

รายงานการศึกษาวิจัย  
เรื่อง  
เพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบาย  
กฎหมายที่จะเปิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้





# รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

“เพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบาย  
กฎหมายที่จะเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



### ทีมนักวิจัย

|                |            |                                |
|----------------|------------|--------------------------------|
| ดร.เพิ่มศักดิ์ | มกราภิรมย์ | หัวหน้าโครงการวิจัยและนักวิจัย |
| นายจักรพงษ์    | ธนวรพงศ์   | นักวิจัย                       |
| นายบารมี       | ชัยรัตน์   | นักวิจัย                       |

### ทีมผู้ช่วยนักวิจัย

|                |              |
|----------------|--------------|
| นางสาวอินทรา   | วิทย์สมบูรณ์ |
| นางสาวธนทรัพย์ | ถั่วทอง      |
| นายณตฤณ        | ฉออ่อนศรี    |

### ที่ปรึกษาโครงการวิจัย

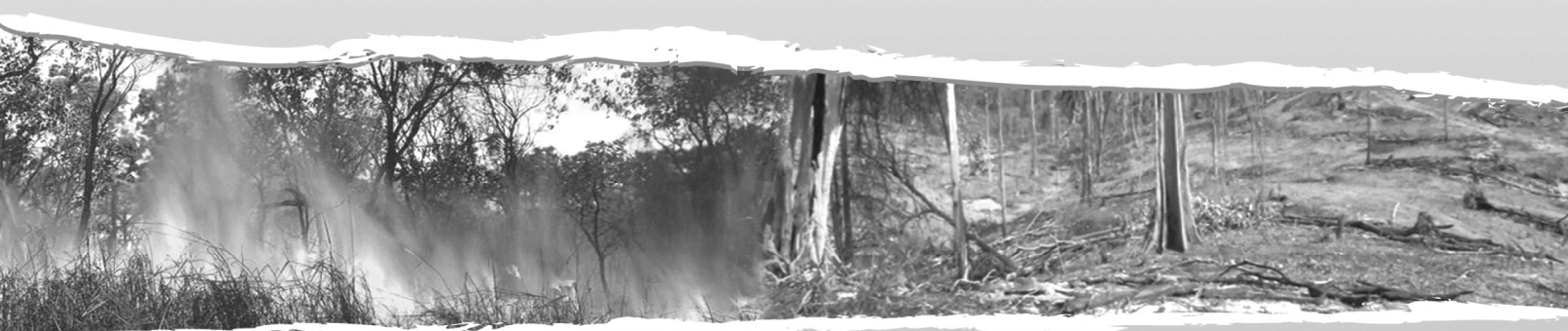
|                  |              |
|------------------|--------------|
| นายแพทย์นิรันดร์ | พิทักษ์วัชร  |
| นายสุมิตรชัย     | หัตถสาร      |
| นางสาวรัชดา      | ฉายสวัสดิ์   |
| นางสาวพรพนา      | ก๊วยเจริญ    |
| นายสมนึก         | ตุ้มสุภาพ    |
| นายอุดม          | เด่นวิทยา    |
| นายสมภพ          | โชติวงษ์     |
| นายสฤติย์พงษ์    | สุดชูเกียรติ |
| นางสาวเพ็ญพรรณ   | อินทปนต์     |
| นายชาคร          | พิทักษ์วัชร  |

### ผู้ประสานงานโครงการวิจัย

|              |              |
|--------------|--------------|
| นางสาวอินทรา | วิทย์สมบูรณ์ |
|--------------|--------------|



รายงานการศึกษาวิจัย  
เรื่อง  
เพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบาย  
กฎหมายที่จะเปิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้





รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง เพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้

ISBN 978-616-7213-33-0

พิมพ์ครั้งที่ 1 : สิงหาคม 2558

จำนวนพิมพ์ : 500 เล่ม

จัดพิมพ์โดย : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี  
120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง  
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210  
โทรศัพท์ 0 2141 3800 , 0 2141 3900 โทรสาร 0 2143 9564

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์ดอกเปื้อน  
โทรศัพท์ 0 2272 1169-72

## คำนำ

ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นฐานการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 ได้กำหนดแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐวางแผนบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ประชาชนอย่างเป็นระบบ เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวด้วย แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า รัฐไม่อาจกระจายการถือครองที่ดินและช่วยเหลือเกษตรกรให้มีสิทธิในที่ดินได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นปัญหาลูกโซ่ให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับชาวบ้านขึ้น ดังจะเห็นได้จากเรื่องร้องเรียนจำนวนมากที่ร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีการกล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิในการถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งในการตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีกลไกในการตรวจสอบการละเมิดฯ เกี่ยวกับเรื่องข้างต้นผ่านคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า ซึ่งผลจากการตรวจสอบข้อเท็จจริง ปรากฏปัจจัยแห่งปัญหาที่สำคัญ กล่าวคือ กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นผลทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐและชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการเร่งแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพื่อที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหากรณีพิพาทในเรื่องที่ดินและป่าไม้ ทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติการ

ด้วยเหตุดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้ดำเนินโครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้ โดยมีสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียน รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ประเภทต่างๆ ได้แก่ ที่ดินป่าไม้ ที่ดินสาธารณะ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และที่ดินเอกชน โดยการวิเคราะห์ สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในที่ดินและป่า เสนอความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตลอดจนข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโครงสร้าง ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า เพื่อให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวครอบคลุมทั้งกระบวนการตั้งแต่ในระดับนโยบายจนถึงในระดับปฏิบัติการ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษานี้ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงาน/ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ รวมถึงประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงในเรื่องดังกล่าว ในการที่จะนำองค์ความรู้ตลอดจนข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปใช้พิจารณาทบทวน ปรับปรุง แก้ไขนโยบาย ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวทางในการบริหารจัดการเรื่องที่ดินและป่าให้เป็นธรรม สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ





## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้ มีความเป็นมาจากรื่องราวร้องเรียนของราษฎรจำนวนมากที่มีข้อพิพาทกับรัฐและเอกชนและถูกละเมิดสิทธิ ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีขับไล่ออกจากที่ดินอยู่อาศัยทำกินจนได้รับความเดือดร้อน โครงการวิจัยนี้โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงจากรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิด้านที่ดินและป่า วิเคราะห์สังเคราะห์ประเด็นทาง นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดทำความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมาย ที่จะนำไปสู่การคุ้มครอง สิทธิของประชาชน และจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า โดยศึกษาที่ดิน 5 ประเภท ได้แก่ ที่ดินป่าไม้ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) และที่ดินเอกชน ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร วิเคราะห์เรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิ จำนวน 84 กรณี รวมทั้งจัดประชุม กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (focused group) วิเคราะห์ สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมาย และประชุมรับฟัง ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ผลการวิจัยพบว่า การละเมิดสิทธิที่ดินป่าไม้มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิ ดังนี้ การกำหนดนโยบายและกฎหมายที่รวบสิทธิและอำนาจการจัดการที่ดินของชุมชนมาเป็นของรัฐ การประกาศ เขตที่ดินของรัฐและใช้อำนาจบริหารจัดการโดยขาดการมีส่วนร่วมของราษฎรในท้องถิ่น เป็นการจับกุมฟ้องร้อง ดำเนินคดีราษฎรที่มีข้อพิพาทกับรัฐ การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรคู่กรณีพิพาท การจำกัดการทำประโยชน์ที่ดินและการพัฒนา รวมทั้งการเลือกปฏิบัติกับราษฎรที่ยากจน โดยมีผลการศึกษา ในที่ดินแต่ละประเภทดังนี้

ที่ดินป่าไม้ มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิดังนี้ 1) การประกาศเขตป่า ทับที่ดินทำกินของราษฎรและชุมชน 2) การไม่เพิกถอนเขตป่าซึ่งออกทับที่ดินราษฎรที่มีสิทธิ 3) การจับกุม ฟ้องร้องดำเนินคดีและสั่งให้ออกจากพื้นที่ที่ราษฎรอ้างว่ามีสิทธิ 4) ใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ข่มขู่คุกคาม การจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดี 5) การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สิน 6) การจำกัดการทำประโยชน์ที่ดิน 7) การทำโครงการของหน่วยงานป่าไม้ทับที่ทำกิน 8) การอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนใช้พื้นที่ป่า ที่มีกรณีพิพาทกับราษฎรโดยที่ยังไม่มีข้อยุติ 9) การจำกัดการพัฒนา และ 10) การเลือกปฏิบัติกับราษฎรที่ยากจน สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิ เกิดจากกระบวนการบริหารจัดการป่า ตั้งแต่การนิยามป่าและการกำหนด พื้นที่ป่าที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง การไม่ยอมรับสิทธิชุมชน การห้ามใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ในพื้นที่ป่า โดยมีข้อเสนอให้ทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติในประเด็นการกำหนดพื้นที่ลาดชันเป็นที่สงวนหวงห้าม การกำหนดพื้นที่ป่า การกำหนดพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ชนบทและพื้นที่เกษตรในเขตป่าให้ชัดเจน ปรับปรุงแก้ไข กฎหมายป่าไม้เกี่ยวกับนิยามป่าในพระราชบัญญัติป่าไม้ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า แก้ไข การประกาศ/ขยายเขตป่าในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งทบทวน กระบวนการและวิธีการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิราษฎรในเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้เป็นวิธีการที่ราษฎรและองค์กรในท้องถิ่นยอมรับและมีส่วนร่วม



ที่ดินสาธารณะ เป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในความครอบครองโดยชอบของบุคคลใดและประชาชนใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพแห่งพื้นที่นั้น มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิ ดังนี้

- 1) การกำหนดที่ดินสาธารณะทับที่ดินทำกินของราษฎร แล้วเข้าไปทำลายทรัพย์สิน ข่มขู่ ช่มชู้ คุกคามดำเนินคดีโดยไม่ฟังคำคัดค้านหรือการมีส่วนร่วมตัดสินใจของราษฎรคู่ขัดแย้ง เหตุปัจจัยแห่งการละเมิดที่สำคัญคือความต้องการในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ การเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการประกาศที่สงวนหวงห้ามที่ขาดการแสวงหาข้อมูล หลักฐาน พยานและข้อเท็จจริงที่ชัดเจน
- 2) หน่วยงานราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎรที่ใช้ประโยชน์อยู่เดิมโดยไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยไม่เป็นธรรม แล้วใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ ช่มชู้ คุกคาม ดำเนินคดี โดยมีสาเหตุจากความต้องการใช้พื้นที่ของหน่วยงานราชการ ตลอดจนความสำคัญผิดในสถานะของที่ดิน ไม่มีความชัดเจนในแนวเขต เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐไม่สำรวจการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนการแสวงหาผลประโยชน์ของหน่วยงาน
- 3) เอกชนบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบไม่ดูแลรักษาปล่อยให้เกิดการบุกรุก หรือทราบการบุกรุกแต่ไม่ดำเนินการแก้ไข ผู้บุกรุกขัดขวางไม่ให้ราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ ใช้อิทธิพลข่มขู่คุกคามราษฎร การออกเอกสารสิทธิหรืออ้างหลักฐานการครอบครองที่ดินทับที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยมีสาเหตุจากความต้องการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและถือเอาประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เสนอให้กำหนดวิธีการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยนำปัญหา ข้อเสนอ และความคิดเห็นจากประสบการณ์ในพื้นที่มาประกอบ ในทางกฎหมายควรปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการชำระและประมวลบทบัญญัติกฎหมายที่ดินทั้งหมด แบ่งเนื้อหาอำนาจและวิธีการบริหารจัดการตรวจสอบที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ

สำหรับที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่รัฐบาลใช้ในราชการอยู่หรือสงวนไว้ใช้ในราชการภายหลัง มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิดังนี้

- 1) การประกาศที่ราชพัสดุทับซ้อนกับที่ดินอยู่อาศัยทำกินของราษฎร
- 2) หน่วยงานราชการอ้างว่าเป็นที่ดินที่หน่วยราชการเคยใช้ประโยชน์แต่ไม่มีหลักฐานยืนยัน และขอบเขตการใช้ประโยชน์ไม่แน่นอน
- 3) หน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร เช่น การปรับสภาพพื้นที่ของของราษฎร
- 4) เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ ช่มชู้ คุกคาม ดำเนินคดี
- 5) ราษฎรไม่ทราบการประกาศการสงวนหวงห้าม หรือการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน
- 6) ราษฎรไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ และ
- 7) หน่วยงานราชการมักจะบีบบังคับให้ราษฎรเข้าพื้นที่ตามนโยบายรัฐผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการรัฐเอื้อราษฎร และโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ส่วนสาเหตุของการละเมิดสิทธิในที่ราชพัสดุ เกิดจากหน่วยงานราชการมักขีดขอบเขตบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศโดยไม่ได้สำรวจพื้นที่จริง ว่ามีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนหรือไม่ ทำให้ที่ราชพัสดุมีขอบเขตไม่ชัดเจน หน่วยงานราชการมีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ไม่มีพยานหลักฐานการประกาศสงวนหวงห้ามที่ชัดเจน เช่น เอกสารการประกาศสงวนหวงห้าม ขอบเขตที่ตั้งและอาณาเขตที่สงวนหวงห้าม

เนื้อที่ในการสงวนหวงห้าม หน่วยงานประกาศที่สงวนหวงห้ามที่ดิน และขาดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ชัดเจนของหน่วยงานราชการเกี่ยวข้อง

ประเด็นที่ดินเอกชนซึ่งเป็นที่ดินที่รัฐอนุญาตให้เอกชนถือครองด้วยความเป็นเจ้าของ (กรรมสิทธิ์) และด้วยการครอบครองทำประโยชน์ โดยมีหรือไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินเป็นหลักฐาน มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิดังนี้ 1) การออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ผิดแปลง ออกทับที่ราชกรู ออกเอกสารล่าช้า ไม่ออกเอกสาร ไม่เพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกมิชอบ และคัดค้านการออกเอกสารของราชกรู 2) การดำเนินโครงการรัฐกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เช่นเจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ดำเนินโครงการรื้อถอนที่ดินราชกรู สาเหตุที่ทำให้เกิดการละเมิด ได้แก่ การใช้อำนาจและอิทธิพลออกเอกสารสิทธิที่ดินทับที่ราชกรู การนำชี้แนวเขตผิดพลาดของเจ้าหน้าที่รัฐ และซื้อสิ่งแสดงอาณาเขตที่ดินซ้ำ การปฏิบัติราชการทางทะเบียนที่ดินของเจ้าหน้าที่รัฐ (เช่น ลงระวางที่ดินผิดพลาด พิมพ์เลขที่ดินประจำแปลงคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับต้นร่างแผนที่) การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐ (สร้างขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเกินความจำเป็น เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ดำเนินการเวนคืนตามขั้นตอนหรือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งไม่ดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดินเป็นลายลักษณ์อักษรตามที่กฎหมายกำหนด ดำเนินโครงการก่อสร้างรื้อถอนที่ดินที่มีผู้ถือครอง จ่ายค่าชดเชยไม่เป็นธรรม ไม่เหมาะสม) การรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (ผู้ถือครองที่ดินไม่ทราบถึงการออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ผู้ถือครองที่ดินไม่ทราบถึงการประกาศเวนคืน) และการหลอกลวง ฉ้อฉล ฉ้อโกง โดยมีข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนการดำเนินโครงการใด ๆ ของรัฐทุกขั้นตอนนับตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ เช่น การให้ข้อมูล สำรวจพื้นที่ การรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริง การกำหนดพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหา ให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนหรือเวนคืนที่ดินใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยให้ผู้ที่เป้นเจ้าของที่ดินและผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว และให้กรมที่ดินมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและกระบวนการออกเอกสารสิทธิโดยให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วม

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) หรือที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งเป็นที่ดินที่รัฐจัดสรรให้เกษตรกรที่ไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน มีลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องสิทธิ ดังนี้ 1) การจัดที่ดินทับซ้อน 2) การออกเอกสารรับรองสิทธิล่าช้า 3) การดำเนินคดีกับราชกรูที่มีข้อพิพาทโต้แย้ง โดยมีเหตุปัจจัยจากการจัดที่ดินให้ผู้ไม่มีคุณสมบัติ การจัดที่ดินปฏิรูปทับพื้นที่ป่าที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การกั้นที่ดินคืนกรมป่าไม้ทำให้ราชกรูที่ทำกินไม่ได้รับที่ดิน การจัดที่ดินล่าช้าทำให้หน่วยงานป่าไม้อ้างว้างยังเป็นพื้นที่ป่าและถูกจับกุมดำเนินคดีส่งผลให้เกิดปัญหาราชกรูไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ได้หรือไม่ได้รับเอกสารรับรองสิทธิ

การละเมิดสิทธิที่ดินทั้ง 5 ประเภท มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับโครงสร้างทางนโยบายและกฎหมายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่า การปลูกป่า การออกเอกสารสิทธิที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ฯลฯ นโยบายเหล่านี้ล้าหลังไม่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและไปล้มล้างทำลายระบบสิทธิอำนาจ



ของชุมชนในการดูแลและจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากร ประกอบกับการขาดความรู้ความเข้าใจในบริบทท้องถิ่นของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้การบริหารจัดการที่ดินผิดพลาดและมีปัญหา เช่น การประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบริหารจัดการที่ดินตามดุลพินิจของหน่วยงานและบุคลากรที่ไม่มีมาตรฐาน เมื่อเกิดข้อพิพาทขัดแย้งก็ไม่มีกลไกและกระบวนการคลี่คลายข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพให้เป็นที่พอใจยอมรับของทุกฝ่าย แต่มักใช้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่รุนแรง จึงทำให้ราษฎรในท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อนและร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเป็นธรรม

โครงการศึกษาวิจัยฯ มีข้อเสนอภาพรวมการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า ดังนี้

### ข้อเสนอการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิที่ดินและป่า

#### 1. ข้อเสนอเชิงหลักการ

- รัฐควรจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ราษฎรได้รับสิทธิที่จะมีที่ดินอยู่อาศัยและทำกินเพียงพอต่อการยังชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึง โดยสำรวจราษฎรที่ไม่มีที่อาศัยทำกินและเร่งรัดจัดที่ดินให้ราษฎรผู้ไม่มีที่ดินทำกินให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว
- เมื่อมีปัญหาพิพาทขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินและทรัพยากร รัฐจะต้องวางโครงสร้างและกลไกการแก้ไขปัญหาขัดแย้งแบบถาวร ราษฎรที่มีปัญหาพิพาทขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินและทรัพยากร จะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในที่ดิน
- รัฐควรให้จัดการศึกษาให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและการปกป้องคุ้มครองสิทธิในที่ดินของราษฎรและชุมชน และเมื่อราษฎรมีข้อพิพาทเรื่องที่ดิน รัฐควรจะต้องมีหน่วยงานให้ข้อมูลและคำปรึกษาแนะนำทางวิชาการและระเบียบกฎหมายแก่ราษฎร
- กระบวนการยุติธรรม ควรจะต้องทำความเข้าใจปัญหาราษฎรที่มีข้อพิพาทกับรัฐและต้องคดีที่ดินว่าไม่ใช่อาชญากรรม กรณีพิพาทขัดแย้งเรื่องสิทธิที่ดินส่วนใหญ่มิใช่ราษฎรเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐหรือเอกชน แต่มีความซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐ ปัญหากลไกการบริหารจัดการที่ดิน ระเบียบกฎหมายและบุคลากรของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการประพฤติปฏิบัติที่มีข้ออยู่ด้วย จึงต้องหาทางใช้กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์และกระบวนการทางนโยบายที่เปิดโอกาสให้บุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่นและฝ่ายนโยบายได้ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทก่อนคดีจะขึ้นสู่ศาล

#### 2. ข้อเสนอเฉพาะหน้า

มีข้อเสนอจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิในระยะสั้น ดังนี้

- ด้านกระบวนการยุติธรรม มีข้อเสนอให้มีมาตรการยุติการกระทำที่รุนแรงต่อราษฎรในพื้นที่พิพาททั้งโดยหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน และสร้างกลไกและกระบวนการยุติธรรมหลาย ๆ รูปแบบ เช่น ยุติธรรมสมานฉันท์ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ช่วยให้ราษฎรได้เข้าถึงทรัพยากรในการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมได้จริง ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

- ด้านข้อมูลและระบบฐานข้อมูล รัฐควรจะต้องปรับปรุงการเก็บรวบรวมข้อมูลและการเก็บรักษาข้อมูลและหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินให้ดีและปลอดภัย และมีกลไกให้สาธารณะตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลที่ดินของรัฐได้โดยง่าย

### 3. ข้อเสนอระยะยาว

บทพจนกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรทั้งหมดมาทำเป็น “ประมวลกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร” ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริม เพื่อลดการทับซ้อนของกฎหมายหลายฉบับในที่แปลงเดียวกัน และเพื่อให้เกิดมีการกระจายการถือครองที่ดิน และสามารถจัดการที่ดินและทรัพยากรได้อย่างบูรณาการ และส่งเสริมเกิดการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ และภายใต้กฎหมายใหม่ ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบวิธีปฏิบัติในการสำรวจพิสูจน์สิทธิรวมทั้งการออกเอกสารสิทธิ โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม

- ด้านการบริหารจัดการที่ดินที่เป็นเอกภาพ ควรปรับปรุงหน่วยงานโดยยุบควบรวมหน่วยงานราชการที่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันให้มารวมกันเป็นหน่วยงานเดียว

- รัฐส่งเสริมสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจและแรงจูงใจในการจัดการที่ดินและทรัพยากรได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

- การซื้อขายที่ดิน ควรมีการควบคุมการซื้อขายที่ดินที่ผู้ซื้ออาศัยอำนาจเหนือตลาดไปกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยไม่ทำประโยชน์ หรือนำไปใช้ประโยชน์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการควบคุมตรวจสอบการซื้อขายที่ดินให้เหมาะสม

- รัฐควรสนับสนุนให้เกิดกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากร

- การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากร ควรสร้างกลไกและกระบวนการตีความกฎหมายให้อยู่บนฐานองค์ความรู้และข้อเท็จจริง

### 4. ข้อเสนอปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่สำคัญ

- กระบวนการในการออกเอกสารและการเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์และการถูกดำเนินคดี ดังนั้น กระบวนการออกเอกสารและเพิกถอน ควรจะต้องมีกลไกการดำเนินงานพิจารณาในรูปของกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ส่วนจะกำหนดให้มีกลไกในระดับใด เช่น ระดับท้องถิ่น จังหวัด หรือระดับชาตินั้น ควรจะต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบอีกครั้ง โดยควรให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกลไกดังกล่าวด้วย

- ข้อเสนอต่อกฎหมายแพ่ง เรื่องการขายทอดตลาด ต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบว่ามีที่ดินอยู่จริง ตรงตามที่ขายทอดตลาด หากผู้ซื้อได้ที่ดินไม่ตรงสามารถคืนได้โดยที่ดินขายทอดตลาดนั้นต้องไม่อยู่ในคดีพิพาท และจะต้องมีการตรวจสอบพิสูจน์ที่ดินว่าอยู่ในคดีพิพาทหรือไม่





- กรณีกระบวนการในการออกเอกสารสิทธิที่ไม่รัดกุมเพียงพอ ส่งผลกระทบหลายด้าน โดยเฉพาะกับราษฎรที่ถูกออกโฉนดทับที่ทำลายสิทธิในที่ดิน ถูกดำเนินคดีในข้อหาบุกรุก ดังนั้น ในกระบวนการรับจำนองและขายทอดตลาดจะต้องมีคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่จริง ว่าเป็นเอกสารสิทธิที่ออกโดยชอบ เป็นพื้นที่ที่ไม่อยู่ระหว่างคดีพิพาท
- พื้นที่ที่เป็นคดีและถูกสถาบันการเงินยึด จะต้องยกเลิกกระบวนการขายทอดตลาด เปลี่ยนเป็นกรมออบให้หน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้น เข้ามาจัดสรรให้ราษฎรที่มีความจำเป็นใช้ประโยชน์
- การออกเอกสารโดยไม่ชอบในพื้นที่ต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเกิดจากการกว้านซื้อที่ดิน เมื่อชาวบ้านไม่ขายก็จะใช้วิธีกดดัน บีบให้ขาย รากเหง้าของปัญหาคือการถือครองที่ดินโดยไม่จำกัด ดังนั้น ต้องแก้โดยการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 และนำกฎหมายที่ดินมาตรา 34 - 49 เรื่องการจำกัดการถือครองที่ดินกลับมาบังคับใช้
- ยกเลิกเอกสารแสดงการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินชั่วคราวซึ่งออกโดยหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดหลายมาตรฐานและกระทบสิทธิของราษฎร ให้มาใช้เอกสารแสดงการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินระบบเดียวกัน เช่น เอกสาร ส.ป.ก.
- ระบบเอกสารสิทธิ เอกสารสิทธิต้องเป็นระบบเดียว ซึ่งอาจเป็นโฉนดหรือเอกสารรูปแบบอื่นตามที่กำหนดขึ้น แต่เอกสารดังกล่าวจะต้องมีเงื่อนไขทำเอกสารเพื่อกำกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกันไปตามบริบทพื้นที่ เช่น สภาพภูมิประเทศ ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความล่อแหลมต่อภัยพิบัติหรือลักษณะการใช้ประโยชน์ มีการจำกัดการถือครองที่ดิน และจะต้องใช้ประโยชน์ตรงตามเงื่อนไขของพื้นที่
- ข้อเสนอเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการครอบครอง การเปลี่ยนมือ และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในปัจจุบันระบบกรรมสิทธิ์ที่มีหลากหลายทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและนำไปสู่การละเมิดสิทธิของเกษตรกร และยังส่งผลถึงการไ้ที่ดินผิดประเภท และที่ดินเปลี่ยนมือได้โดยง่าย จึงเสนอให้บูรณาการระบบกรรมสิทธิ์ การเปลี่ยนมือ และการใช้ประโยชน์เข้าด้วยกัน ดังนี้
  1. ให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระบบเดียว ที่เรียกว่า “โฉนด” หรือชื่ออื่น
  2. โฉนดจะต้องมีเงื่อนไขประกอบในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ระบบนิเวศของพื้นที่นั้นๆ
  3. การเปลี่ยนมือถือครองที่ดิน เสนอให้มี 2 เงื่อนไข คือ 1) สิทธิของปัจเจกที่จะถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินตามเงื่อนไขในเอกสารสิทธินั้น ๆ 2) ความเห็นชอบของชุมชนที่จะยินยอมให้บุคคลไ้ที่ดินประกอบอาชีพที่ไม่ขัดต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรม สร้างความเดือดร้อนและผลกระทบให้กับชุมชน

## นโยบายและกฎหมายด้านป่าไม้

นโยบายป่าไม้ที่ดีจะช่วยให้มีแนวคิดทิศทางการจัดการที่ดินและป่าที่ชัดเจน ยังช่วยให้การคุ้มครองรักษา และจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้มีประสิทธิภาพ แต่นโยบายป่าไม้ปัจจุบันนอกจากไม่สมสมัยแล้วยังขาด มิติทางสังคมและการพัฒนา และยังมีได้คำนึงถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชน นโยบายป่าไม้หลายข้อจึงนำไปปฏิบัติ ไม่ได้ หรือบางข้อที่นำไปปฏิบัติก็ทำให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎรในท้องถิ่น จึงควรทบทวนนโยบายด้านที่ดินป่าไม้ เสียใหม่ ดังนี้

- กำหนดหลักการสำคัญ คือ เน้นความสามารถนำไปปฏิบัติได้ กล่าวคือ จะต้องปรับปรุงให้สอดคล้อง กับบริบททางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป
- มุ่งการตอบสนองปัญหาความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วน
- วัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติควรเน้นความสมดุลของการป้องกันรักษาป่าธรรมชาติ การฟื้นฟูป่าโดยกระบวนการทางธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากร อย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกัน
- ควรจะต้องให้ความสำคัญกับสิทธิของราษฎรและชุมชนในเขตป่า และช่วยส่งเสริมให้ชุมชนในเขต ป่ามีการวางแผนการใช้ที่ดินของชุมชนและใช้สิทธิในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ร่วมกับรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ ทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมกับชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างสมดุลยั่งยืน
- กลไกการจัดการความขัดแย้ง ควรเน้นการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมืออย่าง สร้างสรรค์ และการบริหารจัดการความขัดแย้งอย่างสันติวิธีและเป็นธรรม
- กฎหมายป่าไม้หลายฉบับไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและซ้ำซ้อนกัน จึงควรปรับปรุง กฎหมายให้มีความเป็นเอกภาพ เชื่อมโยง และสอดคล้องกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น ๆ ด้วยการนำกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมาบูรณาการเป็น “ประมวลกฎหมายป่าไม้” ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริม และสนับสนุนราษฎรในท้องถิ่นให้อำนาจและบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองและจัดการใช้ประโยชน์ป่าอย่าง สมดุลยั่งยืน

นอกจากนี้ ยังควรทบทวนหรือยกเลิกมติ ครม. หลายฉบับที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน เช่น

1. ยกเลิก มติ ครม. วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ซึ่งห้ามไม่ให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ไม่มี หลักฐานการครอบครองเป็นการเฉพาะราย เพราะไม่เป็นธรรมกับราษฎรที่อยู่มาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ
2. ทบทวนมติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้
  - 2.1 การสำรวจแนวเขต เพราะที่ผ่านมาไม่มีการสำรวจชัดเจนว่ามีแนวเขตเท่าไร ทับที่ชาวบ้าน หรือไม่
  - 2.2 การใช้ภาพถ่ายทางอากาศเพื่อบูรณาการโดยที่แนวเขตไม่ชัดเจน แสดงถึงความไม่เป็นธรรม กับราษฎร



2.3 ประเด็นพื้นที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศ หากมีชุมชนอาศัยอยู่ ย่อมสะท้อนว่า ชุมชนสามารถดำรงอยู่ในพื้นที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศได้ โดยต้องอยู่อย่างสอดคล้องกับระบบนิเวศนั้น ๆ

2.4 การใช้อำนาจเข้าไปตัดฟัน ตัดโค่น พืชผลอาสินของราษฎร

3. ควรกันพื้นที่ป่าที่ยังไม่ถูกบุกรุก (มีสภาพเป็นป่า) หากมีการเข้าไปใช้ประโยชน์ถือว่าบุกรุก พิจารณาว่าแนวเขตนี้อยู่ในพื้นที่อะไร อุทยาน ป่าสงวน และจัดทำแนวเขตให้ชัดเจน

### นโยบายและกฎหมายด้านที่ดิน

- นโยบายและกฎหมายที่ดินมีจำนวนมากตามจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดหลายมาตรฐานในการบริหารจัดการที่ดิน จึงควรจะบูรณาการระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินให้เป็นแนวทางเดียวกัน ไม่ควรมีเอกสารที่ดินที่ออกใช้ชั่วคราวโดยหน่วยงานต่าง ๆ มีมาตรฐานไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดิน

- สำหรับกฎหมายที่ดิน มีหลายมาตราที่หน่วยงานของรัฐไม่บังคับใช้ ต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาก่อนจึงปฏิบัติ เช่น การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ ก็ควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขการใช้อำนาจให้กระจายไปยังหน่วยงานระดับล่างหรือให้ใช้อำนาจร่วมกันในรูปคณะกรรมการก็จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายสะดวกรวดเร็วและเป็นธรรมมากขึ้น

- ควรทบทวนนโยบายและกฎหมายการจัดทำผังเมือง โดยต้องเริ่มต้นอย่างมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นขึ้นไปยังหน่วยงานของรัฐ (bottom - up) ไม่ใช่การริเริ่มจากรัฐไปบังคับใช้กับราษฎร

## An abstract

The research project entitled “Reformation of Policy and Laws that Violated Land Rights Study” was aimed to analyze appeals on violation of human rights on land and forest, to analyze policies and laws related to the violation, and to develop proposal for policy and laws reformation. One hundred appeal cases of forest land, public land, land reform plots, private land and state land were analyzed. Critical analysis also included 75 copies of policies and laws, 48 cabinet decisions. Focus group discussion and expert consultations were employed.

This research revealed that violent conflicts evidences over people’s land rights include threatening, arresting, limiting land use and development activities, take over land, and unfair treatments. Major causes of land rights violation were unclear demarcation of state land, poor standard of government official performance, top-down and delayed decision making processes, overrule of community rights, lacking of people’s participation in most of the land management activities. Conflict resolution mechanism of the government was almost absent or inefficient. Suggestions were made for the government to cancel all violent actions against people victims of land rights violation and build up restorative justice processes to handle land rights conflict cases. Strong people’s participation is highly recommended for all land management activities, particularly in land demarcation and land use stipulation. Some policy recommendations were to revisit all land policies and laws, amend contents of laws that lead to the violation of land rights, and if possible combine them into a Land and Natural Resource Code.



## สารบัญ

|                                                                   | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------|------|
| คำนำ                                                              | III  |
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร                                             | V    |
| An abstract                                                       | XIII |
| 1. กรอบคิดการวิจัย                                                | 1    |
| 1.1 ความเป็นมา                                                    | 1    |
| 1.2 แนวความคิด                                                    | 2    |
| 1.3 วัตถุประสงค์                                                  | 3    |
| 1.4 ขอบเขตงานวิจัย                                                | 4    |
| 1.5 หน่วยงานและผู้รับผิดชอบโครงการ                                | 13   |
| 1.6 วิธีการศึกษาวิจัย                                             | 13   |
| 1.7 แผนกิจกรรม                                                    | 14   |
| 1.8 ระยะเวลาดำเนินการ                                             | 16   |
| 1.9 ผลที่คาดว่าจะได้รับ                                           | 16   |
| 2. การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง                                     | 17   |
| 2.1 ที่ดินและการใช้ที่ดิน                                         | 17   |
| 2.2 สิทธิในที่ดิน                                                 | 20   |
| 2.3 งานวิจัยที่ดิน                                                | 23   |
| 2.4 การบริหารจัดการที่ดินที่ดี                                    | 44   |
| 3. บริบททางสังคมการเมืองที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการละเมิดสิทธิที่ดิน | 49   |
| 3.1 เหตุปัจจัยการละเมิดสิทธิในที่ดิน                              | 49   |
| 3.2 การออกเอกสารสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน                 | 51   |
| 3.3 สถานการณ์ที่ดิน                                               | 52   |
| 3.4 นโยบายกฎหมายและทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐ                    | 55   |



## สารบัญ (ต่อ)

|                                                                          | หน้า       |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4. การละเมิดสิทธิที่ดินป่าไม้</b>                                     | <b>63</b>  |
| 4.1 ความเป็นมาและภาพรวมสถานการณ์ปัญหา                                    | 63         |
| 4.2 แนวคิดและการปฏิบัติในการจัดการที่ดินป่าไม้                           | 66         |
| 4.3 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง                                         | 75         |
| 4.4 ลักษณะปัญหาการละเมิดสิทธิ                                            | 118        |
| 4.5 วิเคราะห์การละเมิดสิทธิในที่ดินป่าไม้                                | 132        |
| 4.6 สรุปและข้อเสนอแนะ                                                    | 139        |
| <b>5. การละเมิดสิทธิที่สาธารณประโยชน์</b>                                | <b>175</b> |
| 5.1 ความเป็นมาและภาพรวมสถานการณ์ปัญหา                                    | 175        |
| 5.2 แนวคิดและการปฏิบัติในการสงวนหวงห้ามที่ดินสาธารณประโยชน์              | 177        |
| 5.3 ลักษณะปัญหาการละเมิดสิทธิ                                            | 189        |
| 5.4 วิเคราะห์นโยบายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิ                  | 203        |
| 5.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อปัญหาที่สาธารณประโยชน์                         | 210        |
| <b>6. การละเมิดสิทธิที่ราชพัสดุ</b>                                      | <b>265</b> |
| 6.1 ความเป็นมาและสถานการณ์                                               | 265        |
| 6.2 นโยบาย กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ                 | 270        |
| 6.3 ลักษณะการละเมิดสิทธิ                                                 | 303        |
| 6.4 วิเคราะห์การละเมิดสิทธิ                                              | 315        |
| 6.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ                                                  | 316        |
| <b>7. การละเมิดสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)</b> | <b>333</b> |
| 7.1 ความเป็นมาและภาพรวมสถานการณ์ปัญหา                                    | 333        |
| 7.2 แนวความคิดและการปฏิบัติในการบริหารจัดการ                             | 351        |
| 7.3 นโยบาย กฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง                                          | 355        |
| 7.4 ลักษณะปัญหาการละเมิดสิทธิ                                            | 422        |
| 7.5 วิเคราะห์นโยบายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิ                  | 431        |
| 7.6 สรุปและข้อเสนอแนะ                                                    | 432        |



## สารบัญ (ต่อ)

|                                                                    | หน้า |
|--------------------------------------------------------------------|------|
| 8. การละเมิดสิทธิที่ดินเอกชน                                       | 437  |
| 8.1 ความเป็นมาและภาพรวมสถานการณ์ปัญหา                              | 437  |
| 8.2 แนวความคิดและการปฏิบัติในการบริหารจัดการที่ดินเอกชน            | 439  |
| 8.3 ลักษณะการละเมิดสิทธิ                                           | 480  |
| 8.4 วิเคราะห์นโยบายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิ            | 490  |
| 8.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ                                            | 492  |
| 9. สรุป                                                            | 523  |
| 10. บรรณานุกรม                                                     | 531  |
| ภาคผนวก                                                            | 535  |
| • ประกาศแต่งตั้งประธานกรรมการและ<br>กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ    | 537  |
| • ที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ                           | 539  |
| • คำอธิบายความหมายของเครื่องหมาย<br>คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | 540  |



## สารบัญตาราง

|                                                                                                                                  | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ตารางที่ 1. เรื่องร้องเรียนละเมิดสิทธิด้านที่ดินป่าไม้                                                                           | 43   |
| ตารางที่ 2. ข้อมูลร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินชนป่าไม้ที่มีรายงานตรวจสอบระหว่างปี 2546 - 2551                                        | 123  |
| ตารางที่ 3. ลักษณะเรื่องร้องเรียนและประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า                                                 | 125  |
| ตารางที่ 4. ข้อมูลรายงานตรวจสอบประเภทที่ป่าไม้                                                                                   | 144  |
| ตารางที่ 5. แสดงกลุ่มปัญหาที่สาธารณประโยชน์ : เฉพาะกรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน<br>ตรวจสอบและออกมาตรการแก้ไข พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2555 | 212  |
| ตารางที่ 6. เปรียบเทียบทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐบาลหวงห้ามกับทะเบียนที่ราชพัสดุ                                        | 308  |
| ตารางที่ 7. ข้อมูลรายงานตรวจสอบประเภทที่ราชพัสดุ                                                                                 | 322  |
| ตารางที่ 8. ข้อมูลรายงานตรวจสอบประเภทที่ ส.ป.ก.                                                                                  | 434  |
| ตารางที่ 9. แสดงผลปริมาณการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ                                                                 | 478  |
| ตารางที่ 10. แสดงผลปริมาณที่ดินในโครงการจัดที่ดินทั่วประเทศ พ.ศ. 2501 - 2556                                                     | 479  |
| ตารางที่ 11. ข้อมูลรายงานตรวจสอบประเภทที่เอกชน                                                                                   | 493  |

# 1. กรอบคิดการวิจัย

## 1.1 ความเป็นมา

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้ขยายตัวไปอย่างกว้างขวางในทุกมิติและทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในด้านที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นฐานชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) จะได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านที่ดินและป่าให้ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าไม่อย่างแข็งขัน ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายและกฎหมาย ระเบียบตลอดจนแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทำการศึกษาวิจัยสาเหตุของปัญหาการละเมิดสิทธิ ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดความรู้ความเข้าใจและพัฒนากลไกการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้านสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าไม่มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 แล้ว เรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิประชาชนเกี่ยวกับเรื่องที่ดินและป่าก็ยังไม่มียี่สิบห้าที่จะลดลง แต่กลับเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากกว่า 500 เรื่อง (นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา) ทั้งจากหน่วยงานของรัฐและจากเอกชน ซึ่งจากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวนี้ได้พบการละเมิดสิทธิในหลายรูปแบบหลายลักษณะ นอกเหนือจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เหมาะสม การทุจริตการเลือกปฏิบัติ

จากข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์พบว่า เหตุปัจจัยรากเหง้าของข้อพิพาทส่วนใหญ่เกิดจากโครงสร้างนโยบายและกฎหมายในหลายแง่มุม อาทิ ระเบียบกฎหมายเก่าแก่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมกฎหมายมีความซับซ้อน การเลือกใช้กฎหมาย ฯลฯ ส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจรัฐและกระบวนการยุติธรรมอย่างไม่เหมาะสมเป็นเครื่องมือละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างกว้างขวาง และเป็นเหตุให้มีเรื่องร้องเรียนเข้ามายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐเป็นจำนวนมากจนตรวจสอบไม่ทัน ยิ่งกว่านั้นในการเชิญเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาไต่สวนให้ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายยังพบว่า มีประเด็นทางกฎหมายจำนวนมากที่แม้แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งนิติกรและนักวิชาการด้านกฎหมายเองก็สับสน ไม่สามารถให้คำตอบได้เพราะไม่มีความรู้หรือความรู้เก่าไม่ทันสมัย แต่ใช้หลักฐานตามความเข้าใจของตนส่งฟ้องศาล และศาลก็มิได้ออกไปไต่สวนหาข้อเท็จจริง จึงมักเชื่อหลักฐานของเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าหลักฐานความเป็นจริงเชิงประจักษ์ในพื้นที่ ประชาชนจึงมักแพคดีอันเนื่องมาจากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว จนต้องออกมาฟ้องร้องและชุมนุมประท้วงกันตามที่ทราบกันดีแล้ว

การแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าจึงไม่เพียงแต่การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุที่นับวันจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากเท่านั้น แต่จะต้องแก้ไขปัญหารากเหง้าโครงสร้างที่นโยบายและกฎหมาย อันเป็นเหตุให้เกิดการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและละเมิดสิทธิประชาชนด้วย แต่งานศึกษาวิจัยในปัจจุบันซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา สถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านทรัพยากร พบว่า มีจำกัดไม่มากนักและไม่ครอบคลุมปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเกิดจากการกระทำของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ งานวิจัยส่วนใหญ่



จึงเป็นการวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายที่ละเมิดสิทธิในมุมกว้าง แม้จะมีข้อเสนอในการปรับแก้กฎหมายมากมายแล้ว แต่เป็นข้อเสนอจากมุมมองการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ แต่ยังไม่พบงานใด ๆ ที่ศึกษาวิเคราะห์เจาะลึกประเด็นการละเมิดสิทธิเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงระเบียบกฎหมายในระดับปฏิบัติการที่ละเมิดสิทธิของประชาชน

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยถึงรายละเอียดของกฎหมาย ระเบียบ ปฏิบัติ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอย่างละเอียด โดยใช้ข้อมูลรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นฐาน เพื่อการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล ปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาทางกฎหมาย ตลอดจนความเกี่ยวโยงสัมพันธ์ระหว่างสภาพปัญหาจริงกับกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ อันนำมาสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรม สามารถนำไปสู่การปรับเปลี่ยนตัวบทกฎหมายนั้น ๆ ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงได้ต่อไป

## 1.2 แนวความคิด

การมีที่ทำกินเป็นของตนเองถือเป็นสิทธิพื้นฐานของราษฎรในชนบท ที่จะช่วยให้สามารถทำมาหากินเพื่อดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ แม้รัฐธรรมนูญก็ยังมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยให้เกษตรกรทุกคนมีที่ทำกินโดยได้รับไว้ในมาตรา 85 (2) ให้กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติ รัฐได้ประกาศพื้นที่ที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นที่ของรัฐ ทำให้ราษฎรและชุมชนสูญเสียสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถือสืบทอดกันมา ที่ดินส่วนหนึ่งที่นำมาจัดสรรให้เกษตรกรยากจนแต่ก็ไม่สามารถช่วยเกษตรกรให้มีความสามารถรักษาที่ดินไว้ได้ เกษตรกรไร้ที่ดินกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้น ที่เป็นดังนี้เพราะที่ดินกลายเป็นสินค้าที่กระจุกตัวอยู่ในมือผู้ที่มีทุนทรัพย์แต่ไม่ได้ถือครองใช้ประโยชน์ เกษตรกรรายย่อยจึงถูกเบียดขับออกจากที่ดินด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา ปัญหาที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการละเมิดสิทธิที่ดินจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องเร่งแก้ไขด้วยการศึกษาหาข้อมูล ความรู้ และประสบการณ์ที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหา ทั้งในระดับโครงสร้าง อันได้แก่นโยบาย กฎหมาย และในระดับปฏิบัติซึ่งเป็นกรณีพิพาทขัดแย้งกันในชุมชนให้สำเร็จ

ที่ดินเป็นฐานทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับชีวิตของชาวชนบท และยังเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญ ที่ช่วยผลิตอาหารเลี้ยงผู้คนทั้งโลก สิทธิในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการยังชีพ จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญซึ่งเชื่อมโยงไปสู่สิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ เช่น สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม สิทธิทางวัฒนธรรม สิทธิทางการเมือง และสิทธิความเป็นพลเมือง การสูญเสียสิทธิในที่ดินจึงเป็นการสูญเสียที่ยิ่งใหญ่ที่จะนำไปสู่ความเศร้าสลดต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท เพราะเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียสิทธิด้านอื่น ๆ ไปด้วย เช่น การเข้าไม่ถึงทรัพยากร หรือการเข้าไม่ถึงสวัสดิการของสังคมและสวัสดิการของรัฐในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง การช่วยกันคุ้มครองป้องกันการละเมิดสิทธิในที่ดินของประชาชนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

การสูญเสียสิทธิในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดจากเหตุปัจจัยหลายประการ แต่ส่วนสำคัญที่เป็นสาระสำคัญของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ ราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่หน่วยงานของรัฐและเอกชนใช้อำนาจรัฐ ทั้งด้วยอำนาจตามกฎหมายที่สุจริตและไม่สุจริตใจ เข้าไปครอบครอง กำหนดเขตหวงห้ามใช้ประโยชน์ และออกเอกสารสิทธิ ทับสิทธิชุมชนและราษฎรในท้องถิ่น และขับไล่เขาออกจากที่ดินที่เขาอยู่อาศัยทำกินมาแต่บรรพบุรุษ ที่ดินที่เป็นกรณีพิพาทขัดแย้งมีทั้งส่วนที่ดินของรัฐ เช่น ที่ดินป่าไม้ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินสาธารณะ ที่ดินจัดสรรตามโครงการปฏิรูปที่ดิน และที่ดินกรรมสิทธิ์ของเอกชนซึ่งรัฐจัดสรรไปให้ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและได้จัดทำรายงานการตรวจสอบไว้เบื้องต้นแล้ว แต่มีประเด็นทางนโยบายและกฎหมายอยู่มากซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจที่ไม่อาจแก้ไขในระดับปฏิบัติได้ จำเป็นจะต้องศึกษาวิเคราะห์ด้วยมุมมองและวิธีการใหม่ ๆ ให้เห็นถึงความไม่ชอบธรรมทางนโยบายและกฎหมายที่ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐและเอกชนทั้งหลาย

หลักการสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายกฎหมายที่สงสัยว่าจะมีส่วนทำให้เกิดการละเมิดสิทธิในที่ดินป่าไม้ ได้แก่ หลักสิทธิมนุษยชนทั้งที่เป็นหลักสากลและหลักการในกฎหมายไทย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดกฎกติกาสังคม และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติ จึงเชื่อว่าหลักการทั้งสามประการนี้ จะนำไปสู่การตอบโจทย์การวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิในที่ดินป่าไม้ได้ชัดเจนทางวิชาการและเป็นระบบยิ่งขึ้น

### 1.3 วัตถุประสงค์

โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าไม้ ไม่ใช่โครงการแรกในด้านนี้ที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสนับสนุน แต่มีการสนับสนุนให้ศึกษาวิจัยรวบรวมกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านทรัพยากรอยู่บ้างแล้ว ตั้งแต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรก งานวิจัยนี้จึงมีลักษณะเป็นการต่อยอดงานวิจัยเดิมที่มีอยู่แล้ว โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

1. เพื่อรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงจากเรื่องราวเรียน รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ ในพื้นที่ประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ที่ราชพัสดุ ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินเอกชน ที่สาธารณะประโยชน์ และที่ดินในเขตป่าไม้
2. เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิในที่ดินและป่าไม้
3. เพื่อจัดทำความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมาย ที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชน
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโครงสร้าง ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้



## 1.4 ขอบเขตงานวิจัย

### 1.4.1 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. เนื่องจากเป็นการวิจัยระยะสั้นมีระยะเวลาศึกษาเพียงหนึ่งปี จึงได้กำหนดขอบเขตข้อมูลข้อเท็จจริงที่ต้องการศึกษาได้จริงจากเอกสารเรื่องร้องเรียน รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ ในพื้นที่ประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ที่ราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ที่ดินเอกชน ที่สาธารณประโยชน์ และที่ดินป่าไม้ โดยไม่ต้องลงไปสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่อีก
2. วิเคราะห์ สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิในที่ดินและป่า ที่ประกอบด้วยพื้นที่ ได้แก่ ที่ราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ที่ดินเอกชน ที่สาธารณประโยชน์ และที่ดินป่าไม้ โดยพื้นที่แต่ละประเภทนี้จะอธิบายครอบคลุมถึงโครงการของรัฐที่เกิดขึ้นในที่ดินแต่ละประเภทนั้นรวมอยู่ด้วย
3. เสนอความคิดเห็น
  - การปรับปรุงแก้ไข นโยบายและกฎหมาย ที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเขตพื้นที่ที่ราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ที่ดินเอกชน ที่สาธารณประโยชน์ และที่ดินป่าไม้
  - การปฏิรูประเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า
4. จัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูล โดยอนุกรรมการฯ ร่วมกับนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล
5. จัดเวทีนำเสนอความก้าวหน้า โดยเชิญนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยแสดงความคิดเห็น

### 1.4.2 กรอบคิดในการวิเคราะห์การละเมิดสิทธิ

ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางปฏิบัติแล้วไม่ใช่ง่ายเลยที่จะตัดสินว่ามีการละเมิดสิทธิหรือไม่ ในสังคมที่มีความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำสูง ผู้มีอำนาจทั้งหลายมักจะอ้างหรืออาศัยนโยบายของรัฐและช่องทางของกฎหมายสร้างความชอบธรรมในการแย่งชิงที่ดินจากราษฎรที่ยากจน ซึ่งครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่เดิม โดยปราศจากหลักฐานที่กฎหมายรับรองหรือมีหลักฐานที่ไม่ชัดเจนและไม่เป็นปัจจุบัน เช่น ภ.บ.ท. 5, ส.ค. 1, น.ส. 3 ให้ออกไปจากพื้นที่โดยไม่มีทางหรือโอกาสในการต่อสู้ตามกระบวนการยุติธรรม ทำให้การตรวจสอบการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในบริบทของสังคมไทยกระทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยนี้ นอกจากจะอาศัยกรอบที่เป็นระเบียบกฎหมายของรัฐไทยแล้ว ยังใช้กรอบสิทธิซึ่งเป็นกฎกติกาสากลที่ประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลกยอมรับ ที่ทำให้ความเชื่อและแนวคิดความเท่าเทียมกันทางสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการคุ้มครองโดยหลักการและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายในระดับประเทศมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ด้วย

## 1) กฎกติกาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ในที่นี้จะกล่าวถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 ซึ่งแม้จะไม่ใช่สนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่ก็เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุดซึ่งประเทศต่าง ๆ จำต้องเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนที่ได้ตราไว้ในปฏิญญานี้ และปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นปฏิญญาสากลของสหประชาชาติที่สำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบมาอย่างยาวนานตั้งแต่ในอดีตจนถึงยุคปัจจุบัน ทั้งการสูญเสียที่ดิน เขตแดนตามประเพณี วัฒนธรรมและการอ้างความเป็นอัตลักษณ์ของตนเอง โดยผ่านกลไกและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ฝ่ายผู้มีอำนาจมากกว่าเป็นผู้สร้างขึ้น

### 1.1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 หลักการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสำคัญ 30 ประการ โดยมีหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับสิทธิของประชาชนด้านฐานทรัพยากรและความเป็นชุมชนอยู่หลายประการ เช่น

ประการที่ 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาามีอิสระเสรี เท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง

ประการที่ 3 บุคคลมีสิทธิในการดำเนินชีวิต ในเสรีธรรมและในความมั่นคงแห่งร่างกาย

ประการที่ 7 ทุก ๆ คน ต่างเสมอกันในกฎหมายและชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทุกคนชอบที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอหน้าจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้ และต่อการยุยงส่งเสริมให้เกิดการเลือกปฏิบัติเช่นนั้น

### 1.2) ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. 2550

ตามนิยามสหประชาชาติ ชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous People) หมายถึง “ชุมชน ประชาชน และประชาชาติที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง คือผู้ที่โดยความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์... พิจารณาตนเองว่ามีความแตกต่างไปจากภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม ที่ขณะนี้อยู่อาศัยในเขตแดนเหล่านั้น... พวกเขามีได้เป็นกลุ่มครอบงำในสังคม และมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดเขตแดนของบรรพบุรุษและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนสู่คนรุ่นอนาคต ในฐานะที่เป็นรากฐานของการคงอยู่ในสถานะของประชาชน อันสืบเนื่องจากแบบแผนทางวัฒนธรรม สถาบันทางสังคม และระบบนิติธรรมของตน”<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ซูพินิจ เกษมณี อ้างแล้ว



แต่ชนเผ่าพื้นเมืองในหลายที่ทั่วโลกกลับตกเป็นผู้ถูกกระทำ และถูกเลือกปฏิบัติในหลายลักษณะ จากทั้งกระบวนการสร้างรัฐชาติ ที่มีกระบวนการกลืนกลายความหลากหลายของชนเผ่าให้เป็นหนึ่งเดียว ในลักษณะรัฐชาติ ทำให้ชนเผ่าพื้นเมืองถูกปิดกั้น ครอบงำ หรือไม่ก็ถูกกันออกจากกระบวนการพัฒนา และตกอยู่ในสภาพ “คนชายขอบ” ของสังคม เกิดปัญหาถูกพรากจากที่ดิน/ถิ่นที่อยู่ ที่ดินถูกแย่งชิง ถูกกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของรัฐ สูญเสียอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และเข้าสู่วังวนของอาชญากรรม

ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. 2550 ประกอบไปด้วยอารัมภบท 24 ย่อหน้าและเนื้อหาหลัก 46 มาตรา เนื้อหาที่สำคัญ คือ สิทธิในการนิยามตนเองในฐานะเป็นชนเผ่าพื้นเมือง สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง สิทธิในที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในการให้การยินยอมที่ได้รับ การบอกแจ้งล่วงหน้าและเป็นอิสระในกิจกรรมการพัฒนาในที่ดินและเขตแดนของเขา และสิทธิที่มีอยู่ในกฎหมาย สิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ปฏิญญาฯ ยังมีลักษณะพิเศษเฉพาะ คือมีการพูดถึงสิทธิองค์รวม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง เพราะว่าวิถีชีวิตของชนเผ่าพื้นเมืองในหลายด้านนั้นเป็นประเด็นร่วม หรือการแบ่งปัน เช่น สิทธิความเป็นเจ้าของในที่ดินและทรัพยากร เป็นต้น

โดยมีมาตราสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

มาตรา 10 ชนเผ่าพื้นเมืองต้องไม่ถูกบังคับให้ออกจากที่ดินหรือเขตแดนของตน จะไม่มีการตั้งถิ่นฐานใหม่เกิดขึ้นโดยปราศจากการยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้า และเป็นอิสระของชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้อง และหลังจากที่มีข้อตกลงในการขดเซยที่เป็นธรรมและเหมาะสมแล้ว และหากเป็นไปได้ให้มีทางเลือกในการกลับคืนถิ่นนั้นได้อีก

มาตรา 18 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อนสิทธิของพวกเขา โดยผ่านผู้แทนที่พวกเขาเลือกเองตามกระบวนการของตนเอง และในการธำรงรักษาและพัฒนาสถาบันที่ทำหน้าที่ตัดสินใจอันเป็นลักษณะของชนเผ่าพื้นเมืองของตนเอง

มาตรา 25 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะธำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ด้านจิตวิญญาณกับที่ดิน เขตแดน น้ำ และชายฝั่งทะเลและทรัพยากรอื่น ๆ ซึ่งพวกเขาได้เป็นเจ้าของตามประเพณี หรือมีฉะนั้นเคยครอบครองหรือใช้ประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว และมีสิทธิที่ดำรงความรับผิดชอบในการส่งเสริมสิ่งเหล่านี้สู่คนในรุ่นต่อไป

มาตรา 26 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในที่ดินและเขตแดนและทรัพยากร ซึ่งพวกเขาได้ครอบครองเป็นเจ้าของตามประเพณี หรือมีฉะนั้นจากการที่เคยใช้หรือเคยได้รับมาก่อน

ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิเป็นเจ้าของ ใช้ พัฒนาและควบคุมที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรที่พวกเขาเป็นเจ้าของด้วยเหตุผลจากการเป็นเจ้าของตามประเพณี หรือการครอบครองหรือการใช้ตามประเพณีอื่น ๆ รวมทั้งกรณีการได้มาซึ่งสิ่งเหล่านั้นโดยวิธีอื่น



รัฐจักต้องให้การยอมรับและการคุ้มครองในทางกฎหมายต่อที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรเหล่านี้ การยอมรับดังกล่าวจักต้องกระทำโดยการให้ความเคารพต่อประเพณี วัฒนธรรม และระบบการถือครองที่ดินของชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้องด้วย

มาตรา 27 รัฐต้องจัดตั้งและดำเนินการร่วมกับชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้อง โดยกระบวนการที่เป็นธรรม อิสระ เป็นกลาง เปิดเผย และโปร่งใส ให้การยอมรับกฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ จารีตประเพณี และระบบการถือครองที่ดินของชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อสร้างการยอมรับและพิจารณาถึงสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรอย่างเหมาะสม รวมทั้งพื้นที่ที่ชนเผ่าพื้นเมืองเคยเป็นเจ้าของตามประเพณี หรือมีฉะนั้นเคยครอบครองหรือใช้มาก่อน ชนเผ่าพื้นเมืองควรมีสติที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวนี้ด้วย

มาตรา 28 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะได้รับการชดเชย ซึ่งหมายรวมถึงการให้คืน หากการให้คืนไม่อาจกระทำได้อาจควรให้การชดเชยอื่น ๆ ที่ยุติธรรม เป็นธรรม และมีมูลค่าเท่ากับที่ดินอาณาเขต และทรัพยากรที่ชนเผ่าพื้นเมืองเคยเป็นเจ้าของมาแต่ดั้งเดิม เคยครอบครอง หรือเคยใช้ประโยชน์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ถูกยึดไปเอาไปครอบครอง ใช้สอย หรือทำลาย โดยชนเผ่าพื้นเมืองมิได้ยินยอมอย่างเต็มใจ หรือมิได้ยินยอมให้กระทำการดังกล่าวก่อนล่วงหน้า

หากไม่มีการตกลงอย่างยินยอมพร้อมใจโดยกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง การชดเชยควรทำในรูปของที่ดิน อาณาเขต และทรัพยากร ที่มีคุณภาพ ขนาด และสถานภาพทางกฎหมายที่เท่ากัน หรือเป็นตัวเงินหรือเป็นการชดเชยในรูปแบบอื่น ๆ ที่เหมาะสม

มาตรา 29 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการอนุรักษ์และปกป้องสิ่งแวดล้อมและความสามารถทางการผลิตของที่ดิน อาณาเขต และทรัพยากร รัฐควรจัดตั้งโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ชนเผ่าพื้นเมืองในการอนุรักษ์และปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

รัฐควรใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจว่า จะไม่มีวัตถุอันตรายถูกเก็บไว้หรือนำไปทิ้งไว้ในที่ดินหรืออาณาเขตของชนเผ่าพื้นเมืองโดยมิได้ยินยอมอย่างเต็มใจ หรือมิได้ยินยอมให้กระทำการดังกล่าวก่อนล่วงหน้า

รัฐควรใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจว่า มีการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่จะฟื้นฟูรักษา และติดตามผลทางด้านสุขภาพของชนเผ่าพื้นเมืองผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากวัตถุอันตรายให้เป็นไปตามที่กำหนด โดยโครงการเหล่านี้เป็นโครงการที่พัฒนาขึ้นและนำไปปฏิบัติโดยชนเผ่าพื้นเมือง

มาตรา 32 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการตัดสินใจและพัฒนาลำดับความสำคัญและยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาหรือการใช้ที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรอื่น ๆ ของตน

รัฐต้องปรึกษาและร่วมมือโดยสุจริตใจกับชนเผ่าพื้นเมืองที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านสถาบันที่เป็นตัวแทนของเขาในการขอรับการยินยอมที่มีการบอกแจ้ง และเป็นอิสระ ก่อนที่จะมีการอนุมัติโครงการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรอื่น ๆ ของพวกเขา โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การใช้ประโยชน์ หรือการใช้ประโยชน์แร่ธาตุ น้ำ หรือทรัพยากรอื่น ๆ



รัฐต้องจัดหากลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับการชดเชยที่ดีและยุติธรรมสำหรับกิจกรรมดังกล่าว และจัดมาตรการที่เหมาะสมในการบรรเทาผลกระทบในทางลบของสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมหรือจิตวิญญาณ

## 2) สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิของบุคคลตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีประเด็นสำคัญสรุปได้ดังนี้

### 2.1) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

มาตรา 32 - 35 กล่าวถึงการห้ามทรมาน ทารุณกรรม/เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งการจับและคุมขังบุคคลต้องมีหมายศาล และการค้นตัวบุคคลหรือกระทำให้มีกฎหมายบัญญัติ สิทธิเกี่ยวกับเคสด้าน ความเป็นอยู่ส่วนตัว และการเลือกถิ่นที่อยู่

### 2.2) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

มีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เช่น มีทนายความ และ การปล่อยตัวชั่วคราว ผู้ต้องหา มีสิทธิโต้แย้ง สิทธิคัดค้านผู้พิพากษา/พิพากษาคบองค์คณะ ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง รวมทั้ง เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ได้รับความคุ้มครอง สำหรับคดีแพ่ง มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐ (มาตรา 40)

### 2.3) สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ข้อมูลข่าวสารของราชการหมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 58 กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในขอบของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไป ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เช่น

- 1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐนั้น
- 2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- 3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- 4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้น โดยมีสภาพอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- 5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ได้แก่ แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังดำเนินการ คู่มือ หรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน ฯลฯ

## 2.4) สิทธิในเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

สิทธิเสรีภาพของประชาชนกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในหลายมาตรา ที่สำคัญ ได้แก่ มาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพออยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

มาตรา 85 “ต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบฯ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน การจัดวางผังเมือง การจัดให้มีแผนจัดการ ทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่น และส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 87 “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ฯลฯ”

สรุปว่า สิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนเท่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีประเด็นสำคัญอย่างน้อย 8 ประการ

1. สิทธิในการได้รับการยอมรับความมีอยู่ของชุมชน (มาตรา 66 มาตรา 67)
2. สิทธิในการดำรงอยู่และดำเนินกิจการของชุมชน
3. สิทธิในการถือครองทรัพย์สินของชุมชน
4. สิทธิในการธำรงรักษาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน (มาตรา 66 มาตรา 67)
5. สิทธิในการมีส่วนร่วมคุ้มครองส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
6. สิทธิในการได้รับการรับฟังจากหน่วยงานของรัฐ



7. สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในกานอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และศิลปวัฒนธรรม (มาตรา 66)

8. สิทธิในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 66)

ปัญหาเบื้องต้นในเรื่องสิทธิชุมชน คือ การรับรองสถานะหรือความมีตัวตนทางกฎหมาย ของชุมชน หรือปัญหาสภาพบุคคลทั้งในฐานะบุคคลธรรมดาและในฐานะนิติบุคคลของชุมชน เพราะในทางกฎหมาย การมีสภาพบุคคลหมายถึงสถานะที่จะมีสิทธิและหน้าที่ได้ ผู้ที่ไม่ได้รับการยอมรับให้มีสภาพบุคคลย่อมไม่มีทาง จะมีสิทธิและหน้าที่ได้

กล่าวโดยสรุป สิทธิมนุษยชนที่จำเป็นจะต้องส่งเสริมให้เกิดการปกป้องคุ้มครองมิให้เกิด การละเมิดสิทธิแก่ประชาชนที่สำคัญได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และสิทธิชุมชนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ฐานทรัพยากร

## 2.5) สิทธิชุมชน

สิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน โดยทั่วไป ชุมชน หมายถึงกลุ่มหรือหน่วยทางสังคม ที่มีที่เพนอยู่แล้วตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องการความมั่นคงปลอดภัยของตนเองและครอบครัว ชุมชนที่อาศัย อยู่ร่วมกันในพื้นที่เดียวกันซึ่งอาจไม่ใช่พื้นที่ในเขตปกครอง แม้อาจจะมึระยะเวลาไม่นานแต่มีความสัมพันธ์กัน มีกฎเกณฑ์กติกาที่เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติร่วมกัน เรียกว่า ชุมชนท้องถิ่น แต่ถ้าอยู่ร่วมกันในถิ่นเดียวกันมานาน จนสามารถสร้างและพัฒนากิจกรรมจนเกิดเป็นวิถีชีวิตจารีตประเพณีและวัฒนธรรมที่ถือปฏิบัติร่วมกัน เช่น ภาษา การแต่งกาย ความเชื่อความศรัทธา เรียกว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์, 2551)

“สิทธิชุมชน” ได้รับการยอมรับให้เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 169 คำประกาศริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา (Agenda 21) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และปฏิญญาสากลของสหประชาชาติ ว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ. 2007 นอกจากนี้ ยังมีการยอมรับในคำพิพากษาของศาลทั้งที่เป็นการพิจารณาคดี ระหว่างประเทศและคดีภายในประเทศของหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา หรือประเทศ ออสเตรเลีย โดยยอมรับว่า สิทธิของชนพื้นเมืองหรือสิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นและมีอยู่ก่อน เป็นสิทธิตามธรรมชาติ ดั้งเดิมตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และรัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิของชุมชนดังกล่าว และเนื่องจาก สิทธิชุมชนถูกพัฒนามาจากกระบวนการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิมนุษยชนของชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) ในโลกตะวันตก ซึ่งกระบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนก็เป็นส่วนหนึ่งของการฟื้นฟูความคิดของสำนักกฎหมาย ธรรมชาติ เพราะการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในด้านความคิดจะต้องต่อสู้กับความคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิชุมชนไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นโดยไร้ที่มาทางทฤษฎี เพราะทฤษฎีกฎหมาย อันเป็นพื้นฐานแนวคิดของสิทธิชุมชนก็คือ ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ที่มองว่า กฎหมายธรรมชาติคือกฎหมาย ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ เกิดขึ้นเอง มนุษย์ไม่ได้สร้างขึ้น เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐ และใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา

และสถานที่ เป็นนิรันดร์ หมายความว่า เมื่อเป็นจริงในสมัยหนึ่ง อีกสมัยหนึ่งก็ต้องเป็นจริงด้วย หากเป็นจริงในเวลาหนึ่งแต่ไม่เป็นจริงในเวลาหนึ่งก็ไม่ใช่อำนาจของธรรมชาติ ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาตินี้ได้ถูกพัฒนาเป็นทฤษฎีสิทธิธรรมชาติ โดย จอห์น ล็อก (John Lock) ซึ่งยืนยันว่า<sup>2</sup> ปัจเจกชนทุกคนต่างล้วนมีสิทธิ และอำนาจที่มีมาเองโดยธรรมชาติ อันหมายถึง สิทธิธรรมชาติในชีวิต อิสระภาพ และทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิที่ไม่อาจถูกยกเลิกหรือขัดขวางได้จากรัฐ โดยสิทธิธรรมชาตินี้สืบที่มาจากกฎหมายธรรมชาติ และโดยที่สิทธิดังกล่าวเป็นของมนุษย์เท่านั้น ดังนั้น สิทธิธรรมชาติจึงมีความหมายตรงกับสิทธิมนุษยชนด้วยในตัว

เนื้อหาของแนวคิดสิทธิชุมชนในระดับสากล ปรากฏเด่นชัดในเรื่องของสิทธิชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Indigenous Community) ในฐานะผู้ทรงสิทธิโดยได้มีการให้ความหมายว่า คือกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในดินแดนแห่งใดแห่งหนึ่งมาก่อนอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยอาศัยช่วงเวลาก่อนการก่อตั้งรัฐสมัยใหม่ (Modern State) เป็นเกณฑ์ในการกำหนดการอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนานของชุมชน และยังรวมถึงก่อนที่จะมีการรุกรานจากประเทศอาณานิคมเข้าไปยังชุมชน ในขณะที่เนื้อหาของสิทธิชุมชนมี 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงสิทธิกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และปกป้องมิให้ถูกเปลี่ยนแปลงทำลายอีกด้วย และประการที่สอง สิทธิในการจัดการและพัฒนาฐานทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดินที่ชุมชนใช้ประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงสิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากรัฐในการเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าว การจำกัดสิทธินี้ลงโดยกฎหมายต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมเท่านั้นและต้องมีการจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมอีกด้วย และรัฐยังต้องปรับปรุงกฎหมายและดำเนินการให้การรองรับสิทธิของชุมชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ส่วนประเทศไทยได้มีการรับรองสิทธิชุมชนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเมื่อเปรียบเทียบกับเนื้อหาของสิทธิชุมชนในระดับสากล พบว่า ในด้านเนื้อหามีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ มีการรับรองทั้งสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นในกฎหมาย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66 และ 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เนื่องจากสิทธิชุมชนเป็นการเรียกร้องสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน สิทธิชุมชนจึงมีลักษณะเป็นสิทธิธรรมชาติที่ไม่อาจถูกยกเลิกหรือขัดขวางได้จากรัฐเช่นกัน เพราะการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนนั้นก็เพื่อดำรงรักษาชีวิตและร่างกายอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของการเป็นมนุษย์ หากรัฐยกเลิกหรือขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าว ก็เท่ากับรัฐขัดขวางการดำรงชีวิตของมนุษย์คนหนึ่งซึ่งเป็นประชากรของรัฐที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลประชากรของรัฐทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

---

<sup>2</sup>จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว



สิทธิชุมชนจึงเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้การรับรองและคุ้มครองในกฎหมายของรัฐให้เท่าเทียมกับสิทธิด้านอื่น ๆ ด้วย หรืออาจกล่าวได้ว่า สิทธิชุมชนจะต้องมีสถานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกับสิทธิและเสรีภาพด้านอื่น ๆ ที่รัฐให้การรับรองอยู่แล้ว โดยมีได้มีสถานะที่เหนือกว่าสิทธิและเสรีภาพในด้านอื่น ๆ หรือมีสถานะอำนาจเหนือรัฐ ดังนั้น ในการตรากฎหมาย การใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายของรัฐนั้น จึงควรเป็นไปในลักษณะการยอมรับว่าสิทธิชุมชนก็มีสถานะที่เท่าเทียมกับสิทธิและเสรีภาพด้านอื่น ๆ ภายในรัฐด้วยเช่นกัน

### 1) สิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนเอาไว้ 3 ประการ ได้แก่ สิทธิในการจัดการ สิทธิในการบำรุงรักษา และสิทธิในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้ง 3 ประการนี้ไม่ได้เป็นสิทธิเด็ดขาดโดยสมบูรณ์ของชุมชน เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้ “การมีส่วนร่วม” ด้วย

ดังนั้น สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงหมายถึง สิทธิในการมีส่วนร่วมได้เสียร่วมกับผู้อื่นในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเจริญงอกงาม การระวัง ดูแล และป้องกัน และการใช้ให้ได้ผลตามที่ต้องการซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ในบริเวณชุมชนอย่างมีดุลยภาพที่ยาวนาน

ในการปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชน หน้าที่ของรัฐจะต้องพึงเคารพ หมายถึง กฎหมาย นโยบาย และโครงการของรัฐ รวมถึงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องไม่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือไม่ดำเนินนโยบายที่จะส่งเสริมให้บริการขั้นพื้นฐานของรัฐ จะต้องปกป้องซึ่งหมายถึงต้องมีกฎหมาย นโยบายหรือมาตรการที่จะดูแลหรือป้องกันไม่ให้กลุ่มหรือบุคคลใดทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่น และเติมเต็มหมายถึงรัฐจะต้องออกกฎหมายหรือดำเนินนโยบายเพื่อให้สิทธิมนุษยชนที่ทุกคนพึงได้รับได้เกิดขึ้นจริง (แอมเนสตี้, 2548)

กล่าวโดยสรุป กรอบในการวิเคราะห์ประเด็นเรื่องที่ดินนั้น ไม่อาจจะพิจารณาเฉพาะสิทธิในที่ดิน หรือประเด็นการละเมิดสิทธิในที่ดินเท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องพิจารณาเชื่อมโยงไปถึงเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานในระดับต่าง ๆ ที่มีสาระในการเข้าถึงสิทธิในลักษณะและเงื่อนไขต่าง ๆ ทั้งสิทธิมนุษยชน สิทธิความเป็นพลเมือง สิทธิของความเป็นชนเผ่า หรือชนพื้นเมือง สิทธิในการจัดการตนเอง สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสิทธิของชุมชน โดยพิจารณาถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นและบทบาทหน้าที่ที่รัฐพึงมีพึงปฏิบัติต่อราษฎร

## 1.5 หน่วยงานและผู้รับผิดชอบโครงการ

สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล ต.ศาลายา อ.พุทธมณฑล จ. นครปฐม 73170 โดยมี ดร.เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ อาจารย์ประจำของสถาบันฯ ทำหน้าที่หัวหน้าโครงการ

## 1.6 วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัย ใช้รูปแบบที่หลากหลายดังนี้

**การวิจัยเอกสาร** ทั้งเอกสารรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เอกสารของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และการจัดประชุมกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (focused group) จากบุคลากรผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม ตลอดจนนักปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อวิเคราะห์สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่ละเมิดสิทธิในด้านที่ดินและป่าของประชาชน การวิจัยเอกสาร จะทบทวนแนวคิดหลักการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวางกรอบการละเมิดสิทธิ เช่น แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน แนวคิดธรรมาภิบาล แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งรวบรวมรายชื่อเบื้องต้นไว้บ้างแล้ว (จาก สกว., พอช., สสส. และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ) ให้ครอบคลุมประเด็นที่ดินประเภทหลัก รวมทั้งการละเมิดสิทธิที่ดินและป่าในต่างประเทศเท่าที่จะค้นหาเอกสารได้ ตลอดจนข้อมูลนโยบาย ระเบียบ กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ได้มากที่สุด

**การทบทวนเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิที่ดินและป่าที่ร้องเรียนมายัง กสม.** จะตรวจสอบเพื่อคัดเลือกเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิที่ดินและป่าซึ่งมีประมาณ 300 เรื่อง เพื่อจัดเข้ากับกลุ่มปัญหา 5 กลุ่ม คือที่ดินป่าไม้ ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และที่ดินเอกชน แล้วคัดเลือกกรณีศึกษาที่จำแนกไว้แล้วในแต่ละกลุ่มให้ได้ประมาณ 5 - 15 กรณี โดยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกให้มีความหลากหลายด้วยวิธีการกระจายตัวอย่างให้ทั่วภูมิภาค สภาพภูมิโนศ กลุ่มชาติพันธุ์ และเงื่อนไขเฉพาะทางกฎหมาย เช่น การเลือกกรณีศึกษาที่ดินป่าไม้ ก็จะเลือกให้ครอบคลุมพื้นที่พิพาทในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

**การจัดประชุมกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (focused group)** จัดเป็นเวทีวิเคราะห์ข้อมูลการละเมิดสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ และการวิเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายและการปฏิรูปกฎหมาย โดยทีมงานวิจัยร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เป็นนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยจัดเวทีหลัก ๆ จำนวน 4 ครั้ง อย่างไรก็ตาม จะมีการประชุมปรึกษาหารือวงเล็ก ๆ แบบไม่เป็นทางการอีกหลาย ๆ ครั้งก่อนและหลังการประชุมใหญ่ ๆ แต่ละครั้ง

**จัดเวทีรายงานความก้าวหน้า** จะจัดเวทีสัมมนาเพื่อนำเสนอและสรุปความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะ ๆ จำนวน 1 ครั้ง



**จัดเวทีนำเสนอรายงานสมบูรณ์** จะจัดเวทีวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจาก นักวิชาการ นักปฏิบัติการและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชน จำนวน 1 ครั้ง ก่อนสิ้นสุดโครงการ การจัดเวทีประชุมแต่ละครั้ง จะเตรียมเอกสารซึ่งประกอบด้วยข้อมูลและประเด็นต่าง ๆ ที่ศึกษา อย่างละเอียด ให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้ศึกษาล่วงหน้าก่อนเข้าร่วมประชุม

## 1.7 แผนกิจกรรม

โครงการวิจัยฯ ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการทำวิจัยไว้ 3 ระยะ

**ระยะแรก** ใช้เวลา 3 เดือน จะเน้นการเตรียมข้อมูลดังนี้

- การนำรายชื่อเอกสารและกรณีศึกษามาวิเคราะห์ความสำคัญและความเกี่ยวข้องเบื้องต้น เมื่อได้ รายชื่อเบื้องต้น (short list) แล้ว จึงพิจารณากำหนดเกณฑ์เพื่อการคัดเลือกเอกสารและกรณีศึกษาที่ต้องการ แล้วจึงอ่านเพื่อกลั่นกรองคัดเลือกเอกสารที่ต้องการ ซึ่งคาดว่าจะใช้กรณีศึกษาทั้งสิ้นประมาณ 70 - 80 กรณี พร้อมทั้งสืบค้นรวบรวมเอกสารที่เลือกสรรแล้วให้มาจัดรวมกันเป็นหมวดหมู่เพื่อสะดวกแก่การค้นคว้าอ้างอิง วิเคราะห์รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อดำเนินการ 2 เรื่องสำคัญคือ

- การทบทวนวรรณกรรม จะศึกษาทบทวนเอกสารเพื่อการเรียบเรียงผลงานวิจัยและประเด็นปัญหา และข้อเสนอต่าง ๆ ที่ค้นพบจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**ระยะที่สอง** ใช้เวลา 6 เดือน จะเน้นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

- การศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริงจากเอกสารและข้อมูลกรณีศึกษาที่ดินและป่าไม้ ที่คัดเลือกไว้ในพื้นที่ที่จำแนกไว้เป็นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ที่ดินป่าไม้ ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) และที่ดินเอกชน

ข้อมูลเอกสารที่ต้องการ เช่น 1) รายงานการตรวจสอบของ กสม. 2) กฎหมายเฉพาะระดับ พ.ร.บ., พ.ร.ฎ., พ.ร.ก. 3) กฎกระทรวง ระเบียบ แนวทางปฏิบัติ คำสั่ง และ 4) มติ ครม. คำสั่งนายกรัฐมนตรี มติคณะกรรมการ มติที่ประชุม

รายละเอียดเกี่ยวกับคำแถลงนโยบาย หรือเนื้อหากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเจตนารมณ์ ของนโยบายหรือกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลที่สนับสนุนการกำหนดนโยบายและกฎหมายนั้น ๆ จะเป็นสาระสำคัญ ประกอบการวิเคราะห์วิจัยการละเมิดสิทธิ

- การวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลที่รวบรวมและสรุปเบื้องต้นได้แล้ว จะนำมาเปิดเวทีพูดคุย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้และประสบการณ์จากที่ต่าง ๆ มาช่วยให้มุมมองและความคิดเห็น ให้รอบด้านมากขึ้น

**ระยะที่สาม** เป็นช่วงสุดท้าย ระยะเวลา 3 เดือน

ระยะนี้จะเน้นการเรียบเรียงและปรับปรุงแก้ไขข้อมูลและผลการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาของทีมนักวิจัย และความเห็นที่ได้จากผู้มีความรู้และประสบการณ์ภายนอกที่รวบรวมได้ในที่ประชุมสัมมนา เวทีต่าง ๆ จนเป็นรายงานที่สมบูรณ์



สำหรับแผนกิจกรรมการศึกษาวิจัยในรายละเอียด มีดังนี้

| กิจกรรม                                                                                                                                                             | ช่วงเวลา (เดือนที่) |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    | หมายเหตุ                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|--------------------------------------|
|                                                                                                                                                                     | 1                   | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |                                      |
| 1. การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง                                                                                                                                    | /                   | / | / |   |   |   |   |   |   |    |    |    | ทั้งของ กสม. และ<br>หน่วยงานภายนอก   |
| 2. การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น<br>(ข้อมูลร้องเรียน กฎระเบียบ<br>มติ ครม. ที่เกี่ยวข้อง และ<br>รายงานการตรวจสอบของ<br>กสม.                                              | /                   | / | / | / | / | / | / | / | / |    |    |    |                                      |
| 3. วิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูล<br>(จัดเวทีรับฟังความคิดเห็น)<br>- ที่ราชพัสดุ<br>- ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน<br>- ที่สาธารณประโยชน์<br>และที่ดินเอกชน<br>- ที่ดินป่าไม้ |                     |   |   | / | / | / | / | / | / | /  |    |    |                                      |
| 4. สรุปรายงานความคืบหน้า<br>- ที่ราชพัสดุ<br>- ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน<br>- ที่สาธารณประโยชน์<br>และที่ดินเอกชน<br>- ที่ดินป่าไม้                                   |                     |   |   |   |   |   | / |   |   |    |    |    |                                      |
| 5. จัดเวทีนำเสนอร่างรายงาน                                                                                                                                          |                     |   |   |   |   |   |   |   |   | /  |    |    | เชิญนักวิชาการ<br>ผู้เชี่ยวชาญมาร่วม |
| 6. จัดส่งร่างรายงาน<br>ฉบับสมบูรณ์                                                                                                                                  |                     |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    | /  |                                      |



## 1.8 ระยะเวลาดำเนินการ

ภายในระยะเวลา 360 วัน ตั้งแต่วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2555 เป็นต้นไป

## 1.9 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการศึกษาวิจัยของโครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า จะนำไปสู่การเรียนรู้ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าของ กสม. ตลอดจนพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กสม. ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) องค์ความรู้ด้านการละเมิดสิทธิด้านที่ดินและป่าในที่ดินแต่ละประเภท
- 2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปรับปรุงปฏิรูประเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อนุกรรมการ เจ้าหน้าที่สำนักงาน กสม. และบุคคลภายนอก ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นทีมงานสนับสนุนการวิจัยได้รับความรู้และประสบการณ์ในด้านนโยบายและระเบียบกฎหมายที่ละเมิดสิทธิด้านที่ดินและป่า
- 4) คณะอนุกรรมการฯ นำผลงานวิจัยไปใช้ในการปรับปรุงการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## 2. การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 ที่ดินและการใช้ที่ดิน

พจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถานอธิบายความหมายของที่ดิน (Land) ว่า หมายถึง ผืนแผ่นดิน หรือพื้นดิน พื้นที่ดินทั่วไป และหมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนพจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน อธิบายไว้ 2 ความหมาย ดังนี้

1. ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ หมายถึง ปัจจัยการผลิตประเภทหนึ่ง เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และนำมาใช้เพื่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้ทรัพยากรธรรมชาติจะหมายถึง ทั้งสิ่งที่อยู่ในดินและเหนือพื้นดินด้วย เช่น แร่ธาตุ หิน ดิน ทราย น้ำ ป่าไม้ น้ำมัน และผลตอบแทนที่ได้รับจากที่ดิน จะเรียกว่า ค่าเช่า

2. ในทางบัญชี ที่ดิน หมายถึง ผืนดินซึ่งอาจมีทรัพยากรธรรมชาติอยู่ภายใต้หรือเหนือพื้นดิน และจะนำมาใช้ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น เป็นที่ตั้งของอาคาร โรงงาน การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ และเมื่อมีที่ดินก็ต้องมี เจ้าของที่ดิน (landlord) เป็นธรรมดา ในพจนานุกรมดังกล่าวอธิบายว่า หมายถึง ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บนที่ดินนั้น ซึ่งจะได้รับผลตอบแทนในรูปของค่าเช่าจากการให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์จากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เขาเป็นเจ้าของในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ค่าเช่าที่เจ้าของที่ดินได้รับอาจมาจากค่าเช่าแท้ ๆ หรือค่าเช่าที่มาจากการลงทุนในการปรับปรุงที่ดินนั้นด้วย เจ้าของที่ดินมักมีความสัมพันธ์กับผู้เช่าที่ดินตามกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน และหลักประกันในการใช้ประโยชน์ ในที่ดินนั้น สำหรับประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ให้ความหมายที่ดินไว้ว่า “พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย”

ในกรอบคิดสิทธิมนุษยชนสากล ที่ดินเป็นปัจจัยจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนไม่มีข้อยกเว้น จึงควรนิยามความหมายที่ดินให้กว้าง และการกำหนดสิทธิในที่ดินจะต้องเคารพสิทธิของทุกคนจากคนจน คนที่ขาดโอกาสทางการศึกษาผู้ที่เข้าถึงไม่ถึงกฎหมายที่อยู่ในชนบทหรืออยู่ตามป่าเขาลำเนาไพรด้วย กล่าวคือ ไม่ใช่อำนาจตามกฎหมายที่เหนือกว่าไปซ้อนทับสิทธิของบุคคลและชุมชนที่มีมาแต่เดิมตามธรรมชาติ จึงขอให้นิยามที่ดินและสิทธิในที่ดินไว้ว่า หมายถึง พื้นที่ดินทั่วไป รวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการประกอบกิจกรรมของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ โดยมีระบบสิทธิรองรับทั้งสิทธิตามกฎหมาย ได้แก่ ที่ดินในกรรมสิทธิ์ของรัฐและที่ดินในกรรมสิทธิ์ของเอกชน และสิทธิตามธรรมชาติทั้งของปัจเจกบุคคลและของส่วนรวมที่ชุมชนใช้ร่วมกัน แม้ยังไม่มีกฎหมายรองรับ ให้กรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์เหมือนของเอกชนหรือหน่วยงานรัฐแต่เขาครอบครองใช้ประโยชน์มาอย่างสมดุลง่ายยืนาน

การใช้ที่ดิน หมายถึง การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดินที่มีอยู่นั้นให้เกิดประโยชน์มากที่สุดเกิดผลตอบแทนมากที่สุด (วันทนา บุษยวงศ์, 2534 อ้างจาก ดวงพร เพิ่มสุวรรณ, 2547) ดังนั้นการใช้ที่ดินหรือการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงหมายถึง การใช้ประโยชน์จากที่ดินซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติเพื่อประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต



ของมนุษย์ ทั้งการใช้ที่ดินในปัจจุบัน หรืออนาคต เพื่อการเกษตร อุตสาหกรรมป่าไม้โดยมนุษย์จะทำการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดินที่มีอยู่นั้นให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เกิดผลตอบแทนมากที่สุด อย่างไรก็ตามที่ดี ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด มนุษย์จึงต้องเรียนรู้วิธีการอนุรักษ์เพื่อให้ทรัพยากรที่ดินมีใช้ได้อย่างยาวนานที่สุด การใช้ที่ดินในระยะแรกนั้นมนุษย์ไม่ได้คำนึงถึงข้อจำกัดใด ๆ เกี่ยวกับดินและที่ดินจึงส่งผลให้เกิดการทำลายดินและที่ดินอย่างรุนแรงและเกิดผลกระทบจากการใช้ที่ดินซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของเอิบ (2525 อ้างจาก สิริภัทร์ ขาวมีเชื้อ, 2546) ที่อธิบายว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้ถึงธรรมชาติของดินและที่ดินแต่ละประเภทก่อนที่จะเริ่มใช้ประโยชน์ เพราะถ้าใช้ผิดไปแล้วจะเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นเหมือนเดิมยากและจะต้องลงทุนสูงมาก

เราสามารถจำแนกที่ดินออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้มากมาย โดยมีการศึกษาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นจำนวนมากแต่ไม่มีระบบการจัดการที่แน่นอน ซึ่งคล้าย ๆ กับธรรมชาติที่ไม่มีแน่นอนเช่นกันและสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ซึ่งระบบการจัดประเภทของการใช้ที่ดินสามารถอธิบายและบ่งบอกถึงความสำเร็จของการใช้พื้นที่ในบริเวณต่าง ๆ ที่ผ่านมา เช่น อเมริกา เปโตรโริโก และหลาย ๆ บริเวณในทวีปยุโรป ขอบข่ายของโครงสร้างสามารถอธิบายโดยใช้ลักษณะทางธรณีวิทยาซึ่งจะแสดงการแบ่งชั้นของพื้นดินในแต่ละบริเวณนั้น ๆ ตามข้อมูลที่ได้สะสมไว้เป็นเวลานานจะช่วยให้แผนภาพประกอบข้อมูลดูชัดเจนและละเอียดมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ นักวิจัยจะต้องทำการศึกษเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมประกอบด้วย เพื่อที่จะทำให้การจัดประเภทการใช้ที่ดินทำได้ดียิ่งขึ้น โดยการใช้ที่ดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. เมืองและสิ่งก่อสร้าง (urban and built - up land) ได้แก่ ที่อยู่อาศัย ย่านการค้า ย่านอุตสาหกรรม คมนาคม และสถานที่ราชการอื่น ๆ
2. พื้นที่เกษตรกรรม (agricultural land) ได้แก่ พื้นที่ปลูกพืชล้มลุกและพืชถาวร เช่น สวนผัก สวนผลไม้ พืชไร่ นาข้าว พืชปศุสัตว์ และไร่นาเลี้ยง
3. ป่าไม้ (forest land) ได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ทั่วไปและจัดแยกย่อยไปตามประเภทของป่า เช่น ป่าเต็งรัง ป่าเบญจพรรณ ป่าดิบแล้ง ป่าดิบเขา ป่าดิบชื้น ป่าชายเลน พืชหายากธรรมชาติและสวนป่า เป็นต้น
4. แหล่งน้ำ (water sources) ได้แก่ พื้นที่แม่น้ำ ลำธาร หนอง คลอง บึง ทะเลสาบ และแหล่งกักเก็บน้ำที่สร้างขึ้น
5. พื้นที่ว่างเปล่า (abandon land) ได้แก่ พื้นที่ปราศจากสิ่งปกคลุมรวมถึงไร่ร้าง (สฤติย์, 2525)

ความต้องการใช้ที่ดินขึ้นอยู่กับความเหมาะสมเพื่อตอบสนองประโยชน์สูงสุดของผู้ใช้จากการที่มีการใช้ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรในระดับสูงโดยเฉพาะการใช้พันธุ์พืชใหม่ ๆ การปรับปรุงระบบการปลูกพืชให้เป็นแบบรวมหลายชนิดหรือแบบหมุนเวียนมีผลทำให้ดินเสื่อมโทรม นอกจากนี้ ยังมีการใช้ที่ดินผิดประเภทไม่เหมาะสมแต่การบังคับให้เจ้าของที่ดินหรือราษฎรใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดินทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงควรใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดไปจนถึงคนในรุ่นต่อ ๆ ไป (สมเจตน์ จันทวัฒน์, 2524)

โดยทั่วไปการใช้ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ กรมพัฒนาที่ดินได้ศึกษาเปรียบเทียบการใช้ที่ดินบางประเภทของประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินตลอดเวลา ช่วงปี พ.ศ. 2518 เริ่มการปฏิรูปที่ดินโดยส่วนใหญ่นำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาจัดให้ราษฎร ทำให้ที่ดินป่าไม้กว่า 30 ล้านไร่ เปลี่ยนมาเป็นพื้นที่เกษตรกรรม แต่ก็ไม่เกิดการกระจายการถือครองที่ดินจริงเพราะไม่นานที่ดินที่จัดสรรก็กลับไปอยู่กับนายทุน ผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 - พ.ศ. 2547 ได้มอบหนังสือให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ประเภทที่ดินของรัฐเป็นพื้นที่ 24.41 ล้านไร่

การศึกษาเปรียบเทียบในปี พ.ศ. 2523, พ.ศ. 2529, พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2544 ในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ลดลง พื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้น รวมทั้งพื้นที่ชุมชนที่เพิ่มขึ้นประมาณ 4 เท่าตัวจาก พ.ศ. 2523 อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2529 - พ.ศ. 2541 พื้นที่นาได้ลดลงประมาณ 3.5 ล้านไร่ โดยถูกเปลี่ยนสภาพไปเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย สนามกอล์ฟ รีสอร์ท หรือที่พักผ่อนหย่อนใจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา พื้นที่นาได้ลดลงประมาณ 3.5 ล้านไร่ ขณะเดียวกันพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้เพิ่มขึ้นประมาณ 1 ล้านไร่ แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2541 - พ.ศ. 2544 พื้นที่นาได้เพิ่มขึ้นประมาณ 1.5 ล้านไร่ เนื่องจากหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานกลับสู่ภาคเกษตรมากขึ้น

สำหรับพื้นที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525 - พ.ศ. 2542 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ในปี พ.ศ. 2525 มีพื้นที่ถือครองทางการเกษตรประมาณ 123.59 ล้านไร่ และในปี พ.ศ. 2542 มีพื้นที่ถือครองทางการเกษตรประมาณ 131.34 ล้านไร่ พื้นที่ถือครองทางการเกษตรมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด แต่จำนวนครัวเรือนเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

การศึกษาของกรมพัฒนาที่ดิน ในระหว่างปี พ.ศ. 2530 - พ.ศ. 2536 ยังพบว่า ที่ดินเพื่อการเกษตรในเขตปริมณฑลเปลี่ยนแปลงสภาพไปเฉลี่ย 18,000 ไร่ต่อปี ในเขตปริมณฑลที่มีการเปลี่ยนแปลง การใช้ที่ดินเกษตรกรรมเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ มากพื้นที่หนึ่ง คือจังหวัดปทุมธานี จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2531 จังหวัดปทุมธานี มีโครงการบ้านจัดสรรจำนวน 46 โครงการ (โสภณ ชมชาญ, 2538) ต่อมา ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2537 จากการสำรวจในพื้นที่อำเภอคลองหลวง ธัญบุรี และหนองเสือ พบว่า มีโครงการจัดสรรที่ดิน บ้านจัดสรร รีสอร์ท และสนามกอล์ฟรวม 146 โครงการ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้มีการสำรวจโครงการบ้านจัดสรรเหลืออยู่ประมาณ 30 โครงการ แต่พื้นที่ที่อยู่ในโครงการพัฒนาที่ดินต่าง ๆ ที่หยุดหรือชะลอโครงการไว้ซึ่งเดิมเป็นที่เกษตรกรรมได้ทิ้งร้างมิได้ใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก ที่ตั้งของโครงการดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรและอยู่ในเขตชลประทาน

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ พบว่า พื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งมีจำนวน 32.1 ล้านไร่ 36.45 ล้านไร่ และ 29.89 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2523, พ.ศ. 2529 และ พ.ศ. 2541 ตามลำดับนั้น ส่วนหนึ่งเคยเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมมาก่อน ซึ่งเมื่อรวมกับพื้นที่การเกษตรในแต่ละช่วง จะมีเนื้อที่เกษตรกรรมมากกว่า 168 ล้าน ตามความสามารถในการรองรับ (carrying capacity) มาตั้งแต่ พ.ศ. 2529



ในปี พ.ศ. 2535 กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 นั้น ได้มีการจำแนกพื้นที่ป่าไม้เป็นเขตอนุรักษ์ (โซน C) จำนวน 88.23 ล้านไร่ เขตเศรษฐกิจ (โซน E) จำนวน 51.88 ล้านไร่ และเขตที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม (โซน A) จำนวน 7.22 ล้านไร่ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2536 กรมป่าไม้ได้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีประชาชนเข้าทำกินรวม 44 ล้านไร่ ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากป่าเศรษฐกิจ (โซน E) ดังนั้น ป่าอนุรักษ์ (โซน C) และป่าเศรษฐกิจ (โซน E) จึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ประมาณ 103.3 ล้านไร่

การใช้ที่ดินโดยปราศจากวางแผนที่ดี อีกทั้งขาดการจัดการเรื่องสิทธิการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินที่ชัดเจนทำให้การใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปตามแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการปล่อยที่ดินทิ้งร้างรอขายทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน เช่น การชะล้างพังทลายของดินถึง 108.87 ล้านไร่ ดินที่มีปัญหาต่อการใช้ประโยชน์ทางด้านเกษตรกรรม 209.84 ล้านไร่ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนดินเค็ม ดินกรดและดินค่อนข้างเป็นทราย อยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ถูกต้องตามศักยภาพ คิดเป็นพื้นที่ 35.60 ล้านไร่

## 2.2 สิทธิในที่ดิน

ในอดีตยุคโบราณยังไม่มีระบบกรรมสิทธิ์ ที่ดินเป็นสมบัติของส่วนรวม ไม่มีใครหวงห้ามและกันเป็นของตนได้ การเพาะปลูกในยุคนั้นยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะที่ดินมีมากมาย เมื่อที่ดินแห่งหนึ่งเพาะปลูกไม่ได้ผลดี ก็จะอพยพโยกย้ายไปหาที่ดินแห่งใหม่ นอกจากนั้น มนุษย์ในยุคนั้นยังสามารถทำการเพาะปลูกร่วมกันได้ โดยถือว่าที่ดินเป็นส่วนรวมของสังคมผู้ทำการเพาะปลูกเพียงแต่แบ่งปันพืชผลกันเท่านั้น (หลวงวิจิตรวาทการ, 2523)

เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม และมีจำนวนคนเพิ่มมากขึ้น มีความจำเป็นต้องทำการเพาะปลูกให้ได้ผลดีก็ต้องหาที่ดินที่ดี ซึ่งในสมัยนั้นคือที่ดินที่น้ำขึ้นแล้วน้ำลดลง ก็เริ่มมีความจำเป็นในการถือสิทธิในที่ดินเพื่อแบ่งสรรที่ดินกันเพาะปลูก โดยเป็นสิทธิเพียงชั่วคราวมีกำหนดเวลาไม่เกิน 1 ปี แต่สิทธินี้ก็ยังไม่ใช่สิทธิส่วนบุคคลสิทธิครอบครองยังเป็นของพวกของหมู่หรือเผ่า เพราะการแบ่งที่ดินอย่างนี้ต้องแบ่งเป็นผืนใหญ่ ๆ ไม่สามารถจัดแบ่งเป็นชิ้นเล็กชิ้นน้อย ต่อมา เมื่อมีวิวัฒนาการด้านการเพาะปลูกมากขึ้น ต้องหักร้างทางพงต้องขุดร่องดึงน้ำเข้ามา หรือต้องขุดบ่อ ขุดสระกักเก็บน้ำไว้งานเหล่านี้ต้องใช้เวลาและแรงงานมาก ทำให้เกิดความหวงกันที่ดินดังกล่าวจะให้คนอื่นมาเอาไปเสียไม่ได้ สิทธิในที่ดินอย่างแท้จริงจึงได้กำเนิดขึ้นจากการลงแรงสิทธินี้ยังไม่เป็นสิทธิส่วนตัวบุคคล แต่เป็นของครอบครัว หมู่หรือเผ่าซึ่งครอบครอง หมู่หรือเผ่า ยังไม่ยอมให้คนแต่ละคนแบ่งแยกออกไป (หลวงวิจิตรวาทการ, อ้างแล้ว) ต่อมา เมื่อเผ่ารวมกันเป็นประเทศ การปกครองมีความมั่นคงยิ่งขึ้น เป็นเหตุให้อำนาจของครอบครัวเสื่อมลงไปมาก แต่ละคนมีสิทธิมากขึ้น หลักกรรมสิทธิในที่ดินของเอกชนจึงก่อตั้งขึ้น (ภาสกร ชุมhuri, 2528) แต่กรรมสิทธิในที่ดินของเอกชนยังมีลักษณะต่างจากกรรมสิทธิในสังหาริมทรัพย์ เพราะในสมัยนั้นที่ดินมีอยู่มาก แต่คนยังมีน้อย ถ้าใครต้องการที่ดินที่จะเพาะปลูกหรือปลูกเรือนอยู่ ต้องไปหาที่ดินในป่า แล้วถากถางโค่นสร้างที่ดินนั้นจึงจะเป็นของตน แต่ถ้า

เจ้าของอพยพออกจากที่ดินหรือเลิกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว ที่ดินนั้นจะกลับมาเป็นสมบัติส่วนรวม ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ต่อไปได้ เพราะในสมัยโบราณกรรมสิทธิ์ยังไม่แยกออกจากการครอบครอง เจ้าของต้องเป็นผู้ที่ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจึงจะมีสิทธิหวงห้ามในที่ดินนั้นได้ (ร. แลงกาตี, 2526)

กรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย ปรากฏเริ่มแรกตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ในรัชกาลของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ซึ่งทรงดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ได้พัฒนาเป็นปัจจัยในการบริโภคและอุปโภคพอควรแก่ระดับการครองชีพในสมัยนั้น เมื่อราษฎรเข้าบุกเบิกหักล้างทางพงในที่ดินจนเพาะปลูกได้ผลได้ประโยชน์แล้วก็โปรดให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ออกแรงออกทุนไป ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า “ฯลฯ สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าคาง (ขนุน) ก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลาย ในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มั่น ฯลฯ” ได้จัดแบ่งองค์การบริหารออกเป็นรูปจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา ประจำอยู่ส่วนกลาง การจัดเรื่องที่ดินขึ้นอยู่กับกรมนา ในแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) (พ.ศ. 1903) ตำแหน่งเสนาบดีกรมนามีชื่อเรียกว่า “ขุนเกษตราธิบดี” ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991) หรือที่เรียกว่า “พระเกษตราธิบดี” ในแผ่นดินพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ. 2175) เรียกว่า “เจ้าพระยาพลเทพเสนาบดีศรีไชยนพรัตน์เกษตราธิบดี อภัยพิริยะปรากฏมพาทู” นามเจ้าพระยาพลเทพนี้ ใช้อำนาจจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในสมัยนี้มีกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จซึ่งตราขึ้นใช้บังคับตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) บทที่ 35, 42 และ 43 เป็นแม่บทสำหรับดำเนินการ โดยกำหนดให้มีการจัดที่ดินซึ่งยังรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎรเข้ากันสร้างให้มีประโยชน์ขึ้น สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 - 2 งานที่ดินยังคงยึดหลักการตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ สมัยรัชกาลที่ 3 มีการออกหนังสือสำหรับที่บ้าน เพื่อระงับข้อพิพาทการรุกล้ำเขตกัน สมัยรัชกาลที่ 4 มีการประกาศขายฝากและจำนำที่ดิน ที่นา และมีการออกตราแดง ในเขตจังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยาอ่างทอง ลพบุรีสุพรรณบุรี) เป็นหลักฐานแสดงว่ามีผู้มีชื่อเป็นเจ้าของและใช้ในการเก็บภาษีที่นา

การออกหนังสือสำคัญชนิดต่าง ๆ มีเพิ่มขึ้นอีกหลายชนิดในสมัยรัชกาลที่ 5 เช่น โฉนดสวน ใบตราจอง เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีค่านา ต่อมา มีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินสู่ศาลบ่อยขึ้น เพราะหนังสือสำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีอากรออกให้เจ้าของที่ดินยึดถือไว้นั้นไม่อาจจะระงับข้อพิพาทได้แย้งได้ เนื่องจากมีข้อความไม่กระจ่างว่าผู้ใดมีสิทธิอยู่ในที่ดินเพียงใดอย่างไร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประสบถึงความเดือดร้อนของราษฎรในกรณีดังกล่าว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตร พานิชัยการจัดดำเนินการเรื่องสิทธิในที่ดินให้รัดกุมขึ้น โดยมีดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า

การออกเดินสำรวจเป็นครั้งแรกในปี ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) โดยข้าหลวงเกษตรพร้อมด้วยเจ้าพนักงาน กรมแผนที่ และมีพระบรมราชานุญาตให้ผู้ที่ถือโฉนดที่ดิน เป็นผู้มียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีการออกโฉนดตราจอง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ปัจจุบันยังคงมีอยู่ในเขตมณฑลพิษณุโลก คือ จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ และสุโขทัย และจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินแห่งแรก คือ หอทะเบียนมณฑลกรุงเก่าในพระราชวัง



