

การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตหวงห้าม

นายบรรวิทย์ เจริญสิน

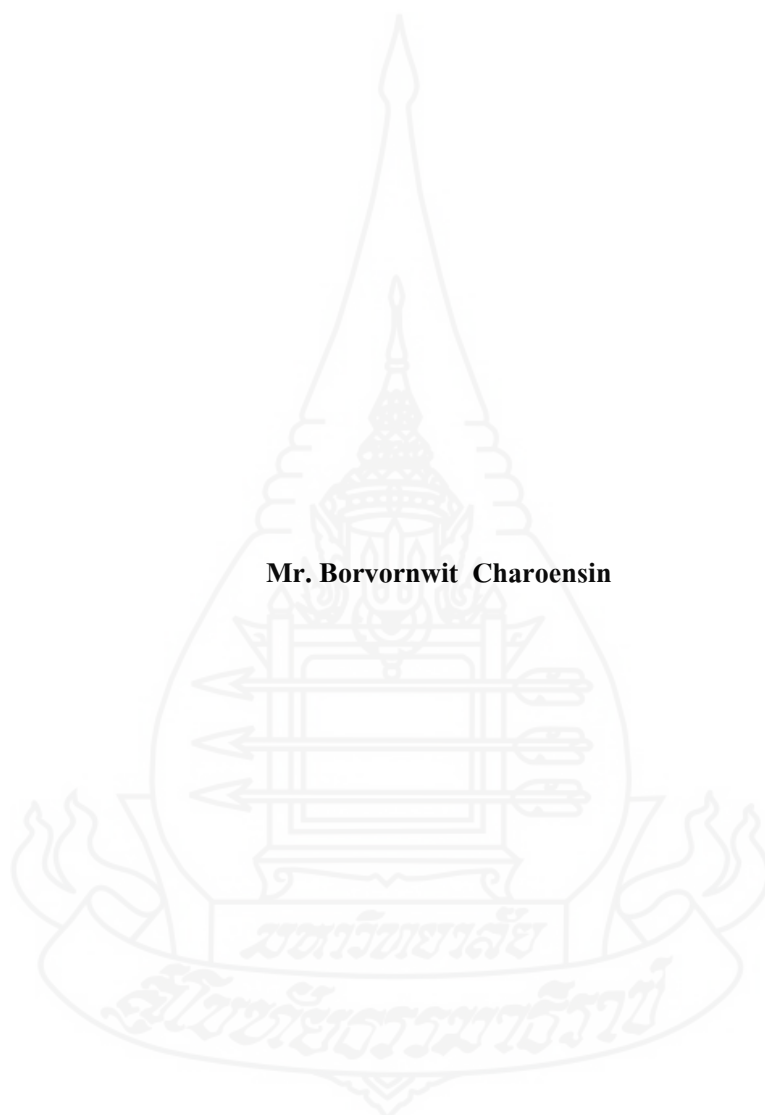


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2556

The Issue of Land Rights in The Restricted Area

Mr. Borvornwit Charoensin



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

2013

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตหวงห้าม
ชื่อและนามสกุล นายบวรวิทย์ เจริญสิน
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

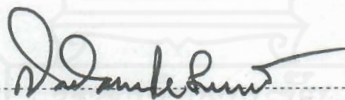
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2556

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. กิติพงศ์ หังสพุกษ์)



(อาจารย์เชียรชัย ฒ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว่ำอิสระ การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตหวงห้าม

ผู้ศึกษา นายบวรวิทย์ เจริญสิน รหัสนักศึกษา 2524006034 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิกรม รัศมีปวงชน **ปีการศึกษา** 2556

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว่ำอิสระเรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตหวงห้าม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดินของรัฐและการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย เพื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินและความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกำหนดเขตหวงห้าม กฎหมายที่ดิน กฎหมายที่ราชพัสดุ และวิเคราะห์ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขต พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2479 ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม และสามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเป็นธรรมภายใต้หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐบนความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางกฎหมาย

การค้นคว่ำอิสระฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) รวบรวมเอกสารกฎหมายต่างๆ จาก บทความ วิทยานิพนธ์ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ข้อบังคับ คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครอง คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งไทยและต่างประเทศมาเปรียบเทียบวิเคราะห์หาผลสรุปและนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ผลการวิจัยพบว่า ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2479 รัฐได้ประกาศครอบคลุมพื้นที่เป็นจำนวนมาก เป็นที่ราชพัสดุ แต่ต่อมาในปัจจุบันทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วหรือ ไม่อาจเข้าไปใช้ประโยชน์ได้อีก เนื่องจากได้มีราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์อยู่ ก็ไม่ทำให้ สิ้นสภาพเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด และราษฎรซึ่งถือครองที่ดินในที่หวงห้าม ไม่ยอมรับกระบวนการพิสูจน์สิทธิของรัฐ โดยการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ ทำให้ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแก่ราษฎรได้ จึงเกิดกรณีพิพาทในเรื่องสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับราษฎรว่าใครมีสิทธิในที่ดินมาก่อนกัน จึงควรปรับปรุงกฎหมายและการบริหารจัดการที่ดินหวงห้ามของรัฐ ขึ้นใหม่เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งเชื่อว่าและน่าจะ สามารถนำไปใช้กับที่ดินของรัฐ ขึ้นใหม่เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ สามารถนำไปใช้กับที่ดินของรัฐ แปลงอื่นๆ ที่มีปัญหาและอุปสรรคอย่างเดียวกันได้เช่นกัน

คำสำคัญ การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เขตหวงห้าม ที่ราชพัสดุ

Independent Study title: The Issue of Land Rights in The Restricted Area

Author: Mr. Borvornwit Charoensin; **ID:** 2524006034;

Degree: Master of Law;

Independent Study advisor: Vikorn Rugsongchon, Associate Professor;

Academic year: 2013

Abstract

The objective of this independent study is to study concepts and theories of restricted area in states and issuing the land title under the Thai and International Laws. These are to analyze criteria for determining a restricted area and the relation between the restricted area laws, land law, state property law, analyze the problem of issuing a land title deed under the Royal Decree of restricted area in Paknampho District, Payukakiri District and Krokpra District, Nakonsawan Province B.E.2479, and search searching for the guidelines to improve the relevant legislation which may be and can be used to perform properly with fairness under the rule of law and legislation by equality.

This independent study is the qualitative research conducted based on documentary research by collecting the legal documents through journals, research, Act of Parliament, Royal Decree, rules, regulations, judgments of supreme court, judgments of court orders, judgments of Juridical Council, and relevant legislations in Thai and to compare and analyze for drawing conclusion and offer a solution.

The results of this independent study showed that the Royal Decree of restricted area in Paknampho District, Payukakiri District and Krokpra District, Nakonsawan Province B.E.2479 was announced by the government that the most area were under state property even though the current government did not take advantage of the land or make the benefit from the land because there were many people who took possession, but it was not a condition to change the status of state property in any way. The representatives of the restricted area did not accept the right of the state by aerial photo interpretation, in this case, it was not able to issue a land title deed to the people. This may have been the cause of land right confliction between the State and individual who had the right to the land before. It was not an ideal to improve or draft a new government bill and land management law of restricted area to solve the problems which could apply to the other types of land titles of the State which may have had the same problems or obstacles.

Keywords: The Issue of Land Rights, Restricted Area, State Property

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความเมตตา กรุณา และความช่วยเหลือดูแลเอาใจใส่เป็นห่วงใยตลอดมาเป็นอย่างดีของท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ หังสพฤกษ์ และท่าน รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รัชย์ปวงชน อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้ศึกษาค้นคว้าต้องกราบขอบพระคุณครูคนแรก คือ บิดา มารดา ที่ให้การเลี้ยงดู อบรม สั่งสอนและให้กำลังใจในทุกครั้งที่รู้สึกท้อถอย ทำให้มีความอดทนและมานะพากเพียรพยายาม จนมุ่งมั่นไปสู่ความสำเร็จได้ ขอขอบพระคุณกรมที่ดินที่เป็นแหล่งในการศึกษาค้นคว้าวิจัยและให้โอกาสแก่ผู้ศึกษาค้นคว้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีปัญหาการถือครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2479 ทำให้มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานอันเป็นที่มาของการทำการศึกษา ค้นคว้านี้ และขอกราบขอบพระคุณ ท่านประทีป เจริญพร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบูรณาการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ (อดีตรองอธิบดีกรมที่ดิน) ท่านสุชาติ เต็งสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ท่านสุรพล ศรีวิโรจน์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการออกหนังสือสำคัญ ท่านโสภณ อัครเอกฉालิน ผู้อำนวยการส่วนปฏิบัติการรังวัดและออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ท่านลินดาวรรณ ธรรมาวุฒิชัย ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คุณทวีชัย ลิขีเก และผู้ร่วมงานในสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญทุกท่านที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ สนับสนุน ช่วยเหลือและให้กำลังใจในการศึกษาตลอดมาจนกระทั่งสำเร็จการศึกษา

อนึ่ง การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ไม่อาจมีขึ้นและสำเร็จลงได้ หากไม่มีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัย ที่ให้โอกาสผู้ศึกษาค้นคว้าได้เข้าศึกษาในสถาบันนี้และคณาจารย์ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาในด้านวิชาการ องค์ความรู้ต่างๆ จนการค้นคว้าอิสระสำเร็จลุล่วง จึงขอกราบขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง

บวรวิทย์ เจริญสิน

ธันวาคม 2556

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
ขอบเขตของการศึกษา	7
ระเบียบวิธีวิจัย	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดินของรัฐและ การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน	9
แนวคิดและทฤษฎีการหวงห้ามที่ดินของรัฐในต่างประเทศและประเทศไทย	9
แนวคิดและทฤษฎีการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในต่างประเทศและประเทศไทย	18
บทที่ 3 หลักเกณฑ์การกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินและความสัมพันธ์ระหว่าง กฎหมายกำหนดเขตหวงห้าม กฎหมายที่ดินกฎหมายที่ราชพัสดุ	31
หลักเกณฑ์การกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน	31
ที่มาของการประกาศกำหนดเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ที่ดิน อำเภอบ้านน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ พ.ศ.2479	40
ที่ราชพัสดุ	41
ความสัมพันธ์ระหว่าง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ฯ พ.ศ.2479 กับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518	42
สถานะทางกฎหมายของที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบ้านน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479	43
หลักกฎหมายของการสงวนหวงห้ามกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขต พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ฯ พ.ศ.2479	45

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การศึกษา วิเคราะห์ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479.....	47
ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา.....	47
วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479.....	63
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	72
บทสรุป.....	72
ข้อเสนอแนะ.....	74
บรรณานุกรม.....	85
ภาคผนวก.....	89
ก แผนผังปัญหาและอุปสรรคของการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479.....	90
ข พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478.....	92
ค พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479.....	96
ง มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550.....	101
จ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545.....	104
ฉ มาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ.....	110
ช มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2552.....	113
ซ ร่าง พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ.	116
ประวัติผู้ศึกษา.....	132

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 เป็นปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างรัฐกับราษฎรที่เรื้อรังมานานนับสิบปีตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 สาเหตุของปัญหาเนื่องจากในพ.ศ.2478 รัฐได้ออกกฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่งขึ้นมาเพื่อให้การหวงห้ามที่ดินมีแบบวิธีการหวงห้ามที่ดินที่แน่นอน เพราะการหวงห้ามที่ดินก่อนปี พ.ศ.2478 เป็นการหวงห้ามที่ดินที่ออกเป็นกฎหมายโดยตรง เช่น พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามจัดซื้อที่ดินและทรัพย์สินอย่างอื่นสำหรับสร้างการชลประทานในจังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทรา พุทธศักราช 2474 และการหวงห้ามที่เป็นในทางปฏิบัติ เช่น จังหวัด อำเภอ หรือส่วนราชการใดอาจประกาศหวงห้ามบริเวณใดก็ได้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ก็คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ต้องกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แนบท้ายประกอบด้วย

รัฐได้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2479 ครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ 100,000 ไร่ (ปัจจุบันครอบคลุมพื้นที่อำเภอเมืองนครสวรรค์ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ) โดยมีได้ทำการสำรวจพื้นที่ภายในเขตพระราชกฤษฎีกาว่ามีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการประกาศหวงห้ามหรือไม่ เมื่อตรวจสอบแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาแล้วปรากฏว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้มีการประกาศทับหมู่บ้าน วัดวา อาราม แต่จะมีขอบเขตการครอบครองทำประโยชน์ที่ดินของหมู่บ้าน วัดวา อาราม อาณาเขตเท่าไรไม่ได้ระบุไว้ ทำให้ราษฎรได้กล่าวอ้างว่าพระราชกฤษฎีกาได้ประกาศทับที่ดินทำกินของตนเอง เนื่องจากบรรพบุรุษของตนได้ก่อสร้างครอบครองมาก่อนการหวงห้ามและขอให้ทางราชการออกโฉนดที่ดินให้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิโดยการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศตามมาตรการ กพร. เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ 1.3 ตามนัยระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จากการที่รัฐได้ประกาศ พระราชกฤษฎีกาครอบคลุมพื้นที่จำนวนมาก การควบคุมดูแลพื้นที่ของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบย่อมไม่ทั่วถึง ทำให้ราษฎรเข้ามาบุกรุกที่ดินภายหลังการหวงห้ามเพิ่มเติมอีกจำนวนมาก ต่อมาภายหลังก็ได้กล่าวอ้างต่อรัฐว่าได้ครอบครองมาก่อนการหวงห้ามและให้ทางราชการออกโฉนดที่ดินให้เช่นกัน ราษฎรที่ถือครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้รวมตัวกันเป็นมวลชนกลุ่มใหญ่ และเรียกร้องต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้แก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเนื่องจากรัฐได้ประกาศหวงห้ามทับที่ดินทำกินของพวกตน

กระทรวงมหาดไทยโดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎรเรื่องที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 ได้สั่งการกรมที่ดินเข้าไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเมื่อปี พ.ศ.2549 เพื่อแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎร ซึ่งโดยปกติแล้วกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายไม่ให้เกิดสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินรุกล้ำหรือทับที่ดินของรัฐตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0625/ว 2695 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2536

จากข้อมูลการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 0516.3/9705 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2552 พบว่ามีราษฎรที่ถือครองที่ดินมาเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจำนวน 5,500 แปลง เนื้อที่ 37,000 ไร่ – งาน 81 ตารางวา แยกเป็นที่อยู่อาศัยจำนวน 2,459 แปลง เนื้อที่ 995 ไร่ 1 งาน 20 ตารางวา และที่เกษตรกรรม จำนวน 3,041 แปลง เนื้อที่ 29,714 ไร่ 3 งาน 61 ตารางวา ราษฎรส่วนใหญ่ที่ถือครองที่ดินโดยไม่มีหลักฐานที่ดิน สำหรับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ รัฐบาลได้มีกลไกทางการบริหารในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองในที่ดิน ของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎรให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย โดยได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎร พ.ศ.2535 ขึ้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2535 ซึ่งตามระเบียบนี้ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎร” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎร ต่อมาได้ปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎร พ.ศ.2545 ซึ่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎร ได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ โดยการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะกรณีที่ดินราษฎรไม่มีหลักฐานทางราชการที่แสดงว่าครอบครองมาก่อนการหวงห้าม แต่มีหลักฐานแบบแจ้ง

การครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือ มีพยานบุคคล เมื่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดนครสวรรค์ (กบร.จังหวัดนครสวรรค์) มีประชุมและพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ก็ให้ดำเนินการอ่านตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ (ปี พ.ศ.2495 – พ.ศ.2496) หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐาน ส.ค. 1 หรือพยานบุคคลนั้นว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้าม และนำไปสู่กระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

อย่างไรก็ดี มาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐดังกล่าว ราษฎรบางกลุ่มไม่พึงพอใจและไม่ยอมรับกระบวนการพิสูจน์สิทธิโดยการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศตามมาตรการ กบร. โดยอ้างว่าได้ครอบครองต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษมาแล้วเป็นเวลาเกือบร้อยปี ก่อนการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินก็ควรจะมีหลักฐานอื่นๆ เช่น ดินไม้ บ้านเรือน ประวัติชุมชน สถานที่ทางประวัติศาสตร์ ที่บ่งบอกถึงการมีชุมชน ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี และลักษณะการประกอบอาชีพของราษฎร ในสมัยก่อนในที่นั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย และมีข้อโต้แย้งว่าการพิสูจน์สิทธิในที่ดินอาศัยการอ่านภาพถ่ายทางอากาศจะต้องนำเอาภาพถ่ายในปีที่สงวนหวงห้าม (ปี พ.ศ.2479) มาพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ไม่ใช่เอาภาพถ่ายทางอากาศที่เกิดภายหลังการสงวนหวงห้ามนำมาพิสูจน์สิทธิในที่ดินย้อนหลังและการอ่านแปลตีความ ภาพถ่ายทางอากาศกระทำโดยมนุษย์แม้จะเป็นไปตามหลักวิชาการแผนที่ก็ตาม แต่ก็มีความคลาดเคลื่อนได้เช่นกัน ข้อโต้แย้งของราษฎรดังกล่าวเท่ากับว่าไม่ยอมรับการพิสูจน์สิทธิในที่ดินโดยรัฐ จึงรวมกลุ่มกันสร้างพลังต่อรองทางการเมือง เพื่อเรียกร้องและกดดันให้หน่วยงานของรัฐออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินให้ โดยไม่คำนึงถึง ระเบียบ กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และนับวันปัญหาดังกล่าวจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเพราะราษฎรได้หาวิธีต่างๆ ในการต่อสู้กับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้มาในสิทธิในที่ดินมาเป็นของตนเองด้วยการร้องเรียนทางฝ่ายการเมืองและชุมนุมประท้วงวุ่นวายไม่รู้จบสิ้น

การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 รัฐบาลได้ใช้อำนาจทางการบริหาร โดยมีคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 วางแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องราษฎรเข้าทำกินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ๙ พ.ศ.2479 เป็นกรณีพิเศษใช้เฉพาะพื้นที่ที่ร้องเรียน โดยการผ่อนคลายการบังคับใช้ตามมาตรการ กบร. จากเดิมที่กำหนดการพิสูจน์สิทธิโดยการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศเปลี่ยนแปลงเป็นอ่านแปลภาพถ่ายทาง

อากาศเป็นรายระวาง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิที่ดินใหม่ หากผลการพิสูจน์สิทธิที่ดิน มีผลการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศมีร่องรอยการทำประโยชน์เกิน 3 ใน 4 ก็จะทำให้สิทธิในที่ดิน ที่เปลี่ยนแปลง เมื่อที่ดินของราษฎรได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิโดยการอ่านแปลตีความภาพถ่ายทาง อากาศตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ภายใต้มาตรการ กปร. แล้ว ปรากฏว่าผล การอ่าน แปลภาพถ่ายทางอากาศส่วนใหญ่ไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ ซึ่งถือว่าเป็นการได้ ที่ดินมาภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐและต่อมากรมธนารักษ์ได้พิจารณาสถานะที่ดินพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 เป็นที่ราชพัสดุตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กระทรวงการคลังตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 เนื่องจาก กระทรวงกลาโหม (กองทัพบก) ได้ยื่นยันการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาเต็มทั้ง พื้นที่แล้ว แม้ปัจจุบันกองทัพบกจะไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาแล้ว ก็ไม่ทำให้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาพ้นจากการเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด ทำให้เจ้าพนักงานที่ดิน ไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามที่ทำการเดินสำรวจฯ ไปได้เพราะขัดต่อกฎหมายตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (4) ราษฎรจึงเกิดความผิดหวังและมีความรู้สึกในทางลบต่อหน่วยงานรัฐ และ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง เนื่องจากต่างฝ่ายต่างยึดถือกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่ต่างกัน

แม้ต่อมารัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2552 เพื่อแก้ไขปัญหาความ เดือดร้อนของราษฎร โดยเห็นชอบให้เพิกถอนการหวงห้ามโดยการกันเขตที่ดินตามพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ เฉพาะกลุ่มราษฎรที่รวมตัวกันร้องเรียนก็ตาม แต่มติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากติดขัดปัญหาในด้านข้อกฎหมายที่ ทำให้กรมธนารักษ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้และกล่าวอ้างว่ามติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐและเลือกปฏิบัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยในด้านความเสมอภาคความเท่าเทียมกันของมนุษย์ และไม่เป็นที่ชอบด้วย ราษฎรรายอื่นที่ไม่ได้รวมกลุ่มชุมนุมเรียกร้องด้วย

จากพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระราชทานแก่ คณะกรรมการจัดงานวันรพี ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2516 ความ ตอนหนึ่งว่า “...ในป่าสงวนซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าเป็น ป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่ที่เรา ขีดเส้นไว้ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้ สงวนแล้วเพิ่งไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนเศษกระดาษก็ชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อขีด เส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้น ก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืน

เพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติ ใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ผิดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่า ทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง...” สามารถนำไปปรับใช้กับที่ดินของรัฐประเภทอื่นที่มีสภาพปัญหาเดียวกันคือ ราษฎรได้เข้าไปอยู่ในที่ดินก่อนรัฐประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน ผู้วิจัยเห็นว่า สิทธิในที่ดินของราษฎรที่ทำกินอยู่ในที่ดิน โดยชอบก่อนการสงวนหวงห้ามที่ดิน ย่อมได้รับคุ้มครองอย่างแท้จริง และสิทธิในที่ดินของราษฎรย่อมไม่เสียไปเนื่องจากการออกกฎหมายมาใช้บังคับภายหลัง ประกอบกับมาตรา 85 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินและแนวนโยบายของรัฐบาลด้านนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เรื่อง การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยการปฏิรูปการจัดที่ดิน โดยให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ประกอบกับกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) หน่วยงานที่ดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ราชพัสดุ ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมการบุกรุกที่ดินของรัฐได้ และกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก) หน่วยงานที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินหวงห้าม ก็ไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้อีก ประกอบกับเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา เช่น กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดไม่สามารถพิสูจน์สิทธิในที่ดินได้อย่างแท้จริงว่าระหว่างรัฐกับราษฎรได้ชัดเจนว่าใครครอบครองที่ดินมาก่อนกัน เพราะการบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดขึ้นตั้งแต่ครั้งแรกที่ราษฎรเข้าไปครอบครองที่พิพาท¹ ดังนั้นการที่จะพิสูจน์ว่าราษฎรครอบครองมาก่อนหรือครอบครองภายหลังอันจะถือได้ว่าเป็นการบุกรุกที่ดินของรัฐหรือไม่ จะต้องใช้หลักฐานที่มีขึ้นก่อนหรือในวันที่ 23 สิงหาคม 2479 เท่านั้น การที่รัฐใช้ภาพถ่ายทางอากาศที่เกิดภายหลังการสงวนหวงห้ามประกอบกับพยานบุคคลสูงอายุที่รู้เห็นการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนำมาพิสูจน์สิทธิในที่ดินย้อนหลังเพื่อคุ้มครองการทำประโยชน์ น่าจะไม่ใช่เป็นธรรมและเป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินของราษฎร ผู้วิจัยเห็นว่าควรหิบบกปัญหาและอุปสรรคของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 มาทำการศึกษาวิจัยอย่างเร่งด่วน เพื่อเสนอแนะแนว

¹ เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกาที่ 183/2537 ความผิดฐานบุกรุกเกิดขึ้นตั้งแต่ครั้งแรกที่ราษฎรเข้าไปครอบครองที่พิพาท

ทางแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวที่เหมาะสม ไม่ขัดต่อหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรมบนความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางกฎหมาย

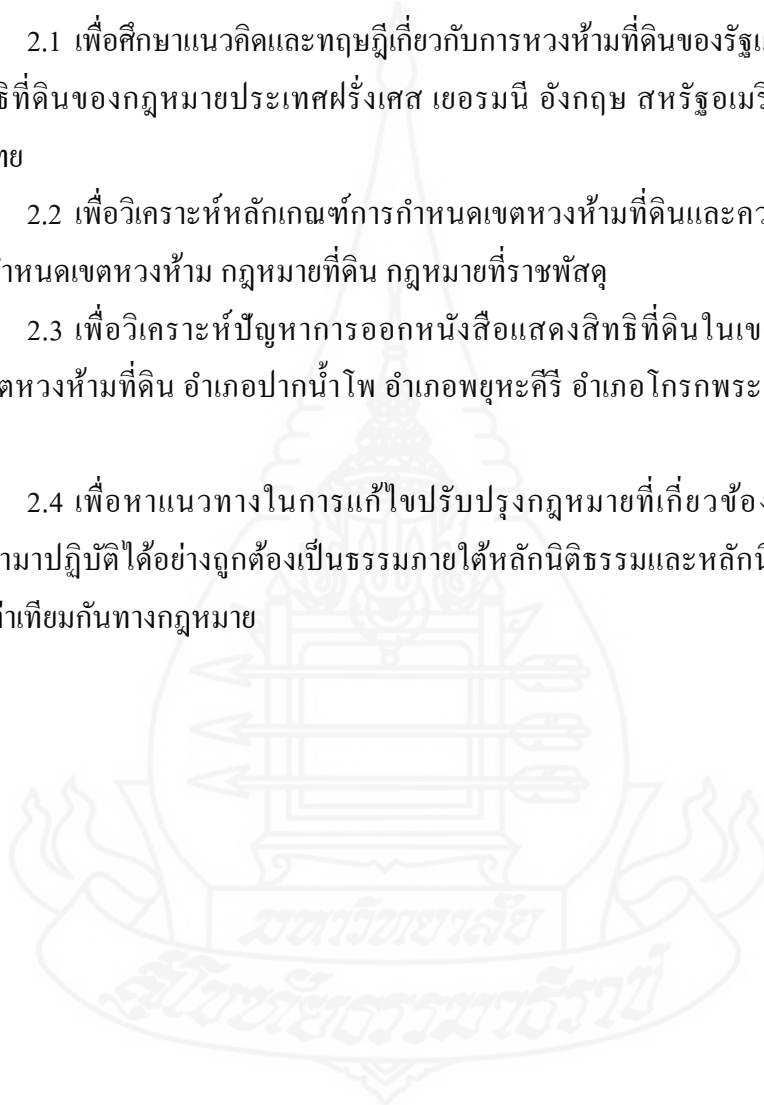
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดินของรัฐและการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินของกฎหมายประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ และกฎหมายไทย

2.2 เพื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินและความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกำหนดเขตหวงห้าม กฎหมายที่ดิน กฎหมายที่ราชพัสดุ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2479

2.4 เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม และสามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเป็นธรรมภายใต้หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐบนความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางกฎหมาย



3. ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดหวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ในราชการทหาร โดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 มีจำนวนทั้งสิ้น 12 ฉบับ² แต่การศึกษาวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช 2479 ที่ราษฎรอ้างว่าประกาศทับที่ดินของตน เพื่อทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไข เพื่อให้สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรตามกฎหมายไทย รวมทั้งการศึกษาวิจัยแนวทางของประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ เพื่อนำมาวิเคราะห์เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและสามารถนำไปใช้กับที่ดินของสงวน

² 1. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี และอำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช 2479

2. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช 2479

3. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอจันทิก จังหวัดนครราชสีมา พุทธศักราช 2479

4. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่า อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอปากเพรียว อำเภอหนองโดน อำเภอชัยบาดาล จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช 2479

5. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ตำบลดงภูเก็ด อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก พุทธศักราช 2480

6. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช 2481

7. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ พุทธศักราช 2483

8. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสระบุรี จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช 2483

9. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลคองหงษ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พุทธศักราช 2483

10. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช 2483

11. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลพรหมณี อำเภอเมืองนครนายก และตำบลบ้านพร้าว ตำบลป่าชะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก พุทธศักราช 2484

12. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา พุทธศักราช 2484

หวงห้ามตามประกาศพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินหรือที่ดินของรัฐแปลงอื่นๆ ที่มีสภาพปัญหา
ในลักษณะเดียวกัน

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วย
วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) รวบรวมเอกสารกฎหมายต่างๆ จาก บทความ
วิทยานิพนธ์ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ข้อบังคับ คำพิพากษาฎีกา คำพิพากษาหรือ
คำสั่งศาลปกครอง คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทย
และประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดินของรัฐและการออกหนังสือ
แสดงสิทธิที่ดินของกฎหมายประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์
และกฎหมายไทย

5.2 ทราบหลักเกณฑ์การกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินและความสัมพันธ์ระหว่าง
กฎหมายกำหนดเขตหวงห้าม กฎหมายที่ดิน กฎหมายที่ราชพัสดุ

5.3 ทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขต
พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ
จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2479

5.4 ได้แนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม และสามารถ
นำมาปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเป็นธรรมภายใต้หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐบนความเสมอภาคและ
เท่าเทียมกันทางกฎหมาย

5.5 เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาคนคว่ำวิจัย เกี่ยวกับเรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิ
ที่ดินในเขตหวงห้ามต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ

การหวงห้ามที่ดินของรัฐและการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน

วิวัฒนาการเรื่องกำเนิดของรัฐ อริสโตเติลได้อธิบายเรื่องนี้ว่า รัฐเกิดจากวิวัฒนาการทางการเมืองของมนุษย์ โดยเริ่มจากกลุ่มเล็กๆ แล้วขยายตัวใหญ่ขึ้นจนเป็นสังคมมนุษย์ และในที่สุด ก็กลายเป็นนครหลายนคร และรวมตัวเป็นจักรวรรดิหรือประเทศ ดังนั้น องค์ประกอบของรัฐ ประกอบด้วย ดินแดน อำนาจอธิปไตย และประชากร เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นมีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำกิน รัฐจึงต้องมีการหวงห้ามที่ดินที่เป็นดินแดนของตน ในส่วนที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือที่ดินที่รัฐต้องการเพื่อใช้ประโยชน์ภายในรัฐนั้นๆ และในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องจัดสรรที่ดินบางส่วนให้แก่ประชากร โดยการให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง โดยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำกิน เพื่อในการเก็บภาษีอากรจากการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อนำไปพัฒนาประเทศ ซึ่งแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดิน ของรัฐและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เอกชนของต่างประเทศและของประเทศไทยจะได้ทำการศึกษาในหัวข้อต่างๆ ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีการหวงห้ามที่ดินของรัฐในต่างประเทศและประเทศไทย

1.1 แนวคิดและทฤษฎีการหวงห้ามที่ดินของรัฐในต่างประเทศ

การหวงห้ามที่ดิน คือ การที่รัฐได้นำที่ดินบางส่วนภายในอาณาเขตของตนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐนั้นๆ และห้ามมิให้เอกชนเข้าไปถือครองที่ดินที่ถูกหวงห้ามดังกล่าว การหวงห้ามที่ดินรัฐจะต้องมีการกำหนดขอบเขตเขตที่ดิน อาจจะใช้ขอบเขตที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือจะกำหนดขอบเขตขึ้นมาเองก็ได้ ผลของการหวงห้ามที่ดินทำให้ที่ดินที่ถูกหวงห้ามนั้นเป็นที่ดินของรัฐและมีสถานะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การหวงห้ามที่ดินของต่างประเทศ ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากหลักกฎหมายเรื่องทรัพย์สินของจักรวรรดิโรมัน นักกฎหมายโรมันได้แบ่งทรัพย์สินของรัฐไว้ 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง Res Publica ทรัพย์สินประเภทที่พลเมืองใช้ร่วมกันและถือว่าเป็นของพลเมืองทุกคน ที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในประเภทนี้โดยเท่าเทียมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น ทรัพย์สินประเภทนี้เอกชน

ไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์และประเภทที่สอง Res Fiscii ทรัพย์สินที่พระมหากษัตริย์ถือครองไว้ เช่นเดียวกับเอกชน³

เมื่อสิ้นสุดยุคโรมันแล้ว ระบบกฎหมายในโลกได้แบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ระบบกฎหมายทั้ง 2 ระบบ ต่างก็ได้รับอิทธิพลของกฎหมายโรมัน สำหรับเรื่องของการกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินของประเทศต่างๆ ก็ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมันเช่นกัน ซึ่งจะได้ทำการศึกษาวิจัยดังนี้

1.1.1 ประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ดินที่หวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินและที่ดินที่หวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (domaine public) ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส (Code civil des Français) มาตรา 538 ถึงมาตรา 541 ดังนี้⁴

มาตรา 538 ให้ถือว่าทางและถนนทั้งหลายที่เป็นของรัฐ แม่น้ำ ทางเดินเรือ ฟังน้ำ ชายฝั่งทะเล ท่าเรือ ที่จอดเรือ และส่วนต่างๆ ของดินแดนแห่งฝรั่งเศสที่เอกชนไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มาตรา 539 ทรัพย์สินทุกชนิดที่ไม่มีเจ้าของหรือที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาท หรือที่มีการสละการรับกรรมสิทธิ์ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มาตรา 540 บรรดาประตู กำแพง ป้อม ที่กำบังทางทหาร ค่ายทหารทั้งหลาย เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นกัน

มาตรา 541 เช่นเดียวกับที่ดินทั้งหลาย ป้อมปราการ และที่กำบังที่ไม่ใช่เป็นที่กำบังทางทหารอีกต่อไปแล้ว ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของรัฐ หากมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือที่มีได้มีการกำหนดกรรมสิทธิ์เป็นอย่างอื่น

ประเทศฝรั่งเศสได้มีประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมายทรัพย์สินแห่งชาติ (le code de domaine de la nation) แบ่งที่ดินหวงห้ามที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและประเภทที่เกิดขึ้นโดยการกำหนดให้เป็น⁵ ดังนี้

³ สมศักดิ์ ไตรักษา *กฎหมายเพื่อการคุ้มครองที่ดินของรัฐจากการบุกรุก* วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2552 หน้า 106 – 109.

