Thomas'1976) โทมัสให้แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งว่า ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อมีการรับรู้ว่าคุณค่าอื่นไม่ทำตามความต้องการหรือเป้าหมายของตนเอง ทำให้บุคคลเกิดความคับข้องใจ⁸

⁷ Connelly and Others, 1971,pp.131-132

หลังจากนั้น โธมัส ได้เสนอรูปแบบของกระบวนการของความขัดแย้งว่า ประกอบด้วยขั้นตอน 5 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. ความคับข้องใจ (frustration) เป็นขั้นตอนแรกสุดของความขัดแย้ง ขั้นตอนนี้จะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลเกิดการรับรู้ว่ามีฝ่ายตรงข้ามหรือบุคคลอื่นไม่ทำตามความต้องการ หรือเป้าหมายของตนเอง ทำให้เกิดความคับข้องใจ โดยความคับข้องใจอาจจะเกิดจากการไม่ลงรอยกัน การปฏิเสธความต้องการ การทำผิดข้อตกลง การถูก การแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำกัด การไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือการไม่สนใจความรู้สึกของบุคคลอื่น ทำให้บุคคลเกิดความคับข้องใจเกี่ยวกับความแตกต่างที่เกิดขึ้น

2. ความคิดรวบยอด (conceptualization) เป็นความคิดที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ ความขัดแย้งจากการเกิดความคับข้องใจ โดยเกิดจากการประเมินความต้องการและความคับข้องใจที่เกิดขึ้นของทั้งสองฝ่าย เมื่อมีการรับรู้ว่าตนเองหรืออีกฝ่ายหนึ่งเกิดความคับข้องใจ ทำให้เกิดความคิดรวบยอดของความขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุอะไร และลักษณะที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร

3. พฤติกรรม (behavior) เป็นการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นหลังจากเกิดความคิดรวบยอดในประเด็นของความขัดแย้ง ซึ่งการกระทำของบุคคลขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) คุณลักษณะของบุคคล ว่าบุคคลนั้นชอบที่จะตอบสนองต่อตนเองเพื่อให้ตนเองเกิดความพึงพอใจ หรือบุคคลนั้นชอบที่จะทำให้ผู้อื่นเกิดความพึงพอใจหรือตอบสนองความต้องการของบุคคลอื่น 2) วัตถุประสงค์ บุคคลนั้นต้องการให้เกิดผลอย่างไรเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น 3) กลวิธีบุคคลนั้นจะใช้กลวิธีแบบไหนในการจัดการความขัดแย้ง บุคคลจะแสดงพฤติกรรมการจัดการกับความขัดแย้ง 5 ลักษณะ คือ การปรองดอง (accommodating) การประนีประนอม (compromising) การแข่งขัน (competing) การหลีกเลี่ยง (avoiding) และการร่วมมือ (collaborating) พฤติกรรมของฝ่ายหนึ่งจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเกิดปฏิกิริยาตามมา

4. ปฏิกิริยา (reaction) เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นเนื่องจากพฤติกรรมที่เห็นตั้งแต่เริ่มแรกและการใช้พฤติกรรมจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของฝ่ายตรงข้าม ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งรับรู้และเกิดความพอใจหรือไม่พอใจในพฤติกรรมนั้น โดยแสดงปฏิกิริยาให้ผู้อื่นเห็นกับการจัดการกับความขัดแย้งนั้น

5. ผลลัพธ์ (outcome) เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการกับความขัดแย้ง ซึ่งอาจเกิดผลดีหรือผลเสียก็ได้ หากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นผลดีและไม่เป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นอีก ซึ่งอาจรุนแรงน้อยกว่าหรือมากกว่าที่เคยเกิดขึ้นก็ได้ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระยะที่สองนี้ก็จะมีส่วนเช่นเดียวกับกระบวนการของความขัดแย้งในระยะแรก

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใหม่อาจจะเกิดจากสาเหตุเดิมหรือความคับข้องใจที่เกิดจากการตกลง การคัดค้านหรือความไม่ไว้วางใจที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมของฝ่ายตรงข้าม ในขณะที่มีการต่อรองทำ ให้เกิดความขัดแย้งต่อเนื่อง และถ้าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใหม่ไม่ได้รับการจัดการให้หมดไปก็จะเกิด ความขัดแย้งต่อเนื่องกันไปเรื่อย ๆ

หากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้รับการจัดการให้หมดไป กระบวนการของความขัดแย้งก็จะยุติลง โทมัส เสนอวิธีการจัดการกับความ ขัดแย้งซึ่งบุคคลจะใช้เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น 5 วิธี โดยใช้พฤติกรรม 2 แบบ คือ พฤติกรรมกล้า แสดงออก (assertivess) และพฤติกรรมความร่วมมือ (cooperativeness) เป็นพื้นฐานในการอธิบาย วิธีการจัดการกับความขัดแย้ง วิธีการจัดการกับความขัดแย้ง 5 วิธี ได้แก่

1. การปรองดอง หมายถึง การที่บุคคลมีพฤติกรรมกล้าแสดงออกต่ำ แต่มี พฤติกรรมความร่วมมือกับผู้อื่นสูง โดยฝ่ายหนึ่งยอมที่จะเสียสละความต้องการของตนเองเพื่อเห็น แก่ประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง เพราะต้องการให้ฝ่ายตรงข้ามเกิดความพึงพอใจ เมื่อเกิดความขัดแย้ง ขึ้นบุคคลจึงยอมที่จะเสียประโยชน์ส่วนตัวหรือตอบสนองความต้องการของคนอื่น

2. การประนีประนอม หมายถึง การที่บุคคลมีพฤติกรรมกล้าแสดงออกและ พฤติกรรมความร่วมมือกับผู้อื่นในระดับปานกลาง โดยทั้งสองฝ่ายยอมที่จะให้ส่วนหนึ่งและรับ ส่วนหนึ่ง แต่ละฝ่ายต่างก็คำนึงถึงความต้องการและความจำเป็นของอีกฝ่ายหนึ่ง ต้องการให้ฝ่าย ตรงข้ามเกิดความพึงพอใจ เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น แต่ละฝ่ายต่างได้ประโยชน์และเสียประโยชน์

3. การแข่งขัน หมายถึง การที่บุคคลมีพฤติกรรมกล้าแสดงออกสูง แต่มี พฤติกรรมความร่วมมือกับผู้อื่นต่ำ โดยให้อีกฝ่ายหนึ่งทำตามความต้องการหรือจุดมุ่งหมายของ ตนเอง ต้องการที่จะให้ตนเองเกิดความพึงพอใจ เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นแต่ละฝ่ายจึงพยายามที่จะ ชนะอีกฝ่ายหนึ่งทำให้เกิดการชนะแพ้

4. การหลีกเลี่ยง หมายถึง การที่บุคคลมีพฤติกรรมกล้าแสดงออกและมี พฤติกรรมความร่วมมือกับผู้อื่นในระดับต่ำ โดยบุคคลจะเลี่ยงหรือถอยหนีหรือไม่เข้าไปใน สถานการณ์ที่จะนำไปสู่การโต้แย้ง ไม่ทำตามความพึงพอใจของตนเองและผู้อื่น เมื่อเกิดความ ขัดแย้งขึ้นบุคคลจะเลี่ยงไม่แสดงความคิดเห็นใด ๆ ในการแก้ไขปัญหา หรือไม่เข้าร่วมกลุ่มและไม่ ร่วมมือ

5. ความร่วมมือ หมายถึง การที่บุคคลมีพฤติกรรมกล้าแสดงออกและมีพฤติกรรม ความร่วมมือกับผู้อื่นในระดับสูง โดยทั้งสองฝ่ายพยายามที่จะเจรจาหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่จะทำให้ ทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และจุดหมายร่วมกัน เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น แต่ ละฝ่ายก็พยายามที่จะหาวิธีที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายพอใจในข้อสรุปทำให้ทั้งสองฝ่ายชนะ

การเลือกวิธีการจัดการกับความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมการตัดสินใจอย่างหนึ่งของบุคคลแต่ละบุคคลมีวิธีการตัดสินใจและการแก้ไขปัญหาที่ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เวลา สภาพแวดล้อมและภูมิหลังของบุคคล ได้แก่ อายุ ตำแหน่งหน้าที่ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งปัจจุบัน ทำให้แต่ละบุคคลเลือกใช้วิธีการจัดการกับความขัดแย้งแตกต่างกัน

ทฤษฎีการแก้ไขปัญหา เวิร์ลแมน เห็นว่า ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาของคนที่คือรูปแบบหนึ่งของการนำเนื้อหาของ Ego Psychology ไปสู่การปฏิบัติจริงนั่นเอง โดยปัจจัยมูลฐานของทฤษฎีนี้ได้แก่ ปัจจัยสี่ประการที่นิยมเรียกกันว่า 4 P⁹ คือ

1. บุคคล (Person)
2. ปัญหา (Problem)
3. สถานที่ (Place)
4. กระบวนการ (Process)

ปัจจัยมูลฐานทั้งสี่ประการนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันโดยสังเขป ดังนี้

1. ปัญหาจะถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่เกี่ยวข้อง และจะเป็นศูนย์กลางของการพิจารณาหาทางแก้ไข

2. บุคคลที่ประสบปัญหาดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาในหลายด้าน เช่น บุคคลนั้นมีความรู้สึกกับปัญหานั้นอย่างไร เขามองปัญหาของเขาเองอย่างไร เขาตีความหมายของปัญหาไปในลักษณะใด ปัญหานั้นกระทบกระเทือนตัวเขาอย่างไร และตัวเขาต้องการจะจัดการกับปัญหานั้นด้วยวิธีการใด

3. ข้อเท็จจริง และผลกระทบของปัญหาที่มีต่อบุคคลจะต้องได้รับการค้นหาและตรวจสอบ

4. จะต้องมีการพิจารณาค้นหาวิถีทางที่เป็นไปได้ แบบแผนในการแก้ไขปัญหา มีการแสวงหาทางเลือกตลอดจนให้น้ำหนักความเหมาะสมของแต่ละทางเลือก มีการพยายามแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและปฏิกิริยาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดจนกระบวนการดำเนินงาน

5. ในการตัดสินใจเลือกทางแก้ไขปัญหานั้น จะต้องเกิดจากการคิดหาเหตุผลอย่างจริงจัง และพิจารณาถึงพฤติกรรมหรือวัตถุประสงค์ที่น่าจะมีผลต่อปัญหา หรือมีผลต่อบุคคลที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปัญหา

⁹ Perlman, 1971, pp.135-136 และ 1986, pp.254-255

6. การดำเนินการที่มีพื้นฐานมาจากข้อพิจารณาข้างต้น จะต้องได้รับการทดสอบความแน่นอนถูกต้อง ตลอดจนความเป็นไปได้จริงจากการตัดสินใจนั้น

นอกเหนือจากความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งสี่ประการคือ บุคคล ปัญหา สถานที่ และกระบวนการดังกล่าวแล้ว ยังมีปัจจัยเกี่ยวข้องอีก 2 ประการ ที่จะช่วยให้ทฤษฎีการแก้ไขปัญหามีแง่มุมของพลังและทิศทางในการตอบสนองความต้องการทางอารมณ์และความพึงพอใจ¹⁰ คือ

1. สัมพันธภาพเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงความมีชีวิตชีวา ความอบอุ่นและการดำเนินงานระหว่างผู้ช่วยเหลือและผู้รับความช่วยเหลือเข้าไว้ด้วยกัน หากปราศจากสัมพันธภาพแล้ว กระบวนการที่เกิดขึ้นก็จะเป็เพียงหลักเหตุและผลที่เยือกเย็นขาดชีวิตชีวา

2. การรับอิทธิพลจากผู้อื่น ปัจจัยนี้เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญที่จะกำหนดธรรมชาติและผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหา ผู้ใช้บริการโดยปกติจะได้รับอิทธิพลจากผู้ที่อยู่ในเครือข่ายปัญหาของเขา อิทธิพลที่มีต่อกันนี้อาจมีผลทั้งในด้านดีและด้านร้าย ทั้งด้านสร้างสรรค์และทำลายก็ได้

เนื่องจากความต้องการของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุด เมื่อความต้องการหนึ่งได้รับการบำบัดเป็นที่พอใจแล้ว ความต้องการอีกอันหนึ่งก็จะเกิดขึ้นอีกและต้องการให้ได้รับการบำบัด หรือความต้องการอย่างหนึ่งอาจจะยังไม่หมดไป ความต้องการอย่างอื่นจะเกิดขึ้นมาอีก สังคมจึงมีปัญหามิมีที่สิ้นสุด ประกอบกับการละเลยเอาใจใส่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ และเป็นปัญหาระดับชาติ ยากต่อการแก้ไขถึงปัจจุบัน

2. การจัดการที่ดินของรัฐในต่างประเทศ

ยุคหลังสมัยโรมันในยุโรปได้มีการแยกระบบกฎหมาย ที่มีรูปแบบแนวคิดที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน 2 ระบบ ได้แก่ ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) และระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) สำหรับในเรื่องทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ในระบบกฎหมายทั้ง 2 ระบบ ต่างก็ได้รับอิทธิพลของกฎหมายโรมันด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ ได้มีการนำหลักกฎหมายโรมันเรื่อง Res Publice Res Communes หรือ Res Fiscis ฯลฯ มาเพื่อสร้างหลักกฎหมาย ส่วนในประเทศที่ใช้

¹⁰ Perlman,1970,pp 136-137

ระบบ Civil law จะมีการสร้างทฤษฎีทางกฎหมายว่าด้วยสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นอย่างเป็นระบบ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และสวิตเซอร์แลนด์ ส่วนประเทศที่ระบบ Common law มิได้มีทฤษฎีเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ก็มีกฎหมายว่าด้วยการใช้การจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งในบางเรื่องได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมัน โดยในเรื่องที่ดินของรัฐหรือที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนรวมดังนี้

1. กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil law)

กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil law) ได้มีการสร้างทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐขึ้นอย่างเป็นระบบ ทั้งประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และสวิตเซอร์แลนด์ ดังนี้

แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

1.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองทรัพย์สินทุกชนิด ถือเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ โดยได้มีการสร้างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนใน Edit de Juin และห้ามประชาชนอ้างอายุความขึ้นต่อสู้ ซึ่งนักกฎหมายฝรั่งเศสได้นำหลักกฎหมายของโรมันมาศึกษาและภายหลังได้คิดค้นทฤษฎีเรื่องทรัพย์สินสาธารณะ (Choses Publiques) โดยเห็นว่า เป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแม้ทรัพย์สินนี้จะ เป็นของกษัตริย์ แต่กษัตริย์ไม่มีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้น ต่อมาภายหลังจากการปฏิวัติอำนาจกษัตริย์ถูกล้มล้าง และได้มีการประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมายทรัพย์สินแห่งชาติ (Le Code de Domaine de la Nation) ได้แยกที่ดินของรัฐออกเป็น 2 ประเภท¹¹ คือ

1) Domain Public คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ ทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ถนน แม่น้ำลำคลอง ทางรถไฟ ท่าเรือ หากเปรียบเทียบกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทยแล้วมีความหมายเหมือนกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2)

2) Domaine Prive คือ ทรัพย์สินที่รัฐถือครองเหมือนเอกชนและสามารถทำการจำหน่าย จ่าย โอน ได้ รวมทั้งสามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้ได้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้กับของประเทศไทยแล้วมีลักษณะคล้ายกับที่ดินราชพัสดุซึ่งสามารถทำการจำหน่าย จ่าย โอน ได้ จะต่างกันเพียงแต่กฎหมายไทย ซึ่งเอกชนไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้

¹¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533): 208

1.2 ประเทศเยอรมัน

ในประเทศเยอรมันจะมีความคิดเรื่องทรัพย์สินสาธารณะเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดเรื่องทรัพย์สินของส่วนรวมอีกประเภทหนึ่งที่น่าสนใจ เรียกว่า ทรัพย์สินของชุมชน (Genossen Schafitliches Eigentum) หมายถึง ทรัพย์สินส่วนกลางที่สมาชิกในชุมชนทุกคนเป็นเจ้าของมีสิทธิใช้สอยและเข้าแสวงหาประโยชน์ได้ ลักษณะแห่งสิทธิเป็นเสมือนสิทธิของเอกชนแต่ละคนที่มีต่อทรัพย์สินของชุมชน

ระบบกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินของส่วนรวมของประเทศเยอรมัน ถือว่าทรัพย์สินของส่วนรวมเป็นของรัฐเช่นเดียวกับหลักกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งตามกฎหมายเยอรมันนั้นได้แบ่งทรัพย์สินสาธารณะออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) Finanzvermögen คือ ทรัพย์สินเกี่ยวข้องกับคลังของรัฐซึ่งได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ เงินสด กิจกรรมต่างๆ ของรัฐ การจำหน่าย จ่าย โอน การได้มาหรือการตกอยู่ภายในภาวะบางอย่างถือตามกฎหมายแพ่ง¹²

2) Verwaltungsvermögen คือ ทรัพย์สินทางการปกครองที่มีเพื่อใช้ดำเนินการทางปกครอง เช่น อาคารสถานที่ โรงเรียน ห้องสมุด โรงพยาบาล ค่ายทหาร¹³

3) Offentliche Sachen im Gemeingebrauch คือ ทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ถนน สะพาน ทางสาธารณะ¹⁴

1.3 ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ก็ได้มีระบบทรัพย์สินของรัฐเช่นเดียวกัน โดยมีการแบ่งประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) Les Choses Utilises par les Agents Publics Directement a des Fins d' Intert Publice คือ ทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐใช้ได้โดยตรงเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น สถานที่ทำงานของส่วนราชการ หรือองค์กรอิสระ หรือเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2) Les Choses Utilisees par les Administers avec l' Intervention des Agents de l' Etat คือ ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการบริการสาธารณะที่ประชาชนเข้าใช้ได้ ได้แก่ โรงพยาบาล พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด สถานีรถไฟ หรือที่ทำการไปรษณีย์ เป็นต้น

¹² Creifelds,Rechtsworterbuch,12Auf.(Munchen,1994)p.853-854

¹³ Ibid.,p.853-854

¹⁴ Ibid.,p.853-854

ในส่วนของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยแท้ตามกฎหมายของประเทศ สวิตเซอร์แลนด์แล้ว จะหมายถึงเฉพาะทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อประชาชน โดยตรงหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเท่านั้นซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติหรือเกิดจากการก่อสร้าง หรือการกำหนดขึ้นก็ได้ ได้แก่ เส้นทางคมนาคมต่างๆ เป็นต้น¹⁵

การคุ้มครองที่ดินของรัฐ

การคุ้มครองที่ดินของรัฐในต่างประเทศของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่น ประเทศฝรั่งเศส แยกการคุ้มครองออกเป็น 5 ประการคือ

1. การห้ามจำหน่าย จ่าย โอน โดยพิจารณาจากการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสิ่งสำคัญ และมีใช่เป็นการห้ามโอนโดยเด็ดขาด แต่ขึ้นอยู่กับลักษณะสัมพันธและสภาพการใช้งาน
2. การระงับยอมทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นการบังคับให้เจ้าของทรัพย์สินที่ติดอยู่กับสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องสละสิทธิการใช้ทรัพย์สินของตนเพื่อประโยชน์ในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
3. การคุ้มครองทางอาญาในประเทศฝรั่งเศส การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีโทษทางกฎหมายอาญาโดยทั่วไป และตามกฎหมายเฉพาะที่ใช้สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นด้วย
4. การดูแลรักษา หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นประเภทใช้ประโยชน์โดยทั่วไปหรือเฉพาะกรณีก็ตาม
5. การให้ความคุ้มครองทางศาล หน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องขับไล่ผู้ที่เข้าครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองก็ได้

การบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายในต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่น ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจให้การจัดการดูแลที่ดินของรัฐมีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลที่ดินของรัฐ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนอิสระทั้งหลาย ผู้จัดทำบริการสาธารณะ และผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะด้วย ในบางกรณีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ซ้ำซ้อนกันได้ เช่น ถนนบริเวณที่มีทางรถไฟตัดผ่าน การใช้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นทางสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นทางรถไฟ

¹⁵ Andre Grisel, Traite de Droit Administratif, vol.2 (Neuchatel, Switzerland: Edition odes et calendars, 1984), pp.525-257

2. กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)

กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มีแนวความคิดในเรื่องที่ดินของรัฐต่างจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งมีประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบของการใช้กฎหมายจารีตประเพณีและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่รับเอาแนวความคิดของประเทศอังกฤษมาพัฒนาจนเกิดหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ขึ้น ดังนี้

แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

2.1 ประเทศอังกฤษ

มีแนวความคิดในที่ดินของรัฐแตกต่างไปจากประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร โดยเริ่มตั้งแต่รัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียม (William) ซึ่งเป็นชาวนอร์แมน ที่ได้เข้าทำสงครามและได้รับชัยชนะในประเทศอังกฤษและได้นำหลักการปกครองแบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) มาใช้ในประเทศอังกฤษ และได้วางแนวความคิดเกี่ยวกับที่ดินว่าที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรที่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเพียงแต่ผู้ถือที่ดิน (Tenant) จากผู้อื่นอีกทอดหนึ่งเท่านั้น¹⁶

ทรัพย์สินของรัฐตามข้อกำหนดของรัฐปี ค.ศ. 1975 บทที่ 4 ได้กล่าวไว้ว่า

ทรัพย์สินของรัฐ ให้หมายถึง ทรัพย์สินทั้งหมดที่รัฐเป็นเจ้าของซึ่งให้รวมถึงทรัพย์สินที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ยกเว้นในบางกรณีที่เป็นอยู่ในสภาพของสาธารณะของรัฐ เช่น

1) ที่ว่างเปล่า ที่ดินเสียหาย และที่ดินที่มีได้มีการจัดสรร หรือมีการเลิกใช้สอยที่ดินที่มีโฉนดแต่ถูกเพิกถอนกลับคืนเป็นที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

2) ทรัพย์สินที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ที่เป็นของรัฐต่าง ๆ อาทิเช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรบริหารท้องถิ่นตามหน่วยงานต่าง ๆ การได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เป็นของรัฐมีดังนี้

(1) ทรัพย์สินของรัฐนั้นต้องมีการประกาศให้ทราบว่าจะประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สินนั้นนำมาใช้เพื่อราชการ

(2) เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการเสียดำเนินโดยถูกต้องตามกฎหมาย

(3) เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการอนุมัติจากงบประมาณราชการ

(4) ทรัพย์สินนั้นเป็นโบราณสถาน หรือ โบราณวัตถุ

(5) ทรัพย์สินนั้นได้มาโดยคำสั่งศาล

(6) ทรัพย์สินนั้นได้มาจากงบประมาณของรัฐบาล

(7) ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน

(8) ทรัพย์สินนั้นได้มาโดยการประกาศจากนายกรัฐมนตรี

¹⁶ ลี กฤทธิ์ ปราโมช, ฝรั่งเศสศึกษา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2543) หน้า 40

(9) ที่ดินของเอกชนซึ่งยกให้กับรัฐบาล

(10) การได้มาโดยวิธีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายของประเทศอังกฤษหลายฉบับมีการวางหลักเกณฑ์การใช้ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่นมีกฎหมายเรื่องทรัพย์สินหรือสถานที่ที่เปิดกว้างสำหรับประชาชนทั่วไป (Open Spaces) อันหมายถึง สถานที่ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้ โดยเฉพาะวัตถุประสงค์เรื่องการพักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะ สนามกีฬา โรงละคร ร้านอาหาร อนุสาวรีย์ รวมถึงที่ดินและป่าไม้ด้วย ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวถือว่า สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของชาติ (National Trust)

ส่วนการบุกรุกที่ดินของประเทศอังกฤษ การที่มีบุคคลเข้ามาในที่ดินของผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดินถือเป็นการบุกรุกที่ดิน การพิจารณาถึงการบุกรุกที่ดินให้ดูลักษณะของการบุกรุกว่าเป็นการบุกรุกแบบใด¹⁷

1) การบุกรุกที่ดินแบบชั่วคราว คือ การเข้าสู่ที่ดินที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของโดยมิได้มีการเตรียมไว้ล่วงหน้า หรือบุกรุกเข้าไปในที่ดินดังกล่าว แต่มิได้มีเจตนาที่จะบุกรุกครอบครองพื้นที่แบบถาวร เช่น การที่มีผู้บุกรุกนำฝูงวัว ควาย เข้าไปกินหญ้าในที่ดินของผู้อื่นแล้วออกมาจากที่ดินนั้น หรือเดินตัดผ่านที่ดินของผู้อื่นเพื่อเป็นทางตัดสู่อื่นใหญ่ ความเสียหายที่เกิดจากการบุกรุกจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายมาก ที่ควรกฎหมายประเทศอังกฤษจึงมีการกำหนดให้มีการดำเนินคดีในทางแพ่ง โดยเรียกร้องเป็นค่าเสียหายที่เกิดจากการบุกรุกเป็นตัวแทน เป็นการดำเนินคดีในทางแพ่งเพื่อบังคับผู้บุกรุกให้ออกไป

2) การบุกรุกแบบถาวร คือ มีความเสียหายที่เกิดจากการบุกรุกเป็นอย่างมาก ลักษณะของการบุกรุกนั้นมีลักษณะที่เข้ามาสู่พื้นที่ของผู้อื่นโดยชัดเจน เช่น มีการกั้นหลักแดน หรือมีการปักหลักหมุดรุกล้ำเข้าไปยังที่ดินของผู้อื่นอย่างชัดเจน ความเสียหายที่ผู้บุกรุกจะต้องชดเชยแก่ผู้เสียหาย กฎหมายประเทศอังกฤษจึงมีการกำหนดให้ดำเนินคดีทั้งในทางแพ่งและทางอาญา

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ดินของประเทศอังกฤษมีการควบคุมการนำคดีที่เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของผู้อื่นขึ้นสู่ศาลมากขึ้นไป โดยการออกใบอนุญาต เช่น หากมีการบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ของรัฐ ก็ให้รัฐออกเอกสารสิทธิหรือทำสัญญาเช่าพื้นที่ที่ถูกบุกรุกดังกล่าว เพื่อให้รัฐที่เป็นเจ้าของที่ดินสามารถได้รับผลประโยชน์จากการบุกรุกเป็นค่าเช่าในระหว่างที่ผู้บุกรุกที่ดินยังไม่ออกไป และเมื่อมาทราบในภายหลังว่ามีการบุกรุกเข้ามาในที่ดินก็สามารถออกใบอนุญาตหรือ

¹⁷ Kvin Gray, Susan Francis Gray, and Nicola Padfield , Land Law, 5 th ed. (Oxford : Oxford University Press,2007), pp.88-94

ทำสัญญาเช่าย้อนหลังไปถึงวันที่เข้ามาบุกรุกได้ และการกำหนดให้เช่าพื้นที่ดังกล่าวแล้วแต่ที่ทางหน่วยงานของรัฐเห็นสมควร หากหน่วยงานราชการไม่สามารถที่จะบังคับแก่ผู้บุกรุกโดยการออกใบอนุญาตดังกล่าวได้ ก็ให้ออกสิทธิเป็นกรณีพิเศษแก่เจ้าของที่ดินต่อไป ซึ่งการออกมาตรการดังกล่าวนี้จะเป็นการดีแก่เจ้าของที่ดินและเป็นการลดคดีที่จะนำขึ้นไปสู่ศาล

เกี่ยวกับการสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือการนำคนเข้ามาควบคุมดูแลในพื้นที่ที่ถูกบุกรุก เมื่อปรากฏว่า มีการบุกรุกที่ดิน มีการสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือทำกิจกรรมในที่ดินของผู้อื่น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกอย่างถาวรเจ้าของที่ดินสามารถเคลื่อนที่เข้าสู่พื้นที่ โดยการส่งคนเข้าไป หรือสร้างอุปกรณ์เพื่อป้องกันการบุกรุก เช่น การสร้างรั้วล้อมรอบ ทั้งนี้ การทำอย่างนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกอย่างถาวร เป็นวิธีการป้องกันการบุกรุกอย่างสันติวิธีไม่ให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างเจ้าของที่ดินที่เป็นของรัฐหรือเอกชนกับผู้บุกรุก เช่น หากมีการพบว่า มีการบุกรุกที่ดินรัฐ หน่วยงานของรัฐอาจส่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้เข้าไปควบคุมดูแล ไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ป่าที่ดินของรัฐได้ หากผู้บุกรุกไม่ยอมออกไป เพื่อไม่ให้เจ้าของที่ดินเสียหายก็ให้ทำเป็นสัญญาเช่าที่ดินต่อไป

3) การบุกรุกที่ดินอย่างต่อเนื่อง คือ การบุกรุกที่ยังดำเนินต่อไป หากปล่อยไว้เนื้อที่ที่บุกรุกก็จะขยายขนาดเป็นวงกว้างมากขึ้น ความเสียหายที่จะเกิดแก่เจ้าของที่ดินก็จะทวีมากยิ่งขึ้น หากศาลเห็นว่า การชดเชยค่าเสียหายเป็นตัวเงินไม่สามารถเรียกได้กับผู้บุกรุก หรือผู้บุกรุกไม่สามารถชดเชยได้เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นมีจำนวนมาก ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเท่าที่เป็นธรรมออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากพื้นที่เพื่อป้องกันการบุกรุกที่จะมีต่อไปในอนาคต และขนย้ายสิ่งของและบริวารออกไป แต่ทั้งนี้ การบุกรุกอย่างต่อเนื่องหากพบว่าผลกระทบต่อทรัพย์สินที่ถูกบุกรุกนั้น มีความเสียหายน้อยหรือไม่มี ศาลอาจใช้ดุลพินิจให้ผู้บุกรุกใช้ค่าชดเชยความเสียหายเป็นตัวเงิน แทนการออกคำสั่งขับไล่ออกจากพื้นที่ได้

ในกรณีที่มีการบุกรุกที่ดิน และมีการดำเนินคดีฟ้องร้องเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินมากที่สุด ให้อำนาจศาลที่จะใช้ดุลพินิจที่จะออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกชดเชยความเสียหายเป็นตัวเงิน หรือมีคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่หรือมีคำสั่งให้ออกไปพร้อมทั้งชดเชยเป็นค่าเสียหาย

เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษผู้กระทำความผิด การใช้ดุลพินิจของศาลในการออกคำสั่งกับผู้บุกรุกว่าจะเรียกให้ชดเชยเป็นค่าเสียหายหรือจะมีคำสั่งขับไล่ให้ออกไป ให้พิจารณาถึงความเหมาะสมแต่ละกรณีไป ซึ่งพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้น หากการบุกรุกนั้นก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนน้อยผู้บุกรุกสามารถที่จะชดเชยค่าเสียหายได้ ก็ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้บุกรุกชดเชยเป็นค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินได้ แต่ถ้าความเสียหายที่เกิดจากการบุกรุก

ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก ความเสียหายดังกล่าวผู้บุกรุกไม่สามารถที่จะชดเชยได้เพียงพอ ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปนอกพื้นที่ และในการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกนั้นให้เป็นวิธีการดำเนินคดีทางแพ่ง คือ การชดเชยค่าเสียหายเป็นตัวเงิน หรือมีคำสั่งให้ออกไปจากพื้นที่ที่บุกรุก แต่ทั้งนี้ถ้าหากไม่สามารถดำเนินคดีในทางแพ่งได้แล้วก็ให้ดำเนินคดีในทางอาญาต่อไป

2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

แม้เป็นประเทศที่ใช้ระบบ Common Law แต่ได้มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้และการจัดการทรัพย์สินของส่วนรวม ไว้อย่างละเอียด โดยอยู่ในรูปกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาคำว่า Public Domain หรือ Public Lands หมายถึงที่ดินที่ไม่เคยโอนไปจากการเป็นเจ้าของของรัฐ ซึ่งมีความหมายเดียวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าของไทยนั่นเอง ที่ดินรกร้างว่างเปล่าถูกสงวนไว้เป็นอุทยานแห่งชาติและป่าของชาติ หรือบางแห่งมีการเข้าใช้เป็นพิเศษโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ การพลังงาน หรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ ซึ่งเมื่อสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ดังกล่าวแล้ว ก็จะไม่เป็น Public Domain อีกต่อไป ซึ่ง Public Domain มิได้มีอยู่เพื่อประโยชน์ของเอกชน แต่มีอยู่เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน (In Trust for All the People of All the States) ทรัพย์สินประเภทนี้รัฐมีอำนาจจัดการอย่างเต็มที่ อาจขายให้เอกชนก็ได้ ให้เช่า ให้ใช้ หรือประกาศเขตสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ ในอดีตรัฐได้สนับสนุนให้ประชาชนเข้าพัฒนาที่ดินของรัฐเป็นอย่างมาก มีระบบการอนุญาต (Permit System) ให้เอกชนเข้าไปดำเนินการต่างๆ ได้ แต่ในระยะหลังนี้จะมีการพูดถึง Public Domain ในลักษณะที่เป็นพื้นที่คุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมมากขึ้น¹⁸

ที่ดินสาธารณะตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ¹⁹ คือ

- 1) ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของสหรัฐอเมริกาหรือที่ดินในส่วนที่ดำเนินการเป็นสวนสาธารณะแห่งชาติที่ดินที่เป็นเขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่าแห่งชาติ และที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ
- 2) ที่ดินอื่นที่สหรัฐอเมริกถือกรรมสิทธิ์ ยกเว้นที่ดินที่อยู่ในทวีปอื่นและที่ดินเขตแดนที่เม็กซิโกอ้างว่าไม่ใช่ที่ดินสาธารณะภายใต้กฎหมายสหรัฐอเมริกา

จากความหมายดังกล่าวที่ดินสาธารณะที่เป็นสาธารณสมบัติของรัฐ คือ ที่ดินที่รัฐมีกรรมสิทธิ์และยึดถือไว้ถึงแม้ว่าแต่ละรัฐสามารถออกกฎหมายใช้บังคับในรัฐของตนเองก็ตาม แต่กฎหมายที่ดินของรัฐในแต่ละมลรัฐย่อมต้องสอดคล้องกับอำนาจของรัฐบาลกลางภายใต้รัฐธรรมนูญ

¹⁸ American Jurisprudence vol.63 2nd ed (NewYork : Jurisprudence,1972) , p.36

¹⁹ Cameron v. United states.148 US 301.37L.ED459,13.S.Ct.595(March,27,1893),p.42

เกี่ยวกับสิทธิการครอบครองที่ดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อที่ 5 ได้กล่าวถึงสิทธิการครอบครองที่ดินของตนเองว่าให้เอกชนมีสิทธิในการครอบครองที่ดินของตนเอง และให้มีสิทธิเสรีภาพในการซื้อที่ดินและเอกชนสามารถเข้าครอบครองที่ดินได้อย่างถูกต้องโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ ซึ่งมีการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการบุกรุก โดยให้ผู้นุกรุกชดเชยค่าเสียหายเป็นตัวแทนแก่เจ้าของที่ดินแม้จะมีการบุกรุกเข้ามาเป็นครั้งคราวก็ตาม ทั้งนี้ มีการฟ้องร้องในคดีบุกรุกหากศาลเห็นว่าเป็นการไม่สมควรศาลสามารถยกฟ้องได้ เช่น เจ้าของที่ดินได้รับเงินชดเชยที่เกิดจากการบุกรุกแล้ว แต่ก็ยังมีการดำเนินคดีฟ้องร้องเพื่อจะได้รับชดเชยค่าเสียหายอีก

1) การใช้เป็นที่ดินสาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาข้อที่ 5 ได้กล่าวว่า ที่ดินของเอกชนสามารถตกเป็นที่ดินสาธารณะได้หลังจากที่เอกชนได้รับการชดเชยเป็นตัวแทนแล้ว²⁰

2) การสร้างที่อยู่อาศัยในป่าของรัฐหากมีผู้ใดบุกรุกเข้ามาสร้างที่อยู่อาศัยในป่าไม่ว่าจะสร้างเป็นการชั่วคราวหรือถาวร เพื่อเป็นการป้องกันรักษาป่าไม้ให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ที่สุด ดูแลรักษาสัตว์ป่าให้รอดพ้นจากการถูกทำร้ายอีกทั้งดูแลแหล่งต้นน้ำลำธารให้คงอยู่ความเป็นธรรมชาติมากที่สุดรัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมดูแลเพื่อรักษาประโยชน์ทรัพย์สินของประเทศ จึงมีการเข้ามาควบคุมโดยมีการแบ่งเขตอย่างชัดเจนระหว่างพื้นที่ที่บุกรุกป่าโดยเอกชนและเขตพื้นที่ที่เป็นของป่า ห้ามรุกกล้าเข้ามาในพื้นที่เขตดังกล่าวเพื่อเป็นแหล่งอนุรักษ์ของสัตว์ป่า ต้นไม้ แหล่งน้ำลำธารไม่ให้ถูกทำลาย²¹

การคุ้มครองที่ดินของรัฐ

สำหรับการคุ้มครองที่ดินของรัฐในต่างประเทศของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา การใช้ที่ดิน การยึดถือครอบครอง หรือการพัฒนาในสวนใดส่วนหนึ่งในที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการใช้อำนาจหน้าที่หรือการฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์ กฎหมาย หรือเจตนาละเมิดต่อหลักเกณฑ์กฎหมายในการให้การคุ้มครองที่ดินของรัฐ หรือที่เป็นทรัพย์สินในที่ดินของรัฐ จะต้องถูกดำเนินคดีทั้งปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

²⁰ Callies, Freilich, and Roberts, Ibid. p.285

²¹ Ibid., p.790

ภายใต้กฎหมายสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติการดำเนินคดีอาญาในความผิดเฉพาะ เช่น การละเมิดกฎหมายป่าไม้ การตัดไม้ทำลายป่า การบุกรุกที่ดินป่าไม้แห่งชาติ การยึดถือครองด้วยการล้อมรั้ว หรือการกีดกันที่ดินของรัฐ เป็นต้น

บุคคลใดที่ไม่ได้รับอนุญาตบุกรุก ทำลาย ทำให้เสียหาย ที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องถูกดำเนินคดีลงโทษ หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีการบุกรุกที่ดินของรัฐบาลกลางแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีอาญาที่เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐบาลกลาง ซึ่งคดีบุกรุกที่ดินของรัฐบาลกลางเริ่มจากพนักงานอัยการของรัฐบาลกลางยื่นฟ้องผู้บุกรุกตกเป็นจำเลยในคดีของรัฐต่อศาล การยื่นฟ้องในคดีบุกรุกนี้ต้องมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษร และขั้นตอนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีนี้ทั้งหมดถือเป็นข้อมูลสาธารณะที่สามารถตรวจสอบและขอข้อมูลได้จากศาล จากแหล่งที่บันทึกรวบรวมข้อมูล หรือจากบุคคลที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบให้ข้อมูลเกี่ยวกับคดีบุกรุกนั้น

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐบาลกลางบทที่ 18 ข้อที่ 1382 ได้กล่าวว่าการเข้าสู่สถานที่ของราชการ กองทัพบก กองทัพเรือ หรือเข้าสู่สถานที่ของหน่วยลาดตระเวนชายฝั่งหรือเข้าไปสู่สถานที่ที่เป็นกรม กอง หน่วยเก็บสรรพาวุธ สถานีบังคับต่าง ๆ อันมีข้อกำหนดของกฎหมายระบุว่า ห้ามบุคคลใดเข้าไป

ในกรณีที่บุคคลใดก็ตามได้บุกรุกเข้าไปในพื้นที่ของหน่วยราชการหรือในพื้นที่ที่กำหนดขอบเขตห้ามเข้าไปในกรม กอง หรือหน่วยสรรพาวุธ หอบังคับ หน่วยราชการใหญ่ ๆ หลังจากที่มีการบุกรุกดังกล่าวได้มีการบังคับให้บุคคลนั้นออกไปนอกพื้นที่แล้ว และหากบุคคลดังกล่าวทำการบุกรุกเข้ามาอีก เจ้าหน้าที่ที่ดูแลหรือบุคคลที่ดูแลหน่วยงานนั้นจะต้องระงับโทษ และจะต้องมีการปรับภายใต้บทบัญญัติอันนี้ หรือจำคุกไม่ต่ำกว่า 6 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อมีการบุกรุกดังกล่าวเกิดขึ้น จะมีการแจ้งแก่ผู้บุกรุกให้ทราบโดยทางไปรษณีย์ หรือบางครั้งอาจมีการนำหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางเอง เมื่อผู้บุกรุกได้รับทราบการแจ้งแล้ว ผู้บุกรุกที่ดินจะให้การปฏิเสธหรือไม่ยอมรับหมาย การปฏิเสธของผู้ถูกกล่าวหา ไม่ยอมรับหมายของคดีบุกรุก จะทำได้ต่อเมื่อผู้บุกรุกร้องขอต่อศาลพร้อมแจ้งเหตุผลให้ศาลทราบ การปฏิเสธไม่ยอมรับหมายนั้น หากศาลเห็นว่า หมายแจ้งนั้นไม่ถูกต้อง ศาลก็จะมีคำสั่งให้ส่งหมายในคดีนั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่หากผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าบุกรุกไม่ต้องการการรับแจ้งโดยวิธีส่งหมาย แต่ต้องการให้รัฐบาลกลางแจ้งให้ทราบโดยวิธีผ่านทางสื่อไปรษณีย์หรือโดยวิธีอื่น จะต้องแจ้งแก่หน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลนี้เพื่อจะได้มีการพิจารณาคดีต่อไป ในขั้นตอนการนำตัวมาขึ้นศาล เมื่อบุคคลหนึ่งถูกฟ้องเป็นคดีของรัฐบาลกลางแล้ว การดำเนินคดีจะกลับไปสู่จุดเริ่มต้น ณ ที่ที่ผู้นั้นกระทำความผิด โดยศาลจะกำหนดวันและเวลาเริ่มคดีโดยการไต่สวนตามวันและเวลาที่ศาล

กำหนด เพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้แก่ผู้บุกรุก โดยศาลจะเรียกคู่กรณีทั้งสองฝ่าย อัน ได้แก่ ผู้ที่ถูกกล่าวหาและผู้แจ้งข้อกล่าวหามารับทราบประเด็นข้อพิพาทว่า มีประเด็นใดบ้าง ผู้ถูกกล่าวหาจะยอมรับหรือปฏิเสธประเด็นใด รวมทั้งกำหนดมูลค่าประกัน และแจ้งให้ทราบถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่สามารถได้รับคำปรึกษาจากทนายความได้ ซึ่งในวันดังกล่าวศาลจะกำหนดวันเริ่มต้นทำการไต่สวน โดยผู้ถูกกล่าวหาต้องให้สัญญาว่าจะกลับมาต่อคู่คดีในศาล ในการตั้งข้อกล่าวหาที่มาฟังในศาลนั้น ผู้พิพากษาจะถามผู้ถูกกล่าวหาว่า จะยอมรับหรือปฏิเสธในประเด็นใด แจ้งให้ทราบถึงสิทธิตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ส่วนมากแล้วผู้ถูกกล่าวหาจะให้การปฏิเสธไม่ยอมรับว่า ได้กระทำความผิดก่อนเสมอ และกลับคำให้การว่า ได้กระทำความผิดในภายหลังก่อนมีการไต่สวน กฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาให้การเช่นนั้นได้ และหลังจากที่ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการปล่อยตัวส่วนการเรียกร้องผลตอบแทน ในกรณีที่รัฐบาลกลางชนะในคดีต่าง ๆ จะมีหน่วยงานเป็นผู้เรียกร้องผลตอบแทนให้กับรัฐบาลกลาง

กรณีการบุกรุกป่าอุทยานแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ดูแลป่าอุทยานแห่งชาตินั้น หัวหน้าหรือเจ้าหน้าที่ของอุทยานป่าไม่มีสิทธิในการออกกฎหมายกำกับ เสริม เกี่ยวกับการห้ามบุกรุกที่ดินของอุทยานแห่งชาติได้ สำหรับค่าเสียหายในการละเมิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของราชการผู้ที่จะผิดไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่บุกรุกเข้าไปในที่ดินของรัฐไม่ว่าจะกระทำโดยประมาทหรือจงใจ ซึ่งการกระทำความผิดนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย แก่รัฐ

กล่าวโดยสรุป การเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อการบุกรุกอุทยานแห่งชาติ พิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบุกรุกโดยตรง รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากการบุกรุกโดยทางอ้อม ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปเพื่อการบำรุงแก้ไขด้วย และในการคำนวณเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องมีหลักฐานที่เป็นหนังสือแสดงถึงความเสียหายเป็นจำนวนเท่าใดมากแล้วอ้างอิงยืนยันถึงที่มาที่ไปเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าว การประเมินค่าเสียหายต้องให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย โดยมีการประเมินจากทรัพย์สินหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เป็นเอกสารประเมินมูลค่าแห่งทรัพย์สินนั้น การประเมินค่าเสียหายแก่ทรัพย์สินของอุทยานป่าไม้ที่สามารถเรียกได้นั้น รวมถึงการคำนวณความเสียหายที่เกิดแก่ต้นไม้โดยคำนวณความเสียหายจากขนาดของลำต้นว่าขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ และประเมินราคาตามชนิดความสำคัญของต้นไม้ที่มีราคาแพง ได้แก่ ต้นมะฮอกกานี ต้นโอ๊ก ต้นสัก

การบังคับใช้กฎหมาย

ส่วนมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายในต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มีดังนี้

ในประเทศอังกฤษ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของแผ่นดิน (Crown Land) มีส่วนราชการที่รับผิดชอบในการดูแล เช่น The Board of Trade, The Forestry Commissioners เป็นต้น และตามกฎหมาย The Crown Estate Act 1961 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐเพื่อจัดการดูแลที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินขึ้นเรียกว่า “The Crown Estate Commissioners”

ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีสำนักงานจัดการที่ดิน โดยมีเลขาธิการฝ่ายดำเนินการทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องที่ดินของรัฐผ่านสำนักงานจัดการที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักงานจัดการที่ดินมีอำนาจหน้าที่จัดการปฏิบัติงานตามที่เลขาธิการกำหนดในการจัดการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐและทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ²²

²² 43 USCS 1731 (a)

บทที่ 3

นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในประเทศไทย

1. นโยบายการจัดการที่ดินในประเทศไทย

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของมนุษย์ถือเป็นชีวะปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุด และเมื่อมนุษย์ได้มาอยู่ร่วมกัน เป็นกลุ่ม เป็นชุมชน เป็นเมืองและท้ายสุดก่อให้เกิดรัฐขึ้น จำเป็นต้องมีระบบกฎหมายและเงื่อนไขในการอยู่อาศัยร่วมกันที่เรียกว่าระบบกฎหมายเกิดขึ้น ไม่มีรัฐใดในโลกที่ไม่มีกฎหมายเป็นแต่เพียงมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกันเท่านั้น กฎเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอันเป็นปัจจัยในการดำรงชีพถือเป็นกฎหมายที่รัฐให้ความสำคัญมากที่สุดประการหนึ่ง โดยรัฐจะต้องกำหนดนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม ส่วนวิธีการที่รัฐจะดำเนินกิจการต่างๆ อันเป็นภาระของรัฐให้บรรลุเป้าหมายจำเป็นที่จะต้องวางนโยบายที่ชัดเจนเหมาะสม ดังนั้น กฎหมายและนโยบายจึงเป็นสองสิ่งที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง จำเป็นต้องใช้กฎหมายและนโยบายประกอบกัน โดยที่นโยบายต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันเมื่อกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเหมาะสมเพียงพอกับสถานการณ์รัฐก็ต้องกลับมาทบทวนนโยบายหรือปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ต่อไป ซึ่งการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยได้ดำเนินการโดยใช้นโยบายและกฎหมายควบคู่กันมานับแต่ครั้งโบราณ ดังนี้

1.1 การบริหารจัดการที่ดินของรัฐแต่ครั้งโบราณ (พ.ศ. 1762 - 2435)

อาณาจักรสุโขทัยซึ่งมีกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีและเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรเริ่มต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. 1762 ลักษณะเศรษฐกิจของสุโขทัยขึ้นอยู่กับการเพาะปลูกเป็นหลัก¹ ในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหง(ระหว่าง พ.ศ.1820 – 1860) พระองค์ทรงปกครองบ้านเมืองในรูปบิดาปกครองบุตร ทรงดำเนินรัฐประศาสนโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยให้พลเมืองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ได้พืชผลมาเป็นปัจจัยในการดำรงชีพ พ่อควรแก่การครองชีพในสมัยนั้น เมื่อราษฎรเข้าบุกเบิกหักร้างถางพงจนเพาะปลูกได้ผลประโยชน์แล้ว ก็โปรดให้

¹ กระทบ ทองธรรมชาติ และคณะ 2533 หน้า 165

ที่คตินั้นๆ เป็นของผู้ออกแรงออกทุน ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า “เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทางเพื่อนจูงวัว ไปค้า จี๋ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ ใครจักใคร่ค้าผ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล้ล้มตายหายกว่าเหย้าเรือนพ่อเชื้อเสื่อค้ำมันข้างขอ ลูกเมียเหย้าข้าว ไพร่ฟ้าชาวไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น.....

.....สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางหลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน.....