บางปะอิน เมื่อ ร.ศ. 120 ซึ่งตรงกับ พ.ศ. 2444 หลังจากนั้น ได้มีการสถาปนากรมทะเบียนที่ดิน หรือกรมที่ดิน ปัจจุบันขึ้นในกระทรวงเกษตรธิการ เมื่อ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 และมีการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งได้รวบรวมการดำเนินการเรื่องที่ดินแต่ดั้งเดิมหลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินต่อมา โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ฉบับสุดท้าย คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ซึ่งได้วิวัฒนาการจนเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน

ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 สิทธิในที่ดินหมายความว่า “กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย” และมาตรา 2 “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” และมาตรา 3 “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ (2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น”

สำหรับประเภทของที่ดิน แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ ที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ โดยที่ดินเอกชน แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) ที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ อันได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดตราจอง เป็นที่ดินที่ทางราชการออกให้ และ 2) ที่ดินมือเปล่า หมายถึง ที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อาจมีหลักฐานสำหรับที่ดิน เช่น ใบจอง (น.ส.2) ใบเหี้ยบย่ำ ตราจอง แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แบบหมายเลข 3 หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 หรือ น.ส.3ก.) ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวนี้ กฎหมายถือว่า มีสิทธิเพียงครอบครองเท่านั้น ส่วนที่ดินของรัฐ แบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ 1) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อมโรงทหาร ที่ตั้งสำนักงานทางราชการ และที่ดินสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น 2) ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ที่ดินที่รัฐถือสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป เช่น ที่ดินราชพัสดุ ที่กรมธนารักษ์ให้เอกชนเช่า (วนิดา, 2536 อ้างจาก สุพรรณิ ทักษิณสัมพันธ์, 2547)

จากนิยามและคำอธิบายข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การกำหนดสิทธิที่ดินเบื้องต้นยังให้ความหมายครอบคลุมถึงสิทธิครอบครองด้วย ดังนั้น ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่สืบต่อกันมาเป็นรุ่น ๆ แต่ครั้งบรรพบุรุษโดยไม่มีผู้อื่นมาครอบครองใช้ประโยชน์ ก็ย่อมจะต้องมีสิทธิในที่ดินผืนนั้น ๆ แต่ในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 3 ได้ไปจำกัดสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยระบุให้บุคคลมีกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ใน 2 กรณีเท่านั้นคือ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ และได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น ซึ่งหมายถึง ได้สิทธิจากรัฐจัดที่ดินให้ใหม่ ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงทำให้ผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยทำกินในที่ดินก่อนหรือหลัง



ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้แจ้งให้ทางราชการทราบหรือแจ้งแล้วทางราชการไม่ได้ดำเนินการต่อให้ หรือไม่ได้โอนด เช่น ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ห่างไกล ก็จะไม่ได้รับสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน และยังเมื่อรัฐประกาศเขตป่า และออกพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กำหนดให้ป่าคือที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ก็ทำให้ราษฎรในชนบทห่างไกลหรือชุมชนที่อยู่กับป่า กลายเป็นผู้ไร้สิทธิในที่ดิน และถูกกล่าวหาเป็นผู้บุกรุกป่าทั้ง ๆ ที่เขาอยู่อาศัยทำกินอยู่ดั้งเดิมของเขามาแต่บรรพบุรุษ ยิ่งกว่านั้นยังมีที่ดินซึ่งชุมชนใช้สอยร่วมกัน เช่น ที่ไร่หมุนเวียน ที่ป่าใช้สอย ที่สาธารณประโยชน์ ป่าบุ่งป่าทาม พรุ หนองน้ำ กัดกเป็นของรัฏฐตามกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายเข้ามาควบคุมดูแล อำนาจรัฐในการบริหารจัดการที่ดินจึงซ้อนทับอำนาจของราษฎรและชุมชนที่มีสิทธิตามธรรมชาติในที่ดินและทรัพยากรที่เขาสืบทอดกันมาช้านาน เมื่อราษฎรยืนยันสิทธิและใช้ที่ดินทำกินตามจารีตประเพณีของเขา จึงเกิดข้อพิพาทขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐและเมื่อหน่วยงานของรัฐบังคับใช้กฎหมายเหนือกฎเกณฑ์ตามจารีตประเพณี จึงเกิดข้อพิพาทขัดแย้งและนำไปสู่การละเมิดสิทธิในที่ดินและป่าของราษฎร

## 2.3 งานวิจัยที่ดิน

ที่ดินและป่าไม้ที่สมบูรณ์เป็นทรัพยากรพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพตามวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ตลอดจนความมั่นคงทางอาหารและสภาวะแวดล้อมของสังคม โดยรวมประเทศไทยยังมีที่ดินที่อุดมสมบูรณ์พอเพียงเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร 65 ล้านคน เกษตรกรควรจะมีที่ดินเฉลี่ยคนละ 22 ไร่ตามข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร แต่ความเป็นจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น ราษฎรชาวไทยต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนที่ดินในการผลิตมาโดยตลอด นโยบายรัฐยังคงมุ่งกระตุ้นเศรษฐกิจเปิดช่องให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาซื้อขายครอบครองที่ดินได้โดยเสรี ทำให้เกิดการแก่งแย่งที่ดินและทรัพยากรที่ทวีความรุนแรงและเข้มข้นมากยิ่งขึ้นแทบทุกรูปแบบ ดังปรากฏในรายงานสถานการณ์ปัญหาที่ดินในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง

งานวิจัยที่ดินในช่วงแรกอธิบายการปฏิรูปที่ดินรัฐ เช่น งานวิจัยเรื่องวิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2518) โดย วีรวัฒน์ อริยะ, วิริยานันท์ พุทธกาลรัชช และแล ดิลกวิทยรัตน์ ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ฐานทรัพยากรธรรมชาติในสังคมไทยเกิดขึ้นมานานแล้วตั้งแต่ยุคศักดินา ครึ่งกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา จนถึงตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ กรรมสิทธิ์ที่ดินถูกแยกเป็นสองส่วน พระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของที่ดิน (Ownership) ราษฎรได้สิทธิในการใช้ประโยชน์ทำกินแลกกับการส่งส่วยและเกณฑ์แรงงานผ่านระบบเจ้าขุนมูลนายซึ่งดูแลแทนพระมหากษัตริย์อีกทอดหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจในช่วงนี้เป็นเศรษฐกิจแบบพอยังชีพ (Subsistence Economy) ที่ดินถูกใช้เป็นปัจจัยในการยังชีพ โครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่างสอดคล้องสัมพันธ์กัน จนถึงภายหลังการลงนามสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ. 2398 ทำให้ฐานทางเศรษฐกิจของไทยเปิดเชื่อมต่อกับระบบเศรษฐกิจโลกเนื่องจากแรงกดดันของมหาอำนาจในการแสวงหาแหล่งวัตถุดิบและตลาดสำหรับระบายสินค้าและทุนซึ่งมาพร้อมกับลัทธิการค้าอาณานิคม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ปรับปรุง



ระบบบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก พร้อมทั้งปฏิรูปกฎหมายจัดการที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงไปเป็นระบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ที่มีผลเป็นการผนวกกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งความเป็นเจ้าของและสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่เคยแยกกันเข้าเป็นหนึ่งเดียวที่เรียกว่า กรรมสิทธิ์เอกชน ซึ่งก่อให้เกิดเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ (Absentee Landlords) และแรงงานเสรีที่หลุดจากที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินเกิดภาวะการกระจุกตัวอยู่ในมือของชนชั้นสูง ที่ดินกลายเป็นสินค้า (Commodity) ที่มีราคาสูงส่งผลกระทบให้ชาวนาชาวไร่ไร้ที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นปัญหามันนับแต่นั้นมา

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ก็ได้เสนอเก็บภาษีรายได้และภาษีอสังหาริมทรัพย์เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของคนยากจน แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันได้มีความพยายามปฏิรูปที่ดินเพื่อปรับเปลี่ยนกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินที่กระจุกตัวอยู่ให้กระจายสู่กลุ่มคนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอยู่ 3 ระลอก

ช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นโยบายปฏิรูปที่ดินระลอกแรก (พ.ศ. 2476) ที่มาจากความตั้งใจที่จะแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินซึ่งดำรงอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ของคณะราษฎรสายพลเรือน นำโดยนายปรีดี พนมยงค์ ในเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวถึง “การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร” และ “วิธีซึ่งรัฐบาลจะหาที่ดิน แรงงาน เงินทุน” อันได้แก่ การจัดหาที่ดินโดยการซื้อ “ที่ดินที่จะใช้ประกอบการทางเศรษฐกิจ เช่น ที่นาหรือไร่ กลับคืนสู่รัฐบาล” มีข้อเสนอให้รัฐบาลใช้พันธบัตรซื้อที่ดินสำหรับการเพาะปลูกทั้งหมด แต่ถูกโจมตีว่า “เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ” เป็นโครงการของคอมมิวนิสต์ และไม่ได้รับความเห็นชอบให้เป็นนโยบายของรัฐบาล การที่นโยบายปฏิรูปที่ดินถูกต่อต้านอย่างรุนแรงจากคณะเจ้าและขุนนางข้าราชการชั้นสูง รวมทั้งส่วนหนึ่งของคณะราษฎร เพราะนโยบายปฏิรูปที่ดินด้วยการรวมที่ดินส่งผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงต่อการถือครองที่ดินของคณะเจ้าและขุนนางข้าราชการชั้นสูง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก

ความตั้งใจปฏิรูปที่ดินระลอกที่สองในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2497) ซึ่งดำเนินนโยบายทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมแบบชาตินิยมตามแนวคิดของ หลวงวิจิตรวาทการ เพื่อปลดพันธนาการของต่างชาติที่ครอบงำเศรษฐกิจของไทยรวมทั้งความต้องการส่งเสริมการพัฒนาเกษตรกรรมอุตสาหกรรมเพื่อให้ราษฎรไทยอยู่ดีกินดีขึ้นแต่ชาวนาส่วนใหญ่ไม่มีที่นาของตนเอง ในขณะที่ผู้มีอิทธิพลในสังคมใช้ทำเลที่เพาะปลูกการข่มขู่และช่องว่างของกฎหมายฉกฉวยเอาที่ดินจากราษฎรไปจนเกิดเป็นกรณีพิพาทจำนวนมาก รัฐบาลสามารถตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมและพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลที่ดิน 2497 ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการจำกัดการถือครองที่ดินทั้งในการประกอบการเกษตรอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย

แต่หลังจากการรัฐประหารยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลเผด็จการของไทยได้ไปรับเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจตามคำแนะนำของธนาคารโลกมาเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐภายใต้บรรยากาศของสงครามเย็น ทำให้โครงสร้างส่วนล่างของไทยผนวกเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกอย่างสมบูรณ์ในขณะที่โครงสร้างส่วนบนไม่ได้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่ง ได้ยกเลิกการจำกัดเขตการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ส่งผลให้การถือครองที่ดินเกิดสภาวะการกระจุกตัว ในมือคนส่วนน้อย คือพระราชบัญญัติ

ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดการถือครองที่ดิน (มาตรา 34 ถึงมาตรา 49 และมาตรา 94 อนุมาตรา 5 ของประมวลกฎหมายที่ดิน 2497) ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพราะการจำกัดการถือครองที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในระบบทุนนิยมขัดแย้งกับหลักการเศรษฐกิจเสรีตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลก เพื่อพัฒนาประเทศไทยในช่วงเวลานั้นซึ่งทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงโดยการอยู่เบื้องหลังในการผลักดันนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาลประเทศไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ส่วน พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นผลของการปฏิรูปที่ดินซึ่งเกิดขึ้นจากการเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ที่มาชุมนุมเรียกร้องที่ดินทำกินต่อรัฐบาลเฉพาะกาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ในช่วงสถานการณ์ทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการเคลื่อนไหวของพลังภาคประชาชนในยุคที่ประชาธิปไตยกำลังแบ่งบานในปี พ.ศ. 2517 จนสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้อย่างเป็นทางการในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และได้ใช้มาจนถึงทุกวันนี้ กฎหมายฉบับนี้ไม่ถูกต่อต้านหรือยกเลิกเหมือนกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับก่อนหน้านี้ เพราะเนื้อหาสาระเป็นการจัดสรรที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินของรัฐ (มาตรา 26 อนุ 3) เพื่อให้เกษตรกรทำกินในจำนวนเนื้อที่ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของกลุ่มทุน แต่เป็นเพียงการผ่อนคลายความตึงเครียดจากการถูกกดขี่ขูดรีดของระบบทุนนิยมซึ่งเท่ากับเป็นการปรับตัวของระบบทุนนิยมเพื่อให้สามารถขูดรีดต่อเนื่องต่อไปได้เท่านั้น นอกจากนั้น ที่ดิน ส.ป.ก. ส่วนใหญ่ยังถูกผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นกักการเมืองรวมทั้งนายทุนสวมสิทธิในการเป็นเกษตรกรเป็นจำนวนมากอีกด้วย

เช่นเดียวกับงานวิจัยเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2500 โดย ศรัญญู เทพสงเคราะห์ ที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับประชาชนในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินที่สะท้อนถึงความไม่เป็นธรรมจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน จนทำให้เกิดมีการแต่งตั้งคณะกรรมการและออกกฎหมายอีกหลายฉบับขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

กรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในท้องที่อำเภอบางป่อและบางพลีจังหวัดสมุทรปราการถือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญที่สุดในช่วงทศวรรษ 2490 ซึ่งรัฐบาลให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่งและมีผลต่อการกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 2490 โดยกรณีพิพาทนี้เป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากกรณีพิพาทระหว่างห้างหุ้นส่วนสยามกสิกรของนายมังกร สามเสน กับราษฎรในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถึงแม้รัฐจะพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางป่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการและบางปะกงจังหวัดฉะเชิงเทราให้แก่ราษฎร พ.ศ. 2473 โดยตั้งข้าหลวงพิเศษออกไปจัดแบ่งที่ดินที่ดังกล่าวให้แก่ราษฎรผู้สามารถทำการเพาะปลูกได้เอง แต่ในระหว่างที่ข้าหลวงพิเศษจัดแบ่งที่ดินดำเนินการในท้องที่ที่กำหนดนั้น กรณีพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรกับห้างหุ้นส่วนสยามกสิกรก็ยังคงดำเนินอยู่ โดยในปี พ.ศ. 2480 นายมังกร สามเสน ผู้จัดการห้างหุ้นส่วนสยามกสิกรได้ยื่นคำร้องขอรังวัดเพื่อรับโฉนดที่ดิน การขอรังวัดครั้งนั้นมีราษฎรหลายรายคัดค้านและเรื่องก็ค้างเรื่อยมา เพราะทั้งฝ่ายผู้ขอและผู้คัดค้านไม่เอาใจใส่ทอดทิ้งเรื่องไว้ และเมื่อพิจารณาการจัดแบ่งที่ดินของข้าหลวงพิเศษในที่ดินดังกล่าวกลับปรากฏว่าข้าหลวงพิเศษยังไม่มีมีการดำเนินการจัดแบ่งที่ดิน จนกระทั่งมีการออกกฎหมายฉบับสุดท้ายที่ยกเลิกข้าหลวงพิเศษจัดแบ่งที่ดิน



ในปี พ.ศ. 2489 อันทำให้คู่พิพาทต้องแก้ปัญหาด้วยการดำเนินการฟ้องร้องในศาลภายใต้กฎหมายที่ดินธรรมดา ซึ่งภาวะเช่นนี้ฝ่ายราษฎรย่อมเสียเปรียบฝ่ายนายทุนที่มีเงินทุนในการฟ้องร้อง

จากอุปสรรคที่ดินเพิ่มมากขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ส่งผลให้กรณีพิพาทที่ดินในอำเภอบางบ่อและบางพลีเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2491 นายสกล สามเสน (บุตรนายมังกร สามเสน) ได้ขอรับวัดรับโฉนดที่ดินพิพาท ซึ่งการขอรับวัดครั้งนี้นายสกลมิได้ขอในนามห้างหุ้นส่วนสยามกสิกร แต่แยกออกเป็น 184 แปลง และทางเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินให้ 115 แปลง

จากเหตุการณ์นี้ทำให้ราษฎรที่เคยครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนต่างกล่าวหาว่าเจ้าพนักงานร่วมสมคบกับนายทุนเอาที่ดินของราษฎรไปออกโฉนดให้นายทุน ราษฎรจึงเริ่มจับอาวุธขึ้นต่อสู้กับนายทุนเพื่อปกป้องสิทธิในที่ดินของตนจนท้องที่อำเภอบางบ่อและบางพลีได้กลายเป็นสนามรบระหว่างนายทุนเจ้าที่ดินกับชาวนาไปโดยปริยาย ถึงแม้ทางราชการจะเข้าไปช่วยประนีประนอม แต่ก็ไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ และเมื่อทางราชการได้พิจารณาสาเหตุของข้อพิพาทในหลาย ๆ กรณี พบว่า เกิดจากการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบธรรมจำนวนมาก ดังนั้น ทางรัฐบาลจึงมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่าง พ.ร.บ. สำนักรวการออกโฉนดที่ดินขึ้นมาบังคับใช้ ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้จะมีการตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสำนักรวการออกโฉนดที่ดิน” มีหน้าที่สำนักรวการออกโฉนดที่ดิน และถ้าพบว่า การออกโฉนดที่ดินรายใดไม่ได้รับความเป็นธรรม คณะกรรมการนี้มีอำนาจสั่งยกเลิกโฉนดที่ดินนั้นและสั่งให้ออกโฉนดที่ดินใหม่ตามความเป็นธรรมได้ โดยคำสั่งของคณะกรรมการให้ถือเป็นเด็ดขาดห้ามผู้ใดนำไปฟ้องร้องต่อศาลเพื่อแก้ไขเป็นอย่างอื่น

และงานวิจัย เรื่อง ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบในการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการป่าหนองหญ้าปล้อง ตำบลเขาเย้อย ตำบลทับคาง และตำบลหนองปร่ง อำเภอยะเย้อย จังหวัดเพชรบุรี โดยอนุสรณ์ รุ่งเล็กที่พบว่า ปัญหาผลกระทบการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ ในการตีความและความขัดแย้งของ ส.ป.ก. กับข้อกฎหมายส่งผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งครอบครองที่ดินจากกรณีความไม่ชัดเจนของเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายการจัดที่ดินไปปฏิบัติซึ่งเป็นประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนต้องการ การใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอื่น ๆ กระทบต่อการนำเงินงบประมาณไปปฏิบัติงานในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นเงินงบประมาณของแผ่นดินที่ได้มีการตั้งแผนงานและกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรังวัดแปลงถือครองที่ดิน การสอบสิทธิ์เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินเพื่อดำเนินการจัดที่ดิน การสนับสนุนเงินด้านสาธารณูปโภค การให้กู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินฯ หรือกระทั่งการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลในการแก้ปัญหาคความยากจน ผลกระทบจากเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 กระทบผลประโยชน์โดยตรงต่อเกษตรกร เนื่องจากเป็นเอกสารที่ใช้เพื่ออ้างอิงในการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งเกิดผลกระทบกับองค์กรและขาดความเชื่อมั่นกับผู้ที่เกี่ยวข้อง จากการที่ไม่ชัดเจนในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้รับการพัฒนาพื้นที่ทั้งระบบในเขตพื้นที่ดังกล่าวโดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำ ถนน หรือการได้รับการสนับสนุนพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ การขยายตัวของชุมชนและอื่น ๆ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า การจัดที่ดินให้เกษตรกรโดยนำที่ดินของรัฐซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติและประชาชนบุกรุกเข้าไปทำกินโดยผิดกฎหมายมาจัดที่ดินให้เพื่อให้

ถูกต้องตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ จึงเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติของสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2549) ที่กล่าวว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบายกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องและต่อหน่วยปฏิบัติ เมื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวย่อมแปลว่าผู้ตัดสินใจ ในฐานะผู้นำทางการเมืองที่ควบคุมกำกับดูแลหน่วยปฏิบัติมีความบกพร่องด้วย และต้องรับผิดชอบกับความล้มเหลวที่เกิดขึ้น กล่าวคือ หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถจัดที่ดินได้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้รับผลประโยชน์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับตัวแบบวิเคราะห์ทางด้านการจัดการที่เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้านบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ และต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือและงบประมาณ

และสอดคล้องกับการศึกษาของ วัฒนา ยิ่งยืน (2547) ที่ทำการวิจัยเรื่องปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชนไปปฏิบัติ กรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์ของบ้านดงหนองอีตอก ตำบลห้วยนา อำเภอดงหลวง จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชนทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรงสำหรับผู้ที่ไม่มียากินได้รับการรับรองสิทธิในการจัดที่ดินทำกิน และสอดคล้องกับการวิจัยของ ศิวพร ฉั่วสวัสดิ์ (2548) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นอกจากจะต้องศึกษาทำความเข้าใจและปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินที่มีเป็นจำนวนมากแล้ว เจ้าหน้าที่กรมที่ดินยังต้องศึกษาทำความเข้าใจ และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการขั้นตอนการปฏิบัติการทางการปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการการปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากความรู้ความเข้าใจแล้ว การตีความปรับใช้กฎหมายเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ และจากหลักฐานผลการวิจัย

ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบในการจัดที่ดินตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า ปัญหาอุปสรรคคือ การตีความความขัดแย้งของ ส.ป.ก. กับข้อกฎหมาย การใช้งบประมาณและเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องป่าชุมชน : เทคโนโลยีอำนาจควบคุมชุมชนในเขตป่าขึ้นใหม่ ? โดย สุรินทร์ อ้นพรม ที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการใช้ประโยชน์จากป่า โดยเฉพาะการจัดการป่าโดยรัฐที่รวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการ ที่มองชาวบ้านเป็นศัตรูทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้มีการออกกฎหมายหลายฉบับที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในด้านวิถีชีวิต ขณะเดียวกันการบริหารจัดการป่าของรัฐก็ไม่สามารถจัดการป่าได้อย่างแท้จริง เพราะการลดลงของพื้นที่ป่าก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเรียกร้องของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติ



โดยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2439 เป็นต้นมา รัฐบาลสยามได้สถาปนากรมป่าไม้ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการทำไม้โดยเฉพาะการสัมปทานไม้สักในเขตภาคเหนือของประเทศไทยการสถาปนากรมป่าไม้ครั้งนั้น นับได้ว่าเป็นการประกาศรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย ซึ่งก่อนหน้านั้นพื้นที่ป่าไม้ในเขตภาคเหนืออยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าผู้ครองนครซึ่งมีระบบการจัดการที่แตกต่างกันไปในช่วงเริ่มต้นของการวางระบบรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่า รัฐบาลสยามได้ว่าจ้างนายโฮร์เบิร์ต สเลด (Horbert Slade) นักป่าไม้ชาวอังกฤษให้มาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและวางกฎเกณฑ์การบริหารจัดการป่าไม้ ต่อมา นายสเลดได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้ากรมป่าไม้ (อธิบดีกรมป่าไม้) คนแรกในประวัติศาสตร์การป่าไม้เมืองไทย ทั้งนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในสมัยนั้นเน้นการทำไม้สัก และต่อมาเป็นไม้กระยาเลยจากป่าธรรมชาติโดยผู้รับสัมปทานส่วนใหญ่มักเป็นบริษัทต่างชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทของอังกฤษ เช่น บริษัทบอมเบย์ - เบอร์मारโดยรัฐบาลสยามได้รายได้จากการสัมปทานโดยเก็บค่าภาคหลวงการทำไม้ในเขตสัมปทาน ประเทศไทยเปิดให้มีการสัมปทานป่าไม้ในเขตป่าธรรมชาตินับตั้งแต่นั้นเรื่อยมา แต่ได้ประกาศปิดสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2532 หลังเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมดินถล่มที่พิกุล นครศรีธรรมราช ซึ่งนับรวมเวลาในการทำไม้ในป่าธรรมชาติเกือบหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา รัฐใช้อำนาจผ่านกรมป่าไม้โดยมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการใช้อำนาจประกาศให้พื้นที่ป่าเป็นพื้นที่ป่าของรัฐและออกกฎหมายป่าไม้เพื่ออำนาจการให้รัฐมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้แต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น เทคนิคของรัฐในการควบคุมทรัพยากรป่าไม้ก็คือ การกำหนดพื้นที่ให้เป็นของรัฐและออกกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ในปี พ.ศ. 2507 กรมป่าไม้ออกกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นัยสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการกำหนดนิยาม “ที่ดินป่าไม้” ซึ่งกฎหมายฉบับนี้นิยามว่า “ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดครอบครองเป็นเจ้าของตามประมวลกฎหมายที่ดิน” หมายความว่า ที่ดินทั้งที่มีต้นไม้ปกคลุมและไม่มีต้นไม้ปกคลุม แต่ยังไม่มีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยกรมที่ดินถือเป็นที่ดินป่าไม้และจัดเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

นอกจากนี้ กรมป่าไม้ออกประกาศพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ทั้งนี้ ในเชิงการควบคุมพื้นที่เพื่ออนุรักษ์สัตว์ป่ากรมป่าไม้ได้ประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าขึ้นทั่วประเทศ ในระยะเวลาใกล้เคียงกันกรมป่าไม้ก็ออกประกาศพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมีการประกาศอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทย และประกาศป่าสักพระจังหวัดกาญจนบุรีเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งแรกในประเทศไทยเช่นเดียวกัน แต่ดูเหมือนว่าระบบการจัดการป่าแบบรวมศูนย์อำนาจโดยมีกรมป่าไม้ทำหน้าที่หลักไม่สอดคล้องกับระบบสังคมการเมืองและระบบนิเวศธรรมชาติในสังคมไทยและไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์เดิมที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ในทางตรงกันข้ามพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยกลับลดลงอย่างต่อเนื่องโดยพื้นที่ป่าได้ลดลงจากประมาณร้อยละ 43 ของพื้นที่ประเทศในปี พ.ศ. 2516 เหลือเพียงประมาณร้อยละ 25 ในช่วงทศวรรษ 2540 (กรมป่าไม้, 2552)

“ชาวบ้าน” และ “ระบบเกษตรกรรมในป่า” มักถูกตำหนิจากเจ้าหน้าที่และสังคมว่าเป็นสาเหตุหลักของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ รัฐมักมองว่าชาวบ้านและระบบเกษตรกรรมดังกล่าวเป็นศัตรูที่ร้ายกาจต่อทรัพยากรป่าไม้และได้ใช้ความพยายามหลายครั้งในการควบคุมประชากรที่อาศัยในป่า

ซึ่งมักถูกกล่าวหาว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ เช่น ในปี พ.ศ. 2533 กรมป่าไม้ได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกองทัพบก (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน) ดำเนินโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม หรือที่รู้จักกันในนาม “คจก.” โดยมีการอพยพชาวบ้านที่อาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายในเขตป่าต้นน้ำให้มาอยู่รวมกันในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม และมีความเปราะบางทางระบบนิเวศ ทั้งนี้ ทางโครงการวางแผนที่จะดำเนินการกับราษฎรที่อยู่ในเขตป่าทั่วประเทศ โดยได้ริเริ่มการดำเนินโครงการที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่แรกในพื้นที่อพยพทางโครงการฯ ได้จัดตั้งระบบหมู่บ้านและจัดสรรที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรในพื้นที่เป้าหมายและเมื่ออพยพชาวบ้านออกไปแล้ว ทางกรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูป่าระบบนิเวศต้นน้ำโดยไม่ได้คำนึงว่าการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ต้นน้ำ นอกจากไม่นำไปสู่การฟื้นฟูและรักษาพื้นที่ป่าไม้แล้ว ยังนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าอีกด้วย

อย่างไรก็ดี มีการโต้แย้งจากนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศในเรื่องข้อกล่าวหาของรัฐที่ว่า “ชาวบ้านทำลายป่า” นักวิชาการกลุ่มนี้พยายามชี้ให้เห็นถึงความสลับซับซ้อนของปัญหาการทำลายป่า ซึ่งมีข้อสรุปร่วมกันว่าสาเหตุสำคัญของปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้สืบเนื่องจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่มุ่งเน้นการผลาญทรัพยากรและการรักษาความมั่นคงของชาติ การลดลงของพื้นที่ป่าจึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองและสังคม แต่ดูเหมือนว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวไม่ได้นำไปสู่การทบทวนและสร้างนโยบายป่าไม้ที่เอื้อประโยชน์ต่อชาวบ้านเท่าไรนัก

นโยบายการจัดการป่าของไทยยังคงเน้นการอนุรักษ์และคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ โดยยังคงมองชาวบ้านเป็นศัตรูสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ในช่วงปลายทศวรรษ 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติผ่านนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้ประเทศควรมีพื้นที่ป่าอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 และอีกร้อยละ 15 เป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ เพื่อบรรลุนโยบายดังกล่าว กรมป่าไม้ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินยุทธศาสตร์อย่างน้อย 2 ยุทธศาสตร์หลักได้แก่ 1) การเร่งประกาศพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งรวมถึงพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และ 2) การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนปลูกสร้างสวนป่าขนาดใหญ่โดยเฉพาะสวนปาล์ม ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้งสองของกรมป่าไม้ นำไปสู่ความขัดแย้งกับชาวบ้านในพื้นที่ป่าซึ่งอาศัยป่าในการดำรงชีพตัวอย่างที่สำคัญและเป็นกรณีศึกษาของผู้เขียนได้แก่ กรณีความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านห้วยแก้ว ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่กับนักธุรกิจ ในท้องถิ่น โดยกรมป่าไม้อนุญาตให้นักธุรกิจเช่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 235 ไร่เพื่อทำการปลูกสร้างสวนปาล์ม ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านห้วยแก้วอ้างว่าเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารแหล่งเก็บหาของป่าและพื้นที่เลี้ยงสัตว์ของชุมชน ดังนั้น พวกเขาจึงต่อต้านการเช่าที่ดินของเอกชนจากรัฐและกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งในที่สุด นอกจากนี้ การเร่งประกาศพื้นที่อนุรักษ์ที่ขาดการปรึกษาหารือกับชาวบ้านและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นอย่างเหมาะสมทำให้เกิดปัญหาการซ้อนทับระหว่างพื้นที่ทำกินของชาวบ้านกับพื้นที่อนุรักษ์จากการประเมินของ ICEM (2003) พบว่า มีชาวบ้านติดอยู่ในเขตป่าของรัฐโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่า 500,000 คน



กล่าวได้ว่า ปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนกับป่าในสังคมไทยเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานหรือตั้งแต่กรมป่าไม้อ้างสิทธิเหนือพื้นที่ป่าไม้แต่แนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์ของรัฐไม่สามารถแก้ปัญหาได้ หลักฐานที่ชัดเจน ได้แก่ การลดลงของพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การจัดการป่าที่มีกรมป่าไม้เป็น “พระเอก” เพียงผู้เดียวยังก่อให้เกิดความขัดแย้งและการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม การเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เน้นและเปิดโอกาสให้ภาคีต่าง ๆ โดยเฉพาะชาวบ้านหรือชุมชนท้องถิ่นได้เข้าร่วมในการตัดสินใจสำหรับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียมจึงเริ่มขึ้น

งานการศึกษาเรื่อง ความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน โดยโสภณ ชมชาญ ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินนั้นเกิดขึ้นทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน ที่รุนแรงและยืดเยื้อจะเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนในที่ดินของรัฐ ทั้งที่ดินที่ประกาศเป็นเขตสงวนและคุ้มครอง เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณะที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ราชพัสดุที่ใช้ในราชการทหาร มีสาเหตุและที่มาของความขัดแย้ง 4 ประการ คือ นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่ดี มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ และผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน ได้มีความพยายามแก้ไขความขัดแย้งจากหลายฝ่ายในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งจากฝ่ายการเมือง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนักเพราะขาดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากการยุบสภาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง แนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็มี 2 แนวทาง คือ การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้วออกเอกสารสิทธิ์ให้ราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อเพิกถอนแล้วให้นำไปปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหาข้อยุติได้ยาก ในส่วนของภาครัฐนั้น ได้มีความพยายามที่จะป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งมาตลอดเวลาอันยาวนาน ในกรณีของการบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่รัฐสงวน คุ้มครองและอนุรักษ์ไว้ รัฐได้มีนโยบายลดความขัดแย้ง โดยการประนีประนอมให้อยู่อาศัยต่อไปได้ หรือผ่อนผันให้ทำกินต่อไป ตลอดจนมีการจำแนกออกให้เป็นที่ดินทำกินในกรณีของป่าไม้ถาวร หรือยกเลิกเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินทำกิน โดยการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้ รัฐยังได้มีนโยบายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางผังเมือง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จากการศึกษาและสำรวจกรณีพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในภาคต่าง ๆ ของประเทศ รวม 740 กรณี สามารถแก้ไขปัญหาได้มีจำนวน 89 กรณี หรือร้อยละ 12 ของปัญหาทั้งหมดเท่านั้น ถึงแม้จะได้มีแผนบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2548 - 2551 ในเรื่องการเร่งรัดกระจายสิทธิ์ที่ดินและการจัดที่ดินทำกินพร้อมสาธารณูปโภคให้แก่คนยากจน รวมทั้งการพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนทุกระดับมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามแนวคิดและนโยบายต่าง ๆ ที่ผ่านมา ความขัดแย้งและข้อพิพาทยังคงมีอยู่และดูเหมือนว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในขณะที่ชุมชนหลายแห่งในภาคต่าง ๆ ของประเทศสามารถแก้ไขปัญหาได้ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ จึงมีข้อเสนอเป็นทางเลือกในการลด



ความขัดแย้งเรื่องที่ดินลงก็คือ ให้มี “การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ทางสังคม ในลักษณะเครือข่าย” โดยภาครัฐควรจะดำเนินการรวม 4 ประการ คือ

1. กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่มีเอกภาพ
2. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วม
3. พัฒนากลไกความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินโดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาที่ดินในอนาคตควรดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น หรือผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มในลักษณะเครือข่าย

4. ปรับปรุงเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้าถึงได้  
จะเห็นได้ว่า ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการเข้าถึง หรือความไม่เท่าเทียม ความไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ ไม่ใช่ปัญหาการไม่มีกฎหมาย แต่เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย และแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ ดังเช่นบทความเรื่องปัญหาทางกฎหมายในการจัดการที่ดินในประเทศไทย โดย อัจฉรา รักษ์ดิธรรมา (2551) สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเรื่องนี้อย่างชัดเจนว่า กฎหมายส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในสังคมไทย ถูกเขียนขึ้นเพื่อให้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่หน่วยงาน เจ้าหน้าที่รัฐจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมและจำกัดสิทธิประชาชนแต่ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้กฎหมายนั้นในการอ้างสิทธิอื่นพึงมีพึงได้ของตนเอง ยิ่งไปกว่านั้น บ่อยครั้งรัฐยังอาศัยอำนาจตามกฎหมายเปิดโอกาสหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่นายทุน โดยกีดกันสิทธิของประชาชนจากการเข้าถึงทรัพยากร

งานศึกษาจำนวนมากชี้ว่า ปัญหาสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย เกิดจากการรับรองระบบกรรมสิทธิ์เพียงสองแบบ ได้แก่ กรรมสิทธิ์ของรัฐ และกรรมสิทธิ์ของเอกชนแต่ไม่ยอมรับหลักการจัดการทรัพยากรแบบอื่น ๆ เช่น ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ อันเกิดจากจารีตประเพณีที่ชุมชนท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา

การใช้ระบบกรรมสิทธิ์สองแบบนี้ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหามากมาย ได้แก่

- 1) กระบวนการการออกเอกสารสิทธิที่ดินของรัฐมีข้อบกพร่องจำนวนมาก ทำให้การจัดการที่ดินตามกฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพ เช่น มีที่ดินจำนวนมากที่ชาวบ้านครอบครองและใช้ประโยชน์มานานแล้ว แต่ตรวจสอบและไม่ได้รับเอกสารสิทธิ
- 2) การใช้ระบบกรรมสิทธิ์เอกชนเป็นไปตามแนวทางของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ที่มุ่งแปลงทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นสินค้าเพื่อให้ซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้คล่องตัว โดยเชื่อว่า กลไกตลาดจะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีความเป็นธรรมด้วยกระบวนการแข่งขันอย่างเสรี แต่ความเป็นจริงกลไกตลาดกลับทำให้มีการปั่นราคาที่ดินให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่ง คนยากจน รวมถึงประชาชนทั่วไปไม่มีกำลังจะซื้อที่ดินได้ ยิ่งกว่านั้น ความยากจน ปัญหานี้สิน และความล้มเหลวจากการเกษตรกดดันให้ชาวไร่ชาวนาต้องขายที่ดินและกลายเป็นแรงงานรับจ้างในที่สุด



3) ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายทำให้เกิดความขัดแย้งในการอ้างสิทธิเหนือที่ดินระหว่าง ฝ่ายที่อ้างกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายกับฝ่ายที่อ้างสิทธิตามจารีตประเพณี หรือสิทธิที่อิงอยู่กับหลักการความชอบธรรมแบบอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ชาวบ้านในภาคเหนือ “ปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ในที่ดินที่เอกชนถือกรรมสิทธิ์ชาวบ้านอ้างว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเหล่านั้นไม่มีความชอบธรรมที่จะครอบครองที่ดิน เพราะพวกเขาไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน แต่กลับปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า นอกจากนั้น บางคนยังได้กรรมสิทธิ์มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่สำหรับชาวไร่ชาวนาถึงแม้ว่าจะไม่มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายแต่ก็มีความชอบธรรมที่จะเข้าครอบครองที่ดิน เพราะพวกเขาใช้ประโยชน์ที่ดินผืนนั้นมาตั้งแต่อดีตและพวกเขายังทำการเพาะปลูกสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเหนือที่ดิน นอกจากนี้ มีกรณีความขัดแย้งอีกมากมายทั่วประเทศที่ชาวบ้านอ้างสิทธิตามจารีตประเพณีในทำนองเดียวกันเหนือที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือเอกชน เช่น ที่ดินในเขตป่าของรัฐ ที่ราชพัสดุ ที่ดินเอกชน

4) มีกรณีความขัดแย้งในท้องถิ่นมากมายที่เกิดจากการอ้างสิทธิเหนือที่ดินผืนเดียวกัน แต่อิงอยู่กับหลักการที่ขัดแย้งกัน เช่น ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านด้วยกันเองหรือระหว่างชาวบ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ปัญหาเหล่านี้สะท้อนว่าระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายไม่ได้ถูกยอมรับอย่างสมบูรณ์ และไม่ได้เป็นระบบเดียวที่ประชาชนยึดถือปฏิบัติกันอยู่ ชาวบ้านในท้องถิ่นพยายามท้าทายระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายมาโดยตลอดด้วยการอ้างสิทธิที่อิงอยู่กับหลักการอื่น ๆ ที่ชาวบ้านเห็นว่ามี “ความชอบธรรม” มากกว่าระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ

ขณะเดียวกันก็มีปัญหาการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย มีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติไว้เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน เช่น พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดิน และบางมาตราในประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เจ้าหน้าที่รัฐกลับเลือกปฏิบัติโดยการไม่บังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นหรือใช้กฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาเป็นการเอาที่ดินในเขตป่ามาปฏิรูปให้เอกชนแทนที่จะเอาที่ดินเอกชนมาปฏิรูปให้แก่เกษตรกรซึ่งในที่สุดที่ดินเหล่านั้นก็มักจะหลุดมือไปสู่นายทุน จึงกล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่ดินกลายเป็นการเอาที่ดินในเขตป่ามาให้นแก่นายทุน

ในมาตรา 6 ของประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้มีการเวนคืนที่ดินเอกชนที่ถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า นานเกิน 10 ปี แต่เจ้าหน้าที่รัฐไม่เคยบังคับใช้กฎหมายนั้นเลย ขณะที่เกษตรกรจำนวนมากที่อยู่ในเขตป่ามานานแล้ว รัฐกลับไม่รับรองสิทธิเหนือที่ดินให้แก่พวกเขา

ปัญหาการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายยังรวมไปถึงการที่เจ้าหน้าที่รัฐอาศัยอำนาจหน้าที่เปิดช่องหรือร่วมมือกับนายทุนให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ ซึ่งปรากฏเป็นกรณีความขัดแย้งเกิดขึ้นมากมายท่ามกลางสถานการณ์ปัญหาการจัดการที่ดินที่ยืดเยื้อยาวนาน มีประชาชนตกเป็นจำเลยและผู้ต้องหาเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกัน ขบวนการชาวบ้านกลุ่มต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไข ยกเลิก หรือระงับการออกกฎหมาย นโยบาย และมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเรียกร้องให้รัฐบังคับใช้กฎหมาย และออกกฎหมาย และการใช้มาตรการอื่น ๆ นอกจากกฎหมาย

งานวิจัยเรื่อง ปัญหากฎหมายการออกเอกสารสิทธิที่ดินบนเกาะ โดยไชยา วิสุทธิปราณ ซึ่งเป็นการวิจัย ปัญหาการออกโฉนดที่ดินบนเกาะ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) และการออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ระเบียบ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงพัฒนากฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุดต่อไป

ที่พบว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารเพื่อกำหนดแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกฎหมายนั้นเกิดจากวิวัฒนาการของมนุษย์ที่ต้องอยู่ร่วมกันในสังคมจึงต้องมีการกำหนดกฎหมายขึ้นมา เพื่อบังคับในสังคม และให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงพัฒนาขึ้นตามขนาดของสังคมที่ใหญ่ขึ้นและปัญหามากขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องออกกฎหมายให้เหมาะสมกับสังคมด้วยความรอบคอบ เพราะถ้ารัฐออกกฎหมาย โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและการเปลี่ยนแปลงของสังคมย่อมเกิดผลกระทบต่อประชาชนในสังคม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการไร้ที่ดินทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายที่จะทำให้ประชาชนถือครองที่ดินโดยมีโฉนดที่ดิน เป็นของตนเอง เพราะถ้าได้นำที่ดินบนเกาะที่ประชาชนถือครองเอาทำประโยชน์มาจัดสรรอย่างเหมาะสม ให้แก่ประชาชน โดยพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเป็นองค์ประกอบในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนนั้นจะทำให้ ประชาชนสามารถนำโฉนดที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้ในด้านเศรษฐกิจ โดยสามารถทำให้หาแหล่งเงินทุน เช่น ธนาคาร เพื่อนำเงินทุนมาพัฒนาที่ดินได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันกับ สถาบันการเงินในปัจจุบัน ร้อยละ 90 คือ ที่ดิน ซึ่งหากรัฐไม่พิจารณาแก้ไขกฎหมายในการออกโฉนดที่ดิน บนที่เกาะจะส่งผลกระทบต่อการขยายตัวการลงทุนรายใหม่ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับว่าที่ดินเป็นเศรษฐกิจหลัก ในการลงทุนเป็นที่ตั้งของที่ประกอบการ เป็นหลักทรัพย์ในการขอรับสินเชื่อ รัฐจึงควรปรับข้อที่ขัดแย้งกัน ของกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคมโดยคำนึงถึงหลักแห่งความยุติธรรมให้มากที่สุด

ปัญหาการออกโฉนดที่ดินบนเกาะ ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วลักษณะทางกายภาพของที่ดินบนเกาะ ก็มีสภาพเป็นพื้นที่ราบบางส่วน พื้นที่ส่วนใหญ่จะมีสภาพสูงชันหรือเป็นภูเขา ส่วนที่เป็นชายทะเลก็มีลักษณะ เป็นที่สาธารณะสำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือบางเกาะอาจมีพื้นที่อยู่ในเขตความดูแลของกรมป่าไม้หรือสำนักงาน การปฏิรูปที่ดิน จึงเห็นได้ว่าการจะขอออกโฉนดที่ดินบนเกาะตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คงมีแต่เฉพาะที่ดินส่วนที่เป็นพื้นที่ราบเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นก็พื้นที่ที่ไม่สามารถขอออกโฉนดที่ดิน ได้อยู่แล้วตามกฎหมาย การที่รัฐออกกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) มาจำกัดสิทธิของประชาชนบนเกาะ มิให้ขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ จึงเป็นการปิดโอกาสที่มีอยู่เพียงน้อยนิดของประชาชนมิให้ได้มี โอกาสพิสูจน์สิทธิตามกฎหมายเหมือนเช่นผู้ครอบครองที่ดินทั่วไปที่มีใช้ที่เกาะ จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งขัดต่อหลักการความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับในระบอบประชาธิปไตยได้บัญญัติไว้ว่า



ปวงชนชาวไทยไม่ว่าจะมีชนชั้นใดจะร่ำรวยหรือยากจนก็ตาม ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกถิ่นฐานที่อยู่ ที่ทำกินอย่างเท่าเทียมกัน

และจากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการออกโฉนดที่ดินบนเกาะ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) สามารถสรุปและมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. มาตรการตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 เป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินของประชาชน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ประเภทต่าง ๆ เช่น เขตป่าสงวน เขตปฏิรูปที่ดินและเขตสงวนหวงห้ามอื่น ๆ เว้นแต่จะเป็นผู้ครอบครองที่ดิน โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินหรือหลักฐานอื่น ๆ ตามกฎหมาย ส่วนผู้ไม่แจ้งการครอบครอง แม้จะครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่สามารถขออกโฉนดที่ดินได้ ถึงแม้การสงวนหวงห้ามการเป็นที่ดินของรัฐจะมาทีหลังก็ตาม ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ทวิ ต้องการให้สิทธิแก่ผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินให้สามารถออกโฉนดที่ดินได้ อีกทั้งยังขัดต่อหลักความเป็นธรรม เนื่องจาก ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) จึงเป็นมาตรการของรัฐที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงประชาชนที่ต้องเสียสิทธิในที่ดินไป อีกทั้งยังขัดกับหลักความได้สัดส่วนตามหลักนิติรัฐ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและกระทบสิทธิของประชาชนน้อยที่สุด ตามมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 240/2550 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 พิพากษาว่า ผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินและครอบครองมาก่อนการเป็นเขตที่ดินของรัฐ มีสิทธิขออกโฉนดที่ดินได้ ซึ่งเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยหลักความเป็นธรรม เนื่องจาก ข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีได้มีการครอบครองที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำทางปกครองของรัฐโดยศาล

2. มาตรการตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3) เป็นการขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน อีกทั้งยังขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจาก เนื้อหาตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3) เป็นการห้ามโดยเด็ดขาดมิให้ออกโฉนดที่ดินบนเกาะ เว้นแต่จะเป็นผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยยบย่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว ซึ่งข้อห้ามตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้เฉพาะที่ดินบนเกาะเท่านั้น ส่วนที่ดินทั่วไปมิได้อยู่ในข้อห้ามตามข้อ 14 (3) ทั้งที่คำนึงตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คำว่า ที่ดิน ให้หมายความรวมถึงที่เกาะด้วย จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนซึ่งอยู่ในประเทศเดียวกันและใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน แต่แตกต่างกัน

ตรงสภาพของที่ดินที่เป็นเกาะและที่ดินซึ่งมีใช้ที่เกาะเท่านั้น ซึ่งคงมิใช่ความผิดของผู้ครอบครองที่ดินบนเกาะที่เกิดและอยู่อาศัยบนเกาะของประเทศไทย แต่จำต้องมีกฎหมายบังคับแตกต่างกับผู้ครอบครองที่ดินที่มีใช้ที่เกาะอันทำให้ต้องเสียสิทธิในที่ดินไป ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่ออกมาโดยอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นกฎหมายที่ออกโดยมิได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์นิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันมาจากตัวแทนของประชาชนที่จะช่วยถ่วงดุลกฎหมาย อีกทั้งเนื้อหาของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3) มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งกฎหมายที่มีเนื้อหาลักษณะดังกล่าวจะต้องออกโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น ตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 ทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ตามมาตรา 30 และการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา 41

3. มาตราการตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3) เป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐยังให้การรับรองสิทธิของผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ. 2497) และเปิดโอกาสให้ได้รับเอกสารสิทธิที่ดินได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแต่กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 มาตรา 8 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ. 2497) และมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ. 2497) กลับไม่รับรองสิทธิของประชาชนผู้ซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนดังกล่าวและเป็นการยกเลิกสิทธิในที่ดินของประชาชนที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดินได้รับรองสิทธิไว้และให้โอกาสในการออกเอกสารสิทธิตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กล่าวคือ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3) ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารกลับมีเนื้อหาที่ขัดกับเจตนารมณ์ ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงไว้ เนื่องจาก ที่ดินบนเกาะไม่สามารถใช้มาตรา 59 ทวิ ในการออกเอกสารสิทธิได้ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (3) จึงขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดินและขัดต่อหลักนิติรัฐเท่ากับว่ากฎหมายลำดับรองยกเลิกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

และงานวิจัยเรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่มีปัญหาการถือครอง โดยนิติรัฐ ไชยศรีชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาการออกโฉนดที่ดิน ที่เกิดมาจากการตีความกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ตรงกันตลอดจนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินของรัฐและเอกชนยังไม่ชัดเจน ประกอบกับหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินใช้มานานแล้ว ที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน โดยการศึกษาพบว่า

1. ปัญหาการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานใบจอง (น.ส.2) การยกเลิกบทบัญญัติในหมวด 3 การกำหนดสิทธิในที่ดิน มาตรา 34 - 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พุทธศักราช 2502 ทำให้มีการถือครองที่ดินจำนวนมากเพื่อแสวงหากำไร



โดยคนร้ายซึ่งมีจำนวนน้อย ขณะที่ประชาชนจำนวนมากยากจนไร้ที่ดินทำกิน หรือมีแต่เป็นจำนวนน้อย ไม่พอต่อการทำมาหากิน และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ซึ่งได้ยกเลิก ระเบียบที่เคยประกาศใช้มารวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ เพื่อแก้ไขให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย อันส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจองใบเหี้ยบย่ำ หรือหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้เป็นการขยายโอกาสให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐหรือผู้ที่เข้าครอบครองทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ยังพบว่า มีใบจอง (น.ส.2) เป็นจำนวนมากตกค้างไม่สามารถทำการเดินสำรวจออกโฉนด ที่ดินได้ เนื่องจาก มีเงื่อนไขว่าเมื่อได้รับใบจองแล้วต้องเข้าทำประโยชน์ภายในหกเดือน นับแต่วันได้รับใบจอง และทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี การทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จหมายถึง การทำประโยชน์ประมาณ 3 ใน 4 ส่วน ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2498 ใบจองเป็นหนังสือแสดงการ ยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว จึงมีปัญหาในกรณีที่จะโอนที่ดินให้บุคคลอื่นในทางทะเบียนซึ่งจะกระทำ ได้เฉพาะในกรณีที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้วเท่านั้น หากยังไม่ได้รับ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ก็ไม่มีทางโอนที่ดินนั้นให้บุคคลอื่นทางทะเบียนได้และเมื่อศึกษาระเบียบ ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ แต่ประการสำคัญ ได้แก่ การแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากระเบียบเดิมมีการกำหนดที่เกินด้วยบท โดยเฉพาะมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญ ในกรณีการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจองฯ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเดิมได้กำหนดให้เฉพาะบุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อน วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2512 เท่านั้น จึงจะมีสิทธินำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ได้ แต่ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มิได้มีการกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวไว้แต่ประการใด อันทำให้เป็นการขยายโอกาสให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐหรือผู้ที่เข้าครอบครอง ทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดินของจังหวัดขอนแก่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธที่จะไม่เข้าดำเนินการ ให้แก่ประชาชนที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่ดำเนินการของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเหตุให้เจ้าของที่ดิน จำนวน 51 ราย ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น จากการศึกษาพบว่า มาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เดิมเป็นกรณีเดินสำรวจเฉพาะโฉนดที่ดินมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตป่าไม้ถาวร อย่างไรก็ดี ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับเขตป่าไม้ถาวรได้เริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2504 อันเป็นระยะเวลา ภายหลังจากการประกาศใช้บทบัญญัตินี้แล้ว แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 ในปี พ.ศ. 2515 ได้ขยาย

ให้การเดินสำรวจในมาตรา ๓๓ รวมถึงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย จึงได้มีการกำหนดความเกี่ยวกับเขตป่าไม้ถาวรขึ้นและใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความสับสนในการตีความกฎหมายของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินซึ่งอยู่ในเขต ส.ป.ก. ที่รับมอบมาจากกรมป่าไม้ รวมทั้งการตีความกฎหมายในเรื่องคำจำกัดความของ คำว่า “ท้องที่ที่ทางราชการให้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร” ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่ามีความหมายแค่ไหน เพียงใด เนื่องจาก ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน และกรมที่ดิน มีความเห็นขัดแย้งกัน

3. ปัญหาการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในบริเวณพื้นที่คาบเกี่ยวกับเขตป่าชายเลน ผลการศึกษาพบว่า มาตรการของรัฐที่ได้ออกมา โดยมุ่งหวังให้การบุกรุกที่ป่าชายเลนลดน้อยลงหรือให้คงสภาพป่าชายเลนไว้ให้ได้มากที่สุดนั้น จำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าวด้วย จึงจะมีสภาพบังคับใช้ตามกฎหมายได้ เพราะการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถใช้บังคับกับประชาชนที่มีสิทธิในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้

4. ปัญหาการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ในราชการทหาร ผลการศึกษา พบว่า มติคณะกรรมาธิการที่ดินแห่งชาติปี พ.ศ. 2517 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 และมติของคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร. ส่วนกลาง) ถือเป็นมาตรการของฝ่ายบริหารในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐมิให้ตกเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะ และส่งผลให้การแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารไม่เป็นที่ยุติ

อย่างไรก็ตาม การเป็นที่ดินของรัฐใช้ว่าจะดำรงอยู่ตลอดไปหรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ รัฐอาจถอนสภาพจากการเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์สมบัติของแผ่นดินให้เป็นที่ดินที่มีเอกชนหรือประชาชนเป็นเจ้าของได้ ถ้าหากที่ดินเหล่านั้นในภายหลังราษฎรไม่ได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์แทนเมื่อที่ดินหมดสภาพการเป็นสาธารณะ ตามมาตรา 8 วรรค 2 ประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ถอนสภาพได้ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา การถอนสภาพเช่นนี้ ประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้บัญญัติว่าเมื่อถอนสภาพแล้วจะเป็นที่ดินประเภทอะไร ดังนั้น รัฐอาจให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าต่อไปก็ได้ถ้ามีสภาพเช่นนั้น หรือให้มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองไป โดยนำไปขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา 8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือให้บุคคลใดเข้าจับจองใช้ประโยชน์ต่อไปก็ได้ เพราะในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองนั้นต้องอาศัยฐานทางกฎหมายโดยเฉพาะเมื่อจะกระทำการกระทบเสรีภาพของประชาชน

ขณะเดียวกันก็มีการศึกษาวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาค้นหาแนวทาง วิธีการ และข้อเสนอเพื่อให้เกิดการจัดการที่ดินและป่าให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมบนฐานแนวคิดการจัดการอย่างมีส่วนร่วมของท้องถิ่น แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล รวมทั้งแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน เช่น บทความเรื่องสิทธิในที่ดินของชุมชน : โฉนดชุมชน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดย อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่ระบุว่า การให้สิทธิชุมชนจัดการที่ดินเป็นทางออกอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินซึ่งจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่องค์ประกอบหรือผู้แทนชุมชนเงื่อนไข



การใช้พื้นที่ไว้อย่างชัดเจน ส่วนกระบวนการในการบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์ที่ดินสมควรให้ชุมชนจัดการกันเองให้สอดคล้องกับสภาพสังคมวิถีชีวิตวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะออกให้แก่ชุมชนอาจเป็นสิทธิใช้ประโยชน์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ก็ได้ สิทธิของชุมชนในที่ดินดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชน ภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงกับภาครัฐแนวทางการดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นผลดีแก่ชุมชนแล้ว ยังเป็นผลดีแก่รัฐที่จะได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการดูแลที่ดินและลดภาระในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่ง

นอกจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินอันจะก่อให้เกิดกลไกในการดูแลและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐแล้ว แนวทางการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐยังจำเป็นต้องแก้ไขและดำเนินการที่กลไกของรัฐที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา โดยต้องดำเนินการบนหลักคิธรรมมาภิบาล เช่น งานวิจัยโครงการวิจัยกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยอติพิล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ ที่ชี้ให้เห็นว่า ปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เพิ่มมากขึ้น จากสาเหตุการเพิ่มจำนวนของประชากรอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านเกษตรกรรม โดยความต้องการที่ดินทำกินจึงเพิ่มขึ้นทำให้ราษฎรบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่ดินป่าไม้ ขณะเดียวกันปัจจัยที่ส่งผลต่อการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนหนึ่งก็คือนโยบายของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของประชาชน ปัญหาอันเกิดจากนโยบายรัฐเช่นนี้ กลไกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และระเบียบฯ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547 ซึ่งจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) และให้สำนักงาน สปร. เป็นฝ่ายเลขานุการของ กบร. โดยพบว่า การมี กบร. เป็นทางเลือกที่สามารถหาข้อยุติได้ด้วยพยานหลักฐานและการบริหารจัดการในทางปกครอง จึงมีผลดีมากกว่า แต่ควรปรับปรุงองค์ประกอบของ สปร. และ สปร. จังหวัดให้มีสัดส่วนของภาครัฐลดลงเท่าที่จำเป็นและมีองค์ประกอบของภาคประชาชนและภาควิชาการที่เหมาะสม ปรับปรุงมาตรการของการอ่านภาพถ่ายทางอากาศและการพิสูจน์สิทธิโดยการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น กำหนดระยะเวลาการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนที่ชัดเจน การอ่านภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการเป็นพื้นที่/ชุมชน/หรือเป็นรายระวาง ในกรณีที่ที่ดินแปลงใดไม่เป็นที่สงวนหวงห้ามจะต้องไม่สร้างเงื่อนไขหรือขั้นตอนให้เป็นภาระเพิ่มขึ้นในการที่จะออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เป็นต้น รวมทั้งจัดทำแผนงานในการเพิ่มจำนวนของผู้ชำนาญการในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศให้เพียงพอและทั่วถึงอย่างเร่งด่วน และควรมีแรงจูงใจโดยอาจกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลงาน

ดังนั้น ควรเร่งรัดร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. .... ให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยเร็ว ควรแบ่งส่วนราชการใหม่ให้ สปร. ย้ายไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของ สปร. โดยทบทวนมาตรการของการอ่านภาพถ่ายทางอากาศและการพิสูจน์สิทธิ การปรับอัตราค่าจ้างของ สปร. ให้เหมาะสมกับภารกิจ รวมทั้งการเพิ่มจำนวนของผู้ชำนาญการในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศและเร่งรัดการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน สร้างความเป็นธรรมและความปรองดองในสังคมโดยให้ถือเป็นภารกิจเร่งด่วน



สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน โดยอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ (2547) ที่ปรากฏผลการศึกษาระบุชัดว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรในระดับชาติ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ ด้วยการกำหนดนโยบาย ให้สอดคล้องกับการพัฒนาการอนุรักษ์การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม

นอกจากการแก้ไขที่กลไกและการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว งานวิจัยโครงการศึกษา การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดิน เกิดประโยชน์สูงสุด โดยวารินทร์ วงศ์หาญเชาว์และคณะ (2544) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาสำคัญอีกด้านของการ จัดการที่ดิน โดยชี้ชัดถึงสัดส่วนของการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ไม่สมดุลกันโดยเป็นปัญหาจากโครงสร้าง กฎหมาย ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครอง และการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ และปัญหานี้ ก็ส่งผลกระทบต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมีข้อเสนอในการจัดการทรัพยากรที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ยังพบว่า ที่ดินส่วนมากยังมีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ข้อมูลจากการสำรวจของโครงการนี้ พบว่า ที่ดิน ประมาณร้อยละ 70 ของประเทศนั้นใช้ประโยชน์พอสมควร ที่เหลือใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50 คือ มีการใช้ ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่นี้อาจจะเกิดจากปัญหา การเก็งกำไรหรือปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของผู้ถือครองที่ดินเอง การประเมินการสูญเสียจากการใช้ ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่หากใช้มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรเป็นข้อมูลในการประเมินซึ่งถือว่าเป็นการประเมินขั้นต่ำ ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ที่ใช้การเกษตร 132.5 ล้านไร่ มูลค่าเพิ่มของการเกษตรปี พ.ศ. 2541 มีประมาณ 619,350 ล้านบาท จากข้อมูลที่มีอยู่สามารถคำนวณได้ว่า การประมาณการขั้นสูงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ ที่ดินอยู่ที่ระดับร้อยละ 70.5 และหากสามารถทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 85 มูลค่าเพิ่ม ทางเกษตรจะสูงถึง 746,734.03 ล้านบาท หรือทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มได้อีก 127,384.03 ล้านบาท ซึ่งสรุปได้ว่า การสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมิน ขั้นต่ำ 127,384.03 ล้านบาทต่อปี

ขณะเดียวกัน โครงสร้างของกฎหมายมีส่วนทำให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดิน ไม่เต็มประสิทธิภาพเนื่องจาก

ก) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะออกใช้มานานและมีหลายฉบับ การปรับปรุงกฎหมายที่ผ่านมาได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ควร แต่เน้นไปที่การเพิ่ม โทษกับผู้กระทำความผิด มีการบุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่สงวนของรัฐเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้น โดยไม่สามารถหยุดยั้งได้ เนื่องมาจากนโยบายรัฐและการแก้ไขที่มีได้เป็นการแก้ปัญหาย่างแท้จริง ความลักลั่น ในการบังคับใช้กฎหมาย และความแตกต่างในสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับ ทำให้เกิดปัญหาอื่นติดตามมา รวมทั้งการใช้ที่ดินอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ



ข) ไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน ทำให้ผู้ที่มีฐานะดีสามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัดโดยไม่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ในขณะที่ยังมีเกษตรกรและผู้ไม่มีที่ดินทำกินต้องการที่ดินอีกมากและยังไม่มีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมออกบังคับใช้ในการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน และการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน เพื่อให้มีการกระจายที่ดินที่ปฏิบัติได้ และสร้างความเป็นธรรมในสังคมถึงแม้จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้เน้นดำเนินการปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินที่เอกชนถือครอง

ค) กฎหมายว่าด้วยผังเมืองยังไม่สามารถใช้บังคับเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินทำให้เกิดการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมในเขตเมืองซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมา เช่น ปัญหาการจราจรมลพิษทางอากาศและเสียง น้ำเสีย ขยะมูลฝอย เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังขาดกฎหมายที่จะดูแลปัญหาของชุมชนแออัด การจัดรูปที่ดิน รวมทั้งมาตรการที่จะลดผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ง) กฎหมายพัฒนาที่ดินไม่สามารถกำหนดให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน หรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตลอดจนพื้นที่เกษตรกรรมที่ลดลงตามลำดับ เนื่องจากไม่มีมาตรการจูงใจที่เหมาะสมในกฎหมาย และในทางปฏิบัติการอนุรักษ์ดินและน้ำมีต้นทุนและอาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดิน ประกอบอาชีพหรือวิธีการทำการเกษตรของเกษตรกร

จ) กฎหมายเศรษฐกิจที่ออกมาในช่วงวิกฤตของประเทศหลังปี พ.ศ. 2540 ไม่มีผลอย่างเด่นชัดที่จะทำให้เกิดการขยายตัวของการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว อันจะกระทบถึงการถือครองที่ดินของคนไทย เพราะมีเงื่อนไขกำกับการได้มาและการถือครอง อย่างไรก็ตาม หากประเมินผลแล้วเห็นว่า เป็นการเปิดช่องให้คนต่างชาติถือครองที่ดินโดยไม่จำเป็นและประเทศไทยจะไม่ได้ประโยชน์จากการกระตุ้นภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศด้วยวิธีนี้หรือภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฟื้นตัวแล้ว ก็อาจพิจารณาแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว

ฉ) กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินและให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินค่ารายปีที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาดพื้นที่ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ เป็นการนำวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินประเภทคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน (Income - Capitalization Approach) มาใช้ ขณะที่ภาษีบำรุงท้องที่กฎหมายกำหนดให้พิจารณาจากราคาปานกลางที่ดินโดยให้นำราคาที่ดิน (เท่านั้น) ในหน่วยงานที่จะทำการตีราคาซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่าสามรายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวันตีราคามาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเก็บภาษีดังกล่าวยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เนื่องจากขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ประเมินภาษี จึงเป็นช่องทางให้หลีกเลี่ยงภาษีและยังเปิดโอกาส ให้ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐเสียภาษีด้วย ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ ส่วนนโยบายของรัฐถึงแม้ว่าจะมีความชัดเจนระดับหนึ่ง แต่ก็มิได้นำเอาไปปฏิบัติหรือเร่งรัดให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า รวมทั้งการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น ซึ่งหากสามารถปฏิบัติได้ก็จะทำให้แก้ปัญหาที่ดิน

อย่างเป็นระบบแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนั้น องค์การบริหารจัดการที่ดินยังขาดความเป็นเอกภาพ กระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ

จากมูลเหตุข้างต้น การแก้ปัญหาคกรกระดูกและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควรพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ควรกำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ โดยพิจารณาสมรรถนะของดิน ความเหมาะสมของดิน ขนาดของพื้นที่ที่จะทำให้เกิดผลตอบแทนที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนวางแผน โดยพิจารณาองค์ประกอบที่กล่าวมาข้างต้น ควบคู่ไปกับเป้าหมายทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการบังคับใช้แผนการใช้ที่ดินดังกล่าว ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การใช้ที่ดินในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้
2. ควรจัดระบบเอกสารสิทธิใหม่ โดยให้มีเอกสารสิทธิชนิดเดียวคือ โฉนดที่ดิน เพื่อมิให้เกิดความสับสนในสิทธิที่ประชาชนจะได้รับและทำให้การบริหารจัดการด้านเอกสารสิทธิและทะเบียนที่ดินเป็นไปในระบบเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ ควรดำเนินการหลังการจำแนกประเภทที่ดินแล้ว
3. เร่งรัดการจัดระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับภาวะการกระดูกในทุกจังหวัดของประเทศ เพื่อที่จะนำมาใช้ประกอบการกำหนดมาตรการควบคุมมิให้การกระดูกของการถือครองเป็นพื้นฐานของปัญหาของการใช้ที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ
4. ควรบูรณาการองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดเอกภาพในวัตถุประสงค์เป้าหมายและวิธีการดำเนินการ
5. ควรจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่โปร่งใสโดยที่สาธารณชนเข้าไปใช้ประโยชน์โดยง่าย ตลอดจนการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งล้วนปฏิบัติการกิจในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบภายใต้กรอบการบริหารจัดการที่ดินและกติกาเดียวกัน
6. ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินให้มีฐานการประเมินภาษีอย่างเดียวกัน ได้แก่ การประเมินราคาทุนทรัพย์โดยให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินตลอดจนเพิ่มอัตราภาษีบำรุงท้องที่ แต่ลดอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ยกเลิกการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินกรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่อาศัย) โดยมีอัตราแตกต่างกันตามลักษณะการใช้ประโยชน์ เช่น เพื่อการเป็นที่อยู่อาศัยเพื่อการทำธุรกิจหากำไรเพื่อการกุศล เป็นต้น หรือยกเลิกบทบัญญัติทั้งสองฉบับ และตราบทบัญญัติภาษีทรัพย์สินที่ครอบคลุมสาระสำคัญของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างตลอดจนที่ดิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยใช้ฐานภาษีเดียวกัน
7. ควรสร้างและพัฒนาระบบภาษีที่ดินโดยยึดหลักของการเก็บภาษีตามอัตราก้าวหน้า ทั้งนี้ ภาษีที่ดินควรจะเก็บจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากทรัพย์สินที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป
8. ทบทวนหลักการวิธีการของมาตรการและกลไกในการบริหารการจัดการที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างจริงจังเพื่อเพิ่มศักยภาพของการใช้กลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่จะผลักดันให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด



9. ควรหาทางนำที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ เนื่องจาก ติดภาระกับธนาคารหรือสถาบันการเงิน ที่กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non - Performing Loan : NPL) มาใช้ประโยชน์โดยมิให้กระทบถึงสิทธิของเจ้าหนี้ที่มีอยู่เพื่อให้ที่ดินได้ใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสมของที่ดินแต่ละแปลง โดยอาจเป็นการออกกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้นำที่ดินออกให้เช่าใช้ประโยชน์ชั่วคราวและส่งรายได้ที่หักค่าบริหารแล้วให้กับเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหนี้ เป็นต้น

10. ควรให้มีการศึกษาแนวทางในการจัดการทรัพยากรที่ดินของชุมชนอย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกฎหมายและบทบาทขององค์กรไปตามแนวทางของรัฐธรรมนูญ เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ยอมรับสิทธิของบุคคลและชุมชนมากขึ้น

กล่าวได้ว่า ปัญหาการจัดการที่ดินทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมและร้องเรียนการละเมิดสิทธิมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างมาก

#### **ลักษณะเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิ**

ภาพรวมของความขัดแย้งด้านทรัพยากรจากผลการสำรวจความขัดแย้ง ปี พ.ศ. 2554 พบว่าประเทศไทยมีลักษณะความขัดแย้งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสูงสุด คิดเป็นร้อยละ 31 ในขณะที่ความขัดแย้งด้านการเมืองและความขัดแย้งด้านบุคคล มีระดับความขัดแย้งรองลงมาคือร้อยละ 26 เท่ากัน ส่วนความขัดแย้งด้านวัฒนธรรม ความเชื่อ ศาสนา ประเพณี และอัตลักษณ์ มีระดับความรุนแรงร้อยละ 17 (สำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ, 2555)

ส่วนการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการเฉพาะกิจด้านที่ดินและป่า นับตั้งแต่รับคำร้องแรกจนถึงปัจจุบัน (เดือนเมษายน 2556) มีทั้งหมด 614 คำร้อง จำแนกเป็นคำร้องรายปีได้ตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 1 เรื่องร้องเรียนละเมิดสิทธิด้านที่ดินป่าไม้

| ปีที่ร้องเรียน     | จำนวนที่ร้องเรียน |
|--------------------|-------------------|
| 2544 - 2546        | 16                |
| 2547               | 38                |
| 2548               | 137               |
| 2549               | 84                |
| 2550               | 52                |
| 2551               | 36                |
| 2552               | 59                |
| 2553               | 57                |
| 2554               | 55                |
| 2555               | 56                |
| 2556 (มิถุนายน 56) | 24                |
| <b>รวม</b>         | <b>614</b>        |

จากเรื่องร้องเรียนในตารางข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเสร็จสิ้นแล้ว 260 เรื่อง จาก 288 คำร้อง (บางกรณีมีมากกว่าหนึ่งคำร้องเป็นเรื่องเดียวกัน)

โดยมูลเหตุแห่งปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินและป่าไม้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับกฎหมายต่าง ๆ ที่ว่าด้วยที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการบริหารจัดการขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการที่ดินที่ไม่เอื้อต่อการแก้ไขจัดการปัญหา อีกทั้งการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้กฎหมาย และทัศนคติที่ละเลยและปฏิเสธองค์ความรู้ชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ด้วยมูลเหตุเช่นนี้ การแก้ไขตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายบนแนวคิดการเคารพซึ่งสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ การปรับปรุงองค์กรบริหารที่ดินบนแนวคิดธรรมาภิบาล ตลอดจนการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นคำตอบสำหรับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินที่สั่งสมมายาวนานหลายทศวรรษนั่นเอง



## 2.4 การบริหารจัดการที่ดินที่ดี

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในปัจจุบันที่มีปัญหามากเพราะเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น ความไม่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น การมุ่งเน้นแต่เศรษฐกิจโดยละเลยมิติทางสังคม วัฒนธรรม และระบบนิเวศทางธรรมชาติ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนที่ยากจนและด้อยโอกาส ดังนั้น การดำเนินการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนจึงต้องมียุทธศาสตร์ความรู้ทางทฤษฎีมาช่วยเสริมการคิดวิเคราะห์ ซึ่งได้นำเรื่องธรรมาภิบาลและเรื่องหลักนิติธรรมมาอธิบายประกอบดังนี้

### 2.4.1 ธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาลหรือ Good governance แพร่หลายในประเทศไทยราวต้นศตวรรษที่ 2540 โดยได้มีการบัญญัติศัพท์ขึ้นมาหลายคำ เช่น ธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย ธรรมรัฐ ระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี บริษัทภิบาล เป็นต้น ส่วนธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในการบริหารการจัดการองค์การหลายประการ ศิริรักษ์ ปัทมวิจิตร (2548) ศึกษาการบริหารรัฐวิสาหกิจตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานเป็นปัญหาที่มาจากทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน นอกจากนี้ ความสับสนต่อวัตถุประสงค์ของรัฐบาลคือ เป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ชชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์ (2545) วิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน” กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” พบว่า หลักนิติธรรม คือ ศูนย์กลางของหลักต่าง ๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐจะเน้นในเรื่องของสัญญาที่ผูกกับคู่สัญญา และการดำเนินงานโครงการตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญเดิม ในส่วนของภาคเอกชน หลักธรรมาภิบาลที่ภาคเอกชนยึดถือและให้ความสำคัญเป็นพิเศษมากกว่าหลักอื่น ๆ คือ หลักนิติธรรม และหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในขณะที่หลักการมีส่วนร่วมคือ หัวใจของภาคประชาชนในการที่จะสร้างธรรมาภิบาล ภาคประชาชนเห็นว่า ประชาชนควรได้รับโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การพิจารณา ตลอดจนขั้นตอนของการดำเนินการโครงการจากแบบจำลองที่ได้จากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์หลักอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาลเป็นแค่ส่วนประกอบที่อยู่รอบหลักการมีส่วนร่วมเท่านั้น

คำฝัน ดวงมี และคณะ (2550) ศึกษาเรื่อง “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบลบางปะหัน” ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ทำให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบลบางปะหันบรรลุผลสำเร็จ ผู้บริหารจะต้องสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้น ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่และประชาชน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะไม่เกิดขึ้นถ้าไม่ได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชน และความเข้าใจร่วมกันของเจ้าหน้าที่กับเป้าหมายของการพัฒนา ปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อกระบวนการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลตำบลบางปะหัน คือ ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรี การพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานให้มีทัศนคติเชิงบวกในการให้บริการประชาชน หน่วยงานมีคำตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ที่เหมาะสม และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในภารกิจและการดำเนินงานของเทศบาล โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ (2546) รายงานปัญหาการพัฒนากฎหมายป่าชุมชนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ไว้ว่า ข้อจำกัดที่ไม่สามารถนำไปสู่การคุ้มครองรักษาป่าที่ดีในภูมิภาคนี้มี 7 ประการ 1) กระบวนการพัฒนา การจัดการป่า ไม่มั่นคง 2) อิทธิพลและความลำเอียงจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง 3) ความเข้าใจของประชาสังคม ไม่ค่อยเข้าใจ 4) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องไม่ดี 5) การเมือง/กระบวนการตัดสินใจ ไม่สมดุล 6) กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่สนับสนุน และ 7) เวลาที่การพูดคุยปรึกษาหารือ ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ

ข้อจำกัดเหล่านี้ ทำให้เกิดปรากฏการณ์ของปัญหาซึ่งแสดงอาการออกมาให้เห็นในหลายด้าน เช่น ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร การปลูกพืชเกษตรที่ขัดต่อกฎหมาย กิจกรรมการจัดการใช้ประโยชน์ป่า ที่ขัดต่อกฎหมาย สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ และเกิดรุนแรงอย่างต่อเนื่องในเขตป่า เพราะประชาชน ไม่มีสิทธิในเรื่องป่า และรัฐไม่ค่อยสนใจหรือให้ความสำคัญที่จะปรับปรุงแก้ไขในเรื่องสิทธิของประชาชน เกี่ยวกับป่า รวมทั้งเรื่องพื้นที่อยู่อาศัยทำกินและทรัพยากรของกลุ่มชนท้องถิ่น ซึ่งมักจะมีทรัพยากรทั้งป่าไม้ น้ำมันและแร่ธาตุอยู่สมบูรณ์ เมื่อปัญหาการรักษาป่าผนวกเข้ากับปัญหาการคอร์รัปชันในการอนุญาตให้แสวงหา ประโยชน์จากไม้และทรัพยากรในป่า ปัญหาป่าไม้จึงเกิดผลกระทบในวงกว้างไกลออกไปนอกเขตป่าไปถึงพื้นที่ชนบท และในเมืองซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ และผลกระทบเหล่านี้ไปเชื่อมโยงเข้ากับการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชนชนบทการพัฒนาการท่องเที่ยว ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในปัจจุบันทั้งสิ้น แนวทางธรรมาภิบาลจึงเข้ามาสู่วงการจัดการป่าและทรัพยากรก็เพื่อที่จะหาแง่มุม วิธีการ และผู้ร่วมงานใหม่ ๆ เข้ามาช่วยแก้ปัญหาป่าและทรัพยากร

#### 2.4.2 นิติธรรม

ธานินทร์ กรีวิเชียร (2504 : 433 - 434) อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการแห่งกฎหมาย ที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขา คุ้มครองมนุษย์ให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชน กับรัฐ ศาลสถิตยุติธรรมย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินคดีตามกฎหมายของบ้านเมือง นิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการสำคัญทางการปกครอง มีความหมายหลากหลายตามความคิดของแต่ละคนแต่ได้ก่อรูปร่างชัดเจนขึ้น เป็นหลักของการปกครองโดยกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อบุคคลในฐานะปัจเจกชน (Individual Interest) และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวม (Public Interests) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครอง ทั้งประโยชน์ส่วนบุคคลของสมาชิกและประโยชน์ส่วนรวมในกรณีที่มีประโยชน์ขัดกันต้องจัดการให้เกิดดุลยภาพ ที่เป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540 : 25) ขณะที่หยุด แสงอุทัย (2506 : 90 - 93) เห็นว่า นิติธรรมมีหลักสำคัญ 3 ประการ คือ 1) กฎหมายเป็นสิ่งที่อยู่เหนือสิ่งอื่นใดในการปกครองประเทศ 2) ขอบเขต อำนาจหน้าที่ของรัฐมีจำกัดไว้แน่นอน 3) ศาลมีอิสระในการพิจารณาและตรวจสอบความชอบกฎหมาย ในการปกครอง ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ (2540 : 20) อธิบายว่า เป็นการปกครองโดยกฎหมายที่เป็นธรรม อีกนัยหนึ่งเป็นหลักที่การปกครองดำเนินไปอย่างเป็นธรรม โดยกลไกกฎหมายซึ่งมีความหมายหลักว่า การปกครองโดยกฎหมายอีกระดับหนึ่งและมีใช่เป็นหลักกฎหมายอย่างลอย ๆ แต่มีแนวโน้มให้เห็นถึงเป้าหมาย ของหลักการดังกล่าวด้วย



ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ (2540 : 25 - 26) เสนอว่าอาจจำแนกสาระสำคัญของหลักนิติธรรมออกได้ดังนี้

1. การปฏิบัติตามกฎหมายทุกองค์ของรัฐ (Supremacy of Law) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติทางบริหารหรือทางตุลาการ อันเป็นเรื่องของการจัดกลไกการใช้อำนาจอรัฐ (Machinery of Government) โดยแต่ละองค์กรจะมีขอบเขต ข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน และจะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวกันจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีการคานและดุลกัน อันจะเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

3. การมีกฎหมายที่ดี (Good Law) อันจะเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมายในแง่หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายโดยทั่วไป เห็นตรงกันว่า กฎหมายต้องมีความชัดเจน (Clarity) เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตามได้ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือสามารถใช้กฎหมายได้ถูกต้อง นอกจากนี้ กฎหมายจะต้องมีความแน่นอนมั่นคง (Certainty) การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสนและทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิและหน้าที่ของตน ทำให้ไม่อาจวางแผนในชีวิตได้เหมาะสมตามควร ความแน่นอนมั่นคงของกฎหมายนี้จะมีผลสืบเนื่องถึงสิทธิหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามมาด้วย หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ (Security of Right) ทำให้สมาชิกในสังคมทุกคนได้รับประโยชน์และการปฏิบัติที่เป็นธรรม ความเป็นธรรมในสาระนั้นจึงสะท้อนถึงการคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอมิให้ต้องเสียเปรียบหรือมิให้โอกาสโดยความเป็นจริงทางเศรษฐกิจหรือสังคมสร้างความเหลื่อมล้ำแก่ผู้ที่มีโอกาสด้อยกว่าจนเกิดความไม่เป็นธรรม แนวคิดที่จะให้บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมายเศรษฐกิจและสังคมนั้นจึงย่อมเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

4. การชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (Administrative Legality) ในการปกครอง ฝ่ายปกครองจะได้รับมอบหมายในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชนและต้องใช้อำนาจนั้นได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่ทำไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ซึ่งในการนี้จะต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม

5. ความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) ประชากรนั้นจัดตั้งเพื่อรักษาคู่ครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐและในกรณีที่เป็นอาชญากรรมหรือทรัพย์สินอื่นเพิ่มเติมตามความจำเป็นของรัฐ แต่ก็ยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในความสามารถที่จะเสียสละส่วนนี้ได้ มิใช่ผู้ใดจะต้องสูญเสียประโยชน์เฉพาะตนมากกว่าผู้อื่น ดังนั้น ในกรณีที่รัฐ (โดยเจ้าหน้าที่) ก่อให้เอกชนคนใดเสียหายรัฐจะต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายไปตามที่เป็นธรรมในภาระที่อยู่ร่วมกันเป็นประชารัฐ



6. การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนอกจากการวางกลไกการใช้อำนาจโดยวิธีการทางเมืองแล้ว เมื่อยอมรับว่าการใช้อำนาจทุกประเภทจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย จึงจะต้องมีการตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์การอิสระเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายจริง การฟ้องคดีต่อศาลในกรณี que se ve que se ve การใช้อำนาจผิดกฎหมาย จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติธรรม

7. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ พื้นฐานของเอกชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครองเป็นประชาธิปไตย การใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหารและการใช้อำนาจตุลาการล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งนั้น การที่กล่าวกันว่าศาลนั้นเป็นที่พึ่งสุดท้าย (Last Resort) ของประชาชน ทำให้มีหลักกฎหมายสำคัญตามมามากหลายประการ เช่น หลักการเสมอภาคในกฎหมาย (Equality Before The Law) หลักสัดส่วนของการใช้อำนาจ (Proportionality) หลักการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลังให้เป็นโทษแก่บุคคล (Retoractivity) ซึ่งหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนนี้ย่อมจะพัฒนาขยายไปตามขอบเขตที่เหมาะสมของสังคมในแต่ละกาลสมัย

ส่วนความกังวลพื้นฐานของพลเมืองคือ เจ้าหน้าที่รัฐอาจใช้อำนาจอย่างเกินไปไม่เหมาะสมในการกระทำทางปกครองของพวกเขาโดยใช้การพิจารณาที่ไม่เหมาะสม เช่น โดยอคติ ตามอำเภอใจ ตามอารมณ์ ตามกิเลสโทสะ ตามเจตจำนงที่ผิดปกติ ตามความคิดชั่วร้าย หรืออื่น ๆ มีหลายปัจจัย ซึ่งบิดเบือนการกระทำและการทำการตัดสินใจของมนุษย์ หลักนิติธรรมกำจัดปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ โดยยืนยันการเรียกร้องว่า เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามและสอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับทางกฎหมายที่เหมาะสมปฏิบัติได้ กฎหมายบังคับใช้ใน 2 ประการเพื่อได้มาซึ่งประโยชน์นี้ ประการแรก เจ้าหน้าที่รัฐถูกกำหนดให้ปรึกษาหารือและปฏิบัติตามกฎหมายทั้งก่อนและในขณะปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ประการที่สอง ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมายได้ให้ข้อกำหนดและมาตรฐานโดยสาธารณะไว้ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ปกครองในขณะและหลังการปฏิบัติหน้าที่ของพวกเขา

หลักนิติธรรมต้องประกอบด้วยหลักการพื้นฐานอะไรบางอย่าง เป็นที่ถกเถียงของนักวิชาการมายาวนานในที่นี้จึงขอสรุปถึงองค์ประกอบของหลักนิติธรรม (Rule of Law) ดังนี้คือ หลักหน้าที่ของรัฐและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหลักแห่งการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (Separation of Power) หลักแห่งการมีกฎหมายที่ดี (Good Law) หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ (Administrative Legality and Judiciary legality) และหลักแห่งความรับผิดชอบ (State Responsibility)

รัฐเป็นสถาบันที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีความต้องการที่จะอยู่ร่วมกัน โดยมีความผูกพันทั้งทางวัตถุและจิตใจ การดำรงอยู่และการดำเนินกิจกรรมของรัฐ จึงมีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกรัฐสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข รัฐจึงดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ ไม่ใช่มนุษย์อยู่เพื่อรัฐ ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่รัฐต้องให้ความสำคัญ โดยยึดถือระบบนิติธรรม หลักนิติธรรม จึงมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค เพราะสิทธิทั้งสองถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐต้องให้ความเคารพในสิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีวิต คิด และทำการต่าง ๆ ที่ต้องการอย่างเต็มที่



กรอบของการใช้สิทธิที่เป็นยอมรับในสังคมประชาธิปไตย คือ “สิทธิ” (Rights) จะจำกัดลงได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น กฎหมายที่รัฐออกมาเพื่อจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนตามหลักประชาธิปไตย (รัฐสภา) เท่านั้น อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ รัฐแม้จะมีฐานะเป็นบุคคล แต่ก็ยังเป็นบุคคลในแง่นามธรรมหรือนิติบุคคลเท่านั้น หากไม่มีตัวตนและมีชีวิตจิตใจดังเช่นบุคคลธรรมดาไม่ ดังนั้น รัฐจึงย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่าง ๆ ทั้งสามอำนาจได้ด้วยตนเอง รัฐจำเป็นต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นอย่างน้อยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างทั้งสามอำนาจแทนตน บุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแทนรัฐและในนามของรัฐนี้ เรียกว่า องค์กรรัฐ (Organ of State)

การใช้สิทธิเสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด จะก่อให้เกิดสภาวะอนาธิปไตยเกิดขึ้นมาในรัฐได้และนำไปสู่การไม่มีเสรีภาพเหลือเลย ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อเข้ามาจัดระบบคุ้มครองประชาชน จัดระเบียบการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งไปกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ ในสังคมหรือต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคน จะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่มอบให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านั้นได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้ จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่ด้วยบทกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น

ทั้งหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม ล้วนแต่มุ่งเน้นสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วม และความเป็นธรรม หากหน่วยงานของรัฐใช้หลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมในการบริหารจัดการที่ดิน ก็จะช่วยให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิ และมีกระบวนการปกป้องคุ้มครองราษฎรให้ได้รับความเป็นธรรม ไม่ถูกละเมิดสิทธิปัญหาความขัดแย้งในสิทธิที่ดินก็จะหมดไป

### 3. บริบททางสังคมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการละเมิดสิทธิที่ดิน

#### 3.1 เหตุปัจจัยการละเมิดสิทธิที่ดิน

จากงานวิจัยและรายงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญพบว่า ปัญหาขัดแย้งที่ดินจนเป็นคดีฟ้องร้องราษฎรที่ยากจนมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้ออย่างใกล้ชิดกับระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาของประเทศที่มุ่งใช้ที่ดินและทรัพยากรเป็นปัจจัยการผลิตสนับสนุนการเติบโตขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยละเลยหรือปฏิเสธระบบการถือครองใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรตามวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของชุมชนในท้องถิ่น คนที่มีทุนมีอำนาจเงินสามารถเข้าถึงอำนาจรัฐและใช้อำนาจรัฐหรือร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายไปแก่งแย่งครอบครองที่ดินและทรัพยากรของราษฎรและชุมชนด้วยกลไกและวิธีการต่าง ๆ นอกจากนั้น ยังเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่รวมศูนย์อำนาจตัดสินใจไว้ที่รัฐส่วนกลางที่ไร้ประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายกับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอำนาจที่ปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ราษฎรในชนบทที่ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบวิธีปฏิบัติของทางราชการตลอดจนตัวบทกฎหมาย ต้องถูกข่มเหงรังแกโดยไม่มีหนทางและโอกาสต่อสู้อย่างเท่าเทียมกัน

ระบบทุนนิยมผูกขาดใช้อำนาจเป็นใหญ่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศ เพราะทำให้รัฐต้องปรับตัวมาร่วมมือ รวมทั้งร่วมทุนกับต่างประเทศในแทบทุกด้าน ซึ่งในด้านหนึ่งก็มีส่วนช่วยกระตุ้นการพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้ากับนานาประเทศ แต่อีกด้านหนึ่งได้แก่งแย่งทรัพยากรไปจากคนในชนบทที่รู้ไม่เท่าทันและไม่มีภูมิคุ้มกันที่ดินในแนวคิดทุนนิยมเป็นสินทรัพย์สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ เรื่องที่ดินจึงเป็นประเด็นแรก ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายจากการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้คนไทยมีที่อาศัยทำกินกันทั่วถึง การจำกัดขนาดที่ดินถือครอง และสร้างเงื่อนไขเข้มงวดในการถือครองที่ดินของต่างชาติ มาเป็นนโยบายการถือครองที่ดินโดยเสรีตามกลไกตลาดที่นายทุนมีอำนาจเหนือ และกำหนดระบบสิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชน โดยปฏิเสธการยอมรับสิทธิหรือระบบการถือครองใช้ประโยชน์ที่ดินของบุคคลและสิทธิของชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา ดังเช่น กลุ่มชาวไทยภูเขาชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ชาวมลายูถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนชาวเลและกลุ่มวัฒนธรรมในพื้นที่ชายของต่าง ๆ ซึ่งมีระบบการถือครองใช้ประโยชน์ที่ดินตามจารีตประเพณีที่ไม่เน้นการมีสิทธิเด็ดขาดเป็นเจ้าของแต่เป็นระบบแบ่งปันและจัดการร่วมโดยการรับรู้ร่วมกันของคนทั้งชุมชนจนเป็นวัฒนธรรมปฏิบัติสืบทอดกันแต่ครั้งบรรพบุรุษ



อิทธิพลของระบบทุนนิยมมีผลต่อแนวคิดของผู้บริหารประเทศและการกำหนดนโยบายของรัฐเป็นอย่างมากตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรก รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐบาลชุดต่อ ๆ มาได้ปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งออกกฎหมายอีกหลายฉบับรวมทั้งกฎหมายด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมอนุญาตให้นายทุนต่างชาติถือครองที่ดินได้ ผันวนกับนโยบายเศรษฐกิจอื่น ๆ อีก เช่น นโยบายสัมปทานทำไม้ นโยบายปลูกสร้างสวนป่า นโยบายขยายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ทำให้มีการก่อสร้างเส้นทางคมนาคมและสิ่งก่อสร้างสาธารณูปโภคอย่างกว้างขวาง เช่น ถนน เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ทำให้ประชากรต้องอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ที่ทำกินจากการตัดถนน การสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ รวมทั้งการทำสวนป่าจนทำให้เกษตรกรที่ยากจนเดินขบวนประท้วงรัฐบาลกันอย่างกว้างขวาง แต่ส่งเสริมการเกษตรเป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง เพราะไปปรับเปลี่ยนระบบการผลิตแบบอิงธรรมชาติมาเป็นระบบเกษตรแผนใหม่ ใช้พันธุ์เครื่องจักรกล ปุ๋ย และยาจากต่างประเทศ ทำให้ต้นทุนเกษตรกรสูงแต่รายได้ต่ำเพราะไม่มีอำนาจต่อรองราคาพืชผลกับการตลาด จึงมักขาดทุนเป็นหนี้สินและสูญเสียที่ดิน แม้เกษตรกรจะเข้าไปบุกเบิกป่าหาที่ทำกินใหม่จนพื้นที่ป่าถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรไปปีละ 2 - 3 ล้านไร่ในช่วงนั้น แต่ก็ไม่สามารถรักษาที่ดินผืนใหม่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมไว้ได้ เกษตรกรส่วนใหญ่จึงตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ของความยากจนคือถูกเอารัดเอาเปรียบขาดทุน เป็นหนี้สิน สูญเสียที่ดิน จำนวนเกษตรกรไร้ที่ทำกินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จนส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคม

แม้รัฐบาลจะมีโครงการจัดที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่สูญเสียที่ดินตลอดมา เช่น การจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ของกรมที่ดินตั้งแต่ปี 2501 นิคมกรมส่งเสริมสหกรณ์ นิคมสร้างตนเอง โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตั้งแต่ปี 2511 และตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมาก็มีโครงการปฏิรูปที่ดินซึ่งส่วนใหญ่จัดในพื้นที่ป่าไม้ที่เสื่อมสภาพ การจัดหมู่บ้านป่าไม้และสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าไม้ โครงการจัดที่ดินของรัฐเหล่านี้ใช้ที่ดินป่าไม้ของรัฐมาจัดสรรให้เกษตรกรกว่า 50 ล้านไร่ แต่ส่วนใหญ่ไม่ประสบความสำเร็จเพราะไม่สามารถสนับสนุนเกษตรกรให้มีความรู้ความสามารถในการใช้ที่ดินสร้างอาชีพรายได้เลี้ยงชีพอยู่ได้พอเพียง สุดท้ายไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ได้ ที่ดินก็ถูกเปลี่ยนมือไปสู่คนอื่น ผู้ไม่ได้ครอบครองและไม่ได้ทำการเกษตรด้วยตนเอง

นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในต้นทศวรรษ 2530 แม้จะช่วยให้ประเทศในอินโดจีนที่มีอุดมการณ์และระบบการปกครองต่างกันเลิกรบกัน หันมาร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีส่วนสำคัญไปกระตุ้นให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรอย่างกว้างขวางมากที่สุดจนทั่วประเทศประกอบกับการมีนโยบายอื่น ๆ ทำนองเดียวกันตามมาอย่างต่อเนื่อง อาทิ นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นโยบายการปลูกพืชพลังงานทดแทน ตลอดจนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้การแก่งแย่งที่ดินรุนแรง

ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นตามแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ราษฎรชนบทไม่อาจต้านพลังทุนกว้านซื้อที่ดินได้ จำเป็นต้องขายหรือถูกบังคับให้ขายที่ดิน ผู้ที่ไม่ขายก็จะถูกจัดการด้วยอิทธิพลและวิธีการที่ไม่สุจริต เช่น ออกเอกสารสิทธิทับที่ดินของราษฎรจนราษฎรรายเล็กรายน้อยต้องสูญเสียที่ดินในที่สุด ปัญหาซ่อนเร้นจากการออกเอกสารสิทธิที่ดินทับที่ดินราษฎรในชนบทปรากฏชัดมากในช่วงนี้และมีการฟ้องร้องดำเนินคดีขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินกันมาก

ผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาที่เอื้อระบบทุนนิยม ยังทำให้หน่วยงานของรัฐอ้างนโยบายการพัฒนาเข้าครอบครองที่ดินของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิรับรองเพื่อนำไปปฏิบัติการกิจตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานด้านป่าไม้ การเกษตร และหน่วยงานด้านความมั่นคงที่ครอบครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากโดยมิได้มีการจัดการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวอ้างเท่าใดนัก จึงมักเกิดข้อพิพาทในสิทธิที่ดินกับราษฎรทั้งที่อยู่เดิมและที่เข้าไปอยู่ใหม่อยู่เสมอ ประเด็นปัญหาที่เป็นหัวข้อในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงต้องการศึกษาปัญหาการละเมิดสิทธิที่ดินของราษฎรที่เกิดจากการใช้อำนาจเหนือในการกำหนดนโยบายและกฎหมาย ตลอดจนการกระทำที่ไม่สุจริต เอาเปรียบเอารัดเอาเปรียบ ฉ้อโกงราษฎรจนเกิดข้อพิพาทเป็นคดีความและราษฎรรู้สึกว่ากระบวนการยุติธรรมไม่ให้ความเป็นธรรมกับเขา

### 3.2 การออกเอกสารสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน

ในอดีตย้อนยุคไปถึงสมัยกรุงสุโขทัย ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ที่ออกแรงออกทุนบุกเบิกหักร้างถางพงในที่ดินจนเพาะปลูกได้ผลประโยชน์แล้วและเมื่อเจ้าของที่ดินตายลง ก็ยอมรับรองให้ทายาทบุตรหลานสืบมรดกตกทอดต่อกันไปโดยไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแต่อย่างใด ต่อมา ในสมัยอยุธยาได้ออกกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเกี่ยวกับที่ไร่นาเรียกสวนให้ที่ดินในแคว้นกรุงศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ราษฎรเป็นผู้ถือครองในฐานะผู้อาศัยเสียภาษีเสมือนค่าเช่า ห้ามไม่ให้ซื้อขายซึ่งกันและกัน จึงเริ่มมีการออกใบอนุญาตที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี โดยมีกรมนาเป็นผู้ดูแลจัดที่ดินซึ่งยังรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎรเข้ากันสร้างให้มีประโยชน์และออกโฉนดให้เพื่อเก็บภาษี และในสมัยรัชกาลต่อ ๆ มาจนถึงต้นยุคกรุงรัตนโกสินทร์ ก็มีระบบพระราชทานนาให้ผู้มีบำเหน็จความชอบหรือศักดินา มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านเพื่อแสดงขอบเขตที่ดินที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยและนำไปออกโฉนดได้ จนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 พบว่า การเข้าทำประโยชน์ที่ดินราษฎรมักไม่ขออนุญาต จึงเก็บภาษีขาดไปจึงให้มีการรังวัดที่นาเพื่อเก็บภาษีและออกโฉนดตราแดงเพื่อประโยชน์ในการเก็บค่านาแต่ก็ใช้สืบทอดมรดกกันได้จนมี พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดินจึงเปลี่ยนตราแดงเป็นโฉนดที่ดินทั้งหมดรวมถึงการมีพระราชโองการห้ามไม่ให้ขายที่ดินภายในพระนครและห่างกำแพงนครไม่เกิน 200 เน้นให้แก่คนต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยไม่ถึง 10 ปี เว้นได้รับอนุญาตจากเสนาบดี แต่ก็มีประกาศขายที่ดินผากหรือการจำหน่ายที่สวนที่นาแก่กันได้ และตั้งแต่วัฒนการที่ 5 เป็นต้นมา ยังได้มีการออกเอกสารเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินอีกหลายรูปแบบ เช่น โฉนดสวน โฉนดป่า ใบเหี้ยบย่ำ ตราจอง โฉนดตราจอง โฉนดแผนที่



โฉนดที่ดิน โดยได้มีการปรับปรุง พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดินถึง 7 ฉบับ เพื่อให้การเก็บภาษีอากรสะดวกและการวิเวก  
บุกรุกแย่งชิงที่ดินเบาบางลง แต่ก็ยังมีที่ดินที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่จำนวนไม่น้อย จนถึงยุค  
ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงให้มีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497  
ถึง 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2498 และใช้หลักฐาน ส.ค.1 ขออนุญาตที่ดินได้ตามมาตรา 58 พ.ร.บ. ประมวลกฎหมาย  
ที่ดิน 2497 ไม่ว่าที่ดินนั้นภายหลังจะอยู่ภายในบังคับหรือเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น ส่วนผู้ที่ไม่ได้แจ้งครอบครอง  
(ส.ค.1) แต่มีเอกสารรับรองการทำประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ อยู่เดิม หรือได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น  
ติดต่อกันมาจนถึงวันเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินในปี 2515 ก็ให้ไปแจ้งการครอบครองได้ที่อำเภอ หรือเป็น  
ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ก็อาจขออนุญาตที่ดินได้ตามมาตรา 58 ทวิ และ 59 ทวิ  
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การออกเอกสารโฉนดที่ดินในระยะหลัง มีทั้งวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58, 59  
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งการสำรวจภาคพื้นดินและเดินสำรวจโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ  
วิธีเปลี่ยน น.ส. 3 ก เป็นโฉนดที่ดิน (ตามมาตรา 58 ตริ) วิธีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย (ตามมาตรา 59)  
และวิธีการออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน  
(กรมที่ดิน 2554 : วัฒนาการการออกโฉนดที่ดินและทะเบียนที่ดิน)

### 3.3 สถานการณ์ที่ดิน

ในสังคมไทย ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินไม่ได้กระจายไปยังคนกลุ่มต่าง ๆ  
อย่างเท่าเทียมกัน ความเหลื่อมล้ำเกิดจากการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินต่าง ๆ อย่างไม่เป็นธรรม  
จนทำให้การเข้าถึงทรัพยากรกระจุกตัวอยู่ในมือคนส่วนน้อย จากเอกสารรายงานเรื่อง สรุปสถานการณ์  
และเหตุผลที่คนไทยควรสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานปฏิรูป (สปร.) พบว่า ประเทศไทยมีที่ดิน  
320.7 ล้านไร่ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ป่าประมาณ 100 ล้านไร่ และเป็นพื้นที่เกษตรกรรม 130 ล้านไร่ โดยสถานการณ์  
การถือครองที่ดินในประเทศไทยถือว่าการกระจุกตัวสูง ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือผู้มั่งมีส่วนน้อย โดยที่ดิน  
ประมาณ 108 ล้านไร่ ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 90 ของที่ดินที่มีประชาชนถือครองอยู่ทั้งหมดประมาณ  
120 ล้านไร่ อยู่ในมือประชากรเพียง 6 ล้านคน ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในกรุงเทพฯ โครงการวิจัยนโยบาย  
และมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้พบว่า ผู้ถือครองที่ดิน 50 รายแรก จากทั้งหมด  
5.7 ล้านราย ถือครองที่ดินถึงร้อยละ 10 โดยผู้ถือครองที่ดินมากที่สุด 50 อันดับแรก ถือครองที่ดินรวมกัน  
ถึง 41,509.67 ไร่ สูงกว่า 50 อันดับสุดท้ายซึ่งถือครองรวมกันเพียง 0.32 ไร่ ถึง 129,717.72 เท่า

ทั้งนี้ เอกสารข้อเสนอการกระจายการถือครองที่ดิน โดยคณะทำงานศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินทั้งสิ้น 4 ชุด ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน ระบุว่า วิกฤติการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศส่วนหนึ่งเกิดจากตลาดการซื้อขายที่ดินและการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ ขณะที่การวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินพบอีกว่า 70% ของที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึง 50% ประเมินความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจ 127,384 ล้านบาทต่อปี บ่งชี้ว่า มีคนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยถือครองที่ดินจำนวนมากไว้ โดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์อะไร หากเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร เป็นสินค้าเพื่อขายต่อ

ข้อมูลดังกล่าวเป็นไปในลักษณะตรงข้ามกับการถือครองที่ดินของเกษตรกร ที่พบว่า เกษตรกรมากกว่าร้อยละ 40 เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่ ตัวเลขการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศพบคนที่ต้องการความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน 4,800,000 ราย ในขณะที่ปัญหาที่ดินหลุดมืออันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการส่งเสริมการผลิตการเกษตรและผลกระทบการค้าเสรีทำให้มีที่ดินจำนวน 30 ล้านไร่ของเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ อยู่ในระหว่างการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และยึดทรัพย์ขายทอดตลาด

จากสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ยังพบอีกว่า ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินยังนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ของรัฐ เอกชน หรือพื้นที่ป่าสงวน โดยข้อมูลเมื่อปี 2543 มีผู้อยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเนื้อที่ 6.4 ล้านไร่ จำนวน 450,000 ราย อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์ ซึ่งมีเนื้อที่ 2,243,943 ไร่ จำนวน 185,916 ราย และอาศัยอยู่ในที่ราชพัสดุซึ่งเนื้อที่ 2,120,196 ไร่ จำนวน 161,932 ราย (ข้อมูลปี 2543) ส่งผลให้เกิดการจับกุมดำเนินคดี โดยข้อมูลเมื่อเดือนธันวาคม 2553 พบว่า มีคนจนที่ต้องคดีที่ดินทั้งสิ้น 836 ราย ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินในหมู่เกษตรกร พบว่าในปัจจุบันมีเกษตรกรไทยที่ไม่มีที่ดินทำกินกว่า 889,022 ราย มีเกษตรกรที่มีที่ดินไม่พอทำกินกว่า 517,263 ราย และมีเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ 811,279 ราย