⁴ ภัฏฐิญา สิริบรรพิตพัฒน์ “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายทรัพย์สิน” ใน แนวการศึกษาชุกวิชา กฎหมายทรัพย์สินและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ชั้นสูง หน่วยที่ 1 นนทบุรี บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2555 หน้า 1 - 12

⁵ ธรรมรังสี วรรณโก *ระบบจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน* วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2539 หน้า 4-6

1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยธรรมชาติ (domaine public naturel) หมายถึง ทรัพย์สินที่กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (incorporation des biens au domaine public) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทที่ 1 การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามธรรมชาติ (incorporation au domaine public naturel) เช่น ชายฝั่งทะเล การเปลี่ยนแปลงประเภทแม่น้ำ ลำคลอง ท้องน้ำ เกาะ และประเภทที่ 2 การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นผลมาจากการกำหนดของฝ่ายปกครอง เช่น ทางน้ำไหล ทะเลสาบ

2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการกำหนดให้เป็น (domaine public artificial) มี 2 ประเภท ประเภทแรก คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ของประชาชน (domaine public affecté a l'usage du public) เช่น ถนน ทางด่วน ทางหลวงท้องถิ่นและประเภทที่สอง คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อบริการสาธารณะ (domaine public affecté aux services public) เช่น สนามบิน สถานีรถไฟ

1.1.2 ประเทศเยอรมนีประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (*Bürgerliches Gesetzbuch*)

ให้คำนิยามของคำว่า “ทรัพย์สิน” ไว้ในมาตรา 90 ว่า Sachen im Sinne des Gesetzes sind nur körperliche Gegenstände. หมายถึง วัตถุที่มีรูปร่างและมีขอบเขตที่ชัดเจน แต่ในทรัพย์สินมหาชน (öffentliche Sachen) ไม่ได้มีความหมายเช่นเดียวกับทรัพย์สินตามกฎหมายแพ่ง แต่มีความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ทรัพย์สินของฝ่ายปกครองทุกชนิดซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อบรรลุเป้าหมายในภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ทรัพย์สินมหาชนดังกล่าวจึงถูกหวงห้ามโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท⁶

1) ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ (Finanzvermögen) ได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ เงินสดกิจการด้านอุตสาหกรรมของรัฐ พิพิธภัณฑ์ โบราณ ซึ่งกำไร ดอกผล หรือคุณค่าของทรัพย์สินนั้นมีผลต่อรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในด้านการคลัง

2) ทรัพย์สินทางปกครอง (Verwaltungsvermögen) เป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อดำเนินการทางปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ในภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองและหมายรวมถึงทรัพย์สินทั้งหมดของฝ่ายปกครอง เช่น อาคารสถานที่ของฝ่ายปกครอง โรงเรียน ห้องสมุด โรงพยาบาล ค่ายทหาร

3) ทรัพย์สินมหาชนใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch) ได้แก่ ทางน้ำ ทางสาธารณะ ถนน ชายหาด เป็นต้น โดยการใช้ร่วมกัน ต้องรักษาให้อยู่ในขอบเขต

⁶ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2537 หน้า 9 - 10

ของเจตจำนงในการใช้ร่วมกัน (Gemeinvertraglichkeit) หมายถึง ไม่อนุญาตให้ใช้ไปในทางที่ผิด ซึ่งทำให้บุคคลอื่นเสียหาย เว้นแต่ความเสียหายเพียงชั่วคราวที่เกิดจากการใช้นั้น เป็นกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ที่สำคัญการเปลี่ยนแปลงสภาพภายนอกของทรัพย์สินมหาชนในทุกกรณีถือเป็นการใช้เกินขอบเขต

1.1.3 ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นหมู่เกาะและเป็นประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่เดิมประเทศฟิลิปปินส์ในยุคอาณานิคมภายใต้การปกครองของประเทศสเปน ทรัพยากรธรรมชาติทุกประการทั่วหมู่เกาะฟิลิปปินส์ ถูกประกาศหวงห้ามให้เป็นสมบัติของกษัตริย์สเปน แต่ประเทศสเปนก็เปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนการหวงห้ามให้ไปจดทะเบียนที่ดิน แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีชนพื้นเมืองผู้ใดไปขอจดทะเบียนที่ดิน ต่อมาภายใต้อาณานิคมของสหรัฐอเมริกา ที่ดินทุกแห่งทั่วหมู่เกาะฟิลิปปินส์ก็ได้ถูกกำหนดหวงห้ามให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งหมด โดยมีการยกเว้นที่ดิน 3 ประเภท⁷ ที่ไม่ถูกหวงห้ามให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่

- 1) ที่ดินเอกชนที่จดทะเบียนไว้ตั้งแต่สมัยสเปน
- 2) ที่ดินเอกชนที่จดทะเบียนใหม่ในระบบ Torrens system เพื่อแสดงว่าใครมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิต่างๆ ในที่ดิน ตามกฎหมายการจดทะเบียนที่ดิน Land registration Act. 1902
- 3) ที่ดินของชนพื้นเมืองตามกฎหมายจารีตประเพณี

1.2 แนวคิดและทฤษฎีการหวงห้ามที่ดินของรัฐของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยแนวคิดเรื่องการหวงห้ามที่ดินได้มีใน สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4) โดยถือหลักว่าที่ดินทั้งหมดในประเทศไทยเป็นของพระเจ้าแผ่นดินมิใช่เป็นของราษฎร ซึ่งเป็นการถือหลักการเดียวกับต่างประเทศ แต่ทรงมีพระกรุณาให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินได้ ต่อมาในรัตนโกสินทร์ศก ร.ศ.117 (พ.ศ.2442) ได้มีการประกาศข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ได้ระบุถึงที่ดินที่เอกชนไม่อาจเข้าไปจับจองที่ดินได้ คือ ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะกับที่ดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นที่มาของมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งจะได้ทำการศึกษาดังต่อไปนี้

⁷ วิชา วิสุมิพราณี ปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินบนเกาะ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) วิทยานพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี 2552 หน้า 56

1.2.1 ที่มาและความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินหมายถึง “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ได้บัญญัติไว้ตามนัยมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งของแผ่นดิน แต่ใช้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเสียทั้งหมดทุกอย่าง เพราะทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 หรือไม่ จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์หรือลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน คือ จะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งทรัพย์สินนั้นอาจเป็นสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ก็ได้
- 2) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งลักษณะอย่างไรจะถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สามารถพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังนี้

ก. ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ มิได้หมายความว่าสาธารณชนจะเข้าอ้างสิทธิใช้สอยได้เสมอไป แต่สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ เช่น สถานที่ราชการ อาวุธยุทโธปกรณ์ สนามบินของกองทัพอากาศ

ข. ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งต่างกับการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ในแง่ที่ว่าประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง คือ พลเมืองมีสิทธิเข้าเกี่ยวข้องใช้สอยได้รับประโยชน์ด้วยตนเอง แต่จะใช้เสียคนเดียวมิได้ต้องใช้ร่วมกัน

1.2.2 ประเภทของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ดังนี้

⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

ก. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคย

มีกรรมสิทธิ์ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนและประชาชนอาจได้สิทธิมา ตามกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งไม่ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใดก็หาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่⁹ คณะทำงานพิจารณากำหนดแนวทางในการดูแลรักษาการคุ้มครองป้องกันและการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 606/2547 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2547 ได้ให้ความเห็นว่า ที่รกร้างว่างเปล่าและที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น ดังนั้น จึงต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญตามมาตรา 1304 (1) (2) (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ จะต้องถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันด้วย หากไม่มีลักษณะดังกล่าวก็จะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 856-857/2508, 292/2502, 5389/2534 และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2538 ว่า “ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป” ต่อมาจึงมีการแยกประเภทที่รกร้างว่างเปล่าออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก) ที่รกร้างว่างเปล่าที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น ที่เขา ภูเขา ปริมณฑลเขา ภูเขา 40 เมตร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ที่ดินที่จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 หรือมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

ข) ที่รกร้างว่างเปล่าที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ได้แก่ ที่ดินที่รัฐถือไว้อย่างเอกชน เช่น ที่ดินราชพัสดุซึ่งให้เอกชนเช่า

⁹ บัญญัติ สุชีวะ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2515 หน้า 90

ข. ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนตามกฎหมายที่ดิน คำว่า “เวนคืน” ตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แตกต่างจากคำว่า “เวนคืน” ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530) เพราะที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนนี้ เป็นการเวนคืนโดยความสมัครใจมิใช่เป็นการเวนคืนโดยบังคับซื้อ และเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินสามารถกระทำได้โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71” และตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 5/2510 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2510

ค. ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งตามกฎหมายที่ดิน การทอดทิ้งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นไปตามมาตรา 6¹⁰ ในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ จะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522

ง. ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน เกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ มีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางแรกเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวหมายถึงที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยการเวนคืนหรือบังคับซื้อ หรือจัดซื้อเพื่อสาธารณประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

แนวทางที่สองเห็นว่า ที่ดินที่ได้มาเป็นของแผ่นดินตามนัยดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีการเวนคืนโดยสมัครใจหรือที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งซึ่งที่ดินตามแนวทางแรกจะไม่ใช่ที่ดินที่มีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เพราะการบังคับเวนคืนจะต้องมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นเท่านั้น

¹⁰ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใด มีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน
- (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

ดังนั้นที่ดินที่ไม่ได้มาจากการเวนคืนจึงมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินประเภทนี้หาตัวอย่างได้ยากเนื่องจากการเป็นกรณีบัญญัติเพื่อไว้เท่านั้น

2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เกิดขึ้นหรือได้มาจาก 4 กรณี คือ เกิดจากสภาพธรรมชาติ เกิดจากการใช้ร่วมกันของราษฎร ได้มาโดยทางนิติกรรม เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้หรืออุทิศให้ ฯลฯ และได้มาโดยผลของกฎหมาย เช่น การสงวนหรือหวงห้ามและการได้มาโดยการเวนคืน ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 229/2551 มีดังนี้

ก. การได้มาซึ่งเกิดจากสภาพธรรมชาติ ที่ว่าเกิดจากสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินนั้น หมายความว่า โดยสภาพของตัวทรัพย์สินมีไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ก็ล้วนแต่เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นจาก สภาพธรรมชาติของทรัพย์สินทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1305/2504 ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่สาธารณประโยชน์ไม่จำเป็นที่ทางราชการต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพได้” และคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 952/2508 หนองสาธารณะจะเป็นสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ กฎหมายมิได้บังคับว่าต้องขึ้นทะเบียนไว้ การที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามสภาพของที่ดินนั่นเอง ว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ที่พิพาทเป็นหนองที่ราษฎรใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์จับปลาใช้น้ำร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ใดจะถือสิทธิในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหาได้ไม่

ข. การได้มาซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้ร่วมกันของราษฎร ลักษณะสำคัญของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) จะต้องมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ที่ป่าช้าสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

ค. การได้มาโดยทางนิติกรรม เช่น โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือ มีผู้ยกให้

ก) ได้มาโดยการซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินนั้นก็จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

ข) ได้มาโดยการแลกเปลี่ยน วิธีการแลกเปลี่ยนมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา 8 ประมวลกฎหมายที่ดิน¹¹ และมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹²

ค) ได้มาโดยมีการยกให้ การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยวิธีการ “ยกให้” หรือ “อุทิศ” หมายถึง กรณีที่เอกชนเจ้าของที่ดินได้สละที่ดินของตนเองให้กับรัฐเพื่อใช้หรือสงวนไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ เช่น ยกให้เป็นทางสาธารณะ ยกให้เป็นที่สร้างโรงเรียน เป็นต้น การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้เป็นกรณีที่รัฐได้มาซึ่งที่ดินโดยเสน่หาที่เกิดจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดินผู้ให้เอง กรณีจึงแตกต่างกับการที่เอกชนเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐบาลตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 เพราะการเวนคืนตามมาตรา 5 เป็นเรื่องที่เอกชนโอนที่ดินของตนให้แก่รัฐโดยความสมัครใจ โดยมิได้เจตนาที่จะให้รัฐนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการใด ในการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีกรณีเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

¹¹ มาตรา 8 บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดิน แนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

¹² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

(1) การอุทิศให้โดยตรง คือ การที่เอกชนเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาที่จะอุทิศที่ดินของตนให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐนำไปใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยแจ้งชัด

(2) การอุทิศที่ดินให้โดยปริยาย คือ การที่เจ้าของที่ดินไม่ได้แสดงเจตนาออกมาให้ชัดแจ้งว่าจะยกที่ดินของตนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ได้ปล่อยให้ประชาชนทั่วไปสัญจรไปมาบนที่ดินของตนโดยไม่สงวนสิทธิมาเป็นเวลานาน

ง. การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย เป็นการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้าม โดยรัฐจะกั้นหรือการกำหนดเขตที่ดิน รกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ ของทางราชการหรือเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สงวนหวงห้ามไว้ใช้เป็นที่ทหารเป็นทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ เป็นที่ฝึกยิงปืนใหญ่ เป็นต้น

1.2.3 ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินประเภทนี้สืบเนื่องมาจากมีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของทางราชการและการใช้ที่ดินประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องใช้ตลอดเวลา เพียงแต่ได้ใช้หรือเคยใช้ประโยชน์เพื่อราชการ ก็ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้แล้ว

2. แนวคิดและทฤษฎีการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในต่างประเทศและประเทศไทย

จากหัวข้อที่แล้วได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ผลของการกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ทำให้ที่ดินตกเป็นที่ดินของรัฐและมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้นเพื่อให้การศึกษาวิจัยครบถ้วนสมบูรณ์จึงต้องทำการศึกษาวิจัยว่า ที่ดินที่รัฐจะต้องให้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎร โดยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ เป็นที่ดินลักษณะใดกระทำโดยวิธีใด ซึ่งจะได้ทำการศึกษาวิจัยของต่างประเทศและของประเทศไทย ดังนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในต่างประเทศ

2.1.1 *ประเทศอังกฤษ* มีแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน¹³ ที่สืบเนื่องมาจากระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudal) ตามระบบดังกล่าว กรรมสิทธิ์ของที่ดินทุกแห่งเป็นของกษัตริย์หรือรัฐ (Crown) บุคคลธรรมดาไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ แต่บุคคลอาจมีสิทธิในที่ดินได้ในลักษณะที่เป็นสิทธิในที่ดินของบุคคล (Tenure) เป็นสิทธิที่ได้รับจาก กษัตริย์

¹³ ปกรณ์ นิลประพันธ์, ชนนันท์ ศรีทองสุข และจินตพันธ์ ทั้งสุบุตร. “เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายออสเตรเลีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา” (<http://www.lawreform.go.th/law Document Detail, 2547>)

หรือผู้ที่ได้มอบอำนาจจากกษัตริย์ก็ได้ (Feudal Lord) โดยบุคคลที่ได้รับสิทธิจะมีภาระที่จะต้องตอบแทน (Feudal Service) ต่อกษัตริย์หรือผู้ที่ได้มอบอำนาจจากกษัตริย์ด้วย เช่น กรณีที่ ผู้ถือครองที่ดินได้รับสิทธิถือครองที่ดินประเภทได้สิทธิในที่ดินจากกษัตริย์ (Tenure of the Knight) จะต้องตอบแทน โดยจะต้องจัดส่งกำลังทหารให้แก่ กษัตริย์หรือผู้ที่ได้มอบอำนาจจากกษัตริย์ (Feudal Lord) เป็นประจำหรือเมื่อได้รับการร้องขอจากกษัตริย์หรือผู้ที่ได้มอบอำนาจจากกษัตริย์ และส่วนผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับสิทธิถือครองที่ดิน จะต้องมีหน้าที่ตอบแทนด้านการเกษตรต่อผู้ให้สิทธิ เป็นต้น แนวคิดในเรื่องที่ดินภายใต้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudal) ดังกล่าวเป็นที่ยอมรับทั่วไปและได้มีการพัฒนาจนเกิดความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่โดยที่ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 สภาพเศรษฐกิจและสังคมของอังกฤษได้เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาในเรื่องที่ดินมีความซับซ้อนมากขึ้นตามกาลเวลา ระบบสิทธิในที่ดินตามแนวคิดระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudal) ไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่ต้องการให้มีระบบที่ดินที่ชัดเจน รัฐบาลของอังกฤษในขณะนั้นจึงได้ปรับปรุงกฎหมายที่ดิน โดยการออกพระราชบัญญัติทะเบียนที่ดิน 1952 (The Land Registration Act 1952 (ฉบับปัจจุบันคือ The Land Registration Act 2002)) สำหรับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (ตามกฎหมายฉบับนี้เรียกว่า land certificate) ประเภทที่ดีที่สุดหรือมีศักดิ์ศรีสูงสุดในบรรดาหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งหมด (absolute freehold title) ในทำนองเดียวกับโฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ให้สิทธิหรือมีศักดิ์ศรีดีที่สุดในประเทศไทย ซึ่งเจ้าของจะได้รับประกันจากรัฐว่า (has a state guarantee title) ไม่มีผู้อื่นมีสิทธิในที่ดินดีกว่าเจ้าของที่ปรากฏชื่อในทะเบียน โดยจัดตั้งกรมที่ดิน (HM Land Register) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการทะเบียน

2.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีแนวคิดและทฤษฎีการออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดินเช่นกัน¹⁴ โดยเริ่มจากแนวนโยบายการถือครองที่ดินของสหรัฐอเมริกาในช่วงแรกเป็นการส่งเสริมให้มีการตั้งถิ่นฐาน เนื่องจากมีที่ดินจำนวนมากที่ไม่มีการบุกเบิกและต้องการหารายได้เข้ารัฐ ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งรุนแรงจนต้องเปลี่ยนนโยบาย ในปีคริสต์ศักราช 1841 ได้นำนโยบายการจำกัดสิทธิเข้ามาใช้โดยประชาชนแต่ละคนสามารถซื้อที่ดินได้ไม่เกิน 160 เอเคอร์ (ประมาณ 400 ไร่) ในปีคริสต์ศักราช 1861 รัฐสภาได้ออกกฎหมายสำคัญทางการเกษตรลงนามโดยประธานาธิบดี ลินคอล์น คือ The Homestead Act มีวัตถุประสงค์เพื่อชักชวนให้ผู้ตั้งถิ่นฐานอพยพเข้าไปอยู่และให้สิทธิในการทำฟาร์มในพื้นที่ของรัฐ ที่เรียกว่า Tran Mississippi west ซึ่งเป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ทางตะวันตกของ แม่น้ำมิสซิสซิปปี ที่มีรัฐ อาร์คันซอ , หลุยเซียน่า , มิสซูรี และ เท็กซัส และ โอกลาโฮมา

¹⁴ วิชา วิสุทธิปราณี, เรื่องเดียวกัน หน้า 58 - 59.

ในกฎหมาย The Homestead Act ได้กำหนดไว้ว่า หัวหน้าครอบครัวจะได้รับที่ดินเป็นเนื้อที่ 160 เอเคอร์ และเมื่อทำการเพาะปลูกบนที่ดินนั้นเป็นเวลาครบ 5 ปีแล้ว จะได้รับโฉนดที่ดิน ทั้งนี้หัวหน้าครอบครัวจะเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาหรือไม่ก็ได้ ต่อมาในปีคริสต์ศักราช 1904 ได้ปรับปรุงกฎหมายให้สามารถถือครองได้ครอบครัวละ 320 เอเคอร์ (ประมาณ 800 ไร่) และในปีคริสต์ศักราช 1916 ได้มีกฎหมาย Stock range homestead กำหนดให้รัฐขายที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่เหมาะแก่การเลี้ยงสัตว์และผลิตอาหารสัตว์ สำหรับสามีและภรรยาครอบครัวละ 640 เอเคอร์ (คนละ 320 เอเคอร์ หรือคนละ 800 ไร่)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ในปีคริสต์ศักราช 1920 สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายกีดกันคนเข้าเมืองอย่างเข้มงวด และในช่วงปีคริสต์ศักราช 1930 – 1940 รัฐบาลกลางได้ดำเนินการโครงการ Program of subsistence homesteads อนุญาตให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินผืนเล็กๆ ขนาดพอที่จะทำมาหากินเลี้ยงชีพและครอบครัวได้ และสามารถที่จะใช้เวลาว่างจากการทำเกษตรกรรมไปทำงานที่อื่น เช่น งานอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้บ้าน และในปีคริสต์ศักราช 1943 สหรัฐอเมริกาได้ยกเลิกการอนุญาตให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดิน ขณะนั้นมีที่ดินที่ไม่ได้จัดสรรอยู่ประมาณ 184 ล้านเอเคอร์ (460 ล้านไร่) และได้วางนโยบายการจัดที่ดินขึ้นมาใหม่โดยยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตั้งถิ่นฐานบ้านเมืองจับจองได้ไม่เกินครอบครัวละ 640 เอเคอร์ (ประมาณ 1,600 ไร่) ส่วนที่ดินเพื่อทำเป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ กฎหมายไม่ได้ให้สิทธิแก่เอกชนที่จับจองที่ดิน
- (2) ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนาให้รัฐมีอำนาจผลประโยชน์ โดยให้เช่าหรือขายก็ได้
- (3) ที่ดินที่เหมาะสมเพื่อการเลี้ยงสัตว์ประมาณ 140 ล้านเอเคอร์ (ประมาณ 350 ล้านไร่) ให้เอกชนเช่าเพื่อเลี้ยงสัตว์

2.1.3 *ประเทศฟิลิปปินส์* ได้มีแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน¹⁵ โดยมีกฎหมาย The Indigenous Peoples' Act (IPRA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ 1987 มาตรา 85 เพื่อคุ้มครองสิทธิในที่ดินที่เป็นพื้นที่เขตแดนบรรพบุรุษ (Securing the Rights to Ancestral Domains) และส่งเสริมสิทธิชนพื้นเมือง 4 ประการ ประการแรก สิทธิในสมบัติบรรพบุรุษและที่ดินบรรพบุรุษ (right to ancestral domains & lands)

¹⁵ ไชยา วิสุทธิปราณี, เรื่องเดียวกัน หน้า 57 – 58.

ประการที่สองสิทธิปกครองตนเองและตัดสินใจเอง (right to self governance & self determination) ประการที่สามสิทธิในศักดิ์ศรีแห่งวัฒนธรรม (right to cultural integrity) และประการสุดท้ายสิทธิยินยอมโดยเสรีและมีข้อมูลล่วงหน้า (right to free & prior informed consent) สำหรับกฎหมาย IPRA เป็นกฎหมายที่มีความละเอียดและครอบคลุมสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินอย่างกว้างขวางมาก เช่น สมบัติบรรพบุรุษ (ancestral lands) พื้นดิน พื้นน้ำ ชายฝั่ง ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นดิน พื้นน้ำ และโฉนดที่ดินบรรพบุรุษ (“CADT” Certificate of Ancestral Lands Title) ซึ่งเป็น “โฉนดรวม” ของสมบัติบรรพบุรุษทุกประการ ที่ดินบรรพบุรุษ (ancestral lands) ที่ดินที่ชนพื้นเมืองครอบครองใช้ประโยชน์ โฉนดที่ดินบรรพบุรุษ (“CADT” Certificate of Ancestral Lands Title) ซึ่งเป็น “โฉนดเฉพาะ” ของที่ดินบรรพบุรุษ การเรียกร้องสิทธิโดยชุมชน (communal claims) การตรวจสอบรับรอง (delineation & recognition) กรรมสิทธิ์พื้นเมือง (native title) สิทธิเหนือสมบัติและที่ดิน (domains & lands) ที่ไม่เคยตกเป็นของแผ่นดิน (public) และชนพื้นเมืองครอบครองมาแต่ก่อน (ก่อนหมู่เกาะฟิลิปปินส์ตกเป็นอาณานิคม)

2.2 แนวคิดและทฤษฎีการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินของประเทศไทย

แนวคิดและทฤษฎีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของประเทศไทย มีมาตั้งแต่ครั้งสุโขทัยจากระบบการจัดการที่ดิน โดยพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศที่ดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น บุคคลอื่นจะถือที่ดินได้โดยการได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทาน แบ่งปันให้แก่ข้าราชการบริพาร หรือขุนนางตามชั้นตำแหน่งที่กำหนดไว้เท่านั้น ในสมัยอยุธยาการจัดการที่ดินก็คล้ายๆ กับสมัยสุโขทัย แต่หากมีราษฎรต้องการที่ดินทำกินในที่ดินต้องการจะได้ที่ดินเป็นของตนเองเพื่อเข้าทำประโยชน์จะต้องไปบอกกล่าวแก่ เสนานายระวาง นายอากร เสียก่อน เพื่อให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินนั้นว่า จะใช้ประโยชน์เป็นที่นา ที่ไร่ ที่สวน ได้หรือไม่ ที่ดินนั้นเป็นที่สาธารณะหรือที่หวงห้ามหรือไม่ ถ้าที่ดินนั้นมีความเหมาะสม ก็จะมีการออกใบอนุญาตซึ่งในครั้งนั้น เรียกว่า “โฉนด” ให้ราษฎรเหล่านั้นยึดถือไว้เป็นหลักฐาน และที่ดินนั้นเมื่อทำประโยชน์แล้วผู้นั้นตายไปก็ให้เป็นมรดกตกแก่ลูกหลานได้ด้วย ตามกฎหมายเก่าตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 5 มาตรา 33¹⁶ และกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ

¹⁶ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 5 มาตรา 33 บัญญัติว่า“ถ้าผู้ใดไถ่ถอนสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่ เสนา นายระวาง นายอากรไปดูที่ไร่นา เรียกสวนที่ไถ่ถอนสร้างนั้น ให้รู้มากแล่น้อย ให้เสนา นายระวาง นายอากร เขียนโฉนดให้แก่ผู้เล็กรั้ง ไถ่ถอนสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้น อยู่บ้านนั้น ไถ่ถอนสร้างเล็กรั้งตำบลนั้น ขึ้นในปีนั้นเท่านั้น ว่าเป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดกลอบ ไถ่ถอนสร้างเล็กรั้ง ทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนา นายระวาง นายอากร จับได้ ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัง ไซร์ให้ลงโทษ 6 สถาน”

บทที่ 42¹⁷ ปรากฏอยู่ในสมัยนั้น

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ การบริหารที่ดินยังใช้แนวทางตามสมัยกรุงศรีอยุธยาตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ ในสมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้น ซึ่งขณะนั้นไม่ได้มุ่งในการรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไม่ใช่เป็นการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่เป็นการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเพื่อใช้ในการจัดเก็บภาษีอากร โดยเฉพาะในเรื่องภาษีอากรค่านา ก็ได้มีการออกตราจอง ออกตราแดง สำหรับที่ดินที่ได้ทำประโยชน์เป็นนาข้าว ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบางประเภทแต่ก็ยังไม่ใช้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกัน อาทิเช่น