.....เบื้องตะวันออกเมืองสุโขทัยนี้ มีพิหาร มีปูครุ มีทะเลหลวงมีป่าหมาก ป่าพลู มีไร่ มีนา มีถีนมีถ่าน มีบ้านใหญ่บ้านเล็ก มีป่าม่วงมีป่าขาม ฝูงมดั่งแกลิ่งเบื่องดินนอนเมืองสุโขทัยนี้ มีตลาดปสาน มีพระอจันนะ มีปราสาท มีป่าหมากพร้าว ป่าหมากกลาง มีไร่มีนา มีถีนมีถ่าน มีบ้านใหญ่บ้านเล็กเบื่องหัวนอนเมืองสุโขทัยนี้ มีกฏพิหารปูครุอยู่ มีศรีตงส์ มีป่าพร้าวป่าลางมีป่าม่วงป่าขาม ...”²

โดยสรุปความหมายตามหลักศิลาจารึก เมื่อเจ้าของผู้ก่สร้างที่ดินตายลง ก็ยอมรับรองให้ทายาทบุตรหลานสืบมรดกตกทอดต่อกันไป แต่ในสมัยนี้ไม่ปรากฏว่ามีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแต่อย่างใด คงเพราะในสมัยนี้ผู้คนพลเมืองมีไม่มาก แผ่นดินกว้างขวางมีสภาพเป็นป่าโดยทั่วไปสุดแต่กำลังของผู้ใดจะเข้าหักร้างถางพง ไม่มีเหตุการณ์ทะเลาะวิวาทแย่งชิงที่ดินที่ทำกินกัน

ภายหลังจากอาณาจักรอยุธยาได้สถาปนาขึ้นใน พ.ศ. 1893 อาณาจักรสุโขทัยก็เริ่มเสื่อมอำนาจอาณาจักรอยุธยาได้ขยายอำนาจผนวกอาณาจักรสุโขทัยรวมเข้าไว้ และอาณาจักรอยุธยาดำรงความเป็นราชธานี อยู่เป็นเวลา 417 ปี มีแนวคิดด้านนโยบายที่ดิน ที่สำคัญหลายเรื่อง

ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ได้กำหนดการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา³ มีขุนเกษตรราชการเป็นเสนาบดีกรมนา ในสมัยนี้ขุนเกษตรราชการได้รับพระบรมราชโองการให้ตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ว่าด้วยเรื่องการไรรณาและสัตว์พาหนะ⁴ ซึ่งมีเรื่องนโยบายที่ดินรวมอยู่ด้วย โดยเฉพาะบทที่ 35, 42 และ 43 ดังนี้

“กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 มาตราที่ 33 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้ใดก่สร้างเล็กรั้งที่ไรรณาเรียกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากร ไปดูที่ไรรณา เรียกสวนที่ก่สร้างนั้นให้รู้มากและน้อยให้เสนา นายระวาง นายอากรเขียน โฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้งก่สร้างนั้นให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้นก่สร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบ

² กรมศิลปากร 2515 หน้า 7-9

³ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ 2533 หน้า 166

⁴ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2535 หน้า 6

ก่อสร้างเล็กรั้งทำตามอำเภอใจเองมิได้บอกเสนา นายระวาง นายอากรจับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นตั้งไซ้ร ใหลงโทษ 6 สถาน”

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 บัญญัติไว้ว่า “ที่ในแวนแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยาหาคิดภพนพรัตนราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้ แลมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนมันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่เลื่อมทำไว้เป็นค่านับ ให้เป็นสิทธิแก่มันแต่มันหากไปราชการสุขทุกข์ประการใดก็คืนกลับมาแล้วมันจะเข้ามาอยู่เล่าไซ้ร ให้คืนมันอยู่เพราะมันมิได้ซัดที่นั่นเสีย ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปี ไซ้ร ให้แขวงจรัราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่อย่าให้ที่นั่นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่งถ้าที่นั่นมันปลูกต้นไม้อัญมณี อันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค้ำต้นไม้ที่นั่นถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ให้บำเหน็จซึ่งมันพุนนั้น โดยควรส่วนที่นั่นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย”

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 43 มาตรา 1 มีบัญญัติไว้ว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแวนแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยาไซ้ที่ราษฎร อย่านให้ซื้อขายแก่กันอย่าละไว้ให้เป็นทำเลเปล่า และให้นายบ้าน นายอำเภอ แขวง และนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองชำระอยู่นานก็ดี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้น เป็นไร่เป็นสวน มันได้ปลูกต้นไม้สรรพอัญมณีในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรแก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล ”

ตามบทกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จทั้ง 3 บทนี้ ได้วางหลักการไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ ต้องไปบอกเสนา นายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะก่อสร้าง เล็กรั้งขึ้นเป็นไร่นาสวน คือ ไปบอกค่านับขออนุญาตก่อน ให้เสนา นายระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นเขียนใบอนุญาต ซึ่งเรียกว่า “โฉนด” ให้ผู้ขอซื้อถือไว้เป็นหนังสือคู่มือสำหรับที่ถ้าหากราษฎรเข้าไปทำในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนก็ถือเป็นการผิดโทษ 6 สถาน โดย “โฉนด” ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จเป็นใบอนุญาต ที่นายเสนา นายระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เขียนใบอนุญาต โฉนดให้ผู้ขอที่ดินถือถือไว้เป็นคู่มือสำหรับที่มิได้หมายความว่า ผู้ถือโฉนดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังเช่นในปัจจุบัน แต่ออกให้เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี โดยที่ที่ดินทั้งในและนอกเมืองในแวนแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ราษฎรเป็นผู้ถือครองในฐานะผู้อาศัย เสียภาษีเป็นเสมือนค่าเช่า ห้ามมิให้ซื้อขายซึ่งกันและกัน ผู้ที่จะได้ที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจอง หรือทางราชการจัดให้ ดังนั้น การที่ราษฎรจะได้ที่ดินอยู่อาศัยและทำประโยชน์จึงทำได้ 2 วิธีคือ

- 1) ขออนุญาตเข้าไปเองตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35
- 2) พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้เข้าไปตามนัยแห่งบทที่ 43

ตามบทกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จทั้ง 3 บทนี้ จะครอบคลุมถึงนโยบายที่ดิน 3 ด้าน คือ (1) การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (2) การทอดทิ้งที่ดิน (3) การเก็บภาษีที่ดิน

การจับจองที่ดินนั้น ก็ไม่ได้จำกัดเนื้อที่ถือครองไว้ ใครมีกำลังเท่าไรก็ทำเอาตามแต่กำลังและความสามารถที่จะอำนวยให้ แต่ที่ดินในกรุงศรีอยุธยา นั้นหากจับจองเป็นเจ้าของเพียงแต่มีสิทธิทำกินเท่านั้น หากมีความกัน ผู้เข้ามาทำกินทีหลังต้องชดใช้ค่าเสียหายให้ และต้องกินที่ดินให้ห้ามซื้อขายแก่กัน ส่วนที่ดินนอกกรุงศรีอยุธยาถ้าว่างเปล่าลง ก็ให้เจ้าหน้าที่จัดคนเข้าอยู่อาศัยเสียเมื่อทำได้ผลให้ลดอากรในปีแรก เพื่อจูงใจให้คนเข้าทำกินเพิ่มขึ้น จากนั้นจึงค่อยเก็บอากรในปีต่อไป⁵

หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่ดินดังกล่าวนี้ คือ กรมนาซึ่งเป็นกรมหนึ่งใน จตุสดมภ์ คือ กรมเมือง (กรมเวียง) กรมวัง กรมคลัง และกรมนา ทั้ง 4 กรม เป็นกรมใหญ่ประจำอยู่ส่วนกลาง ผู้บังคับบัญชาเป็นตำแหน่งเสนาบดี

ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991-2031) ได้ทรงตั้งเสนาบดีเพิ่มอีก 2 ตำแหน่ง ในหนังสือพระราชพงสาวดารใช้คำว่า “เอาทหารเป็นสมุหกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก” คือ ทรงแต่งตั้งกระทรวงกลาโหมเป็นหัวหน้าราชการฝ่ายทหารทั่วไปกระทรวงหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนทั่วไปกระทรวงหนึ่ง เสนาบดีทั้ง 2 กระทรวง นี้มียศเป็นอัครมหาเสนาบดีสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ ส่วนเสนาบดีจตุสดมภ์นั้นก็ได้พระราชทานนามใหม่ใน พระราชพงสาวดารใช้คำว่า “เอาขุนเมืองเป็นพระนครบาล เอาขุนวังเป็นพระธรรมาธิกรณ์ เอาขุนนาเป็นพระเกษตรราชบดี เอาขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดี ให้ถือศักดินาหมื่น”⁶

ในสมัยพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ. 2175) เรียกตำแหน่งเสนาบดีกรมนาว่า เจ้าพระยาพลเทพเสนาบดีศรีไชยนพรัตน์เกษตรราชบดีอภัยพิริยะบรากรมพาหุ นามเจ้าพระยาพลเทพ นามนี้ได้ใช้ตลอดมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ และได้มีการตราพระธรรมนูญตรากระทรวงขึ้นสำหรับใช้ในตำแหน่งเกษตรราชบดี 9 ดวง มีตรา 2 ดวง ที่เกี่ยวข้องกับงานที่ดิน คือ ตราเทพดา ทรงเครื่องยืนบนแท่นถือเส้นเชือก ใช้ไปรังวัดนาและชันสูตรนาซึ่งวิวาทกัน และใช้ไปพระราชทานนาให้แก่ผู้มีบำเหน็จความชอบ กับตรานักลืออั้งคัลรูปพราหมณ์ทรงเครื่องแบกไถสำหรับใช้ไปเล็กร้างดงพงแขม

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ของกรมนาในสมัยกรุงศรีอยุธยามีอยู่กว้างขวางทั้งในหน้าที่บริหารและหน้าที่ตุลาการ ในทางบริหาร มีหน้าที่จัดที่ดินซึ่งยังรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎรเข้าก่อสร้างให้มีประโยชน์ขึ้น เขียนโฉนดไว้แก่ผู้ก่อสร้างที่ดิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการชลประทานเก็บ

⁵ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 หน้า 16-17

⁶ จากหนังสือพระราชพงสาวดารฉบับราชหัตถเลขา หน้า 459-461

ทางข้าวจ้างหลวง จัดเรื่องที่ดินเพื่อการศาสนาและแก่บุคคล ส่วนในทางตุลาการมีหน้าที่ระงับคดีวิวาทในเรื่องที่ดิน เช่น แย่งนากันทำ รวมถึงระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการลักเครื่องมือทำนา ลักแอก ลักไถ เป็นต้น

ภายหลังกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าใน พ.ศ. 2310 แล้ว สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ย้ายราชธานีมาอยู่ที่กรุงธนบุรี อาณาจักรธนบุรีดำรงอยู่ได้ 15 ปีเนื่องจากในสมัยกรุงธนบุรีได้อยู่ในช่วงการทำสงครามเพื่อป้องกันการรุกรานการปกครองก็ยังมียึดแบบอย่างจากสมัยอยุธยา⁷ ไม่ปรากฏจากหลักฐานว่านโยบายที่ดินได้เปลี่ยนแปลงจากสมัยอยุธยา นอกจากนั้นนโยบายที่ดิน ในสมัยต่อมาคือ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นในรัชกาลที่ 1 ยังคงลักษณะการปกครองเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา ดังนั้น ตัวบทกฎหมายที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา จึงคงใช้ต่อกันมาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะกฎหมายที่ดินได้ใช้สืบเนื่องกันมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอยู่หัว) คือกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35, 42 และ 43 ระบอบการปกครองบ้านเมืองไทยในยุคนั้นอยู่ในรูปสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระเจ้าแผ่นดินก็เท่ากับรัฐ ส่วนหน่วยบริหารราชการได้แบ่งออกเป็นรูปจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา กิจกรรมฝ่ายที่ดินสังกัดอยู่ในกรมนา ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวงเก็บหางข้าวค่านาจากราษฎรเป็นพนักงานซื้อข้าวขึ้นฉางหลวงเมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินขึ้นก็ตกในอำนาจของศาล กรมนาเป็นผู้พิจารณาตัดสินการจัดที่ดินให้บุคคลเข้าจับจองทำประโยชน์ในสมัยรัชกาลที่ 1 จึงเป็นไปตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จดังกล่าว⁸ ในรัชกาลที่ 2 รูปแบบการปกครองเช่นเดียวกับรัชกาลที่ 1 คือจตุสดมภ์ พระองค์ทรงพิจารณาเห็นว่า ควรให้เจ้าของสวน เจ้าของนาเสียภาษีอากรด้วยความเป็นธรรมเพื่อไม่ให้มาก ไม่ให้น้อยเกินสมควร จึงมีประเพณีซ้ำ ๆ นาน ๆ เจ้าพนักงานก็จะออกไปเดินสวนกันครั้งหนึ่ง การเดินนานั้นคล้ายกับการเดินสวน แต่ในรัชกาลที่ 2 ยังไม่ได้เก็บค่านา ให้เก็บหางข้าวตามอย่างโบราณลักษณะเก็บหางข้าว นั้น คือ ราษฎรทำนาได้ข้าวมากน้อยเท่าใดก็แบ่งส่วนให้เป็นภาคหลวงตามสมควร ในรัชกาลนี้ โปรดเกล้าฯ ให้เก็บภาคหลวงไร่ละ 2 สัดครึ่งเจ้าของนาต้องขนข้าวอันเป็นส่วนหางข้าวมาส่งยังหลวงเองลักษณะการเก็บหางข้าว นั้น กำหนดเป็น 2 อย่างคือ นานในที่ใดอาศัยได้ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า กำหนดค่านั้นว่าน้ำท่า วิธีเก็บหางข้าว เก็บด้วยวิธีโคคู่ คือ นับจำนวนโค (กระบือ) โดยเอาเกณฑ์จำนวนโคขึ้นต้นเป็นอัตราหางข้าวที่จะต้องเสียนา อีกอย่างหนึ่งซึ่งอาศัยแต่น้ำฝนอย่างเดียว คือ เป็นตอนน้ำขึ้นไปไม่ถึงวิธีเก็บหางข้าว เรียกว่า นาอย่างฟางลอยคือ กำหนดเอาเป็น ท้องที่ที่ได้ทำนาจริงๆ และที่ได้ผล ถ้าไม่ได้ผลไม่เก็บ ฉะนั้น ข้าหลวง

⁷ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ และคณะ 2533 หน้า 167

⁸ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 หน้า 16-17

ดินนา เมื่อสำรวจรู้จำนวนนาเสร็จแล้ว ก็ออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของนาหนังสือเรียกว่า “ตราแดง” ให้แก่นาโคกู่ ส่วนที่ออกสำหรับนาฟางลอยเรียกว่า “หนังสือใบจอง” จึงเห็นได้ว่าการจัดที่ดินสมัยนั้น มุ่งในแง่สำรวจตรวจเก็บภาษีอากรจากที่ดินมากกว่าที่ให้การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ สำหรับผู้ที่จะออกไปเก็บค่านาเรียกว่า “เสนา” กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเดิมเสนาเป็นผู้ออกใบจอง ค่าธรรมเนียมเป็นของเสนา ต่อมาข้าหลวงกรมนามีหน้าที่ออกใบจอง และค่าธรรมเนียมจองเป็นของรัฐ”⁹ ในสมัยรัชกาลที่ 3 พระองค์ทรงยึดแนวพระราชปฏิบัติด้านการจัดที่ดิน เช่นเดียวกับในสมัยรัชกาลที่ 2 และได้โปรดเกล้าฯ ให้เก็บค่านาเป็นตัวแทนข้าวเปลือกเพื่อจะไม่ให้ราษฎรได้รับความลำบาก เพราะเดิมต้องขนข้าวมาส่งถึงฉางหลวงจึงได้เรียกว่า “ค่านา” ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา”¹⁰ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ประเทศไทยเริ่มมีการคบค้าสมาคมกับต่างประเทศมากขึ้น ภาวะเศรษฐกิจของประเทศจึงค่อย ๆ แปรสภาพจากการผลิต เพื่อเลี้ยงตัวเองมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าทั้ง ๆ ที่แต่เดิมไทยสามารถยืนได้ด้วยตนเองเนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของประเทศ และเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2398 ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) ระหว่างประเทศไทยและประเทศอังกฤษ¹¹ การที่รัชกาลที่ 4 ทรงตัดสินใจยอมทำสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศอย่างเสียเปรียบ ใน พ.ศ. 2398 นั้น จึงเป็นการตัดสินใจด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าอย่างอื่นเมื่อเป็นเช่นนี้พระองค์จึงทรงออกประกาศว่า ด้วยเขตที่ซึ่งฝรั่งจะเช่าหรือ ซื้อได้ (พ.ศ. 2399) โดยระบุไว้ว่า “ที่ดินที่อยู่ในพระนครและห่างกำแพงพระนครออกไปเพียง สองร้อยเส้นเข้ามาโดยรอบในเขตเท่านั้น ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี แต่จะให้เช่าอยู่นั้นได้ไม่ห้าม” ขณะเดียวกันพระองค์ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการขุดคลองเพื่อใช้เป็นที่ทำสวนไร่นาด้วย “ทำห้องทุ่งริมคลองขุดใหม่ ตั้งแต่บางขวางไปออกบ้านจิวราชนั้นเป็นแขวงเมืองนนทบุรี เมืองนครไชยศรี เดิมรกร้างว่างเปล่าอยู่หาผู้มีเป็นเจ้าของไม่ ครั้นเมื่อขุดคลองไปตลอดแล้ว ข้าพเจ้าได้สั่งเจ้าพระยาวรวิงศ์มหาโกษาธิบดี ว่าที่พระคลังผู้เป็นแม่กองขุดคลอง ให้จับจองที่ว่างเปล่านั้นเป็นที่นา อยู่ในแขวงเมืองนนทบุรี” ในรัชกาลนี้ นอกจากข้าวเป็นสินค้าออกสำคัญแล้ว พระองค์ยังทรงสนับสนุนเกลือให้ปลูกอ้อย ทำน้ำตาลเพื่อส่งเสริมให้เศรษฐกิจไทยดีขึ้น ฉะนั้นคลองที่ขุดจึงมีจุดประสงค์เพื่อการส่งอ้อย และน้ำตาลด้วย”¹² ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ช่วงต้น ได้พยายามที่จะจำกัดการจับจองที่เพื่อ มิให้ปล่อยรกร้างว่างเปล่า โดยระยะระยะเวลาไว้ และเพื่อเป็นการจูงใจให้คนเร่งทำการผลิตมากขึ้น จึงมอบสิทธิพิเศษแก่ราษฎรที่ได้จ่ายเงินออกแรงช่วยในการขุดคลอง

⁹ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525 หน้า 22

¹⁰ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 หน้า 6

¹¹ คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี 2525 หน้า 91

¹² กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 หน้า 33

โดยเพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก 2 ปี เป็น 5 ปีด้วยกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ราคาที่ดินริมคลอง โดยเฉพาะบริเวณใกล้ ๆ กรุงเทพมหานคร จึงมีราคาสูงขึ้น ฉะนั้นที่ดินบริเวณริมคลองซึ่งใช้ในการทำนาจึงพลอยกลายเป็นย่านสินค้าไปด้วย การขุดคลองซึ่งแต่เดิมเป็นโครงการสาธารณะของรัฐบาล จึงกลายเป็นโครงการเอกชนเช่นกัน โดยมีพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูง และคนจีนที่ร่ำรวย ตั้งบริษัทดำเนินการเช่นใน ร.ศ.105 (พ.ศ.2430) นั้น บริษัท ขุดคลองและคูนาสยามก็ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลองบริเวณทุ่งรังสิต ไปจนถึงนครนายกในการขุดและซ่อมแซมคลองนี้ บริษัทผู้ดำเนินการได้รับสิทธิพิเศษให้จับจองที่ดินริมคลองทั้งสองฝั่ง ระยะเวลาจากฝั่งคลองข้างละ 1 เส้น เพื่อจำหน่ายให้กับชาวไร่ชาวนา โดยจะออกใบสำคัญให้เรียกว่า “ใบตรอก” เพื่อไว้ไปขอรับโฉนดกับเจ้าหน้าที่ และยังได้รับสิทธิให้เก็บค่าธรรมเนียมแก่เรือ ที่ผ่านไปมาในคลองนั้นด้วย นอกจากนี้ยังอำนวยความสะดวกให้กับบริษัท ถ้าหากเป็นความกั้นจนถึงทูลเกล้าฯถวายฎีกา ต่อมาในปี พ.ศ. 2418 มีการจัดตั้งกองทำแผนที่¹³ ซึ่งในปี พ.ศ. 2427 พระวิภาคภูวดล (เจมส์ ฟิตซรอย แมกคาร์ธี เอสไควร์) ได้เดินทางไปรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบแผนที่ประเทศสยาม เมื่อเดินทางจากที่ราบสูงโคราช สู่หนองคายได้รายงานเหตุการณ์ไว้ดังนี้“ จากภูไท (Pu Thai Song) เส้นทางช่วงแรกที่ผ่านมาป่าไม้ต้นเดี่ยว ไม่น่าสนใจนักแต่พอเดินไปสักพัก ป่าก็ทึบเข้าทางเดินวกเวียนขรุขระตะปุ่มตะป่ำลำบากแก่เวียนเวียนหัวเป็นอันมากแต่แล้วปุบปับทั้งป่าและทางก็หายไป เราโผล่ออกมาที่บริเวณลานเกลืออันกว้างขวาง ไม่มีต้นไม้แม้แต่ต้นเดียวและร้อนระอุแม้ภูมิประเทศเท่าที่ผ่านมา มีประชากรน้อยมาก แต่มีหลักฐานแสดงว่ามีการเกษตรกรรมอย่างกว้างขวางทั่วไป ที่นั่นมีการทำเหมืองเกลือ ซึ่งมีสะสมอยู่ในปริมาณมากในลานเห็นเป็นแสงเรืองระยิบอยู่บนผิวดิน เหมือนเกลือค้ำข้างแข็งเมื่อมองในเวลาเช้าเขาจะต้องเอาหน้าดินเหล่านี้ใส่ลงในลำรางหยาบๆ ซึ่งโดยมากทำจากลำต้นไม้ขุดให้เป็นโพรงด้านล่างเจาะช่องให้น้ำไหลได้แล้วเอาน้ำที่ละลายผสมกับดินถ่ายจากรางลงภาชนะอื่นทางช่องนั้น ดำเนินกรรมวิธีดังนั้นก็เห็นว่าน้ำนั้นจะไม่มีรสเค็มอยู่อีกต่อไป แล้วนำน้ำในภาชนะนั้นไปทำให้ระเหยแห้งเหลือแต่ผงเกลือไว้”¹⁴ วันที่ 3 กันยายน 2428 (ร.ศ 104) มีการจัดตั้งกรมทำแผนที่ สังกัดกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ มี พระวิภาคภูวดล (เจมส์ ฟิตซรอย แมกคาร์ธี เอสไควร์) เป็นเจ้ากรม (กรมแผนที่ทหาร 2526 หน้า 37) พ.ศ. 2431 มีการขุดคลองรังสิตและคลองซอยต่างๆ โดยบริษัทขุดคลองและคูนาสยาม¹⁵ ใน พ.ศ. 2435 ได้มี

¹³ กรมแผนที่ทหาร 2526 หน้า 37

¹⁴ กรมแผนที่ทหาร 2526 หน้า 71-72

¹⁵ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 หน้า 37

การยกเลิกตำแหน่งสมุหกลาโหมสมุหนายก และระบบจตุสดมภ์ รวมทั้งสภาที่ปรึกษาราชการ แผ่นดิน และกรมลูกขุน¹⁶ โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่¹⁷

1.2 นโยบายที่ดินภายหลังปรับปรุงระบบการปกครองและระบบกฎหมายให้ทันสมัย (พ.ศ 2435- 2475)

1.2.1 นโยบายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2435 – 2453)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรับปรุงสิทธิที่ดินโดยตรา กฎหมายออกใช้บังคับ หลายฉบับ พระองค์ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิของ ผู้ถือครอง ที่ดิน ได้ตรวจบทกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน กระทำในรูปประกาศพระบรมราชโองการบ้าง ในรูป พระราชบัญญัติบ้าง โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เจ้าของที่ดินผู้ลงทุนลงแรงทำประโยชน์ในที่ดิน ได้รับความเป็นธรรมและป้องกันระงับข้อวิวาทบาดหมางเนื่องจากการแย่งสิทธิในที่ดินกัน นโยบายที่ดินและเหตุการณ์ที่สำคัญ ตั้งแต่มีการสถาปนากระทรวงเกษตรพณิชการในปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมามีดังนี้

ได้มีการสถาปนากระทรวงเกษตรพณิชการเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 โดย กรมทำแผนที่โอนไปสังกัดกระทรวงเกษตรพณิชการ ได้มีการสถาปนากรมป่าไม้สังกัด กระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2439 มีพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงเกษตรพณิชการ เมื่อ ปี พ.ศ. 2442 สถาปนากรมทะเบียนที่ดิน สังกัดกระทรวงเกษตรพณิชการเมื่อ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2444 จัดตั้งหอทะเบียนที่ดินเมืองกรุงเทพฯ (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ณ หอสภาการราชประยูร พระราชวังบางปะอิน เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2444¹⁸ เริ่มทำการเดินสำรวจปักที่หมายเขตที่ดินเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2444¹⁹ และในปีเดียวกันนี้ ได้มีการออกโฉนดฉบับแรก ที่ ตำบลบ้านแพ้ว อำเภพระราชวัง แขวงเมืองกรุงเทพฯ เนื้อที่ 89 ไร่ 1 งาน 52 ตารางวา²⁰ ระหว่างปี พ.ศ. 2444 - 2451 ได้มีการจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินขึ้นอีก 9 แห่ง คือ หอทะเบียนที่ดินเมืองนครชัยศรี เมืองชลบุรี เมืองฉะเชิงเทรา เมืองพิษณุโลก เมืองพิชัย (อุตรดิตถ์)เมืองสุพรรณบุรี เมืองปราจีนบุรี

¹⁶ หลวงนรกิจบริการ 2517 หน้า 132-142

¹⁷ 1) มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาในพระองค์ 2) ได้ยกฐานะส่วนราชการที่เป็นกรมขึ้นเป็นกระทรวง รวม 12 กระทรวงเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 คือ (1) กระทรวงมหาดไทย (2) กระทรวงกลาโหม (3) กระทรวงต่างประเทศ (4) กระทรวงวัง (5) กระทรวงนครบาล (6) กระทรวงเกษตรพณิชการ (7) กระทรวงพระคลัง (8) กระทรวงยุติธรรม (9) กระทรวงธรรมการ (10) กระทรวงยุติธรรม (11) กระทรวงโยธาธิการ (12) กระทรวง มุรธาธร

¹⁸ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2535 หน้า 9

¹⁹ กรมที่ดิน 2544 หน้า 85

²⁰ กรมที่ดิน 2537 หน้า 53

เมืองลพบุรี และเมืองอ่างทอง²¹ในปี พ.ศ. 2451 (ร.ศ.127) ได้มีการตราพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 พ.ศ. 2452 กรมทำแผนที่โอนไปสังกัด กรมเสนาธิการทหารบก กระทรวงกลาโหม²²

1.2.2 นโยบายที่ดินสมัยหลังรัชกาลที่ 5 ถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2453 – 2475)

ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 31 วันที่ 17 กรกฎาคม 2457 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ในมาตรา 120 และ 122 ดังนี้

“ มาตรา 120 ที่วางซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้ราษฎรทำการเพาะปลูกนั้น เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะต้องตรวจตราจัดการป้องกันการเกี่ยงแย้งในระหว่างราษฎรที่ไปตั้งทำการเพาะปลูกก่อนได้รับโฉนด ”

“ มาตรา 121 ที่น้ำอันเป็นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะต้องตรวจตรารักษาป้องกันมิให้พืชพันธุ์สัตว์น้ำสูญไป”

“ มาตรา 122 ที่อันเป็นสาธารณะประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปลุกสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกันเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกี่ยงกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว

ในปี พ.ศ. 2457 เปลี่ยนชื่อกรมทำแผนที่เป็นกรมแผนที่ทหารบก²³ โอนกรมป่าไม้มาสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อ พ.ศ.2464²⁴ พ.ศ. 2465 เปลี่ยนชื่อกรมแผนที่ทหารบกเป็นกรมแผนที่²⁵ ในปี พ.ศ. 2473 ได้มีการถ่ายภาพทางอากาศบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา และบริเวณที่ราบสูงนครราชสีมา ผลิตแผนที่ 1 : 50,000 และ 1 : 25,000²⁶ ในสมัยรัชกาลที่ 7 วันที่ 19 เมษายน 2475 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 โดยมีหลักการและเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือการขยายภาษีโรงเรือนให้ครอบคลุมที่ดินด้วยโดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2475 ซึ่งได้ยกเลิกกฎหมาย 4 ฉบับ คือ

²¹ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 หน้า 42

²² กรมแผนที่ทหาร 2526 หน้า 6- 38 และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 หน้า 6-42

²³ กรมแผนที่ทหารบก 2526 หน้า 39

²⁴ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2535 หน้า 11-12

²⁵ กรมแผนที่ทหารบก 2526 หน้า 40

²⁶ กรมแผนที่ทหาร 2526 หน้า 186

1. ประกาศภาษีเรือ โรงเรือนตึกแพ ปีมะเมีย โทศก จุลศักราช 1232
2. ประกาศแก้ไขข้อความในประกาศเก็บภาษีเรือ โรงเรือนตึกแพ ปีมะเมีย โทศกจุลศักราช 1232
3. ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือน โรงเรือน พุทธศักราช 2474
4. ประกาศว่าด้วยการใช้ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือน โรงเรือน พุทธศักราช 2474

1.3 นโยบายที่ดินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ 2475(2475-2504)

วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้มีหลัก 6 ประการในการพัฒนาประเทศ คือ²⁷

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มากที่สุด
3. จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง
4. จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน
5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร”

ต่อมา นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ประกอบด้วยข้อเสนอ 2 ข้อ ส่วนแรกว่าด้วยการเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ ส่วนที่สองว่าด้วยการจัดให้มีการพัฒนาการเศรษฐกิจในส่วนแรก นายปรีดี เสนอให้โอนที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของปัจจุบันในรูปพันธบัตรเงินกู้เป็นการเสนอให้จัดระบบกรรมสิทธิ์ในปัจจุบันการผลิตเสียใหม่โดยล้มชนชั้นศักดินาเจ้าของที่ดินและจำกัดอำนาจของชนชั้นนายทุนลง²⁸ และนายปรีดี พนมยงค์ ได้นำเค้าโครงการนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป แต่พระยามโนปกรณนิติธาดา ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้เก็บเค้าโครงไว้อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เริ่มมีเค้าโครงความคิดมาตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัชกาลที่ 7 นั่นเอง ภายหลังได้มีนโยบายและเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัที่ดินปรากฏมาอย่าง

²⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 1

²⁸ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2524 หน้า 214

ต่อเนื่องดังนี้ในคำแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการในรัฐบาลคณะที่ 5 ซึ่งมีพระยาพลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2476 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินดังนี้²⁹

“กรมเกษตร จะลงมือสำรวจที่ดินว่างเปล่าว่าที่ใดเหมาะแก่การเพาะปลูกอย่างใด กรมป่าไม้ จะจัดทำป่าที่มีอยู่แล้วสมบูรณ์ขึ้นโดยวิธี ปลูก ซ่อม ตัด พัน โคน หรือ กาน ไม้ และ ตัดสะสางพันธุ์ไม้เลื้อยต่างๆที่รกทึบจะจัดสร้างป่าใหม่โดยวิธีเพาะและปลูกไม้ขึ้น จะทำสำหรับ ไม้สักปี หนึ่ง ๆ ไม่น้อยกว่า 3,000 ไร่ ส่วนไม้กระยาเลยก็จะทำบ้างแต่เพียงเล็กน้อยจะทำการ หมายเขตต์และทำแผนที่ป่า เพื่อการสงวนและการอนุญาตการทำไม้ทั่วไปจะวางโครงการ การทำป่าไม้ คือ สำรวจชนิด ขนาด และวางกำหนดเขตต์ให้ราษฎรตัดฟันเป็นปี ๆหรือเป็นคราว ๆ ไป กรมที่ดินและโลหกิจ จะทำการสำรวจและออกโฉนดที่ดินเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปีดำเนินการรังวัดทำแผนที่ สำหรับการออกโฉนดตราจองและประทานบัตร การรังวัดนี้ปีหนึ่งทำงานได้เพียงประมาณ 100,000 ไร่ จะขยายการให้ดินมากขึ้นโดยวิธีถ่วงทางอากาศการเขียนจำลองและทำแผนที่นั้น ก็จะทำให้ ละเอียดยิ่งขึ้น กรมวิทยาศาสตร์ จะทำการแยกธาตุดินที่ทำกรเพาะปลูก”³⁰

ต่อมารัฐบาลคณะที่ 6 โดยพระยาพลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีได้แถลง นโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2477 มีนโยบายที่ดิน ดังนี้

“จัดการสำรวจภูมิประเทศและทรัพย์สินแผ่นดินต่างๆ ไป โดยใช้ผู้ชำนาญตรวจให้ ทราบว่าในท้องที่ใดสมควรแก่การอย่างไรจัดการสำรวจที่ดินว่างเปล่าที่ยังไม่มีเจ้าของ แล้วจัดวาง ระเบียบการจับจองที่ดินให้เหมาะแก่การเพาะปลูกและสมแก่สภาพของบุคคล”³¹ ในปี 2478 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อ ในอำเภอลำลูกกา เป็นรุ่นแรกจำนวน 68 ครอบครั้ว รวมเนื้อที่ 4,019 ไร่ ³² ปี 2478 ได้เริ่มจัดตั้ง สหกรณ์เช่าซื้อที่ดินขึ้นที่จังหวัดปทุมธานี ³³ ต่อมาในปี 2480 ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์นิคม เกษตรกรรมแห่งแรกที่อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่³⁴ ปี 2478 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่า ด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 ลงวันที่ 8 เมษายน 2479 โดยมีเหตุผลว่า สมควรวางวิธีการหวงห้ามที่ดิน

²⁹ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 หน้า 69-70

³⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 22-25

³¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 35

³² กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 หน้า 70

³³ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 หน้า 96

³⁴ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2535 หน้า 262

รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นไว้ ต่อมาในปี 2479 ได้เริ่มมีการสำรวจและจำแนกดินในประเทศไทย โดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตร เช่น กรมการข้าว กรมกสิกรรม³⁵

รัฐบาลคณะที่ 8 โดยพระยาหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2480 มีนโยบายที่ดินว่า “ จะจัดการสำรวจดินในท้องที่ต่างๆ ว่าเหมาะแก่การปลูกพืชชนิดใดบ้างเมื่อได้ทำการทดลองปลูกพืชที่เห็นว่าเหมาะแก่พื้นที่นั้นๆ และเห็นลู่ทางที่จะบังเกิดผลสมประสงค์ก็จะได้นำชักจูงราษฎรบำรุงพื้นที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืชนั้น ๆ ได้ผลเท่าที่ควรจะได้จัดวางระเบียบการจับจองที่ดิน ที่ได้รับการบำรุงจากราชการแล้วให้เป็นที่ไปเพื่อการเพาะปลูกและเหมาะสมแก่อัธภาพของบุคคล”³⁶ เมื่อได้มีการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2483³⁷ พันเอกหลวงพิบูลสงคราม (ยศขณะนั้น) นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอธิบดี กรมประชาสงเคราะห์อีกตำแหน่งหนึ่ง (อธิบดีคนแรก) ได้พิจารณาว่า ในขณะนั้นประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่า มิได้ใช้ทำประโยชน์จำนวนมาก ประชากรส่วนใหญ่อาชีพเป็นเกษตรกรยังยากจน ขาดแคลนที่ดินทำกิน ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่น หากปล่อยทอดทิ้งไว้ก็จะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลและเกิดช่องว่างทางสังคมยิ่งขึ้น จึงได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นแห่งแรกที่อำเภอพระพุทธบาท จ.สระบุรี ในปี 2483³⁸ ต่อมาวันที่ 16 มีนาคม 2485 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 10 ต่อสภาผู้แทนราษฎรมีข้อความเกี่ยวข้องกับที่ดินดังนี้ “ การที่ดิน จะควบคุมที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เป็นที่ไปในทางที่จะบังเกิดผลอันดี โดยร่วมมือกับกระทรวงทบวงกรมเจ้าหน้าที่อื่น เพื่อให้ได้มีการจัดประเภทที่ดินเพื่อผลอันดีในทางเศรษฐกิจ มีการป่าไม้ แร่ เกษตร เป็นต้น จะช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพตามอิสระให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดิน รกร้างว่างเปล่าส่วนที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะจัดให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองเป็นหลักฐานในมือ กับจะปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติใหม่ให้เหมาะสมกับกาลสมัย ”³⁹

³⁵ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2529 หน้า 9

³⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 44

³⁷ กรมประชาสงเคราะห์ 2523 หน้า 1

³⁸ กรมประชาสงเคราะห์ 2528 หน้า 3

³⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 63-64

รัฐบาลชุดที่ 16 โดยนายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2489 มีข้อความเกี่ยวข้องกับที่ดินว่า “ การที่ดิน จะได้เร่งรัดและส่งเสริมบรรดาการกระทำที่ปวง ซึ่งรัฐบาลก่อนได้เริ่มดำเนินการไว้แล้วให้เป็นผลดียิ่งขึ้น เช่น การช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพทางกสิกรรมให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า และการจัดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองโดยรวดเร็ว เป็นต้น ”⁴⁰

ต่อมารัฐบาลคณะที่ 17 โดยนายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2489 มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินว่า “ การที่ดินจะได้เร่งรัดและส่งเสริมบรรดากิจการซึ่งได้ดำเนินอยู่แล้วให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ การให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการจับจองที่ดินเพื่อประกอบการกสิกรรม ตลอดจนการจัดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยรวดเร็ว เป็นต้น”⁴¹ ซึ่งคล้ายคลึงกับนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา

รัฐบาลคณะที่ 18 โดยพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภา เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2490 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินว่า “ส่งเสริมสนับสนุนให้ราษฎรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยและประกอบการเลี้ยงชีพเป็นหลักฐานและช่วยเหลือในเรื่องการขอจับจองและออกหนังสือสำคัญให้รวดเร็วขึ้น”⁴²

ในช่วงรัฐบาลชุดที่ 22 ซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ.2493 กำหนดให้มีการเก็บค่าเช่านาเฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกิน 25 % ของผลผลิต อย่างไรก็ตามการควบคุมค่าเช่านาตามกฎหมายดังกล่าว ไม่ค่อยจะมีผลในทางปฏิบัติมากนัก ได้มีการประกาศใช้ในท้องที่ 18 จังหวัดเท่านั้น⁴³

รัฐบาลคณะที่ 24 โดยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรวันที่ 11 ธันวาคม 2494 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินว่า “ ส่งเสริมช่วยเหลือให้ราษฎรมีที่ดินและเคหสถานบ้านเรือนเป็นกรรมสิทธิ์ของตนตามสมควรแก่อัธภาพ”⁴⁴

⁴⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 86

⁴¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 93

⁴² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 99

⁴³ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2525 หน้า 124

⁴⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 131

รัฐบาลคณะที่ 25 โดยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2495 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินว่า “ขยายส่งเสริมช่วยเหลือให้ประชากรราษฎรมีที่ดินและเคหสถานบ้านเรือนเป็นกรรมสิทธิ์ของตนตามควรแก่อัตรา”⁴⁵ ซึ่งคล้ายคลึงกับที่ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 24 ต่อมารัฐบาลไทยได้ตกลงทำแผนที่ของประเทศไทยร่วมกับรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้เริ่มทำการบินถ่ายภาพจนถึงปี 2501 งานบินถ่ายภาพของประเทศไทยเหนือละติจูด 11 องศา 45 ลิปดาเหนือ ก็แล้วเสร็จ รูปถ่ายมีมาตราส่วนประมาณ 1 : 40,000 และได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม พ.ศ. 2497 ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่ถูกข้อโกงที่ดินให้มีโอกาสเรียกร้องที่ดินของตนคืนมา แต่ได้ยกเลิกในเวลาต่อมาเพราะขัดกับรัฐธรรมนูญที่ใช้ในขณะนั้น

จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการตามหนังสือที่ น.ว.23521/2499 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2499 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในส่วนของจังหวัดหรืออำเภอขึ้นเท่าที่จะมีที่ดินจัดให้ เพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ราษฎรมีที่ดินทำมาหากินเป็นของตนเอง และได้อยู่อาศัยรวมกลุ่มกัน เพื่อให้สะดวกต่อการพัฒนาในภายหลัง⁴⁶ สรุปได้ว่าในช่วงการบริหารประเทศของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม มีการเริ่มต้นของการบริหารที่ดินเป็นระบบมากขึ้น เป็นจุดเริ่มต้นและขยายการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน และคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคม ให้มีการถือครองที่ดินที่เหมาะสมต่อกิจกรรมการใช้ที่ดินเพื่อเป็นนิคมสร้างตนเอง มีส่วนเอื้ออำนวยต่อการปกครองของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่าเกิดจากแรงผลักดันทางการเมืองของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลได้สั่งให้ดำเนินการ

รัฐบาลคณะที่ 28 โดยพลโท ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2501 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินว่า “รัฐบาลนี้จะจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยยึดถือหลักการป้องกันและบำรุงเป็นสำคัญ โดยเฉพาะจะจัดการคุ้มครองป้องกันให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพโดยปราศจากความหวาดระแวงภัย เพื่อการนี้รัฐบาลจะได้จัดกำลังตำรวจ พนักงานปกครองและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพและให้ตำรวจเป็นตำรวจของประชาชน โดยแท้จริงจะจัดการพัฒนาการท้องถิ่น จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้นและจะเร่งรัดดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน ให้เป็นการเหมาะสม”⁴⁷

⁴⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 135

⁴⁶ กรมประชาสงเคราะห์ 2528 หน้า 216-217

⁴⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2540 หน้า 146

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502⁴⁸ ได้สั่งการให้มีการจำแนกประเภทที่ดินขึ้น ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2503 ให้ตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ เป็นกรรมการการจำแนกประเภทที่ดินเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินขึ้นต้นที่จะกำหนดว่า พื้นที่ส่วนใดของประเทศมีความเหมาะสมตามหลักวิชาการที่จะใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมใด พื้นที่ส่วนแรกให้กำหนดเป็นป่าไม้เพื่อรักษาสภาพสมดุลตามธรรมชาติ พื้นที่ส่วนที่สองให้ใช้เพื่อการเกษตรและกิจกรรมอื่น ๆ รวมทั้งการจัดสรรเป็นที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน

1.4 นโยบายที่ดินภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ.2504-2554)

1.4.1 การวางแผนทางการใช้ที่ดินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกิดจากคำแนะนำของธนาคารโลกและที่ปรึกษาชาวอเมริกันในการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่เสนอถึงความจำเป็นที่ต้องอาศัยการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ภายในประเทศ กำลังคนในสาขาวิชาการต่างๆ และเงินทุนเป็นสำคัญ นอกจากนั้นจะต้องวางนโยบาย แนวทาง และมาตรการให้เหมาะสมและมีความชัดเจนเป็นเป้าหมายการพัฒนาระยะยาวเอาไว้เป็นวิสัยทัศน์ร่วมกันของคนทั้งสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงถือเป็นแม่แบบของการวางแผนด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยอย่างเด่นชัด รวมทั้งยังเป็นเป้าหมายร่วมที่คนในสังคมไทยพยายามขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เดินไปในทิศทางเดียวกัน ประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนระยะ 5 ปี ประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2504 ถึงปัจจุบันขณะนี้อยู่ระหว่างการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับ 11 และนับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกาศใช้ผ่านไปแล้วจำนวน 10 แผน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 – พ.ศ.2554 ได้วางแนวทางในด้านการจัดการด้านที่ดินอย่างต่อเนื่องซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับแรกได้ประกาศใช้ในปี 2504 มีนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนไว้อย่างชัดเจนว่า “ การป่าไม้และการจัดสรรที่ดินประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ เป็นเนื้อที่เพาะปลูกในปัจจุบัน 60 ล้านไร่ และเนื้อที่ป่า 187 ล้านไร่ ในจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกนี้มีเกษตรกรทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่เกือบ 20 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้ ร้อยละ 13 ไม่มีที่ทำไร่นาของตนเอง และมีบางส่วนจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน รวมทั้งชาวเขาด้วย ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งเคลื่อนที่ทำลายป่าไม้ของชาติอยู่เรื่อย ลักษณะของการเพาะปลูกในปัจจุบัน ก็เป็นวิธีเพิ่มปริมาณการผลิตโดยการขยายเนื้อที่ออกไป ประกอบกับมีการบุกรุกลักลอบตัดฟันไม่มีค่าเป็น

⁴⁸ สยามบรรณ 2530

จำนวนมาก โดยเหตุนี้ป่าอันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติที่ให้ความอุดมสมบูรณ์แก่ที่ดินเป็นแหล่งเกิดของน้ำ และเป็นแหล่งผลิตไม้ต้องถูกทำลายหมดไปในอัตราสูงเกินสมควรและจะเป็นผลร้ายต่อการเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศชั้นแรก จึงได้แก่การจำแนกประเภทที่ดินออกเป็นที่ทำมาหากินและป่าสงวนทั่วประเทศกับการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน⁴⁹ ในแผนฉบับที่ 2 มุ่งไปในด้านพัฒนาชนบทมีข้อความว่า “โครงการจัดน้ำและที่ดิน เพื่อให้ราษฎรในระดับหมู่บ้านได้มีที่ดินที่สามารถประกอบอาชีพในทางการเกษตรและอาชีพอื่น ๆ ได้สะดวก จึงเป็นการจำเป็นที่จะจัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามโครงการปรับปรุงเรื่องน้ำ และจัดที่ดินในระดับหมู่บ้านให้เหมาะสม เพื่อสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และเป็นหนทางที่จะเพิ่มรายได้ให้ดีขึ้นและเป็นพื้นฐานที่ส่งเสริมระบบธุรกิจให้กับราษฎรต่อไป” นอกจากนี้ในส่วนของนโยบายการเกษตรและสหกรณ์ ได้มีนโยบายเกี่ยวกับที่ดินว่า “ปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน ให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเองเพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพในรูประบบการผลิตเพื่อการค้า มิใช่เพียงเพื่อการบริโภคภายในครอบครัวเท่านั้น รักษาขนาดการถือครองไว้มิให้ลดน้อยลงจนเป็นอันตรายในทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรให้เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ” ในแผนฉบับที่ 3 เน้นนโยบายในสาขาการเกษตรและชลประทานดังข้อความว่า “ ส่วนในด้านระบบถือครองที่ดินนั้นนโยบายด้านนี้คือ เร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินของตนเองกับทั้งป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน ตลอดจนให้ความสำคัญและเชื่อมั่นในเสถียรภาพแก่ผู้ปรับปรุง โครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร และดำเนินมาตรการเป็นพิเศษที่จะช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย ”⁵⁰

สำหรับแผนฉบับที่ 4 ได้มีนโยบายในด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งปรับปรุงด้านกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการปรับปรุงสภาพการผลิตให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเน้นหนักในด้านการใช้ที่ดินให้เหมาะสมสถาบันวิจัยสังคม และสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ⁵¹ ส่วนแผนฉบับที่ 5 ได้มีนโยบาย ปรับโครงสร้างการผลิตด้านการเกษตรจากการเพิ่มผลผลิต “แบบเดิมโดยการขยายพื้นที่เพาะปลูก” มาเป็น “แบบการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต” หรือเน้นการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้มากขึ้น

⁴⁹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 2503 หน้า 54-55

⁵⁰ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 2514 หน้า 51

⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2519 หน้า 161-164

ทั้งนี้ โดยการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินทั้งในและนอกเขตชลประทานแหล่งน้ำ และป่าไม้ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุดรวมถึงการอนุรักษ์เพื่อลดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวด้วย นอกจากนี้จะส่งเสริมให้เลือกปลูกพืช ที่สอดคล้องกับสมรรถนะของดินและให้มีการใช้ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ดี และสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการใช้เทคนิคการผลิตที่เหมาะสมในขบวนการผลิตเพื่อให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่และใช้แรงงานด้านการเกษตรในชนบทมากขึ้น เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน การปฏิรูปที่ดินและการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสประกอบอาชีพการเกษตรได้มั่นคง และจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมซึ่งจะเป็นผลดีต่อผลผลิตทางการเกษตรด้วย⁵²

แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในฉบับที่ 6 โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินให้เหมาะสม โดยการจัดทำแผนการใช้ที่ดินและพัฒนาทรัพยากรที่ดิน และจัดทำระบบข้อมูลที่ดินให้สมบูรณ์ และแบ่งเขตการพัฒนาออกเป็นเขตชลประทานและเขตเกษตรน้ำฝน เพื่อชี้แนะทางเลือกแก่เกษตรกรในการปรับปรุงการใช้ที่ดินของตน และเพื่อเป็นแผนในการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้อง เร่งรัดกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมและสนับสนุนทางด้านธนาคารที่ดินหรือกองทุนปฏิรูปที่ดิน ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินให้เหมาะสม โดยปรับปรุงการประเมินราคาที่ดินให้ได้มาตรฐานเร่งรัดการจำแนกพื้นที่ที่เหมาะสมทางการเกษตรออกจากพื้นที่ป่าไม้ และเร่งรัดการจัดที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ราษฎรใช้ทำกินให้ถูกต้องตามกฎหมาย⁵³ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 7 ได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ดินเพิ่มมากยิ่งขึ้น ได้แก่ เน้นการคุ้มครองเขตเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์เป็นพิเศษ โดยเฉพาะพื้นที่เกษตรที่รัฐบาลได้ลงทุนระบบชลประทานและบริการขั้นพื้นฐานไปแล้วเป็นจำนวนมากให้สามารถทำการเกษตรต่อไปตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อป้องกันการรุกรานและการเก็งกำไรนาที่ดิน ไปใช้ในกิจการอื่นๆ เพิ่มบทบาทของประชาชน และองค์กรประชาชน ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการป้องกันภัยจากธรรมชาติ โดยส่งเสริมให้เกษตรกร ดำเนินการแก้ปัญหาที่ดินที่มีสภาพไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร เช่น ดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ รวมทั้งป้องกันการชะล้างพังทลายของดินอย่างถูกวิธีและลงทุนน้อย โดยหน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนด้านการศึกษาวิจัย และการถ่ายทอดวิธีการไปสู่เกษตรกรให้สามารถปฏิบัติได้ และเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิที่ดินปีละ 810,000 แปลง หรือคิดเป็นพื้นที่ปีละ

⁵² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2524 หน้า 60 - 62

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2529 หน้า 135

4 ล้านไร่ รวมทั้งให้มีการจัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดินให้เป็นระบบเดียวกันทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค⁵⁴

สำหรับแผนพัฒนาฉบับที่ 8 กำหนดให้มีการฟื้นฟูทรัพยากรดินที่ผ่านการใช้ประโยชน์และขาดการดูแลรักษาเพื่อเพิ่มผลผลิตในกิจกรรมการเกษตรอย่างต่อเนื่องและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่แล้ว พื้นที่นาทุ่งทิ้งร้าง รวมทั้งพื้นที่ที่มีปัญหาต่อการเกษตรและดินที่ถูกใช้โดยไม่เหมาะสม เช่น พื้นที่ดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินชายทะเล⁵⁵ ทั้งนี้การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์ยังได้กำหนดต่อเนื่องมาในแผนฉบับที่ 9 โดยให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1.25 ล้านไร่ ตลอดจนลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินไม่น้อยกว่า 5 ล้านไร่ และฟื้นฟูปรับปรุงบำรุงดินที่มีปัญหาทั้งที่เป็นดินเปรี้ยว ดินเค็ม และดินขาดอินทรีย์วัตถุไม่น้อยกว่า 10 ล้านไร่ ในปี 2549 โดยมีแนวทางพิจารณาว่า “กำหนดเขตการใช้ที่ดินในพื้นที่สมควรอนุรักษ์เป็นพื้นที่เกษตรกรรมควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจผ่านมาตรการด้านสินเชื่อ ภาษี และระบบตลาด เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินในพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรแต่มิได้ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร พร้อมทั้งให้มีกลไกสนับสนุนด้านการเงิน เพื่อรับซื้อที่ดินซึ่งเจ้าของประสงค์จะจำหน่ายจ่ายโอนและนำมาให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเช่าทำการเกษตร ฟื้นฟูทรัพยากรดินที่มีปัญหาและเสื่อมโทรม ให้มีความอุดมสมบูรณ์และเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยสนับสนุนกิจกรรมการเกษตรแบบยั่งยืนหรือเกษตรเชิงอนุรักษ์ เพื่อเพิ่มผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและลดการตกค้างของสารเคมีในดินและน้ำ โดยให้ชุมชนมีบทบาทหลักและภาครัฐสนับสนุนด้านวิชาการ⁵⁶

และสุดท้ายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 เป็นการทบทวนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้ฉ้อฉล “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาจากวิกฤตเศรษฐกิจให้ลุกลาม และสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ขณะเดียวกันมุ่งการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

⁵⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2534 หน้า 42,171, 230 - 235

⁵⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ 2539 หน้า 139-145

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 2545 หน้า 63,67-68

ผลการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สรุปได้ว่า ประสบความสำเร็จที่น่าพอใจ เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี เสถียรภาพทางเศรษฐกิจปรับตัวสู่ความมั่นคง ความยากจนลดลง ขณะเดียวกันระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นมาก อันเนื่องมาจากการดำเนินการเสริมสร้างสุขภาพอนามัย การมีหลักประกันสุขภาพที่มีการปรับปรุงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยครอบคลุมคนส่วนใหญ่ของประเทศ และการลดลงของปัญหาเสพติดแต่เศรษฐกิจไทยยังไม่เข้มแข็งและอ่อนไหวต่อความผันผวนของปัจจัยภายนอก ขณะที่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและความโปร่งใสในการบริหารจัดการของภาครัฐ ที่ยังต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายบริบท ทั้งที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศ จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้สามารถปรับตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และแสวงหาประโยชน์อย่างรู้เท่าทัน โลกาภิวัตน์และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทุกภาคส่วนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง พัฒนابนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