หากแต่สัดส่วนการถือครองที่ดินของนิติบุคคล กลับพบว่า กลุ่มของผู้ที่มีที่ดินมากที่สุด 20% แรกถือครองที่ดินต่างจากกลุ่มที่มีที่ดินน้อยสุดถึง 729 เท่า โดยผู้ถือครองที่ดินสูงสุดมีที่ดินถึง 2,853,859 ไร่ 3 งาน 90 ตารางวา ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวไม่ได้มีการระบุไว้ว่าใครเป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าว แต่มีข้อสังเกตว่า อาจเป็นการถือครองโดยเจ้าของรายเดียว ที่มีชื่อ - นามสกุลเหมือนกันหรือหลายรายก็เป็นได้ ทำให้มีขนาดการถือครองสูงมากเช่นนี้



ส่วนการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดาพบว่า กลุ่มที่มีที่ดินมากที่สุด 20% แรก ถือครองที่ดินต่างจากกลุ่มที่มีที่ดินน้อยสุดถึง 600 กว่าเท่า โดยบุคคลธรรมดาที่ถือครองที่ดินสูงสุด มีที่ดินในครอบครองถึง 630,000 ไร่ หากจำแนกผู้ถือครองที่ดิน โดยนำสัดส่วนการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลมาหาค่าเฉลี่ย ยังพบตัวเลขกลุ่มผู้ที่ถือครองมากที่สุด 10% ถือครองที่ดินถึง 80% ของที่ดินมีโฉนดทั้งหมด ส่วนประชาชนกลุ่มที่เหลืออีก 90% กลับถือครองที่ดินเพียง 20% ของที่ดินมีโฉนดทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก

ขณะที่การถือครองที่ดินของนักการเมืองในรัฐบาลปัจจุบัน จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พบว่า ส.ส. บัญชีรายชื่อ จำนวน 118 ราย ถือครองที่ดินมีมูลค่ารวมกันถึง 8,000 ล้านบาท ส่วน ส.ส. เขต จำนวน 346 ราย ถือครองที่ดินมีมูลค่ารวม 7,800 กว่าล้านบาท และถ้าดูจากขนาดการถือครองที่ดิน ทั้ง ส.ส. บัญชีรายชื่อ และ ส.ส. เขต ถือครองที่ดินรวมกันทั้งสิ้นกว่า 27,000 ไร่ (ดวงมณี เลาวกุล 2554) จากตัวเลขนี้จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่าเพราะเหตุใดเมื่อมีการพูดถึงเรื่องภาษีที่ดิน การดำเนินการต่าง ๆ จึงไม่ค่อยขยับไปไกลมากนัก น่าจะมีคำอธิบายอยู่ในตัว

ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาที่ดินที่ปรากฏข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาในทางนโยบายที่ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียม เป็นธรรมในการเข้าถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยประกอบไปด้วยสาเหตุ ดังนี้

1) นโยบายเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน และเอกสารสิทธิที่ดิน เพื่อสร้างหลักประกันให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคง โดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และไม่มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน จึงทำให้มีการกระจุกตัวการได้เอกสารสิทธิที่ดินสำหรับบุคคลที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

2) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่กระตุ้นให้เกิดแย่งชิงพื้นที่ป่า พื้นที่ชายฝั่งทะเล มาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งมีผลกระทบต่อการแย่งชิงทรัพยากรที่ดิน

3) นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเปิดประเทศเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน และเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เมือง การบริการท่องเที่ยว และพาณิชยกรรม และใช้นโยบายเวนคืนที่ดิน

4) นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ จึงทำให้มีการขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งไม่ได้มีการตรวจสอบการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนในระดับพื้นที่ แต่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์



5) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบกำหนดแนวเขตให้ชัดเจน และสอดคล้องกับสถานการณ์การใช้ที่ดินในปัจจุบัน

6) นโยบายส่งเสริมการทำสวนป่าในที่ดินของรัฐ เพื่อทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและมีความขัดแย้งระหว่างสิทธิในที่ดินของประชาชนที่ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า

7) นโยบายการหวงห้ามที่ราชพัสดุไว้ให้กับหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ โดยมีปัญหาการกำหนดแนวเขตทับซ้อนการทำประโยชน์ในที่ดินของประชาชน หรือการไม่อนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ หรือมีการให้เช่าทำประโยชน์ในระยะสั้น

### 3.4 นโยบายกฎหมายและทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐ

#### 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

##### สิทธิในทรัพย์สิน

**มาตรา 41** สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การสืบทอดก็ย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการสืบทอด ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

**มาตรา 42** การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนา การเกษตร หรือการอุตสาหกรรมการปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้ ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐ และผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลา การเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ



## สิทธิชุมชน

**มาตรา 66** บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วม ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

**มาตรา 67** สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพออยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบ ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็น ของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากร ธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือ องค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

## สิทธิในข้อมูลข่าวสาร

**มาตรา 56** บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครอง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้น จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครอง ของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

**มาตรา 57** บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสีย สำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

## แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

**มาตรา 75** บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

**มาตรา 76** คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

## กำหนดแนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ

**มาตรา 77** รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตยและบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็น และเพียงพอเพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ

## กำหนดแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

**มาตรา 78** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น



(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระเพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

#### **กำหนดแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม**

**มาตรา 85** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชนชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

## กำหนดแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วม

**มาตรา 87** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
- (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น
- (4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่
- (5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

## 2. ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับการร้องเรียนว่าละเมิดสิทธิที่ดินมีหลายมาตรา ดังตัวอย่างต่อไปนี้

**มาตรา 2** ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

**มาตรา 59 ทวิ** ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย



**มาตรา 61** เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้แจ้งรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่น ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็น แต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการ ไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนแนวทางพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องที่ดินโดยระบุไว้ใน แนวทางการพัฒนา ดังนี้

1. รักษาและคุ้มครองพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรและสนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีสิทธิทำกินในที่ดิน โดยการปรับปรุงกฎ ระเบียบ ที่มีอยู่ให้เอื้อต่อการนำที่ดินมาใช้ในการเกษตร

2. เร่งรัดให้มีการนำที่ดินที่ซื้อจากเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม และใช้มาตรการทางภาษีเพื่อบังคับหรือจูงใจให้บุคคลผู้ถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากโดยไม่ได้จัดทำประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ และสังคมให้หันมาทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น

3. เร่งรัดการจัดให้มีองค์กรและระบบบริหารจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรมโดยเร็วเพื่อเป็นกลไกในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง และสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐอย่างคุ้มค่าโดยเกษตรกรและชุมชน รวมทั้งเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์หรือจัดสรรสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรมให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินให้มีที่ดินเป็นของตนเอง

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศเมื่อเร็ว ๆ นี้ (ในปี พ.ศ. 2553) ยังได้จัดทำข้อเสนอต่อสังคมให้มีการปฏิรูปการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรด้วยการทบทวนวางแผนการใช้ที่ดินเสียใหม่กำหนดเขตการถือครองที่ดินของรัฐให้เป็นเอกภาพ โดยได้อธิบายวิธีปฏิบัติอย่างค่อนข้างละเอียดในระดับหนึ่งไว้แล้วด้วย

สำหรับรัฐบาลปัจจุบันก็มีนโยบายที่ชัดเจนในการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยการ

- ปฏิรูปการจัดการที่ดินโดยให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนโดยใช้มาตรการทางภาษีและจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แก่คนจนและเกษตรกรรายย่อย
- พิจารณาให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ร้างทางราชการ
- ปกป้องที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์ ห้ามการปิดกั้นขายหาตสาธารณะ ผลักดันกฎหมายในการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล
- ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม แก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับคนจน



นโยบาย ทิศทาง และแนวทางของรัฐเกี่ยวกับการจัดการแก้ไขปัญหาที่ดินจึงมีอยู่แล้ว ตั้งแต่เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลมีความสอดคล้องไปในทิศทางการกระจายที่ดินไปสู่เกษตรกรรายย่อยอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน แต่ในทางปฏิบัติจะอย่างไรจึงจะประสบผลสำเร็จในเร็ววัน

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลมีเจตจำนงที่จะแก้ไขปัญหาที่ดิน และแนวคิด วิธีการยังติดอยู่กับการทำงานด้วยกลไกระบบราชการเป็นหลัก ยังมีปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และสถาบันวิชาการที่ยังไม่มีบทบาทมากนัก



## 4. การละเมิดสิทธิที่ดินป่าไม้

### 4.1 ความเป็นมาและภาพรวมสถานการณ์ปัญหา

ป่าไม้เป็นฐานทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนฐานรากของสังคมที่มีหน้าที่ผลิตอาหารป้อนประชากรทั้งประเทศ การสนับสนุนให้ราษฎรในชนบทมีชีวิตร่วมอยู่กับฐานทรัพยากร มีการจัดการทรัพยากรที่สมดุลยั่งยืนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จะช่วยสร้างงาน กระจายรายได้ กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลทรัพยากรสาธารณะและสิ่งแวดล้อม จึงทำให้เกิดความมั่นคงทางทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้ง ๆ ที่ป่าไม้มีความสำคัญเช่นนี้ หากแต่กลับมีสัญญาณหลายประการที่สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าไม้และทรัพยากรในประเทศไทย ทั้งการสูญเสียพื้นที่ป่าธรรมชาติที่สมบูรณ์ถึง 80 ล้านไร่ในช่วงเวลา 50 ปีที่ผ่านมา หรือปีละกว่า 1 ล้านไร่ ซึ่งส่งผลทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศป่าถูกทำลายเป็นจำนวนมาก

รายงานของสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (2534) สรุปสาเหตุหลักของปัญหาที่ดินทำกินในเขตป่าไม้ไว้ 7 ประการคือ

1. ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินมาก่อนที่จะประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์
2. การเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของชุมชนโดยไม่มีที่ดินทำกินรองรับ
3. การปฏิรูปที่ดินและการจัดสรรที่ดินของรัฐให้เกษตรกรล้มเหลวไม่สามารถแก้ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินได้
4. นโยบายการลดขนาดภาคเกษตรให้ไปสู่ภาคอุตสาหกรรมไม่เป็นจริง ภาคอุตสาหกรรมรองรับไม่พอ และเกษตรกรที่เปลี่ยนไปเป็นคนงานไม่ได้มีคุณภาพชีวิตดีกว่าเดิม
5. นโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐชักนำคนให้ไปตั้งชุมชนในป่า ตั้งแต่สัมปทานทำไม้ สัมปทานเหมืองแร่ การอนุญาตให้เช่าพื้นที่ป่าสงวนฯ ฯลฯ
6. การสูญเสียที่ดินเกษตรในพื้นที่ราบให้กับนายทุนและสถาบันการเงิน และ
7. กระแสพืชเศรษฐกิจเพื่ออุตสาหกรรมและการส่งออก และในช่วงเวลาต่อ ๆ มา ก็มีการวิเคราะห์เหตุปัจจัยการทำลายป่ามาโดยตลอด และข้อสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะให้แก้ไขปัญหาก็ได้มีอะไรใหม่ที่แตกต่างกัน

ระยะไม่นานมานี้ การสูญเสียที่ดินป่าไม้ยังเกิดจากกลไกตลาด กลไกรัฐ และกระบวนการยุติธรรม โดยกระบวนการพอกบริสุทธ์ของสินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ เช่น การถางป่าแล้วนำที่ดิน ไปสร้างหลักฐานกู้เงินจากสถาบันการเงินแล้วปล่อยให้ที่ดินถูกยึดขายทอดตลาดก็สามารถซื้อกลับมาเป็นที่ดินที่ถูกกฎหมายได้ รวมทั้งการนำเงินทุนจากต่างชาติมากว้านซื้อที่ดิน โดยตั้งตัวแทนทำธุรกิจซื้อขายที่ดินและได้เงินสดกลับไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ที่ดินที่จัดสรรโดยโครงการจัดที่ดินเพื่อช่วยเหลือคนจนที่ไร้ที่ดินของรัฐถูกเปลี่ยนมือมาเป็นของนายทุน



และผู้ครอบครองที่ไม่ได้ทำกินมากกว่าครึ่ง ทำให้เกษตรกรผู้เคยได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐต้องกลับไปถางป่าใหม่ รวมทั้งการกว้านซื้อที่ดินเป็นผืนใหญ่โดยนายทุนระดับชาติและทุนต่างชาติ ประเด็นนี้เกิดขึ้นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมในภาคกลาง และพื้นที่ป่าในภาคใต้ เช่น ที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และที่เกาะยาวจังหวัดพังงา

ต่อมา แม้รัฐจะนำที่ดินป่าไม้ที่ถูกบุกเบิกเป็นที่ทำกินแล้วมากำหนดเป็นเขตป่าเสื่อมโทรม เพื่อทำโครงการจัดสรรที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หมู่บ้านป่าไม้ สิทธิทำกิน รวมทั้งการปฏิรูปที่ดินเขตป่า แต่ไม่คำนึงถึงที่ดินที่จัดสรรของโครงการจัดที่ดินเพื่อช่วยเหลือคนจนที่ไร้ ที่ดินต่าง ๆ ของรัฐ ถูกเปลี่ยนมือมาเป็นของนายทุนและผู้ครอบครองที่ไม่ได้ไร้ที่ดินทำกินมากกว่าครึ่ง เกษตรกรผู้เคยได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐ และสูญเสียที่ดินไปก็จึงมักกลับไปถางป่าใหม่ นอกจากนั้น ยังมีการอนุญาตให้เอกชนรายใหญ่เช่าที่ดินที่ประกาศเป็นเขตป่าเสื่อมโทรมเพื่อทำการเกษตรด้วย พื้นที่อนุญาตจำนวนมากทับที่ดินทำกินของชาวบ้านในท้องถิ่น ทำให้เกิดข้อพิพาทขัดแย้งระหว่างราษฎรในท้องถิ่นกับบริษัทเอกชนผู้เช่าที่ดิน ดังกรณีพื้นที่เช่าทำสวนปาล์มในเขตป่าสงวนจังหวัดกระบี่และสุราษฎร์ธานี และในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ดินที่นายทุนครอบครองและนำเอกสารสิทธิไปเป็นทรัพย์สินประกันกู้เงินจากธนาคารแล้วเป็นหนี้เสียกลายเป็นสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ที่ดินจำนวนมากจึงตกไปอยู่ในมือของธนาคารและสถาบันการเงิน ซึ่งเมื่อรัฐจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เข้ามาจัดการหนี้ก็ทำให้นักลงทุนต่างชาตีกว้านซื้อที่ดินไว้จำนวนมาก รวมทั้งการกว้านซื้อที่ดินผืนเล็กผืนน้อยของราษฎรในชนบทหรือซิดขายเขตป่าหรือชุมชนท้องถิ่นที่ใช้ที่ดินทำกินสืบทอดกันมาแต่ครั้งบรรพบุรุษแต่ไม่มีเอกสารสิทธิรองรับตามกฎหมาย ประเด็นนี้เกิดขึ้นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมในภาคกลาง และพื้นที่ป่าในภาคเหนือ ภาคใต้ เช่น ที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และเกาะยาวจังหวัดพังงา

สถานการณ์ที่ดินดังกล่าวข้างต้น มีมิติของการละเมิดสิทธิทางกฎหมายและสิทธิมนุษยชนต่อชุมชนและราษฎรท้องถิ่นอยู่ด้วยจึงมีเรื่องราวเรียนจำนวนมากมาที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเด็นร้องเรียนว่ามีกรณีการละเมิดสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรป่าไม้มีจำนวนมากว่าการละเมิดสิทธิในที่ดินประเภทอื่น ลักษณะปัญหาที่มีการร้องเรียนส่วนใหญ่มีพื้นฐานปัญหาจากการใช้อำนาจรัฐประกาศเขตพื้นที่ป่าซ้อนทับพื้นที่ชุมชนอยู่อาศัยและทำกิน เช่น การประกาศเขตป่ารักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังตัวอย่างกรณีการประกาศพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 และห้ามชาวบ้านเข้าไปทำกินในพื้นที่ดังกล่าว การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติได้รื้อเย็น และเขตอุทยานแห่งชาติน้ำตกสี่ขีด ในพื้นที่จ.สุราษฎร์ธานี ซ้อนทับที่ดินทำกินของราษฎร การประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาผึ้ง จ.ชัยภูมิ หรือการดำเนินโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติซ้อนทับที่ดินทำกินของราษฎร

การประกาศเขตป่าซ้อนทับพื้นที่ชุมชนนำไปสู่การใช้อำนาจรัฐในการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรป่าไม้ไว้ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว การจัดการและใช้ประโยชน์ของชุมชนที่เคยมีมาช้านานกลายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายละเมิดอำนาจรัฐไปในทันที นำไปสู่การจับกุมชาวบ้านและการผลักดันชุมชนออกไปจาก

พื้นที่ของรัฐ โดยมีหลายกรณีที่ยืนยันว่าเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจกระทำเกินกว่าเหตุในการจับกุมหรือผลักดันชาวบ้านออกนอกพื้นที่และทำให้เกิดการทำร้ายร่างกายและทำลายทรัพย์สินของชาวบ้าน เช่น กรณีหน่วยป้องกันรักษาป่าใช้อำนาจและกำลังเข้าจับกุมชาวบ้านในพื้นที่อุทยานแห่งชาติน้ำหนาว จ.เพชรบูรณ์ หรือกรณีเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา - หมู่เกาะพีพี เข้าทำลายและรื้อถอนผลอาสินของชาวบ้านในพื้นที่ ต.หนองทะเล อ.เมือง จ.กระบี่ เป็นต้น

ในขณะเดียวกันก็มีการใช้อำนาจรัฐอนุญาตให้หน่วยงานรัฐหรือเอกชนเข้าไปดำเนินโครงการในพื้นที่ที่ชุมชนใช้ประโยชน์ของชุมชน เช่น กรณีการออกเอกสารสิทธิในบริเวณป่าพรุ ต.แม่รำพึง อ.บางสะพาน จ.ประจวบคีรีขันธ์ เพื่อก่อสร้างโรงงานถลุงเหล็ก หรือกรณีการอนุญาตใช้ที่ป่าที่เป็นที่ทำกินของราษฎรทำสวนปาล์มน้ำมัน สวนป่าโคกยาว อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ สวนป่าห้วยจันทร์ จ.ศรีสะเกษ สวนป่าคลองท่อม จ.กระบี่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายงานข้อมูลถึงเดือนเมษายน 2551 สรุปคดีในเขตป่า ปี 2550 จำนวน 6,711 คดี ปี 2551 จำนวน 2,625 คดี โดยเฉพาะคดีในศาลอุทธรณ์ภาค 5 (ครอบคลุมจังหวัดในภาคเหนือตอนบน) ในปี พ.ศ. 2548 จำนวนคดีฟ้องบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ 981 คดี จำนวนคดีบุกรุกเขตอุทยานแห่งชาติ 91 คดี พ.ศ. 2550 จำนวนคดีฟ้องบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ 1,144 คดี จำนวนคดีบุกรุกเขตอุทยานแห่งชาติ 103 คดี

การจับกุมฟ้องร้องคดีบุกรุกป่า ทั้งป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์กับชาวบ้านมากกว่า 1,000 คดี ชาวบ้านที่ถูกจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดีแต่ละปีมีจำนวนกว่า 1,000 คน และหากมีการจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดีกับราษฎรที่อยู่ในเขตป่าทุกราย ตามข้อมูลที่หน่วยงานด้านป่าไม้รายงานให้กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของรัฐบาล มีราษฎรอยู่ในเขตป่าสงวน 450,000 ราย อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 185,916 ราย หากเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัดโดยไม่เลือกปฏิบัติ ราษฎรที่จะต้องถูกจับกุมดำเนินคดีในคดีป่าไม้ทั้งหมดคงไม่น้อยกว่า 600,000 ราย การบังคับใช้กฎหมายที่แก่แก่ล่าสมัยและส่งผลกระทบต่อราษฎรที่ครอบครองที่ดินประกอบอาชีพการเกษตรโดยสุจริตกลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายนับแสนรายมานานนับครึ่งศตวรรษโดยไม่อาจหาวิธีการแก้ไขได้ นอกจากเลือกปฏิบัติจับกุมเป็นราย ๆ ไป จึงสะท้อนถึงการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ที่ผิดทิศผิดทาง เพราะไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมและความเป็นจริงในปัจจุบันจนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทำให้เศรษฐกิจและสังคมฐานรากไม่มั่นคง งานวิจัยหลายชิ้นได้เสนอทางออกไว้ให้ ทั้งเรื่องการจัดทำแนวเขตป่าให้ชัดเจน การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินในเขตป่าให้แล้วเสร็จโดยเร็ว รวมทั้งการเพิกถอนเขตป่าที่ประกาศทับที่ดินราษฎรและชุมชน แต่ข้อเสนอเหล่านี้ไม่ได้รับการพิจารณาจัดการแก้ไขอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้ไม่สามารถแยกแยะออกได้ว่าใครบ้าง คือ ผู้บุกรุกทำลายป่าและจะจัดการแก้ไขอย่างไร ใครบ้างที่ถูกรัฐละเมิดสิทธิที่ดินที่เขาอยู่มาก่อนการประกาศเขตป่า และจะมีวิธีการจัดการแก้ไขอย่างไร ปัจจุบันการบริหารจัดการพื้นที่ป่าจึงเป็นไปตามนโยบายฝ่ายการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานรัฐโดยขาดหลักธรรมาภิบาลและหลักบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี เพราะขาดการปรึกษาหารือกับท้องถิ่นและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ การละเมิดสิทธิมนุษยชนของราษฎรและชุมชนในเขตพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่จึงยังแก้ปัญหามาไม่ได้ และที่กำลังจะเกิดขึ้นอีกต่อไปก็ยังไม่มียุติจัดการแก้ไข



เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ (2553) สรุปว่า มีสถานการณ์ที่สำคัญบางประการที่บ่งชี้ถึงความจำเป็นเร่งด่วนต้องปฏิรูปการป่าไม้ทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาป่า ประการแรก การสูญเสียป่าธรรมชาติที่สมบูรณ์อย่างต่อเนื่องถึง 80 ล้านไร่ในช่วงประมาณ 50 ปีที่ผ่านมา หรือปีละกว่า 1 ล้านไร่ ทำให้ระบบนิเวศป่าซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพ ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก ประการที่สอง กระบวนการพอลิไนเซชันที่เกี่ยวข้องกับป่า เช่น การตัดไม้ผิดกฎหมายโดยหาผู้กระทำได้แล้ว ทำให้ไม้ตกเป็นของกลางถูกประมูลกลับไปยังนายทุนผู้บงการตัดไม้ หรือการถางป่าแล้วนำไปสร้างหลักฐานกู้เงินจากสถาบันการเงิน เมื่อที่ดินถูกยึดขายทอดตลาด ก็สามารถซื้อกลับมาได้เป็นที่ดินที่ถูกกฎหมาย รวมทั้งการนำเงินที่ไม่มีแหล่งที่มาที่ชัดเจนจากต่างชาติมากว้านซื้อที่ดินโดยตั้งตัวแทนทำธุรกิจและได้เงินสดกลับไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประการที่สาม ที่ดินที่จัดสรรโดยโครงการจัดที่ดินเพื่อช่วยเหลือคนจนที่ไร้ที่ดินต่าง ๆ ของรัฐถูกเปลี่ยนมือมาเป็นของนายทุนและผู้ครอบครองที่ไม่ได้ไร้ที่ดินทำกินมากกว่าครึ่ง ทำให้เกษตรกรผู้เคยได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐ ต้องกลับไปถางป่าใหม่ และประการที่สี่ การกว้านซื้อที่ดินเป็นผืนใหญ่โดยนายทุนระดับชาติและทุนต่างชาติ

## 4.2 แนวคิดและวิธีปฏิบัติในการจัดการที่ดินป่าไม้

### 4.2.1 แนวคิด

แนวคิดหลักที่สำคัญทางด้านป่าไม้และการจัดการที่ดินในเขตป่าที่ปรากฏอยู่ในนโยบายและกฎหมาย รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการป่าและที่ดินป่าไม้ ในที่นี้จะนำเสนอต้นธารของแนวคิดหลักที่สำคัญและส่งผลมากที่สุด คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ และแนวคิดสำคัญ ๆ บางประการเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า

#### 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

ความมุ่งหมายสำคัญของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นอกจากจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคลและบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนแล้ว ยังมุ่งคุ้มครองและส่งเสริมการฟื้นฟูคุณค่าในการธำรงรักษารากฐานแห่งการดำรงชีพแบบพื้นบ้านตามปกติของประชาชนซึ่งอาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมดุลและยั่งยืน มีความปลอดภัยและมีคุณภาพโดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนซึ่งเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียสำคัญในการให้สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ผู้ตีความรัฐธรรมนูญจึงควรระลึกไว้เสมอว่า เมื่อรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างใดไว้ ย่อมเป็นการกำหนดเนื้อหาสาระสำคัญอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องนั้น ๆ ไว้เสมอ และย่อมมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทั้งปวง (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2550)

## 2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวนโยบายและมาตรการบริหารจัดการที่ดินได้เสนอไว้ค่อนข้างชัดเจนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (ระหว่างปี พ.ศ. 2530 - 2534) โดยระบุปัญหาไว้ชัดเจนว่า การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ที่ผ่านมาในอดีต เน้นเฉพาะด้านการอนุรักษ์โดยใช้มาตรการป้องกันและควบคุม ละเลยบทบาททางเศรษฐกิจของป่า และละเลยต่อบทบาทของประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่น การพัฒนาป่าไม้ในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร กล่าวคือพื้นที่ป่าไม้มีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นในระยะต่อไปจะขยายขอบเขตการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้มีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ควบคู่กันไป โดยกำหนดเป้าหมายระยะยาวให้มีพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งรวมสวนป่าของเอกชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ โดยมีแนวการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ไว้ ดังนี้

- 1) สนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่นมีบทบาทและส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้มากที่สุด
- 2) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง
- 3) ปรับปรุงการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยการจัดทำเครื่องมือพื้นฐานให้สมบูรณ์ และมีการปรับปรุงข้อเสนอเรื่องที่ดินในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 11

ส่วนแนวทางพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ก็ยังให้ความสำคัญกับเรื่องที่ดินหลายประการ ได้แก่

- 1) รักษาและคุ้มครองพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรและสนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีสิทธิทำกินในที่ดิน โดยการปรับปรุงกฎ ระเบียบ ที่มีอยู่ให้เอื้อต่อการนำที่ดินมาใช้ในการเกษตร
- 2) เร่งรัดให้มีการนำที่ดินที่ซื้อจากเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม และใช้มาตรการทางภาษีเพื่อบังคับหรือจูงใจให้บุคคลผู้ถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก โดยไม่ได้จัดทำประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมให้หันมาทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น



3) เร่งรัดการจัดให้มีองค์กรและระบบบริหารจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว เพื่อเป็นกลไกในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง และสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐอย่างคุ้มค่าโดยเกษตรกรและชุมชน รวมทั้งเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์หรือจัดสรรสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินให้มีที่ดินเป็นของตนเองอย่างเป็นธรรม

แนวคิดหลัก ๆ ในระดับชาติเกี่ยวกับการจัดการที่ดินป่าไม้ จึงกล่าวไว้ชัดว่าให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น ยังได้เน้นการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ แต่หน่วยงานของรัฐยังมีได้นำแนวคิดใหม่ ๆ เหล่านี้ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

### 3. นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ จัดทำโดยคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2528 โดยมีสาระสำคัญ 19 ประการ ดังนี้

- 1) ให้มีการกำหนดแนวทางการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว โดยเน้นการประสานระหว่างทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรอื่น
- 2) ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการและภาคเอกชนในการจัดการและพัฒนาป่าไม้ร่วมกัน
- 3) ปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้แห่งชาติให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพ และสภาพป่าไม้ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป
- 4) ให้มีพื้นที่ป่าอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 25
- 5) รัฐและภาคเอกชนจะพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้
- 6) เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาการเกษตรเพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้
- 7) จัดให้มีแผนพัฒนาป่าไม้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ
- 8) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ เร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมือง และกำหนดพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ชนบทและพื้นที่เกษตรในแต่ละจังหวัดให้แน่นอน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้
- 9) ให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ระดับชาติเป็นการถาวร
- 10) ให้ความรู้ ทักษะ ความสำนึก ความรู้สึก และทักษะแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้ และผลเสียของการตัดไม้ทำลายป่า และการใช้ไม้อย่างฟุ่มเฟือย
- 11) ส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อใช้สอยการอุตสาหกรรมและส่งออก
- 12) ส่งเสริมให้มีโรงงานอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง และโรงงานเอื้อกระดาศ
- 13) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การรักษาและเพิ่มป่าไม้ และการตัดฟันต้นไม้มาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- 14) ให้มีการตั้งสถาบันวิจัยป่าไม้ระดับชาติ
- 15) ให้มีการปลูกป่าเพื่อเป็นแหล่งพลังงาน
- 16) กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนด หรือ น.ส.3
- 17) กำหนดแนวปฏิบัติที่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำลายป่าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย ฯลฯ
- 18) กำหนดให้มีสิ่งจูงใจในการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน
- 19) กำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรของประเทศ

การจัดทำนโยบายป่าไม้ถือเป็นความก้าวหน้าของวงการป่าไม้ไทยและอาจนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มของการทำกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านทรัพยากรของประเทศไทย แต่การกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติเกิดจากคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติซึ่งการโดยมีกรมป่าไม้เป็นฝ่ายเลขานุการ มิได้มีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม จึงทำให้ขอบเขตเนื้อหาของนโยบายค่อนข้างแคบที่เน้นการจัดการป่าเพื่อตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักโดยไม่มีโจทย์หรือปัญหาที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาในภาคส่วนอื่น ๆ ที่ชัดเจน นโยบายป่าไม้จึงขาดมุมมองทางสังคมและการพัฒนาที่เป็นส่วนสำคัญของการจัดการป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

#### 4.2.2 แนวทางปฏิบัติการการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้

ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ได้กำหนดแนวทางและมาตรการดำเนินงานหลายประการ เช่น การจำแนกหรือแบ่งที่ดินและป่าไม้ แนวทางนี้มีความสำคัญที่ส่งผลต่อการวางแผนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ตลอดจนถึงการวางแผนให้กรรมสิทธิ์ต่อประชาชน โดยแบ่งเป็นป่าบกและป่าชายเลน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

##### ป่าบก

##### 1. การแบ่งประเภทผืนป่า

นโยบายป่าไม้แห่งชาติได้กำหนดพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ

- 1) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก และป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วม และการพังทลายของดิน ตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัย และการนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ
- 2) ป่าเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในอัตรา ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้กำหนดมาตรการดำเนินการไว้ เพื่อความชัดเจนในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับเอกชน และประชาชน



ในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับลักษณะและปัญหาของพื้นที่ป่าไม้แต่ละประเภท โดยแบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่ วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าต้นน้ำลำธารชั้น 1 เพื่อให้เหมาะสมกับหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ จึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ

(1.1) รัฐบาลจะดำเนินการป้องกัน รักษาพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ดังกล่าวอย่างจริงจัง

(1.2) รัฐบาลจะบริหารจัดการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในบางพื้นที่ โดยไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการอนุรักษ์ป่าไม้

(2) ป่าเศรษฐกิจ คือพื้นที่ป่าไม้ที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้และเป็นพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ เพื่อให้มีปริมาณไม้ใช้สอยเพียงพอในประเทศ จึงกำหนดให้มีพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

(2.1) รัฐบาลจะดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้เศรษฐกิจที่ถูกบุกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพอุดมสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีความเหมาะสมในการทำเกษตร สนับสนุนให้เอกชนทำการเกษตรควบคู่กับการปลูกป่า สำหรับพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมกับการทำเกษตร สนับสนุนให้เอกชนทำการปลูกป่า ทั้งนี้เพื่อเป็นการปรับสภาพดินเพื่อเป็นการทดแทนป่าเสื่อมโทรมและเพื่อเสริมรายได้

(2.2) สนับสนุนและส่งเสริมบทบาทเอกชนและประชาชนในพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประหยัด โดยเน้นให้มีการปลูกป่า 3 ประเภท คือ

ก. การปลูกป่าไม้โตเร็วและสวนผลไม้ มีหลักเกณฑ์การสนับสนุนพิจารณาโดยพิจารณาความเหมาะสม 2 ประการคือ พันธุ์ไม้และพื้นที่ปลูก กล่าวคือจะต้องเป็นพันธุ์ไม้และพืชเศรษฐกิจ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดอย่างแท้จริง และเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ สำหรับพื้นที่ปลูกจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของดิน และการนำไปใช้ประโยชน์ในแต่ละพื้นที่

ข. การปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ สนับสนุนให้มีการปลูกไม้สักทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล เพื่อให้ประเทศรักษาสภาพความเป็นผู้นำในการส่งออกไม้คุณภาพดีได้ต่อไป

ค. การปลูกป่าชุมชน สนับสนุนองค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่นให้ร่วมมือกันปลูกป่าและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปลูกป่าโดยเน้นพันธุ์ไม้เอนกประสงค์ รวมทั้งมีการสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์จากไม้อย่างประหยัด



## 2. การจัดการพื้นที่ป่าไม้

### 2.1 การจัดการที่ดินในป่าเศรษฐกิจ

ป่าเศรษฐกิจ หมายถึง ป่าที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้กำหนดให้พื้นที่ป่าประเภทนี้ ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ การจัดการที่ดินในป่าเศรษฐกิจ นอกจากจะเป็นการอนุญาตให้ทำไม้และเก็บหาของป่าแล้ว ยังเป็นการให้ปลูกสร้างสวนป่าตามเงื่อนไขสัมปทานป่าไม้ และปลูกสร้างสวนป่าในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม แต่การทำไม้ออกสัมปทานได้ถูกยกเลิกไปตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ป่าไม้ 2484 พ.ศ. 2530 เพิ่มเติมหมวด 6 ทวิ การสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัมปทาน และการสิ้นสุดของสัมปทาน ดังนั้นในปัจจุบัน การจัดการที่ดินในป่าเศรษฐกิจจึงคงมีแต่การเก็บหาของป่า และการปลูกสร้างสวนป่าในพื้นที่เสื่อมโทรมตามระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2529 ระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2530 และระเบียบกระทรวงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการจ้างทำการปลูกป่าและบำรุงรักษา พ.ศ. 2530

### 2.2 การจัดการที่ดินในเขตอนุรักษ์

ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตอนุรักษ์อื่น ๆ ทางการป้องกันสิ่งแวดล้อม และการจัดการที่ดินในเขตอนุรักษ์ต่าง ๆ เหล่านี้ก็เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการนั้นเช่นการจัดการเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติก็ดำเนินตามมา พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 หรือเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าก็ต้องดำเนินตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เป็นต้น

### 2.3 สภาพการและแนวทางในการจัดการพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม

บทบัญญัติว่าด้วยป่าเสื่อมโทรมปรากฏตามมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่บัญญัติว่าในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นเลย หรือมีไม้มีค่าที่สมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อยและป่านั้นยากที่จะกลับคืนดีตามธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม

ป่าเสื่อมโทรมดังกล่าวนี้ถ้าทางราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูให้ประกาศกำหนดเขตทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงสวนป่าแห่งชาติ เมื่อมีการประกาศข้างต้นบุคคลที่เข้ามาทำประโยชน์หรืออาศัยอยู่ในเขตอยู่แล้ว อาจขออนุญาตทำประโยชน์หรืออาศัยอยู่ได้ แต่ไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว และมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 20 ปี ซึ่งบุคคลที่ได้อนุญาตอาจขอปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในที่ดินที่เคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเพิ่มเติมจากที่ได้รับอนุญาตแล้ว ถ้าพิสูจน์ได้ว่ามีความสามารถ และมีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ ซึ่งอธิบดีมีอำนาจอนุญาตได้ แต่ต้องไม่เกิน 35 ไร่ต่อครอบครัว และระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี



ต่อมาได้มีการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม และมาตรการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ มิถุนายน พ.ศ. 2530 และ วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 ดังนี้

ก. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ถือว่าเป็นป่าเสื่อมโทรม ต้องมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1. เป็นป่าไม้ที่ไม่มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อยและป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติ โดยมีไม้ขนาดความโตจัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50 - 100 เซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินร้อยละ 8 ต้น หรือไม่มีขนาดความโตเกิน 100 เซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินร้อยละ 2 ต้น

2. การสำรวจพื้นที่ตามข้อ 1 ให้ดำเนินการ ดังนี้

2.1 ในกรณีที่พื้นที่ขออนุญาตมีพื้นที่มากกว่า 500 ไร่ ควรมีการตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียม มาตราส่วนที่เหมาะสมซึ่งสามารถตรวจสอบได้ที่ถ่ายใหม่ที่สุดเพื่อประเมินสภาพป่าโดยทั่วไปหากมีพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์ให้กันออก

2.2 ให้สำรวจโดยวิธีทำแปลงตัวอย่าง Line Plot ให้กระจายทั่วพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ เพื่อหาปริมาณของไม้ขนาดต่าง ๆ ในการประเมินไม้ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าผืนใหญ่ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าในแต่ละแปลงที่สำรวจ

ข. มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม

1. ในกรณีป่าเสื่อมโทรมนั้นอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำธาร ชั้น 1เอ 1บี และชั้นที่ 2 แม้จะมีต้นไม้เพียงใดก็ตาม ก็มิให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรม

2. ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นป่าเสื่อมโทรม ตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 นั้น ไม่มีผลผูกพันในการที่จะให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ตลอดไปสำหรับราษฎรซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์ และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

### ป่าชายเลน

การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ป่าชายเลนครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2524 เมื่อพบว่าป่าชายเลนลดลงอย่างรวดเร็ว ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2518 - 2522 มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรป่าชายเลนแห่งชาติ ขึ้นมาดูแล และได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2530 เห็นชอบกับหลักเกณฑ์และมาตรการในการพิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน ดังนี้

1. แนวทางในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนของประเทศไทย กำหนดเป็น 3 เขตดังนี้
  - 1.1 เขตอนุรักษ์ หมายถึงพื้นที่ป่าชายเลนที่หวงห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ นอกจากจะปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ ได้แก่
    - 1.1.1 พื้นที่แหล่งรักษาพันธุ์พืช และสัตว์น้ำที่มีค่าทางเศรษฐกิจ
    - 1.1.2 พื้นที่แหล่งเพาะพันธุ์พืช และสัตว์น้ำ
    - 1.1.3 พื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลาย และการพังทลายของดิน ได้แก่ หาดทราย สันทราย หาดเลน เลนงอก และทรายงอก
    - 1.1.4 พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี
    - 1.1.5 สถานที่ที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่น
    - 1.1.6 เขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน แหล่งท่องเที่ยว เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่า
    - 1.1.7 พื้นที่ที่ควรสงวนไว้เพื่อเป็นแนวป้องกันลม คลื่น และกระแสน้ำ
    - 1.1.8 พื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้ เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัย
    - 1.1.9 พื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อม และระบบนิเวศ
    - 1.1.10 พื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า 20 เมตร จากริมฝั่งแม่น้ำลำคลองธรรมชาติ และไม่น้อยกว่า 75 เมตร จากชายฝั่งทะเล
  - 1.2 เขตเศรษฐกิจ แบ่งออกได้ ดังนี้
    - 1.2.1 เขตเศรษฐกิจ ก. หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้ใช้ประโยชน์เฉพาะในกิจการด้านป่าไม้เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้ ได้แก่ พื้นที่ป่าสัมปทาน พื้นที่ป่าชายเลนนอกสัมปทานที่เหมาะสมแก่การอนุรักษ์ เพื่อเป็นป่าชุมชน และพื้นที่สวนป่าเพื่อผลผลิตด้านป่าไม้ของรัฐบาลและเอกชน
    - 1.2.2 เขตเศรษฐกิจ ข. หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมรับให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาด้านอื่น ๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียด้านสิ่งแวดล้อมด้วยพื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่
      - (1) พื้นที่เกษตรกรรมเพื่อการสักริม การเลี้ยงสัตว์การประมง และการทำนาเกลือ
      - (2) พื้นที่อุตสาหกรรมเพื่อการทำเหมืองแร่และการสร้างโรงงานอุตสาหกรรม
      - (3) พื้นที่ที่เป็นแหล่งชุมชน
      - (4) พื้นที่ที่เป็นท่าเทียบเรือ
      - (5) พื้นที่อื่น ๆ



## 2. คณะรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งเกตให้กระทรวงกระทรวงและสหกรณ์ไปพิจารณา ดังนี้

2.1 ควรมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งอนุกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนระดับจังหวัด เพื่อกำหนดมาตรการอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลน และควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามเขตการใช้ประโยชน์ป่าชายเลนที่จำแนกไว้

2.2 ควรจัดให้มีหลักเขตตามพื้นที่ที่มีอยู่ในเขตอนุรักษ์ทุก ๆ ร้อยเมตรที่สามารถเห็นได้เด่นชัด เพื่อป้องกันการบุกรุกป่าชายเลน

2.3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรเร่งฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน โดยส่งเสริมการปลูกป่าชายเลนให้มากขึ้น ทั้งนี้อาจขอรับสนับสนุนช่วยเหลือจากกระทรวงมหาดไทย (กรมราชทัณฑ์) ในด้านแรงงานนักโทษที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ทางหนึ่ง

## 3. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

มีการเสนอแนะมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนของคณะกรรมการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติป่าชายเลน ดังนี้

### 3.1 มาตรการการใช้ที่ดินในเขตอนุรักษ์ ควรมีมาตรการ

3.1.1 ห้ามเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นที่ป่าชายเลนไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นอย่างเด็ดขาด เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ

3.1.2 บำรุงรักษาป่าที่มีอยู่ และระงับการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ทุกชนิดโดยเด็ดขาด ในกรณีที่มีการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ที่มีอยู่ก่อนแล้วให้ดำเนินการ

3.1.3 พื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตหวงห้าม/เขตอนุรักษ์ไว้แล้วหากสำรวจพบว่า มีสภาพเสื่อมให้ปลูกป่าทดแทน

3.1.4 พื้นที่ที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น สันดอนเลนงอก ให้ถือเป็นพื้นที่ป่าของรัฐ และให้ปลูกสร้างสวนป่า ยกเว้นที่ดินกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือการนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์อย่างอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

3.1.5 บริเวณที่มีราษฎรอาศัยอยู่ดั้งเดิมเป็นการถาวรแล้ว ให้ควบคุมมิให้มีการขยายเพิ่มเติมอีก

3.1.6 บริเวณที่ราษฎรทำประโยชน์อยู่แล้วให้ระงับการต่อใบอนุญาตใหม่ ส่วนที่มีการเข้าทำประโยชน์อยู่แล้วให้ระงับการต่อใบอนุญาต ส่วนที่เข้าทำประโยชน์ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ให้ดำเนินการเพิกถอนออกจากพื้นที่ในทันที

### 3.2 มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เศรษฐกิจ ก. ควรมีมาตรการ

3.2.1 พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพให้พื้นที่พืสภาพป่าเพื่อประโยชน์ในกิจการป่าไม้ให้ได้ผลผลิตสม่ำเสมอ

3.2.2 ที่ใดที่มีการพัฒนาจะเปลี่ยนสภาพไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้เพิกถอนออกจากพื้นที่ และปลูกป่าทดแทน

3.2.3 เร่งรัดและส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนพื้นที่พืสภาพป่าชายเลนที่เสื่อมโทรมโดยการปลูกป่าและปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้ทันสมัย และอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว

3.2.4 ควบคุมการทำไม้ และการปลูกบำรุงป่าของผู้รับสัมปทานโดยเคร่งครัด

3.2.5 ในกรณีที่จะอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ให้พิจารณาถึงความเหมาะสมและให้ดำเนินการตามมติ ครม. และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.2.6 ส่วนราชการใดจำเป็นต้องใช้ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ให้ดำเนินการตามมติ ครม. และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 3.3 มาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เขตเศรษฐกิจ ข. ควรมีมาตรการ

3.3.1 การใช้พื้นที่ทำกินด้านประมง เหมืองแร่ กสิกรรม หรือกิจกรรมอื่น ต้องมีการควบคุมวิธีการปฏิบัติอย่างเข้มงวด เพื่อเป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

3.3.2 ในการอนุญาตใช้พื้นที่ จะต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อม

3.3.3 การขอใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามมติ ครม.และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## 4.3 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายด้านป่าไม้ของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มาเป็นการจัดดำเนินการภายใต้ระบบราชการโดยมีกฎหมายป่าไม้หลักที่สำคัญ 5 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งที่สำคัญ เช่น

คำสั่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2518 เรื่องราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาราษฎรเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวน กรณีป่าสงวนที่หมดสภาพแล้วให้ราษฎรทำกินต่อไปได้ และหาราษฎรถูกเจ้าหน้าที่จับกุมคุมขังไว้ก็ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไป และถ้าราษฎรผู้นั้นจะเข้าทำกินในที่นั้นก็ให้เข้าทำกินได้ และตั้งแต่นั้นเป็นต้นไปห้ามบุกรุกป่าสงวนเป็นการเด็ดขาดหากบุกรุกเข้าไปย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย จะถูกดำเนินการตามกฎหมายต่อไป...(สมัยนายศีกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี)

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2518 เรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรม



มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2522 ให้ลดการทำไม้ลงร้อยละ 15 ทำให้มีการปิดป่ามิให้มีการทำไม้ 341 ป่า

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2522 เห็นชอบการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรของชาติให้มีที่ทำกิน

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2525 เห็นชอบนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้ทำหมุ่มบ้านป่าไม้และปลูกป่าพื้นที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ สำนักงานปฏิรูปที่ดิน และส่วนราชการเกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2525 ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดำเนินการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทย

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2527 อนุมัติในหลักการให้กรมที่ดินดำเนินการโครงการพัฒนาที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้เสร็จภายใน 20 ปี (พ.ศ. 2528 - พ.ศ. 2557)

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2530 เห็นชอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมตามความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2530 เห็นชอบเรื่อง “นโยบายที่ดิน” ตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเสนอ นโยบายดังกล่าวกำหนดเป็น 4 ด้านคือ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม และนโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายชาวเขา

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2531 เรื่องการขีดแนวเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2532 มีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ให้สัมปทานป่าไม้สิ้นสุดลง เว้นสัมปทานป่าไม้ป่าชายเลน

## 1. กฎหมายป่าไม้

### 1.1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

ป่าไม้แต่เดิมอยู่ในความดูแลของเจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ เช่น นครเชียงใหม่ นครแพร่ นครน่าน ในช่วงยุคล่าอาณานิคม ชาวต่างชาติกดดันให้รัฐสยามอนุญาตให้บริษัทต่างชาติเข้ามาทำไม้ จึงเป็นเหตุให้มีการรวบอำนาจการจัดการป่าจากผู้ครองนครมาอยู่ในมือของรัฐบาลส่วนกลางแต่เพียงผู้เดียวและเริ่มการบริหารจัดการป่าไม้แบบใหม่ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทรงสถาปนากรมป่าไม้ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2439 และได้ทรงตรา พ.ร.บ.ว่าด้วยไม้ซุงและไม้ท่อนเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการขโมยไม้ที่ตัดฟันแล้วปล่อยให้ลอยหรือล่องลงมาตามลำน้ำ ต่อมา มีประกาศรักษาป่ารัตนโกสินทร์ ศก 116 มีสาระสำคัญว่าไม้ขนสักเป็นบ่อเกิดแห่งทรัพย์สมบัติและความเจริญ ควรจัดการป้องกันรักษาไม้ในป่าโดยห้ามมิให้ถากหรือตัดไม้สักที่ยังเล็กอ่อน หรือยังไม่ได้ขนาด ต่อมา มีพระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก

ประกาศใช้เมื่อ 1 ธันวาคม รศ. 116 ให้ผู้ที่จะกานหรือตัดไม้สักจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ทรงตรา “พระราชบัญญัติรักษาป่าพระพุทธศักราช 2456” ออกมาบังคับใช้มีสาระสำคัญคือ กำหนดวิธีการทำไม้เพื่อรักษาพรรณไม้และสภาพของป่าไว้โดยมีข้อห้ามมิให้ถางป่าดง หรือ ป่าดิบทำไร่ข้าวเป็นอันตราย แต่ก่อนุญาตให้ราษฎรตัดฟันเอาไม้หวงห้ามชนิดที่ 2 (ไม้มีราคามาก) และชนิดที่ 3 (ไม้ที่ไม่มีราคา) ไปใช้ในการกุศล ใช้ปลูกสร้างบ้านเรือน ใช้ในการกสิกรรม และใช้ในการจับสัตว์น้ำได้โดยไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง ปี พ.ศ. 2484 มี พ.ร.บ.ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ออกมาใช้บังคับโดยยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่เคยใช้มาก่อนทั้งหมด และมีบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับการทำไม้ การเก็บหาของป่า การเก็บค่าภาคหลวงไม้ และของป่า การแปรรูปไม้ และการแผ้วถางป่า โดยบทบัญญัติในการทำไม้ในป่านั้นให้ทำได้ในสองรูปแบบคือการอนุญาต และสัมปทาน และระหว่างปี พ.ศ. 2515 - 2516 ได้มีการให้สัมปทานทำไม้สักและไม้กระยาเลยระยะยาว มีกำหนด 30 ปี ในพื้นที่ 301 ป่า แต่ป่าสัมปทานก็ถูกตัดฟันไม้เกือบหมดทุกแห่งในช่วงเวลา 15 - 16 ปีเท่านั้น เหตุการณ์อุทกภัยที่บ้านกระทุง อำเภอบึงนาราง จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อปลายปี 2531 ส่งผลให้รัฐบาลซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ออกพระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานทำไม้ป่าบกทั้งหมด

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกหลายครั้ง

สาระสำคัญเกี่ยวกับที่ดินทำกินก็คือ มาตรา 54 ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าหากฝ่าฝืนมีโทษทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัตินี้ไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้าบุกร้างถางป่าเพื่อเอาที่ดินทำกินได้อย่างเสรีดังที่เคยมีมาแต่ในสมัยโบราณ แต่ก็ไม่สามารถยับยั้งการกระทำของราษฎรดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงพืชเศรษฐกิจ เช่น มันสำปะหลัง และข้าวโพดมีราคาดีในช่วงเร่งรัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นเหตุให้ป่าไม้เปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรกรรมอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้ และควบคุมการทำลายป่าไม้อีก 3 ฉบับ คือ (1) พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 (2) พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (3) พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยมาตรา 4 พ.ร.บ.ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้นิยามว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ทำให้ที่ดินของราษฎรและชุมชนจำนวนมากที่ไม่มีกฎหมายรองรับกลายเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมาย

สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่

#### มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

- (1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน
- (2) “ไม้” หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถา รวมตลอดถึง ไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวาย ตลอดจนราก ปุ่ม ตอ เศษ ปลาย และกิ่งของสิ่งนั้น ๆ ไม่ว่าจะถูกตัดทอน เลื่อย ผ่า ถาก ขุด หรือกระทำโดยประการอื่นใด
- (3) “แปรรูป” หมายความว่า การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ไม้ ดังนี้ คือ



ก. เลื่อย ผ่า ถาก ขุด หรือกระทำด้วยประการอื่นใดแก่ไม้ให้เปลี่ยนรูปหรือขนาดไปจากเดิม นอกจากการลอกเปลือกหรือตกแต่งอันจำเป็นแก่การชักลาก

ข. เผา อบ บด หรือกระทำด้วยประการอื่นใดแก่ไม้ ให้เปลี่ยนแปรสภาพไปจากเดิม เพื่อถือเอาวัตถุดิบหรือผลพลอยได้จากไม้นั้น

(4) “ไม้แปรรูป” หมายความว่า ไม้ที่ได้แปรรูปแล้วและหมายความรวมถึงไม้ที่อยู่ในสภาพปรากฏว่าเป็นสิ่งปลูกสร้าง หรืออยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างอันไม่ชอบด้วยลักษณะสิ่งปลูกสร้างทั่ว ๆ ไป หรือที่ผิวดกตวิสัย หรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้ที่ไม่ชอบด้วยลักษณะของเครื่องใช้ที่ใช้เป็นปกติในท้องถิ่นนั้น หรือที่ผิวดกตวิสัย

ไม้ที่อยู่ในสภาพเป็นสิ่งปลูกสร้างหรืออยู่ในสภาพเป็นเครื่องใช้ ทั้งนี้ตลอดเวลาที่อยู่ในสภาพเช่นนั้น รวมทั้งไม้ที่เคยอยู่ในสภาพดังกล่าวและผู้นครอบครองพิสูจน์ได้ว่าได้เคยมีสภาพเช่นนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า สองปีสำหรับไม้อื่นที่มีใช้ไม้สัก และห้าปีสำหรับไม้สัก มิให้ถือว่าเป็นไม้แปรรูป

(5) “ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด ชักลากไม้ในป่า หรือนำไม้ออกจากป่าด้วยประการใด ๆ และหมายความรวมถึงการกระทำความดังกล่าวกับไม้สักหรือ

(7) “ของป่า” หมายความว่า บรรดาของที่เกิดหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติคือ

ก. ไม้ รวมทั้งส่วนต่าง ๆ ของไม้ ถ่านไม้ น้ำมันไม้ ยางไม้ ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดจากไม้

ข. พืชต่าง ๆ ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดจากพืชนั้น

ค. รังนก ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง และมูลค้างคาว

ง. หินที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และหมายความรวมถึงถ่านไม้ที่บุคคลทำขึ้นด้วย

(9) “ชักลาก” หมายความว่า การนำไม้หรือของป่าจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งด้วยกำลังแรงงาน

(10) “นำเคลื่อนที่” หมายความว่า ชักลากหรือทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วยประการใด ๆ

**มาตรา 11** ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตราย ด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วจะอนุญาตให้ผูกขาดโดยให้ ผู้ได้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาดหรือให้สัมปทาน สำหรับการทำไม้ฟัน หรือไม้เผาถ่าน ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม ให้กระทำได้เฉพาะในเขตป่าที่ทางไกลและกันดาร หรือเฉพาะการทำไม้ชนิดที่มีค่าหรือหายาก



การพิจารณาคำขออนุญาตผูกขาด หรือสัมปทานตามความในวรรคก่อนให้กระทำโดยคณะกรรมการ  
ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

**มาตรา 29** ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้าม หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ของป่าหวงห้ามในป่า  
ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเสียค่าภาคหลวงกับทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง  
หรือในการอนุญาต

การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วจะอนุญาตให้ผูกขาดโดยให้  
ผู้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาด ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีของป่าหวงห้ามเป็นของมีค่าหรือหายาก  
หรือเฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร หรือมีความจำเป็นในวิธีการเก็บหาอันจำเป็นต้องให้อนุญาตโดยวิธีผูกขาด

**มาตรา 31** ในท้องที่ใดที่ได้กำหนดรังผึ้งเป็นของป่าหวงห้าม ห้ามมิให้ผู้ใดแม้จะเป็นผู้รับอนุญาต  
หรือผู้รับสัมปทานเก็บหาของป่าก็ตาม ตัดหรือโค่นต้นยวนผึ้ง หรือต้นไม้ที่ผึ้งจับทำรังอยู่ หรือทำอันตราย  
ด้วยประการใดแก่ต้นไม้ที่กล่าวแล้วโดยไม่จำเป็นแก่การเก็บหาผึ้ง

**มาตรา 47** ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดท้องที่ใดให้เป็นเขตควบคุมการแปรรูปไม้โดยประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษา ประกาศนั้นให้ใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันประกาศ

**มาตรา 48** ภายในเขตควบคุมการแปรรูปไม้ ห้ามมิให้ผู้ใดแปรรูปไม้ ตั้งโรงงานแปรรูปไม้  
ตั้งโรงค้ำไม้แปรรูป มีไม้สักแปรรูปไม่ว่าจำนวนเท่าใดไว้ในครอบครอง หรือมีไม้แปรรูปชนิดอื่นเป็นจำนวนเกิน  
0.20 ลูกบาศก์เมตรไว้ในครอบครอง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด  
ในกฎกระทรวงและในการอนุญาต

เพื่อประโยชน์แห่งความในวรรคหนึ่ง ไม้ซุงหรือไม้ท่อนที่จมอยู่ในแม่น้ำลำคลองในรัศมี  
ห้าสิบลเมตรของบริเวณที่ทำการแปรรูปไม้ และไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของให้สันนิษฐานว่าเป็นไม้ที่อยู่ในความครอบครอง  
ของผู้รับอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ที่มีโรงงานอยู่ในบริเวณนั้นความในวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึง  
การกระทำแก่ไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรด้วย

**มาตรา 54** ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็น  
การทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้  
เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงาน  
เจ้าหน้าที่ การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 55** ผู้ใดครอบครองป่าที่ได้ถูกแผ้วถางโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งมาตราก่อน ให้สันนิษฐาน  
ไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้แผ้วถางป่านั้น



**มาตรา 64** ทวิ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึดบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้ใช้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นอุปกรณ์ ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา 11 มาตรา 48 มาตรา 54 หรือมาตรา 69 ไว้เพื่อเป็นหลักฐาน ในการพิจารณาคดีได้ จนกว่าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็น ของผู้กระทำความผิดหรือของผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่

ทรัพย์สินที่ยึดได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือศาลไม่พิพากษา ให้ริบ และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันทราบ หรือถือว่า ได้ทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือวันที่คำพิพากษาถึงที่สุด แล้วแต่กรณี ให้ตกเป็นของกรมป่าไม้

ถ้าทรัพย์สินที่ยึดไว้จะเป็นการเสียความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจะเกินค่า ของทรัพย์สิน รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายจะจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นก่อนถึงกำหนด ตามวรรคสองก็ได้ ได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ยึดไว้แทนทรัพย์สินนั้น

**มาตรา 64** ตริ ในกรณีทรัพย์สินที่ยึดได้ตามมาตรา 64 ทวิ มิใช่เป็นของผู้กระทำความผิด หรือของผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรีคืนทรัพย์สิน หรือเงิน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของก่อนถึงกำหนดตามมาตรา 64 ทวิได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อทรัพย์สินนั้นไม่จำเป็นต้องใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีที่เป็นเหตุให้ทรัพย์สิน นั้นถูกยึด และ
- (2) เมื่อผู้กระทำความผิดหรือผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดได้ทรัพย์สินนั้นมาจาก ผู้เป็นเจ้าของโดยการกระทำความผิดทางอาญา

**มาตรา 69** ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามอันยังมิได้แปรรูปโดยไม่มีรอยตราค่าภาคหลวง หรือรอยตรารัฐบาลขาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าได้ไม้นั้นมาโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีความผิดตามมาตรา 69 นี้ ถ้าไม้ที่มีไว้ในครอบครองเป็น

- (1) ไม้สัก ไม้ยาง หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. หรือ
- (2) ไม้อื่นเป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบต้นหรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับ ตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองแสนบาท

**มาตรา 71 ทวิ** ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 29 มาตรา 29 ทวิ มาตรา 39 มาตรา 39 ตริ มาตรา 40 วรรคหนึ่ง มาตรา 43 วรรคสอง หรือมาตรา 53 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 72 ตริ** ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีความผิดตามมาตรา 71 ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

ในกรณีที่คำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา 71 ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองป่าที่ตนได้กระทำความผิด ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทนและบริวารของผู้กระทำความผิด ออกไปจากป่านั้นได้ด้วย

**มาตรา 73** ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 31 หรือมาตรา 84 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีความผิดตามมาตรา 73 ถ้าการกระทำความผิดนั้นเกี่ยวกับ

(1) ไม้สัก ไม้ยาง หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. หรือ

(2) ไม้อื่นเป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบต้นหรือท่อนหรือรวมปริมาตรไม่เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือไม้ที่ได้แปรรูปแล้วรวมปริมาตรไม่เกินสองลูกบาศก์เมตร

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองแสนบาท

**มาตรา 74 ทวิ** บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา 11 มาตรา 48 มาตรา 54 หรือมาตรา 69 ให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตาม คำพิพากษาหรือไม่

#### 1.2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ ได้แก่



## หมวด 1 การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ

### มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

“ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา 7 การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

มาตรา 8 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

มาตรา 9 ให้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ตามมาตรา 6 วรรคสอง หรือมาตรา 7 ไว้ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น

มาตรา 12 บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 13 เมื่อคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติได้รับคำร้องตามมาตรา 12 แล้ว ให้สอบสวนตามคำร้องนั้น ถ้าปรากฏว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์ ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ตามที่เห็นสมควร

ถ้าผู้ร้องไม่พอใจในค่าทดแทนที่คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติกำหนด ผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

มาตรา 13 ทวิ ในกรณีที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และในบริเวณดังกล่าวมิให้นำมาตรา 14 และมาตรา 16 มาใช้บังคับแก่การที่ส่วนราชการหรือองค์การนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าที่ดินในบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์มีแนวเขตทับที่ดินซึ่งบุคคลได้รับประโยชน์ตามมาตรา 14 อยู่แล้ว ให้การรับประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์นั้นสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวัน นับแต่วันที่ประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

## หมวด 2 การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ

มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตริ กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20

(2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

มาตรา 15 การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

การอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



มาตรา 16 อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(2) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

มาตรา 16 ทวิ ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม

ถ้าทางราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรม ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดตามวรรคสอง

(1) เมื่อบุคคลดังกล่าวร้องขอ และอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าบุคคลนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้วนั้นได้ แต่ต้องไม่เกินยี่สิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ทั้งนี้ โดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับคราวแรก คราวต่อ ๆ ไปต้องเสียค่าธรรมเนียม

(2) บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตาม (1) อาจขออนุญาตปลูกป่าหรือไม่ยืนต้นในที่ที่ตนเคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมจากที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีความสามารถและมีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จะปลูกป่า หรือไม่ยืนต้นตามที่ขอเพิ่มนั้นได้ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ปลูกป่าหรือไม่ยืนต้นได้แต่ต้องไม่เกินสามสิบไร่ต่อหนึ่งครอบครัว และมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การได้รับอนุญาตตามวรรคสาม มิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน  
ให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคสาม (1) และ (2) ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า  
สำหรับไม้ที่ได้ปลูกขึ้นภายในที่ดินที่ได้รับอนุญาต

บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด  
และจะให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมิได้

ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาต  
ติดต่อกันเกินระยะเวลาสองปี หรือยินยอมให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ หรือไม่ปฏิบัติตาม  
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกำหนด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเพิกถอน  
การอนุญาตนั้น

มาตรา 16 ตริ ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามมาตรา 16 ทวิ ถึงแก่ความตาย ให้บุคคล  
ในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกิน  
หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

ถ้าสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตและผู้ได้รับ  
อนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดให้เป็นผู้สืบสิทธิและหน้าที่ของตนประสงค์จะอยู่อาศัย  
หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ภายในหนึ่งร้อย  
แปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

เมื่อได้ยื่นคำขออนุญาตตามวรรคสองแล้ว ให้บุคคลตามวรรคหนึ่งอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ต่อไป  
ได้ตามที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอนุญาต

มาตรา 18 อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษา ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การเข้าไป การผ่านหรือการใช้ทาง
- (2) การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป

ระเบียบตามวรรคหนึ่ง จะใช้บังคับในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งใด ให้ประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ  
ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาติแห่งนั้นตั้งอยู่

มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจ  
สั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวน  
แห่งชาติได้



มาตรา 20 ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ย่นต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่จะอนุญาตให้เกิน 2,000 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

มาตรา 21 ใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 15 ให้ใช้ได้ภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 25 เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

(3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไข หรือทำประการอื่นเมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (2) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้นให้ผู้กระทำความผิดชดเชยหรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา 1327 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(4) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

มาตรา 26 การจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา



### หมวด 3 บทกำหนดโทษ

มาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีและปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท

ในกรณีความผิดตามมาตรา 14 ถ้าได้กระทำเป็นเหตุที่เกียติสับห้าไร่หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่

(1) ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือ

(2) ไม้อื่นเป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกียติสับต้นหรือท่อนหรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือ

(3) ต้นน้ำลำธาร

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา 14 ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทนและบริวารของผู้กระทำผิด ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ด้วย

มาตรา 32 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 24 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 33 ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซึ่งหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 33 ทวิ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา 18 หรือขัดคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 25 (1) หรือ (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 34 ผู้ได้รับไว้ด้วยประการใด ซ่อนเร้น จำหน่าย หรือช่วยพาเอาไปเสียซึ่งไม้หรือของป่าที่ตนรู้อยู่แล้วว่าเป็นไม้หรือของป่าที่มีผู้ได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเสมือนเป็นตัวการในการกระทำความผิดนั้น

มาตรา 35 บรรดาไม้ ของป่า เครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลใช้หรือได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ริบเสียทั้งสิ้นโดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่



### บทเฉพาะกาล

มาตรา 36 บรรดาป่าที่เป็นป่าคุ้มครองอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ออกตามมาตรา 6 วรรคสอง หรือมาตรา 7 ซึ่งต้องออกภายในห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 37 ใบอนุญาตที่ออกให้แก่บุคคลกระทำการใด ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง และสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้ได้ต่อไปจนสิ้นอายุตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตนั้น

มาตรา 38 ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับบรรดากฎกระทรวง ประกาศ ข้อกำหนด และระเบียบการต่าง ๆ ที่ได้ออกตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าและใช้อยู่ ในวันประกาศพระราชบัญญัตินี้ในราชกิจจานุเบกษา ให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้จนกว่าจะมีกฎกระทรวงประกาศ ข้อกำหนดหรือระเบียบการต่าง ๆ ยกเลิกหรือมีความอย่างเดียวกัน หรือขัด หรือแย้งกัน หรือกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น

สาระสำคัญของ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่เป็นประเด็นปัญหาเรื่องละเมิดสิทธิ ได้แก่ มาตรา 6 เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 12 การแจ้งยืนยันการครอบครองทำประโยชน์ หรือมีสิทธิในที่ดินก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 13 การสอบสวนสิทธิและจัดการค่าทดแทน กรณีเสียสิทธิ มาตรา 16 ทวิ และมติ ค.ร.ม. 28 สิงหาคม 2522 เรื่องการจัดให้ราษฎรมีสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) มาตรา 16 การอนุญาตให้เอกชนทำการเกษตรผสมผสานในระบบวนเกษตรในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และมาตรา 20 การอนุญาตให้เอกชนปลูกสร้างสวนป่าในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

การอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16

การอนุญาตให้มีสิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ส.ท.ก.) ตามมาตรา 16 ทวิ อนุญาตไม่เกิน 20 ไร่/ครอบครัว กำหนดเวลาการอนุญาตไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี

การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 17

การเข้าไป ผ่าน ใช้ทาง นำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 18

การอนุญาตให้บุคคลบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้น ตามมาตรา 20

นอกจากนี้ยังมีประกาศกรมป่าไม้ ฉบับที่ 195/2539 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 เรื่อง กำหนดบริเวณพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ข้อ 11 ระบุว่า หากผู้ใช้พื้นที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้จนเกิดความเสียหาย หรือเมื่อได้มีการเรียกปรับผู้ใช้พื้นที่ ตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ใช้พื้นที่ยังไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอีก อธิบดีกรมป่าไม้อาจสั่งพัก การใช้พื้นที่ หรืออธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสั่งเพิกถอนการให้ใช้ พื้นที่ที่ประกาศกำหนดให้เข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสียก็ได้ ออกตามความมาตรา 13 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการขออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548

หนังสือกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ที่ ทส 0905.4/11946 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2546 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (การรื้อถอนผลอาสิน)

ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

4.1 “ป่าเสื่อมโทรม” หมายความว่า พื้นที่ป่าในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วน มิได้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่น้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติ โดยมีลูกไม้ขนาดความสูงเกิน 2 เมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 20 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50 - 100 เซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 เซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น หรือพื้นที่ป่าที่มีไม้เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว เมื่อรวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่เกินไร่ละ 16 ต้น

4.2 “สวนป่า” หมายความว่า พื้นที่ที่ได้ทำการปลูกและบำรุงรักษาพันธุ์ไม้ที่มุ่งหวังการใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้เป็นหลัก

ข้อ 9 การอนุญาตตามข้อ 8 จะกระทำได้เมื่อพื้นที่ที่ขออนุญาตต้อง

9.1 ไม่เป็นพื้นที่ป่าซึ่งใช้ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้

9.2 ไม่อยู่ในพื้นที่ป่าที่มีสภาพเป็นป่าต้นน้ำลำธาร ชั้นที่ 1 เอ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2534 และเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538

9.3 ไม่มีปัญหากับราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลท้องถิ่นที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่

9.4 เป็นป่าเสื่อมโทรมตามข้อ 4.1 ในระเบียบนี้

ข้อ 10 การอนุญาตให้ใช้หนังสืออนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามแบบ ป.ส. 31 ท้ายระเบียบนี้ หากมีเงื่อนไขที่ผู้อนุญาตกำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติเพิ่มเติมให้ระบุไว้ในหนังสืออนุญาตด้วย



ข้อ 11 ภายในพื้นที่ที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นนั้น ถ้าปรากฏว่ามีไม้ขึ้นอยู่กีดขวางการดำเนินงานตามแผนการที่ได้กำหนดไว้ ให้ผู้รับอนุญาตตัดฟันออกได้เท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตตามแผนการประจำปีนั้น ๆ เท่านั้น

ข้อ 12 บรรดาไม้ที่ได้ตัดฟันลงตามข้อ 11 ที่ใช้ประโยชน์ได้ ให้ถือว่าเป็นของรัฐ ห้ามมิให้ทำลายหรือสุ่มเผ่าไม้ทั้งเป็นอันขาด ผู้รับอนุญาตจะต้องรักษาไว้มิให้สูญหายหรือเสียหายและให้เป็นหน้าที่ของจังหวัดท้องที่ป่านั้นหรือหน่วยงานที่กรมป่าไม้กำหนดตรวจทำบัญชีประทับตราตามลักษณะของไม้ที่จะนำไปใช้ประโยชน์ ยกเว้นไม้พุ่มไม้ต้องประทับตรา และเสนอจำหน่ายให้แก่ผู้รับอนุญาตในอัตราสองเท่าค่าภาคหลวงสำหรับไม้กระยาเลยหรือไม้พุ่ม และสามเท่าค่าภาคหลวงสำหรับไม้สัก ถ้าผู้รับอนุญาตไม่รับซื้อ ให้ทำการประมูลจำหน่ายตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุดต่อไป

ข้อ 13 ในบริเวณที่ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นนั้น ถ้าผู้รับอนุญาตประสงค์ จะทำการตัดสาขายาระยะไม้ที่ได้ปลูกขึ้นเพื่อการบำรุงสวนป่า ให้กระทำได้โดยแจ้งให้จังหวัดท้องที่หรือหน่วยงานที่กรมป่าไม้กำหนดทราบก่อนตัด เพื่อจังหวัดหรือหน่วยงานที่กรมป่าไม้กำหนดจะได้สั่งเจ้าหน้าที่ตรวจให้ตัดฟันและขายให้แก่ผู้รับอนุญาตตามอัตราที่กรมป่าไม้กำหนด

ข้อ 14 เมื่อผู้รับอนุญาตประสงค์จะทำไม้ที่ปลูกไว้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ ให้ยื่นเรื่องราวต่อหน่วยงานที่กรมป่าไม้กำหนดเพื่อออกใบอนุญาตทำไม้ให้แก่ผู้รับอนุญาตเป็นอันดับแรก โดยให้ผู้รับอนุญาตชำระค่าภาคหลวงตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

กรณีส่วนราชการเข้าดำเนินการตามโครงการพระราชดำริหรือโครงการเพื่อความมั่นคง และกรณีการขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้หมู่บ้าน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2536 และเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2539 ตามลำดับ ผ่อนผันให้ดำเนินการในพื้นที่ป่าไม้ที่ขออนุญาตได้ไปพลางก่อน โดยให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการยื่นคำขออนุญาตโดยเร่งด่วนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้เข้าทำประโยชน์

### 1.3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

กฎหมายอุทยานแห่งชาติ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ ดังนี้ หมวด 1 การกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ

มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

มาตรา 7 การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีใช้เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

มาตรา 8 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ

หมวด 2 คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ

มาตรา 9 ให้มีกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรเป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

มาตรา 15 คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่อง ต่อไปนี้

- (1) การกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ
- (2) การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ
- (3) เรื่องที่รัฐมนตรีปรึกษา

หมวด 3 การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ

มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือ เผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไปทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

- (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หินกรวด หรือทราย
- (9) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

- (11) นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป
- (12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

- (13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

- (14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ
- (15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้ ....



มาตรา 17 ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำให้หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมาย อื่น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ลบเลือน เสียหาย หรือไร้ประโยชน์

มาตรา 18 บุคคลซึ่งเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดี กำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

มาตรา 19 บทบัญญัติใน มาตรา 16 และ มาตรา 17 มิให้ใช้บังคับ แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง และดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

มาตรา 20 การจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 21 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตาม มาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ

มาตรา 22 ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวแล้วอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดเชยค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น

หมวด 4 เบ็ดเตล็ด

มาตรา 23 ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงิน เนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการ หรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติหรือให้บุคคลใดเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนดังกล่าวได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

เงินที่เก็บได้ตามวรรคก่อน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติ เงินค่าปรับที่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบตามมาตรา 28 และเงินราย ได้อื่น ๆ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

#### 1.4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

สถานการณ์สัตว์ป่าที่ลดจำนวนลงมากทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้มีมาตรการในการคุ้มครองสัตว์ป่ามานาน เริ่มจากการตราพระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า ใน ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2443) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อควบคุมการจับ การล่า และฆ่าช้าง รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ออกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ซึ่งได้จำแนกสัตว์ป่าไว้เป็น 2 หมวด ได้แก่ สัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง

สัตว์ป่าสงวน หมายถึง สัตว์ป่าที่หาได้ยาก บางชนิดมีจำนวนลดลงมากจนสูญพันธุ์ไป สัตว์ป่าสงวนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดล่า ยกเว้นเพื่อการศึกษาและวิจัยเท่านั้น

สัตว์ป่าคุ้มครอง แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

- สัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ 1 หมายถึง สัตว์ป่าซึ่งตามปกติคนไม่กินเนื้อเป็นอาหาร ไม่ล่าเพื่อการค้าหรือเป็นสัตว์ป่าที่ทำลายศัตรูพืช หรือขจัดสิ่งปฏิกูล หรือเป็นสัตว์ป่าที่ควรสงวนไว้ประดับความงามตามธรรมชาติ

- สัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ 2 หมายถึงสัตว์ป่าซึ่งตามปกติคนกินเนื้อเป็นอาหารหรือล่าเพื่อการค้า

สัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองทั้ง 2 ประเภท ก็ยังลดน้อยลงอีกจนบางชนิด จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 228 ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2515 เพื่อการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าตลอดจนรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประชุมเกี่ยวกับการค้าพืชและสัตว์หายากขึ้นระหว่างประเทศต่าง ๆ จำนวน 96 ประเทศ ผลจากการประชุมได้กำหนดห้ามทำการค้าขายพืชและสัตว์จำนวน 675 ชนิดโดยเด็ดขาด เนื่องจากอยู่ในภาวะที่ใกล้จะสูญพันธุ์ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ขึ้นมาใช้แทนพระราชบัญญัติฉบับเดิม โดยมีการอนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะได้ เพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองบางชนิดได้ เพื่อเป็นการอนุรักษ์และขยายพันธุ์สัตว์ป่าและเสริมรายได้ของประชาชน นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มโทษต่อการกระทำความผิดให้สูงขึ้น ดังสาระสำคัญของกฎหมายตามที่ฝ่ายพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้ได้รวบรวมไว้ ดังนี้

- ยกเลิกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 228 ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2515

- ยกเลิกใบอนุญาตต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติเดิมทั้งหมด

- สำหรับกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ ที่ออกตามพระราชบัญญัติเดิมให้ใช้ต่อไป หากไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับนี้จนกว่าจะมี กฎ ระเบียบ และประกาศฉบับใหม่ออกมาใช้บังคับ เช่น ชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติเดิมยังคงให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ไปก่อน



- คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เดิมมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานมีบทบาทมากขึ้น เช่น การออกกฎระเบียบต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

- ในส่วนของการอนุญาตต่าง ๆ เจ้าหน้าที่จะต้องรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน หากไม่เสร็จให้ถือว่าอนุญาตไปโดยปริยาย ซึ่งพระราชบัญญัติเดิมไม่เคยบัญญัติไว้

- ผู้มีหน้าที่ควบคุมตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ คือ กรมป่าไม้และกรมประมง (เดิมมีเพียง กรมป่าไม้) โดยกรมประมงมีอำนาจเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำ

- มีการเพิ่มโทษให้สูงขึ้นจากเดิม

- ห้ามล่าสัตว์ป่าสงวนและคุ้มครองในทุกกรณี นอกจากล่าเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

- ห้ามเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง ยกเว้นชนิดที่ให้เพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือดำเนินการสงวนสัตว์สาธารณะ

- ห้ามค้าสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง รวมทั้งซากและผลิตภัณฑ์ของสัตว์ป่าเหล่านั้น ยกเว้น ชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองที่กำหนดให้เพาะเลี้ยง และได้รับอนุญาตให้เพาะเลี้ยง

- ห้ามครอบครองสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ยกเว้นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดให้เพาะพันธุ์ และผู้ดำเนินการสงวนสัตว์สาธารณะที่ได้รับอนุญาต

- การนำเข้าส่งออกสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองและสัตว์ตามความตกลงระหว่างประเทศ จะต้องได้รับอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

- การนำเคลื่อนที่สัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองและซากผ่านด่านตรวจสัตว์ป่า จะต้องได้รับ อนุญาตเสียก่อน

- การดำเนินการสงวนสัตว์สาธารณะจะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน (จากอธิบดี)

มาตรา 7 ผู้ใดล่าสัตว์ป่าโดยฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ด้วยความจำเป็นและภายใต้ เจื่อนใจดังต่อไปนี้ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ (1) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นพ้นจากอันตรายหรือเพื่อสงวนหรือรักษาไว้ ซึ่งทรัพย์สินของตนเองหรือผู้อื่น (2) การล่านั้นได้กระทำพอสมควรแก่เหตุ และ (3) ในกรณีที่สัตว์ที่ถูกล่า นั้นเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองมิได้นำสัตว์ป่าที่ถูกล่าหรือซากของสัตว์ป่าที่ถูกล่า นั้นเคลื่อนที่ และได้แจ้งเหตุที่ได้ล่าสัตว์ป่าไปแล้วนั้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบโดยไม่ชักช้า ให้สัตว์ป่าหรือซากของสัตว์ป่า ที่ถูกล่าตามวรรคหนึ่งตกเป็นของแผ่นดินและให้กรมป่าไม้หรือกรมประมงแล้วแต่กรณี นำไปดำเนินการ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ



หมวด 3 การล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง และการค้าซึ่งสัตว์ป่าซากของสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า

มาตรา 16 ห้ามมิให้ผู้ใดล่า หรือพยายามล่าสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นการกระทำโดยทางราชการที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 26

มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่จะเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองชนิดที่กำหนดตามมาตรา 17 ที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว และโดยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแก่ (1) การครอบครองสัตว์ป่าคุ้มครองของผู้รับใบอนุญาตเพาะพันธุ์ตามมาตรา 18 (1) ที่มีไว้เพื่อการเพาะพันธุ์หรือได้มาจากการเพาะพันธุ์ หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าว (2) การครอบครองสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะตามมาตรา 29 และได้จัดแสดงไว้ในสวนสัตว์สาธารณะที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้น

มาตรา 21 ห้ามมิให้ผู้ใดเก็บ ทำอันตราย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง

ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอาหารรังนกอีแอ่นและผู้ที่อาศัยอำนาจของผู้รับอนุญาตดังกล่าวแต่ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด 4 การนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่า และด่านตรวจสัตว์ป่า

มาตรา 26 บทบัญญัติมาตรา 16 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 21 และมาตรา 23 มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำเพื่อประโยชน์ในการสำรวจ การศึกษาและวิจัยทางวิชาการ การคุ้มครองสัตว์ป่า การเพาะพันธุ์ หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะ ซึ่งกระทำโดยราชการ และโดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และต้องปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ในกรณีที่มีการกระทำตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำเพื่อกิจการเพาะพันธุ์ของผู้รับใบอนุญาตเพาะพันธุ์ตามมาตรา 18 หรือเพื่อกิจการสวนสัตว์สาธารณะของผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งและดำเนินกิจการสวนสัตว์สาธารณะตามมาตรา 29 การเรียกเก็บ และการชำระค่าใช้จ่าย ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนและราคาสัตว์ป่า ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ



## หมวด 6 บริเวณและสถานที่ห้ามล่าสัตว์ป่า

มาตรา 33 เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขต แห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ ครองครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

มาตรา 34 การขยายหรือการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีใช้เป็นการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมด ให้มีแผนที่ แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

มาตรา 35 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

มาตรา 36 ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่าไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือคุ้มครอง หรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 37 นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแล รักษาหรือบำรุงรักษา พันธุ์สัตว์ป่าเพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษ าหรือการพักอาศัยหรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชนให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือกรมประมงแล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มาตรา 38 ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือ ตัด โค่น เผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพืชนานาชนิด หรือขุดหาแร่ ดิน หินหรือสัตว์เลื้อยหรือป่อยสัตว์ หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนองบึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า

มาตรา 39 การจัดการกับไม้หรือพืชนานาชนิดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตัด โค่น หรือเผ้วถาง ตามมาตรา 38 วรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 40 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งประจำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

มาตรา 41 ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าในบริเวณวัดหรือในบริเวณสถานที่ที่จัดไว้เพื่อประชาชนใช้เป็นที่พักผ่อน พึ่งพิงทางศาสนา

มาตรา 42 บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้ในสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภท ใดก็ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีการประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดแล้วห้ามมิให้ผู้ใด กระทำการดังต่อไปนี้

- (1) ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น
- (2) เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่า
- (3) ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้หรือพุ่มชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมตื้นเหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

ในกรณีที่เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดมีความจำเป็นต้องปฏิบัติการตามกฎหมาย หรือปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานนั้นต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

หมวด 7 พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 45 ในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 46 ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระค่าบริการหรือค่าตอบแทนเนื่องในการที่พนักงาน เจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตรา และวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนดังกล่าวได้ ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

เงินที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่งและเงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้ได้รับยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และให้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามระเบียบ ที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ



กล่าวโดยสรุป พ.ร.บ. ป่าไม้หลักทั้ง 3 ฉบับ มีเจตนารมณ์ที่จะรักษาป่า ป้องกันการบุกรุกครอบครอง และทำลายป่าและสัตว์ป่าบนฐานคิดที่ต้องการแยกคนออกจากป่า และใช้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้รักษาป่า ด้วยกฎหมายที่เข้มงวด โดยทั้ง พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เน้นห้ามมิให้ผู้ใดเข้ายึดถือครองหรือกระทำการใด ๆ ในเขตป่า แต่เปิดช่องให้ทำได้ถ้าได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ทางอ้อม ในเขตป่าอนุรักษ์ด้วยการศึกษาและพักผ่อนหาความรื่นรมย์ ส่วนนอกเขตป่าอนุรักษ์ก็อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ในทางเศรษฐกิจได้โดยไม่ทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า

## 2. มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเป็นแนวนโยบายในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการบริหารจัดการ ที่ดินป่าไม้ไม่มีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญอาทิ

### การประกาศเขตป่าเสื่อมโทรม

**มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนด สภาพป่าเสื่อมโทรม**

วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ 0705(3)/04648 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า เนื่องจากความในมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 16 ทวิ ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่าหรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้ค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อยและป่านั้นยากที่จะกลับ ป็นคืนดีตามธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม ถ้าทางราชการมีความจำเป็นต้องปรับปรุงฟื้นฟู สภาพป่าเสื่อมโทรมให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวน แห่งชาติ”

“มาตรา 20 ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา 16 ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้าง สวนป่าหรือไม่ย่นต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่อนุญาตให้เกิน 2,000 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

ดังนั้นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่จะดำเนินการตามนัยดังกล่าวได้ ต้องมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรมป่าไม้ได้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขขึ้นเพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้ คือ

1. เป็นป่าที่ไม่มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์หลงเหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติ โดยมีลูกไม้ขนาดความสูงเกิน 2 เมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่ว พื้นที่ไม่เกินไร่ละ 20 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50 - 100 เซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 เซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่ว พื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น หรือพื้นที่ป่าที่ไม่มีเข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว เมื่อรวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่เกินไร่ละ 16 ต้น

2. การสำรวจพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นให้สำรวจโดยวิธีทำแปลงตัวอย่างแบบ Line Plot ให้กระจายทั่วพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของพื้นที่ ถ้าพื้นที่แปลงใดมีกลุ่มไม้มีค่าขึ้นอยู่หนาแน่นเกินเกณฑ์ที่กำหนดตั้งแต่ 1 ไร่ขึ้นไปให้กันไม้เหล่านั้นเจริญเติบโตได้ตามธรรมชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้ดำเนินการตามความในมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งต้องแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป และเพื่อมิให้เกิดความล่าช้าอันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงเห็นชอบด้วยกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว

วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม โดยให้ส่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีในคราวต่อไป โดยให้รับข้อพิจารณาของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเฉียว วัชรพุกก์) ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) ประธานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติรับไปพิจารณาในที่ประชุมด้วย

วันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 ประธานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ 0709(5)/09378 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2529 เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม โดยแจ้งว่า คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้พิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และข้อพิจารณาของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเฉียว วัชรพุกก์) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 แล้ว มีความเห็นดังนี้

1. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น กำหนดขึ้นอยู่ภายใต้อกรอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ การส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและการประสานงานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น

2. เห็นควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม ดังนี้



ในส่วนของวิธีการประเมินเห็นควรเพิ่มเติม ดังนี้

- (1) ควรมีการตรวจสอบโดยภาพถ่ายทางอากาศ มาตรฐาน 1:15,000 ที่ถ่ายใหม่ที่สุด เพื่อประเมินคุณภาพป่าโดยทั่วไป
- (2) ควรกันพื้นที่ป่าสมบูรณ์ออกจากแปลงใหญ่ โดยจำแนกจากภาพถ่ายทางอากาศ
- (3) สุ่มสำรวจโดยวิธีการสำรวจแบบ Line Plot ให้กระจายทั่วพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ เพื่อหาปริมาณของไม้ขนาดต่าง ๆ
- (4) ไม่ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าผืนใหญ่ในการประเมิน เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าในแต่ละแปลงที่สำรวจในส่วนของหลักเกณฑ์ให้เพิ่มคือ
- (5) ในกรณีที่ป่าเสื่อมโทรมนั้นอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร แม้จะมีต้นไม้เพียงไม่กี่ตาม ก็ไม่ควรที่จะอนุญาตให้ประชาชนเข้าทำมาหากินในพื้นที่นั้น แต่ควรที่จะเร่งดำเนินการปลูกป่าในพื้นที่ดังกล่าว

วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2529 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม โดยเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในส่วนของวิธีการประเมินตามความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ สำหรับในส่วนของหลักเกณฑ์ที่ให้เพิ่มเติมนั้น ให้แก้ไขเป็น “ข้อ 5 ในกรณีที่ป่านั้นอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร แม้จะมีต้นไม้เพียงไม่กี่ตามก็มีให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรม

วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2529 คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน รับเรื่องนี้ไปเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วยว่า พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารตามหลักเกณฑ์ข้อ (5) ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2529 ควรให้หมายความถึง พื้นที่ลุ่มน้ำทั้งชั้นที่ 1 A และ 1 B และชั้นที่ 2 ด้วยหรือไม่ และโดยที่การกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมตามกฎหมายฉบับที่แก้ไขใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรให้ราษฎรทำกิน ซึ่งแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องนี้ จึงควรพิจารณาด้วยว่า โดยผลของกฎหมายดังกล่าว ถ้ากำหนดพื้นที่ใดเป็นป่าเสื่อมโทรมก็จะมีผลผูกพันให้ต้องจัดสรรให้ราษฎรทำกินตลอดไปหรือไม่

วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2530 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน มีหนังสือที่ วพ 0503/7438 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2530 เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม โดยแจ้งว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2529 ให้ส่งเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน พิจารณาส่งเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาแล้ว เสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้นำเรื่องดังกล่าวข้างต้น

เสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาในการประชุม ครั้งที่ 2/2530 เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2530 ซึ่งที่ประชุมมีมติ ดังนี้

1. การกำหนดพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารตามหลักเกณฑ์ข้อ (5) ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2529 ให้ความหมายรวมถึงพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 A ชั้นที่ 1 B และชั้นที่ 2

2. ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นป่าเสื่อมโทรม ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 นั้น ไม่มีผลผูกพันในการที่จะให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ตลอดไป สำหรับราษฎรซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของกรมป่าไม้วาดด้วยหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และที่อยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ....ตามมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ดังกล่าว ก็สามารถเข้าทำประโยชน์ได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติทำระเบียบนี้

วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยให้พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารตามหลักเกณฑ์ ข้อ (5) ของมติคณะรัฐมนตรี 2 กันยายน พ.ศ. 2529 (มิให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรมแม้จะมีต้นไม้ยืนน้อย) ให้รวมถึงพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 A, 1 B และชั้นที่ 2 ส่วนการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นป่าเสื่อมโทรมตามพระราชบัญญัติป่าสงวน ฯ พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ไม่มีผลผูกพันให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ตลอดไป แต่เข้าทำประโยชน์ตามเวลาที่กำหนดในหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2532 ประธานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ 0709(4)/12741 ลงวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2532 เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม โดยแจ้งว่า เดิมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2529 และวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2530 อนุมัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมตามความในมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ดังนี้

1. เป็นป่าที่ไม่มีไม้ค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อยและป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีได้ตามธรรมชาติ โดยมีลูกไม้ขนาดความสูงเกิน 2 เมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่ว พื้นที่ไม่เกินไร่ละ 20 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50 - 100 เซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 เซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น หรือพื้นที่ป่าไม้ที่มีเข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว เมื่อรวมกันแล้วต้องมีจำนวนไม่เกินไร่ละ 16 ต้น



## 2. การสำรวจพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น ให้ดำเนินการดังนี้

2.1 ควรมีการตรวจสอบโดยภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1 : 15,000 ที่ถ่ายใหม่ที่สุด เพื่อประเมินคุณภาพป่าโดยทั่วไปหากมีพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์ให้กันออก

2.2 ให้สำรวจโดยวิธีทำแปลงตัวอย่างแบบ Line Plot ให้กระจายทั่วพื้นที่ไม่น้อยกว่า ร้อยละห้า เพื่อหาปริมาณของไม้ต่าง ๆ ในการประเมิน ไม่ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าผืนใหญ่ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าในแต่ละแปลงที่สำรวจ ถ้าพื้นที่แปลงใดมีค่าเฉลี่ยเกินเกณฑ์ที่กำหนด ตั้งแต่ 1 ไร่ขึ้นไป ให้กันไว้เพื่อให้ไม้เหล่านั้นเจริญเติบโตได้ตามธรรมชาติ

3. ในกรณีที่ป่าไม้อยู่ในพื้นที่ต้นน้ำลำธารชั้นที่ 1 เอ และ 1 บี และชั้นที่ 2 แม้จะมีต้นไม้น้อย เพียงใดก็ตาม ก็มิให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรม

คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 2/2532 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2532 ได้พิจารณาข้อเสนอของกรมป่าไม้ที่ขอให้ทบวณมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมข้างต้นแล้ว มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกรมป่าไม้ และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปโดยให้รัฐเพิ่มการสนับสนุนงบประมาณด้านการปลูกป่าในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารชั้นที่ 1 และ 2 ให้กรมป่าไม้ มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ในเรื่องที่จะขอให้รัฐมนตรีพิจารณาทบวณมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมครั้งนี้ มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2529 และเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2530 อันจะมีผลให้กรมป่าไม้สามารถอนุญาตให้เอกชนใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อการปลูกป่าได้รวดเร็วขึ้น จึงขอแก้ไขหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมจากที่กำหนดไว้เดิมเป็นดังนี้

1. เป็นป่าไม้ที่มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีได้ตามธรรมชาติ โดยมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นที่สูง 13 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50 - 100 เซนติเมตร ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินร้อยละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 เซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินร้อยละ 2 ต้น โดยมีเหตุผลที่ขอแก้ไข ดังนี้

1) ประเด็นที่เกี่ยวกับจำนวนลูกไม้มีค่าที่มีขนาดความสูงเกิน 2 เมตร เป็นปัญหาในทางปฏิบัติทำให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบสภาพป่าไม่กล้าตัดสินใจ เพราะเกรงจะเกิดปัญหาเนื่องจากในขณะตรวจสอบลูกไม้เหล่านั้นยังสูงไม่ถึง 2 เมตร แต่กว่าที่จะได้รับอนุญาตลูกไม้อาจจะเจริญเติบโตขึ้นตามธรรมชาติ จนมีความสูงเกิน 2 เมตร เมื่อมีการตรวจสอบหรือการร้องเรียนเกิดขึ้น อาจเป็นผลให้ถูกลงโทษฐานปฏิบัติงานบกพร่องได้

2) จำนวนลูกไม้มีค่าที่มีขนาดความสูงเกิน 2 เมตร ที่ขึ้นอยู่ตามธรรมชาตินั้น อาจมีลักษณะแคระแกร็นหรืออาจจะถูกบุกรุกแผ้วถางทำลาย และหากมีการปลูกสร้างสวนป่าขึ้นจะทำให้เกิดพื้นที่ป่าที่มีค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีประโยชน์มากกว่าเดิมและการกำหนดจำนวนลูกไม้ไว้ จะทำให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบสภาพป่า



## 2. การสำรวจพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นดำเนินการดังนี้

2.1 ในกรณีพื้นที่ที่ขออนุญาตมีเนื้อที่มากกว่า 500 ไร่ ควรมีการตรวจสอบโดยภาพถ่ายทางอากาศ หรือภาพถ่ายดาวเทียม มาตราส่วนที่เหมาะสมซึ่งสามารถตรวจสอบได้ที่ถ่ายใหม่ที่สุด เพื่อประเมินคุณภาพป่าโดยทั่วไป หากมีพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์ให้กันออก โดยมีเหตุผลที่ขอแก้ไข ดังนี้

1) พื้นที่ที่ขออนุญาตที่มีขนาดเนื้อที่เพียง 5 ไร่ 10 ไร่ หรือ 100 ไร่ ซึ่งปรากฏในแผนที่ระหว่างมาตราส่วน 1 : 50,000 เพียงจุดเดียวย่อมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ เมื่อนำมาตรวจสอบกับภาพถ่ายทางอากาศ ทำให้เสียเวลาและงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์และพื้นที่ที่มีเนื้อที่น้อยกว่าหรือเท่ากับ 500 ไร่ เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบสภาพป่าสามารถทำการสำรวจนับไม้ โดยวางแผนตัวอย่างได้โดยสะดวก ไม่เสียเวลาและงบประมาณค่าใช้จ่ายมากนัก และถ้าทำการสำรวจนับไม้ 100% ก็จะได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้มากที่สุด และเป็นข้อมูลที่ละเอียดที่สุดแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องทำการประเมินสภาพป่า โดยตรวจสอบกับภาพถ่ายทางอากาศอีก ไม่ว่ากรณีใด ๆ

2) การประเมินคุณภาพป่าโดยทั่วไป สามารถกระทำได้โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ และทางภาพถ่ายดาวเทียม เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่ถ่ายภาพทางอากาศ รวมทั้งภาพถ่ายดาวเทียม ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ นอกจากนี้ สมควรให้ใช้ได้หลายมาตราส่วนตามความเหมาะสม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่และสภาพภูมิประเทศที่จะทำการตรวจสอบ

2.2 ให้สำรวจโดยวิธีทำแปลงตัวอย่างแบบ Line Plot ให้กระจายทั่วพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ เพื่อหาปริมาณของไม้ขนาดต่าง ๆ ในการประเมินไม่ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าผืนใหญ่ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าในแต่ละแปลงที่สำรวจ โดยมีเหตุผลที่ขอแก้ไข ดังนี้

1. การกันพื้นที่ขนาด 1 ไร่ ในพื้นที่ที่ขออนุญาตเป็นพัน หรือเป็นหมื่นไร่ ย่อมเป็นปัญหาในทางปฏิบัติมาก เนื่องจากทำให้เสียเวลาและงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

2. จากการประเมินสภาพป่าโดยทั่วไปจากภาพถ่ายทางอากาศ หรือดาวเทียมก่อนที่จะออกไปทำการสำรวจนับไม้ในพื้นที่ หากพบว่าพื้นที่ที่ขออนุญาตบางส่วนมีสภาพป่าที่สมบูรณ์ ก็สามารถกันออกได้อยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติจึงเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ดังนี้

1. ขอบทวนแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2529 และวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2530 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมตามประเด็นดังกล่าวแล้วข้างต้น

2. เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดป่าเสื่อมโทรมทั้งที่กำหนดไว้เดิมและที่ขอแก้ไขยังคงห้ามมิให้กำหนดพื้นที่ต้นน้ำลำธารชั้นที่ 2 เป็นป่าเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นผลให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่สามารถที่จะพิจารณาอนุญาตให้ภาคเอกชนทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารชั้นที่ 2 ได้ ทำให้การฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำลำธารชั้นที่ 2 ไม่สามารถจะดำเนินการได้ทันกับเหตุการณ์



เนื่องจากขาดงบประมาณ ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้สำนักงบประมาณเพิ่มการสนับสนุนงบประมาณปลูกป่าให้กรมป่าไม้เพื่อทำการปลูกป่าในพื้นที่ต้นน้ำลำธารชั้นที่ 2 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 เป็นต้นไป

วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2529 และวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2530 ดังนี้ “หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ถือว่าเป็นป่าเสื่อมโทรม ดังต่อไปนี้ ในการสำรวจพื้นที่ในกรณีพื้นที่ที่ขออนุญาตมีเนื้อที่มากกว่า 500 ไร่ ควรมีการตรวจสอบ โดยการถ่ายภาพทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียม เพื่อประเมินดูสภาพป่าทั่ว ๆ ไป และให้สำรวจโดยวิธีทำแปลงตัวอย่างแบบ (Line Plot) ให้กระจายทั่วพื้นที่ของไม้ขนาดต่าง ๆ “ให้สำนักงบประมาณเพิ่มการสนับสนุนงบประมาณด้านการปลูกป่าไม้ ให้กรมป่าไม้ เพื่อทำการปลูกป่าในพื้นที่ต้นน้ำลำธารชั้นที่ 2 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 เป็นต้นไป ตามที่ประธานคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (นายพิชัย รัตตกุล) และให้ดำเนินการต่อไป

#### **การให้สิทธิทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.)**

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2522 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือประชาชนไว้ดังนี้

- 1) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นที่ราบและเหมาะต่อการกสิกรรม เมื่อได้สำรวจจำนวนราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนแน่นอนแล้ว รัฐจะจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยละทำกินครอบครัวละ 15 ไร่
- 2) ให้ราษฎรปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินที่บุกรุกอยู่ หรือจะปลูกป่าในลักษณะป่าชุมชน โดยให้ไม้ยืนต้นเป็นของราษฎรผู้ปลูก
- 3) ที่ทำกินที่ให้ทำกินนั้น ไม่ให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและห้ามนำไปจำหน่าย แต่ให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทได้ โดยทางราชการจะออกหนังสือรับรองการครอบครองที่ดินให้ (ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน) สามารถใช้เป็นหลักฐานแสดงต่อสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ในการกู้เงินได้

สำหรับที่ราบ ให้หมายรวมถึงที่ลาดเขาไม่สูงชันและไม่ใช้ต้นน้ำลำธารซึ่งเหมาะสมใช้ทำการเกษตรได้ด้วย

#### **การเพิกถอนป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน**

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 อนุมัติในหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน เฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามนัยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2520 โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2510 ซึ่งปรากฏตามภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ VAP 61 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหารระหว่างชุด L 708 เป็นหลักฐานในการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติเพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 ถึง พ.ศ. 2518 ซึ่งปรากฏตามหลักฐานในภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ น.ส.3 กับแผนที่ภูมิประเทศเป็นหลักฐานให้สิทธิอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปแบบโครงการ สทก.

กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2518 - พ.ศ. 2524 จะอนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

#### **การช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกิน หรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย**

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2532 เกี่ยวกับการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกิน หรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย โดยเสนอมาตรการช่วยเหลือดังนี้

(1) สภาพป่าที่จะอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว

(1.1) เป็นป่าเสื่อมโทรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 กำหนดไว้

(1.2) ราษฎรได้เข้าไปทำกินหรืออยู่ในป่านั้นอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2524

(1.3) เป็นป่าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวได้

(1.4) เนื้อที่ที่จะอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ครอบครัวยุติไม่เกิน 250 ไร่

(2) บุคคลที่มีสิทธิจะได้รับการช่วยเหลือ

(2.1) เป็นผู้เข้าไปทำกิน หรืออยู่อาศัยป่าดังกล่าวอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2524

(2.2) ไม่มีที่ทำกินในที่แหล่งอื่น ๆ เป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอ

(3) ค่าธรรมเนียม

เพื่อให้ประชาชนทราบสถานภาพของตน ในการถือครองที่ดินจึงสมควรให้กำหนดค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดิน ดังต่อไปนี้

(3.1) เนื้อที่ไม่เกิน 15 ไร่ คิดไม่เกิน 10 บาทต่อปี

(3.2) เนื้อที่เกิน 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่ ส่วนที่เกิน 25 ไร่ คิดไร่ละ 20 บาทต่อปี

(3.3) เนื้อที่เกิน 50 ไร่ขึ้นไป ส่วนที่เกินคิดไร่ละ 100 บาทต่อปี

(3.4) ถ้าใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้การเกษตรกรรมหรือปลูกป่าให้คิดเป็น 2 เท่าของอัตราข้างต้น



## การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2535 เรื่องการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 เรื่อง ผลการจำแนกเขต การใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม

### 2. เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E)

เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้ และของป่ารวมถึง พื้นที่เศรษฐกิจตามนโยบายมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่เพื่อการพัฒนาการทรัพยากรป่าไม้ และพื้นที่ประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ระหว่างทรัพยากร ป่าไม้กับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรแร่ และทรัพยากรพลังงาน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ตลอดทั้งต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่า เพื่อการอนุรักษ์ พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

#### 1) พื้นที่พัฒนาป่าธรรมชาติ

พื้นที่พัฒนาป่าธรรมชาติ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าไม้สมบูรณ์และมีศักยภาพ เหมาะสมในการจัดการป่าไม้ตามหลักวิชาการ เพื่อให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์จากไม้และของป่าร่วมกันโดยไม่บุกรุก เข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ต่อไป พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

ก. พื้นที่ป่าโครงการทำไม้ต่าง ๆ

ข. พื้นที่ป่าชุมชน

#### 2) พื้นที่พัฒนาทรัพยากรป่าไม้

พื้นที่พัฒนาทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งมีศักยภาพสูงในการฟื้นฟู สภาพป่า สามารถส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการและเอกชน ให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมให้มิใช่ใช้ประเทศและเพื่อประโยชน์ ในด้านอุตสาหกรรมแบบต่อเนื่อง โดยนำทุกส่วนของไม้มาใช้ประโยชน์ ให้บรรลุผลต่อการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ตลอดจนเศรษฐกิจและสังคมของชาติ พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

ก. พื้นที่ปลูกป่าภาครัฐบาล

ข. พื้นที่ปลูกป่าภาคเอกชน

ค. พื้นที่ปลูกป่าเพื่อใช้สอยในครัวเรือน

### 3) พื้นที่พัฒนาตามหลักวิทยาศาสตร์ชุมชน

พื้นที่พัฒนาตามหลักวิทยาศาสตร์ชุมชน หมายถึง พื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าในรูปแบบต่าง ๆ โดยการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ การใช้ประโยชน์พื้นที่กระทำในลักษณะของวนเกษตร พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

- ก. พื้นที่โครงการตามพระราชดำริ
- ข. พื้นที่โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง
- ค. พื้นที่โครงการหมู่บ้านป่าไม้
- ง. พื้นที่ สทก.