- การออกโฉนดสวน เป็นการออกให้สำหรับที่สวนที่ปลูกไม้ยืนต้นที่มีอายุเกิน 3 ปีขึ้นไป ที่ต้องเสียอากรสวนจำนวน 7 ชนิดคือ หมาก พลู มะปราง มะม่วง ทุเรียน มังคุด ลางสาด

- การออกโฉนดป่า เป็นการออกให้สำหรับที่สวนที่ปลูกไม้ล้มลุกซึ่งไม่ใช่ไม้ยืนต้น และไม่อยู่ในข่ายต้องเสียอากร เช่น สวนผัก สวนอ้อย สวนจาก เป็นต้นเพื่อเป็นหลักฐานสำหรับเจ้าของที่ดิน

- การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน โดยออกให้เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น โดยกระทรวงนครบาลเป็นผู้ออก

ในปี ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) มีพระบรมราชโองการว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินและการทำทะเบียนที่ดินขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งเรียกว่า ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ร.ศ.120 และประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมาย หลักการสำคัญของประกาศฉบับนี้ ได้กำหนดวิธีการทำหลักฐานทางแผนที่ออกโฉนดที่ดินให้กรรมสิทธิ์กับผู้ถือครองที่ดินได้วางหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนที่ดิน ซึ่งดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เพื่อความสะดวกแก่การตรวจสอบและค้นหาแปลงที่ดิน

ในปี ร.ศ.121 (พ.ศ. 2445) ได้ออกพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 โดยการออกตราจองไว้ในท้องที่ที่การออกโฉนดที่ดินยังไม่ถึง แต่ราษฎรเข้าทำประโยชน์

¹⁷ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 บัญญัติว่า “ ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพฯ พระมหานครศรีอยุธยา มหาคิลนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้แลมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้านที่สวนเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่ แลล้อมทำเป็นค่านับ แต่มันหากไปราชกิจสุขทุกข์ประการใดก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้ามาอยู่แต่ใช้ ให้กินให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ซัดที่นั้นเสีย ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีไซ้ให้แขวงจัดการให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้หรือมีอันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ นั้น ถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ เป็นบ่าหนึ่งซึ่งมันพุนนั้น โดยควร ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย ฯ”

ได้หักล้างทางพง ก่นสร้างทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก็จะมีการออกตราจองชั่วคราวให้ยึดถือไว้เป็นหลักฐานก่อน เพื่อป้องกันการทะเลาะวิวาท แย่งชิงที่ดินกัน

ในปี ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ได้ออกพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 โดยการเปลี่ยนชื่อจากพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 ซึ่งบังคับใช้เฉพาะในพื้นที่มณฑลนครชัยศรี มณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลปราจีนบุรี เป็นชื่อ พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 และให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก เพื่อออกโฉนดตราจองในพื้นที่ 4 จังหวัดได้แก่จังหวัดอุตรดิตถ์ พิษณุโลก สุโขทัย ซึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเขตจังหวัดภายหลังจึงรวมถึงพื้นที่บางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์

ในปี ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ได้ออก พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ซึ่งเป็นการออกในรูปแบบพระราชบัญญัติเป็นครั้งแรก กฎหมายเดิมเป็นการออกในรูปแบบประกาศเท่านั้น โดยการรวบรวมประกาศต่างๆซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายมาไว้ในที่เดียวกันทั้งในเรื่องการออกตราจอง การออกหนังสือสำคัญต่างๆเพื่อความสะดวกในการใช้ และให้เหมาะสมกับ สภาพในขณะนั้นสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งถือว่าเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับแรก ครอบคลุมเรื่องการชำระความเรื่องพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน วิธีการรังวัดออกโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนที่ดิน โดยมุ่งเรื่องการจัดการเกี่ยวกับการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมากกว่าในเรื่องการจัดเก็บภาษีอากรเช่นสมัยก่อน

ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินดังกล่าวอีกหลายครั้ง โดยออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน เป็น พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2, 3, 5, 6, 7 เพื่อแก้ไขความในบางมาตราให้เหมาะสมกับนโยบายของรัฐในขณะนั้น โดยฉบับแก้ไขที่สำคัญคือพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ได้มีหลักการการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าจับจองที่ดิน อันเป็นที่รกร้างว่างเปล่าของรัฐได้ ด้วยการไปยื่นคำขอต่อนายอำเภอเจ้าของท้องที่ และจะไปถึงขั้นการออกใบเหยียบย่ำ ออกตราจองให้ไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น การออกใบเหยียบย่ำ หรือ การออกตราจอง ส่วนใหญ่จึงเป็นการออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

ต่อมาการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองระบบประชาธิปไตย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินเช่นเดียวกัน ประกอบกับระบบเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาแนวความคิดที่จะให้ประชาชนผู้ลงแรงทำประโยชน์ในที่ดินได้รับประโยชน์จากที่ดินที่ตนลงแรงมากขึ้น จึงเป็นวิวัฒนาการ โดยเป็นการมุ่งพยายามให้การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เอกชนและประชาชนทั่วไป เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน วิวัฒนาการดังกล่าวได้นำมาสู่ประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ปัจจุบันการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 มาตรา 56 - 64 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) เป็นแม่บทในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแต่ละประเภทไว้ โดยมีวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน 3 วิธี ดังนี้

2.2.1 การเดินสำรวจฯ การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล เป็นการออกโฉนดที่ดินตามความในมาตรา 58¹⁸,

¹⁸ มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสองให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

58 ทวิ¹⁹ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกรมที่ดินจัดทำโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบลและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนเป็นปีงบประมาณไป โดยที่เจ้าของที่ดินไม่ต้อง ยื่นคำขอการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จะดำเนินการเดินสำรวจเป็นหน้ากระดาน เป็นหมู่บ้าน ตำบล ลักษณะเป็นกลุ่มใหญ่ ไม่เจาะจงเป็นรายๆ โดยจะทำการออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือบุคคลที่ได้ปฏิบัติตาม มาตรา 27 ตรี หรือบุคคลซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวล

¹⁹ มาตรา 58 ทวิ เมื่อได้สำรวจจริงจัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็น ที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ให้ได้ คือ

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำหรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1)

ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

กฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 58 ทวิ (1) (2) และ (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2.2 การขออนุญาตที่ดินเฉพาะราย เป็นการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59²⁰, 59 ทวิ²¹

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายนั้น ผู้ขอต้องยื่นคำขออนุญาตที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ โดยเจ้าของที่ดินต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัดและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เช่น ค่าคำขอ ค่าประกาศ ค่าหลักเขต เป็นการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่นมี ส.ค. 1, น.ส. 3, น.ส. 3 ก หรือ ใบจอง (น.ส. 2) เป็นต้น รวมทั้งการออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น ซึ่งเป็นการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59, 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายแบบเป็นกลุ่มโดยเจ้าของที่ดินบริเวณใกล้เคียงกันรวมกันเป็นกลุ่มยื่นคำขออนุญาตที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ถ้าพื้นที่บริเวณนั้นไม่มีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินดำเนินการ หรือไม่มีแผนที่ระวาง เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางจะไปสร้างแผนที่ระวาง พร้อมกับการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอ

2.2.3 การขอจับจองที่ดิน เป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 30, 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การขอจับจอง นั้น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ จะอนุมัติให้จัดที่ดินให้กับราษฎร เข้าทำกินตามความในหมวด 2 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งการจัดที่ดินดำเนินการได้

²⁰ มาตรา 59 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

²¹ มาตรา 59 ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

โดยการจัดที่ดินเป็นผืนใหญ่ตามมาตรา 30 หรืออาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนามาตรา 33 ซึ่งราษฎรก็จะได้รับสิทธิตามใบจอง (น.ศ.2)

จากวิธีการออกโฉนดที่ดินทั้ง 3 วิธี ดังกล่าวนั้น จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ประการใด จะต้องขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

2.3 ลักษณะที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ลักษณะที่ดินที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว
- (4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น
- (5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

2.4 การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม กับเพื่อให้การประสานนโยบาย และการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ ประเภทต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น กรณีที่ตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีผู้สิทธิในที่ดินขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ ก่อนออก โฉนดที่ดินให้นำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร.จังหวัด) หรือ กบร.ส่วนกลางแล้วแต่กรณีพิจารณาตรวจสอบการครอบครองเพื่อพิสูจน์สิทธิ ในที่ดินก่อน โดยปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ตาม หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0619 /ว 360 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ, หนังสือ กระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0511.4/ว 2434 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 เรื่อง การแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/ว 39814 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2540 เรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐและหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0516.2 /ว 19473 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า ในกรณีที่มีผู้มาขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ประเภทที่สงวนหวงห้ามตามประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินหรือตามพระราชกฤษฎีกาสงวน หวงห้ามที่ดิน ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้ดำเนินการดังนี้

1. กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดิน ของรัฐดังกล่าว ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กบร. จังหวัด)

เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามอำนาจหน้าที่ ที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) กำหนด²²

²² หลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.)

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

1. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

(1) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

(2) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

(3) พยานหลักฐานอื่นนอกจาก ข้อ (1) และ (2) เช่น ส.ค.1 หรือ พยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนค่ากล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่น นั้น

2. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตาม 1. แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐให้ กปร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการดังนี้

(1) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้อื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

3. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตาม 1. แล้ว ปรากฏว่า มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กปร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของกปร.จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

(2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กปร.จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

2. กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำข้อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินยกเลิกคำขอของผู้ขอ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ขอทราบ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ต่อไป

3. กรณีที่ไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัดตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำข้อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนหรือภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว เช่นที่ดินเป็นที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.2478 ผู้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอ้าง หลักฐาน ส.ค.1 โดย ส.ค.1 ระบุการได้มาว่ารับให้มาจากบิดา เมื่อ พ.ศ.2485 ซึ่งไม่เป็นที่แน่ชัดว่าบิดาของผู้ขอได้ครอบครองมาตั้งแต่เมื่อใด ก่อนหรือหลังการเป็นที่สงวนหวงห้าม เป็นต้น ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ให้ได้ความโดยชัดเจนเป็นที่ยุติว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนหรือภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐเสร็จแล้วจึงดำเนินการตาม ข้อ 1 หรือ ข้อ 2 แล้วแต่กรณี



บทที่ 3

หลักเกณฑ์การกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินและความสัมพันธ์ระหว่าง กฎหมายกำหนดเขตหวงห้าม กฎหมายที่ดินกฎหมายที่ราชพัสดุ

จากการศึกษาบทที่ผ่านมามีพบว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินของประเทศไทยเกิดขึ้นหรือได้มาจาก 4 กรณี คือ เกิดจากสภาพธรรมชาติ เกิดจากการใช้ร่วมกันของราษฎร ได้มาโดยทางนิติกรรม เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้หรืออุทิศให้ ฯลฯ และได้มาโดยผลของกฎหมาย ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้มาโดยผลกฎหมาย รัฐมีวิธีการหวงห้ามเช่นใด และที่มาของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 เกิดขึ้นมาได้อย่างไร มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ตลอดจนวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ดังกล่าวกระทำเช่นไร ซึ่งจะได้ทำการศึกษาต่อไป ดังนี้

1. หลักเกณฑ์การกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน

การกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเป็นการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ โดยการสงวนหรือ หวงห้าม โดยรัฐจะกันหรือการกำหนดเขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ ของทางราชการหรือเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สงวนหวงห้ามไว้ใช้เป็นที่ทหาร เป็นทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ ดังนั้น การสงวนหรือหวงห้ามจึงมีได้หลายวิธีแล้วแต่ยุคสมัยหรือช่วงเวลา โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา ดังนี้

1.1 การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 8 เมษายน พ.ศ.2479

การสงวนหวงห้ามช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วย การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ใช้บังคับ ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์ เช่น สงวนหวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าสาธารณะ หรือป่าช้าสาธารณะจะกระทำการโดยวิธีใดบ้าง ทั้งนี้ปรากฏจากคำพิพากษาของศาลฎีกา ที่ 770/2516 ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามธรรมดารัฐย่อมจัดไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ วิธีการที่จะหวงห้ามนั้น

ย่อมแตกต่างกันไปตามกาลสมัย พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. 2478 กำหนดให้หวงห้ามโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างใดไม่ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล จึงออกประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใดเข้าไปก่อสร้างเหยียบย่ำจับจอง หรือถือกรรมสิทธิ์โดยพลการได้” ตามคำพิพากษาฎีกาทำให้ทราบได้ว่า สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล มีอำนาจที่จะสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมายได้

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ยังให้อำนาจกรมการอำเภอ (นายอำเภอ) มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่มิได้ให้อำนาจที่ประกาศให้ที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าเมื่อนายอำเภอ มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ นายอำเภอจึงมีหน้าที่ออกประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ เพื่อสงวนหวงห้ามไว้เป็นที่ดินของหน่วยราชการอื่นใดก็ได้ ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 453/2512 วินิจฉัยว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งนายอำเภอประกาศสงวน เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2478 สำหรับให้ดำเนินการเป็นทัศนสถานนิคมของกรมราชทัณฑ์นั้น ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.2478 ขึ้นใช้บังคับ (วันที่ 8 เมษายน พ.ศ.2479) นั้น ถือว่ามีผลทำให้ที่ดินแปลงนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” จาก คำพิพากษาฎีกาฉบับนี้แสดงให้เห็นว่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้าง ว่างเปล่าฯ พ.ศ. 2478 ใช้บังคับ นายอำเภอมีอำนาจออกประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐได้ ส่วนประกาศที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ประกาศหวงห้ามจะมีผลเป็นการสงวนหวงห้ามหรือไม่นั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทศักราช 2457 ด้วย ย่อมมีอำนาจที่จะประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ร่วมกันได้

ฉะนั้น การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่เกิดขึ้นก่อนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ.2478 ใช้บังคับ กล่าวคือการสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 8 เมษายน 2479 จะกระทำวิธีใดไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แต่มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ประกาศสงวนหวงห้ามของพนักงานฝ่ายปกครองท้องที่ เช่น ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่ามีผลตามกฎหมายทำให้ที่ดินที่ถูกสงวนหวงห้ามกลายเป็นที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้

อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นการหวงห้ามที่ออกเป็นกฎหมายโดยตรงก็มี เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรธิการห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ลงวันที่ 5 ธันวาคม ร.ศ.123 หรือพระบรมราชโองการประกาศเขตพระราชานิเวศน์มฤคทายวันและห้ามมิให้

ทำอันตรายสัตว์ ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2467 หรือประกาศพระบรมราชโองการให้ที่ตำบลโคโคพัก เป็นที่สำหรับเลี้ยงและผสมโค ลงวันที่ 21 เมษายน ร.ศ.123

1.2 การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 8 เมษายน 2479 ถึงวันที่ 30

พฤศจิกายน 2497

การสงวนหวงห้ามตามช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้าม ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ใช้บังคับโดยการสงวนหวงห้าม จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยเหตุที่การหวงห้ามในอดีตมีหลากหลายวิธีและยังไม่มีแนวทางที่แน่นอน รัฐบาลสมัยนั้นจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีเหตุผลหลายประการ คือ การหวงห้ามโดยฝ่ายปกครองไม่มีหลักไม่มีเกณฑ์ และหวงห้ามเอาตามชอบใจ ไม่น่าจะเหมาะสม สำหรับการปกครองในระบบปัจจุบัน ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน จึงเสนอให้การหวงห้ามต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์ และวิธีถอนการหวงห้าม ซึ่งแต่เดิมไม่มีบทบัญญัติไว้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ.2478 ได้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2479 หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 4 “ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 “การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

- (1) ความประสงค์ที่หวงห้าม
- (2) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม
- (3) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าว และติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา

แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็น ส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวง นั้น จะกำหนดเขตที่ดิน ซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปในระยะทางดังจะได้อำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้”

มาตรา 6 “เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้เจ้าหน้าที่มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตรวจได้ไว้ ณ

- ที่ทำการข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามนั้นตั้งอยู่
- ที่ว่าการอำเภอ หรือหอทะเบียนที่ดิน ในท้องที่ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามนั้น

ตั้งอยู่”

มาตรา 7 “ถ้าการหวงห้ามนั้นมิได้กำหนดเวลาไว้ หรือจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนการหวงห้ามแต่บางส่วน ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 5 และมาตรา 6 ว่าด้วยแผนที่มาใช้อนุโลมการถอนการหวงห้ามที่ว่านี้ ให้รวมทั้งการถอนการหวงห้ามที่มิไว้ก่อนพระราชบัญญัติด้วย” ดังนั้น นับแต่วันที่มิพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าทางราชการจะสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะกระทำได้โดยออกพระราชกฤษฎีกาการหวงห้าม และจะต้องทำการหวงห้ามตามหลักการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้เท่านั้นหลักการสำคัญในการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีดังนี้

(1) แก่ปัญหาเรื่องการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเพื่อการใดๆ ให้เป็นระเบียบ และมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนกว่าอย่างเก่า กล่าวคือ การสงวนหวงห้ามจะกระทำได้แต่เฉพาะออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นและจะต้องมีรูปแบบที่ประกอบ พร้อมทั้งนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) ที่ดินที่จะทำการหวงห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ต้องเป็นที่ดินรกร้าง ว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) เท่านั้น ส่วนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงทหาร ตามมาตรา 1304 (2) และ (3) นั้น ไม่ต้องมีการหวงห้ามอีกเพราะเป็นสิ่งที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยสภาพอยู่แล้ว

(3) การขอสงวนหวงห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่จำกัดว่าจะเพื่อประโยชน์ทางด้านให้ประชาชนใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ได้

(4) เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกใช้บังคับ ไม่ลบล้างหรือกระทบกระเทือน การหวงห้ามที่มีอยู่ก่อนใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ฉะนั้น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็ประกาศของนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีมาก่อนวันที่ 8 เมษายน 2478 ก็ยังมีผลใช้บังคับได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย

(5) พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจที่จะทำการหวงห้ามให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ไม่ใช่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เหมือนแต่ก่อน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสำรวจได้ แต่อำนาจในการหวงห้ามต้องเป็นไปตามกฎหมายเพราะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และประการสำคัญที่สุด คือจะไม่สำรวจไม่ได้เพราะต้องทำการรังวัดทำแผนที่ด้วย และแผนที่นี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ที่ดินแปลงใดได้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะโต้แย้งว่าแนวเขตไม่แน่นอนไม่ได้ ต้องถือตามที่กฎหมายกำหนด และจะ

ไม่ทำการสำรวจไม่ได้ และจะโต้แย้งว่าได้สงวนไว้เมื่อนั้นเมื่อนั้นอย่างแต่ก่อนไม่ได้เพราะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบทั่วกันด้วย

(6) ข้อสำคัญคือ การเพิกถอนที่ดินที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาลับบับนี้จะต้องออกเป็นกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นหลักการที่เป็นระเบียบยิ่งขึ้น

ฉะนั้น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2478 จนถึงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497) จึงต้องกระทำในรูปของพระราชกฤษฎีกา และมีรูปแผนที่ท้ายประกาศด้วย หากมิได้กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 684/2509 วินิจฉัยว่า “การที่ทางราชการจะให้อำเภอหรือจังหวัดจัดหาที่ดินที่สงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ประจำหมู่บ้าน หรือตำบลนั้นจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดินซึ่งสงวนไว้เป็นสาธารณะ ทั้งที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่มีเอกชนเป็นเจ้าของ ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 มาตรา 4 และมาตรา 5 เพียงแต่ผู้ใหญ่บ้านเขียนป้ายประกาศไว้ว่าเป็นที่สาธารณะไม่ทำให้ที่ดินนั้นเป็นสาธารณะไปได้” และในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น หวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือเป็นป่าช้าสาธารณะนั้น จะมีความถูกต้องสมบูรณ์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินนั้นๆ ได้กระทำเมื่อปีใด ในขณะนั้นมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างไร และได้มีการหวงห้ามไว้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพราะการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินของไทยนั้นมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงตลอดมา

ตัวอย่าง ในปี 2480 ได้มีประกาศของนายอำเภอเมืองร้อยเอ็ด ให้สงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าในบริเวณท้องที่ใดท้องที่หนึ่งในอำเภอเมืองร้อยเอ็ดให้เป็นที่ดินสาธารณะประจำหมู่บ้านสำหรับให้ประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ แต่ปรากฏว่าราษฎรไม่เคยเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินเลย ต่อมาเมื่อราษฎรบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์อ้างว่าเป็นที่ดินของตน ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์มาเป็นเวลาเกือบ 50 ปี

ในปัญหาดังกล่าว ก่อนอื่นจะต้องพิจารณาว่า ที่ดินที่นายอำเภอได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินถูกต้องตรงด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้สงวนหวงห้ามไว้ในปี 2480 ขณะนั้นมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.2478 บังคับใช้แล้ว การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้เป็น

ที่สาธารณประโยชน์ จึงต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น จึงจะมีผลเป็นการสงวนหวงห้าม เมื่อที่ดินดังกล่าวได้สงวนหวงห้ามไว้ในรูปของประกาศมิได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา การสงวนหวงห้ามจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งไม่ปรากฏว่าราษฎรได้เคยเข้าไปใช้ในที่ที่ประกาศหวงห้ามเลย ที่ดินนั้น จึงไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ราษฎรจึงอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายที่ดินได้ แต่ถ้าหากข้อเท็จจริง ปรากฏว่ามีราษฎรเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็จะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยสภาพการใช้ได้ ซึ่งมีคำพิพากษาศาลฎีกา และคำวินิจฉัยที่นำสนใจเกี่ยวกับเรื่องการ สงวนหวงห้าม มีดังนี้

(1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 723/2509 ที่ดินที่มีการหวงห้ามและราษฎรยังมีได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่สงวนหวงห้าม และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่

(2) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 176/2529 ที่ดินที่มีการหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการและทางราชการได้ปกครองดูแลและเข้าใช้ประโยชน์ตลอดมา ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่า แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

(3) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 294/2534 ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดิน และการใช้ที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่องๆ ไป เช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและราชการได้ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ดินนั้นจะเป็นที่ราชพัสดุสำหรับการหวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้และสภาพที่ดินยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ

(4) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 328/2534 ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการนั้น ถ้าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ที่ที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และไม่ใช่ที่ราชพัสดุ

(5) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 256-257/2538 ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการตามกฎหมาย จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้ว ที่ดิน

ดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่มีการหวงห้ามจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์การในการดูแล ทั้งนี้เนื่องจากแต่เดิมนั้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะต้องระบุนามประสงฆ์ที่หวงห้ามและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม การดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวจึงเปลี่ยนจากเดิมมาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการหวงห้าม และที่ดินที่มีการหวงห้ามแล้วนั้นจะพ้นจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและเปลี่ยนองค์การผู้ดูแลซึ่งจะนำมาให้ราษฎรจับจองไม่ได้ เพราะที่ดินที่จับจองจะต้องเป็นที่ดินตามมาตรา 1304 (1) เท่านั้น

1.3 การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497 ถึงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2515

การสงวนหวงห้ามช่วงเวลานี้เป็นการสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 แต่ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น ถ้ายังไม่มีการถอนการหวงห้ามก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป”

การสงวนหวงห้ามที่ดินในระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ถึง 4 มีนาคม 2515 เป็นไป ตามมาตรา 20 (4) ดังนี้

มาตรา 20 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (4) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง
- (5) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตาม (1) (2) (3) (4) และ (5)

เมื่อประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ กฎหมายเรียกการหวงห้ามที่ดินว่าเป็นการสงวนที่ดิน ส่วนกฎหมายเก่าๆ มักใช้คำว่าสงวนกับการหวงห้ามปนกันไป กฎหมายบางฉบับใช้คำว่า สงวนหวงห้ามเป็นคำเดียวกันก็มี

การสงวนที่ดินตามมาตรา 20 (4) เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่จะเป็นผู้พิจารณาสงวนที่ดินตามที่ทบวงการเมืองขอมา ที่ดินที่จะสงวนได้จะต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

การสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง ตามมาตรา 20 (4) นี้มีความหมายกว้าง นอกจากจะเป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ทบวงการเมืองยังอาจขอสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองนั้นก็ได้ ทั้งที่ในขณะนั้นการสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการก็มีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว คือ มาตรา 8 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองนั้น ได้อยู่แล้ว เมื่ออำนาจซ้ำซ้อนกันต่อมาจึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 20 ใหม่ โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะสงวนที่ดินไว้ให้ประชาชนหรือพลเมืองใช้ร่วมกันได้ไว้เป็นการเฉพาะ

ฉะนั้น ก่อนที่จะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 การสงวนที่ดินไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497) จนถึงวันก่อนที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับแก้ไข (วันที่ 4 มีนาคม 2515) จึงต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (4) เดิม

1.4 การสงวนที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับวันที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515

การสงวนที่ดินในช่วงเวลานี้เป็นการสงวนที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินฉบับปัจจุบัน โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 การสงวนหวงห้ามที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมืองจึงไม่มีอีกต่อไป โดยมาตรา 20 ซึ่งมีการแก้ไขใหม่ได้บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้”

๑ล๑

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน”

๑ล๑

ที่ดินที่ขอสงวนหรือหวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับให้พลเมืองใช้ร่วมกันได้จะต้องเป็นที่ดินที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ซึ่งได้แก่ที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

อำนาจหน้าที่ในการสงวนที่ดินดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ และมีอธิบดีกรมที่ดินเป็นเลขาธิการและกรรมการ (ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเลขาธิการและกรรมการ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 พ.ศ.2545) ฉะนั้นหากทบวงการเมืองใดเห็นสมควรที่ขอสงวนที่ดินบริเวณใดให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ก็จะต้องประสานงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ซึ่งที่ดินที่จะขอสงวนตั้งอยู่ โดยมีขั้นตอนการสงวนที่ดินตามที่ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2529) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันกำหนดไว้

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้ การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เกิดจากการสงวนหรือหวงห้ามตามมาตรา 20 (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเท่านั้น

นอกจากการสงวนหวงห้ามดังกล่าวข้างต้น การได้มาโดยผลของกฎหมายอาจเป็นการได้มาโดยการเวนคืน ซึ่งต่างกับการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้ามเพราะการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้ามใช้กับที่ดินที่เป็นของรัฐอยู่แล้วเท่านั้น ส่วนการได้มาโดยการเวนคืนใช้กับที่ดินของเอกชน ฉะนั้น การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยการเวนคืน จึงเป็นการได้มาโดยการบังคับมิใช่เป็นเรื่องที่ราษฎรเวนคืนให้ด้วยความสมัครใจ ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และจะต้องใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของที่ดินที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนตามที่กฎหมายระบุไว้

2. ที่มาของการประกาศกำหนดเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ พ.ศ.2479

การประกาศกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินของทางราชการทหารในหลายพื้นที่จำนวน 12 ครั้งทั่วประเทศตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 นั้น เกิดขึ้นตามความจำเป็นในรูปแบบต่างๆ ของกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพที่จะใช้เพื่อประโยชน์จากผืนดินนั้นๆ สำหรับประเภทที่ดินที่อยู่ในความดูแลใช้ประโยชน์ของกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ แบ่งได้ 4 ประเภทด้วยกันคือ²³ ประเภทที่ 1 ที่ดินกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้จากการซื้อ เวนคืน หรือได้รับบริจาค ประเภทที่ 2 ที่ดินสงวนและที่ดินหวงห้าม ซึ่งเป็นที่ดินส่วนใหญ่ของกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ ประเภทที่ 3 ที่ดินที่ยืมจากส่วนราชการอื่น เช่น กรมป่าไม้ หรือกระทรวงมหาดไทย และประเภทที่ 4 ที่ดินเช่า จากวัด การรถไฟ และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ที่มาของการประกาศเขตหวงห้ามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอ โกรกพระ พ.ศ.2479 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 หน้า 334 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2479 โดยมีความมุ่งหมายที่จะสงวน หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าบริเวณภายในเขตแผนที่แนบท้ายประกอบไปด้วย อำเภอ 3 อำเภอคือ อำเภอปากน้ำโพ (ปัจจุบันเป็นอำเภอเมืองนครสวรรค์) อำเภอโกรกพระและอำเภอพยุหะคีรี มีเนื้อที่ประมาณ 100,000 ไร่ เพื่อประโยชน์ในราชการทหารเพื่อใช้ในการฝึกและสนามยิงปืนใหญ่ อันเป็นการสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 8 เมษายน 2479 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 ตามที่ได้ศึกษาไว้ในข้อ 3.1.2

²³ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ข้อมูลการจัดการที่ดินในความปกครองดูแลใช้ประโยชน์ของกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ เอกสารประกอบสัมมนา โครงการจัดสัมมนา เรื่องที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย หัวใจเกษตรกร วันที่ 19 สิงหาคม 2545 เรื่องที่ 5 หน้า 1 - 1

3. ที่ราชพัสดุ

ความหมายของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ
ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ดังนี้

มาตรา 4 ที่ราชพัสดุหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
ทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็น
ของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์
ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

3.2.1 ประเภทของที่ราชพัสดุ แบ่งแยกตามสภาพของการใช้ประโยชน์ได้ 2
ประเภท คือ

ก) ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อ
ประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ซึ่งมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้อธิบดี
กรมที่ดินจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

ข) ที่ราชพัสดุอื่น เป็นที่ดินที่ราชพัสดุที่มีได้เป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ซึ่งมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้
กำหนดไว้ว่า จะให้ออกหนังสือสำคัญประเภทใด จึงให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือ
โฉนดที่ดิน

กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและ
รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

ในกรณีสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ใน
ราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง
เสรีที่ 313/2538 มีความเห็นว่า ที่ดินในเขตที่มีการประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์
ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าไป
ใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าไปใช้ประโยชน์แล้วที่ดินนั้นก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าไม่ได้เข้าไปใช้
ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์แต่เพียงบางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ โดยยังคงมี
สภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

การเข้าใช้ประโยชน์ของทางราชการจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้าม ประกอบกับการเข้าไปใช้ประโยชน์จริงประกอบกัน

4. ความสัมพันธ์ระหว่าง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ๗ พ.ศ.2479 กับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 4 (6) ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 แต่สำหรับที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้รับรองให้ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปและ ในเรื่องการรับรองการเป็นที่หวงห้าม คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยผลทางกฎหมายตามเรื่องเสร็จที่ 725/2539 ว่า “ การหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ได้กำหนดไว้ทั้งความประสงค์ที่จะหวงห้าม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหวงห้ามและที่ดิน ที่หวงห้าม ดังนั้น การที่ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้บัญญัติรับรองสถานะที่ดินดังกล่าวให้ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป จึงมีผลเป็นการรองรับทั้งความประสงค์ในการหวงห้ามและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหวงห้ามไปด้วย”