1.4.2 นโยบายกำหนดโดยฝ่ายบริหารด้านการจัดการที่ดินที่สำคัญ

1) รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (9 กุมภาพันธ์ 2502 - 8 ธันวาคม 2506) ได้มีมติคณะรัฐมนตรี⁵⁷ คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และเห็นชอบเรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ให้จำแนกพื้นที่ประเทศไทยไว้เป็นป่าไม้ประมาณ 162 ล้านไร่⁵⁸ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเหล่านี้ภายหลังจะต้องประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ วันที่ 7 มกราคม 2507 คณะรัฐมนตรีมีมติ อนุมัติโอนงานจำแนกประเภทที่ดิน จากกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย ไปให้กรมพัฒนาที่ดิน ดำเนินการต่อไป⁵⁹ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เดิม เช่น ป่าไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป⁶⁰

⁵⁷ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2504

⁵⁸ ม.ล.จิรายุส เกษมสันต์ 2521 หน้า 6 สำนักงานคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน พ.ศ.2520

⁵⁹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504

⁶⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 80 วันที่ 3 ตุลาคม 2504

2) รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (9 ธันวาคม 2506 - 14 ตุลาคม 2516) ได้มีมติคณะรัฐมนตรี⁶¹ เรื่องการจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและที่บุกรุกไปทำกินในที่สงวนหวงห้าม กรม. มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ คือ ให้กรมประชาสงเคราะห์เร่งรัดจัดตั้งนิคมประชาสงเคราะห์ในจังหวัดที่ไม่มีนิคมที่มีอยู่แล้วให้เร่งขยายและรับคนเพิ่ม การจัดที่ดินทำนุ การจับจองที่ดินของราษฎร ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการและให้ประสานนโยบายไปทำนองเดียวกัน กรณีราษฎรบุกรุกควรพิจารณาถอนการสงวน หากถอนไม่ได้ก็ให้ราษฎรเช่า และ ถ้าต้องการป่าสงวนไว้ก็ให้หาที่ดินมาให้ราษฎร โดยให้ถือนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรเป็นนโยบายสำคัญของชาติให้ทุกหน่วยราชการให้ความร่วมมือทั้งเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ตามความจำเป็น ส่วนเรื่องงบประมาณให้สำนักงานงบประมาณร่วมพิจารณาสนับสนุน แต่มีข้อจำกัดให้ราษฎรที่รับประโยชน์จากที่ทำกินนี้ได้ที่ดินเป็นของตนเอง และห้ามการโอนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์หรือตกเป็นของนายทุน

3) รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (14 ตุลาคม 2516 – 15 กุมภาพันธ์ 2518) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรี⁶² เรื่อง นโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวร คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในนโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวรตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้เสนอโครงการในรายละเอียดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเป็นการด่วน และให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาสนับสนุนในเรื่องการเงินต่อไปขอเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ เร่งรัดจัดสรรที่ดินสำหรับการเกษตร เพื่อสนองความต้องการของประชาชนและให้พิจารณางบประมาณเป็นพิเศษ ส่วนป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้จัดตั้งกรรมการเพื่อดำเนินการแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่จะจัดบำรุงและสร้างสรรค์ให้เป็นป่าถาวรต่อไปอีกส่วนหนึ่งจะผ่อนผันให้ราษฎรอาศัยอยู่ทำมาหากินแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เรื่องนโยบายอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอว่า ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม ควรมอบให้สถาบันเกษตรกรรับไปดำเนินการในรูปของนิคม และตามนัยกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับป่าสงวนแห่งชาติที่ยังมีสภาพเป็นป่าอยู่ ควรจะพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ในกรณีที่ไม่เป็นการทำลายป่าหรือไม่ทำให้ป่าเสียหาย⁶³

⁶¹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2512

⁶² มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2517

⁶³ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2518

4) รัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (14 มีนาคม 2518 – 20 เมษายน 2519) คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการปลูกสร้างสวนป่าโครงการที่ 2 และ 3 ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และเห็นชอบ เรื่องนโยบายอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ต่อมา นายกรัฐมนตรีมีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้อนุญาตราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติอยู่ทำกินต่อไปได้มิให้มีการจับกุม⁶⁴ ผลต่อเนื่องจากนโยบายทางการเมืองฉบับนี้ พื้นที่ป่าไม้ในระหว่างปี 2519–2521 ถูกบุกรุกทำลายถึงจำนวน 14.5 ล้านไร่ เฉลี่ยปีละ 7.25 ล้านไร่ ซึ่งมีจำนวนเกือบสองเท่าของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกทำลายในระหว่างปี 2516 – 2519 นโยบายในช่วงนี้ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิทับป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก

5) รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (8 ตุลาคม 2519 – 20 ตุลาคม 2520) คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการเรื่องจัดตั้งทบวงที่ดินและมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่างพระราชบัญญัติ เพื่อเสนอต่อสภาการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินต่อไป⁶⁵ และได้มีมติเรื่องการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว กรม. ได้ลงมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ คือ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ รวม 6 ป่า รวมเนื้อที่ประมาณ 740,000 ไร่ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าดังกล่าว โดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 481 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507⁶⁶ ต่อมาได้มีมติเรื่อง ทบวงมติดคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รายงานว่า เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่สามารถสกัดกั้น ให้อยกเลิกมติ กรม. เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 ซึ่งเป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนให้ราษฎรบุกรุกทำลายป่า และเป็นเกราะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย โดยควรเร่งรัดให้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนที่หมดสภาพและเร่งรัด โครงการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่ประกาศให้สามารถปฏิบัติได้รวดเร็ว ภายในระยะเวลาที่กำหนด กับควรจำแนกที่ดินไม่เหมาะสมออกเพื่อกันไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ทุกเขตที่มีการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (ไม่ควรน้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่) สนับสนุนให้มีโครงการถ่ายภาพทางอากาศ เพื่อถ่ายภาพพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศในมาตราส่วน 1 : 15,000 เพื่อใช้ตรวจสอบเขตป่าไม้ที่ถูกบุกรุกได้รวดเร็วขึ้น พร้อมทั้งให้กรมป่าไม้ร่วมกับ

⁶⁴ หนังสือที่ สร. 0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518

⁶⁵ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2520

⁶⁶ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2520

กรมพัฒนาที่ดินตรวจสอบเขตป่าไม้และเขตที่ดินที่จำแนกแล้วให้ถูกต้องตรงกันเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศที่ถูกสัดส่วนต่อไป และสนับสนุนมาตรการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติทั้งระยะสั้น และระยะยาว ตามที่คณะกรรมการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ได้วางมาตรการไว้เพื่อให้ได้ผลอย่างจริงจัง⁶⁷

6) รัฐบาลพลเอก เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (11 พฤศจิกายน 2520 – 3 มีนาคม 2523) ซึ่งเป็นช่วงใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520 – พ.ศ.2524) ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2520 พลเอกเกอริ่งศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายในการประชุมผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด ณ ทำเนียบรัฐบาลให้จังหวัดต่างๆ จัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนจังหวัดละ 1 หมู่บ้านๆ ละ 200 ไร่ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0608/ว.48 ลงวันที่ 21 มกราคม 2521 สั่งการจังหวัดต่างๆ ให้ดำเนินการ ในวันที่ 12 สิงหาคม 2521 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2521) ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 82 (ฉบับพิเศษ) โดยมีสาระสำคัญ คือ การยกเลิกข้อความในข้อ 12 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. 2498 ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวรของชาติให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่งซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำโครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.)⁶⁸

7) รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (3 มีนาคม 2523 – 4 สิงหาคม 2531) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน (ซึ่งร่างโดยคณะอนุกรรมการที่ดิน และผ่านความเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2525) สาระสำคัญของนโยบายฉบับนี้สรุปได้ ดังนี้

ก. พื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจ และจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไปไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่าไม้ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป

⁶⁷ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2520

⁶⁸ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522

ข. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกรวมแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน(Land reclassification) ในพื้นที่ 30 ล้านไร่ให้เสร็จสิ้นภายในสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน สำหรับพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตร ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าต่อไป ส่วนพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน โดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินเป็นหลักเกณฑ์ในการทำโครงการ

ค. พื้นที่ที่ราษฎรไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพเป็นป่าที่สมบูรณ์ ให้กรมป่าไม้ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรักษาพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ง. ผลการจำแนกประเภทที่ดินให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

จ. การดำเนินงานในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับโครงการ ส.ท.ก. และโครงการให้สิทธิทำกิน

ฉ. การจัดที่ดิน ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ตามข้อ (ง.) ให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ใช่ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี

ช. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการตามข้อ ก.ถึงข้อ ฉ. โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประสานงานดูแลและเร่งรัด และคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ควบคุมและติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวจนนโยบายฉบับนี้ ได้มีผลให้มีการดำเนินการ โครงการจำแนกประเภทที่ดินโดยละเอียดเร่งรัด โครงการช่วยเหลือประชาชนให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.) และมีการบินถ่ายภาพทางอากาศในพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในปี 2526 - 2528 พื้นที่ที่ผ่านการจำแนกประเภทที่ดินและจำแนกออกเป็นที่ดินทำกิน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มอบให้กับกรมที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปจัดให้แก่ราษฎรในระยะต่อมา⁶⁹ และในช่วงท้ายของการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติโดย

⁶⁹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525

กำหนดให้มีป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศไทย โดยให้พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 นั้น เป็นป่าไม้เศรษฐกิจร้อยละ 25 และป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15⁷⁰

8) รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี(4 สิงหาคม 2531 – 23 กุมภาพันธ์ 2534) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นพื้นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 ว่า ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อสังเกตไปพิจารณา โดยเห็นควรให้เพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะเขตที่เป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น ส่วนเขตที่เป็นที่ดินทำกินนั้นให้ดำเนินการตามแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ในวันที่ 13 มิถุนายน 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย โดยกำหนดพื้นที่ป่าให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว⁷¹

9) รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (2 มีนาคม 2534 – 23 กันยายน 2535) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคตะวันออก และให้ยกเว้นพื้นที่ที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ ทองคำ เป็นโครงการใหญ่ จำนวน 5 พื้นที่ เว้นแต่เป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้น 1A ซึ่งกำหนดไม่ให้มีการใช้ในทุกระยะ และให้เพิ่มมาตรการการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1A อีกข้อหนึ่งว่า “ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหลีกเลี่ยงการใช้พื้นที่นั้น”⁷² ต่อมาได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535⁷³

10) รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (9 พฤศจิกายน 2540 – 9 กุมภาพันธ์ 2544) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ โดยมีสาระสำคัญในวิธีการ ดังนี้

(1) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้อาวร (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

⁷⁰ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528

⁷¹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2532

⁷² มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2534

⁷³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 109 ตอนที่ 17 วันที่ 5 มีนาคม 2535

(2) เมื่อราษฎรได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้วเห็นว่าตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวรมีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งขึ้น

(3) คณะกรรมการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่ และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควรไม่เกิน 3 นาย โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

(4) การพิจารณาหลักฐานของราษฎรในการพิสูจน์สิทธิ ให้พิจารณาจากหลักฐานที่เป็นเอกสารของทางราชการ หากหลักฐานไม่ชัดเจนให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศโครงการ VAP-21 เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ

(5) ในกรณีที่คณะกรรมการ มีมติว่าราษฎรผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวร ให้ ส.ป.ก. ส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องต่อไป การส่งเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ

(6) ที่ดินเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนพาณิชยกรรม สถานที่ราชการศาสนสถานสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ และส่งเอกสารนั้นให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใน 30 วัน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติ ส่วนเขตเทศบาล และสุขาภิบาลถือว่าแยกเว้นจากเขตปฏิรูปที่ดิน

(7) กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. อาจจะทำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการให้ราษฎรปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นตามความเหมาะสมในที่ดินที่ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก่อนส่งเอกสารดังกล่าว ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(8) ให้มีคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ซึ่งนายกรัฐมนตรี จะแต่งตั้งประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตท้องที่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตท้องที่ และผู้ตรวจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำเขตท้องที่ทั้งนี้ ได้มีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี รวม 6 ฉบับ คือ

“1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 เรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และเขตที่สาธารณประโยชน์

3. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 เรื่องร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ...

4. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน

5. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2532 เรื่องการดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527

6. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2532 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย⁷⁴

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามมติคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเห็นชอบหลักการในกรณีมีการกระทำผิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐตาม มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการ คุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ ดำเนินการฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดด้วย นอกเหนือจากการฟ้องคดีอาญาและให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป⁷⁵ และได้มีมติ เห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและ อุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบมาตรการและแนว ทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งจำแนกเป็น 5 ประเภท ตามที่กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์เสนอ⁷⁶

สำหรับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ตามมติ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้ แห่งชาติได้พิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้แล้ว มีความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็น หลักร่วมกับหลักฐานอื่น และการกำหนดมาตรการการอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ไม่ให้ขยายพื้นที่

⁷⁴ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536

⁷⁵ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2537

⁷⁶ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540

เพิ่มเติม มติคณะกรรมการฯ โดยสรุป ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) พิจารณาปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 เมษายน 2540 วันที่ 22 เมษายน 2540 และวันที่ 29 เมษายน 2540 โดยให้ใช้แนวทางมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2540 เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมทั้งประเทศเป็นฐานในการปรับปรุงและนำความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้ประชุมเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 เกี่ยวกับเรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอโดยมีมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้⁷⁷

11) รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (9 กุมภาพันธ์ 2544 – 19 กันยายน 2549) คณะรัฐมนตรีพิจารณาโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ระยะที่ 4 พ.ศ. 2545 - 2547 ของกระทรวงมหาดไทย แล้วมีมติอนุมัติในหลักการตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 4 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) เป็นประธานกรรมการฯ สำหรับค่าใช้จ่ายของโครงการฯ ให้ใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งจำนวน ในวงเงิน 1,330,727,500 บาท โดยให้ขอตั้งงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจในแต่ละปี และให้กรมที่ดินพิจารณาทบทวนแผนงานตามโครงการฯ ให้สอดคล้องกับวงเงินงบประมาณ โดยทำความเข้าใจในรายละเอียดกับสำนักงานงบประมาณต่อไป แผนการดำเนินงานโครงการดังกล่าว⁷⁸ และได้พิจารณาเรื่องที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ แล้วมีมติตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2 (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาคูศรีพิทักษ์) เป็นประธานกรรมการฯ โดยเห็นชอบให้มีการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งนี้ ให้กรมธนารักษ์สรุปรายละเอียดข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาให้ชัดเจน และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการต่อไป และในระหว่างที่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ได้ข้อยุติ ให้กรมธนารักษ์ดำเนินการในที่ดินประเภทนี้ตามแนวทางปฏิบัติเดิมตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุไปก่อนเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานะของที่ดินสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการยังมีปัญหาความขัดแย้งหลายประเด็น และส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ จึงควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ

⁷⁷ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

⁷⁸ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2544

ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ได้ช้อยุติและแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน อันจะช่วยลดปัญหาความสับสนในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ได้⁷⁹

สำหรับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลังเสนอ เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุสัมฤทธิ์ผลตามนโยบายของรัฐบาล สมควรที่จะนำมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับปรุงรวบรวมให้เป็นมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุเพียงมติเดียว ทั้งนี้ เพื่อสะดวกในการอ้างอิงและถือปฏิบัติ โดยกรมธนารักษ์ได้เพิ่มเติมมาตรการบางส่วนเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุสัมฤทธิ์ผล คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติให้ปรับปรุงจากมติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่เดิมจำนวน 10 มติ มารวมให้เป็นมติเดียว ซึ่งมีมาตรการ โดยสรุปคือ

1. มาตรการที่กำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุต้องดำเนินการ
2. มาตรการที่กำหนดให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ต้องดำเนินการ

3. มาตรการเสริมที่กำหนดให้หน่วยงานอื่นให้การสนับสนุน⁸⁰ ส่วนในด้านการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามโครงการของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จังหวัดกาญจนบุรีเป็นจังหวัดนำร่อง และให้รับประเด็นข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการด้วย ดังนี้

1. ให้กึ่งชั้นตอนกระบวนการพิสูจน์สิทธิโดยให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาผลการพิสูจน์สิทธิตามเดิม และให้เร่งจัดตั้งคณะอนุกรรมการอ่านแปลภาพถ่าย ทางอากาศให้เพียงพอกับปริมาณงานด้วย
2. การพิสูจน์สิทธิให้ กพร.จังหวัดส่งเรื่องให้ กพร.
3. การพิสูจน์สิทธิให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศครั้งแรก หลังจากประกาศให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินของรัฐในแต่ละพื้นที่

4. งบประมาณ ให้ใช้งบกลางของ ศตจ. ที่รองนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีในสัปดาห์หน้าตามที่นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปตรวจราชการที่จังหวัดกาญจนบุรีเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2547 และสั่งการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดินของจังหวัดกาญจนบุรี โดยให้มีการสำรวจพื้นที่และจัดทำแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงการสำรวจ

⁷⁹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2545

⁸⁰ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2547

ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของราษฎรเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎร โดยแต่งตั้งคณะทำงานในส่วนกลางซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธาน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินดังกล่าว คณะทำงานได้จัดให้มีการประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและจังหวัดกาญจนบุรี⁸¹

ในด้านการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ เฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา มหาราชินี ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ โดยโครงการนี้มีสาระสำคัญเพื่อบริหารจัดการป่าไม้หมู่บ้านตามแนวพระราชดำริและเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในวโรกาสพระชนมพรรษาครบ 72 พรรษา หุุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้ และให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล ป้องกันรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ทุกแห่ง⁸²

12) รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (17 ธันวาคม 2551 – 5 สิงหาคม 2554) โดยในวันที่ 20 ตุลาคม 2552 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.... ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาหลังจากผ่านการพิจารณาแล้ว ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.... ตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) เสนอ⁸³ และได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2553⁸⁴ โดยให้ความหมายของ “โฉนดชุมชน” ว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้ และให้ความหมายของ “ชุมชน” ว่ากลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมรวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปีก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนเรียกโดยย่อว่า “ปจช” มีอำนาจหน้าที่เสนอ

⁸¹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2547

⁸² มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547

⁸³ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553

⁸⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง วันที่ 11 มิถุนายน 2553

นโยบายแผนงานและงบประมาณในการดำเนินการโฉนดชุมชน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงาน ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อม ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงาน โฉนดชุมชน ซึ่งเมื่อได้พิจารณาแล้วไม่มีข้อกำหนดใดเป็นการยกเว้นอำนาจการจัดการที่ดินของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อ ปจช. ได้พิจารณาเห็นสมควรจัดให้มีโฉนดชุมชนในที่ดินของรัฐแล้ว การดำเนินการต้องเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายของหน่วยงานที่ครอบครองดูแลที่ดินของรัฐนั้นๆ ชุมชนจะได้รับสิทธิในการจัดสรรทรัพยากรร่วมกัน เช่น การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมรวมทั้งการได้รับการสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพ ตามหลักเกณฑ์ที่ ปจช. กำหนด

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่มีมานาน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินรวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่และสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรมซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง แต่โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีองค์กรหรือสถาบันการเงินใดรับผิดชอบให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในรูปแบบขององค์การมหาชน เพื่อแก้ไขปัญหาและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้อย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ⁸⁵ โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน⁸⁶

⁸⁵ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2554

⁸⁶ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓๓ ก ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔

2. ระบบกฎหมายการรับรองสิทธิการถือครองที่ดินในประเทศไทย

เดิมแต่ครั้งโบราณมา เป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่า ที่ดินในประเทศไทยเป็นสิทธิเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ กิจการในส่วนราชการเกี่ยวข้องกับกิจการในส่วนพระมหากษัตริย์อย่างแยกกันไม่ออก ในส่วนการจัดการที่ดินก็เช่นเดียวกัน ดังนั้นลักษณะการใช้ที่ดินนอกจากเพื่อประโยชน์แห่งรัฐแล้ว ก็ทรงใช้เพื่อประโยชน์ขององค์พระมหากษัตริย์เองนอกจากนี้ยังได้แบ่งปันเพื่อปูนบำเหน็จความชอบให้แก่ข้าราชการหรือให้ราษฎรเข้าทำกิน แต่ทรงสิทธิที่จะขับไล่ได้เสมอโดยไม่ต้องเสียค่าทดแทนแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าในสมัยโบราณนั้น ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีแต่เพียงสิทธิทำกินโดยเสียดำเนินให้แก่รัฐ หรือมีสิทธิอยู่อาศัย ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทรงดำเนินการปรับเปลี่ยนขนบธรรมเนียมประเพณีจารีตปฏิบัติตลอดจนโลกทัศน์ความเชื่อถือจากเดิมให้เป็นแบบใหม่หลายประการ อาทิ ลดการเกณฑ์แรงงานไพร่แล้วใช้วิธีการจ้างแรงงานทำงานต่าง ๆ แทน ทำให้ราษฎรมีโอกาสทำงานของตนเองและมีอิสระในการประกอบอาชีพอื่น ได้กว้างขวางขึ้น ส่งผลเกิดอาชีพต่าง ๆ ตามมาในสังคม นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงฐานะของคนในสังคมและการยกเลิกระบบไพร่ในสมัยต่อมาในส่วนที่เกี่ยวกับโลกทัศน์และภูมิปัญญาของคนในสังคมให้เป็นแบบใหม่พระองค์ได้เริ่มลดพระราชอำนาจและลดความเป็นสมมุติเทพของพระมหากษัตริย์ตามความเชื่อถือ และยอมรับของราษฎรในสังคมจารีตที่เคยยึดถือมา มิใช่พระราชอำนาจของพระองค์ในฐานะองค์พระประมุขเหมือนกษัตริย์สมัยก่อนจารีตบางประการขัดกับการพัฒนาประเทศ หากราษฎรยังมีความเชื่อแบบเดิมอยู่จะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปได้ลำบาก แต่หากความเชื่อถือบางประการที่มีเหตุผลและสอดคล้องกับวิถีปฏิบัติที่เหมาะสม จะทำให้การพัฒนาเป็นไปได้เร็วขึ้นจึงกำหนดแบบแผนการปฏิบัติให้เป็นระบบระเบียบมากขึ้น อาทิ พระมหากษัตริย์ทรงถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ซึ่งแต่ก่อนผู้ถือเป็นแต่เชื้อพระวงศ์ ขุนนางและข้าราชการ แต่เพื่อให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ คือ ผู้หนึ่งที่มีส่วนในการบริหารประเทศ ต้องกระทำการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตด้วย⁸⁷ พระองค์ไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยึดครองที่ดินและที่อยู่อาศัยของราษฎรมาโดยพลการเหมือนแต่ก่อนแต่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจและขอบเขตของกษัตริย์ในการยึดครองที่ดินของราษฎรเพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น⁸⁸ มิได้รับทรัพย์สินเป็นของหลวงแล้วยกให้ผู้ใดตามความพอใจอย่างแต่ก่อนขณะเดียวกันได้ให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรมากขึ้นหากจำเป็นต้องไล่ที่หรือขอที่ดิน

⁸⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 4 เลขที่ 99/3 ร.ศ.83

⁸⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสาร .สบ.4/8 ม.ป.ป.

จะมีการจ่ายค่าที่เดิมและจัดหาที่ใหม่ให้เป็นการทดแทน⁸⁹ นับเป็นการวางระบบการใช้พื้นที่และให้ความเสมอภาคแก่ราษฎรเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ดี การรับรองสิทธิ การถือครองที่ดินของราษฎรในสมัยรัชกาลที่ 4 ก็ยังไม่มี การรับรองสิทธิอย่างเต็มที่ แม้เมื่อมีประกาศขายสวนขายนาคอกแก่กัน จ.ศ. 1228-1229 แล้วก็ตามก็มีได้ แสดงว่าราษฎรมีสิทธิในที่ดินดีกว่ารัฐ ต่อมาในรัชกาลที่ 5 จึงได้มีพระบรมราชโองบายเรื่องขายสวนขายนาคอกไขข้อสงสัยในพระราชบัญญัติ ขายสวนขายนาคอกในรัชกาลที่ 4 ทั้ง 2 ฉบับ ที่ให้ยึดถือโฉนดก็จริง แต่ต้องได้จากผู้มีอำนาจที่จะขายหรือจำหน่ายสิทธิของราษฎรก็ยังเหมือนเมื่อสมัยก่อน จนต่อมาพระองค์ได้ทรงให้ออกข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ศก 117 เป็นการจับจองที่ดินของราษฎรและมีพระบรมราชโองการประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 กำหนดให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์เหมือนนาโคก คือเสียค่าที่หรือค่านาแก่รัฐบาล ทุกๆปี ต่อมาได้มีพัฒนาการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของราษฎร โดยรัฐรับรู้สิทธิในที่ดินของราษฎรมากขึ้นเป็นลำดับ นับแต่นั้นเป็นต้นมาถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกการถือครองที่ดินในประเทศไทยออกเป็น 2 ส่วนอย่างชัดเจน ได้แก่ **ที่ดินของรัฐ** และ **ที่ดินของเอกชน** โดยมีวิวัฒนาการในการรับรองสิทธิของประชาชนรวมทั้งการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมาเป็นลำดับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ถึงในสมัยปัจจุบัน และมีความชัดเจนในเรื่องทรัพย์สินมากยิ่งขึ้นเมื่อรัฐได้ตรากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2475 ซึ่งในการยกร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สินนั้น คณะกรรมการจัดเตรียมร่างได้พิจารณาถึงกฎหมายในสมัยก่อน แนวคำวินิจฉัยของศาล การสอบสวนทั่วไปถึงฐานะของอสังหาริมทรัพย์และเอกสารหลักฐานของท้องถิ่น รวมทั้งข้อเท็จจริงที่สำคัญคือปัญหาเรื่องที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นของแผ่นดิน เพื่อเสนอปัญหาเบื้องต้นไปขอรับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการตรวจสอบชำระเกี่ยวกับเรื่องระบบที่ดิน ขอบเขตของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวความคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัตินี้เป็นเพียงการวางหลักทั่วไปให้เกิดระบบการจัดการที่ชัดเจนเท่านั้นว่า มีการแบ่งแยกทรัพย์สินของรัฐกับทรัพย์สินของเอกชน และแบ่งแยกสาธารณสมบัติกับทรัพย์สินซึ่งมิใช่สาธารณสมบัติ เพื่อให้เกิดระบบการจัดการทรัพย์สินแต่ละประเภทโดยแจ่มชัด ซึ่งในอดีตก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ไว้แล้วไม่ว่าจะเป็นระบบการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ระบบการจัดการที่รกร้างว่างเปล่า ระบบการจัดการที่ดินที่ใช้ในราชการ ระบบการจัดการที่หวงห้ามไว้สำหรับทำอากร หรือระบบการจัดการที่ดินที่มีกฎหมายกำหนดห้ามไม่ให้ผู้ใดจับจอง แต่โดยที่การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดนั้น ทำให้นักความคิดที่ว่า ที่ดินของรัฐมีเพียงประเภทเดียวที่ยอมรับมาโดยตลอดทรัพย์สินของแผ่นดินใดที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา พิจารณาได้

⁸⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ,จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 27 จ.ศ.1230

แตกต่างกันไปแล้วแต่กาลสมัย และแล้วแต่ความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ ในกรณีที่มีบทบัญญัติขัดแย้งโดยกฎหมายทรัพย์สินใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินข้อสงสัยก็ไม่มี แต่ในกรณีใดที่ไม่มีบทบัญญัติขัดแย้งเช่นนั้น ก็มีข้อถกเถียงกันได้ ความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ในเรื่องนี้อาจแยกออกได้เป็นสองแนว คือ

แนวที่หนึ่ง ถือเอาลักษณะ (nature) ของทรัพย์สินเป็นสำคัญ ทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ขึ้นอยู่กับ “ลักษณะ” ของทรัพย์สินนั่นเอง คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและทั้งจะต้องมีลักษณะที่ไม่อาจถือเป็นกรรมสิทธิ์โดยเฉพาะเจาะจงได้

แนวที่สอง ถือเอา “การใช้” ทรัพย์สินเป็นสำคัญ กล่าวคือทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องเป็นทรัพย์สินที่ถูกใช้โดยตรงเพื่อสาธารณะหรือเพื่อบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์แก่บริการสาธารณะ เมื่อใดที่ทรัพย์สินมิได้ถูกใช้เพื่อการดังกล่าวทรัพย์สินนั้นก็ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป

ในความคิดเห็นสองแนวนี้ แนวที่สองเป็นแนวความคิดเห็นที่ได้รับการยอมรับมากกว่าด้วยเหตุผลหลายประการ คือ (1) เป็นทฤษฎีทั่วไปที่ใช้ได้แก่ทรัพย์สินทุกประเภท (2) สะดวกในการปฏิบัติ เพราะการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์เป็นข้อเท็จจริงที่อาจทราบได้แน่นอน และ (3) เป็นแนวความคิดที่สามารถอธิบายเหตุผลได้ง่ายว่าเหตุใดสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงไม่อาจโอนให้แก่กันได้โดยวิธีการตามปกติ⁹⁰

ในการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้มีการแบ่งแยกทรัพย์สินของแผ่นดินโดยชัดแจ้งว่ามี 2 ประเภท คือ 1) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งในการกำหนดความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ การกำหนดให้ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะพิจารณาจากสภาพ (by nature) หรือพิจารณาจากความมุ่งหมาย (by designation) และ 2) สมบัติของแผ่นดิน ซึ่งในปัจจุบันจะเรียกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ในการพิจารณาร่างได้มีการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการกำหนดให้ที่ดินที่ไม่มีผู้ครอบครองซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่เคยมอบให้แก่เอกชนคนใดหรือเป็นที่เข้าใจในปัจจุบันคือ “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือการใช้คำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” (public domain of the State) กับ “ทรัพย์สินของแผ่นดิน” (State property) และการใช้คำว่า “เช่น” หรือ “เป็นต้น” เพื่อที่จะแสดงว่ามีสิ่งอื่นอีกได้ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยของศาลหลวงว่าสิ่งนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

⁹⁰ ธรรมรังษี วรรณโก “ระบบการจัดที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2539), น.30

หลังจากร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่างกฎหมายหลายครั้ง ก็ได้มีการปรับปรุงเป็นบทบัญญัติที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน คือ มาตรา 1304 โดยแต่ละมาตรานั้นจะมีที่มาจากกฎหมายต่างประเทศ กล่าวคือ 1) มาตรา 1304(1) มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา 664 2) มาตรา 1304 (2) และมาตรา 1304 (3) มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 538 วรรคสอง และประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา 106 และมาตรา 659 วรรคสอง 4) มาตรา 1305 มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 2227 และประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา 106 และ 5) มาตรา 1307 มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา 106⁹¹ ซึ่งตามบทบัญญัติใหม่นี้มีความแตกต่างจากร่างเดิมหลายประการ กล่าวคือ ได้ตัดบทบัญญัติที่กำหนดความหมายของสมบัติของแผ่นดิน (ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา) ออกไปพร้อมทั้งได้กำหนดให้ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งโดยไม่มีบุคคลอื่นซึ่งมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายมาเรียกร่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น ซึ่งเดิมถือเป็นสมบัติของแผ่นดินมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทเดียวกันกับที่ดินรกร้างว่าเปล่าตามมาตรา 1304(1) นอกจากนี้ กรณีที่สำคัญคือ การที่แก้ไขความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินจากเดิมซึ่งกำหนดไว้ว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งตามสภาพ (by nature) หรือโดยความมุ่งหมาย (by designation) ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” โดยตัดข้อความว่า “ตามสภาพหรือโดยความมุ่งหมายออกไป” และตัด (6) ที่กำหนดว่า “ทรัพย์สินอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ของมาตรา 12 เดิมออก (คือมาตรา 1304 ในปัจจุบัน)

นับตั้งแต่บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เห็นว่า ลักษณะที่สำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน “มิไว้เพื่อมหาชน” หรือการพิจารณาถึงประเภทของทรัพย์สินจะต้องพิจารณาจากการมิไว้ ผู้ใช้ประโยชน์และวัตถุประสงค์ของการใช้ หรือความแตกต่างระหว่างการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น อยู่ที่ว่ากลุ่มคนทั่วไปหรือกลุ่มคนที่มีอาชีพร่วมกันเป็นผู้ใช้” หรือพิจารณาจากผู้แทนของแผ่นดินหรือพลเมืองใช้ประโยชน์โดยตรง จากแนวความคิดดังกล่าวจะเน้นความสำคัญในเรื่องการใช้ ว่าใครเป็นผู้ใช้ หน่วยงานของรัฐหรือประชาชนเป็นผู้ใช้ มากกว่าที่จะพิจารณาว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีขอบเขตและความหมายที่แท้จริงเป็นเช่นใด

โดยที่มาตรา 1304 นั้นได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน”

⁹¹ แฟ้มเรื่อง ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 25/2473)

ฉะนั้น ตามความหมายดังกล่าวสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงเป็นที่เข้าใจว่ามีเพียง 2 ประเภทเท่านั้น กล่าวคือ 1) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ 2) ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และเป็นเรื่องที่ยากเมื่อมีความหมายที่จะจัดประเภทของที่ดินหรือทรัพย์สินตามมาตรา 1304(1) ถึงมาตรา 1304 (3) ว่า สมควรจัดให้อยู่ในประเภทใดด้วยหลักเกณฑ์ใด นับแต่มีการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว นักวิชาการได้พยายามแสวงหาหลักเกณฑ์ที่จะอธิบายถึงความแตกต่างระหว่าง “ทรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์” กับ “ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” มาโดยลำดับ เช่น เห็นว่าทรัพย์สินทั้งสองประเภทมีวิธีการใช้ที่แตกต่างกัน กล่าวคือจำพวกที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์มีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ ส่วนอีกจำพวกหนึ่งเป็นทรัพย์สินสงวนไว้เพื่อให้พลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเห็นว่า การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ใช้กับคนทั่วไป แต่การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหมายความว่าสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของคนมีอาชีพร่วมกัน แต่หากว่ามีปัญหาที่ไม่ต้องแยก เพียงแต่อาจจะครอบคลุมไปว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” หรือเห็นว่าจะต้องพิจารณาจากผู้ใช้ประโยชน์ คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน โดยที่การแบ่งแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นเรื่องยุ่งยากและการจำแนกว่าเป็นที่ดินประเภทใด มีฐานะเช่นใดมีความสำคัญเฉพาะแต่ในระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกัน เพื่อให้ทราบว่าผู้ใดมีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในระยะเวลาต่อมา จึงได้มีการกล่าวโดยรวม ๆ ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหลายประเภทคือ (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น (2) ทรัพย์สินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (3) ทรัพย์สินที่มีการสงวนไว้เพื่อจะใช้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (4) ทรัพย์สินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ (5) ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อใช้สำหรับประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

ตั้งแต่หลังจากที่ประเทศไทยได้ติดต่อค้าขายกับต่างประเทศและได้ปรับปรุงระบบกฎหมายให้ทันสมัยทัดเทียมกับต่างประเทศเป็นต้นมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงปัจจุบันนั้น รัฐได้ตรากฎหมายรับรองสิทธิการถือครองของประชาชนและกฎหมายคุ้มครองที่ดินของรัฐที่สำคัญหลายฉบับ ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 กลุ่มดังนี้

2.1 การคุ้มครองรับรองสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชน

2.1.1 พระบรมราชโองการ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ประกาศมา ณ วันที่ 15 กันยายน รัตนโกสินทร์ศก 120 วางระเบียบการที่จะจัดเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ว่าด้วยโฉนดที่ดิน ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดิน ว่าด้วยแก่ทะเบียนโฉนด ว่าด้วยตราแดงใบจองเก่า (ในสมัยรัชกาลที่ 5)

2.1.2 พระราชบัญญัติตราจองที่ดินชั่วคราว รัตนโกสินทร์ศก 121 ประกาศมา ณ วันที่ 27 ธันวาคม รัตนโกสินทร์ศก 121 (ในสมัยรัชกาลที่ 5)

2.1.3 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก 127 ประกาศมา ณ วันที่ 28 เมษายน รัตนโกสินทร์ศก 127 แบ่งเป็น 4 ภาค ได้แก่ ภาค 1 วิธีชำระความพิพาทเรื่องที่ดิน ภาค 2 วิธีการรังวัดที่ดิน ภาค 3 วิธีโอนที่ดินระหว่างรังวัดที่ดินทำแผนที่กับออกโฉนดแผนที่ใหม่ ภาค 4 กฎหมายโฉนดที่ดินซึ่งมีโฉนดแผนที่ ซึ่งในภาค 4 ยังแบ่งหมวดออกเป็น 14 หมวด (ในสมัยรัชกาลที่ 5)

2.1.4 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2 ประกาศมา ณ วันที่ 14 กันยายน พระพุทธศักราช 2459 (ในสมัยรัชกาลที่ 6)

2.1.5 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 3 ประกาศมา ณ วันที่ 12 พฤษภาคม พระพุทธศักราช 2462 (ในสมัยรัชกาลที่ 6)

2.1.6 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ประกาศมา ณ วันที่ 5 เมษายน พระพุทธศักราช 2469 (ในสมัยรัชกาลที่ 7)

2.1.7 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 5) พระพุทธศักราช 2479 ตราไว้ ณ วันที่ 31 ตุลาคม พระพุทธศักราช 2459 (ในสมัยรัชกาลที่ 8)

2.1.8 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พระพุทธศักราช 2479 ตราไว้ ณ วันที่ 7 เมษายน พระพุทธศักราช 2480 (ในสมัยรัชกาลที่ 8)

2.1.9 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พระพุทธศักราช 2486 ตราไว้ ณ วันที่ 31 ธันวาคม พระพุทธศักราช 2486 (ในสมัยรัชกาลที่ 8)

2.1.10 ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497⁹² ในหมวดที่ 2 ของพระราชบัญญัตินี้ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชนเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ คือ “ในขณะนี้ได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินอยู่หลายฉบับ สมควรนำมาประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงเสียใหม่ให้รัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินโดยกว้างขวางเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินถึงปัจจุบันรวม 12 ฉบับ

2.1.11 ในปี 2485 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485⁹³ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยให้ยกเลิก

⁹² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497

⁹³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 59 วันที่ 24 มีนาคม 2485

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504⁹⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย และต้องการนำบทบัญญัติที่ใช้อยู่ร่วมกันได้ ซึ่งเคยกำหนดแยกไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองหรือนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือ ในรูปสหกรณ์ต่าง ๆ นั้น มารวมไว้ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฉบับใหม่นี้เสียด้วยกัน ส่วนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไปนั้น ต้องการให้มีแต่เพียงการกำหนดประเภทนิคมและแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะจัดตั้งนิคมเท่านั้น พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

2.1.24 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518⁹⁵ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางการเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

2.2 กฎหมายคุ้มครองที่ดินของรัฐ

2.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 – มาตรา 1307

2.2.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอแต่นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้

⁹⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2511 เล่ม 85 ตอนที่ 55 (ฉบับพิเศษ)

⁹⁵ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ)

บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับ ที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ส่วนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้จ่ายจาก งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กำหนด

2.2.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณ- สมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ⁹⁶ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐหากมีความประสงค์ใช้ที่ดิน ของรัฐในส่วนใดก็ให้ออกกฎหมายโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเป็นที่ เปิดเผยให้ราษฎรได้รับรู้โดยทั่วไป โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2479 – พ.ศ.2496 ก่อนประมวล กฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้รัฐได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่เพื่อใช้ประโยชน์ของทาง ราชการมีเป็นจำนวนมากครอบคลุมเนื้อที่หลายล้านไร่ ต่อมาเมื่อบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 สำหรับที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้รับรองให้ยังคงเป็นที่หวงห้ามอยู่ต่อไป

2.2.5 พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ⁹⁷ เป็นกฎหมายที่มี สาระสำคัญที่ให้รัฐบาลมีอำนาจกำหนดป่าแห่งใดให้เป็นป่าคุ้มครอง ป่าสงวน หรือการเพิกถอนป่า หลังจากที่ได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ขึ้นใช้บังคับ แล้ว ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ในปี พ.ศ. 2496 และปี พ.ศ. 2497 โดยได้ตราเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497 ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ เป็นการ ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับกาลสมัย เพื่อประโยชน์แก่รัฐ และเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน ประกอบกับในขณะนั้นรัฐมีนโยบายที่จะริบดำเนินการคุ้มครองและสงวนป่าในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นไปโดยด่วน และได้พิจารณาเห็นว่าในการกำหนดป่าใดให้เป็นป่าคุ้มครองหรือป่าสงวน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกานั้น ยังไม่เป็นการรวดเร็วทันเหตุการณ์ สมควรที่จะได้เปลี่ยนเป็นเพียง ออกกฎกระทรวงเพื่อให้ได้ผลเร็วยิ่งขึ้น และในการกำหนดป่าใดเป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวน จะโดยตรา เป็นพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นกฎกระทรวงก็ดี ดำเนินวิธีการเช่นเดียวกัน ซึ่งไม่กระทบกระเทือน หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิของราษฎร ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองและสงวนป่า หากแต่

⁹⁶ ตราไว้ ณ วันที่ 7 เมษายน พุทธศักราช 2479

⁹⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 ตอนที่ 3 วันที่ 3 เมษายน 2482

การเปลี่ยนแปลงเป็นเพียงวิธีการที่จะทำให้การคุ้มครองและสงวนป่าได้เป็นผลโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์แก่รัฐและประชาชน

2.2.6 พระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484⁹⁸ กำหนดบทบัญญัติในมาตรา 4 ว่า “ป่า” หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน”

2.2.7 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติให้บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกัน อำนาจหน้าที่ดังกล่าว รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้ (มาตรา 8) โดยที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะหรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ สำหรับการนำไปใช้เพื่อประโยชน์ราชการกรณีที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองหรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ (มาตรา 8 ทวิ) อย่างไรก็ตามที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้ถอนสภาพแล้ว สามารถนำไปจัดหาผลประโยชน์ ซึ่งในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ เชื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ (มาตรา 10) ทั้งนี้ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ (มาตรา 11) ส่วนการให้สัมปทานเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 12)

2.2.8 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507⁹⁹ สืบเนื่องจากการกำหนดป่าใดให้เป็นป่าคุ้มครอง หรือป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ยังเป็นวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาในการดำเนินการนาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าคุ้มครองและป่าสงวนได้ และบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำความผิดไม่ชัดเจนเป็นช่องทางทำให้ป่าไม้ที่ได้มีการสงวนและคุ้มครองไว้แล้ว และป่าไม้ที่ยังไม่ได้มีการสงวนและคุ้มครองถูกบุกรุกแผ้วถางตัดทำลายไปเป็นจำนวนมาก และยังคงมีการทำลายป่าไม้ในพื้นที่ที่เป็นต้นน้ำลำธารอีกด้วย เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อไม่ให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่ และเศรษฐกิจของ

⁹⁸ ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 ตอนที่ 73 วันที่ 15 ตุลาคม 2484

⁹⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 หน้า 263 วันที่ 28 เมษายน 2507

ประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ขึ้นใช้บังคับ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2581 พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497 ต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติป่า-สงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ใช้บังคับ 29 เมษายน 2522¹⁰⁰ โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติไม่เหมาะสมกับ สภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษ ให้สูงขึ้น และโดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม อัตราโทษตามกฎหมายว่าด้วย ป่าไม้ให้สูงขึ้นด้วย สมควรแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น และได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ใช้บังคับ 12 กันยายน 2528¹⁰¹ โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ รัฐบาลมีนโยบายที่จะช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพ สามารถเข้าทำกินในเขตป่า สงวนแห่งชาติได้โดยไม่เดือดร้อนและโดยมีที่อยู่เป็นหลักแหล่งจึงได้แก้ไขกฎหมายให้ทางราชการ มีอำนาจอนุญาต ให้นำบุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็น คราว ๆ ทั้ง ในระยะสั้นและระยะยาว โดยกำหนดว่าในระยะสั้นอันเป็น การช่วยเหลือชั่วคราวตามความจำเป็น อนุญาตได้คราวละไม่เกินห้าปี นอกจากนั้นได้แก้ไขบทบัญญัติอื่น ๆ ที่ยังไม่เหมาะสมกับสภาพ ความเป็นจริง และสะดวกแก่การปฏิบัติราชการ เช่น อนุญาตให้ทางราชการและองค์การของรัฐใช้ ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวได้ โดยคล่องตัวยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตรา พระราชบัญญัตินี้

2.2.9 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504¹⁰² เพื่อคุ้มครองรักษา ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คง อยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและ ทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป อุทยานแห่งชาติ คือ ที่ดินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ โดยเห็นว่าที่ดินดังกล่าวมี สภาพธรรมชาติเป็นที่น่าจะรักษาให้คงสภาพไว้เพื่อประโยชน์แก่การศึกษา และเพื่อการรื่นรมย์ของ ประชาชนหลักการในการอนุรักษ์ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติคือ การสงวน รักษาสภาพของป่าไว้ เพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์ และรักษาสภาพความกลมกลืนของธรรมชาติ ทั้งป่าไม้ ดิน น้ำ สัตว์ป่า นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปศึกษาและนันทนาการถึงความสวยงามของ

¹⁰⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 124 ฉบับพิเศษ หน้า 1 วันที่ 11 กันยายน 2529

¹⁰¹ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 64 ฉบับพิเศษ หน้า 14 วันที่ 28 เมษายน 2522)

¹⁰² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 80 หน้า 1071 วันที่ 3 ตุลาคม 2504

ธรรมชาติอีกด้วย ดังนั้น หลักในการจัดการอุทยานแห่งชาติ ก็คือการรักษาและฟื้นฟูสภาพป่า และสิ่งมีชีวิตในป่าไว้ตามธรรมชาติ และเปิดพื้นที่บางส่วนเพื่อให้ประชาชนเข้าไปชมความงามของธรรมชาตินั้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงอนุญาตให้ประชาชนเข้าไปในเขตดังกล่าวได้ แต่ต้องปฏิบัติตามมิให้เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือกระทบต่อความเป็นอยู่ของสัตว์ป่า

2.2.10 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518¹⁰³ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอนทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุนั้นโดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้เพื่อการประหยัด และขจัดปัญหางานซ้ำและซ้อนกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นวันที่ 6 มีนาคม 2518 ที่ราชพัสดุเป็นที่ดินของรัฐกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐบาล(มาตรา 5) การบริหารจัดการโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (มาตรา 6) สำหรับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ตราเป็นพระราชบัญญัติส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินธรรมดาดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง(มาตรา 8) ทั้งนี้ ที่ราชพัสดุประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้ามแล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 9)

2.2.11 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 มีแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐบนหลักการที่ว่า “ปัจจุบันรัฐมีพลเมืองเพิ่มมากขึ้น ที่ดินมีจำนวนจำกัดทำให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินและอยู่อาศัยมากขึ้น จึงเกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ที่ดินของรัฐที่ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมเหลือน้อยลง และราษฎรที่ถือครองที่ดินของรัฐโดยอ้างว่ามีสิทธิดีกว่ารัฐดังกล่าว ส่วนมากเป็นเกษตรกรที่ยากจนมีรายได้น้อย ไม่สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาให้ความเป็นธรรมได้ รัฐจึงหาแนวทางแก้ไขปัญหามาในทางบริหาร เพื่อให้ความเป็นธรรมในสังคมอย่างทั่วถึงโดยการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของราษฎรผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐหรือการพิสูจน์สิทธิซึ่งเป็นวิธีการประนีประนอมประสานประโยชน์ระหว่างกัน หากผลการพิสูจน์สิทธิปรากฏว่าราษฎรมีสิทธิดีกว่า รัฐก็จะออกเอกสารสิทธิให้ แต่หากรัฐมีสิทธิในที่ดินดีกว่าราษฎร

¹⁰³ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2518 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54

ก็จะจัดที่ดินในส่วนที่รัฐยังไม่ใช้ประโยชน์ให้ราษฎรผู้บุกรุกเช่าทำกินและอยู่อาศัยต่อไป” ในการพิสูจน์สิทธิประกอบไปด้วยการสอบสวนประกอบกรอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศโดยมีความมุ่งหมายให้ข้อเท็จจริงปรากฏเป็นประจักษ์ด้วยหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนรัฐก็จะดำเนินการแก้ไขปัญหาก็เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

สำหรับมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

1. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐดังนี้

1.1 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือ

1.2 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐแต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

1.3 พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ 1.1) หรือ 1.2) เช่น ส.ค.1 หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

2. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ 1. แล้วปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

2.1 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แจ้งพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.3 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

3. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ 1. แล้วปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กพร. จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

3.1 กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กพร. จังหวัด ให้แจ้งพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

3.2 กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กพร. จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

สำหรับประเด็นหลักในงานวิจัยนี้เป็นการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายจัดการที่ดินของรัฐ อันเป็นผลมาจากการกระจายการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรมส่งผลให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ชับซ้อนทับถมยากแก่การแก้ไขมาเป็นเวลานาน โดยเน้นศึกษาร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. เป็นสำคัญ โดยเฉพาะร่างกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์นำที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐมาจัดให้กับประชาชนโดยการถอนสภาพ ดังนั้น ในสาระสำคัญของการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงเน้นที่ระบบการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ โดยมีสาระสำคัญและรายละเอียดดังนี้

นับแต่รัฐได้ออกประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ซึ่งถือเป็นกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินฉบับแรกตามรัฐประศาสนโยบายให้ประชาชนสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ จากนั้นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สินก็ได้บัญญัติรับรองการมีกรรมสิทธิ์ของประชาชน ตามมาตรา 1334 ว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ซึ่งกรรมสิทธิ์ถือเป็นที่ประชุมแห่งทรัพย์สินทั้งหลายดังที่ปรากฏตามมาตรา 1336 ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย” ในขณะที่รัฐให้ประชาชน จับจองร้องขอมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ในขณะที่เดียวกันเมื่อรัฐประสงค์ในที่ดินบริเวณใดเพื่อประโยชน์ในกิจการใดๆ ของรัฐฯ ก็จะต้องแสดงการหวงกันให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจนเพื่อไม่ให้มีปัญหาการครอบครองซ้ำซ้อน ซึ่งนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เราจะพบถ้อยคำเกี่ยวกับการหวงกันพื้นที่เพื่อใช้

ประโยชน์ราชการที่สำคัญ 3 คำด้วยกันคือ คำว่า “หวงห้าม” โดยทั่วไปอาจหมายถึง การหวงห้าม โดยรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ คำว่า “สงวน” หมายถึง การที่รัฐสงวนที่ดินไว้เพื่อพลเมืองใช้ร่วมกัน และคำว่า “กำหนดเขต” หมายถึง การที่รัฐกำหนดเขตหวงห้ามเพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ

โดยการที่รัฐสงวนหรือหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งสงวน หรือ การหวงห้าม หรือการกำหนดก็มีผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกัน คือ เมื่อมีการสงวนหรือการหวงห้าม หรือการกำหนดที่ดินแล้ว ราษฎรจะจับจองที่ดิน หรือออกเอกสารสิทธินั้นไม่ได้ แม้ในบางกรณีทางราชการจะออกเอกสารหลักฐานให้แก่ราษฎรไปแล้ว ราษฎรจะนำเอกสารนั้นมาอ้างเป็นสำคัญไม่ได้

สรุปคือการที่รัฐสงวนหรือหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งการสงวน หรือการหวงห้าม หรือการกำหนดก็มีผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกัน คือ เมื่อมีการสงวนหรือการหวงห้าม หรือการกำหนดที่ดินแล้ว ราษฎรจะจับจองที่ดิน หรือออกเอกสารสิทธินั้นไม่ได้ แม้ในบางกรณีทางราชการจะออกเอกสารหลักฐานให้แก่ราษฎรไปแล้ว ราษฎรจะนำเอกสารนั้นมาอ้างเป็นสำคัญไม่ได้ โดยระบบการสงวนหวงห้ามที่ดินมีรายละเอียดดังนี้

1. ระบบการสงวนหวงห้ามมีที่ดินของรัฐและการเพิกถอน

1.1 การสงวนห้ามและการเพิกถอนในอดีต

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาถือกันว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่อนุญาตให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัย ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายในระยะเวลาต่อมา ก็ได้มีหลักการทำนองเดียวกันรองรับหลักการนี้มาโดยตลอดว่า การที่ราษฎรจะได้สิทธิในที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ ส่วนวิธีการหรือขั้นตอนในการได้มาซึ่งที่ดินจะมีความแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของสภาพการณ์ในขณะนั้น แล้วแต่กรณี ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าโดยระบบของกฎหมายที่ดินที่มีข้อกำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ ก่อนการได้สิทธิในที่ดินนั้น เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ โดยผลของกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม การสงวนหรือหวงห้ามโดยระบบของกฎหมายนี้เป็นการหวงห้ามโดยทั่วไปเท่านั้น สำหรับการหวงห้ามที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งนั้นในอดีตนั้นมิได้มีพิธีการที่แน่นอน การหวงห้ามที่ออกเป็นกฎหมายโดยตรงก็มี เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรราธิการห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ลงวันที่ 5 ธันวาคม ร.ศ. 123 หรือพระบรมราชโองการประกาศเขตราชนิเวศน์มฤคทายวันและห้ามมิให้ทำอันตรายสัตว์ ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2467 หรือประกาศพระบรมราชโองการให้ที่ตำบลโคโปกหักเป็นที่สำหรับเลี้ยงและผสมโค ลงวันที่ 21 เมษายน ร.ศ. 123¹⁰⁴ หรือการหวงห้ามโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น

¹⁰⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์,กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม น. 122

ประกาศของสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ตเรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของรัฐบาล เมืองตรัง ลงวันที่ 15 มิถุนายน พุทธศักราช 2456 หรือประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน ร.ศ. 129 ประกาศหวงห้ามไว้สำหรับสถานที่ต่าง ๆ ของรัฐบาล และประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ 11/2475 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2475 ยืนยันการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการตามที่ได้เคยหวงห้ามตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาฉบับดังกล่าว ประกาศผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2456 หวงห้ามที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างเปล่าสิ่งปลูกสร้าง สถานที่ทำประโยชน์ของรัฐบาล หรือประกาศปลัดเมืองรักษาการอำเภอเมือง ลงวันที่ 24 กันยายน 2457 หวงห้ามที่ดินเพื่อทำประโยชน์ของรัฐบาล และประกาศสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตลงวันที่ 9 มีนาคม 2470 หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ราชการ

โดยที่ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการหวงห้ามไม่ได้กำหนดไว้ว่า การยกเลิกจะต้องทำโดยวิธีใด ในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีการยกเลิกด้วยวิธีเช่นเดียวกับการหวงห้าม เช่น เมื่อมีประกาศห้ามจับจองที่ดินฯ ร.ศ. 123 แล้ว ต่อมาก็ได้มีประกาศ อนุญาตให้จับจองที่ดินท้องทุ่ง ตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยาลงวันที่ 28 เมษายน ร.ศ. 127 โดยยกเลิกประกาศฉบับเดิมด้วย ฉะนั้น โดยหลักทั่วไป หากจะมีการยกเลิกการหวงห้ามก็น่าจะกระทำในลักษณะเดียวกับการหวงห้าม ในบางครั้งการหวงห้ามที่ดินมิได้ประกาศอย่างเป็นทางการ เพียงแต่มีคำสั่งเป็นการภายในว่าให้หวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการในภายหน้าก็มี¹⁰⁵

สำหรับผลในทางกฎหมายของการหวงห้ามที่ดินต่าง ๆ จะมีผลต่อราษฎรว่าจะจับจองที่ดินเหล่านั้นไม่ได้ แต่หากมีการยกเลิกการหวงห้ามราษฎรก็สามารถจับจองที่ดินเหล่านั้นได้

สำหรับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามนี้ จะแตกต่างกันไป ดังนี้

1. การหวงห้ามเพื่อใช้เป็นที่สำหรับเลี้ยงสัตว์ ก็จะเป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304(2)
2. การหวงห้ามเพื่อสงวนที่ดินไว้เป็นของรัฐบาลหรือทำประโยชน์ของรัฐบาล ก็อาจจะเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา 1304(2) หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304(3)

¹⁰⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์,กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม น. 123

1.2 การสงวนหวงห้ามและการเพิกถอนตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 – ปัจจุบัน

1.2.1 การสงวนหวงห้าม

(1) วิธีการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 กำหนดให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดวัตถุประสงค์การหวงห้าม กำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์และวิธีถอนการหวงห้าม ซึ่งแต่เดิมไม่มีบัญญัติไว้

สำหรับสถานะทางกฎหมายที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีการหวงห้ามแล้วนั้น มีความเห็นแตกต่างกันเป็นหลายแนวทาง ดังนี้

1. ที่ดินที่มีการหวงห้ามและราษฎรยังมีได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่หวงห้ามและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่¹⁰⁶
2. ที่ดินที่มีการหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการและทางราชการได้ปกครองดูแลและเข้าใช้ประโยชน์ตลอดมา ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะมาตรา 1304(3) ป.พ.พ. และเป็นที่ยุติตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
3. ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการจะเป็นที่ยุติหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดินและการใช้ที่ดินหวงห้ามเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น ที่ดินหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและราชการได้ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ดินจะเป็นที่ยุติ สำหรับการหวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้และสภาพที่ดินยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ ที่ดินนั้นไม่เป็นที่ราชพัสดุ
4. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการนั้น ถ้าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ยุติ ที่ดินในส่วนที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และไม่เป็นที่ราชพัสดุ
5. ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ยุติหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ยุติ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้

¹⁰⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 723/2509

ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่มีการหวงห้ามจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรในการดูแล ทั้งนี้เนื่องจากแต่เดิมนั้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะต้องระบุนความประสงค์ที่หวงห้าม และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม การดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวจึงเปลี่ยนจากเดิมมาเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม และที่ดินที่มีการหวงห้ามแล้วนั้นจะพ้นจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและเปลี่ยนองค์กรผู้ดูแล และจะนำมาให้ราษฎรจับจองไม่ได้ เพราะที่ดินที่จับจองจะต้องเป็นที่ดินตามมาตรา 1304(1)

(2) วิธีการหวงห้ามหรือสงวนตามกฎหมายที่ดิน

เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 การหวงห้ามที่ดินจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังต่อไปนี้

- 1) การสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
- 2) การสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2529) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- 3) การสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้ในราชการ โดยเฉพาะ แต่เดิมเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ปัจจุบันกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจจัดที่ดินเป็นของทบวงการเมืองได้

สำหรับผลในทางกฎหมายของที่ดินทั้งสามประเภทที่กล่าวมาแล้วจะมีผลทำให้นำที่ดินไปออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือ โฉนดที่ดินไม่ได้¹⁰⁷ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นที่มีใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือเป็นกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงในองค์กรอื่น ๆ นอกจากกรมที่ดินมาทำหน้าที่จัดที่ดินให้ประชาชน

¹⁰⁷ ข้อ 5 และข้อ 14 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.