### 4) พื้นที่พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ

พื้นที่พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรณี เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

- ก. พื้นที่เขตแหล่งแร่
- ข. พื้นที่เขตระเบิดหินและย่อยหิน
- ค. พื้นที่อนุญาตให้ส่วนราชการ และเอกชนใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ

### การเพิกถอนที่ดินป่าไม้ที่หมดสภาพให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ได้กำหนดวิธีการเพิกถอนที่ดินป่าไม้ที่หมดสภาพให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์โดยวิธีการ

1) ให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ยกเว้นป่าอนุรักษ์ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) จำนวน 44 ล้านไร่ เพื่อให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินและยากจนได้เข้าทำประโยชน์และเป็นที่อยู่อาศัย

2) อนุญาตให้ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในเขตป่าก่อนที่ทางราชการจะประกาศให้พื้นที่เป็นเขตป่าไม้ และเป็นการประกาศเขตป่าไม้ทับที่ดินที่ราษฎรครอบครอง

3) ให้มีการเพิกถอนพื้นที่นั้นออกจากเขตป่าและให้ออกเอกสารสิทธิได้ในกรณีที่ราษฎรบุกรุกจับจองภายหลังประกาศเป็นพื้นที่ป่าให้ราษฎรได้สิทธิที่ดินในเขตปฏิรูปเท่านั้น

(มตินี้ถูกยกเลิกโดยมติ ครม. วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2538 และคืนพื้นที่บางส่วนที่ยังมีสภาพป่าคืนกรมป่าไม้)



## การพิสูจน์สิทธิราษฎรที่อาศัยในเขตป่าในพื้นที่ภาคเหนือ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 และ 19 เมษายน พ.ศ. 2540 แต่งตั้งกรรมการพิสูจน์สิทธิราษฎรที่อาศัยในเขตป่าในพื้นที่ภาคเหนือจำนวน 191 กรณี 107 หมู่บ้าน ถ้าพิสูจน์ได้ว่าอยู่มาก่อนให้รับรองสิทธิซึ่งตกทอดสู่ทายาทได้ โดยระหว่างการดำเนินการให้ยุติการอพยพราษฎรออกนอกพื้นที่ แต่หากถ้ามีการบุกรุกใหม่ให้ดำเนินคดีตามกฎหมาย รวมทั้งให้มีการประชาสัมพันธ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ดังนี้

1. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้พิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้แล้ว มีความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักร่วมกับหลักฐานอื่น และการกำหนดมาตรการการอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ไม่ให้ขยายพื้นที่เพิ่มเติมมติคณะกรรมการฯ โดยสรุปให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) พิจารณาปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2540 วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 และวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2540 โดยให้ใช้แนวทางมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมทั้งประเทศเป็นฐานในการปรับปรุงและนำความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปประกอบการพิจารณาด้วย

2. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้ประชุมเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เกี่ยวกับเรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอโดยมีมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินเป็น 2 ด้าน คือ

### 1. ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

#### 1.1) ป่าสงวนแห่งชาติ

พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ

กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. 2536 แล้ว ดังนั้น เพื่อให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลสัมฤทธิ์ผล จึงให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2538 โดย เร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว

(2) พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบ และเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรมให้กรมป่าไม้พิจารณาตามความเหมาะสมจัดการพื้นที่ที่มีสภาพป่าแปลงเล็กแปลงน้อยในพื้นที่ราบและมีไช้เป็นพื้นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้

เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ และสภาพแวดล้อมดังกล่าวจะต้องไม่คิดกับป่าผืนใหญ่ โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ท้องที่ และ ส.ป.ก. กรณีนี้ให้พิจารณาจัดทำเป็นพื้นที่ทดลองจัดการเป็นบางแห่งก่อน

(3) ให้ ส.ป.ก. นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีเขตปฏิรูปที่ดินแล้วให้ ส.ป.ก. เร่งรัดดำเนินการต่อไป และให้กำหนดเป็นเงื่อนไขการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ให้ราษฎรปลูกไม้ผลหรือไม้ยืนต้นอย่างน้อยร้อยละ 20 ของเนื้อที่ที่ได้รับ กรณีเป็นที่ดินที่ติดกับเขตป่าไม้จะต้องปลูกไม้ผลหรือไม้ยืนต้นเป็นแนวกันชน และให้นำเอาวิธีการจัดรูปแปลงที่ดินให้มีขนาดเหมาะสม เพื่อใช้แก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินอยู่อาศัย/ทำกินของราษฎรในเขตป่าไม้ด้วย

**1.2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม** ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดไว้ว่าเมื่อดำเนินการในพื้นที่ให้กรมป่าไม้ปรับแนวเขตได้ตามสภาพข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในภูมิประเทศ ผลจากการปรับแนวเขตให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) บริเวณพื้นที่ที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หากมีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม

(2) พื้นที่ที่ผ่านการตรวจสอบและมีความเหมาะสมที่จะกำหนดไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

**1.3) ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย** เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน)

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้น เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดิน รวมถึงตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ จึงมีแนวทางดังนี้

1) ยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2) ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจนและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3) ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม่ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม่ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่นซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้น ๆ ด้วย

4) กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

5) กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการดังนี้ (1) ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (2) หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกินให้เพียงพอกับการดำรงชีพ

6) การดำเนินการตาม 4) และ 5) จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

7) ให้ทุกส่วนราชการที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่สูง ทำการพัฒนาเฉพาะความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ

#### 1.4) พื้นที่อื่น ๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหา ให้จังหวัดดำเนินการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่า ๆ กัน การตรวจสอบข้อเท็จจริงให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหามาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความสำคัญเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด



## 2. ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ และอื่น ๆ

2.1 ถ้ามีการกระทำการใด ๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่และ/หรือขยายพื้นที่ที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติม หรือเป็นการทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และเพื่อป้องกันมิให้มีการยึดถือครอบครองพื้นที่ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากพื้นที่ทำลาย รื้อถอน และ/หรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติกำกับดูแลให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ประสานการปฏิบัติกันอย่างสอดคล้อง มีเอกภาพเพื่อควมมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

2.3 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยจัดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น อบต. หรือสภาตำบล และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดูแลรักษาสภาพป่าไม้มิให้มีการบุกรุก ทำลาย หรือกระทำการใด อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม

2.4 ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย แผนงาน 4 ด้าน คือ

- 1) ด้านการป้องกันพื้นที่
- 2) ด้านการควบคุมพื้นที่
- 3) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ
- 4) ด้านการติดตามประเมินผลและระบบข้อมูล

โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการจัดการฯ อันจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้เป็นไปอย่างเป็นระบบ ยั่งยืน และเกิดความชัดเจนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

2.5 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

2.6 ให้สำนักงบประมาณพิจารณาสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจกรรมตามนโยบาย มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละประเภทพื้นที่ รวมถึงการดำเนินการแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้เสนอขอตั้งงบประมาณเป็นปี ๆ ไป



### การพิสูจน์สิทธิชุมชนในเขตป่า

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ให้ออกข้อเรียกร้องของเครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) และชนเผ่า 8 จังหวัดภาคเหนือ โดยให้มีการพิสูจน์สิทธิให้ชัดว่าคนกับการประกาศเขตป่าใครมาก่อน หากคนอยู่ก่อนประกาศเขตป่าให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากคนอยู่ที่หลังให้แก้ปัญหาเป็นรายกรณีตามความเป็นจริง โดยให้มีการจัดทำแนวเขตปักหมุดที่ทำกินและที่ส่วนรวมเพื่อขึ้นทะเบียนกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อคุ้มครองที่ทำกินชั่วคราว ทั้งนี้ ให้ดำเนินการเฉพาะผู้ที่มีสัญชาติไทย

### การสำรวจพื้นที่ครอบครองแก้ไขปัญหของสมัชชาคนจน

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2544 ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายรัฐและราษฎรให้มีคณะกรรมการในจำนวนเท่ากัน เพื่อสำรวจพื้นที่ที่ครอบครอง แก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน และให้คณะกรรมการฯ สำรวจและพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน รวมทั้งปรับแนวเขตพื้นที่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

### การฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลตามที่กระทรวงวัฒนธรรมเสนอ และมอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติ ดังนี้

#### 1. มาตรการฟื้นฟูระยะสั้น ดำเนินการภายใน 6 - 12 เดือน

1.1 การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ด้วยการจัดทำโฉนด ชุมชนเพื่อเป็นเขตสังคมและวัฒนธรรมพิเศษสำหรับกลุ่มชาวเล โดยให้มีการพิสูจน์สิทธิในที่อยู่อาศัยของชุมชนผ่านภาพถ่ายทางอากาศและด้วยวิธีอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เอกสารสิทธิแต่เพียงอย่างเดียว และให้แต่งตั้งอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินเพื่อการพิสูจน์ที่ดินชุมชนชาวเลเป็นการเฉพาะ

1.2 การให้ชาวเลสามารถประกอบอาชีพประมง หาทรัพยากรตามเกาะต่าง ๆ ได้ และเสนอผ่อนปรนพิเศษในการประกอบอาชีพประมงที่ใช้อุปกรณ์ดั้งเดิมของกลุ่มชาวเลในการเข้าไปทำมาหากินในพื้นที่อุทยานและเขตอนุรักษ์อื่น ๆ และกันพื้นที่จอด ซ่อมเรือ เส้นทางเข้า - ออกเรือ เนื่องจากส่วนมากทับซ้อนพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว มีความขัดแย้งกันเป็นระยะ รวมถึงการควบคุมเขตการทำประมงอวนลากและอวนรุนให้เป็นไปตามข้อตกลงอย่างแท้จริง (รुक้าเขตประมงชายฝั่ง)

1.3 การช่วยเหลือด้านสาธารณสุขเพื่อฟื้นฟูสำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบอาชีพหาปลา/ดำน้ำทำให้เกิดโรคน้ำหนึบ และการมีปัญหาด้านสุขภาพ

1.4 การช่วยแก้ปัญหาสัญชาติในกลุ่มชาวเลที่ไม่มีบัตรประชาชน

1.5 การส่งเสริมด้านการศึกษาแก่เด็กและสนับสนุนทุนการศึกษาอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับจัดตั้งการศึกษาพิเศษ/หลักสูตรท้องถิ่นที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน เนื่องจากเด็กชาวเลออกจากโรงเรียนก่อนจบการศึกษาภาคบังคับ

1.6 การแก้ปัญหาอคติทางชาติพันธุ์และให้มองชาวเลอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

1.7 การส่งเสริมด้านภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นของชาวเลและสนับสนุนงบประมาณจัดกิจกรรมต่อเนื่อง เช่น ส่งเสริมให้มีโรงเรียนสอนภาษาวัฒนธรรมในชุมชน ส่งเสริมให้มีการสอนศิลปวัฒนธรรมชาวเลในหลักสูตรสามัญส่งเสริมชมรมท้องถิ่นในโรงเรียน เช่น ชมรมภาษา ชมรมร้องเงี้ยว ส่งเสริมการใช้สื่อที่หลากหลาย สื่อบุคคล สื่อพื้นบ้าน สื่อสมัยใหม่ ในการอนุรักษ์วัฒนธรรมชุมชน เป็นต้น

1.8 ชุมชนที่มีกลุ่มองค์กรที่เข้มแข็งอยู่แล้ว ขอให้ภาครัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และส่งเสริมชุมชนให้เกิดกิจกรรมที่มีความต่อเนื่อง

1.9 การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการทำงานของเครือข่ายชาวเล ให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม และให้มีงบประมาณส่งเสริม “วันนัดพบวัฒนธรรมชาวเล” เพื่อจัดกิจกรรมและการพบปะแลกเปลี่ยน (ในเดือนพฤศจิกายนของทุกปี) โดยขอสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยชุมชนขอเป็นหลักในการจัดกิจกรรมดังกล่าว

2. มาตรการการฟื้นฟูในระยะยาว ดำเนินการภายใน 1 - 3 ปี

พิจารณากำหนดพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษที่เอื้อต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะสังคมวัฒนธรรมจำเพาะ

#### การบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2555 แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ (กบช.) ตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ โดยมอบหมายให้ รองนายกรัฐมนตรี (นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ) เป็นประธานกรรมการปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2555 เห็นชอบให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ และเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 นายกรัฐมนตรีได้เชิญรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ในที่ประชุม เห็นควรให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ คือ

1) ให้กรมที่ดินทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ

2) ให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินให้สอดคล้องกับการผังเมือง การชลประทาน และการระบายน้ำ

3) ให้รายงานคณะรัฐมนตรีทราบในระยะเวลา 1 เดือน

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2555 เห็นควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการบูรณาการฯ โดยให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการแทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการบูรณาการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้



1) ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหของเกษตรกรผู้ยากจน และไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งหมด

2) เสนอความเห็นและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ ชัดเจน มีความครอบคลุมและสามารถบูรณาการให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ตามนโยบายของรัฐบาล

กบข. ได้ประชุมครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 สรุปได้ว่า แนวทางการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบการดูแลบริหารจัดการที่ดินของประเทศ จำนวน 320 ล้านไร่ ซึ่งในปัจจุบันกรมที่ดินดูแลที่ดินเอกชนด้วยการออกเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิแล้ว จำนวน 127 ล้านไร่ ภารกิจที่ต้องดำเนินการคือการบริหารจัดการที่ดินที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิหรืออยู่ในการครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่เหลือ 193 ล้านไร่ คณะกรรมการฯ จึงได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ มีกรอบการปฏิบัติงานเพื่อออกหนังสือสำคัญแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ของรัฐและพื้นที่เอกชน กำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินแยกเป็นพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่พาณิชยกรรม พื้นที่อุตสาหกรรม และพื้นที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ ให้จัดทำข้อมูลที่ดิน ดำเนินการโดยจัดทำฐานข้อมูลที่ดินของรัฐและเอกชนทั่วประเทศ และการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการที่ดินระดับจังหวัด

ในการติดตามผลความคืบหน้าในการดำเนินงานของคณะกรรมการบูรณาการฯ ในวันพุธที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ กบข. ดำเนินการปรับปรุงและเพิ่มเติมรายละเอียด ดังนี้

1) เรื่องแก้ไขปัญหการบุกรุกหรือที่ดินทับซ้อน ระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ แก้ไขปัญหาการรุกร้าแม่น้ำ ลำคลอง แหล่งน้ำสาธารณะ และที่ดินหวงห้ามของรัฐการสำรวจการถือครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ

2) การบูรณาการข้อมูลปัญหาที่ดินจากหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปแก้ไขระดับจังหวัด เช่น ข้อมูลผู้บุกรุกหรือข้อมูลผู้ไม่มีที่อยู่อาศัย

3) ในส่วนกลางให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับผลการปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการระดับจังหวัด

4) ให้จัดทำ Master Plan เพื่อกำหนดภารกิจและกรอบระยะเวลาในการดำเนินงาน และจัดทำ Action Plan ในแต่ละภารกิจให้ชัดเจน

5) ให้นำวิธีการของการเคหะแห่งชาติมาเป็นเครื่องมือวิธีการหนึ่งในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของราษฎรที่อยู่มาก่อน ราษฎรผู้บุกรุกที่ดินโดยผิดกฎหมาย ราษฎรผู้รุกร้าแม่น้ำ ลำคลอง แหล่งน้ำสาธารณะ และที่ดินหวงห้ามของรัฐ โดยให้ความช่วยเหลือราษฎรเหล่านี้ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการที่ดิน

6) ให้สำนักนายกรัฐมนตรีรวบรวมปัญหาข้อร้องเรียนของราษฎรเกี่ยวกับที่ดินส่งให้คณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ นำมาจัดแยกประเภทหมวดหมู่ให้ชัดเจนเพื่อส่งให้ศูนย์ปฏิบัติการระดับจังหวัดพิจารณาแก้ไขปัญหา

7) แนวทางการบริหารจัดการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) นายกรัฐมนตรีมีความเห็นว่า การใช้ซื้อธนาคารที่ดินเพื่อเป็นกลไกในการบริหารจัดการที่ดิน อาจทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ น่าจะพิจารณาทบทวนถึงความเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง ได้มอบหมายให้คณะกรรมการบูรณาการฯ นำเรื่องแนวทางการบริหารจัดการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) กลับไปพิจารณาทบทวน

2) แนวทางการบริหารจัดการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

นายกรัฐมนตรีมีความเห็นว่า การใช้ซื้อธนาคารที่ดินเพื่อเป็นกลไกในการบริหารจัดการที่ดิน อาจทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ น่าจะพิจารณาทบทวนถึงความเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง ที่ประชุมได้มอบหมายให้คณะกรรมการบูรณาการฯ นำเรื่องแนวทางการบริหารจัดการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) กลับไปพิจารณาทบทวน ต่อมา เมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติ ดังนี้

(1) รับทราบผลการประชุมคณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ ครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 ตามที่คณะกรรมการบูรณาการฯ เสนอ

(2) เห็นชอบการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการที่ดินจังหวัด ตามที่คณะกรรมการบูรณาการฯ เสนอ โดยให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นกรรมการเพิ่มเติม และการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ให้คณะกรรมการบูรณาการฯ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(3) ส่วนการให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของคณะกรรมการบูรณาการฯ นั้น มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาทบทวนพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 หากเห็นว่าโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการดำเนินการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ไม่สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้ สมควรปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้নাเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ต่อมา นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ขอลาออกจากตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติในคราวประชุม เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2555 แต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรี (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง) เป็นประธานกรรมการ ในคณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ

1. องค์ประกอบ มีรองนายกรัฐมนตรี (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง) ประธานกรรมการ และมีกรรมการซึ่งเป็นรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และผู้ทรงคุณวุฒิอีก 14 คนเป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการ และเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ 1) ทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับ



เรื่องดังกล่าวทั้งหมด 2) เสนอความเห็น และแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ การจัดที่ดินเพื่อประชาชน และการวางแผนการบริหารที่ดินให้มีความสอดคล้องกับการผังเมือง การชลประทาน และการระบายน้ำ รวมทั้งสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศและสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเป็นระบบ ชัดเจน มีความครอบคลุม และสามารถบูรณาการให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมตามนโยบายรัฐบาล 3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น 4) ให้คณะกรรมการบูรณาการฯ มีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเอกสารหลักฐานจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการบูรณาการฯ ได้ 5) รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการบูรณาการฯ ต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว และ 6) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### การแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2554 เห็นชอบสรุปผลการประชุมหารือเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส.) ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และมอบหมายให้รัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

1. กรณีชุมชนหมู่บ้านพิมาน เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร เห็นควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค) เจรจากับเจ้าหนี้ทั้ง 3 ราย เพื่อขอแบ่งซื้อที่ดิน จำนวน 10 ไร่ เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับชุมชนหมู่บ้านพิมานโดยใช้งบประมาณสินเชื่อของโครงการบ้านมั่นคง
2. กรณีชุมชนทับยาง จังหวัดพังงา เห็นควรให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ให้ความช่วยเหลือราษฎรด้านทนายความ และการดำเนินคดีในศาลปกครอง
3. กรณีชุมชนหนองกิงเพล และชุมชนหาดเว จังหวัดอุบลราชธานี เห็นควรให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม) เร่งรัดกรมที่ดินให้ดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดินตามความเห็นของกรมสอบสวนคดีพิเศษ
4. กรณีสุสานชาวเลบ้านสิเหร่ จังหวัดภูเก็ต เห็นควรให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม) เร่งรัดกรมที่ดินให้ดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
5. กรณีอ่างเก็บน้ำห้วยฝั่งแดง จังหวัดอุบลราชธานี เห็นควรให้จังหวัดอุบลราชธานีเร่งรัดติดตามให้มีการดำเนินการตามมติคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหากรณีราษฎรได้รับผลกระทบจากโครงการชลประทานอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กห้วยฝั่งแดงต่อไป
6. กรณีโรงไฟฟ้าชีวมวล 4 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดเชียงราย อุบลราชธานี ตาก และลำพูน เห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดูแลควบคุมปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับบริษัทพลังงานสะอาดดี 2 จำกัด

ที่บ้านไทรแก้ว ตำบลเวียงเหนือ อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย และจังหวัดอื่น ๆ และขอให้มีการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) เป็นประธานอนุกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนภาคประชาชน ร่วมเป็นอนุกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

7. กรณีการให้สัมปทานเหมืองแร่ ได้แก่

7.1 เหมืองแร่ทองคำในพื้นที่จังหวัด พิจิตร พิษณุโลก และเพชรบูรณ์

7.2 เหมืองหินบริเวณเขาคุหา อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา

7.3 เหมืองสังกะสี แม่ตาว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ในกรณีที่จะมีการขอสัมปทานการทำเหมืองแร่ใหม่นั้น ให้ชะลอการให้สัมปทานไว้ก่อน ส่วนที่มีการให้สัมปทานไปแล้วให้กระทรวงอุตสาหกรรมไปตรวจสอบความเหมาะสมอีกครั้ง และเร่งรัดการดูแลในเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนด้วย

8. กรณีโครงการนำร่องธนาคารที่ดินภาคเหนือ 5 หมู่บ้าน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 เห็นชอบให้ดำเนินโครงการดังกล่าวในกรอบวงเงิน 167 ล้านบาท เห็นควรให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้าง (ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายถาวร เสนเนียม เป็นประธานอนุกรรมการ) โดยดำเนินการในพื้นที่ 5 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านไร่แดง หมู่ 3 ตำบลน้ำดิบ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน บ้านแม่อาว หมู่ 3 ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน บ้านแพะใต้ หมู่ 7 ตำบลหนองล่อง อำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน บ้านท่ากอม่วง ตำบลหนองปลาสะวาย อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน และบ้านโป่ง หมู่ 2 ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายเรื่องที่เกี่ยวข้อง อาทิ

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2540 และวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เรื่องการสำรวจการถือครองที่ดิน และมติคณะรัฐมนตรี 24 เมษายน พ.ศ. 2550

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 มีมติเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและป่าไม้ ให้มีการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในพื้นที่ขัดแย้งดังกล่าว และระหว่างการศึกษาพิสูจน์สิทธิ ให้มีการคุ้มครองสิทธิชั่วคราวแก่ชาวบ้านป่ากลางที่ทำกินอยู่ในพื้นที่

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับแนวทางการก่อสร้างถนนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับกำหนดพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 เกี่ยวกับกำหนดพื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำ



มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2546 อนุมัติให้องค์การสวนยางได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่สวนยางของเกษตรกรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้รักษาไว้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และนำมาจัดสรรให้เกษตรกรตามกฎหมายเกณฑ์เงื่อนไข

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2530 กำหนดให้ป่าชายเลนที่เป็นเขตอนุรักษ์ ห้ามใช้ประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น โดยหากต้องการใช้ประโยชน์ต่อขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะรายเพื่อให้ยกเลิกเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์โดยหน่วยงานรัฐหรือเอกชน

#### 4.4 ลักษณะปัญหาการละเมิดสิทธิ

แม้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 3 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 65 และ 66 และหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 84 ล้วนเป็นแนวนโยบายซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และเป็นส่วนส่งเสริมและสนับสนุนในการพัฒนานโยบายป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะได้ หากแต่ในความเป็นจริงนั้น แม้จะมีการรับรองสิทธิชุมชนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับปี พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงฉบับปี พุทธศักราช 2550 ก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายเฉพาะหลายฉบับที่บัญญัติส่วนใหญ่ไม่ได้รับรองสิทธิชุมชนเอาไว้อย่างแจ่มชัดและยังมีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของชุมชนนั้นได้ถูกกำหนดขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้ว โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นตัวบทกฎหมายหลักเพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ อีกทั้งทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกพัฒนามาจากแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบแยกส่วน แยกคนออกจากธรรมชาติ ไม่รับรู้จารีตประเพณีวัฒนธรรมการอยู่กับป่าพึ่งพาอาศัยธรรมชาติ ดังนั้น แม้ในบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้นจะมีบางมาตราที่เปิดช่องให้ชุมชนสามารถจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติได้ เช่น มาตรา 20 ของ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ แต่การใช้และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็ยังยึดแต่สิทธิของรัฐและเอกชนไม่ยอมรับสิทธิชุมชน ดังกรณีการส่งเสริมป่าชุมชนของกรมป่าไม้ก็ยังคงต้องให้ชุมชนขออนุญาตจัดการใช้ประโยชน์จากป่าในนามพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนกรณีที่มีความขัดแย้ง เช่น การตั้งถิ่นฐานในเขตป่า การทำไร่หมุนเวียน เจ้าหน้าที่รัฐยังคงบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของชุมชน



การวิเคราะห์ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้พบว่า แนวคิดที่ไม่ยอมรับการใช้สิทธิของชุมชนและแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐข้างต้นเป็นพื้นฐานที่รัฐใช้ในการกำหนดกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่มีผลใช้บังคับต่อชุมชนในพื้นที่นั้น มีปัญหาในเชิงประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ อยู่ 3 ประการ กล่าวคือ

(1) ปัญหาจากการนิยามและกำหนดพื้นที่ป่า (เนื้อหากฎหมาย) โดยบทบัญญัติของกฎหมายป่าไม้ต่างนิยามพื้นที่ “ป่า” ในความหมายเดียวกันคือ “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย” นิยามพื้นที่ป่าลักษณะนี้ทำให้เกิดปัญหากับชุมชนเพราะแม้ชุมชนจะมีหลักฐานการครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าและมีหลักฐานที่พิสูจน์ได้ เช่น ป่าช้าที่ฝั่งศพ ต้นไม้ใหญ่ หรือหลักฐานอื่นที่ชัดเจนเพียงใด แต่หากไม่มีการดำเนินการโดยชอบตามกฎหมายที่ดิน บุคคลหรือชุมชนนั้นก็ไม่มีสิทธิในที่ดินตลอดจนสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติภายในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่และต้องตกอยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ โดยกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายไม่สนใจข้อเท็จจริงว่า การที่จะให้ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าเขาห่างไกลมาแจ้งการครอบครองที่ดินตามกฎหมายที่ดินนั้นเป็นไปได้หรือไม่ ทั้งนี้ ยังไม่ได้พิจารณาด้วยว่าชุมชนเหล่านี้รู้หรือไม่ว่ามีกฎหมายกำหนดให้พวกเขาต้องดำเนินการด้วยหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันการกำหนดพื้นที่ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็เป็นอำนาจของรัฐเพียงหน่วยเดียวเท่านั้น โดยไม่ได้เปิดให้ชุมชนซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่มาช้านานได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยเลย ทำให้รัฐพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสมเฉพาะประเด็นด้านความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติอยู่ฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยไม่ได้พิจารณาในประเด็นการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่สัมพันธ์กับชุมชนในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญการดำรงชีวิตของชุมชน และไม่ได้เปิดให้ชุมชนซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่มาช้านานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย พื้นฐานแนวคิดของรัฐในการกำหนดพื้นที่ป่าดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นแนวคิดที่ไม่ยอมรับตัวตนของชุมชนและแนวคิดในการหวงกันทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว

การไม่ยอมรับตัวตนของชุมชนที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้วในพื้นที่ดังกล่าว ทำให้ชุมชนกลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายรัฐ ทั้งที่หากพิจารณาตามหลักสิทธิชุมชนทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ชุมชนในพื้นที่ป่าหลายพื้นที่อาจถือเป็นผู้ทรงสิทธิชุมชนที่รัฐต้องยอมรับและให้การคุ้มครองการใช้สิทธิของชุมชน โดยประเด็นปัญหานี้ยังเชื่อมโยงไปถึงปัญหาอันเกิดจากการทำหน้าที่ของผู้ใช้กฎหมายอีกด้วยที่พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายส่วนใหญ่มีทัศนคติทางลบกับชุมชนในเขตป่าไม่เข้าใจบริบททางสังคม และขาดความรู้ความเข้าใจและศิลปะในการทำงานกับชุมชน และเจ้าหน้าที่มักใช้ดุลพินิจมากเกินไปและมักใช้ไปในทางที่มีชอบ

(2) ปัญหาการห้ามใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า ซึ่งในอีกด้านหนึ่งล้วนแล้วแต่เป็นลักษณะการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นพื้นฐานในการดำรงวิถีชีวิตของชุมชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการห้ามดังกล่าวนี้ แทบจะทำให้ชุมชนไม่อาจดำรงวิถีชีวิตอยู่ได้เลย



(3) ปัญหาอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ผู้ใช้กฎหมาย) เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้นที่มีอำนาจ “จัดการ” ใด ๆ ในพื้นที่ป่า ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานป่าไม้เป็นผู้ร่างกฎหมาย เป็นผู้บังคับกฎหมาย ติดตามการใช้กฎหมาย และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกันเอง กระบวนการบริหารจัดการที่รวบอำนาจไว้ที่หน่วยงานเดียวดังที่กล่าวมานี้ ย่อมทำให้กฎหมายที่บังคับใช้มีลักษณะที่ไม่โปร่งใส และไม่เป็นธรรมสูง

ผลของเนื้อหาในกฎหมายและผู้ใช้กฎหมายที่มีลักษณะเช่นนี้ จึงทำให้มีประชาชนจำนวนมากอยู่อาศัยทำกินโดยผิดกฎหมายป่าไม้ สถิติตัวเลขปี พ.ศ. 2544 มีประชาชนประมาณ 4.6 แสนครัวเรือนหรือ 1 ใน 5 ของประชากรไทยต้องอยู่อาศัยทำกินโดยผิดกฎหมายป่าไม้

ทั้งนี้ แม้ว่าชุมชนจะมีวิถีวัฒนธรรมและความเชื่อในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบที่ไม่กระทบกับระบบนิเวศทางธรรมชาติซึ่งก็เกินไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ก็ไม่อาจดำเนินการใด ๆ ได้ เพราะขัดกับบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น กรณีการดำเนินนโยบายโฉนดชุมชนที่จนถึงขณะนี้ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เนื่องจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กล่าวว่าเพราะกฎหมายป่าไม้ไม่ได้เปิดช่องให้ดำเนินการได้ โดยหากจะดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ก็ต้องเพิกถอนพื้นที่ป่าออกจากกฎหมายที่บังคับใช้อยู่เท่านั้น ดังนั้น แม้ในบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จะมีได้ปิดกั้นการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็มิได้เอื้ออำนาจต่อการใช้สิทธิของชุมชนด้วยเช่นกัน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการในพื้นที่ป่าได้ จึงทำให้การใช้สิทธิของชุมชนดังกล่าวต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่มีวิธีคิดที่ไม่ยอมรับสิทธิชุมชน ก็อาจจะบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่ละเมิดสิทธิชุมชนได้

เนื่องจากสิทธิชุมชนอันถือเป็นสิทธิธรรมชาติที่ไม่อาจถูกยกเลิกหรือขัดขวางได้จากรัฐ ทำให้ในการตรากฎหมาย การใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายของรัฐ จึงควรถือเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนให้มีสถานะที่เท่าเทียมกับสิทธิและเสรีภาพในด้านอื่น ๆ ด้วย แต่เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แนวคิดสิทธิชุมชนยังไม่ถูกยอมรับให้มีสถานะที่เท่าเทียมกับสิทธิและเสรีภาพในด้านอื่น ๆ ในรัฐ ประกอบกับแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐเพียงหน่วยเดียว ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้จึงไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่อย่างเคร่งครัดในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชนให้เท่าเทียมกับการทำหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในฐานะที่เป็นสมบัติของรัฐ แม้กฎหมายจะมีได้มีบทบัญญัติใดที่ปิดกั้นการใช้สิทธิของชุมชนอย่างสิ้นเชิง แต่ก็ยังไม่เอื้ออำนาจให้การใช้สิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนมีได้อย่างเพียงพอและยั่งยืน ซึ่งอาจทำให้สถานการณ์ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนอาจกลับมามีความรุนแรงได้อีกครั้ง

และเนื่องจากมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองโดยชัดแจ้ง ย่อมได้รับความคุ้มครองจากองค์กรของรัฐ โดยในกรณีนี้สิทธิชุมชนซึ่งได้ถูกรับรองไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และยังถูกรับรองไว้ในคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองอีกหลายคดีว่าสิทธิชุมชนที่รับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มีผลบังคับใช้โดยทันที จึงถือได้ว่าสิทธิชุมชนต้องได้รับความคุ้มครองทั้งในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ด้วยโดยทันทีเช่นกัน

ดังนั้น แม้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ จะมีได้เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของชุมชนอย่างเพียงพอและยั่งยืนและทำให้รัฐมีทัศนคติที่ไม่ถือเป็น “หน้าที่ตามกฎหมาย” ที่ต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนอย่างเคร่งครัดและเท่าเทียมกับหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในฐานะสมบัติของรัฐ แต่หากพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องถือเป็นหน้าที่โดยทันทีนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนทั้งในการใช้และการตีความกฎหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐก็มีอาจปฏิเสธหน้าที่ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนได้ เพราะหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ

ปัญหาขอบเขตของสิทธิชุมชน ในหลักกฎหมายทั่วไปนั้น “สิทธิ” คือความชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยันกับผู้อื่น เพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงได้ของบุคคลนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สิทธิคือประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับ ดังนั้น ในทางกลับกัน การดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ที่นอกเหนือจากที่ตนควรได้รับตามกฎหมาย ในกรณีนี้กฎหมายก็จะไม่รับรองและคุ้มครองให้ ดังนั้น สิ่งที่ “กฎหมายรับรองและคุ้มครอง” จึงเป็น “ขอบเขตของการใช้สิทธิ”

แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของสิทธิชุมชนเอาไว้ว่า มีลักษณะหรือขอบเขตของสิทธิชุมชนอย่างไร จึงมีปัญหามาว่าสิทธิชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้มีขอบเขตอย่างไร โดยจากการศึกษาพบว่า ในเรื่องนี้มีแนวคิดที่เป็นหลักการอยู่ 2 อย่าง กล่าวคือ แนวคิดการเปรียบเทียบระหว่างสิทธิดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมกับสิทธิมีส่วนร่วมของบุคคลทั่วไป และแนวคิดสิทธิเชิงซ้อน (Complexity of Rights)

โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบทั้ง 2 แนวคิด จะเห็นว่ามีความคล้ายคลึงกัน และอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดคิดสิทธิเชิงซ้อนคือการตอบคำถามแนวคิดแรกที่ต้องเลือกระหว่างสิทธิดั้งเดิมของชุมชนกับสิทธิของบุคคลทั่วไป เพราะหลักการจัดการในการควบคุมและกำหนดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมภายใต้แนวคิดสิทธิเชิงซ้อนนั้น ไม่ได้ละเลยประโยชน์สาธารณะที่บุคคลทั่วไปควรได้รับและยังให้รัฐเป็นผู้ดูแลประโยชน์สาธารณะให้ตกแก่บุคคลทั่วไปโดยทั่วถึงอย่างที่เคยเป็นมาอีกด้วย เพียงแต่ตอกย้ำให้รัฐต้องตระหนักว่า



ในพื้นที่เดียวกันนั้นยังมีชุมชนที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอยู่ด้วย และที่สำคัญทรัพยากรธรรมชาตินี้มีคุณค่าในฐานะที่เป็นรากฐานในการดำรงชีพของชุมชน หรือหากกล่าวให้ชัดก็คือมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตอยู่ในฐานะมนุษย์ของชาวบ้านคนหนึ่งชุมชนด้วยกัน

การศึกษาวิเคราะห์เรื่องราวร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้ผ่านการพิจารณาตรวจสอบและจัดทำรายงานผลตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว จำนวน 29 เรื่อง ระหว่างปี พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2551 พบว่า เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่สัมพันธ์กับนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาล เช่น ช่วงต้นทศวรรษ 2540 มีกระแสการอนุรักษ์ป่าและโครงการปลูกป่าฟื้นฟูต้นน้ำลำธารอย่างกว้างขวาง รัฐมีนโยบายเข้มงวดกับการใช้ที่ดิน ทำกินที่ไม่มีเอกสารสิทธิของชุมชนบนพื้นที่สูงที่ถูกประกาศเป็นเขตป่า พยายามจำกัดรอบหมื่นเวียนทำไร่ข้าวของกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ให้เกิน 3 ปี จำกัดการเข้าถึงและใช้ที่ดินทรัพยากรป่าไม้ในเขตป่า เช่น การเลี้ยงสัตว์ การเก็บหาของป่า กันพื้นที่ชุมชนไว้ไม่ให้ขยายพื้นที่ทำกิน และนำพื้นที่ที่เหลือมาทำโครงการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น ปลูกป่าขนาดใหญ่ที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐกิจเอกชน รวมทั้งการจัดทำโครงการพัฒนาการเกษตร โครงการส่งเสริมการปลูกยางพารา 1 ล้านไร่ โดยมีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนส่งเสริมด้วย จึงทำให้การแย่งชิงที่ดินของราษฎรและชุมชนเป็นไปอย่างรุนแรง ที่ดินราษฎรและที่ชุมชนซึ่งส่วนไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดิน มีแต่ใบเสียภาษีที่ดิน (ภ.บ.ท 6) หรือเอกสารรับรองการครอบครองทำประโยชน์ที่ดินชั่วคราวที่ได้รับจัดสรร เช่น หมู่บ้านป่าไม้ ส.ท.ก. นิคมฯ หรือที่ดิน ส.ป.ก. ที่ดินเหล่านี้ถูกกว้านซื้อด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยเกษตรกรไม่มีทางที่จะปกป้องที่ดินไว้ได้ สุดท้ายก็มักจะถูกบีบให้ต้องขายที่ดินในราคาถูกและเช่าที่ดินที่เคยเป็นของตนเองทำกิน รวมทั้งการถูกนายทุนนำที่ดินไปออกเอกสารสิทธิเป็นของตนเองจึงทำให้ราษฎรจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน ดังรายละเอียดในตาราง

ตารางที่ 2 ข้อมูลร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ที่มีรายงานผลการตรวจสอบฯ ระหว่างปี พ.ศ. 2546 - พ.ศ.2551

| ลำดับ | ปี   | เรื่อง                                                                                                 |
|-------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | 2546 | ชาวม้ง ตำบลปากกลาง อำเภอปัว จังหวัดน่าน ถูกขับไล่และรื้อถอนต้นลิ้นจี่ที่ กอ.รมน. นำพันธุ์ไปให้ปลูก     |
| 2     | 2546 | คัดค้านการอนุญาตให้เอกชนเช่าที่ป่าทำสวนป่า จังหวัดบุรีรัมย์ ทับซ้อนพื้นที่ประชาชน 26 หมู่บ้าน          |
| 3     | 2547 | ชุมชนกะเหรี่ยงบ้านป่าผาก จังหวัดสุพรรณบุรี ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ ทับไร่มุขเวียน                |
| 4     | 2547 | การประกาศเขตป่าคุ้มครองและแนวเขตไม่ชัดเจน ทับที่ทำกินของราษฎร อำเภอลองท่อม จังหวัดกระบี่               |
| 5     | 2547 | การปลูกสร้างสวนป่าคอนสารของ อ.อ.ป. ทับที่ทำกินราษฎร ตำบลทุ่งพระ อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ             |
| 6     | 2548 | ชาวกะเหรี่ยงบ้านห้วยหินดำ จังหวัดสุพรรณบุรี ถูกจับขณะถางป่าทำไร่มุขเวียน ในเขตอุทยานฯ พุเตย            |
| 7     | 2548 | โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนช่องจอม จังหวัดสุรินทร์ ขาดการศึกษาอีไอเอ และการรับฟังชาวบ้าน           |
| 8     | 2548 | การประกาศขยายเขตอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทับซ้อนที่ดินประชาชน                |
| 9     | 2548 | การจัดตั้งโครงการสถานีพัฒนาการเกษตรที่สูงฯ ห้วยเมื่องงาม ทับที่ชาวบ้าน ตัดต้นลิ้นจี่ไม่จ่ายชดเชย       |
| 10    | 2548 | อ.อ.ป. ทำสวนป่าอำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร ถางป่าธรรมชาติและปลูกสวนยาง ทับที่ทำกินของราษฎร               |
| 11    | 2548 | กองกำลังผาเมืองและ อ.บ.ต.เมืองนะ เชียงดาว สร้างฝายปลูกต้นไม้ในไร่นา ของชาวไทยภูเขา                     |
| 12    | 2548 | โครงการฟื้นฟูพื้นที่ภัยได้ผู้เฒ่าปลูกป่าทับที่ดินทำกิน และจับกุมชาวบ้านขณะตัดหญ้า                      |
| 13    | 2548 | ราษฎรที่ยื่นยอมอพยพจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง ไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินแต่ถูกจับกุม ขู่หาทำลายป่า |
| 14    | 2548 | การประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง เพชรบูรณ์ทับเขตของชุมชน ที่อาศัยทำกิน ของราษฎร                  |

| ลำดับ | ปี   | เรื่อง                                                                                              |
|-------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15    | 2548 | ป่าไม้ร่วมกับ ตชด.จับกุมชาวบ้านที่มี ส.ค.1 หมู่ที่ 1 ตำบลน้ำหนาวซึ่งเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติทั้งอำเภอ |
| 16    | 2548 | เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกปฏิบัติจับกุมเรื่องที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติน้ำหนาว                          |
| 17    | 2548 | นโยบายห้ามตัดโค่นยางพาราหมดอายุในเขตป่า จังหวัดพังงา ตรัง พัทลุง กระบี่                             |
| 18    | 2549 | ออป. ปลุกสวนป่ารุกกล้าที่ดินของราษฎรในนิคมสหกรณ์ อำเภอลองท่อม จังหวัดกระบี่                         |
| 19    | 2549 | ประกาศเขตอุทยานฯ ดอยสุเทพฯ ทับที่ชุมชนแม่เหียะ ออกเอกสารสิทธิและสร้างสาธารณูปโภคไม่ได้              |
| 20    | 2549 | นางหน่อดา ชาวกระเหรี่ยงแม่ฮ่องสอนทำไร่หมุนเวียนมากกว่า 40 ปี ถูกจับจำคุกในข้อหาบุกรุกถางป่า         |
| 21    | 2549 | ชาวบ้านอพยพหนีสงครามแล้วกลับไปทำกินที่เดิมถูกจับกุมข้อหาทำลายป่าสงวนฯ เขาพระวิหาร                   |
| 22    | 2549 | เจ้าหน้าที่อุทยานศรีลานนาและทหารจับกุมและสั่งอพยพราษฎรเผ่าลีซูและอาข่าบ้านห้วยโก๋น                  |
| 23    | 2549 | การออกเอกสารสิทธิในป่าพรุและการใช้พื้นที่สาธารณะ ตำบลแม่รำพึง เพื่อสร้างโรงงานถลุงเหล็ก             |
| 24    | 2549 | กรณีไม่โอนขายที่ดินสัมปทานเหมืองแร่คืนให้แก่ราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรี                                  |
| 25    | 2550 | การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างทับที่ดิน ยึดถือครอบครองที่ดินของราษฎรโดยมิชอบ                |
| 26    | 2550 | การประกาศห้ามชาวบ้านทำกินในพื้นที่ป่าชายเลตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2543             |
| 27    | 2550 | ราษฎรบ้านคลองทรายฯ จังหวัดกระบี่ ถูกเจ้าหน้าที่อุทยานฯ หาดนพรัตน์ฯ จับกุมคุกคามทำลายอาสิน           |
| 28    | 2550 | โครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติฯ ทับที่ทำกินของราษฎร                                                  |
| 29    | 2551 | โครงการพัฒนาบึงบอระเพ็ด ขุดลอกและถมที่ดินรอบบึงบอระเพ็ด ทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน             |

ตารางที่ 3 ลักษณะเรื่องร้องเรียนและประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินป่าไม้

| ลำดับ | เรื่องร้องเรียน                                                  | ประเด็นละเมิด |   |   |   |   |   |   |
|-------|------------------------------------------------------------------|---------------|---|---|---|---|---|---|
|       |                                                                  | 1             | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1     | การขับไล่และรื้อถอนต้นลิ้นจี่ชาวม้ง ตำบลปากกลาง                  |               | / | / | / | / | / |   |
| 2     | การอนุญาตให้เอกชนเช่าที่ป่าทำสวนป่า จังหวัดบุรีรัมย์             |               |   | / |   |   |   | / |
| 3     | โครงการของรัฐ ทับไร่มนเวียนกระเหรี่ยงป่าผาก                      |               |   | / |   | / |   |   |
| 4     | ประกาศเขตป่าคุ้มครอง ทับที่ราษฎร อำเภอลองท่อม จังหวัดกระบี่      |               |   |   | / |   |   |   |
| 5     | อ.อ.ป. ปลุกสวนป่าทับที่ทำกินราษฎร ตำบลทุ่งพระ จังหวัดชัยภูมิ     |               |   |   | / |   |   |   |
| 6     | กระเหรี่ยงห้วยหินดำ ถูกจับคดีถางป่าทำไร่หมุนเวียน                |               |   | / |   | / |   |   |
| 7     | โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนช่องจอม จังหวัดสุรินทร์           | /             | / |   | / |   |   |   |
| 8     | ขยายเขตอุทยานฯ เขาสามร้อยยอด ทับซ้อนที่ดินชุมชน                  | /             |   |   |   |   | / |   |
| 9     | โครงการสถานีพัฒนาการเกษตรที่สูงฯ ทับที่ดินและตัดต้นลิ้นจี่       |               |   | / |   | / |   |   |
| 10    | สวนป่า อ.อ.ป. ชุมพร ถางป่าธรรมชาติปลูกยางทับที่ราษฎร             |               |   |   |   | / |   |   |
| 11    | กองกำลังผาเมืองและ อ.บ.ต.สร้างฝายปลูกต้นไม้ทับที่นาชาวเขา        |               |   |   |   | / |   |   |
| 12    | โครงการฟื้นฟูพื้นที่ภัยไถ่ผืนเกษตรปลูกป่าทับที่ทำกิน จับาชาวบ้าน |               |   |   |   | / |   |   |
| 13    | ราษฎรอพยพจากเขตรักษาพันธุ์ฯ ไม่ได้รับจัดสรรที่ดินแต่ถูกจับ       |               | / |   |   |   |   | / |
| 14    | เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดงทับเขตของชุมชน ที่ทำกินราษฎร        |               | / |   |   |   |   |   |
| 15    | ป่าไม้ร่วมกับ ตชด. เลือกรับชาวบ้านตำบลน้ำหนาวในเขตป่าสงวน        |               |   |   |   |   |   | / |
| 16    | เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกจับกุมเรื่องที่ดินในเขตป่าสงวนน้ำหนาว      |               |   |   |   |   |   | / |
| 17    | ห้ามโค่นยางพาราหมดยืนในเขตป่า จังหวัดพังงา ตรัง และพัทลุง        |               |   |   | / |   |   |   |
| 18    | อ.อ.ป. ปลุกสวนป่ารุกป่าที่ดินของราษฎรนิคมสหกรณ์คลองท่อม          |               |   |   |   | / |   |   |
| 19    | เอกชนไม่โอนขายที่ดินสัมปทานเหมืองแร่คืนให้ราษฎรตามมติ ครม.       |               |   |   |   |   |   | / |
| 20    | อุทยานฯ ดอยสุเทพฯ ทับที่ สร้างสาธารณูปโภคไม่ได้                  |               |   |   |   |   | / |   |
| 21    | นางหน่อตา กระเหรี่ยงทำไร่หมุนเวียน ถูกจับคดีถางป่า               | /             | / | / |   | / |   |   |
| 22    | ชาวบ้านอพยพหนีภัยสงครามกลับไปทำกินที่เดิมถูกจับทำลายป่า          |               |   | / |   | / |   |   |
| 23    | เจ้าหน้าที่อุทยานและทหารจับและอพยพราษฎรเผ่าลีซูละและอาข่า        |               |   | / |   |   |   |   |
| 24    | ออกเอกสารสิทธิป่าพรุและการใช้พื้นที่สาธารณะของเอกชน              |               |   |   |   |   |   | / |

| ลำดับ | เรื่องร้องเรียน                                                                   | ประเด็นละเมิด |   |   |   |   |   |   |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------|---|---|---|---|---|---|
|       |                                                                                   | 1             | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 25    | อุทยานฯ หมู่เกาะช้างทับที่ดินราษฎร                                                |               |   | / |   |   | / |   |
| 26    | ห้ามชาวบ้านทำกินในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติ ครม.<br>เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2543 |               |   |   | / |   | / |   |
| 27    | อุทยานฯ หาดนพรัตน์ฯ จับกุมราษฎรบ้านคลองทราย ทำลายอาสิน                            |               |   | / |   |   |   |   |
| 28    | โครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติฯ ทับที่ทำกินราษฎร                                   |               |   |   |   | / |   |   |
| 29    | โครงการพัฒนาบึงบอระเพ็ดโดยขุดลอกถมที่กระทบชาวบ้าน                                 |               |   | / |   |   |   |   |

- หมายเหตุ :
1. ไม่เพิกถอนเขตป่าออกทับที่ดินราษฎรซึ่งพิสูจน์แล้วว่ามิสิทธิ
  2. การจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดีและสั่งให้ออกจากพื้นที่
  3. การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สิน
  4. จำกัดการทำประโยชน์ที่ดิน
  5. การทำโครงการและกิจกรรมทับที่ดินราษฎร
  6. การจำกัดการพัฒนา
  7. การเลือกปฏิบัติกับราษฎรยากจน

กล่าวโดยสรุป ประเด็นความเดือดร้อนของผู้ร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิ ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. การประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินของราษฎรและชุมชน
2. ไม่เพิกถอนเขตป่าซึ่งออกทับที่ดินราษฎรที่มีสิทธิ ทำให้ราษฎรออกเอกสารสิทธิไม่ได้
3. การจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดีและสั่งให้ออกจากพื้นที่ ราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินเป็นชุมชนในที่ดินพิพาทในเขตป่า เสียภาษีที่ดิน มีและไม่มีเอกสารราชการรับรองสิทธิ
4. ใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ข่มขู่คุกคามการจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดี
5. การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สิน เช่น เผาทำลายบ้านเรือนยั้งฉางและทรัพย์สินของราษฎร
6. การจำกัดการทำประโยชน์ที่ดิน โดยจำกัดการทำมาหากิน เช่น ห้ามโค่นยางหมดอายุเพื่อปลูกใหม่ ตัดฟันทำลายยางพาราที่ปลูกใหม่ รวมทั้งการกำหนดไร่หมุนเวียนไม่ให้เกิน 3 ปี
7. การทำโครงการทับที่ทำกิน โดยนำโครงการต่าง ๆ ของรัฐเข้ามาดำเนินการในที่ดินที่ราษฎรและชุมชนอยู่อาศัยใช้ประโยชน์ทำกิน เช่น โครงการปลูกป่า โครงการ คจก.
8. การอนุญาตให้รัฐหรือเอกชนใช้ที่ป่าที่มีกรณีพิพาทกับราษฎรโดยที่ยังไม่มีข้อยุติ



9. การจำกัดการพัฒนา ไม่อนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ ไฟฟ้า ประปา หรือนำเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นกับการทำมาหากิน เช่น รถไถนา เข้าไปในพื้นที่ ตลอดจนการไม่ยอมรับให้เสียภาษีบำรุงท้องที่ หรือไม่ออกทะเบียนบ้านให้

10. การเลือกปฏิบัติกับราษฎรที่ยากจน เช่น ประกาศป่าสงวนครอบคลุมชนทั้งอำเภอ แต่เลือกจับชาวบ้านบางคน

การประกาศเขตป่าทับที่อยู่อาศัยทำกินของราษฎรและชุมชนแล้วไม่เพิกถอนเขตป่า ทำให้ราษฎรออกเอกสารสิทธิไม่ได้ เช่น กรณีอุทยานฯ ได้รั่มเย็น กรณีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดงจังหวัดเพชรบูรณ์ ชุมชนเกาะช้างจังหวัดตราดประกาศเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่รับฟังความเห็นและเสียงคัดค้านของชาวบ้านที่อยู่มาก่อน หรือที่ตำบลห้วยห้วยจังหวัดเพชรบูรณ์ มีการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ทำกินเพื่อนำไปทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่โดยชาวบ้านไม่ได้รับรู้แผนการดำเนินงานของโครงการมาก่อน

ในประเด็นการจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดีและสั่งให้ราษฎรออกจากเขตป่า ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในเขตป่า มักอยู่อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนเล็กบ้างใหญ่บ้าง แต่ส่วนใหญ่อยู่มานานก่อนการประกาศเขตป่า และมีการเสียภาษีที่ดินให้กับหน่วยงานท้องถิ่น และก็มีทั้งมีและไม่มีเอกสารราชการรับรองสิทธิการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ตัวอย่างเช่น ชุมชนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยผาผิงจังหวัดชัยภูมิ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอุทยานเสด็จในกรมหลวงชุมพร

การกระทำการรุนแรงต่อราษฎร เช่น ช่มชู้ คุกคาม เผาทำลายบ้านเรือนยั้งฉาง และทรัพย์สินของราษฎร มักเกิดจากความขัดแย้งในเชิงความคิดความเชื่อ เช่น กรณีชุมชนกะเหรี่ยงในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานที่ถูกไล่รื้อเผาบ้านและยั้งฉางที่อยู่ในพื้นที่ไร่มุมนเวียนเพราะเจ้าหน้าที่ไม่ยอมรับระบบไร่หมุนเวียน และเห็นว่าการถางไร่ชาวกะเหรี่ยงเพื่อทำไร่ข้าวและการล่าสัตว์เล็กเป็นอาหารยังชีพเป็นการทำลายป่าและสัตว์ป่า แต่ด้วยความที่กะเหรี่ยงอยู่กันเป็นชุมชนมานานนับร้อยปีจึงไม่อาจหักล้างอ้างสิทธิของรัฐเหนือสิทธิของชุมชนกะเหรี่ยงได้จึงมักกระทำด้วยวิธีการอื่นที่รุนแรงดังที่ได้เผาบ้านและยั้งฉาง รวมทั้งการทำลายทรัพย์สินและเครื่องมือการทำมาหากินเพื่อบีบให้ชาวบ้านอยู่ไม่ได้และต้องอพยพออกไปจากพื้นที่เองในที่สุด

### **กรณีขับไล่กะเหรี่ยงออกจากบริเวณอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี**

**คำร้องที่ 416/2554 วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2554**

ชุมชนชาวกะเหรี่ยงพื้นเมืองอาศัยอยู่ในเขตป่าแก่งกระจานมานานก่อนถูกประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ ชาวกะเหรี่ยงได้รับเหรียญขาวเขา ในปี พ.ศ. 2512 - 2513 มีทะเบียนราษฎรขาวเขา (ทร.ชช.) ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2531 ถูกเจ้าหน้าที่ขับไล่ ผลักดัน และจับกุมชาวกะเหรี่ยงเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2539 บังคับให้ชาวกะเหรี่ยงออกจากบ้านบางกลอยบน และบ้านพระกำ (ใจแผ่นดิน) จำนวน 57 ครอบครัว 391 คน มาอยู่ที่บ้านบางกลอยล่าง หมู่ที่ 1 และบ้านโป่งลึก หมู่ที่ 2 ตำบลห้วยแม่เพรียง อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ครั้งที่ 2 วันที่ 25 - 28 เมษายน พ.ศ. 2553 ผลักดันและขับไล่ชาวกะเหรี่ยงที่บริเวณใจแผ่นดิน - พระกำและบางกลอยบน อีก 12 จุด ครั้งที่ 3 วันที่ 12 - 13 มิถุนายน พ.ศ. 2553 และวันที่ 19 - 23 สิงหาคม พ.ศ. 2553 ดำเนินการเผาบ้านยั้งข้าว และสิ่งปลูกสร้างของชาวกะเหรี่ยง ครั้งที่ 4 วันที่ 5 - 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เผาและทำลายบ้าน ยั้งข้าว



ชาวกะเหรี่ยง จำนวน 98 หลัง ยึดทรัพย์สินชาวกะเหรี่ยง อาทิ เคียว ขวานเงิน สร้อยลูกปัด กำไลข้อมือ บริเวณพระกำ (ใจแผ่นดิน) และบางกลอยบน ครั้งที่ 5 วันที่ 23 - 26 มิถุนายน พ.ศ. 2554 เผาและทำลายบ้าน ยุงข้าวชาวกะเหรี่ยง 21 หลัง ใน 14 จุด ยึดทรัพย์สิน อาทิ มีด แห เคียว เกลือ ดนตรีชาวกะเหรี่ยง (เตหน่า) ครั้งที่ 6 วันที่ 11 - 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ปฏิบัติการของทหารนำมาสู่เฮลิคอปเตอร์ตก จำนวน 1 ลำ ในวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 และอีก 2 ลำ ตกตามมา ทำให้สูญเสียเจ้าหน้าที่และนักข่าว รวม 17 คน ปัจจุบัน พฤษภาคม พ.ศ. 2556 ชาวบ้าน 20 ครอบครัว ประมาณ 100 คน ได้เดินเท้าเข้ามาอยู่กับญาติพี่น้องที่บ้านโป่งลึก และบางกลอยล่าง ตำบลห้วยแม่เพรียง อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี จึงร้องเรียนต่อ กสม. ว่าเจ้าหน้าที่อุทยานฯ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ทหารเข้าทำลาย เผาที่พัก และผลักดันชาวกะเหรี่ยงออกนอกพื้นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน

หรือกรณีหน่วยงานรัฐซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายป่าไม้ และขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าแต่มีชาวบ้านอาศัยทำกินอยู่ก่อนแล้วจึงฟ้องชาวบ้านขอหาบุกรุกป่า ดังกรณีจันทเขลม

**คำร้องที่ 666/2553 เรื่อง สิทธิในการจัดการที่ดิน กรณีกองทัพเรือขับไล่ราษฎรออกจากที่ดิน ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสอยดาว ผู้ร้องคือนายวิทย์ ลำเนา กับพวก ผู้ถูกร้อง ได้แก่ กองทัพเรือ**

ผู้ร้องกับพวกรวม 45 ครอบครัวอยู่อาศัยและทำกินอยู่หมู่ที่ 7 ซอย 9 บ้านคลองชัน ตำบลจันทเขลม อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรีซึ่งอยู่ใกล้ลำน้ำตกในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสอยดาวและเขตป่าสงวน จันทาแป๊ะ - เขาวังแจ่ง เป็นบางส่วน มาตั้งแต่ปี 2514 ซึ่งกองทัพเรือได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ใช้พื้นที่ใกล้เคียง เนื้อที่ 13,650 ไร่ เป็นสถานที่ซ้อมอาวุธของทหาร และได้สำรวจราษฎรที่อยู่ในพื้นที่มาก่อนทั้งหมด พบว่ามีราษฎรที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ จำนวน 181 ครอบครัว และตั้งแต่ปี 2530 ได้จัดสรรที่ทำกินให้กับราษฎรที่ได้ทำกินอยู่ในพื้นที่มาก่อน จำนวน 181 ครอบครัว ๆ ละ 15 ไร่ รวม 2,715 ไร่ ทางด้านทิศใต้ของสนามฝึก แต่กองทัพเรือมีปัญหาแผนที่แนบท้ายหนังสืออนุญาตไม่ตรงกับพื้นที่กองทัพเรือใช้จริงจึงขอปรับแผนที่ แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณาจากกรมป่าไม้ แต่มีชาวบ้านจำนวนหนึ่งซึ่งอ้างว่าอยู่มาตั้งแต่ปี 2512 ไม่ได้รับการจัดสรรที่ดิน ต่อมากองทัพเรือแจ้งความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ฝึกและซ้อมยิงปืน จึงให้ชาวบ้านออกชาวบ้านไม่ออกอ้างได้รับยกเว้นให้อยู่ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ซึ่งปัจจุบันกรมป่าไม้ได้ออกสำรวจ และกั้นแนวเขตตามมติคณะรัฐมนตรีฯ และแต่ละแปลงได้มีรหัสพิกัดบางส่วนแล้ว จึงฟ้องคดีกับชาวบ้านขอหาเข้ายึดถือครอบครองเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ปี 2549 เจ้าหน้าที่กองทัพเรือและเจ้าหน้าที่ป่าไม้ แจ้งความตำรวจ ให้ดำเนินคดีกับราษฎรที่บุกรุกที่ดินที่กองทัพเรือได้รับอนุญาต โดยเข้าไปทำการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างและปลูกไม้ยืนต้น รวมจำนวน 45 ครัวเรือน โดยได้ติดป้ายประกาศเป็นเขตทหารและออกหมายเรียกชาวบ้านกว่า 50 ราย

ชาวบ้านขอให้มีการสำรวจพื้นที่ตามแผนที่ และพบว่าพื้นที่ที่ทหารใช้อยู่ปัจจุบันได้รุกล้ำข้ามเขตที่ได้รับอนุญาตไปประมาณ 2,000 ไร่ โดยยังไม่รวมพื้นที่ที่ฟ้องคดีชาวบ้านบริเวณซอย 9 ตำบลจันทเขลม อีกจำนวน 714 ไร่ ทำให้เจ้าหน้าที่ทหารไม่สามารถเอาผิดและยึดพื้นที่ของชาวบ้านได้ทำให้ชาวบ้านในบริเวณดังกล่าวพ้นจากข้อกล่าวหา ต่อมาเจ้าหน้าที่กองทัพเรือฟ้องชาวบ้านเป็นครั้งที่ 2 ข้อหาถือถือ ครอบครอง ก่อสร้าง

แผ้วถาง ทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งชาติเกินเนื้อที่ 25 ไร่ โดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งที่บริเวณติดกันที่หมู่ 10 แก่งหางแมว อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเช่นกัน ได้มีการบุกเบิกที่ดินใหม่รวมจำนวนกว่า 400 ไร่ เริ่มมีการปลูกยางเมื่อปี 2551 ไร่ ไร่ ไช้รณโก ไช้รณโคร เข้าบุกเบิกพื้นที่อย่างเปิดเผย แต่กลับไม่อยู่ในข่ายบุกรุก ปัจจุบันมีชาวบ้านที่ยอมย้ายออกไปเองจำนวน 13 ราย ที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วปัจจุบันอยู่ในระหว่างบังคับคดี 17 ราย รอศาลมีคำพิพากษา 15 ราย ชาวบ้านต้องการให้ได้อยู่อาศัยทำกินในที่เดิม และ อบต.ก็เคยมีมติไม่ให้กองทัพเรือขยายเขตพื้นที่

หรือกรณีการจับกุมชาวบ้านเข้ามาใช้ประโยชน์ในป่า โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการประกาศเขตป่าแทบทั้งจังหวัดเช่นในจังหวัดน่านและจังหวัดแม่ฮ่องสอน กรณีการร้องเรียนของนางหน่อดา ถูกจับดำเนินคดีและถูกจำคุกข้อหาถางป่าทำไร่หมุนเวียนที่ ตำบลแม่ลาน้อย ป่าแม่ยวมฝั่งซ้าย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ก็เป็นตัวอย่งของการเลือกปฏิบัติและกระทำการรุนแรงต่อราษฎรที่ใช้ที่ดินทำไร่ข้าวตามประเพณีวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ทำกันมาแต่รุ่นปู่ย่าตายาย นอกจากนี้ ยังมีการทำลายทรัพย์สินเช่นสวนผลไม้ สวนยาง การกลบสระหนองน้ำ เช่นที่ตำบลลานางรอง ตำบลโนนดินแดง และตำบลส้มป่อย

การห้ามทำประโยชน์ในที่ดินที่เป็นการจำกัดการทำมาหากิน มีลักษณะการกระทำที่ดูเหมือนไม่รุนแรงแต่ความเป็นจริงเป็นการห้ามหรือไม่ให้ชาวบ้านซึ่งเป็นเกษตรกรได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่เป็นข้อพิพาท เช่น ห้ามโค่นยางพาราอายุมากให้น้ำยางน้อยไม่คุ้มค่าเพื่อปลูกใหม่ หรือตัดฟันทำลายยางพาราที่ชาวบ้านปลูกไว้แล้ว เช่น ในกรณีชุมชนเทือกเขาบรรทัดจังหวัดตรัง

การนำโครงการของรัฐเข้ามาดำเนินการในที่ดินที่ราษฎรและชุมชนอยู่อาศัยใช้ประโยชน์ทำกิน กรณีนี้เกิดทั้งในบริเวณที่ดินที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ส่วนบุคคลและที่ดินที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น กรณีสวนป่าคอนสาร สวนป่าโคกยาว สวนป่าขุนทาน สวนป่าห้วยจันทร์ ซึ่งนำที่ดินทำกินและป่าใช้สอยของชุมชนมาทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือกรณีโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ โครงการสถานีวิจัยพัฒนาเกษตร ที่นำที่ดินของชุมชนมาทำโครงการโดยไม่ได้คำนึงถึงการใช้ที่ดินของชุมชนที่มีอยู่เดิม ช่วงที่มีกระแสสิ่งแวดล้อมและประเด็นโลกร้อนจะมีโครงการปลูกป่าเกิดขึ้นมากมาย ซึ่งละเมิดสิทธิของชุมชน

การจำกัดการพัฒนา หน่วยงานของรัฐที่ดูแลพื้นที่ป่าไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ ไฟฟ้า ประปา หรือนำเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นกับการทำมาหากินเข้าไปในพื้นที่ เช่น ห้ามนำรถไถนาเข้าไปในพื้นที่

การห้ามสนับสนุนการสงเคราะห์สวนยาง กรณีบ้านควนใต้ตำบลห้วยน้ำขาวจังหวัดกระบี่ รัฐได้ประกาศพื้นที่ซึ่งชาวบ้านอาศัยอยู่มานานนับร้อยปีเป็นพื้นที่ป่าโดยห้ามอยู่อาศัยและยังห้ามตัดโค่นไม้ยางพาราที่หมดอายุเพื่อขอเงินสงเคราะห์ปลูกทดแทนในแปลงที่ติดอยู่ในเขตพื้นที่ป่า

### **กรณีสิทธิในที่ดินและทรัพย์สิน กรณีนโยบายห้ามตัดโค่นยางพาราหมดอายุในเขตป่า**

คำร้อง 5 ชุด จากชาวสวนยางพาราในเขตจังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา และจังหวัดพัทลุง ครอบครองทำประโยชน์ ปลูกยางพารา ต่อเนื่องกว่า 10 ปี สามารถโค่นตัดยางแก่และขอปลูกทดแทนจากกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) โดยแสดงหลักฐานใบเสียภาษีบำรุงท้องที่และเอกสารรับรองพื้นที่



นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเป็นที่หวงห้ามของทางราชการอื่นจากกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ต่อมา เจ้าของสวนยางที่ สกย. สงเคราะห์ถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้จับกุมฐานบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ส่งผลให้ สกย. ยกเลิกการให้ทุนสงเคราะห์ กับเจ้าของสวนยางที่ไม่มีเอกสารสิทธิรวมประมาณ 1 ล้านไร่ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าอนุรักษ์

ชาวสวนยางจำนวนมากยืนยันให้รัฐบาลเร่งดำเนินการพิสูจน์สิทธิการทำกินก่อนการประกาศเขตป่า เร่งดำเนินการปรับแนวเขตแผนที่ รั้ววัดแนวเขตป่า โดยชาวสวนยางมีส่วนร่วมเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินทำกิน โดยชอบ ปี พ.ศ. 2545 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สำรวจข้อมูลสรุปพื้นที่สวนยางทั่วประเทศ 13.5 ล้านไร่ มีเอกสารสิทธิ 10.7 ล้านไร่ และอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ 2.8 ล้านไร่ พ.ศ. 2546 กระทรวงเกษตร และสหกรณ์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้องค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) เป็นผู้เข้าทำประโยชน์สวนยางในพื้นที่ป่าต่อจาก กรมป่าไม้ ปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการแปลงสวนยางเป็นทุน มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อไม่ยาง ของเกษตรกรที่อยู่ในเขตป่าสงวนเป็นทุน 2. เพื่อแปลงไม้ยางของเจ้าของสวนยางสงเคราะห์เป็นทุน และ 3. เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับไม้ยางและอุตสาหกรรมไม้ยาง ในขณะที่ชาวสวนยางต้องการให้โค่นยางเก่าได้ โดยไม่จำเป็นต้องขอกู้จากกองทุนสวนยาง

นโยบายการประกาศป่าสงวนแห่งชาติ - ป่าอนุรักษ์ และการยกเลิกการให้ทุนสงเคราะห์กับสวนยาง ติดเขตป่า ทำให้ชาวสวนยางจำนวนหนึ่งต้องสมัครเข้าโครงการแปลงสวนยางเป็นทุนเพื่อตนจะได้ทำประโยชน์ ภายใต้เงื่อนไขขององค์การสวนยาง ทำให้ชาวสวนยางเสียประโยชน์ในเรื่องพื้นที่ทำกิน - ได้รับการจัดสรร น้อยกว่าที่เคยครอบครองทำประโยชน์ เรื่องระยะเวลา และเรื่องการถูกหักราคาขายน้ำยาง ชาวสวนยาง เรียกร้องให้รัฐเร่งพิสูจน์สิทธิการทำกินในเขตป่าเพื่อเกษตรกรจะได้มีสิทธิทำกินในที่ดินโดยชอบ

กระบวนการละเมิดสิทธิ ส่วนใหญ่เริ่มจากการใช้อำนาจตามกฎหมายประกาศเขตป่าทับที่อยู่อาศัยทำกิน ของราษฎรและชุมชน การห้ามกระทำการใด ๆ ในเขตป่า รวมทั้ง ไม่ยอมอนุญาตให้หน่วยงานพัฒนาของรัฐเข้าไป สร้างสาธารณูปโภคและส่งเสริมการเกษตร เช่น การสงเคราะห์สวนยาง และมีการจับกุมลงโทษหากมีการฝ่าฝืน ตลอดจนการกดดันให้ออกจากพื้นที่โดยใช้ความรุนแรง ทำลายทรัพย์สิน ทำลายพืชผลอาสินของราษฎรให้เสียหาย จนอยู่ไม่ได้และต้องอพยพออกไป หรือหากไม่ยอมอพยพออกก็จะจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดีจนถูกพิพากษาจำคุก

### เหตุปัจจัยปัญหาการละเมิดสิทธิ

จากกรณีศึกษาพบว่าเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมีหลายประการ อาทิเช่น

- 1) นิยามป่าและการกำหนดพื้นที่ป่า
- 2) การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต
- 3) การห้ามใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า
- 4) ขอบเขตและการยอมรับสิทธิชุมชน
- 5) รัฐมีนโยบายแสวงหาผลประโยชน์ในด้านอื่น เช่นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว
- 6) นโยบายป่าไม้แห่งชาติ
- 7) นโยบายเพื่อความมั่นคง แนวชายแดนมักอพยพชาวบ้านออก สมัยต่อสู้กับ ผกค.

- 8) การประกาศป่าช้าซ้อน เป็นการเพิ่มเงื่อนไขความรุนแรงทางกฎหมายใช้บังคับราษฎร
- 9) ไม่ฟังคำคัดค้านของชาวบ้าน เกะลันตา ชาวบ้านคัดค้านการประกาศป่าสงวน หนังสือคัดค้านค้างอยู่ที่อำเภอไม่มีการดำเนินการต่อ
- 10) เจ้าหน้าที่มีทัศนคติที่ไม่ดีกับราษฎรในเขตป่า โดยเฉพาะการทำไร่นาของชนเผ่า
- 11) การดำเนินการแก้ปัญหาล่าช้า
- 12) การไม่สำรวจพื้นที่ก่อนการกำหนดเขตป่า ขาดการมีส่วนร่วมของราษฎร
- 13) เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจขยายแนวเขตป่าตามดุลพินิจ
- 14) เจ้าหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์จากชาวบ้านในเขตป่า

ข้อมูลจากการพิจารณาคำร้องเรียนการละเมิดสิทธิดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการตรวจสอบและคุ้มครองประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิด้านที่ดินและป่าต้องใช้เวลานานมาก และแม้กระทั่งเรื่องร้องเรียนที่มีรายงานการตรวจสอบออกไปแล้ว ก็ไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนว่าละเมิดปรับปรุงแก้ไขการกระทำได้ ไม่อาจช่วยปกป้องคุ้มครองการละเมิดสิทธิของราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนได้ทันท่วงที และประเด็นสำคัญคือ ความเดือดร้อนที่เกิดจากการกระทำที่มีลักษณะเดียวกันซ้ำซาก เช่น การประกาศเขตป่าของรัฐทับที่ราษฎรและชุมชน การกระทำด้วยความรุนแรง เช่น ช่มชู้ คุกคาม ข่มขู่ ไล่ รื้อถอนบ้านเรือน ทรัพย์สินและพืชผลอาสิน ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดีจนถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุก

ที่เป็นเช่นนี้เพราะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เก่าแก่ ไม่ทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมแต่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายป่าไม้ 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 รวมทั้งนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ เช่น มติ ครม. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 ตลอดจนนโยบายจากฝ่ายการเมืองและการบริหารจัดการของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมประเพณีและวิถีความเป็นอยู่ของราษฎรในท้องถิ่น เช่น โครงการปลูกป่าขนาดใหญ่ซึ่งมักจะถางพืชพรรณที่มีอยู่เดิมตามธรรมชาติออกก่อน การจำกัดรอบหมื่นเวียน การทำไร่ของชนเผ่ากะเหรี่ยง การไม่ยอมรับการจัดการป่าใช้สอยตามจารีตประเพณีของชุมชน แต่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและมติของอำนาจฝ่ายบริหาร เช่น มติ ครม. เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรที่ร้องเรียนต่อรัฐบาลในวาระและโอกาสต่าง ๆ ซึ่งจะได้อธิบายในลำดับต่อไป

#### 4.5 วิเคราะห์การละเมิดสิทธิในที่ดินป่าไม้

หลักคิดของการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ที่นำไปสู่แนวทางปฏิบัติคือนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ยังใช้อยู่ในปัจจุบัน นโยบายนี้นั้นเกิดขึ้นจากข้อเสนอแนะให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ” ซึ่งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้มีมติเห็นชอบให้มีคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2527 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2528 รวมทั้ง ยังมีนโยบายด้านป่าไม้ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกือบทุกฉบับ

จากการประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติเมื่อปี 2528 ทำให้กรมป่าไม้ได้เร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทั้งอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าต้นน้ำชั้น 1 เอ แต่อีกด้านหนึ่งนั้น รัฐได้สนับสนุนภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินการส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์ และการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ป่า โดยที่ไม่มีมาตรการในการอนุรักษ์รองรับ

ตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างนโยบายป่าไม้และแนวทางปฏิบัติของรัฐ และปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐในด้านป่าไม้ที่ละเมิดสิทธิของชุมชนนั้นคือ กรณีเมื่อปี 2535 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีจำนวน 147 ล้านไร่ ประกอบด้วยป่าอนุรักษ์ 88 ล้านไร่ ป่าเศรษฐกิจ 52 ล้านไร่ และพื้นที่เกษตรกรรม 7 ล้านไร่ แต่จากการสำรวจโดยภาพถ่ายในปี 2536 พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าจริงเพียง 83 ล้านไร่ ซึ่งหมายความว่า มีการประกาศป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด รวมถึงป่าอนุรักษ์เกินกว่าสภาพป่าที่มีอยู่จริงถึง 64 ล้านไร่ โดยพื้นที่ที่มีการประกาศเกินไบนั้น ล้วนเป็นพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชาวบ้าน และหลายพื้นที่นั้นสถานการณ์ได้ลุกลามกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวบ้าน อันนำมาสู่การเกิดความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นตามมา

แม้จะเป็นความพยายามของกรมป่าไม้ ในการผลักดันนโยบายป่าไม้เป็นนโยบายของชาติ แต่การยึดติดในเชิงเทคนิคและวิชาการมากเกินไป โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับตัวเลขการเพิ่มพื้นที่ป่าโดยไม่สนใจสาเหตุแท้จริงของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ อาทิ การให้สัมปทานทำไม้อย่างกว้างขวาง การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ การส่งเสริมการทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ และการผูกขาดการบริหารจัดการทรัพยากรโดยชุมชนไม่มีส่วนร่วมรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชาติตามนโยบายที่เป็นอยู่เช่นนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งกับพื้นที่ป่าไม้และประชาชนและชุมชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพิงป่าในการดำรงชีวิตจึงมีความจำเป็นต้องทบทวนนโยบายป่าไม้ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบัน

เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนและชุมชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 3 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 65 และ 66 และหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 84 ล้วนเป็นแนวนโยบายด้านป่าไม้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และเป็นส่วนส่งเสริมและสนับสนุนในการพัฒนานโยบายป่าไม้ให้เป็นนโยบายสาธารณะได้ หากแต่ในความเป็นจริง

เป็นจริงนั้น แม้จะมีการรับรองสิทธิชุมชนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับปีพุทธศักราช 2540 จนมาถึงฉบับปี พุทธศักราช 2550 ก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติส่วนใหญ่ไม่ได้รับรองสิทธิชุมชนเอาไว้อย่างแจ่มชัดและมีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของชุมชนนั้น ต่างถูกกำหนดขึ้นมาอยู่ก่อนแล้ว โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 อันเป็นบทกฎหมายหลักที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ประกอบกับทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกพัฒนามาจากแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบแยกส่วน ดังนั้น แม้จะได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจนถึง ฉบับปี พุทธศักราช 2550 แล้วก็ตาม ประกอบกับแม้ในบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้นจะมีบางมาตราที่เปิดช่องให้ชุมชนยังสามารถจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติได้ แต่การใช้และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็ยังเป็นไปอย่างแยกส่วนและไม่ยอมรับสิทธิชุมชน โดยเห็นได้จากการที่เจ้าหน้าที่รัฐยังคงบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของชุมชน

ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้และการบังคับใช้กฎหมายพบว่า เกิดจากเหตุปัจจัยหลายประการ

### 1) เหตุปัจจัยทางด้านแนวคิด

มีแนวคิดหลายประการที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการที่ดินและป่าที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม เช่น แนวคิดแยกคนออกจากป่า เป็นแนวคิดพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐใช้ในการกำหนดกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ การกำหนดเขตป่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และการกำหนดมาตรการดำเนินการป้องกันรักษาและจัดการป่า ทำให้ราษฎรที่อาศัยกันอยู่เป็นชุมชนในเขตป่ากลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายโดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิที่เหมาะสม และราษฎรเหล่านั้นจึงไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลปกป้องคุ้มครองและใช้ประโยชน์ป่าอย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ประเด็นนี้ เจริญ คัมภีรภาพ (2546) ได้ให้ความเห็นไว้ว่าแนวคิดกระแสหลักของกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ที่ออกมาในระยะหลังนี้ มีลักษณะแยกส่วนชุมชนออกจากที่ดินและป่าไม้ ด้วยกระแสความคิดหลัก คือ

1. ราษฎรคือผู้บุกรุกป่า และเป็นตัวการสำคัญในการทำลายป่าไม้
2. การจะรักษาป่าไม้ได้ก็ด้วยการนำคนเข้าไปทำประโยชน์ในป่าสงวนออกมาโดยมาตรการต่าง ๆ

ทั้งทางกฎหมายและทางปกครอง

3. ปฏิเสธบทบาทของราษฎรในการรักษาป่าไม้ สร้างระบบศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง และเสริมทักษะการป้องกันรักษาป่าโดยจัดสรรเจ้าหน้าที่คอยควบคุมปราบปราม

### แนวคิดการจัดการป่า

บทบัญญัติต่าง ๆ ในกฎหมายหลักด้านป่าไม้ มุ่งจัดการป่าเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยภาคเอกชนเป็นหลัก ทั้งการเช่าที่ดินป่าไม้เพื่อทำการเกษตรเชิงเดี่ยวขนาดใหญ่ ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว หรือการเพาะเลี้ยง



สัตว์ป่า การค้าสัตว์ป่าเชิงพาณิชย์ ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่มากในการใช้ดุลพินิจในการอนุญาต และที่ผ่านมาเมื่อนุญาตไปแล้วก็สร้างปัญหาขึ้นมากมาย เช่น ทำลายป่าสร้างรีสอร์ตแล้วก็ได้รับการอนุญาตให้เช่าที่ดินทำธุรกิจรีสอร์ตต่อไป หรือเพาะเลี้ยงสัตว์ป่าและก็มีกรรมกรซื้อขายสัตว์ป่าจากในป่า โดยไม่สามารถควบคุมได้จนสัตว์ป่าหลายชนิดแทบจะสูญพันธุ์ไป แต่ไม่มีแม้แต่มาดราเตียเวทีให้ออกสราษฎรที่ยากจนหรือเกษตรกรรายย่อยได้ใช้สิทธิอนุญาตเช่าทำประโยชน์ที่ดินในเขตป่าได้ และแม้จะมีโครงการจัดที่ดินป่าไม้หรือนาที่ดินป่าไม้มามอบให้ ส.ป.ก. ทำการปฏิรูปที่ดิน แต่สุดท้ายก็ไม่อาจช่วยให้ราษฎรในเขตป่าได้อยู่อาศัยทำกินได้อย่างถาวรยั่งยืน

รับรองสิทธิหรือให้สิทธิราษฎรและชุมชนได้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าตามจารีตประเพณี และวัฒนธรรมการอยู่กับป่าที่มีอยู่เดิมของเขาและก็พิสูจน์แล้วว่าทำให้ป่าอยู่ได้ชุมชนอยู่ได้ ได้ดำเนินการต่อไป

### แนวคิดเรื่องป่าเสื่อมโทรมและการฟื้นฟูป่า

การแก้ไขปัญหาลำเสื่อมโทรมล้นสภาพให้คืนสภาพเดิมนั้น บทบัญญัติมาตราที่ 20 ให้อธิบดีกรมป่าไม้ออมนัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ราษฎรเข้าไปบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นได้ในพื้นที่ไม่เกิน 20,000 ไร่ หากเกินต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี บทบัญญัติมาตราที่ 20 นี้จึงเปิดโอกาส 2 ประการ 1) ทำให้เกิดการทำลายป่าให้เสื่อมโทรมเพื่อให้เข้าเกณฑ์ขออนุญาต และ 2) ให้นายทุนเข้าไปลงทุนทำสวนป่าตามระบบอุตสาหกรรมได้ นายทุนบางรายขอเช่าที่ดิน โดยอ้างว่าจะปลูกสวนป่าหรือไม้ยืนต้น แต่ความจริงแล้วได้ใช้ที่ดินป่าไม้ไปในทางอื่น เช่น ปลูกสร้าง รีสอร์ต หรือทำสนามกอล์ฟ เป็นต้น ซึ่งถือว่าผิดหลักเกณฑ์การเช่าที่ บทบัญญัติมาตราที่ 20 กำหนด ไว้ 2 ประเภท คือ

1. ต้องเป็นป่าเสื่อมโทรมที่ไม่สามารถกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติได้ ตามมาตรา 16 ทวิ และ
2. การเช่านั้นต้องทำเพื่อการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้น

ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้พบว่า แนวคิดที่ให้สิทธิกับรัฐและเอกชนโดยไม่ยอมรับสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของราษฎร มีการถกเถียงกันมานาน ดังแนวคิด “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” (The Tragedy of the Commons) ที่นำเสนอตัวอย่างโดย Garrett Hardin ในปี ค.ศ. 1968 ที่เชื่อว่าหากปล่อยให้ใช้ทรัพยากรได้อย่างไม่จำกัด (Open Access to All) ดังกรณีตัวอย่างทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ท้ายที่สุดทุ่งหญ้างก็จะถูกใช้ประโยชน์เกินกว่าที่จะฟื้นฟูตัวเองได้และเสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็ว และ “ตรรกะว่าด้วยการกระทำร่วม ” (The Logic of Collective Action) ที่ว่าในความร่วมมือใด ๆ ก็ตาม เพื่อผลประโยชน์ของสังคมแล้วจะมีคนที่ไม่ทำอะไรและเอาประโยชน์ฟรี ๆ (Free Rider) จากความร่วมมือดังกล่าวเสมอ จึงไม่มีใครอยากทำเพื่อสังคม ผลก็คือ แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรจึงมุ่งไปสู่ข้อสรุปว่า ต้องมีผู้รับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลทรัพยากร เพื่อไม่ให้ทรัพยากรถูกใช้มากเกินไป ซึ่งหากไม่ใช้การบริหารจัดการแบบสินค้าเอกชนก็ควรเป็นแบบสินค้าสาธารณะ และนำมาสู่ข้อสรุปที่ว่าถ้าไม่ใช้การดูแลควบคุมโดยตรงจากรัฐ ก็ต้องเป็นการให้เอกชนบริหารจัดการ (Privatization) นั่นเอง ตัวอย่างประเทศไทยที่ชัดเจนคือ แนวนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรในลักษณะที่รัฐเข้าไปจัดการเอง ในรูปแบบของป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือกำหนดกรรมสิทธิ์



ให้เอกชนเข้าไปครอบครองและบริหารจัดการในรูปแบบสัมปทานป่าไม้ สัมปทานเหมืองแร่ หรือให้เช่าที่ป่าสงวนระยะยาว เป็นต้น แต่ Illinor Ostrom ได้แย้งว่า แนวทางการควบคุมโดยตรงจากรัฐ มาจากความเชื่อที่ว่ารัฐควรจะมีบทบาทเป็นแรงขับเคลื่อนนอกให้บุคคลเลือกทางที่ถูกต้องและลงโทษหากมีการทำผิดกติกา แนวทางนี้จะประสบผลเลิศก็ต่อเมื่อรัฐมีข้อมูลอย่างสมบูรณ์และสามารถบังคับใช้กฎกติกาได้อย่างแม่นยำและทั่วถึง ซึ่งในความจริงอาจไม่เป็นเช่นนั้น เพราะรัฐไม่มีข้อมูลที่ดีพอ บังคับใช้กติกาได้ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะกลัวเสียคะแนนนิยมหรือกลัวกระทบนายทุน จนท้ายที่สุดแล้วยอมไม่มีใครทำตามกติกาและทรัพยากรก็ตกอยู่ในสภาพเปิดเสรีไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน และจบลงด้วยโศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วมเช่นเดิม ส่วนแนวทางการให้สัมปทานกับเอกชนโดยเชื่อว่า เอกชนจะมีแรงจูงใจในการดูแลรักษาระบบทรัพยากรนั้นให้อยู่ในสภาพดี เพราะจะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้ไปอีกนาน จึงไม่ต้องการให้เสื่อมโทรมเร็วเกินควร แต่ก็ไม่อาจเกิดผลเลิศถ้าทรัพยากรบางอย่างมีความจำกัด เช่น หากธรรมชาติของทรัพยากรร่วมมีความไม่แน่นอน เอกชนที่จะต้องแบกรับความเสี่ยงแทน รวมทั้งการให้สัมปทานกับเอกชนอาจไปขัดกันหรือส่งผลกระทบต่อภายนอก (Externalities) กับวิถีการดำเนินชีวิตของชาวบ้านในชุมชน และกลายเป็นความขัดแย้ง ดังนั้น ทั้งการควบคุมโดยตรงจากรัฐและการให้สัมปทานกับเอกชนก็อาจไม่ช่วยให้การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมบรรลุผลเลิศแต่อย่างใด

### แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน

ผลจากแนวคิดแยกคนออกจากป่าและแนวคิดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการป่าและทรัพยากรเพื่อมุ่งประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ ทำให้การรับรู้และเคารพในสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่า รวมทั้งการจัดการน้ำระบบเหมืองฝายซึ่งเป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรบนฐานความรู้ภูมิปัญญาของชุมชนบิดเบือนไปจากความเป็นจริง ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่หน่วยงานป่าไม้ในพื้นที่โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินป่าไม้และหน่วยงานส่งเสริมป่าชุมชนก็มีความเข้าใจในองค์ความรู้และภูมิปัญญาในการจัดการป่าของชุมชน เอกสารของสำนักงานป่าชุมชน กรมป่าไม้จำนวนมากก็ยืนยันข้อมูลเหล่านี้ แต่เนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมการบริหารจัดการป่าแต่เพียงฝ่ายเดียว กฎหมายป่าไม้เกิดขึ้นมานานก่อนแนวคิดสิทธิชุมชนจะเป็นที่ยอมรับและเขียนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้รองรับสิทธิชุมชน ทำให้สิทธิชุมชนในแวดวงป่าไม้จึงถูกให้ความสำคัญเป็นเพียงแนวความคิดเท่านั้น トラบใดที่ใช้สิทธิของชุมชนไม่กระทบกฎหมายป่าไม้มาก ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น แต่เมื่อต้องกระทบกับอำนาจตามกฎหมาย เช่น การทำไร่หมุนเวียน การตัดไม้ในป่าไปใช้สอย หรือการล่าสัตว์เพื่อเป็นอาหาร ซึ่งทวนกระแสการอนุรักษ์ป่าแบบตะวันตกหรือกระทบกับนโยบายของรัฐ ชุมชนก็จะถูกกระทำโดยวิธีจำกัดการใช้สิทธิ เช่น ถูกจำกัดไร่ไม่ให้ใช้ระบบหมุนเวียนพื้นที่เพาะปลูกหรือห้ามเผาเศษไม้ปลายไม้เพื่อเตรียมพื้นที่ทำไร่ และยิ่งในช่วงกระแสสิ่งแวดล้อมและกระแสโลกร้อนแรง ๆ และรัฐมีนโยบายปลูกฟื้นฟูป่าโครงการขนาดใหญ่ทั้งของรัฐและภาคเอกชน ชุมชนก็มักจะได้รับผลกระทบสูญเสียที่ทำกินจากโครงการปลูกป่าทั้งหลาย



## 2) ปัญหาจากเนื้อหากฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้มีปัญหาเพราะสาระของกฎหมายไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานความจริง แต่มีสมมติฐานบนมายาคติหลายประการ เช่น คนจนมักทำลายป่า การปราบปรามอย่างเข้มงวดรุนแรงจะรักษาป่าไว้ได้ ป่าที่เหลืออยู่เพราะเจ้าหน้าที่รัฐรักษา รัฐเท่านั้นที่จะรักษาป่าไว้ได้ จึงทำให้ตัวบทกฎหมายไม่เป็นธรรม เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจชี้ผิดชี้ถูกเองค่อนข้างมาก

การออกกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ที่ดีและนำไปสู่การปฏิบัติได้ อย่างน้อยต้องอยู่บนหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) ยึดมั่นในเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ปล่อยให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาใช้ช่องว่างหาผลประโยชน์
- 2) ต้องมั่นคงในหลักการด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ว่าที่ดินกับป่าไม้เป็นทรัพยากรพื้นฐานที่สำคัญของชีวิตที่มนุษย์ทุกคนต้องเข้าถึงและใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพได้อย่างเหมาะสม
- 3) ต้องเน้นการกระตุ้นใจและสร้างแรงบันดาลใจให้ประชาชนเกิดความหวงแหนในที่ดินป่า และฐานทรัพยากรและรักษามันเท่าชีวิตมากกว่าการเน้นการให้รางวัลและลงโทษ
- 4) ต้องให้ความสำคัญอย่างเท่าเทียมกันกับกระบวนการพัฒนากฎหมาย เนื้อหากฎหมาย และกลไกการขับเคลื่อนกฎหมายให้ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน (เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์, 2553)

ประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่ควรปรับปรุงแก้ไขมีดังนี้

**การนิยามและกำหนดพื้นที่ป่า** โดยบทบัญญัติของกฎหมายป่าไม้ต่างนิยามพื้นที่ “ป่า” ในความหมายเดียวกัน คือ ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้แม้ชุมชนจะมีหลักฐานการครอบครองที่ดินมาก่อนที่ชัดเจนเพียงใด แต่หากไม่มีการดำเนินการโดยชอบตามกฎหมายที่ดิน บุคคลหรือชุมชนนั้นก็ไม่มีสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติภายในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่และต้องตกอยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ โดยกฎหมายไม่สนใจว่าสิ่งที่ทำให้ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าเขาห่างไกลมาแจ้งการครอบครองที่ดินตามกฎหมายที่ดินนั้นเป็นไปได้หรือไม่ ทั้งนี้ ยังไม่ได้พิจารณาด้วยว่า ชุมชนเหล่านี้รู้หรือไม่ว่า มีกฎหมายกำหนดให้พวกเขาต้องดำเนินการด้วยหรือไม่ ในขณะเดียวกัน การกำหนดพื้นที่ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็เป็นอำนาจของรัฐเพียงหน่วยเดียวเท่านั้น โดยไม่ได้เปิดให้ชุมชนซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่มาช้านานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยเลย ทำให้ในการพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสมรัฐจึงพิจารณาเฉพาะประเด็นด้านความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น โดยไม่ได้พิจารณาในประเด็นการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติที่สัมพันธ์กับชุมชนในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญการดำรงชีวิตของชุมชน และไม่ได้เปิดให้ชุมชนซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่มาช้านานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย พื้นฐานแนวคิดของรัฐในการกำหนดพื้นที่ป่าดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นแนวคิดที่ไม่ยอมรับตัวตนของชุมชนและแนวคิดในการหวงกันทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐเพียงหน่วยเดียว

การไม่ยอมรับตัวตนของชุมชนที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้วในพื้นที่ดังกล่าว ทำให้ชุมชนจึงกลายเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายของรัฐ ทั้งที่หากพิจารณาตามหลักสิทธิชุมชนทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ชุมชนในพื้นที่ป่าหลายพื้นที่อาจถือเป็นผู้ทรงสิทธิชุมชน

ที่รัฐต้องยอมรับและให้การคุ้มครองการใช้สิทธิของชุมชน โดยประเด็นปัญหานี้ยังเชื่อมโยงไปถึงปัญหาอันเกิดจากการทำหน้าที่ของผู้ใช้กฎหมายอีกด้วย ที่พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายส่วนใหญ่มีทัศนคติทางลบกับชุมชนในเขตป่าไม่เข้าใจบริบททางสังคม และขาดความรู้ความเข้าใจและศิลปะในการทำงานกับชุมชนและมักเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจมากเกินไปและมักใช้ไปในทางที่มิชอบ

**ปัญหาการห้ามใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า** การตัดสินใจห้ามราษฎรใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าโดยมิได้พิจารณาว่าวิธีการใช้นั้นมีความยั่งยืนหรือเป็นการทำลาย จึงขัดหลักสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล และขัดกับรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ให้ชุมชนมีสิทธิที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามมาตรา 66 ทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม เพราะชุมชนมีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงวิถีชีวิตด้วยกฎเกณฑ์และกติกาที่ชุมชนของเขากำหนด ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การห้ามดังกล่าวนั้น แทบจะทำให้ชุมชนไม่อาจดำรงวิถีชีวิตอยู่ได้เลย

อำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เกิดขึ้นเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้นที่มีอำนาจ “จัดการ” ใด ๆ ในพื้นที่ป่า ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานป่าไม้เป็นผู้ร่างกฎหมายเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมาย ติดตามการใช้กฎหมาย และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกันเอง ซึ่งเป็นกระบวนการจัดการที่รวบอำนาจไว้ที่หน่วยงานเดียวนั้น ย่อมทำให้กฎหมายที่บังคับใช้มีลักษณะที่ไม่โปร่งใส และไม่เป็นธรรม

ผลของเนื้อหาในกฎหมายและผู้ใช้กฎหมายที่มีลักษณะเช่นนี้ จึงทำให้มีประชาชนจำนวนมากอยู่อาศัยทำกินโดยผิดกฎหมาย ตัวเลขปี 2544 มีประชาชนประมาณ 4.6 แสนครัวเรือน หรือ 1 ใน 5 ของประชากรไทยต้องอยู่อาศัยทำกินโดยผิดกฎหมายป่าไม้สะท้อนให้ทราบถึงความผิดพลาดบกพร่องของการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมเช่นนี้

ทั้งนี้ แม้ว่าชุมชนจะมีวิถีวัฒนธรรมและความเชื่อในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบที่ไม่กระทบกับระบบนิเวศทางธรรมชาติซึ่งก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ เพราะขัดกับบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น กรณีการดำเนินนโยบายโฉนดชุมชนที่จนถึงขณะนี้ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เนื่องจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกล่าวว่า เพราะกฎหมายป่าไม้ไม่ได้เปิดช่องให้ดำเนินการได้ โดยหากจะดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวก็ต้องเพิกถอนพื้นที่ป่าออกจากกฎหมายที่บังคับใช้อยู่เท่านั้น ดังนั้น แม้ในบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จะมีได้ปิดกั้นการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็มิได้เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของชุมชนด้วยเช่นกัน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการในพื้นที่ป่าได้ จึงทำให้การใช้สิทธิของชุมชนดังกล่าวต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่มีวิธีคิดที่ไม่ยอมรับสิทธิชุมชน ก็อาจจะบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่ละเมิดสิทธิชุมชนได้



เนื่องจากสิทธิชุมชนอันถือเป็นสิทธิธรรมชาติที่ไม่อาจถูกยกเลิกหรือขัดขวางได้จากรัฐ ทำให้ในการตรากฎหมาย การใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายของรัฐ จึงควรถือเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนให้มีสถานะที่เท่าเทียมกับสิทธิและเสรีภาพในด้านอื่น ๆ ด้วย แต่เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แนวคิดสิทธิชุมชนยังไม่ถูกยอมรับให้มีสถานะที่เท่าเทียมกับสิทธิและเสรีภาพในด้านอื่น ๆ ในรัฐ ประกอบกับแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐเพียงหน่วยเดียว ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้จึงไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่อย่างเคร่งครัดในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชนให้เท่าเทียมกับการทำหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในฐานะที่เป็นสมบัติของรัฐ แม้กฎหมายจะมีได้มีบทบัญญัติใดที่ปิดกั้นการใช้สิทธิของชุมชนอย่างสิ้นเชิง แต่ก็ยังไม่เอื้ออำนวยให้การใช้สิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนมีได้อย่างเพียงพอและยั่งยืน ซึ่งอาจทำให้สถานการณ์ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนอาจกลับมามีความรุนแรงได้อีกครั้ง

และเนื่องจากมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองโดยชัดแจ้ง ย่อมได้รับความคุ้มครองจากองค์กรของรัฐ โดยในกรณีนี้สิทธิชุมชนซึ่งได้ถูกรับรองไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และยังถูกรับรองไว้ในคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองอีกหลายคดีว่าสิทธิชุมชนที่รับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มีผลบังคับใช้โดยทันที จึงถือได้ว่าสิทธิชุมชนต้องได้รับความคุ้มครองทั้งในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ด้วยโดยทันทีเช่นกัน

ดังนั้น แม้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ จะมีได้เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของชุมชนอย่างเพียงพอและยั่งยืนและทำให้รัฐมีทัศนคติที่ไม่ถือเป็น “หน้าที่ตามกฎหมาย” ที่ต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนอย่างเคร่งครัดและเท่าเทียมกับหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในฐานะสมบัติของรัฐ แต่หากพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องถือเป็นหน้าที่โดยทันทีนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนทั้งในการใช้และการตีความกฎหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐก็มีอาจปฏิเสธหน้าที่ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนได้ เพราะหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้อีกกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ

#### 4.6 สรุปและข้อเสนอแนะ

เพื่อป้องกันหรือลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินป่าไม้ จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินป่าไม้นี้

##### นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

สาระสำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งกำหนดไว้ 20 ข้อ มีประเด็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ป่าในข้อ 4 การกำหนดพื้นที่ความลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าในข้อ 17

ประเด็นการกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 15 และป่าเพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 25 ประเด็นนี้มีปัญหาเพราะเจ้าหน้าที่มักอ้างพื้นที่ป่าปัจจุบันยังไม่ครบเป้าหมายจึงประกาศเขตป่าเพิ่มขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งในจำนวนนั้นไม่ได้มีสภาพเป็นป่าแล้ว และในทางปฏิบัติกลับตรงกันข้าม ปัจจุบันรัฐประกาศพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 25 ทั้ง ๆ ที่พื้นที่ราวครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประกาศเป็นพื้นที่ที่ชุมชนใช้ประโยชน์ทั้งเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ที่สาธารณะ และที่ป่าใช้สอยของชุมชน จึงควรทบทวนการกำหนดพื้นที่เป้าหมายป่าไม้ของชาติเสียใหม่ให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม โดยกระบวนการที่มีชุมชนเป็นฐาน สร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดเขตป่าประเภทต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล ขึ้นมาถึงจังหวัดและกลุ่มพื้นที่ตามสภาพภูมินิเวศ แนวทางนี้อาจจะทำให้พื้นที่ป่าของประเทศเกินเป้าหมายร้อยละ 40 ก็ได้ แต่ที่สำคัญคือจะทำให้การกำหนดเขตป่าในแต่ละท้องถิ่นสอดคล้องกับสภาพภูมินิเวศและระบบสังคมและเศรษฐกิจในท้องถิ่นนั้น ๆ

ประเด็นการกำหนดพื้นที่ลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนด หรือ น.ส.3 ตามนโยบายป่าไม้ข้อ 17 เห็นว่าไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคม โดยเฉพาะในบางพื้นที่ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ น่าน แม่ฮ่องสอน หรือในพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขา มีชุมชนอาศัยทำกินอยู่มาเนิ่นนาน มีระบบการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับระบบนิเวศเช่นระบบไร่หมุนเวียนในภาคเหนือ ระบบป่ายางสวนสมรม และสวนดុងในภาคใต้ ระบบเกษตรผสมผสานกับการเลี้ยงสัตว์ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในทางปฏิบัติจึงไม่สามารถกำหนดพื้นที่ลาดชันโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์เป็นพื้นที่ป่าได้ทุกพื้นที่แบบเหมารวม ต้องพิจารณากันเป็นพื้นที่ไปรวมทั้งพื้นที่ที่ลาดชันเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์ก็ยังสามารถกำหนดเป็นพื้นที่ป่าได้ถ้ายังมีสภาพป่าเดิมที่สมบูรณ์หรือมีความจำเป็นในด้านการปกป้องสภาวะแวดล้อม ซึ่งสามารถกระทำได้ถ้ายอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยการสร้างกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่รัฐ

ในส่วนสาระที่เขียนไว้ดีแล้วแต่ไม่นำไปปฏิบัติอย่างจริงจังเช่น ในข้อ 9 เร่งรัดปรับปรุงการวางผังเมืองและกำหนดพื้นที่ที่อยู่อาศัย พื้นที่ชนบทและพื้นที่เกษตรในแต่ละจังหวัดให้แน่นอน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ และข้อ 2, 5, 12 และข้อ 19 ที่กล่าวถึงภาคเอกชน ควรจะต้องให้ความสำคัญกับราษฎรในท้องถิ่นซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรป่าไม้ได้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในแผนและโครงการป่าไม้ในด้านต่าง ๆ



โดยหลักการแล้ว นโยบายป่าไม้ที่ดีจะช่วยให้มีแนวคิดทิศทางการจัดการที่ดินและป่าที่ชัดเจน ยังช่วยให้การคุ้มครองรักษาและจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้มีประสิทธิภาพ แต่นโยบายป่าไม้ปัจจุบันนอกจากไม่สมสมัยแล้วยังขาดมิติทางสังคมและการพัฒนา และยังมีคำนิ่งถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชน นโยบายป่าไม้หลายข้อจึงนำไปปฏิบัติไม่ได้หรือบางข้อที่นำไปปฏิบัติก็ทำให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎรในท้องถิ่น จึงควรทบทวนนโยบายป่าไม้เสียใหม่ ดังนี้

1. กำหนดหลักการสำคัญคือเน้นความสามารถนำไปปฏิบัติได้ กล่าวคือจะต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป
2. มุ่งการตอบสนองปัญหาความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
3. วัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติควรเน้นความสมดุลของการป้องกันรักษาป่าธรรมชาติ การฟื้นฟูป่าโดยกระบวนการทางธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกัน
4. ควรจะต้องให้ความสำคัญกับสิทธิของราษฎรและชุมชนในเขตป่าและช่วยส่งเสริมให้ชุมชนในเขตป่ามีการวางแผนการใช้ที่ดินของชุมชนและใช้สิทธิในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ร่วมกับรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมกับชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างสมดุลยั่งยืน
5. กลไกการจัดการความขัดแย้ง ควรเน้นการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์และการบริหารจัดการความขัดแย้งให้เป็นธรรมด้วยสันติวิธี

#### การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

เพื่อให้กฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมีความสมสมัยและสอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ของสังคมปัจจุบัน และกฎหมายไม่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยปฏิบัติด้วยกัน จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