ต่อมาพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุตามมาตรา 5 และให้บรรดาที่ราชพัสดุ ที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ สำหรับกรณีที่ดินหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่เพียงใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย) ได้วินิจฉัยไว้ เรื่องเสร็จที่ 294/2534 โดยสรุปได้ว่า “มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้บัญญัติให้ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ดังกล่าวยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป แต่ที่ดินหวงห้ามไว้ดังกล่าวจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

จะต้องพิจารณาสภาพของที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่องๆ ไป ถ้าได้ขึ้นทะเบียนไว้ใช้หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ที่ดินหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่ราชการตำรวจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช 2483 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสนามยิงปืนและกรมตำรวจได้ใช้สนามยิงปืนแล้ว ถ้ามีการใช้เป็นสนาม ยิงปืนแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุเพราะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ แต่ถ้าหวงห้ามโดยราชการมิได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่การป่าไม้หรือราชการกรมป่าไม้ ซึ่งมีความมุ่งหมายจะหวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้ เมื่อสภาพที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ยังคงเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุ” ซึ่งหลักการพิจารณาสถานะที่ดินที่ได้จากการหวงห้ามจะตกเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยืนยันหลักการเดิมตลอดมาว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ดินราชพัสดุ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ แต่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย ก็ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุ”

5. สถานะทางกฎหมายของที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479

ที่ดินภายในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช 2479 ซึ่งข้อเท็จจริงในขณะหวงห้ามปรากฏตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ว่าประกอบไปด้วยที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่อาศัยตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชน ผลในทางกฎหมายที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ตกเป็นที่ดินของรัฐ สำหรับที่ดินที่ราษฎรครอบครองไม่มีผลตามพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวแต่อย่างไร ราษฎรย่อมใช้สิทธิได้ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ในปัจจุบัน โดยมีอาณาเขตที่ดินเฉพาะเท่าที่ได้มีการครอบครองอยู่ในขณะก่อน พระราชกฤษฎีกาฯ มีผลใช้บังคับเท่านั้น การครอบครองเกินกว่าที่ครอบครองอยู่เดิมรวมทั้งการขยายเขตการครอบครองเพิ่มเติมภายหลังพระราชกฤษฎีกาฯ มีผลบังคับใช้แล้ว ราษฎรไม่สามารถกระทำได้โดยลำพัง เนื่องจากขัดกับมาตรา 4 ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 สำหรับในส่วนที่รกร้างว่างเปล่า เมื่อทางราชการโดยกองทัพบก (กระทรวงกลาโหม) เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์การหวงห้าม ก็จะเปลี่ยนสถานะจากที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามตาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

สถานที่ดินภายในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช 2479 สามารถกำหนดได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการโดยกองทัพบก (กระทรวงกลาโหม) เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์การหวงห้าม ก็จะเปลี่ยนสถานะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

2. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ส่วนราชการยังไม่เคยเข้าไปใช้ประโยชน์เลย ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามและไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งการคุ้มครองป้องกันดูแลรักษาอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479

3. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่อาศัยตั้งถิ่นฐาน เป็นชุมชนอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 ราษฎรยอมใช้สิทธิได้ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ในปัจจุบัน สำหรับราษฎรรายใดที่อ้างว่าครอบครองอยู่มาก่อนการหวงห้ามแต่ไม่มีหลักฐานยืนยันเพื่อใช้สิทธิตามกฎหมายรัฐได้รับการพิจารณาพิสูจน์สิทธิตามกฎหมายภายใต้กระบวนการที่สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

6. หลักกฎหมายของการสงวนหวงห้ามกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479

จากการศึกษาวิจัยพบว่าแบ่งออกเป็น 5 ช่วงเวลา ดังนี้

6.1 ช่วงพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินรัตนโกสินทร ศก 127 ถึงก่อนตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พ.ศ.2479 การสงวนหวงห้ามจะกระทำวิธีใดไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แต่มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ประกาศสงวนหวงห้ามของพนักงานฝ่ายปกครองท้องที่ เช่น ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่ามีผลตามกฎหมาย ทำให้ที่ดินที่ถูกสงวนหวงห้ามกลายเป็นที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ และได้มีการให้สิทธิที่ดินทำกินกำหนดสิทธิในที่ดินที่จับจองไว้ คือ ในการอนุญาตให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินได้กำหนดให้ นายอำเภอท้องที่อนุญาตไม่เกิน 50 ไร่และผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน 100 ไร่ ซึ่งบริเวณที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเคยได้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเมื่อประมาณ ปี พ.ศ.2468 แต่มีจำนวนไม่มาก

6.2 ช่วงตั้งแต่ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พ.ศ.2479 (วันที่ 23 สิงหาคม 2479) ถึงก่อนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ พ.ศ.2497 (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) การสงวนหวงห้ามกระทำโดยผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 4 อาศัยอำนาจตามมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 โดยหวงห้ามที่ดินรกร้าง ว่างเปล่าตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกระทำโดยผู้รักษาการพระราชกฤษฎีกา(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม) แต่งตั้งกรรมการร่วมกันพิจารณาพยานหลักฐานเป็นราย ๆ ไป

6.3 ช่วงพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) ถึงก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 (วันที่ 6 มีนาคม 2518) การสงวน หวงห้ามกระทำโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอาศัยอำนาจมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 แล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 จึงถูกยกเลิกไปด้วย ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 4 ปัจจุบันเป็นผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 31 จึงหมดอำนาจการสงวนหวงห้ามไปด้วย แต่ที่ดินหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปตาม มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีผลทำให้ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกา

กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 เป็นที่หวงห้ามตามเดิม แต่การคุ้มครองป้องกันดูแลรักษาที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พ.ศ.2479 ตกเป็นของอธิบดี กรมที่ดิน เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศ เรื่อง มอบหมายให้กองทัพบก มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2506 กองทัพบกจึงมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พ.ศ.2479 เช่นเดิม ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกระทำโดยผู้รักษาการพระราชกฤษฎีกา (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม) แต่งตั้งกรรมการร่วมกันพิจารณาพยานหลักฐานเป็นราย ๆ ไป

6.4 ช่วงหลังจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ถึงก่อนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกระทำโดยผู้รักษาการพระราชกฤษฎีกา (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม) แต่งตั้งกรรมการร่วมกันพิจารณาพยานหลักฐานเป็นราย ๆ ไป และกรมธนารักษ์ เข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

6.5 หลังระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 ต่อมาปรับปรุงเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 จะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว โดยการพิสูจน์สิทธิด้วยการใช้การอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ โดยมีความมุ่งหมายให้ข้อเท็จจริงเป็นประจักษ์ทางวิทยาศาสตร์ ถ้ามีร่องรอยการทำประโยชน์และมีพยานหลักฐานไม่ว่าเป็นพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานอื่นที่สามารถเชื่อมโยงไปถึงว่าราษฎรได้ครอบครองมาก่อนการหวงห้ามที่ดิน ก็จะให้หน่วยงานที่มีอำนาจดูแลรักษาอนุมัติให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป

บทที่ 4

การศึกษา วิเคราะห์ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479

1. ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

เมื่อ ปี พ.ศ.2546 ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” จากจังหวัดนครสวรรค์ จำนวน 150 คน เรียกร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้พิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน โดยอ้างว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 ประกาศทับที่ดินทำกินและไม่พึงพอใจต่อการแก้ไขปัญหาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 เนื่องจากมีความล่าช้าในการดำเนินการ และไม่ประสงค์ที่จะเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการ กพร.

1.1 ข้อร้องเรียนที่นำมาสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550

กระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งที่ ที่ 455/2546 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเรื่องที่ดินในเขต พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ โดยสรุปคือ ตรวจสอบข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับการครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาและพิจารณากำหนดมาตรการและดำเนินการแก้ไขปัญหาให้เป็นที่ยุติ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรฯ มีคำสั่งที่ 1/2548 ลงวันที่ 8 กันยายน 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ รวม 3 คณะ ในท้องที่ อำเภอเมืองนครสวรรค์ อำเภอโกรกพระและอำเภอยะหริ่ง ประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและตัวแทนชาวบ้าน โดยให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่โดยสรุป คือ ตรวจสอบข้อเท็จจริง แสวงหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับการครอบครองอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของราษฎร สรุปผลการสอบข้อเท็จจริง และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรฯ ภายใน 120 วันนับแต่วันที่ มีคำสั่งและให้กรมที่ดินจัดสายสำรวจเข้าไปเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ 3 อำเภอดังกล่าว

ในปี พ.ศ.2549 ศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ได้ดำเนินการเดินสำรวจในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 จำนวนทั้งสิ้น 5,500 แปลง เนื้อที่ 37,000 ไร่ – งาน 81 ตารางวา แยกเป็นที่อยู่อาศัยจำนวน 2,459 แปลง เนื้อที่ 995 ไร่ 1 งาน 20 ตารางวา และที่เกษตรกรรม จำนวน 3,041 แปลง เนื้อที่ 29,714 ไร่ 3 งาน 61 ตารางวา ราษฎรส่วนใหญ่ที่ถือครองที่ดิน โดยไม่มีหลักฐานที่ดิน เป็นที่ดินของราษฎร "กลุ่มแผ่นดินของเรา" จำนวน 1,215 แปลง เนื้อที่ประมาณ 15,000 ไร่ และของราษฎรรายอื่น จำนวน 4,285 แปลง เนื้อที่ประมาณ 22,000 ไร่

จังหวัดนครสวรรค์ มีหนังสือ ที่ นว 0019.2/1579 ลงวันที่ 20 มกราคม 2549 รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการระดับอำเภอ 3 อำเภอ นำเชื่อว่าราษฎรมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 ให้ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายโกสินทร์ เกษทอง) ทราบ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2550 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2550 และมีมติให้รายงานกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาเสนอขอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการว่า “หากปรากฏหลักฐานที่รับฟังได้ชัดเจนว่าราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศหวงห้าม ให้ถือว่าที่ดดังกล่าวไม่เป็นที่หวงห้ามและไม่ต้องทำการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการ กพร.” และกระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ มท 0511.4/3401 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2550 เรียงเลขธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอขอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเฉพาะที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 โดยได้มีการหารือร่วมกันระหว่างรองนายกรัฐมนตรี (นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ และสำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครสวรรค์ แล้วมีมติรวม 6 ข้อ ดังนี้

(1) ที่ดินที่ราษฎรมีหลักฐานว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการหวงห้าม ตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ 1.1 และข้อ 1.2 และได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมีใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และมีได้ตกเป็นที่หวงห้าม เมื่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหา

การบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้จังหวัดดำเนินการเพื่อออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินต่อไปได้

(2) ที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการหวงห้ามแต่ไม่มีหลักฐานตามข้อ (1) ให้จังหวัดดำเนินการตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ 1.3 โดยในการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศให้พิจารณาเป็น ระวัง/หมู่บ้าน/ชุมชน กรณีมีร่องรอยการทำประโยชน์เป็นหย่อมๆ ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของพื้นที่ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กำหนด ให้พิจารณาให้สิทธิในที่ดินทั้งพื้นที่ที่มีการตรวจสอบ โดยให้ส่วนราชการถอนการหวงห้ามเฉพาะส่วนที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศหวงห้ามเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ทั้งนี้ หากเกิดปัญหาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในกรณีดังกล่าว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายหรือกฎที่ขัดแย้งกับแนวปฏิบัติด้วย

(3) ให้ กบร. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาความเห็นของ กบร. จังหวัดในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรตามข้อ (2) ให้เป็นที่ยุติ และให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐพิจารณาให้ความเห็นชอบไปตามนั้น แล้วแจ้งให้จังหวัดทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

(4) ให้ กบร. ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระเบียบ หลักเกณฑ์ และแนวทางการดำเนินการ รวมทั้งมาตรการและวิธีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ และเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

(5) ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการติดตามและประสานงานการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรแล้วรายงานนายกรัฐมนตรีทราบ และเมื่อได้ดำเนินการตามวิธีดังกล่าวมาครบ 3 เดือนแล้ว ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการพิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีว่า สมควรจะใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐแปลงอื่นหรือไม่

(6) เพื่อให้การดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของผู้ร้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 4 เดือนนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนในเรื่องงบประมาณและบุคลากรแก่ กบร. ด้วย

1.2 ผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550

คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ (กบร. จังหวัดนครสวรรค์) ได้นำผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงแปลงที่ดิน “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ที่คณะอนุกรรมการฯ

ระดับอำเภอ 3 อำเภอ ตรวจสอบแล้วน่าจะเชื่อว่าราษฎรมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อน การหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 จำนวน 1,215 แปลง เข้าสู่การพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ปรากฏผลดังนี้

(1) เชื่อว่าที่ดินที่ราษฎรมีหลักฐานว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการหวงห้ามตามมาตราการ กพร. และได้ปฏิบัติโดยถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน 7 แปลง

(2) น่าเชื่อว่าที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการหวงห้าม แต่ไม่มีหลักฐานว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการหวงห้าม จังหวัดนครสวรรค์ได้ดำเนินการ ตามมาตราการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ โดยในการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศให้พิจารณาเป็น ระวัง/หมู่บ้าน/ชุมชน จำนวน 1,111 แปลง แยกเป็น

(2.1) มีร่องรอยการทำประโยชน์ทั้งแปลง 288 แปลง

(2.2) มีร่องรอยการทำประโยชน์ไม่เต็มทั้งแปลง 393 แปลง

(2.3) ไม่ปรากฏมีร่องรอยการทำประโยชน์ 430 แปลง

(2.4) ที่ดินซึ่ง กพร.จังหวัดนครสวรรค์ พิจารณาแล้วเชื่อว่ามี การครอบครองการทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ จำนวน 97 แปลง (ไม่ได้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ)

ผลการพิสูจน์สิทธิในที่ดินดังกล่าว “กลุ่มแผ่นดินของเรา” เห็นด้วยตามแนวทางการแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 เฉพาะกรณีผลการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศมีร่องรอยการทำประโยชน์ทั้งแปลง จำนวน 288 แปลง

ส่วนกรณีอื่นๆ เช่น มีร่องรอยการทำประโยชน์ไม่เต็มทั้งแปลง , ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ และครอบครองภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ จำนวน 920 แปลง “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ร้องคัดค้านไม่เห็นด้วยผลการพิสูจน์สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 และให้นำผลการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ 3 อำเภอ ที่น่าจะเชื่อว่าครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการหวงห้าม สามารถออกโฉนดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ได้โดยไม่ต้องอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ

1.3 ข้อคัดค้านที่ไม่เห็นด้วยกับมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ได้ประชุมครั้งที่ 1/2551 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 นำเรื่องร้องเรียนของราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” เข้าสู่การพิจารณาและในที่ประชุมได้มีมติ ดังนี้

(1) หลักฐานการสอบสวนสิทธิตามที่คณะกรรมการชุดที่กระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งเป็นเพียงเอกสารหลักฐานอื่นที่มีส่วนสนับสนุนว่า มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อน การหวงห้ามที่ดินของรัฐตามมาตราของ กพร. จึงต้องใช้ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบการพิจารณาพิสูจน์สิทธิ

(2) การแก้ไขปัญหาคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ให้ดำเนินการ พิสูจน์สิทธิตามมาตราของ กพร. โดยผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งทางราชการได้ถ่ายภาพเป็น ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2495 หากผลการพิจารณาแก้ไขไม่เป็นที่พอใจแก่ผู้เรียกร้อง ก็ยังชอบที่จะใช้สิทธิ ในทางศาลตามที่กฎหมายบัญญัติได้

1.4 ข้อร้องเรียนที่นำมาสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552

เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 ประมาณ 100 คน ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ได้เดินทางไป พรรคประชาธิปัตย์เรียกร้องขอให้ออกโฉนดที่ดิน โดยให้นำผลการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ 3 อำเภอ ที่ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว มาพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา”ต่อไป โดยให้ถือผลการสอบสวน ดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานทางราชการ ที่แสดงว่าราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ได้ครอบครองมา ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ มิใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 และเห็นชอบให้ออกโฉนดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีได้ กรมที่ดิน ได้เสนอทางออกในการแก้ไขปัญหาให้ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ในทางที่เป็นคุณ จะต้อง แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550

ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ประมาณ 100 คน ได้เดินทางมายังศูนย์อำนวยการ เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ – พิจิตร – อุทัยธานี ระหว่างวันที่ 7 - 10 เมษายน 2552 ปักหลักชุมนุมเรียกร้องและมีหนังสือเรียนอธิบดีกรมที่ดิน เพื่อติดตามบันทึก ผลการหารือเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 โดยขอให้กรมที่ดินพิจารณาสั่งการให้ผู้อำนวยการศูนย์ เดินสำรวจออก โฉนดที่ดิน ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ให้แล้วเสร็จ โดยไม่ชักช้า

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ มท 0516.3/9705 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2552 เรียนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาการแก้ไขปัญหาตาม ข้อเรียกร้องของราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ที่ต้องการให้นำผลการสอบสวนสิทธิของ คณะอนุกรรมการฯ ระดับอำเภอทั้ง 3 อำเภอ มาใช้ในการแก้ไขปัญหาความสรุปว่า

(1) ควรมีการแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 เพื่อให้เป็นไป ตามข้อเท็จจริงของการสอบสวนสิทธิของคณะอนุกรรมการฯ ระดับอำเภอ 3 อำเภอ เพื่อให้ออก

โฉนดที่ดินต่อไปได้ โดยไม่ต้องใช้ผลการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ และส่งเรื่องให้กรมธนารักษ์ พิจารณาเห็นชอบไปตามนั้น หรือ

(2) ควรพิจารณาเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินที่มีการครอบครองในปัจจุบัน ทั้งก่อน และหลังการหวงห้ามฯ ให้กับราษฎรทั้งกลุ่ม “แผ่นดินของเรา” และราษฎรกลุ่มอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามนัยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518²⁴

กรณีกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ได้เสนอแนวทางแก้ไขให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งใน 2 แนวทาง ได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงกลาโหม ต่างไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ กระทรวงมหาดไทย เพราะว่าหากแก้ไขปัญหาคณะรัฐมนตรีราษฎรครอบครองและต้องการออกเอกสารสิทธิ ในที่ดินที่ราชพัสดุ โดยพิจารณาถอนการหวงห้ามเป็นการเฉพาะแปลง จะมีผลกระทบต่อ การบริหารจัดการที่ราชพัสดุในภาพรวม เนื่องจากมีที่ราชพัสดุที่ได้มาโดยพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ที่ดินไว้ใช้ เพื่อประโยชน์ในราชการและมีปัญหาเช่นเดียวกับ ที่ราชพัสดุดังกล่าวอีกจำนวนมาก หากแก้ปัญหาโดยการถอนการหวงห้าม ในที่ดินแปลงพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 นี้ได้ รัฐก็ไม่มีเหตุที่จะไม่ดำเนินการตามข้อเรียกร้องในที่ราชพัสดุแปลงอื่นที่มีปัญหา เช่นเดียวกัน

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมและลงมติเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2552 เห็นชอบในหลักการ ให้มีการเพิกถอนการหวงห้าม โดยการกันเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 ในที่ดินที่คณะอนุกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวรวม 3 คณะ ซึ่งจังหวัดนครสวรรค์ได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการฯ ระดับอำเภอ 3 อำเภอแล้ว นำเชื่อว่าราษฎรมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามที่ดิน ในปี พ.ศ. 2479 สมควรที่จะให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวได้มีสิทธิในที่ดินทำกินอย่างถูกต้อง จำนวน 1,215 แปลง และให้กระทรวงการคลังรับไปประสานกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการ เพิกถอนที่ดินที่กำหนดเป็นเขตหวงห้ามดังกล่าวตามขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ ให้ยกเว้นการปฏิบัติตาม

²⁴ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ มาตรา 9 ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 (เรื่องแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในที่ดินเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯพ.ศ.2479) รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.5 กรณีข้อขัดข้องการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552

กรมธนารักษ์มีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 มีผลเป็นการยกเว้นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ซึ่งในมติดังกล่าวหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาดำเนินการให้ความเห็นชอบผลการพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ของ กพร. ว่าราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ตามร่องรอยการทำประโยชน์ทั้งนอกกลุ่มและในกลุ่ม “แผ่นดินของเรา” ไปแล้วจำนวน 681 ราย ดังนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 แล้ว จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ หากยกเลิกผลการพิจารณาเฉพาะราษฎรที่อยู่ในกลุ่มแผ่นดินของเราอาจถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งขัดกับหลักการปกครองที่ได้มีการคุ้มครองความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยสรุปมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 มีเหตุขัดข้องในการปฏิบัติ เนื่องจากไม่สอดคล้องตามหลักเหตุผลทางกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ ส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานรัฐ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในภาพรวม กล่าวคือ

ประการแรก หากเชื่อว่าราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” จำนวน 1,215 ราย อยู่มาก่อนการหวงห้ามที่ดินดังกล่าวย่อมไม่ใช่ที่ดินของรัฐมาแต่ต้น หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่พิจารณาให้สิทธิตามกฎหมายสามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ไม่ต้องให้กระทรวงการคลังเพิกถอนการหวงห้ามแต่อย่างใด แต่มติคณะรัฐมนตรีระบุว่าต้องไปดำเนินการถอนการหวงห้ามก่อน นั่นย่อมหมายถึงได้รับในข้อเท็จจริงแล้วว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐ

ประการที่สอง การพิจารณาขกเว้นหลักปฏิบัติการพิสูจน์สิทธิ์เพื่อแก้ไขการ บุกรุกที่ดินของรัฐ เฉพาะผู้เรียกร้องกลุ่มแผ่นดินของเรา จำนวน 1,215 ราย ทั้งที่การบุกรุกที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ทั่วประเทศขณะนี้ มีอยู่กว่า 10 ล้านไร่ ถือเป็นเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมขัดกับหลักความเสมอภาคเท่าเทียมทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประการที่สาม ขัดกับหลักการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในภาพรวม ที่มุ่งแสวงหาข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ เพื่อให้สิทธิแก่ผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ และพิจารณาช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อน กรณีราษฎรครอบครองอยู่อาศัยภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ โดยการจัดให้เช่าคืนกับกรมธนารักษ์

วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554 ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” จำนวน 150 คน ได้เดินทางไปชุมนุมเรียกร้อง ณ หน้าทำการพรรคประชาธิปัตย์ ขอให้ทางราชการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ทำให้กรมธนารักษ์ มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค 0310/1918 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2554 แจ้งกรมที่ดินว่า การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ทำให้ที่ดินที่คณะอนุกรรมการระดับอำเภอ 3 อำเภอ ตรวจสอบ จำนวน 1,215 แปลงไม่อยู่ในบังคับการหวงห้ามตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 และไม่เป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินดังกล่าวยังคงมีสถานะที่ดินเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเพิกถอนการหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 แต่เนื่องจากกรมธนารักษ์ให้ความเห็นไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ที่ให้เพิกถอนการหวงห้ามโดยการกั้นเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 จึงได้ขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการปฏิบัติราชการแทน) ให้ความเห็นชอบและให้นำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรีทราบ และกรมที่ดินมีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ มท 0516.3/5470 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2554แจ้งให้สำนักงานที่ดินจันทบุรีพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ต่อมาสำนักงานที่ดินจันทบุรีได้ประกาศแจกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2554

ในวันเดียวกับการประกาศแจกโฉนดที่ดิน กรมธนารักษ์มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค 0310/2797 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2554 แจ้งกรมที่ดินว่า ได้พิจารณาทบทวนความเห็นตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค 0310/1918 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2554 แล้ว ขอให้กรมที่ดินประสานกับกระทรวงกลาโหม เพื่อยืนยันการเข้าใช้ประโยชน์ ในที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พ.ศ. 2479 ว่าเป็นสถานะของที่ดินเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 หรือไม่เสียก่อน จึงเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรตามที่ประกาศแจกโฉนดที่ดินไว้ได้ และกรมที่ดินมีบันทึก ค่วนที่สุด ที่ มท 0516.3/7567 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2554 รายงานรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล) ทราบ เพื่อขอความเห็นชอบให้กรมธนารักษ์ประสานกระทรวงกลาโหมและการที่กรมธนารักษ์ไม่ดำเนินการ กั้นเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นเหตุให้กรมที่ดินไม่สามารถดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร พร้อมทั้งรายงานเรื่องดังกล่าวให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีเร่งรัดกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ดำเนินการกั้นเขตที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 และกรมที่ดิน

จึงได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ มท 0516.3/7572 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2554 แจ้งจังหวัดนครสวรรค์ให้ชะลอการออกโฉนดที่ดินไว้ก่อน เพื่อรอผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 0516.3/4016 ลงวันที่ 18 เมษายน 2554

วันที่ 4 เมษายน 2554 กรมธนารักษ์ ได้มีหนังสือเชิญผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมและกองทัพบก และผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อปรึกษาหารือการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ซึ่งในที่ประชุมมีมติว่า ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งผู้แทนกระทรวงกลาโหมแจ้งการยืนยันการเข้าใช้ที่ดินสงวนหวงห้าม ตามหนังสือกรมส่งกำลังบำรุงทหารบก ที่ กท 0404/3535 ลงวันที่ 19 กันยายน 2544 ต่อกรมธนารักษ์ และคำว่า “น่าเชื่อว่า” ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ยังไม่มีผลในทางกฎหมายแต่อย่างใดและเป็นความเห็นของมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้นการดำเนินการของคณะอนุกรรมการซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งให้สอบสวนสิทธิและมีความเห็นน่าจะเชื่อว่าราษฎรมีการครอบครองการทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามที่ดินในปี 2479 จึงไม่มีผลทางกฎหมาย และขอตั้งการให้เพิกถอนการหวงห้ามโดยการกันเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 สามารถกระทำได้หรือไม่ โดยอาศัยกฎหมายใดให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความชัดเจน

ข้อขัดข้องการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 นำไปสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 และที่ประชุมได้มีมติ มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) รับเรื่องไปหารือร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายมัน พิชโนทัย) และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม) เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค 0304/5337 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2545 ขอหารือข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีสรุปความว่า ที่ดินที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 นั้น กองทัพบกแจ้งยืนยันว่าได้มีการบริหารและใช้พื้นที่ในความรับผิดชอบเต็มพื้นที่แล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 จึงสัมฤทธิ์ผลเสร็จสิ้นและไม่มีผลบังคับใช้ต่อไป โดยที่ดินที่หวงห้ามได้เปลี่ยนสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเป็นที่ราชพัสดุ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้ว ที่ดินดังกล่าวจะเพิกถอนสถานะหรือเพิกถอนตาม

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เพื่อให้ที่ดินนั้นกลับไปมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันจะทำให้กรมที่ดินสามารถนำที่ดินนั้น ไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ได้หรือไม่อย่างไร

กรมธนารักษ์ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค 0304/11565 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2554 แจ้งกรมที่ดินว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้กรมธนารักษ์ถอนเรื่องหารือออกไปก่อน เพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554

1.6 ที่ราชพัสดุภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ

จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2479

วันที่ 5 ตุลาคม 2554 ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ได้เดินทางไปร้องเรียนที่กระทรวงมหาดไทย เพื่อขอให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายชูชาติ หาญสวัสดิ์) สั่งการกรมที่ดินให้ออกโฉนดที่ดินให้ โดยอ้างหนังสือมณฑลทหารบกที่ 31 ที่ กท 0483.62/2176 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2554 ว่า พื้นที่ที่ราษฎรได้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์นั้น ราษฎรได้ยื่นเรื่องเพื่อขอออกเอกสารสิทธิผ่านคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรและคณะอนุกรรมการที่ส่วนราชการแต่งตั้งขึ้น ส่วนผลเป็นประการใด มณฑลทหารบก ที่ 31 ไม่คัดค้าน โดยยึดถือกระบวนการและขั้นตอนที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้เป็นประการสำคัญ

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายชูชาติ หาญสวัสดิ์) ได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0516.3/10658 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2554 แจ้งจังหวัดนครสวรรค์พิจารณาสั่งการให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์พิจารณาดำเนินการตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ต่อไป พร้อมทั้งให้กรมที่ดินส่งหนังสือมณฑลทหารบก ที่ 31 หรือกรมธนารักษ์ เพื่อยืนยันความถูกต้องของสถานะที่ดินก่อน

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค 0310/12067 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2554 แจ้งยืนยันต่อกรมที่ดินว่า กระทรวงกลาโหมได้แจ้งยืนยันต่อกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ถึงการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 ทำให้บริเวณที่ดินที่ได้ประกาศหวงห้ามดังกล่าว ได้เปลี่ยนสถานะจากที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นทรัพย์สินที่ใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ดินราชพัสดุตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และคำกล่าวอ้างของส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินหวงห้าม (มณฑลทหารบกที่ 31) ก็ไม่ได้จำกัดสิทธิราษฎรในการพิสูจน์

การครอบครองที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ดังนั้น ราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ เมื่อได้ผ่านการพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ครบ. แล้ว ย่อมมีสิทธิขอรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวได้

1.7 การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ก่อน

วันที่ 9 มกราคม 2555 พันตำรวจโทหญิง นภาพร จันทร์แจ้ง พร้อมคณะจำนวน 13 คน ตัวแทนราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ได้เดินทางไปที่กระทรวงมหาดไทย เพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งการให้กรมที่ดิน แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ แจกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” โดยอ้างว่าพวกตนอยู่มาก่อนการหวงห้ามและได้ผ่านการพิสูจน์สิทธิจากคณะกรรมการระดับอำเภอ 3 อำเภอแล้ว และขอให้เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายอารี ไกรนรา) เชิญกรมธนารักษ์ กองทัพบก เข้าร่วมประชุมเพื่อหาข้อสรุปว่า จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ และไม่ยินยอมให้เพิกถอนการหวงห้ามโดยการกันเขตตามพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด

วันที่ 12 มกราคม 2555 ณ ห้องประชุม 2 กระทรวงมหาดไทย ได้มีการประชุมระหว่าง “กลุ่มแผ่นดินของเรา” นำโดย พันตำรวจโทหญิง นภาพร จันทร์แจ้ง กับคณะรวม 15 คน และผู้แทนจากกรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กองทัพบก และมณฑลทหารบกที่ 31 โดยมีเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายอารี ไกรนรา) เป็นประธานในที่ประชุม ผลการประชุมสรุปได้ดังนี้

(1) กรมธนารักษ์ มีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 เห็นชอบให้มีการเพิกถอนการหวงห้ามโดยกันเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วไม่ทราบว่า จะให้เพิกถอนตามกฎหมายใด ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ จึงได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องปรึกษาหารือ โดยอาศัยหลักฐานและข้อเท็จจริงมานำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

(2) กองทัพบก มีความเห็นว่า ไม่คัดค้านในการที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์ โดยถูกต้องตามกฎหมาย ตามกระบวนการที่ถูกต้อง และเห็นว่าจะต้องมีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ตามความเห็นของกรมธนารักษ์ก่อน

(3) กรมที่ดิน ยืนยันตามหนังสือกรมธนารักษ์ ที่แจ้งว่า บริเวณที่ดินที่ประกาศหวงห้ามเป็นที่ราชพัสดุ เนื่องจากกระทรวงกลาโหมได้ยืนยันการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ประกาศหวงห้ามแล้ว เมื่อที่ดินที่ประกาศหวงห้ามได้ตกเป็นที่ราชพัสดุแล้ว แม้จะมีการกล่าวอ้างภายหลังว่า ผู้ใช้ที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวพ้นจากการเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด

การที่จะพ้นจากที่ราชพัสดุ จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ไม่ได้สั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง เนื่องจากแนวทางแก้ไขปัญหาคณะรัฐมนตรีมีมติลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 เห็นชอบให้เพิกถอนการหวงห้าม โดยการกันเขตพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ เมื่อกรมธนารักษ์ได้เพิกถอนการหวงห้ามแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์จะพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ต่อไป และการที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ประกาศแจกโฉนดที่ดินแล้ว แม้กรมธนารักษ์และมณฑลทหารบกที่ 31 จะไม่คัดค้านการออกโฉนดที่ดินก็ตาม แต่ในระหว่างประกาศกรมธนารักษ์ได้ขอให้กรมที่ดินประสานกับกระทรวงกลาโหมเพื่อยืนยันสถานะของที่ดินว่าเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 แต่ต่อมากรมธนารักษ์ได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้วว่า ที่ดินที่ประกาศหวงห้ามตกเป็นที่ดินที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 จึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามไม่ให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2497) ข้อ 14 (4) การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ ประกาศแจกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรแล้ว แต่ยังไม่มอบโฉนดที่ดินให้ราษฎรไป ถือไม่ได้ว่าที่ดินของราษฎรออกโฉนดที่ดินแล้ว (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 197/2509)

(4) กลุ่มแผ่นดินของเรา ไม่ประสงค์จะให้มีการเพิกถอนการหวงห้ามและไม่มีความเห็นต่อการชะลอการออกโฉนดที่ดิน

ประธาน (นายอารี ไกรนรา) พิจารณาแล้วเห็นว่าเนื่องจากมีข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีประกอบหลายฉบับ เห็นควรส่งเรื่องให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อบริหารคดีและประสานงานด้านกฎหมายร่วมกันพิจารณาข้อกฎหมาย พร้อมเสนอความเห็นก่อนการพิจารณาสั่งการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ต่อไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าว ตามบันทึกสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีฯ ส่วนที่ ๑๓๖๖ ที่ มท ๐1๐๐.1/16 ลงวันที่ 16 มกราคม 2555

กรมที่ดินได้เสนอความเห็นตามบันทึก ส่วนที่ ๑๓๖๖ ที่ มท ๐516.3/2376 ลงวันที่ 25 มกราคม 2555 เรื่อง ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ให้กระทรวงมหาดไทย นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะทำงานด้านกฎหมายกระทรวงมหาดไทย สรุปความว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินได้กำหนดไว้ว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และก่อนแจกโฉนดที่ดินให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศ แจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนดสามสิบวันตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 (1) (2) (3) (4) (5)

และข้อ 15 (3) และการประกาศแจกโฉนดที่ดินเป็นเพียงการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เมื่อครบองค์ประกอบหลักความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้วโดยไม่มีเหตุขัดข้อง ย่อมมีผลผูกพันต่อเจ้าพนักงานที่ดินในการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดิน อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เมื่อปรากฏว่า กรมธนารักษ์ได้พิจารณาเป็นที่ยุติว่าที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 กระทรวงกลาโหม ได้แจ้งยืนยันต่อกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ถึงการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินเขต พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 แล้ว ทำให้บริเวณที่ดินที่ได้ประกาศหวงห้ามดังกล่าวได้เปลี่ยนสถานะจากที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กรณีจึงเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 (4) แม้เจ้าพนักงานที่ดินจะประกาศแจกโฉนดที่ดินครบกำหนดสามสิบวันไปก่อนที่กรมธนารักษ์พิจารณาเป็นที่ยุติว่าสถานะที่ดินเป็นที่ราชพัสดุก็น่าตาม กรณีจึงถือได้ว่าไม่ครบองค์ประกอบหลักความชอบด้วยกฎหมายของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ย่อมไม่มีผลผูกพันต่อเจ้าพนักงานที่ดินในการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้อ้างสิทธิในที่ดิน เพราะการประกาศแจกโฉนดที่ดินเป็นเพียงการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วแต่อย่างไร เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินยังไม่ได้ลงนามและส่งมอบโฉนดที่ดินให้ผู้มีสิทธิในที่ดิน จึงยังถือไม่ได้ว่าที่ดินรายนี้ได้ออกโฉนดที่ดินแล้ว (เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกา ที่ 197/2509) และตราใบที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยังไม่ได้รับโฉนดที่ดินไปจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีสิทธิในที่ดินก็จะถือว่าตนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอันแท้จริงถูกต้องตามกฎหมายแล้วไม่ได้ (เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกา ที่ 1331/2508) การที่กรมที่ดินได้แจ้งให้จังหวัดนครสวรรค์ชะลอการแจกโฉนดที่ดินไว้ก่อนจนกว่า

กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมจะพิจารณาดำเนินการเพิกถอนการหวงห้ามโดยการกันเขต หรือคณะรัฐมนตรีจะมีมติเป็นอย่างอื่น จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องแล้ว

ปลัดกระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ก่อน

กรมธนารักษ์มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค 0310/724 ลงวันที่ 23 มกราคม 2555 แจ้งกรมที่ดินว่า ต้องรอผลการพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ก่อน จึงจะพิจารณาดำเนินการกรณีราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ต่อไปได้

จังหวัดนครสวรรค์มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นว 0019.5/1993 ลงวันที่ 30 มกราคม 2555 แจ้งกรมที่ดินว่า ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ประมาณ 20 คน นำโดย พันตำรวจโทหญิง นภาพร จันทร์แจ่ม ได้เดินทางไปพบผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ อ้างความเห็นของกระทรวงการคลัง และกระทรวงกลาโหม เคยมีความเห็นให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองได้ และกรมที่ดินได้สั่งการให้ดำเนินการตามขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินจนถึงขั้นประกาศและไม่มีผู้ใดคัดค้านตามกฎหมายแล้ว จึงร้องขอให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ ดำเนินการแจกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” และยืนยันให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์แจกโฉนดที่ดินโดยทันที

กรมที่ดินมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0516.3/3107 ลงวันที่ 31 มกราคม 2555 แจ้งจังหวัดนครสวรรค์ว่า แม้การประกาศแจกโฉนดที่ดินจะครบกำหนดสามสิบวันแล้วไม่มีผู้คัดค้านก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถพิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรได้ เนื่องจากเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยขัดต่อหลักกฎหมายตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 (4) และการแก้ปัญหาราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” กรมธนารักษ์แจ้งว่าจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ก่อน

1.8 การพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552

ด้วยมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 ได้ระบุชื่อ - สกุล ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ด้วย เมื่อบุคคลดังกล่าวได้พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีแล้ว มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะมีผลผูกพันรัฐมนตรีคนปัจจุบันหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0516.3/3286 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2555 จึงได้หารือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในประเด็นดังกล่าว

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร 0505/8241 ลงวันที่ 3 เมษายน 2555 แจ้งว่า กรณีคณะรัฐมนตรีมอบหมายโดยระบุตำแหน่งและชื่อบุคคล เมื่อผู้ได้รับมอบหมาย

พ้นจากตำแหน่ง ย่อมพ้นจากภารกิจที่ได้รับมอบหมาย จึงไม่มีผลผูกพันไปถึงรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งปัจจุบัน และมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 เป็นการสั่งการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดมากกว่าเป็นการตีความมติคณะรัฐมนตรี หากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ ย่อมเป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อไป

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร 0105.04/82528 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2555 แจ้งกระทรวงมหาดไทยพิจารณาคำเนินการ กรณี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล) ซึ่งได้รับมอบหมายและมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 เรื่อง ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินในเขตพระราชฤทธิกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ เนื่องจากยังมีปัญหาในข้อกฎหมาย ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการตามมติดังกล่าวได้ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นต่างๆ ดังนี้

(1) กระทรวงการคลังมีหนังสือ ค่วนที่ สุด ที่ กค 0310/12356 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2555 เสนอคณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 และให้กลับไปใช้มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550

(2) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหนังสือ ค่วนที่ สุด ที่ ทส 0203/2022 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2555 เสนอคณะรัฐมนตรีขอให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 และมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552

(3) กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ค่วนที่ สุด ที่ มท 0516.3/9561 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2555 เสนอแนวทางให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ไม่สมควรยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีได้แก้ไขปัญหาราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ไว้ชัดเจนแล้ว โดยการให้ เพิกถอนการหวงห้าม โดยการกั้นเขตพระราชฤทธิกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2479

แนวทางที่ 2 หากเห็นว่าแก้ไขปัญหามาตรา 9 เพียงกลุ่มเดียวเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมแก่ราษฎรรายอื่นที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน ข้อเท็จจริงเดียวกัน และมีปัญหาความเดือดร้อนเช่นเดียวกัน ก็ให้เพิกถอนการหวงห้ามตามมาตรา 9 แห่ง

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เฉพาะส่วนที่ทางราชการไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์หรือไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุเนื่องจากราษฎรเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์

ปัจจุบันนี้เรื่องการร้องเรียนขอให้ออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ ยังไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไร

1.9 การฟ้องคดีปกครองของราษฎร

นางสุดใจ พาอินทร์ สมาชิกราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ได้ยื่นฟ้อง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ต่อศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขแดงที่ 146/2555 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ออกโฉนดที่ดินให้ เนื่องจากผลการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศของผู้ฟ้องคดีมีร่องรอยการทำประโยชน์ทั้งแปลง ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ดินของผู้ฟ้องคดีของคณะอนุกรรมการพิจารณาผลการพิสูจน์สิทธิของ กพร.จังหวัดนครสวรรค์ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำในใบไต่สวนไม่ปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้ก่อสร้างมาตั้งแต่เมื่อใด จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีนำบุคคลมาให้ถ้อยคำเป็นพยานหรือนำเอกสารมาเป็นหลักฐานว่าที่ดินแปลงนี้ก่อสร้างมาตั้งแต่เมื่อใด ศาลปกครองพิษณุโลกได้พิจารณาและมีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 141/2556 ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์มีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการเพิกถอนการหวงห้ามโดยการกันเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ของกรมธนารักษ์ และดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ ดำเนินการพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลกต่อศาลปกครองสูงสุดแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดว่าจะรับอุทธรณ์หรือไม่ ประการใด

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค 0310/11382 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2556 แจ้งธนารักษ์พื้นที่นครสวรรค์ว่า มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถนำแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติได้ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ได้มีผลใช้บังคับเฉพาะกลุ่มกล่าวคือ ดำเนินการให้ราษฎรใน “กลุ่มแผ่นดินของเรา” จำนวน 1,215 แปลง ได้มีสิทธิในที่ดินอย่างถูกต้องเพียงกลุ่มเดียว แต่ในขณะที่เดียวกันให้ราษฎรที่อยู่นอกกลุ่มแผ่นดินของเรายังคงต้องพิสูจน์สิทธิการครอบครองตามมติ

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ภายใต้มาตรการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนัยมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 แล้ว จะเกิดปัญหาความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติ จากประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงได้เสนอสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 โดยให้นำปัญหาการโต้แย้งสิทธิในพื้นที่ดังกล่าวกลับมาสู่การแก้ไขโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ภายใต้มาตรการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยเฉพาะ โฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ทางราชการออกให้แก่ราษฎร เพื่อแสดงเป็นหลักฐานและรับรองว่าราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตามกฎหมาย ทำให้ราษฎรที่ถือครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 มีความต้องการที่จะได้โฉนดที่ดินเป็นอย่างมาก โดยรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องต่อกระทรวงมหาดไทย ให้แก้ไขปัญหาให้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้สั่งการให้กรมที่ดินเข้าไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการกระทรวงกลาโหม เมื่อทำการรังวัดแล้วไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ โดยมีประเด็นปัญหาในการออกโฉนดที่ดินในเขตหวงห้าม ดังนี้คือ

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและการออกโฉนดที่ดิน

ผู้วิจัยได้เคยปฏิบัติงานในพื้นที่เขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน ๑ พ.ศ. 2479 ดังกล่าวเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2549 – 2551 โดยได้ไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและรังวัด ปักหลักเขตที่ดินให้แก่ราษฎรตามนโยบายของกรมที่ดิน เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ให้แก่ราษฎร อันเป็นการสร้างความหวังให้แก่ราษฎรว่ากรมที่ดินจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ ซึ่งโดยปกติแล้วการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน²⁵ ห้ามมิให้เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรเท่านั้น แต่ไม่ได้ห้ามเดินสำรวจในพื้นที่สงวนหวงห้าม อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเป็นการทำงานโดยใช้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางโดย มีเป้าหมายกำหนดไว้ตามแผนปฏิบัติงานในแต่ละปีงบประมาณว่าผลผลิตการเดินสำรวจได้ปริมาณเท่าไรจะต้องลงนามในโฉนดที่ดินและแจกโฉนดที่ดินให้ได้เท่ากับผลผลิตนั้นด้วย เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้วเจ้าหน้าที่จะต้องเดินทางกลับส่วนกลาง เพราะฉะนั้นพื้นที่ที่จะดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จะต้องเป็นพื้นที่ที่ไม่ปัญหาและอุปสรรคต่อการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน แต่ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน๑ พ.ศ.2479 เป็นที่สงวนหวงห้ามและที่ราชพัสดุ จึงต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 (4)²⁶ ยกเว้นจะได้ผ่านการพิสูจน์สิทธิตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 แล้วเท่านั้น

การที่กรมที่ดินเข้าไปแก้ไขปัญหาให้แก่ราษฎรโดยสั่งการให้เข้าไปเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินก่อน โดยที่ที่ดินของราษฎรยังอยู่ภายในเขตหวงห้ามเป็นการทำทลายการแก้ไขปัญหาอย่างยิ่ง อีกทั้งการออกโฉนดที่ดินเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดิน จึงใช้วิธีการทำไปก่อน

²⁵ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

²⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 ๑ ข้อ 14. ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น

และมีปัญหาแก้ไขที่หลังไม่มองการแก้ไขปัญหาให้เป็นระบบของคร่อม ซึ่งการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่หวงห้ามดังกล่าวก็ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ปกครองดูแลพื้นที่เขตหวงห้ามในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อนจึงทำให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพไม่ประสบความสำเร็จแต่ประสบกับปัญหาอุปสรรคเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ มีข้อบกพร่อง ขัดต่อระเบียบปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมทั้งในด้านข้อมูลของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและในส่วนของราษฎรที่รวมตัวกันสร้างพลังต่อรองทางการเมือง ประท้วงวุ่นวาย เพื่อให้ทางราชการโฉนดที่ดินให้ ในลักษณะใช้กฎหมายบังคับให้เจ้าพนักงานที่ดินให้ออกโฉนดที่ดินให้โดยไม่คำนึงถึงกฎหมายและวิธีการของทางราชการเพื่อประโยชน์ของตน และจวบจนปัจจุบันนี้การแก้ไขปัญหายังไม่เสร็จสิ้น เปรียบเสมือนพายเรืออยู่ในอ่าง

ผู้ศึกษาเห็นว่า การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรในเขตพื้นที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 โดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในขณะที่พื้นที่ดังกล่าวมีสถานะที่ดินยังไม่ยุติว่าจะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ จึงเป็นบทเรียนราคาแพงอย่างสูงที่กรมที่ดินไม่ควรกระทำอีกต่อไป เพราะ **หากกระทำถูกใจราษฎร ก็คงจะต้องกระทำผิดกฎหมาย**

2.2 ปัญหาการออกกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามครอบคลุมพื้นที่จำนวนมาก

การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 หน้า 334 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2479 อาจมีกรณีที่ประกาศกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินของราษฎรที่อยู่และครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวก่อนการหวงห้ามได้ เพราะจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาได้มีการสำรวจชี้แนวเขตรอบแปลงโดยมีอาณาเขตทิศเหนือ จด แม่น้ำเจ้าพระยา (สะพานเดชาติวงศ์) ทิศใต้ จด สี่แยกพยุหะคีรี ทิศตะวันออก จด ทางรถไฟสายเหนือ ทิศตะวันตก จด แม่น้ำเจ้าพระยา แต่ภายในแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา ก็ได้มีการสำรวจจริงวัดว่าได้มีราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยครอบครองและทำประโยชน์ก่อนการประกาศกำหนดเขตหวงห้ามมีจำนวนและมีอาณาเขตเท่าใด เป็นการขีดเขตแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาลงในกระดาษ เมื่อขีดเส้นแล้วนำไปตราเป็นกฎหมาย ราษฎรที่อยู่ในนั้นก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป จึงทำให้เกิดการโต้แย้งสิทธิในที่ดินขึ้นระหว่างรัฐกับราษฎร

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์ว่ารัฐหรือราษฎรครอบครองที่ดินของใคร

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า รัฐควรเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรในกรณีพิสูจน์ได้ว่า ราษฎรได้ครอบครองการทำประโยชน์มา

ก่อน และรัฐควรเร่งดำเนินการสำรวจแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจนและ รัฐไม่ควรออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ แต่การที่จะพิสูจน์ว่ารัฐหรือราษฎรใครมีสิทธิครอบครองในที่ดินมาก่อนกันเป็นสิ่งที่ยากต่อการพิสูจน์กล่าวคือ ข้อเท็จจริงเรื่องการครอบครองที่ดินที่เป็นปัญหา ไม่อาจรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่าการครอบครองของราษฎรเริ่มครอบครองเมื่อใด และราษฎรก็ขาดพยานหลักฐานเชิงประจักษ์ในการพิสูจน์ว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการหวงห้าม แต่รัฐได้ที่ดินมาโดยชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกา โดยขีดขอบเขตบนแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และประกาศในราชกิจจานุเบกษาาระบุนวันเวลาการเป็นที่สงวนหวงห้ามให้ทราบโดยทั่วกัน โดยชัดเจนแล้วในปัจจุบันเครื่องมือในการพิสูจน์สิทธิในกรณีราษฎรกล่าวอ้างว่าได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามยังไม่มีความชัดเจนที่เพียงพอ

2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการแสวงหาพยานเอกสารและพยานบุคคล

การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้ดำเนินการตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ 1.1 และ 1.2 กล่าวคือ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ พยานหลักฐานดังกล่าวต้องเป็นเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นเพื่อพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือพยานหลักฐานอื่น เช่น ส.ค.1 หรือพยาน ซึ่งในการร้องเรียนของราษฎรได้ร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องการเข้าถือครองที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามโดยอ้างว่าได้เข้ามาอยู่ในพื้นที่นี้มานานแล้ว ตั้งแต่สมัยรุ่น ปู่ ย่า ตา ยาย การเข้ามาถือครองที่ดินว่าอยู่ก่อนการหวงห้ามหรือไม่จะสามารถตรวจสอบได้จากตัวพระราชกฤษฎีกา ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ พ.ศ.2479 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2479 ปัจจุบันปี พ.ศ.2556 พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีอายุประมาณ 77 ปี ดังนั้นการแสวงหาพยานบุคคลที่มีอายุประมาณ 90 ปี ที่สามารถจำเหตุการณ์ในอดีตที่ผ่านมา 77 ปีว่ามี ปู่ ย่า ตา ยาย ของคนรุ่นปัจจุบันว่าครอบครองที่ดินก่อนการหวงห้ามตั้งแต่เมื่อใด ทำประโยชน์อย่างไร บริเวณใดและเนื้อที่เท่าใด คงจะมีเหลืออยู่น้อยมากและในอนาคตอีก 10 ปีข้างหน้าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีอายุประมาณ 87 ปี บุคคลที่จะนำมาเป็นพยานก็จะต้องมีอายุเกือบ 100 ปี ขึ้นไป นับวันจะหาพยานบุคคลได้ยากขึ้น เนื่องจากพยานบุคคลดังกล่าวอาจจะถึงแก่กรรมลงแล้ว

สำหรับพยานเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือ หลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น เป็นสิ่งที่หายากมากๆเป็นอย่างยิ่งเช่นกัน เพราะสมัยก่อนเมื่อ 77 ปีที่แล้ว การศึกษาในสมัยก่อนส่วนใหญ่ยังไม่เจริญก้าวหน้าเหมือนปัจจุบันและไม่แน่ใจว่าราษฎรที่ครอบครองที่ดินในเขตหวงห้ามจะสามารถอ่านออกเขียนได้หรือไม่ ประกอบกับการคมนาคมไม่สะดวกสบายเหมือนปัจจุบัน การที่ราษฎรจะไปติดต่อกับทางราชการเป็นไปได้ยากและจากการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินพบว่าราษฎรส่วนใหญ่ถือครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาฯ โดยมีใบเสียบายับารุงท้องที่ ซึ่งถือว่าไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน

2.5 ปัญหาการพิสูจน์สิทธิด้วยการอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ

เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362 ความผิดฐานบุกรุกต้องมีองค์ประกอบภายนอก คือ เข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น และมีองค์ประกอบภายใน คือ เจตนา โดยมีมูลเหตุจูงใจเพื่อการครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนั้น **ความผิดฐานบุกรุกเกิดขึ้นและสำเร็จเมื่อจำเลยเข้าไปกระทำการดังกล่าว** และจากคำพิพากษาฎีกาที่ 4911/2541 ความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 365 (2) , (3) ประกอบมาตรา 362 กฎหมายมุ่งลงโทษผู้ที่บุกรุกเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น ไม่ใช่เป็นบทบัญญัติที่จะลงโทษ ผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด ส่วนการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 (1) และมีโทษตามมาตรา 108 ทวิ วรรคสอง นั้น **จะต้องเป็นการฝ่าฝืนนับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96** ใช้บังคับ คือวันที่ 4 มีนาคม 2515 เป็นต้นไป เมื่อพยานหลักฐานโจทก์ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะฟังว่า จำเลยที่ 1 ได้เข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์ภายหลังวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 มีผลใช้บังคับ จึงไม่อาจลงโทษจำเลยที่ 1 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 (1) ประกอบมาตรา 108 ทวิ วรรคสอง ได้

จากหลักกฎหมายและคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า การบุกรุกที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 เกิดขึ้นและสำเร็จเมื่อราษฎรกระทำฝ่าฝืนเข้าไปในที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนับแต่วันประกาศหวงห้ามคือวันที่ 23 สิงหาคม 2479 พยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ว่าราษฎรกระทำความผิดโดยการฝ่าฝืนเข้าไปในที่ดินตามพระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องเป็นพยานหลักฐานที่มีก่อนวันประกาศหวงห้าม หลักการดังกล่าวนี้มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ 1.1 และ 1.2 ก็ได้บัญญัติรับรองไว้แต่สำหรับที่ดินราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนการหวงห้ามแต่ไม่มีหลักฐานที่ดินให้ดำเนินการตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ 1.3 กล่าวคือ มี ส.ค.1 หรือพยานบุคคลที่

มีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นนั้นไว้เป็นครั้งแรก หลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ ก็จะเชื่อกันหลักฐานนั้น กรณีการพิสูจน์สิทธิโดยการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ มีประเด็นที่สนใจคือ ภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายภาพพื้นนั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐของจังหวัดนครสวรรค์ คือ ภาพถ่ายปี พ.ศ.2496 หลังจากการเป็นที่ดินของรัฐประมาณ 17 ปี และนำเอาพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานอื่นมาที่อ้างว่าครอบครองมาก่อนการหวงห้ามย้อนหลังไปถึงก่อนวันประกาศหวงห้าม ประกอบกับพยานบุคคลที่รู้เห็นการครอบครองทำประโยชน์ก่อนการหวงห้าม ปัจจุบันที่จะนำมาอ้างอิงเหลือน้อยมากหรืออาจจะไม่มีอยู่เลยเนื่องจากอายุมากจำความไม่ได้หรือได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว ทำให้ราษฎรถูกปิดปากด้วยข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพราะไม่สามารถนำพยานบุคคลที่รู้เห็นมาสืบได้หรือผลการพิสูจน์สิทธิในที่ดินมีร่องรอยการทำประโยชน์แล้วแต่ราษฎรไม่มีพยานหลักฐานย้อนหลังว่าได้ครอบครองที่ดินมาก่อนการหวงห้ามราษฎรดังกล่าวก็ไม่ได้สิทธิในที่ดิน จึงมีกรณีโต้แย้งจากราษฎรว่ารัฐจะต้องนำเอาภาพถ่ายทางอากาศในปี พ.ศ.2479 นำมาพิสูจน์สิทธิเท่านั้น เพราะเป็นช่วงเวลาจะพิสูจน์ได้ว่าราษฎรได้ครอบครองมาก่อนการหวงห้ามหรือราษฎรได้กระทำการฝ่าฝืนบุกรุกเข้าไปในที่ดินของรัฐหรือไม่ ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการเดียวกับมาตรการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ 1.1 และ 1.2 ที่อ้างเอกสารที่ทางราชการทำขึ้นเพื่อพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

2.6 ปัญหาการตีความตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552

มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 เห็นชอบในหลักการให้มีการ เพิกถอนการหวงห้ามโดยการกันเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2479 ในที่ดินที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวรวม 3 คณะ ซึ่งจังหวัดนครสวรรค์ ได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการฯ ระดับอำเภอ 3 อำเภอแล้ว นำเชื่อว่าราษฎรมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามที่ดิน ในปี พ.ศ. 2479 สมควรที่จะให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวได้มีสิทธิในที่ดินทำกินอย่างถูกต้อง จำนวน 1,215 แปลง และให้กระทรวงการคลังรับไปประสานกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการเพิกถอนที่ดินที่กำหนดเป็นเขตหวงห้ามดังกล่าวตามขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ ให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 (เรื่องแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎรในที่ดินเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯพ.ศ.2479) รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย นั้น

กรมธนารักษ์ ได้มีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขัดกับหลักเหตุผลทางกฎหมาย เพราะคณะรัฐมนตรีเชื่อว่า ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” อยู่มาก่อนการหวงห้ามจริงที่ดินดังกล่าวก็ไม่ใช่ของรัฐมาแต่ต้น หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่พิจารณาให้สิทธิตามกฎหมายสามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยกระทรวงการคลังไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ไปเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินดังกล่าวได้ แต่หากกำหนดว่าต้องไปดำเนินการถอนหวงห้ามก่อน ก็ย่อมเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงขัดกับหลักเหตุผลทางกฎหมาย อีกทั้งยังขัดกับหลักการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในภาพรวมที่มุ่งแสวงหาข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ จะส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประเภทต่างๆทั่วประเทศ

กรมที่ดิน ได้มีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 เป็น มติคณะรัฐมนตรีที่สืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ภายใต้มาตรการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้พิสูจน์สิทธิในที่ดินของราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” โดยวิธีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศจำนวน 1,215 แปลงแล้ว ผลปรากฏว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์ไม่เต็มทั้งแปลง หรือไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ จำนวน 920 แปลง และในส่วนที่ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์นี้ ตามมาตรการ กปร. ถือว่าได้ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” จึงไม่ยอมรับ และรวมตัวกันชุมนุมประท้วงหลายต่อหลายครั้ง เพื่อเรียกร้องให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินให้เต็มทั้งแปลง หากเจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (4) ดังนั้น หากจะให้กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องให้กรมธนารักษ์ดำเนินการเพิกถอนการหวงห้ามโดยการกันเขตที่ดินของราษฎรออกจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ก่อน

ผู้ศึกษา มีความเห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและเชื่อว่าราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ครอบครองมาก่อนการหวงห้ามนั้น ความเชื่อของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่มีผลในทางกฎหมาย แต่มติคณะรัฐมนตรีเป็นคำสั่งการในทางบริหารซึ่งเป็นผลการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการหรือถือปฏิบัติต่อไป เมื่อกรมธนารักษ์ไม่ดำเนินการเพิกถอนการหวงห้ามถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ในทางกลับกันหากกรมธนารักษ์ในฐานะส่วนราชการที่เป็นเจ้าของพื้นที่ราชพัสดุและกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก) ในฐานะส่วนราชการ

ที่เป็นผู้ใช้ที่ดินราชพัสดุ มีความเชื่อว่าราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ครอบครองมาก่อนการหวงห้ามแล้ว ความเชื่อของส่วนราชการที่รับผิดชอบทั้ง 2 หน่วยดังกล่าว จะมีผลในทางกฎหมายทันที โดยไม่ต้องมีการตีความแต่อย่างใด

มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ไม่ได้เป็นการงดเว้นการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด เพียงแต่นำผลการพิสูจน์สิทธิโดยการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศแล้วปรากฏว่าไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ไปดำเนินการกันเขตที่ดินของราษฎรออกจากที่ดินของรัฐ เพื่อนำไปออกโฉนดที่ดินให้เต็มทั้งแปลงตามที่ราษฎรเรียกร้องเท่านั้น การที่จะงดเว้นการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 จะต้องกระทำโดยนายกรัฐมนตรี และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ก่อน

การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 มีปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างกรมธนารักษ์และกรมที่ดิน

2.7 ปัญหาการเพิกถอนการหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ได้มีผลใช้บังคับเฉพาะกลุ่มกล่าวคือ ดำเนินการให้ราษฎรในกลุ่ม “แผ่นดินของเรา” จำนวน 1,215 แปลง ได้มีสิทธิในที่ดินอย่างถูกต้องเพียงกลุ่มเดียว แต่ในขณะเดียวกันให้ราษฎรที่อยู่นอกกลุ่มแผ่นดินของเรายังคงต้องพิสูจน์สิทธิการครอบครองตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ภายใต้มาตรการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้นหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนัยมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 แล้ว จะเกิดปัญหาความเสมอภาคและอาจเป็นการเลือกปฏิบัติขัดกับมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.8 ปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง

ผลของคำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลก คดีปกครองคดีหมายเลขแดง ที่ 146/2555 ได้กำหนดคำบังคับให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาเป็นต้น ไปจนถึงวันที่คำพิพากษานั้น ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับ หรือคดีเสียอย่างใดก็ดี หากเป็นกรณีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ต้องรอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์หรือถ้ามีการอุทธรณ์ ต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด แต่เนื่องจากคำพิพากษาได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ มีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการ

เพิกถอนการหวงห้ามโดยการกั้นเขตพระราชฤกษ์ฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 ตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ของกรมธนารักษ์ และดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเพื่อพิจารณาออก โฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด แต่คำพิพากษาดังกล่าวไม่มีผลผูกพันต่อกรมธนารักษ์และราษฎรรายอื่นที่ไม่ได้เข้ามาเป็นคู่ความซึ่งถือว่าเป็นบุคคลภายนอกคดี ผลของคำพิพากษาย่อมไม่มีผลผูกพันให้เจ้าพนักงานที่ดินต้องปฏิบัติตาม หากจะให้คำพิพากษามีผลผูกพันคู่กรณีทั้งหมดในคดี ก็จะต้องให้ราษฎรรายอื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินต่อศาลปกครองเป็นรายบุคคลหรือรวมกลุ่มกันยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพื่อให้คำพิพากษามีผลผูกพันคู่กรณีทั้งหมดในคดีด้วย เมื่อกรมธนารักษ์ได้ยืนยันว่าไม่สามารถดำเนินการเพิกถอนการหวงห้ามโดยการกั้นเขตพระราชฤกษ์ฎีกาฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ได้ มีผลทำให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวได้เช่นกัน



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

รัฐอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 เนื้อที่ประมาณ 100,000 ไร่ โดยมีวัตถุประสงค์ใช้ในราชการทหาร ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2479 เมื่อกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก) ได้ใช้พื้นที่ดังกล่าวแล้ว ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้เปลี่ยนสถานะจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ซึ่งการสงวนหวงห้ามดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปที่มีในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมัน ที่เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองในการตรากฎหมายที่จะกำหนดที่ดินให้เป็นที่ดินหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

ข้อพิจารณาจากการที่รัฐได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 ใช้บังคับ ผลในทางกฎหมายที่ตามมาก็คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามรูปแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาย่อมตกอยู่ในบังคับการหวงห้ามและผู้ใดจะเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 4 แต่ในข้อเท็จจริง ก่อนการประกาศหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว รัฐไม่ได้เข้าไปสำรวจที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกาว่ามีราษฎรครอบครองทำประโยชน์ก่อนการประกาศหวงห้ามหรือไม่ หากมีการสำรวจและพบว่า มีราษฎรอยู่มาก่อนการหวงห้าม แม้ราษฎรจะไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินก็ตาม ที่ดินของราษฎรก็ไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่อยู่ในบังคับการหวงห้ามตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 แต่อย่างใด เมื่อภายหลังการประกาศหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาและทางราชการได้ใช้ที่ดินที่ประกาศสงวนหวงห้ามตามวัตถุประสงค์แล้ว รัฐก็ไม่เคยควบคุมดูแลที่ดินของรัฐกลับปล่อยปละละเลยให้ราษฎรเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเวลานานจนกลายเป็นชุมชนหนาแน่น

จนรัฐไม่สามารถที่จะกลับเข้าไปใช้ประโยชน์ได้อีก ต่อมารายฐรในชุมชนได้รวมตัวกันขึ้นและกล่าวอ้างกับรัฐว่า บรรพบุรุษของตนได้ครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศสงวนหวงห้ามและชุมนุมเรียกร้องต่อทางราชการ เพื่อขอให้รับรองสิทธิในที่ดิน โดยให้ออก โฉนดที่ดินให้ แม้รัฐจะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ของรัฐ พ.ศ.2545 ขึ้นมาเพื่อพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐโดยการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศตามมาตรการ กพร. และกรมที่ดินได้วางแนวทางการออกหนังสือ แสดงสิทธิที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ โดยก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กพร. จังหวัด) เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามอำนาจหน้าที่ ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) กำหนดค้ตาม แต่รายฐรไม่มีความเชื่อมั่นในกระบวนการพิสูจน์สิทธิโดยวิธีนี้

จากการวิเคราะห์ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 ประสบปัญหาอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหลายประการที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและการออกโฉนดที่ดิน ปัญหาการออกกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามครอบคลุมพื้นที่จำนวนมาก ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 การพิสูจน์ว่ารัฐหรือรายฐรใครบุกรุกที่ดินของใคร ปัญหาเกี่ยวกับการแสวงหาพยานเอกสารและพยานบุคคล ปัญหาการพิสูจน์สิทธิด้วยการอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ ปัญหาการตีความตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ปัญหาการเพิกถอนการหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552 เป็นการเลือกปฏิบัติขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง เป็นกรณีที่มีประเด็นเงื่อนไขของกฎหมายที่มีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวพันกับกฎหมายหลายฉบับและตลอดจนความไม่ชัดเจนของมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาแก้ไขปัญหา ทำให้การแปลความกฎหมายและการตีความมติคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้ในการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของรายฐรในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 ไม่สัมฤทธิ์ผล

2. ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้สรุปปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 ซึ่งเป็นปัญหาที่มีกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎรเป็นระยะเวลายาวนานประมาณเกือบ 10 ปี และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีปัญหาในทางด้านข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติไม่เป็นในแนวทางเดียวกัน ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติไม่ได้ และจากการศึกษาการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฟิลิปปินส์ พบว่ารัฐจะออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินให้แก่ประชาชนในพื้นที่ที่มีสิทธิครอบครองมาก่อนการประกาศหวงห้าม เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ที่ออกกฎหมาย The Indigenous Peoples' Act (IPRA) เพื่อคุ้มครองสิทธิที่ดินที่เป็นพื้นที่เขตแดนบรรพบุรุษชนพื้นเมือง และรัฐจะไม่ออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในที่ดินของรัฐหรือในที่ดินหวงห้ามแก่ประชาชน เว้นแต่รัฐจะให้ความยินยอมให้ประชาชนครอบครองที่ดินของรัฐ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กฎหมาย The Homestead Act ยินยอมให้ประชาชนได้ตั้งถิ่นฐานอพยพเข้าไปอยู่และให้สิทธิในการทำฟาร์มในพื้นที่ของรัฐ จากการศึกษากฎหมายฝรั่งเศส เยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ และกฎหมายไทย และการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.2479 ในบทที่ 2 – บทที่ 4 ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตหวงห้าม ดังนี้

2.1 ปัญหาบทกฎหมายตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีความไม่ชัดเจนในเรื่องพื้นที่ที่สามารถทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตหวงห้ามได้หรือไม่ เนื่องจากมาตรา 58 วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัด ที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

ฯลฯ

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์พื้นที่ต้องห้ามแต่เพียงไม่ให้เกิดการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ป่าไม้เท่านั้น แต่ไม่ได้ห้ามไม่ให้เข้าไปทำการเดินออกโฉนดที่ดินในที่ดินของรัฐประเภทอื่น จึงมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ยกเว้นพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก ซึ่งการที่เข้าไปเดินสำรวจนั้นพื้นที่ที่ดินของรัฐนั้นอาจเกิดจาก

ปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ปัญหาการขีดหรือไม่ขีดเขตที่ดินของรัฐ หรือปัญหาพื้นที่ทับซ้อนต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมาย ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การร้องเรียนขอความเป็นธรรม ปัญหาข้อถกเถียงระหว่างรัฐกับราษฎร ใครมีสิทธิดีกว่ากัน ดังเช่น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้กรมที่ดินเข้าไปเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอโกรกพระ อำเภอพยุหะคีรี จังหวัด นครสวรรค์ พ.ศ.2479 เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร เป็นการเดินสำรวจออกโฉนด ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ซึ่งเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ ในราชการกระทรวงกลาโหม ถือเป็น การเข้าดำเนินการโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดๆ รองรับ เมื่อทำการรังวัดเสร็จแล้วไม่สามารถดำเนินการใดๆ ต่อไปได้ โดยเฉพาะที่ดินที่ไม่มีหลักฐานและ ที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) แต่เป็นการได้มาซึ่งที่ดินภายหลังการ ประกาศหวงห้าม ทำให้การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไม่มีผลให้ได้สิทธิในที่ดินตาม กฎหมาย การเข้าไปดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในที่สงวนหวงห้าม ไม่สามารถ ดำเนินการได้เนื่องจากต้องห้ามตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (4) และการดำเนินการเดินสำรวจฯ ในพื้นที่หวงห้ามยังไม่เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดพื้นที่ก่อน ทำการเดินสำรวจฯ เพื่อมิให้มีการรังวัดออกโฉนดที่ดิน รุกกล้าหรือทับที่ดินของรัฐ ตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0625/ว 2695 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2536 เรื่อง การกำหนดพื้นที่ที่จะเดิน สำรวจออกโฉนดที่ดิน และหนังสือกรมที่ดินอื่นๆ ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติห้ามมิให้มีการ เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินรุกกล้าหรือทับที่ดินของรัฐ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถ พิจารณาดำเนินการให้การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของ ทางราชการได้ เนื่องจากการมีแรงกดดันไม่ว่าจากทางใดก็ตาม และส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างรัฐกับราษฎร เนื่องจากเมื่อทำการรังวัดแล้วไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ประชาชน เกิดความผิดหวังและมีความรู้สึกในทางลบต่อหน่วยงานรัฐ เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของ รัฐด้วยกันเอง เนื่องจากต่างฝ่ายต่างก็ยึดถือกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่ต่างกัน รัฐต้อง สูญเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการที่ไม่เป็นคุณต่อรัฐและราษฎรและจะต้อง สูญเสียงบประมาณเพิ่มเติมหากจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ในการสอบสวนเพื่อให้เกิดความถูกต้องชัดเจน ทั้งในด้านการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาสถานะของที่ดิน และในส่วนของ ความรับผิดชอบทางวินัย และอาญา การยกเลิก เพิกถอน เรื่องราวการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

หรือการดำเนินการใดๆ ถ้าเข้าไปไม่เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการ ทำให้ราษฎรได้รับความเดือนร้อน เสียหาย อาจทำให้กรมที่ดินและผู้เกี่ยวข้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ให้มีการชดเชยค่าเสียหายและรับผิดชอบทางอาญาได้

จากผลการศึกษาที่ค้นพบ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเรื่องพื้นที่ที่ดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเจาะจงในพื้นที่ป่าไม้ โดยแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้กำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐและต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น

ฯลฯ

ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ผลที่ได้จากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ก็คือ สามารถแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน ไม่ต้องเข้าไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจากเดิมที่ห้ามเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ถาวร เป็นห้ามมิให้เข้าไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ดินของรัฐหรือที่หวงห้ามทุกประเภท เพราะพื้นที่ดังกล่าวไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินได้ สอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศที่ไม่มีการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในที่ดินของรัฐหรือในที่หวงห้ามแก่ประชาชน อีกทั้งเป็นการตัดปัญหาเรื่องการร้องเรียนของประชาชนที่ต้องการให้ออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในที่ดินของรัฐหรือในที่หวงห้าม ผลของการเข้าไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนตามข้อร้องเรียน ทำให้กรมที่ดินต้องแบกรับภาระการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพียงหน่วยงานเดียวทั้งๆ ที่พื้นที่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 เป็นพื้นที่ราชพัสดุโดยมีกรมธนารักษ์และกองทัพบกเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่อยู่ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาการร้องเรียนของราษฎรที่ผ่านมาของกรมที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จและเกิดความขัดแย้งในเรื่องการตีความปัญหาข้อกฎหมายระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้มีความชัดเจนในพื้นที่ที่ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและทำให้เจ้าหน้าที่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนได้ถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งเป็นการไม่ให้เกิดความเสี่ยงแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องรับผิดชอบ

ทางวินัยและอาญา จากการยกเลิกเรื่องราวการเดินทางออกโฉนดที่ดินหรือเพิกถอน โฉนดที่ดิน และเป็นการป้องกันไม่ให้มีแรงกดดันจากที่ใดๆ ก็ตามที่สั่งการให้เข้าไปทำการเดินทางออกโฉนดที่ดินต่างๆที่ทราบว่า ที่ดินเป็นที่หวงห้ามไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้และทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณแก่ทางราชการเป็นจำนวนมากในการเข้าไปเดินทางออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น หากจะแก้ไขปัญหาเรื่องการร้องเรียนของประชาชนที่ต้องการให้ออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในที่ดินของรัฐ รัฐจะต้องดำเนินการให้พื้นที่ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินพ้นจากการเป็นที่ดินของรัฐหรือพ้นจากการเป็นที่หวงห้ามเสียก่อน ซึ่งได้เสนอแนะไว้ในข้อ 2.2

2.2 ประเด็นปัญหาที่รัฐได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 สืบเนื่องจากรัฐได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามเพื่อใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการผืนใหญ่ครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้างขวางและอาจทับที่ดินทำกินของราษฎรที่ได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว หรือเมื่อได้ประกาศสงวนหวงห้ามแล้วทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้าม ต่อมาภายหลังทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้าม จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นระยะเวลานาน จนการเป็นชุมชนและยากต่อการบังคับใช้กฎหมายและการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าระหว่างรัฐกับประชาชนครอบครองที่ดินก่อนกัน การแก้ไขปัญหาในประเด็นดังกล่าวนี้จึงขอเสนอให้รัฐจำแนกที่ดิน (Zoning) ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินดังกล่าวออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก ที่ดินสงวนหวงห้ามที่รัฐมีความจำเป็นต้องใช้เพื่อประโยชน์ทางราชการอย่างแท้จริง และส่วนที่สอง ที่ดินที่รัฐไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินได้

2.2.1 ที่ดินสงวนหวงห้ามที่รัฐมีความจำเป็นต้องใช้เพื่อประโยชน์ทางราชการอย่างแท้จริง หน่วยงานของรัฐที่ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรเข้าไปบุกรุกที่ดินที่หวงห้ามอีก หากราษฎรฝ่าฝืนก็จะต้องใช้ดำเนินคดีตามกฎหมาย และรัฐไม่ควรที่จะใช้มาตรการทางการบริหารหรือมาตรการทางการเมืองโดยหวังผลต่อคะแนนเสียงของกลุ่มราษฎรผู้ร้องเรียนในการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพราะจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายหย่อนประสิทธิภาพลง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้สิ้นสุดและลุกลามเป็นปัญหาใหญ่ที่ไม่อาจแก้ไขได้ เพราะการใช้มาตรการทางการบริหารหรือมาตรการทางการเมืองอาจทำให้เกิดเป็นกรณีตัวอย่างว่ามีกฎหมายแล้วไม่สามารถบังคับใช้ได้และเกิดปัญหาลุกลามไปในที่ดินของรัฐแปลงอื่นๆ ต่อไปได้

2.2.2 ที่ดินที่รัฐไม่มีความจำเป็นที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือไม่สามรถเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ เนื่องจากราษฎรได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินจนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยทำกินรัฐ (โดยกรมธนารักษ์) ควรที่จะเสียดละที่ดินดังกล่าวนี้ให้แก่ราษฎร โดยการออกพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518²⁷ โดยไม่ต้องมีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ราษฎรจะต้องแสวงหาพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคล พยานเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นๆ อีก โดยมีกฎหมายยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการในส่วนที่ไม่ได้ ใช้ประโยชน์หรือไม่สามรถใช้ประโยชน์ได้อีกแล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ราษฎรให้ได้มีสิทธิทำกินในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายและทำการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเพื่อการให้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎรตามกฎหมายและระเบียบวิธีการต่างๆ ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และการลดความขัดแย้งในกรณีพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐ และกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง

เมื่อทางราชการได้ตรากฎหมายเพิกถอนที่หวงห้ามแล้ว ทำให้สถานะที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า กรมที่ดินก็สามารถจัดให้มีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนต่อไปได้ ซึ่งกรณีนี้คล้ายกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ออกกฎหมาย The Homestead Act ยินยอมให้ประชาชนได้ตั้งถิ่นฐานอพยพเข้าไปอยู่และให้สิทธิในการทำฟาร์มในพื้นที่ของรัฐ

2.3 การแก้ไขปัญหาราษฎรถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐทุกประเภท ให้มีความมั่นคงยั่งยืน ก็คือ ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ผู้วิจัยขอเสนอแนะ การแก้ไขปัญหการบริหารจัดการที่ดินของรัฐให้ได้เป็นผลสำเร็จและเป็นรูปธรรม ควรมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐทั้งหมดให้เหมาะสมกับและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและในอนาคต ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 กำหนดให้ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในด้านการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและ

²⁷ มาตรา 9 ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

วิธีชุมชนท้องถิ่น กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีที่ดินเพื่อใช้ประกอบการเกษตรอย่างทั่วถึงและแนวนโยบายของรัฐบาลด้านนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เรื่อง การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยการปฏิรูปการจัดที่ดิน โดยให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ดังนั้น รัฐจึงควรปรับปรุงวิธีการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แน่นอนชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และกำหนดให้สิทธิในที่ดินเป็นระบบเดียวกันและเท่าเทียมกัน เพื่อให้การใช้ที่ดินของรัฐ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน โดยผลัดกัน ร่าง พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ที่อยู่ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับต่อไป²⁸

หาก ร่าง พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ออกบังคับใช้เป็นกฎหมาย จะส่งผลดีต่อการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นอย่างมาก โดยมีประเด็นนำมาเปรียบเทียบกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในปัจจุบันดังนี้

2.3.1 โครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและอำนาจหน้าที่

ในปัจจุบัน โครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินมีหลายหน่วยงานสามารถโครงสร้างองค์กรแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ องค์กรที่กำหนดนโยบายที่ดิน และองค์กรที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับที่ดิน

1) องค์กรที่กำหนดนโยบายที่ดิน ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการโดยมีรัฐมนตรีว่าการแต่ละกระทรวงที่คณะกรรมการต่างๆ สังกัดอยู่เป็นประธานคณะกรรมการ ที่จัดตั้งตามกฎหมายในแต่ละฉบับ ที่ให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ระเบียบคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน เช่น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายที่ดิน มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนและสงวนรักษาที่ดินของรัฐ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย มาตรการ แนวทางในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน ฯลฯ คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน จัดตั้งตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 มีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดินและการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน คณะกรรมการที่ราชพัสดุ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการ

²⁸ หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คำนวณมาก ที่ นร 0404/12980 ลงวันที่ 26 กันยายน 2556

ในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ นอกจากนี้ยังมี คณะกรรมการอีกหลายคณะที่จะไม่กล่าวถึง

2) องค์กรที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่ดิน มีหน่วยงานระดับกระทรวง กรมที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับที่ดิน เช่น กระทรวงมหาดไทย มีกรมที่ดิน กรมการปกครอง กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงการคลัง มีกรมธนารักษ์ และมีหน่วยงานของรัฐอื่นๆอีก

จากโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในปัจจุบัน กระจัดกระจายอยู่ในหลายกระทรวงและหลายกรม มีกฎหมายใช้บังคับหลายฉบับแตกต่างกันออกไป มีการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานที่ดินบางหน่วยงานซ้ำซ้อนกัน โดยมีข้อสังเกตว่า องค์กรประกอบของคณะกรรมการแต่ละชุด จะมีผู้แทนของส่วนราชการโดยตำแหน่งเข้าไปเป็นกรรมการ มีสัดส่วนของผู้แทนภาคประชาชนน้อยมาก ทำให้การเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐมีแต่ภาครัฐ จึงทำให้ทิศทางการกำหนดนโยบายที่ดินของรัฐไม่เป็นเอกภาพและรูปธรรมชัดเจนสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

สำหรับ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายกลางที่ใช้ได้กับที่ดินของรัฐทุกประเภท โดยมีคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ และจำแนกที่ดินสงวนหวงห้ามให้ชัดเจน เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทำให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีระบบและมีนโยบายที่เป็นเอกภาพ นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐยังมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อให้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎร หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ให้ยุติลง และมีการกระจายอำนาจให้ผู้แทนท้องถิ่นและผู้แทนภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ แต่มีอำนาจเฉพาะในเขตจังหวัดนั้นๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานจะทำให้สามารถตัดสินใจด้านนโยบายที่ดินได้อย่างรวดเร็ว

2.3.2 การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

1) การจัดการที่ดินสงวนหวงห้าม

กฎหมายที่ใช้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือที่สาธารณประโยชน์ต่างๆ มีอยู่หลายฉบับได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการที่ดินแตกต่างกัน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติแตกต่างกันไป การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนการให้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎรตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็แตกต่างกันทั้งการให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชนและใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยจะยกตัวอย่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินประมาณ 3-4 หน่วยงาน อาทิเช่น

ก. กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่ให้สิทธิกับบุคคลที่ถือครองที่ดิน โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือที่ครอบครองที่ดินภายหลังวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ซึ่งเป็นวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และเป็นการให้สิทธิในที่ดินเป็นไปอย่างอิสระ หากการได้สิทธิในที่ดินของราษฎรนั้นถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นการอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ไร้ที่ดินทำกิน โดยการออก ส.ป.ก. 4-01 ที่ดินที่จะปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่พื้นที่ได้รับมอบจากกรมป่าไม้

ค. กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มีอำนาจหน้าที่ในคุ้มครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดโดยเฉพาะที่หลวงหวงห้ามและมีพื้นที่รับผิดชอบอยู่เป็นจำนวนมากหลายล้านไร่ กระจายอยู่ทั่วประเทศในเขตเมืองและเขตชนบทที่เป็นเกษตรกรรม ส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่มีผู้บุกรุกถือครองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก เช่น ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางน้ำโพ อำเภอโกรกพระ อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยนี้

ง. กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ในอดีตเคยจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในรูปหมู่บ้านป่าไม้ หมู่บ้านสวนป่า ด้วยการออกหนังสือสิทธิทำกินในเขตป่าไม้ (สทก.) ให้ ปัจจุบันไม่ได้ออกหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่ได้มอบให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการจัดที่ดิน

จ. กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่อาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีในการดูแลรักษาป่าไม้ถาวรและจำแนกประเภทที่ดิน ให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดและพัฒนาที่ดินให้มีประสิทธิภาพในการทำเกษตรกรรม

จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่กล่าวมา มีข้อสังเกตเห็นได้ว่า มิได้มีอำนาจหน้าที่ภารกิจหลักในการจัดการและบริหารเกี่ยวกับที่ดินโดยตรง แต่เป็นภารกิจในลำดับรองลงไป หากรัฐมีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องการจัดการและบริหารที่ดินไปกระทบต่อนโยบายหลักของกระทรวงที่รับผิดชอบ ผู้มีอำนาจของกระทรวงเหล่านั้นก็จะต้องเลือกภารกิจของกระทรวงเป็นหลัก เช่น การแก้ไขปัญหาเรื่องราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ร้องเรียนขอให้ออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479 ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ให้เพิกถอนการหวงห้ามโดยการกันเขตที่ดินของราษฎรออกจากเขตพระราชกฤษฎีกาฯ เพื่อให้ที่ดินกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เพื่อให้กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ไปดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรต่อไปตามภารกิจของกระทรวงมหาดไทย แต่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ไม่สามารถดำเนินการเพิกถอนการหวงห้ามได้โดยอ้างเหตุผลว่า ไม่เคยมีการเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินของรัฐนำไปให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชน มีแต่การเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินของรัฐและนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐเท่านั้น และการเพิกถอนการหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะไปกระทบกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุแปลงอื่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้รัฐมีนโยบายที่ดินที่จะให้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎรแล้ว แต่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ก็เลือกภารกิจหลักตามกฎหมายในการคุ้มครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุ โดยไม่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้การแก้ไขปัญหาให้แก่ราษฎรไม่ประสบความสำเร็จและกลายเป็นความขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองที่ต่างก็ถือกฎหมายกันคนละฉบับและกลายเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนมาก จนไม่สามารถใช้กฎหมายแต่ละฉบับที่หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัตินำมาแก้ไขได้และบานปลายมากจนเป็นปัญหาทางการเมืองที่นับวันแต่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

สำหรับ ร่าง พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ พ.ศ. ... ได้กำหนดให้ คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ ได้รวบรวมข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและได้จำแนกที่ดิน สามารถพิจารณาได้ว่าที่ดินบริเวณใดที่มีความจำเป็นต้องสงวนหวงห้ามก็จะต้องรักษาไว้ และหากที่ดินบริเวณใดมิได้มีการใช้หรือไม่สามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวดำเนินการเพื่อจัดที่ดินให้ประชาชนต่อไปได้ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิกถอนที่ดินสงวนหวงห้ามที่อยู่ในความดูแลรักษาของหน่วยงานใด

หน่วยงานนั้นมีหน้าที่ เพิกถอนการหวงห้ามตามกฎหมายนั้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิกถอนที่ดินสงวนหวงห้าม เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาโดยภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ถือว่าเป็นการไม่ให้หน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาที่ดินสงวนหวงห้ามได้แย้ง เพราะหากไม่มีการออกกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐและไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ จึงมีประเด็นที่พิจารณาต่อไปว่า หาก ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ พ.ศ. ... มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ก่อนคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2552 ที่เห็นชอบในหลักการให้เพิกถอนการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2479 เพื่อให้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่สามารถอ้างเหตุขัดข้องใดๆ เพื่อไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนการหวงห้ามได้ เพราะหากไม่ดำเนินการเพิกถอนการหวงห้ามก็ถือว่าเป็นการกระทำขัดต่อกฎหมายฉบับนี้

2) การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

ปัจจุบันการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งไม่มีสถานะเป็นกฎหมายเนื่องจากเป็นระเบียบที่ออกมาจากมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตาม มาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 โดยมีคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ กำหนดมาตรการ กพร. เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ และมีคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กพร.จังหวัด) นำมาตรการ กพร. มาใช้ในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐในจังหวัดนั้นๆ การที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ทำให้ผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวไม่เป็นข้อยุติ ทำให้ราษฎรที่ไม่พึงพอใจต่อการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและไม่ยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิ

สำหรับ ร่าง พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ... ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิของบุคคลที่จะได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับสิทธิประโยชน์ในที่ดินไว้สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการพิสูจน์สิทธิให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ ไม่ว่าจะคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐจะพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์เป็นประการใด ก็ต้องถือว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมาย แม้ผลการ

พิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่สงวนหวงห้ามของรัฐเป็นประการใด ก็จะมีผลผูกพันต่อราษฎรที่จะต้องยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิตามกฎหมายด้วย

นอกจากนี้รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองและดูแลรักษาที่ดินของรัฐ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ และรัฐจะต้องมีมาตรการบังคับการใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยการดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐทั้งในคดีปกครอง คดีแพ่ง และคดีอาญา และรัฐควรสนับสนุนงบประมาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปกครองดูแลที่ดินของรัฐ เช่น กรมธนารักษ์ กองทัพบก ฯลฯ เพื่อจัดทำขอบเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจนและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อเป็นหลักฐานทางราชการ เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

จากข้อเสนอแนะแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยมีความหวังเป็นอย่างยิ่งว่า แนวคิดและข้อเสนอแนะต่างๆเหล่านี้ อาจจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐและราษฎร และเชื่อว่า ปัญหาการพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับราษฎรและการพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐก็คงสิ้นสุดลงอย่างถาวรไม่สามารถเกิดขึ้นได้อีก และร่วมกันพัฒนาชาติบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองสืบต่อไป



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กรมการทหารช่าง กองทัพบก (2553) รายงานการวิจัยบทเรียนการดูแลที่ราชพัสดุ
(กรณีอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี) กรุงเทพมหานคร กองทัพบก
- กองออกเอกสารสิทธิ กรมที่ดิน (2538) คู่มือการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและเปลี่ยน
น.ส. 3 ก. เป็น โฉนดที่ดิน กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร
แห่งประเทศไทยจำกัด
- คำธร คำประเสริฐ สุขเมธ งานประดับ (2552) ประวัติศาสตร์กฎหมายและระบบกฎหมายหลัก
(LW 103) กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สถาผู้แทนราษฎร ร่วมกับ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ข้อมูลการจัดการที่ดินในความปกครองดูแลใช้ประโยชน์ของกระทรวงกลาโหมและ
เหล่าทัพ เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการจัดสัมมนา เรื่องที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย
หัวใจเกษตรกร วันที่ 19 สิงหาคม 2545 เรื่องที่ 5 หน้า 1 – 1
- จิริรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ (2552) รายงานการวิจัย มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับ
การบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเทศไทย กรุงเทพมหานคร
วิทยาลัยราชพฤกษ์
- ฉลาดาน นิลคำแหง (2543) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวน
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ภักฎิญา สิริบวรพิพัฒน์ (2555) “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายทรัพย์สิน” ใน แนวการศึกษาชุดวิชา
กฎหมายทรัพย์สินและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ชั้นสูง หน่วยที่ 1 นนทบุรี
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2555
- ไชย วิสุทธิปราณี (2552) ปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินบนเกาะตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43
(พ.ศ.2537) วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
- ตรีทศ นิโครธางกูร และคณะ (2546) รายงานการวิจัยทรัพย์สินของแผ่นดินของฝรั่งเศส
กรุงเทพมหานคร คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ธรรมรังสี วรรณโก (2539) ระบบจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน วิทยานิพนธ์
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บัญญัติ สุชีวะ (2514) คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน กรุงเทพมหานคร
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

“ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4.” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 47 ตอนที่ 442

(18 มีนาคม 2473)

“ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 71 ตอนที่ 78

(30 พฤศจิกายน 2497).