(3) วิธีการหวงห้ามตามกฎหมายทางหลวง

การหวงห้ามตามกฎหมายดังกล่าว รัฐมนตรีมีอำนาจสงวนที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลเข้าครอบครองเพื่อประโยชน์แก่ทางได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีการหวงห้ามดังกล่าวแล้วจะมีผลทำให้การดำเนินการใด ๆ ในเขตที่ดินดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง

1.3 การถอนการหวงห้ามหรือการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478

(1) วิธีการถอนการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 และผลในทางกฎหมาย

การถอนการหวงห้ามตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่นเดียวกับการหวงห้าม และให้ถอนการหวงห้าม สำหรับที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ก่อนใช้กฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า แต่เดิมไม่มีพระราชบัญญัติไว้ที่ใดว่าที่หวงห้ามแล้วจะถอนการหวงห้ามมิได้ เมื่อเช่นนั้นแล้วต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งฯ คือว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติแล้วจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ย่อมนำความเดือดร้อนมาให้แก่ราษฎร จึงถือได้ว่าการกำหนดให้มีการถอนการหวงห้ามนี้เป็นการผ่อนคลายหลักการห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1305 ในอีกระดับหนึ่ง เมื่อกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้กำหนดให้มีการถอนการหวงห้ามที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามตามกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น จึงมีปัญหว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันเกิดขึ้นตามธรรมชาติจะเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายได้โดยวิธีใด ปรากฏว่าตามระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485 กำหนดที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คูคลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีไว้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว อยู่ในความหมายของที่ดินราชพัสดุด้วย ซึ่งโดยนัยดังกล่าวจึงอาจถือได้ว่า การสิ้นสุดสภาพโดยธรรมชาติหรือการเลิกใช้เป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินประเภทที่ประชาชนใช้ร่วมกันนี้ด้วย

สำหรับผลในทางกฎหมายของการถอนการหวงห้ามที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นเช่นใด คงจะต้องขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การถอนการหวงห้ามว่าประสงค์จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร อาจจะมีได้ทั้งเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์และเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ดูแล หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์แต่ไม่เปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ดูแล แต่อย่างไรก็ตามหากได้มีการถอนการหวงห้ามโดยมิได้ระบุวัตถุประสงค์โดยแจ้งชัดแล้ว ควรถือว่าที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนแปลงประเภทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองและเป็นการนำที่ดินเข้ามาสู่ระบบการจัดการที่ถูกต้องและเหมาะสม

(2) การถอนสภาพหรือการถอนการหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน

- การถอนสภาพ ตั้งแต่ พ.ศ. 2497 – ก่อน พ.ศ. 2515

แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 (ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2479) ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติรองรับให้การหวงห้ามตามกฎหมายเก่ายังเป็นที่ยังคงต่อไป แต่ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้มีหลักการในเรื่องการถอนการหวงห้ามไว้ มีแต่เฉพาะการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทประชาชนใช้ร่วมกัน ในครั้งนั้นมีผู้เห็นว่า ตั้งแต่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับ (พ.ศ. 2497) หากจะถอนการหวงห้ามที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะคงต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ

ดังนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 เป็นต้นมาจึงถือว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นกรณีตามธรรมชาติ วิถีจัดสร้าง เช่น ถนน หรือรัฐกำหนดหวงห้าม เช่น ที่เลี้ยงสัตว์ จะต้องมีการถอนสภาพเสมอไม่ว่าที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้นเปลี่ยนสภาพโดยลักษณะหรือโดยสภาพธรรมชาติหรือไม่

ส่วนวิธีการถอนสภาพต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และมีแผนที่แนบท้ายด้วยการกำหนดหลักการถอนสภาพดังกล่าวนี้ถือเป็นการขยายขอบเขตการถอนการหวงห้ามในอดีต เพราะการถอนสภาพใช้กับที่ดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันทุกประเภท มิได้มีจำกัดดังเช่นที่ดินที่รัฐได้หวงห้ามไว้เท่านั้น ซึ่งถือเป็นการให้ความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพราะแต่เดิมนั้นที่ดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันที่มีโดยธรรมชาติ สามารถเปลี่ยนประเภท โดยสภาพของธรรมชาติหรือโดยการเลิกใช้ของประชาชนก็ได้

- การถอนสภาพตั้งแต่ พ.ศ. 2515 ถึงปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2515 มีการแก้ไขหลักการในเรื่องการถอนสภาพ โดยกำหนดให้มีการถอนสภาพที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 3 ประเภทคือ 1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน 2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และ 3) ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง¹⁰⁸ ซึ่งการถอนสภาพที่ดินแต่ละประเภทจะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

การถอนสภาพที่ดินประเภทนี้เป็นการรองรับหลักการเดิมก่อนการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งสอดคล้องกับประเภทของที่ดินตามมาตรา 1304(2) แต่ได้กำหนด

¹⁰⁸ มาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 (พ.ศ. 2515)

รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเงื่อนไขและการดำเนินการถอนสภาพดังนี้ คือ 1) ถ้าทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการคงหลักการตามมาตรา 1305 ว่า การโอนจะต้องมีกฎหมายเฉพาะ และ 2) กรณีที่ดินนั้นพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา หลักการดังกล่าวนับเป็นการบัญญัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าแม้กรณีที่ไม่มีการใช้เนื่องจากประชาชนเลิกใช้หรือที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพไปโดยสภาพของธรรมชาติก็ไม่ทำให้ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหมดสิ้นไป

2) การถอนสภาพที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ที่ดินประเภทนี้ หมายถึง ที่ดินตามมาตรา 1304(3) ซึ่งแต่เดิม (ก่อนปี พ.ศ. 2515) ไม่เคยมีการกำหนดการถอนสภาพไว้แต่อย่างใด ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาหากเป็นที่ดินราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ใช้ราชการอยู่และมีการแลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายโอนให้แก่อื่นใช้ราชการหรือด้วยเหตุใด ๆ ต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นชอบและอนุมัติ ก่อนซึ่งการ โอนหรือการแลกเปลี่ยน เป็นการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่ใช้ประโยชน์แต่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น หากมีการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 1305 เช่นเดิม

สำหรับเงื่อนไขการดำเนินการถอนสภาพที่ดินประเภทนี้ตามที่ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2515 จะต้องเป็นกรณีที่ทบวงการเมืองเลิกใช้ และต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามนัยมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 (พ.ศ. 2515)

การถอนสภาพที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนี้ ในช่วงก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้นจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อมีกฎหมายที่ราชพัสดุดำเนินการจัดการในเรื่องถอนสภาพที่ดินประเภทนี้ไว้ด้วย โดยหลักการแล้วการดำเนินการตามนัยของประมวลกฎหมายที่ดินควรจะต้องไม่ใช่อีกต่อไป แต่โดยที่ความหมายของที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ครอบคลุมถึงที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะ ยกเว้นที่ดินขององค์กรปกครองท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ

3) การถอนสภาพที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของ ทบวงการเมือง

มีผู้เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับการถอนการหวงห้ามที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อปี พ.ศ. 2497 ไม่ได้กำหนดหลักการรองรับกฎหมายเดิมไว้เท่า่นั้น โดยไม่รวมถึงกรณีคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งถูกยกเลิกแล้ว (และปัจจุบันมีการสงวนโดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการ ตามมาตรา 8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 (พ.ศ. 2515) และก็ไม่รวมถึงกรณีคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนหรือพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน หรือสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะการสงวนหวงห้ามเป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติหรือรัฐมนตรี หากจะให้มี การถอนการหวงห้ามหรือถอนสภาพโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา คงจะเป็นกรณีไม่สมเหตุสมผล

สำหรับผลในทางกฎหมายของการถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามตามกฎหมายที่ดินนี้ก็จะมิตผลเช่นเดียวกับผลของการถอนการหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กล่าวคือ หากมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่าต้องการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างไรวัตถุประสงค์ในการถอนสภาพจะสามารถแสดงให้เห็นว่าที่ดินดังกล่าวจะมีการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมาย เปลี่ยนแปลงผู้ดูแล หรือผู้ใช้ประโยชน์หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของการถอนสภาพคงจะมีใช้อยู่ที่การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์หรือเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ดูแลเท่านั้น แต่การถอนสภาพเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีสาระสำคัญอยู่ที่ “การมีไว้เพื่อมหาชน” ซึ่งการดำเนินการอันเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมาย หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายโดยเคร่งครัด

(3) การถอนสภาพหรือการถอนการหวงห้ามตามกฎหมายที่ราชพัสดุ

ตามกฎหมายที่ราชพัสดุ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการถอนสภาพไว้ 2 กรณี คือ การถอนสภาพที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และการถอนสภาพการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้ หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการทำนองเดียวกับที่มีแต่เดิมตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง

(2) และมุ่งประสงค์จะใช้ถอนสภาพการเป็นที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะและถอนการหวงห้ามที่ดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ไม่รวมถึงการหวงห้ามที่ดินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. 2497 หรือการขึ้นทะเบียนเพื่อจะให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์

โดยที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ (ซึ่งมีผลให้บังคับหลังพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497) ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามที่ดินไว้เพียง 2 ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง ซึ่งแตกต่างจากประมวลกฎหมายที่ดินที่กำหนดให้มีการถอนสภาพที่ดินทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว และรวมทั้งที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วยจึงมีปัญหาว่าเมื่อกฎหมายที่ราชพัสดุใช้บังคับแล้ว การถอนสภาพที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะและการถอนการหวงห้ามที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะมีใช้บังคับอีกต่อไปหรือไม่ โดยที่เรื่องนี้เป็นกรณีที่สืบเนื่องจากผลในทางกฎหมายของการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า ที่ดินที่หวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวน เมื่อส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์จึงยังไม่เป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวตามประมวลกฎหมายที่ดินยังมีผลใช้บังคับได้สำหรับที่ดินประเภทนี้

(4) การถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามที่ดินประเภทต่าง ๆ นั้นนอกจากจะมีวิธีการที่ได้กล่าวมาตามหลักการทั่วไปแล้ว ยังมีการถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามโดยกรณีพิเศษอีกด้วย อันได้แก่ กรณีที่มีการนำที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ที่ดินที่มีการสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และไม่ถือว่าที่ดินที่ได้มาเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในราชการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และยังได้รับความคุ้มครองมิให้ผู้ใดออกอายุความขึ้นเป็นข้อ

ต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินดังกล่าว นอกจากนั้นการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ก็มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินบางประเภทด้วยเช่นกัน

โดยที่การถอนสภาพที่ดินประเภทนี้เป็นการถอนสภาพที่แตกต่างจากวิธีการอื่น ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น สำหรับการขออนุญาตหาประโยชน์เพื่อระเบิดและข่อยหินที่เขาและที่ภูเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและข่อยหินที่ภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่

จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่สำคัญของการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ที่ความต่อเนื่องจากการจัดการที่ดินนั้น และการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจในเขตพื้นที่เดียวกับองค์กรอื่น ๆ ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการยกเลิกเพิกถอนอำนาจขององค์กรนั้น ๆ ที่มีอยู่แต่อย่างใด

2. ระบบการกำหนดคุ้มครองที่ดินของรัฐและการยกเลิก

2.1 ระบบการกำหนดคุ้มครองที่ดินของรัฐ

แนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในอดีตที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายก็มีเพียงแต่กฎกระทรวงเกษตรราธิการออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ข้อ 7 (ง) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจับจองไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดชั้นสุดท้าย และสอบสวนนั้นจะต้องสอบสวนรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินว่า ที่ดินนั้นจะขออนุญาตให้จับจองได้ หรือเป็นที่ต้องห้ามหรือควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ด้วยว่า ที่ดังกล่าวปรากฏว่ามีพันธุ์ไม้ แร่โลหธาตุ หรือสิ่งหาประโยชน์อันจะมีค่าอย่างอื่นอันควรแก่การที่สงวนที่ดินนั้นไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า เจตนาดังกล่าวเป็นกรณีเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตให้จับจองที่ดินหรือไม่เท่านั้น ต่อมามีการกำหนดพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (เดิมคือป่าสงวน และป่าคุ้มครอง) อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ไม้ถาวรและป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เขตหวงห้ามบริเวณภูเขาและเขา แม่น้ำและลำคลอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

แต่เดิมนั้นพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ได้กำหนดพื้นที่ “ป่า” ซึ่งหมายถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นป่าที่ได้รับคุ้มครองตามกฎหมาย 2 ประเภท คือ ป่าคุ้มครอง และป่าสงวน และการกำหนดป่าให้เป็นป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนนั้น จะต้องมีขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ กล่าวคือจะต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนพิจารณาเขตป่า การปิดประกาศก่อนการสำรวจ และการออกพระราชกฤษฎีกา ต่อมามีการแก้ไขกฎหมายให้ออกเป็นกฎกระทรวงแทน ทั้งนี้ จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีแผนที่แนบท้าย ในระยะเวลาต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และกำหนดให้ป่าคุ้มครองเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จนกว่าจะได้มีการออกกฎกระทรวงตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน ที่ดินที่จะกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นจะต้องเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ซึ่งถือว่าที่ดินดังกล่าวยังอยู่ในความหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามที่เคยกำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองและสงวนป่า การกำหนดป่าให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ จะต้องออกเป็นกฎกระทรวง มีแผนที่แสดงแนวเขตป่าแนบท้ายกฎกระทรวง และจะต้องมีการจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่น พร้อมทั้งปิดสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ให้เป็นที่เปิดเผย ส่วนราชการเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ออกเป็นกฎกระทรวง และจะต้องมีแผนที่แนบท้ายเฉพาะ กรณีเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วนเท่านั้น ปัญหาที่ว่า กรณีที่งอกมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 1304(1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติจนกว่าจะได้ดำเนินการออกกฎกระทรวง และปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดไว้แล้ว

2.1.2 กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

การกำหนดที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพเดิมเพื่อสงวนไว้เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนก็มีวิธีการเช่นเดียวกับการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติเพียงแต่จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแทนที่จะเป็นกฎกระทรวงดังเช่นป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนที่ดินที่จะนำมากำหนดได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ปัญหาที่ว่า การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ โดยมีเขตอุทยานบางส่วนกับที่สาธารณประโยชน์บางส่วน จะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่สาธารณประโยชน์หรือทำให้ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติด้วยหรือไม่ เห็นกันว่า การตราพระราชกฤษฎีกาหนดเขตอุทยาน

แห่งชาติไม่มีผลเป็นการถอนสภาพ เพราะการถอนสภาพต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติตามกฎหมายที่ดิน แต่การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนทับซ้อนกับที่สาธารณประโยชน์ก็ไม่ทำให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเสียไป เพราะที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐและไม่มีผู้ใดสามารถกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติได้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

2.1.3 กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

การกำหนดที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีวิธีการเช่นเดียวกับการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ส่วนการกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ จะกำหนดที่ดินจากบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ร่วมกันและจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2.1.4 การกำหนดตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินตามบทบัญญัติตามมาตรา 9 เป็นที่ดินของรัฐโดยผลของกฎหมาย ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องดำเนินการหรือทำวิธีการหวงห้ามที่ดินนั้นอีก เพราะเป็นที่ดินที่ไม่มีผู้ใดมีสิทธิครอบครอง โดยหลักการแล้วบทบัญญัติในมาตรา 9 จะเป็นการคุ้มครองที่ดินของรัฐที่ไม่ตกอยู่ภายในบังคับกฎหมายเหมืองแร่และกฎหมายป่าไม้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพธรรมชาติของที่ดินนั้น นอกจากนั้นยังได้มีการประกาศหวงห้ามบริเวณที่ภูเขา หรือเขา แม่น้ำ ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทรายเป็นที่หวงห้ามตามมาตรา 9(2) ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะสงวนทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของรัฐมิให้ถูกทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพเพื่อประโยชน์แก่อนุชนรุ่นหลังต่อไป และที่ดินดังกล่าวจะนำไปออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือ โฉนดที่ดินไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การให้ระเบิดหินหรือย่อยหิน หรือในที่ภูเขาหรือเขา หรือคูทรายในแม่น้ำ ถ้าคลองหวงห้ามตามมาตรา 9 มิใช่เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด เพราะได้มีการอนุญาตตามมาตรา 9(2) หรืออนุญาตให้ระเบิดหินลอยที่ไม่ได้อยู่ในเขตภูเขาตามนัยมาตรา 9 (3) และที่ดินที่สามารถนำมาอนุญาตให้ทำประโยชน์ได้จะต้องเป็นที่ดินของรัฐ กล่าวคือ 1) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ 2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีเงื่อนไขว่าการอนุญาตต้องไม่ขัดต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎรสภาพตำบลและผู้มีอำนาจดูแลรักษาไม่ขัดข้อง และพนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย และ 3) ที่ดินที่มีผู้เวนคืนสิทธิให้แก่ราษฎรหรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์

2.1.5 การกำหนดโดยมติของคณะรัฐมนตรี

นอกจากการกำหนดโดยวิธีการตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะรัฐมนตรียังสามารถกำหนดให้ที่ดินบางประเภทเป็นที่ดินที่สงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การกำหนดเขตป่าไม้ถาวร เป็นต้น และผลของการกำหนดดังกล่าว จะมีผลต่อสถานะทางกฎหมายของที่ดินดังกล่าวคือ จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินดังกล่าวไม่ได้

2.2 การยกเลิกการกำหนด

2.2.1 การยกเลิกโดยกฎหมาย

(1) วิธีการตามกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การยกเลิกการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ จะต้องเป็นไปในลักษณะเดียวกับการกำหนดคือ ออกกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาพร้อมทั้งแผนที่แนบท้าย เว้นแต่จะเป็นการเพิกถอนหรือยกเลิกทั้งหมด จึงไม่ต้องมีแผนที่แนบท้าย

(2) วิธีการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน

โดยหลักการแล้วการยกเลิกการกำหนดพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ควรจะต้องเป็นไปตามกฎหมายนั้น แต่มีบางกรณีที่มีการดำเนินการเพื่อจัดที่ดินให้ประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะมีผลเป็นเพิกถอนการกำหนดตามกฎหมาย กล่าวคือ การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ

2.2.2 การยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อได้กำหนดที่ดินแห่งใดให้เป็นพื้นที่ได้รับความคุ้มครองโดยมติคณะรัฐมนตรีแล้ว การยกเลิกจึงต้องดำเนินการโดยวิธีการเช่นเดิมด้วย

จึงสรุปได้ว่าที่สงวนหวงห้ามของรัฐประกอบไปด้วย

1. ที่ดินที่รัฐหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ราชการ เช่น เพื่อใช้ราชการทหาร เพื่อราชการกรมราชทัณฑ์ เพื่อราชการกรมชลประทาน เป็นต้น และเมื่อทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้วที่ดินดังกล่าวก็จะเปลี่ยนเป็นประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ (มาตรา 1304(3)) ส่วนที่ทางราชการยังไม่เข้าใช้ประโยชน์ก็ยังคงเป็นที่สงวนหวงห้ามอยู่ต่อไป

2. ที่ดินที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินประเภทนี้รองรับการใช้ประโยชน์กว้างขวางมากพลเมืองของรัฐทุกคนมีสิทธิใช้ที่ดินดังกล่าวเสมือนกัน เมื่อสงวนแล้วที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อการนี้จะเปลี่ยนประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปตามนัยมาตรา 1304(2) ทันที

3. ที่ดินที่กำหนดเขตเพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

สรุปได้ว่าในระยะเวลาก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ รัฐถือตามลัทธิกฎหมายโบราณว่า ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น แต่ทรงให้ราษฎรได้อยู่อาศัยและทำกิน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงปรับปรุงระบบกฎหมายให้มีความทันสมัยในทัดเทียมอารยะประเทศ และที่สำคัญมากเรื่องหนึ่งได้แก่การตรากฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ภายใต้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ดังที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 มาตรา 61 ว่า " ที่ซึ่งกรรมการอำเภอได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไปแม้ปรากฏในภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่ประสงค์ให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ เช่นเป็นที่ ๆ รัฐบาลหวงห้ามเอาไว้สำหรับประโยชน์ราชการ หรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะตัดไม้ ตัดฟัน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง จะไม่ให้ผู้นั้นจองที่ดิน หรืออีกประการหนึ่ง ถ้าผู้นั้นจองที่มากเกินไปเกินกำลังที่ดินจะสามารถทำให้เกิดผลแก่พื้นที่ได้ จะยอมให้ผู้นั้นจองแต่ที่พอจะทำได้ก็ดี ผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่มีอำนาจที่อ้างว่าตน จะได้จองที่นั้นตามประสงค์เพราะเหตุที่มีใบเหยียบย่ำสำคัญ" ในส่วนการหวงห้ามที่ดินของรัฐยังคงใช้อำนาจผ่านทางฝ่ายปกครอง อันได้แก่ประกาศเสนาบดี ประกาศผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศนายอำเภอในการหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่นเป็นที่ทำการของสำนักราชการบ้านเมือง เพื่อสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้น สำหรับกฎหมายที่ประสงค์ให้เป็นกฎหมายหลักเพื่อกำหนดสิทธิในทรัพย์สินได้ซึ่งได้แก่กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4) โดยเริ่มยกร่างตั้งแต่ปี พ.ศ.2459-2462 (ร.ศ.134) และได้ประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ.2475 ตามมาตรา 1304 มาตรา 1305 มาตรา 1306 มาตรา 1307 มาตรา 1309

โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทรกร้างว่างเปล่ารัฐสามารถกำหนดการใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ สามารถให้ประชาชนได้กรรมสิทธิ์ได้ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด หรือหากรัฐประสงค์จะใช้ประโยชน์ก็จะประกาศหวงห้าม ซึ่งในการหวงห้ามเพื่อประโยชน์ราชการนี้แต่เดิมรัฐให้อำนาจผ่านฝ่ายปกครอง ในรูปแบบการประกาศ เช่น ประกาศ-เสนาบดี ประกาศผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศนายอำเภอ

ต่อมาภายหลังจากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2479 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 โดยให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ตั้งแต่วันที่ประกาศ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2479 กำหนดว่าการหวงห้ามที่ดินจะต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยมีแผนที่แนบท้าย นอกจากนี้ยังได้ตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองที่ของรัฐประเภทรกร้างว่างเปล่านี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่าพุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2484 เป็นต้น และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ การหวงห้ามต้องเป็นไปตามระเบียบเกี่ยวกับการจัดที่ดินที่กำหนดโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ส่วนกฎหมายเฉพาะที่ได้วางรูปแบบการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันมีวัตถุประสงค์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นต้น ก็ได้รับการพัฒนาในรัดกุมเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงเห็นได้ว่ารัฐได้บัญญัติกฎหมายแบ่งแยกประเภทที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ไว้อย่างชัดเจนว่า ส่วนใดให้เอกชนได้กรรมสิทธิ์ ส่วนใครรัฐใช้ประโยชน์ เช่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และส่วนใดให้ประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์ได้ด้วยตนเองโดยตรง



บทที่ 4

วิเคราะห์สภาพปัญหาที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ

จากนโยบายและกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 สรุปได้ว่าในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ในขณะที่ประเทศสยามยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระองค์ได้ทรงปรับปรุงระบบกฎหมายให้มีความทันสมัยทัดเทียมอารยะประเทศ และที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่ง ได้แก่ การตรากฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ภายใต้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ดังที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 มาตรา 61 ที่บัญญัติหลักเกณฑ์การจับจองว่า " ที่ซึ่งกรมการอำเภอได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไปแม้ปรากฏในภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่ประสงค์ให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ เช่นเป็นที่ ๆ รัฐบาลหวงห้ามเอาไว้สำหรับประโยชน์ราชการ หรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟัน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง จะไม่ให้ผู้นั้นจองก็ได้ หรืออีกประการหนึ่ง ถ้าผู้นั้นจองที่มากเกินไปกำลังที่ดินจะสามารถทำให้เกิดผลแก่พื้นที่ได้ จะยอมให้ผู้นั้นจองแต่ที่พอจะทำได้ก็ดี ผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่มีอำนาจที่อ้างว่าตน จะได้จองที่นั้นตามประสงค์เพราะเหตุที่มีใบเหยียบย่ำสำคัญ" ในส่วนการหวงห้ามที่ดินของรัฐยังคงใช้อำนาจผ่านทางฝ่ายปกครอง อันได้แก่ประกาศเสนาบดี ประกาศผู้ว่าการมณฑล ประกาศผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศนายอำเภอ ในการหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น เป็นที่ทำกรของสำนักราชการบ้านเมือง เพื่อสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้น สำหรับกฎหมายหลักเพื่อกำหนดสิทธิในทรัพย์สิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน

ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รัฐสามารถกำหนดการใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ สามารถให้ประชาชนได้รับกรรมสิทธิ์ได้ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด หรือหากรัฐประสงค์จะใช้ประโยชน์ก็จะประกาศหวงห้าม ซึ่งในการหวงห้ามเพื่อประโยชน์ราชการนี้แต่เดิมรัฐให้อำนาจผ่านฝ่ายปกครอง แต่ภายหลังจากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2479 ได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่าเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 โดยให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2479

โดยกำหนดว่าการหวงห้ามที่ดินจะต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกาให้มีแผนที่แนบท้าย นอกจากนี้ยังได้ตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองที่ของรัฐประเภทร้างว่างเปล่านี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2484 เป็นต้น และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ การหวงห้ามต้องเป็นไปตามระเบียบเกี่ยวกับการจัดที่ดินที่กำหนดโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ส่วนกฎหมายเฉพาะที่วางรูปแบบการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีวัตถุประสงค์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นต้น ก็ได้รับการพัฒนาในรัดกุมเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงเห็นได้ว่ารัฐได้บัญญัติกฎหมายแบ่งแยกประเภทที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ไว้อย่างชัดเจนว่า ส่วนใดสามารถให้เอกชนได้รับกรรมสิทธิ์ ส่วนใดรัฐประสงค์ใช้ประโยชน์ เช่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือส่วนใดให้มหาชนได้เข้าใช้ประโยชน์เองได้โดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน ที่ได้ส่งต่อแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของนักปราชญ์ในแต่ละยุคสมัยส่งผลให้มีการรับรองระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลของปัจเจกชนอย่างมั่นคงยิ่งขึ้นในปัจจุบัน ดังเช่นในหลายประเทศได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยนำคำประกาศปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนและของพลเมืองฝรั่งเศสไปใช้เป็นแบบอย่าง สำหรับแนวคิดการใช้ที่ดินและการจัดการการใช้ที่ดินรัฐต่างๆ ได้พยายามควบคุมการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐเพื่อให้การจัดการทรัพยากรที่ดินให้สามารถ उपयोगได้อย่างยั่งยืน ยึดหลักการอนุรักษทรัพย์ากรทั่วไปที่ว่า “ต้องมีการใช้อย่างฉลาดใช้อย่างคุ้มค่าสมเหตุผล โดยหลีกเลี่ยงมิให้เกิดของเสียหรือความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรที่ดินเองและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ รู้จักการใช้ประโยชน์หลายๆด้านพร้อมกันไป อันเป็นการจัดการหรือการอนุรักษทรัพย์ากรที่ดินโดยพิจารณาเป็นภาพรวม แต่อย่างไรก็ดี ในประเทศไทยปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภทยังคงมีอยู่ถึงปัจจุบันและเป็นปัญหาที่สะสมซับซ้อนยากแก่การแก้ไข กระทั่งนำไปสู่การเรียกร้องของราษฎรขอมิสิทธิในที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำกินในเวทีต่างๆ ซึ่งก็เป็นไปตามแนวคิดลำดับความต้องการของมนุษย์ ตามที่ Maslow ได้จัดลำดับขั้นตอนความต้องการของมนุษย์เป็น 5 ชั้น ได้แก่ 1) ความต้องการทางร่างกายหรือความต้องการพื้นฐานทางร่างกาย (Physiological Need) 2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety or Security Need) 3) ความต้องการทางสังคม (Social Need) 4) ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง (Esteem Need) และ 5) ความต้องการความสมหวังในชีวิต (Self-Actualization Need) เป็นความต้องการลำดับสุดท้าย ซึ่งความต้องการของมนุษย์เป็นความต้องการที่ไม่มีที่สิ้นสุด เมื่อความต้องการหนึ่งได้รับบำบัดเป็นที่พอใจแล้ว ความต้องการอีกอันหนึ่งก็จะเกิดขึ้นอีกและต้องการให้ได้รับการบำบัด หรือ

ความต้องการอย่างหนึ่งอาจจะยังไม่หมดไป ความต้องการอย่างอื่นจะเกิดขึ้นมาอีก สังคมจึงมีปัญหา ไม่มีที่สิ้นสุด ประกอบกับการละเลยเอาใจใส่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ และเป็นปัญหาระดับชาติยากต่อการแก้ไขถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ สำหรับปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินทำกินและอยู่อาศัยในประเทศไทยได้รับการตอบรับจากสมาชิกผู้แทนราษฎรซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนและเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา ได้ดำเนินการยกร่างกฎหมาย อันเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหาให้แก่ราษฎร ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญในการศึกษาในครั้งนี้ ดังนั้น จึงขอแยกการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. การวิเคราะห์ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และ
2. วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ.

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

สาเหตุของปัญหาการบุกรุกที่ดินของมีเหตุปัจจัย 3 ประการ คือ

1.1 สาเหตุจากปัญหาด้านสังคมเศรษฐกิจและประชากร โดยที่ขนาดของประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 320.7 ล้านไร่ และจากการจัดทำสำมะโนประชากรครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2453 ปรากฏว่าประเทศไทยมีประชากรประมาณ 8 ล้านคน และประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าในอีก 32 ปีต่อมาโดยมีประชากร 16 ล้านคนในปี พ.ศ.2485 และเพิ่มอีกเป็น 2 เท่าในอีก 21 ปีโดยมีประชากรเป็น 32 ล้านคนในปี พ.ศ.2506 และในปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรจำนวนประมาณ 64 ล้านคน จะเห็นได้ว่าประชากรของประเทศไทยในระยะ 100 ปีที่ผ่านมาประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นประมาณ 8 เท่า

ข้อมูลจากผลการวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย ปี 2544 พบว่าที่ดินจำนวน 320.7 ล้านไร่ ได้ถูกกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐเพื่อดำเนินภารกิจต่างๆ รวมทั้งส่วนที่ยังไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์แก่ประชาชนมีจำนวน 248 ล้านไร่ และเป็นที่ดินของเอกชน 72.7 ล้านไร่ และยังพบอีกว่าประชากรที่ถือครองที่ดินร้อยละ 90 ของประชากรถือครองที่ดินคนละไม่ถึง 1 ไร่ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มเล็กประมาณร้อยละ 10 ถือครองที่ดินคนละ 100 ไร่ขึ้นไป โดยผู้ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากนี้ยังปล่อยที่ดินประมาณถึงร้อยละ 70 ที่ร้างไม่ทำประโยชน์ โดยหลักการตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประชากรต่อปัจจัยความต้องการที่ดิน ถ้าประชากรมาก

แนวโน้มความต้องการที่ดินต้องสูงขึ้น ประเทศไทยเป็นประเทศสังคมเกษตรกรรม โดยประชากรส่วนใหญ่ประกอบการเกษตรแบบดั้งเดิม ด้วยการพึ่งพาอาศัยธรรมชาติ โดยไม่ได้ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงมาช่วยเพิ่มผลผลิตทำให้ได้ผลผลิตน้อยและคุณภาพต่ำ ทางออกของปัญหาเพื่อเพิ่มผลผลิตจึงต้องขยายพื้นที่ทำการเกษตรเพิ่มขึ้น โดยการบุกเบิกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ประชากรส่วนหนึ่งได้ขายที่ดินทำกินของตนเองให้กับนายทุน เพื่อไปประกอบอาชีพอื่นเมื่อไม่สามารถดำรงชีพด้วยอาชีพใหม่ได้ก็หันกลับมาสู่อาชีพเกษตรกรรมเช่นเดิม เช่น บางรายมาเป็นลูกจ้างให้กับนายทุน บางรายเข้าบุกเบิกในที่ดินของรัฐในพื้นที่ใหม่

1.2 สาเหตุจากนโยบายการถือครองที่ดิน นับแต่ประเทศไทยมีกฎหมายให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชนในช่วงก่อนปี พ.ศ.2498 ที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับปัญหาเรื่องที่ดินทำกินยังมีไม่มากนักเนื่องจากจำนวนประชากรยังน้อยความต้องการใช้ที่ดินยังมีไม่มาก ในการรวบรวมบรรดากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินมาเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐได้สังเกตเห็นปัญหาด้านการถือครองที่ดินที่จะมีมากขึ้นในอนาคต มาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงได้กำหนดจำกัดการถือครองในประเภทกิจกรรมต่างๆ ต่อมาในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนโยบายพัฒนาประเทศเพื่อการผลิตเพิ่มมากขึ้นทั้งด้าน เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม และการพาณิชย์กรรม โดยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขึ้นเป็นฉบับแรก และได้ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า “การจำกัดการถือครองที่ดินไม่เป็นการส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการพาณิชย์กรรม ส่งผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ” นอกจากนี้ยังได้ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจำแนกที่ดินตามความในมาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อให้ประชาชนบุกเบิกพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมที่จะรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาตินำมาเพาะปลูกเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร แต่ปรากฏว่าผลไม่ปฏิบัติตามการคาดการณ์ การถือครองที่ดินอย่างไม่จำกัดของเอกชนไม่ได้ทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ โดยผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจกลับถือครองที่ดินไว้เพื่อการเก็งกำไร เมื่อการถือครองที่ดินไม่ได้สัดส่วนกับการเพิ่มขึ้นของประชากร การถือครองที่ดินเป็นไปในลักษณะการกระจุกตัวจึงเป็นสาเหตุของการบุกเบิกที่ดินของรัฐ

1.3 สาเหตุจากการกำหนดนโยบายที่ขัดกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยที่ปัญหาการบุกเบิกที่ดินของรัฐที่ผ่านมา รัฐบาลใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาในแนวทางที่ผ่อนปรนมาโดยตลอดเนื่องจากผู้บุกเบิกที่ดินของรัฐเหล่านี้โดยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่มีฐานะยากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง เมื่อรัฐผ่อนปรนให้กับราษฎรกลุ่มนี้ผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งก็คือนายทุนบางคนได้รับประโยชน์ด้วย ดังเช่นผู้ทรงคุณวุฒิที่คร่ำหวอดในวงการที่ดินกล่าวว่า “เมื่อใช้เครื่องมือจับปลาไหลบางครั้งก็ได้งูติดมาด้วย ” นโยบายที่เห็นได้ชัดจนได้แก่

- นโยบายของรัฐบาลในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (14 มีนาคม 2518 – 20 เมษายน 2519) คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการปลูกสร้างสวนป่าโครงการที่ 2 และ 3 ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และเห็นชอบ เรื่องนโยบายอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ต่อมานายกรัฐมนตรีมีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้อนุญาตราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติอยู่ทำกินต่อไปได้มิให้มีการจับกุมผลต่อเนื่องจากนโยบายทางการเมืองฉบับนี้ พื้นที่ป่าไม้ในระหว่างปี 2519 – 2521 ถูกบุกรุกทำลายถึงจำนวน 14.5 ล้านไร่ เฉลี่ยปีละ 7.25 ล้านไร่ ซึ่งมีจำนวนเกือบสองเท่าของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกทำลายในระหว่างปี 2516 – 2519 นโยบายในช่วงนี้ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิทับป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก

- ในสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นช่วงใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520 – พ.ศ.2524) ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2520 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายในการประชุมผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด ณ ทำเนียบรัฐบาลให้จังหวัดต่างๆ จัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนจังหวัดละ 1 หมู่บ้านๆ ละ 200 ไร่ ครอบครัวยุคละไม่เกิน 20 ไร่ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท 0608/ว.48 ลงวันที่ 21 มกราคม 2521 สั่งการจังหวัดต่างๆ ให้ดำเนินการ ในวันที่ 12 สิงหาคม 2521 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2521) ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 82 (ฉบับพิเศษ) โดยมีสาระสำคัญ คือ การยกเลิกข้อความในข้อ 12 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. 2498 ในวันที่ 28 สิงหาคม 2522 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้อาวุของชาติให้มีที่ทำกินเป็นหลักแหล่งซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำโครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (ส.ท.ก.)

- นโยบายรัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นช่วงใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 – พ.ศ.2534) มีนโยบายเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกร โดยเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2532 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นพื้นที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 ว่า ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับข้อสังเกตไปพิจารณา โดยเห็นควรให้เพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะเขตที่เป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น ส่วนเขตที่เป็นที่ดินทำกินนั้น

ให้ดำเนินการตามแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ในวันที่ 13 มิถุนายน 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย โดยกำหนดพื้นที่ป่าให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว

- คณะรัฐมนตรีคณะที่ 59 โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ข้อ 4.2.1.8 มีใจความว่า “ คุ่มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรรายกจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรรายกจน และชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้ว ในรูปแบบโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปนิคมการเกษตร ”

1) นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามในคำสั่งที่ 1/2552 สั่ง ณ วันที่ 24 มีนาคม 2552 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย รวม 6 คณะ โดยคณะที่ 6 (คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทาง การปฏิบัติตามนโยบายการกระจายถือครองที่ดิน) ได้ประชุมพิจารณาศึกษาแนวทาง การปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินมีมติเห็นสมควรนำแนวทาง การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน โดยได้ยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นระเบียบปฏิบัติต่อไป และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างระเบียบฯ ให้คณะกรรมการพิจารณาหลังจากผ่านการพิจารณาแล้ว ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

2) ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553

2.1) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) เสนอว่า

2.1.1 การจัดให้มีโฉนดชุมชนเป็นการดำเนินการตามนโยบายด้านเศรษฐกิจข้อ 4.2.1.8 ของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาว่า รัฐบาลจะเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่ชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน โดยองค์กรต่าง ๆ ได้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ

2.1.2 คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการกำหนดให้คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนมีอำนาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินของรัฐพิจารณาให้ชุมชนซึ่งรวมตัวกันอยู่อาศัยในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

ร่วมกันอาจขัดต่อกฎหมาย จึงได้ตัดความดังกล่าวออก ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินนโยบายเรื่องนี้ บรรลุผลสำเร็จ ขอให้หน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินของรัฐสนับสนุนโดยเร่งรัดดำเนินการตามกฎหมายและอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบต่อไป และการที่ร่างระเบียบ ฯ ใช้คำว่า “โฉนดชุมชน” แต่คำว่า “โฉนดชุมชน” ตามร่างระเบียบ ฯ นี้มีความหมายแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายที่ดิน และความหมายตามพจนานุกรม ซึ่งหมายถึงหนังสือสำคัญของ ทางราชการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยโฉนดชุมชนตามระเบียบนี้มีได้เป็นการก่อตั้งสิทธิใด ๆ ขึ้นมาใหม่ นั้นจะรับไปทำความเข้าใจกับประชาชนต่อไป

2.1.3 ร่างระเบียบ ฯ ได้กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชนภายใน 60 วันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชนในพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่า 30 พื้นที่ ภายใน 120 วันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการตามระเบียบหลายขั้นตอน จึงขอให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการดำเนินงานในเรื่องนี้ด้วย

2.1.4 สำหรับข้อสังเกตของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เนื่องจากการจัดให้มีโฉนดชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่มี การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน และจากการสำรวจพื้นที่นำร่องจำนวนไม่น้อยกว่า 30 พื้นที่ ไม่ปรากฏว่ามีพื้นที่ป่าชายเลนแต่อย่างใด

2.2) นายกรัฐมนตรีเสนอเพิ่มเติมว่า การจัดให้มีโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินเป็นเรื่องใหม่ตามนโยบายรัฐบาลซึ่งยังไม่เคยมีมาก่อน และเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการสร้างความปรองดองแห่งชาติ จึงขอให้ทุกกระทรวงเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลในเรื่องนี้ด้วยจึงลงมติ

(1) เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ... (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ดำเนินการต่อไปได้

(2) ให้ทุกกระทรวงเร่งรัดการดำเนินงานตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) และนายกรัฐมนตรีเสนอ เพื่อให้นโยบายรัฐบาลในเรื่องนี้บรรลุผลโดยเร็ว และขอให้ทำความเข้าใจกับประชาชนตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว

2.3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง วันที่ 11 มิถุนายน 2553

สรุปปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ว่า เกิดจากความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพของประชาชนกลุ่มหนึ่งที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจต่ำ เนื่องจากทรัพยากรที่ดินจำนวนมากตกอยู่ในมือของประชาชนส่วนน้อย ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง รัฐบาลเองก็ได้พยายามนำนโยบายต่างๆ มาเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งบางนโยบายถูกกำหนดเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาหนึ่งแต่กลับก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มเติมขึ้นมาอีกปัญหาหนึ่ง และบางนโยบายอาจมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น เนื่องจากกฎหมายเป็นกติกาสังคมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในการอยู่อาศัยร่วมกันด้วยความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมของคนในประเทศ จึงจำเป็นจะต้องตรากฎหมายที่มีประสิทธิภาพและในเมื่อยังไม่มีกฎหมายที่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าว ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจึงเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อตราออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ซึ่งจะได้วิเคราะห์ร่างกฎหมายดังกล่าวต่อไป

2. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ.