1. **ควรปรับปรุงกฎหมายให้มีความเป็นเอกภาพ** เชื่อมโยงและสอดคล้องกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น ๆ ด้วยการนำกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมาบูรณาการเป็น "ประมวลกฎหมายป่าไม้" ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริม และสนับสนุนราษฎรในท้องถิ่นให้มีอำนาจและบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองและจัดการใช้ประโยชน์ป่าอย่างสมดุลยั่งยืน
2. **ปรับหลักคิดกฎหมาย** เพื่อให้กฎหมายป่าไม้ใหม่ทันสมัยเป็นปัจจุบัน จึงควรปรับเปลี่ยนหลักคิดของกฎหมายป่าไม้จากหลักการใช้อำนาจควบคุมบังคับห้าม/ให้ทำสิ่งต่าง ๆ มาเป็นหลักคิดทางการส่งเสริมสนับสนุนหรือกระตุ้นจูงใจให้ราษฎรเห็นคุณค่าความสำคัญของที่ดินและป่า และร่วมมือกันสร้างกฎกติกาและขับเคลื่อนการทำงานเพื่อปกป้องคุ้มครองที่ดินป่าไม้และทรัพยากรให้มีความสมบูรณ์และเกิดประโยชน์แก่สังคม
3. **การออกแบบโครงสร้างอำนาจในกฎหมายแบบมีส่วนร่วมในแนวราบมากขึ้น** เสนอให้เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแบบพหุภาคี (Multi - stakeholders participation) มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องไว้ในกฎหมายป่าไม้ให้ชัดเจน ทั้งกลุ่มองค์กรประชาชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานรัฐด้านอื่น ๆ ในท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษา

และใช้ประโยชน์ป่าตามหลักการพหุภาคี โดยควรจัดตั้งเป็นรูปคณะทำงานหรือคณะกรรมการทุก ๆ พื้นที่ และจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อนำไปสู่การทำงานร่วมกัน

**4. ปรับโครงสร้างอำนาจและกลไกการตัดสินใจในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้** ควรปรับจากโครงสร้างจากบงตั้งแต่รัฐมนตรี อธิบดี ลงสู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติข้างล่าง มาเป็นกลไกแบบพหุภาคีตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลและข่าวสารให้ประชาชนรับรู้อย่างทั่วถึง และควรกำหนดให้มีกลไกการเจรจาต่อรองและคลี่คลายข้อพิพาทขัดแย้งด้านที่ดินป่าไม้ในท้องถิ่นไว้ในกฎหมายป่าไม้ เพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำงานจัดการปัญหาร่วมกันให้ถึงที่สุด

**5. ปรับปรุงวิธีการกำหนดป่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์** ทั้งในรูปแบบป่าอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่ป่าไม้ถาวรรูปแบบใด ๆ ก็ตาม ให้มีความเหมาะสมสอดคล้อง ทั้งทางระบบนิเวศตามหลักเกณฑ์วิชาการที่เป็นสากลและสภาพทางสังคมวัฒนธรรมในพื้นที่นั้น ๆ การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ทับพื้นที่อาศัยทำกินของทั้งชุมชนและเป็นสาเหตุให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงเป็นความผิดพลาดที่จำเป็นจะต้องแก้ไข โดยเร่งด่วน ที่ดินที่ตรวจสอบพิสูจน์แล้วว่า มีสิทธิมาก่อนการประกาศหรือเป็นชุมชนไปแล้วต้องเร่งรัดเพิกถอนสภาพป่าโดยเร็ว และนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้าไปพัฒนาให้เป็นพื้นที่กันชนป่าอนุรักษ์ และการเพิกถอนพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมเป็นป่าอนุรักษ์ออกจากเขตป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และในกระบวนการตัดสินใจเชิงเทคนิค เช่น การจัดทำแนวเขตป่า การพิสูจน์สิทธิ ควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และกลไกการตัดสินใจที่เคยเป็นของกรรมการระดับชาติซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจในบริบทและปัญหาในพื้นที่มาทำหน้าที่ในการกำกับนโยบายและทิศทางการทำงาน และสร้างและพัฒนากลไกการทำงานแบบมีส่วนร่วมของไตรภาคีประจำทุกพื้นที่ คือองค์กรชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐร่วมกันตัดสินใจ

**6. การประกาศ/ขยายเขตป่า** การประกาศ/ขยายป่า พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 6 และ 7 อาศัยอำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวง ส่วนป่าอนุรักษ์ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ มาตรา 6 และ 7 พ.ร.บ.เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มาตรา 33 และ 34 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกาประกาศ/ขยาย/เพิกถอนเขตป่า ซึ่งในทางปฏิบัติมีปัญหาหลายประการ เช่น

แนวเขตป่าในแผนที่ ส่วนใหญ่เริ่มจากแผนที่ป่าสงวน โดยมักขีดตามเส้นสายขอบเขาจึงไม่ต้องตรงกับสภาพภูมิประเทศจริงและไม่ได้สำรวจชุมชนที่มีอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะเขตป่าสงวนที่ประกาศในยุคที่ใช้แผนที่ระวาง 1:50000 ของกรมแผนที่ทหาร ทำให้ทับที่ของราษฎรและชุมชนซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าแต่มีสภาพเป็นบ้านเรือน พื้นที่เกษตร และแหล่งน้ำใช้ในการเกษตร เมื่อประกาศเขตป่าทำให้พื้นที่ราษฎรและชุมชนมีสภาพเป็นป่าตามกฎหมาย ทำให้ราษฎรเป็นผู้อาศัยทำกินอย่างผิดกฎหมาย เมื่อมีการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับเขตป่าสงวน ก็มักจะมีการประกาศครอบแนวเขตป่าสงวน แต่บางพื้นที่ก็ครอบแนวเขตป่าสงวนไม่สนิท ทำให้แนวเขตป่ามีความคลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน จึงเกิดแนวเขตป่าหลายแนวโดยไม่สามารถชี้ชัดว่าแนวเขตใดถูกต้อง ทำให้เกิดปัญหาพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชุมชนที่อยู่ชายขอบป่า และยังส่งผลให้ราษฎรที่มีที่ดินติดต่อกับแนวเขตป่าไม่สามารถออกเอกสารสิทธิที่ดินได้ เพราะเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่ยอมชี้แนวเขตป่า เจ้าหน้าที่ที่ดินจึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ได้ เมื่อมีนโยบายจากส่วนกลางให้ทำโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ จึงมักทับที่ดินราษฎรจนเดือดร้อน



การลดปัญหาการละเมิดสิทธิราษฎรในกรณีแนวเขตป่าทับเขตที่ดินของราษฎรและชุมชน ควรจะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการกำหนดเขตป่าการขยายหรือเพิกถอนเขตป่า ให้ราษฎรในเขตป่าและองค์กรส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้ได้ข้อยุติในระดับพื้นที่

**7. การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ** การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิซึ่งทำมาตั้งแต่ปี 2541 ตามมติ ครม. 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ซึ่งทำไปได้เพียงจำนวนไม่กี่ราย ควรจะต้องทบทวนกระบวนการทำงานโดยเพิ่มการมีส่วนร่วมของราษฎรที่ได้รับผลกระทบและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการตัดสินใจ สำหรับหลักฐานการพิสูจน์สิทธิ ควรจะต้องยอมรับหลักฐานพยานบุคคลและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของชุมชนเพิ่มเติมไปจากหลักฐานภาพถ่ายทางอากาศด้วย และควรเร่งรัดสำรวจข้อมูลให้แล้วเสร็จในปี 2556

**8. การแก้ไขนิยามป่า** ตามมาตรา 4 พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน สำหรับ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

ตามนิยามนี้พื้นที่ไร่นาของราษฎรในชนบทตลอดจนไร่นาของชาวเขาทั้งหลายก็มีสภาพเป็นป่าตามกฎหมายป่าไม้นั้น การถางหญ้าถางป่าเพื่อทำไร่นาหรือทำนาหรือปลูกไม้ผลย่อมมีความผิดฐานบุกรุกแผ้วถางทำลายป่าตามมาตรา 54 แห่ง พ.ร.บ.ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะทำให้ราษฎรนับล้านครัวเรือนที่ทำมาหากินอยู่ตามป่าเขามาแต่บรรพบุรุษรวมทั้งชุมชนที่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินกลายเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายทั้งสิ้น

เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและไม่ละเมิดสิทธิของราษฎรและชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินป่าไม้และทรัพยากรในเขตป่าเช่นแหล่งน้ำ พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ที่มีสืบต่อกันมาตามจารีตดั้งเดิม จึงควรปรับปรุงแก้ไขนิยามคำว่า “ป่า” ให้มีความหมายเป็นป่าหรือที่ดินที่มีสภาพป่าปกคลุมจริง ๆ และไม่ควรรือนิยามความหมายป่าที่เป็นการรอนสิทธิของราษฎรและชุมชนที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินมาแต่เดิม

**9. ควรทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541** ซึ่งหน่วยงานด้านป่าไม้ของกระทรวงทรัพยากรฯ ใช้เป็นแนวทางการทำงานจัดการปัญหาพิพาทขัดแย้งกับราษฎรในท้องถิ่น เพราะตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 15 ปีแล้ว หน่วยงานป่าไม้ก็ยังตรวจสอบพิสูจน์สิทธิราษฎรไม่เสร็จ และพื้นที่ที่สำรวจมีข้อมูลชัดเจนแล้วก็ไม่มีการจบการเจรจาคลี่คลายความขัดแย้งแต่อย่างใด หลายพื้นที่แม้จะพิสูจน์สิทธิว่ามีสิทธิมาก่อนประกาศเขตป่าก็ยังคงถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ถูกจำกัดการพัฒนาบ้างก็ยังคงถูกจับกุมและทำลายพืชผลอาสิน เช่น การตัดฟันต้นยางพารา สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ไม่ประสบความสำเร็จหรืออาจกล่าวได้ว่าล้มเหลวก็ได้ เพราะขาดการทำงานความต่อเนื่องให้เสร็จ และยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งและมีคุณภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง



## การปรับแนวคิดเกี่ยวกับป่าและการจัดการป่า

นอกจากประเด็นทางนโยบายและกฎหมายแล้ว สังคมไทยควรจะเรียนรู้จากผลงานวิจัยรางวัลโนเบลของ อิลินอร์ ออสโตรอม ที่เสนอว่าข้อจำกัดและปัญหาไร้ประสิทธิภาพของของรัฐและเอกชนในการจัดการทรัพยากรส่วนรวมมีทางออกด้วยการให้สิทธิแก่ชุมชนได้ดูแลและจัดการใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วยกติกาที่ชุมชนตกลงกันเอง เป็นการจุดประกายแนวคิดใหม่ ๆ ในสังคมโลกได้เรียนรู้และมีทางออกจากความขัดแย้ง ช่วยให้การจัดการจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของราษฎรและสภาพทรัพยากรในท้องถิ่น ควรจะต้องสรุปผลงานของออสโตรอมเผยแพร่และสัมมนาให้ทั้งผู้บริหารและปฏิบัติได้รับทราบเพื่อหาทางนำมาปรับใช้ทั้งทางนโยบายและมาตรการให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย

ในการวางแผนและมาตรการจัดการป่า ควรจะต้องทบทวนด้วยการเร่งรัดจำแนกเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าให้ชัดเจน ควรนำแนวคิดการจัดการเขตกันชน (Buffer zone management) มาประกอบ การกำหนดมาตรการใช้ประโยชน์ทรัพยากร แนวคิดเขตกันชนนี้ได้แบ่งพื้นที่ป่าเป็นโซนตามระดับความเข้มข้นของการใช้ประโยชน์ เช่นโซนแกนกลาง เช่นบนเขาใหญ่หรือกลางป่าห้วยขาแข้ง เป็นโซนที่ต้องรักษาป่าอย่างเข้มงวด อนุญาตให้ใช้ป่าได้ทางการศึกษาวิจัยเพื่อรักษาธรรมชาติเท่านั้น และโซนการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน เป็นโซนที่ถัดออกมาจากโซนแกนกลาง ซึ่งควรอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้บนฐานจารีตประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นซึ่งอยู่บนหลักการเกื้อกูลต่อระบบนิเวศอยู่แล้ว และโซนเศรษฐกิจด้านนอก ซึ่งมีความเข้มงวดในการใช้ทรัพยากรต่ำสุดแต่ก็ต้องคำนึงถึงความสมดุลยั่งยืนของระบบนิเวศเช่นกัน

และเมื่อจำแนกเขตป่าในระบบใหม่แล้ว การปลูกป่าหรือฟื้นฟูพื้นที่ป่าก็ต้องพิจารณาความสอดคล้องกับระบบนิเวศเป็นสำคัญ ควรเน้นการฟื้นป่าด้วยกระบวนการทางธรรมชาติ หรือช่วยธรรมชาติให้ฟื้นตัวได้เร็วขึ้น (Assisted natural regeneration) ในกรณีที่พื้นที่นั้น ๆ มีปัญหาการฟื้นฟูตัวเองตามธรรมชาติ จึงควรจะต้องทบทวนโครงการปลูกป่าขนาดใหญ่ทั้งหมดที่ทุ่มเทงบประมาณมากมายแต่ไม่ประสบความสำเร็จ และสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนให้ร่วมกันฟื้นป่าด้วยกระบวนการทางนิเวศตามธรรมชาติ

ส่วนการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินป่าไม้ ต้องทบทวนนโยบายและมาตรการอย่างจริงจัง ไม่ควรอนุญาตให้เข้าที่ดินป่าไม้เพื่อทำการเกษตรเชิงพาณิชย์หรือปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม สำหรับที่ดินป่าไม้ที่รัฐจัดสรรให้ราษฎรในรูปแบบโครงการต่าง ๆ เช่น หมู่บ้านป่าไม้ สทก. รวมทั้ง ส.ป.ก. จะต้องทบทวนมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความสมดุลยั่งยืนและการปกป้องคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรไม่ให้ถูกอำนาจเงินมาทำให้ที่ดินเปลี่ยนมือไปอยู่กับผู้ที่ไม่ได้ทำการเกษตร

และสำหรับปัญหาเฉพาะหน้าที่มีผลกระทบรุนแรงต่อราษฎรในปัจจุบันคือการลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา ตลอดจนการจำกัดการพัฒนาไม่ยอมให้บึงเสาพาดสายไฟฟ้าเข้าไปในพื้นที่ ล้วนแล้วแต่มีนัยยะละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น กรณีขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ซึ่งรัฐโดยฝ่ายบริหารกำลังดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาก็ควรจะต้องยุติการจับกุมดำเนินคดีไว้ก่อนจนกว่ากระบวนการแก้ไขปัญหาทางนโยบายสิ้นสุดลง ราษฎรที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมก็ควรได้รับการชะลอคดีหรือพักโทษแล้วแต่กรณี เพื่อรอผลการแก้ไขปัญหาทางนโยบายเช่นกัน

ตารางที่ 4 ข้อมูลรายงานตรวจสอบประเภทที่ป่าไม้

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------|----------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | 431/2550 | 257/2552 | กรณีอุทยานแห่งชาติได้ร่มเย็น จ.สุราษฎร์ธานี ประกาศเขตอุทยานทับที่ดินทำกิน<br><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b><br>ราษฎร อ.เวียงสระ อ.นาสาร และ อ.กาญจนดิษฐ์ จ.สุราษฎร์ธานี ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในพื้นที่พิพาท ก่อนมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ดินทำกิน ไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ที่ดินของตนได้เนื่องจาก ดันยางพาราที่ปลูกในพื้นที่ดังกล่าวของราษฎรทั้งหมดอายุ ที่ไม่สามารถเก็บน้ำยางได้ จำเป็นต้องโค่นทิ้งปลูกยางใหม่ แต่ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากหากโค่นต้นยางที่อยู๋ในที่ดิน ดังกล่าว จะถูกเจ้าหน้าที่อุทยานจับกุมดำเนินคดี จึงส่งผล กระทบต่อราษฎรในพื้นที่เป็นอย่างมากเพราะราษฎรมีอาชีพ ปลูกยางพารา | <p>1. มติ ครม.เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไข ปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าโดยให้สำรวจการถือครองพื้นที่อยู่อาศัย และทำกินของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์</p> <p>2. มติ ครม.เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 มีรายละเอียดดังนี้</p> <p>2.1 เสร็จการดำเนินการตามมติ ครม.วันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้เสร็จภายใน 2 ปี</p> <p>2.2 ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำรองข้อมูลการปลูกไม้ยางพาราของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อพิจารณาพิทักษ์พื้นที่ป่าอนุรักษ์ และกำหนดให้มีสภาพ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ราษฎรที่ถือครองพื้นที่อยู่ก่อนประกาศ เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายตามแนวทางในมติ ครม. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 สามารถเข้าทำประโยชน์ตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ตลอดจนการช่วยเหลือราษฎร ที่ถือครองภายหลัง ตามโครงการประชาคมเศรษฐกิจพอเพียง ในพื้นที่ป่าไม้</p> <p>2.3 อนุมัติในหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และขอบเขตการมีส่วนร่วมและแนวทาง ดำเนินงานให้เหมาะสมอย่างรอบคอบ เพื่อให้เกิดผลในเชิงอนุรักษ์ ตามวัตถุประสงค์ ส่วนการเพิ่มหน่วยพิทักษ์ป่าไม่ให้นำขึ้นเพื่อดูแล พื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ล่อแหลม ต่อการบุกรุกทำลายและเสริมสร้าง มาตรการป้องกันและปราบปรามอย่างเข้มงวด ให้ดำเนินการ ให้เกิดประสิทธิผลต่อไป</p> <p>2.4 ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดทำ แผนปฏิบัติงานและรายละเอียดการขอจัดสรรงบประมาณ นี้ เพื่อดำเนินการตามมติ ครม.วันที่ 30 มิถุนายน 2541 และมติ ครม. นี้</p> |

| ลำดับ | คำร้อง  | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------|---------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |         |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>และสั่งให้สำนักงานงบประมาณภายในวันที่ 10 เมษายน 2550 เพื่อรับดำเนินการจัดตั้งงบประมาณได้ทันในงบประมาณประจำปี 2551 ต่อไป</p> <p>3. มติคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2538 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2538 ให้เพิกถอนแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้เริ่มในพื้นที่ 25,125 ไร่</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2     | 94/2550 | 253/2552 | <p>กรณีอุทยานแห่งชาติน้ำตกสิริประภาสที่ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย จังหวัดสุราษฎร์ธานี</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ราษฎรบ้านหน้าถ้ำ หมู่ที่ 13 ต.ท่าอุแท อ.กาญจนดิษฐ์ จ.สุราษฎร์ธานี ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติน้ำตกสิริที่ไม่นับเป็นไปตามข้อตกลงกับทางกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำคลองครามและกลุ่มราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่ารุ่นที่ 7 จ.สุราษฎร์ธานี เช่น การจับกุมชาวบ้านที่ทำกินในพื้นที่ที่ได้สำรวจร่วมกับเจ้าหน้าที่เป็นพื้นที่กันออกตามมติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541 การจับกุมชาวบ้านที่โค่นต้นยางหมตอายุ และการไม่อนุญาตให้ชาวบ้านร่วมกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นซ่อมแซมถนนทางเข้าชุมชน ทั้งที่โดยสามารถปรับปรุงซ่อมแซมได้ทุกปี โดยใช้งบประมาณที่เรียไ้จากชาวบ้านและการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย</p> | <p>1. มติ ครม.วันที่ 13 พฤศจิกายน 2550 แนวทางการก่อสร้างถนนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า</p> <p>2. แนวการปฏิบัติวิธีวัดหมายแนวเขตป่าอนุรักษ์มีสาระสำคัญดังนี้</p> <p>1) สำรวจเบื้องต้น (ขอความเห็นชอบกรมป่าไม้และมีคำสั่งกรมป่าไม้ให้เจ้าหน้าที่ไปสำรวจเบื้องต้น)</p> <p>2) ทหาความเหมาะสมและรายงานกรมป่าไม้</p> <p>3) กรมป่าไม้ เห็นชอบแต่งตั้งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติไปดำเนินการจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติ</p> <p>4) กองต่าง ๆ ในกรมป่าไม้พิจารณา</p> <p>5) จัดทำร่างบันทึกหลักการและเหตุผล เสนอต่อคณะกรรมาธิการอุทยานแห่งชาติ</p> <p>6) เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา</p> <p>7) เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาและแผนที่แนบท้ายต่างๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็เสนอโปรดเกล้าลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา และแจ้งให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้รับทราบต่อไป</p> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------|----------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |          |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>3. พ.ร.บ.อุทยาน พ.ศ. 2504 มาตรา 19</p> <p>4. ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติฯ ว่าด้วยการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2549</p> <p>5. การสำรวจป่าสงวนแห่งชาติเพื่อทำใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (พ.บ.4) โดยมีทะเบียนอยู่ที่ป่าไม้เขตหรือป่าไม้จังหวัดเริ่มสำรวจเมื่อปี 2541</p> |
| 3     | 152/2551 | 107/2552 | <p>กรณีการออกเอกสารสิทธิที่ดินที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าช่องหลาด และปัญหาการบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำ ต.เกาะยาวใหญ่ และ ต.พรุใน อ.เกาะยาว จ.พังงา</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>เมื่อปี 2550 บริษัท นาราชา จำกัด ได้ดำเนินการบุกรุกไถทำลายพื้นที่ป่าธรรมชาติและพื้นที่ป่าต้นน้ำ ทั้งเตรียมดำเนินการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวในบริเวณพื้นที่ชายหาดอ่าวคลองสน - ควนย่าหมี โดยมีพื้นที่รุกล้ำเข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าช่องหลาด ต.เกาะยาว และ ต.พรุใน อ.เกาะยาว จ.พังงา โดยบริษัทฯ อ้างว่า พื้นที่ดังกล่าวบริษัทฯ ครอบครองโดยมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 ก.</p> <p>ผู้ร้องเห็นว่า การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 ก. จำนวน 21 แปลง ซึ่งปัจจุบัน บริษัท นาราชา จำกัด เป็นผู้ครอบครองอาจเป็นการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าช่องหลาด ทั้งได้แจ้งเอกสารสิทธิดังกล่าวไต่ทาลายพื้นที่ป่าต้นน้ำที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมายาวนาน ในด้านการเป็นแหล่งหาของป่า</p> | <p>1. กฎกระทรวงฉบับที่ 346 (พ.ศ.2511) ประกาศพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าช่องหลาด พ.ศ.2511</p> <p>2. ประกาศป่าสงวนแห่งชาติป่าเกาะยาวใหญ่ พ.ศ. 2527</p> <p>3. พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14</p> <p>4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66</p>                        |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------|----------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4     | 116/2550 | 249/2552 | <p>และแหล่งนำธรรมชาติที่ใช้สำหรับทำสวนของชุมชนที่อยู่โดยรอบพื้นที่ป่า รวมทั้งปิดเส้นทางสัญจรและ ทางนำสาธารณะ อันเป็นการละเมิดสิทธิชุมชน</p> <p>กรณีสวนป่าขุนหาญและสวนป่าห้วยจันทน์ ทบที่ทำกินของเกษตรกรในเขตท้องที่ อ.ขุนหาญ จ.ศรีสะเกษ</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>เมื่อปีพ.ศ.2504 ราษฎร ต.ห้วยจันทน์ อ.ขุนหาญ จ.ศรีสะเกษ ได้เข้ามาอาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ ต.ห้วยจันทน์ โดยมีอาชีพเกษตรกรรมและเสียภาษีบำรุงท้องที่ มาตลอด ต่อมาปี 2520 เจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้ลักลอบตัดไม้เถาเข้ามาปลูกทับที่ทำกินของราษฎรโดยไม่ได้รับความยินยอม และได้ออกคำสั่งให้ราษฎรรื้อถอนบ้านเรือนออกจากพื้นที่ทั้งหมด ต่อมาวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2539 ราษฎรได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษโดยได้มีการประชุมและสรุปว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับ อ.อ.ป.ปลุกตัดไม้เถาลักลอบตัดที่ทำกินของราษฎรและมีมติให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้แก้ไขปัญหาแต่ก็ไม่มี การดำเนินการ ต่อมาวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ราษฎรได้ ร้องเรียนต่อรัฐบาล ครม.จึงมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบการเข้าครอบครองที่ดินของเกษตรกร อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2548 กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ดังกล่าว ให้ อ.อ.ป. ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่ทำกินในพื้นที่ เป็นอันมาก เนื่องจากถูกจับกุมดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกแผ้วถาง ก่นสร้าง</p> | <p>1. กฎกระทรวง ฉบับที่ 1/177 (พ.ศ.2529) ซึ่งให้เพิกถอนป่าฝั่งซ้ายห้วยขยุง จ.ศรีสะเกษ ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติตาม กฎกระทรวงฉบับที่ 394 (พ.ศ. 2518) ออกตามความใน พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งหมด โดยมีหมายเหตุว่า เป็นการเพิกถอนเพื่อมอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินโครงการพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน</p> <p>2. บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้กับ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 กำหนดเขตพื้นที่กันออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน กลับคืนกรมป่าไม้</p> <p>3. มติ ครม. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541</p> <p>4. หลักเกณฑ์การพิสูจน์การครอบครองที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.)</p> <p>1) ให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการเข้าครอบครองที่ดิน ของเกษตรกร โดยใช้หลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานแบบการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.)</p> <p>2) ถ้าเกษตรกรรายใดมีเอกสารสิทธิโดยชอบตามประมวล กฎหมายที่ดิน ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p>3) เกษตรกรรายใดไม่มีเอกสารโดยชอบ ให้ตรวจสอบการ เข้าทำประโยชน์โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็น ครั้งแรกหลังวันประกาศว่าเป็นพื้นที่ของรัฐ พร้อมทั้งใช้หลักฐานอื่น แสดงการเข้าครอบครองทำประโยชน์มาก่อน ประกอบการพิสูจน์</p> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------|----------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |          |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>หากพิสูจน์ได้ว่าเกษตรกรเข้าครอบครองก่อนประกาศเป็นพื้นที่ของรัฐ เกษตรกรจะได้สิทธิตามกฎหมายที่ดิน หากพิสูจน์ได้ว่าเกษตรกรเข้าครอบครองหลังประกาศเป็นพื้นที่ของรัฐ แต่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินก่อนการเข้าปลูกสวนป่าให้เข้าพิจารณาในคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณา ให้กรมป่าไม้และปฎิรูปที่ดินร่วมกันพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้</p> <p>3.1 กรณีพื้นที่สวนป่ามีลักษณะเป็นพื้นที่สวนป่าเสื่อมโทรม และกรมป่าไม้ตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่าพื้นที่ที่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนเพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกร</p> <p>3.2 กรณีพื้นที่สวนป่าที่ควรคงไว้เป็นป่าอนุรักษ์ ป่าต้นน้ำลำธาร ให้ปฏิรูปที่ดินจัดหาแปลงใหม่เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรต่อไป</p> <p>มติ ครม. ให้ใช้หลักเกณฑ์ต่างจากกฎกระทรวงที่ดินทั่วไปให้ใช้</p> <p>มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541 กรณีสวนป่าจะเฉพาะเจาะจง</p> |
| 5     | 495/2548 | 247/2552 | <p>กรณีสวนป่าโคกยาวทับที่ดินทำกิน</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ราษฎรบ้านโนนศิลาและบ้านทุ่งลุยลาย ต.ทุ่งลุยลาย อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ จำนวน 28 ครอบครัว 36 ราย ได้ถือครองทำกินในที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี 2511 ได้รับความเดือดร้อนจากในปี 2527 กรมป่าไม้โดยสำนักงานป่าไม้เขตนครราชสีมา ได้เข้ามาดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าโคกยาว ในเนื้อที่ประมาณ 1,500 ไร่ ซึ่งซ้อนทับที่ดินทำกินของผู้ร้อง ในช่วงสองปีแรกของการปลูกสร้างสวนป่า ผู้ร้องยังสามารรถทำประโยชน์ในพื้นที่</p> | <p>1. กฎกระทรวงฉบับที่ 538 (พ.ศ.2516) ประกาศป่าสงวนแห่งชาติป่าภูซำผักหนาม</p> <p>2. มติ ครม. วันที่ 10, 17 มีนาคม 2535 กำหนดพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์</p> <p>3. มติ ครม. วันที่ 13 กรกฎาคม 2531 กำหนดพื้นที่คุ้มครองกลุ่มน้ำ</p> <p>4. มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541</p> <p>5. รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 41 และ มาตรา 59</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

| ลำดับ | คำร้อง               | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ข้อมูล                                                                                                                                        |
|-------|----------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                      |          | ทำกินได้ ต่อมาปี 2529 กองกำลังทหารพรานจาก พว.25 (ชุมแพ) ได้อพยพผู้ร้องออกจากพื้นที่ โดยอ้างว่าจะดำเนินการปลูกป่าพื้นที่พื้นที่ตามเงื่อนไขการสัมปทาน โดยสัญญาว่าจะจัดหาที่ดินชดเชยให้กับราษฎรคนละ 15 ไร่ แต่ปรากฏว่าพื้นที่ชดเชยมีการถือครองทำประโยชน์ของราษฎรอยู่ก่อนแล้ว ทำให้เกิดเรื่องพิพาทกันของราษฎรทั้งสองกลุ่ม                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                               |
| 6     | 636/2548<br>495/2548 | 246/2552 | กรณีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาม้างทับที่ดินทำกินและถูกอพยพ<br><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b><br>ผู้ร้องที่ 1 เป็นราษฎรที่เคยอาศัยในบ้านห้วยโง้ง มีอาชีพปลูกข้าวโพด ถั่วแดง และยาสูบ ได้ถูกอพยพออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาม้าง เจ้าหน้าที่ป่าไม้และทหารได้เจรจากับชาวบ้านห้วยโง้งว่า โดยมีข้อตกลงว่าจะจัดหาที่ดินทดแทนให้ราษฎรภายใน 2 เดือน และให้ชาวบ้านเก็บผลผลิตได้ภายใน 3 เดือน แต่ต่อมาในเดือนมีนาคม 2529 เจ้าหน้าที่หน่วยป่าผาม้าง - ผาม้างได้ร่วมกับหน่วยทหารพรานเข้าริ่อบ้านและขมยัยทรัพย์สินของชาวบ้าน โดยบอกให้ย้ายไปภูมิลำเนาเดิมก่อนชั่วคราว เมื่อจัดหาที่ดินจัดสรรแล้วจะแจ้งให้ทราบ แต่จนถึงบัดนี้ยังไม่ได้รับคำตอบตามข้อตกลง<br>ผู้ร้องที่ 2 เป็นราษฎรบ้านทุ่งลุยลาย ได้เข้าไปบุกเบิกที่ดินทำกินตั้งแต่ปี 2498 ต่อมาปี 2543 ได้มีการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาม้าง ครอบคลุมท้องที่ ต.ทุ่งพระ ต.ทุ่งนาเลา ต.ห้วยยาง และ ต.ทุ่งลุยลาย อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ | 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 และ มาตรา 59<br>2. พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2536 ประกาศพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาม้าง |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------|----------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7     | 752/2550 | 489/2551 | <p>กรณีโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติที่ทำกินของราษฎร</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ผู้ร้องเป็นชาวบ้านที่ครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณพื้นที่บ้านน้ำยว หมู่ที่ 3 ต.อวน อ.ป่า จ.น่าน ตั้งแต่ปี 2518 ก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดอยภูคา - ผาแดง และอุทยานแห่งชาติดอยภูคา ชาวบ้านบางส่วนได้แจ้งการครอบครองการทำประโยชน์ ตามมติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยมีเอกสาร ทป.4 เป็นหลักฐาน</p> <p>ต่อมาบริษัท กสท.โทรคมนาคม ได้สนับสนุนให้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 13 (แพร่) ดำเนินการปลูกป่าตามโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ ในแปลง FPT.25 พื้นที่บนที่ทำประโยชน์ของผู้ร้อง และในปลายปี 2550 ได้มีคงานเข้าดำเนินการปลูกป่าและแผ้วถางไร่ข้าวโพดบางส่วนของผู้ร้อง มีการข่มขู่คุกคามผู้ร้องให้ออกจากแปลงปลูกป่าดังกล่าว</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541 และแบบ ทป.4</li> <li>2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 และมาตรา 66</li> <li>3. มติ ครม. วันที่ 17 มีนาคม 2535 กำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์</li> <li>4. มติ ครม. วันที่ 21 ตุลาคม 2529 กำหนดเขตชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ</li> </ol> |
| 8     | 550/2548 | 424/2551 | <p>กรณีราษฎรไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินตามแผนการอพยพออกจากพื้นที่ประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและถูกจับกุม</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ผู้ร้องได้อาศัยและครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินในพื้นที่หมู่ที่ 4 ต.สองพี่น้อง อ.ท่าเสา จ.อุตรดิตถ์ ตั้งแต่ปี 2524 แต่เมื่อมีการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอุทยานเสด็จในกรมหลวงชุมพรด้านทิศเหนือเมื่อปี 2531 ได้มีข้อตกลงให้อพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่จำนวน 21 ราย ซึ่งชาวบ้านทั้งหมดก็ยินยอมอพยพ แต่เจ้าหน้าที่กลับสามารถจัดหา</p>                                                                                                                                                                                                                                                         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                   |



| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------|----------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |          |          | <p>ที่ดิน สปก.มารองรับได้เพียงจำนวน 18 ราย ส่วนผู้ร้องและชาวบ้านอีก 3 ราย ได้คัดค้านจากการอพยพ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจัดหาที่ดินมารองรับได้ ซึ่งปัจจุบันราษฎรทั้ง 3 รายยังคงทำกินในที่ดินเดิมที่ได้ครอบครองที่ประโยชน์เดิมก่อนการประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และมีการเพิ่มขึ้น 1 ครอบครัวจากบุตรของราษฎรที่ตกค้างจากการอพยพ 1 ราย รวมเป็นราษฎร 4 ครอบครัวที่ยังไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินตามแผนการอพยพออกจากพื้นที่ประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ในปี 2548 ผู้ร้องได้ถูกกล่าวหาว่าบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และถูกจับดำเนินคดีในข้อหายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ ก่อสร้าง และแผ้วถางทำลายต้นไม้ในเขตป่าสงวน</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 9     | 206/2548 | 423/2551 | <p>กรณี อ.อ.ป.แผ้วถางป่าธรรมชาติและปลุกสวนยางพาราที่บ่อนที่ทำกินของราษฎร</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ประมาณปลายเดือนกุมภาพันธ์ ถึงต้นเดือนมีนาคม 2548 สำนักงานอนุรักษ์และพัฒนาสวนป่าอำเภอหลังสวน จ.ชุมพร ได้แผ้วถางและเผาป่าต้นน้ำหลังสวนบริเวณบ้านห้วยทรายขาว หมู่ที่ 8 ต.หาดยาย อ.หลังสวน จ.ชุมพร ประมาณ 700 ไร่ ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าพะโต๊ะ - ปากทรง ซึ่งยังมีสภาพเป็นป่าธรรมชาติที่ยังอุดมสมบูรณ์และประชาชนได้ช่วยกันดูแลรักษาเป็นต้นน้ำลำห้วยสาขาของแม่น้ำหลังสวน โดยสำนักงานอนุรักษ์ฯ อ้างว่าได้รับมอบพื้นที่มาจากกรมป่าไม้เพื่อทำการปลูกยางพารา</p>                                                              | <p>1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46, 56, 58 และมาตรา 59</p> <p>2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 1</p> <p>3. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 1</p> <p>4. มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541</p> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ข้อมูล                                                                                                                                                       |
|-------|----------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10    | 205/2549 | 273/2551 | <p>กรณีนางหนองดา รมไทรงาม ถูกจับกุมและจำคุกในข้อหา บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ผู้ร้องเป็นหลานของนางหนองดา ร้องเรียนว่าเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2547 เจ้าหน้าที่ป่าไม้จากหน่วยป้องกันรักษาป่าที่ มส.13 (แม่กะโน) และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 สาขาแม่สะเรียงประมาณ 20 คน ได้เข้าจับกุมนางหนองดาในขณะที่กำลังเข้าตระเตรียมพื้นที่เพื่อทำไร่ หนองเวียนในที่ดินที่นางหนองดาทำกินมาเป็นเวลานานกว่า 40 ปี โดยถูกจับกุมในข้อหาบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินกันสร้าง แล้วถาง เผาป่า ทำไม้ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ยวมฝั่งซ้าย นางหนองดาได้ให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนแต่ได้ให้การปฏิเสธในชั้นการพิจารณาของศาลในที่สุดศาลได้มีคำพิพากษาจำคุก 2 ปี</p> <p>ผู้ร้องเห็นว่าในจังหวัดแม่ฮ่องสอน พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตป่า ดังนั้น ราษฎรจึงไม่มีเอกสารสิทธิ การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ก็จะประกาศทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎรที่อยู่มาก่อนประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กรณีนางหนองดาเป็นหญิงชราชาวกะเหรี่ยงที่ไม่สามารถอ่านเขียนและฟังภาษาไทยได้ และลูกหลานก็ไม่เข้าใจกระบวนการตามกฎหมาย ประกอบกับได้ทำกินเพื่อเลี้ยงชีพในที่ดินโดยสุจริตมานานก่อนการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่มีเจตนาที่จะกระทำความผิดกฎหมาย ดังนั้นการดำเนินคดีต่อนางหนองดาจึงเป็นการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรม</p> <p>ป่าพรุ หมู่ที่ 7 ต.แม่รำพึง อ.บางสะพาน จ.ประจวบคีรีขันธ์</p> | <p>1. กฎกระทรวงกำหนดให้ป่าแม่ยวมฝั่งซ้ายในท้องที่ตำบลแม่ลาน้อย ตำบลบ้านกาศ ตำบลแม่คะตวน ตำบลกองก้อย ตำบลแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นป่าสงวนแห่งชาติ</p> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------|----------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11    | 464/2548 | 260/2551 | <p>กรณีชาวไทยภูเขาถูกละเมิดสิทธิในพื้นที่ดินทำกิน ต.เมื่อนะ อ.เชียงของ จ.เชียงราย</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>นายปาเจ ป่าเล และนางยอ ป่าเล ชาวไทยภูเขาเผ่าลาหู่ (มูเซอ) ชาวบ้านห้วยอมบ้านกองฝักปิง บ้านเจียงจันทร์ อยู่บ้านเลขที่ 187 หมู่ 13 ต.เมื่อนะ อ.เชียงดาว จ.เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2548 หน่วยเฉพาะกิจ 127 (กองกำลังผาเมือง) บ้านแม่จาง และ องค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อนะ ได้จัดโครงสร้างฝายขนาดเล็ก (ฝายแม่แก้ว) กันล้าห้วยสันกลางในเขตพื้นที่บ้านกองฝักปิง ภายหลังทำพิธีเปิดงานเสร็จสิ้นแล้วหน่วยงานในพื้นที่ดังกล่าว ได้ให้ผู้ร่วมงานช่วยกันปลูกต้นไม้ลงในที่ดินทำกินของชาวบ้านที่เป็นต้นและที่ไร่ของชาวบ้านรวม 7 ไร่ และติดป้ายประกาศข้อความว่า เขตป่าอนุรักษ์ต้นน้ำห้ามเข้าไปทำกินเด็ดขาด โดยที่ไม่ได้แจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบมาก่อนแต่อย่างใด เมื่อถึงช่วงฤดูกาลทำนาและต้นกล้าเริ่มแก่ แต่ก็ยังไม่สามารถเข้าทำการเพาะปลูกได้ ส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนมาก</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4 มาตรา 30 วรรค 1 และวรรค 3 มาตรา 46 มาตรา 48 มาตรา 59</li> <li>กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 11 และข้อ 26</li> <li>ประกาศป่าสงวนแห่งชาติป่าเชียงดาว เมื่อ ปี พ.ศ. 2416</li> <li>ประกาศอุทยานแห่งชาติเชียงดาว เมื่อ พ.ศ. 2543</li> </ol> |
| 12    | 619/2549 | 250/2551 | <p>กรณีการออกเอกสารสิทธิในบริเวณป่าพรุและการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะ ต.แม่รำพึง อ.บางสะพาน จ.ประจวบคีรีขันธ์ เพื่อสร้างโรงงานถลุงเหล็ก</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>บริษัท ประจวบพัฒนา ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด และเครือสหวิริยา ได้ขออนุญาตก่อสร้างโรงงานถลุงเหล็กในพื้นที่</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <ol style="list-style-type: none"> <li>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)</li> <li>พระราชบัญญัติกำหนดป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2484 ป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองแม่รำพึง ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 165 (พ.ศ. 2509) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี</li> <li>อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention)</li> </ol>                    |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------|----------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13    | 189/2549 | 216/2551 | <p>โดยอ้างการมีโฉนดที่ดินและ นส.3ก. ซึ่งบริเวณดังกล่าวเป็นป่าพรุที่อุดมสมบูรณ์ พืชส่วนใหญ่จะเป็นจำพวกไม้เสม็ด ต้นจาก เบ้ง เฟิร์น หวายลิง กระจุตหนู ปลง จันทน์พินที่ อย่างหนาแน่นและมีสัตว์อาศัยอยู่จำนวนมาก เช่น นกอีลุ้ม นกกระเรียน นกกาคำ นกกวก เป็นต้น รถมเนื้อที่ป่าประมาณ 12,000 ไร่ อยู่ในความดูแลของหน่วยจัดการป่าชายเลน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พื้นที่ดังกล่าวอยู่ใกล้กับ แปลงปลูกป่าชายเลนเฉลิมพระเกียรติฯ และอยู่ใกล้แนวเขต ป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองแม่รำพึงเป็นป่าที่ราษฎรใช้ประโยชน์ ร่วมกัน เพราะเป็นแหล่งชั่งน้ำหนักหมู่บ้านรอบตำบลแม่รำพึง และบริษัทอ้างว่ามีเอกสารสิทธิและกำลังทำลายอยู่</p>                                              | <p>4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 58 และมาตรา 59</p> <p>5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และมาตรา 67</p> <p>6. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 1(2)</p> <p>7. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 1(2)</p> <p>8. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 (1)</p>                                                                                                                                                                                                                                                          |
|       |          |          | <p>กรณีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ - ปุย หับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎร ต.แม่เหียะ อ.เมือง จ.เชียงใหม่</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ผู้ร้องกับพวกเป็นชาวบ้านบ้านแม่เหียะใน อ.เมือง จ.เชียงใหม่ เมื่อปีพ.ศ.2524 รัฐได้ประกาศอุทยานแห่งชาติ ดอยสุเทพ - ดอยปุย โดยมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่หมู่ที่ 3 บ้านแม่เหียะทั้งหมด ทำให้ราษฎรไม่สามารถขอออกเอกสาร สิทธิในพื้นที่กันที่ครอบครองได้ รวมทั้งไม่ได้รับการบริการ ด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ เพราะหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง มิได้เข้ามาดูแลให้บริการ โดยอ้างเหตุผลว่า บ้านแม่เหียะอยู่ใน พื้นที่ของเขตอุทยานฯ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการติดตั้งหรือ ให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ ได้</p> | <p>1. มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541</p> <p>2. มติ ครม. วันที่ 11 พฤษภาคม 2542</p> <p>3. พระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินป่าดอยสุเทพให้เป็นอุทยาน แห่งชาติ โดยประกาศทับแนวเขตป่าสงวนเดิม ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2524 และมีการขยาย อาณาเขตออกไปอีกในปีพ.ศ. 2525</p> <p>4. โครงการนำร่องการพัฒนาการมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการ อุทยานแห่งชาติอย่างยั่งยืน ดำเนินการโดยอุทยานแห่งชาติ ดอยสุเทพ - ดอยปุย กรมอุทยานแห่งชาติ</p> <p>5. ประกาศเขตที่ดินในท้องที่ ตำบลบง อ.หางดง จ.เชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินของรัฐอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2492</p> |

| ลำดับ | คำร้อง | รายงาน | เรื่อง | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------|--------|--------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |        |        |        | <p>6. กฎกระทรวงฉบับที่ 25 กำหนดให้พื้นที่โดยสุเทพ ต.โป่งแยง ต.ดอนแก้ว ต.แม่แรม ต.แม่สา อ.แม่ริม ต.สุเทพ ต.ช้างเผือก ต.แม่เหิยะ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ประกาศ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2507</p> <p>7. มติ ครม.เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2510 กำหนดให้ป่า ดอยสุเทพเป็นป่าสงวนแห่งชาติพิเศษ (เพราะเป็นพื้นที่ที่มีความพิเศษ มากที่สุดกว่าทุกป่าสงวนในประเทศไทย โดยมีหลักเกณฑ์พิเศษดังนี้</p> <p>ก. ห้ามมิให้อนุญาตให้คนเข้าอยู่อาศัยทำกิน ยกเว้น</p> <p>1. ผู้ที่อยู่อาศัยเดิมที่สามารถอยู่ได้จนชั่วอายุของคนผู้นั้น เท่านั้น</p> <p>2. สำหรับผู้ที่ได้ปลูกพืชผลอาสินอยู่เดิมก็ผ่อนผันให้อยู่ไปจนชั่วชีวิต ทั้งนี้ห้ามเสนอขอประกอบการอนุญาตให้รักรุกุม</p> <p>3. สำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการใด ๆ เพื่อรับประโยชน์จากป่า เช่น ระเบิดหิน ขุดแร่ ก็ให้ทำต่อไปจนกว่าจะหมดอายุใบอนุญาต</p> <p>ข. เพื่อเป็นการรักษาด่านน้ำลำธาร ปุชนียสถาน และ พระราชฐาน ตลอดจนต้นน้ำลำธารและธรรมชาติ และสถานที่อันสวยงาม จึงกำหนดหลักการเป็นกรณีพิเศษว่า บริเวณตอนใด กำหนดให้ว่าที่ได้บ้างที่สามารถให้มีการปลูกสร้างเพื่อทำการใด ๆ ให้เป็นการแน่นอนไว้ด้วย</p> <p>8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 30 วรรค 1 และมาตรา 48</p> <p>9. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 26</p> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ข้อมูล                                    |
|-------|----------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 14    | 366/2548 | 551/2550 | <p>กรณีหน่วยป้องกันรักษาป่าใช้อำนาจและกำลังเข้าจับกุมเกินกว่าเหตุ</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ผู้ร้องเป็นผู้ช่วยกรรมการเรียนนันทนาวิทยาคม หมู่ที่ 1 ต.น้ำหนาว อ.น้ำหนาว จ.เพชรบูรณ์ ร้องเรียนว่า เมื่อมีการออกกฎหมายป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้พื้นที่อำเภอเมืองนันทนาวิทยาคมเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและส่งผลให้ราษฎรในพื้นที่กลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ป่า เนื่องจากมีเพียงเอกสาร ส.ค.1 ทำให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยป้องกันรักษาป่าน้ำหนาว เจ้าหน้าที่ป่าไม้จังหวัดพิษณุโลก เลือกปฏิบัติในการเข้าจับกุมชาวบ้านขอหาบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2548 เจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดนกว่า 100 นาย เข้าจับกุมผู้ร้องในข้อหาบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ</p> | 1. ประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำหนาว |
| 15    | 128/2548 | 549/2550 | <p>กรณีถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกปฏิบัติจับกุมเรื่องที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติน้ำหนาว</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ผู้ร้องร้องเรียนว่า ได้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ ต.น้ำหนาว อ.น้ำหนาว จ.เพชรบูรณ์ ตั้งแต่พ.ศ. 2539 ซึ่งขณะนั้นมีประชาชนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก มีระบบสาธารณูปโภคและมีสถานที่ราชการต่าง ๆ ระหว่างครอบครองที่ดินดังกล่าว ผู้ร้องได้เสียภาษีที่ดินและมีเอกสารที่ทางราชการออกให้ ทำให้ผู้ร้องเข้าใจว่าสามารถที่จะอยู่อาศัยได้จึงได้ทำการ</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                           |

| ลำดับ | คำร้อง                                                | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------|-------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 16    | 616/2547<br>7/2548<br>107/2548<br>591/2548<br>26/2549 | 445/2550 | <p>ปลูกบ้าน ทำสวนผลไม้และการเกษตร ผู้ร้องได้อยู่อย่างเปิดเผยในที่ติดงิ้วตลอดมา จนกระทั่งวันที่ 24 กันยายน 2547 ได้มีเจ้าหน้าที่ป่าไม้เข้ามาตรวจค้นบ้านของผู้ร้องและแจ้งว่าผู้ร้องและสามีร่วมกันยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ</p> <p>กรณีนโยบายห้ามตัดโค่นยางพาราหมดอายุในเขตป่า</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>เป็นกรณีการร้องเรียนจากชาวสวนยางพาราจำนวนมากในหลายพื้นที่ซึ่งภาคตะวันออกและภาคใต้ที่ไม่สามารถตัดต้นยางเก่าที่หมดอายุการให้น้ำยางแล้ว และกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้ระงับการอุดหนุนเพื่อการปลูกใหม่ โดยอ้างว่ากรมป่าไม้ไม่อนุญาตให้โค่นต้นยางรวมทั้งการปลูกใหม่ เนื่องจากเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอการแก้ไขปัญหาด้วยโครงการแปลงสวนยางเป็นทุน โดยมีคำร้องในกรณีนี้ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>คำร้องที่ 616/2547 นายจำเริญ เพ็งแสง และราษฎรตำบลมะมอ อำเภอนายูง จังหวัดตรัง</li> <li>คำร้องที่ 7/2548 นายมนัส ใจเกลี้ยง และราษฎรหมู่ 7 ตำบลเทพลา อำเภอดงหลวง จังหวัดกระบี่</li> <li>คำร้องที่ 107/2548 นายยุทธพร ศรีภักดี และราษฎร 6 หมู่บ้าน ตำบลสินธุ์กิ่ง อำเภอศรีนครินทร์ จังหวัดพัทลุง</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>มติ ครม. เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2546 อนุมัติให้องค์การสวนยางได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่สวนยางของเกษตรกรในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้รักษาไว้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และนำมาจัดสรรให้เกษตรกรตามกฎหมายที่เสนอ</li> <li>มติ ครม. วันที่ 30 มกราคม 2547 กำหนดว่าต้นยางในป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ถือเป็นสมบัติของชาติ ต้องมีหลักฐานการถือครองที่ดินจึงโค่นได้</li> <li>มติ ครม. 13 มกราคม 2547 ครม.เห็นชอบในหลักการโครงการแปลงสวนยางเป็นทุน</li> <li>มติ ครม. 16 กรกฎาคม 2547 ครม.เห็นชอบในการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่สวนยางเป็นเวลา 25 ปี ให้องค์การสวนยางเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากต้นยาง ไม้ยาง และผลผลิตยาง และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการ</li> <li>พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 มาตรา 18 และมาตรา 20</li> </ol> |

| ลำดับ | คำร้อง | รายงาน | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                   | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------|--------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |        |        | <p>4. คำร้องที่ 591/2548 นายสมหมาย พัฒนมาก และราษฎรหมู่ 2 บ้านปริก ต.ตำตัว อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา</p> <p>5. คำร้องที่ 26/2549 นายแคล้ว บุญเดช และพวกในนามศูนย์ประสานงานเครือข่ายองค์กรชุมชนรักเพื่อเกษตรกร บรทัด จ.ตรัง</p> | <p>6. กฎกระทรวงฉบับที่ 1106 พ.ศ. 2528 ว่าด้วยการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นกรณีพิเศษสามารถเอาไม้ยางพาราออกจากที่ดินได้ โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต สทก.</p> <p>7. ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการขออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548</p> <p>8. มติคณะกรรมการบริหารกิจการสวนยาง เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2546 “อนุมัติให้องค์การสวนยางทำการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่สวนยางพาราของเกษตรกรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าที่คณะกรรมการมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ และนำมาจัดสรรให้เกษตรกรตามกฎหมายเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการปฏิบัติขององค์การสวนยางไม่เกินรายละ 30 ไร่”</p> <p>9. ลำเนาหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ ทส 1602/577 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2547 ถึงปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการดำเนินงานตามโครงการแปลงสวนยางเป็นทุน 3 เรื่อง รวม 19 ข้อ โดยข้อที่เป็นประเด็นสำคัญคือ</p> <p>1) พื้นที่อนุญาต ให้ตามรายชื่อสำรวจแล้ว 43,225 ราย ใน 17 จังหวัดที่มีต้นยางพาราอายุ 15 ปีขึ้นไป โดยไม่ขัดกับมาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ การใช้ป่าสงวนแห่งชาติตามมติ ครม. ไม่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามมติ ครม. วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ไม่เป็นพื้นที่ป่าปิดตามประกาศองค์สภาพาคหรือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และมีความลาดชันไม่เกิน 35 องศา</p> <p>2) การตรวจสอบพื้นที่ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ องค์กรสวนยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในแต่ละจังหวัด โดยทำแผนที่ระวางมาตราส่วน 1 : 50,000 และลงในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงที่ประกาศป่านั้น ๆ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ</p> |



| ลำดับ | คำร้อง | รายงาน | เรื่อง | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------|--------|--------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |        |        |        | <p>3) การอนุญาตให้ทำไม่การทำให้ทางพาราให้ตัดออกได้เฉพาะที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ห้ามตัดไม้ที่ขึ้นอยู่ตามธรรมชาติซึ่งมีการบันทึกตำแหน่งไว้ แผนที่และค่าพิกัด GPS ไว้ด้วย ทั้งนี้การทำให้ปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 1106 (พ.ศ.2528) ออกตามความพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ว่าด้วยการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตทำไม้ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอนุโลม การเก็บค่าภาคหลวงไม้ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ให้เรียกเก็บตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 1221 (พ.ศ.2531) ออกตามความพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยอนุโลม</p> <p>10. มติ ครม. วันที่ 27 ธันวาคม 2548 เห็นชอบข้อพิจารณาจากกระทรวงเกษตรฯ ให้ชะลอการออกหลักฐานและการอนุญาตให้ชาติดินที่เป็นของรัฐไว้เป็นการชั่วคราว จึงส่งผลให้การดำเนินการโครงการแปลงสวนยางเป็นทุนต้องชะงักไป</p> <p>11. พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 โดยกำหนดหลักเกณฑ์รับการสงเคราะห์ปลูกแทน คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) สวนยางมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 2 ไร่ แต่ละไรมีต้นยางไม่น้อยกว่า 10 ต้น หรือเฉลี่ยไม่น้อยกว่า 25 ต้นต่อไร่ (มาตรา 3)</li> <li>2) สวนยางตามข้อหนึ่ง ต้องไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือที่ดินหวงห้ามของทางราชการ</li> <li>3) สวนยางตามข้อหนึ่ง ต้องมีอายุน้อยกว่า 25 ปีขึ้นไป หรือต้นยังทรุดโทรมเสียหาย หรือให้น้ำยางน้อยลงแล้ว (มาตรา 8)</li> </ol> <p>12. ระเบียบสำนักงาน สกย.ฉบับที่ 46 (2523) เรื่องการขอรับการสงเคราะห์เพื่อปลูกแทน กำหนดว่า สวนยางต้องไม่อยู่ในป่าที่อยู่ระหว่างการดำเนินการสงวน หรือป่าที่ ครม.มีมติกำหนดไว้ให้</p> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------|----------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |          |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p>เป็นปถาวรอันเป็นสมบัติของชาติ และหากเป็นที่ดินมีมูลค่าก็ผ่อนผันให้ยื่นคำขอปลูกแทนได้ โดยนำหลักฐาน เช่น ภพ.6 ใบนำสำรวจ ฯลฯ กับหนังสือรับรองการครอบครองที่ดินสวนยางของผู้รับการสงเคราะห์ ตามแบบที่สำนักงานได้กำหนดไว้แทนหลักฐานการถือครองที่ดินได้</p> <p>13. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 48 มาตรา 60 มาตรา 61 และมาตรา 84</p> <p>14. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 1</p> <p>15. มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541</p> |
| 17    | 635/2547 | 418/2550 | <p>กรณีการปลูกสร้างสวนป่าคอนสาร ทบที่ทำกินราษฎร ต.ทุ่งพระ อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ</p> <p><b>สาระสำคัญของผู้ร้อง</b></p> <p>ผู้ร้องและราษฎรเครือข่ายองค์กรชาวบ้านอนุรักษ์ สุ่มน้ำเงิน ใน พื้นที่ ต.ทุ่งพระ ต.พุนนางเลา อ.คอนสาร และ ต.นาฝาย อ.ภูผาม่าน จ.ขอนแก่น จำนวน 279 ราย ได้รับ ความเดือดร้อนจากการปลูกสร้างสวนป่าคอนสารทับที่ดินทำกินราษฎร ซึ่งดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) สวนป่าดังกล่าวเริ่มเข้ามาดำเนินการเมื่อปี 2521 เป็นต้นมา ตามเงื่อนไขของการสัมปทานทำไม้ในพื้นที่ป่าสงวนฯ ป่าภูซำผักหนาม โดยการปลูกสร้างสวนป่าดำเนินการในระบบ สมาชิกโครงการหมู่บ้านป่าไม้ รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น 4,401 ไร่ จึงทำให้เกิดการทับซ้อนที่ดินทำกินของราษฎร และนำมาสู่ ปัญหาผลกระทบและความขัดแย้งในเวลาต่อมา</p> | <p>1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 48</p> <p>2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 และมาตรา 42</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

| ลำดับ | คำร้อง               | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------|----------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 18    | 436/2549<br>109/2550 | 362/2550 | <p>กรณีป่าสงวนแห่งชาติเขาพระวิหารทับทิมกีนของราษฎร</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ผู้ร้องและราษฎรจำนวน 35 คน ได้รับความเดือดร้อนจากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาพระวิหาร (ป่าพนมปะโนหรือภูกระทุง) และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าพนมดงรักทับทิมกีนของราษฎร ต.บักดอง อ.ขุนหาญ จ.ศรีสะเกษ ซึ่งราษฎรได้ครอบครองทำกินมาตั้งแต่ปี 2504 แต่มีความจำเป็นต้องอพยพออกจากพื้นที่เนื่องจากทางกองทัพบกได้ขอร้องให้ราษฎรอพยพออกจากพื้นที่เป็นการชั่วคราว เนื่องจากเป็นพื้นที่สู้รบของคอมมิวนิสต์ในปี 2518 และต่อมาปี 2526 - 2528 มีสงครามระหว่างประเทศกัมพูชา กับเวียดนาม ราษฎรชาวกัมพูชาได้อพยพลี้ภัยมาอาศัยอยู่ที่หลักกิโลเมตรที่ 4 - 16 (ถนนบ้านสำโรงเกียรติ - ช่องกระบาลกระเป) รัฐบาลก็ได้ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่กักขังการศึกและได้อพยพราษฎรออกจากพื้นที่อีกครั้ง และในปี 2533 กรมป่าไม้ได้ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาพระวิหารทับทิมกีนของชาวบ้าน ทำให้เมื่อราษฎรทยอยกลับเข้ามาทำกินในพื้นที่เดิมอีกครั้งภายหลังจากสถานการณ์สงครามสงบลง ก็ถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้จับกุม โดยอ้างว่าบริเวณหลักกิโลเมตรที่ 4 - 16 เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยเริ่มมีการจับกุมชาวบ้านมาตั้งแต่ปี 2539 จนทำให้ชาวบ้านหวาดกลัวและไม่กล้ากลับไปทำกินในพื้นที่เดิม ต่อมาพื้นที่ดังกล่าวได้ถูกกล่าวอ้างจากหัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าพนมดงรักว่าจะผนวกพื้นที่ดังกล่าวเข้าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย</p> | <p>1. พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครอง “ป่าเขาพระวิหาร” ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2496 เป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาพระวิหาร ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 725 พ.ศ. 2518 และตามกฎกระทรวงฉบับที่ 829 พ.ศ. 2522 ปัจจุบันเป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาพระวิหาร ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 1228 พ.ศ. 2533</p> <p>2. พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าพนมดงรัก เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 251</p> <p>3. มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541 และการสำรวจตามแบบ พป.4</p> <p>4. โครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้เกษตรกร (สทก.)</p> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------|----------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 19    | 354/2548 | 293/2550 | กรณีเขตป่าไม้ถาวร เขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติ ทับที่ดินทำกินของชาวบ้าน<br><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b><br>ปี 2548 พื้นที่บริเวณหมู่ที่ 1 บ้านทุ่งโป่ง (ดินธาตุ - นาอี) ต.แม่แรม อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่ ได้ถูกประกาศให้เป็นจุดเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน แต่เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจแจ้งว่า ที่ดินที่ผู้ร้องครอบครองเป็นที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร บางส่วนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และบางส่วนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จึงไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ทั้งนี้ผู้ร้องยืนยันว่า ที่ดินของผู้ร้องเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตป่าตามมติ ครม. 2509 และมีการขีดเขตป่าผิดพลาดลงในระวางแผนที่ตั้งแต่ปี 2531 | 1. มติ ครม. วันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 กำหนดให้พื้นที่บริเวณป่าแม่ริม (แปลง 1) เป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติ<br>2. ประกาศป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ริมตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2507) เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2507<br>3. มติ ครม. วันที่ 21 มิถุนายน 2509 เห็นชอบตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ 1/2508 เนื่องจากป่าแปลงนี้เป็นป่าต้นน้ำลำธารสภาพป่ายังดี ควรจำแนกไว้เป็นป่าไม้พื้แปลง |
| 20    | 350/2548 | 55/2550  | กรณีการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขาแดง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์<br><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b><br>ผู้ร้องเป็นตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับความสะดวกร้อนจากการประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขาแดง โดยมีสภาพปัญหาและผลกระทบอันเนื่องมาจากการไม่ชัดเจนเกี่ยวกับ การจำแนกพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างพื้นที่ป่าไม้กับเขตของชุมชน ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนสิทธิในที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของราษฎร นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้ดำเนินการที่เพิ่มความเดือดร้อนโดยการอพยพราษฎรบ้านห้วยหวายออกจากพื้นที่ทำกินเดิมตั้งแต่พ.ศ. 2546 และยังไม่สามารถ                                                      | 1. พระราชกฤษฎีกาประกาศจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขาแดง เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2542<br>2. มติ ครม. วันที่ 16 กันยายน 2540 และวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่องการสำรวจการถือครองที่ดิน<br>3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 59 และมาตรา 61<br>4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 1 ข้อ 1 ย่อย ข้อ 2 ย่อย และ ข้อ 3 ย่อย       |

| ลำดับ | คำร้อง  | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                           |
|-------|---------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |         |          | ให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ โดยที่ผ่านชาวบ้านไม่รับข้อมูลรายละเอียดของโครงการ แต่อย่างใด และมีการจับกุมราษฎรในข้อหาบุกรุกพื้นที่ป่า อีกหลายราย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                  |
| 21    | 92/2550 | 105/2552 | กรณีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ประกาศ แนวเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างทับที่ดินทำกิน ยึดถือครอบครองที่ดินของราษฎรโดยมิชอบ<br><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b><br>ผู้ร้องเป็นประธานประชาคมกึ่งอำเภอเกาะช้าง จ.ตราด ร้องเรียนว่า ราษฎรกึ่งอำเภอเกาะช้างประสบปัญหาในเรื่อง ที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย ซึ่งครอบครองมาอย่างยาวนาน ต่อมา ได้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเกาะช้างเมื่อปี 2525 โดยที่ไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของราษฎรในพื้นที่ ทำให้ราษฎรในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อน นอกจากนั้นภายหลังที่ได้มีการ ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว ได้มีการดำเนินคดีจับกุม ราษฎร และมีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่พร้อมอาวุธบุกเข้าทำลาย สวนผลไม้ของราษฎรจำนวนมากหลายราย ในขณะที่อุทยาน แห่งชาติฯ ได้เข้าไปดำเนินการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างคล้าย รีสอร์ท มีห้องพักรู้นมวัว ห้องนั่ง และบังเกอร์ไม้จำนวนมาก พร้อมทั้งแจ้งความดำเนินคดีเจ้าของที่ดินเดิมว่าบุกรุกอุทยาน แห่งชาติหมู่เกาะช้างอีกด้วย | 1. มติ ครม. ปี 2513 ประกาศให้เกาะช้างเป็นเขตป่าไม้ถาวร ทั้งเกาะ<br>2. ปี 2525 ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเกาะช้าง<br>3. มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541<br>4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------|----------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 22    | 158/2550 | 360/2551 | <p>กรณีราษฎรถูกเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา - หมู่เกาะพีพี และเจ้าหน้าที่ป่าไม้จับกุม ข่มขู่ คุกคาม และทำลายอาสิน</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>นายนิยม อยู่ทอง ผู้ร้องซึ่งเป็นประธานกลุ่มพิทักษ์สิทธิทำกินบ้านคลองทรายดินแดงน้อย หมู่ที่ 6 ต.หนองทะเลเลอเมือง จ.กระบี่ ร้องเรียนว่าราษฎรในพื้นที่บ้านคลองทรายดินแดงน้อยได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา - หมู่เกาะพีพี และเจ้าหน้าที่ป่าไม้ โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ทำการจับกุมข่มขู่ คุกคาม และปิดประกาศให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนพืชผลอาสิน สิ่งก่อสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังได้ทำลายอาสินของราษฎรในพื้นที่โดยอ้างว่าราษฎรทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากราษฎรว่าได้ทำกินในพื้นที่มาเป็นระยะเวลาเท่าใด โดยมีลำดับเหตุการณ์ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>ปี 2526 ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา - หมู่เกาะพีพี</li> <li>ปี 2549 หัวหน้าอุทยานแห่งชาติออกประกาศเรื่องให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนอาสิน</li> <li>เดือนมีนาคม 2550 เจ้าหน้าที่ได้เข้าจับกุม ข่มขู่ คุกคามราษฎรหลายครั้ง</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>หนังสือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ ทส 0905.4/11946 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2546 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (การรื้อถอนอาสิน)</li> <li>มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541</li> <li>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 48 มาตรา 66</li> </ol> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------|----------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 23    | 463/2549 | 380/2550 | <p>กรณีจับกุมและสั่งอพยพราษฎรเผ่าเลีซุและอาข่าบ้านห้วยโกน 21 ราย ต.ป่าดู่ อ.พร้าว จ.เชียงใหม่</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2549 เจ้าหน้าที่อำเภอพร้าว เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติศรีลานนา สำนักงานส่วนบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ 16 ทหารกองกำลังผาเมือง อบต.ป่าดู่ และอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) จำนวนประมาณ 300 นาย พร้อมอาวุธปืน เข้าปิดล้อมจับกุมชาวบ้านห้วยโกน หมู่ที่ 11 ต.ป่าดู่ อ.พร้าว จ.เชียงใหม่ โดยจับกุมชาวบ้านที่เป็นหัวหน้าครอบครัวรวมทั้งผู้หญิง 21 คน เป็นชาวไทยภูเขาเผ่าเลีซุและอาข่า และอำเภอพร้าวมีคำสั่งให้อพยพหมู่บ้านห้วยโกนออกจากพื้นที่ทันที การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ข้างต้นส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ วิถีชีวิต และจิตใจ เนื่องจากหัวหน้าครอบครัวถูกดำเนินคดี และไม่มีการรองรับที่ทำงานและที่อยู่อาศัยแต่อย่างใด</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541</li> <li>2. มติ ครม. วันที่ 11 พฤษภาคม 2542 การลงทะเบียนที่ดินทำกิน</li> <li>3. ปี พ.ศ. 2542 ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติศรีลานนา</li> <li>4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 31</li> </ol>                                                                                                                                                 |
| 24    | 634/2547 | 352/2550 | <p>กรณีการประกาศเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน และทับพื้นที่ทำกินของราษฎรใน ต.ห้วยน้ำขาว และ ต.คลองพน อ.คลองท่อม จ.กระบี่</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>บ้านควนใต้ หมู่ที่ 6 ต.ห้วยน้ำขาว อ.คลองท่อม จ.กระบี่ เป็นชุมชนที่มีบ้านเรือนอาศัยอยู่ประมาณ 100 หลังคาเรือน ประชากร จำนวนประมาณ 400 คน ส่วนใหญ่เข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวประมาณ 100 กว่าปี สภาพพื้นที่บางส่วน</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กฎกระทรวงฉบับที่ 1,021 (พ.ศ. 2526) กำหนดให้ป่าเลนคลองพนและป่ากลาแสน้อย เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ</li> <li>2. กฎกระทรวงฉบับที่ 1027 (พ.ศ. 2526) กำหนดให้ป่าคลองพนและป่าปากกัน จังหวัดกระบี่ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ</li> <li>3. กฎกระทรวงฉบับที่ 486 (พ.ศ. 2516) กำหนดให้ป่าชายเลนคลองบางฝั่งและป่าคลองพ้อในท้องที่ ต.เพพหลา ต.คลองท่อม และต.ห้วยน้ำขาว จ.กระบี่ เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ</li> </ol> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------|----------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |          |          | ยังเป็เขตป่าชายเลนและบางส่วนเป็ที่ตั้งเขตนิคมสหกรณ์<br>อ.คลองท่อม ต่อมาได้มีการประกาศให้พื้นที่หมู่ที่ 6 เกือบ<br>ทั้งหมดเป็เขตป่าคุ้มครอง ทำให้พื้นที่ทั้งหมดกลายเป็นเขตห้าม<br>อยู่อาศัย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 4. มติ ครม.วันที่ 15 ธันวาคม 2530 กำหนดให้ป่าชายเลน<br>ที่เป็เขตอนุรักษ์ ห้ามใช้ประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น โดยหากต้องการใช้<br>ประโยชน์ต่อของออบุติคนะรัฐเป็การเฉพาะรายเพื่อโยกเลิก<br>เขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็การใช้ประโยชน์โดยหน่วยงานรัฐ<br>หรือเอกชน<br>5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<br>มาตรา 48 มาตรา 61                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 25    | 459/2546 | 350/2550 | กรณีการคัดค้านการอนุญาตให้เอกชนเช่าทำสวนป่าในเขตพื้นที่<br>ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงใหญ่ อ.โนนดินแดง จ.บุรีรัมย์<br><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b><br>ปีพ.ศ. 2539 ได้มีการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ<br>ป่าดงใหญ่ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติ<br>ตาพระยา ทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชนจนมีการเรียกร้อง<br>ให้อยู่แนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าออกไปอีก 5 กิโลเมตร และ<br>การที่รัฐอนุญาตสวนป่ายูคาลิปตัสของภาคเอกชนมาวางวน<br>ได้สร้างปัญหาต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนใน 26 หมู่บ้านของ<br>ต.ลำนางรอน ต.โนนดินแดง และ ต.สัมปอ่ย เป็นอย่างมาก<br>ประชาชนในพื้นที่ อ.โนนดินแดงได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้อง<br>ไม่ให้ต่ออายุสัมปทานการเข้าป่าของ บ.นางรองอุตสาหกรรม<br>จำกัด ซึ่งเช่าพื้นที่ป่าจำนวน 2,830 ไร่ ตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน<br>2531 | 1. ประกาศป่าคุ้มครองป่าดงใหญ่ในราชกิจจานุเบกษา<br>เล่มที่ 65 ตอนที่ 68 ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองและสงวนป่า<br>พุทธศักราช 2481<br>2. กฎกระทรวงฉบับที่ 58 (พ.ศ. 2502) ประกาศพื้นที่ป่าสงวน<br>แห่งชาติป่าดงใหญ่<br>3. พระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงใหญ่<br>เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดงใหญ่ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2539<br>ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 113 ตอนที่ 65 ก วันที่ 22<br>พฤศจิกายน 2539<br>4. พระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่ป่าดงใหญ่เป็นอุทยาน<br>แห่งชาติตาพระยา วันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 ประกาศใน<br>ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 113 ตอนที่ 35 ก ในวันที่ 22 พฤศจิกายน<br>2539<br>3. พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ และ<br>มติ ครม. วันที่ 28 สิงหาคม 2522 เรื่องการจัดให้ราษฎรมีสิทธิทำกิน<br>(สทก.)<br>4. พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 การอนุญาต<br>ให้เอกชนทำการเกษตรผสมผสานในบริเวณเกษตรในพื้นที่ป่าสงวน<br>แห่งชาติ และมาตรา 20 การอนุญาตให้เอกชนปลูกสร้างสวนป่า<br>ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ |



| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------|----------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |          |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p>5. ยูเนสโกประกาศขึ้นทะเบียนอุทยานฯ เขาใหญ่ อุทยานฯ ห้วยขาแข้ง อุทยานฯ ปางสีดา อุทยานฯ ภูผาพระยา และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดงใหญ่ เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ วันที่ 17 กรกฎาคม 2548</p> <p>6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 84</p> <p>7. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ข้อ 1 ย่อย ข้อ 2 ย่อย</p> |
| 26    | 186/2549 | 335/2550 | <p>กรณีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้รุกไล่ที่ดินของราษฎรในนิคมสหกรณ์ จ.กระบี่</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ผู้ร้องและพวก 4 คน ได้เข้ายึดถือครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินกร้างว่างเปล่าของรัฐบริเวณ ต.เพหลา อ.คลองท่อม จ.กระบี่ โดยเปิดเผยและแสดงเจตนาเป็นเจ้าของมาตั้งแต่ปี 2506 โดยไม่มีตราจองหรือเอกสารสิทธิใด ๆ เป็นระยะเวลาประมาณ 17 ปี ซึ่งถือครองคนละเท่า ๆ กันประมาณคนละ 45 ไร่ ต่อมาปี 2523 อ.ป.ได้เข้าไปยึดพื้นที่ของผู้ร้องกับพวกเพื่อปลูกสวนป่า แต่ที่ดินของผู้ร้องกับพวกอยู่คนละฝั่งกับเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาขวาง ต่อมาปี 2543 มีกลุ่มนายทุนเข้าไปบุกพื้นที่สวนป่าเพื่อปลูกปาล์มบนเนื้อที่ทั้งหมดโดยไม่มีเอกสารสิทธิ แต่ก็ไม่มีหน่วยงานรัฐเข้ามาดำเนินการใด ๆ กับผู้บุกรุก</p> | <p>1. พระราชบัญญัติการจัดตั้งนิคมสหกรณ์ในท้องที่ อ.คลองท่อม จ.กระบี่ พ.ศ. 2519 ออกตามความมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511</p> <p>2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 48 มาตรา 61</p>                                                                                                                                   |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน  | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------|----------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 27    | 155/2548 | 33/2550 | <p>กรณีการประกาศขอยายเขตอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด จ.ประจวบคีรีขันธ์ ทับซ้อนที่ดินประชาชน</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดได้ประกาศขยายแนวเขตอุทยานในปีพ.ศ.2535 ออกไปจากแนวเขตเดิมที่เคยประกาศไปแล้วเมื่อปีพ.ศ.2509 ทับที่ดินทำกินของประชาชนหลายพื้นที่ในเขตกิ่งอำเภอสามร้อยยอด และอำเภอกุยบุรี ต่อมาเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2541 หัวหน้าอุทยานในขณะนั้นได้มีข้อตกลงร่วมกับชาวบ้านว่าจะถอนแนวเขตอุทยานที่ขยายออกไปให้กลับไปอยู่ตามแนวเขตเดิม แต่จนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีการดำเนินการ</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. พระราชกฤษฎีกาประกาศเขตอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด พ.ศ. 2509</li> <li>2. พระราชกฤษฎีกายายเขตอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด ในท้องที่ตำบลสามร้อยยอด ตำบลศิลาลอย ตำบลไร่เก่า อำเภอปราณบุรี และตำบลสามกระบะหมี่ ตำบลคอนยายหนู ตำบลเขาแดง อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. 2535</li> <li>3. พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 วรรค 2 “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง”</li> <li>4. มติ ครม. เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2513 กำหนดให้พื้นที่บริเวณทุ่งสามร้อยยอดเป็นที่จัดสรรของราษฎร</li> <li>5. มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2522 เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2522 และครั้งที่ 3/2523 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2523 เห็นชอบกับหลักการผนวกพื้นที่ทุ่งสามร้อยยอดบางส่วนเข้ากับอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด</li> <li>6. มติคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2523 ให้ผนวกพื้นที่เข้ากับอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดเพื่ออนุรักษ์พันธุ์นกนานาชนิดต่อไป</li> <li>7. มติคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2527 เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2527 ให้เปลี่ยนแปลงแนวเขตอุทยานแห่งชาติตามข้อเสนอของกรมป่าไม้</li> </ol> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน  | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------|----------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 28    | 55/2548  | 59/2549 | กรณีที่พักกินของราษฎรบ้านห้วยหินดำในเขตอุทยานแห่งชาติพุเตย ต.วังยาว อ.ด่านช้าง จ.สุพรรณบุรี<br><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b><br>เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2548 เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติพุเตยได้จับกุมชาวกระเหรี่ยงในขณะกำลังตัดฟันไม้เพื่อเตรียมพื้นที่ปลูกข้าวไร่ ในข้อหาบุกรุกอุทยานแห่งชาติพุเตย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 1. ปี พ.ศ. 2541 ประกาศตั้งเขตอุทยานแห่งชาติพุเตย<br>2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 59<br>3. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 47                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 29    | 423/2547 | 52/2549 | กรณีราษฎรบ้านป่าปากด.วังยาว อ.ด่านช้าง จ.สุพรรณบุรีได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐที่ทับที่ดินทำกิน<br><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b><br>ราษฎรบ้านป่าปากเป็นชุมชนกะเหรี่ยงอาศัยอยู่ที่บ้านป่าปากมาไม่น้อยกว่า 250 ปี ต่อมา ส.ป.ก. ได้เข้าไปจัดสรรที่ดินต่อมาปี 2538 ผู้นำชุมชนได้เดินทางมายื่นขอเขตที่ดินบริเวณที่บ้านป่าปากเป็นผู้ถือครองอยู่โดยชาวบ้านไม่ทราบว่าจะทำอะไร วันที่ 16 พฤษภาคม 2539 ผู้นำชุมชนแจ้งว่ากรมปศุสัตว์ขออนุญาตกรมป่าไม้ใช้พื้นที่บริเวณที่ชาวบ้านทำกินเพื่อก่อสร้างสถานีพัฒนาอาหารสัตว์สุพรรณบุรี โดยไม่มีการหาที่ดินทดแทนให้แก่ชาวบ้านที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว<br>ต่อมาชาวบ้านป่าปากได้เข้าทำกินในพื้นที่เหนือสถานีพัฒนาฯ ซึ่งเป็นพื้นที่ไร่ชาเดิม แต่ต่อมาปี 2541 กรมอุทยานแห่งชาติได้ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติพุเตยโดยไม่ได้กันพื้นที่ทำกินของชาวบ้านออก ทำให้ชาวบ้านต้องย้ายไปทำกินในบริเวณห้วยน้ำพุและห้วยป่าผาก ซึ่งเป็นพื้นที่ไร่ชาเดิมของชาวบ้าน<br>ต่อมาจังหวัดสุพรรณบุรีได้ขออนุญาตใช้พื้นที่ดังกล่าว | 1. ประกาศกรมป่าไม้ ฉบับที่ 195/2539 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 เรื่อง กำหนดบริเวณพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ข้อ 11 ระบุว่า หากผู้ใช้พื้นที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้จนเกิดความเสียหาย หรือเมื่อได้มีการเรียกปรับผู้พื้นที่ตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ใช้พื้นที่ยังไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อ 11 วรรคสอง หรือเมื่อได้มีการสั่งพักการใช้พื้นที่ หรืออธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสั่งเพิกถอนการใช้พื้นที่ที่ประกาศกำหนดให้เข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสียก็ได้ ออกตามความมาตรา 13 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<br>2. พระราชบัญญัติการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ตำบลวังยาว ตำบลห้วยผะมีน ตำบลนิคมกระเสียว ตำบลองค์พระ และตำบลด่านช้าง อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน วันที่ 27 ธันวาคม 2540<br>3. ประกาศกรมป่าไม้ ฉบับที่ 200/2543 วันที่ 7 ธันวาคม 2543 ระบุว่าจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นผู้ขอเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าองค์พระ ป่าเขาพระกัและป่าเขาห้วยพลู |

| ลำดับ | คำร้อง | รายงาน | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------|--------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |        |        | <p>จากกรมป่าไม้เพื่อให้กรมชลประทานก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็ก โครงการอ่างเก็บน้ำองค์พระตำหนักหินของชาวบ้านอีก ชาวบ้านได้รวมตัวกันเรียกร้องให้กรมป่าไม้อนุญาตให้ชาวบ้านใช้ที่ดินบริเวณเหนืออ่างเก็บน้ำองค์พระเพื่อทำกินได้ แต่กรมป่าไม้อ้างว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นแปลงปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติและได้ขายพื้นที่แปลงนั้นไปแล้ว</p> | <p>ตำบลวังยาว อำเภอตำบองเล็ก จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็ก โครงการอ่างเก็บน้ำองค์พระ</p> <p>4. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ.2532 กำหนดให้การก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กไม่ต้องการจ่ายค่าชดเชยค่าที่ดินในการเข้าดำเนินการก่อสร้าง</p> <p>5. พระราชบัญญัติการกำหนดพื้นที่บริเวณป่าองค์พระ ป่าเขาพระก้า ป่าเขาห้วยพลู ในท้องที่ตำบลองค์พระ ตำบลห้วยขมิ้น ตำบลนิคมกระเสียว ตำบลวังยาว และตำบลด่านช้าง อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี ให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2541</p> <p>6. กฎกระทรวงฉบับที่ 905 (พ.ศ.2523) ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2523 กำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าองค์พระ ป่าเขาพระก้า ป่าเขาห้วยพลู ตำบลวังยาว อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี</p> <p>7. มติ ครม. วันที่ 30 มิถุนายน 2541</p> <p>8. กฎกระทรวงฉบับที่ 168 (พ.ศ. 2506) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 3) ให้ป่าองค์พระ ป่าพระก้าและป่าเขาห้วยพลู ในท้องที่ตำบลองค์พระ อำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ประเภศวันที่ 24 กรกฎาคม 2506</p> <p>9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 59</p> <p>10. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 1 ข้อ 1 ย่อย ข้อ 2 ย่อย ข้อ 47</p> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน  | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------|----------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 30    | 246/2546 | 29/2549 | <p>กรณีชาวม้ง ตำบลปากกลาง อำเภอป่า จังหัดน่าน ถูกขับไล่และรื้อถอนที่ดิน</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ผู้ร้องเรียนว่า ปัจจุบันมีบ้านอยู่ในพื้นที่ตำบลปากกลาง อำเภอป่า จังหัดน่าน โดยชาวบ้านได้ถูกอพยพจากที่ดินทำกินเดิมซึ่งอยู่บนต้นน้ำเปือ - น้ำกอน ต่อมา พ.ศ. 2528 เจ้าหน้าที่จากกองกำนยการรักษความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ได้นำพันธุ์ลิ้นจี่ไปแจกแก่ชาวบ้านที่ทำการบริเวณต้นน้ำเปือ - น้ำกอนหลายหมู่บ้านรวมที่บ้าน ม้งปากกลาง ทำให้พื้นที่บริเวณต้นน้ำเปือ - น้ำกอนมีการปลูกลิ้นจี่จำนวนมาก ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2531 พื้นที่ผู้ร้องทำกินได้ถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยผู้ร้องได้แจ้งสิทธิการครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ไว้ (ส.ส. 31) และได้ยื่นอุทธรณ์ให้ทำกินตลอดมา</p> <p>ปี 2542 เจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมชาวบ้านพื้นที่ร้องเรียนได้ขับไล่กลุ่มผู้ร้องให้ออกจากพื้นที่ โดยมีการทำใบปลิวโจมตีเข้ารื้อถอนและเผาสวนลิ้นจี่ของผู้ร้อง ผู้ร้องได้ร้องเรียนจนมีมติคณะรัฐมนตรีคุ้มครองให้อยู่ทำกินในช่วงรอการพิสูจน์สิทธิ และจึงตั้งหน่วยงานได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ การครอบครองที่ดิน โดยผลของการตรวจสอบได้ข้อสรุปว่ากลุ่มผู้ร้องได้ทำกินมาก่อนประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ไม่มีข้อสรุปเช่นนี้ยังคงมีการเผาทำลายสวนลิ้นจี่ของกลุ่มผู้ร้อง</p> | <p>1. มติ ครม. วันที่ 11 พฤษภาคม 2542 มีมติเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและป่าไม้ ให้มีการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งขัดแย้งดังกล่าว และระหว่างการพัฒนาสิทธิใหม่การคุ้มครองสิทธิชั่วคราวแก่ชาวบ้านปากกลางที่กำลังอยู่ในพื้นที่</p> <p>2. ปี 2531 ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าภูคา - ภูผาแดง</p> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน  | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------|----------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 31    | 316/2548 | 17/2549 | <p>กรณีการละเมิดสิทธิในที่ดินและทรัพย์สินของกลุ่มชาวบ้านหัวน้ำลือขอ ตำบลท่าดอน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>ราษฎรบ้านหัวน้ำลือขอร้องเรียนว่าได้รับผลกระทบจากการอพยพออกจากที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของอำเภอแม่เมาะ และการดำเนินการจัดตั้งโครงการพัฒนาการเกษตรที่สูงตามพระราชดำริหัวน้ำลือขอเมืองงาม จำนวนผู้เดือดร้อนรวมประมาณ 30 ครัวเรือน 150 คน โดยในปี 2544 ชาวบ้านถูกอพยพโดยอำเภอแม่เมาะมาอยู่ใกล้หมู่บ้านอาซางที่ดั้งเดิมประมาณ 6 กิโลเมตร ต่อมาในปี 2547 มีการจัดตั้งโครงการฯ เจ้าหน้าทีโครงการฯ ได้ตัดต้นลิ้นจี่โดยไม่มีการจ่ายค่าชดเชยแต่อย่างใด การดำเนินโครงการดังกล่าวทำให้ชาวบ้านสูญเสียที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย</p> | <p>1. โครงการสถานีพัฒนาการเกษตรที่สูงตามพระราชดำริหัวน้ำลือขอ ในพื้นที่บ้านหัวน้ำลือขอ</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 32    | 119/2548 | 44/2549 | <p>กรณีสิทธิชุมชนในการร่วมจัดการทรัพยากรพื้นที่อนุรักษ์ป่าหัวน้ำลือขอ - หัวน้ำลือขอ ต.ด่าน อ.กาบเชิง จ.สุรินทร์</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>จังหวัดสุรินทร์ได้ดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนช่องจอม ในเขตพื้นที่ ต.ด่าน อ.กาบเชิง จ.สุรินทร์โครงการได้กำหนดแผนผังการใช้ที่ดินโดยมีการเสนอขอเพิกถอนพื้นที่ป่าในเขตรักษาพื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่ราชพัสดุบริเวณด้านกั้นสัตว์ช่องจอม แต่การดำเนินโครงการดังกล่าวขาดการศึกษาค้นคว้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการรับฟังความคิดเห็นจาก</p>                                                                                                                      | <p>1. กฎกระทรวงฉบับที่ 1223 (พ.ศ. 2532) ประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าฝั่งซ้ายห้วยทับทันแปลงที่สาม</p> <p>2. พระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหัวน้ำลือขอ - หัวน้ำลือขอ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 112 ตอนที่ 56 ก ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2538</p> <p>3. มติ ครม. วันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ครม. มีมติให้ระงับการก่อสร้างหรือกิจกรรมใด ๆ บริเวณจุดผ่านแดนถาวรช่องจอม จ.สุรินทร์</p> |

| ลำดับ | คำร้อง   | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------|----------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |          |          | ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ ผู้ร้องเกรงว่าการดำเนินโครงการอาจจะทำให้เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยทับทัน - ห้วยสำราญถูกแบ่งแยกเป็นสองส่วน จนส่งผลกระทบต่อสัตว์ป่าและระบบนิเวศของพื้นที่ป่าโดยรวมได้                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 33    | 160/2551 | 342/2552 | กรณีได้รับความเดือดร้อนจากโครงการพัฒนาบึงบอระเพ็ด<br><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b><br>โครงการพัฒนาบึงบอระเพ็ด จ.นครสวรรค์ มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิต่อราษฎรที่มีพื้นที่อยู่บริเวณโดยรอบ 3 กรณี ดังนี้<br>1. กรมประมงได้ขุดลอกพัฒนาบึงบอระเพ็ด และนำดินไปถมทับที่ดินของนายชู บ่วงนาค ต.พระนอน อ.เมือง จ.นครสวรรค์<br>2. สถานีวิจัยสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด ได้ขุดลอกคลองตัดผ่านที่ดินของนางบรจง ทับทิม และไม่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือ<br>3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ ได้ขุดดินในที่ดินของนายยงยศ รอดไพร่ ต.นครสวรรค์ออก อ.เมือง จ.นครสวรรค์ เพื่อนำดินไปถมบริเวณสถานที่จัดสร้างพิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำบึงบอระเพ็ด | 1. พ.ศ. 2471 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ประกาศกำหนดเขตบึงบอระเพ็ดให้เป็นที่รักษาพืชพันธุ์<br>2. พ.ศ. 2473 มีคำประกาศของนายอำเภอปากน้ำโพ นายอำเภอท่าตะโก และนายอำเภอชุมแสง ให้พื้นที่บริเวณบึงบอระเพ็ดเนื้อที่ประมาณ 250,000 ไร่ เป็นพื้นที่หวงห้ามเพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<br>3. พระราชกฤษฎีกาเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินบางส่วนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินบริเวณบึงบอระเพ็ด ให้คงเนื้อที่หวงห้าม 132,737 ไร่ 50 ตารางวา เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2480<br>4. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดให้ที่ดินบริเวณบึงบอระเพ็ดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2518 อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535<br>5. โครงการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติด้านสัตว์ป่าและพรรณไม้ภายใต้มาตรการการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (โครงการมีया ชาวา) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 - 2543<br>6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26 และมาตรา 41 |

| ลำดับ | คำร้อง               | รายงาน   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------|----------------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 34    | 550/2548<br>241/2550 | 378/2551 | <p>กรณีโครงการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ภาคใต้ที่ประสบภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ ปลุกป่าทับที่ดินทำกิน</p> <p><b>สาระสำคัญของคำร้อง</b></p> <p>1. คำร้องที่ 550/2548 ผู้ร้องระบุว่า ประมาณเดือน ธันวาคม 2549 นางฉลวย จันทร์ช่วง แม่สามีของผู้ร้อง ได้ถูกกล่าวหาจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้หัวหน้าโครงการฟื้นฟูพื้นที่ภาคใต้ประสบภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ว่า จดไฟเผาป่าในที่ดินของนางฉลวยแล้วไฟได้ลามไปยังพื้นที่ใกล้เคียงที่อยู่เขตพื้นที่สวนป่าของโครงการฯ ที่ดินบริเวณที่ถูกกล่าวหายังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01</p> <p>2. คำร้องที่ 241/2550 ผู้ร้องเรียนว่า ในวันที่ 20 เมษายน 2550 นายพิชัย จันทร์ช่วง สามีของผู้ร้องได้ถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้โครงการฟื้นฟูพื้นที่ภาคใต้ที่ประสบภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ร่วมกับตำรวจตระเวนชายแดนนอกเครื่องแบบจับกุมตัวพร้อมกับนายสุชาติ จันทร์ช่วง และนายเล็ก แสงผ่อง ขณะที่นำเอาเครื่องตัดหญ้าเข้าไปตัดหญ้าและวัชพืชในที่ดินที่ทำกินที่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 โดยแจ้งข้อหา 4-01 “บุกรุก ผิดกฎหมาย ทำลายสภาพป่าให้ได้รับความเสียหายและเสื่อมสภาพ เป็นความผิดตามพระราชป่าสงวนแห่งชาติ”</p> | <p>1. พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ท้องที่อำเภอท่าแพ และเป็นเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม 2531</p> <p>2. ประกาศป่าสงวนแห่งชาติดงดิบ - สลวย</p> <p>3. ประกาศป่าสงวนแห่งชาติน้ำตกกะปาส</p> <p>4. ประกาศป่าสงวนแห่งชาติป่าพรุกระจังและป่าชายเลนอำเภอยะหา</p> |



## 5. การละเมิดสิทธิที่สาธารณประโยชน์

### 5.1 ความเป็นมาและภาพรวมสถานการณ์ปัญหา

ที่สาธารณประโยชน์<sup>1</sup> หมายถึง พื้นที่ที่ประชาชนใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพแห่งพื้นที่นั้น และมีได้อยู่ในความครอบครองของบุคคลใด มีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เดิมการกำหนดที่สาธารณประโยชน์เกิดขึ้นจากสำนึกร่วมของมนุษย์ แสดงออกเป็นข้อตกลงร่วมหรือกฎของกลุ่มชน

ที่สาธารณประโยชน์<sup>2</sup> เกิดจาก 1. การสงวนหวงห้ามของหน่วยงานรัฐ 2. การใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินของรัฐผืนใดถ้าประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นระยะเวลาพอสมควรแก่การเข้าใจได้ว่าเป็นที่สำหรับ พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ไม่มีพยานหลักฐานทางราชการ คงถือว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยชอบ 3. การมีผู้อุทิศให้ เพียงแค่แสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะได้ทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ ถือว่าที่ดังกล่าวตกเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยชอบ 4. โดยสภาพธรรมชาติ ถือว่าชอบโดยสภาพ

ที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบลและหมู่บ้าน เกิดจาก 1. กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ 473/2486 ลงวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2486 แจ้งให้ทุกจังหวัดและอำเภอจัดหาสถานที่ทำเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประจำ ตำบลและหมู่บ้าน ตำบลละ 50 ไร่ และหมู่บ้านละ 25 ไร่ เพื่อประโยชน์แก่ราษฎรและ 2. โดยพิจารณาที่มาจากการสงวนหวงห้าม ความรกร้างว่างเปล่า มีผู้อุทิศให้ ใช้เงินภาษีบำรุงท้องที่จัดซื้อ หรือรัฐและราษฎรร่วมกันจัดซื้อ เพื่อการใช้ประโยชน์โดยส่วนรวมของราษฎร เช่น จัดทำเป็นสนามกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่เลี้ยงสัตว์ และเพื่อประโยชน์แก่ตัวราษฎรในพื้นที่ เช่น จัดทำแปลงสาธิตการเกษตร การจัดทำตลาดกลาง ฯลฯ

<sup>1</sup>ที่สาธารณประโยชน์ หมายถึง พื้นที่ที่ประชาชนใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพแห่งพื้นที่นั้นและมีได้อยู่ในความครอบครองตามชอบของบุคคลใด มีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304

<sup>2</sup>ที่สาธารณประโยชน์ หมายถึง ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือที่บุคคลที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้นตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน... มาตรา 122 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 5 นี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

<sup>3</sup>คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เล่ม 1 การดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ กรมการปกครอง จัดทำโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี



**การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์** ทบวงการเมืองประสงค์ขอใช้ในกิจกรรมเพื่อประโยชน์ในราชการและมิ่งบประมาณพร้อมที่จะดำเนินการ แจ้างความประสงค์ต่อกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน หรือจังหวัดท้องที่ พร้อมระบุกิจกรรมที่ขอใช้และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง เช่น สถานที่ขอใช้ ขอบเขตเนื้อที่ แผนที่ วัตถุประสงค์ โครงการ แผนงาน แผนผังการใช้ที่ดิน และงบประมาณก่อสร้าง จังหวัดดำเนินการสอบสวนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541 กรมที่ดินพิจารณาว่าที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์หรือไม่ ความจำเป็นแก่การใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองนั้นสมควรหรือไม่ ได้รับงบประมาณพร้อมที่จะดำเนินการแล้วหรือไม่ หากไม่มีข้อขัดข้อง เสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยอนุมัติและแจ้งกลับไปยังทบวงการเมืองและจังหวัดทราบ

**การเปลี่ยนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์** การเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง จะต้องเป็นการดำเนินการโดยทบวงการเมือง (ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น) เท่านั้น และมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น การถมคลองเพื่อเปลี่ยนเป็นถนน ในการดำเนินการทบวงการเมืองจะต้องยื่นคำขอต่อจังหวัดพร้อมโครงการและรายละเอียดในการดำเนินการ จังหวัดจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขอทราบความเห็นไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและสรุปความเห็นของคณะกรรมการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและความเห็นของจังหวัดรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาก่อนนำเสนอกระทรวง มหาดไทยอนุมัติหรือสั่งการเป็นอย่างอื่นต่อไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543

**การสิ้นสภาพและการถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์** การสิ้นสภาพหรือการเปลี่ยนแปลงสถานะต้องเป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้หากทางราชการหรือเอกชนประสงค์จะใช้ประโยชน์อย่างอื่น ก็จะต้องจัดหาที่ดินอื่นมาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วดำเนินการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันก่อน กรณีที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นแล้วไม่ต้องหาที่ดินอื่นมาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน สำหรับการถอนสภาพหากนำไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นของทางราชการการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา แต่ถ้าการโอนไปยังเอกชนต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

**ภาพรวมสถานการณ์ปัญหาที่ดินสาธารณะประโยชน์** ทางปฏิบัติผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการมิปฏิบัติราชการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันดำรงฐานะกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐ

## 5.2 แนวคิดและการปฏิบัติในการสงวนหวงห้ามที่ดินสาธารณะประโยชน์

รัฐไทยเริ่มระบอบการปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มนุษย์อยู่ในฐานะราษฎรหรือผู้ถูกปกครอง ทรัพย์สินบนแผ่นดินทั้งหมดถือเป็นของพระมหากษัตริย์ วิธีการทำให้ที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นของพระมหากษัตริย์ด้วยการกำหนดพื้นที่สงวนหวงห้าม อำนาจการสงวนหวงห้ามพื้นที่การใช้ประโยชน์ร่วมกันตกเป็นของพระมหากษัตริย์และผู้ที่ได้รับมอบพระราชอำนาจกระทำการแทน เช่น ข้าหลวงประจำจังหวัด มณฑล เป็นต้น

พุทธศักราช 2457 รัฐไทยตราและบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 บัญญัติให้สอดคล้องกับระบบการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจการสงวนหวงห้ามที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ โดยออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง

ปีพุทธศักราช 2478 หลังคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บริหารราชการแผ่นดินภายใต้ อำนาจรัฐบาลผสม ตราและบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 มีผลให้การสงวนหวงห้ามโดยผู้มีอำนาจ ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2479 ต้องออกเป็น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสงวนหวงห้ามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กระทั่งปีพุทธศักราช 2497 รัฐไทยชำระ รวบรวม และประมวล กฎหมายที่ดินทั้งหมดเพื่อง่ายต่อการบังคับใช้และบริหารจัดการที่ดินภายในประเทศ ตราและบังคับใช้เป็นประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 การสงวนหวงห้ามโดยผู้มีอำนาจ ต้องกระทำโดยมติคณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติ และประกาศสงวนหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา

ฉะนั้น การสงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์จึงเริ่มจากความตกลงปลงใจของมนุษย์ อำนาจของพระมหากษัตริย์และสามช่วงเวลาแห่งการตรากฎหมายบัญญัติอำนาจการสงวนหวงห้าม 1. ประกาศกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ตามอำนาจเห็นควรของนายอำเภอท้องที่หรือข้าหลวงประจำจังหวัด ก่อนวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2479 2. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสงวนหวงห้ามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2479 และ 3. มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติและประกาศสงวนหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา เมื่อบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497

หลักฐานการสงวนหวงห้ามเริ่มจากบัญชีการสงวนหวงห้าม ทะเบียนสำรวจที่หวงห้าม ประกาศกระทรวงมหาดไทย พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และประกาศราชกิจจานุเบกษา ปัจจุบันจัดระเบียบทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อเป็นหลักฐานให้แก่ทนายการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อแสดงขอบเขตของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและคุ้มครองป้องกันการบุกรุก และเพื่อประโยชน์ทางนโยบายในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ (การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง) ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเสนอ



อธิบดีกรมที่ดิน อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ตามคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ 853/2535 เฉพาะในเขตจังหวัดรับผิดชอบ เว้นที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ หรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกันไม่ต้องจัดทำทะเบียน จัดทำ 4 ชุด เก็บรักษาหลักฐานไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 ชุด อำเภอหรือกิ่งอำเภอ 1 ชุด สำนักงานที่ดิน จังหวัด 1 ชุด กรมที่ดิน 1 ชุด

ที่ดินที่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ได้แก่

1. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เช่น พุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หนองสาธารณะ บึงสาธารณะฯ

(ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันบางลักษณะไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น ถนน แม่น้ำ ลำคลอง ทางรถไฟ เป็นต้น เพราะเป็นที่ดินมีสภาพและขอบเขตในตัวเอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันบางลักษณะที่อาจเปลี่ยนแปลงขอบเขต หรือเปลี่ยนแปลงรูปได้เองตามธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง หากออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะเป็นการยุ่งยาก ให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินพิจารณาว่า ที่ดินในลักษณะเช่นใดจะสมควรออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง)

2. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสำนักราชการบ้านเมือง ป้อมและโรงทหาร ที่สงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง ที่ดินที่รัฐซื้อ หรือมีผู้อุทิศให้

(ที่ดินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินธรรมดาโดยรัฐถือที่ดินในฐานะอย่างเอกชน ต้องออกเป็นโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี)

#### ขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

1. ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด

2. นายอำเภอดำเนินการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 948/2516 หรือทบวงการเมืองอื่นตามอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา แสดงความประสงค์โดยการยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหนังสือพร้อมหลักฐานของที่ดินแปลงนั้นต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปฏิบัติราชการแทนตามคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ 853/2535 ในเขตจังหวัดรับผิดชอบ

3. ดำเนินการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัด เพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

4. ประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบ เป็นเวลา 30 วัน

เนื้อหาในประกาศให้มี

4.1 แผนที่แสดงแนวเขตที่ดิน และ

4.2 กำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ

ให้ปิดประกาศในที่เปิดเผย

- 1) ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับ
- 2) ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หนึ่งฉบับ
- 3) ที่ทำการตำบลหนึ่งฉบับ
- 4) บริเวณที่ดินหนึ่งฉบับ
- 5) กรณีในเขตเทศบาล ให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลหนึ่งฉบับ

5. กรณีไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง  
กรณีมีผู้คัดค้านให้ดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 45 และให้รอกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง  
จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

### การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง<sup>3</sup>

1. ปราบปรามการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงผิดพลาดคลาดเคลื่อน เช่น ออกผิดแปลง  
ออกทับกับบุคคลอื่น แนวเขตผิดพลาดคลาดเคลื่อน จำลองรูปแผนที่หรือคำนวณเนื้อที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน
2. ให้จังหวัดสอบสวนพยานหลักฐาน สรุปชี้แจงเหตุที่ผิดพลาด พร้อมส่งหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง  
ฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาและฉบับผู้ดูแลรักษาไปยังกรมที่ดิน (ถ้าจะต้อง  
มีการรังวัดตรวจสอบเพื่อให้ทราบรูปแผนที่หรือเนื้อที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ ให้อธิบดีกรมที่ดินสั่งรังวัด  
ตรวจสอบ ผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต)
3. อธิบดีกรมที่ดินพิจารณา ออกคำสั่ง

กรณีแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดคลาดเคลื่อน  
โดยมีหลักฐานชัดเจน รวมทั้งการแก้ไขรายละเอียดในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง  
ที่เปลี่ยนแปลงไป มิใช่เป็นการแก้ไขรูปแผนที่หรือเนื้อที่ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือ เจ้าพนักงานที่ดิน  
สาขามีอำนาจแก้ไขได้ แล้วรายงานไปยังกรมที่ดินเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องตรงกัน

จำนวนที่สาธารณประโยชน์ทั่วประเทศ<sup>4</sup> 156,122 แปลง เนื้อที่ 7,011,438 ไร่

1. ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 142,838 แปลง เนื้อที่ 6,025,786 ไร่
2. อยู่ระหว่างดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 6,018 แปลง เนื้อที่ 985,652 ไร่
3. ยังไม่ได้ดำเนินการรังวัด 7,176 แปลง เนื้อที่ ---- ไร่

<sup>3</sup>ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2529

<sup>4</sup>สำนักจัดการที่ดินของรัฐ ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2556



### ผู้มีอำนาจหน้าที่ สิทธิ ดูแล รักษา ค้ำครอง ป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์

1. ประชาชนชาวไทย ดูแล รักษา ค้ำครอง ป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์ในฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ทุกคนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 5, 26-30, 56-60 และ 62, 66 และ 67 ประกอบมาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>5</sup>
2. ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ดูแล รักษา ค้ำครอง ป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์ในฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ทุกคนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 66, 67 ประกอบมาตรา 6 และมาตรา 27 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
3. ผู้ว่าราชการจังหวัด อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 109/2538 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2538 เรื่อง แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ

---

<sup>5</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

**มาตรา 56** บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

**มาตรา 57** บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

4. นายอำเภอท้องที่ อาศัยอำนาจตามมาตรา 122 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457<sup>6</sup> มาตรา 16 (27) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542<sup>7</sup> และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 5 และข้อ 6<sup>8</sup> ดูแล รักษา คุ้มครอง ป้องกัน ที่ดินสาธารณประโยชน์ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าเป็น โดยสภาพที่ดิน หรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์และที่สาธารณะ ประจำตำบลและหมู่บ้าน เป็นต้น

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

มาตรา 27 ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน...