ปกรณ์ นิลประพันธ์, ชนันทน์ ศรีทองสุข และจินตพันธุ์ ทั้งบุตร เอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน
ตามกฎหมายออสเตรเลีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

<http://www.lawreform.go.th/law Document Detail> เข้าสืบค้นเมื่อ 6 สิงหาคม 2556

“พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 71 ตอนที่ 78

(30 พฤศจิกายน 2497).

“พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518.” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 102 ก

(8 ตุลาคม 2545).

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก

(24 สิงหาคม 2550)

วิษณุธรรมนาถ สุวรรณโกตา (2556) รายงานการวิจัยปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดิน
ในจังหวัดภูเก็ต กรุงเทพฯ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม
สำนักงานศาลยุติธรรม

สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม (2551) แนวทาง วิธีการ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุก
ที่ดินของรัฐ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน (2554) คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครอง
ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรุงเทพมหานคร กรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน (2554) คู่มือการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย
ตามมาตรา 59, 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร กรมที่ดิน

_____. (2552) คู่มือเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
กรุงเทพมหานคร กรมที่ดิน

_____. (2554) เอกสารการจัดการความรู้ เรื่อง การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจ
ออกโฉนดที่ดิน กรุงเทพมหานคร กรมที่ดิน

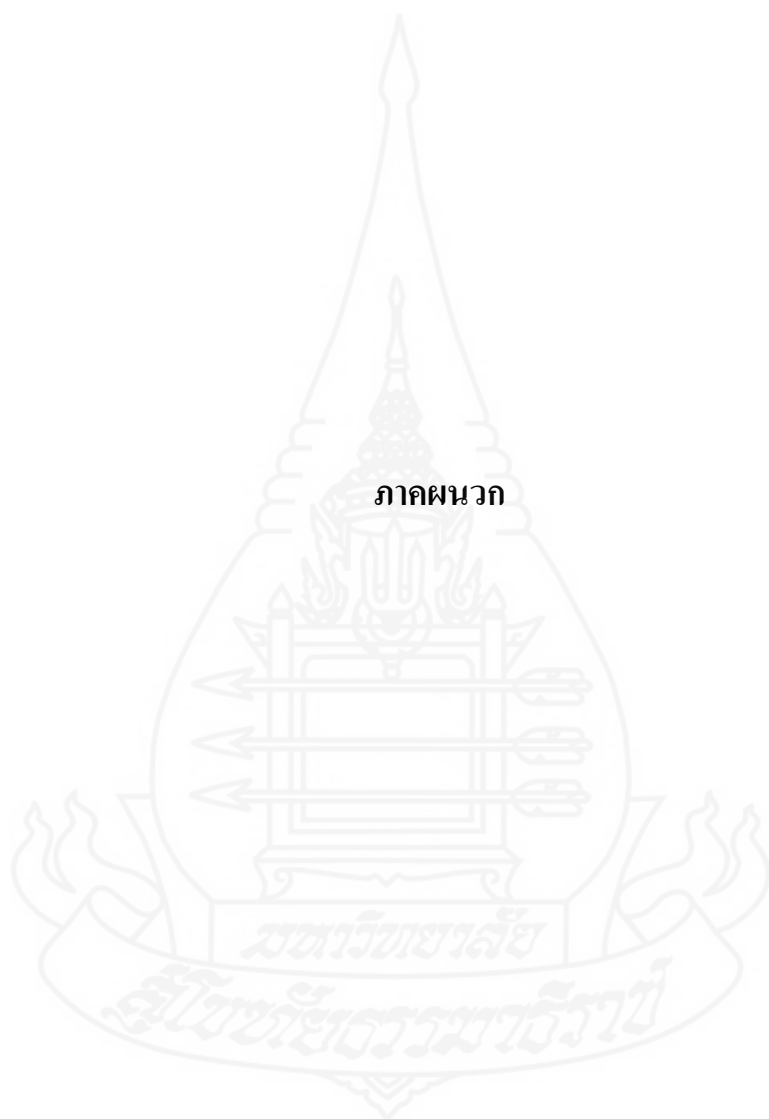
เสนีย์ ปราโมช (2551) อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์

กรุงเทพมหานคร เนติบัณฑิตยสภา

สมศักดิ์ ไตรรักษา (2552) กฎหมายเพื่อการคุ้มครองที่ดินของรัฐจากการบุกรุก วิทยานิพนธ์ปริญญา
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ (2537) การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน วิทยานิพนธ์
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

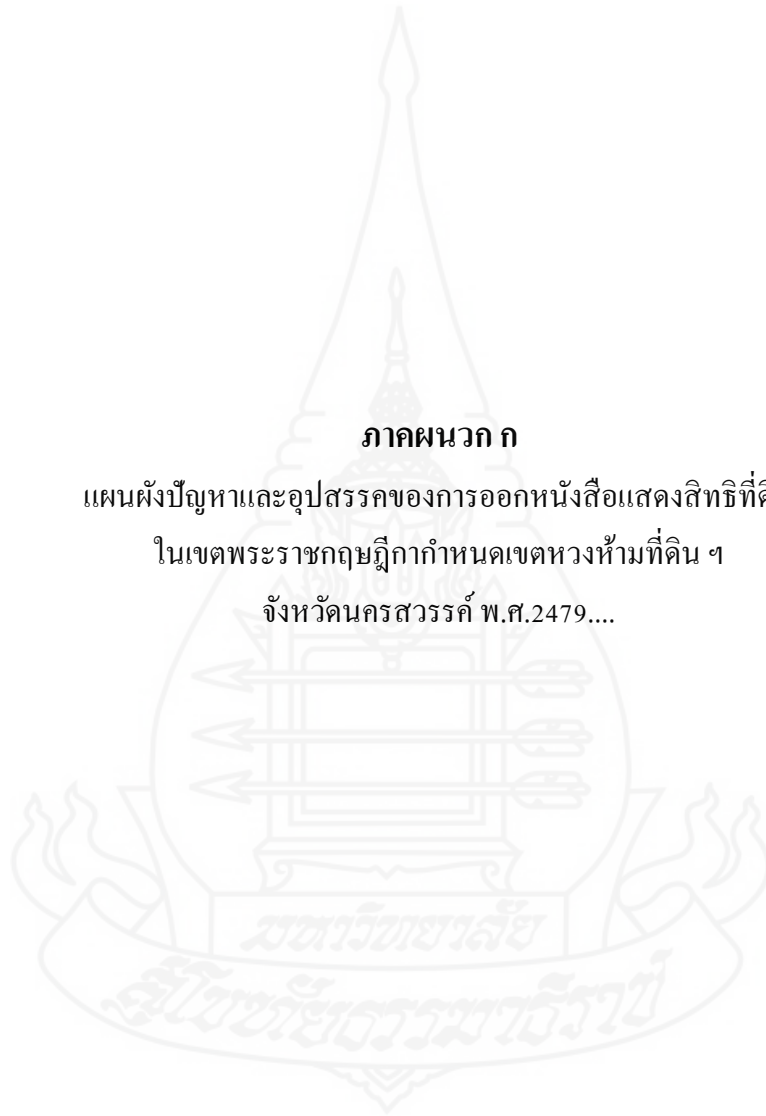


ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

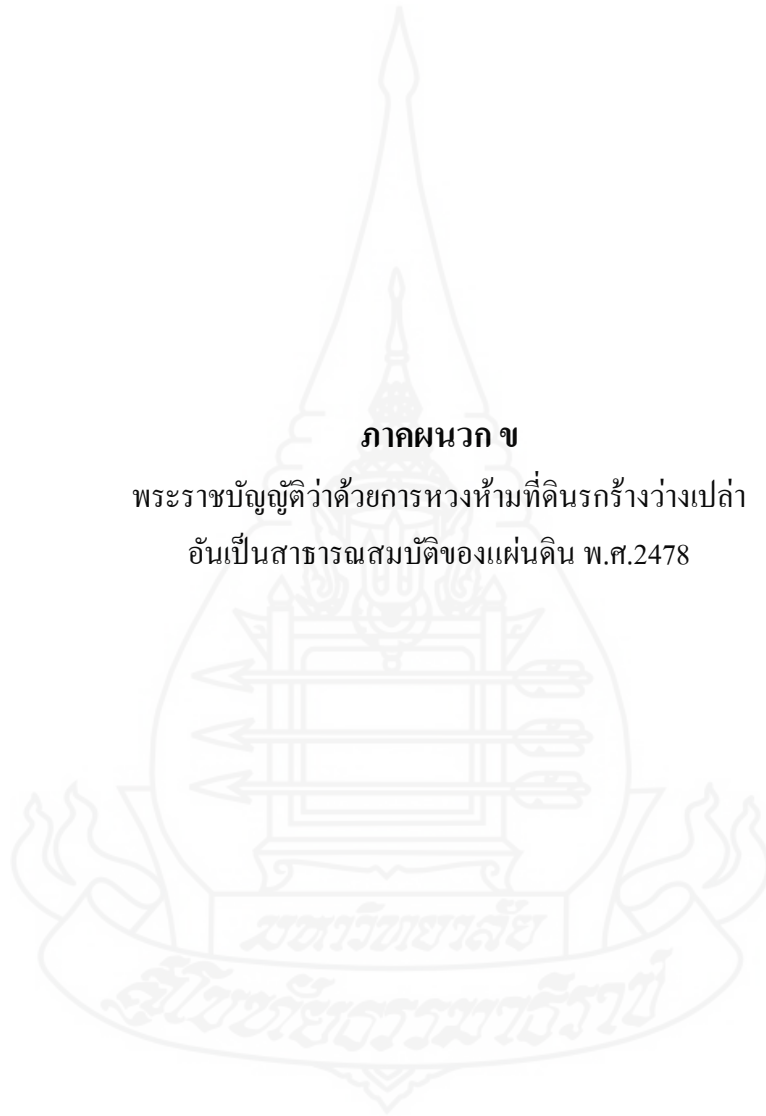
แผนผังปัญหาและอุปสรรคของการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน
ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ฯ
จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479....





ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478



พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
พุทธศักราช ๒๔๗๘

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร
ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๗๘)
อาทิตย์ทิพอาภา
พล.อ. เจ้าพระยาพิชเชนทรโยธิน
ตราไว้ ณ วันที่ ๗ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๘
เป็นปีที่ ๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรวางวิธีการหวงห้ามที่ดินรกร้าง
ว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นไว้

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและ
ยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการ
หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช
๒๔๗๘”

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

- (๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม
- (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม
- (๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ดังกล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางคงจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

มาตรา ๖ เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย ตรวจสอบได้ ไว้ ณ

- ก. ที่ทำการข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามนั้นตั้งอยู่
- ข. ที่ว่าการอำเภอหรือหอบะเบียนที่ดินในท้องที่ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามนั้น

ตั้งอยู่

๒๒๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า

มาตรา ๗ ถ้าการหวงห้ามนี้มิได้กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนหวงห้ามแต่บางส่วนให้นำบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ว่าด้วยแผนที่มาใช้ โดยอนุโลม

การถอนหวงห้ามที่ความนี้ ให้รวมถึงการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ด้วย

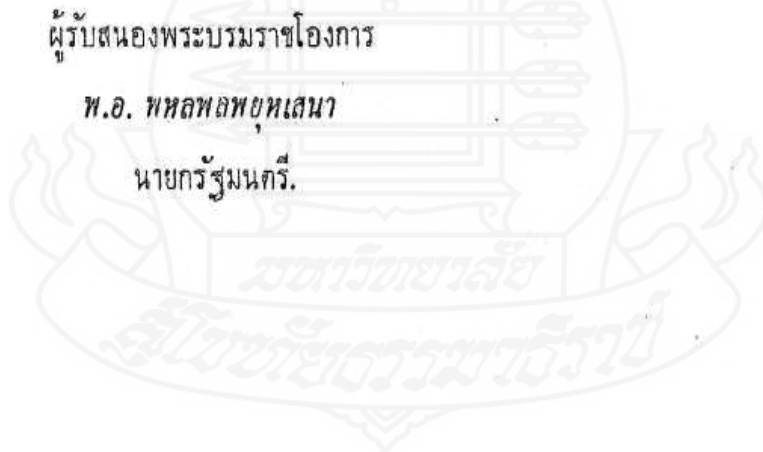
มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

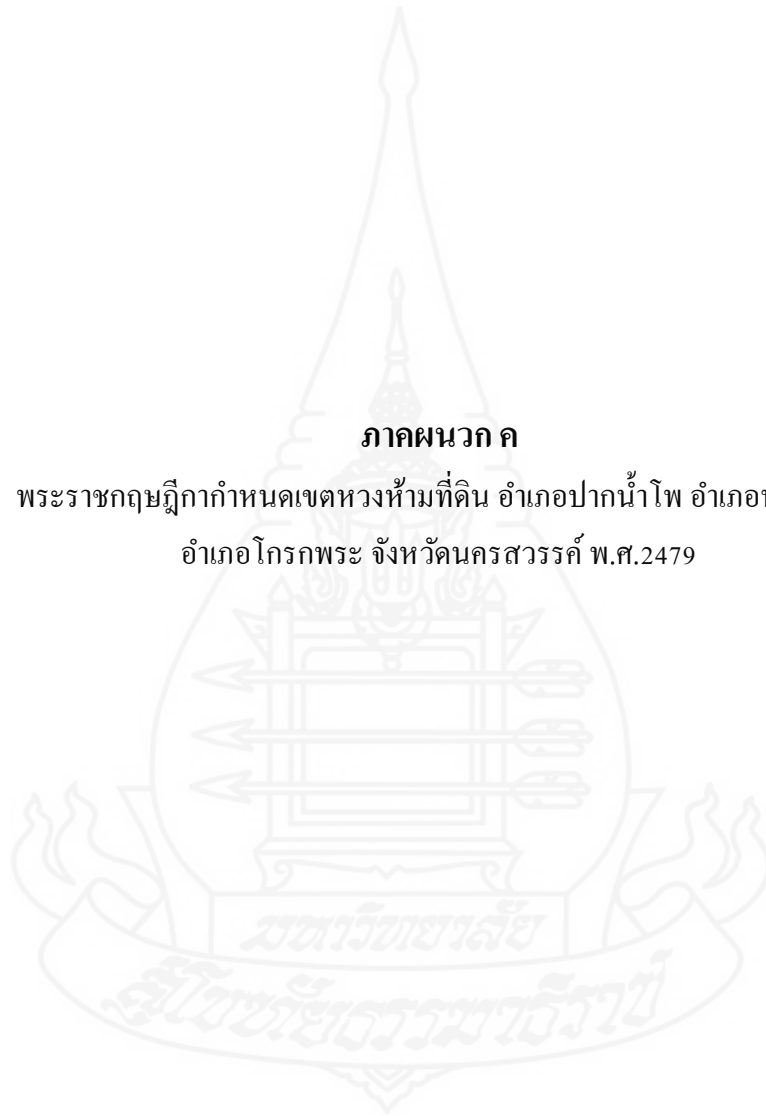
พ.อ. พหลพลพยุหเสนา

นายกรัฐมนตรี.



ภาคผนวก ก

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี
อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.2479



เล่ม ๕๓ หน้า ๓๓๔ ราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๗๕



พระราชกฤษฎีกา

กำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ
อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์
พุทธศักราช ๒๕๗๕

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร
ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๗๕)

อาทิตย์ทิพอาภา

พต. อ. เจ้าพระยาพิษเยนทร โยธิน

ตราไว้ ณ วันที่ ๒๐ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๗๕

เป็นปีที่ ๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๓ หน้า ๗๖๕

โดยที่เห็นสมควรจะกำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ สำหรับไว้ใช้ในราชการทหาร

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธย สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ จึงให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้ให้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๕๖๕”

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ผู้บังคับการมณฑลทหารบกที่ ๕ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งอยู่ภายในแนวเขตต์หวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใด

เล่ม ๕๓ หน้า ๓๓๖ ราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๗๘

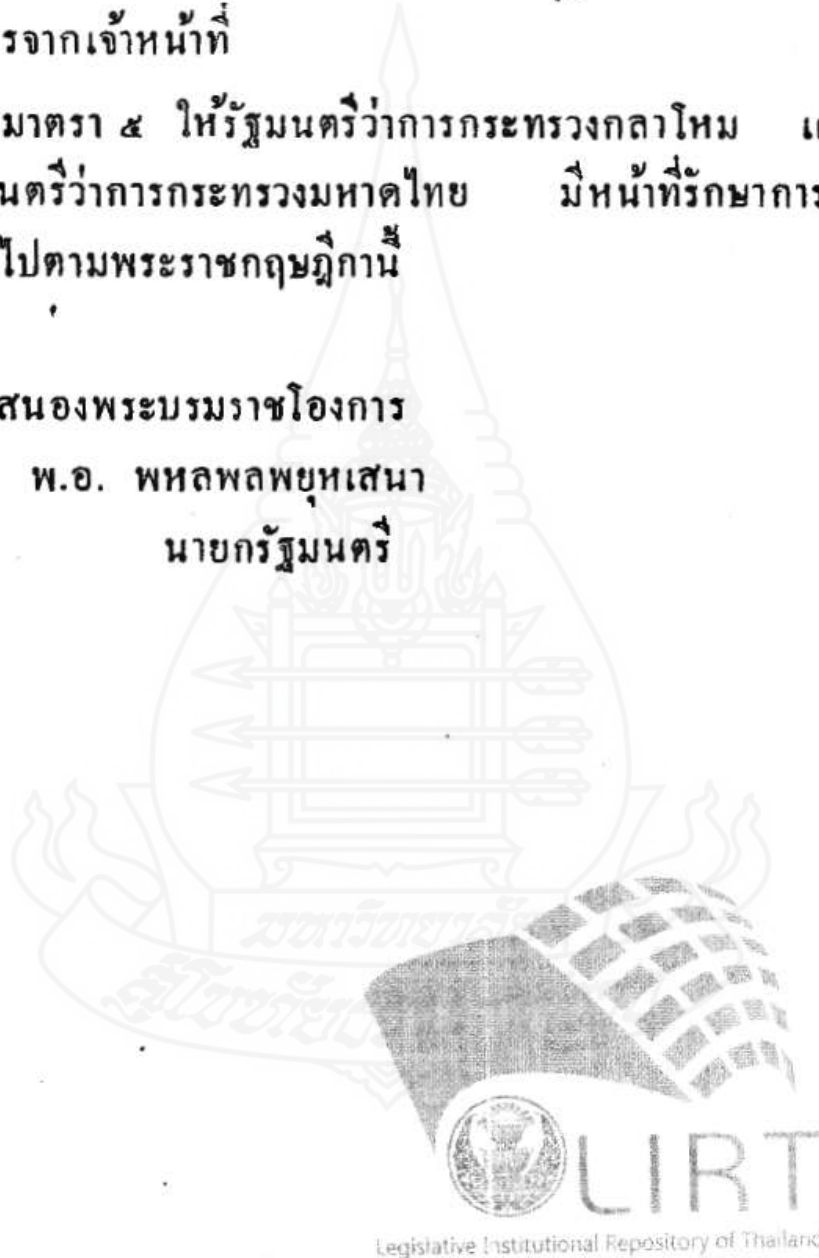
เข้าจับของหักร้าง เข้าจัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ
ในที่ดินเหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์
อักษรจากเจ้าหน้าที่

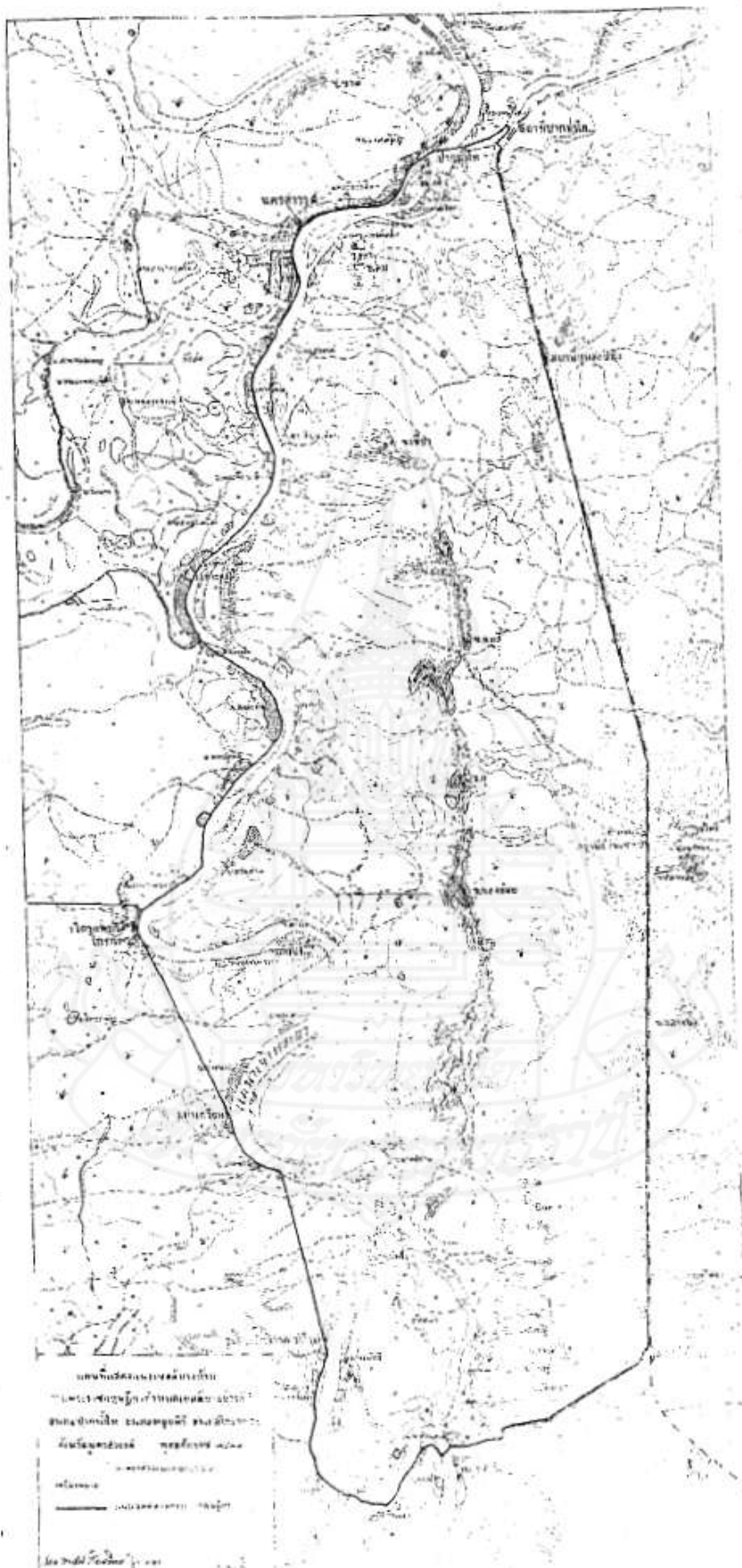
มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการให้
เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พ.อ. พหลพลพยุหเสนา

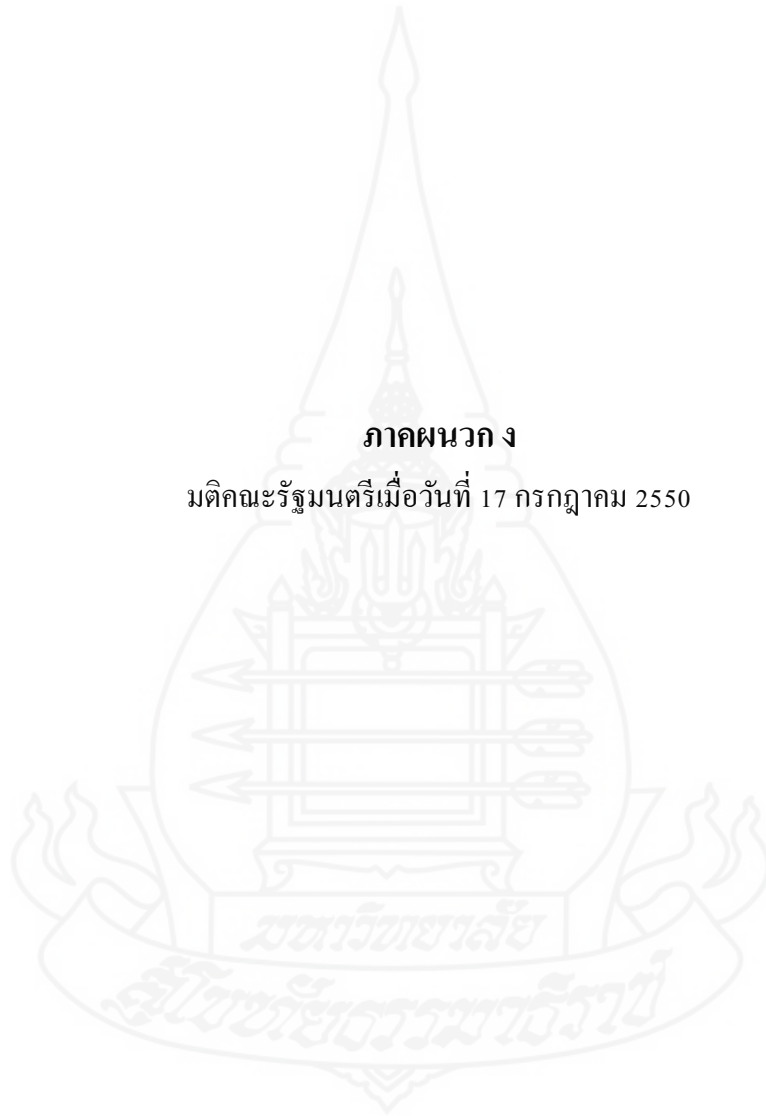
นายกรัฐมนตรี





ภาคผนวก ง

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550



ความพิสดาร
ที่ นร ๐๕๐๖/๑ ลง ๒๑๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒ สิงหาคม ๒๕๕๐

เรื่อง การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในที่ดินเขตพระราชฤทธิกำหนดเขตหวงห้าม ฯ
จังหวัดนครสวรรค์ พระพุทธศักราช ๒๕๗๔

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๗๒๔๖ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐

ตามที่ได้อ้างเรื่อง การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในที่ดินเขตพระราชฤทธิกำหนดเขตหวงห้าม ฯ จังหวัดนครสวรรค์ พระพุทธศักราช ๒๕๗๔ ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้วนั้น

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ นายวราวุธ วราภรณ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๑๐ กรมที่ดิน ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมว่า ข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเฉพาะที่อยู่ในเขตพระราชฤทธิกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พระพุทธศักราช ๒๕๗๔ ตามที่ได้หารือร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ และสำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ และได้นำหารือรองนายกรัฐมนตรี (นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แล้ว ได้ข้อยุติร่วมกันให้ปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวจากเดิม ๗ ข้อ เป็น ๖ ข้อ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ลงมติเห็นชอบแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเฉพาะที่อยู่ในเขตพระราชฤทธิกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พระพุทธศักราช ๒๕๗๔ รวม ๖ ข้อ ดังนี้

๑. ที่ดินที่ราษฎรมีหลักฐานว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการหวงห้ามตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ และได้ปฏิบัติโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมีใช้ที่ดินร้างว่างเปล่าและมีได้ตกเป็นที่หวงห้ามเมื่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้จังหวัดดำเนินการเพื่อออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินต่อไปได้

๒. ที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการหวงห้ามแต่ไม่มีหลักฐานตามข้อ ๑ ให้จังหวัดดำเนินการตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐข้อ ๑.๓ โดยในการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศให้

/พิจารณา ...