ประเด็นหลักของงานศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการร่างกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้แก่ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ-พ.ศ. โดยร่างดังกล่าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตลอดจนประชาชนผู้ไร้ที่ดินอยู่อาศัยและทำกินเป็นของตนเอง รวมทั้งผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ต่างหวังว่าร่างกฎหมายนี้จะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการศึกษาแนวนโยบายของรัฐ และบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐตลอดจนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยเห็นด้วย ในหลักการว่าขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยตรงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา แต่อย่างไรก็ดี ในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ-พ.ศ. ... (ภาคผนวก 3) ในหลายมาตราผู้วิจัยยังไม่เห็นพ้องด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าหากร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการตราเป็นกฎหมายในบังคับบทบัญญัติบางมาตรา อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ในอนาคต ดังต่อไปนี้

1. ร่างบทนิยาม

(ก) ได้นิยามความหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ว่า “หมายถึง ที่ดินของรัฐที่ได้มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามกฎหมายหรือเป็นที่สงวนหรือหวงห้ามโดยสภาพการใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่านิยามดังนี้ ส่งผลให้ขอบเขตการแก้ไขปัญหาแคบลง กล่าวคือ

จะสามารถบังคับใช้ได้กับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ (รัฐจัดทำบริหารสาธารณะ) ที่รัฐยังไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์การหวงห้ามเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ว่างเปล่า (ม.1304(1)) เมื่อประชาชนเข้าใช้ประโยชน์หรือได้ใช้ประโยชน์ราชการแล้ว ก็จะเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่พลเมืองใช้ร่วมกัน(ม.1304(2)) หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ม.1304(3)) จึงไม่ใช่ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐอีกต่อไป

(ข) ใต้นิยามความหมายของ การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐว่า “การนำที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐมาจำแนก เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดิน การรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยรัฐควบคุมการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ที่ดิน” ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่านิยามนี้ มีวัตถุประสงค์เป็นการยกเว้นอำนาจการใช้ดุลยพินิจของผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่คุ้มครองที่ดินของรัฐประเภทต่างๆที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ประการใด ช้ำซ้อนกับกฎหมายที่ยังมีผลบังคับใช้ อยู่หรือไม่

2. ร่างมาตรา 5(3) กำหนดให้กรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลังปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยเห็นว่า ร่างมาตรานี้ ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในที่ดินที่มีการสงวนหวงห้าม โดยประสงค์ให้การขับเคลื่อนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ดังนั้น คณะกรรมการโดยตำแหน่ง จึงกำหนดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของกระทรวง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อตรวจสอบถึงผู้มีอำนาจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่คุ้มครองดูแลที่ดินของรัฐต่าง ๆ กลับไม่ใช่ปลัดกระทรวง แต่เป็นข้าราชการระดับอธิบดีซึ่งไม่มีอยู่ในคณะกรรมการนี้เลย บทบัญญัติดังกล่าวจึงอาจเป็นการสร้างขั้นตอนเพิ่มมากขึ้น และไม่เป็นผลดีตามวัตถุประสงค์

3. ร่างมาตรา 6 กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปีในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะ ไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่โดยเร็วในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ผู้วิจัยเห็นว่า ในส่วนที่เป็นผลดี เพื่อเป็นการเร่งรัดการตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กฎหมายนี้ยังมีผลใช้บังคับ แต่เนื่องจาก ระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ไม่สอดคล้องกับระยะเวลาบังคับใช้กฎหมาย 10 ปี กล่าวคือ จะมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิรวม 4 ชุดประกอบด้วยคราวละ 3 ปี 3 ชุดและ 1 ปีอีกหนึ่งชุด

4. ร่างมาตรา 9 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

“(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อความเห็นชอบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐแล้ว ให้คณะกรรมการรับไปดำเนินการ โดยอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการใช้เป็นที่ดินทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

(2) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(3) กำหนดให้มีการจำแนกที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐและจัดทำแนวเขตที่ดินให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(4) กำหนดแผนปฏิบัติการและวิธีการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามโครงการและแผนงานในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(5) ประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อใช้ในการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน

(7) พิจารณาอนุมัติแผนงานหรือโครงการในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการใช้เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายเสนอนายกรัฐมนตรี

(8) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนแบบสัญญาเช่าที่จะทำกับผู้ที่มีสิทธิจะได้รับที่ดิน

(9) ออกระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(10) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(12) ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ตลอดจนมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(13) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

(14) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ”

ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ซึ่งเป็นการยกเว้นการใช้ดุลพินิจของผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ทำนองเดียวกับที่ได้อธิบายแล้วในข้อ 1(ก)

5. ร่างมาตรา 11 กำหนดว่า “เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด นายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายจำนวนไม่เกินสองคนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ฆนารักษ์พื้นที่ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน

(3) ผู้แทนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวนหนึ่งคน ผู้แทนผู้บริหารเทศบาล จำนวนหนึ่งคน และผู้แทนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหนึ่งคน

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนห้าคน ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งในจำนวนนี้ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ผู้แทนกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนที่มีกิจกรรม และผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้แทนเจ้าของหรือผู้ถือครองที่ดิน

ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการ บริหาร-จัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

การคัดเลือกผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๓) และ กรรมการ-ผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้แทนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผู้แทนผู้บริหารเทศบาล และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชัดกับมาตรา ... ที่ห้ามเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกรรมการผู้ดำรง ตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรค การเมือง เนื่องจากจะมีหลักประกันความไม่เกี่ยวข้องของบุคคลในทางการเมืองท้องถิ่นได้อย่างไร แต่อย่างไรก็ดีเห็นว่เพื่อให้ได้รับข้อมูลข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนเห็นว่าไม่ควรกำหนด คุณสมบัติห้ามสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นคณะกรรมการ

6. ร่างมาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ- ประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

“(1) กำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐให้เป็นไปตามนโยบาย และยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(2) ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสงวนหวงห้ามของ รัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(3) ดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการและแผนงานในการบริหารจัดการที่ดิน สงวนหวงห้ามของรัฐ และเสนองบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อคณะกรรมการ

(4) พิสูจน์สิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเสนอต่อ คณะกรรมการในการพิจารณาให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชนผู้มีสิทธิหรือให้ใช้ประโยชน์เป็นที่ทำ กินหรือเป็นที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน

(5) กำกับ ดูแล และติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามนโยบายและ ยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ รวมทั้งเป็นไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย

(6) ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ”

ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการฯประจำจังหวัด เพื่อทำหน้าที่กำหนดแผน รวบรวมข้อมูล เสนอขอของบประมาณ กำกับ ดูแลติดตามการใช้ประโยชน์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยประเด็นสำคัญอยู่ที่การพิสูจน์สิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 ทั้งนี้ เนื่องจากศักดิ์กฎหมายของพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐสูงกว่า ประกอบกับพื้นที่ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นพื้นที่เดียวกัน จึงเห็นว่าหากพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ มีผลบังคับใช้ จะปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545

7. ร่างมาตรา 14 กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ กับให้มีอำนาจหน้าที่ในการประสานนโยบายการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ตลอดจนมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดผู้รับผิดชอบลักษณะนี้จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่มีบุคลากรผู้มีประสบการณ์ด้านการปกครอง ดูแลที่ดินของรัฐ จึงอาจส่งผลกระทบต่อ การตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนทำความเข้าใจคณะกรรมการ

8. ร่างมาตรา 15 กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการจัดทำข้อมูลตามมาตรา 14 ยังมีปัญหาไม่มีบุคลากรผู้มีประสบการณ์ด้านการปกครอง ดูแลที่ดินของรัฐดังที่กล่าวแล้วในข้อ 8 ดังนั้น การกำหนดให้จัดทำและดำเนินการรวบรวมข้อมูลโดยมีระยะเวลาจำกัดจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก และจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินการ การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้จะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการ

9. ร่างมาตรา 19 กำหนดว่า “ที่ดินที่คณะกรรมการประกาศให้เป็นที่ดินที่จะนำมาดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา 18 (2) ได้นั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ทางราชการได้มีการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ และปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามนั้น และ

(2) ที่ดินนั้นได้มีประชาชนครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่อง และมีการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดระยะเวลาที่จะให้สิทธิแก่ราษฎรผู้บุกรุกในที่ดินกรณีได้มีประชาชนครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่องและมีการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับใช้หลักเกณฑ์ใดกำหนดว่าต้องใช้ระยะเวลา 10 ปี และไม่มีร่างมาตราใดที่แสดงไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ ที่จะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมกับผู้บุกรุกที่มีระยะเวลาครอบครองที่แตกต่างกัน

10. ร่างมาตรา 21 กำหนดว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐในพื้นที่ใดแล้ว ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดให้ที่ดินตามบริเวณพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย

ในกรณีที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิกถอนการสงวนหวงห้ามในที่ดินบริเวณใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่เพิกถอนการสงวนหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิในที่ดิน

สำหรับที่ดินที่ควรให้สงวนหวงห้ามไว้และคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรนำไปจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดิน เพื่อให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดนำไปดำเนินการ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคสาม ให้คำนึงถึงมาตรฐานการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น และคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิได้รับที่ดิน เพื่อให้ผู้ที่สมควรได้รับการช่วยเหลือได้รับที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยตามความจำเป็นแก่การครองชีพ”

ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นกรณียกเว้นอำนาจของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปกครองดูแลที่ดินของรัฐประเภทหวงห้ามไม่ให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ แต่หลังจากที่คณะกรรมการฯ มีความเห็นแล้วกรณีสมควรเพิกถอนที่หวงห้ามกลับให้ส่งเรื่องให้หน่วยงานปกครองดูแลดำเนินการเสนอขอเพิกถอนฯ ซึ่งขัดกับหลักการใช้ดุลพินิจและใช้อำนาจทางปกครอง

11. ร่างมาตรา 22 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ-ประจำจังหวัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ-ประจำจังหวัด อาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดได้

ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรานี้การพิสูจน์สิทธิคณะกรรมการฯ ประจำจังหวัด อาจมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการพิสูจน์สิทธิได้ จึงมีประเด็นว่าหน่วยงานอื่นดังกล่าว อาจไม่อยู่ในรูปของคณะกรรมการ โดยอาจเป็นองค์กรเดี่ยวก็ได้ ดังนั้น การเสนอความเห็นหรือข้อสังเกต จึงไม่มีความหลากหลายเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรัดกุมรอบคอบสำหรับการพิสูจน์สิทธิในปัจจุบัน ได้แก่คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 (ซึ่งองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการฯดังกล่าวส่วนใหญ่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการฯจังหวัด) ดังนั้น การกำหนดตามร่างมาตราดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดผู้มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนที่มีมาตรฐานไม่เทียบเท่าหรือดีกว่าจึงไม่สมควรกำหนดตามมาตรานี้ไว้

12. ร่างมาตรา 23 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 22 วรรคสอง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการของคณะกรรมการ

(2) เข้าไปในที่ดินเพื่อตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองหรือทำประโยชน์ที่ดินและให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในที่ดินนั้นมาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็น ในการนี้ บุคคลดังกล่าวต้องให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

(3) เข้าไปในที่ดินซึ่งได้จัดเป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่นำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย เพื่อตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ได้รับสิทธิให้ใช้เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ซึ่งสืบเนื่องจากไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติตามร่างมาตรา 22 จึงไม่จำเป็นต้องมีร่างมาตรา 23 ในทำนองเดียวกัน

13. มาตรา 25 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ-ประจำจังหวัดรายงานผลการพิสูจน์สิทธิให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติการได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ตามจำนวนเนื้อที่ดินและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่เป็นการพิจารณาการครอบครองที่ดินในลักษณะเป็นชุมชน คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดเป็นผู้อนุมัติแทนได้

ผู้วิจัยเห็นว่าโดยหลักการพิสูจน์สิทธิวางอยู่บนสมมติฐาน ที่ว่าที่ดินหวงห้ามของรัฐอาจมีบุคคลครอบครองทำประโยชน์มาก่อน จึงต้องพิสูจน์จากเอกสารหลักฐานหรือประกอบข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ารัฐหรือผู้ครอบครองมีสิทธิดีกว่ากัน กรณีผู้ครอบครองมีสิทธิดีกว่ารัฐ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด การที่คณะกรรมการฯ กำหนดจำนวนเนื้อที่ที่ให้สิทธิจึงเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ครอบครอง ส่วนในวรรคสองไม่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการพิสูจน์สิทธิว่ามีสิทธิดีกว่ารัฐหรือไม่ประการใด การกำหนดอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงานขึ้นในอนาคต

14. ร่างมาตรา 27 กำหนดว่า “ในพื้นที่ใดที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใดแล้ว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีที่ดินอยู่ในพื้นที่บริหารจัดการที่ดิน สงวนหวงห้ามของรัฐไม่ได้แจ้งจำนวนเนื้อที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ภายในระยะเวลาที่กำหนดนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิในการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น”

ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นบทกฎหมายที่ตัดสิทธิของประชาชนขัดกับหลักเสรีภาพในการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทยกำหนด กล่าวคือ กรณีเช่นนี้ประชาชนยังมีสิทธิขอพิสูจน์สิทธิการครอบครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545

15. ร่างมาตรา 29 กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินของรัฐจำหน่ายโอนหรือก่อภาระผูกพัน หรือมีการครอบครองที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพิ่มเติม

ในกรณีที่ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งตายและทายาทประสงค์จะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสืบสิทธิต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นบทจำกัดสิทธิสำหรับผู้ได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ได้มีบทกำหนดจำกัดสิทธิไว้เช่นเดียวกัน โดยสามารถให้โอนคืน ส.ป.ก. ได้ กรณีไม่ประสงค์ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อไป แต่กฎหมายนี้ไม่มีบทบัญญัติลักษณะดังกล่าว เพื่อความเป็นธรรมจึงควรกำหนดไว้ในทำนองเดียวกันกับที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

16. ร่างมาตรา 30 กำหนดว่า “ในพื้นที่ใดที่คณะกรรมการยังมีได้มีประกาศกำหนดเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนเป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา 21 เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอากร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดว่า ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐได้

เมื่อได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาโดยต้องตรวจพิสูจน์สิทธิให้เป็นที่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่า ผู้นั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐหรือไม่

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาแล้วปรากฏโดยชัดแจ้งว่าผู้นั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินนั้นได้ต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินหวงห้ามร้องขอพิสูจน์ได้เอง แต่กรณีคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาแล้วปรากฏโดยชัดแจ้งว่า ผู้ยื่นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินนั้นได้ต่อไปไม่เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา 25 กรณีประกาศเขตกำหนดพื้นที่ที่กำหนดให้ “คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดรายงานผลการพิสูจน์สิทธิให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติการได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ตามจำนวนเนื้อที่ดินและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด” จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดกันเอง

17. ร่างมาตรา 32 กำหนดว่า ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 23 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นบทบัญญัติมาตรการลงโทษทางอาญา ซึ่งกรณีแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 267 บัญญัติว่า “ผู้ใดแจ้งให้เจ้าพนักงาน ผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารมหาชนหรือเอกสารราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นพยานหลักฐาน โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือประชาชนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งหากเกิดกรณีแจ้งความเท็จเกิดขึ้น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90 บัญญัติว่า “เมื่อการกระทำใดอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อ กฎหมายหลายบท ให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด” ซึ่งบทลงโทษที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 267 เป็นบทที่หนักแล้ว จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

18. ร่างมาตรา 33 กำหนดว่า “ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยผู้ใดจำหน่ายจ่ายโอน หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติม ผู้ยื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดซื้อหรือรับ โอนที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยต่อจากผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ผู้ยื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ผู้วิจัยเห็นว่า การลงโทษทางอาญานั้นเป็นการลงโทษที่รุนแรงและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สาสมกับความร้ายแรงของการกระทำ เพื่อคัดนิสัยของผู้กระทำความผิด เพื่อป้องปรามมิให้ผู้อื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่างและเพื่อตัดผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมเป็นการชั่วคราวหรือถาวร จึงเป็นที่ยอมรับกัน

โดยทั่วไปว่า โทษทางอาญาควรใช้กับการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงเท่านั้น สำหรับกรณีการโอนสิทธิการใช้ประโยชน์ถือเป็นการละสิทธิของตนเองไปให้บุคคลอื่น แม้มีบทบัญญัติห้ามไว้ ก็ไม่เป็นการกระทำความผิดไม่ถึงขนาดต้องรับโทษทางอาญา ต้องไม่คิดว่าการลงโทษทางอาญาเป็นวิธีเดียวที่จะแก้ไขปัญหาทุกอย่างได้ การกำหนดความผิดอาจเกิดผลพลอยได้เสียหายยิ่งกว่าผลร้ายที่เกิดจากการกระทำความผิดนั้น จึงไม่เห็นควรกำหนดโทษทางอาญาไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

โดยสรุปเห็นว่า เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่สงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. เพื่อได้รับการบัญญัติประกาศใช้แก้ไขปัญหาคาถาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งจากข้อมูลสถานการณ์ที่ดินจำนวนประมาณ 320.7 ล้านไร่ของประเทศไทย มีปัญหาประชาชนอยู่อาศัยและทำกินในเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จากตัวเลขที่เป็นทางการของหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า มีผู้เข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ 450,000 ราย เนื้อที่ประมาณ 6.4 ล้านไร่ ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์เขตห้ามล่าสัตว์) จำนวน 185,916 ราย เนื้อที่ 2,243,943 ไร่ ที่ราชพัสดุ จำนวน 161,932 ราย เนื้อที่ประมาณ 2,120,196 ไร่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เนื้อที่ประมาณ 1,154,867 ไร่ เป็นต้น การแก้ไขปัญหาคาถาการในปัจจุบัน เช่น การใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่มีอยู่ในการอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราวโดยมีหรือไม่มีค่าตอบแทน การให้เช่า การชะลอการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อพิสูจน์สิทธิไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาคาถาการที่มีเอกภาพมีประสิทธิภาพ ให้ความเป็นธรรมแก่คนทั้งประเทศและความเชื่อมโยงกับนโยบายและทิศทางการพัฒนาของประเทศ ปัญหาเหล่านี้นับวันแต่จะขยายตัวเพิ่มขึ้น มีความซับซ้อนและแก้ไขได้ยากขึ้น การประกาศเขตสงวนหวงห้ามทับที่ดินทำกินของราษฎร การประกาศกำหนดพื้นที่ให้เป็นที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ เกิดจากนโยบายในการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ มีวิธีการดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจและขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การดำเนินการเพื่อจัดทำแผนที่ในการแสดงขอบเขตการหวงห้ามที่ดินของรัฐ แต่ละประเภทเพื่อให้มีรูปแบบที่แนบท้ายตามกฎหมาย ซึ่งมีทั้งการรังวัดในพื้นที่จริงหรือการจัดทำแผนที่โดยอาศัยแผนที่ภูมิประเทศ หรือการบรรยายประกอบลักษณะภูมิประเทศโดยประมาณ ประกอบกับข้อมูลการนำชี้ของผู้ปกครองท้องที่ การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐที่ผ่านมาพบว่าแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้ามทับที่ดินทำกินของราษฎร กลไกการแก้ไขปัญหาคาถาการที่มีอยู่คือ การพิสูจน์สิทธิในที่ดินโดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคาถาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย-การแก้ไขปัญหาคาถาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และ กบร. ระดับจังหวัด แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคาถาการและสร้างความเป็นธรรมแก่ราษฎรอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ราษฎรส่วนหนึ่ง

ที่ถูกรอนสิทธิต้องกลายเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ โดยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดิน-
สงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. มีความมุ่งหมายหลักเพื่อมีอำนาจเข้าบริหารจัดการที่ดินสงวน
หวงห้ามของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดโดยการจำแนกพื้นที่และ
กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามสภาพของที่ดิน เพื่อคงความสมดุลทางธรรมชาติ
เพื่อการอนุรักษ์ และโดยเฉพาะเพื่อการอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าครอบครองและ
ทำประโยชน์ในที่ดินมีการหวงห้ามได้หลังจากได้จำแนกแล้ว ด้วยเหตุผลดังที่ได้วิเคราะห์แล้ว
ข้างต้นจึงเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอำนาจของคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดิน-
สงวนของรัฐเข้าซ้อนกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
ในส่วนการวางแผนนโยบายการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพ
สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใด
มีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และอนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวง
การเมือง รวมทั้งอำนาจของคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (ร่าง พ.ร.บ.)
เข้าซ้อนกับคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน
ของรัฐ พ.ศ.2545 ซึ่งโดยหลักการแล้วการที่จะตรากฎหมายออกมาใช้บังคับผู้ตรากฎหมาย
ย่อมจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างรอบคอบ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น เพราะกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็น
เครื่องมือของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นจะต้องไม่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
ซึ่งหากในเรื่องใดที่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะดำเนินการได้อยู่แล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่ต้องตรา
กฎหมายในเรื่องเดียวกันขึ้นใหม่อีก ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้นอกจากจะเป็นการตรากฎหมาย
ที่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐ
เพิ่มมากขึ้น เพราะร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประสงค์ที่จะให้ราษฎรที่เข้าครอบครองหรือ
ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่สงวนหวงห้ามโดยต่อเนื่องสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดยรัฐ
จะดำเนินการเพิกถอนการหวงห้ามให้ จึงเท่ากับว่าร่างกฎหมายนี้เป็นการรองรับสิทธิให้แก่ราษฎร
ที่มีการบุกรุกเข้าครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย
ทั้งที่โดยสิทธิตามกฎหมายแล้วราษฎรเหล่านี้ไม่มีสิทธิในการอ้างสิทธิต่อสู้ ในการครอบครองที่ดิน
ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด สำหรับกรณีที่ราษฎรรายใดที่เห็นว่าตนเองถูกละเมิดสิทธิ
โดยรัฐได้ประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ในราชการทับซ้อนลงบนที่ดินที่ตนได้ครอบครอง
ทำประโยชน์มาก่อน ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการขอพิสูจน์สิทธิตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี-
ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 ซึ่งวางอยู่บนหลักการประนีประนอม
ประสานประโยชน์ระหว่างรัฐและประชาชน มีหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรม ดำเนินการในรูป

คณะกรรมการมีกระบวนการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ โดยรัฐเข้ารับภาระในการพิสูจน์สิทธิให้แก่ประชาชนทั้งสิ้น ดังนั้น จึงเห็นด้วยในหลักการว่าควรมีกฎหมายพิเศษฉบับหนึ่งมาแก้ไขปัญหาในส่วนที่กฎหมายคุ้มครองและบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังก้าวไปไม่ถึง แต่ยังไม่เห็นด้วยในรายละเอียดของร่างกฎหมายฉบับนี้



บทที่ 5

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และปัญหาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ

1. ข้อสรุป

ผลจากการศึกษาปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐจากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน กรณีปัญหาการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ทั้งที่เข้าทำประโยชน์โดยผิดกฎหมายและที่อ้างว่าได้อยู่อาศัยมาก่อนที่รัฐสงวนหวงห้ามหรือกำหนดเขตคุ้มครองของรัฐ เป็นปัญหาที่สะสมเรื้อรังมานาน เป็นปัญหาสำคัญจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขเนื่องจากปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าสาเหตุหลักในขณะนี้ มีอยู่ 3 ประการ คือ ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินอันเกิดจากสภาพทางด้านเศรษฐกิจประชากร และปัญหาด้านนโยบายการถือครองที่ดินในหลายยุคสมัยที่ผ่านมา กับอีกปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย อันเกิดจากองค์กรที่มีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล และบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีหลายองค์กร กฎหมายที่บังคับใช้มีหลายฉบับ แนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภทมีความไม่ชัดเจนซึ่งเกิดจากรูปแบบและมาตรฐานแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือแนบท้ายกฎกระทรวง

ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหลักในการวางนโยบายที่ดินและทรัพยากรดิน อย่างเป็นเอกภาพ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่สอดคล้องในการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละองค์กร ซึ่งปัญหาทั้ง 3 ประการ มีความเกี่ยวข้องสอดคล้องอย่างเป็นเนื้อเดียวกัน ในการแก้ไขปัญหา จึงสมควรตรากฎหมายในการวางนโยบายที่ดินและทรัพยากรดินขึ้นเพื่อเป็นแก่นแกนในการบริหารจัดการที่ดินภายใต้อำนาจอธิปไตยของไทย และตรากฎหมายในการบริหารจัดการที่ดิน ทั้งของรัฐและเอกชนเพื่อบริหารจัดการ โดยการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม เช่น ปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดิน ปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดิน กฎหมายป่าไม้ กฎหมายที่ราชพัสดุ ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ และตรากฎหมายกลางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในที่ดินของรัฐ ทุกประเภทเพื่อความเป็นเอกภาพ นำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่มีปัญหาและกระจายการถือครองที่ดินอย่างทั่วถึงเป็นระบบ

2. ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ซึ่งผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วระดับหนึ่ง เนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร โดยมีผลเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2554 ขณะนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ จึงอาจเป็นไปได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่อาจผลักดันดำเนินการต่อไป ดังนั้น ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาของงานวิจัย จะได้พิจารณาองค์ประกอบปัญหาเรื่องที่ดินทำกินอันเกิดจากปัญหาด้านสังคมเศรษฐกิจ และปัญหาจากนโยบายการถือครองที่ดิน และปัญหาความไม่เป็นเอกภาพขององค์กรบริหารจัดการที่ดินของรัฐและปัญหากฎหมายที่ใช้บังคับ ซึ่งสรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ 2 ประการ ได้แก่

1. แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน

2. แนวทางการแก้ไขปัญหากจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยงานวิจัยฉบับนี้มุ่งพิจารณาเฉพาะประเด็นร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ พ.ศ. ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ในมิติการบุกรุกที่ดินของรัฐ และผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่ครอบคลุมสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทั้ง 2 ส่วนดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน

นับแต่ประเทศไทยได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นในระยะ 40 - 50 ปี ที่ผ่านมามีการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ ด้านอุตสาหกรรม และการบริการ รวมทั้งการขยายตัวของพลเมืองของประเทศไทยมีอัตราค่อนข้างสูง ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการทำกินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีการขยายชุมชน ประชาชนมีความต้องการที่อยู่อาศัยมากขึ้น มีการค้าที่ดินและการเก็งกำไรในที่ดินมากขึ้น ที่ดินซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สนองความต้องการของมนุษย์มีจำนวนเท่าเดิม แต่ประชากรของประเทศกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ก่อให้เกิดสภาวะความต้องการเช่าถือครองที่ดินไม่สอดคล้องกับปริมาณที่ดิน ประกอบกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลงไปโดยในอดีตมีนโยบายจำกัดการถือครองที่ดินแต่ปัจจุบันข้อจำกัดนี้ถูกยกเลิก รัฐให้สิทธิการถือครองที่ดินเป็นไปอย่างเสรีไม่จำกัดจำนวน ประชาชนมีความตื่นตัวในการซื้อขายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินส่วนใหญ่จึงถูกกว้านซื้อโดยนักลงทุนผู้ที่มีกำลังซื้อมากกว่า ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินที่ดินกรรมสิทธิ์เอกชนอันเป็นสิทธิส่วนบุคคลได้รับการดูแลหวงกันเป็นอย่างดี แต่ที่ดินของรัฐซึ่ง

เป็นสิทธิสาธารณะกลับไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่เท่าที่ควร จากสาเหตุที่จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้น แต่จำนวนที่ดินของประเทศไทยมีเท่าเดิม จึงส่งผลให้ประชาชนส่วนหนึ่งได้บุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยกระจายการบุกรุกอยู่ทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินประเภทที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่ดินสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่สงวนไว้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (ที่ป่าไม้, อุทยานฯ)

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่ขาดโอกาสที่จะครอบครองที่ดินโดยวิธีการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น แต่เพื่อความอยู่รอดในการดำรงชีวิตจึงได้หักล้างตงพงเข้าทำกินในที่ดินของรัฐ และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐขึ้น ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากที่ดินระหว่างประชาชนกับรัฐ และการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งมีผลมาจากความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมได้เกิดขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศไทยจะแตกต่างกันแต่ความรุนแรงเท่านั้น และมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและภาครัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดินอาจสรุปได้ 3 ประการคือ

(1) แนวคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐ ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจแก่รัฐในการบริหารจัดการ ขาดมิติการมีสิทธิ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

(2) การประกาศเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ มิได้มีการสำรวจที่ดินในพื้นที่ที่ราษฎรทำกินและอยู่อาศัยมาเดิม แต่เป็นการกำหนดลงบนแผนที่ โดยเฉพาะแผนที่ที่มีมาตราส่วนขนาดเล็ก แล้วดำเนินการประกาศเขตตามกฎหมาย ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของแนวเขตในกรณีชุมชนหรือที่ดินทำกินอยู่ในแนวรอยต่อกับที่ดินของรัฐ หรือทับซ้อนชุมชนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม และมีพื้นที่จำนวนมากที่ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินมาอย่างต่อเนื่องโดยมีการจัดการทรัพยากรในชุมชนร่วมกัน ต่อมาได้มีการประกาศเขตที่ดินของรัฐทับซ้อน ทำให้ราษฎรในชุมชนไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการและการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวก็จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชน

(3) การขาดระบบฐานข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งมีแนวเขตทับซ้อนกันเอง

(4) การจัดสรรทรัพยากรที่ดินคือ การถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ได้แก่

4.1) มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือคนส่วนน้อย คนยากจนส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกิน ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 ระบุว่าที่ดินในประเทศไทยร้อยละ 90 กระจุกตัวอยู่ในมือคนเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น

4.2) มีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมาก อันเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติ - การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินต้องให้เช่าที่ดินแก่ผู้เช่าเป็นเวลา 6 ปี อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดว่าเมื่อเจ้าของที่ดินจะขายที่ดินที่ให้เช่าเพื่อการเกษตรนั้น จะต้องให้ผู้เช่ามีสิทธิซื้อก่อน และให้เวลาในการจัดหาเงินมาซื้อภายใน 6 ปี ทำให้เจ้าของที่ดินประสบปัญหาความคล่องตัวในการซื้อขายที่ดินจนเป็นเหตุให้ไม่อยากให้มีการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร หรือบางส่วนให้เช่าโดยไม่ทำสัญญา ทำให้ผู้เช่าจ่ายค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรสูงเกินกว่าอัตราที่กำหนด

4.3) แม้รัฐจะมีนโยบายจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎร เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) การจัดสรรที่ดินในนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายการถือครองที่ดิน และสร้างความเป็นธรรมอย่างหนึ่งในสังคม แต่ที่ดินส่วนใหญ่ที่รัฐจัดให้ราษฎรตามขอบข่ายของกฎหมายนั้น มีการนำไปขายต่อให้กับบุคคลที่สามเป็นจำนวนมาก ราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินเมื่อขายที่ดินไปแล้วก็กลับเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกิน เป็นแรงงานรับจ้างหรือไปบุกกรุกแผ้วถางป่าไม้ต่อไปเป็นวงจรที่ไม่สิ้นสุด

4.4) รัฐบาลคนโยบายการต่อต้านกลุ่มอิทธิพลที่เข้าครอบครองมรดกของชาติ โดยมีขอบ ทำให้มีที่ดินที่ควรเป็นมรดกของชาติ เช่น ป่าไม้ ภูเขา ชายทะเล และเกาะต่างๆ ส่วนหนึ่งอยู่ในการครอบครองของกลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือแม้กระทั่งพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีรายงานว่าสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ เพราะผู้ครอบครองที่ดินเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพล เป็นต้น

ดังนั้น จึงเสนอแนวทางแก้ไขเรื่องที่ดินทำกิน ดังต่อไปนี้

1) การแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรมจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือหรือกลไกเพื่อลดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและให้เกิดการใช้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพโดย

1.1) ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่ดิน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสร้างต้นทุนให้ผู้ถือครองที่ดินให้ต้องใช้ที่ดินทำประโยชน์ หากผู้ครอบครองที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้คุ้มต้นทุนการถือครอง ก็จำเป็นต้องจำหน่ายโอนให้ผู้อื่น เป็นกลไกในการลดจำนวนที่ดินที่มีผู้กว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรและทิ้งไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์ลงได้ อันจะส่งผลให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยรัฐดำเนินการดังนี้

(ก) เร่งรัดผลักดันกฎหมายการจัดเก็บภาษีที่ดินเพื่อให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว

(ข) ปรับปรุงฐานข้อมูลที่ดินและประเมินราคาที่ดินใหม่ โดยให้ปรับอัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่ยังใช้ฐานภาษีปี 2521-2524 ให้สอดคล้องกับราคาประเมินที่ดินในปัจจุบัน เนื่องจากราคาที่ดินเพิ่มขึ้นมาแล้วหลายเท่าในช่วงเวลา 30 ปี ที่ผ่านมา

(ค) ศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการจัดเก็บภาษีมูลค่าส่วนเพิ่มของที่ดิน (Capital gain) เพราะการเพิ่มของมูลค่าที่ดินมาจากการลงทุนของรัฐด้านสาธารณูปโภค เช่น การสร้างถนน เส้นทางรถไฟ การที่ผู้ถือครองที่ดินได้ประโยชน์มีกำไรในการขายที่ดินจากผลของโครงการลงทุนของรัฐ จึงต้องจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น เพื่อให้สังคมโดยรวมได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ภาษีมูลค่าส่วนเพิ่มของที่ดินนี้จะจ่ายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองและเก็บจากกำไรในการซื้อขาย แทนการเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

1.2) การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นมาตรการสร้างโอกาสให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินสามารถเข้าถึงที่ดินทำกิน ทั้งนี้ให้รัฐจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อดำเนินการจัดหาที่ดินมาจัดให้กับราษฎรผู้ไร้ที่ดินทำกินทั้งในรูปแบบให้เช่า เช่าซื้อ และขายเพื่อลดปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน

1.3) การแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดิน แม้บทบัญญัติเดิมมีเจตนารมณ์ปกป้องผู้เช่าที่ดิน แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัตินี้ส่งผลให้เกิดการละทิ้งที่ดินโดยไม่ใช้ประโยชน์ เพราะไม่สนใจให้เจ้าของที่ดินปล่อยที่ดินให้เช่า แนวทางแก้ไขจึงควรพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิให้เน้นประโยชน์แก่ผู้เช่ามากเกินไปจนไม่เกิดแรงจูงใจให้เกิดการปล่อยเช่า

2) ส่งเสริมหลักการสิทธิชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ให้รัฐรับรองสถานะการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่มีข้อพิพาทอยู่ในเขตป่า ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวสามารถอยู่อาศัย มีที่ดินทำกิน ครอบคลุมพื้นที่สาธารณประโยชน์ และอนุรักษ์ทรัพยากรในชุมชนเพื่อความยั่งยืน อีกทั้งการให้สิทธิเป็นของชุมชนยังป้องกันการซื้อขายที่ดินในกรณีการให้สิทธิแก่ปัจเจกชน

3) ปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยเริ่มจากการปรับแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจากเดิมที่มีเพียงกรรมสิทธิ์ของรัฐและกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยเพิ่มเติมแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของชุมชน โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะที่พึงจัดการภายใต้หลักการการเป็นเจ้าของร่วมระหว่างรัฐ ชุมชน สาธารณะ มากกว่าการให้สิทธิแก่รัฐหรือเอกชนโดยละเลยสิทธิของชุมชน ถึงแม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายโดยตรงที่ให้สิทธิกับชุมชนในการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งๆ ในข้อเท็จจริงชุมชนได้มีการครอบครองและพึ่งพาฐานทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพมาเป็นเวลานานก็ตาม แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 66 ก็ได้บัญญัติให้ชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ขั้นตอนสำคัญในการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน คือ การตรากฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิชุมชนในการบริหาร

จัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนสร้างกระบวนการเพื่อให้มีการรวมกลุ่มหรือผนึกกำลังให้เกิดความเข้มแข็งการกำหนดกติกาการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ การควบคุมกำกับดูแลที่ดิน ป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ มิให้ถูกบุกรุกทำลาย

2. ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีหลายฉบับ องค์กรบริหารจัดการจัดการหลายองค์กร โดยมีหลักการและวัตถุประสงค์แห่งการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายของรัฐจึงขาดความเป็นเอกภาพค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงทำให้มีเอกสารสิทธิในที่ดินมีความแตกต่างกันทั้งรูปแบบและประเภทการให้สิทธิ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายหลัก เช่น กฎหมายป่าไม้ที่มีปัญหากระทบสิทธิการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพของประชาชนมาโดยตลอด แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้เรียบร้อยได้ วิธีการแก้ไขปัญหานั้นเป็นเพียงวิธีบรรเทาความเดือดร้อนชั่วคราวเช่นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ผ่อนปรนให้อยู่อาศัยและทำกินเพื่อรอผลการพิสูจน์สิทธิ เป็นต้น

ดังนั้น จึงสมควรปรับเปลี่ยนแนวทางและวิธีการจัดการทรัพยากรทั้งระบบ โดยตรากฎหมายปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการทรัพยากร ให้มีองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติให้มีความเป็นเอกภาพ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางบริหารจัดการทรัพยากร ในส่วนปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินต้องเร่งรัดออกกฎหมายเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีมรดก หรือภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นที่ค้างไว้สำหรับผู้สนใจจะได้นำไปศึกษาวิจัยต่อไป

สำหรับประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายผู้ศึกษาวิจัยให้ความสำคัญ กับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. จากผลการวิเคราะห์ในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่เสนอร่างประสงค์ให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายกลางในการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐทุกประเภท แต่เนื้อหารายละเอียดในรายมาตราปรากฏว่า ความมุ่งหมายได้ถูกจำกัดให้แคบลง จนมีอำนาจดำเนินการได้ในที่ดินของรัฐเพียงบางประเภทเท่านั้น กล่าวคือ ตั้งแต่บทนิยามศัพท์เป็นต้นไป จึงทำให้เนื้อหาของรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้สอดคล้องกับหลักการและเหตุผล ดังนั้น อำนาจบังคับใช้จึงเป็นได้แต่เพียงว่าร่างพระราชบัญญัติฯ มุ่งแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐ โดยเน้นเฉพาะที่ดินของรัฐ

ประเภทที่มีการสงวนหวงห้าม เมื่อวัตถุประสงค์หลักของร่างพระราชบัญญัติฯมุ่งประสงค์ในการเข้าแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาของประเทศที่สำคัญมากในขณะนี้ ทุกภาคส่วนเห็นตรงกันว่าเป็นปัญหาสำคัญ ต่างก็ได้เสนอแนวทางการแก้ไข แต่อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาจะต้องอยู่บนพื้นฐานความจริง และความเสมอภาคเท่าเทียมตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐต้องมีอำนาจครอบคลุมในที่ดินของรัฐที่เกิดปัญหาและมีความชัดเจนในการบริหารจัดการมากกว่าร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. โดยควรมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ที่ดินของรัฐที่จะนำมาดำเนินการ

ที่ดินของรัฐ ที่จะนำมาดำเนินการได้แก่ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทุกชนิด ในส่วนที่มีปัญหาการบุกรุกครอบครองเข้าทำประโยชน์หรือมีการโต้แย้งสิทธิ และไม่อาจใช้กฎหมายเฉพาะเรื่องจัดการได้ตามปกติ

การดำเนินการโดยรัฐกำหนดพื้นที่หรือราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามคุณสมบัติที่รัฐกำหนดจำนวนหนึ่งร้องขอให้นำที่ดินของรัฐมาบริหารจัดการ โดยการประกาศเป็นพื้นที่ที่จะทำการสำรวจเพื่อบริหารจัดการหรือพื้นที่เพื่อการพิสูจน์สิทธิโดยวิธีเปิดเผยเพื่อดำเนินการสำรวจในเบื้องต้น เมื่อได้ผลการสำรวจแล้ว ให้กำหนดพื้นที่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และในเขตบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ยังกำหนดให้เป็น “บริเวณพิสูจน์สิทธิ” และนอกพื้นที่พิสูจน์สิทธิให้กำหนดเป็นพื้นที่จำแนกการใช้ประโยชน์เพื่อการบริหารจัดการที่ดินของรัฐแล้วดำเนินการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังแสดงแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยคำนึงถึงสัดส่วนของพื้นที่แต่ละเขต สภาพพื้นที่ ศักยภาพของที่ดิน การใช้ประโยชน์ สภาพแวดล้อม วิถีชีวิตของชุมชน และการขยายตัวของชุมชนในอนาคต โดยมีรายละเอียดการจำแนกออกเป็น 1) เขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ 2) เขตพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม 3) เขตพื้นที่เพื่อการอื่น เช่น การอยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม การส่งเสริมการประกอบกิจการอุตสาหกรรม การพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การทำเหมืองแร่หรือขุดดินลูกรัง การใช้ประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ การศึกษา การศาสนา สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำแผนผังแสดงแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีการประชาสัมพันธ์และจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2. วิธีการจัดที่ดินในเขตพื้นที่บริหารจัดการ

เนื่องจากปัญหาการโต้แย้งสิทธิในที่ดินของรัฐข้อเท็จจริงมีทั้งที่รัฐประกาศสงวนหรือหวงห้ามตลอดจนการกำหนดเขตทับในที่ดินที่ประชาชนอาศัยอยู่เดิมและที่ประชาชนบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์อยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐภายหลังจากรัฐได้กำหนดเขตหวงห้ามแล้วจึงจำเป็นต้องกำหนดวิธีการจัดการอย่างเป็น 2 ส่วน ได้แก่

2.1) พิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินโดยนำหลักการพิสูจน์สิทธิตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในส่วนที่ปฏิบัติแล้วบังเกิดผลดีมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อคืนสิทธิที่พึงมีพึงได้ของประชาชนที่รัฐธรรมนุญรับรองในรายที่ประสงค์ขอพิสูจน์สิทธิ ทั้งนี้โดยรัฐจะทำการตรวจสอบหลักฐานในเบื้องต้นกำหนดเขตที่ให้พิสูจน์สิทธิหรือไม่ให้พิสูจน์สิทธิเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้แอบอ้างให้สิทธิอันจะเป็นปัญหาและก่อภาระในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

2.2) ที่ดินในส่วนที่ไม่มีบุคคลใดโต้แย้งสิทธิที่ให้ดำเนินการจำแนกโดยหากผลการจำแนกแล้วปรากฏว่าบริเวณใดสมควรเป็นเขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเขตพื้นที่เพื่อการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลบำรุงรักษา อนุรักษ์ พัฒนา และจัดหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามหลักสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ โดยวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ชัดเจน และพื้นที่เพื่อการส่งเสริมการประกอบกิจการอุตสาหกรรม การพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การทำเหมืองแร่หรือขุดดินลูกรัง การใช้ประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ การศึกษา การศาสนา สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

สำหรับการเกษตรกรรมและเขตพื้นที่เพื่อการอื่น เช่น การอยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม ให้นำมาจัดให้แก่ประชาชนได้ ในพื้นที่ที่มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิแล้วว่าเป็นที่ดินของรัฐ ที่เป็นเขตพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม การอยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม ให้กำหนดขนาดถือครองโดยจัดให้เช่นนี้

- 1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- 2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- 3) ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่
- 4) ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ไม่เกิน 2 ไร่

ในกรณีที่มีผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิม หรือเกษตรกรรมมีที่ดินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันอยู่ก่อนแล้ว ไม่ว่าที่ดินนั้นจะอยู่ในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดิน

ของรัฐหรือไม่ ที่ดินที่ได้รับการจัดเมื่อรวมกับที่ดินที่มีอยู่แล้วต้องไม่เกินกว่าขนาดการที่ถือครอง กำหนด สำหรับในกรณีและผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิมได้ลงทุนประกอบเกษตรกรรมขนาดใหญ่ และเอื้อประโยชน์ต่อส่วนรวมในการพัฒนาการเกษตรแผนใหม่ หรือก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้ผู้ถือครองที่ดินดังกล่าวมีสิทธิเช่าที่ดินนั้นมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสิบห้าปี เพื่อประกอบเกษตรกรรมที่ได้ลงทุนไว้แล้วต่อไป โดยกำหนดเงื่อนไขให้ร่วมกับรัฐในการเปลี่ยนแปลงสถานะกิจการมาดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์การเกษตรในอนาคตด้วย และให้มีสิทธิขอต่อสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าว ได้อีกคราวหนึ่งมีระยะเวลาการเช่าไม่เกินสิบห้าปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ที่ดินในเขตพื้นที่ดำเนินการให้รัฐจัดให้มีการบริการด้านสาธารณสุขปศุสัตว์และสาธารณสุขการในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในการให้บริการด้านสาธารณสุขปศุสัตว์และสาธารณสุขการ ด้วย

3. องค์การจัดการ

3.1) จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ สังกัดกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากการให้สิทธิในที่ดินถือเป็นความมั่นคงและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

3.2) คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐกลาง ประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ (3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เลขาธิการสำนักงานส่งเสริมสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (4) กรรมการผู้แทนเกษตรกรจำนวนหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกร (5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดที่ดิน การพัฒนาที่ดิน

และกฎหมายที่ดินให้เลขธิการสำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นกรรมการ และเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ กำหนดแนวทาง เป้าหมาย และมาตรการสำคัญ เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ให้ความเห็นชอบแผนงานและพื้นที่ เป้าหมายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามที่สำนักงานเสนอพิจารณา กำหนดเขตพื้นที่การบริหาร จัดการที่ดินของรัฐ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะจัดให้แก่ประชาชน เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือองค์กรเกษตรกร เช่าหรือเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินพิจารณา กำหนด เขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังแสดงแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดแบ่งแปลงที่ดิน ในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พิจารณาอนุมัติโครงการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของสำนักงาน พิจารณาแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่การบริหาร จัดการที่ดินของรัฐ พิจารณาแผนการส่งเสริมและพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตลอดจนสวัสดิการ การ สาธารณูปโภค การสาธารณูปการ การศึกษา และการสาธารณสุขของประชาชน รวมทั้งการจัดรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกประชาชน เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือองค์กรเกษตรกร ซึ่ง จะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตลอดจนสัญญาเช่า เช่าซื้อ และเช่าที่จะทำ กับเกษตรกร สถาบันเกษตรกร องค์กรเกษตรกร หรือบุคคลที่ได้รับที่ดินออกกระเปียบเกี่ยวกับการ นำที่ดินของรัฐมาใช้ การจัดที่ดินอื่นทดแทนที่ดินของรัฐ และการเวนคืนที่ดินในเขตพื้นที่การบริหาร จัดการที่ดินของรัฐ ออกกระเปียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ยืมแก่ส่วนราชการ องค์กร- ปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ในการจัดสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือสถานที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นการรองรับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ออก กระเปียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนและการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อดำเนินการหรือสนับสนุนการ บริหารจัดการที่ดินของรัฐ ออกกระเปียบเกี่ยวกับการพิจารณาค่าทดแทน ค่าเสียหาย หรือค่าใช้จ่าย อื่นในการดำเนินการการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับ การใช้จ่าย การเก็บรักษา และการหาประโยชน์เงินกองทุนติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานให้เป็นไปตาม แผนงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการ ปฏิบัติงาน รวมทั้งวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามที่สำนักงาน เห็นควรเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการ นโยบายที่ดินและ ทรัพยากรดินแห่งชาติมอบหมาย

คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐประจำจังหวัดประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ธารักษ์พื้นที่ เกษตรและสหกรณ์จังหวัด พาณิชยจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน พัฒนาการจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด หัวหน้าสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน สมาชิกสภาเกษตรกร ผู้แทนชุมชนท้องถิ่น และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ จัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเสนอคณะกรรมการ จัดทำแผนการส่งเสริมเกษตรกรรม เกษตร-อุตสาหกรรม การจัดการชุมชนและการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอคณะกรรมการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

4. ยกเลิกกฎหมายที่ซ้ำซ้อน

เนื่องจากการบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามหลักการนี้ มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบางมาตรา โดยร่างกฎหมายนี้ให้ยกเลิกกฎหมายที่ซ้ำซ้อนดังกล่าว ได้แก่

1. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
 2. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของรัฐ
 3. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในหมวดว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน
- สรุปผลการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดิน-สงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 เสนอ และผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา ยังไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐทุกประเภทหากมีผลบังคับใช้จะก่อให้เกิดปัญหาต่อการบังคับใช้ โดยส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรที่ดินแก่ประชาชนด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมและเป็นธรรม จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. ... ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือภาคประชาชน จะหยิบยกนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นกฎหมายในการแก้ไขปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินให้เป็นที่ยุติต่อไป (ผนวก 4)

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย

พระบรมราชโองการ ประกาศกำหนดที่ให้ขายให้เช่าแก่คนนอกประเทศ ประกาศ ณ วันพฤหัสบดี
ขึ้นสองค่ำ เดือนเจ็ดปีมะโรง นักษัตรอัฐศก

พระบรมราชโองการ ประกาศสั่งทำหนังสือสัญญา ประกาศ ณ วันพฤหัสบดี แรมค่ำหนึ่ง
เดือนเจ็ดปีมะโรง นักษัตรอัฐศก

พระบรมราชโองการ ขยายความในพระบรมราชบัญญัติในรัฐการที่ 4 ว่าด้วยขายสวนขานา
ครั้งแรก ลงวัน 1 เดือน 4 แรม 4 ค่ำ ปีมาน อัฐศก ศักราช 1228) แลเพิ่มเติมลง วัน 6
เดือน 9 แรม 8 ค่ำ ปีเถาะ นพศก ศักราช 1229 ที่ 203

ประกาศข้อบังคับการหวงห้ามที่ดินศก 117

พระบรมราชโองการเรื่องจํานำและขายฝากที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก 118 ประกาศมา ณ วันที่ 8
มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก 118

พระบรมราชโองการ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ประกาศมา ณ วันที่ 15 กันยายน รัตนโกสินทร์ศก 120

พระราชบัญญัติตราจองที่ดินชั่วคราว รัตนโกสินทร์ศก 121 ประกาศมา ณ วันที่ 27 ธันวาคม
รัตนโกสินทร์ศก 121

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก 127 ประกาศมา ณ วันที่ 28 เมษายน

รัตนโกสินทร์ศก 127 10.พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2 ประกาศมา ณ วันที่
14 กันยายน พระพุทธศักราช 2459

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 3 ประกาศมา ณ วันที่ 12 พฤษภาคม พระพุทธศักราช 2462

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน

ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ประกาศมา ณ วันที่ 5 เมษายน พระพุทธศักราช 2469

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 5) พระพุทธศักราช 2479 ตราไว้ ณ วันที่ 31 ตุลาคม

พระพุทธศักราช 2459

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พระพุทธศักราช 2479 ตราไว้ ณ วันที่ 7 เมษายน

พระพุทธศักราช 2480

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พระพุทธศักราช 2486 ตราไว้ ณ วันที่ 31 ธันวาคม

พระพุทธศักราช 2486

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

พุทธศักราช 2478

พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481

พระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2504 เรื่อง การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เรื่อง การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กรกฎาคม 2512 เรื่อง การจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและที่บุกรุกไป

ทำกินในที่สงวนหวงห้าม

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 กันยายน 2514 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วย

การประสานงานการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติด้วยดาวเทียม

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 สิงหาคม 2517 เรื่อง นโยบายเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เป็นการถาวร

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 มกราคม 2518 เรื่อง นโยบายอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย

ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2520 เรื่อง จัดตั้งทบวงที่ดิน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 สิงหาคม 2520 เรื่อง การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ที่เสื่อมสภาพ

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 ตุลาคม 2520 เรื่อง การจัดสรรที่ดินเพื่ออพยพราษฎรออกจากเขตนํ้าท่วม

เนื่องจากการก่อสร้างโครงการชลประทาน

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 สิงหาคม 2522 เรื่อง โครงการออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกิน

ชั่วคราว (ส.ท.ก.)

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 พฤศจิกายน 2534 เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือและ
ข้อเสนอแนะมาตรการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 ตุลาคม 2537 เรื่อง แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน
และการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติ ในภาพรวมทั้งประเทศ
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 ตุลาคม 2544 เรื่อง โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนด
ที่ดินทั่วประเทศ ระยะที่ 4 พ.ศ.2545-2547
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 มีนาคม 2545 เรื่อง ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์
ในราชการ
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 พฤษภาคม 2547 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 กรกฎาคม 2547 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ จังหวัดกาญจนบุรี
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 กรกฎาคม 2547 เรื่อง โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนว
พระราชดำริเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษามหาราชา
- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 พฤษภาคม 2553 เรื่อง โฉนดชุมชน
อิสสระ นิดิต์ที่ประภาส (2523) กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- คึกฤทธิ์ ปราโมช (2543) ฝรั่งเศสศึกษา กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ดอกหญ้า
- ดุสิต เวชกิจ (2548) “กฎหมายป่าชุมชน” ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรป่า
ไม้และสิ่งแวดล้อมฉบับปรับปรุง หน่วยที่ 10 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ยืนหยัด ใจสมุทร (2544) รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และสัตว์ป่า พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์นิติธรรม
- _____ . (2551) มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของคณะกรรมการการ
แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ(กปร) กรุงเทพมหานคร สำนักแก้ไขปัญหาการบุ
กรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,
อานันท์ กาญจนพันธ์ (2545) พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย
ไทยกรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต (2545) กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

- สุนันทา สุวรรณโณคม (2527) เงื่อนไขทางด้านสังคมสิ่งแวดล้อมและขนาดการถือครองที่ดินที่สัมพันธ์กับการดำรงชีพของเกษตรกรไทย กรุงเทพมหานคร สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ร.แสงกาศ์ (2526) ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ (2533) กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- ประมุข สุวรรณสร (2511) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สินพรรค 1 ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ
- เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว. (2520) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์อักษรสาส์น
- สุทธิวาตนฤพุมิ หลวง (2516) ประวัติศาสตร์กฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- _____. (2533) เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- บัญญัติ สุชีวะ (2515) คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์การศึกษาบริการ
- ศิริ เกวลินสฤยดี (2531) คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร บริษัทบพิการพิมพ์จำกัด
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ (2537) “การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ธรรมรังสี วรรณโก (2539) “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- จุฑามาศ นิศารัตน์ (2524) “ที่ราชพัสดุ” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วาสนา จันทราภรณ์ (2549) การควบคุม คุ้มครองป้องกันและการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สมศักดิ์ โตรักษา (2552) “กฎหมายเพื่อการคุ้มครองที่ดินของรัฐจากการบุกรุก” วิทยานิพนธ์ดุฎิบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ไสว โกติยะ (2542) “การบุกรุกที่ดินของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงโคกศาลาหนองหมาจอก” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- วีระศักดิ์ แก้วเขื่อน (2549) “แนวทางการแก้ไขและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ของประชาชนในเขตอำเภอพาน จังหวัดเชียงราย” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
- พ.อ.อภิชัย เทียงธรรม (2547) ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดระเบียบที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีการบุกรุกที่ดินบริเวณหมู่ที่ 1 และ 8 ตำบลเกาะสำโรง อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
- โสภณ ชมชาญ “โครงการมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม “เอกสารการวิจัยโครงการนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่”



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติเพิกถอนที่หวงห้ามที่ดินของรัฐ พ.ศ. ...