มาตรา 28 ทวิ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ได้รับมอบหมายจากผู้ใหญ่บ้านให้กระทำ

มาตรา 40 กำหนดต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอันอยู่ในตำบลนั้น

มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอันอยู่ในเขตอำเภอ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง...

<sup>7</sup>พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้... (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ...

<sup>8</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

ข้อ 5 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้าทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

ข้อ 6 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ 5 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความ ให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที หากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนด และให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ การดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอได้ดำเนินการไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนายอำเภอดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด ความในวรรคสอง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว



5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล อาศัยอำนาจตามมาตรา 68 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เทศบาลอาศัยอำนาจตามข้อ 50 (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 5 และ ข้อ 6 ดูแล รักษา คุ้มครอง ป้องกัน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น

6. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อาศัยอำนาจตามมาตรา 27, 28 ทวิ, 40 และมาตรา 122 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 5 และ ข้อ 6 ดูแล รักษา คุ้มครอง ป้องกัน ที่ดินสาธารณประโยชน์ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน เป็นต้น

7. เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล อาศัยอำนาจตามมาตรา 62 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และมาตรา 16 (27) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

8. กรุงเทพมหานครอาศัยอำนาจตามมาตรา 89 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดูแล รักษา ที่สาธารณะ

9. หน่วยงานราชการอื่นที่กฎหมายให้อำนาจดูแล รักษา คุ้มครอง ป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์ ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น กรมเจ้าท่า อาศัยอำนาจตามมาตรา 117 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 (พ.ศ. 2535) กรมทางหลวง อาศัยอำนาจตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

### กฎหมาย และระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง

#### 1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ มาตรา 1304

**มาตรา 1304** สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป่าอม และโรงทหารสำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อารุญยุทธภัณฑ์



**มาตรา 1305** ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

**มาตรา 1306** ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

**มาตรา 1307** ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

## 2. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

**มาตรา 10** ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

## 3. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

**มาตรา 8** บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณีอำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์ อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติและถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

**มาตรา 8** ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวันประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

**มาตรา 8 ตี** ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ

**มาตรา 9** ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

มาตรา 9/1 ให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 9 เสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดแบ่งค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าตอบแทนที่ได้รับภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ เพื่อเป็นรายได้ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และให้ค่าตอบแทนส่วนที่เหลือตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด

**มาตรา 10** ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวงแต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อนุชนรุ่นหลังด้วย

**มาตรา 11** การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐหรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 12** ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

#### 4. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

**มาตรา 27** ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน...

**มาตรา 28 ทวิ** ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ได้รับมอบหมายจากผู้ใหญ่บ้านให้กระทำ...

**มาตรา 40** กำหนดต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น

**มาตรา 122** นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง...

#### 5. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

**มาตรา 68** ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้... (8) การคุ้มครองและดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน...

#### 6. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อ.ป.ท. พ.ศ. 2542

**มาตรา 16** ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้... (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ...



## นโยบายที่สาธารณประโยชน์

### นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ

#### นโยบายที่ดินเพื่อสังคม ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 กันยายน 2530

โครงการจัดที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้กรมประชาสงเคราะห์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ เร่งจัดที่ดินให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 6... ทบพวนและแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติต่าง ๆ และองค์กรในการจัดที่ดิน

โครงการจัดที่ดินในอนาคต ให้นำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกที่หลุดจากการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจ ที่สาธารณประโยชน์ และที่รกร้างว่างเปล่าที่มีประชาชนบุกรุกเข้าทำกินมาจัดให้แก่ราษฎร... โยกย้ายเกษตรกรที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร หรือเขตสงวนหวงห้าม ไปอยู่ในที่เหมาะสม ....ปรับปรุงการเรียกเก็บเงินค่าพัฒนาที่ดินในการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพเพื่อความเป็นธรรม จัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อสนับสนุนการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน

#### นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 กันยายน 2530

กำหนดให้มีการใช้ที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อกิจกรรมที่สนับสนุนความมั่นคงของชาติ นอกเหนือจากที่ดินที่ใช้ ในราชการทหารในปัจจุบัน เพื่อจัดตั้งเป็นนิคมชายแดนหรือโครงการเพื่อความมั่นคงในพื้นที่ต่าง ๆ ตามความ เหมาะสม

#### นโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 มิถุนายน 2546

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน ของประเทศ จากสถานการณ์ปัญหาสำคัญ 7 ประการ คือ หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินขาดความเป็นเอกภาพ ทรัพยากรดินและที่ดินเสื่อมโทรมเนื่องจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน ขาดมาตรการกฎหมายทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัวมีการเก็งกำไรที่ดิน ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้ มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคมมีผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวนมาก สิทธิในที่ดินของประชาชน แตกต่างกัน เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

คณะรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการศึกษาและจัดทำรายละเอียด เพื่อดำเนินการตามแผนงานต่อไป

#### นโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจนด้านที่ดินทำกิน

นโยบายเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศไทยที่มีความสำคัญรวม 3 เรื่อง ได้แก่ การแก้ไข ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาคอร์รัปชัน

งานส่วนนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจน มีเป้าหมายที่จะขจัดความยากจนให้หมดสิ้นภายในปี พ.ศ. 2551 กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการออกแบบและรับจดทะเบียน คนยากจนและผู้ได้รับความเดือดร้อน... กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน แห่งชาติ (ศตจ.) รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์... ผลการสำรวจปัญหาด้านที่ดินทำกินพบผู้ขอรับ

การจัดที่ดินประกอบด้วยกลุ่มไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและ กลุ่มมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ และผู้ขอรับรองสิทธิในที่ดินประกอบด้วยกลุ่มผู้ใช้ที่ดินของรัฐและกลุ่มผู้ถือครองที่ดินของรัฐ

กระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้กรมที่ดินดำเนินการจัดที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบันตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยคัดเลือกแปลงที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีผู้บุกรุกเต็มแปลงหรือบางส่วน ซึ่งผู้บุกรุกดังกล่าวต้องเป็นผู้ยากจน ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอ และยอมรับการดำเนินการตามนโยบายแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความยากจนเชิงบูรณาการ และได้ลงทะเบียนแสดงความประสงค์ขอที่ดินทำกินไว้ต่อทางราชการ แล้วนำมาดำเนินการจัดที่ดินให้ตามสภาพเดิมที่ครอบครอง ครอบครัพละไม่เกิน 15 ไร่ พร้อมทั้งออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ คราวละ 5 ปี และเสียค่าตอบแทนตามข้อบัญญัติของท้องถิ่น

### นโยบายด้านอุปทานที่ดินและการจัดที่ดิน

#### มติคณะรัฐมนตรี 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547

เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

...ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐและจังหวัด โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จังหวัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อ 1. ดำเนินงานสำรวจรังวัดขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท 2. ให้จัดทำแผนที่กายภาพแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท 3. ให้สำรวจที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต

ให้คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทาน ให้ประชาชนทำกินพิจารณาดำเนินการอนุญาตจัดสรรให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐต่อไป เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแล้ว

ให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทุกขั้นตอนและการเร่งรัดติดตามผลงาน โดยให้ตั้งงบประมาณเบิกจ่ายที่สำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

...ในส่วนของการวางกรอบนโยบายในภาพรวม การกำหนดคุณสมบัติของบุคคล การกำหนดเรื่องสิทธิในที่ดิน การกำหนดประเภทของเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน การกำหนดจำนวนเนื้อที่ให้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดิน หากได้ดำเนินการสำรวจรังวัดและการสำรวจทางกายภาพเรียบร้อยแล้ว คาดว่าภายใน 6 เดือน นับจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการดังกล่าว จะทำให้การดำเนินงานสอดคล้องกับกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต่อไปได้...

#### มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2548

เรื่อง การดำเนินงานจัดหาที่ดินทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาดังกล่าว

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการดำเนินงานจัดหาที่ดินทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาดังกล่าวความยากจนตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ดังนี้

1. ให้หน่วยงานราชการทุกหน่วยงานที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง เชลลการออกหลักฐานและการอนุญาตให้เข้าในที่ดินที่เป็นของรัฐไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าการจัดหาที่ดินทำกินจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง และการเจรจาการใช้ที่ดินส่วนเกินจะแล้วเสร็จ



2. ส่วนราชการหน่วยงานใดที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง และมีความจำเป็นที่จะต้องออกหลักฐานให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายหน่วยงาน

3. การออกเอกสารสิทธิหรือการทำนิติกรรมการเช่าที่เอกชนไม่ใช่ที่ดินของรัฐสามารถดำเนินการได้ตามปกติ

### **มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548**

เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอหลักเกณฑ์การจัดหาและจัดที่ดินที่ทำกินให้แก่คนยากจนตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน... ที่ดินที่จะนำมาดำเนินการมีสองส่วน ได้แก่ที่ดินที่นำมาจากส่วนราชการที่มีที่ดินของรัฐอยู่ในความรับผิดชอบและที่ดินที่นำมาจากการเจรจาการใช้ที่ดินส่วนเกินตามที่คณะกรรมการเจรจาที่ดินได้ดำเนินการไปแล้ว... ให้ส่วนราชการที่มีที่ดินในความรับผิดชอบในแต่ละอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการดูแล หากไม่มีอัตรากำลังหรือมีไม่เพียงพอให้เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดมาดำเนินการ

### **นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินทำกินในระดับอำเภอ**

การบริหารเน้นพื้นที่เป็นหลัก...นายอำเภอสำรวจที่ดินในเขตว่ามีที่ดินใดพอจะจัดสรรให้ประชาชนทำมาหากินได้ แจกมาที่ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ เพื่อมอบให้กระทรวง ที่เกี่ยวข้องจัดการเพื่อจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนให้ใกล้เคียงที่อยู่อาศัยมากที่สุด ถ้ามีการย้ายถิ่นฐานให้น้อยที่สุด เพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ดินทำกิน มีบ้านเพื่อการอยู่อาศัยตามสมควร

### **นโยบายที่ดินวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551**

#### **การแก้ไขปัญหากับที่ดินในภาพรวมของประเทศ**

- จัดหาที่ดินทำกินให้เกษตรกรผู้ยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน
- เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐซึ่งไม่มีสภาพป่าในรูปของโฉนดชุมชน

- เร่งรัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจัดแบ่งประเภทที่ดิน ระหว่างที่ดินของรัฐและเอกชนให้ชัดเจน

- โครงการจัดที่ดินทำกินให้สอดคล้องกับนโยบายโฉนดชุมชน บริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและการพัฒนาชนบท โดยนำที่ดิน สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุกมาจัดระเบียบและออกหนังสืออนุญาตให้ราษฎรทำกิน/อยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว (ครั้งละ 5 ปี) จัดให้ครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ และเสียค่าตอบแทนให้ท้องถิ่นในอัตราต่ำสอดคล้องกับนโยบายเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรยากจน

### 5.3 ลักษณะปัญหาการละเมิดสิทธิ<sup>9</sup>

จากการศึกษารายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรื่องที่ดินและป่า ตรวจสอบและออกมาตรการแก้ไขปัญห พ.ศ. 2549 - 2555 จะเห็นได้ว่า ในรายงานการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของ กสม. ก็มีหลายกรณีที่มีการยุติเรื่อง เนื่องจากไม่พบประเด็นการละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งมีการไกล่เกลี่ยและได้รับการแก้ไขปัญหจากรายงานตรวจสอบฯ พบว่าลักษณะปัญหาการละเมิดสิทธิมี 3 กรณี ดังนี้

#### 1. การกำหนดที่สาธารณประโยชน์ทับที่ทำกินราษฎร

##### ลักษณะพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

1. ไม่ดำเนินการออกเอกสารสิทธิอ้างเป็นที่สาธารณประโยชน์
2. ทำลายทรัพย์สิน
3. ใช้วิธีการรุนแรงขับไล่ ข่มขู่ คุกคาม ดำเนินคดี
4. การรังวัด นำชี้ แนวเขต ไม่รับฟังคำคัดค้านของราษฎร
5. ไม่ทราบการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

##### สาเหตุการละเมิดสิทธิ

1. ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
2. นโยบายการเร่งรัดสำรวจที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
3. ไม่มีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ชัดเจนจากภูมิความรู้ของผู้เกี่ยวข้อง
4. ผลประโยชน์ส่วนตัว อำนาจ และความชัดเจนของพยานหลักฐาน เช่น
  - หลักฐานตามทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ระบุที่ตั้ง เนื้อที่ และขอบเขตไม่ชัดเจน

และไม่ปรากฏหลักฐานการประกาศสงวนหวงห้าม

- กระบวนการนำชี้ รังวัด ของผู้ปกครองท้องถิ่น มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากสภาพพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์และไม่เป็นไปตามหลักฐานทะเบียนการประกาศสงวนหวงห้าม ฯลฯ
- สภาพพื้นที่และแนวเขตมีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปตามธรรมชาติ และขาดการดูแลรักษา

ของเจ้าหน้าที่รัฐ

- กระบวนการสอบสวนขาดการมีส่วนร่วม รับฟังข้อเท็จจริง
- การสำรวจและการจัดทำทะเบียนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และทางราชการได้จัดทำ

ไว้นานแล้ว

- การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย/ไม่สำรวจการใช้ประโยชน์ร่วมกัน, ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ฯลฯ

- หน่วยงานราชการเพิกเฉยต่อการบุกรุก ครอบครอง แต่ไม่ดำเนินการใด

<sup>9</sup>รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ดินสาธารณประโยชน์ เฉพาะกรณีคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ตรวจสอบและออกมาตรการแก้ไข พ.ศ. 2549 - 2555



5. เจ้าหน้าที่รัฐขาดความเข้าใจในระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นเหตุให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย โดยขาดความรอบคอบ การมีส่วนร่วม เลือกลปฏิบัติ และไม่เป็นธรรม

#### ผลกระทบของราษฎรจากการถูกละเมิด

- ราษฎรขอออกเอกสารสิทธิในที่ครอบครองทำประโยชน์ไม่ได้
- ราษฎรถูกฟ้องร้องดำเนินคดี
- ราษฎรถูกบังคับ ขับไล่ ออกจากพื้นที่
- ราษฎรสูญเสียทรัพย์สินและที่ดินทำกิน
- ราษฎรถูกกดดันทางสังคม

#### 2. หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์

##### ลักษณะพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

- เจ้าหน้าที่รัฐไม่รับฟังคำคัดค้านราษฎรในการรังวัด นำชี้ แนวเขต
- เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ ช่มชู้ คุกคาม ดำเนินคดี
- หน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร เช่น

การเข้าทำลายพืชผล อาสิน ของราษฎร

- หน่วยงานราชการห้ามราษฎรเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ เช่น การปักป้าย การล้อมรั้ว
- หน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์ก่อนได้รับอนุญาต
- หน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์ที่มีขอบเขตไม่ชัดเจน
- หน่วยงานราชการไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยไม่เป็นธรรม ไม่เหมาะสม

##### สาเหตุการละเมิดสิทธิ

1. การผลักดันนโยบาย เช่น นโยบายส่งเสริมเรื่องการเกษตรด้วยการตั้งสถานีต่าง ๆ ฯลฯ
2. การแสวงหาผลประโยชน์ของหน่วยงาน เช่น งบประมาณ การขยายหน้าที่ ฯลฯ
3. ความต้องการใช้พื้นที่ของหน่วยงานราชการเพื่อการสมประโยชน์ของหน่วยงานตน
  - สำคัญผิดในสถานะของที่ดิน
  - ไม่มีความชัดเจนในแนวเขต
  - เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย
  - เจ้าหน้าที่รัฐไม่สำรวจการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ฯลฯ

##### ผลการละเมิดสิทธิ

- ราษฎรถูกบังคับ ขับไล่ ออกจากพื้นที่
- ราษฎรสูญเสียทรัพย์สินและที่ดินทำกิน
- ราษฎรไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้
- ราษฎรถูกฟ้องร้องดำเนินคดี



### 3. เอกชนบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

#### ลักษณะพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

- ผู้ที่มีหน้าที่ดูแล รักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ละเลยการตรวจสอบ การควบคุม และปล่อยปละละเลยให้เกิดการบุกรุก หรือทราบว่ามีบุกรุกแต่ไม่ดำเนินการแก้ไข
- ผู้บุกรุกขัดขวางการเข้าทำประโยชน์ของราษฎรในที่ดินสาธารณประโยชน์
- ผู้บุกรุกใช้อิทธิพล ช่มชู้ คุกคาม
- การออกเอกสารสิทธิหรืออ้างหลักฐานการครอบครองที่ดินทับที่ดินที่สาธารณประโยชน์

#### สาเหตุการละเมิดสิทธิ

1. เห็นประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมเพื่อการครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินและถือเอาประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

#### ผลการละเมิดสิทธิ

- ราษฎรถูกบังคับ ขังขัง ไล่จากพื้นที่
- ราษฎรไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ได้
- ราษฎรถูกดำเนินคดีข้อหาบุกรุก

รายละเอียดปรากฏตามฐานข้อมูลที่ดินสาธารณประโยชน์เฉพาะกรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า ตรวจสอบและออกมาตรการการแก้ไขปัญหา พ.ศ. 2549 - 2555 ได้แก่ เลขรายงานการตรวจสอบที่ 16/2549, 18/2549, 19/2549, 30/2549, 57/2549, 125/2549, 275/2549, 278/2550, 314/2550, 444/2550, 353/2551, 179/2552, 240/2552, 242/2552, 254/2552, 255/2552, 261/2552, 543/2552 ตัวอย่างเช่น

**“ที่ดินสาธารณประโยชน์หว่างเขาตาด จังหวัดนครนายก :** ที่ดินมีหลักฐานการครอบครองตั้งแต่ พ.ศ. 2467 (ใบเหี้ยบย่า), ส.ค.1 (พ.ศ. 2498), โฉนดตราจอง (พ.ศ. 2499 ) ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ไม่มีโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 อ้างว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์

พ.ศ. 2515 เจ้าพนักงานที่ดินยึด ส.ค.1 และให้อพยพออกจากพื้นที่ดังกล่าว อ้างว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์

พ.ศ. 2516 เจ้าหน้าที่ที่ดินทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ผู้ร้องและพวกคัดค้าน บางรายนำเรื่องฟ้องศาลและชนะคดี ได้รับโฉนดที่ดิน 4 ราย ในคดีหมายเลขแดงที่ 69/2518

พ.ศ. 2529 กรมที่ดินทำหนังสือแจ้งกลับว่ากรมที่ดินได้ตรวจสอบเรื่อง พบจำเลยในคดีหมายเลขแดงที่ 69/2518 เคยให้ถ้อยคำว่า ผู้ปกครองท้องที่อำเภอเมืองนครนายกได้ประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2462 และได้ขึ้นทะเบียนเมื่อ พ.ศ. 2497 แต่ตามหนังสือที่ส่งมาไม่ปรากฏว่า ผู้ใดประกาศและสงวนไว้ตั้งแต่เมื่อใด ขอให้จริงจังยังสืบสน ขอให้ตรวจสอบในประเด็นนี้ให้แน่ชัด



พ.ศ. 2529 - 2540 ไม่ปรากฏการแก้ไขใด พ.ศ. 2541 ผู้ร้องและพวกลำเรื่องเข้าคณะกรรมการประสานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด

อำเภอไม่สามารถค้นหาพยานหลักฐานการสงวนหวงห้ามได้ว่าใครเป็นผู้สงวนหวงห้าม และสงวนตั้งแต่เมื่อใด คณะกรรมการประสานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัดทำหนังสือขอพยานหลักฐานจากกรมที่ดิน กรมที่ดินตอบกลับว่าไม่มีรายละเอียด และเสนอให้อำเภอดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อให้ทราบแนวเขตที่ดินชัดเจน ถ้าทำที่ทำกินให้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 45”

**“ที่สาธารณประโยชน์ดงหนองแก จังหวัดกาญจนบุรี** : ที่ดินมีประวัติการตั้งชุมชนกว่า 100 ปี มีหลักฐานการครอบครองและแบบแจ้งสิทธิการครอบครอง (ใบเหยียบย่ำที่ดิน พ.ศ. 2487, ส.ค.1 พ.ศ. 2498)

กรกฎาคม พ.ศ. 2548 เจ้าหน้าที่ที่ดิน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านบางส่วนร่วมกันสำรวจและรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนอาศัยเพียงบัญชีสำรวจที่สาธารณประโยชน์และคำกล่าวอ้างของผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านบางคน โดยผู้ร้องไม่ทราบมาก่อน จึงไม่ได้คัดค้านหลักเขตและแผนที่รังวัดทับซ้อนที่ทำกินของชาวบ้าน 21 ราย”

**“ที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองโพธิ์ จังหวัดลพบุรี** : ที่พิพาทมีการครอบครองทำประโยชน์มีแบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1 และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 แต่ไม่สามารถขออนุญาตได้เนื่องจากทางราชการอ้างว่ายังไม่ได้เดินถึงเขตที่ดินตน

พ.ศ. 2523 สภาตำบลขับไล่ชาวบ้านออกจากที่พิพาททั้งหมดอ้างเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ นำที่ดินไปปลูกยูคาลิปตัส ชาวบ้านกลัวอิทธิพลของกำนันจึงไม่ได้ร้องเรียน

พ.ศ. 2538 ผู้ว่าราชการจังหวัดและกรมที่ดินดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินทำกินอ้างว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียน มีเพียงคำกล่าวอ้างทางการไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาอ้างได้ ต่อมา ชาวบ้านถูกขับไล่”

**“ที่สาธารณประโยชน์ดงกอล จังหวัดมหาสารคาม** : ที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 ได้หลักฐานการครอบครอง ส.ค.1 มีการพัฒนาทรัพย์สินเป็นที่สวนไร่นา

พ.ศ. 2540 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับจังหวัดแจ้งว่าจะนำที่ทำกินของผู้ร้องและพวกลำเรื่องอ้างว่าอยู่ในที่ดินสาธารณประโยชน์ขึ้นทะเบียนไว้เมื่อ พ.ศ. 2473 เนื้อที่ 3,600 ไร่ แบ่งเป็น 3 แปลง ๆ 1 และ 2 ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว พิพาทแปลงที่ 3 เพื่อก่อสร้างสถานที่ราชการเป็นศูนย์พันธุ์พืชเพาะเลี้ยง ยังไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพราะมีผู้คัดค้าน

อำเภอและคณะกรรมการตรวจสอบโครงการและแผนผังการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ตรวจสอบพบชาวบ้านเล็กใช้เพราะไม่มีหลักฐานสำหรับเลี้ยงสัตว์ประกอบกับชาวบ้านประกอบอาชีพอื่นและชาวบ้านส่วนใหญ่นิยมใช้เครื่องอำนวยความสะดวกมากขึ้น จึงไม่มีการเก็บเงิน เก็บของป่าอีกต่อไปไม่ตรงกับความจริงเพราะผู้ร้องและพวกลำเรื่องครอบครองทำประโยชน์อยู่

เมษายน พ.ศ. 2542 กระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้กรมส่งเสริมการเกษตรใช้ที่พิพาท”

**“ที่สาธารณประโยชน์ปากน้ำปราม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ :** ที่ดินอยู่อาศัยทำกินเป็นเวลา 80 ปี ไม่มีเอกสารสิทธิ จังหวัดสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดงบประมาณให้สำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา เพื่อดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินแปลงดังกล่าว ชาวบ้านมีหลักฐานจากอดีตผู้ใหญ่บ้าน ที่คัดสำเนาจากอำเภอ (เทียบประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2471 กับบันทึกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รั้งวัดวันที่ 11 มิถุนายน - 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2505) ซึ่งค้นจากสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาไม่ได้ในปัจจุบัน พบรอยขีดฆ่าจำนวนเนื้อที่แต่ไม่มีลายมือชื่อกำกับ และที่ตั้งที่พิพาทเป็นคนละหมู่

18 เมษายน พ.ศ. 2545 ผู้ใหญ่บ้านนำรั้งวัดโดยไม่มีการแจ้งให้ชาวบ้านทราบ ผลการรั้งวัดเนื้อที่ที่พิพาทเพิ่มขึ้นจากทะเบียน จังหวัดดำเนินการสอบสวนแต่ไม่ได้สอบสวนชาวบ้านเจ้าของพื้นที่ และให้นายอำเภอแจ้งสรุปการสอบสวนว่าที่พิพาทเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ยึดเนื้อที่และที่ตั้งตามเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่รั้งวัดเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2505 ปรากฏว่าชาวบ้านคัดค้าน”

**“ที่สาธารณประโยชน์โนนด่านขวาง จังหวัดชัยภูมิ :** ที่ดินมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์และการครอบครองทำประโยชน์ โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบเสียภาษีบำรุงท้องที่

พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบลดงกลางยื่นคำขอรั้งวัดที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโนนด่านขวางสาธารณประโยชน์ ทับที่ทำกินชาวบ้าน ชาวบ้านคัดค้าน

ที่ดินสาธารณประโยชน์โนนด่านขวางแบ่งเป็น 5 แปลง 1. แปลงโนนโรงเรียน - ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเมื่อ พ.ศ. 2526 แต่ที่ดินบอกว่าไม่มีทะเบียน ผู้ใหญ่บ้านยืนยันว่าไม่มีการรั้งวัด 2. แปลงโคกนกทา ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเมื่อ พ.ศ. 2529 ไม่ได้ระบุว่ามีการประกาศหวงห้ามตั้งแต่เมื่อไร เนื้อที่และทิศของพื้นที่ที่ระบุในทะเบียนไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ 3. แปลงโนนด่านขวางทิศเหนือ ตามทะเบียนมีแนวเขตตรงกันกับที่สาธารณประโยชน์โคกนกทาทุกประการ 4. แปลงโนนด่านขวางทิศใต้ ตามทะเบียนไม่มีระบุประกาศสงวนหวงห้ามไว้เมื่อใด ใครประกาศ ในทะเบียนเดียวกันแบ่งเป็นสองแปลง 5. แปลงกุดแคน เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ ไม่มีหลักฐานที่ดินเดิม

29 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนัดหมายผู้มีที่ดินข้างเคียงรั้งวัดแนวเขตและปักเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ชาวบ้านเห็นว่าไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง จึงคัดค้านและเสนอให้อำเภอตรวจสอบโดยชาวบ้านมีส่วนร่วม

พ.ศ. 2548 อำเภอรับรายงานจากองค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีชาวบ้านเข้าครอบครองปลูกสร้างอาคารชั่วคราวในที่พิพาท ชาวบ้านอีกกลุ่มเผาอาคารที่พักอาศัยนั้น เพื่อไม่ให้มีเหตุการณ์รุนแรงองค์การบริหารส่วนตำบลและกำนันผู้ใหญ่บ้านจัดประชาคมตำบล ชาวบ้านเข้าร่วม 1,000 คน มีมติให้ผู้ครอบครองที่พิพาทออกจากเขตพิพาทและให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อำเภอทำความเข้าใจกับชาวบ้านเพื่อไม่ให้มีการกระทำที่รุนแรงและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ชาวบ้านที่ถูกกล่าวหาว่ารื้อทำลายที่พิพาท ให้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความชอบธรรม อำเภอให้ชาวบ้านหยุดเข้าทำกินในที่พิพาทชั่วคราวและดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้บุกรุกเพิ่มเติมตามนโยบายผ่อนผันให้ผู้ทำกินอยู่เดิมเท่านั้น”



**“ที่สาธารณประโยชน์ดงเสือปู้ตา จังหวัดอุบลราชธานี :** ที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์ส่วนใหญ่ ไม่มีเอกสารสิทธิ มีเพียงบางแปลงมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน) องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการรังวัด แนวเขตโดยไม่มีหน่วยงานใดสามารถระบุแนวเขตและขนาดเนื้อที่ที่ถูกต้องชัดเจน เพื่อก่อหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงทับที่ทำกิน ราษฎร 138 รายคัดค้าน

ผู้ใหญ่บ้านไม่ยอมรับแจ้งหนังสือยื่นขอออกเลขประจำบ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลออกหนังสือ รับไม่ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขยายแนวเขตเข้ามาในที่ดินพิพาท

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการให้เร่งประชุมคณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด แนะนำกรณีชาวบ้านที่ไม่มีหลักฐานด้านเอกสารแต่มีหลักฐานอื่น ๆ เช่น การสืบสายตระกูล การเป็นชุมชน หรือการครอบครองที่ดินว่าได้มาอย่างไร พร้อมทั้งแผนที่ชัดเจนสามารถอ้างอิงได้ ซึ่งทางรัฐก็ต้องหาหลักฐาน การได้มาซึ่งที่ดินของตนเองมาเทียบเคียงตรวจสอบกัน พร้อมมีมติให้ราษฎรนำพยานหลักฐานไปแสดงต่อที่ดินจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนตำบลไปดำเนินการรังวัดเขต”

**“ที่สาธารณประโยชน์หนองโครอย จังหวัดสุรินทร์ :** ที่ดินมีหลักฐานครอบครอง ส.ค.1

พ.ศ. 2530 กำนันนำรังวัดแนวเขตเพื่อก่อหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ 36742 เนื้อที่ 23 ไร่ 3 งาน 93 ตารางวา ครอบทับที่ทำกินทั้งผืนของผู้ร้องและชาวบ้านอีก 7 แปลง ผู้ร้องไม่ทราบถึงการประกาศ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จึงไม่ได้คัดค้าน กำนันห้ามไม่ให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ทำกินเดิม แต่ให้ตนเอง และพวกใช้ ต่อมากำนันนำรังวัดแนวเขตเพื่อก่อหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ 43743 เนื้อที่ 576 ไร่ 4 ตารางวา ตามทะเบียนสงวนหวงห้าม พ.ศ. 2468 ครอบทับที่สาธารณประโยชน์ 36742 ทั้งผืน

เจ้าพนักงานที่ดินฯ สาขาปราสาท บันทึกความเห็นฯ พิจารณาจากสภาพทางกฎหมายการให้อยู่อาศัย ของราษฎรผู้สูงอายุ และอดีตกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำเลเสียสัตว์ทุ่งโครอยที่ขึ้นทะเบียนไว้เมื่อ พ.ศ. 2468 มีเนื้อที่ 3,000 ไร่ อยู่ทางทิศใต้ของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ 43743 บริเวณบ้านโคกบรันพัฒนาขึ้นไป จนถึงหลักไม้แก่น

กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 3/2542 แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงานพิจารณาแล้วยืนยันว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ถูกต้องตามตำแหน่งในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

พ.ศ. 2544 คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด มีมติโดยไม่ได้รับทราบ ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของที่ดินสาขาปราสาท ด้วยกรณีเป็นการที่ที่ดิน สาขาตั้งคณะทำงานขึ้นภายในและมีได้รายงานผ่านที่ดินจังหวัด ให้ยกเลิกคำร้องขอออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์และเพิกถอน ส.ค.1 ให้เหตุผลว่าผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ดินของผู้ร้องเป็นหนองน้ำ จึงเป็นที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ให้พลเมืองใช้ร่วมกัน”

**“ที่สาธารณประโยชน์หนองปึก จังหวัดบุรีรัมย์ :** หนองน้ำสาธารณประโยชน์เกิดขึ้นตามธรรมชาติขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ชาวบ้านใช้เป็นแหล่งน้ำสาธารณะ

พ.ศ. 2539 องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงการขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อใช้ทำน้ำประปาในหมู่บ้าน ชาวบ้านหนึ่งรายอ้างตนมีเอกสารสิทธิในที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 เลขที่ 126 เมื่อ พ.ศ. 2516 สืบตาม ส.ค.1 ออกให้เมื่อ พ.ศ. 2498 ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการขุดลอกได้ ระหว่างดำเนินการตรวจสอบชาวบ้านรายนั้นนำดินมาถมหนองน้ำจนมีสภาพตื้นเขิน และประกาศห้ามชาวบ้านเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาท

ผู้ใหญ่บ้านยื่นคัดค้านให้เหตุผลว่าเป็นที่ดินทับซ้อนที่ดินสาธารณประโยชน์ ชาวบ้านยื่นหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบลยื่นเรื่องต่ออำเภอ พ.ศ. 2543 อำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ได้ความว่าถ้อยคำของผู้กล่าวอ้างขัดแย้งแนวเขตตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3

พ.ศ. 2544 จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ ตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่าที่ดินแปลงนี้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นหนองสาธารณะ จังหวัดเสนอเรื่องให้คณะกรรมการประสานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด พิจารณาและมีมติเห็นควรใช้ภาพถ่ายทางอากาศเนื่องจากฝ่ายหนึ่งมีข้อเท็จจริงกับอีกฝ่ายมีเอกสารสิทธิ

พ.ศ. 2545 จังหวัดดำเนินการจัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศและส่งให้คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่ออ่านภาพถ่ายทางอากาศ อ่าน แปล และตีความ แปลสรุปได้ว่าบริเวณที่สาธารณประโยชน์มีสภาพเป็นหนอง รอบหนองและลำห้วยมีสภาพเป็นป่าพรุ บริเวณใกล้เคียงสภาพโดยทั่วไปมีการประโยชน์ ทำนา

คณะกรรมการประสานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด มีมติให้จังหวัดดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้เพิกถอน น.ส.3 เฉพาะส่วนที่ซ้อนทับ”

**“ที่สาธารณประโยชน์ดอนน้ำคร่ำ จังหวัดอำนาจเจริญ :** ผู้ปกครองท้องถิ่นนำรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ทำกินผู้ร้อง (ไม่มีเอกสารสิทธิ) ในการประชาคมหมู่บ้าน ผู้ร้องและพวกไม่ทราบเรื่องและไม่ได้เข้าร่วม แต่เมื่อตรวจสอบพบลายมือชื่อของผู้ร้องและพวกในเอกสารการประชาคม ทราบจากผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านว่า กำนันเป็นคนสั่งให้เขียน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบมีมติว่า ผู้ร้องไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากการจัดทำรูปแบบที่แนบท้ายหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องและการจัดทำที่ดินเพื่อสร้างถนนที่ราชการไม่มีการตรวจสอบแนวเขตที่ดินให้ชัดเจน ไม่ดำเนินการขออนุญาตใช้พื้นที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมกำหนดมาตรการแก้ไข

#### การปฏิบัติต่อปัญหาหลังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมาตรการการแก้ไขปัญหา

1. เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการรังวัดตามคำขอของอำเภอโดยมีมติของสภาตำบลประกอบรังวัด โดยมีผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมสังเกตการณ์ จำจังหวัด กำนันและอดีตผู้ใหญ่บ้าน ร่วมชี้แนวเขตเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงผืนใหม่ในที่พิพาทอีก ผู้ร้องคัดค้านแต่ไม่เป็นผล



2. ผู้ร้องทำหนังสือถึงอำเภอให้ระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและให้ตรวจสอบรายชื่อว่ามีการปลอมลายมือชื่อหรือไม่

3. อำเภอให้ไปคัดค้านที่สำนักงานที่ดิน

4. กรมที่ดินมีหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ชะลอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจนกว่าผู้ร้องจะได้รับการเยียวยาและเร่งกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ค่าชดเชย และค่าเสียโอกาสให้แน่ชัด”

**“ที่สาธารณประโยชน์หนองโคกไพล จังหวัดสระแก้ว :** ที่ดินมีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.1 ใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท.5, ภ.บ.ท.6 ครอบครองทำประโยชน์ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 - 2546 ทางราชการมีหนังสือแจ้งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสำรวจการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ พบที่ของผู้ร้องและพวกกรุกล้ำและแจ้งให้ผู้ร้องและพวกทราบ องค์การบริหารส่วนตำบลชุดคุทำแนวกันหนองอ่างเป็นที่สาธารณประโยชน์ห้ามชาวบ้านเข้าทำกิน

ผู้ร้องและพวกนำเจ้าหน้าที่รัฐวัดเข้ารังวัดที่ดินที่มี ส.ค.1 หรือ น.ส.2 เพื่อขออนุญาตที่ดิน กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่เซ็นรับรองแนวเขตให้ผู้ร้องและพวกเพราะเป็นที่สาธารณประโยชน์และไม่ทราบแนวเขตที่แน่นอน

ผู้ใหญ่บ้านทำหนังสือถึงอำเภอเพื่อมีหนังสือให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ รังวัดตรวจสอบข้างรังวัดสำรวจแนวเขตตามแผนที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ และข้างบอกว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์พร้อมทำบันทึกให้กรรมการช่วยดูแลรักษาที่สาธารณะ อำเภอสอบข้อเท็จจริงจากกำนัน ๆ บอกว่าตรงนี้ไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดประสานสำนักงาน ธนารักษ์พื้นที่ สำนักงานที่จังหวัด สำนักงานที่ดินอำเภอต่างตรวจสอบแล้วเห็นว่า ที่พิพาทเป็นที่ราบลุ่มใช้ประโยชน์ เป็นที่นาไม่ใช่ที่ราชพัสดุ ไม่ได้ขึ้นทะเบียนหรือออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแต่อย่างใด”

**“ที่สาธารณประโยชน์หนองซอน จังหวัดยโสธร :** 1. ที่ดินที่ตั้งหมู่บ้านมีการครอบครองทำประโยชน์และเสียภาษีบำรุงท้องที่ก่อนปี พ.ศ. 2500 ตามหลักฐาน ภ.บ.ท.5 และ ภ.บ.ท.6 ช่วงเวลาประมาณก่อนปี 2500 มีการขึ้นทะเบียนหนองน้ำสาธารณะของหมู่บ้านชื่อ “หนองซอน” เนื้อที่ 770 ตารางวา

พ.ศ. 2520 ผู้ปกครองท้องถิ่นมีแนวคิดในการจัดหาพื้นที่สาธารณประโยชน์เพื่อเอาไว้ในประโยชน์ร่วมกัน

พ.ศ. 2533 สภาตำบลยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กรมที่ดินเข้ารังวัดที่ดินที่เคยขึ้นทะเบียนไว้ได้พื้นที่ 533 - 1 - 27.9 ไร่ทับที่ทำกิน กลุ่มชาวบ้านคัดค้าน

พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอีกครั้ง ชาวบ้านคัดค้าน

จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงสรุปความว่าน่าจะเป็นการรังวัดและคำนวณเนื้อที่คลาดเคลื่อน เนื่องจากมีการคัดลอกทางทะเบียนผิดพลาด และให้อำเภอนำผลการสอบสวนข้อเท็จจริงประกอบการดำเนินการรังวัดกำหนดแนวเขตที่สาธารณประโยชน์เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและกันพื้นที่ส่วนเกินให้กับราษฎรไปดำเนินการออกเอกสารสิทธิ อำเภอเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบฯ”

**“ที่สาธารณประโยชน์โคกปากงู จังหวัดขอนแก่น :** ที่ดินได้รับการจัดสรรที่ทำกินและที่อยู่จากนิคมสร้างตนเอง มีหลักฐานโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) บางรายไม่มีหลักฐาน ที่สาธารณประโยชน์ขึ้นทะเบียนเมื่อปี 2492 เนื้อที่ 1,500 ไร่ ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์

พ.ศ. 2545 อำเภอวังสอเขตเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตลาดเคลื่อนไม่ตรงตามทะเบียนทัณฑ์ทำกินชาวบ้าน และในการรังวัดปรากฏสำเนาแผนที่ภาพถ่ายไม่ได้ระบุขอบเขต ประกอบมีชาวบ้านอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จึงไม่สามารถรังวัดได้ กำนันบอกชาวบ้านในที่พิพาทว่าเป็นการสำรวจพื้นที่น้ำท่วมหรือเขตชลประทาน ทำให้ชาวบ้านไม่คัดค้านขณะทำการรังวัด

พ.ศ. 2546 อำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดเขต นำชี้เขต และลงลายมือชื่อรับรองเขตที่ดินฯ โดยกำนันได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการและผู้นำชี้แนวเขต

พ.ศ. 2547 อำเภอจัดประชุมผู้คัดค้านการกำหนดเขต ที่ประชุมมีมติเอกฉันท์ให้มีการออกรังวัดที่ดินเพื่อให้สามารถดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่ไม่มีปัญหาก่อน

พ.ศ. 2548 อำเภอจัดประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของรูปแผนที่ ที่ประชุมมีมติเสียงข้างมากให้การรับรองรูปแผนที่

ผู้ร้องและพวกเห็นว่าคณะกรรมการไม่มีผู้ทราบข้อเท็จจริงประวัติพื้นที่และไม่เป็นกลางจึงคัดค้าน”

**“ที่สาธารณประโยชน์ชายทะเลบ้านพุน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ :** ที่ดินชายทะเลห่างทะเล 40 เมตร มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แบ่งขายเมื่อปี 2505 ต่อมาได้ออกโฉนดแบ่งแยกแปลงนำออกขายเปลี่ยนมือ

พ.ศ. 2516 - 2520 มีการตัดถนนเลียบชายหาด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านร่วมกันปลูกต้นไม้ตลอดแนวเพื่อแสดงอาณาเขตของที่สาธารณะประโยชน์ที่ชาวบ้านในท้องถิ่นใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินมีโฉนดแบ่งแยกบางแปลงชุมชนยืนยันว่าเป็นที่ดินในท้องที่สงวนหวงห้ามเพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันบางแปลงอดีตกำนันปฏิเสธว่าไม่เคยลงลายมือชื่อในฐานะเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ในใบไต่สวนขอออกโฉนดที่ดิน และลายเซ็นที่ปรากฏก็ไม่ใช่ลายเซ็นตน

พ.ศ. 2546 เจ้าของที่ดินที่ถูกล้ำ ยื่นคำร้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และได้เริ่มทำการก่อสร้างอาคาร

ชาวบ้านกว่า 800 คน ลงลายมือชื่อคัดค้าน เชื่อว่าเป็นที่สาธารณะ อดีตกำนันแจ้งความเรื่องลายมือชื่อปลอม

พ.ศ. 2547 ตัวแทนชาวบ้านยื่นหนังสือต่อกิ่งอำเภอเรียกร้องให้ระงับการก่อสร้างอาคาร จนกว่าการตรวจสอบที่สาธารณะจะสิ้นสุด และให้ตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินบริเวณชายหาดทุกฉบับว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พ.ศ. 2548 ที่ดินจังหวัดตรวจสอบพบการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินชอบด้วยกฎหมาย และนอกจากที่ดินที่เป็นกรณีพิพาทแล้วไม่มีที่ดินแปลงใดเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและอยู่ติดริมชายหาด จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีออกเอกสารสิทธิทับที่สาธารณะ คณะกรรมการ



ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีออกเอกสารสิทธิทับที่ดินติดทะเลตลอดแนว 1 แปลง นอกนั้นไม่พบว่ามี การออกโฉนดที่ดินรุกล้ำ องค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตการก่อสร้างอาคาร เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2547 โดยให้เหตุผลว่า มีราษฎรคัดค้านในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ก่อสร้างอาคารผิดแบบ ก่อสร้างรั้วอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต

ผู้ขออนุญาตอุทธรณ์ คณะกรรมการฯ ยกอุทธรณ์ เจ้าของที่ดินฟ้องเพิกถอนคำสั่ง”

**“ที่สาธารณประโยชน์คลองชายธง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์** : ที่ดินสาธารณประโยชน์คลองชายธง มีการขึ้นทะเบียนหวงห้ามตั้งแต่ พ.ศ. 2474 และขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2481 ถูกบุกรุกตั้งแต่ปี 2538 รวมเนื้อที่การบุกรุกกว่า 70 ไร่ มีนายเจริญฯ เป็นแกนนำสำคัญทำการปกป้องทรัพยากรท้องถิ่นต่อต้านการบุกรุก การออกโฉนดที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์มาโดยตลอด

พ.ศ. 2537 ที่ประชุมสภาตำบล โดยกำนันบ่อนอกประธานสภาฯ เห็นชอบให้บริษัทกัลฟ์ พาวเวอร์ เจนเนอเรชั่น เจ้าของโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์เต็มพื้นที่ ประมาณ 931 ไร่ ให้เหตุผลว่าจะทำให้เกิดการจ้างงาน กระจายรายได้ในท้องถิ่น พ.ศ. 2539 ที่ประชุมคณะกรรมการ จังหวัดมีมติเห็นชอบการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ตามข้อเสนอบริษัทกัลฟ์ฯ 9 - 3 - 68 ไร่ ไม่เต็มพื้นที่ เนื่องจากบริษัทฯ ปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงาน

30 กันยายน พ.ศ. 2539 ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในใบอนุญาตตามความประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 กำหนดเวลาอนุญาต 5 ปี

พ.ศ. 2546 มีผู้นำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.1 มาขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัด พิจารณาแล้วเห็นว่ารูปแผนที่ต่างจากเดิมมาก โดยรูปแผนที่และตำแหน่งที่ดินอยู่ในที่ดินสาธารณประโยชน์ นำเรื่องเสนอจังหวัด

21 มิถุนายน พ.ศ. 2547 นายเจริญฯ แกนนำต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกถูกฆาตกรรม มีการวิจารณ์จากหลายฝ่ายถึงปัญหาเกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์

พ.ศ. 2546 จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกตรวจพิสูจน์ที่ดินปัญหา คณะกรรมการฯ สรุปลักษณะเห็นเป็นที่สาธารณประโยชน์เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ของรัฐระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณา ระหว่างที่ยังไม่มีการเรียกประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ของรัฐระดับจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดออกประกาศแจกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว

พ.ศ. 2547 กำนันบ่อนอกยื่นหนังสือคัดค้านการออกประกาศแจกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวต่อสำนักงาน ที่ดินจังหวัด โดยให้เหตุผลว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินในที่สาธารณประโยชน์ และแจ้งความไว้ที่สถานีตำรวจภูธร อำเภอ

20 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 กองตำรวจป่าไม้ทำหนังสือให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแจ้งความ ร้องทุกข์ ต่อผู้บุกรุก เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

21 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 องค์การบริหารส่วนตำบลจึงร้องทุกข์กล่าวโทษกับผู้บุกรุก”



**“ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งสะพานยาวและโคกขี้เตอย จังหวัดสงขลา :** ที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งสองแปลงมีการรังวัดแนวเขต ปี 2525 และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ปี 2538 เนื้อที่รวม 2,444 ไร่ 2 งาน

พ.ศ. 2530 ชาวบ้านที่เข้าทำประโยชน์เดิมสละการครอบครองทำประโยชน์ เหตุเพราะนายทุนทั้งในพื้นที่บุกรุกปลูกยางพารา 700 ไร่และนอกพื้นที่บุกรุกปลูกปาล์มน้ำมันประมาณ 1,000 ไร่ (ประวัติการบุกรุกที่สาธารณะทั้งสองแปลง 3 ช่วงเริ่มจากปี พ.ศ. 2520 - 2522 นายทุนชาวมาเลเซียได้ปลูกปาล์มน้ำมัน, ปี 2538 - 2549 บริษัทสัญชาติไทยปลูกปาล์มน้ำมัน และปี 2548 - 2549 บริษัทฯ รังวัดแบ่งแปลงที่ดินสาธารณะขายแก่บุคคลอื่นรวม 3 ราย) ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 700 ไร่ ชาวบ้านครอบครองทำประโยชน์ก่อนรังวัดแนวเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์และปลูกยางพาราจนถึงปัจจุบัน

พ.ศ. 2534 - 2550 รัฐบาลมีนโยบายไม่ให้มีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่กับผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์บนพื้นที่สาธารณประโยชน์ ทุนนอกพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันไม่คุ้มทุนจึงขายที่สาธารณประโยชน์ที่ครอบครองให้แก่บุคคลอื่น

พ.ศ. 2539 องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้น ชาวบ้านและนายทุนที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ชำระภาษีบำรุงท้องที่แก่องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 - 2550 องค์การบริหารส่วนตำบลยกเลิกการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ทุนนอกพื้นที่ขายที่สาธารณประโยชน์ส่วนจัดกิจกรรมให้บุคคลอื่นรวม 3 ราย ผู้ซื้อทั้ง 3 ราย จ้างคนงานเข้าไปแผ้วถาง ตัดฟันถอน และฉีดยาปราบศัตรูพืช ทำให้ต้นไม้ในโครงการได้รับความเสียหาย

หน่วยงานรัฐแก้ไขปัญหาโดยเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 คณะกรรมการโครงการพัฒนาศักยภาพคนและชุมชนฯ ร่วมกับชาวบ้านประมาณ 600 คน ใช้ที่สาธารณประโยชน์ทั้งสองแปลงจัดกิจกรรมปลูกไม้ใช้หนี้เฉลิมพระเกียรติเพื่อแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินสาธารณะทั้งสองแปลง

พ.ศ. 2550 สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 1/2549 อนุมัติแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการตัดที่ดินของรัฐ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการสำรวจที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูป สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงกำหนดแผนงานดำเนินการในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรบุกรุกเข้าทำเกษตรเป็นการถาวร ไม่มีสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันนำมาปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตามนโยบายแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของรัฐบาล

พ.ศ. 2551 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือถึงผู้ใหญ่บ้าน เพื่อขอความร่วมมือให้ตรวจสอบข้อมูลที่ดินสาธารณประโยชน์ ผู้ใหญ่บ้านแจ้งข้อมูลที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งสะพานยาวราษฎรเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันประมาณ 800 ไร่

กรกฎาคม พ.ศ. 2551 กรณีนายทุนบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ประกอบพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่หลบซ่อนตัวของผู้ไม่ประสงค์ดีจากเหตุการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ อำเภอดำรงสะดวกขอเท็จจริง/สืบสวนจากผู้ปกครองท้องที่เห็นว่า มีมูลมอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดี



กับผู้กระทำความผิด ตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย แต่ทั้งผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ไม่กล้าไปแจ้งความเนื่องจากเกรงอันตรายจะเกิดแก่ชีวิตเพราะอิทธิพลของนายทุน

อำเภอและจังหวัดเห็นว่า การบุกรุกกระทำมา 3 ช่วงและเป็นที่น่าเห็นใจผู้ซื้อปัจจุบันเพราะไม่ทราบ ข้อมูลของที่ดินเพราะที่ดินติดเขตป่าสงวนจำนวนมากมีแต่หลักฐาน ส.ค.1 และ ภ.บ.ท.5 ไม่อาจออกโฉนด ได้เกือบทุกหมู่บ้าน ควรแก้ไขปัญหาการบุกรุกโดยจัดทำโครงการบริการจัดการใช้ประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหา ความยากจนและพัฒนาให้ราษฎรเข้าทำกิน”

**“ที่สาธารณประโยชน์แปลงหนองเหลา จังหวัดอุบลราชธานี :** ผู้ร้องมีที่ดิน 2 แปลง แปลงที่ 1 เข้าครอบครองทำประโยชน์ตั้งแต่ พ.ศ. 2509 ถึงปัจจุบัน มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 เลขที่ 230 เนื้อที่ 27 ไร่ แปลงที่ 2 เป็นที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิเข้าครอบครองทำประโยชน์ พ.ศ. 2509 ขอออกเอกสารสิทธิ เมื่อ พ.ศ. 2524 เป็น น.ส.3 ก เลขที่ 120 เนื้อที่ประมาณ 37 ไร่ ขยายต่อแก่บุคคลอื่น

26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516 กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้อำเภอเป็นผู้ขอออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง จำนวน 15 ไร่ ตามที่สงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ของหมู่บ้านเมื่อ พ.ศ. 2535

5 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ผู้ใหญ่บ้านนำรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยไม่แจ้งเจ้าของที่ดิน ข้างเคียงทราบก่อน ได้เนื้อที่ 36 ไร่ รุกกล้าที่ทำกินผู้ร้องแปลงที่ 1 21 ไร่ ผู้ร้องคัดค้าน เจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัด ไม่ได้ขอความเห็นไปให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมหรือให้ความเห็นโดยให้ชาวบ้าน ผู้นำชุมชนฯ เข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจ ที่ดินจังหวัดและอำเภอตรวจสอบ ความว่าผู้ร้องครอบครองทำประโยชน์ ในที่สาธารณประโยชน์ โดยนำที่ดิน น.ส.3 เลขที่ 230 ไปขอเปลี่ยนเป็น น.ส.3 ก เลขที่ 120 เนื้อที่ 37 ไร่ และแบ่งขายให้บุคคลภายนอก 2 แปลง คือ น.ส.3 ก เลขที่ 120 และ 121 แต่ที่ดิน น.ส.3 ก เลขที่ 120 และ 121 ไม่มีในสารบบ”

**“ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งคลองปุด ทุ่งหาดทรายขาวและทุ่งบ่อนิง จังหวัดนครศรีธรรมราช :** ที่ดิน พืพาทมีการครอบครองทำประโยชน์ มีใบเหี้ยบย่ำ แบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1,หนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 และน.ส.3 ก ประชาชนอาศัย 900 กว่าครัวเรือน มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ ขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทุ่งคลองปุดฯ เดิมมีเนื้อที่ 7,723 ไร่ ออก นสล. ได้เนื้อที่ 10,560 ไร่เศษ ต่อมาขอออก นสล. อีก 1 แปลงได้เนื้อที่ 775 ไร่รวมเนื้อที่ทั้งหมด 11,335 ไร่เศษ ขอออก นสล. เพิ่มอีก 1 แปลง ในที่สาธารณะประโยชน์ทุ่งบ้านไผ่ เดิมสงวนไว้ในเนื้อที่ 1,681 ไร่ ออก นสล. เนื้อที่ 1,911 ไร่เศษ รวมเนื้อที่ ที่มหาวิทยาลัยขอใช้ทั้งหมด 13,346 ไร่เศษทับซ้อนที่พิพาท กำนันและผู้ใหญ่บ้านลงลายมือชื่อรับรองแนวเขต ชาวบ้านคัดค้านว่ามีการขยายขอบเขตที่สาธารณประโยชน์เกินความเป็นจริง

เจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยฯ และพวกบุกรุกนำกำลังพร้อมรถแบ็คโฮทำลายต้นยางพาราและไม้ผล ของชาวบ้าน หลายครั้งต่อเนื่องโดยไม่ฟังคำทักท้วงจากผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ สปก. และเจ้าหน้าที่ตำรวจ

เกิดกลุ่มชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ 3 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 ผู้ถือครองที่พิพาทเดิม ไม่ยินยอมอพยพ ถูกรมมหาวิทยาลัยฯ ฟ้องขับไล่ คดีชั้นอุทธรณ์ กลุ่มที่ 2 ผู้ถือครองที่ดินเดิม(อีกพื้นที่) มีหลักฐานใบเหี้ยบย่ำ, ส.ค.1, ภ.บ.ท.6 ถูกประกาศเขตปฏิรูปทับซ้อนจากการที่มหาวิทยาลัยฯ นำที่ดินไปจัดสรรเพื่อการแก้ปัญหา

จัดตั้งชุมชนชาติตา ชาวบ้านเสียสิทธิในที่ดิน ถูกข่มขู่ กลุ่มที่ 3 ยินยอมรับสิทธิตาม ส.ป.ก. และอพยพเข้ามาอยู่ในแปลงชุมชนชาติตา โดยมีทั้งกลุ่มที่ชาวบ้านในพื้นที่เดิมให้ความยินยอมและไม่ให้ความยินยอม เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่

สภาตำบลยืนยันถึงความเป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยไม่มีการตรวจสอบ อำเภอรอบความเดือดร้อนไม่ดำเนินการใด เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบความ ไม่ดำเนินการคุ้มครองทางคดี กระทรวงมหาดไทย คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัดยืนยันความถูกต้องของขอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยไม่ยอมให้ดำเนินการตรวจสอบใหม่ มหาวิทยาลัยฯ จัดสรรที่ดินร่วมกับสำนักงานปฏิรูปฯ ประกาศเขตปฏิรูปทับซ้อนที่ดินทำกินของชาวบ้านอีกกลุ่ม มหาวิทยาลัยฯ พ้องขับไล่ชาวบ้านที่ไม่ยอมออกจากพื้นที่พิพาท”

**“ที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งสระ ทุ่งลานโย จังหวัดพัทลุง :** ที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งสระ ชาวบ้านอยู่อาศัยและใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ร่วมกัน อยู่ในความดูแลของสภาตำบลพนาสูง ต่อมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลพนาสูงและเทศบาลตำบลพนาสูง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒฯ ขอใช้พื้นที่ 1,500 ไร่ครอบคลุมที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งสระเพื่อก่อสร้างมหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดเห็นชอบ แต่กระทรวงมหาดไทยยังไม่อนุมัติเนื่องจากจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหากับชาวบ้านที่เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้

มหาวิทยาลัยเข้าดำเนินการ ก่อสร้าง ปักป้ายประกาศห้ามไม่ให้ชาวบ้านเข้าที่ดิน ขุดลอกคลองขึ้นใหม่ทำให้ชาวบ้าน สัญจรในที่ดินไม่ได้ มหาวิทยาลัยย้ายสถานที่ก่อสร้างไปที่ทุ่งลานโยเมื่อ พ.ศ. 2541 โดยอำเภอสำรวจร่วมกับมหาวิทยาลัยฯ ประมาณ 3,500 ไร่ ส.ป.ก. อำเภอ รั้ววัดและปักเขตพื้นที่ก่อสร้างทับซ้อนที่ดิน ส.ป.ก. ของชาวบ้าน ประมาณ 300 ไร่ จังหวัดอนุญาต มหาวิทยาลัยทักษิณ เข้าใช้พื้นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งลานโย

พ.ศ. 2548 - 2549 มหาวิทยาลัยทักษิณ เข้าใช้พื้นที่ทุ่งสระอีกครั้งเพื่อก่อสร้างวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชนชาวบ้านคัดค้าน

จังหวัด อำเภอ ขับไล่ราษฎรให้รื้อถอนทรัพย์สินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ออกจากพื้นที่ทุ่งสระภายใน 90 วัน มหาวิทยาลัยทักษิณ ตั้งคณะกรรมการพิจารณาทบทวนพื้นที่ทุ่งสระฯ มติครั้งที่ 1 ให้กันพื้นที่เพื่อให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยให้สำนักงานที่ดินดำเนินการ มติครั้งที่ 2 ให้ตัดพื้นที่บางส่วนที่ไม่มีความเป็นในการใช้ประโยชน์

พ.ศ. 2542 องค์การบริหารส่วนตำบลพนาสูงมีมติให้ยกเลิกมติเก่าและขอคืนที่ดินจากมหาวิทยาลัย เพราะไม่มีการดำเนินการใด และไม่แจ้งแผนงานให้ทราบ

คณะกรรมการพิจารณาดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งมหาวิทยาลัย มีมติครั้งที่ 2/2544 ให้มหาวิทยาลัยกันที่ดินจำนวน 300 ไร่ ซึ่งเป็นที่ตั้งของหมู่บ้านลานโยพัฒนาออกจากพื้นที่ขอใช้แล้วออก ส.ป.ก. 4 - 01 ให้แก่ราษฎรที่เข้าไปอยู่เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคง

จังหวัดมีคำสั่ง 97/2551 แต่งตั้งคณะกรรมการในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งลานโยและคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อร่วมชี้และรับรองแนวเขตการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง



อำเภอมีคำสั่ง 23/2551 แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมชี้และรับรองแนวเขตการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทุ่งลานโย

เจ้าหน้าที่วัดที่วัดที่ดินจังหวัดเดินสำรวจแนวเขตที่สาธารณะลานโยร่วมกับเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. และชาวบ้านประมาณ 50 คน ผลการเดินสำรวจพอใจทุกฝ่าย”

**“ที่สาธารณะประโยชน์ทุ่งหนองเตียน จังหวัดสุราษฎร์ธานี** : ที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์ก่อน พ.ศ. 2485 ได้หลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1 เลขที่ 156 เนื้อที่ 30 ไร่ได้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 ออกให้เมื่อปี 2518 เนื้อที่ 29 ไร่ 1 งาน 24 ตารางวา ระบุอาณาเขตที่ดินเปลี่ยนไปจากเดิม เนื่องจากเจ้าหน้าที่วัดยึดเอาจำนวนเนื้อที่ที่แจ้งการครอบครองใน ส.ค.1 เป็นหลักแต่เนื้อที่ที่ได้ครอบครองจริงมีมากกว่า 30 ไร่ ทำให้ที่ดินทางทิศใต้ 21 ไร่เศษและที่ดินทางทิศตะวันตก 5 ไร่ ไม่ได้รับเอกสารสิทธิ

พ.ศ. 2532 ผู้ร้องขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาท เจ้าหน้าที่ที่ดินเรียกเงินค่าออกเอกสารสิทธิ จำนวน 30,000 บาท ผู้ร้องไม่มีเงินจ่าย แต่ได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท.11 มาโดยตลอด

พ.ศ. 2537 กลุ่มคนนำรถบรรทุกดินหลายสิบล้อคันมาถมที่ดินพิพาทแปลงที่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ กำนันแจ้งว่าจะถมที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ดินของผู้ร้อง (ไม่ได้ขึ้นทะเบียนหวงห้ามและไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ไม่มีการสำรวจการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร สภาพตำบลเห็นชอบ) เพื่อก่อสร้างโรงพยาบาลท่าโรงช้าง ผู้ร้องแจ้งความที่สถานีตำรวจภูธรฯ ทำให้การถมดินหยุดประมาณ 10 วัน แล้วถมอีก ผู้ร้องติดป้ายห้ามถมดิน ในที่พิพาท แต่ไม่เป็นผล ที่ดินถูกถมไปประมาณ 19 ไร่

หลังจากถมดินเสร็จ อำเภोजेरจากกับผู้ร้องโดยมีข้อตกลงว่า ผู้ร้องไม่คัดค้านการก่อสร้างโรงพยาบาล แต่ขอให้มีการจ่ายค่าชดเชยในที่พิพาท (ผู้ร้องรอนโรงพยาบาลสร้างเสร็จและเปิดทำการ พ.ศ. 2550 ก็ยังไม่ได้รับเงินค่าชดเชย)

พ.ศ. 2541 ที่ดินอำเภอเข้ารังวัดที่พิพาทเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื้อที่ 30 - 1 - 60 ไร่ ผู้ร้องคัดค้านการรังวัดพื้นที่บางส่วนประมาณ 17 - 3 - 78.7 ไร่

พ.ศ. 2541 ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ดูข้อเท็จจริงในพื้นที่ สรุปลให้มีการรังวัดตรวจสอบใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งว่าไม่สามารถจัดสรรงบประมาณในการรังวัดใหม่ได้ องค์การบริหารส่วนตำบล และอำเภอแจ้งยืนยันความถูกต้องในผลการรังวัดเดิม

พ.ศ. 2542 ขณะผู้ร้องไม่อยู่บ้าน กลุ่มคนร้ายจำนวน 4 คน บุกรุกพร้อมอาวุธปืนยาว จัดประตูบ้าน และจับคนเลี้ยงหลานของผู้ร้องมัดมือและปาก ถามหาเอกสารหลักฐานการร้องขอความเป็นธรรม ซึ่งเตรียมยื่นให้นายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งรื้อคันเอกสารภายในบ้าน คนเลี้ยงหลานฯ ไม่ทราบเอกสารอยู่ที่ใด กลุ่มคนร้ายจึงกลับพร้อมเงิน 1,000 บาทของผู้ร้องติดไป ผู้ร้องจึงได้แจ้งความ

พ.ศ. 2545 ผู้ร้องร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีหน่วยงานราชการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ทับที่ทำกินของตน ซึ่งได้นำไปก่อสร้างโรงพยาบาล ขอให้ทางการจ่ายเงินชดเชย พ.ศ. 2546 คณะอนุกรรมการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด มีมติให้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ปรากฏที่ดินพิพาทและที่ดินสาธารณะประโยชน์อยู่ในโซนแหล่งน้ำ ผู้ร้องตรวจสอบแผนที่ที่จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เห็นสัญลักษณ์การอ่าน แพล ภาพถ่ายทางอากาศมีร่องรอยแก้ไข จึงขอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาความถูกต้องอีกครั้ง จังหวัดสงแผนที่จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินและระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศให้กับคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศตรวจสอบ คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ มีมติเปลี่ยนแปลงผลการอ่านแปลฯ พบทั้งแหล่งน้ำและที่ลุ่ม

พ.ศ. 2547 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัดมีมติเห็นว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่ผู้ร้องโต้แย้งสิทธิ จึงเห็นชอบให้ไปใช้สิทธิทางศาล

ผู้ร้องทำหนังสือถึงศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย เพื่อร้องเรียนและโต้แย้งมติคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด พ.ศ. 2551 ผู้ร้องทำบันทึกเรียกร้องเงินค่าเสียหายเพื่อที่ทางจังหวัดจะได้เจรจากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่จังหวัดช่วยคิดประมาณการค่าเสียหาย คำนวณจากเนื้อที่ดินจำนวน 17 ไร่ มูลค่าเพิ่ม ค่าชดเชยโอกาสในการเข้าทำประโยชน์ และค่าใช้จ่ายในการติดต่อประสานงานกับทางราชการตลอด 15 ปี เป็นเงินจำนวน 20 ล้านบาท”

#### 5.4 วิเคราะห์นโยบายกฎหมายที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ

รัฐไทยปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐธรรมนูญดำรงฐานะกฎหมายสูงสุด ความเป็นที่สาธารณประโยชน์เดิมถูกกำหนดด้วยสำนึกชน มนุษย์พัฒนาวิธีการกำหนดความเป็นสาธารณประโยชน์ตามกระบวนการคิดและวิธีการสืบทอดตามเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ ผลิตขั้นตอนการสงวนหวงห้ามผ่านกลไกการบริหารจัดการพื้นที่ ควบคุมกลไกต่าง ๆ ด้วยเหตุผลฝ่ายตน โดยผู้มีอำนาจด้วยอำนาจ สร้างขั้นตอนกระบวนการห่างไกลจากเหตุและผลความเป็นจริง พื้นที่ใดจะเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ไม่ได้อยู่ที่การใช้ประโยชน์ร่วมกันของมนุษย์หากแต่อยู่ที่มนุษย์ผู้มีอำนาจ มนุษย์และสิ่งสมมติทุกระบบการปกครองไม่คำนึงถึงมนุษย์ด้วยกันเมื่อเกิดปัญหามนุษย์และสิ่งสมมติจึงไม่สามารถแก้ไข เยียวยา ใช้วิธีการปฏิบัติใด บรรเทาความเดือดร้อนของเพื่อนมนุษย์ด้วยกันได้ดีไปกว่าการปิดความรับผิดชอบ ละเลย เพิกเฉย

การศึกษารายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรื่องที่สาธารณประโยชน์เฉพาะกรณี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าตรวจสอบและมีมาตรการการแก้ไขปัญหา พ.ศ. 2549 - 2555 พบสาเหตุการละเมิดสิทธิ 3 สาเหตุ

1. ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จากนโยบายการเร่งรัดให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจากการผลักดันนโยบายการพัฒนา เช่น นโยบายส่งเสริมเรื่องการเกษตร ด้วยการตั้งสถานีต่าง ๆ การใช้ที่ดินก่อสร้าง เช่น การตั้งศูนย์ราชการ ฯ เข้าใช้ที่ดินก่อนได้รับอนุญาตอ้างเร่งรัดตามนโยบาย ไม่มีการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นกลางแก่ราษฎร ราษฎรไม่มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

2. อำนาจ กฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำการต่อกรกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ปรากฏการใช้ อำนาจตามกฎหมาย การใช้อำนาจที่ผิดไปจากบัญญัติกฎหมาย ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ใช้อำนาจอันเป็นปฏิปักษ์ต่อพยานหลักฐาน ใช้อำนาจสวนเสียงประชาชน และการไม่ใช้อำนาจต่อกรกระทำอันมิชอบ

3. กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากภูมิความรู้ของผู้เกี่ยวข้อง ผลประโยชน์ส่วนตัว อำนาจ และความชัดเจนของพยานหลักฐาน เช่น กรณีแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ไม่ชัดเจนแนวเขต จำนวนเนื้อที่ คลาดเคลื่อนจากหลักฐานทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

พบปัญหาที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิ

### 1. ข้อเท็จจริง

การแสวงหาข้อเท็จจริงและขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามกฎหมายฉบับที่ 26 ออกตามความพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (2516)<sup>10</sup>

1. ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด

2. นายอำเภอดำเนินการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 948/2516 หรือทบวงการเมืองอื่นตามอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา แสดงความประสงค์โดยการยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหนังสือพร้อมหลักฐานของที่ดินแปลงนั้นต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งปฏิบัติราชการแทนตามคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ 853/2535 ในเขตจังหวัดรับผิดชอบ

3. ดำเนินการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัด เพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

4. ประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบ เป็นเวลา 30 วัน

เนื้อหาในประกาศให้มี 1. แผนที่แสดงแนวเขตที่ดิน และ 2. กำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้าน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ให้ปิดประกาศในที่เปิดเผย

1. ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับ

2. ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หนึ่งฉบับ

3. ที่ทำการตำบลหนึ่งฉบับ

4. บริเวณที่ดินหนึ่งฉบับ

5. กรณีในเขตเทศบาล ให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลหนึ่งฉบับ

5. กรณีไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

กรณีมีผู้คัดค้านให้ดำเนินการตามกฎหมายฉบับที่ 45 และให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

การแสวงหาข้อเท็จจริงตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่ หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539<sup>11</sup> ข้อเท็จจริงเบื้องต้นต้องปรากฏทราบถึงประวัติความเป็นมา สภาพของที่ดิน อาณาเขตพื้นที่และการใช้ประโยชน์ของที่ดินแปลงนั้น ๆ โดยชัดเจน เช่น

<sup>10</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 26 ออกตามความพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (2516)

<sup>11</sup> เทียบเคียงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539

1. ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ นั้น ได้สงวนหวงห้ามไว้ ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดประกาศหวงห้ามอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด มีหลักฐานอย่างไรบ้าง ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด ในปัจจุบันยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือไม่หรือเลิกใช้แล้ว ตั้งแต่เมื่อใด เพราะเหตุใด

2. ทางน้ำ หนอง บึง นั้น ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างไร มีบริเวณต้นเงินหรือไม่เพียงใด การต้นเงินนั้นเป็นไปในลักษณะใด กล่าวคือ มีบุคคลทำให้เกิดขึ้นหรือเป็นไปโดยธรรมชาติ

3. ถนน ทางเดิน นั้น มีความเป็นมาอย่างไร กล่าวคือ เจ้าของที่ดินอุทิศให้โดยตรงหรือโดยปริยายหรืออย่างไร ทางเส้นนี้เริ่มจากที่ใดถึงที่ใด ใช้กันอย่างไร เป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้หรือใช้เฉพาะเจ้าของที่ดินในละแวกนั้น

4. ที่ชายตลิ่งนั้น ตามปกตินั้นน้ำท่วมถึงหรือไม่ เพียงใด ท่วมถึงทุกปีหรือไม่ เป็นระยะเวลานานเท่าใด ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่อย่างไร หรือมีผู้ใดใช้ประโยชน์หรือไม่

5. ต้องสืบและแสดงรายละเอียดแห่งข้อเท็จจริง พฤติการณ์และความเสียหายจากการกระทำที่ปรากฏขึ้นจริงโดยไม่ต้องใส่ความคิดเห็นหรือคำวินิจฉัยของผู้สืบสวนหรือผู้บันทึกการสืบสวนแต่อย่างใด

ต้องสืบให้ชัดถึงเจตนาที่มาของการกระทำ ต้องมีการกระทำที่มาจากความตั้งใจโดยรู้สำนึกในการกระทำ ที่วิญญูชนพึงเข้าใจได้ว่าเป็นการทำลายหรือฝ่าฝืนข้อห้าม กับทั้งเครื่องมือเครื่องหรือวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการกระทำ ผิดต้องเป็นสิ่งที่ใช้ด้วยวัตถุประสงค์แห่งการทำลาย

6. สภาพพื้นที่ต้องสืบให้ทราบถึงขอบแดน เขตห้ามกระทำ เงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาใดที่อาจทำให้เกิดการผ่อนผันผ่อนปรนยกประโยชน์แห่งการกระทำที่อาจจะถือเป็นความผิดในภายหลัง รวมถึงการกระทำให้ทราบถึงเขตแดน และการรับรู้ดังกล่าว

7. จัดทำแผนที่สังเขป แสดงเขตที่ดินหรือทางสาธารณประโยชน์ที่ดินข้างเคียงและส่วนที่มีผู้บุกรุกเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

8. สืบจากผู้สูงอายุ คนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและผู้ปกครองท้องถิ่นทั้งในอดีตและปัจจุบันที่เคยรู้เห็นหรือใช้ประโยชน์ พร้อมสืบถึงประเพณีและวิถีปฏิบัติของคนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในที่หรือทางสาธารณประโยชน์มาก่อนเป็นหลัก

9. ในกรณีที่มีผู้เกี่ยวข้องประสงค์จะนำพยานหลักฐานอื่นมาเพิ่มเติม หรือประสงค์จะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนทำการสืบสวนพยานบุคคลใดหรือรวบรวมพยานหลักฐานอื่นใด ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนพิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นและสมควร โดยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย เป็นต้น

ข้อเท็จจริง เป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิบัติงาน การแสวงหาข้อเท็จจริงตามขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 26 ออกตามความพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เทียบวิธีการแสวงหาสืบค้นข้อเท็จจริงตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539 พบการแสวงหาข้อเท็จจริงตามขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงยังไม่รัดกุม รอบคอบ รอบด้าน และครอบคลุมเพียงพอแก่การวินิจฉัยในความเป็นที่สาธารณประโยชน์ พบข้อเท็จจริงที่ทางราชการสืบค้นและนำไปปฏิบัติราชการประกอบด้วยข้อเท็จจริงหลายชุดในหนึ่งพื้นที่



ข้อเท็จจริงที่ยังมีข้อถกเถียง ยังไม่เป็นที่ยุติ ข้อเท็จจริงที่ขัดแย้ง ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง เช่น ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่สาธารณประโยชน์แต่ข้อเท็จจริงที่ทางราชการสืบค้น คือ ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งข้อเท็จจริงที่ขัดแย้งกับพยานหลักฐาน เช่น แนวเขตธรรมชาติ เอกสารทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เอกสารสิทธิ พยานบุคคลในท้องที่ บางกรณี มีพยานหลักฐานเพียงคำกล่าวอ้างลอย ๆ ต้นทางความขัดแย้งทางข้อเท็จจริงเริ่มจากคนในท้องถิ่น ผู้มีอำนาจหน้าที่ทางราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ผู้มีอำนาจหน้าที่ทางราชการส่วนภูมิภาค เช่น ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ และผู้มีอำนาจหน้าที่ทางราชการส่วนกลาง กระทรวง ทบวง กรม เช่น กรมที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าหน้าที่ที่ดิน เจ้าหน้าที่ที่ดินปฏิบัติราชการในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่รังวัด ฯลฯ

## 2. พยานหลักฐาน

พยานหลักฐานการเป็นที่สาธารณประโยชน์มีทั้งพยานหลักฐานทางธรรมชาติ เช่น แนวเขตธรรมชาติ พยานบุคคล บุคคลในท้องถิ่น พยานเอกสารทางทะเบียน และพยานหลักฐานทางเทคโนโลยี เช่น ภาพถ่ายทางอากาศ หลักฐานการสงวนหวงห้ามเริ่มจากบัญชีการสงวนหวงห้าม ทะเบียนสำรวจที่ดินหวงห้าม ประกาศกระทรวงมหาดไทย พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม มติคณะกรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และประกาศราชกิจจานุเบกษา ปัจจุบันจัดระเบียบทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อเป็นหลักฐานให้แก่ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อแสดงขอบเขตของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและคุ้มครองป้องกันการบุกรุก และเพื่อประโยชน์ทางนโยบายในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ (การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง) ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเสนออธิบดีกรมที่ดิน อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา 8 ตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนตามคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ 853/2535 เฉพาะในเขตจังหวัดรับผิดชอบ เว้นที่ชายดิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ หรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกัน ไม่ต้องจัดทำทะเบียนจัดทำ 4 ชุด เก็บรักษาหลักฐานไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 ชุด อำเภอหรือกิ่งอำเภอ 1 ชุด สำนักงานที่ดินจังหวัด 1 ชุด กรมที่ดิน 1 ชุด

พยานหลักฐานการเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นสิ่งที่ใช้พิสูจน์และยืนยันข้อเท็จจริงถึงความเป็นที่สาธารณประโยชน์ ทางปฏิบัติการพิสูจน์และยืนยันข้อเท็จจริงกระทำได้ยาก เนื่องจากมีข้อเท็จจริงหลายชุด ข้อเท็จจริงที่ยังมีข้อถกเถียง ยังไม่เป็นที่ยุติ ข้อเท็จจริงที่ขัดแย้ง ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง การสร้างขั้นตอนและเงื่อนไขการพิสูจน์ถูกผิด การรับฟัง การชั่งน้ำหนัก การให้เหตุผลทางพยานหลักฐานของทางราชการ ความไม่ถูกต้อง ความขัดแย้ง และภูมิความรู้ของตัวพยานหลักฐาน ทำให้เกิดพยานหลักฐานหลายชุดหลายฝ่าย อ้างสิทธิการเป็นที่สาธารณประโยชน์ เกิดการซ้อนทับสิทธิในที่ดินประเภทอื่นของประชาชน การใช้เทคโนโลยีพิสูจน์ความถูกต้องไม่สามารถกระทำได้โดยสะดวกเนื่องจากงบประมาณมีจำกัด เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิสูจน์



ความเชื่อความศรัทธาและความเท่าทัน ในการพิสูจน์พยานหลักฐานจำกัดความสามารถเฉพาะตัวบุคคล ไม่เพียงพอ ต่อพยานหลักฐานทั้งกระบวนการ เกิดข้อเท็จจริงที่ปราศจากพยานหลักฐานรองรับ ทางราชการนำใช้อ้างอิง

### 3. ภูมิรู้ของผู้เกี่ยวข้อง

ผู้มีอำนาจหน้าที่ สิทธิ ดูแล รักษา ค้ำครอง ป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์

1. ประชาชนชาวไทย ดูแล รักษา ค้ำครอง ป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์ในฐานทรัพยากรธรรมชาติ ที่ทุกคนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 5, 26 - 30, 56 - 60 และ 62, 66 และ 67 ประกอบมาตรา 6 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2. ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ดูแล รักษา ค้ำครอง ป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ในฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ทุกคนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 66, 67 ประกอบมาตรา 6 และมาตรา 27 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยเสียงข้างมากของประชาชน ผ่านการเลือกตั้งตามบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

4. ผู้ว่าราชการจังหวัด อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และคำสั่ง กระทรวงมหาดไทยที่ 109/2538 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2538 เรื่องแต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ

5. นายอำเภอท้องที่ อาศัยอำนาจตามมาตรา 122 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 16 (27) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและค้ำครองป้อนกันที่ดิน อันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 5 และ ข้อ 6 ดูแล รักษา ค้ำครอง ป้องกัน ที่ดินสาธารณประโยชน์ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการ ได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น

6. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล อาศัยอำนาจตามมาตรา 68 พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เทศบาล อาศัยอำนาจตามข้อ 50 (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและค้ำครองป้อนกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 5 และ ข้อ 6 ดูแล รักษา ค้ำครอง ป้องกัน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น

7. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อาศัยอำนาจตามมาตรา 27, 28 ทวิ, 40 และมาตรา 122 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและค้ำครองป้อนกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 5 และข้อ 6 ดูแล รักษา ค้ำครอง ป้องกัน ที่ดินสาธารณประโยชน์ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน



ไม่ว่าเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น

8. เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล อาศัยอำนาจตามมาตรา 62 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และมาตรา 16 (27) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดูแล รักษา คุ้มครอง ป้องกัน ที่สาธารณะประโยชน์ ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

9. กรุงเทพมหานครอาศัยอำนาจตามมาตรา 89 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดูแล รักษาที่สาธารณะ

10. หน่วยงานราชการอื่นที่กฎหมายให้อำนาจดูแล รักษา คุ้มครอง ป้องกันที่สาธารณะประโยชน์ ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น กรมเจ้าท่า อาศัยอำนาจตามมาตรา 117 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 (พ.ศ. 2535) กรมทางหลวง อาศัยอำนาจตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ภูมิรู้ของผู้เกี่ยวข้องทั้งประชาชนและผู้มีอำนาจตามกฎหมายบัญญัติมีที่มาของความรู้ทางทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นต่างกัน บนฐานความไม่สามารถรู้ทั่วเดียวกัน ประชาชนท้องถิ่นเรียนรู้การมีอยู่และสืบลายของทรัพยากรธรรมชาติจากประสบการณ์ตรง ดูแล รักษา ด้วยวิธีการทางธรรมชาติ สืบทอดมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเรียนรู้การมีอยู่และสืบลายของทรัพยากรธรรมชาติจากตำราวิชาการ จากการบอกเล่าของบุคคลอื่น จากการค้นคว้าหาความรู้ จากสื่อเทคโนโลยี จากการลงพื้นที่จากสิ่งที่ปรากฏและสิ่งที่บุคคลอื่นทำให้ปรากฏ ปฏิบัติราชการตามนโยบายและระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ผลัดเปลี่ยนตำแหน่ง โยกย้ายพื้นที่ ตามวาระปฏิบัติ

การปฏิบัติราชการตามสภาวะภูมิรู้ ภายใต้กรอบปฏิบัติและแรงกดดันจากสิ่งเร้ารอบด้านส่งผลให้ผลการปฏิบัติราชการไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยอมรับ ขัดแย้งกับสภาพพื้นที่ พยานหลักฐาน และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เกิดการรุกรานสิทธิของบุคคลและชุมชนดั้งเดิม สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและประชาชน การแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากความผิดพลาดของการปฏิบัติราชการไม่เท่าทันต่อการประทังชีวิตของประชาชน

#### 4. ผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลายทั้งผืนดินและผืนน้ำตกอยู่ในความครอบครอง ความเป็นเจ้าของรัฐ ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ความอุดมสมบูรณ์ของป่า ความสมดุลของระบบนิเวศทางธรรมชาติส่งผลให้เกิดทรัพยากรในดิน สินในน้ำ ผืนน้ำ ผืนป่า แร่ธาตุ พันธุ์ไม้ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ไม้หายาก ไม้เศรษฐกิจ สัตว์ทะเล สัตว์ป่า สัตว์หายากนานาพันธุ์ ก๊าซธรรมชาติ เชื้อเพลิง แหล่งพลังงานใต้พื้นดิน เกิดที่ดินทำเลงามทั้งที่ภูเขา ที่ชายฝั่ง แวดล้อมด้วยธรรมชาติ อากาศบริสุทธิ์ สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้มากมาย มหาศาล กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาค เป็นสินค้าชั้นดี เป็นที่ต้องการในตลาดทุน ผู้เห็นผลประโยชน์ต่างต้องการครอบครอง ต้องการเป็นเจ้าของ เพื่อความสมประโยชน์แห่งตน

การปฏิบัติราชการต่อความต้องการผลประโยชน์ของมนุษย์ กรณีความต้องการขนาดเล็กน้อย มักถูกดำเนินคดี ต้องคำสั่งทางปกครอง กรณีเป็นความต้องการขนาดใหญ่จะเป็นไปในลักษณะปล่อยเลย เจริญทำความเข้าใจ ยอมรับผลของความผิดนั้น และหากไม่มีการตรวจสอบจากกระบวนการภายนอกท้องถิ่น ปัญหาที่เกิดขึ้นมักจะไม่ได้รับการแก้ไข

## 5. อำนาจ

อำนาจกฎหมายสถาปนาขึ้นจากความคิดและความเชื่อ แสดงออกผ่านสิ่งที่มนุษย์เชื่อว่าให้อำนาจ กระทำ เช่น กฎหมาย ด้วยการออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง ให้ผู้ต้องกฎ คำสั่ง ปฏิบัติตาม เพราะคิดและเชื่อว่ากฎหมาย เป็นสัญลักษณ์เชิงอำนาจที่สำคัญที่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการป้องปรามความคิดและการกระทำ ของประชาชนเพื่อหวังผลแห่งการแก้ปัญหาที่คิดว่าได้ผล

คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้อำนาจบริหาร แสดงออกเป็นนโยบาย และมติคณะรัฐมนตรี ดำเนินการตามนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีผ่านสายการบังคับบัญชา ตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ระดับจังหวัด) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพียงเท่าที่กฎหมายในความรับผิดชอบให้อำนาจ หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้, กรมอุทยานฯ) กระทรวงพลังงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน, กรมชลประทาน, สำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง, กรมที่ดินฯ) กระทรวง คมนาคม (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, กรมการขนส่งทางบก - อากาศ, กรมทางหลวง) สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม (ตามภารกิจและเขตพื้นที่รับผิดชอบ) มีเจ้าหน้าที่ระดับกรม กอง เป็นผู้ปฏิบัติการ อำนาจบริหารถูกตรวจสอบและถ่วงดุลด้วยอำนาจนิติบัญญัติผ่านรัฐสภาแสดงเจตนา โดยการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และอำนาจตุลาการผ่านศาล ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมาย

การใช้อำนาจเข้าปฏิบัติราชการปรากฏการใช้อำนาจตามกฎหมาย การใช้อำนาจที่ผิดไปจากบัญญัติ กฎหมาย ใช้อำนาจที่เกินพอดี ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ใช้อำนาจอันเป็นปฏิปักษ์ต่อพยานหลักฐาน ใช้อำนาจ สวนเสียประชาชน และการไม่ใช้อำนาจต่อการกระทำอันมิชอบ ผลของการใช้อำนาจสร้างความขัดแย้ง และความไม่เสมอภาคให้เกิดขึ้นแก่ชนทุกกลุ่มตั้งแต่ระดับพื้นที่ สังคมและบ่มเพาะปมปัญหาจนลุกลามหลายชั่วคน

นโยบายที่สาธารณประโยชน์แบ่งได้สามลักษณะ 1. นโยบายเพื่อชาติ ต้องรักษาที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องการความแนบแน่นของการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ต้องการความแนบแน่น ของเขตแดนที่สาธารณประโยชน์ เพื่อนำขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผลของการปฏิบัติตามนโยบาย ประชาชนชาติไร้ที่ดินทำกินเพราะถูกอ้างเป็นที่สาธารณประโยชน์ ดังสภาพปัญหา ข้างต้น 2. นโยบายเพื่อราษฎร มุ่งจัดหาที่ดินทำกินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ต้องการที่ดินเพื่อจัดให้ประชาชน ผลการปฏิบัติตามนโยบายทำให้ประชาชนชาติไร้ที่ดินทำกินเพราะถูกอ้างเป็นที่ดินที่รัฐสามารถนำไปจัดสรร



ให้กับประชาชน ดังสภาพปัญหาข้างต้น 3. นโยบายการคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ร่วมกัน กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเรื่องการดูแล รักษา คุ้มครอง ป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์

นโยบายทั้งสามลักษณะเป็นนโยบายการสั่งการ กำหนดขึ้นโดยคนบางกลุ่ม ต่างความคิดต่างความเข้าใจ ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมแสดงปัญหา ความคิดเห็น และวิธีแก้ไข สภาพปัญหาในพื้นที่ได้ถูกนำขึ้นกำหนดเป็นนโยบาย ที่ผ่านมานโยบายขาดความชัดเจนในวิธีการปฏิบัติราชการขาดแนวทางปฏิบัติเดียวกันในวิธีปฏิบัติ และวิธีแก้ไขปัญหา เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องประสพระหว่างปฏิบัติการ มักแก้ไขทุกสภาวะปัญหาด้วยการประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการหรือคณะทำงานหลายภาคส่วนเข้าร่วมใช้ดุลพินิจ หนึ่งปัญหาต่างพื้นที่ต่างแนวทาง ใช้ระยะเวลาแก้ไขปัญหาลายสิบปี ดังข้อมูลจากคู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เล่ม 1 การดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ กรมการปกครอง จัดทำโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แสดงถึงสาเหตุหนึ่งของการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์มาจากนโยบายของรัฐไม่ชัดเจน ไม่แน่นอน ไม่เด็ดขาด จริงจัง ไม่เป็นธรรม

กฎหมายที่สาธารณประโยชน์ รวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการ กำหนด จัดหา ตรวจสอบไว้ที่การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายปฏิบัติการ ปฏิบัติราชการตามคำสั่ง ตามดุลพินิจ มิได้บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ส่งผลให้ข้อเท็จจริง สภาพปัญหาในระดับพื้นที่ ภูมิรัฐประวัติศาสตร์ วิถีชีวิต ความเป็นท้องถิ่น ความคิดเห็นประชาชน ไม่ปรากฏในเหตุผลของการบังคับใช้กฎหมาย

เกิดการปฏิบัติราชการลักษณะรวมศูนย์อำนาจขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทั้งผลดีและผลเสีย ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนภายใต้ผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยการนำข้อเท็จจริงหลายชุด ข้อเท็จจริงที่ยังมีข้อถกเถียง ยังไม่เป็นที่ยุติ ข้อเท็จจริงที่ขัดแย้ง ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง ข้อเท็จจริงที่ขัดแย้งกับพยานหลักฐาน ภูมิประวัติท้องถิ่น นำพิจารณาตามอำนาจเพื่อออกคำสั่งทางราชการที่หลากหลาย ส่งผลให้คำสั่งทางราชการผิดจากความเป็นจริง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกระทบต่อชีวิตประชาชนในพื้นที่

## 5.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อปัญหาที่สาธารณประโยชน์

เจตนารมณ์การสงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 คือการสงวนหวงห้ามเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง หากนำไปใช้อย่างอื่น ทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนต้องจัดทำที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนและการถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

รัฐบาลมีนโยบายการคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ร่วมกัน กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเรื่องการดูแล รักษา คุ้มครอง ป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์ ขณะที่อำนาจการกำหนดที่สาธารณประโยชน์คงเป็นของฝ่ายราชการ แม้จะมีกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมให้ท้องถิ่นร่วมกำหนดการเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ทางปฏิบัติพบการไม่รับฟังความคิดเห็นราษฎร กีดกันการมีส่วนร่วมการดูแล รักษา คุ้มครอง ป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์ เช่น กรณีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ราษฎรไม่สามารถแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจ เนื่องจากไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ต้องเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

นโยบายเชิงปฏิบัติการ เป็นทางเลือกสำหรับการออกนโยบายเพื่อป้องกันการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น การแสวงหาข้อเท็จจริงในความเป็นที่สาธารณประโยชน์ควรแก้ไข ปรับปรุงวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เทียบเคียงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539

บทบัญญัติกฎหมายที่สาธารณประโยชน์ ยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ควรชำระและประมวลบทบัญญัติกฎหมายที่ดินทั้งหมด ป่งเนื้อหา อำนาจ และวิธีการบริหารจัดการตรวจสอบที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้สอดคล้องชัดเจนโดยประชาชนท้องถิ่นมีอำนาจและส่วนร่วมมากขึ้น

#### ข้อเสนอแนะ

1. ให้มีการเร่งรัดสำรวจ รวบรวมข้อมูล และตรวจสอบแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ทั่วประเทศ ให้สอดคล้องตามความเท็จจริง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อกำหนดขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ให้ชัดเจน
2. ให้หน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในพื้นที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ของชุมชน และร่วมกันเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุก และการเข้ายึดครอบครองโดยผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น
3. สร้างกลไกและกระบวนการในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทความขัดแย้งในที่ดินสาธารณประโยชน์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน โดยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในทุกขั้นตอน
4. ให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วย ทั้งนี้ ให้กำหนดแนวทางพิจารณาความขัดแย้งเรื่องที่ดินสาธารณะ โดยให้มีการตั้งคณะทำงานจากทุกฝ่ายตรวจสอบข้อเท็จจริงและความเป็นมาของที่ดินสาธารณะ ให้ชัดเจน
5. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์และจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดทำข้อมูล หลักฐาน และข้อเท็จจริงในจัดทำแนวเขตให้ชัดเจน

ตารางที่ 5 แสดงกลุ่มปัญหาที่สาธารณประโยชน์ : เฉพาะกรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบและออกมาตรการการแก้ไขปัญหา  
พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2555