พิจารณาเป็นระวาง/หมู่บ้าน/ชุมชนกรณีมีร่องรอยการทำประโยชน์เป็นหย่อม ๆ ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของพื้นที่ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจะกำหนดให้พิจารณาให้สิทธิในที่ดินทั้งพื้นที่ที่ตรวจสอบ โดยให้ส่วนราชการดอนการหวงห้ามเฉพาะส่วนที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศสงวนหวงห้ามเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ทั้งนี้ หากมีปัญหาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในกรณีดังกล่าว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายหรือกฎที่ขัดแย้งกับแนวทางปฏิบัตินี้ด้วย

๓. ให้ กบร. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาความเห็นของ กบร. จังหวัดในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรตามข้อ ๒ ให้เป็นที่ยุติ และให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐพิจารณาให้ความเห็นชอบไปตามนั้นแล้วแจ้งให้จังหวัดทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

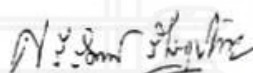
๔. ให้ กบร. ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระเบียบ หลักเกณฑ์ และแนวทางการดำเนินการรวมทั้งมาตรการและวิธีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ และเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

๕. ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการติดตามและประสานงานการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎร แล้วรายงานนายกรัฐมนตรีทราบ และเมื่อได้ดำเนินการตามวิธีการดังกล่าวมาครบ ๓ เดือนแล้ว ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการพิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีว่าสมควรจะใช้แนวทางการแก้ไขปัญหานี้กับที่ดินของรัฐแปลงอื่นหรือไม่

๖. เพื่อให้การดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของผู้ร้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๔ เดือนนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนในเรื่องงบประมาณและบุคลากรแก่ กบร. ด้วย

จึงเรียนยืนยันมา ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ



(นางศรีรัตน์ รัชูปานะ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๐๐ ต่อ ๓๓๒

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๖๔

www.cabinet.thaigov.go.th

ร.๕๖๐.๖-๖๖.๖๖

ภาคผนวก จ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหา
การบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545





**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
พ.ศ. ๒๕๔๕**

โดยที่เห็นเป็นการสมควรปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นกับเพื่อให้การประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ทั้งในทางสังคม การเมือง การปกครอง และเสริมสร้างความสมดุลมั่นคงแข็งแรงในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้ เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕”

ข้อ ๒ ให้ใช้ระเบียบนี้ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกระทรวงหรือกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สวนสาธารณะประโยชน์ และที่ราชพัสดุ
เป็นต้น

“จังหวัด” หมายความว่า กรุงเทพมหานครด้วย

ข้อ ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหากกรบุงก
ที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ประกอบด้วย

- | | |
|---|------------------|
| (๑) รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย | ประธานกรรมการ |
| (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | รองประธานกรรมการ |
| (๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | รองประธานกรรมการ |
| (๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | รองประธานกรรมการ |
| (๕) ปลัดกระทรวงกลาโหม | กรรมการ |
| (๖) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |
| (๗) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | กรรมการ |
| (๘) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| (๙) อัยการสูงสุด | กรรมการ |
| (๑๐) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ | กรรมการ |
| (๑๑) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา | กรรมการ |
| (๑๒) ผู้บัญชาการทหารบก | กรรมการ |
| (๑๓) ผู้บัญชาการทหารเรือ | กรรมการ |
| (๑๔) ผู้บัญชาการทหารอากาศ | กรรมการ |
| (๑๕) อธิบดีกรมธนารักษ์ | กรรมการ |
| (๑๖) เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
• เพื่อเกษตรกรรม | กรรมการ |
| (๑๗) อธิบดีกรมป่าไม้ | กรรมการ |
| (๑๘) อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า
• และพันธุ์พืช | กรรมการ |
| (๑๙) อธิบดีกรมการปกครอง | กรรมการ |

(๒๐) อธิบดีกรมที่ดิน	กรรมการ
(๒๑) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธาน กบร. แต่งตั้ง อีกไม่เกินสามคน	กรรมการ
(๒๒) รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รับผิดชอบ การปฏิบัติราชการ ของสำนัก แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	กรรมการ และ เลขานุการ
(๒๓) ข้าราชการสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับมอบหมายไม่เกินสองคน	กรรมการ และ ผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง
ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธาน กบร. แต่งตั้ง พ้นจากตำแหน่ง
ก่อนวาระ หรือในกรณีที่ประธาน กบร. แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้เดิมยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน
หรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้เดิม

เมื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่งหากยังมี
มิได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น
อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ข้อ ๗ นอกจากการพ้นวาระจากตำแหน่งตามวาระ ตามข้อ ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
พ้นตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ประธาน กบร. ให้ออก
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ

ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ ๘ ให้ กบร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๓) กำกับ ติดตาม ดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๔) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใด ๆ ในที่ดินของรัฐ

(๕) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงหรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของ กบร. หรือคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ที่ กบร. แต่งตั้ง

(๖) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่นๆ ตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว

(๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย

(๘) ให้หน่วยงานของรัฐและจังหวัดดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด

(๙) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

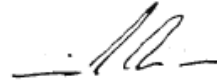
ข้อ ๙ ให้สำนักแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการของ กบร. กับให้มีอำนาจหน้าที่ประสานนโยบาย การปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบติดตาม ประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กบร. มอบหมาย

ข้อ ๑๐ การดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการตามระเบียบนี้

ข้อ ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

พันตำรวจโท



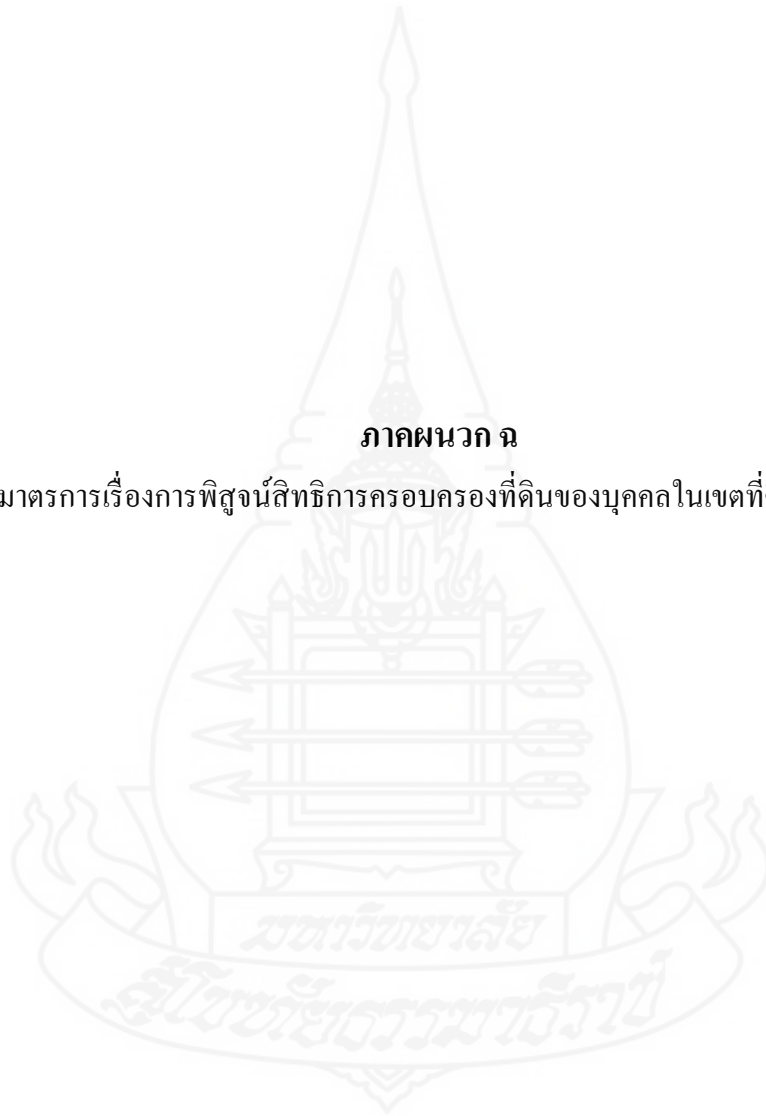
(ทักษิณ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี



ภาคผนวก จ

มาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ



มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีแนวทางดำเนินการที่ถูกต้องเป็นธรรม เป็นมาตรฐานในทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ไว้ดังต่อไปนี้

๑. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

๑.๑ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

๑.๒ เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

๑.๓ พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ ๑.๑ หรือ ๑.๒ เช่น ส.ค. ๑ หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ ก็จะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กปร. จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๓ กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑ แล้ว ปรากฏว่ามีกรณีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กพร. จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

๓.๑ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กพร. จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กพร. จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

หมายเหตุ ๑. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๕ ได้ให้คำนิยามของ "ที่ดินของรัฐ" ว่า

"ที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น"

๒. มาตรการนี้เป็นไปตามมติ กพร. ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

ภาคผนวก ข

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2552



ที่ นร ๐๕๐๕/๑๕๒๕๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินในเขตพระราชฤกษ์ที่กำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๗๕

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อ้างอิง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๓/๕๗๐๕ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือกระทรวงกลาโหม ด่วนที่สุด ที่ กท ๐๒๒๒/๑๓๑๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๐/๑๗๕๓๖ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒
๓. สำเนาหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๕/๗๒๕๔ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๒
๔. สำเนาหนังสือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๐๓/๒๒๕๕ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๒
๕. สำเนาหนังสือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๐๓/๕๕๕ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๒

ตามที่ได้เสนอเรื่อง ราษฎร “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินในเขตพระราชฤกษ์ที่กำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๗๕ ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ลงมติเห็นชอบในหลักการให้มีการเพิกถอนการหวงห้ามโดยการกันเขตพระราชฤกษ์ที่กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี-อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๗๕ ในที่ดินของราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเรื่องที่ดินในเขต

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๗๙ ขึ้นดำเนินการ และคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วม ๓ คณะ ซึ่งจังหวัดนครสวรรค์ได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของอนุกรรมการฯ ระดับอำเภอทั้ง ๓ อำเภอแล้ว นำเชื่อว่าราษฎรมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๗๙ สมควรที่จะดำเนินการให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวได้มีสิทธิในที่ดินทำกินอย่างถูกต้อง จำนวน ๑,๒๑๕ แปลง และให้กระทรวงการคลังรับไปประสานกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการเพิกถอนที่ดินที่กำหนดเป็นเขตหวงห้ามดังกล่าวตามขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ ให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ (เรื่อง การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎรในที่ดินเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ จังหวัดนครสวรรค์ พระพุทธศักราช ๒๕๗๙) รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

จึงเรียนขึ้นมายังนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ



(นายอวิชัย สวัสดิ์สาส์)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

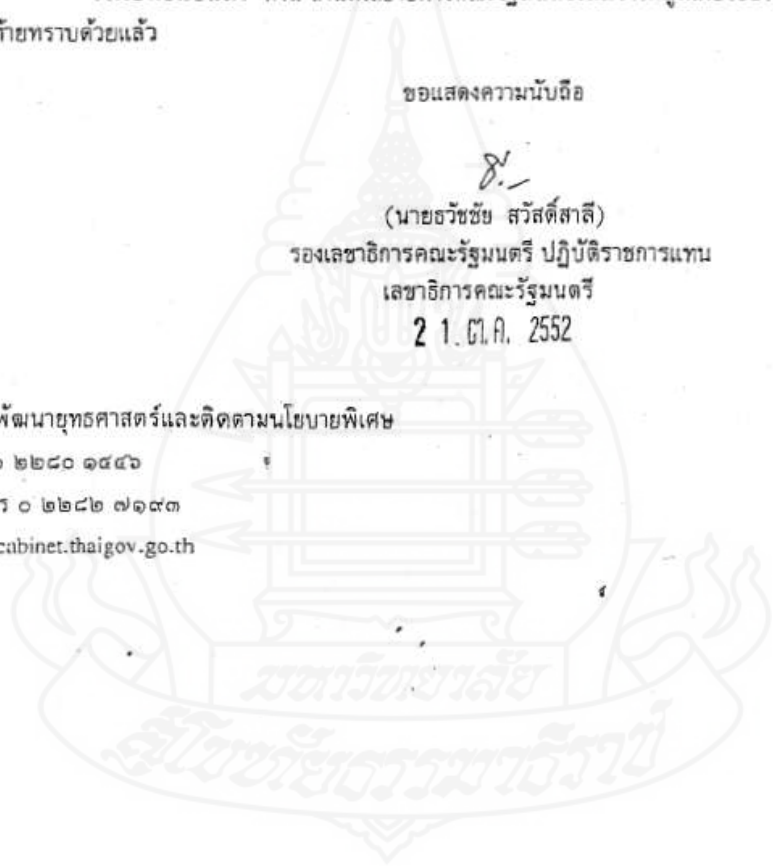
21 ต.ค. 2552

สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๑๕๔๖

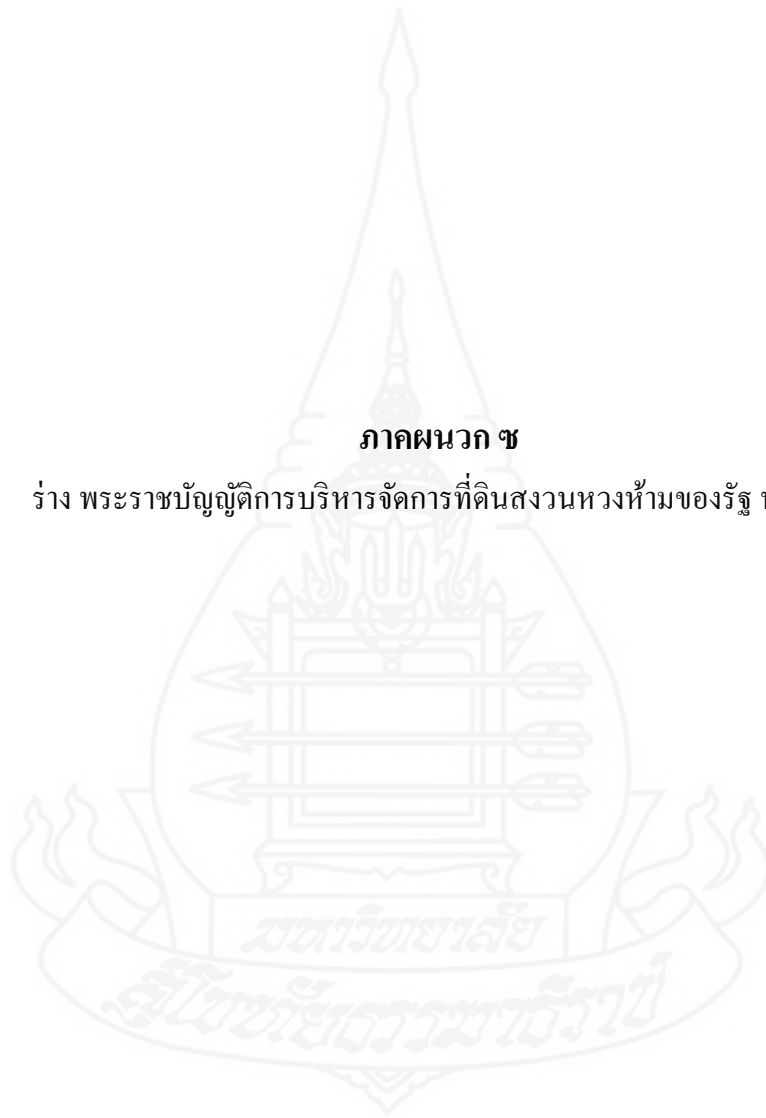
โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๗๑๙๓

www.cabinet.thaigov.go.th



ภาคผนวก ข

ร่าง พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ.



ร่าง
พระราชบัญญัติ
การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๘
ประกอบกับมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ
พ.ศ."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
พระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันยกเลิกเมื่อครบกำหนดสิบปีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้
"ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ" หมายความว่า ที่ดินของรัฐที่ได้มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย
หรือเป็นที่สงวนหรือหวงห้ามโดยสภาพการใช้ เพื่อประโยชน์ของรัฐ

"การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ" หมายความว่า การนำที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐมา
จำแนก เพื่อประโยชน์ในการใช้ที่ดิน การรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์
ที่ดินอย่างยั่งยืน หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยรัฐควบคุมการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามนโยบายและ
ยุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ที่ดิน

"การจำแนกที่ดิน" หมายความว่า การแบ่งเขตพื้นที่ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อประโยชน์ในการ
บริหารจัดการที่ดินและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความสมดุลทางธรรมชาติ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ
 “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
 “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงาน
 เจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้าม
 ของรัฐ” ประกอบด้วย

- (๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
 - (๒) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
 - (๓) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการ
 - (๔) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวง
 เกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - (๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ
 และประสบการณ์สูงเป็นที่ประจักษ์ในด้านที่ดิน การบริหารจัดการที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 กฎหมายหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เป็นกรรมการ
- ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง
 ผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งว่างอยู่ใน
 ตำแหน่งเท่าที่วาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้ง
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่โดยเร็ว
 ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ
 นั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการ
 ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๖ วรรคสอง

มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

มาตรา ๙ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อให้เห็นชอบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้เห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐแล้ว ให้คณะกรรมการรับไปดำเนินการโดยอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการใช้เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

(๒) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภทเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๓) กำหนดให้มีการจำแนกประเภทที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐและจัดทำแนวเขตที่ดินให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๔) กำหนดแผนปฏิบัติการและวิธีการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามโครงการและแผนงานในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๕) ประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อใช้ในการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน

(๗) พิจารณาอนุมัติแผนงานหรือโครงการในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการใช้เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายเสนอนายกรัฐมนตรี

(๘) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย หรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนแบบสัญญาเช่าที่จะทำกับผู้ที่มีสิทธิจะได้รับที่ดิน

(๙) ออกระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๑๐) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๑๑) ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ตลอดจนมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันกำกรุกที่ดินของรัฐ

(๑๒) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

(๑๓) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๓๐ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๓๑ เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด นายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายจำนวนไม่เกินสองคน ทนายอรรถธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด อนุรักษ์พื้นที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน

(๓) ผู้แทนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวนหนึ่งคน ผู้แทนผู้บริหารเทศบาล จำนวนหนึ่งคน และผู้แทนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหนึ่งคน

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนห้าคน ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งโดยคำนึงอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ผู้แทนกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้แทนเจ้าของหรือผู้ถือครองที่ดิน

ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

การคัดเลือกผู้แทนบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๓) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๒) ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

(๓) ดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการและแผนงานในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ และเสนองบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อคณะกรรมการ

(๔) พิสูจน์สิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการในการพิจารณาให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชนผู้มีสิทธิหรือให้ใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน

(๕) กำกับ ดูแล และติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ โครงการ และแผนงานในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ รวมทั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย

(๖) ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

(๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๓ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดโดยอนุโลม

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

หมวด ๒

การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

ส่วนที่ ๑

การจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามโดยรัฐ

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๖ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐหรือคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการ

ใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ โดยให้มีรายละเอียดในการจำแนกประเภทที่ดินให้เป็นที่ชัดเจน ลักษณะการใช้ประโยชน์ของรัฐและการใช้ประโยชน์ของประชาชนในที่ดินนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๗ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐแล้ว ให้จำแนกที่ดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามต่อไป หรือเป็นที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

(๒) ที่ดินซึ่งมิได้มีการใช้หรือไม่สามารถใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามอีกต่อไป และไม่ใช้ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

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) ทางราชการได้มีการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์มาเป็นเวลานานแล้ว และปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามนั้น และ

(๒) ที่ดินนั้นได้มีประชาชนครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่องและมีการเปลี่ยนแปลงเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๒๐ เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรกำหนดให้ที่ดินตามมาตรา ๑๘ (๒) ในพื้นที่ใดเป็นที่ดินที่จะนำมาดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ให้คณะกรรมการจัดทำโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ

การจัดทำโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบนั้น ให้คณะกรรมการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ที่ดินที่สมควรเพิกถอนการสงวนหวงห้าม และนำไปจัดกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนที่ได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินหรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่อง

(๒) ที่ดินที่ควรให้คงการสงวนหวงห้ามไว้ แต่ให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามเงื่อนไขที่กำหนด

(๓) แผนการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ในกรณีที่เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี ห้ามมิให้นำไปจัดกรรมสิทธิ์แก่ประชาชน เว้นแต่เป็นผู้ที่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าได้ครอบครองที่ดินก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๑ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐในพื้นที่ใดแล้ว ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดให้ที่ดินตามบริเวณพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิกถอนการสงวนหวงห้ามในที่ดินบริเวณใดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่เพิกถอนการสงวนหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น และเมื่อมีการเพิกถอนการสงวนหวงห้ามแล้ว ให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่นำมาจัดกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

สำหรับที่ดินที่ได้เพิกถอนการสงวนหวงห้าม แต่เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการให้สิทธิแก่ประชาชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น โดยจะนำไปจัดกรรมสิทธิ์มิได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคสาม ให้คำนึงถึงมาตรฐานการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น และคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิได้รับที่ดิน เพื่อให้ผู้ที่สมควรได้รับการช่วยเหลือได้รับที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยตามความจำเป็นแก่การครองชีพ

มาตรา ๒๒ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิของบุคคลที่จะได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

หลักเกณฑ์ และวิธีการพิสูจน์สิทธิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ การพิสูจน์สิทธิเพื่อให้กรรมสิทธิ์แก่บุคคลใดให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงของการครอบครองหรือทำประโยชน์ต่อเนื่อง แต่สำหรับการพิสูจน์สิทธิเพื่อให้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีกรรมสิทธิ์บุคคลที่จะได้รับสิทธิจะต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) บรรลุนิติภาวะ

(๓) เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่อง และไม่มีลักษณะเป็นผู้แสวงหาประโยชน์เพื่อครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๔) เป็นผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

(๕) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดได้

มาตรา ๒๓ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาหรือดำเนินการของคณะกรรมการ

(๒) เข้าไปในที่ดินเพื่อตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองหรือทำประโยชน์ที่ดินและให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในที่ดินนั้นมาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็น ในกรณี บุคคลดังกล่าวต้องให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

(๓) เข้าไปในที่ดินซึ่งได้จัดเป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่นำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย เพื่อตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ได้รับสิทธิให้ใช้เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๔ ในระหว่างที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ให้บุคคลนั้นครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ต่อไป

มาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดรายงานผลการพิสูจน์สิทธิให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติการได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ตามจำนวนเนื้อที่ดินและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่เป็นการศึกษาการครอบครองที่ดินในลักษณะเป็นชุมชน คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดเป็นผู้อนุมัติแทนได้

มาตรา ๒๖ บุคคลใดได้รับการพิจารณาให้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้มีการประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ หากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้คณะกรรมการสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินนั้นได้ และนับตั้งแต่วันที่ได้รับความสั่งให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอันจะพึงได้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๗ ในพื้นที่ใดที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใดแล้ว หากเจ้าของหรือ

ผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีที่ดินอยู่ในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐไม่ได้แจ้งจำนวนเนื้อที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ภายในระยะเวลาที่กำหนดนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิในการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

มาตรา ๒๘ ผู้ใดไม่มีสิทธิเข้าไปถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายในเขตที่ดินที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยโดยชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ต้องรื้อถอน ขนย้าย สิ่งปลูกสร้างและสิ่งอื่นออกจากพื้นที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ

หากไม่ปฏิบัติตามภายในกำหนดเวลาดังกล่าววรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นออกจากพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐได้ โดยผู้นั้นจะเรียกค่าทดแทนหรือค่าอย่างใดเสียหยาบมิได้และต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นด้วย

มาตรา ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินของรัฐจำหน่ายจ่ายโอนหรือก่อภาระผูกพัน หรือมีการครอบครองที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพิ่มเติม

ในกรณีที่ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งตายและทายาทประสงค์จะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสืบสิทธิต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ส่วนที่ ๒

การร้องขอเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

มาตรา ๓๐ ในพื้นที่ใดที่คณะกรรมการยังมิได้มีประกาศกำหนดเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนเป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา ๒๑ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอาจร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดว่า ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐได้

เมื่อได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาโดยต้องตรวจพิสูจน์สิทธิให้เป็นที่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่าผู้นั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐหรือไม่

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาแล้วปรากฏโดยชัดแจ้งว่าผู้นั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่น่าปรากฏว่าที่ดินของรัฐที่มีการสงวนหวงห้ามบริเวณใดมิได้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของมาตรการสงวนหวงห้าม หรือมีสภาพเปลี่ยนไปเป็นชุมชนแล้วและคณะกรรมการยังมีได้ประกาศกำหนดเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา ๒๕ ผู้ครอบครองที่ดินอาจร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดให้ได้รับสิทธิในที่ดินได้

เมื่อได้รับการร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาพิสูจน์ให้เป็นที่น่าปรากฏโดยชัดแจ้งตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม

(๒) ที่ดินนั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยและเปลี่ยนสภาพเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(๓) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดรายงานผลการตรวจพิสูจน์ต่อคณะกรรมการเพื่ออนุมัติให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินนั้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายใต้บังคับมาตรา ๓๐ การให้สิทธิในที่ดินโดยที่ยังมิได้เพิกถอนการสงวนหวงห้ามจะจัดกรรมสิทธิ์ให้กับผู้ร้องขอมิได้

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดตรวจพิสูจน์แล้วเห็นว่าผู้ร้องขอไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับสิทธิ ให้ยกคำร้องนั้น

หมวด ๓

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๒ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๓ ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย ผู้ใดจำหน่ายจ่ายโอน หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดซื้อหรือรับโอนที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยจากผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ.

ตามที่ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. ... ต่อ สภาผู้แทนราษฎร นั้น จึงได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ โดยการจำแนกพื้นที่และกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามสภาพของที่ดิน การรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน รวมทั้งการอนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้มีการจำแนกและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวแล้วได้ ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยซึ่งจะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนแล้ว ยังเป็นการรักษาสมดุลระหว่างพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ทำกินและพื้นที่อยู่อาศัยและเป็นการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงจำเป็นต้องมีร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม และจะเป็นการสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. มีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

๒.๑ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเป็นไปอย่างมีระบบและมีนโยบายที่มีเอกภาพ โดยให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐมีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์โครงการและแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐแล้วให้คณะกรรมการรับไปดำเนินการโดยอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการใช้เป็นที่ดินทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

๒.๒ การบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

๒.๒.๑ การจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามโดยรัฐ

(๑) ให้คณะกรรมการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐตามพระราชบัญญัติ

นี้ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐแล้ว ให้จำแนกประเภทที่ดิน ดังต่อไปนี้

(ก) ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามต่อไป หรือเป็นที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

(ข) ที่ดินซึ่งมิได้มีการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามอีกต่อไป และไม่ใช่ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

สำหรับการดำเนินการนั้นคณะกรรมการอาจพิจารณาดำเนินการในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งตามข้อมูลที่ได้รับหรือตามที่เห็นถึงความเหมาะสมก่อนก็ได้

(๒) เมื่อคณะกรรมการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและได้จำแนกประเภทที่ดินแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามต่อไป หรือเป็นที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนให้ที่ดินประเภทนี้เป็นที่ดินที่จำเป็นต้องมีการสงวนหวงห้ามไว้ และห้ามคณะกรรมการนำมาดำเนินการให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิแก่บุคคลใด เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ

(ข) ที่ดินซึ่งมิได้มีการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามอีกต่อไป และไม่ใช่ที่ดินซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ให้คงความสมดุลทางธรรมชาติการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน ให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ที่ดินที่คณะกรรมการประกาศให้เป็นที่ดินที่จะนำมาดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยได้นั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(ก) ทางราชการได้มีการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์มาเป็นเวลานานแล้ว และปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามนั้น หรือไม่มีสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ตามที่ตั้งหวงห้ามแล้ว

(ข) ที่ดินนั้นได้มีประชาชนครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่องและมีการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปีแล้ว

(๔) เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรกำหนดให้ที่ดิน ในพื้นที่ใดเป็นที่ดินที่จะนำมาดำเนินการเพื่อจัดให้ประชาชนเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยให้คณะกรรมการจัดทำโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ การจัดทำโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบนั้นให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย คือ ที่ดินที่สมควรเพิกถอนการสงวนหวงห้าม และนำไปจัดกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยโดยต่อเนื่อง ที่ดินที่ควรให้คงการสงวนหวงห้ามไว้ แต่ให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยตามเงื่อนไขที่กำหนด

สำหรับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ห้ามมิให้นำไปจัดกรรมสิทธิ์แก่ประชาชน เว้นแต่เป็นผู้ที่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าได้ครอบครองที่ดินก่อนกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

(๕) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการและแผนงานเพื่อบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐในพื้นที่ใดแล้ว ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดให้ที่ดินตามบริเวณพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิกถอนการสงวนหวงห้ามในที่ดินบริเวณใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่เพิกถอนการสงวนหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และเมื่อมีการเพิกถอนการสงวนหวงห้ามแล้ว ให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่นำมาจัดกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนที่ได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยต่อเนื่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนดต่อไป

สำหรับที่ดินที่มีได้เพิกถอนการสงวนหวงห้าม แต่เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรืออยู่อาศัย ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการให้สิทธิแก่ประชาชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น โดยจะนำไปจัดกรรมสิทธิ์มิได้ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิของบุคคลที่จะได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ในระหว่างที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ให้บุคคลนั้นครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ต่อไป

ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดรายงานผลการพิสูจน์สิทธิให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติการได้รับกรรมสิทธิ์หรือได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ตามจำนวนเนื้อที่ดินและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่เป็นการพิจารณาการครอบครองที่ดินในลักษณะเป็นชุมชน คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดเป็นผู้อนุมัติแทนได้

(๗) บุคคลใดได้รับการพิจารณาให้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้มีการประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ หากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการอาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินนั้นได้นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่งให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอื่นจะพึงได้ตามพระราชบัญญัตินี้

ในพื้นที่ใดที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใดแล้ว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีที่ดินอยู่ในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐไม่ได้แจ้งจำนวนเนื้อที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิในการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

ผู้ใดไม่มีสิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายในเขตที่ดินที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐที่จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยโดยชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ต้องรื้อถอน ขนย้ายสิ่งปลูกสร้างและสิ่งอื่นออกจากพื้นที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ

หากไม่ปฏิบัติตามภายในกำหนดเวลา ให้คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นออกจากพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐได้โดยผู้นั้นจะเรียกค่าทดแทนหรือค่าอย่างใดเสียหยาบมิได้และต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นด้วย

ห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจำหน่ายโอนหรือก่อภาระผูกพัน หรือมีการครอบครองที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพิ่มเติม ในกรณีที่ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งตายและทายาทประสงค์จะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสืบสิทธิต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

๒.๒.๒ การร้องขอเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ

พื้นที่ใดที่คณะกรรมการยังมีได้มีประกาศกำหนดเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนเป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัย เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอาจร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดว่า ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐได้ เมื่อได้รับคำร้องขอให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาโดยต้องตรวจพิสูจน์ให้เป็นที่น่าพอใจโดยชัดแจ้งว่า ผู้นั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐหรือไม่

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาแล้วปรากฏโดยชัดแจ้งว่าผู้นั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ต่อไป

ในกรณีที่ปรากฏว่าที่ดินของรัฐที่มีการสงวนหวงห้ามบริเวณใดมิได้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม หรือมีสภาพเปลี่ยนไปเป็นชุมชนแล้ว และคณะกรรมการยังมีได้ประกาศกำหนดเป็นเขตพื้นที่ที่จะจัดให้ประชาชนใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรืออยู่อาศัย ผู้ครอบครองที่ดินอาจร้องขอให้ได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ เมื่อได้รับการร้องขอแล้ว ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัดพิจารณาตรวจพิสูจน์ให้เป็นที่น่าพอใจโดยชัดแจ้งตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นที่ดินซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม

(ข) ที่ดินนั้นได้มีการครอบครองและทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยโดยต่อเนื่อง และเปลี่ยนสภาพเป็นชุมชนมานานกว่าสิบปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(ค) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด รายงานผลการตรวจพิสูจน์ต่อคณะกรรมการเพื่ออนุมัติให้ผู้ร้องขอได้รับสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการกำหนด

ในระหว่างที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำ จังหวัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ให้บุคคลนั้นครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ได้ต่อไป

การให้สิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยที่ยังมิได้เพิกถอนการสงวนหวงห้ามจะจัด กรรมสิทธิให้กับผู้ร้องขอมิได้

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐประจำจังหวัด ตรวจพิสูจน์แล้วเห็นว่าผู้ร้องขอไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับสิทธิ ให้ยกคำร้องนั้น

๒.๓ บทกำหนดโทษ

(๑) ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒) ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยผู้ใดจำหน่ายโอน หรือมีการครอบครองที่ดินเพิ่มเติม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

(๓) ผู้ใดซื้อหรือรับโอนที่ดินในพื้นที่บริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ เป็นที่ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยต่อจากผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่ง แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายบวรวิทย์ เจริญสิน
วัน เดือน ปีเกิด	5 มีนาคม 2512
สถานที่เกิด	เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2539
สถานที่ทำงาน	สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน
ตำแหน่ง	นักวิชาการที่ดินชำนาญการ