มติ

ที่ นร ๐๕๐๓/๒๕๕๓



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขรับ..... ๒๖๖/๒๕๕๓
วันที่..... ๑๕ มิ.ย. ๕๓
เวลา..... ๑๕.๐๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ รวม ๘ ฉบับ
(ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ พ.ศ.)

เรียน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ ๐๐๑๔/๔๕๑๔
ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ พ.ศ. รวม ๘ ฉบับ

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ขอรับร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวน
หวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
เป็นผู้เสนอ รวม ๘ ฉบับ ไปพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยให้รอการพิจารณาไว้
มีกำหนดเวลา ๖๐ วัน นั้น

บัดนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเสร็จแล้ว
ลงมติให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ พ.ศ. (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ) รวม ๘ ฉบับ
ที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลา
พร้อมแจ้งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปด้วยว่า บทบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ
รวม ๘ ฉบับดังกล่าว เป็นหลักการเดียวกันกับกรณีที่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน
หรือกฎหมายเฉพาะอื่นซึ่งสามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว จึงเป็นการตรากฎหมายที่มีความ
ซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และเป็นการตรากฎหมายที่ให้อำนาจเหนือกว่า
บรรดากฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติในเรื่องเดียวกัน รวมทั้งเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อหลักการ
ตรากฎหมายที่ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

จึงเรียนมา เพื่อขอได้โปรดพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักกฎหมาย
รับที่..... ๒๖๖/๒๕๕๓
วันที่..... ๑๕ มิ.ย. ๕๓ เวลา..... ๑๕.๐๕ น.
ส่งกลุ่มงาน..... ๑๕ มิ.ย. ๕๓

ขอแสดงความนับถือ
กลุ่มงานระเบียบการ
วันที่..... ๑๕ มิ.ย. ๕๓ เวลา..... ๑๖.๐๐

(นายโกศล วิชิตธนาฤกษ์)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รักษาการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักนิติธรรม
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๘
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๕ (กรุงเทพฯ) (O/0.1505/97/D/ส)

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๓
รับที่..... ๒๖๖/๒๕๕๓
วันที่..... ๑๕ มิ.ย. ๕๓ เวลา..... ๑๕.๐๕ น.

บัญชีร่างพระราชบัญญัติ

๑. ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.
(นายประนอม โทธิคำ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
๒. ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.
(นายสุวโรช พะลัง กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
๓. ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.
(นายเรวัต สิริบุญกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
๔. ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.
(นายสุวโรช พะลัง กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
๕. ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.
(นางวรรณศิริ สุวรรณปรีสุทธิ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
๖. ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.
(นายปัญญา ศรีปัญญา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
๗. ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.
(นายพีระเดช ศิววันสาธิต กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
๘. ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.
(นายนิยม วรรณปัญญา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)



(สำเนา)

เลขที่รับ ๘๘/๒๕๕๒ วันที่ ๒๘ ต.ค. ๒๕๕๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๑๐๐

๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการลงนามของหน่วยงานที่ขึ้นที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บันทึกหลักการและเหตุผล
- ๒. ร่างพระราชบัญญัติ
- ๓. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ข้าพเจ้ากับคณะขอเสนอร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการลงนามของหน่วยงานที่ขึ้นที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบกันมา เพื่อให้ได้โปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ก็ขอได้โปรดนำเสนอสภาพิจารณารวมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ประพนธ์ ไชยคำ ผู้เสนอ

(นายประพนธ์ ไชยคำ)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน

(ลงชื่อ)	กิตติศักดิ์ รุ่งธนเกียรติ	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	อนุวัฒน์ วิเศษจินดาวัฒน์	ผู้เสนอ
----------	---------------------------	---------	----------	--------------------------	---------

(นายกิตติศักดิ์ รุ่งธนเกียรติ)

(นายอนุวัฒน์ วิเศษจินดาวัฒน์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน

(ลงชื่อ)	อลงกต มณีภาส	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ทศพีร์ สุวรรณชวี	ผู้เสนอ
----------	--------------	---------	----------	------------------	---------

(นายอลงกต มณีภาส)

(นายทศพีร์ สุวรรณชวี)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน

(ลงชื่อ)	วัชรินทร์ พลเชื้อ	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	สาวิตรี เทพวงศศิริวัฒน์	ผู้เสนอ
----------	-------------------	---------	----------	-------------------------	---------

(นางวัชรินทร์ พลเชื้อ)

(นายสาวิตรี เทพวงศศิริวัฒน์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน

(ลงชื่อ) คงฤๅช ทรงวิไล (นายคงฤๅช ทรงวิไล) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) กิติวัฒนา ไชยอินทร์ (พร้อมภราชมารดา กิติวัฒนา ไชยอินทร์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) จตุร ทองประเสริฐ (นายจตุร ทองประเสริฐ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) ประทีปณ์ วิเศษจินดาวัฒนา (นายประทีปณ์ วิเศษจินดาวัฒนา) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) สุรเดช ยะสวัสดิ์ (นายสุรเดช ยะสวัสดิ์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) นิมุคคาร์ วาบา (นายนิมุคคาร์ วาบา) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) มานพ ปัตนวงษ์ (นายมานพ ปัตนวงษ์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) มลิวัลย์ ชัยบุญสกุลกิจ (นางมลิวัลย์ ชัยบุญสกุลกิจ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) สุชาติ ตันติวงนิชชานนท์ (นายสุชาติ ตันติวงนิชชานนท์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) จิตรวรรณ ทวีงศุภกิจโกศล (นางจิตรวรรณ ทวีงศุภกิจโกศล) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) พิสิฏฐ ศรีชนะ (นายพิสิฏฐ ศรีชนะ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) นรพล ตันติวงนิช (นายนรพล ตันติวงนิช) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ
	(ลงชื่อ) บุรี ชูสาร (นายบุรี ชูสาร) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน	ผู้เสนอ	

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวรุ่งนภา ชันธิไวย)
ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบวาระ
สำนักงานประชุม

ชาติ พิมพ์
วิมลพาน
B.Sc. ตจจ

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ พ.ศ.

หลักการ

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ

เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยที่ทำกินจึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ร่าง
พระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้
ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น
ต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
“การสงวนหวงห้าม” หมายความว่า การหวงห้ามหรือสงวนที่ดินได้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการ
สงวนหวงห้ามที่ดินราชการว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินประเภทใดประเภทหนึ่ง
ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ผู้ว่าราชการจังหวัด” หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดตามความ

มาตรา ๔ ในกรณีที่มีรัฐได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตาม
วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินนั้น แต่ปรากฏว่ามีลักษณะอย่างใดอย่าง
หนึ่ง ดังนี้

- (๑) ไม่ได้มีการใช้ที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามวัตถุประสงค์
- (๒) เป็นการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินทับพื้นที่ที่ราษฎรได้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประกาศ ถ้าปรากฏว่าที่ดินที่ทางราชการประกาศสงวนหวงห้ามนั้นได้แปรสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยจนไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินดังกล่าวนั้น ทางราชการยังจะสงวนหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามวัตถุประสงค์ต่อไป และมีใ้กรณีแปลงการปกครองของทางราชการ ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าวอาจถูกยกเลิกการสงวนหวงห้าม

มาตรา ๕ ผู้ครอบครองที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ อาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการยกเลิกการสงวนหวงห้ามต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดินนั้นตั้งอยู่ในคำร้องนั้นอย่างน้อยต้องมีข้อความ และมีข้อมูลเอกสารประกอบดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และบุคคลในครอบครัวของตน
- (๒) ตำแหน่งประจำตัวประชาชน
- (๓) แผนที่แสดงที่ตั้งที่ดินและบริเวณที่ดินถือครอง โดยสังเขป

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องแล้ว ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง และสภาพของที่ดินนั้นว่าทางราชการยังให้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีการเข้าถือครองจนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพหรือไม่ หรือมีการถือครองก่อนที่ทางราชการจะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนของส่วนราชการที่สงวนหวงห้ามที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกรมธนารักษ์หนึ่งคน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่หนึ่งคน ผู้แทนของชุมชนที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่จำนวน ๕ คน เป็นกรรมการ ให้ที่ประชุมคัดเลือกกรรมการทำหน้าที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง หากมีความจำเป็นให้ขยายเวลาการพิจารณาได้สักไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน โดยระบุถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาและขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทุกครั้ง

มาตรา ๗ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้นั้น ได้เปลี่ยนแปลงสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยแล้ว ให้ทำความเห็นพร้อมทั้งรายละเอียดและแผนผังโดยสังเขปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้

คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินทั้งหมด หรือบางส่วนต่อไป

การประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้แสดงเหตุผลของการยกเลิกหรือไม่ยกเลิกให้ชัดแจ้ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายใน ๗ วัน

เมื่อได้มีการประกาศยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคสองแล้ว ไปถึงที่ดินดังกล่าวพ้นจากการเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๗ ในกรณีที่ดินคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามให้มีสิทธิตามมาตรา ๔ ก็ให้ทำความเห็นพร้อมทั้งพยานหลักฐานข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแจ้งให้ผู้ร้องทราบ และเสนอต่อนายกรัฐมนตรีสั่งการยกเลิกคำร้องนั้น

ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและที่ดินนั้นเป็นกรณีตามมาตรา ๔ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณายกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา ๘ ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าตนเองไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม หรือไม่คัดสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิทางศาล

มาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

.....

**บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดิน
ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ**

พ.ศ.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๖ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากในปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายที่ออกมาเกี่ยวกับการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์สัมปที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตหวงห้าม หรือสงวนไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศเขตสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

เพื่อให้การครอบครองที่ดินของราษฎรที่มีขอบด้วยกฎหมายหากมีลักษณะตามมาตรา ๔ คือ

- ๒.๑ ที่ดินนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์ในทางราชการ
- ๒.๒ ที่ดินที่ประกาศหวงห้ามของทางราชการ ราษฎรครอบครองอยู่ก่อนที่จะมีประกาศ
๓. กลไกของกฎหมาย

การยกเลิกการหวงห้ามที่ดินฯ นี้ขอเสนอไม่ต้องไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือร่างขึ้นตอนทางปฏิบัติให้ผู้ยากหรือเป็นซ้ำ ควรมีกลไกที่กระชับและรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการดำรงชีพ

๑) ให้มีกรรมการเฉพาะกิจที่ไม่ใช่กรรมการระดับนโยบาย ดำเนินการพิจารณาเมื่อราษฎรร้องขอในร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามระเบียบไว้ในมาตรา ๕ หากจะกำหนดโครงสร้างให้มีการแต่งตั้งกรรมการระดับชาติหรือระดับนโยบาย ปฏิบัติหน้าที่จะทำให้การพิจารณาจะยุ่งยากและซับซ้อนและต้องใช้งบประมาณสูงเช่นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เป็นต้น อีกทั้งเรื่องการยกเลิกการลงนามพวงหรีดที่ดินนี้ เป็นกรณีดำเนินการเฉพาะเรื่องเป็นครั้งคราวจึงควรใช้กรรมการเฉพาะกิจที่มีขนาดเล็ก

๒) การพิจารณาคำร้องของราษฎรเป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มีความกระชับและรวดเร็วไม่ซับซ้อน หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาเอกสารที่คณะกรรมการเฉพาะกิจเสนอมาเป็นประการใดแล้ว ชัดเจนที่สุด แต่ราษฎรผู้ร้องขอมีสิทธิอุทธรณ์ความเห็นของคณะกรรมการต่อนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ ไม่คัดสิทธิราษฎรที่จะฟ้องคณะรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง

๓) ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากที่ดินที่เป็นปัญหาในพระราชบัญญัตินี้มีกระทรวงครอบครองหลายกระทรวง เช่น กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ครอบครองที่ดินที่ราชพัสดุ กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทยครอบครองที่ดินนอกจากที่ราชพัสดุ เป็นต้น



(สำเนา)
เลขที่รับ ๙๐/๒๕๕๒๒ วันที่ ๙ ก.ย. ๒๕๕๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสุโขทัยใน สุโขทัย กทม. ๑๐๑๐๐

๙ กันยายน ๒๕๕๒

เนื่อง ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิการลงนามของห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.

ทราบถึง ประธานสภาผู้แทนราษฎร

- ซึ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บันทึกหลักการและเหตุผล
- ๒. ร่างพระราชบัญญัติ
- ๓. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ข้าพเจ้ารับคณะกรรมการของร่างพระราชบัญญัติการยกเลิการลงนามของห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบกันมา เพื่อให้ได้ไปรณำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ก็ขอได้ไปรณำเสนอวุฒิสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สุวโรช พะลัง ผู้เสนอ
(นายสุวโรช พะลัง)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

(ลงชื่อ)	นคร มาฉิม	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ศุภชัย ศรีหะฉ้า	ผู้เสนอ
	(นายนคร มาฉิม)			(นายศุภชัย ศรีหะฉ้า)	

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

(ลงชื่อ)	เจชะฉิม โตะสาของ	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ฉ่องศรี ฉาราณฉิม	ผู้เสนอ
	(นายเจชะฉิม โตะสาของ)			(นางฉ่องศรี ฉาราณฉิม)	

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

- | | | | | | |
|----------|---|---|----------|---|---------|
| (ลงชื่อ) | สาคร เกียรติวงศ์
(นายสาคร เกียรติวงศ์) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) | จันทร์ สามะ
(นายจันทร์ สามะ) | ผู้เสนอ |
| | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | |
| (ลงชื่อ) | จิรัตน์ วิริยะพงษ์
(นายจิรัตน์ วิริยะพงษ์) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) | วุฒิพงษ์ นามบุตร
(นายวุฒิพงษ์ นามบุตร) | ผู้เสนอ |
| | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | |
| (ลงชื่อ) | วิรัตน์ ศัลยาภิวิ
(นายวิรัตน์ ศัลยาภิวิ) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) | ชัยสุภากาวิม เติงระวีนา
(นายชัยสุภากาวิม เติงระวีนา) | ผู้เสนอ |
| | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | |
| (ลงชื่อ) | ชัยยุทธ โพธิ์พิพิธ
(นายชัยยุทธ โพธิ์พิพิธ) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) | จุมพล จุฑาไส
(นายจุมพล จุฑาไส) | ผู้เสนอ |
| | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | |
| (ลงชื่อ) | ศราวุธ ช่อนละมัย
(นายศราวุธ ช่อนละมัย) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) | เฉลิมชัย ศรีอ่อน
(นายเฉลิมชัย ศรีอ่อน) | ผู้เสนอ |
| | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | |
| (ลงชื่อ) | สัมพันธ์ ตั้งเบญจผล
(นายสัมพันธ์ ตั้งเบญจผล) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) | วิชัย คำสุทธิ
(นายวิชัย คำสุทธิ) | ผู้เสนอ |
| | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | |
| (ลงชื่อ) | มนตรี ปาน้อยชนนท์
(นายมนตรี ปาน้อยชนนท์) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) | ธีระชาติ ปางวิรุฬห์วิภังค์
(นายธีระชาติ ปางวิรุฬห์วิภังค์) | ผู้เสนอ |
| | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | |
| (ลงชื่อ) | วงศ์ เศรษฐกิจกรม
(นายวงศ์ เศรษฐกิจกรม) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) | วุฒิพงศ์ สงวนวงค์ชัย
(นายวุฒิพงศ์ สงวนวงค์ชัย) | ผู้เสนอ |
| | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | |
| | (ลงชื่อ) | สุรเชษฐ์ มาศสิทธิ์
(นายสุรเชษฐ์ มาศสิทธิ์) | ผู้เสนอ | | |
| | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | | | |

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวรุ่งนภา พันธิ์โชติ)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบวาระ

สำนักงานการประชุม

จิราภา พิมพ์



บรรณารักษ์

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ พ.ศ.

หลักการ

ที่

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้
ประโยชน์ของทางราชการ

เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินสาธารณะซึ่งของ
ทางราชการที่รัฐราชการได้รับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้าม
ไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎร
เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยที่ทำกินจึงสมควร
มีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้ได้
โอกาสแก่ผู้เข้ายึดครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจาย
การถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร จึงจำเป็นต้องตรา
พระราชบัญญัตินี้.



ร่าง
พระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ
พ.ศ.

.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้
ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น
ต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
"การสงวนหวงห้าม" หมายความว่า การหวงห้ามหรือสงวนที่ดินไว้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการ
สงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินประเภทใดประเภทหนึ่ง
ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"ผู้ว่าราชการจังหวัด" หมายความว่า รวมถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย

มาตรา ๔ ในกรณีที่มีรัฐได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตาม
วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินนั้น แต่ปรากฏว่ามีลักษณะอย่างใดอย่าง
หนึ่ง ดังนี้

- (๑) ไม่ได้มีการใช้ที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามวัตถุประสงค์
- (๒) เป็นการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินทับพื้นที่ที่ราษฎรได้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประกาศ ถ้าปรากฏว่าที่ดินที่ทางราชการประกาศสงวนหวงห้ามไม่ได้นำไปแปรสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยอันไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินดังกล่าวนั้น ทางราชการยังจะสงวนหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามวัตถุประสงค์ต่อไป และมีใ้กรณีแบ่งการปกครองของทางราชการ ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าวอาจถูกยกเลิกการสงวนหวงห้าม

มาตรา ๕ ผู้ครอบครองที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ อาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการยกเลิกการสงวนหวงห้ามต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ในคำร้องนั้นอย่างน้อยต้องมีข้อความ และมีข้อมูลเอกสารประกอบดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และบุคคลในครอบครัวของตน
- (๒) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- (๓) แผนที่แสดงที่ตั้งที่ดินและบริเวณที่ดินเมื่อครั้ง โดยสังเขป

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องแล้ว ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง และสภาพของที่ดินนั้นว่าทางราชการยังใช้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีการเข้าถือครองจนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพหรือไม่ หรือมีการถือครองก่อนที่ทางราชการจะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนของส่วนราชการที่สงวนหวงห้ามที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน ผู้แทนกรมธนารักษ์หนึ่งคน ผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่นึ่งคน ผู้แทนของชุมชนที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่จำนวน ๕ คน เป็นกรรมการ ให้ที่ประชุมคัดเลือกกรรมการทำหน้าที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง หากมีความจำเป็นให้ขยายเวลาการพิจารณาได้ครั้งไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน โดยระบุถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาและขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทุกครั้ง

มาตรา ๗ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มีการสงวน
หวงห้ามไว้จริง ได้เปลี่ยนแปลงสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยแล้ว ให้ทำความเห็นพร้อม
ทั้งรายละเอียดและแผนผังโดยสังเขปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้
คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามไว้ทั้งหมด
หรือบางส่วนต่อไป

การประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้แสดงเหตุผลของการ
ยกเลิกหรือไม่ยกเลิกไว้อย่างชัดเจน และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่
ที่ดินนั้นตั้งอยู่แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายใน ๗ วัน

เมื่อได้มีการประกาศยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคสองแล้ว ให้ที่ดินดังกล่าว
พ้นจากการเป็นที่ยสงวนหวงห้ามตามกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้มาตามกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ ในกรณีที่ดินคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินที่มีการสงวน
หวงห้ามไว้มีข้อกรณีตามมาตรา ๔ ก็ให้ทำความเห็นพร้อมทั้งพยานหลักฐานข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ว่า
ราชการจังหวัด เพื่อแจ้งให้ผู้ร้องทราบ และเสนอต่อนายกรัฐมนตรีสั่งการยกเลิกที่ดินนั้น

ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการไม่ถูกต้องตามที่จริงและที่ดินนั้นเป็น
กรณีตามมาตรา ๔ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณายกเลิกการสงวน
หวงห้ามที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา ๙ ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็ไม่คัดสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิ
ทางศาล

มาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง
และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

.....
.....

**บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดิน
ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ
พ.ศ.**

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากในปัจจุบันมิได้มีกฎหมายที่ออกมาเกี่ยวกับการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์กับที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตหวงห้าม หรือสงวนไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศเขตสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระชับการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

เพื่อให้การครอบครองที่ดินของราษฎรที่มีขอบข่ายกฎหมายกำหนดไว้กวดงวดตามมาตรา ๔ คือ

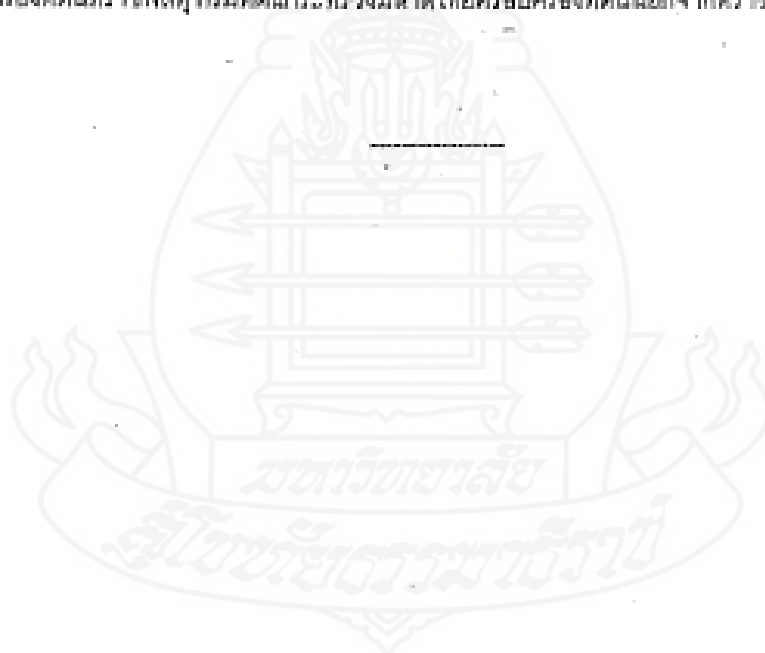
- ๒.๑ ที่ดินนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์ในทางราชการ
 - ๒.๒ ที่ดินที่ประกาศหวงห้ามของทางราชการ ราษฎรครอบครองอยู่จนที่จะมีประกาศ
๓. กลไกของกฎหมาย

การยกเลิกการหวงห้ามที่ดินฯ เมื่อหาสาระต้องไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือสร้างขั้นตอนทางปฏิบัติให้ยุ่งยากหรือเนิ่นช้า ควรนิรโทษให้กระชับและรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการดำรงชีพ

๑) ให้มีกรรมการเฉพาะกิจที่ไม่ใช่กรรมการระดับนโยบาย ดำเนินการพิจารณาเมื่อราษฎรร้องขอในร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามระบุไว้ในมาตรา ๕ หากจะกำหนดโครงสร้างให้มีการแต่งตั้งกรรมการระดับชาติหรือระดับนโยบาย ปฏิบัติหน้าที่จะทำให้การพิจารณาจะยุ่งยากและซับซ้อนและต้องใช้งบประมาณสูงเช่นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เป็นต้น อีกทั้งเรื่องการรอกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินนี้ เป็นกรณีดำเนินการเฉพาะเรื่องเป็นคำสั่งราชวังควรใช้กรรมการเฉพาะกิจที่มีขนาดเล็ก

๒) การพิจารณาคำร้องของราษฎรเป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๘ มีความกระชับและรวดเร็วไม่ซับซ้อน หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาเอกสารที่คณะกรรมการเฉพาะกิจเสนอมาเป็นประการใดแล้ว ป้อนเป็นที่สุด แต่ราษฎรผู้ร้องขอมีสิทธิอุทธรณ์ความเห็นของคณะกรรมการต่อนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ ไม่ได้ละสิทธิราษฎรที่จะฟ้องคณะรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง

๓) ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากว่าที่ดินที่เป็นปัญหาในพระราชบัญญัตินี้มีกระทรวงครอบครองหลายกระทรวง เช่น กรมธนารักษ์กระทรวงการคลัง กระทรวงที่ดินที่ราชพัสดุ กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทยครอบครองที่ดินนอกจากที่ราชพัสดุ เป็นต้น



(สำเนา)

เลขที่ ๗๙/๒๕๖๒ วันที่ ๒๖ ต.ค. ๒๕๖๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร

ถนนสุโขทัย สุโขทัย กทม. ๑๐๑๐๐

๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.
ทราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บันทึกหลักการและเหตุผล
- ๒. ร่างพระราชบัญญัติ
- ๓. บันทึกวินยาศาสตร์รูปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ข้าพเจ้ากับคณะของตนของร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวินยาศาสตร์รูปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบกันมา เพื่อให้โปรดเกล้าเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและ หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ก็ขอได้โปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) เสร็จ สิริบุญกุล ผู้เสนอ
(นายเสร็จ สิริบุญกุล)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) อำนวย คลังมา ผู้เสนอ (ลงชื่อ) พลเอก สมชาย วิชาญวงศ์ ผู้เสนอ
(นายอำนวย คลังมา) (สมชาย วิชาญวงศ์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) เป้งมณี เสงี่ยมบูรณ์สุข ผู้เสนอ (ลงชื่อ) ดวงแข อรรถนพพร ผู้เสนอ
(นางเป้งมณี เสงี่ยมบูรณ์สุข) (นางดวงแข อรรถนพพร)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) ชูวิทย์ พิทักษ์พรพัลลภ ผู้เสนอ (ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ กุลศึกศิริมธ ผู้เสนอ
(นายชูวิทย์ พิทักษ์พรพัลลภ) (นายชัยวัฒน์ กุลศึกศิริมธ)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

-๒-

(ลงชื่อ) บุญเลิศ คุรุชอุณหค ผู้เสนอ
(นายบุญเลิศ คุรุชอุณหค)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) สถาพร มณีวิรัตน์ ผู้เสนอ
(นายสถาพร มณีวิรัตน์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) ชูภากริน มะทา ผู้เสนอ
(นายชูภากริน มะทา)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) ทลตวี ศรีชัย มนตรีวิวัฒน์ ผู้เสนอ
(ศรีชัย มนตรีวิวัฒน์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) นฤมล ธาเรศดำรงศรี ผู้เสนอ
(นางนฤมล ธาเรศดำรงศรี)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) ศักดา คงเพชร ผู้เสนอ
(นายศักดา คงเพชร)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) นริศวงศ์ศักดิ์ ฝ้ายสีงาม ผู้เสนอ

(นายนริศวงศ์ศักดิ์ ฝ้ายสีงาม)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) ประเกียรติ นานิมมา ผู้เสนอ
(นายประเกียรติ นานิมมา)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) อรุณี ชำนาญยา ผู้เสนอ
(นางสาวอรุณี ชำนาญยา)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) ทอไท มะ โพธิ์งาม ผู้เสนอ
(มะ โพธิ์งาม)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) สุนทรี ชัยวิริตนะ ผู้เสนอ
(นางสาวสุนทรี ชัยวิริตนะ)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) นทศุณ รัฐมโห ผู้เสนอ
(นายนทศุณ รัฐมโห)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) ธนันต์ ผลธำนวย ผู้เสนอ
(นายธนันต์ ผลธำนวย)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวรุ่งนภา ชินธิไชยดี)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบวาระ

สำนักการประชุม

ทนายประจำ ทีมพี

ทนาย
ทนาย

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ พ.ศ.

หลักการ

โทษที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ

เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการที่บริหารรัฐกิจจับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยที่ทำกินจึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าใช้ครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ร่าง
พระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ
พ.ศ.

.....
.....
.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ

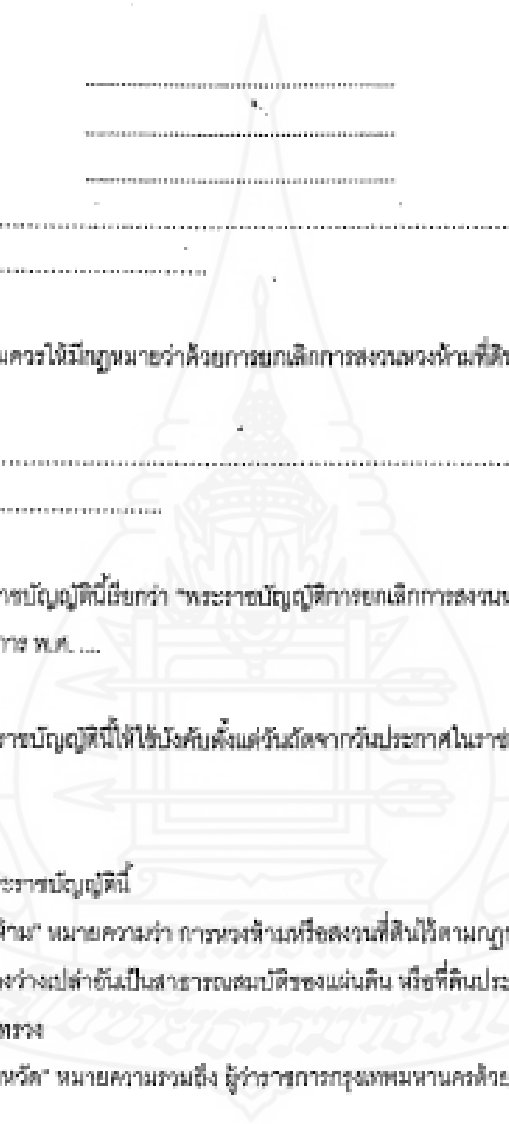
.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้
ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น
ต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
"การสงวนหวงห้าม" หมายความว่า การหวงห้ามหรือสงวนที่ดินไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการ
สงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินประเภทใดประเภทหนึ่ง
ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
"ผู้ว่าราชการจังหวัด" หมายความว่ารวมถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย

มาตรา ๔ ในกรณีที่รัฐได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตาม
วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินนั้น แต่ปรากฏว่าไม่มีลักษณะอย่างใดอย่าง
หนึ่ง ดังนี้



1/10/2565
[Handwritten signature]

(๑) ไม่ได้มีการใช้ที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามวัตถุประสงค์

(๒) เป็นการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินใหม่ที่ที่ราษฎรได้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประกาศ

ถ้าปรากฏว่าที่ดินที่ทางราชการประกาศสงวนหวงห้ามนั้นได้เปลี่ยนแปลงสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยจนไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินดังกล่าวเป็น ทางราชการที่จะสงวนหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามวัตถุประสงค์ต่อไป และมีใ้กรณีแปลงการปกครองของทางราชการ ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าว อาจถูกยกเลิกการสงวนหวงห้าม

มาตรา ๕ ผู้ครอบครองที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ อาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการยกเลิกการสงวนหวงห้ามต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดินนั้นตั้งอยู่ในคำร้องนั้นอย่างน้อยต้องมีข้อความ และมีข้อมูลเอกสารประกอบดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และบุคคลในครอบครัวของตน

(๒) ตำแหน่งที่ประจำตัวประชาชน

(๓) แผนที่แสดงที่ตั้งที่ดินและบริเวณที่ดินที่ครอบครอง โดยสังเขป

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องแล้ว ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง และสภาพของที่ดินนั้นว่าทางราชการยังให้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีการเข้าถือครองจนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพหรือไม่ หรือมีการถือครองก่อนที่ทางราชการจะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนของส่วนราชการที่สงวนหวงห้ามที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกรมการที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่หนึ่งคน ผู้แทนของชุมชนที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่จำนวน ๕ คน เป็นกรรมการ ให้ที่ประชุมคัดเลือกกรรมการทำหน้าที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง หากมีความจำเป็นให้ขยายเวลาการพิจารณาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครึ่งละไม่เกินสามสิบวัน โดยระบุถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาและขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทุกครั้ง

มาตรา ๗ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้ นั้น ได้เปลี่ยนแปลงสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยแล้ว ให้ทำความเห็นพร้อมทั้งรายละเอียดและแผนผังโดยสังเขปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้

คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินทั้งหมด หรือบางส่วนต่อไป

การประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้แสดงเหตุผลของการยกเลิกหรือไม่ยกเลิกให้ชัดแจ้ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายใน ๗ วัน

เมื่อได้มีการประกาศยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคสองแล้ว ให้ที่ดินดังกล่าวพ้นจากการเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้มาศาลประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๔ ในกรณีที่ดินคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามให้มีไปกรณีตามมาตรา ๔ ก็ให้ทำความเห็นพร้อมทั้งพยานหลักฐานข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแจ้งให้ผู้ร้องทราบ และเสนอต่อนายกรัฐมนตรีสั่งการยกเลิกหรือขึ้น

ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและที่ดินนั้นเป็นกรณีตามมาตรา ๔ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณายกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา ๕ ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือไม่ค้ำสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิทางศาล

มาตรา ๕๐ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

.....
.....

**บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดิน
ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ**

พ.ศ.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากในปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายที่ออกมาเกี่ยวกับการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตหวงห้าม หรือสงวนไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศเขตสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

เพื่อให้การครอบครองที่ดินของราษฎรที่มีครอบด้วยกฎหมายหากมีลักษณะตามมาตรา ๔

คือ

๒.๑ ที่ดินนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์ทางราชการ

๒.๒ ที่ดินที่ประกาศหวงห้ามของทางราชการ ราษฎรครอบครองอยู่ก่อนที่จะมีประกาศ

๓. กลไกของกฎหมาย

การยกเลิกการหวงห้ามที่ดินฯ เมื่อสภาฯ เติบโตขึ้นแล้วไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือสร้างขั้นตอนทางปฏิบัติได้ยุ่งยากหรือเนิ่นช้า ควรมีกลไกที่กระชับและรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการดำรงชีพ

๑) ให้มีกรรมการเฉพาะกิจที่ไม่ใช่กรรมการระดับนโยบาย ดำเนินการพิจารณาเมื่อ ราชฎีร้องขอในร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตาม ระบุไว้ในมาตรา ๕ หากจะกำหนดโครงสร้างให้มีการแต่งตั้งกรรมการระดับชาติหรือระดับนโยบาย ปฏิบัติหน้าที่จะทำให้การพิจารณาจะยุ่งยากและซับซ้อนและต้องใช้งบประมาณสูงเช่นค่าตอบแทนใน การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เป็นต้น อีกทั้งเนื่องการยกเลิกการลงนามของห้ามที่ดินนี้ เป็นกรณีดำเนินการ เฉพาะเรื่องเป็นครั้งคราวจึงควรใช้กรรมการเฉพาะกิจที่มีขนาดเล็ก

๒) การพิจารณาคำร้องของราชฎีเป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มีความกระชับและรวดเร็วไม่ซับซ้อน หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาเอกสารที่คณะกรรมการเฉพาะกิจ เสนอมาเป็นประการใดแล้ว ชัดเจนที่สุด แต่ราชฎีผู้ร้องขอมีสิทธิอุทธรณ์ความเห็นของคณะกรรมการ ต่อนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ ไม่คัดสิทธิราชฎีที่จะฟ้องคณะรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง

๓) ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากว่าที่ดินที่เป็นปัญหา ในพระราชบัญญัตินี้มีกระทรวงครอบครองหลายกระทรวง เช่น กรมธนารักษ์กระทรวงการคลัง ครอบครองที่ดินที่ราชพัสดุ กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทยครอบครองที่ดินนอกจากที่ราชพัสดุ เป็นต้น



(สำเนา)

เลขที่ ๗๖/๒๕๕๒ วันที่ ๑๕ ก.ย. ๒๕๕๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร

ถนนผู้ทองใน สุทธิศ กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ กันยายน ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการลงนามของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บันทึกหลักการและเหตุผล
- ๒. ร่างพระราชบัญญัติ
- ๓. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ข้าพเจ้ากับคณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการลงนามของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบกันมา เพื่อให้โปรดเกล้าเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ก็ขอได้โปรดนำเสนอสภาที่พิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สุวโรช พะรัง ผู้เสนอ

(นายสุวโรช พะรัง)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาชนไทย

(ลงชื่อ) นาย มาธิม ผู้เสนอ (ลงชื่อ) ชำนาญ คลังหา ผู้เสนอ

(นายมาธิม มาธิม)

(นายชำนาญ คลังหา)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาชนไทย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) วิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้เสนอ (ลงชื่อ) เหว็ด อธิบุญต ผู้เสนอ

(นายวิรัตน์ กัลยาศิริ)

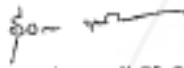
(นายเหว็ด อธิบุญต)



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาชนไทย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ)	สถาพร มณีรัตน์ (นายสถาพร มณีรัตน์)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	วีรัตน์ วิริยะพงษ์ (นายวีรัตน์ วิริยะพงษ์)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	ฉลองศรี อารามณี (นางสาวฉลองศรี อารามณี)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	เป็ล่งมณี เบ่งสมบูรณ์สุข (นางเป็ล่งมณี เบ่งสมบูรณ์สุข)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	
(ลงชื่อ)	ชัยภูมิต โพธิพิพิธ (นายชัยภูมิต โพธิพิพิธ)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ลาคร เกียวข้อง (นายลาคร เกียวข้อง)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	ชัยวัฒน์ กุลศักดิ์วิมล (นายชัยวัฒน์ กุลศักดิ์วิมล)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	วุฒิพงษ์ นามบุตร (นายวุฒิพงษ์ นามบุตร)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	สุทัศน์ เงินหมื่น (นายสุทัศน์ เงินหมื่น)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ศุภชัย โพธิ์สุ (นายศุภชัย โพธิ์สุ)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย	
(ลงชื่อ)	เจ็ดชัย วิเชียรวรรณ (นายเจ็ดชัย วิเชียรวรรณ)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	จุมพฏ บุญใหญ่ (นายจุมพฏ บุญใหญ่)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	
(ลงชื่อ)	จิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล (นางจิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ภราดร ปรีศนาถินกุล (นายภราดร ปรีศนาถินกุล)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา	
(ลงชื่อ)	ฐวิทย์ พิทักษ์พรพัลลภ (นายฐวิทย์ พิทักษ์พรพัลลภ)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ฐภากร โนนะทา (นายฐภากร โนนะทา)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	
(ลงชื่อ)	ทองแถม อรรถนันทพร (นางทองแถม อรรถนันทพร)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	บุญเลิศ ศุภานุเทต (นายบุญเลิศ ศุภานุเทต)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	
(ลงชื่อ)	ประจวบ โพธิ์คำ (นายประจวบ โพธิ์คำ)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ชัยคุลกาวิม เติ้งระกัณา (นายชัยคุลกาวิม เติ้งระกัณา)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	

(ลงชื่อ)	จรูญ ภูมระภาญจนะ	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	อรุณี ชำนาญยา	ผู้เสนอ
	(นายจรูญ ภูมระภาญจนะ)			(นางสาวอรุณี ชำนาญยา)	
	สมาธิภคสภาผู้แทนราษฎร พรรคกิจสังคม			สมาธิภคสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	
	(ลงชื่อ)	จันทร์ สาณะ	ผู้เสนอ		
		(นายจันทร์ สาณะ)			
		สมาธิภคสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			

ตำแหน่งผู้ส่ง

 (นางสาวรุ่งนภา ชินศิริโชติ)
 ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบวาระ
 สำนักงานการประชุม

นาย พิเศษ.
 พิเศษ
 สวดฯ



บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ พ.ศ.

หลักการ

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้
ประโยชน์ของทางราชการ

เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของ
ทางราชการตามที่รัฐได้จัดไว้ของและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้าม
ไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในทางประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎร
เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยที่ทำกินจึงสมควร
มีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้
โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจาย
การถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร จึงจำเป็นต้องตรา
พระราชบัญญัตินี้



(๑) ไม่ได้มีการใช้ที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามวัตถุประสงค์

(๒) เป็นการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินทับที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประกาศ

ถ้าปรากฏว่าที่ดินที่ทางราชการประกาศสงวนหวงห้ามมิได้แปรสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยอันไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินดังกล่าวเดิม ทางราชการยังจะสงวนหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามวัตถุประสงค์ต่อไป และมีไปกรณีเปลี่ยนแปลงการปกครองของทางราชการ ให้ถือเอาที่ดินดังกล่าวอาจถูกยกเลิกการสงวนหวงห้าม

มาตรา ๕ ผู้ครอบครองที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ อาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการขกเลิกการสงวนหวงห้ามต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดินนั้นตั้งอยู่ ในคำร้องนั้นอย่างน้อยต้องมีข้อความ และมีข้อมูลเอกสารประกอบดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และบุคคลในครอบครัวของตน

(๒) ตำแหน่งหรือประจำตัวประชาชน

(๓) แผนที่แสดงที่ตั้งที่ดินและบริเวณที่ดินถือครอง โดยสังเขป

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องแล้ว ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง และสภาพของที่ดินนั้นว่าทางราชการยังใช้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีการเข้าถือครองจนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพหรือไม่ หรือมีการถือครองก่อนที่ทางราชการจะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนของส่วนราชการที่สงวนหวงห้ามที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกรมธนารักษ์หนึ่งคน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินนั้นตั้งอยู่หนึ่งคน ผู้แทนของชุมชนที่ดินนั้นตั้งอยู่จำนวน ๕ คน เป็นกรรมการ ให้ที่ประชุมคัดเลือกกรรมการทำหน้าที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง หากมีความจำเป็นให้ขยายเวลาการพิจารณาได้สักไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน โดยระบุถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาและขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทุกครั้ง

มาตรา ๗ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มีการสงวน
หวงห้ามไว้ก่อน ได้เปลี่ยนแปลงสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยแล้ว ให้ทำความเห็นพร้อม
ทั้งรายละเอียดและแผนผังโดยส่งไปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้
คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศยกเลิกหรือไปยกเลิกการสงวนหวงห้ามในพื้นที่นั้นทั้งหมด
หรือบางส่วนต่อไป

การประกาศยกเลิกหรือไปยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้แสดงเหตุผลของการ
ยกเลิกหรือไปยกเลิกไว้อย่างชัดเจน และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่
ที่ดินนั้นตั้งอยู่แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายใน ๗ วัน

เมื่อไม่มีการประกาศยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคสองแล้ว ให้ที่ดินดังกล่าว
พ้นจากการเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ ในกรณีที่ดินคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินที่มีการสงวน
หวงห้ามไว้มีใช้กรณีตามมาตรา ๔ ก็ให้ทำความเห็นพร้อมทั้งพยานหลักฐานข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ว่า
ราชการจังหวัด เพื่อแจ้งให้ผู้ร้องทราบ และเสนอต่อนายกรัฐมนตรีสั่งการยกคำร้องนั้น

ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและที่ดินนั้นเป็น
กรณีตามมาตรา ๔ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาออกยกเลิกการสงวน
หวงห้ามที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา ๙ ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็ไม่ขัดสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิ
ทางศาล

มาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง
และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

.....
.....

**บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดิน
ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ
พ.ศ.**

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๕๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากในปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายที่ออกมาเกี่ยวกับการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์กับพื้นที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตหวงห้าม หรือสงวนไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศเขตสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

เพื่อให้การครอบครองที่ดินของราษฎรที่มีขอบด้วยกฎหมายหากมีลักษณะตามมาตรา ๔

คือ

- ๒.๑ ที่ดินนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์ในทางราชการ
 - ๒.๒ ที่ดินที่ประกาศหวงห้ามของทางราชการ ราษฎรครอบครองอยู่ก่อนที่จะมีประกาศ
๓. กลไกของกฎหมาย

การยกเลิกการหวงห้ามที่ดินฯ นี้ขอเสนอว่าควรต้องไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือล่าช้าขึ้นก่อนทางปฏิบัติได้ยุ่งยากหรือเนิ่นช้า ควรมีกลไกที่กระชับและรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการดำรงชีพ

๑) ให้มีกรรมการเฉพาะกิจที่ไม่ใช่กรรมการระดับนโยบาย ดำเนินการพิจารณาเมื่อราษฎรหรือชนในต่างประเทศพบปัญหาผู้ใดได้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามระบุไว้ในมาตรา ๕ หากจะกำหนดโครงสร้างให้มีการแต่งตั้งกรรมการระดับชาติหรือระดับนโยบาย ปฏิบัติหน้าที่จะทำให้การพิจารณาคงอยู่ยาว และซับซ้อนและต้องใช้งบประมาณสูงเช่นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เป็นต้น จึงเห็นว่าการยกเลิกการลงนามของที่กินนี้ เป็นกรณีจำเป็นการเฉพาะเรื่องเป็นครั้งคราวจึงควรให้กรรมการเฉพาะกิจที่มีขนาดเล็ก

๒) การพิจารณาคำร้องของราษฎรเป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๘ มีความกระชับและรวดเร็วไม่ซับซ้อน หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาเอกสารที่คณะกรรมการเฉพาะกิจเสนอมาเป็นประการใดแล้ว ช่อมเป็นที่สุด แต่ราษฎรผู้ร้องขอมีสิทธิอุทธรณ์การเห็นของคณะกรรมการต่อนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิราษฎรที่จะฟ้องคณะรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง

๓) ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเนื่องจากว่าที่กินนี้เป็นปัญหาในพระราชบัญญัตินี้มีกระทรวงครอบครองหลายกระทรวง เช่น กรมธนาคารแห่งประเทศไทย ครอบครองที่ดินที่ราชพัสดุ กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทยครอบครองที่ดินนอกจากที่ราชพัสดุ เป็นต้น



(สำเนา)

เลขที่ ๑๒๗๑๒๕๕๖๒ วันที่ ๑๒ พ.ย. ๒๕๕๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร

ถนนสุโขทัย กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๑๐

๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เพื่อ ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการลงคะแนนหยั่งที่คืนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.

ทราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

- ซึ่งที่ส่งมาคือ ๑. บัญชีกักตุนและเหตุผล
- ๒. ร่างพระราชบัญญัติ
- ๓. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ข้าพเจ้ากับคณะขอเสนอร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการลงคะแนนหยั่งที่คืนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. พร้อมด้วยบัญชีกักตุนและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบกันมา เพื่อให้โปรดเกล้าเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ก็ขอโปรดเกล้าเสนอวุฒิสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) จรสุดี สุวรรณปริสุทธ์ ผู้เสนอ

(นางจรสุดี สุวรรณปริสุทธ์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา

(ลงชื่อ) จินัย ภัทระประสิทธิ์ ผู้เสนอ (ลงชื่อ) ไกร ศาบธรรม ผู้เสนอ

(นายจินัย ภัทระประสิทธิ์) (นายไกร ศาบธรรม)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา

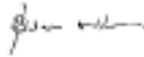
(ลงชื่อ) รัชดา ธนาดิเรก ผู้เสนอ (ลงชื่อ) ชนิษฐ์ รุ่งแสง ผู้เสนอ



(นางสาวรัชดา ธนาดิเรก) (นายชนิษฐ์ รุ่งแสง)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

- | | | | |
|---|--|---|-------------------------------------|
| (ลงชื่อ) วีรพล ไดมรงค์ดี ผู้เสนอ
(นายวีรพล ไดมรงค์ดี) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทยชาติพัฒนา | (ลงชื่อ) อุดมศักดิ์ เท็งนทร์พันธ์ ผู้เสนอ
(นางอุดมศักดิ์ เท็งนทร์พันธ์) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย |
| (ลงชื่อ) มานิช เสงยศมาภ ผู้เสนอ
(นายมานิช เสงยศมาภ) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | (ลงชื่อ) สมชัย ชัยรัตน์ศิริ ผู้เสนอ
(นายสมชัย ชัยรัตน์ศิริ) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย |
| (ลงชื่อ) ยรรยง ร่วมภักดี ผู้เสนอ
(นายยรรยง ร่วมภักดี) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | (ลงชื่อ) วิวัฒน์ วิริยะพงษ์ ผู้เสนอ
(นายวิวัฒน์ วิริยะพงษ์) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย |
| (ลงชื่อ) ณัฐวุฒิ สุภเกษม ผู้เสนอ
(นายณัฐวุฒิ สุภเกษม) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | (ลงชื่อ) สนอง เทพธัญญ์ ผู้เสนอ
(นายสนอง เทพธัญญ์) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย |
| (ลงชื่อ) ทวีวัฒน์ ฤทธิฤกษ์ ผู้เสนอ
(นายทวีวัฒน์ ฤทธิฤกษ์) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | (ลงชื่อ) วิเชียร อุดมศักดิ์ ผู้เสนอ
(นายวิเชียร อุดมศักดิ์) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย |
| (ลงชื่อ) นิมุคคาร์ จานา ผู้เสนอ
(นายนิมุคคาร์ จานา) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน | (ลงชื่อ) ปัญญาวัฒน์ บุญมี ผู้เสนอ
(นายปัญญาวัฒน์ บุญมี) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย |
| (ลงชื่อ) อภิวัฒน์ เงินหมื่น ผู้เสนอ
(นายอภิวัฒน์ เงินหมื่น) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | (ลงชื่อ) ทัศนียา รัตนเศรษฐ ผู้เสนอ
(นางทัศนียา รัตนเศรษฐ) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย |
| (ลงชื่อ) นพพล ดันดิณศิริ ผู้เสนอ
(นายนพพล ดันดิณศิริ) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | (ลงชื่อ) ชური ชูสารอ ผู้เสนอ
(นายชური ชูสารอ) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย |
| (ลงชื่อ) เชิดชัย วิเชียรวรรณ ผู้เสนอ
(นายเชิดชัย วิเชียรวรรณ) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | (ลงชื่อ) ประเสริฐ บุญชัยสุข ผู้เสนอ
(นายประเสริฐ บุญชัยสุข) | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย |
| (ลงชื่อ) ... ผู้เสนอ | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | (ลงชื่อ) ... ผู้เสนอ | สมาชิกลูกาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย |

สำเนาถูกต้อง


 (นางสาวรุ่งนภา ชันธิไธสี)
 ผู้อำนวยการกลุ่มงานทะเบียนการะ
 สำนักการประชุม

สมชัย ทิมพ์
 ทาน
 ธรรม

บันทึกหลักการและเหตุผล
 ประกอบร่างพระราชบัญญัติการออกเอกสารสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
 ของทางราชการ พ.ศ. ...

หลักการ

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ

เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ ได้มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการ ทั้งที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยที่ทำการจึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ร่าง

พระราชบัญญัติ

การยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์

ของทางราชการ พ.ศ. ...
พ.ศ. ...