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                      | พื้นที่พิพาท                                         | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                              | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----|-----------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | 18/2549   | นายจันทร์ สิงห์ดี และคณะ<br>สำนักงานที่ดิน<br>จังหวัดนครนายก | ที่สาธารณประโยชน์<br>ระหว่างเขาตาด<br>จังหวัดนครนายก | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46, 48 และ 61<br>พระราชบัญญัติสงวน<br>หวงห้ามที่ดินรกร้าง<br>ว่างเปล่าอันเป็นสาธารณ<br>สมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.<br>2478<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497 กฎกระทรวง<br>ฉบับที่ 45 ออกตาม<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497 | 1. ที่ดินมีหลักฐานการ<br>ครอบครองตั้งแต่ พ.ศ. 2467<br>(ใบเทียบย้าย), ส.ค.1 (พ.ศ. 2498),<br>โฉนดตราจอง (พ.ศ. 2499) ครอบ<br>ครองและทำประโยชน์ต่อเนื่อง<br>ถึงปัจจุบัน ไม่มีโฉนดที่ดินตาม<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>อ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์<br>2. พ.ศ. 2515 เจ้าพนักงาน<br>ที่ดินยัด ส.ค.1 และให้อพยพออก<br>จากพื้นที่ดังกล่าว อ้างว่าเป็นที่<br>สาธารณประโยชน์<br>3. พ.ศ. 2516 เจ้าหน้าที่<br>ที่ดินทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือ<br>สำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.)<br>ผู้ร้องและพวกคัดค้านบางราย<br>นำเรื่องฟ้องศาลและชนะคดี<br>ได้รับโฉนดที่ดิน 4 ราย ในคดี<br>หมายเลขแดงที่ 69/2518 | 1. ปี 2524 - 2528 คณะกรรมการ กสส.<br>ส่วนกลางและ กสส. ส่วนจังหวัดได้มอบหมาย<br>ให้ กสส.ระดับอำเภอสอบสวนเรื่องพิพาท แล้ว<br>รายงานผลต่อ กสส. ส่วนกลาง<br>2. กสส.ส่วนกลางมีมติให้ยกกรรมสิทธิ์<br>ที่ดินให้ผู้ร้องและพวก<br>3. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครนายก<br>ทำหนังสือถึงกรมที่ดินให้ดำเนินการพิจารณา<br>เพิกถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ตามมติของ<br>กสส.ส่วนกลาง<br>4. พ.ศ. 2529 กรมที่ดินทำหนังสือ<br>แจ้งกลับว่ากรมที่ดินได้ตรวจสอบเรื่อง<br>พบจำเลยในคดีหมายเลขแดงที่ 69/2518<br>เคยให้ถ้อยคำว่าผู้ปกครองท้องที่อำเภอ<br>เมื่อนนครนายกได้ประกาศสงวนหวงห้าม<br>ที่สาธารณประโยชน์ไว้ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์<br>ของชาวบ้านตั้งแต่ พ.ศ. 2462 และได้<br>ขึ้นทะเบียนเมื่อ พ.ศ. 2497 แต่ตามหนังสือ<br>ที่ส่งมาไม่ปรากฏว่าผู้ประกาศและสงวนไว้<br>ตั้งแต่เมื่อใด ข้อเท็จจริงยังสับสน ขอให้<br>ตรวจสอบใบประเด็นนี้ให้แน่ชัด |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |         |              |                 |             | <p>5. พ.ศ. 2529 - 2540 ไม่ปรากฏการแก้ไขใด</p> <p>6. พ.ศ. 2541 ผู้ร้องและพวกลำเรื่องเข้าคณะกรรมการประสานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด</p> <p>7. อำเภอมโนสามารถค้นหายานหลักฐานการสงวนหวงห้ามได้ว่าใครเป็นผู้สงวนหวงห้าม และสงวนตั้งแต่เมื่อใด</p> <p>8. คณะกรรมการประสานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัดทำหนังสือขอพยานหลักฐานจากกรมที่ดิน</p> <p>9. กรมที่ดินตอบกลับว่าไม่มีรายละเอียดและเสนอให้อำเภอดำเนินการกำหนดที่สาธารณประโยชน์ เพื่อให้ทราบแนวเขตที่ชัดเจน ถ้าทำที่ทำการให้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 45</p> <p>10. พ.ศ. 2547 ผู้ร้องและพวกลำเรื่องเล่าซ้ำจึงมาร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                 | พื้นที่พิพาท                                          | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                               | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----|-----------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.  | 42/2549   | นางละม่อม อุ่มรัมย์ และพวก<br>กรมที่ดิน | ที่สาธารณชนประโยชน์<br>บ้านโคกขาม<br>จังหวัดบุรีรัมย์ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 48 และ 60 พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 | 1. ที่ดินมีหลักฐานการครอบครอง (ใบจองและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3))<br>จากการจัดสรรของคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อประชาชน<br>2. ผู้ใหญ่บ้านบังคับให้ออกจากที่ดินอ้างว่าเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์<br>3. อำเภอยื่นคำร้องขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามบัญชีสวนที่สาธารณชนประโยชน์ที่ไม่สามารถยอมรับว่าชอบด้วยกฎหมายได้เพราะไม่มีชื่อผู้รับผิดชอบในการจัดทำและไม่มีวันเดือนปีที่นำขึ้นทะเบียน<br>หลังศาลฎีกาพิพากษาตามคำวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักรงานคณะกรรมการ ภาษาที่ 157/2542 ว่าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่เลี้ยงสัตว์ สาธารณ ประโยชน์ โคกขาม มิได้เป็นคู่ความในคดีดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจตรวจสอบและเพิกถอนได้ ผู้ร้องคัดค้าน | 1. ผู้ร้องนำเรื่องฟ้องศาล ศาลฎีกาพิพากษาเลขคดีที่ 6100/2537 ว่าไม่ใช้ที่สาธารณชนประโยชน์<br>2. จังหวัดตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสรุปว่าเป็นที่สาธารณชนประโยชน์และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกโดย<br>ไม่ชอบ<br>3. คณะกรรมการประสานแก้ไขปัญหาคารบูกฏที่ดินของรัฐบาลระดับจังหวัดมีมติให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์<br>4. อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ |



| ที่ | เลขรายนาม | คู่กรณี                                                 | พื้นที่พิพาท                                           | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                          | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----|-----------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3.  | 275/2550  | นายกิตติชัย<br>หอมชื่นจิตร<br>และพวก<br>อำเภอห้วยกระเจา | ที่สาธารณูปโภคประโชชน์<br>ดงหนองแก<br>จังหวัดกาญจนบุรี | รัฐธรรมนูญแห่งราช<br>อาณาจักรไทย พุทธศักราช<br>2550 มาตรา 48<br>พระราชกฤษฎีกา<br>กำหนดเขตสงวนหวงห้าม<br>ที่ดินฯ พ.ศ. 2481<br>ระเบียบกระทรวง<br>มหาดไทยว่าด้วยการ<br>มอบหมายให้สถาปนา<br>หรือองค์การปกครอง<br>ส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือ<br>ในการดำเนินการกำหนด<br>ที่สาธารณูปโภค พ.ศ.<br>2543 | 1. ที่ดินมีประวัติการตั้งชุมชน<br>กว่า 100 ปี มีหลักฐานการครอง<br>และแบ่งแบ่งสิทธิการครอบครอง<br>(ใบเทียบย่ำที่ดิน พ.ศ. 2487,<br>ส.ค.1 พ.ศ. 2498)<br>2. กรกฎาคม พ.ศ. 2548<br>เจ้าหน้าที่ ที่ดิน ผู้ใหญ่บ้าน และ<br>ชาวบ้านบางส่วนร่วมกันสำรวจ<br>และรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือ<br>สำคัญสำหรับ ที่หลวงโดยไม่<br>ปรากฏหลักฐานทางทะเบียน<br>อาศัยเพียงบัญชีสำรวจที่สาธารณ<br>ประโยชน์และคำกล่าวอ้างของ<br>ผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านบางคน<br>โดยผู้ร้องไม่ทราบมาก่อน จึงไม่ได้<br>คัดค้าน<br>3. หลักเขตและแผนที่รังวัด<br>ทับซ้อนที่ทำกินของชาวบ้าน<br>21 ราย | 1. ในการรังวัด มีผู้โต้แย้งสิทธิ 2 คน<br>ข้างรังวัดเสนอให้ผู้คัดค้านยื่นคำขอคัดค้าน<br>และดำเนินการฟ้องต่อศาล<br>2. คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการ<br>บุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัดมีมติต้องพิสูจน์<br>ให้เห็นได้ว่าเป็นที่สาธารณะก่อน พ.ศ. 2481<br>ถ้าไม่มีหลักฐานการขึ้นทะเบียน ก็น่าจะถือว่า<br>ที่ดินแปลงนี้เป็นที่ตามพระราชกฤษฎีกา<br>กำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2481 |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                            | พื้นที่พิพาท                                       | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----|-----------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.  | 297/2550  | นายอรรถ แซ่มขุนทด และพวก<br>กรมที่ดิน<br>กำนันตำบล<br>หนองยายโสี๊ะ | ที่สาธารณประโยชน์<br>โคกหนองโพธิ์<br>จังหวัดลพบุรี | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 48 และ 61<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>กฎกระทรวงฉบับที่ 45 ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แก้ไข พ.ศ. 2537<br>ประกาศกระทรวงมหาดไทยสงวนหวงห้ามที่ดิน<br>ระเบียบกรมที่ดิน<br>ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2529 | 1. ที่พิพาทมีการครอบครองทำประโยชน์ มีแบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1 และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 แต่ไม่สามารถขอออกโฉนดได้ เนื่องจากทางราชการอ้างว่ายังไม่ได้เดินถึงเขตที่ดินตน<br>2. พ.ศ. 2523 สภาตำบลขับไล่ชาวบ้านออกจากที่พิพาททั้งหมดอ้างเป็นที่สาธารณประโยชน์ นำที่ดินไปปลูกยูคาลิปตัส ชาวบ้านกลัวอิทธิพลของกำนันจึงไม่ได้รับเรื่องเรียน<br>3. พ.ศ. 2538 ผู้ว่าราชการจังหวัดและกรมที่ดินดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินทำกินอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์<br>4. กรณีที่สาธารณประโยชน์โคกหนองโพธิ์เดิมชื่อหนองรันรัน ไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียน มีเพียงคำกล่าวอ้าง<br>5. ทางกรมไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาอ้างได้ | 1. 3 เมษายน 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของสมาชิกสภาคนจนให้จังหวัดที่มีชื่อเรียกเรื่องเรื่องที่ดิน (ยกเว้นพื้นที่ป่าไม้) แต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาให้เป็นที่ยุติโดยเร็ว<br>2. จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาของสมาชิกคนจนระดับจังหวัด<br>3. คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหามติของสมาชิกคนจนระดับจังหวัดมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่พิพาท<br>4. จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานดังกล่าว<br>5. ฝ่ายรังวัดชี้แจง... การนำข้อเท็จจริงจากทะเบียนได้ ตามสภาพพื้นที่... หากไม่ยอมรับแนวเขตปี 2538 เสนอให้ดำเนินการรังวัดใหม่ |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี                       | พื้นที่พิพาท                                | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                        | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----|------------|-------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |            |                               |                                             |                                                                                                                                                                                                                                                        | 6. กรมที่ดินรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยไม่มี การตรวจสอบพยานหลักฐานให้รอบคอบ<br>7. ชาวบ้านถูกขับไล่                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 5.  | 57/2549    | นางสำเนียง สุริณภาพ กรมที่ดิน | ที่สาธารณประโยชน์หนองไคร้อย จังหวัดสุรินทร์ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 48<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตีร พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546<br>กฎกระทรวงฉบับที่ 26 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 | 1. ที่ดินมีหลักฐานครอบครอง (สค.1) ตั้งแต่วันที่ 2498<br>2. พ.ศ. 2530 กำนันนำรังวัดแนวเขตเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ 36742<br>3. ผู้ร้องไม่ทราบถึงการประกาศการกำหนดที่สาธารณประโยชน์ จึงไม่ได้คัดค้าน<br>4. กำนันห้ามไม่ให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทำกินเดิมแต่ให้ตนเองและพวกใช้<br>5. พ.ศ. 2533 กำนันนำรังวัดแนวเขตเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ 43743 เนื้อที่ 576 ไร่ 4 ตารางวา ตามทะเบียน | 1. สำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาปราสาทแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงสรุปว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ 43743 ออกโดยมิชอบและต้องดำเนินการเพิกถอน<br>2. เจ้าพนักงานที่ดินฯ สาขาปราสาทบันทึกความเห็นว่าพิจารณาจากสภาพทางกฎหมาย การให้ถ้อยคำของราษฎรผู้สูงอายุ และอดีตกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำเลียงสัตว์ พงศ์ไคร้อยที่ขึ้นทะเบียนไว้เมื่อ พ.ศ. 2468 มีเนื้อที่ 3,000 ไร่ อยู่ทางทิศใต้ของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ 43743 บริเวณบ้านโคกบรัมพัฒนาซึ่งไปจนถึงหลักไม้แก่น<br>3. กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 3/2542 แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงานพิจารณาแล้ว ยืนยันว่าการกำหนดที่สาธารณประโยชน์ |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                            | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>สงวนหวงห้าม พ.ศ. 2468</p> <p>ครอบทับที่สาธารณประโยชน์ 36742 ทั้งผืน</p> <p>6. พ.ศ. 2542 ผู้ร้องยื่นขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เพื่อให้มีการสอบสวนสิทธิในที่ดิน กำนันคัดค้านและขอให้เพิกถอน ส.ค.1 ของผู้ร้อง</p> | <p>ถูกต้องตามตำแหน่งในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์</p> <p>4. พ.ศ. 2544 คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัดมีมติโดยไม่ได้รับทราบผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของที่ดินสขาปราสาท ด้วยกรณีเป็นการที่ดินสขาตั้งคณะทำงานขึ้นขึ้นภายในและมีได้รายงานผ่านที่ดินจังหวัด ให้ยกเลิกคำร้องขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และเพิกถอน ส.ค.1 ให้เหตุผลว่าผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ดินของผู้ร้องเป็นหนองน้ำ จึงเป็นที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ให้พลเมืองใช้ร่วมกัน</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                          | พื้นที่พิพาท                                             | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                         | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----|-----------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6.  | 297/2550  | นายอรรถ แซ่มขุนทด และพวก<br>กรมที่ดิน<br>กำนันตำบล<br>หนองยายโสี | ที่สาธารณูปโภค<br>หนองบึง<br>และโนนก่อม<br>จังหวัดลพบุรี | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 48 , 61<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>กฎกระทรวงฉบับที่ 45<br>ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไข พ.ศ. 2537<br>ประกาศกระทรวงมหาดไทยสงวนหวงห้ามที่ดิน<br>ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2529 | 1. ปี 2538 ผู้ว่าราชการจังหวัดและกรมที่ดินดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ทำกินอันอ้างว่าเป็นที่สาธารณูปโภค<br>2. กรมที่ดินสาธารณูปโภค โนนก่อมและหนองบึง ทางกรมรังวัดสลับแปลง ไม่ตรงตามที่ได้ขึ้นทะเบียนเมื่อ พ.ศ. 2477<br>3. ทางกรมที่ดินไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาอ้างได้<br>4. กรมที่ดินรังวัดออก นส. โดยไม่มีการตรวจสอบพยานหลักฐานให้รอบคอบ<br>5. มีการแก้ไขเอกสารหลักฐานที่รังวัดผิดแปลงโดยไม่มีการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม<br>6. ชาวบ้านถูกขับไล่ | 1. 3 เม.ย. 44 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของสมัชชาคนจนให้จังหวัดที่มีข้อเรียกร้องที่ดิน (ยกเว้นพื้นที่ป่าไม้) แต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาคือเป็นที่ยุติโดยเร็ว<br>2. จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจนระดับจังหวัด<br>3. คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาคือของสมัชชาคนจนระดับจังหวัดมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่พิพาท<br>4. จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานดังกล่าว<br>5. ฝ่ายรังวัดชี้แจง... การนำข้อเท็จจริงจากทะเบียนไม่ได้ตามสภาพพื้นที่... หากไม่ยอมรับแนวเขต ปี 2538 เสนอให้ดำเนินการรังวัดใหม่ |



| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                        | พื้นที่พิพาท                                        | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----|-----------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8.  | 363/2550  | นายเหมราช<br>สบนองบัว<br>และพวก<br>กรมที่ดิน<br>จังหวัดชัยภูมิ | ที่สาธารณะประโยชน์<br>ทุ่งชาเสียว<br>จังหวัดชัยภูมิ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาพตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการกำหนดที่สาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2543<br>ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2529<br>พ.ร.บ. ปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | 1. ที่ดินมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองทำประโยชน์ ส.ค.1 และหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ถูกประกาศสงวนหวงห้ามเป็นสาธารณประโยชน์เมื่อ พ.ศ. 2475 เมื่อที่ 875 ไร่ เพื่อก่อสร้างเป็นที่ตั้งขยะ<br>2. พ.ศ. 2513 กำนันนำรังวัดปักหลักเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งที่เกิดขึ้นใหม่เป็นไปตามที่ขึ้นทะเบียนหวงห้าม<br>3. พ.ศ. 2528 อำเภอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเนื้อที่ 830 ไร่<br>4. ชาวบ้านถูกดำเนินคดีข้อหาบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ข้อหาหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2529<br>พ.ร.บ. ปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | 1. พ.ศ. 2513 ชาวบ้านร้องเรียนแต่ไม่ได้รับการแก้ไข<br>2. พ.ศ. 2530 ชาวบ้านร้องเรียนต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเรื่องกรณีถูกจับกุมดำเนินคดี<br>3. พ.ศ. 2539 กระทรวงมหาดไทยกำหนดมาตรการแก้ไขความเดือดร้อนโดยให้เข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด<br>4. พ.ศ. 2539 กรมที่ดินแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงที่พิพาทมีอาณาเขตตรงตามการประกาศหวงห้ามหรือไม่<br>5. พ.ศ. 2539 จังหวัดมีหนังสือไปยังอำเภอให้แจ้งสภาพการสงวนหวงห้ามไม่ให้ชาวบ้านเข้าทำกินยกเว้นผู้ที่ได้รับคำสั่งศาลให้ออกจากพื้นที่<br>6. ปี 2540 สำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาคราชการกับผู้แทนแนวร่วมสถาบันเกษตรกรภาคอีสาน<br>7. 19 มี.ค. 2542 ศูนย์อำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาเกษตรกรภาคอีสานมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ทราบเรื่องข้อตกลงร่วมว่าไม่ให้จับกุม คမ်းขัง ราษฎรข้อหาพิพาท จนกว่ากระบวนการแก้ไขปัญหาลงแล้วเสร็จ |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                      | พื้นที่พิพาท                                                           | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                  | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |                                                                                              |                                                                        |                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p>8. 7 พ.ค. 2542 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่พิพาท</p> <p>9. ปี 2543 จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานย่อยเพื่อแก้ไขปัญหาที่พิพาท</p> <p>10. พ.ศ. 2544 คณะทำงานย่อยเพื่อแก้ไขปัญหาคณะรัฐมนตรี</p> <p>11. ปี 2549 กบร.จังหวัดมิตินันต์ ความชอบของการกำหนดที่สาธารณะประโยชน์ ผู้บุกรุกต้องออกจากที่ดิน ไม่พอใจให้ฟ้องศาล</p> |
| 9.  | 361/2551  | นางสาวทองใบ ภาวิเศษ<br>อดีตผู้ใหญ่บ้าน<br>สำนักงานที่ดิน<br>จังหวัดอุบลราชธานี<br>สาขาเขมราฐ | ที่สาธารณะประโยชน์<br>แปลงสนามกีฬา<br>บ้านอีเต็ง<br>จังหวัดอุบลราชธานี | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 (พุทธศักราช 2540 มาตรา 48)<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 | <p>1. ที่ดินมีหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์ ส.ค.1 เมื่อที่ 30 ไร่ เป็นของยายผู้ร้อง ไม่ทราบถึงความเป็นที่สาธารณะประโยชน์</p> <p>2. สำนักงานที่ดินจังหวัดอำนาจเจริญทางพะเยา พ.ศ. 2487 เป็นที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของหมู่บ้าน</p> <p>อดีตกำนันชี้แจงว่าที่พิพาทกำหนดไว้เป็นสนามกีฬาของหมู่บ้านตั้งแต่ พ.ศ. 2474 และขายเปลี่ยนมือจนอยู่ในความครอบครองของยายฯ</p> | <p>1. พ.ศ. 2537 ผู้ใหญ่บ้านดำเนินคดีขอหาบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ กับบิดาผู้ร้อง ศาลยกฟ้องเนื่องจากฟ้องผิดตัว เนื่องจากมารดาฯ เป็นผู้มิลิทธิที่ดิน</p>                                                                                                                                                                                                            |



| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                    | พื้นที่พิพาท                                            | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                             | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |                                                            |                                                         |                                                                                                                                                             | <p>3. พ.ศ. 2536 ยายฯ ไปโอนที่ดินให้มารดาผู้ร้องและขอเปลี่ยนหลักฐานจาก ส.ค.1 เป็น น.ส.3 ก เนื้อที่ 30 ไร่ เจ้าหน้าที่ที่ดินบอกว่าจะรังวัดแนวเขตที่ดินให้เต็มพื้นที่ตาม ส.ค.1 เดิม</p> <p>4. วันกำหนดรับปรากฏว่า น.ส.3 ก ระบุเนื้อที่เพียง 4 ไร่ 19 ไร่กันไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ และอีก 4 ไร่ไม่ปรากฏในเอกสาร</p> <p>5. มารดาฯ ได้แจ้งเจ้าหน้าที่ไปฟ้องศาล6. พ.ศ. 2547 สำนักงานที่ดินจังหวัด (สาขา) ส่งเจ้าหน้าที่เข้ารังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มารดาฯ คัดค้าน</p> |                    |
| 10. | 376/2551  | นายสุนทร ฝืน่วนนอก และพวก<br>กำนันตำบลคอแลน<br>อำเภอชุมพวง | ที่สาธารณประโยชน์<br>บ้านห้วยทราย<br>จังหวัดอุบลราชธานี | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>พระราชกฤษฎีกาประกาศยกเลิกเขตป่าสงวนและกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินฯ | <p>1. ที่ดินจับจองทำกินตั้งแต่ พ.ศ. 2519 มีหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์ ส.ค.1 ใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท.5</p> <p>2. พ.ศ. 2536 กำนันแจ้งให้ออกจากพื้นที่เนื่องจากเป็นที่สาธารณประโยชน์</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                    |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>3. พ.ศ. 2537 มีการสำรวจรังวัดแนวเขตเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตลอดเคลื่อนจาก</p> <p>ทะเบียน ที่ทำกินของผู้ร้องและพวก</p> <p>4. พ.ศ. 2538 ผู้ร้องและพวกบางรายได้รับการชูง่าก้านั้น และพวกแจ้งความจับในข้อหาบุกรุกที่สาธารณประโยชน์</p> <p>5. พ.ศ. 2540 มีพระราชบัญญัติการประกาศยกเลิกเขตป่าสงวนและกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน</p> <p>6. ผู้ร้องและพวกไม่สามารถเข้าทำกินตามประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเนื่องจากเกรงจะถูกจับ และมิได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินตามประกาศ</p> |                    |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                                                                                            | พื้นที่พิพาท                                         | นโยบายและกฎหมาย                                                                                            | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                          |
|-----|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11. | 427/2551  | นายทรงศักดิ์ จักรบุตร<br>องค์การบริหารส่วนตำบล<br>ท่าขอนยาง<br>สำนักงานที่ดิน<br>จังหวัดมหาสารคาม<br>สำนักงานที่ดิน<br>จังหวัดมหาสารคาม<br>สาขาอำเภอ<br>กันทรวิชัย | ที่สาธารณะประโยชน์<br>โคกหนองไผ่<br>จังหวัดมหาสารคาม | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 | <p>1. ที่ดินมีหลักฐานครอบครองทำประโยชน์ออกไปจอง 2 ใบ (2502) เมื่อที่แปลงละ 23 ไร่ ของบิดาและมารดาผู้ร้องซื้อต่อมา</p> <p>2. พ.ศ. 2509 มีการรังวัดแนวเขตเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงติดกับที่ดินของผู้ร้อง ไม่มีใครคัดค้านมารดาผู้ร้องนำไปจองทั้งสองออก น.ส.3 สำนักงานที่ดินจังหวัดแจ้งว่าใบจองออกซ้อนกันเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน</p> <p>3. ที่สาธารณประโยชน์ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ 2966/ 2512 เนื้อที่ 1,349 ไร่ ออกให้เมื่อวันที่ 16 ต.ค. 2512</p> <p>4. พ.ศ. 2529 บิดาฯ ยอมรับว่าบุกรุกที่สาธารณประโยชน์จริงตามบันทึกการสอบสวนต่อนายอำเภอ อำเภอและจังหวัด จึงฟ้องบิดาฯ ชื้อหาบุกรุกที่สาธารณประโยชน์</p> | สำนักงานที่ดินจังหวัด จังหวัด อำเภอบึงกาฬ<br>องค์การบริหารส่วนตำบลทราบบึงกาฬ<br>โดยตลอดแต่ไม่ได้นำมาพิจารณาตรวจสอบแก้ไขใด ๆ |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>5. พ.ศ. 2532 มีการรังวัดปักเขตที่สาธารณประโยชน์ตามคำขอของอำเภอเนื่องจากมีการบุกรุก ผลการรังวัดสอบเขตปรากฏว่าได้รับแผนที่ที่เปลี่ยนไป เนื้อที่มากกว่าเดิมประมาณ 68 ไร่</p> <p>6. พ.ศ. 2542 มารดาฯ มอบอำนาจให้นายกมลฯ ดำเนินการขออนุญาตที่ดิน</p> <p>7. การรังวัดออกโฉนดที่ดินครั้งนี้อำเภอมอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นพยานตรวจสอบที่ดินที่ขออนุญาตโฉนดว่าเป็นที่หลวงหรือที่สาธารณประโยชน์หรือไม่</p> <p>8. ผู้ใหญ่บ้านฯ ชี้แจงได้ลงลายมือชื่อในฐานะดังกล่าวเจ้าพนักงานที่ดินจึงไม่ดำเนินการออกโฉนดให้</p> <p>9. สิงหาคม 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้มารดาฯ ระงับการก่อสร้างใด ๆ ในที่พิพาท</p> |                    |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                                      | พื้นที่พิพาท                                   | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                        | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12. | 179/2552  | นางเพ็ญศรี อสุรา<br>และพวก<br>กรมส่งเสริม<br>การเกษตร<br>อำเภอเชียงยืน<br>สำนักงานที่ดิน<br>จังหวัดมหาสารคาม | ที่สาธารณประโยชน์<br>ดงกอล<br>จังหวัดมหาสารคาม | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 48 วรรค 1, 56 วรรค 2, 60, 61 พุทธศักราช 2540)<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8<br>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้แบ่งการเมืองใช้ที่ดินของ รัฐ เพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541 | 10. พ.ศ. 2546 บิดาและมารดาฯ ยื่นฟ้องกรมที่ดิน นายอำเภอ และองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีไม่ออกโฉนดที่ดิน นายช่างรังวัดแปลงรูปแผนที่ปรากฏในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกำหนดที่ดิน และที่พิพาท อยู่ในเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง 12 ไร่<br>11. ปี 2549 พี่ชายผู้ร้อง ถูกฟ้องขอหาบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ศาลพิพากษาว่าบุกรุก | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|     |           |                                                                                                              |                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1. ที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์ตั้งแต่ พ.ศ. 2458 ได้หลักฐานการครอบครอง ส.ค.1 เมื่อพ.ศ. 2498 มีการพัฒนาทรัพย์สินเป็นส่วนไร่นา<br>2. พ.ศ. 2540 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกับจังหวัดแจ้งว่า จะนำที่ดินกินของผู้ร้องและพวกซึ่งอ้างว่าอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ขึ้นทะเบียนไว้เมื่อ พ.ศ. 2473 เนื้อที่ 3,600 ไร่         | 1. ชาวบ้านชุมนุมหน้าว่าการอำเภอ เนื่องจากทราบการอนุมัติและยื่นหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอขอให้ชะลอการก่อสร้างและดำเนินการพิสูจน์<br>2. ชาวบ้านนำ ส.ค.1 เข้าแจ้งต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เจ้าหน้าที่แนะนำให้ทำหนังสือคัดค้านและเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิ แม้คณะกรรมการแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐบาลระดับจังหวัดจะมีมติให้สร้างไปก่อน ถ้าผลการพิสูจน์สิทธิออกเป็นส่วนใหญ่ จะรื้อถอนทุกพื้นที่ |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                          | พื้นที่พิพาท                                             | นโยบายและกฎหมาย                                                                       | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13. | 233/2552  | นางสาวบัวโล<br>ดั่งลีดา<br>นายอำเภอสีดา<br>เจ้าพนักงานที่ดิน<br>จังหวัดนครราชสีมา<br>สาขาบัวใหญ่ | ที่สาธารณะประโยชน์<br>หนองตะลุุมพุก<br>จังหวัดนครราชสีมา | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 | แบ่งเป็น 3 แปลง ๆ 1 และ 2 ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว พืพาทแปลงที่ 3 เพื่อก่อสร้างสถานที่ราชการเป็นศูนย์พันธุ์พืชเพาะเลี้ยง ยังไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพราะมีผู้คัดค้าน                                                                                                                                     | 3. 22 มิถุนายน พ.ศ. 2542 ประชานอนุกรรมการกลุ่มปัญหาที่ดินแดงตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาคือพิพาท มีมติให้ตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติม ค้นหาแผนที่พิพาท ของบประมาณเพื่อรังวัดสอบเขต เพื่อก่อนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้ง 3 แปลง                                                                |
|     |           |                                                                                                  |                                                          |                                                                                       | 3. อำเภอและคณะกรรมการตรวจสอบโครงการและแผนผังการใช้ที่สาธารณะประโยชน์ตรวจสอบพบชาวบ้านเล็กใช้เพราะไม่มีหลักฐานสำหรับเสียงสัตว์ประกอบกับชาวบ้านประกอบอาชีพอื่นและชาวบ้านส่วนใหญ่นิยมใช้เครื่องอำนวยความสะดวกมากมากขึ้นจึงไม่มีการเก็บเงิน เก็บของป่าอีกต่อไป ไม่ตรงกับความจริงเพราะผู้ร้องและพวกยังคงครอบครองทำประโยชน์อยู่ | 1. กรกฎาคม 2546 ผู้ร้องร้องเรียนต่อผู้ตรวจแผ่นดินรัฐสภา<br>2. สิงหาคม พ.ศ. 2546 สำนักงานผู้ตรวจแผ่นดินรัฐสภามีหนังสือถึงจังหวัดขอทราบข้อเท็จจริงและผลการดำเนินการ<br>3. จังหวัดให้อำเภอตรวจสอบ ๆ มารดาผู้ร้องไม่ร่วมชี้แนวเขตในการรังวัดที่สาธารณประโยชน์ และไม่มีความจริงตามที่ร้องเรียน |
|     |           |                                                                                                  |                                                          |                                                                                       | 4. เมษายน 2542 กระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้กรมส่งเสริมการเกษตรใช้พิพาท<br>1. ที่ดินครอบครองและทำประโยชน์เมื่อที่ตามโฉนดที่ดินประมาณ 7 ไร่                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                          | พื้นที่พิพาท                              | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                   | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |                                                                                                  |                                           |                                                                                                                                                                   | <p>2. ปี 2545 รัฐบาลนายเนือที่ 3 งาน รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ 3 จากโฉนดจำนวนหนึ่ง</p> <p>3. 13 มิถุนายน 2546 นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ที่ดิน ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธร เข้าไปปรับที่ดินส่วนที่เกิน เพื่อตัดถนนอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์</p> <p>*** ที่ดินจังหวัดซึ่งแจ้งการรังวัดที่ดิน พ.ศ. 2545 รังวัดโดยสอบเส้นกระแส ส่วนการรังวัดเมื่อ พ.ศ. 2548 รังวัดโดยพิทักษ์</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 14. | 242/2552  | นายทองหล่อ บุตน์ และนายแหวน เหนือแสน นายอำเภอผู้นำกองเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดขอนแก่น สาขาน้ำพอง | ที่สาธารณประโยชน์ โศกปากงู จังหวัดขอนแก่น | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 346 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 6, 7 | <p>1. ที่ดินได้รับการจัดสรรที่ทำกินและที่อยู่จากนิคมสร้างตนเอง มีหลักฐานโฉนดที่ดิน , น.ส.3 ก หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) บางรายไม่มีหลักฐาน</p> <p>2. ที่สาธารณประโยชน์ขึ้นทะเบียนเมื่อ พ.ศ. 2492 เนื้อที่ 1,500 ไร่ ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์</p>                                                                                                                                               | <p>1. พ.ศ. 2546 อำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานกำหนดเขต นำชี้เขต และลงลายมือชื่อรับรองเขตที่ดินฯ โดยกำนันได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการและผู้ร่วมชี้แจงเขต</p> <p>2. พ.ศ. 2547 อำเภอจัดประชุมผู้คัดค้านการกำหนดเขต ที่ประชุมมีมติเอกฉันท์ให้มีการออกกรังวัดที่ดินเพื่อให้สามารถดำเนินการกำหนดที่สาธารณประโยชน์ในส่วนที่ไม่มีปัญหาก่อน</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                               | พื้นที่พิพาท                                         | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                        | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----|-----------|---------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |                                       |                                                      | กฎหมายพรก.ฉบับที่ 45 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติกาประกาศเขตนิคม                                                                              | 3. พ.ศ. 2545 อำเภอวังวัด สอบเขตเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงคลาดเคลื่อนไม่ตรงตามทะเบียนที่ทำการบ้าน และในการรังวัดปรากฏว่าเสาแนวแผนที่ภาพถ่ายไม่ได้ระบุขอบเขต ประกอบมีชาวบ้านอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จึงไม่สามารถรังวัดได้<br>4. กำนันบอกชาวบ้านในนี้ที่พิพาทว่าเป็นการสำรวจพื้นที่น้ำท่วมหรือเขตชลประทาน ทำให้ชาวบ้านไม่คัดค้านขณะทำการรังวัด | 3. พ.ศ. 2548 อำเภอจัดประชุมคณะทำงาน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของรูปแบบที่ ที่ประชุมมีมติเสียงข้างมากให้การรับรองรูปแบบที่<br>4. ผู้ร้องและพวกเห็นว่าคณะทำงานไม่มีผู้ทราบข้อเท็จจริงประวัติพื้นที่และไม่เป็นกลาง จึงคัดค้าน                                                              |
| 15. | 543/2552  | นายสิงห์ ผิวเงินยง<br>อำเภอวารินชำราบ | ที่สาธารณประโยชน์แปลงหนองเหล่า<br>จังหวัดอุบลราชธานี | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 58 ตรีกฎกระทรวงฉบับที่ 45 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2(1) | 1. ผู้ร้องมีที่ดิน 2 แปลง แปลงที่ 1 เข้าครอบครองทำประโยชน์ตั้งแต่ พ.ศ. 2509 ถึงปัจจุบัน มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 เลขที่ 230 แปลงที่ 2 เป็นที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิเข้าครอบครองทำประโยชน์ พ.ศ. 2509 ขอลอกเอกสารสิทธิเมื่อ พ.ศ. 2524 เป็น น.ส.3 ก เลขที่ 120 เนื้อที่ประมาณ 37 ไร่                                                         | ที่ดินจังหวัดและอำเภอตรวจสอบความว่าผู้ร้องครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์โดยนำที่ดิน น.ส.3 เลขที่ 230 ไปขอเปลี่ยนเป็น น.ส.3ก เลขที่ 120 เนื้อที่ 37 ไร่ และแบ่งขายให้กับบุคคลภายนอก 2 แปลง คือ น.ส.3 ก เลขที่ 120 และ 121 แต่ที่ดิน น.ส.3 ก เลขที่ 120 และ 121 ไม่มีในสารบบ |



| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>2. 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516 กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้อำเภอเป็นผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จำนวน 15 ไร่ ตามที่สงวนไว้เป็นสาธารณะประโยชน์ของหมู่บ้านเมื่อ พ.ศ. 2535</p> <p>3. 5 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ผู้ใหญ่บ้านนำรางวัลเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยไม่แจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงทราบก่อน ได้นื้อที่ 36 ไร่ รุกกล้าที่ทำกินผู้ร้องแปลงที่ 1 21 ไร่ ผู้ร้องคัดค้าน</p> <p>4. เจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดไม่ได้ขอความเห็นไปให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมหรือให้ความเห็นโดยให้ชาวบ้าน ผู้นำชุมชนฯ เข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจ</p> |                    |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                                             | พื้นที่พิพาท                                                     | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                               | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 16. | 444/2550  | นายสุช ชันลุน,<br>นางประภัสสรศรี สุชี<br>และพวก<br>องค์การบริหาร<br>ส่วนตำบลดงกลาง<br>อำเภอคอนสาร<br>จังหวัดชัยภูมิ | ที่สาธารณประโยชน์<br>โนนด้านขวาง<br>ตำบลดงกลาง<br>จังหวัดชัยภูมิ | รัฐธรรมนูญแห่งราช<br>อาณาจักรไทย พุทธศักราช<br>2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497<br>ระเบียบกระทรวง<br>มหาดไทยว่าด้วยการ<br>สอบสวนเกี่ยวกับการ<br>บุกรุกที่หรือทางสาธารณ<br>ประโยชน์ พ.ศ. 2539<br>ข้อ 5 (1) | 1. ที่ดินมีหลักฐานแสดง<br>กรรมสิทธิ์และการครอบครองทำ<br>ประโยชน์ โฉนดที่ดิน หนังสือ<br>รับรองการทำประโยชน์ ใบเสีย<br>ภาษีบำรุงท้องที่<br>2. พ.ศ. 2546 องค์การบริหาร<br>ส่วนตำบลดงกลางยื่นคำขอรังวัด<br>ที่สาธารณประโยชน์เพื่อออก<br>หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง<br>โนนด้านขวางสาธารณประโยชน์<br>ทับที่ทำกินชาวบ้าน ๆ คัดค้าน<br>3. ที่สาธารณประโยชน์<br>โนนด้านขวางแบ่งเป็น 5 แปลง<br>1. แปลงโนนโรงเรียน - ออก<br>หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง<br>เมื่อปี 2526 แต่ที่ดินบอกว่า<br>ไม่มีทะเบียน ผู้ใหญ่บ้านยืนยันว่า<br>ไม่มีการรังวัด 2. แปลงโคกนกทา<br>ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง<br>เมื่อปี 2529 ไม่ได้ระบุว่ามี<br>ประกาศหวงห้ามตั้งแต่เมื่อไร<br>เนื้อที่และทิศของพื้นที่ที่ระบุใน<br>ทะเบียนไม่ตรงกับข้อเท็จจริงใน<br>พื้นที่ | 1. 30 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ตัวแทน<br>ชาวบ้านยื่นหนังสือต่ออำเภอเพื่อให้ตรวจสอบ<br>ข้อเท็จจริงกรณีขัดแย้งแนวเขตที่สาธารณ<br>ประโยชน์<br>2. อำเภอเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการไป<br>จังหวัด จังหวัดไม่สามารถแต่งตั้งตัวแทน<br>ฝ่ายชาวบ้านเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ<br>เนื่องจากขัดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า<br>ด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือ<br>ทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539 ข้อ 5(1)<br>3. จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ<br>พิจารณาปัญหา<br>4. คณะทำงานพิจารณาปัญหาดำเนินการ<br>ตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่เมื่อวันที่ 27<br>เมษายน พ.ศ. 2548 ถึงปัจจุบันยังไม่มีความ<br>คืบหน้าใด<br>5. กันยายน พ.ศ. 2548 ชาวบ้านร้องเรียน<br>ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เช่นคณะกรรมการสิทธิ<br>มนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิการ<br>พัฒนา<br>สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา<br>สภานายความ ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวง<br>มหาดไทยฯ<br>6. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<br>ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | การแก้ปัญหาต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>4. แปลงโนนด้านขวางทิศเหนือ ตามทะเบียนมีแนวเขตตรงกับที่สาธารณประโยชน์ โคนกทาทุกประการ<br/>5. แปลงโนนด้านขวางทิศใต้ตามทะเบียนไม่มีระบุประกาศสงวนหวงห้ามไว้เมื่อใด ใครประกาศ ในทะเบียนเดียวกัน แบ่งเป็นสองแปลง<br/>6. แปลงกุดแคน เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ ไม่มีหลักฐานที่ดินเดิม<br/>7. 29 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมาที่ดินรังวัดแนวเขตผู้มีที่ดินข้างเคียงรังวัดแนวเขต และปักเขตที่สาธารณะ ประโยชน์ชาวบ้านเห็นว่าไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง จึงคัดค้านและเสนอให้อำเภอตรวจสอบโดยชาวบ้านมีส่วนร่วม</p> <p>8. พ.ศ. 2548 อำเภอริบ รายงานจากองค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีชาวบ้านเข้าครอบครองปลูกสร้างอาคารชั่วคราวในที่พิพาท</p> <p>9. ชาวบ้านอีกลุ่มเผาะอาคารที่พักอาศัยนี้</p> | <p>7. คณะกรรมการการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดขอทราบข้อเท็จจริง และเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงประสานอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล</p> <p>8. ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดให้พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง</p> <p>9. สถาปนายนายความมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอให้แก้ไขปัญหาการจัดเก็บค่าเงินค้ำประกันชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งอยู่ระหว่าง การพิสูจน์สิทธิ โดยขอให้ จังหวัดร่วมกับอำเภอหาแนวทางให้การ บริหารส่วนตำบลระงับการค้าที่ดินผิด จนกว่าผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงจะเสร็จสิ้น</p> <p>10. 20 - 27 กุมภาพันธ์ 2549 ชาวบ้านเข้าร่วมชุมนุมกับกลุ่มสมัชชาคนจนหน้าทำเนียบรัฐบาล เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหานี้</p> <p>11. 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ชาวบ้านในนามเครือข่ายองค์กรชาวบ้านอนุรักษ์ลุ่มน้ำเขื่อนหนึ่งสลึงสอยนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดให้เร่งรัดดำเนินการ แก้ไขปัญหา</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>10. เพื่อให้ไม่ให้เกิดการรุนแรงองค์การบริหารส่วนตำบลและกำนันผู้ใหญ่บ้านจัดประชาคมตำบล ชาวบ้านเข้าร่วม 1,000 คน มีมติให้ผู้ครอบครองที่พิพาทออกจากเขตพิพาทและให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง</p> <p>อำเภอทำความเข้าใจกับชาวบ้านเพื่อให้มีการกระทำที่รุนแรงและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ชาวบ้านที่ถูกกล่าวหาว่ารุกล้ำที่พิพาท ให้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความชอบธรรม</p> <p>อำเภอให้ชาวบ้านหยุดเข้าทำกินในที่พิพาทชั่วคราวและดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้บุกรุกเพิ่มเติมตามนโยบายผ่อนผันให้ผู้ทำกินอยู่เดิมเท่านั้น</p> |                    |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                                                   | พื้นที่พิพาท                                      | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                         | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 17. | 353/2551  | นายบรรพต<br>เต็มพะภา และพวก<br>อดีตกำนัน<br>ตำบลทัพราช<br>ผู้ใหญ่บ้านโคกไพล<br>หมู่ 14<br>องค์การบริหาร<br>ส่วนตำบลทัพราช | ที่สาธารณประโยชน์<br>หนองโคกไพล<br>จังหวัดสระแก้ว | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 | 1. ที่ดินมีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.1 ใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท.5, ภ.บ.ท.6 ครอบครองทำประโยชน์ตั้งแต่ พ.ศ. 2500<br>2. พ.ศ. 2546 ทางราชการมีหนังสือแจ้งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสำรวจการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ พบที่ของผู้ร้องและผู้ร้องแล้ว และแจ้งให้ผู้ร้องและผู้ร้อง<br>3. องค์การบริหารส่วนตำบลชุดุทำแนวกันหนองอ่างเป็นที่สาธารณประโยชน์ ห้ามชาวบ้านเข้าทำกิน<br>4. ผู้ร้องและพวกลำเจ้าหน้าที่จังหวัดสระแก้วที่มี ส.ค.1 หรือน.ส.2 เพื่อขอออกโฉนดที่ดินกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่เซ็นรับรองแนวเขตให้ผู้ร้องและผู้ร้อง เพราะเป็นที่สาธารณประโยชน์และไม่ทราบแนวเขตที่แน่นอน | 1. ผู้ใหญ่บ้านทำหนังสือถึงอำเภอเพื่อมีหนังสือให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ รับผิดชอบ<br>2. ข้างจังหวัดสำรวจแนวเขตตามแผนที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ และข้างบอกว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์พร้อมทำบันทึกให้กรรมการช่วยดูแลรักษาที่สาธารณะ<br>3. อำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงจากกำนันกำนันบอกว่าตรงนี้ไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์<br>4. สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดปราจีนบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรี |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                          | พื้นที่พิพาท                                               | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                   | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----|-----------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 18. | 78/2550   | นายคำ ทองดี และพวกรา<br>อำเภอเมือง<br>อำนาจเจริญ | ที่สาธารณชนประโยชน์<br>โคกหนองบัวใหญ่<br>จังหวัดอำนาจเจริญ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 48 และ 67<br>ประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา 59<br>พระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดินระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไข<br>ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 | 1. ที่ดินมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์การอยู่อาศัยของชาวบ้านตั้งแต่ พ.ศ. 2450 - พ.ศ. 2460 ทางการออกหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์และชำระภาษีบำรุงท้องที่ (น.ส.3, น.ส.3 ก และ ส.ค.1) หลังการประกาศที่สาธารณชนประโยชน์<br>2. ปี 2522 มีการรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงบริเวณโคกหนองบัวใหญ่และโคกบะใหญ่ กรมที่ดินของบัวใหญ่ทับที่ทำกินเมื่อประกาศพระราชกฤษฎีกาด้าน<br>3. กรณีที่สาธารณชนประโยชน์โคกบะใหญ่ อำเภอดำรงวิทยารามบุรี กรมการปกครองและกรมการที่ดินทำประโยชน์ 163 ราย | 1. จังหวัดส่งการให้อำเภอตรวจสอบและสอบสวนการยื่นคัดค้านกรณีโคกหนองบัวใหญ่<br>2. อำเภอดำเนินการตรวจสอบ ยังไม่มีความคืบหน้า<br>3. พ.ศ. 2537 คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด พิจารณาและมีมติให้มีการพิจารณาออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรกรณีหลักฐานการครอบครองที่ได้มาก่อนการประกาศเป็นสาธารณชนประโยชน์ ส่วนที่เหลือให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินดำเนินการ<br>4. องค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือถึงที่ดินจังหวัดว่ามีราษฎรและวัดร้องเรียนให้เพิกถอนที่สาธารณชนประโยชน์เพิ่ม<br>5. ที่ดินจังหวัดดำเนินการร้องดลลงหมายแผนที่ส่วนที่มีการคัดค้าน<br>6. พ.ศ. 2545 กรมที่ดินมีหนังสือถึงจังหวัดให้เร่งดำเนินการตามมติคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐฯ<br>7. กรณีที่สาธารณชนประโยชน์โคกบะใหญ่ ปี 2547 กรมที่ดินมีหนังสือขอให้ที่ดินจังหวัดดำเนินการพิสูจน์สิทธิครอบครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 2545<br>8. ที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งให้ราษฎรยื่นคำขอออกเอกสารสิทธิเพื่อพิสูจน์สิทธิ |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี                                                                       | พื้นที่พิพาท                                       | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----|------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 19. | 474/2552   | นายเขียน มณีวงศ์ และพวก<br>อำเภอมาหาชะชัย<br>องค์การบริหาร<br>ส่วนตำบลคูเมือง | ที่สาธารณะประโยชน์<br>ดงหนองไม้ตาย<br>จังหวัดยโสธร | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 58, 59 (พุทธศักราช 2540 มาตรา 48, 61)<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>กฎกระทรวงฉบับที่ 45 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>ระเบียบกรมที่ดินฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ว่าด้วยการกำหนดที่สาธารณประโยชน์<br>หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0718/ว 3370 ลงวันที่ 25 พ.ย. 2541 เรื่องแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเชิงรุก โดยให้ผู้เช่าทำกินเช่า โดยใช้แผนที่รายละเอียดที่นำทำการรังวัดเมื่อปี 2540 เป็นหลัก | 1. ที่ดินครอบครองทำประโยชน์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2409 ได้รับใบจองเมื่อ พ.ศ. 2498<br>2. รัฐขึ้นทะเบียนที่ดินกร้างว่างเปล่าประกาศทางหนังสือที่พิพาท พ.ศ. 2468 เมื่อที่ 704 ไร่<br>3. พ.ศ. 2529 อำเภอมีหนังสือถึงกรมที่ดินเรื่องการจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง<br>4. มิถุนายน พ.ศ. 2529 สำนักงานที่ดินจังหวัดทำการรังวัดโดยมีอดีตผู้ใหญ่บ้านนำขึ้นแนวเขต<br>ทับที่ทำกินชาวบ้านผู้ร้องและพวกคัดค้าน | 1. ชาวบ้านเสนอหลักฐานที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้ทางการนำไปแก้ไขปัญหา แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณา<br>2. จังหวัดมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาและตรวจสอบ สรุปให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามที่อำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลนำขึ้น โดยแยกเป็น 2 ส่วน<br>1. ไม่มีเอกสารสิทธิ จะคัดค้านให้นำขึ้นแนวเขต<br>และให้ถ้อยคำหรือใช้สิทธิทางศาล 2. มีเอกสารสิทธิให้นำขึ้นแนวเขตที่คัดค้านเพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 45<br>3. จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าที่พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์มีทะเบียนเป็นประเภทหวงห้าม ยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพราะพิพาทแนวเขต ยังหาข้อยุติไม่ได้<br>4. อำเภอจัดที่ดินใหม่ตามนโยบายรัฐบาล แต่ผู้ครอบครองที่ดินไม่ยอมรับและยังคงคัดค้านการกำหนดที่สาธารณประโยชน์ |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                          | พื้นที่พิพาท                                           | นโยบายและกฎหมาย                                                                           | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----|-----------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 20. | 181/2552  | นายเด่นภัทร ทองคำ<br>อำเภอเมือง<br>อำนาจเจริญ<br>กำนันตำบลดอนเมย | ที่สาธารณชนประโยชน์<br>ดอนน้ำคร่ำ<br>จังหวัดอำนาจเจริญ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 59<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 | <p>1. ผู้ปกครองท้องถิ่นนำรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ทำกินผู้ร้อง ไม่มีเอกสารสิทธิ (เรื่องร้องเรียนเดิม)</p> <p>2. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบมีมติว่าผู้ร้องไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากการจัดทำรูปแบบที่หลายไม่ได้มีการตรวจสอบที่หลายไม่ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องและการจัดหาที่ดินเพื่อสร้างถนนที่ราชการไม่มีการตรวจสอบแนวเขตที่ดินให้ชัดเจนไม่ดำเนินการขออนุญาตใช้พื้นที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมกำหนดมาตรการแก้ไข</p> <p>3. การประชาคมหมู่บ้าน ผู้ร้องและพวกไม่ทราบเรื่องและไม่ได้เข้าร่วม แต่เมื่อตรวจสอบพบลายมือชื่อของผู้ร้องและพวกในเอกสารการประชาคม ทราบจากผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านว่ากำนันเป็นคนสั่งให้เขียน</p> | <p>การปฏิบัติต่อปัญหาหลัง กสม. มีมาตรการแก้ไขปัญหา</p> <p>1. เจ้าหน้าที่งานที่ดินดำเนินการรังวัดตามคำขอของอำเภอโดยมีมติของสภาตำบลประกอบ รังวัดโดยมีผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมสังเกตการณ์ จำจึงหวัด กำนันและอดีตผู้ใหญ่บ้านร่วมชี้แจงเหตุผล เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงคืนใหม่ในที่พิพาทอีก ผู้ร้องคัดค้านแต่ไม่เป็นผล</p> <p>2. ผู้ร้องทำหนังสือถึงอำเภอให้เร่งบังคับกำหนดที่สาธารณประโยชน์และให้ตรวจสอบรายชื่อว่ามี การปลอมลายมือชื่อหรือไม่</p> <p>3. อำเภอให้ไปคัดค้านที่สำนักงานที่ดิน</p> <p>4. กรมที่ดินมีหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ชะลอการกำหนดที่สาธารณประโยชน์จนกว่าผู้ร้องจะได้รับผลการเยียวยาและเร่งกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ค่าชดเชย และค่าเสียโอกาสให้แน่ชัด</p> |



| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                        | พื้นที่พิพาท                                   | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|-----------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 21. | 480/2552  | นางลำพอง โพธิ์สีดา และพวก<br>สำนักงานที่ดิน<br>จังหวัดอุดรธานี | ที่สาธารณประโยชน์<br>โคกคูณ<br>จังหวัดอุดรธานี | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 วรรค 1 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497(พ.ศ. 2551) มาตรา 8 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 มาตรา 5 พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวางห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 2478 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 2546 พระราชกฤษฎีกาสงวนหวางห้ามฯ พ.ศ. 2484 กฎกระทรวงฉบับที่ 43 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อบังคับการหวางห้ามที่ดิน ศก 117 ข้อ 1 | 1. ที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์ตั้งแต่ พ.ศ. 2460 มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1 บางรายมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ส.3<br>2. พ.ศ. 2551 ผู้ร้องและพวกยื่นคำขอให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดิน แต่ไม่ดำเนินการอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ไม่มีขอบเขตชัดเจน)ประกาศหวางห้ามเมื่อ พ.ศ. 2477 และขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2485 ต้องพิสูจน์สิทธิตามกฎหมาย | 1. พ.ศ. 2547 ชาวบ้านบางส่วนยื่นฟ้องศาลปกครองเพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดิน ศาลปกครองพิจารณาเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่เข้ากันสมควรมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันพิจารณา ค่าชดเชยออกโฉนดที่ดินภายใน 90 วัน<br>2. เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งว่ายังมีอาชญากรรมเกี่ยวกับ การออกโฉนดที่ดินได้เนื่องจากต้องรอผลการประชุมของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด<br>3. พ.ศ. 2550 คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัดมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิโดยให้อ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ ผลการอ่านสรุปว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณดังกล่าวจริง แต่ยังไม่มีการดำเนินการแก้ไขปัญห<br>4. ชาวบ้านทำหนังสือถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัย ลงวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2551 สรุปการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดไม่เป็นไปตามกฎหมาย การดำเนินการของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัดมิได้พิจารณาให้เป็นไปตามการปฏิบัติแห่งกฎหมาย เสนอให้กรมที่ดินพิจารณาสอบสวนการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและให้จังหวัด |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                         | พื้นที่พิพาท                                                  | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                     | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|-----------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |                                                                                 |                                                               | หนังสือกรมที่ดินที่ มท. 0516.2/ว19473ลงวันที่ 6 ก.ค.2547 เรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐประเภทที่สงวนหวงห้ามฯ |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานนำเสนอคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาและพิทักษ์สิทธิ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 22. | 254/2552  | นายมนต์มนัส ธรรมเนียม และพวก<br>ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 3<br>จังหวัด<br>ประจวบคีรีขันธ์ | ที่สาธารณประโยชน์<br>ปากน้ำปราณ<br>จังหวัด<br>ประจวบคีรีขันธ์ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26, 57<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>ประกาศกระทรวงมหาดไทย 6 สิงหาคม 2471    | 1. ที่ดินอยู่อาศัยทำกินเป็นเวลากว่า 80 ปี ไม่มีเอกสารสิทธิ<br>2. จังหวัดสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดงบประมาณให้สำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาเพื่อดำเนินการกำหนดที่สาธารณประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว<br>3. ชาวบ้านมีหลักฐานจากอดีตผู้ใหญ่บ้านที่คัดค้านมาจากอำเภอ(เทียบประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2471 กับ บันทึกการกำหนดที่สาธารณประโยชน์ รังวัดวันที่ 11 มิถุนายน - 3 กรกฎาคม 2505) ซึ่งคัดค้านงานที่ดินจังหวัด/สาขาไม่ได้ในปัจจุบัน พบรอยขีดฆ่าจำนวนเนื้อที่แต่ไม่มีลายมือชื่อกำกับ และที่ตั้งที่พิพาทเป็นคณละหมู่ | 1. 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ชาวบ้านยื่นหนังสือคัดค้านไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและขอให้ออกโฉนดที่ดินให้กับชาวบ้าน<br>2. 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เข้าพบผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อคัดค้านการกำหนดที่สาธารณประโยชน์ แต่ไม่มีความคืบหน้า<br>3. ชาวบ้านรวมตัวทูลเกล้าถวายฎีกาขอความเป็นธรรม สำนักพระราชวังมีหนังสือแจ้งให้จังหวัดดำเนินการแก้ไข<br>4. จังหวัดดำเนินการสอบสวนแต่ไม่ได้สอบสวนชาวบ้านเจ้าของพื้นที่ และให้นายอำเภอแจ้งสรุปการสอบสวนว่าที่พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ ยึดเนื้อที่และที่ตั้งตามเอกสารหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่รังวัดเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2505 ชาวบ้านคัดค้าน |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                | พื้นที่พิพาท                                              | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                        | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                  | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|-----------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 23. | 278/2550  | นายสวัสดิ์ ผ่องแผ้ว และพวก<br>องค์การบริหารส่วนตำบลลาด | ที่สาธารณูปโภคประโชชน์<br>ดงเสือปูด<br>จังหวัดอุบลราชธานี | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 48<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้แบ่งการเมืองใช้ที่ดินของรัฐบาลเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541 | 4. 18 เม.ย. 2545 ผู้ใหญ่บ้านนำรังวัดโดยไม่มีการแจ้งให้ชาวบ้านทราบ ผลการรังวัดเนื้อที่ที่พิพาทเพิ่มขึ้นจากทะเบียน                                                                                                                                                                             | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|     |           |                                                        |                                                           | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 48<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้แบ่งการเมืองใช้ที่ดินของรัฐบาลเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541 | 1. ที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์ส่วนในใหญ่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ มีเพียงบางแปลงมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์(โฉนดที่ดิน)<br>2. องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินกรรังวัดแนวเขตโดยไม่มีหน่วยงานใดสามารถระบุแนวเขตและขนาดเนื้อที่ถูกต้องชัดเจนเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งที่ทำกินราษฎร 138 รายคัดค้าน | 1. ผู้ใหญ่บ้านไม่ยอมรับแจ้งหนังสือยื่นขอออกเลขประจำบ้าน<br>2. องค์การบริหารส่วนตำบลออกหนังสือร้องไม่ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขยายแนวเขตเข้ามาในที่ดินพิพาท<br>3. อนุกรรมการแก้ไขปัญหาคความยากจนด้านที่ดินหนังสือผู้ว่าราชการให้เร่งประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด<br>4. กบร.จังหวัด แนะนำการนิชวบ้านที่ไม่มีหลักฐานด้านเอกสารแต่มีหลักฐานอื่น ๆ เช่น การสืบสายตระกูล การเป็นชุมชน หรือการครอบครองที่ดินว่าได้มาอย่างไร พร้อมทั้งแผนที่ชัดเจนสามารถอ้างอิงได้ ซึ่งทางรัฐก็ต้องการหลักฐานการได้มาซึ่งที่ดินของตนเอง มาเทียบเคียงตรวจสอบกัน พร้อมมีมติให้ราษฎรนำพยานหลักฐานไปแสดงต่อที่ดินจังหวัดและให้องค์การบริหารส่วนตำบลไปดำเนินการรังวัดเขต |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                    | พื้นที่พิพาท                                                                               | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                    | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 24. | 4/2552    | นางสาวสมนึก ยอดดำเนิน และพวก มหาวิทยาลัยราชภัฏ จันทระเกษม                                  | ที่สาธารณประโยชน์ ดอนอรัญญิก - จัดตั้ง มหาวิทยาลัยราชภัฏ จันทระเกษม - ชัยนาท จังหวัดชัยนาท | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 42 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวง การเมืองใช้ที่ดินของรัฐ เพื่อประโยชน์ในราชการ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541 | 1. ที่สาธารณประโยชน์เนื้อที่ 134 ไร่ ชาวบ้านอยู่อาศัย 34 ครัวเรือน<br>2. ปี 2543 มหาวิทยาลัยราชภัฏฯ เข้ามาดำเนินการใน ที่สาธารณประโยชน์เพื่อเตรียม การก่อสร้างมหาวิทยาลัยฯ<br>3. มหาวิทยาลัยฯ จัดประชุม ในลักษณะประชาคม ส่วนใหญ่ เป็นการชี้แจงของเจ้าหน้าที่<br>4. มีการลงนามสำรวจจำนวน ครอบครัวในที่พิพาท ปรากฏ ว่าการลงนามนั้นเป็นการลงนาม เพื่อแสดงความยินยอม | มหาวิทยาลัยฯ แจ้งให้ผู้ร้องและพวกออก จากพื้นที่โดยจ่ายค่าชดเชย และที่ดินอยู่อาศัย ครอบครัวละ 2 งานเท่า ๆ กัน ชาวบ้านทุกคน ยินยอมเพราะไม่ทราบว่าจะเรียกร้องอย่างไร เนื่องจากผู้นำที่ช่วยประสานงานเสียชีวิต                                                                                                                                                |
| 25. | 313/2550  | นางสุปราณี ทับสุกุล และพวก อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานที่ดิน จังหวัดอุบลราชธานี | ที่สาธารณประโยชน์ ดงปลาตูก จังหวัดอุบลราชธานี                                              | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 48 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9, 108 ทวิ วรรคสอง                                                                | 1. ที่สาธารณประโยชน์ ปรากฏ ตามทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2471 เนื้อที่ 361 ไร่ อยู่ใน ความดูแลของกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันสภาพพื้นที่แบ่งเป็น 2 ส่วน คือที่อยู่อาศัยของราษฎร 84 ไร่ (ไม่มีเอกสารสิทธิ) และพื้นที่ของ โรงพยาบาลสงฆ์ประมาณ 69 ไร่                                                                                         | 1. พ.ศ. 2535 ชาวบ้านร้องเรียนให้แก้ไข ปัญหาเอกสารสิทธิที่ระดับอำเภอ จังหวัด ประเทศ ไม่ได้รับการแก้ไข<br>2. พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบล มีมติไม่ให้ความเห็นชอบกรณีก่อสร้างเพิ่มเติม ส่องโครงการเนื่องจากชาวบ้านอาศัยอยู่เต็ม และพื้นที่บางส่วนสามารถนำไปออกเอกสาร สิทธิได้และในพื้นที่ 71 ไร่ของโครงการยังมี ที่ว่างเพียงพอสำหรับการก่อสร้างเพิ่มเติม |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>2. พ.ศ. 2535 ที่ดินจังหวัดลำปางที่ดิน ไร่ต่ออีกโฉนด 200 ไร่เหลือพื้นที่อีก 100 ไร่ไม่ได้รับการรังวัด ทางราชการนัดให้ชาวบ้านมาชี้ตำแหน่งครอบครองหลายครั้งแต่เจ้าหน้าที่ไม่มาตามนัด ผู้ใหญ่บ้านในขณะนั้นจึงสั่งให้ระงับการรังวัด</p> <p>3. พ.ศ. 2544 สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขใช้พื้นที่สาธารณสุขประโยชน์แปลงทางทิศเหนือพื้นที่ 69 ไร่ เพื่อสร้างโรงพยาบาลสรรพสิทธิ์ประสงค์ สาขา ชาวบ้านยินยอมและยกพื้นที่ 69 ไร่ (แปลงที่ 1) เพื่อสร้างโรงพยาบาลสงฆ์</p> <p>4. กระทรวงมหาดไทยอนุมัติในหลักการให้เพิกถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์</p> <p>5. 2545 สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขขอเปลี่ยนพื้นที่มาสร้างโรงพยาบาลสงฆ์</p> | <p>3. โครงการยืนยันที่ดินในโครงการต่อโดยเสนอเรื่องให้องค์การบริหารส่วนตำบลพบทวนความเห็น</p> <p>4. พ.ศ. 2548 อำเภอมีหนังสือแจ้งขอหาบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและให้ออกจากที่ดิน หากไม่ปฏิบัติตามจะดำเนินคดีตามกฎหมาย</p> <p>5. สถานีตำรวจภูธรเมืองออกหมายเรียกชาวบ้านดังกล่าว</p> <p>6. พ.ศ. 2549 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัดมีมติรับทราบคดีและรับทราบการชี้แนวเขตยังคงลังกันไม่ได้</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>6. กรมที่ดินมีหนังสือแจ้งให้จังหวัดทราบว่าสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีความประสงค์ขอใช้พื้นที่เพื่อการดังกล่าว</p> <p>7. พ.ศ. 2546ผู้ดำเนินโครงการต้องการใช้พื้นที่เพิ่มเติมเพื่อทำโครงการใหม่อีกสองโครงการ คือแปลงที่ 2 ที่คิดได้ของแปลงที่ 1 เนื้อที่ประมาณ 50 ไร่ และแปลงที่ 3 ที่คิดจะวันตกของแปลงที่ 1 เนื้อที่ประมาณ 34 ไร่ ซึ่งจะทับซ้อนกับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของชาวบ้าน ชาวบ้านคัดค้าน</p> <p>8. จังหวัดสอบสวนและดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐฯ และดำเนินการรังวัดทำแผนที่บริเวณที่ดินที่ขอใช้ และขอถอนสภาพแปลงที่ 1 เนื้อที่ 71 - 1 - 09 ไร่</p> <p>9. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบในการขอใช้และขอถอนสภาพในครั้งนี้</p> |                    |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี                                                                    | พื้นที่พิพาท                                   | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                             | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----|------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |            |                                                                            |                                                |                                                                                                                                                                                                                             | <p>10. กรมที่ดินให้จังหวัดจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาใหม่ โดยให้จังหวัดที่สาธารณชนประโยชน์ข้างเคียงด้านทิศใต้เข้าไปด้วย</p> <p>11. จังหวัดแจ้งเหตุขัดข้องที่ยังไม่สามารถทำการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ และยืนยันการใช้รูปแบบที่ได้ส่งไปแล้ว</p>                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 26. | 314/2550   | นายปรีดา จันทร์เทพ และพวก<br>องค์การบริหารส่วนตำบลศรีแก้ว<br>อำเภอเลิงนกทา | ที่สาธารณชนประโยชน์<br>หนองซอน<br>จังหวัดยโสธร | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (พุทธศักราช 2540 มาตรา 48)<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544<br>ข้อ 6(2) | <p>1. ที่ดินที่ส่งหมู่บ้านมีการครอบครองทำประโยชน์และเสียภาษีบำรุงท้องที่ก่อนปี พ.ศ. 2500 ตามหลักฐาน ก.บ.ท.5 และ ก.บ.ท.6</p> <p>2. ช่วงเวลาประมาณก่อน พ.ศ. 2500 มีการขึ้นทะเบียนหนองซอนสาธารณะของหมู่บ้านชื่อ “หนองซอน” เนื้อที่ 770 ตารางวา</p> <p>3. พ.ศ. 2520 ผู้ปกครองท้องถิ่นมีแนวคิดในการจัดหาพื้นที่สาธารณชนประโยชน์เพื่อเอาไว้เป็นประโยชน์ร่วมกัน</p> <p>4. พ.ศ. 2533 สภาตำบลยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง</p> | <p>1. จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงสรุปความน่าจะเป็นการรังวัดและคำนวณเนื้อที่คลาดเคลื่อนเนื่องจากมีการคัดลอกทางทะเบียนผิดพลาดและให้อำเภอนำผลการสอบสวนข้อเท็จจริงประกอบการดำเนินการรังวัดกำหนดแนวเขตที่สาธารณชนประโยชน์เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและกันพื้นที่ส่วนเกินให้กับราษฎรไปดำเนินการออกเอกสารสิทธิ</p> <p>2. อำเภอเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบฯ</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                         | พื้นที่พิพาท                                                                  | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                        | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |                                                                                                 |                                                                               |                                                                                                                                                                                                                        | <p>5. กรมที่ดินเข้ารังวัดที่ดินที่เคยขึ้นทะเบียนไว้ได้พื้นที่ 533 - 1 - 27.9 ไร่ที่พื้นที่ทำกิน กลุ่มชาวบ้านคัดค้าน</p> <p>6. พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการขอก่อสร้างถนนสำหรับที่หลวงอีกครึ่ง ชาวบ้านคัดค้าน</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 27. | 125/2549  | นางสาวเรณู รักแก้ว และพวก<br>มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์<br>สำนักงานปฏิรูปที่ดิน<br>จังหวัดนครราชสีมา | ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งคลองปุด, ทุ่งหาดทรายขาว และทุ่งบ่อเงิน จังหวัดนครราชสีมา | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการอนุญาตให้ทบวงกรมเองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541 | <p>1. ที่ดินพิพาทมีการครอบครองทำประโยชน์ มีใบเหยียบย่ำแบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 และน.ส.3 ก ประชาชนอาศัย 900 กว่าครัวเรือน</p> <p>2. มหาวิทยาลัยฯ ขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ขอก่อสร้างสิ่งก่อสร้างสำหรับที่หลวงทุ่งคลองปุดฯ เดิมมีเนื้อที่ 7,723 ไร่ ออก นส.1 ได้เนื้อที่ 10,560 ไร่เศษ ต่อมาขอก่อ นส.1 อีก 1 แปลงได้เนื้อที่ 775 ไร่รวมเนื้อที่ทั้งหมด 11,335 ไร่เศษ ขอก่อ นส.1 เพิ่มอีก 1 แปลงในที่สาธารณะประโยชน์ทุ่งบ้านไผ่ เดิมสงวนไว้ในเนื้อที่ 1,681 ไร่ ออก นส.1 เนื้อที่</p> | <p>1. สภาพตำบลยืนยันถึงความจำเป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยไม่มีการตรวจสอบ</p> <p>2. อำเภอทราบความเดือดร้อน ไม่ดำเนินการใด</p> <p>3. เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบความ ไม่ดำเนินการคุ้มครองทางคดี</p> <p>4. กระทรวงมหาดไทย คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด ยืนยันความถูกต้องของขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ โดยไม่ยอมให้ดำเนินการตรวจสอบใหม่</p> <p>5. มหาวิทยาลัยฯ จัดสรรที่ดินร่วมกับสำนักงานปฏิรูปฯ ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินที่พื้นที่ทำกินของชาวบ้านอีกกลุ่ม</p> <p>6. มหาวิทยาลัยฯ พ้องข้อโต้แย้งชาวบ้านที่ไม่ยอมออกจากพื้นที่พิพาท</p> |



| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>1,911 ไร่เศษ รวมเนื้อที่ที่มหาวิทยาลัยขอใช้ทั้งหมด 13,346 ไร่เศษ ทัບซ้อนที่พิพาท</p> <p>4. กำนันและผู้ใหญ่บ้านลงลายมือชื่อรับรองแนวเขต</p> <p>5. ชาวบ้านคัดค้านว่ามีการขยายขอบเขตที่สาธารณประโยชน์เกินความเป็นจริง</p> <p>6. เจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยฯ และพวกบุกรุกนำกำลังพร้อมรถแบ็คโฮไถทำลายตึ๊งฟารา และไม้ผลของชาวบ้าน หลายครั้ง ต่อเนื่องโดยไม่ฟังคำทักท้วงจากผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. และเจ้าหน้าที่ตำรวจ</p> <p>7. เกิดกลุ่มชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ 3 กลุ่ม</p> <p>กลุ่มที่ 1 ผู้ถือครองที่พิพาทเดิม ไม่ยินยอมอพยพ ถูมหาวิทยาลัยฯ ฟ้องขับไล่ คดีชั้นอุทธรณ์</p> |                    |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>กลุ่มที่ 2 ผู้ถือครองที่ดินเดิม (อีกพื้นที่) มีหลักฐานใบทะเบียนจำ, ส.ค.1, ภ.บ.ท.6 ถูกประกาศเขตปฏิรูปทับซ้อนจากการที่มหาวิทยาลัยฯ นำที่ดินไปจัดสรรเพื่อการแก้ปัญหา จัดตั้งชุมชนสาธิตฯ ชาวบ้านเสียสิทธิที่ดินถูกข่มขู่</p> <p>กลุ่มที่ 3 ยินยอมรับสิทธิตาม ส.ป.ก. และอพยพเข้ามาอยู่ในแปลงชุมชนสาธิตฯ โดยมีทั้งกลุ่มที่ชาวบ้านในพื้นที่เดิมให้ความยินยอมและไม่ให้ความยินยอมเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่</p> |                    |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี                                                       | พื้นที่พิพาท                                                                                                 | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----|------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 28. | 240/2552   | นายแปลก หนูบุรณ์ และพวก<br>มหาวิทยาลัยทักษิณ<br>อำเภอป่าพะยอม | ที่สาธารณชนประโยชน์<br>ทุ่งสระ - ก่อตั้ง<br>วิทยาลัยภูมิปัญญา<br>ชุมชนและวิทยาเขต<br>พัทลุง<br>จังหวัดพัทลุง | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66, 67<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457<br>พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26(1)<br>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 | 1. ที่สาธารณชนประโยชน์ทุ่งสระ ชาวบ้านอาศัยและทำเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ร่วมกัน อยู่ในความดูแลของสภาตำบล พนางตุง ต่อมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลพนาสูงและเทศบาลตำบลพนาสูง<br>2. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ขอใช้พื้นที่ 1,500 ไร่ครอบคลุมที่สาธารณชนประโยชน์ทุ่งสระ เพื่อก่อสร้างมหาวิทยาลัย<br>3. จังหวัดเห็นชอบแต่กระทรวงมหาดไทยยังไม่อนุมัติเนื่องจากจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้<br>4. มหาวิทยาลัยเข้าดำเนินการก่อสร้าง ปักป้าย ประกาศห้ามไม่ให้ชาวบ้านเข้าที่ดิน ขุดลอกคลองขึ้นใหม่ทำให้ชาวบ้านสัญจรในที่ดินไม่ได้<br>5. มหาวิทยาลัยย้ายสถานที่ก่อสร้างไปที่ทุ่งลานโหมปี 2541 โดยอำเภอสำรวจร่วมกับมหาวิทยาลัยฯ ประมาณ 3,500 ไร่ | 1. จังหวัด อำเภอ ขับไล่ราษฎรให้ออกจากทรัพย์สินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ออกจากพื้นที่ทุ่งสระ ภายใน 90 วัน<br>2. ม.ทก.ยึดที่ดินและทำงานพิจารณาพบพยานพื้นที่ทุ่งสระฯ มติครั้งที่ 1 ให้กันพื้นที่เพื่อให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยให้สำนักงานที่ดินดำเนินการ มติครั้งที่ 2 ให้ตัดพื้นที่บางส่วนที่ไม่มีความจำเป็นในการใช้ประโยชน์<br>3. พ.ศ. 2542 องค์การบริหารส่วนตำบลพนาสูงมีมติให้ยกเลิกมติเก่าและขอคืนที่ดินจากมหาวิทยาลัยเพราะไม่มีการดำเนินการใดและไม่แจ้งแผนงานให้ทราบ<br>4. คณะกรรมการพิจารณาดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งมหาวิทยาลัยมีมติครั้งที่ 2/2544 ให้มหาวิทยาลัยที่ดินจำนวน 300 ไร่ ซึ่งเป็นที่ตั้งของหมู่บ้านลานโหมพัฒนาออกจากพื้นที่ขอใช้แล้วออก ส.ป.ก.4-01 ให้แก่ราษฎรที่เข้าไปอยู่เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคง<br>5. จังหวัดมีคำสั่ง 97/2551 แต่งตั้งคณะทำงานในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ สาธารณประโยชน์ทุ่งลานโหมและคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมชี้และรับรองแนวเขตการกำหนดที่สาธารณชนประโยชน์ |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                                                                                              | พื้นที่พิพาท                                                                                                | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |                                                                                                                                                                      |                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 6. ส.ป.ก. อำเภอ รั้งวัดและปักเขตพื้นที่ก่อสร้างทับซ้อนที่ดิน ส.ป.ก. ของชาวบ้าน ประมาณ 300 ไร่<br>7. จังหวัดอุบลราชธานี ม.ทักษิณฯ เข้าใช้พื้นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งลานโน<br>8. ปี 2548 - 2549 ม.ทักษิณฯ เข้าใช้พื้นที่ทุ่งสระอีกครั้งเพื่อก่อสร้างวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชนชาวบ้านดัดค่าน                                                                                                                                               | 6. อำเภอมี้ค่าสั่ง 23/2551 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อร่วมชี้และรับรองแนวเขตการกำหนดที่สาธารณประโยชน์ทุ่งลานโน<br>7. เจ้าหน้าที่รั้งวัดที่ดินจังหวัดนครราชสีมา แนวเขตที่สาธารณสถานโยธะมกับเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. และชาวบ้านประมาณ 50 คน ผลการเดินสำรวจพอใจทุกฝ่าย                                                                                                                                                                                    |
| 29. | 261/2552  | นางกัลยา ปานเพชร<br>กระทรวงสาธารณสุข<br>และโรงพยาบาล<br>ท่าเรือช้าง<br>องค์การบริหาร<br>ส่วนตำบลท่าเรือช้าง<br>สำนักงานที่ดิน<br>จังหวัดสุราษฎร์ธานี<br>สาขาอำเภอพนม | ที่สาธารณประโยชน์<br>ทุ่งหนองเตียน -<br>ก่อสร้างขยายขนาด<br>โรงพยาบาล<br>ท่าเรือช้าง<br>จังหวัดสุราษฎร์ธานี | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย<br>พุทธศักราช 2550<br>มาตรา 41, 42, 59<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>มาตรา 8, 9<br>กฎกระทรวงฉบับที่ 45<br>(พ.ศ. 2537) ออกตาม<br>ความในพระราชบัญญัติให้<br>ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497<br>ระเบียบสำนักนายก<br>รัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไข<br>ปัญหาการบุกรุกที่ดิน<br>ของรัฐ พ.ศ. 2545 | 1. ที่ดินมีการครอบครอง<br>ทำประโยชน์ก่อน พ.ศ. 2485<br>ได้หลักฐานแบบแจ้งการครอบ<br>ครอง ส.ค.1 เลขที่ 156 พ.ศ. 2498<br>เนื้อที่ 30 ไร่ ได้หนังสือรับรอง<br>การทำประโยชน์ ส.ค.3 พ.ศ. 2518<br>เนื้อที่ 29 ไร่ 1 งาน 24 ตารางวา<br>ระบอบอาณาเขตที่ดินเปลี่ยนไป<br>จากเดิม เนื่องจากเจ้าหน้าที่รั้งวัด<br>ยึดเอาจำนวนเนื้อที่ที่แจ้งการ<br>ครอบครองใน ส.ค.1 เป็นหลัก<br>แต่เนื้อที่ที่ได้ครอบครองจริง<br>มีมากกว่า 30 ไร่ ทำให้ที่ดินทาง | 1. หลังจากที่ดินเสร็จอำเภอมี้ค่าสั่ง<br>โดยมีข้อตกลงว่า ผู้ร้องไม่คัดค้านการก่อสร้าง<br>โรงพยาบาล แต่ขอให้มีการจ่ายค่าชดเชย<br>ในทรัพย์สิน<br>2. ผู้ร้องรอนโรงพยาบาลสร้างเสร็จและ<br>เปิดทำการ พ.ศ. 2550 ก็ยังไม่ได้รับเงิน<br>ค่าชดเชย<br>3. พ.ศ. 2541 ผู้ว่าราชการจังหวัดและ<br>เจ้าหน้าที่ผู้ซื้อที่ดินในพื้นที่ ส.ป.ก. ให้มีการ<br>รังวัดตรวจสอบใหม่<br>4. องค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งว่า<br>ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณในการรังวัด<br>ใหม่ได้ |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>ที่ได้ 21 ไร่เศษและที่ดินทางทิศตะวันตก 5 ไร่ ไม่ได้รับเอกสารสิทธิ</p> <p>2. พ.ศ. 2532 ผู้ร้องขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาทเจ้าหน้าที่ที่ดินเรียกค่าออกเจ้าหน้าที่ที่ดินเรียกเงินค่าออกเอกสารสิทธิจำนวน 30,000 บาท ผู้ร้องไม่มีเงินจ่าย แต่ได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท.11 มาโดยตลอด</p> <p>3. พ.ศ. 2537 กลุ่มคนนำรถบรรทุกดินหลายสิบล้านคันมาถมที่ดินพิพาทแปลงที่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ กำนันแจ้งว่าจะถมที่สาธารณประโยชน์ที่ดินที่ติดที่ดินของผู้ร้อง (ไม่ได้ขึ้นทะเบียนหวงห้ามและไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ไม่มีการสำรวจการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร สภาตำบลเห็นชอบ) เพื่อก่อสร้างโรงพยาบาลทำโรงฆ่า</p> <p>4. ผู้ร้องแจ้งความที่สถานีตำรวจภูธร ทำให้การถมดินหยุดประมาณ 10 วัน แล้วถมอีก</p> <p>5. ผู้ร้องติดป้ายห้ามถมดินในที่พิพาท แต่ไม่เป็นผล ที่ดินถูกถมไปประมาณ 19 ไร่</p> | <p>5. องค์การบริหารส่วนตำบลและอำเภอแจ้งยืนยันความถูกต้องในผลการรังวัดเดิม</p> <p>6. พ.ศ. 2545 ผู้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีหน่วยงานราชการกำหนดที่สาธารณประโยชน์ทับที่ทำกินของตน ซึ่งได้นำไปก่อสร้างโรงพยาบาล ขอให้ทางราชการจ่ายเงินชดเชย</p> <p>7. พ.ศ. 2546 คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด มีมติให้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ปรากฏที่ดินพิพาทและที่สาธารณประโยชน์อยู่ในโซนแหล่งน้ำ</p> <p>8. ผู้ร้องตรวจสอบแผนที่ที่จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินเห็นสัญลักษณ์ การอ่านแปล ภาพถ่ายทางอากาศมีร่องรอยแก้ไข จึงขอให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาความถูกต้องอีกครั้ง</p> <p>9. จังหวัดส่งแผนที่จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินและระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศให้กับคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศตรวจสอบ</p> <p>10. คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ มีมติเปลี่ยนแปลงผลการอ่านแปลสภาพทั้งแหล่งน้ำและที่ลุ่ม</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>6. พ.ศ. 2541 ที่ดินอำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื้อที่ 30 - 1 - 60 ไร่ ผู้ร้องคัดค้านการรังวัดพื้นที่บางส่วนประมาณ 17 - 3 - 78.7 ไร่</p> <p>7. พ.ศ. 2542 ขณะผู้ร้องไม่อยู่บ้าน กลุ่มคนร้ายจำนวน 4 คน บุกรุกพร้อมอาวุธปืนยาว จัดประตูบ้านและจับคนเลี้ยงหลานของผู้ร้องมัดมือและปาก ถามหาเอกสารหลักฐานการร้องขอความเป็นธรรม ซึ่งเตรียมยื่นให้นายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งร้องคัดค้านเอกสารภายในบ้าน คนเลี้ยงหลานฯ ไม่ทราบเอกสารอยู่ที่ใด กลุ่มคนร้ายจึงกลับพร้อมเงิน 1,000 บาทของผู้ร้องติดไป ผู้ร้องจึงได้แจ้งความ</p> | <p>11. พ.ศ. 2547 คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด มีมติเห็นว่าที่ดินพิพาทเป็นสาธารณประโยชน์ แต่ผู้ร้องได้แจ้งสิทธิ จึงเห็นชอบให้ไปใช้สิทธิทางศาล</p> <p>12. ผู้ร้องทำหนังสือถึงศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย เพื่อร้องเรียนและโต้แย้งมติคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด</p> <p>13. พ.ศ. 2551 ผู้ร้องทำบันทึกเรียกร้องเงินค่าเสียหายเพื่อที่ทางจังหวัดจะไต่ราคา กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่จังหวัดช่วยคิดประมาณการค่าเสียหาย คำนวณจากเนื้อที่ดินจำนวน 17 ไร่ มูลค่าเพิ่ม ค่าชดเชยโอกาสในการเข้าทำประโยชน์ และค่าใช้จ่ายในการติดต่อประสานงานกับทางราชการ ตลอด 15 ปี เป็นเงินจำนวน 20 ล้านบาท</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี      | พื้นที่พิพาท                                                                             | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                    | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----|-----------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 30. | 162549    | องค์การ AHRC | ที่สาธารณประโยชน์คลองชายธง - ใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 66, 67 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ | <p>1. ที่สาธารณประโยชน์คลองชายธงมีการขึ้นทะเบียนทางห้าม ตั้งแต่ พ.ศ. 2474 และจึงทะเลาะเบาะแว้งที่สาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2481 ถูกบุกรุกตั้งแต่ พ.ศ. 2538 รวมเนื้อที่การบุกรุกกว่า 70 ไร่ มีนายเจริญฯ เป็นแกนนำสำคัญ ทำการปกป้องทรัพยากรท้องถิ่นต่อต้านการบุกรุก การออกโฉนดที่ดินในที่สาธารณประโยชน์ มาโดยตลอด</p> <p>2. พ.ศ. 2537 ที่ประชุมสภาตำบล โดยกำนันบ่อนอก ประธานสภาฯ เห็นชอบให้บริษัท กอล์ฟ พาเวอร์ เจเนเนอเรชั่น เจ้าของโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์เดิมพื้นที่ประมาณ 931 ไร่ ให้เหตุผลว่าจะทำให้เกิดการจ้างงาน กระจ่ายรายได้ในท้องถิ่น</p> | <p>1. พ.ศ. 2546 จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกตรวจพิสูจน์ที่ดินปัญหา คณะกรรมการฯ สรุปมีความเห็นเป็นที่สาธารณะประโยชน์เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเป็นผู้พิจารณา ระหว่างที่ยังไม่มีการเรียกประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดออกประกาศแจ้งโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว</p> <p>2. พ.ศ. 2547 กำนันบ่อนอกยื่นหนังสือคัดค้านการออกประกาศแจ้งโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวต่อสำนักงานที่ดินจังหวัด โดยให้เหตุผลว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์ และแจ้งความไว้ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอ</p> <p>3. 20 กรกฎาคม 2547 กองตำรวจไม่ทำหนังสือให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อผู้บุกรุก เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย</p> <p>4. 21 กรกฎาคม 2547 องค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งร้องทุกข์กล่าวโทษกับผู้บุกรุก</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>3. ปี 2539 ที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัดมีมติเห็นชอบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สาธารณประโยชน์ตามข้อเสนอบริษัทกัลฟ์ฯ 9 - 3 - 68 ไร่ ไม่เต็มพื้นที่ เนื่องจากบริษัทฯ ปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงาน</p> <p>4. 30 กันยายน 2539 ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามในใบอนุญาตตามความประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 กำหนดเวลาอนุญาต 5 ปี</p> <p>5. พ.ศ. 2546 มีผู้นำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.1 มาขอรังวัดออกโฉนดที่ดินสำนักงานที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่ารูปแบบที่ต่างจากเดิมมาก โดยรูปแบบที่และตำแหน่งที่ดินอยู่ในที่สาธารณประโยชน์นำเรื่องเสนอจังหวัด</p> <p>6. 21 มิถุนายน 2547 นายเจริญฯ แกนนำต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกถูกฆาตกรรม มีการวิจารณ์จากหลายฝ่ายถึงปัญหาเกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์</p> |                    |



| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                              | พื้นที่พิพาท                                                                                     | นโยบายและกฎหมาย                                                                                    | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----|-----------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 31. | 341/2552  | นางเกตณีสรี<br>วีระพันธ์<br>อำเภอเมืองตาก<br>กำนันตำบล<br>หนองบัวใต้ | ที่สาธารณประโยชน์<br>บ้านหนองปรือ<br>(หนองตาซิ่น) - ตัด<br>ต้นไม้และไม้ฉำฉา<br>จังหวัดตาก        | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย<br>พุทธศักราช 2550<br>มาตรา 41<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497 | 1. ผู้ร้องครอบครองที่ดินที่ไม่<br>สามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้ เป็นที่<br>งอกใหม่ริมแม่น้ำ ครอบครอง<br>ทำประโยชน์และปลูกบ้านอยู่<br>อาศัยมีบ้านเลขที่ถูกต้อง เนื้อที่<br>ประมาณ 1 ไร่ 3 งาน<br>2. กรกฎาคม พ.ศ. 2550 กำนัน<br>กับพวกเข้าไปตัดต้นไม้และไม้<br>ฉำฉาในที่ดินของผู้ร้อง ๆ เข้าห้าม<br>ปราม ได้รับแจ้งว่าเป็นที่สาธารณ<br>ประโยชน์ จะนำที่ดินไปทำ<br>โครงการของรัฐ | 1. สำนักงานที่ดินจังหวัดตรวจสอบจาก<br>แผนที่สังเขปท้ายคำร้องของผู้ร้องเปรียบเทียบกับ<br>ประมาณแผนที่ของสำนักงานที่ดิน นำเชื้อ<br>ได้ว่าบริเวณที่ดินที่ผู้ร้องครอบครองอยู่ในเขต<br>ที่สาธารณประโยชน์ประเภทเหมืองใช้ร่วมกัน<br>ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ส.ร.1)<br>เลขที่ 43417<br>2. อำเภอสอบสวนเป็นที่ยึดว่าที่ดิน<br>ที่ผู้ร้องครอบครองเป็นที่สาธารณประโยชน์<br>ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ส.ร.1)<br>เลขที่ 43417 และได้ร้องทุกข์กล่าวโทษกับ<br>ผู้ร้องในข้อหาบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ |
| 32. | 19/2549   | นายสำเริง บารมี<br>และพวก<br>ที่ดินจังหวัด<br>ประจวบคีรีขันธ์        | ที่สาธารณประโยชน์<br>ชายทะเลบ้านขุนน้อย-<br>กำลังก่อสร้าง<br>อาคารถาวร<br>จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย<br>พุทธศักราช 2540<br>มาตรา 46<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497 | 1. ที่ดินชายทะเลทางทะเล<br>40 เมตร มีหนังสือรับรองการ<br>ทำประโยชน์ แบ่งขายเมื่อ พ.ศ.<br>2505 ต่อมาได้ออกโฉนดแบ่งแยก<br>แปลง นำออกขายเปลี่ยนมือ<br>2. พ.ศ. 2516 -พ.ศ. 2520<br>มีการตัดสินเสียขายขาด กำนัน<br>ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านร่วมกัน<br>ปลูกต้นสนตลอดแนวเพื่อแสดง<br>อาณาเขตของที่สาธารณประโยชน์<br>ที่ชาวบ้านในท้องถิ่นใช้ประโยชน์<br>ร่วมกัน                     | 1. อดีตกำนันแจ้งความเรื่องลายมือชื่อ<br>ปลอม<br>2 พ.ศ. 2547 ตัวแทนชาวบ้านยื่นหนังสือ<br>ต่อกิ่งอำเภอเรียกร้องให้ระงับการก่อสร้าง<br>อาคาร จนกว่าการตรวจสอบที่สาธารณ<br>จะสิ้นสุด และให้ตรวจสอบการออกโฉนดที่ดิน<br>บริเวณชายหาดทุกฉบับว่าออกโดยชอบ<br>ด้วยกฎหมายหรือไม่<br>3. พ.ศ. 2548 ที่ดินจังหวัดตรวจสอบ<br>พบการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์<br>และโฉนดที่ดินของตัวกฎหมาย และ<br>นอกจากที่ดินที่เป็นกรณีพิพาทแล้วไม่มีที่ดิน<br>แปลงใดเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและอยู่ติด<br>ริมชายหาด      |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>3. ที่ดินมีโฉนดแบ่งแยกบางแปลงชุมชนยืนยันว่าเป็นที่ดินในที่ดินส่วนหวงห้ามเพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกัน</p> <p>4. บางแปลงอดีตกำนันปฏิเสธว่าไม่เคยลงลายมือชื่อ ในฐานะเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ในใบไต่สวนขอออกโฉนดที่ดิน และลายเซ็นที่ปรากฏก็ไม่ใช่ลายเซ็นตน</p> <p>5. พ.ศ. 2546 เจ้าของที่ดินที่รูกกล้า ยื่นคำร้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และได้เริ่มทำการก่อสร้างอาคาร</p> <p>6. ชาวบ้านกว่า 800 คน ลงลายมือชื่อคัดค้าน เชื่อว่าเป็นที่สาธารณะ</p> | <p>4. จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีออกเอกสารสิทธิทับที่สาธารณะ</p> <p>5. คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีออกเอกสารสิทธิทับที่สาธารณะพบมีที่ดินติดทะเลตลอดแนว 1 แปลง นอกนั้นไม่พบว่ามีการออกโฉนดที่ดินรูกกล้า</p> <p>6. องค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2547 โดยให้เหตุผลว่ามีราษฎรคัดค้าน ในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ก่อสร้างอาคารผิดแบบก่อสร้างรั้วอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต</p> <p>7. ผู้ขออนุญาตอุทธรณ์ คณะกรรมการอุทธรณ์เจ้าของที่ดินฟ้องเพิกถอนคำสั่ง</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                              | พื้นที่พิพาท                                                         | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                   | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----|-----------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 33. | 30/2549   | กลุ่มชาวบ้านบ้านค้อ<br>นายแสวง งามทำ | ที่สาธารณประโยชน์<br>หนองไ้ก - ถมดิน<br>ปลุกข้าว<br>จังหวัดบุรีรัมย์ | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย<br>พ.ร.บ. 2540<br>มาตรา 66<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497<br>ประมวลกฎหมายแพ่ง<br>และพาณิชย์ฯ | <p>1. หนองน้ำสาธารณประโยชน์<br/>เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งทะเบียน<br/>ที่สาธารณประโยชน์ ชาวบ้าน<br/>ใช้เป็นแหล่งน้ำสาธารณะ</p> <p>2. พ.ศ. 2539 องค์การบริหาร<br/>ส่วนตำบลมีโครงการขุดลอก<br/>แหล่งน้ำเพื่อใช้น้ำประปา<br/>ในหมู่บ้าน</p> <p>3. ชาวบ้านหนึ่งรายอ้างตน<br/>มีเอกสารสิทธิในที่ดินหนึ่งสือ<br/>รับรองการทำประโยชน์ น.ส.3<br/>เลขที่ 126 เมื่อ พ.ศ. 2516 สืบตาม<br/>ส.ค.1 ออกให้เมื่อ พ.ศ. 2498<br/>ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล<br/>ไม่สามารถดำเนินการขุดลอกได้</p> <p>4. ระหว่างดำเนินการตรวจสอบ<br/>ชาวบ้านรายนั้นนำดินมาถม<br/>หนองน้ำจนมีสภาพตื้นเขิน<br/>และประกาศห้าม ชาวบ้านเข้าใช้<br/>ประโยชน์ในที่ดินพิพาท</p> | <p>1. ผู้ใหญ่บ้านยื่นคัดค้านให้เหตุผลว่า<br/>เป็นที่ดินที่ชุมชนที่สาธารณประโยชน์</p> <p>2. พ.ศ. 2542 ชาวบ้านยื่นหนังสือร้องการ<br/>บริหารส่วนตำบลให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง</p> <p>3. องค์การบริหารส่วนตำบลยื่นเรื่อง<br/>ต่ออำเภอ พ.ศ. 2543 อำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง<br/>คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ได้ความว่า<br/>ถ้อยคำของผู้กล่าวอ้างขัดแย้งแนวเขตตาม<br/>หนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3</p> <p>4. พ.ศ. 2544 จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้ง<br/>คณะกรรมการสอบสวนการบุกรุกที่หรือทาง<br/>สาธารณประโยชน์ ตรวจสอบแล้วมีความเห็น<br/>ว่าที่ดินแปลงนี้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน<br/>เป็นหนองสาธารณะ</p> <p>5. จังหวัดเสนอเรื่องให้คณะอนุกรรมการ<br/>ประสานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ<br/>ระดับจังหวัด พิจารณาและมีมติเห็นควรใช้<br/>ภาพถ่ายทางอากาศเนื่องจากฝ่ายหนึ่ง<br/>มีข้อเท็จจริงกับอีกฝ่ายมีเอกสารสิทธิ</p> <p>6. พ.ศ. 2545 จังหวัดดำเนินการ<br/>จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศและสั่งให้คณะ<br/>อนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่ออ่านภาพถ่าย<br/>ทางอากาศ อ่าน แปล และตีความ แปลสรุป<br/>ได้ว่าบริเวณที่สาธารณประโยชน์มีสภาพ<br/>เป็นหนอง รอบหนองและลำห้วยมีสภาพ<br/>เป็นป่าพรุ บริเวณใกล้เคียงสภาพโดยทั่วไป<br/>มีการประโยชน์ทำนา</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                      | พื้นที่พิพาท                                                 | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----|-----------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |                                              |                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 7. คณะอนุกรรมการประสานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัด มีมติให้จังหวัดดำเนินการกำหนดที่สาธารณประโยชน์และให้เพิกถอน น.ส.3 เฉพาะส่วนที่ซ้อนทับ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 34. | 54/2549   | นายชนะ กิต้า และพวก<br>นายจักรกฤษ วิเศษชลธาร | ที่สาธารณประโยชน์<br>ดอนคำพวง - โคนไม้<br>จังหวัดอุบลราชธานี | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย<br>พหุตุคักรษ 2540<br>มาตรา 66<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497 มาตรา 56 ทวิ<br>ประมวลกฎหมายแพ่ง<br>และพาณิชย์ฯ<br>กฎกระทรวงฉบับที่ 43<br>(พ.ศ. 2537) ออกตาม<br>ความพระราชบัญญัติให้ใช้<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497<br>ประกาศกระทรวง<br>มหาดไทยให้เป็นเขตหวง<br>ห้าม วันที่ 26 เมษายน<br>2515 และ วันที่ 17 ตุลาคม<br>2545 | 1. ที่สาธารณประโยชน์<br>กระทรวงมหาดไทยประกาศ<br>ให้เป็นเขตหวงห้าม ตามมาตรา 9<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่<br>26 เมษายน พ.ศ. 2515 ชาวบ้าน<br>ใช้ประโยชน์ร่วมกัน<br>2. ผู้มีสิทธิติดตามแบบแจ้งการ<br>ครอบครอง ส.ค.1 เลขที่ 1 พ.ศ.<br>2498 มีเพียงรายเดียวในเนื้อที่<br>15 ไร่<br>3. บุตรผู้มีสิทธิอื่นเรื่องขอออก<br>หนังสือรับรองการทำประโยชน์<br>น.ส.3 ก ที่ไม่ทราบว่าจะออกตาม<br>ส.ค.1หรือไม่ พ.ศ. 2535 จึงได้รับ<br>น.ส.3 ก เลขที่ 2144 ในเนื้อที่<br>8 - 0 - 56 ไร่<br>4. บุตรผู้มีสิทธิอื่นที่ดินแปลง<br>ดังกล่าวขอรับค่าทดแทนจากการ<br>ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย<br>เนื่องได้รับผลกระทบจากการ<br>สร้างเขื่อนปากมูลและที่ดินแปลง | 1. ชาวบ้านร้องเรียนต่อนายอำเภอ<br>ปลัดอำเภอ ป่าไม้อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน<br>องค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่<br>ตำรวจ ทั้งหมดเข้าตรวจสอบพบการบุกรุก<br>ทำลายป่ากว้างประมาณ 100 ไร่ บริเวณรอบ<br>เกาะมีการปักหมุดของเจ้าพนักงานที่ดิน<br>เพื่อทำการออกเอกสารสิทธิ เจ้าหน้าที่ที่ตำรวจ<br>ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ถูกร้องเนื่องจาก<br>แนวเขตไม่ชัดเจน<br>2. พ.ศ. 2544 อำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง<br>คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ปรากฏว่า<br>บุตรผู้มีสิทธิอื่นเรื่องขอออกหนังสือรับรอง<br>การทำประโยชน์ น.ส.3 ก ที่ไม่ทราบว่าจะ<br>ออกตาม ส.ค.1 เลขที่ 1 หรือไม่ ในเนื้อที่<br>8 - 0 - 56 ไร่และนำที่ดินแปลงดังกล่าว<br>ขอรับค่าทดแทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต<br>แห่งประเทศไทยเนื่องได้รับผลกระทบจาก<br>การสร้างเขื่อนปากมูลและที่ดินแปลงดังกล่าว<br>ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการไฟฟ้า บุตรผู้มีสิทธิ<br>ยื่นคำขอออก น.ส.3 ก อ้างว่ามี ส.ค.1<br>แต่เจ้าหน้าที่บันทึกปากคำในสารว่าไม่ได้แจ้ง |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                          | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----|------------|---------|--------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |            |         |              |                 | <p>ดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการไฟฟ้า</p> <p>5. 1 ธันวาคม พ.ศ. 2543 บุตรผู้มีสิทธินำที่พิพาททำสัญญาจะซื้อขายให้แก่ผู้ถูกร้อง เนื้อที่ 15 ไร่</p> <p>6. ผู้ถูกร้องตัดไม้หวงห้ามบริเวณรอบเกาะประมาณ 10 ไร่ ทำให้ผู้ร้องและพวกไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้</p> | <p>ส.ค.1 ผู้ถูกร้องนำ ส.ค.1 เลขที่ 1 มาขอออกโฉนดที่ดินรวม 3 คำขอ โดยนำเจ้าหน้าที่รังวัดปักหลักเขตเพื่อออกโฉนดที่ดินครอบครองทั้งเกาะโดยไม่สอดคล้องกับ ส.ค.1 จังหวัดจึงขอความร่วมมือกรมที่ดินส่งผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิสูจน์ตรวจสอบ</p> <p>3. ที่ดินจังหวัดตรวจสอบพบผู้ถูกร้องยื่นขอออกโฉนดที่ดินรวม 3 คำขอตาม ส.ค.1 และนำเจ้าหน้าที่รังวัดเกินกว่าเนื้อที่ตาม ส.ค.1 มาก ชาวบ้านร้องเรียน ผู้ถูกร้องของธนาคารเพื่อ 1 คำขอ พร้อมยืนยันที่จะให้มีการพิสูจน์เหลือ 1 คำขอ พร้อมยื่นยันที่ดินตาม ส.ค.1 สอบสวนการทำประโยชน์ที่ดินตาม ส.ค.1 จำนวน 15 ไร่ แต่การออกโฉนดที่ดินไม่อาจดำเนินการได้เสร็จสิ้นเพราะยังไม่สามารถยุติปัญหาเรื่องเขตปกครองและมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการออก น.ส.3ก จากหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 1 เพื่อโอนให้แก่การไฟฟ้า โดยได้รับค่าตอบแทนกรณีผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูล แต่ยังไม่เป็นที่ยุติว่า น.ส.3 ก นั้นออกโดยอาศัยหลักฐานและเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตาม ส.ค.1 เลขที่ 1 หรือไม่</p> <p>4. การไฟฟ้าตรวจสอบพบ ที่ดิน ส.ค.1 ที่ได้รับค่าทดแทนนั้นคือที่ดินแปลงที่ 1177 บริเวณน้ำท่วมเนื้อที่ 8 - 0 - 56 ไร่</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                     | พื้นที่พิพาท                                                                   | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                               | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----|-----------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 35. | 166/2550  | นางบุญเรือน แสงศิริ<br>เทศบาลตำบล<br>บางพระ | ที่สาธารณชนประโยชน์<br>ห้วยสุครีพ - สร้าง<br>อาคารที่พักอาศัย<br>จังหวัดชลบุรี | รัฐธรรมนูญแห่ง<br>ราชอาณาจักรไทย<br>พหุศาสตร์กราช 2550<br>มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497<br>ประมวลกฎหมายแพ่ง<br>และพาณิชย์ฯ<br>พระราชบัญญัติควบคุม<br>อาคาร พ.ศ. 2522<br>ประกาศคณะปฏิวัติ<br>ฉบับที่ 44 พ.ศ. 2502<br>(ปว.44) | 1. อาคารพักอาศัยตั้งอยู่ริมห้วย<br>สาธารณะบนสภาพที่ดินที่เป็นเนิน<br>จากการไหลของดินด้านบนตกลง<br>โดยได้รับอนุญาตอยู่อาศัยจาก<br>อดีตผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่ พ.ศ. 2500<br>ได้เลขที่โฉนดที่ดินประมาณ พ.ศ. 2510<br>2. พ.ศ. 2548 ผู้ร้องทราบข่าว<br>เทศบาลมีโครงการปรับปรุงห้วย<br>สาธารณะเพื่อรองรับปริมาณน้ำ<br>ที่ระบายจากอ่างเก็บน้ำ<br>3. ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่าบุกรุก<br>ที่สาธารณะ<br>4. เทศบาลไม่มีการประชุม<br>ผู้ได้รับผลกระทบก่อนทำโครงการ<br>และไม่มีการรับรู้เรื่องการรังวัด<br>แนวบ้านเรือนหรือแนวห้วย | 5. จังหวัดนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการ<br>ประสานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ<br>ระดับจังหวัดพิจารณา และได้รายงานให้<br>คณะกรรมการประสานแก้ไขปัญหาการบุกรุก<br>ที่ดินของรัฐส่วนกลางเป็นผู้จัดซื้อภาพถ่าย<br>ทางอากาศเพื่อใช้พิสูจน์ต่อไป เรื่องดังกล่าวอยู่<br>ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการ<br>อ่านภาพถ่ายทางอากาศได้มอบหมาย<br>หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอ่านและแปล |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                | พื้นที่พิพาท                                                                        | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                     | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----|-----------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 36. | 2552/2552 | ปกปิดชื่อ<br>อำเภอเทพา | ที่สาธารณประโยชน์<br>ทุ่งสะพานยาวและ<br>โคกชีไตรย - ทำลาย<br>ต้นไม้<br>จังหวัดสงขลา | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 13<br>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ข้อ 4 และ ข้อ 5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องการขอถอนสภาพเพื่อนำขึ้นทะเบียนและจัดหาผลประโยชน์ พ.ศ. 2550 | 5. บุตรชายผู้ร้องเจรจากับนายเกษตรมนตรีเพื่อขอตั้งบ้านในที่เดิมเมื่อปรับปรุง้วยสาธารณประโยชน์ นายเกษตรมนตรีตอบตกลงด้วยวาจา จึงรื้อถอนบ้านพักบางส่วน ออกเหลือเพียงเพิงเล็ก ๆ สำหรับพักอาศัย เมื่อปรับปรุงแล้วที่เดิม นายเกษตรมนตรีแจ้งว่าที่ดินเดิมไม่พอตั้งบ้านตามที่ตั้งตกลงไว้ | 1. 29 พฤศจิกายน 2550 คณะกรรมการโครงการพัฒนาศึกษากายภาพและชุมชนฯ ร่วมกับชาวบ้านประมาณ 600 คน ใช้ที่สาธารณประโยชน์ทั้งสองแปลงจัดกิจกรรมปลูกไม้ใช้หนี้เฉลิมพระเกียรติเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะทั้งสองแปลง<br>2. พ.ศ. 2550 สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 1/2549 อนุมัติแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการตัดที่ดินของรัฐ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการสำรวจที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงกำหนดแผนงานดำเนินการในที่สาธารณะประโยชน์ที่ราษฎรบุกรุกเข้าทำเกษตรเป็นการถาวรให้มีสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันนำมาปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินอย่างถูกต้อง |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |         |              |                 | <p>รังวัดแบ่งแปลงที่ดินสาธารณะขายแก่บุคคลอื่นรวม 3 ราย)</p> <p>ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 700 ไร่ ชาวบ้านครอบครองทำประโยชน์ ก่อนรังวัดแนวเขตพื้นที่สาธารณะประโยชน์และปลูกยางพาราจนถึงปัจจุบัน</p> <p>3. พ.ศ. 2534 - 2550 รัฐบาลมีนโยบายไม่ให้มีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่กับผู้ครอบครองทำประโยชน์บนพื้นที่สาธารณะประโยชน์บนพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันมาค้ำมทุนจึงขายที่สาธารณะประโยชน์ที่ครอบครองให้แก่บุคคลอื่น</p> <p>4. พ.ศ. 2539 องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้น ชาวบ้าน และนายทุนที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่สาธารณะประโยชน์ข้าราชการ บำรุงท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 - พ.ศ. 2550 องค์การบริหารส่วนตำบลยกเลิกการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ</p> | <p>ที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตามนโยบายแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของรัฐบาล</p> <p>3. พ.ศ. 2551 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือถึงผู้ใหญ่บ้าน เพื่อขอความร่วมมือให้ตรวจสอบข้อมูลที่ดินสาธารณะประโยชน์ผู้ใหญ่บ้านแจ้งข้อมูลที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุ่งสะพานยาวราษฎรเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกันประมาณ 800 ไร่</p> <p>4. กรกฎาคม พ.ศ. 2551 กรมินายทนต์บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ประกอบพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่หลบซ่อนตัวของผู้ไม่ประสงค์ดีจากเหตุการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ อำเภอตรวจสอบสวนข้อเท็จจริง/สืบสวนจากผู้ปกครองท้องที่เห็นว่ามียุทธ มอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย แต่ทั้งนี้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไม่กล้าไปแจ้งความเนื่องจากเกรงอันตรายจะเกิดแก่ชีวิตเพราะอิทธิพลของนายทุน</p> <p>5. อำเภอและจังหวัดเห็นว่า การบุกรุกกระทำมา 3 ช่วง และเป็นที่น่าเห็นใจผู้ซื้อปัจจุบัน เพราะไม่ทราบข้อมูลของที่ดิน เพราะ</p> |



| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | พื้นที่พิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                       | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                 |
|-----|-----------|---------|--------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |         |              |                 | 5. กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ทุน<br>นอกพื้นที่ชายที่สาธารณประโยชน์<br>ส่วนจัดกิจกรรมให้บุคคลอื่นรวม<br>3 ราย ผู้ซื้อทั้ง 3 ราย จ้างคนงาน<br>เข้าไปแผ้วถาง ตัดฟันถอน และ<br>ฉีดยาปราบศัตรูพืช ทำให้ต้นไม้<br>ในโครงการได้รับความเสียหาย | ที่ดินติดเขตป่าสงวนจำนวนมากมีแต่หลักฐาน<br>ส.ค.1 และ ภ.บ.ท.5 ไม่อาจออกโฉนดได้<br>เกือบทุกหมู่บ้าน ควรแก้ไขปัญหารกรกรุก<br>โดยจัดทำโครงการจัดการใช้ประโยชน์<br>เพื่อแก้ไขปัญหาวางกายจนและพัฒนาให้<br>ราษฎรเข้าทำกิน |



## 6. การละเมิดสิทธิที่ราชพัสดุ

### 6.1 ความเป็นมาและสถานการณ์

เดิม “ที่ราชพัสดุ” ไม่มีนิยามและกฎหมายใดที่กำหนดไว้ชัดเจน ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุได้มีพระราชบัญญัติกรรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 บัญญัติว่า ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจในการปกครองดูแลเฉพาะอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และที่ดินที่อยู่ในความปกครองของกระทรวง พระคลังมหาสมบัติเท่านั้น กระทั่งมีพระบรมโองการรัชกาลที่ 6 เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2464 ทรงวินิจฉัยพระราชทานพระบรมราชานุญาตตามคำกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถ รongเสนาบติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีใจความว่า

“ด้วยที่ดินราชพัสดุที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ปกครองอยู่เวลานี้ มี ที่ดิน ตึก บ้าน เรือน สวน นา ตลอดจนสถานที่ว่าการกระทรวง และกรมต่าง ๆ ราชพัสดุประเภทนี้มีคงกระทรวงมาแต่เดิมบ้าง ได้รับและยึดจากเจ้าภาษีอากรแทนพระราชทรัพย์ค้างบ้าง และได้รับโอนจากกระทรวงบางกระทรวง มีกระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงคมนาคม เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้รับที่ดินเหลือจากเขตถนน ตามประกาศพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย กระทรวงพระคลังฯ ได้จัดการปกครองขอรับโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้นทะเบียนไว้เป็นหลักฐานมั่นคงกระทรวงพระคลังฯ ได้จัดการปกครองขอรับโฉนดที่ดิน ที่ดินรายใดเป็นสถานที่ว่าการอยู่แล้วหรือที่ใดควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ ก็ตั้งทะเบียนไว้แผนก 1 ที่ดิน รายใดควรขายก็ขายไปตามเวลา และราคาอันสมควร ถ้ารายใดยังไม่ควรขายก็ได้จัดการให้เกิดประโยชน์ เก็บเงินขึ้นงบประมาณแผ่นดินเมื่อได้จัดการปกครองให้เป็นหลักฐานมั่นคงขึ้นดังกราบบังคมทูลพระกรุณามาแล้วนี้ ได้จำนวนที่ดินมาขึ้นทะเบียนเป็นราชพัสดุทั้งกรุงเทพฯ และหัวเมืองมีจำนวนเป็นอันมาก นอกจากนี้ ยังได้ประโยชน์ให้บางกรม บางแผนก ยืมเป็นสถานที่ว่าการอยู่เสมอเป็นการทุนพระราชทรัพย์ขึ้นอีกส่วนหนึ่ง แต่ที่ดินราชพัสดุยังมีกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ อีกเป็นอันมาก ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้ากระหม่อมว่า ที่ราชพัสดุประเภทนี้เป็นพระราชทรัพย์คงพระคลังส่วน 1 และทั้งกระทรวงพระคลังฯ ก็ได้ปกครองรักษาอยู่เป็นส่วนมากอยู่แล้ว สมควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงอันยังกระจัดกระจายอยู่ทั่วทุกกระทรวงและกรมต่าง ๆ ต้องการที่หลวงเพื่อประโยชน์ราชการแผนกใดอย่างใดก็ยืมไปเพื่อประโยชน์ราชการนั้นได้ การที่จะจัดการปกครองที่หลวงอันเป็นราชพัสดุให้เป็นหลักฐานสืบไป ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานเรียนพระราชปฏิบัติถ้าชอบด้วยพระราชดำริแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต จัดการกับเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ต่อไป ควรมิควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ” (หนังสือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่ 205/23400 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2464)

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการพระราชทานพระบรมราชานุญาตตามคำกราบบังคมทูลกรมพระจันทบุรีนฤนาถ รongเสนาบติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีใจความว่า



“ตามหนังสือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่ 205/23400 ลงวันที่ 14 เดือนนี้ว่า เห็นควรสมควรรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียวเพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไปนั้น หม่อมฉันเห็นชอบด้วยแล้วให้ท่านจัดการกับเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในเรื่องต่อไปเถิด” (หนังสือพระบรมราชโองการรัชกาลที่ 6 ที่ 65/507 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2464)

จากคำกราบบังคมทูลและพระบรมราชโองการดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า เจตนารมณ์ของการมีที่ราชพัสดุเป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางราชการ โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ยืมไปใช้ประโยชน์เป็นหลัก ส่วนที่ดินราชพัสดุแปลงใดที่ทางราชการยังมิได้ใช้ประโยชน์ก็อาจขายหรือจัดการให้เกิดประโยชน์ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อนำเงินขึ้นงบประมาณแผ่นดิน และในส่วนของได้มาซึ่งที่ราชพัสดุตามที่กรมพระจันทบุรีนฤนาถรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตามคำกราบบังคมทูลพระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ได้ดังนี้

1. ที่ราชพัสดุดังพระคลัง เช่น ที่ดิน ตึก บ้าน เรือน สวน นา
2. สถานที่ว่าการกระทรวง และกรมต่าง ๆ
3. การยึดจากเจ้าของภาคีการแทนพระราชทรัพย์ค้าง
4. การรับโอนจากกระทรวง และกรมต่าง ๆ
5. ที่ดินเหลือจากเขตถนนตามพระราชกฤษฎีกา
6. การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ

สำหรับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้รับผิดชอบการขึ้นทะเบียน และนำที่ดินซึ่งมีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะนำไปขอรับโฉนด หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเพื่อใช้เป็นหลักฐาน แต่เนื่องจากพระบรมราชโองการไม่มีรายละเอียดที่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ หลายหน่วยงานได้แย้งและไม่ปฏิบัติตาม ที่ราชพัสดุจึงถูกรวบรวมขึ้นทะเบียนเพียงบางส่วนเท่านั้น