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่
ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ...”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
“การสงวนหวงห้าม” หมายความว่า การหวงห้ามหรือสงวนที่ดินไว้ตามกฎหมายเกี่ยวกับ
การสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินประเภทใดประเภท
หนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ผู้ว่าราชการจังหวัด” หมายความว่า รวมถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย

มาตรา ๔ ในกรณีที่มีรัฐ ได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ
ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินนั้น แต่ปรากฏว่ามีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง
ดังนี้

(๑) ไม่ได้มีการใช้ที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามวัตถุประสงค์

(๑๒) เป็นการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินจับที่ที่ราษฎรได้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประกาศ
 จำคุกผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประกาศสงวนหวงห้ามนั้นได้แปรสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่
 อาศัยคน ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินดังกล่าวมีทางราชการยังสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ
 ตามวัตถุประสงค์ต่อไป และมีใจทรงแบ่งการปกครองของทางราชการ ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าวอาจถูกยกเลิก
 การสงวนหวงห้าม

มาตรา ๕ ผู้ครอบครองที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ อาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการ
 ยกเลิกการสงวนหวงห้ามต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดินนั้นตั้งอยู่ ในคำร้องนั้นอย่างน้อยต้องมีข้อความและมี
 ข้อมูลเอกสารประกอบดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และบุคคลในครอบครัวของตน
- (๒) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- (๓) แผนที่แสดงที่ตั้งที่ดินและบริเวณที่ดินติดครองโดยสังเขป

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องแล้ว ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการตรวจสอบ
 ข้อเท็จจริง และสภาพของที่ดินนั้นว่าทางราชการยังใช้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีภาวะเข้าถือครองจนกลายเป็น
 สภาพเป็นชุมชนหรือเป็นที่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพหรือไม่ หรือมีการถือครองก่อนที่ทางราชการจะ
 ประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการ
 จังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนของส่วนราชการที่สงวนหวงห้ามที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทน
 กระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน ผู้แทนกรมธนารักษ์หนึ่งคน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินนั้น
 ตั้งอยู่หนึ่งคน ผู้แทนของชุมชนที่ดินนั้นตั้งอยู่จำนวน ๕ คน เป็นกรรมการ ให้ที่ประชุมคัดเลือก
 กรรมการทำหน้าที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ
 แต่งตั้ง หากมีความจำเป็นให้ขยายเวลาการพิจารณาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน โดยระบุ
 ถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ควรขยายเวลาและขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทุกครั้ง

มาตรา ๗ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มีการสงวน
 หวงห้ามไว้แล้ว ได้แปรสภาพเป็นชุมชนหรือเป็นที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยแล้ว ให้ทำทราบเห็นพร้อมทั้ง
 รายละเอียดและแผนผัง โดยสังเขปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้
 คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามนั้นทั้งหมด
 หรือบางส่วนต่อไป

การประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้แสดงเหตุผลของการยกเลิกหรือไม่ยกเลิกไว้อย่างชัดเจน และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายใน ๗ วัน

เมื่อให้มีการประกาศยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคสองแล้ว ให้ที่ดินดังกล่าวพ้นจากการเป็นที่ยสงวนหวงห้ามตามกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้ภาคยานุวัติตามกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ ในกรณีที่เกิดคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้มิใช่กรณีตามมาตรา ๔ ก็ให้ถือว่าความเห็นพร้อมทั้งพยานหลักฐานข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแจ้งให้ผู้ร้องทราบ และเสนอต่อนายกรัฐมนตรีสั่งการยกคำร้องนั้น

ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและที่ดินนั้นเป็นกรณีตามมาตรา ๔ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีนอกเหนือให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณายกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะรัฐมนตรีให้มีผลเป็นที่สุด

มาตรา ๘ ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าตนเองไม่ได้รับทราบเป็นธรรม ก็ไม่คัดสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิทางศาล

มาตรา ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

.....



**บันทึกถกวิเคราะห์รูปแบบสาระสำคัญของ
ของร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดิน
ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ
พ.ศ.**

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้จัดทำบันทึกถกวิเคราะห์รูปแบบสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากในปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายที่ออกมาเกี่ยวกับการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์พื้นที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตหวงห้ามหรือสงวนไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศเขตสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชนหรือเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

เพื่อให้การครอบครองที่ดินของราษฎรที่มีชอบด้วยกฎหมายหากมีลักษณะตามมาตรา ๔ คือ

- ๒.๑ ที่ดินนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์ทางราชการ
- ๒.๒ ที่ดินที่ประกาศหวงห้ามของทางราชการ ราษฎรครอบครองอยู่ก่อนที่จะมีประกาศ

๓. กลไกของกฎหมาย

การยกเลิกการหวงห้ามที่ดินฯ เนื้อหาสาระต้องไม่มุ่งยากจับซื้อหรือสร้างขึ้นลอบหนทางปฏิบัติให้ยุ่งยากหรือเน้นจำ ควรมีกลไกที่กระชับและรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการดำรงชีพ

๑) ให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ไม่ใช่การระดับนโยบาย ดำเนินการพิจารณาเมื่อราษฎรร้องขอในร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามระบุไว้ในมาตรา ๕ หากจะกำหนดโครงสร้างให้มีการแต่งตั้งกรรมการระดับชาติหรือระดับนโยบายปฏิบัติหน้าที่จะทำให้การพิจารณาจะยุ่งยากและซับซ้อนและต้องใช้งบประมาณสูงเช่นค่าตอบแทนในการปฏิบัติ

หน้าที่ต่าง ๆ เป็นต้น อีกทั้งเรื่องการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินนี้ เป็นกรณีจำเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเป็น
กรณีคราวจึงควรใช้กระบวนการเฉพาะกิจที่มีขนาดเล็ก

๒) การพิจารณาคำร้องของราษฎรเป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๘
มีความกระชับและรวดเร็วไม่ซับซ้อน หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาออกสารที่คณะกรรมการเฉพาะกิจเสนอมา
เป็นประการใดแล้ว ย่อมเป็นที่สุด แต่ราษฎรผู้ร้องขอมิสิทธิยุทธธรรมความเห็นของคณะกรรมการค
ณะราษฎรมนตรีได้ ทั้งนี้ ไม่คัดค้านการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง

๓) ให้นำบทบัญญัติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเนื่องจากเป็นที่ดินที่เป็นปัญหาใน
พระราชบัญญัตินี้มีกระทรวงรอบครองหลายกระทรวง เช่น กรมธนารักษ์กระทรวงการคลังครอบครอง
ที่ดินที่ราชพัสดุ กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทยครอบครองที่ดินนอกจากที่ราชพัสดุ เป็นต้น



(สำเนา)

เลขที่ป ๑๓๑/๒๕๕๒ วันที่ ๑๓ พ.ย. ๒๕๕๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร

ถนนรัฐทองใน คูสิต กทม. ๑๐๓๑๐

๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บันทึกถกหลักการและเหตุผล
- ๒. ร่างพระราชบัญญัติ
- ๓. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ข้าพเจ้ากับคณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. พิจารณาด่วนบันทึกถกหลักการและเหตุผล และเป็นที่ยอมรับวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบกันมา เพื่อให้ไปครุสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ก็ขอได้โปรดนำเสนอสภานิติสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) บัญญัติ ศรีบัญญัติ ผู้เสนอ
(นายบัญญัติ ศรีบัญญัติ)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย

(ลงชื่อ) พิสิฏ ศรีชนะ ผู้เสนอ (ลงชื่อ) สนอง เทพพิทักษ์ณรงค์ ผู้เสนอ
(นายพิสิฏ ศรีชนะ) (นายสนอง เทพพิทักษ์ณรงค์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย

(ลงชื่อ) รังสิกร ทิมมาตฤกษ์ ผู้เสนอ (ลงชื่อ) อุดมศักดิ์ เท็จนทรัพย์ ผู้เสนอ
(นายรังสิกร ทิมมาตฤกษ์) (นางอุดมศักดิ์ เท็จนทรัพย์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย

(ลงชื่อ) วิเชียร อุดมศักดิ์ ผู้เสนอ (ลงชื่อ) เฉลิมชาติ การบุญ ผู้เสนอ
(นายวิเชียร อุดมศักดิ์) (นายเฉลิมชาติ การบุญ)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย

- | | | | |
|--|---------|---|---------|
| (ลงชื่อ) ทวีวัฒน์ ฤทธิฤกษ์ชัย
(นายทวีวัฒน์ ฤทธิฤกษ์ชัย)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) ปกรณ์ มุ่งเจริญพร
(นายปกรณ์ มุ่งเจริญพร)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | ผู้เสนอ |
| (ลงชื่อ) มนต์ไชย ขาสีวัฒนศิริ
(นายมนต์ไชย ขาสีวัฒนศิริ)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) มาโนช เสงยศมภาค
(นายมาโนช เสงยศมภาค)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | ผู้เสนอ |
| (ลงชื่อ) ประสิทธิ์ ตั้งศิริเกียรติกุล
(นายประสิทธิ์ ตั้งศิริเกียรติกุล)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) จักรกฤษณ์ ทองศรี
(นายจักรกฤษณ์ ทองศรี)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | ผู้เสนอ |
| (ลงชื่อ) ณัฏฐ์ สันเจริญ
(นายณัฏฐ์ สันเจริญ)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) พิไลมา สังขทรัพย์
(นางพิไลมา สังขทรัพย์)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | ผู้เสนอ |
| (ลงชื่อ) ณัฐวุฒิ อุดมขจร
(นายณัฐวุฒิ อุดมขจร)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) รณฤทธิชัย คานเขต
(นายรณฤทธิชัย คานเขต)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน | ผู้เสนอ |
| (ลงชื่อ) พันตำรวจโท นฤต แสงศิริ
(นฤต แสงศิริ)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) สมนึก เสงวาณิชย์
(นายสมนึก เสงวาณิชย์)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย | ผู้เสนอ |
| (ลงชื่อ) พิเชษฐ สันเจริญ
(นายพิเชษฐ สันเจริญ)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน | ผู้เสนอ | | |

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวจันทนา จันจิโรตติ)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบการ

สำนักการประชุม

จันทนา จิตน์



จันทนา

บันทึกขงเสกการและเหตุผล
ประอบร่ำพรระวาระบ้ญญติการยกเลิกการสงวนหวงห้ำนที่คินที่ไมได้ใช้ประ โยชน
ของทงรารการ พ.ศ.

หมักถว

โคที่เป็นการสนทวระโให้มิกฎหมายว่าค้วอการยกเลิกการสงวนหวงห้ำนที่คินที่ไมได้ใช้
ประ โยชนของทงรารการ

เหตุผล

เมื่อชกนในบ้ญญปนี ได้มิกฎหมายก้ำทนคคสงวนหวงห้ำนที่คินคนวิคฎประสงค้ของทงรารการ
ทบที่ที่รารการ ได้จับจองและครอบครองอู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศก้ำทนคคสงวนหวงห้ำนไว้แล้ว
แต่ทงรารการมิได้ทำประ โยชนคนวิคฎประสงค้ในการประกาศสงวนหวงห้ำนไว้จนมึรารการที่ครอบครอง
อู่ยในคินน้เป็นเวกานน จนกลยเป็นคูนชน หรือเป็นค้ที่อยู่อาศัยทำกินจึงสนทวมิกฎหมายก้ำทนคควิคการ
ยกเลิกการสงวนหวงห้ำนที่คินของทงรารการที่ไมได้ใช้ประ โยชนแล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ค้ำถือครองที่คินได้ทำ
ประ โยชนในคินน้ันอย่างถูกค้องคณกฎหมารอันเป็นการกระรยการถือครองที่คินอย่างเป็นธรรม และเป็น
หลักประกันในการค้ำรจ้ทงรารการ จึงจ้่าเป็นค้องครทระวาระบ้ญญตินี้



ร่าง
พระราชบัญญัติ
การยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ พ.ศ.

.....
.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
ของทางราชการ

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
"การสงวนหวงห้าม" หมายความว่า การหวงห้ามหรือสงวนที่ดินไว้ตามกฎหมายเกี่ยวกับ
การสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินประเภทใดประเภท
หนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"ผู้ว่าราชการจังหวัด" หมายความว่า รวมถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย

มาตรา ๔ ในกรณีที่มีรัฐได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ
ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหวงห้ามที่ดินนั้น แต่ปรากฏว่ามีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง
ดังนี้

- (๑) ไม่ได้มีการใช้ที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามวัตถุประสงค์

(๒) เป็นการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินทับที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประกาศ
 ดัชนีปรากฏว่าที่ดินที่ทางราชการประกาศสงวนหวงห้ามนั้นได้แปรสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่
 อาศัยจนไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นทางการสงวนหวงห้ามไว้ในที่ปะโยชน์ของทางราชการ
 ตามวัตถุประสงค์ต่อไป และมีใช้กรรมแบ่งการปกครองของทางราชการ ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าวอาจถูกยกเลิก
 การสงวนหวงห้าม

มาตรา ๕ ผู้ครอบครองที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ อาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการ
 ยกเลิกการสงวนหวงห้ามต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดินนั้นตั้งอยู่ในคำร้องนั้นอย่างน้อยต้องมีข้อความและ
 ข้อมูลเอกสารประกอบดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และบุคคลในครอบครัวของตน

(๒) ตำแหน่งที่ดินประจำตัวประชาชน

(๓) แผนที่แสดงที่ตั้งที่ดินและบริเวณที่ดินเมื่อครั้งโดยยังเขา

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องแล้ว ให้คณะกรรมการขึ้นทမ်းหนึ่งเพื่อทำการตรวจสอบ
 ข้อเท็จจริง และสภาพของที่ดินนั้นว่าทางราชการยังใช้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีการเข้าถือครองจนกลาย
 สภาพเป็นชุมชนหรือเป็นที่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพหรือไม่ หรือมีการถือครองก่อนที่ทางราชการจะ
 ประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการ
 จังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนของส่วนราชการที่สงวนหวงห้ามที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทน
 กระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน ผู้แทนกรมพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินนั้น
 ตั้งอยู่หนึ่งคน ผู้แทนของชุมชนที่ดินนั้นตั้งอยู่จำนวน ๕ คน เป็นกรรมการ ให้ที่ประชุมคัดเลือก
 กรรมการทำหน้าที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ
 แต่งตั้ง หากมีความจำเป็นให้ขยายเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน โดยระบุ
 ถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาและขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทุกครั้ง

มาตรา ๗ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มีการสงวน
 หวงห้ามไว้ นั้น ได้เปลี่ยนสภาพเป็นชุมชนหรือเป็นที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยแล้ว ให้ทำความเห็นพร้อมทั้ง
 รายละเอียดและแผนผังโดยยังเขาเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้
 คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามนั้นทั้งหมด
 หรือบางส่วนต่อไป

การประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้แสดงเหตุผลของการยกเลิกหรือไม่ยกเลิกไว้อย่างชัดเจน และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดินนั้นแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายใน ๑๕ วัน

เมื่อได้มีการประกาศยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคสองแล้ว ให้ที่ดินดังกล่าวพ้นจากการเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ ในกรณีที่ดินคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้มิใช่กรณีความมาตรา ๔ ก็ให้ทำความเห็นหรือหนังสือขานหลักฐานข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแจ้งให้ผู้ร้องทราบ และเสนอต่อนายกรัฐมนตรีสั่งการออกคำสั่งนั้น

ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการไม่ถูกต้องควรข้อเท็จจริงและที่ดินนั้นเป็นกรณีความมาตรา ๔ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะกรรมการได้พิจารณายกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด

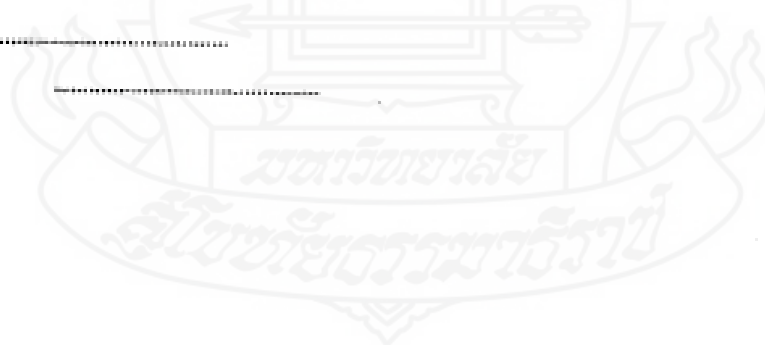
มาตรา ๙ ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ถ้าไม่คัดสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิทางศาล

มาตรา ๑๐ ให้นำบทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

.....

.....



**บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดิน
ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ
พ.ศ.**

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้าของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากในปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายที่ออกมานี้เกี่ยวกับการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ดินที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามหรือสงวนไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศเขตสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชนหรือเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจ่ายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

เพื่อให้การครอบครองที่ดินของราษฎรที่มีชอบด้วยกฎหมายหากมีลักษณะตามมาตรา ๔ คือ

๒.๑ ที่ดินนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์ในทางราชการ

๒.๒ ที่ดินที่ประกาศหวงห้ามของทางราชการ ราษฎรครอบครองอยู่ก่อนที่จะมีประกาศ

๓. กติกาของกฎหมาย

การยกเลิกการหวงห้ามที่ดินฯ เมื่อหาสาระต้องไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือสร้างขั้นตอนทางปฏิบัติให้ยุ่งยากหรือเนิ่นช้า การมีกติกากฎที่กระชับและรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการดำรงชีพ

๑) ให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ไม่ใช้กรรมการระดับนโยบาย ดำเนินการพิจารณาเมื่อราษฎรร้องขอในร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามระบุไว้ในมาตรา ๕ หากจะกำหนดโครงสร้างให้มีการแต่งตั้งกรรมการระดับชาติหรือระดับนโยบายปฏิบัติหน้าที่จะทำให้การพิจารณาจะยุ่งยากและซับซ้อนและต้องใช้งบประมาณสูงเช่นค่าตอบแทนในการปฏิบัติ

หน้าที่ต่าง ๆ เป็นต้น อีกทั้งเรื่องกรรณการยกเลิกการสวมหัวง่ามที่ลีนนี้ เป็นกรณีดำเนินการเฉพาะเรื่องเป็น
ครั้งคราวจึงควรใช้กรรมการเฉพาะกิจที่มีขนาดเล็ก

๒) การพิจารณาถ้าเรื่องของราษฎรเป็นไปโดยที่ระบอบไว้โนนมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๘
มีความกระชับและรวดเร็วไม่รับอื่น หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาเอกสารที่คณะกรรมการเฉพาะกิจเสนอมา
เป็นประการใดแล้ว ย่อมเป็นที่สุด แต่ราษฎรผู้ร้องขอมีสิทธิอุทธรณ์ความเห็นของคณะกรรมการต่อ
นายรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ ไม่คัดสิทธิราษฎรที่จะฟ้องคณะรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง

๓) ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเนื่องจากว่าที่ต้นที่ปัญหาใน
พระราชบัญญัตินี้มีกระทรวงครอบครองหลายกระทรวง เช่น กรมธนารักษ์กรมการคลังครอบครอง
ที่ดินที่ราชพัสดุ กรมที่ดินกระทรวงมหาดไทยครอบครองที่ดินนอกจากที่ราชพัสดุ เป็นต้น



(สำเนา)
เลขที่ ๑๗/๒๕๕๗ วันที่ ๒๕ ก.พ. ๒๕๕๗
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนอยู่ทองใน ตูษิต กทม. ๑๐๑๐๐

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการลงวงหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.

ความเหิน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

ข้าพเจ้าและคณะขอเสนอร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการลงวงหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์ข้อสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ มาเพื่อโปรดเกล้าเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วขอได้โปรดเกล้าเสนอ วุฒิสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) วีระเดช ศิริวันสาธิต ผู้เสนอ

(นายวีระเดช ศิริวันสาธิต)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา

(ลงชื่อ) ชุกร จินตะเวช ผู้เสนอ (ลงชื่อ) พัชรี โพธิ์สุน ผู้เสนอ

(นางชุกร จินตะเวช)

(นางสาวพัชรี โพธิ์สุน)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา

(ลงชื่อ) เจจจา เทียงธรรม ผู้เสนอ (ลงชื่อ) อารยะ ชุมดวง ผู้เสนอ

(นายเจจจา เทียงธรรม)

(นายอารยะ ชุมดวง)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา

(ลงชื่อ) นิอาวิท เจตภาวิวัฒน์ ผู้เสนอ (ลงชื่อ) ภคิน ปริศนานันท์กุล ผู้เสนอ

(นายนิอาวิท เจตภาวิวัฒน์)

(นายภคิน ปริศนานันท์กุล)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา

7

- | | | | |
|---|---------|--|---------|
| (ลงชื่อ) ศิริวัฒน์ ชจรประศาสน์
(นายศิริวัฒน์ ชจรประศาสน์) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) นพต มาตรศรี
(นายนพต มาตรศรี) | ผู้เสนอ |
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา | |
| (ลงชื่อ) ขาญชัย ประเสริฐสุวรรณ
(นายขาญชัย ประเสริฐสุวรรณ) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) เสวงศักดิ์ เสงี่ยมบุญยงษ์
(นายเสวงศักดิ์ เสงี่ยมบุญยงษ์) | ผู้เสนอ |
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา | |
| (ลงชื่อ) อรุณย์ เหลืองปวีรุณณ์
(นายอรุณย์ เหลืองปวีรุณณ์) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) วีระ ยาวุธะพันธ์
(นายวีระ ยาวุธะพันธ์) | ผู้เสนอ |
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา | |
| (ลงชื่อ) กระณีการ์ เจริญพันธ์
(นางกระณีการ์ เจริญพันธ์) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) ภราดร ปรีศมานันท์กุล
(นายภราดร ปรีศมานันท์กุล) | ผู้เสนอ |
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา | |
| (ลงชื่อ) วัลลิกา จิระทัศน์วานิช
(นางสาววัลลิกา จิระทัศน์วานิช) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) ชาคา ไทยเศรษฐ์
(นายชาคา ไทยเศรษฐ์) | ผู้เสนอ |
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา | |
| (ลงชื่อ) วุฒิชัย กิตติธเนศวร
(นายวุฒิชัย กิตติธเนศวร) | ผู้เสนอ | (ลงชื่อ) ณัฐพล สันเจริญ
(นายณัฐพล สันเจริญ) | ผู้เสนอ |
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย | | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อแผ่นดิน | |
| (ลงชื่อ) มารุต บุญมี
(นายมารุต บุญมี) | ผู้เสนอ | | |
| สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ | | | |

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวรุ่งนภา ชินฉวีใจดี)
ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบการ
สำนักการประชุม

รับมา พิมพ์
ท.ก. ทาน
ฉ.ล. ลอราจ

บันทึกการศึกษาคณะแพทยศาสตร์
 ประกอบร่างพระราชบัญญัติยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
 ของทางราชการ
 พ.ศ.

หลักการ

โดยที่เป็นการสมควร ให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ

เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ ได้มีกฎหมายกำหนดสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการไว้ที่ราษฎร ได้รับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนราษฎรเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นที่ชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยที่ถาวร ซึ่งสมควรยกเลิกข้อกำหนดวิธีการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้มีโอกาสแก่ผู้เข้าถือครองที่ดินได้ทำประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างถูกต้องเหมาะสมเป็นการกระชับการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ว่า

พระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์

ของทางราชการ

พ.ศ.

.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้
ใช้ประโยชน์ของทางราชการ

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้
ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
"การสงวนหวงห้าม" หมายความว่า การหวงห้ามหรือสงวนที่ดินไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการ
สงวนหวงห้ามที่ดินกรว่าแปลงที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินประเภทใดประเภทหนึ่งตามที่
กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

"ผู้ว่าราชการจังหวัด" หมายความว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือ

7

- ๒ -

มาตรา ๔ ในกรณีที่มีรัฐ ใ้ให้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ทางราชการตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินนั้น แต่ปรากฏว่ามีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

(๑) ไม่ได้มีการใช้ที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามวัตถุประสงค์

(๒) เป็นการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินทับพื้นที่ราษฎรได้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประกาศ

ถ้าปรากฏว่าที่ดินที่ทางราชการประกาศสงวนหวงห้ามนั้นได้แปรสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่ อยู่อาศัยจนไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินดังกล่าวเป็น ทางราชการยังคงสงวนหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของทาง ราชการตามวัตถุประสงค์ต่อไป และมีใ้กรณีเป็นการปกครองของทางราชการ ให้มีวิธีเวนคืนดังกล่าวอาจถูก ยกเลิก การสงวนหวงห้าม

มาตรา ๕ ผู้ครอบครองที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ อาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการ ยกเลิกการสงวนหวงห้ามต่อผู้ว่าราชการ จังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ในคำร้องนั้นอย่างน้อยต้องมีชื่อความและ มีข้อมูลเอกสารประกอบดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และบุคคลในครอบครัวของตน

(๒) ตำแหน่งหรือประจำตัวประชาชน

(๓) แผนที่แสดงที่ตั้งที่ดินและบริเวณที่ดินที่ครอบครองโดยสังเขป

เมื่อผู้ว่าราชการ จังหวัดรับคำร้องแล้ว ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเฉพาะหนึ่ง เมื่อทำการตรวจสอบ ชื่อที่แท้จริง และสภาพของที่ดินนั้นว่าทางราชการยัง ได้ตาม วัตถุประสงค์หรือไม่ มีการเข้าใช้ครอบครองตาม สภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพหรือไม่ หรือมีการ สืบทอดกันที่ทางราชการจะ ประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการ จังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนของส่วนร าชการที่สงวนหวงห้ามที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทน คณะพวงกดใหม่หนึ่งคน ผู้แทนกรมธนารักษ์หนึ่งคน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ หนึ่งคน ผู้แทนของชุมชนที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่จำนวน ๕ คน เป็นกรรมการ ใ้ที่ประชุมคัดเลือกกรรมการทำหน้าที่ ศึกษาดูการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการดำเนินการดำเนินการพิจารณาไว้ที่เสื่อกลางในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ แจ้งตั้ง หากมีความจำเป็นให้ตั้งระยะเวลาการพิจารณาไว้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งที่สามไม่เกินสามสิบวัน โดยระบุถึง เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาของอนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทุกครั้ง

มาตรา ๗ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการดำเนินการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มีการสงวน
หวงห้ามไว้เช่นนั้น ใกล้เคียงสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยแล้ว ให้ทำความเห็นพร้อมทั้ง
รายละเอียดและแผนผังโดยส่งไปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะกรรมการ
พิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศยกเลิกหรือ ไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

การประกาศยกเลิกหรือ ไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้แสดงเหตุผลของ
การยกเลิกหรือ ไม่ยกเลิกไว้อย่างชัดเจน และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดิน
นั้นแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายใน ๑๖ วัน

เมื่อได้มีการประกาศยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ที่ดินดังกล่าวพ้นจากการ
เป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ ในกรณีที่เกิดคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้าม
ไว้มีไม่ครบตามมาตรา ๔ ก็ให้ทำความเห็นพร้อมทั้งแผนผังฐานข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อ
แจ้งให้ผู้ร้องทราบ และเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ส่งการต่อคำร้องนั้น

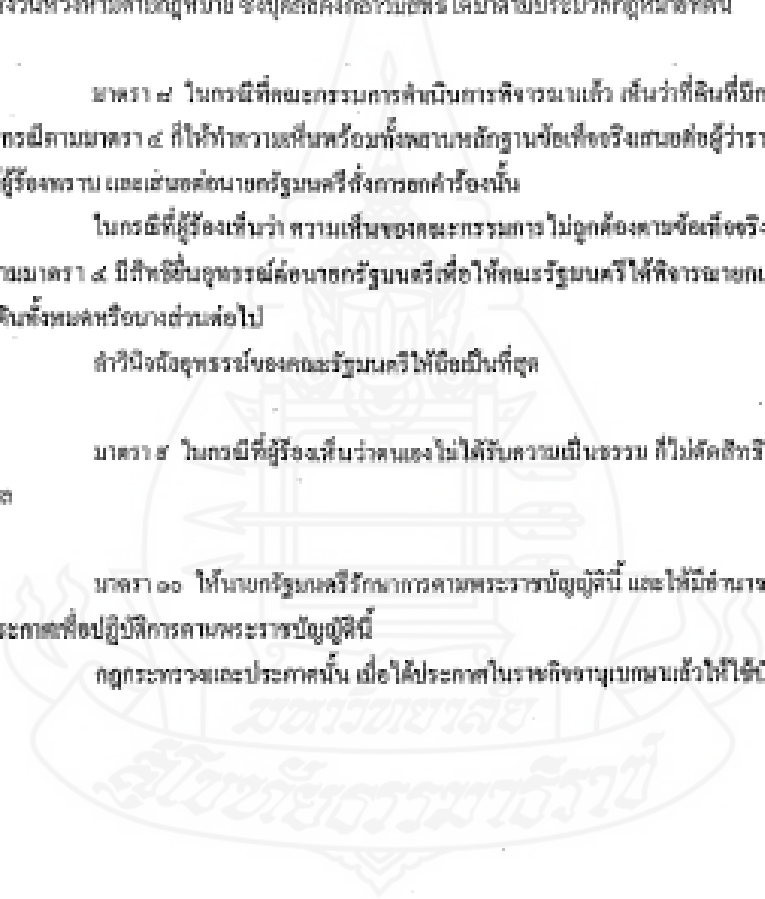
ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการ ไม่ถูกต้องควรข้อเท็จจริงและที่ดินนั้นเป็น
กรณีตามมาตรา ๔ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณายกเลิกการสงวนหวง
ห้ามที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา ๙ ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าตนเองไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม ที่ไม่คัดสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิ
ทางศาล

มาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง
และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้



**บันทึกวินัยกระทรวงการต่างประเทศ
ของร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดิน
ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ
พ.ศ. ...**

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยทั้งหมดได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ... ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้จัดทำบันทึกวินัยกระทรวงการต่างประเทศของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ วรรคท้าย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุอันสมควรจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ ได้มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ดินราษฎรได้ใช้ประโยชน์และครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนราษฎรเจ้าของครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นที่ชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยที่ทำการเชิงผสมผสานกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ได้ทำประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไปเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ เพื่อให้การครอบครองที่ดินของราษฎรชอบด้วยกฎหมายหากที่ดินมีลักษณะตามมาตรา ๔ คือ

ก. ที่ดินนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์ในทางราชการ

ข. ที่ดินที่ประกาศหวงห้ามของทางราชการ ราษฎรครอบครองอยู่ก่อนที่จะมีการประกาศ

๒.๒ ให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ไม่ใช้คณะกรรมการระดับนโยบาย ดำเนินการพิจารณาเมื่อราษฎรร้องขอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๕

๒.๓ การพิจารณาคำร้องของราษฎรให้เป็นไปตามมาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๘ มีความกระชับและรวดเร็ว ไม่ซับซ้อน การวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่ยุติ แต่ราษฎรผู้ร้องขอมีสิทธิอุทธรณ์ความเห็นของคณะกรรมการก่อนนำสู่รัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ ไม่คัดสิทธิราษฎรที่จะใช้สิทธิวิพากษาคณะรัฐมนตรี

๒.๔ ให้นำบทบัญญัติเป็นผู้นำมาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้

(สำเนา)

เลขรับ ๔๔/๒๕๕๓ วันที่ ๑๖ มี.ค. ๒๕๕๓

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร

ถนนรัฐทองใน คูสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๔ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกรงหวดงหำมที่ด้นท่ไม่ได้อใช้ประยชน์ร่งทงรชกรท.ศ.

กรณเวรยน ประชำนสภำผู้แทนรชกร

- สิ่งที่ส่งมำด้วย ๑. รำงพระรชบัญญัติ
- ๒. บันทึกรหลักกรและเหตุผล
- ๓. บันทึกรวิเคราะห์สรูปสรระสำคญของรำงพระรชบัญญัติ

ขำพเจำขอเสนอรำงพระรชบัญญัติการยกเลิกรงหวดงหำมที่ด้นท่ไม่ได้อใช้ประยชน์ร่งทงรชกรท.ศ. พรหมด้วยบันทึกรหลักกรและเหตุผล และบันทึกรวิเคราะห์สรูปสรระสำคญของรำงพระรชบัญญัติประกบกันมำ เพื่อได้อโปรดนำเสนอสภำผู้แทนรชกรทิจรณำและหำกสภำผู้แทนรชกรลงมติเห็นชอบแล้วก็ขอได้อโปรดนำเสนอสภำทิจรณำสรมรัฐธรรมบัญญัติแห่งรชกรณำจกรไทยต่อไป

ขอแสดงควมนับถืออย่างซ่ง

(ลงชื่อ) นิยม วรบุญญำ ผู้เสนอ

(นายนิยม วรบุญญำ)

สมำชิกสภำผู้แทนรชกร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) วิเชียร ชำงชำ ผู้เสนอ (ลงชื่อ) กิตติศักดิ์ หนีตสงเคระห์ ผู้เสนอ

(นายวิเชียร ชำงชำ)

(นายกิตติศักดิ์ หนีตสงเคระห์)

สมำชิกสภำผู้แทนรชกร พรรคเพื่อไทย

สมำชิกสภำผู้แทนรชกร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) พลโท มะ โพธิ่งำม ผู้เสนอ (ลงชื่อ) สุชำน ลำนนำเงิน ผู้เสนอ

(มะ โพธิ่งำม)

(นายสุชำน ลำนนำเงิน)

สมำชิกสภำผู้แทนรชกร พรรคเพื่อไทย

สมำชิกสภำผู้แทนรชกร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) นฤมล ชำรตำรงค้ ผู้เสนอ (ลงชื่อ) ละออง ดียะโพธิ์ร ผู้เสนอ

(นางนฤมล ชำรตำรงค้)

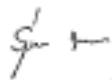
(นางสรลละออง ดียะโพธิ์ร)

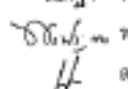
สมำชิกสภำผู้แทนรชกร พรรคเพื่อไทย

สมำชิกสภำผู้แทนรชกร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) พรพิมล ธรรมสาร (นางดาวพรพิมล ธรรมสาร) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) วัชรพงศ์ วันโชยธนวนงค์ (นายวัชรพงศ์ วันโชยธนวนงค์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) สิริวัชร รามสูต (นางสิริวัชร รามสูต) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) สาธารณ แก้วมีชัย (นายสาธารณ แก้วมีชัย) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) วิชาญ มีนชัยนันท์ (นายวิชาญ มีนชัยนันท์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) อนุสรฯ อังตรง (นางอนุสรฯ อังตรง) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) การุณ โสกุล (นายการุณ โสกุล) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) ดาวร ศรีวิวัฒน์รงค์ (นายดาวร ศรีวิวัฒน์รงค์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) ชวลิต วิชยสุทธิ์ (นายชวลิต วิชยสุทธิ์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) มณฑล ไกรวัตนุสสรณ์ (นายมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) นพคุณ รัฐมไท (นายอนนพคุณ รัฐมไท) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) กฤษดาภรณ์ เสียมภักดี (นายกฤษดาภรณ์ เสียมภักดี) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) อนันต์ ผลอำนวย (นายอนันต์ ผลอำนวย) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) นันทนา ทิมสุวรรณ (นางนันทนา ทิมสุวรรณ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) ศักดา คงเพชร (นายศักดา คงเพชร) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) เกียรติอุดม เมณะลวัลดี (นายเกียรติอุดม เมณะลวัลดี) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ
(ลงชื่อ) ประสิทธิ์ ชัยวิรัตน์นะ (นายประสิทธิ์ ชัยวิรัตน์นะ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ) ไตรรงค์ สีธรรม (นายไตรรงค์ สีธรรม) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	ผู้เสนอ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย		สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย	

สำเนาถูกต้อง


(นางสาวสุวนภา ชันไฉฉี)
ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบวาระ
สำนักการประชุม

ณัฐรา พิมพ์

ทาน
ตรวจ

บันทึกหลักการและเหตุผล
 ประกอบร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
 ของทางราชการ พ.ศ.

หลักการ

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ

เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับซ้อนกันจนราษฎรได้รับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำมาหากิน ปลูกพืชผล เพื่อดำรงชีพ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ว่า

พระราชบัญญัติ

การยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ

พ.ศ. ...

.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควร ให้มีกฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ...”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
“การสงวนหวงห้าม” หมายความว่า การหวงห้ามหรือสงวนที่ดินไว้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าขึ้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินประเภทใดประเภทหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ผู้ว่าราชการจังหวัด” หมายความว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย

มาตรา ๔ ในกรณีที่ดินได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินนั้น แต่ปรากฏว่ามีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

- (๑) ไม่ได้มีการใช้ที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามวัตถุประสงค์

(๒) เป็นการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินทับที่ดินที่ได้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประกาศ ถ้าปรากฏว่าที่ดินที่ทางราชการประกาศสงวนหวงห้ามนั้นได้แปรสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยจนไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นทางราชการถึงจะสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามวัตถุประสงค์ต่อไป และมีใช้กรณีแปลงการปกครองของทางราชการ ให้อำนาจที่ดินดังกล่าวอาจถูกยกเลิกการสงวนหวงห้าม

มาตรา ๕ ผู้ครอบครองที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ อาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการยกเลิกการสงวนหวงห้ามต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ในคำร้องนั้นอย่างน้อยต้องมีข้อความและมีข้อมูลเอกสารประกอบส่งต่อไปนี้

(๑) ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และบุคคลในครอบครัวของตน

(๒) ชำนาญการประจำตัวประชาชน

(๓) แผนที่แสดงที่ตั้งที่ดินและบริเวณที่ดินถือครอง โดยสังเขป

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องแล้ว ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง และสภาพของที่ดินนั้นว่าทางราชการยังใช้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีการเข้าถือครองจนกลายเป็นชุมชนหรือเป็นที่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพหรือไม่ หรือมีการถือครองก่อนที่ทางราชการจะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนของส่วนราชการที่สงวนหวงห้ามที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกรมชนาภิรักษ์หนึ่งคน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน กำนันหนึ่งคน ผู้ใหญ่บ้านหนึ่งคน ของที่ดินนั้นตั้งอยู่แต่ละหมู่บ้าน ผู้แทนของชุมชนที่ดินนั้นตั้งอยู่จำนวนห้าคนเป็นกรรมการ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลหรือที่ดินตั้งอยู่เป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง หากมีความจำเป็นให้ขยายเวลาการพิจารณาได้อีกไม่เกินสามครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบห้าวัน โดยระบุถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาและขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทุกครั้ง

มาตรา ๗ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้แล้วนั้น ได้เปลี่ยนสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยแล้ว ให้ทำความเห็นพร้อมทั้งรายละเอียดและแผนที่โดยสังเขปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

บันทึกวิเคราะหฺ์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้าม
ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ

พ.ศ.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้าม
ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ... ต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้จัดทำบันทึกวิเคราะหฺ์สรุป
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของ
ทางราชการทับที่ดินราษฎร ได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้าม
ไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้า
ครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานาน จนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัย ที่ห้ามหาถิ่นปลูก
พืชผล เพื่อสร้างชีพ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดวิธีการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่
ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตาม
กฎหมายอันเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้

เพื่อให้การครอบครองที่ดินของราษฎรที่มีชอบด้วยกฎหมายหากมีลักษณะตามมาตรา ๔ คือ

๒.๑ ที่ดินนั้นไม่มีการใช้ประโยชน์ในทางราชการ

๒.๒ ที่ดินที่ประกาศหวงห้ามของทางราชการราษฎรครอบครองอยู่ก่อนที่มีประกาศ

๓. กลไกของกฎหมาย

การยกเลิกการหวงห้ามที่ดินฯ เมื่อหาสาระต้องไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือสร้างจั่นตอนทาง
ปฏิบัติให้ยุ่งยากหรือเน้นซ้ำ ควรมีกลไกที่กระชับและรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินได้ใช้
ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการสร้างชีพ

๑) ให้มีกรรมการเฉพาะกิจที่มีใช้กรรมการระดับนโยบาย คำนึงการพิจารณาเมื่อราษฎรร้อง
ขอในร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามระบุไว้ในมาตรา
๕ หากจะกำหนดโครงสร้างให้มีการแต่งตั้งกรรมการระดับชาติหรือระดับนโยบายปฏิบัติหน้าที่จะทำให้
การพิจารณาจะยุ่งยากและซับซ้อนและต้องใช้งบประมาณสูงเช่นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เป็น

ต้น อีกทั้งเรื่องการยกเลิกการตรวจหาวงห้ามที่คืนนี้ เป็นกรณีดำเนินการเฉพาะเรื่องเป็นครั้งคราวจึงควรใช้
กรรมการเฉพาะกิจที่มีขนาดเล็ก

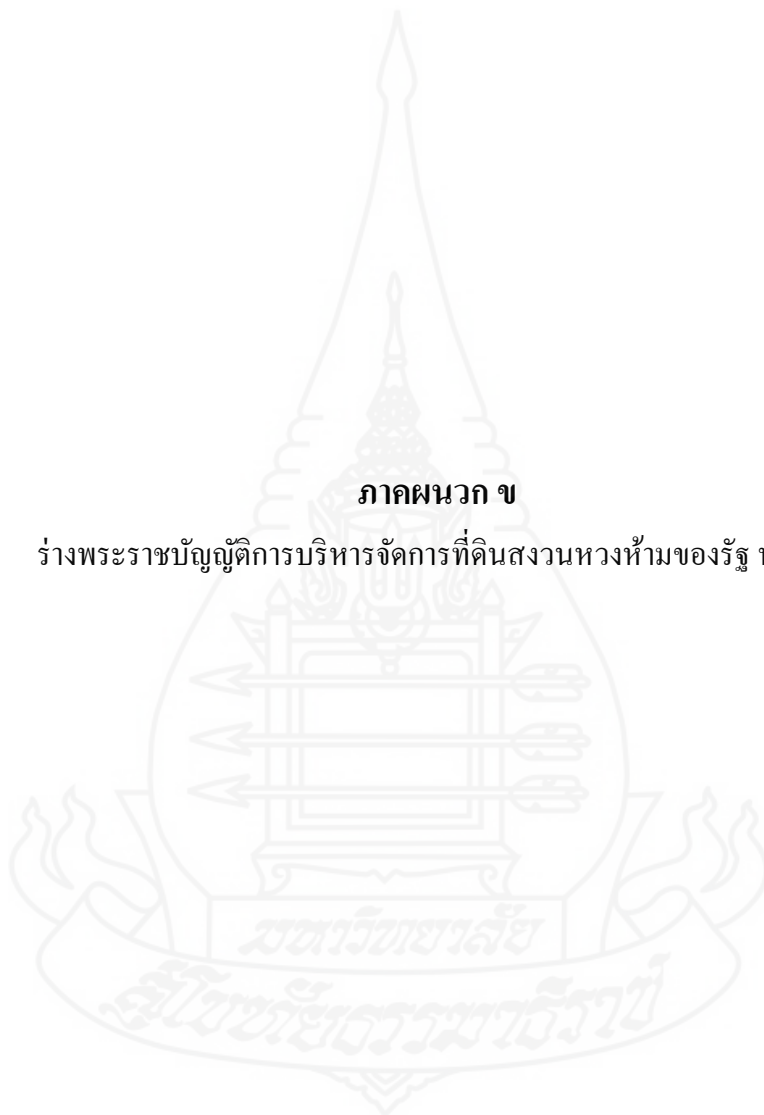
๒) การพิจารณาคำร้องของราษฎรขึ้นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗
มีความกระชับและรวดเร็วไม่ซับซ้อน หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาเอกสารที่คณะกรรมการเฉพาะกิจส่งมา
เป็นประการใดแล้ว ย่อมเป็นที่สุจริต แต่ราษฎรผู้ร้องขอมีสิทธิอุทธรณ์ความเห็นของคณะกรรมการต่อ
นายกรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ ในคดีสิทธิราษฎรที่จะฟ้องคณะรัฐมนตรีต่อศาลปกครอง

๓) ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ



ภาคผนวก ข

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ...



(สำเนา)

เลขที่ปฎิ ๑๒๙๙๙๗/๒๕๕๓ วันที่ ๘ ต.ค. ๒๕๕๓

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/๑๐๙๖๒

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๘ ตุลาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

เขียน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ ๐๐๑๔/๙๖๕๗

ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓

๒. หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ ๐๐๑๔/๙๖๕๗

ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งนายกรัฐมนตรีลงนามรับรองแล้ว จำนวน ๒ ฉบับ

ตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวน
หวงห้ามของรัฐ พ.ศ. (นางสาวผ่องศรี อลาภภูมิ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติการบริหาร
จัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. (นายนคร มาฉิม กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ไปเพื่ออนายกรัฐมนตรีพิจารณา
ลงนามรับรองเนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน นั้น

บัดนี้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้นำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีพิจารณาและลงนามรับรอง
ร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวแล้ว ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ฐะปาณีย์ อาจารย์วงศ์

(นางฐะปาณีย์ อาจารย์วงศ์)

ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ

ด้านประสานกิจการภายในประเทศ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

สำนักประสานงานการเมือง

โทร. ๐ ๒๒๘๘ ๕๕๒๗

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๓๖๗๒

สำเนาถูกต้อง

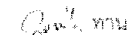


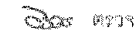
(นางสาวรุ่งนภา ชินธิไธติ)

ผู้อำนวยการศูนย์งานระเบียบวาระ

สำนักการประชุม

จิราภา พิมพ์

 ทาน

 ตวง

๑๓

(สำเนา)

เลขที่รับ ๕๓/๒๕๕๓ วันที่ ๑๑ พ.ค. ๒๕๕๓

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนแห่งชาติ พ.ศ.

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างพระราชบัญญัติ
- ๒. บันทึกหลักการและเหตุผล
- ๓. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ข้าพเจ้ากับคณะขอเสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนแห่งชาติ พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบกันมา เพื่อได้โปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ก็ขอได้โปรดนำเสนอวุฒิสภาพิจารณาดำเนินรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ผ่องศรี ชารานุมิ ผู้เสนอ

(นางสาวผ่องศรี ชารานุมิ)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

(ลงชื่อ) วิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้เสนอ (ลงชื่อ) เรวดี อารีรอบ ผู้เสนอ

(นายวิรัตน์ กัลยาศิริ)

(นายเรวดี อารีรอบ)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

(ลงชื่อ) สุวโรช พะลัง ผู้เสนอ (ลงชื่อ) นคร มาฉิม ผู้เสนอ

(นายสุวโรช พะลัง)

(นายนคร มาฉิม)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

(โปรดพลิก)

(ลงชื่อ)	นริศ ชำนาญกุล (นาย นริศ ชำนาญกุล)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ศุภชัย ศรีนล้า (นาย ศุภชัย ศรีนล้า)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	ยุทธ ชนะวัฒณ์ปัญญา (นาย ยุทธ ชนะวัฒณ์ปัญญา)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ประกอบ รัตนพันธ์ (นาย ประกอบ รัตนพันธ์)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	เจชะอำิง โตะตานยง (นาย เจชะอำิง โตะตานยง)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	สมบุญณ์ อุทัยเวียนกุล (นาย สมบุญณ์ อุทัยเวียนกุล)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	สัมพันธ์ ตั้งเบญจผล (นาย สัมพันธ์ ตั้งเบญจผล)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	วุฒิพงษ์ นามบุตร (นาย วุฒิพงษ์ นามบุตร)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	วิรัตน์ วิริยะพงษ์ (นาย วิรัตน์ วิริยะพงษ์)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	สุวิชาติ มุสิกกุล (นาย สุวิชาติ มุสิกกุล)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	พุดพิงศ์ สงวนวงศ์ชัย (นาย พุดพิงศ์ สงวนวงศ์ชัย)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	สมบัติ ยะลินธุ์ (นาย สมบัติ ยะลินธุ์)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	เชน เทือกสุนทรณ (นายเชน เทือกสุนทรณ)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	พิมพ์ภัทรา วิชัยกุล (นางสาวพิมพ์ภัทรา วิชัยกุล)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	วิชัย ล้ำสุทธิ (นาย วิชัย ล้ำสุทธิ)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	สุพัชรี อรรถมเพชร (นางสาวสุพัชรี อรรถมเพชร)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	ปารเมศ โพรธาภกุล (นาย ปารเมศ โพรธาภกุล)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	รัชฎาภรณ์ แก้วสนิท (นางรัชฎาภรณ์ แก้วสนิท)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	มนตรี ปาน้อยนนท์ (นายมนตรี ปาน้อยนนท์)	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ภูวงศ์ รุ่งโรจน์ (นายภูวงศ์ รุ่งโรจน์)	ผู้เสนอ
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	

(ลงชื่อ) พลตำรวจตรี วีระ ชนนันตกุล ผู้เสนอ (วีระ ชนนันตกุล) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	(ลงชื่อ) ปรีชญ่า ชำเจริญ ผู้เสนอ (นางสาวปรีชญ่า ชำเจริญ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
(ลงชื่อ) ลามารด พิริยะปัญญาพร ผู้เสนอ (นายลามารด พิริยะปัญญาพร) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	(ลงชื่อ) ณรงค์ จันทนดิษฐ์ ผู้เสนอ (นายณรงค์ จันทนดิษฐ์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
(ลงชื่อ) มานิตย์ ภาวสุทธิ ผู้เสนอ (นายมานิตย์ ภาวสุทธิ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	(ลงชื่อ) ทศพล เห่งล้ม ผู้เสนอ (นายทศพล เห่งล้ม) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
(ลงชื่อ) พจนารต แก้วผลึก ผู้เสนอ (นางพจนารต แก้วผลึก) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	(ลงชื่อ) ประมวล เอมเปีย ผู้เสนอ (นายประมวล เอมเปีย) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
(ลงชื่อ) ประมวล พงศ์ถาวราเดช ผู้เสนอ (นายประมวล พงศ์ถาวราเดช) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	(ลงชื่อ) อัญชลี พลโพธิพิพิธ ผู้เสนอ (นายอัญชลี พลโพธิพิพิธ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
(ลงชื่อ) พงศ์เวช เวชชาชีวะ ผู้เสนอ (นายพงศ์เวช เวชชาชีวะ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	(ลงชื่อ) มุสดี ตามไท ผู้เสนอ (นางมุสดี ตามไท) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
(ลงชื่อ) นริศา อติเทพพรพันธุ์ ผู้เสนอ (นางสาวนริศา อติเทพพรพันธุ์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	(ลงชื่อ) รังสิมา รอดศรีศรี ผู้เสนอ (นางสาวรังสิมา รอดศรีศรี) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
(ลงชื่อ) กัลยา รุ่งวิจิตรชัย ผู้เสนอ (นางสาวกัลยา รุ่งวิจิตรชัย) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	(ลงชื่อ) กันตวรรณ ตันเถียร กุลจรรยาวิวัฒน์ ผู้เสนอ (นางกันตวรรณ ตันเถียร กุลจรรยาวิวัฒน์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
(ลงชื่อ) อนุชา บูรพชัยศรี ผู้เสนอ (นายอนุชา บูรพชัยศรี) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	(ลงชื่อ) สาคกร เกี้ยวข้อง ผู้เสนอ (นายสาคกร เกี้ยวข้อง) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
(ลงชื่อ) บรรพต ตันธีรวงศ์ ผู้เสนอ (นายบรรพต ตันธีรวงศ์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	(ลงชื่อ) เฉียรชัย สุวรรณเพ็ญ ผู้เสนอ (นายเฉียรชัย สุวรรณเพ็ญ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

(โปรดพลิก)

(ลงชื่อ)	วงศ์ เศรษฐกิจวิกรม	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	ชุมพล จุลใส	ผู้เสนอ
	(นายวงศ์ เศรษฐกิจวิกรม)			(นายชุมพล จุลใส)	
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	
(ลงชื่อ)	ชาคม เสงี่ยม	ผู้เสนอ	(ลงชื่อ)	อภิชาติ ศักดิ์เศรษฐ์	ผู้เสนอ
	(นายชาคม เสงี่ยม)			(นายอภิชาติ ศักดิ์เศรษฐ์)	
	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์			สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์	



ตำแหน่งผู้เสนอ

[Handwritten signature]

(นางสาวรุ่งนภา ชิมิโชติ)
 ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบวาระ
 สำนักการประชุม

จิราภา พิมพ์
[Handwritten signature] ทาน
[Handwritten signature] ตราจ

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนแห่งบ้านของรัฐ
พ.ศ.

หลักการ


ให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดินสงวนแห่งบ้านของรัฐ

เหตุผล

โดยที่ในปัจจุบันการบริหารจัดการที่ดินของรัฐยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยการจำแนกพื้นที่และกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามสภาพของที่ดิน การรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน รวมทั้งการอนุญาตให้ประชาชนสามารถเช่าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้มีการจำแนกและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวแล้วได้ ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ซึ่งจะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนแล้ว ยังเป็นการรักษาสมดุลระหว่างพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ทำกินและพื้นที่อยู่อาศัย และเป็นการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ร่าง
พระราชบัญญัติ
การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ
พ.ศ.

รับรอง

(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
นายกรัฐมนตรี
๕ ตุลาคม ๒๕๕๓

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้าม
ของรัฐ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
ของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดิน
สงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

* พระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันยกเลิกเมื่อครบกำหนดสิบปีนับแต่วันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ” หมายความว่า การนำที่ดิน
สงวนหวงห้ามของรัฐมาจำแนก เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดิน การรักษาไว้ให้คงความสมดุล
ทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์

ในที่ดิน โดยรัฐควบคุมการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ที่ดิน

"การจำแนกประเภทที่ดิน" หมายความว่า การแบ่งเขตพื้นที่ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความสมดุลทางธรรมชาติ

"ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ" หมายความว่า ที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของรัฐ

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ" ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และอธิบดีกรมที่ดิน

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงเป็นที่ประจักษ์ในด้านที่ดิน การบริหารจัดการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เป็นกรรมการ

ไปปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๖ วรคสอง

มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

หรือ

(๗) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

มาตรา ๙ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับ

การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐแล้ว ให้คณะกรรมการรับไปดำเนินการโดยอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติเพื่อที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการใช้เป็นที่ดินทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย หรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

(๒) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภทเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๓) กำหนดให้มีการจําแนกประเภทที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐและจัดทําแนวเขตที่ดินให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๔) กำหนดแผนปฏิบัติการและวิธีการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามโครงการและแผนงานในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๕) ประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย หรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อใช้ในการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ที่ดิน

(๗) พิจารณาอนุมัติแผนงานหรือโครงการในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการใช้เป็นที่ดินทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย หรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนบังคับใช้จ่ายเสนอนายกรัฐมนตรี

(๘) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย หรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนแบบสัญญาเช่าที่ระหว่างผู้ที่มีสิทธิจะได้รับที่ดิน

(๙) ออกระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๑๐) วิจัยวิจัยขาดปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๑๑) ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ตลอดจนมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๑๒) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๑๓) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๑ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการ โดยอนุโลม

มาตรา ๑๑ เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด ประกอบด้วย

- (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ
- (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด นายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ทนายอรรถธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สมาชิกพื้นที่ ปฎิรูปที่ดินจังหวัด ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน
- (๓) ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเลือกกันเอง จำนวนสามคน
- (๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนห้าคน ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ผู้แทนเกษตรกร ผู้แทนชุมชน และผู้แทนองค์กรภาคประชาชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทนายอรรถธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

การคัดเลือกผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๓) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ
- (๒) ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ
- (๓) ดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการและแผนงานในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ และเสนอขอประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อคณะกรรมการ
- (๔) พิสูจน์สิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการในการพิจารณาให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชนผู้มีสิทธิหรือให้ใช้ประโยชน์เป็นที่ดินทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน

(๕) กำกับ คุนวล และติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ รวมทั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เป็นที่ดินทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย

๖) ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๓. ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประมุขของคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔. ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ กับให้มีอำนาจหน้าที่ในการประสานนโยบายการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ตลอดจนมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด ๒

การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

ส่วนที่ ๑

การจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามโดยรัฐ

มาตรา ๑๕. ให้คณะกรรมการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๖. เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐหรือคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ โดยให้มีรายละเอียดในการจำแนกประเภทที่ดินให้เป็นที่ยึดเหนี่ยว ลักษณะการใช้ประโยชน์ของรัฐและการใช้ประโยชน์ของประชาชนในที่ดินนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๗ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐแล้ว ให้จำแนกประเภทที่ดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามต่อไป หรือเป็นที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

(๒) ที่ดินซึ่งมิได้มีการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามอีกต่อไป และไม่ใช้ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งคณะกรรมการอาจพิจารณาดำเนินการในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งตามข้อมูลที่ได้รับหรือตามที่เห็นเหมาะสมก่อนได้

มาตรา ๑๘ เมื่อคณะกรรมการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและได้จำแนกประเภทที่ดินแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามต่อไป หรือเป็นที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ให้ที่ดินประเภทนี้เป็นที่ดินที่จำเป็นต้องมีการสงวนหวงห้ามไว้ และห้ามคณะกรรมการป่าไม้ดำเนินการให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิแก่บุคคลใด เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ

(๒) ที่ดินซึ่งมิได้มีการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามอีกต่อไป และไม่ใช้ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๙ ที่ดินที่คณะกรรมการประกาศให้เป็นที่ดินที่จะนำมาดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา ๑๘ (๒) ได้นั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ทางราชการได้มีการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์มาเป็นเวลานานแล้ว และปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามแล้ว หรือไม่มีสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ตามที่สงวนหวงห้ามแล้ว

(๒) ที่ดินนั้นได้มีประชาชนครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่อง และมีการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปีแล้ว

มาตรา ๒๐ เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรกำหนดให้ที่ดินตามมาตรา ๑๘ (๒) ในพื้นที่ใดเป็นที่ดินที่จะนำมาดำเนินการเพื่อจัดไว้ประชาชนเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ให้คณะกรรมการจัดทำโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

การจัดทำโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบนั้น ให้คณะกรรมการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) ที่ดินที่สมควรเพิกถอนการสงวนหวงห้าม และนำไปจัดกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรืออยู่อาศัยโดยตรงต่อเนื่อง
- (๒) ที่ดินที่ควรให้โครงการสงวนหวงห้ามไว้ แต่ให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามเงื่อนไขที่กำหนด

ในกรณีที่เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ห้ามมิให้นำไปจัดกรรมสิทธิ์แก่ประชาชน เว้นแต่เป็นผู้ที่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าได้ครอบครองที่ดินก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๑ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐในพื้นที่ใดแล้ว ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดให้ที่ดินตามบริเวณพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดไว้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิกถอนการสงวนหวงห้ามในที่ดินบริเวณใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่เพิกถอนการสงวนหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และเมื่อมีการเพิกถอนการสงวนหวงห้ามแล้ว ให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่นำมาจัดกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรืออยู่อาศัยโดยตรงต่อเนื่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

สำหรับที่ดินที่มีได้เพิกถอนการสงวนหวงห้าม แต่เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการให้สิทธิแก่ประชาชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น โดยจะนำไปจัดกรรมสิทธิ์มิได้

มาตรา ๒๒ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิของบุคคลที่จะได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

หลักเกณฑ์และวิธีการพิสูจน์สิทธิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ การพิสูจน์สิทธิเพื่อให้กรรมสิทธิ์แก่บุคคลใดให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงของการครอบครองหรือทำประโยชน์ต่อเมือง แต่สำหรับการพิสูจน์สิทธิเพื่อให้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่มีกรรมสิทธิ์บุคคลที่จะได้รับสิทธิจะต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
 - (๒) บรรลุนิติภาวะ
 - (๓) เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่อง และไม่มีลักษณะเป็นผู้แสวงหาประโยชน์เพื่อครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 - (๔) เป็นผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ
 - (๕) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด
- การดำเนินการตามวรรคหนึ่งคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด อาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดได้

มาตรา ๒๓ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการของคณะกรรมการ
- (๒) เข้าไปในที่ดินเพื่อตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองหรือทำประโยชน์ที่ดินและให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในที่ดินนั้นมาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็น ในการนี้ บุคคลดังกล่าวต้องให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร
- (๓) เข้าไปในที่ดินซึ่งได้จัดเป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ที่นำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย เพื่อตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ได้รับสิทธิให้ใช้เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๔ ในระหว่างที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ให้บุคคลนั้นครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ต่อไป

มาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดรายงานผลการพิสูจน์สิทธิให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติการได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ตามจำนวนเนื้อที่ดินและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่เป็นการพิจารณาการครอบครองที่ดินในลักษณะเป็นชุมชน คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดเป็นผู้อนุมัติแทนได้

มาตรา ๒๖ บุคคลใดได้รับการพิจารณาให้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้มีการประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ หากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้คณะกรรมการสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินนั้นได้ และนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่งให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอันจะพึงได้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๗ ในพื้นที่ใดที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใดแล้ว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีที่ดินอยู่ในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐไม่ได้แจ้งจำนวนเนื้อที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิในการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

มาตรา ๒๘ ผู้ใดไม่มีสิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายในเขตที่ดินที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยโดยชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ต้องรื้อถอน ขนย้ายสิ่งปลูกสร้างและสิ่งอื่นออกจากพื้นที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ

หากไม่ปฏิบัติตามภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นออกจากพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐได้ โดยผู้นั้นจะเรียกค่าทดแทนหรือค่าอย่างใดเสียหายมิได้และต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นด้วย

มาตรา ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจำหน่ายโอน หรือก่อภาระผูกพัน หรือมีการครอบครองที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพิ่มเติม

ในกรณีที่ได้รับสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งตายและทายาทประสงค์จะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสืบสิทธิต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ส่วนที่ ๒

การร้องขอเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

มาตรา ๓๐ ในพื้นที่ใดที่คณะกรรมการยังมีได้มีประกาศกำหนดเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนเป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา ๒๑ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอาจร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดว่า ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนที่ทางราชการจะได้มีการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้าม เพื่อให้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ได้

เมื่อได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาโดยต้องตรวจสอบพิสูจน์สิทธิให้เป็นที่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่าผู้นั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนที่ทางราชการจะได้มีการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้ามหรือไม่

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาแล้วปรากฏโดยชัดแจ้งว่าผู้นั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนที่ทางราชการจะได้มีการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้าม ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ต่อไป

มาตรา ๓๑ ในกรณีปรากฏว่าที่ดินของรัฐที่มีการสงวนหวงห้ามบริเวณใดมิได้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม หรือมีสภาพเปลี่ยนไปเป็นชุมชนแล้ว และคณะกรรมการยังมีได้ประกาศกำหนดเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา ๒๑ ผู้ครอบครองที่ดินอาจร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดให้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้

เมื่อได้รับการร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาตรงพิสูจน์ให้เป็นที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามหรือสภาพที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สมควรใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม

(๒) ที่ดินนั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยและเปลี่ยนสภาพเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปีแล้ว

(๓) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดรายงานผลการตรวจพิสูจน์ต่อคณะกรรมการเพื่ออนุมัติให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายใต้บังคับมาตรา ๓๐ การให้สิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยที่ยังมิได้แจ้งก่อนการสงวนหวงห้ามจะจัดกรรมสิทธิ์ให้กับผู้ร้องขอไม่ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดตรวจพิสูจน์แล้วเห็นว่าผู้ร้องขอไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับสิทธิ ให้ยกคำร้องนั้น

หมวด ๓
บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๒ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๓ ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ผู้ใดจำหน่ายจ่ายโอน หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดซื้อหรือรับโอนที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยต่อจากผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ.

ตามที่ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร นั้น จึงได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๕๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ โดยการจัดแบ่งพื้นที่และกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามสภาพของที่ดิน การศึกษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน รวมทั้งการอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้มีการจำแนกและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวแล้วได้ ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยซึ่งจะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนแล้ว ยังเป็นการรักษาสมดุลระหว่างพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ทำกินและพื้นที่อยู่อาศัยและเป็นการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงจำเป็นต้องมีร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม และจะเป็นการสอดคล้องกับหลักการธรรมาภิบาล

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. มีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

๒.๑ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเป็นไปอย่างมีระบบและมีนโยบายที่มีเอกภาพ โดยให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐมีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐแล้วให้คณะกรรมการรับไปดำเนินการโดยอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการใช้เป็นที่ดินทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

๒.๒ การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

๓.๒.๑ การจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามโดยรัฐ

(๑) ให้คณะกรรมการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐแล้ว ให้จำแนกประเภทที่ดิน ดังต่อไปนี้

(ก) ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามต่อไป หรือเป็นที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

(ข) ที่ดินซึ่งมิได้มีการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามอีกต่อไป และไม่ใช้ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

สำหรับการดำเนินการนั้นคณะกรรมการอาจพิจารณาพิจารณาที่ดินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งตามข้อมูลที่ได้รับหรือตามที่เห็นถึงความเหมาะสมก่อนก็ได้

(๒) เมื่อคณะกรรมการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและได้จำแนกประเภทที่ดินแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามต่อไป หรือเป็นที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ให้ที่ดินประเภทนี้เป็นที่ดินที่จำเป็นต้องมีการสงวนหวงห้ามไว้ และห้ามคณะกรรมการนำมาดำเนินการให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิแก่บุคคลใด เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ

(ข) ที่ดินซึ่งมิได้มีการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามอีกต่อไป และไม่ใช้ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ที่ดินที่คณะกรรมการประกาศให้เป็นที่ดินที่จะนำมาดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยได้นั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) ทางราชการได้มีการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์มาเป็นเวลานานแล้ว และปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามไว้ หรือไม่มีสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ตามที่ตั้งหวงห้ามแล้ว

(ข) ที่ดินนั้นได้มีประชาชนครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่องและมีการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปีแล้ว

(๔) เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรกำหนดให้ที่ดิน ในพื้นที่ใดเป็นที่ดินที่จะนำมาดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ให้คณะกรรมการจัดทำโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเสนอต่อ

คณะรัฐมนตรีหรือให้ความเห็นชอบ การจัดทำโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบนั้นให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย คือ ที่ดินที่สมควร เพิกถอนการสงวนหวงห้าม และนำไปจัดกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยโดยต่อเนื่อง ที่ดิน ที่ควรให้โครงการสงวนหวงห้ามไว้ แต่ให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามเงื่อนไขที่กำหนด

สำหรับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือ เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ห้ามมิให้นำไปจัดกรรมสิทธิ์แก่ประชาชน เว้นแต่เป็นผู้ที่มี หลักฐานพิสูจน์ได้ว่าได้ครอบครองที่ดินก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

(๕) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการและแผนงาน เพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐในพื้นที่ใดแล้ว ให้คณะกรรมการประกาศกำหนด ให้ที่ดินตามบริเวณพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือ เป็นที่อยู่อาศัยในกรณีที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิกถอนการสงวนหวงห้ามในที่ดินบริเวณใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่เพิกถอนการสงวนหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และ เมื่อมีการเพิกถอนการสงวนหวงห้ามแล้ว ให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่นำมาจัดกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชน ที่ได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยต่อเนื่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรี กำหนดต่อไป

สำหรับที่ดินที่มีได้เพิกถอนการสงวนหวงห้าม แต่เป็นที่ดิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรืออยู่อาศัย ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการให้สิทธิแก่ประชาชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น โดยจะนำไปจัดกรรมสิทธิ์มิได้ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำ จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิของบุคคลที่จะได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ ในที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ในระหว่างที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้าม ของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ให้บุคคลนั้น ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ต่อไป

ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำ จังหวัดรายงานผลการพิสูจน์สิทธิให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติการได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับ สิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ตามจำนวนเนื้อที่ดินและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่เป็นการพิจารณาการครอบครองที่ดินในลักษณะเป็นชุมชน คณะกรรมการอาจกำหนด หลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด เป็นผู้อนุมัติแทนได้

(๗) บุคคลใดได้รับการพิจารณาให้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ที่ได้มีการประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ หากไม่ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการอาจสั่งให้บุคคล นั้น ออกจากที่ดินนั้นได้นับตั้งแต่วันที่ ได้รับคำสั่งให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอันจะพึงได้ตาม พระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่ใดที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ในพื้นที่ใดแล้ว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีที่ดินอยู่ในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐไม่ได้แจ้งจำนวนเมื่อที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าผู้ยื่นสิทธิในการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

ผู้ใดไม่มีสิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายในเขตที่ดินที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยโดยชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ต้องรื้อถอน ขนย้ายสิ่งปลูกสร้างและสิ่งอื่นออกจากพื้นที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ

หากไม่ปฏิบัติตามภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นออกจากพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐได้โดยผู้ยื่นจะเรียกค่าทดแทนหรือค่าอย่างใดเสียหายมิได้และต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นด้วย

ห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจำหน่ายจ่ายโอน หรือถ่วงภาระผูกพัน หรือมีการครอบครองที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพิ่มเติม ในกรณีที่ได้รับสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งตายและทายาทประสงค์จะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสืบสิทธิต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

๒.๒๒ การร้องขอเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

พื้นที่ใดที่คณะกรรมการยังมีได้มีประกาศกำหนดเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนเป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอาจร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดว่า ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนที่ทรงราชการจะได้มีการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้ามได้ เมื่อได้รับคำร้องขอให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาโดยต้องตรวจพิสูจน์ให้เป็นที่น่าพอใจโดยชัดแจ้งว่า ผู้ยื่นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนที่ทรงราชการจะได้มีการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้ามหรือไม่

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาแล้วปรากฏโดยชัดแจ้งว่าผู้ยื่นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนที่ทรงราชการจะได้มีการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้าม ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ต่อไป

ในกรณีที่น่าปรากฏว่าที่ดินของรัฐที่มีการสงวนหวงห้ามบริเวณใดมิได้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม หรือมีสภาพเปลี่ยนไปเป็นชุมชนแล้ว และคณะกรรมการยังมีได้ประกาศกำหนดเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกิน หรืออยู่อาศัย ผู้ครอบครองที่ดินอาจร้องขอให้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ เพื่อได้รับการร้องขอแล้ว ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาตรวจสอบพิสูจนให้เป็นที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามหรือสภาพที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สมควรใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม

(ข) ที่ดินนั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่องและเปลี่ยนสภาพเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปีแล้ว

(ค) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดรายงานผลการตรวจพิสูจนต่อคณะกรรมการเพื่ออนุมัติให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในระหว่างที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการพิสูจนสิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ให้บุคคลนั้นครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ต่อไป

การให้สิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยที่ยังมิได้เพิกถอนการสงวนหวงห้ามจะจัดกรรมสิทธิ์กรรมสิทธิ์ให้กับผู้ร้องขอไม่ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดตรวจพิสูจนแล้วเห็นว่าผู้ร้องขอไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับสิทธิ ให้ยกคำร้องนั้น

๒.๓ บทกำหนดโทษ

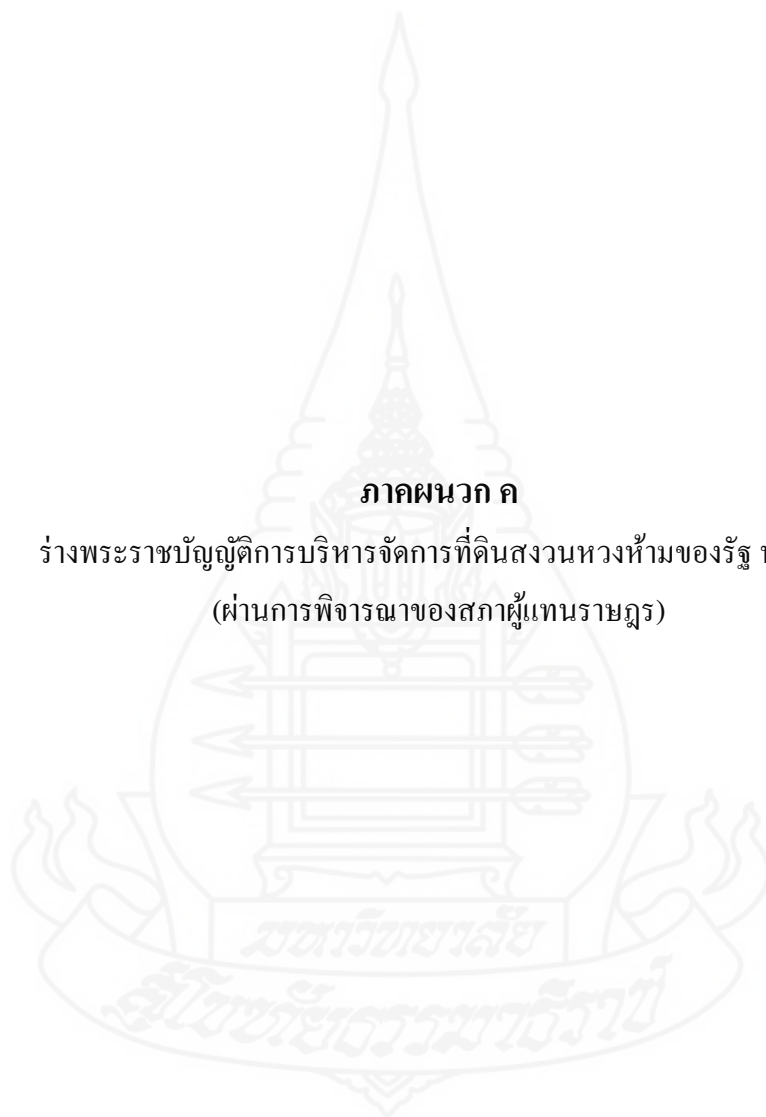
(๑) ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒) ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ผู้ใดจำหน่ายจ่ายโอน หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๓) ผู้ใดซื้อหรือรับโอนที่ดินบริเวณพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยต่อจากผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ...
(ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร)



ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการ บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ ได้ตามความจำเป็น การคัดเลือกผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๓) และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำ จังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐให้เป็นไปตามนโยบาย และยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๒) ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๓) ดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการและแผนงานในการบริหารจัดการที่ดิน สงวนหวงห้ามของรัฐ และเสนองบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อคณะกรรมการ

(๔) พิสูจน์สิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเสนอต่อ คณะกรรมการในการพิจารณาให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชนผู้มีสิทธิหรือให้ใช้ประโยชน์เป็นที่ทำ กินหรือเป็นที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน

(๕) กำกับ ดูแล และติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามนโยบายและ ยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ รวมทั้งเป็นไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย

(๖) ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้าม ของรัฐ

(๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๓ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณา ทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของ คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด โดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบเป็นฝ่ายเลขานุการ ของคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ กับให้มีอำนาจหน้าที่ในการประสาน นโยบายการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ตลอดจนมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินสงวนหวงห้าม

๗

ของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และ
มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่
คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด ๒

การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

ส่วนที่ ๑

การจัดการที่ดินสงวนหวงห้าม โดยรัฐ

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์
ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้าม
ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ **ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ**

มาตรา ๑๖ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ
ให้คณะกรรมการมีอำนาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐหรือ
คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการสำรวจและจัดทำแนว
เขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ
โดยให้มีรายละเอียดในการจำแนกที่ดินให้เป็นที่ชัดเจน ลักษณะการใช้ประโยชน์ของรัฐและการใช้
ประโยชน์ของประชาชนในที่ดินนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๗ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์
ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐแล้ว ให้จำแนกที่ดิน ดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ให้เป็นไป
ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามต่อไป หรือเป็นที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้
ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน
- (๒) ที่ดินซึ่งมิได้มีการใช้**หรือไม่สามารถใช้**ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
ของการสงวนหวงห้ามอีกต่อไป และไม่ใช้ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุล
ทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

๘

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งคณะกรรมการอาจพิจารณาดำเนินการในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งตามข้อมูลที่ได้รับหรือตามที่เห็นเหมาะสมก่อนได้

มาตรา ๑๘ เมื่อคณะกรรมการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและได้จำแนกที่ดินแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามต่อไป หรือเป็นที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ให้ที่ดินประเภทนี้เป็นที่ดินที่จำเป็นต้องมีการสงวนหวงห้ามไว้ และห้ามคณะกรรมการนำมาดำเนินการให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิแก่บุคคลใด เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ

(๒) ที่ดินซึ่งมิได้มีการใช้หรือไม่สามารถใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามอีกต่อไป และไม่ใช้ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๙ ที่ดินที่คณะกรรมการประกาศให้เป็นที่ดินที่จะนำมาดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา ๑๘ (๒) ได้นั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ทางราชการได้มีการประกาศให้ที่ติดดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ และปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม นั้น **และ**

(๒) ที่ดินนั้นได้มีประชาชนครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่อง และมีการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปี **ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ**

มาตรา ๒๐ เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรกำหนดให้ที่ดินตามมาตรา ๑๘ (๒) ในพื้นที่ใดเป็นที่ดินที่จะนำมาดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ให้คณะกรรมการจัดทำโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

การจัดทำโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบนั้น ให้คณะกรรมการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ที่ดินที่สมควรเพิกถอนการสงวนหวงห้าม และการให้สิทธิในที่ดิน

(๒) ที่ดินที่ควรให้สงวนหวงห้ามไว้ แต่ให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามเงื่อนไขที่กำหนด

(๑) แผนการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้ที่องค์การให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ในกรณีที่ที่ดินตามมาตรา ๑๘ (๒) เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ห้ามมิให้เพิกถอนการสงวนหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิในที่ดิน เว้นแต่เป็นผู้ที่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าได้ครอบครองที่ดินก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๑ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐในพื้นที่ใดแล้ว ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดให้ที่ดินตามบริเวณพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิกถอนการสงวนหวงห้ามในที่ดินบริเวณใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่เพิกถอนการสงวนหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิในที่ดิน

สำหรับที่ดินที่ควรให้สงวนหวงห้าม ไว้และคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรนำไปจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดิน เพื่อให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดนำไปดำเนินการ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคสาม ให้คำนึงถึงมาตรฐานการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น และคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิได้รับที่ดิน เพื่อให้ผู้ที่สมควรได้รับการช่วยเหลือได้รับที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยตามความจำเป็นแก่การครองชีพ

มาตรา ๒๒ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิ ในที่ดินของผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด อาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดได้

มาตรา ๒๓ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการของคณะกรรมการ

(๒) เข้าไปในที่ดินเพื่อตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองหรือทำประโยชน์ที่ดินและให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในที่ดินนั้นมาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็น ในการนี้ บุคคลดังกล่าวต้องให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

(๓) เข้าไปในที่ดินซึ่งได้จัดเป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ที่นำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย เพื่อตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ได้รับสิทธิให้ใช้เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๔ ในระหว่างที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ให้บุคคลนั้นครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ต่อไป

มาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดรายงานผลการพิสูจน์สิทธิให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติการได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ตามจำนวนเนื้อที่ดินและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่เป็นการพิจารณาการครอบครองที่ดินในลักษณะเป็นชุมชน คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดเป็นผู้อนุมัติแทนได้

มาตรา ๒๖ บุคคลใดได้รับการพิจารณาให้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้มีการประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ หากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้คณะกรรมการสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินนั้นได้ และนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่งให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอันจะพึงได้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๗ ในพื้นที่ใดที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใดแล้ว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีที่ดินอยู่ในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐไม่ได้แจ้งจำนวนเนื้อที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิในการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

มาตรา ๒๘ ผู้ใดไม่มีสิทธิเข้าไปถือครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินภายในเขตที่ดินที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยโดยชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องรื้อถอน ขนย้ายสิ่งปลูกสร้างและสิ่งอื่นออกจากพื้นที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ

หากไม่ปฏิบัติตามภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นออกจากพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐได้โดยผู้นั้นจะเรียกค่าทดแทนหรือค่าเสียหายอย่างใดมิได้และต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นด้วย

มาตรา ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินของรัฐจำหน่ายโอน หรือก่อภาระผูกพัน หรือมีการครอบครองที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพิ่มเติม

ในกรณีที่ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งตายและทายาทประสงค์จะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสืบสิทธิต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ส่วนที่ ๒

การร้องขอเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

มาตรา ๓๐ ในพื้นที่ใดที่คณะกรรมการยังมีได้มีประกาศกำหนดเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนเป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา ๒๑ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอาจร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดว่า ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน**การเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐได้**

เมื่อได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาโดยต้องตรวจพิสูจน์สิทธิให้เป็นที่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่า ผู้นั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน**การเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐหรือไม่**

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาแล้วปรากฏโดยชัดแจ้งว่าผู้นั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน**ก่อนการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ** ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินนั้นได้ต่อไป

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่ปรากฏว่าที่ดินของรัฐที่มีการสงวนหวงห้ามบริเวณใดมิได้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม หรือมีสภาพเปลี่ยนไปเป็นชุมชนแล้ว และคณะกรรมการยังมีได้ประกาศกำหนดเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา ๒๑ ผู้ครอบครองที่ดินอาจร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดให้ได้รับ**สิทธิ**ในที่ดินได้

เมื่อได้รับการร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาตรวจพิสูจน์ให้เป็นที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม
(๒) ที่ดินนั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยและเปลี่ยนสภาพเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปี**ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ**

(๓) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดรายงานผลการตรวจพิสูจน์ต่อคณะกรรมการเพื่ออนุมัติให้ผู้ร้องขอได้รับ**สิทธิ**ในที่ดินนั้นตามหลักเกณฑ์ที่

๑๓

คณะกรรมการกำหนด และให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔
มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายใต้บังคับมาตรา ๓๐ การให้สิทธิในที่ดิน โดยที่ยังมิได้เพิกถอน
การสงวนหวงห้ามจะจัดกรรมสิทธิ์ให้กับผู้ร้องขอมิได้

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด
ตรวจพิสูจน์แล้วเห็นว่าผู้ร้องขอไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับสิทธิ ให้ยกคำร้องนั้น

หมวด ๓

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๒ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๓ ผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย
ผู้ใดจำหน่ายจ่ายโอน หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี
หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดซื้อหรือรับ โอนที่ดิน ในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อ
ใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยต่อจากผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุก
ไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

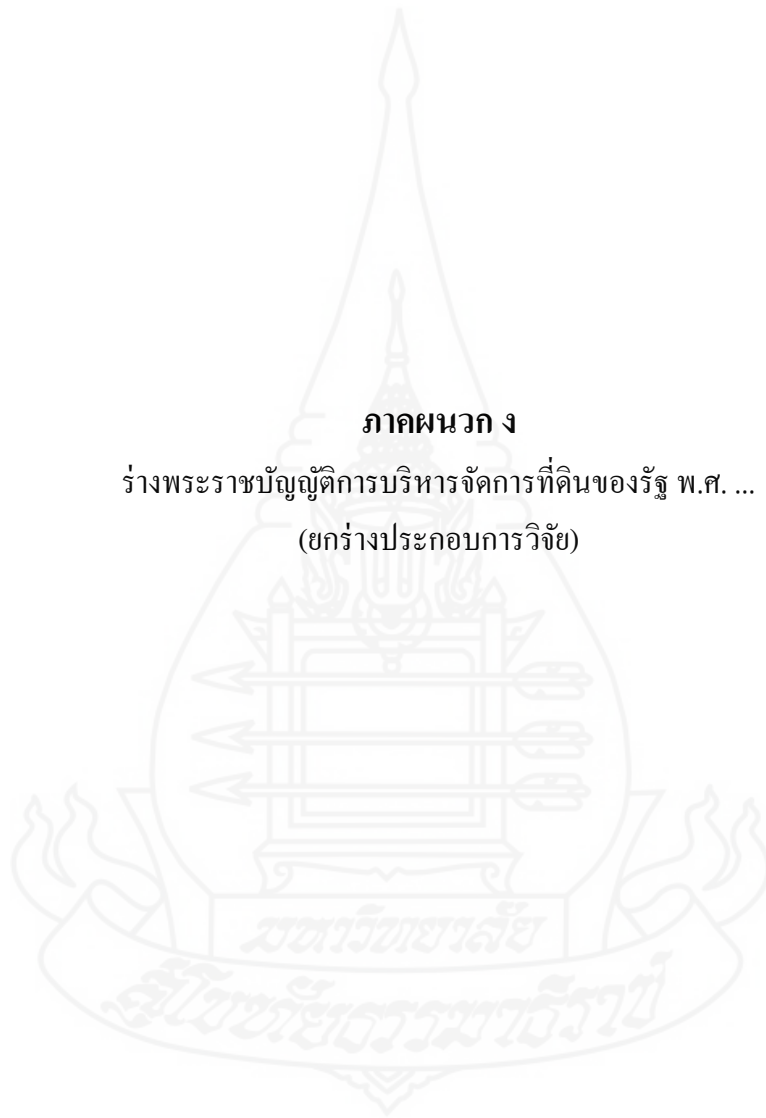
.....
นายกรัฐมนตรี

มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาภิบาล

ภาคผนวก ง

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. ...

(ยกร่างประกอบการวิจัย)



ร่าง
พระราชบัญญัติ
การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
พ.ศ.

.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบมาตรา 33 มาตรา 35 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....
.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิการใช้และการบำรุงรักษาทรัพยากรดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ มาจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อจัดให้มีการเช่า เข้าทำประโยชน์ หรืออนุญาตหรือให้ความยินยอมในการให้ใช้พื้นที่ รวมถึงการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาต่าง ๆ และส่งเสริมให้องค์กรชุมชน

สามารถบริหารจัดการทรัพยากรดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของชุมชน

“การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน” หมายความว่า การแบ่งเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และศักยภาพของดิน เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดิน

“ผู้ครอบครองที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“ผู้ถือครองที่ดิน” หมายความว่า ผู้ที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

“การเช่าที่ดิน” หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วง โดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า

“ค่าเช่าที่ดิน” หมายความว่า ผลิตผลเกษตรกรรม เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน และหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าที่ดินหรือบุคคลอื่น ได้รับเพื่อตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

“การเช่าที่ดิน” หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วง โดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า

“ค่าเช่าที่ดิน” หมายความว่า ผลิตผลเกษตรกรรม เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน และหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าที่ดินหรือบุคคลอื่น ได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าที่ดินทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายอื่นด้วย

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสำนักงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กฎกระทรวง ระเบียบ หรือ ประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินและคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินประจำจังหวัด

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ

(3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เลขาธิการสำนักงานส่งเสริมสิ่งแวดลอม

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และกฎหมายที่ดิน

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกินจำนวนสองคน

กรรมการตาม (4) ให้แต่งตั้งจากการสรรหาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 6 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดแนวทาง เป้าหมาย และมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
- (2) กำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

- (3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
- (4) ให้ความเห็นชอบแผนงานและพื้นที่เป้าหมายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามที่สำนักงานเสนอ
- (5) พิจารณากำหนดเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะจัดให้แก่ประชาชน เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือองค์กรเกษตรกร เช่า หรือเช่าใช้ประโยชน์ที่ดิน
- (6) พิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังแสดงแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
- (7) พิจารณาอนุมัติโครงการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของสำนักงานเสนอคณะรัฐมนตรี
- (8) พิจารณาแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
- (9) พิจารณาแผนการส่งเสริมและพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุขปศุสัตว์ การสาธารณสุข การศึกษา และการสาธารณสุข
- (10) กำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกประชาชน เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือองค์กรเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตลอดจนสัญญาเช่าที่จะทำกับเกษตรกร สถาบันเกษตรกร องค์กรเกษตรกร หรือบุคคลที่ได้รับที่ดิน
- (11) ออกระเบียบเกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐมาใช้ การจัดที่ดินอื่นทดแทนที่ดินของรัฐ และการเวนคืนที่ดินในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
- (12) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ยืมแก่ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ในการจัดสร้างหรือปรับปรุงสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการ หรือสถานที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นการรองรับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
- (13) ออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนและการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อดำเนินการหรือสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
- (14) ออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาค่าทดแทน ค่าเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายอื่นในการดำเนินการการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่ต้องจ่ายหรือทวงจ่ายเงินจากกองทุน

(15) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน รวมทั้งวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตามที่สำนักงานเห็นควรเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด

(16) ดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการ นโยบายที่ดินและทรัพยากรดินแห่งชาติมอบหมาย

(17) ดำเนินการอื่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 7 กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปี

(3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะรื้อขายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(7) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือเลิกจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(8) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่ทำกับสำนักงาน หรือในกิจการ หรือโครงการที่สำนักงานดำเนินการ

มาตรา 8 กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

เมื่อครบกำหนดวาระตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ภายในหกสิบวัน ในระหว่างที่ยังไม่ได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกครั้งก็ได้

(15) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน รวมทั้งวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตามที่สำนักงานเห็นควรเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด

(16) ดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการ นโยบายที่ดินและทรัพยากรดินแห่งชาติมอบหมาย

(17) ดำเนินการอื่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 7 กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปี

(3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะรื้อขายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(7) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือเลิกจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(8) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่ทำกับสำนักงาน หรือในกิจการ หรือโครงการที่สำนักงานดำเนินการ

มาตรา 8 กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

เมื่อครบกำหนดวาระตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ภายในหกสิบวัน ในระหว่างที่ยังไม่ได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกก็ได้

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน สมาชิกสภาเกษตรกร ผู้แทนชุมชนท้องถิ่น และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้หัวหน้าหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของสำนักงานในจังหวัดนั้นเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินประจำจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของสำนักงานในจังหวัดนั้นเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกินจำนวนสองคน การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 14 ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินเสนอคณะกรรมการ
- (2) จัดทำแผนการส่งเสริมเกษตรกรรม เกษตรอุตสาหกรรม การจัดการชุมชนและการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอคณะกรรมการ
- (3) ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
- (4) พิสูจน์สิทธิบุคคลในที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- (5) ดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 15 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การประชุม และการแต่งตั้งคณะกรรมการของคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินประจำจังหวัด ให้นำความในมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 16 ให้กรรมการบริหารจัดการที่ดิน กรรมการบริหารจัดการที่ดินจังหวัด อนุกรรมการ เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก หรือค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

หมวด 2

สำนักงานบริหารจัดการที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 17 ให้มีสำนักงานบริหารจัดการที่ดินในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการ
- (2) ดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) ดำเนินการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 18 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐาน หรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เข้าไปตรวจสอบสิทธิการครอบครอง หรือการทำประโยชน์ที่ดิน หรือกิจการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ ในการที่จะนำที่ดินมาเพื่อดำเนินการบริหารจัดการและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(3) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจ รังวัด ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใดก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

(4) ขุดดิน ตัดรากกิ่งไม้ หรือกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่เกิดขวางการสำรวจรังวัด ได้เท่าที่จำเป็น

(5) ย้ายผู้ถือครองที่ดินจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่งได้ เพื่อให้มีการใช้ที่ดินตรงตามประเภทและลักษณะการใช้ที่ดิน ในแต่ละพื้นที่ที่มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(6) เบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อเป็นค้ำชดเชยให้แก่ผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิมที่สำนักงานไม่สามารถจัดหาที่ดินทดแทนให้ตรงตามพื้นที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือไม่ประสงค์จะย้ายไปอยู่ในพื้นที่ที่มีการจำแนกไว้ หรือไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(7) เข้าไปตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งในโรงเรียนหรือสถานศึกษาต้องไม่มีลักษณะเป็นการตรวจค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้รับความเสียหายน้อยที่สุด และต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีที่ไม่สามารถติดต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ ให้ปิดประกาศหนังสือแจ้งดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ และสถานที่ที่เห็นได้ชัดในบริเวณที่จะทำการสำรวจไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ทั้งนี้ ให้แจ้งวัน เวลา และการที่จะกระทำไว้ด้วย

ในกรณีที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิเรียกค่าทดแทนจากสำนักงานได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ให้เสนอให้คณะกรรมการพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การดำเนินการตามความในวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 19 ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขานุการ รองเลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 3 การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ส่วนที่ 1 การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการ

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดบริเวณที่จะทำการสำรวจเพื่อการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยให้ประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงาน ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอในท้องที่ สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ และสถานที่ที่เห็นได้ชัดในบริเวณที่จะทำการสำรวจ ก่อนที่จะลงมือทำการสำรวจไม่น้อยกว่าสิบห้าวันและประกาศไว้จนกว่าจะดำเนินการสำรวจเสร็จสิ้น โดยให้กำหนดระยะเวลาการสำรวจและลงวันที่ปิดประกาศในประกาศนั้นด้วย

เมื่อประกาศกำหนดบริเวณสำรวจตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการบริหารจัดการในที่ดินบริเวณดังกล่าวได้

มาตรา 21 เมื่อราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคนซึ่งถือครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีนับแต่วันยื่นคำร้องนำที่ดินนั้นมาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สำนักงานตรวจสอบข้อมูลและพิจารณาความเหมาะสมในการนำที่ดินมาดำเนินการตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 22 ในกรณีที่สำนักงานพิจารณาเห็นสมควรดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ บริเวณใด ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

(1) ถ้าเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมือง เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือ พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจา นุเบกษาแล้ว

(2) ถ้าเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อ กระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว

(3) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีมติให้ ดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว

(4) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้ เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประกาศอื่นตามกฎหมายที่ดินให้พระราช กฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง มีผลเป็นการถอนสภาพหรือเพิกถอนที่ดินนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการถอน สภาพหรือเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นอีก และให้มีแผนที่แสดงเขตพื้นที่การบริหารจัดการ ที่ดินของรัฐแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยแผนที่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราช- กฤษฎีกา

มาตรา 23 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 22 แล้ว ให้ถือว่าสำนักงานได้มาซึ่งที่ดิน นั้นนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ

มาตรา 24 เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐใช้บังคับในพื้นที่ใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้บรรดาเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีที่ดินอยู่ในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ดินเป็นเจ้าของหรือครอบครองทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวัน ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 25 ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามมาตรา 22 ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ ในที่ดินในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายในกรณีที่สำนักงานจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น

ถ้ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนตามความในวรรคหนึ่ง และถ้าเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งที ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งได้รับ มอบหมายจากเลขาธิการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอน ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่ง เลขาธิการมอบหมายมีอำนาจดำเนินการรื้อถอน โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะ เรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย

มาตรา 26 ในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เมื่อสำนักงาน โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการบริหารจัดการที่ดินให้เกิด ประโยชน์สูงสุด ให้สำนักงานมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ตามกฎหมายว่าด้วยการ เวนคืน

ส่วนที่ 2 การพิสูจน์สิทธิ

มาตรา 27 ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการพิสูจน์ สิทธิในเขตกำหนดพิสูจน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งในการแสวงหาข้อมูลประกอบการพิสูจน์สิทธิคณะกรรมการ บริหารจัดการที่ดินของรัฐประจำจังหวัด อาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดได้

มาตรา 28 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 27 วรรคสอง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการของคณะกรรมการ

(1) เข้าไปในที่ดินเพื่อตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองหรือทำประโยชน์ที่ดินและให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในที่ดินนั้นมาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็น ในการนี้ บุคคลดังกล่าวต้องให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

(3) เข้าไปในที่ดินซึ่งได้จัดเป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่นำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย เพื่อตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ได้รับสิทธิให้ใช้เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 29 ในระหว่างที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ให้บุคคลนั้นครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ต่อไป

มาตรา 30 ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐประจำจังหวัดรายงานผลการพิสูจน์สิทธิให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ผลการพิสูจน์ปรากฏว่าบุคคลใดได้ครอบครองมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ และให้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ให้บุคคลนั้นต่อไป

ผลการพิสูจน์ปรากฏว่าบุคคลใดได้ครอบครองมาหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะกรรมการสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินนั้นได้ และนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่งให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอันจะพึงได้ตามพระราชบัญญัตินี้

ส่วนที่ 3 การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

มาตรา 31 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ให้สำนักงาน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังแสดงแนวเขตการใช้ประโยชน์

ที่ดินในเขตการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยคำนึงถึงสัดส่วนของพื้นที่แต่ละเขต สภาพพื้นที่ ศักยภาพของดิน การใช้ประโยชน์ สภาพแวดล้อม วิถีชีวิตของชุมชน และการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ทั้งนี้ให้จำแนกเป็นเขตพื้นที่อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

(2) เขตพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม

(3) เขตพื้นที่เพื่อการอื่น เช่น การอยู่อาศัย การพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม การส่งเสริม

การประกอบกิจการอุตสาหกรรม การพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การทำเหมืองแร่หรือขุดดินลูกรัง การใช้ประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ การศึกษา การศาสนา สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น

หลักเกณฑ์และวิธีการจำแนกและการเปลี่ยนแปลงเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 32 การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำแผนผังแสดงแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 31 ให้สำนักงานจัดให้มีการประชาสัมพันธ์และจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง

การประชาสัมพันธ์และการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 33 เมื่อคณะกรรมการเห็นชอบกับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังแสดงแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ใดแล้ว ให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานศาลาว่าการจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ชุมชนในท้องที่ซึ่งได้มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ

มาตรา 34 ในบริเวณพื้นที่ใดได้มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนจะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นตามที่ได้มีการใช้อยู่เดิมก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินประจำจังหวัดพิจารณาเห็นว่า หากใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปจะก่อให้เกิดผลเสียแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการนั้น ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินประจำจังหวัดมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง

การใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับพื้นที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งต้องไม่ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกรณีตามวรรคสอง ให้คำนึงถึงความเป็นธรรมต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน การลงทุน ประโยชน์ที่ได้รับ ผลกระทบที่ได้รับจากกิจการนั้น สภาพที่ดิน และทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวข้องที่ดิน ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินประจำจังหวัดเรียกเจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดิน มาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

ในการสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่พอใจ ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดิน ประจำจังหวัดได้ภายในสามสิบวัน และให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินประจำจังหวัดพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ ถ้าคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินประจำจังหวัดไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินประจำจังหวัดเห็นชอบตามคำอุทธรณ์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ดำเนินการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับพื้นที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้สำนักงานมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการบริหารจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

มาตรา 35 ในเขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเขตพื้นที่เพื่อการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแล บำรุงรักษา อนุรักษ์ พัฒนา และจัดหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยสำนักงานให้การสนับสนุน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 36 ในการอนุญาตให้บุคคลใดใช้ที่ดินในเขตพื้นที่เพื่อการทำเหมืองแร่หรือขุดดิน ถูกรัง หรือหาประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติหรือสิ่งอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ให้สำนักงานมีอำนาจเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อนำเงินส่งเข้ากองทุนได้

อัตราค่าตอบแทนและการเรียกเก็บค่าตอบแทนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ส่วนที่ 4 การจัดที่ดินในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

มาตรา 37 บุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกเพื่อเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ จะต้องมีสัญชาติไทยและมีคุณสมบัติอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการการคัดเลือกบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 38 ในพื้นที่ที่มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเขตพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม ให้สำนักงานมีอำนาจจัดที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครอง ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่ ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 5 ไร่ ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ไม่เกิน 2 ไร่ สำหรับการจัดให้ผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิม ซึ่งต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง หรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ เข้าทำประโยชน์

(2) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับการจัดที่ดินในองค์กรเกษตรหรือสถาบันเกษตรกรเข้า ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานขององค์กรเกษตรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น

ในกรณีที่ผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิม หรือเกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันอยู่ก่อนแล้ว ไม่รวมที่ดินนั้นจะอยู่ในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐหรือไม่ ที่ดินที่ได้รับการจัดเมื่อรวมกับที่ดินที่มีอยู่แล้วต้อง ไม่เกินกว่าห้าสิบไร่

ในกรณีที่ผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิมได้ลงทุนประกอบเกษตรกรรมขนาดใหญ่ และเอื้อประโยชน์ต่อส่วนรวมในการพัฒนาการเกษตรแผนใหม่ หรือก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้ผู้ถือครองที่ดินดังกล่าวมีสิทธิเช่าที่ดินนั้น มีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสิบห้าปี เพื่อประกอบเกษตรกรรมที่ได้ลงทุนไว้แล้วต่อไป โดยกำหนดเงื่อนไขให้ร่วมกับรัฐในการเปลี่ยนแปลงสถานะกิจการมาดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์การเกษตรในอนาคตด้วย และให้มีสิทธิขอต่อสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าว ได้อีกคราวหนึ่งมีระยะเวลาการเช่าไม่เกินสิบห้าปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 39 ในกรณีมีผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิม ไม่ยินยอมให้ความร่วมมือและเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ในการดำเนินการตามมาตรา 34 และยังคงถือครองที่ดินอยู่นั้น ให้สำนักงานมีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินของรัฐนั้นทั้งหมด โดยให้สำนักงานวางเงินค้ำชดเชยไว้ ณ สำนักงานวางทรัพย์ในท้องที่นั้น และให้สำนักงานนำที่ดินไปจัดให้กับเกษตรกรอื่น ตามหมวดว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

มาตรา 40 ในพื้นที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเขตพื้นที่เพื่อการอื่น ให้สำนักงานมีอำนาจจัดที่ดินให้แก่บุคคล เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรืออนุญาตให้ชุมชนหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การจัดที่ดินตามวรรคหนึ่ง หากสภาพพื้นที่มีความเหมาะสมต่อการรักษาภูมิทัศน์ ให้สำนักงานมีอำนาจเฉพาะการจัดให้เช่าเท่านั้น โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เช่ามีหน้าที่ดูแลรักษาสภาพภูมิทัศน์ในพื้นที่นั้นด้วย

มาตรา 41 ให้สำนักงานดำเนินการจัดให้มีการบริการด้านสาธารณูปโภคในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

เพื่อประโยชน์ในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

บทเฉพาะกาล

มาตรา 42 ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 (4) ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

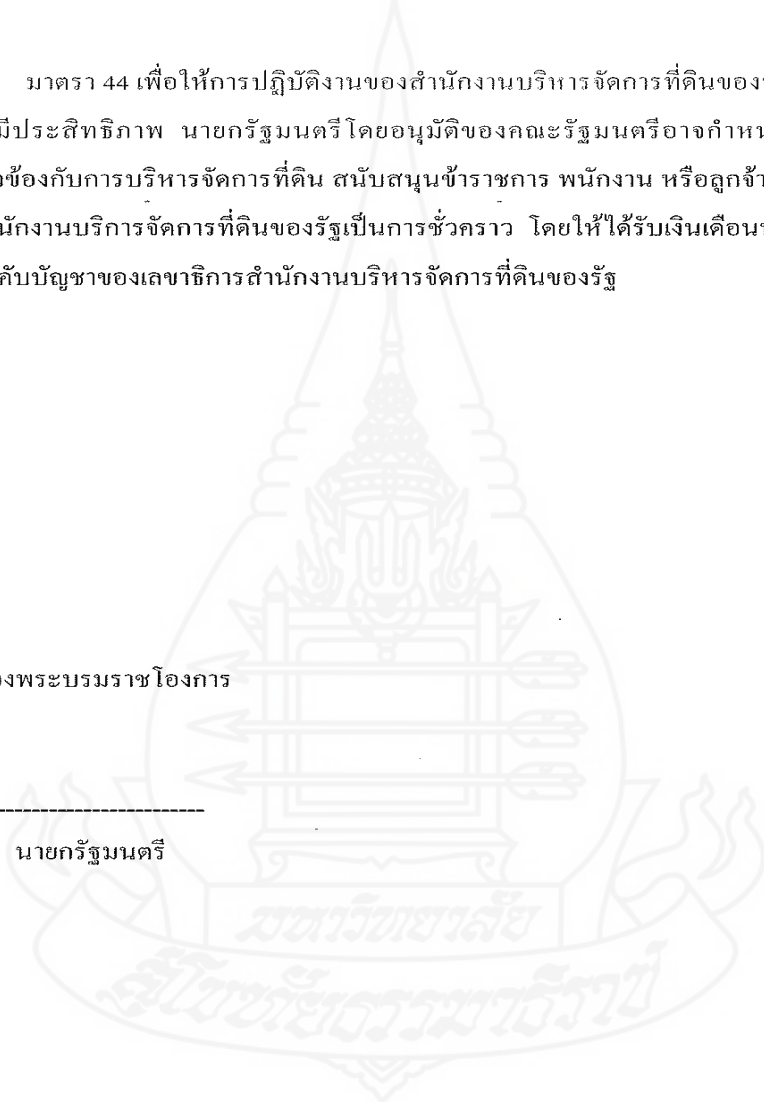
มาตรา 43 ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการสำนักงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติ

หน้าที่ของสำนักงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงาน
บริหารจัดการที่ดินของรัฐ และจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้
ทั้งนี้ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา 44 เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐดำเนินการไปได้
อย่างมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรี โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ส่วนราชการ
ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน สนับสนุนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างมาช่วยปฏิบัติงาน
ในสำนักงานบริการจัดการที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมแต่อยู่
ในบังคับบัญชาของเลขาธิการสำนักงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ผู้สนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายทวีชัย ลิ้มเก
วัน เดือน ปีเกิด	5 มกราคม 2508
สถานที่เกิด	อำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา
ประวัติการศึกษา	บธ.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2538 นบ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2541
สถานที่ทำงาน	สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ชำนาญการพิเศษ