ในปี 2477 ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุเพิ่มเติมในชื่อว่า “ระเบียบการปกครองจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2477” เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ว่า ที่ดินลักษณะใดที่ต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เช่น ที่ดินที่ใช้ในราชการโดยตรง ที่ดินของหน่วยงานราชการที่ได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ดินที่สงวนไว้ใช้ราชการภายหลัง และที่สาธารณประโยชน์ที่เลิกใช้แล้ว แต่ไม่ได้มีการกำหนดความหมายที่ราชพัสดุไว้

ในปี 2485 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบการปกครองจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2477 ด้วยเหตุผลที่ว่า เนื่องจากระเบียบดังกล่าว ได้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งและระเบียบบางประการขัดกับทางปฏิบัติ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นระเบียบที่ดีและรัดกุมยิ่งขึ้น โดยการยกเลิกระเบียบ

เดิม และการประกาศใช้ “ระเบียบกระทรวงการคลัง ที่ 8782/2485 เรื่อง การปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485” ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้เพิ่มเติมความหมาย “ที่ดินราชพัสดุ” ไว้ว่า “ที่ดินซึ่งรัฐบาล ปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ในราชการภายใน และรัฐบาลได้เข้าปกครองใช้ประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟทางหลวงในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณประโยชน์ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น” และหากเป็นที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนที่กระทรวงการคลัง และยังได้กำหนดให้มีกองรักษาที่หลวงเป็นเจ้าหน้าที่รักษาระเบียบกลาง ปกครองจัดประโยชน์ในส่วนกลาง แต่ในส่วนภูมิภาคกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสรรพากรจังหวัดดำเนินการภายในเขตจังหวัด ในเขตอำเภอให้คณะกรรมการอำเภอโดยการอนุมัติของคณะกรรมการจังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่ปกครองและจัดการผลประโยชน์ แต่ระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ก็ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เนื่องจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ ได้แย้งว่า การที่กรมธนารักษ์อ้างอำนาจตามกฎหมายและระเบียบกระทรวงการคลัง ที่ 8782/2485 เรื่อง การปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485 ให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นำที่ดินมาขึ้นทะเบียนนั้น กรมธนารักษ์ไม่มีอำนาจ เพราะพระบรมราชโองการฯ มิใช่กฎหมายเป็นคำสั่งภายในที่ใช้บังคับเฉพาะในกระทรวงการคลัง และในส่วนระเบียบนั้น เป็นระเบียบของกระทรวงการคลังเท่านั้นจะใช้บังคับแก่กระทรวงอื่น ๆ ไม่ได้

ในระหว่างปี 2511 - 2512 จากปัญหาการโต้แย้งในเรื่องอำนาจเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง จึงทำให้กรมธนารักษ์มอบหมายให้กองรักษาที่หลวงดำเนินการร่างพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ

ในปี 2512 มีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1428 - 1429/2512 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2512 วินิจฉัยว่า พระบรมราชโองการในสมัยนั้นย่อมถือเป็นกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ราชพัสดุ”

วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2514 สภาบริหารคณะปฏิวัติมีมติที่ประชุมว่า กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในที่ดินราชพัสดุในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากจะเป็นที่ของส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลังเท่านั้น

ต่อมาในปี 2517 ได้มีความพยายามที่จะขอแบ่งส่วนราชการใหม่ โดยการขอโอนงานของกองรักษาที่หลวงไปอยู่ในสังกัดของกรมอื่น จึงทำให้กรมธนารักษ์ต้องเร่งดำเนินการยก “ร่างพระราชบัญญัติ ในชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบที่ราชพัสดุ พ.ศ. ....” เสนอคณะรัฐมนตรี และส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาโดยมีคำชี้แจงเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พร้อมกับเหตุผลสำคัญดังต่อไปนี้



1. วัตถุประสงค์การมีที่ราชพัสดุ คือ เพื่อใช้ราชการส่วนที่เหลือใช้หรือมิได้ใช้ให้กระทรวงการคลัง จัดหาผลประโยชน์นำรายได้เข้างบประมาณแผ่นดิน ส่วนการบริหารงาน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ทรงมีพระบรมราชานุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รวบรวมที่ราชพัสดุไว้ ทั้งนี้เพราะที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สิน คงพระคลังอย่างหนึ่ง และให้กระทรวงการคลังจัดการให้ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ใช้ราชการเพื่อเป็นการ พึ่งพระราชทรัพย์ เพื่อประหยัดงบประมาณแผ่นดิน

2. เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการ จัดระเบียบที่ราชพัสดุนั้นโดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อเป็นการประหยัด และขจัดปัญหาทางซ้ำและซ้อนกัน

3. การปกครองดูแลที่ราชพัสดุนี้ตั้งแต่ในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 เป็นต้นมา ได้เป็นหน้าที่ของกระทรวง การคลังที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ แต่ต่อมาภายหลังได้มีการออกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน และสุดท้ายในปี 2506 ได้มีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หมดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง การคลัง การมีกฎหมายมาระยะหลังนี้ได้ทำให้เกิดปัญหาไม่สอดคล้องกันและปัญหาในทางปฏิบัติหลายอย่าง หลายประการด้วยกัน

ในปี 2518 สภานิติบัญญัติแห่งชาตินำ ร่างพระราชบัญญัติในชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ....” เข้าสู่การพิจารณา นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ ออยุธยา สมาชิกสภานิติบัญญัติ เสนอความเห็นต่อ ที่ประชุมว่า “ร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่สมควรรับหลักการ เพราะว่าหลักการบอกว่าให้มีกฎหมายว่าด้วยการ จัดระเบียบ การจัดระเบียบนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะต้องจัดให้เหมาะสมกับกาลสมัยและเหตุการณ์ ต่าง ๆ ควรจะเป็นระเบียบภายในของฝ่ายบริหารมากกว่า ในทางกฎหมายนั้นได้มีกฎหมายคุ้มครองที่ราชพัสดุ อยู่แล้วหลายฉบับครบถ้วน โดยเฉพาะในมาตรา 4 ซึ่งบอกว่าที่ราชพัสดุหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ อันเป็น ทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ก็จะได้ว่าล้าข้อความมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) คือ ยกเว้นอนุมาตรา (1) (2) แต่ว่าในมาตรา 4 นี้เองก็มีข้อความคลุมเครือที่ว่า ที่ราชพัสดุ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ ทุกชนิด” ดังนั้น จึงมีการแก้ไขชื่อเป็น “พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ....” ดังปรากฏในปัจจุบัน ซึ่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวนี้นี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518

ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้นิยามความหมายของคำว่าที่ราชพัสดุไว้ว่า หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดอันเป็นที่ราชพัสดุ ที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยประกาศสงวนไว้ใช้ในราชการหรือตกเป็นของรัฐบาล เนื่องจากค้างชำระภาษีอากรหรือรัฐบาลจัดซื้อ ด้วยเงินงบประมาณ หรือโบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง หรือโดยคำพิพากษาของศาล หรือที่ดินเหลือเศษ จากการเวนคืนซึ่งรัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชย หรือโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครอง หรือเอกชน บริจาคให้ทางราชการ หรือโดยเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือโดยประการอื่น ๆ กระทรวง การคลังจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ยกเว้นเฉพาะที่ดิน ที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

วัตถุประสงค์ที่ราชพัสดุมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ แต่ถ้าที่ราชพัสดุแปลงใดไม่ได้ใช้ประโยชน์ ในทางราชการ หรือไม่ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ กรมธนารักษ์จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ สำหรับการจัดหาประโยชน์ในลักษณะ ไต่ขึ้นอยู่กับสภาพทำเลของที่ราชพัสดุ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดทางด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นสำคัญ

กระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดการปกครองที่หลวงอันเป็นราชพัสดุ หรือ ที่ราชพัสดุ ก็โดยได้รับ พระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2464 ให้รวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุ ไว้ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลัง) เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐาน กระทรวงการคลัง จึงได้เข้าบริหารจัดการที่ราชพัสดุเรื่อยมาและได้ออกระเบียบกระทรวงการคลังวางหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการบริหารขึ้น และปรับปรุงเรื่อยมาเป็น “ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ.2485” ต่อมา ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารที่ดินของรัฐออกมาใช้บังคับอีกเป็นจำนวนมาก ทำให้การบริหารที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลกระจัดกระจายออกไปอีก และเกิดปัญหาในการบริหาร ที่ไม่เป็นเอกภาพ จนกระทั่งวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 จึงได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้พระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มีผลใช้บังคับ โดยมีเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า เนื่องจาก ในขณะนั้นไม่มีกฎหมาย ว่าด้วยการปกครอง ดูแล รักษา ที่ราชพัสดุ ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในการปฏิบัติหลายประการ จึงให้มีกฎหมายว่า ด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุขึ้นโดยเฉพาะ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ เพื่อการประหยัดและขจัดปัญหา งานซ้ำและซ้อนกัน นอกจากนี้ ยังมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518 ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในกิจการที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ โดยมีเหตุผลว่า โดยที่กฎหมาย



ว่าด้วยที่ราชพัสดุให้กระทรวงการคลังมีอำนาจในการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษา รวมทั้ง จัดหาประโยชน์ และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ สมควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ให้สอดคล้องกัน

จากนั้นมาในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ทั้งยังได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในกิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุตลอดมาจนปัจจุบัน ในส่วนของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่ได้มีการตราพระราชบัญญัติอื่นออกมาใช้บังคับเป็นจำนวนมากที่มีผลกระทบต่อการบริหารที่ราชพัสดุ เช่น การยกเว้นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินบางประเภทที่เคยเป็นที่ราชพัสดุ การเปลี่ยนแปลงอำนาจการปกครอง ดูแล รักษาและจัดหาประโยชน์ หลักเกณฑ์การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัย กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุจึงมีอาจใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เพียงฉบับเดียวในการตรวจสอบความถูกต้องของการปฏิบัติงานได้

## 6.2 นโยบาย กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

### 6.2.1 แนวความคิดการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีรากฐานมาจากแนวความคิดในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยที่ถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ และต่อมาเมื่อมีการสถาปนารัฐชาติขึ้นแทนที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชแบบดั้งเดิม กรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดจึงสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นของรัฐ เอกชนจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินได้ก็ต่อเมื่อรัฐมิได้ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เมื่อที่ดินทั้งหมดยกเว้นที่อนุญาตให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้เป็นของรัฐ ซึ่งรวมถึงที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเหล่านั้นจึงเป็นของรัฐด้วยแต่เพียงผู้เดียว

แนวความคิดที่ถือว่ารัฐเป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการที่ดินแต่เพียงผู้เดียวเริ่มเปลี่ยนไป เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการต่าง ๆ ลงไปสู่ระดับภูมิภาค ท้องถิ่นและชุมชน เช่น ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 56 79 84 284 และ 290 ซึ่งบัญญัติให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น สามารถมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยรัฐต้องให้การส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรวมถึงที่ดินของประชาชนและชุมชนไว้อย่างชัดแจ้ง โดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมารองรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ



การบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เนื่องด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจะใช้บังคับ ซึ่งให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นอำนาจของรัฐแต่เพียงผู้เดียว เจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ไม่คุ้นเคยกับการบังคับใช้กฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ จึงอ้างอาศัยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ตลอดจนประกาศและคำสั่งต่าง ๆ เป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน

### การพิจารณาให้ที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ

ความหมายของที่ดินราชพัสดุตามมาตรา 4 และมาตรา 5 พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2518

มาตรา 4 “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือ กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ดินราชพัสดุ มาตรา 5 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุ

บรรดาที่ดินราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือ การแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### การได้มาซึ่งที่ดินราชพัสดุ มีหลายทาง มีดังนี้

(1) การประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ โดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ และได้เข้าไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามแล้วตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ 2) เรื่องเสร็จที่ 382/2534

(2) ตกเป็นของรัฐเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร กรณีที่ผู้ใดค้างชำระภาษีอากร และไม่สามารถชำระได้ในที่สุดจะถูกรัฐยึดที่ดินมาชำระแทน

(3) โดยคำพิพากษาของศาล ในกรณีมีข้อพิพาทโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ และมีการฟ้องร้องต่อศาล ศาลได้พิจารณาจากพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว พิพากษาให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีสิทธิดีกว่า โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วมีสิทธิมาแต่เดิมอยู่แล้วมิใช่เพิ่งได้มา เพราะคำพิพากษาของศาล

(4) โดยการเวนคืน เช่น กรมชลประทานเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการชลประทาน กรมการบินพาณิชย์เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าอากาศยาน



(5) โดยผลของกฎหมาย เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1753 “ภาคได้บังคับแห่งสิทธิของเจ้าหนี้กองมรดก เมื่อบุคคลได้ถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม หรือการตั้งมูลนิธิตามพินัยกรรม มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่แผ่นดิน” และมาตรา 1308 “ที่ดินแปลงใดเกิดที่อกรรมสิทธิ์ ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” ได้แก่ ที่ดินที่อกรรมสิทธิ์ต่อเนื่องจากที่ราชพัสดุ

(6) โดยกฎหมายพิเศษ เช่น ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

(7) ที่ดินเหลือจากการเวนคืน เมื่อรัฐบาลเวนคืนที่ดินมาเพื่อประโยชน์ของรัฐบาล เช่น สร้างถนนหนทาง ซึ่งอาจมีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนและมีเนื้อที่น้อยเจ้าของไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ รัฐบาลก็จำเป็นต้องซื้อที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนนั้นมาเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

(8) รัฐบาลจัดซื้อด้วยเงินงบประมาณของแผ่นดิน ในปัจจุบันหน่วยงานของราชการทุกกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ขยายหน่วยงานเพิ่มขึ้นตามภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้การคมนาคมติดต่อประสานงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันเป็นไปด้วยความลำบาก จึงจำเป็นต้องขยายขยายสถานที่ทำการของราชการให้กว้างขวางขึ้นหรือย้ายหน่วยงานไปรวมกัน ณ สถานที่ใหม่ จึงทำให้ต้องตั้งงบประมาณแผ่นดินขึ้นเพื่อซื้อที่ดินมาปลูกสร้างที่ทำการใหม่ ที่ดินเหล่านี้จึงเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาเป็นของรัฐ คือ เป็นสิทธิสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

(9) เอกชนบริจาคหรือยกให้รัฐบาล ที่ดินเหล่านี้ราษฎรเป็นเจ้าของที่ดินจะยกให้แก่รัฐเพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงเรียน โรงพยาบาล สถานือนามัย เป็นต้น โดยอาจจะยกให้รัฐบาลโดยตรงหรือยกให้กระทรวง ทบวง กรมใดโดยตรง ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมนั้นจะต้องนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของรัฐ

(10) โบราณสถาน กำแพง คูเมือง ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้กรมศิลปากรมีอำนาจประกาศให้ที่ดินแห่งไหนเป็นเขตโบราณสถาน และมีอำนาจบังคับเจ้าของที่ดินไม่ให้รื้อถอนตกแต่งซ่อมแซมโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกรมศิลปากร อย่างไรก็ตาม กรมศิลปากรไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังที่คนเข้าใจ เพราะกำแพงเมืองคูเมืองเป็นโบราณสถานี่สร้างขึ้นเพื่อเป็นป้อมปราการป้องกันศัตรูรุกราน จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังไม่ใช่ของกระทรวงศึกษาธิการ (กรมศิลปากร) แต่อย่างใด

(11) โดยเหตุอื่น ๆ การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนอกเหนือจาก 10 ประการ ดังกล่าวข้างต้น ยังอาจได้มาจากสาเหตุ ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนที่ดินกับเอกชน เป็นต้น

### **การบริหารจัดการที่ราชพัสดุและการวางหลักเกณฑ์ วิธีการในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ**

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 บัญญัติไว้ว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง\* เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง”

คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ซึ่งออกเป็นกฎกระทรวงและยังมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ดังนี้

1. กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
  2. กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
  3. กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
  4. กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
  5. กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549
  6. กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552
  7. กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุฯ พ.ศ. 2550
- ระเบียบที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎกระทรวงดังที่กล่าว มีดังนี้
- 7.1 ระเบียบกรมธนารักษ์ ว่าด้วยการรับคืนที่ราชพัสดุ และการผ่อนผันการส่งคืนที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2526
  - 7.2 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการระบุดและยอยหินในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2537



7.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2546

7.4 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

7.5 ระเบียบกรมธนารักษ์ว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติเพื่อให้บริการ แก่ผู้เช่าที่ราชพัสดุในการสิทธิการเช่าไปผูกพันเงินกู้ พ.ศ. 2546

7.6 ระเบียบกรมธนารักษ์ว่าด้วยการเร่งรัดจัดเก็บค่าเช่าที่ราชพัสดุที่ค้างชำระ พ.ศ. 2547 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2547 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

7.7 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549

7.8 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการให้บริการของสถาบันที่ปรึกษาทางด้านการประเมิน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2551

7.9 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลขายหรือแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2551

7.10 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2552

## 6.2.2 แนวนโยบาย กฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้กำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิและเสรีภาพ ดังต่อไปนี้

#### ส่วนที่ 1 บททั่วไป

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้ มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

กฎหมายตามวรรคหนึ่งให้ตราได้เท่าที่จำเป็นและต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่เจาะจงหรือมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเฉพาะเพื่อการใด ให้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

## ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

## ส่วนที่ 5 สิทธิในทรัพย์สิน

มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 42 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ



การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิม หรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทน ที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

### ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน

มาตรา 55 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบ ต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ ทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร

### ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และ มีส่วนร่วม ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพออยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

### **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**

มาตรา 75 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา 76 คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

### **แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน**

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ



(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณ เพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจ ของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนาของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะ เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ ตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระเพื่อติดตาม สอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

#### **แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม**

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม รวดเร็ว ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ

(2) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคล อื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและสามารถเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว



(4) ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน

(5) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อทำการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาทบทวนความเหมาะสมและจำเป็นของกฎหมายในความรับผิดชอบโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

(6) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อทำการศึกษา วิเคราะห์ และติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

#### **แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม**

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชนชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน



## แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริต และเที่ยงธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา ๖๖ ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

1) หนังสือพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ ที่ 65/507 ลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2464 หนังสือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่ 205/23400 ลงวันที่ 14 เดือนนี้ ว่า เห็นควรสมควรรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไปนั้น หม่อมฉันเห็นชอบด้วยแล้วให้ท่านจัดการกับเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในเรื่องต่อไปเถิด”

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478

มาตรา 4 ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 256 - 257/2538 บันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ เห็นว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

### 3) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

มาตรา 4 (1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

การวินิจฉัยว่าที่ดินที่ราชพัสดุเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 294//253 บันทึกเรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดิน ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้ความเห็นว่าที่ดินที่ราชพัสดุเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งและ “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินที่ราชพัสดุ จึงเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เนื่องจาก ที่ดินราชพัสดุเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลที่ได้มาตามกฎหมายที่ดิน และกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ไม่ได้มีความหมายเช่นเดียวกับ “กรรมสิทธิ์” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีความหมายเพียงให้ยึดถือเพื่อการปกครองดูแลรักษาเท่านั้น เมื่อมีข้อเท็จจริงว่า ที่ดินแปลงเกิดเหตุเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งกองทัพบกมีนโยบายรักษาสภาพป่าที่อุดมสมบูรณ์เอาไว้ โดยไม่ได้เข้าไปทำประโยชน์แต่อย่างใด ที่ดินดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ปรากฏตามหนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/1332 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 เรื่อง ทหารร้องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้และแผ้วถางป่าในที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ไม่ทำให้ที่ดินนั้นพ้นสภาพเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ถ้าหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน ตัดฟันไม้ ชักลากไม้หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ นั้น ย่อมทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ แต่ถ้าตัดฟันไม้ชักลากไม้หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ เป็นการกระทำเพื่อการอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินแล้วต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ก่อน

### 4) ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485

การบังคับใช้ระเบียบระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485 เนื่องจากระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุได้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งหลายคราว และระเบียบการบางประการขัดกับทางปฏิบัติ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นระเบียบที่ดีและรัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งในระเบียบดังกล่าวได้มีการ ให้ความหมายที่ราชพัสดุ ไว้ดังนี้



ข้อ 3 ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

1. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายนอก และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟ ทางหลวง ในความปกครองกรมโยธา เทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี

2. ที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว ที่ราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงคลังทั้งสิ้น

ข้อ 12 ที่ดินราชพัสดุและสิ่งปลูกสร้างที่ยังไม่ได้สำรวจขึ้นทะเบียนราชพัสดุ ในเขตจังหวัดพระนคร และธนบุรี ให้เป็นหน้าที่กองรักษาที่หลวงสอบสวนและทำความตกลงกับเจ้ากระทรวง ทบวง กรม ผู้ปกครองที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง สำรวจรายการที่ดินขึ้นทะเบียนเสียให้เสร็จไป

ข้อ 13 ที่ดินราชพัสดุและสิ่งปลูกสร้างทางจังหวัดอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้สำรวจส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดสั่งให้แผนกการซึ่งใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างลงบัญชีสำรวจตามรายการที่แสดงไว้ในหนังสือสำคัญที่ดินนั้น (หากมี) และสำรวจรายการสิ่งปลูกสร้างลงในบัญชีสำรวจส่งมายังกระทรวงทบวงกรมซึ่งใช้ประโยชน์ในที่ดินสิ่งปลูกสร้างนั้น เพื่อส่งมาขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลัง เว้นแต่ที่ดินราชพัสดุและสิ่งปลูกสร้างในความปกครองของกระทรวงกลาโหม ให้เจ้าหน้าที่กระทรวงกลาโหม ปกครองและสำรวจรายการที่ดินส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังต่อไป

#### 5) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497

มาตรา 4 ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้ยกเลิก

(6) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478

มาตรา 10 ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

#### 6) ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 8 บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้าม หรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติและถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

มาตรา 8 ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

มาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินที่หินที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษาหรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

## 7) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น



(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

มาตรา 1305 ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้เว้นแต่อาศัยอำนาจ แห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 1306 ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน

มาตรา 1307 ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือไม่

#### 8) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติจำนวน 12 มาตรา เหตุผลการประกาศใช้ พระราชบัญญัตินี้ เนื่องจาก ในขณะนั้นไม่มีกฎหมายว่าการปกครอง ดูแล รักษาที่ราชพัสดุ ทำให้เกิดปัญหา ยุ่งยากในทางการปฏิบัติหลายประการ จึงเห็นสมควรให้มีกฎหมายว่าการจัดระเบียบที่ราชพัสดุโดยเฉพาะขึ้น โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนี้ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ แต่ละมาตราเป็นการกล่าว ในด้านต่าง ๆ เริ่มจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ความหมาย และการยกเว้นการเป็นที่ราชพัสดุ กรรมสิทธิ์ ในที่ราชพัสดุ องค์การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ และการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแลรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ การเพิกถอนสภาพที่ราชพัสดุที่เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การดำเนินการกับที่ราชพัสดุที่เป็นของรัฐ ก่อนการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ และอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รายละเอียดตามบทบัญญัติต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัด หรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

มาตรา 5 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง\*เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

มาตรา 7 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 8 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

มาตรา 9 ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไปให้ออนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

มาตรา 10 ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ตามมาตรา 6 และมาตรา 8 ให้ใช้ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485 บังคับต่อไปจนกว่าจะได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวเท่าที่ไม่ขัดกับพระราชบัญญัตินี้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 11 บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา 12 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

#### 9) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 คณะกรรมการที่ราชพัสดุ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เห็นควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้เป็นการแน่นอนและเหมาะสม จึงประกาศใช้กฎกระทรวง (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ข้อ 4 ที่ราชพัสดุในท้องที่จังหวัดใดที่ยังไม่ได้สำรวจรายการเพื่อขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดกลาง ให้กรมธนารักษ์ทำความตกลงกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นผู้ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น เพื่อสำรวจรายการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดกลาง

เมื่อกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดกลางตามวรรคหนึ่งแล้วให้แจ้งราชพัสดุจังหวัดหรือสรรพากรจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อลงทะเบียนที่ราชพัสดุดจังหวัดให้ถูกต้องตรงกัน

ข้อ 5 ที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้กรมธนารักษ์ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแปลงนั้น



**10) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 256 - 257/2538 บันทึกเรื่องสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ โดยเห็นว่าในการที่จะพิจารณาว่าที่ดินใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่**

สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ โดยเห็นว่า ในการที่จะพิจารณาว่าที่ดินใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่จะต้องพิจารณาจากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้คำจำกัดความของที่ราชพัสดุไว้โดยให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความในมาตรา 1304 (1) และ (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง และเมื่อพิจารณาย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาของคำว่าที่ราชพัสดุ จากคำกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถถวายแด่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 14 มีนาคม พระพุทธศักราช 2464 ซึ่งต่อมาได้มีคำจำกัดความของที่ราชพัสดุที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 3 ของระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485 ว่า ที่ราชพัสดุหมายความว่า “ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่หรือสงวนไว้ใช้ราชการในภายหน้าและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์” ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถือเป็นที่ราชพัสดุได้ ก็คือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะเป็นที่ราชพัสดุได้จะต้องเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ เมื่อมีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการจะทำให้บริเวณที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามนั้นเปลี่ยนสถานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะถือเป็นที่ราชพัสดุในทันทีหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุแต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป



### 6.2.3 การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

#### 1) โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

แนวคิดโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ด้วยการนำทรัพย์สินของภาครัฐและภาคเอกชนมาใช้ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพย์สินของภาครัฐและภาคเอกชนเกิดประโยชน์สูงสุด หรือเกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ อันเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ เกิดกระบวนการสร้างงานสร้างรายได้ และกระตุ้นให้มีผู้ประกอบการรายใหม่ ซึ่งทำให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบาย การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนขึ้น โดยได้มีการวางแผนการจัดการทรัพย์สินของประเทศ ทั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ สสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินทางปัญญา

รัฐบาลจึงกำหนดให้ธนาคารภาครัฐเข้าไปมีบทบาทช่วยในการส่งเสริมกลไก ทั้งนี้ ธนาคารอาคาร สงเคราะห์ในฐานะสถาบันการเงินของรัฐ จึงได้ตอบสนองนโยบายของรัฐบาล โดยธนาคารได้ร่วมกับกรมธนารักษ์ กำหนดการให้สินเชื่อโดยใช้สิทธิการเช่าเป็นหลักประกัน 2 แบบ ได้แก่

1. ประเภทรายย่อยสำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุเพื่อที่อยู่อาศัย ผู้ที่ได้รับสิทธิการเช่าที่ ของกรมธนารักษ์อยู่แล้วและมีหนังสือยินยอมจากกรมธนารักษ์ ให้ผู้เช่านำสิทธิการเช่ามาขอสินเชื่อกับธนาคาร ตามวัตถุประสงค์ที่ธนาคารกำหนด โดยนำเอกสารสิทธิการเช่าเป็นหลักประกัน
2. ประเภทโครงการสำหรับผู้ที่ได้รับสิทธิการเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อที่อยู่อาศัย ผู้ที่ได้รับสิทธิการเช่าที่ดิน ในลักษณะโครงการปลูกสร้างบนที่ดินของกรมธนารักษ์ ซึ่งเป็นกรณีที่ดินว่างเปล่าของกรมธนารักษ์ไปพัฒนา เป็นโครงการที่อยู่อาศัย แล้วจัดสรรให้ข้าราชการเฉพาะกลุ่มหรือประชาชนทั่วไปเช่า เพื่อปลูกสร้างบ้านพักอาศัย สำหรับกลุ่มนี้ต้องมีการคัดเลือกผู้ต้องการเข้าร่วมเป็นผู้อาศัยในโครงการด้วย โดยนำเอกสารสิทธิการเช่ามาเป็น หลักประกัน ในการขอสินเชื่อกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

วัตถุประสงค์โครงการ

1. เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการนำสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุไปแปลงเป็นทุนได้
2. เพื่อเป็นการสร้างโอกาสให้กับผู้เช่าที่ราชพัสดุทุกประเภทให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ
3. เพื่อก่อให้เกิดระบบการสร้างงาน สร้างรายได้และเป็นการพัฒนาที่ราชพัสดุให้คุ้มค่ากับศักยภาพ ของที่ดิน
4. เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมยั่งยืน
5. เพื่อเร่งรัดให้มีการจัดทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้ครบถ้วนและมีฐานข้อมูลผู้เช่าให้เป็นปัจจุบัน สามารถเชื่อมโยงกับศูนย์กลาง
6. เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การประเมินค่าสิทธิการเช่าที่เป็นมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงิน

กลุ่มเป้าหมายโครงการ

ในการดำเนินโครงการแปลงสิทธิเป็นทุนทั่วประเทศทั้ง 5 ประเภท ได้แก่

1. สัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่ออยู่อาศัย
2. สัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อประกอบการเกษตร
3. สัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อปลูกสร้างอาคารยกรรมสิทธิให้กระทรวงการคลัง
4. สัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อประโยชน์อย่างอื่น
5. สัญญาเช่าอาคารราชพัสดุ

คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าร่วมโครงการ

1. ต้องเป็นผู้เช่าที่ราชพัสดุที่มีสัญญาเช่าที่ถูกต้องสมบูรณ์เป็นปัจจุบัน และต้องไม่ใช่ผู้ค้างชำระค่าเช่า
2. ในกรณีที่เป็นผู้เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่ออยู่อาศัยหรือประกอบการเกษตร ที่ดินนั้นจะต้องไม่สงวนไว้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือไม่มีโครงการจะนำมาพัฒนาจัดหาประโยชน์จากที่ดินนั้นเว้นแต่สถาบันการเงินจะยินยอมให้นำสิทธิที่มีอายุการเช่าไม่เกิน 3 ปี ไปค้ำประกันการกู้เงินได้
3. จะต้องไม่เป็นสิทธิการเช่าที่มีข้อผูกพันอยู่แล้วเว้นแต่จะทำกับผู้ให้กู้รายเดิม หรือผู้ให้กู้รายเดิมได้ให้ความยินยอมแล้ว

โดยกรมธนารักษ์ได้จัดทำข้อตกลงกับสถาบันการเงินทั้ง 3 แห่ง คือ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์

## 2) โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยแก่คนจนที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยเฉพาะกลุ่มผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้อยู่อาศัยกระจัดกระจายอยู่นอกชุมชน ผู้อยู่อาศัยในบ้านเช่า บ้านพักตามโรงงาน ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยต่ำกว่ามาตรฐาน ขาดบริการพื้นฐานด้านสาธารณสุขและสาธารณูปการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต จึงมอบให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยการเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ร่วมกันพิจารณาหาแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดเป็นโครงการนำร่อง 2 โครงการใหญ่ คือ โครงการบ้านเอื้ออาทร สำหรับผู้มีรายได้น้อยทั่วไป และโครงการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบโครงการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อย “โครงการบ้านเอื้ออาทร” และโครงการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชนแออัด “โครงการบ้านมั่นคง”

โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือประชาชนกลุ่มที่บุกรุกที่ดินของรัฐที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง จึงแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วยการจัดเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งจะต้องจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ให้ผู้บุกรุกเพื่อเช่าที่ราชพัสดุตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายที่ราชพัสดุ



### 3) โครงการ “รัฐเอื้อราษฎร”

โครงการ “รัฐเอื้อราษฎร” เป็นโครงการที่กรมธนารักษ์จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการนำที่ดินราชพัสดุมาใช้เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนแบบบูรณาการตามนโยบายบ้านเอื้ออาทร นโยบายบ้านมั่นคง และนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยมีแนวทางการดำเนินงาน 6 กิจกรรม ประกอบด้วย

#### 1. การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่ออยู่อาศัย ประกอบด้วย

1.1) กิจกรรมบ้านเอื้ออาทร รับผิดชอบโดยกรมธนารักษ์ร่วมกับการเคหะแห่งชาติ เป็นการนำที่ดินราชพัสดุที่มีพื้นที่ที่สามารถจัดให้เช่าเพื่ออยู่อาศัย ซึ่งพื้นที่มีขนาด 20 - 40 ตารางวา และอายุสัญญาเช่าไม่เกิน 30 ปี แบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

- รูปแบบส่วนราชการผู้ครอบครองที่ดินราชพัสดุเข้าร่วมโครงการเพื่อจัดเป็นสวัสดิการที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการและลูกจ้างในสังกัด

- รูปแบบบ้านเอื้ออาทรสำหรับประชาชนทั่วไป ซึ่งจะเป็นที่ดินราชพัสดุในครอบครองของส่วนราชการ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่จะดำเนินการประสานงานให้ส่วนราชการนั้นส่งคืนที่ดินราชพัสดุ

1.2) กิจกรรมบ้านรัฐเอื้อราษฎร รับผิดชอบโดยกรมธนารักษ์ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการนำที่ดินราชพัสดุมาจัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่าเพื่อนำไปจัดทำโครงการบ้านพักอาศัย เช่น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด หรืออาคารแถวพักอาศัย เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ลงทุนแล้วนำออกจำหน่ายให้แก่ประชาชน โดยให้กรรมสิทธิ์อาคาร และนำที่ดินไปจัดให้เช่าช่วง หรือโอนสิทธิการเช่าให้แก่ผู้ได้รับสิทธิ

1.3) กิจกรรมบ้านรัฐเอื้อราษฎร รับผิดชอบโดยกรมธนารักษ์ร่วมกับผู้ได้รับสิทธิ เป็นการนำที่ดินราชพัสดุมาจัดทำโครงการบ้านพร้อมที่ดินเพื่ออยู่อาศัยโดยผู้เข้าร่วมโครงการทั้งหมดจะต้องร่วมกันกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบ้านอยู่อาศัยในโครงการ โดยจะได้รับสิทธิการเช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัย มีกำหนดไม่เกิน 30 ปี

2. การจัดให้ผู้ประกอบการรายย่อย (SMEs) เช่าที่ดินราชพัสดุ เป็นการนำที่ดินราชพัสดุมาจัดให้ผู้ประกอบการรายย่อย (SMEs) เช่าเพื่อเป็นสถานที่ประกอบการ โดยที่ดินราชพัสดุที่เป็นที่ว่างจะดำเนินการในลักษณะชุมชน SMEs ส่วนที่ดินราชพัสดุที่จัดให้เช่าอยู่แล้ว จะพิจารณาอนุญาตให้ผู้เช่าเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การเช่าพร้อมกับขยายเวลาการให้เช่าตามความเหมาะสม

3. การจัดให้เช่าที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรตามนโยบายสิทธิทำกินของรัฐบาล เป็นการนำที่ดินราชพัสดุที่มีศักยภาพเหมาะสมในการประกอบการเกษตรมาจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน หรือไม่เพียงพอเช่าเพื่อประกอบการเกษตรตามนโยบายของรัฐบาลในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

4. การรับรองสิทธิในที่ดินโดยจัดให้ผู้ถือครองเช่าที่ราชพัสดุที่ถือครองอยู่แล้ว เป็นการนำที่ดินราชพัสดุที่ราษฎรถือครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายเช่าที่ราชพัสดุที่ถือครองอยู่ตามหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2533 และวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2545 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุก้าวคือจัดให้เช่าได้ตามเนื้อที่ที่ครอบครองใช้ประโยชน์จริง เป็นการชั่วคราวครั้งละไม่เกิน 3 ปี

#### การดำเนินโครงการรัฐเอื้อราษฎร์

กิจกรรมการจัดให้เช่าที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรตามนโยบายสิทธิทำกินของรัฐบาล ได้แก่ การนำที่ดินราชพัสดุที่มีศักยภาพเหมาะสมในการประกอบการเกษตรมาจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ เช่าเพื่อประกอบการเกษตรตามนโยบายของรัฐบาลในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้

1. กรณีเป็นที่ราชพัสดุในความครอบครองของส่วนราชการให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ประสานงานให้ส่วนราชการนั้นส่งคืนที่ราชพัสดุ
2. รายงานกรมธนารักษ์เพื่อวางแผนและจัดทำผังโครงการ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขการเช่า
3. กรมธนารักษ์จัดส่งผังโครงการให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เพื่อกำหนดอัตราค่าเช่าค่าธรรมเนียมในการจัดให้เช่า พร้อมกับเปิดจองหรือพิจารณาคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการซึ่งเป็นผู้ลงทะเบียนขอรับสิทธิที่ทำกินในโครงการของรัฐบาล
4. จัดทำสัญญาเช่าแล้วรวบรวมรายชื่อผู้เช่าแจ้งให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบในการลงทะเบียนขอรับสิทธิที่ทำกินตามโครงการของรัฐบาลเพื่อดำเนินการต่อไป
5. ในกรณีผู้ได้รับสิทธิรายใดประสงค์จะแปลงสิทธิการเช่าเป็นทุนเพื่อนำเงินมาลงทุนในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้เช่า ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ประสานกับสถาบันการเงินในพื้นที่เพื่อพิจารณาสนับสนุนการให้สินเชื่อ ในกรณีที่สถาบันการเงินให้การสนับสนุนสินเชื่อ กรมธนารักษ์จะพิจารณาขยายเวลาการเช่าให้เหมาะสมต่อไป

กิจกรรมการรับรองสิทธิในที่ดินโดยจัดให้ผู้ถือครองเช่าที่ราชพัสดุที่ถือครองอยู่ ได้แก่ การนำที่ดินราชพัสดุที่ราษฎรถือครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายเช่าที่ดินราชพัสดุที่ถือครองอยู่ตามหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2533 และวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2545 กล่าวคือ ให้เช่าตามประเภทและเนื้อที่ที่ถือครองอยู่ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้

1. ศึกษาความเหมาะสมของสภาพทำเลที่ดิน รวมทั้งความต้องการของประชาชนผู้ถือครองที่ดิน
2. สำรวจจริงวัดทำแผนที่กายภาพ สอบสวนสิทธิการครอบครอง ถ้าไม่ได้แย้งสิทธิให้ดำเนินการจัดให้เช่าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2545 คือ ให้เช่าตามประเภทและจำนวนเนื้อที่ที่ครอบครองใช้ประโยชน์ โดยผู้ได้รับสิทธิต้องเป็นผู้บุกรุกก่อนวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2545 ถ้าได้แย้งสิทธิ



ให้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 (ต่อมามีหนังสือสั่งการของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี โดยให้มีผลนับถัดแต่วันที่สั่งการ วันที่สั่งการวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2546)

3. การจัดให้เช่า ให้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องให้ส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ให้ความยินยอมหรือส่งคืนก่อน และสามารถดำเนินการให้เช่าได้แม้ว่าการให้เช่านั้นจะไม่เป็นไปตามข้อกำหนด ในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผังเมือง ทั้งนี้ เมื่อจัดให้เช่าแล้วให้แจ้งกรมธนารักษ์เพื่อแจ้งให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องทราบต่อไป

4. ในการพิสูจน์สิทธิตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หากมีใช้ที่ราชพัสดุให้กันพื้นที่นั้นออกเพื่อให้ ราษฎรนำไปออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าเป็นที่ราชพัสดุและราษฎรยอมรับให้ดำเนินการ จัดให้เช่าตามข้อ 3 หากไม่ยอมรับให้ดำเนินคดี และเมื่อผลคดีสิ้นสุดว่าเป็นที่ราชพัสดุให้บังคับคดีและผลักดันราษฎร รายนั้นออกไปจากที่ดิน

5. ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่จัดให้เช่ามีกำหนดไม่เกิน 3 ปี โดยให้ดำเนินการตามนัยหนังสือเวียน กรมธนารักษ์ที่ กค 0314/ว6 ลงวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2547 เมื่อดำเนินการจัดให้เช่าแล้วให้รวบรวมรายชื่อผู้เช่า แจ้งให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบในการลงทะเบียนขอรับสิทธิที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินตามโครงการของรัฐบาล เพื่อดำเนินการต่อไป

#### 4) โครงการ 1 ล้านไร่ มิติที่ราชพัสดุ

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายการขอคืนที่ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร โดยการสนับสนุนการปลูกพืชอาหารและพืชทดแทนพลังงานหลอมรวมทุกกลไก 1 ล้านไร่ มิติใหม่ที่ราชพัสดุ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2551 ให้กระทรวงการคลังเร่งดำเนินการตรวจสอบที่ราชพัสดุ ที่ส่วนราชการครอบครองไว้เกินความจำเป็นหรือไม่ใช้ประโยชน์ นำมาจัดให้เกษตรกรเช่าในอัตราค่าเช่า ที่เหมาะสม เพื่อรองรับสถานการณ์วิกฤตอาหารและพลังงาน ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรี 10 มิถุนายน พ.ศ. 2551 เรื่อง นโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุเพื่อนำมาให้ เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอตั้งนี้ให้กระทรวงต่าง ๆ และ ส่วนราชการสำรวจและส่งคืนที่ราชพัสดุที่ครอบครองไว้เกินความจำเป็นและหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ และสามารถ ทำเกษตรกรรมได้ ให้ได้โดยประมาณไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ ภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งคืน ที่ราชพัสดุ และเมื่อได้รับคืนที่ราชพัสดุจากส่วนราชการ/หน่วยงานต่าง ๆ แล้วให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ กระทรวงพลังงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม ร่วมกันในการกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อให้มี การนำที่ดินดังกล่าวไปใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างเหมาะสม และเป็นรูปธรรม โดยให้กระทรวงการคลังพิจารณา กำหนดเงื่อนไขและอัตราค่าเช่าที่ดินให้เหมาะสมและเป็นธรรมแก่เกษตรกร และให้รับความเห็นของส่วนราชการ

ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เห็นควรให้กระทรวงการคลัง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณากำหนดนโยบาย กรอบแนวทาง และทิศทางในการดำเนินการ เพื่อให้มีการนำที่ดินไปใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยให้กำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไข เกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการ กำหนดจำนวนพื้นที่ที่จะจัดให้เกษตรกรแต่ละครอบครัวเข้า กำหนดจำนวนพื้นที่ ที่จะเพาะปลูกพืชไร่และพืชทดแทนพลังงานให้สมดุลและเหมาะสม รวมทั้งมีการจัดการที่ดินและแหล่งน้ำ เชิงบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการผลิตการเกษตรที่เหมาะสมกับศักยภาพของดินต่อไป เป็นต้น ไปพิจารณาด้วย

2. มติคณะรัฐมนตรี 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 เรื่อง นโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติ

รับทราบสรุปผลการสัมมนา “หลอมรวมทุกกลไก 1 ล้านไร่ มิติใหม่ที่ราชพัสดุ” ซึ่งจัดขึ้น เมื่อวันที่ 24 - 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 โดยในการสัมมนาเชิงนโยบายของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหัวหน้า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นสอดคล้องและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการขับเคลื่อนโครงการนำที่ดิน ราชพัสดุ 1 ล้านไร่ มาจัดให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตรตามนโยบายรัฐบาล สำหรับข้อสรุปในการสัมมนา เชิงปฏิบัติการที่ได้มีการแบ่งกลุ่มตามภาคต่าง ๆ รวม 5 กลุ่ม ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในหัวข้อการบริหารจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การบริหารจัดการอย่างครบวงจร สำหรับภาคเกษตร การบริหารจัดการอย่างครบวงจรสำหรับภาคการตลาด การคัดเลือกกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ เกษตรกรรมและการบริหารจัดการอย่างยั่งยืนนั้นได้ข้อสรุปว่า ควรดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และเห็นชอบในหลักการดำเนินการตามผลการสัมมนาซึ่งเป็นการดำเนินการ ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภาในการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูป ของธนาคารที่ดิน

คณะรัฐมนตรีเห็นว่าในการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปธนาคารที่ดิน กระทรวงการคลัง ควรเป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไข ตลอดจนกำกับดูแลการนำที่ดินราชพัสดุมาให้เกษตรกร เช่าทำการเกษตร โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับไปดำเนินการ เนื่องจากมีความพร้อม และเคยดำเนินการในเรื่องนี้อยู่แล้ว ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) รับไปประสานการปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายต่อไปด้วย

3. มติคณะรัฐมนตรี 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 เรื่อง นโยบายการขอคืนที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตร คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้



1) ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไข ตลอดจนกำกับดูแล ในการนำที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ มาจัดให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตรตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและระเบียบ กำหนด โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการเอง

2) แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (กำกับดูแลงาน กรมธนารักษ์) เป็นประธานกรรมการ และรองอธิบดีกรมธนารักษ์ (ด้านที่ราชพัสดุ) เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไขในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เช่น มาตรการ ขอคืนที่ดินจากหน่วยราชการ การแบ่งโซนพืชอาหารและพลังงาน การกำหนดคุณสมบัติเกษตรกรที่เข้าร่วม โครงการ เงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการ รูปแบบ และการบริหารจัดการอย่างครบถ้วน เป็นต้น เพื่อนำที่ดินราชพัสดุ มาจัดให้เช่าทำการเกษตรและเป็นแนวทางให้จังหวัดนำไปใช้ปฏิบัติ

3) แต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และธนารักษ์ พื้นที่เป็นการกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการนำที่ดินราชพัสดุมาจัดให้เช่าทำการเกษตรตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการอำนวยการกำหนด

## 5) การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ

### 1. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

#### 1.1) ความเป็นมาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

ที่ดินของรัฐมีหลายประเภท แต่ละประเภทอยู่ภายใต้การดูแลรักษาของส่วนราชการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ที่สาธารณประโยชน์อยู่ในการดูแลรักษาของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พื้นที่ป่าไม้อยู่ในการดูแลรักษาของกรมป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พื้นที่อุทยานแห่งชาติอยู่ในการดูแลรักษา ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และอยู่ในการ ดูแลรักษาของกรมธนารักษ์ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

แต่การกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐเกิดปัญหาทับซ้อนแนวเขตของที่ดินของหน่วยงานของรัฐ ด้วยกันเองเป็นประเด็นให้ถกเถียงว่า ที่ดินของรัฐส่วนที่ทับซ้อนนั้นจะอยู่ในการดูแลรักษาของส่วนราชการใด ตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกัน การถือครองที่ดินของราษฎร หรือกรณีที่ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐ จะเกิดมีปัญหากถกเถียงว่า ใครควรมีสิทธิระหว่างรัฐกับราษฎร อันเป็นประเด็น นำไปสู่การร้องเรียนขอความเป็นธรรมเป็นการเฉพาะรายหรือเป็นกลุ่มมวลชน ตลอดจนการใช้สิทธิทางศาล

ประกอบกับปัจจุบันรัฐมีพลเมืองเพิ่มมากขึ้น แต่ที่ดินมีจำกัดทำให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อใช้ เป็นที่ดินทำกินและอยู่อาศัยกันมากขึ้น จึงเกิดมีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ทำให้ที่ดินของรัฐ



ที่ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมเหลือน้อยลง และราษฎรที่ถือครองที่ดินของรัฐโดยอ้างสิทธิ ส่วนมากโดยจะเป็นเกษตรกรที่ยากจนมีรายได้น้อย ไม่สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาให้เป็นธรรมได้

รัฐจึงแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้ในทางบริหาร เพื่อให้ความเป็นธรรมในสังคมอย่างทั่วถึง โดยการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของราษฎรผู้เช่าครอบครองที่ดินของรัฐหรือการพิสูจน์สิทธิ ซึ่งเป็นวิธีการประนีประนอมประสานประโยชน์ระหว่างกัน หากผลการพิสูจน์สิทธิปรากฏว่า ราษฎรมีสิทธิในที่ดินรัฐ ก็จะออกเอกสารสิทธิให้ต่อไป แต่หากรัฐมีสิทธิในที่ดิน ราษฎรก็จะจัดที่ดินในส่วนที่รัฐยังไม่ใช้ประโยชน์ ให้ราษฎรผู้บุกรุกเช่าทำกินและอยู่อาศัยต่อไป

จากสาเหตุดังที่กล่าวมา จึงได้กำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐทั่วประเทศ โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535

ผลจากการปฏิรูประบบราชการได้มีการโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ของส่วนแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นสำนักแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สปร.) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 มีความจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 300/2545 ลงวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ให้พิจารณาปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นใหม่ โดยยึดหลักการมีผู้รับผิดชอบภารกิจอย่างชัดเจน แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีภายในสามสิบวัน ซึ่ง สปร. ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... ขึ้นใหม่ โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และได้เสนอคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2545 พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่เสนอ และนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในร่างระเบียบดังกล่าว เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 120 ตอนพิเศษ 2ง ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2546 ให้มีผลบังคับมาตั้งแต่วันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป ต่อมา มีแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547



## 1.2) องค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

จากปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น กับเพื่อให้การ ประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ ประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ทั้งในทางสังคม การเมือง การปกครอง และเสริมสร้างความสมดุลงันคง แข็งแกร่งในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบนี้ เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545” ในระเบียบ ดังกล่าวนี ข้อ 4 ได้ให้กำหนดความของ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ประกอบด้วย

- |                                                         |                  |
|---------------------------------------------------------|------------------|
| (1) รองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย              | ประธานกรรมการ    |
| (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 | รองประธานกรรมการ |
| (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | รองประธานกรรมการ |
| (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย                        | รองประธานกรรมการ |
| (5) ปลัดกระทรวงกลาโหม                                   | กรรมการ          |
| (6) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์                           | กรรมการ          |
| (7) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม           | กรรมการ          |
| (8) ปลัดกระทรวงมหาดไทย                                  | กรรมการ          |
| (9) อัยการสูงสุด                                        | กรรมการ          |
| (10) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ                        | กรรมการ          |
| (11) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา                         | กรรมการ          |
| (12) ผู้บัญชาการทหารบก                                  | กรรมการ          |
| (13) ผู้บัญชาการทหารเรือ                                | กรรมการ          |
| (14) ผู้บัญชาการทหารอากาศ                               | กรรมการ          |

- |                                                                                                                                          |                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| (15) อธิปไตยกรรมนารักษ์                                                                                                                  | กรรมการ                |
| (16) เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม                                                                                      | กรรมการ                |
| (17) อธิปไตยกรรมป่าไม้                                                                                                                   | กรรมการ                |
| (18) อธิปไตยกรรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช                                                                                     | กรรมการ                |
| (19) อธิปไตยกรรมการปกครอง                                                                                                                | กรรมการ                |
| (20) อธิปไตยกรรมที่ดิน                                                                                                                   | กรรมการ                |
| (21) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธาน กปร. แต่งตั้ง อีกไม่เกินสามคน                                                                                | กรรมการ                |
| (22) รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<br>ที่รับผิดชอบการปฏิรูปการของสำนักแก้ไข<br>ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ                 | กรรมการและเลขานุการ    |
| (23) ข้าราชการสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ<br>สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ<br>สิ่งแวดล้อม ที่ได้รับมอบหมายไม่เกินสองคน | กรรมการและและเลขานุการ |

### 1.3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.)

- (1) เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญห และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญห และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ
- (3) กำกับ ติดตาม ดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย  
แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ
- (4) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใด ๆ  
ในที่ดินของรัฐ
- (5) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทน  
มาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของ กปร. หรือคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่ กปร. แต่งตั้ง
- (6) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหและป้องกันการบุกรุกที่ดิน  
ของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วง  
ไป ด้วยความรวดเร็ว
- (7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย
- (8) ให้หน่วยงานของรัฐและจังหวัดดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหและป้องกันการบุกรุก  
ที่ดินของรัฐตามที่กำหนด



(9) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

#### 1.4) มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมีแนวทางดำเนินการที่ถูกต้องเป็นธรรมเป็นมาตรฐานในทางปฏิบัติเดียวกัน อาศัยอำนาจตามความในข้อ 8 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จึงได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

1. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

1.1 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

1.2 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

1.3 พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ 1.1 หรือ 1.2 เช่น ส.ค.1 หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อน การเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศก็จะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

2. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ 1 แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วัน และแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการดังนี้

2.1 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.3 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

3. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ 1 แล้วปรากฏว่า มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการและแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

3.1 กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

3.2 กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

## 2. คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

1. มาตรการที่กำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุต้องดำเนินการ

1.1 ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ จะต้องหมั่นตรวจสอบดูแลที่ดินของตนเองอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินดังกล่าวขึ้น (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2556)

1.2 ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกที่ราชพัสดุเกิดขึ้นจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกจากที่ราชพัสดุก่อนส่งคืนที่ราชพัสดุให้กรมธนารักษ์ (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532)

1.3 ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ มีหน้าที่ในการดำเนินการดังนี้



1.3.1 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานให้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุภายในหน่วยงานนั้น ๆ การจัดทำและควบคุมทะเบียนที่ราชพัสดุให้มีความสมบูรณ์และเป็นปัจจุบัน รวมทั้งควบคุมการใช้หรือขอเปลี่ยนแปลงการใช้ให้ถูกต้อง

1.3.2 ทำรายงานการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตาม 1. ตามแบบที่กรมธนารักษ์กำหนดและจัดส่งให้กระทรวงการคลังทราบเป็นประจำทุกปี

1.3.3 หากมีการบุกรุกให้หน่วยงานประสานงานกับกรมธนารักษ์เพื่อวางแผนและดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกกันอย่างใกล้ชิด

1.4 ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ก่อสร้างรั้วเฉพาะที่ดินราชพัสดุแปลงที่มีความจำเป็นบริเวณที่จะต้องป้องกันการบุกรุก โดยให้กรมธนารักษ์แจ้งความจำเป็นดังกล่าวให้สำนักงบประมาณทราบอีกครั้งหนึ่งในปีเดียวกับที่ส่วนราชการที่ครอบครองที่ดินแปลงที่มีปัญหาเร่งด่วนจะต้องล้อมรั้วเสนอตั้งงบประมาณ ทั้งนี้ การสร้างรั้วดังกล่าวมีลักษณะชั่วคราวและใช้วัสดุหรือสิ่งก่อสร้างที่ประหยัด เช่น ปลูกต้นไม้ล้อมรอบ

ในกรณีที่ยังไม่ได้มีการสร้างรั้วล้อม ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุจัดเจ้าหน้าที่ตรวจแนวเขตที่ดินอยู่เสมอ ถ้ามีปัญหาการบุกรุกเกิดขึ้นหรือมีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นให้ดำเนินการตามระเบียบหรือตามกฎหมายทันที (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2538)

1.5 กรณีที่หมดความจำเป็นหรือเลิกใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุรีบดำเนินการตามกฎหมายที่ราชพัสดุ โดยส่งคืนที่ราชพัสดุนั้นให้แก่กรมธนารักษ์ หากปล่อยทิ้งว่างไว้นานเกิดการบุกรุกให้กรมธนารักษ์รายงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุพิจารณาดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของหน่วยงานที่ปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ราชพัสดุ

1.6 ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุจัดทำแผนการใช้ที่ราชพัสดุในแต่ละปีส่งให้กรมธนารักษ์เพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุว่ามีความเหมาะสมเพียงใด

1.7 ในการส่งมอบรับมอบงานในหน้าที่เมื่อมีการแต่งตั้งโยกย้าย ให้มีการส่งมอบรับมอบที่ราชพัสดุในความครอบครองใช้ประโยชน์ด้วย

1.8 ในการพิจารณาความดีความชอบ ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ นำผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุของเจ้าหน้าที่ไปเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งในการพิจารณาความดีความชอบด้วย

1.9 หากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุปล่อยปละละเลยให้เกิดการบุกรุกที่ราชพัสดุหลังจากมติคณะรัฐมนตรีนี้ ให้หน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่ปล่อยปละละเลยทันที

## 2. มาตรการที่กำหนดให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ต้องดำเนินการ

### 2.1 มาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ราชพัสดุ

1) ให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) สำรวจและตรวจสอบที่ดินราชพัสดุทั่วประเทศว่ามีอยู่เท่าใด ที่ใดบ้าง แล้วแจ้งส่วนราชการที่ครอบครองทราบเพื่อเป็นการประสานในการป้องกันดูแลไม่ให้เกิดการบุกรุกที่ราชพัสดุ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2538)

2) ให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ดำเนินการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานที่ราชพัสดุของส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุให้ทราบถึง กฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการในการรายงานผลการปฏิบัติงานที่ราชพัสดุให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

3) ให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ปรับปรุงทะเบียนและฐานข้อมูลที่ดินราชพัสดุให้มีรายละเอียดที่ชัดเจนเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ สามารถใช้เป็นหลักฐานในการอ้างอิงและเป็นหลักฐานในการส่งมอบรับมอบงานในหน้าที่ รวมทั้งให้มีข้อมูลในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์และตัดสินใจในการใช้ที่ดินราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย

4) ให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ดำเนินการให้มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดหน้าที่ให้ธนารักษ์พื้นที่ มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ของส่วนราชการเป็นประจำทุกปี โดยให้มีอำนาจตรวจสอบเช่นเดียวกับการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ดำเนินการให้มีบทกำหนดโทษเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุด้วย

2.2 มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ ให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 โดยราษฎรที่ได้แย่งกรรมสิทธิ์ให้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิ์ภายใต้ระเบียบดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

1) ให้กรมธนารักษ์กำหนดแปลงหรือพื้นที่ที่จะดำเนินการโดยประสานงานกับส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ ฝ่ายปกครอง และหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาความพร้อม และพันธมิตรในการดำเนินการ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มผู้ต่อต้านทราบประโยชน์ของการสำรวจ แล้วจึงจัดทำรายละเอียดของแผนให้ชัดเจน รวมทั้งเป้าหมายของแผน/กิจกรรม ปริมาณงาน และระยะเวลาที่จะดำเนินการนำเสนอคณะกรรมการ



แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) เพื่อประสานงานในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายตามกระบวนการงบประมาณต่อไป (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2546)

2) สํารวจทางกายภาพ พร้อมกับจัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเพื่อประกอบการตรวจสอบสิทธิการได้มา รวมทั้งสอบสวนการได้มาและความประสงค์ของประชาชน โดยดำเนินการร่วมกับฝ่ายปกครองหน่วยงานท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ และส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์

3) จากผลการสำรวจทางกายภาพและการสอบสวนให้จำแนกกลุ่มผู้บุกรุกที่ราชพัสดุออกเป็น 2 ประเภท และให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

3.1) ผู้บุกรุกประเภทมีเอกสารสิทธิ หรืออ้างว่าได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ราชพัสดุ ให้รวบรวมรายละเอียดและข้อเท็จจริงส่งให้ กบร. จังหวัด เพื่อดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์และเมื่อผลการพิสูจน์เป็นที่ยุติแล้วให้ดำเนินการดังนี้

3.1.1) กรณี กบร.จังหวัดเห็นว่า ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการสงวนหวงห้ามหากราษฎรเห็นด้วยและยินยอมเช่า ให้ดำเนินการจัดให้เช่าได้โดยไม่ต้องให้ส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุส่งคืนหรือให้ความยินยอมก่อน ทั้งนี้ การจัดให้เช่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ให้ผู้ถือครองที่ดินหรือทายาทที่อยู่ก่อนการสำรวจตามข้อ 2) เช่าที่ดินตามเนื้อที่ครอบครองใช้ประโยชน์จริงเป็นการชั่วคราวไม่เกินครั้งละ 3 ปี โดยอัตราค่าธรรมเนียมให้กำหนดตามประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นสำคัญ ส่วนอัตราค่าเช่าให้พิจารณากำหนดในลักษณะสงเคราะห์และเชิงพาณิชย์ โดยสัญญาเช่าให้เป็นไปตามแบบของกระทรวงการคลัง (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2545)

(2) ห้ามเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ในที่ดิน เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว

(3) ในกรณีที่การจัดให้เช่าขัดขัดกฎหมายผังเมือง ให้กรมธนารักษ์มีอำนาจดำเนินการจัดให้เช่าไปก่อนแล้วให้ประสานงานกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อดำเนินการแก้ไขข้อบังคับผังเมืองให้สอดคล้องกับการจัดให้เช่าต่อไป

สำหรับราษฎรที่ไม่เห็นพ้องกับความเห็นของ กบร. จังหวัด ให้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามกฎหมายทันที

3.1.2) กรณี กบร.จังหวัดเห็นว่าราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการสงวนหวงห้ามให้กรมธนารักษ์และส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุเร่งพิจารณาว่า เห็นชอบด้วยกับ กบร.จังหวัดหรือไม่ ทั้งนี้ ภายในกำหนด 60 วัน เพื่อแจ้งให้ กบร. จังหวัดดำเนินการต่อไป



3.2) ผู้บุกรุกที่ครอบครองที่ดินภายหลังการสงวนหวงห้าม

3.2.1) หากยินยอมเช่า ให้ดำเนินการจัดให้เช่าตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 3.1.1) (1) - (3)

3.2.2) หากราษฎรรายใดไม่ยินยอมเช่า ให้รวบรวมพยานหลักฐานส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามกฎหมายทันที

4) ผู้เข้าถือครองที่ดินภายหลังจากรวันที่ทางราชการทำการสำรวจถือว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

5) พื้นที่ภายหลังการพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ของ กพร.ให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) จัดทำแผนงานและโครงการเกี่ยวกับการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แผนการโยกย้ายราษฎร และการจัดทำแนวเขตถาวรและการดูแลรักษาเพื่อให้การใช้ที่ราชพัสดุเกิดประโยชน์สูงสุด

6) ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการทุกเขตกำกับติดตามผลการดำเนินการตามแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ

### 6.3 ลักษณะการละเมิดสิทธิ

จากการศึกษารายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรื่องที่ราชพัสดุเฉพาะกรณีคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า ตรวจสอบและออกมาตรการการแก้ไขปัญหา พบลักษณะการละเมิดสิทธิดังต่อไปนี้

#### ลักษณะพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

- หน่วยงานราชการไม่ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ โดยอ้างว่าเป็นที่สงวนหวงห้าม หรือที่ราชพัสดุ
- หน่วยงานราชการอ้างว่าเป็นที่ดินที่หน่วยราชการเคยใช้ประโยชน์ แต่ไม่มีหลักฐานยืนยันและขอบเขตการใช้ประโยชน์ไม่แน่นอน

- ที่ดินราชพัสดุทับซ้อนกับที่ดินอยู่อาศัยหรือที่ทำกินของราษฎร
- หน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร เช่น การปรับสภาพพื้นที่ของราษฎร

- เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ ช่มชู้ คุกคาม ดำเนินคดี
- เจ้าหน้าที่รัฐไม่รับฟังคำคัดค้านของราษฎรในการรังวัด นำชี้ แนวเขต
- ราษฎรไม่ทราบการประกาศการสงวนหวงห้าม หรือการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน
- ราษฎรไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ
- เจ้าหน้าที่รัฐพูดจาโน้มน้าว โฆษณาชวนเชื่อ แต่ไม่ปฏิบัติตามที่พูดนั้น
- หน่วยงานราชการบีบบังคับให้ราษฎรเช่าพื้นที่ ตามโครงการรัฐเอื้อราษฎร และโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ตามนโยบายรัฐบาล



### สาเหตุการละเมิดสิทธิ

- หน่วยงานราชการไม่มีการลงไปสำรวจพื้นที่ว่ามีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนหรือไม่ แต่เป็นการขีดขอบเขตบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ
- หน่วยงานราชการมีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
- ที่ราชพัสดุไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน
- ไม่มีพยานหลักฐานการประกาศสงวนหวงห้ามที่ชัดเจน เช่น เอกสารการประกาศสงวนหวงห้าม ขอบเขตที่ตั้งและอาณาเขตที่สงวนหวงห้าม เนื่องจากการสงวนหวงห้าม หน่วยงานประกาศที่สงวน หวงห้ามที่ดินนั้น เป็นต้น
- ไม่มีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ชัดเจนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

### ผลกระทบของราษฎรจากการถูกละเมิด

- ราษฎรขอออกเอกสารสิทธิในที่ครอบครองทำประโยชน์ไม่ได้
- ราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ได้
- ราษฎรถูกฟ้องร้องดำเนินคดี
- ราษฎรถูกบังคับ ชดเชย ไล่ ออกจากพื้นที่
- ราษฎรสูญเสียทรัพย์สินและที่ดินทำกิน

รายละเอียดปรากฏตามฐานข้อมูลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกรณีที่ดินราชพัสดุ เฉพาะกรณี คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า ตรวจสอบพบการละเมิดสิทธิ ตัวอย่างเช่น

#### 1. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 557/2550 เรื่อง สิทธิในทรัพย์สิน กรณีกองทัพเรือขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎร กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด

กรณีร้องเรียนว่า ราษฎรที่อยู่อาศัยอยู่บนเกาะช้างสืบต่อมาจากบรรพบุรุษนานกว่า 100 ปีแล้ว โดยได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.5) ต่อเนื่องมาทุกปี ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2498 ทางราชการได้แจ้งให้ราษฎรไปแจ้งการครอบครองที่ดินเพื่อดำเนินการออกเอกสารสิทธิการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) แต่เนื่องจากการแจ้งข่าวเป็นไปอย่างไม่มีทั่วถึงเพราะการเดินทางไม่สะดวก จึงทำให้ราษฎรหลายรายไม่ได้แจ้งการครอบครองตามที่ราชการกำหนด

ในปี 2510 ได้มีมติ ครม.ให้กองทัพเรือเข้าใช้พื้นที่บนเกาะช้างบางส่วนเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร โดยไม่ได้ทำการสำรวจว่าพื้นที่ดังกล่าวมีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนหรือไม่

พ.ศ. 2538 กองทัพเรือได้เข้ามาทำการรังวัดที่ดินบนเกาะช้างแต่ถูกราษฎรคัดค้านไม่ยอมให้รังวัดที่ดินทางกองทัพเรือ จึงได้ส่งพลเรือตรีสินศักดิ์ ศรีพิพัฒน์ เป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุมกับราษฎร และได้บอกให้ราษฎรอย่าคัดค้านการรังวัด โดยบอกว่าจะพิสูจน์สิทธิให้หลังการรังวัดแล้ว แต่ก็ไม่มีการดำเนินการใด ๆ นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2541 - 2542 กองทัพเรือยังได้แจ้งความดำเนินคดีกับราษฎรจำนวน 14 ราย ในข้อหาบุกรุกที่ราชพัสดุ

ทำให้ราษฎรเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก ต่อมาปี 2546 ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้อง 11 ราย เนื่องจากพิจารณาแล้วว่า ราษฎรไม่เจตนาบุกรุก การกระทำดังกล่าวแสดงว่ากองทัพเรือ ไม่ดำเนินการตามข้อตกลงที่ได้ให้ไว้กับราษฎร

ในปี 2547 รัฐบาลได้มีการตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้มีคณะอนุกรรมการ ซึ่งมีพลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ ได้เรียกประชุมราษฎร ชี้แจงว่าจะเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สิทธิ แยกพื้นที่ของชาวบ้านกับของทางราชการให้ชัดเจน แต่กองทัพเรือไม่ยอมรับการดำเนินการดังกล่าว

ต่อมา ราษฎรผู้เดือดร้อน ชื่อ นางสาวสมหมาย จันเดิม ได้ร้องเรียนเพิ่มเติม ในปัญหาความเดือดร้อนที่ได้รับว่า ที่ดินที่เคยอยู่มา 50 ปีซึ่งเดิมเป็นที่ดินของบรรพบุรุษ ส่วนหนึ่งนางสมหมายฯ ได้ทำเป็นสนามฟุตบอล เพื่อให้คนในชุมชนได้เล่นกีฬาร่วมกัน ต่อมาได้ขอให้เป็นลานจอดเฮลิคอปเตอร์ของนายกรัฐมนตรียกฉัตร ชินวัตร ในการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร ที่เกาะช้าง แต่ก็ไม่ได้มีการประชุม แต่ก็มีได้มีการใช้ตามที่ขอ ต่อมาทหารก็มีได้คืนที่ดังกล่าวให้ผู้ร้อง ปัจจุบันกลายเป็นที่ของทหารผู้ร้องไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ได้ เช่น ปลูกบ้านไม่ได้ ตัดต้นไม้ไม่ได้ เมื่อสอบถามกับผู้ที่มาดำเนินการก็ได้รับคำตอบว่าเจ้านายสั่งมาและบอกว่าเป็นที่ของกองทัพเรือ อยู่ระหว่างพิสูจน์สิทธิ

กรณีนี้ผู้ร้องจึงร้องขอความเป็นธรรม เนื่องจากเป็นที่ดินที่อยู่ระหว่างการพิสูจน์สิทธิ เป็นที่ดินของผู้ร้องที่อยู่หลังที่ดินที่มีเอกสาร ส.ค.1 ทำไมทหารจึงริบร้อนยึดที่ดินดังกล่าว และสามารถปลูกสร้างสิ่งใดก็ได้ แต่นางสมหมายฯ ทำไม่ได้ มีการดำเนินการอะไร เมื่อไร ก็จะถูกจับกุมทันที

กรณีที่ 1 ผู้ร้องได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาเป็นเวลาช้านานแล้วโดยมีหลักฐานการใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.5) และการทำประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ในขณะที่กองทัพเรือมาขอสงวนหวงห้ามในปี พ.ศ. 2510 หลังจากการออกใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ประมาณ 12 ปี อีกทั้งมีข้อโต้แย้งจากกรมพัฒนาที่ดินว่า พื้นที่ที่สงวนหวงห้าม นั้น เป็นพื้นที่ที่ต้องกันออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดินเมื่อปี 2507 ที่ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ซึ่งกองทัพเรือจะอ้างแผนที่แนบท้ายมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2510 นั้น เป็นการไม่ชอบ ประกอบกับ “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 256 - 257/2538 บันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ เห็นว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ” ซึ่งกองทัพเรือก็ไม่ได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่าได้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่พิพาทดังกล่าวอย่างไร เพียงแต่อ้างลอย ๆ ว่า ได้ใช้ฝักยทุทวิธี ฝักหาข้าว เป็นต้น แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่าชุมชนเกาะช้างนั้นเป็นชุมชนเก่าแก่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เคยเสด็จประพาส



เมื่อปี พ.ศ. 2430 พ.ศ. 2432 และ พ.ศ. 2444 ดังนั้น หากกองทัพเรืออ้างว่าได้ใช้ประโยชน์เต็มทั้งแปลง ก็หมายความว่า กองทัพเรือได้ใช้ที่อยู่อาศัยของราษฎรเป็นพื้นที่ฝึก หรือใช้ประโยชน์ในกิจการของกองทัพเรือด้วย ซึ่งไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่ราษฎรยืนยันว่า ไม่เคยเห็นการใช้ประโยชน์ใด ๆ ของกองทัพเรือในที่อยู่อาศัยของตน ดังนั้น จะมีเพียงเฉพาะที่ดินที่กองทัพเรือซื้อมาจากหลวงราชภัฏโกศการ (บริเวณสวนหลวง) เท่านั้นที่ควรเป็นที่ราชพัสดุ ส่วนที่ดินนอกจากนั้นกองทัพเรือจำเป็นต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าได้ทำประโยชน์ในพื้นที่อย่างไร แต่กองทัพเรือไม่สามารถพิสูจน์ได้ แต่กองทัพเรือได้มาทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน (นสล.) แต่ไม่สามารถทำได้เนื่องจากราษฎรได้คัดค้านไว้ตลอด จนกระทั่งกองทัพเรือได้ส่งพลเรือตรีสินศักดิ์ ศรีพิพัฒน์ เป็นตัวแทนเข้ามาเจรจากับราษฎรเพื่อไม่ให้คัดค้าน โดยอ้างว่าจะยินยอมให้ราษฎรดำเนินการพิสูจน์สิทธิ กองทัพเรือจึงสามารถดำเนินการรังวัดและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง (นสล.) ได้ การที่ราษฎรยินยอมชี้แนวเขตข้างเคียงให้ก็ไม่ได้เป็นไปโดยความยินยอมพร้อมใจ หากแต่จำยอมภายใต้ข้อเสนอของกองทัพเรือ คือ ขอให้เห็นแก่ความมั่นคงของประเทศชาติ และจะยินยอมให้มีการออกเอกสารสิทธิในภายหลังได้ ต่อมา กองทัพเรือกลับใช้หนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน (นสล.) ดังกล่าวเป็นหลักฐานในการแจ้งความดำเนินคดีกับราษฎร และจนปัจจุบันนี้ ผู้ร้องก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาลิขสิทธิ์ที่ดินได้ ทำให้ผู้ร้องไม่สามารถดำเนินการพัฒนาพื้นที่ และดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง มาตรา 48 สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง

กรณีที่ 2 ผู้ร้องที่มีใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์ อย่างอื่นที่อยู่นอกเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน (นสล.) ได้ไปขอออกเอกสารสิทธิจากสำนักงานที่ดินจังหวัดตราด สาขาแหลมงอบ แต่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ และต่อมาได้มีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดตราด ซึ่งได้มีมติให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้ผู้ร้องได้ แต่เมื่อ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดตราดได้ส่งเรื่องให้กรมธนารักษ์พิจารณา กรมธนารักษ์

กลับไม่ยอมส่งเรื่องให้กรมที่ดินไปดำเนินการต่อ โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวยังไม่ได้มีการพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งที่ดินดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขต นสล. ที่กองทัพเรืออ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด แต่กรมธนารักษ์กลับอ้างว่าที่ดินราชพัสดุมีมากกว่าที่ออก นสล. ไว้ ซึ่งอาจจะครอบคลุมที่ดินที่อยู่นอกเขต นสล. ไปด้วย ในขณะที่ผู้ร้องได้ชี้แจงในทางกลับกันว่า หากผู้ขอออกเอกสารสิทธิเป็นนายทุนก็สามารถดำเนินการออกได้โดยกองทัพเรือและกรมธนารักษ์ไม่ได้เสนอให้มีการพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่อย่างใด และจากหลักฐานการขอออก นสล. ของกองทัพเรือปรากฏข้อเท็จจริงว่า กองทัพเรือได้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน (นสล.) เต็มทั้งแปลง แต่ผู้แทนของกองทัพเรือสามารถนำชี้ได้เพียงเท่าที่ออก นสล. เท่านั้น ไม่ได้นำชี้ตามที่กองทัพเรืออ้างภายหลังแต่อย่างใด ดังนั้นกองทัพเรือจะอ้างว่าที่ดินที่ขอสงวนหวงห้ามมีมากกว่าที่ดินที่ผู้แทนของกองทัพเรือนำชี้ออก น.ส.ล. ไม่น่าจะเป็นข้ออ้างที่รับฟังได้ อีกทั้งหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์ของผู้ร้องที่อยู่นอกเขต นสล. ส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่เป็นใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งเป็นหลักฐานที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2498 และมีมาก่อนการขอสงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ ในปี พ.ศ. 2510 จึงไม่มีความจำเป็นอันใดที่จะต้องไปพิสูจน์สิทธิการที่กรมธนารักษ์ไม่ยินยอมให้ผู้ร้องที่มีใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์อย่างอื่นที่อยู่นอกเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน (นสล.) ออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้นั้นเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะรับฟังได้ และการที่นายทุนสามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้โดยไม่ต้องผ่านการพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เช่นเดียวกันกับผู้ร้อง ทำให้ผู้ร้องต้องเสียสิทธิอันชอบธรรมของตนในการที่จะได้รับเอกสารสิทธิ การกระทำดังกล่าวของกรมธนารักษ์จึงเป็นละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 48 สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง

กรณีนี้ 3 สำนักงานที่ดินจังหวัดตราด สาขาแหลมงอบ การนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดตราด ซึ่งมีองค์ประกอบเฉพาะจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานราชการยังเป็นคู่กรณีพิพาทกับชาวบ้านผู้เดือดร้อน จึงทำให้การแก้ไขปัญหามีการพิจารณาข้อมูลหลักฐานที่ทางราชการทำขึ้นด้านเดียว ผู้ร้องไม่มีโอกาสในการนำเสนอหลักฐานและชี้แจงข้อเท็จจริง กระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงถือเป็นละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

## 2. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 355/2550 เรื่อง ที่โนที่ดินกรณี ที่ราชพัสดุที่ดินทำกินของราษฎร ตำบลเชียงคาน อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดเลย

กรณีการร้องเรียนของราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลเชียงคาน อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดเลย ประมาณ 500 คน กำลังถูกเร่งรัดให้เช่าที่ดินราชพัสดุ ผู้ร้องขอให้หน่วยงานรัฐดำเนินการพิสูจน์สิทธิ เนื่องจากเป็นที่ดิน ตกทอดจากบรรพบุรุษที่ครอบครองที่ดินก่อนปี พ.ศ. 2472 แต่ทางราชการอ้างว่ามีการสงวนหวงห้ามให้เป็น สนาบบิน โดยมีเครื่องบันขึ้น-ลง จำนวน 2 ลำ ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 จึงได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เลขที่ 813 และมีหน่วยงานราชการ อาทิ โรงพยาบาลเชียงคาน ต้องการใช้ที่ดินดังกล่าว ทำให้ชุมชนในพื้นที่ถูกขับไล่ หลายครั้ง ในปี 2548 ราษฎรในพื้นที่ถูกกดดันให้ทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุในราคาสูง โดยอ้างนโยบายแปลงสินทรัพย์ เป็นทุนของรัฐบาล

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า มีความคลาดเคลื่อนไม่ตรงกันระหว่างทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งรัฐบาลหวงห้ามกับทะเบียนที่ราชพัสดุ เลข 813 ที่ขึ้นทะเบียนเมื่อปี พ.ศ. 2525 ทั้งที่ทางสำนักงานธนารักษ์ พื้นที่เลย อ้างว่าเป็นการขึ้นทะเบียนตามทะเบียนเดิม ข้อความเกี่ยวกับขอบเขตที่ตั้งของแปลงที่ดินเปรียบเทียบกัน ได้ดังนี้

### ตารางที่ 6 เปรียบเทียบทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐบาลหวงห้ามกับทะเบียนที่ราชพัสดุ

| ทิศ      | ทะเบียนเดิม (2480) |             | ทะเบียนที่ราชพัสดุ (2525) |             |
|----------|--------------------|-------------|---------------------------|-------------|
|          | ขอบเขต             | ระยะ (เมตร) | ขอบเขต                    | ระยะ (เมตร) |
| เหนือ    | ทางหลวง            | 1,000       | ถนนสายเชียงคาน-ปากชม      | 750         |
| ใต้      | ป่าและทุ่งนา       | 1,000       | ที่ดินเอกชน               | 1,000       |
| ตะวันตก  | หมู่บ้านในเมือง    | 750         | ทางสาธารณะ                | 1,000       |
| ตะวันออก | ป่า                | 750         | ที่ดินเอกชน               | 750         |

จากตารางพบว่า การนำเอาทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุมีความคลาดเคลื่อน ไม่ตรงกันในสองจุด คือ ด้านที่แปลงที่ดินจุดและระยะความยาวในแต่ละด้าน การที่ข้อความในทะเบียนมีข้อความ ไม่ตรงกันมีนัยสำคัญที่กระทบต่อสิทธิในที่ดินของราษฎร กล่าวคือ ทางทิศเหนือตามทะเบียนเดิมมีได้ระบุชื่อถนน ระบุเพียงว่า “ทางหลวง” ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าขณะที่มีการ หวงห้ามเมื่อปี พ.ศ. 2472 ยังไม่มีการสร้าง ถนนสายเชียงคาน - ปากชม และทิศตะวันตกที่ทะเบียนเดิมระบุ “หมู่บ้านในเมือง” แต่ในทะเบียนที่ราชพัสดุ กลับระบุเป็น “ทางสาธารณะ” ซึ่งข้อความที่เปลี่ยนไปนี้กระทบต่อสิทธิของราษฎรเพราะแปลงที่ดินราชพัสดุ อาจทับที่ดินของราษฎรได้ ซึ่งสำนักงานธนารักษ์ก็ได้ชี้แจงสาเหตุของความแตกต่างของทะเบียนสองฉบับ

แต่กลับบอกเพียงว่าทะเบียนที่ราชพัสดุมีที่มาจากทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐบาลหวงห้ามและไม่ได้มีการระบุ  
ว่าเคยมีการสำรวจรังวัดอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของข้อความของขอบเขตและความในแต่ละด้านและ  
เมื่อพิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากผู้ร้องที่ยืนยันถึงประวัติความเป็นมาอันยาวนานของชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พิพาท  
ในขณะที่ ผู้ร้องมีได้มีข้อมูลที่ดีกว่าทะเบียนทั้งสองที่มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อน ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ  
จึงมีความเห็นว่าแปลงที่ดินตามทะเบียนที่ราชพัสดุมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากทะเบียนเดิมและจากความ  
ผิดพลาดดังกล่าวทำให้ที่ตั้งแปลงที่ดินราชพัสดุทับที่ดินของราษฎร จึงเห็นได้ว่าการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ  
เป็นความผิดพลาดของทางราชการอันทำให้เกิดการละเมิดสิทธิในที่ดินของราษฎร เพราะทำให้ราษฎรเสียโอกาส  
ในการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินและทำให้เกิดการดำเนินการต่าง ๆ ของทางราชการที่กระทบต่อสิทธิของราษฎร  
การแก้ไขปัญหาของรัฐที่ผ่านมาคือ การให้ราษฎรในพื้นที่เช่าที่ดินราชพัสดุ ซึ่งกรณีนี้ยังมีการโต้เถียง  
เรื่องกรรมสิทธิ์ ความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตและที่ตั้งของที่ดินราชพัสดุก็นยังเป็นปัญหา และยังไม่มีการออกหนังสือ  
สำคัญสำหรับที่หลวงที่จะระบุขอบเขตและเนื้อที่ดินอย่างแน่นอน ดังนั้น เมื่อปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินยังไม่ชัดเจน  
การดำเนินการของทางราชการอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายในสิทธิและทรัพย์สินของราษฎรได้ ซึ่งทางราชการ  
ควรจะให้มีการพิสูจน์สิทธิหรือรังวัดสำรวจเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องขอบเขตที่ตั้งของแปลงที่ดินเสียก่อน  
แต่สำนักงาน ธารักษ์มิได้ดำเนินการ กลับจัดทำโครงการโครงการว่า “รัฐเอื้อราษฎร” ด้วยการนำที่ราชพัสดุ  
มาจัดให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยและเป็นที่ดินทำกินของราษฎร โดยให้สิทธิการเช่ามีกำหนดไม่เกิน 30 ปี ตามความ  
เหมาะสมของแต่ละโครงการเพื่อให้ผู้เช่าสามารถเช่าโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้  
เป็นการกระทำอันละเมิดสิทธิในที่ดินของราษฎรและเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรี  
ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย  
หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล  
และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความ กฎหมายทั้งปวง  
มาตรา 48 สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วม  
ในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผล หรืออาจมีผลกระทบ  
ต่อสิทธิและเสรีภาพของตน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 การใช้อำนาจ  
โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพ  
ที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง  
และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรง  
ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน



ย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

### 3. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 338/2552 เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีกรมราชทัณฑ์ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงเรือนจำชั่วคราวเขากบทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของราษฎร

กรณีร้องเรียนของราษฎรหมู่ 8 9 และ 10 ตำบลนครสวรรค์ตก อำเภอเมืองนครสวรรค์ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทมาตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2492 โดยมีหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นหลักฐาน ต่อมาในปี 2513 ทางเรือนจำชั่วคราวเขากบได้อ้างสิทธิเหนือที่ดินบริเวณดังกล่าว โดยอ้างว่าเป็นที่ดินของเรือนจำกลางนครสวรรค์และกรมราชทัณฑ์ตามเอกสารใบจองและห้ามมิให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งราษฎรที่ได้รับผลกระทบก็ได้ดำเนินการร้องเรียนไปยังหลายหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีกระบวนการแก้ไขปัญหา โดยหน่วยงานราชการต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่ได้ข้อยุติ ทำให้ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดิน และขอออกเอกสารสิทธิได้

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ราษฎรร้องเรียนพบว่า ประวัติความเป็นมาของที่ดินที่ฝ่ายผู้ร้องอ้างว่า เป็นที่ตั้งเรือนจำเขากบตั้งแต่ปี 2471 ที่ขุนอภิจิตสุรทัณฑ์ พศติเรือนจำจังหวัดนครสวรรค์ขออนุญาตจากกรมราชทัณฑ์และความเห็นชอบจากทางจังหวัดเพื่อดำเนินการก่อสร้างเรือนจำชั่วคราวที่บริเวณเขากบ และเชิงเขากบ เพื่อใช้แรงงานนักโทษทำการเกษตรและย่อยหิน ซึ่งดำเนินการเรื่อยมาจนราวปี 2482 - 2483 ได้ยุบเลิกอย่างเป็นทางการในปี 2494 ซึ่งการดำเนินการของเรือนจำชั่วคราวเขากบในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่มีเอกสารหลักฐานที่ชัดเจนที่จะแสดงถึงเขตที่ตั้งของแปลงที่ดินที่ทางเรือนจำได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งผู้ถูกร้องอ้างว่าขณะนั้นปี 2471 ยังไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 หากแต่พศติเพียงขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ได้

หลักฐานที่แสดงขอบเขตที่ดินที่ชัดเจนฉบับแรกจึงได้แก่แผนที่ที่ฝ่ายผู้ถูกร้องอ้างว่าหม่อมเจ้าวรพงษ์ทัศนารวูฒิ ได้พบขณะได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมราชทัณฑ์ได้ไปชี้แนวเขตที่ดินเรือนจำชั่วคราวเขากบในปี 2503 ซึ่งในบันทึกของหม่อมเจ้าวรพงษ์ทัศนารวูฒิ ลงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2503

“เมื่อได้บันทึกปากคำบุคคลดังกล่าว จึงได้ย้อนกลับมาที่เรือนจำฯ เพื่อค้นหาหลักฐานเก่าเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินแปลงนี้ จึงได้พบว่า ในสมัยกระผมดำรงตำแหน่งเป็นพศติเรือนจำ (ระหว่าง พ.ศ. 2484 - 2485) ก็ได้แผนที่สังเขปแสดงอาณาเขตที่ดินแห่งนี้ รวม 3 ฉบับ คือ

หมายอักษร ก. แสดงถึงบริเวณที่ดินเรือนจำชั่วคราวเขากบด้านใต้ ตั้งแต่หลังเรือนจำถึงถนนสวรรค์วิถี มีเนื้อที่ประมาณ 2,273 ไร่ ในแผนที่ฉบับนี้ได้แสดงอาณาเขตไว้โดยชัดเจนแสดงถึงอาณาเขตของเรือนจำชั่วคราวเขากบ ซึ่งได้เคยทำประโยชน์มาก่อนและเลยไปจนถึงที่สงวนของจังหวัด ทั้งปรากฏว่าในขณะนั้นไม่มีราษฎรบุกรุกเข้าไปอยู่ในที่เลย



หมายเหตุอักษร ข. แสดงถึงบริเวณที่ดินเรือนจำชั่วคราวเขากบด้านเหนือ ตั้งแต่ช่องเขาสี่จันจนถึงช่องเขาโกรกพม่า มีเนื้อที่ 951 ไร่ 2 งาน 25 ตารางวา (สำหรับที่ดิน 2 แปลงนี้ เป็นที่ที่มีถนนพหลโยธินผ่านกลางเป็นที่ดินซึ่งอยู่ในความต้องการของประชาชนมาก)

หมายเหตุอักษร ค. แสดงถึงอาณาเขตที่ดินของเรือนจำชั่วคราวเขากบบริเวณหนองผักตบตั้งแต่ถนนพหลโยธิน (ตรกิโลเมตร 349) ถึงหนองผักตบ สำหรับที่ดินแปลงนี้เคยเป็นที่ที่กระผมเลี้ยงสุกรมาก่อน”

จากการดำเนินการของหม่อมเจ้าวรพงษ์ทัศนาวรรุณิดังกล่าวนำไปสู่การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในปี 2504 โดยยึดเอาแผนที่สังเขปที่ค้นพบโดยหม่อมเจ้าวรพงษ์ทัศนาวรรุณิดังกล่าวเป็นขอบเขตในการรังวัดจำนวน 2 แปลง คือ แปลงที่ 1 ได้รังวัดไปตามแผนที่ แปลง ก. โดยกันเขตที่ดินส่วนที่มีการทับซ้อนกับที่ดินสงวนหวงห้ามตามประกาศสมุหเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ ลงวันที่ 13 มีนาคม 2473 ได้เนื้อที่น้อยกว่าเดิม โดยรังวัดใหม่ได้เนื้อที่ 2,172 - 2 - 02 ไร่ เดิมเนื้อที่เดิมประมาณ 2,273 ไร่ และแปลงที่ 2 รังวัดตามแผนที่แปลง ค. ที่เดิมมีเนื้อที่ประมาณ 285 ไร่ รังวัดใหม่ได้เนื้อที่ 34 - 1 - 94 1/10 ไร่

การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ดังกล่าวกลายเป็นจุดเริ่มต้นของข้อพิพาทโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของฝ่ายผู้ร้องกับกรมราชทัณฑ์หรือผู้ถูกร้อง คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่ายกข้อเขตของที่ดินเรือนจำชั่วคราวเขากบ ตามแผนที่สังเขปของหม่อมเจ้าวรพงษ์ทัศนาวรรุณิดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อนเนื่องจากข้อความในบันทึกและแผนที่สังเขปมีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ คำอธิบายที่ตั้งที่ระบุไว้ว่า “บริเวณที่ดินเรือนจำชั่วคราวเขากบด้านใต้ตั้งแต่หลังเรือนจำ ถึงถนนสวรรค์วิถี มีเนื้อที่ประมาณ 2,237 ไร่ ในแผนที่ฉบับนี้ได้แสดงอาณาเขตไว้โดยชัดเจนแสดงถึงอาณาเขตของเรือนจำชั่วคราวเขากบ ซึ่งได้เคยทำประโยชน์มาก่อนและเลยไปจนถึงที่สงวนของจังหวัด” นั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับพื้นที่พิพาทแต่อย่างใด และฝ่ายผู้ร้องเองก็ยอมรับว่าเรือนจำชั่วคราวเขากบตั้งอยู่ในบริเวณดังกล่าว ในแผนที่สังเขป “หมายเหตุอักษร ก.” กลับไม่ได้สอดคล้องกับคำอธิบายในบันทึกที่มีการระบุว่า อยู่ด้านหลังของเรือนจำจังหวัดนครสวรรค์ไปจนถึงถนนสวรรค์วิถี ซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในแผนที่สังเขปแต่อย่างใด นอกจากนี้ การระบุชื่อถนนพหลโยธินทั้งในแผนที่สังเขป ทั้งที่ถนนพหลโยธินยังมิได้ก่อสร้างมาถึงจังหวัดนครสวรรค์และได้ใช้ชื่อถนนพหลโยธินเมื่อปี 2493 ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่ายกแผนที่สังเขปฉบับดังกล่าวไม่มีความน่าเชื่อถือ ซึ่งนอกจากเอกสารฉบับนี้แล้วก็ไม่ปรากฏว่า ทางกรมราชทัณฑ์มีเอกสารอื่นใดที่จะยืนยันว่า ที่ตั้งของเรือนจำชั่วคราวตั้งอยู่ในแปลงที่ดินที่พิพาท ซึ่งสอดคล้องกับหลักฐานที่เป็นบันทึกของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ทำหนังสือ ที่ 2118/2506 ที่กล่าวว่าทางเรือนจำจังหวัดนครสวรรค์ก็ไม่มีเอกสารหลักฐานแสดงถึงการได้มาที่ดินชัดเจนทำให้น่าเชื่อว่าการอ้างที่ตั้งของที่ดินสงวนหวงห้ามเป็นเรือนจำเขากบในการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ปี 2504 น่าจะไม่ถูกต้องกับที่ตั้งเดิม



ในขณะเดียวกัน ฝ่ายผู้ร้องอ้างว่า เรือนจำเขากบนั้นไม่ได้ตั้งอยู่ในที่ดินแปลงที่พิพาทตามที่กรมราชทัณฑ์ ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และผู้ร้องก็ยืนยันที่ตั้งของเรือนจำชั่วคราวเขากบเป็นไปตามคำอธิบาย ของหม่อมเจ้าวรพงษ์ทัศนาวรุฒ ซึ่งน่าจะอยู่ในบริเวณประกาศสงวนหวงห้ามของสมุหเทศาภิบาลและเขตประกาศ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งคณะอนุกรรมการ ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานที่ผู้ร้องได้นำมาชี้แจงได้แก่ หนังสือศาลารัฐบาลมณฑลอยุธยา ที่ 639/6405 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2475 หนังสือศาลาว่าการ กระทรวงมหาดไทย ตราน้อย ที่ 489/9062 ลงวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2475 หนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าว ถึงเรือนจำชั่วคราวที่ให้ตั้งขึ้น “หลังตลาดปากน้ำโพ จังหวัดนครสวรรค์” และได้มีนักโทษจังหวัดนครสวรรค์ จำนวน 100 คน มาใช้เป็นแรงงานในการย่อยหิน ขอนหินเพื่อทำถนนในเขตสุขาภิบาล ซึ่งในหนังสือแผนการราชทัณฑ์ จังหวัดนครสวรรค์ ที่ 7881/2478 เรื่อง ขออนุญาตขยายเวลาดังเรือนจำชั่วคราวที่เขตสุขาภิบาลฯ ก็ระบุไว้ว่า “ขยายเวลาดังเรือนจำชั่วคราวที่วัดเขากบเอาไว้ทำงานโยธาในเขตสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์” ซึ่งจากเอกสาร หลักฐานดังกล่าวสอดคล้องกับที่ตั้งของที่ดินที่สงวนหวงห้ามตามประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของสมุหเทศาภิบาล ตามประกาศ เรื่อง สงวนที่ดินเชิงเขากบถึงเขาแรด อำเภอปากน้ำโพ จังหวัดนครสวรรค์ ลงวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2473 ได้ระบุที่ตั้งและขอบเขตของที่ดินไว้ดังนี้

“ตามข้างเขากบโดยรอบและตามข้างเขาด้านตะวันออกและด้านใต้ของเขาใหญ่กับเขาขาด เขาโกรกพม่า เขาแรด ซึ่งอยู่หลังแนวถนนริมแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดมาจนถึงหัวเขาแรด เป็นระยะในระหว่างห่างจากเชิงเขา ออกไป 10 เส้น เข้ามาจนถึงเชิงเขาโดยตลอด”

จากข้อมูลข้างต้นพบว่า สอดคล้องกับเอกสารเมื่อปี พ.ศ. 2484 ที่ทางเรือนจำนครสวรรค์ได้ขอจับจอง ที่ดินบริเวณเรือนจำเขากบตามหนังสือเรือนจำนครสวรรค์ ที่ 1310/2484 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2484 โดยทางหอยะเบียนที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ ได้มีหนังสือ 1121/2484 ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2484 ตอบกลับ ที่ดินเรือนจำชั่วคราวเขากบอยู่ในเขตหวงห้ามตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลจึงเห็นว่า ที่ดินแปลงที่พิพาท ไม่น่าเชื่อว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่ดินเรือนจำชั่วคราวเขากบ การที่กรมราชทัณฑ์แสดงเอกสารหลักฐานขอบเขต ที่ตั้งที่ดิน ยืนยันอ้างสิทธิเหนือที่ดินที่พิพาทได้ทำให้ราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในที่พิพาทไม่สามารถออกเอกสาร สิทธิและขาดความมั่นคงในที่ดิน ดังนั้น การที่กรมราชทัณฑ์อ้างสิทธิเหนือที่ดิน จึงเป็นการละเมิดสิทธิในที่ดิน และไม่เป็นธรรมกับผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 การใช้อำนาจ โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง มาตรา 48 สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 29 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ  
มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ  
ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงาน  
ของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง มาตรา 41  
สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการ  
พิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ  
ของตน

#### 4. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ 237/2552 เรื่อง สิทธิในที่ดิน กรณีการกันพื้นที่ไว้ในราชการทหารทับซ้อนพื้นที่ของประชาชน

กรณีร้องเรียนว่า ผู้ร้องและพวก ได้ครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณที่พิพาทมาเป็นเวลานาน  
บางส่วนมีหลักฐาน ส.ค.1 ต่อมา มีการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าว ให้เป็นเขตของหน่วยราชการต่าง ๆ คือ  
เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตทหารบก และเขตกรมธนารักษ์ โดยผู้ร้องไม่เคยรับรู้มาก่อนจึงไม่ได้คัดค้านและทำให้ผู้ร้อง  
ไม่สามารถขออนุญาตเอกสารสิทธิได้

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า เอกสารของมณฑลทหารบกที่ 24 หนังสือที่ กท 0482.63.20/1622  
ลงวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ในส่วนของการสรุปข้อมูลการส่งคืนที่ดินของกองทัพให้กับกรมธนารักษ์  
ระบุว่า ที่พิพาทดังกล่าว มีราษฎรครอบครองทำประโยชน์ ก่อนการจำแนกที่ดิน ในปี 2505

“...เมื่อปี 2504 คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ได้เข้ามาสำรวจบริเวณอำเภอต่าง ๆ  
ในเขตจังหวัดอุดรธานีก็ไม่ได้ทำการสำรวจว่า มีราษฎรเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ฝ่ายทหารขอสงวน  
อยู่ก่อนหรือไม่ จำนวนเท่าใด ซึ่งข้อเท็จจริงแล้ว เมื่อกองทัพได้รับอนุญาตให้ใช้หรือครอบครองพื้นที่สนามฝึก  
ทางยุทธวิธี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2509 และได้มอบหมายให้มณฑลทหารบกที่ 24  
เป็นหน่วยปกครองดูแลที่ดิน หน่วยจึงได้เริ่มส่งเจ้าหน้าที่เข้าสำรวจแนวเขตตามแผนที่การจำแนกประเภทที่ดิน  
ในพื้นที่จังหวัดอุดรธานีตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ปรากฏว่ามีราษฎรเข้าไปตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัยและทำกิน  
อยู่แล้วประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทั้งหมด จึงได้รายงานไปตามสายการบังคับบัญชาให้กองทัพ  
ทราบมาโดยตลอด...”

การสำรวจจริงวัดทางกายภาพของกรมธนารักษ์ในพื้นที่พิพาท ในปี 2540 - 2541 พบว่ามีชาวบ้าน  
ที่มีเอกสารหลักฐานที่ดิน จำนวน 105 ราย เป็น น.ส.3 ก 67 ราย น.ส.3 15 ราย และ ส.ค.1 ที่แจ้งการครอบครอง  
ในปี 2498 จำนวน 23 ราย



ประวัติความเป็นมาของบ้านหนองไฮ ได้ถูกประกาศจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2478 ชาวบ้านในพื้นที่บริเวณดังกล่าวจำนวนมาก มีหลักฐาน ส.ค.1 ตั้งแต่ปี 2498 ลักษณะภูมิประเทศเหมาะแก่การทำเกษตรกรรม สอดคล้องกับเอกสารชี้แจงของ มทบ.24 ที่ยอมรับว่า “...สนามฝึกทางยุทธวิธีมีสภาพพื้นที่ทั่วไปเป็นที่ราบเหมาะสมแก่การเพาะปลูกทำการเกษตรเป็นอย่างดี...”

การตรวจสอบของคณะอนุกรรมการฯ พบว่า ในพื้นที่มีร่องรอยของการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน มายาวนาน โดยเฉพาะวัดบวรนิเวศารามมีสภาพเก่าแก่ และมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่สอดคล้องกับคำให้การของผู้ร้อง

การประชุมร่วมระหว่างอนุกรรมการฯ กับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าว ทั้ง 3 ครั้ง ตัวแทนมณฑลทหารบกที่ 24 ยอมรับว่า หน่วยทหารได้เข้ามาจัดตั้งในจังหวัดอุดรธานีตั้งแต่ปี 2463 แต่ไม่ปรากฏหลักฐานการครอบครองใช้ประโยชน์ในพื้นที่พิพาท และนับตั้งแต่ได้มีการกันพื้นที่พิพาทไว้เป็นสนามฝึกทางทหาร ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2509 มณฑลทหารบกที่ 24 ไม่เคยใช้ประโยชน์ในพื้นที่บริเวณดังกล่าว เนื่องจากมีชาวบ้านจำนวนมากครอบครองอาศัยอยู่ในพื้นที่พิพาท สอดรับกับ “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 256 - 257/2538 บันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ เห็นว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ”

ต่อมา เมื่อรัฐบาลในปี 2546 มีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ด้วยการนำที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของส่วนราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ นำมาพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจ มณฑลทหารบกที่ 24 จึงขออนุมัติกองทัพบกทำเรื่องส่งที่ดินที่พิพาทคืนให้กับกรมธนารักษ์ กรมธนารักษ์จึงนำพื้นที่พิพาทดังกล่าวมาจัดให้ราษฎรเช่า ทั้งที่กรมธนารักษ์ดำเนินการตรวจสอบพื้นที่พบว่า ราษฎรบางส่วนมีหลักฐานการครอบครองในที่ดินที่พิพาทตั้งแต่ปี 2498

ดังนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ตามที่มณฑลทหารบกที่ 24 แจ้งไม่เคยได้ใช้ประโยชน์ในที่พิพาทดังกล่าว จึงทำให้ที่พิพาทดังกล่าวไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่เป็นที่สงวนหวงห้ามที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรมธนารักษ์ไม่มีสิทธิในการจัดให้เช่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาในที่ดินที่พิพาทโดยการจัดให้เช่าของกรมธนารักษ์ จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง และขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูปราชการที่ดี ตามนัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

## 6.4 วิเคราะห์การละเมิดสิทธิ

ที่ราชพัสดุเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งเดิมที่ราชพัสดุไม่มีคำนิยามและกฎหมายใดที่กำหนดไว้ชัดเจน มีเพียงหนังสือพระบรมราชโองการรัชกาลที่ 6 ที่ 65/507 ลงวันที่เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2464 ความว่า “หนังสือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่ 205/23400 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2464 ว่า เห็นควรสมควรรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียวเพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไปนั้น หม่อมฉันเห็นชอบด้วยแล้ว ให้ท่านจัดการกับเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในเรื่องต่อไปเถิด” จึงรวบรวมที่ดินขึ้นทะเบียนไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่เนื่องพระบรมราชโองการไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ กล่าวคือ หน่วยงานราชการโต้แย้งและไม่ปฏิบัติ ทำให้การรวบรวมขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุทำได้เพียงบางส่วน

ต่อมา หลังการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประกาศใช้ “ระเบียบกระทรวงการคลัง ที่ 8782/2485 เรื่อง การปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นำที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ใช้ประโยชน์มาขึ้นทะเบียนต่อกระทรวงการคลัง ซึ่งการประกาศใช้ระเบียบดังกล่าว กลายเป็นข้อโต้แย้งของหน่วยงานต่าง ๆ โดยอ้างว่า ระเบียบดังกล่าวมิใช่กฎหมายเป็นเพียงคำสั่งภายในที่ใช้บังคับเฉพาะในกระทรวงการคลังเท่านั้น จะใช้บังคับแก่กระทรวงอื่น ๆ ไม่ได้ จากสาเหตุดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการที่ราชพัสดุตลอดมา

จากปัญหาการโต้แย้งในเรื่องอำนาจเกี่ยวกับที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง จึงทำให้กรมธนารักษ์มอบหมายให้กองรักษาที่หลวงดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เมื่อปี 2511 - 2512 แต่เนื่องจากในระยะต่อมาได้มีมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2514 สภาบริหารคณะปฏิวัติมีมติที่ประชุมว่า กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในที่ราชพัสดุในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากจะเป็นที่ของส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลังเท่านั้น และในระยะต่อมามีความพยายามที่จะขอแบ่งส่วนราชการใหม่ โดยประสงค์จะขอโอนงานของกองรักษาที่หลวงไปอยู่ในสังกัดของกรมอื่น ทำให้กรมธนารักษ์ต้องเร่งดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติในชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบที่ราชพัสดุ พ.ศ. ....” เสนอคณะรัฐมนตรี และส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ประกาศบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 คณะกรรมการที่ราชพัสดุ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เห็นควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้เป็นการแน่นอนและเหมาะสม จึงประกาศใช้กฎกระทรวง (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ได้พัสดุ พ.ศ. 2518 โดยกำหนดว่า ในท้องที่จังหวัดใดที่ยังไม่ได้สำรวจรายการเพื่อขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดกลาง ให้กรมธนารักษ์



ทำความเข้าใจความตกลงกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นผู้ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุนั้นเพื่อสำรวจรายการขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุกกลาง เมื่อกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุกกลางแล้ว ให้แจ้งราชพัสดุจังหวัดหรือสรรพากรเพื่อลงทะเบียนที่ดินราชพัสดุจังหวัดให้ถูกต้องตรงกัน ในส่วนที่ดินซึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้กรมธนารักษ์ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแปลงนั้น

จากความไม่ชัดเจนของคำนิยาม กฎหมาย การโต้แย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ กระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และเร่งรัดให้หน่วยงานราชการนำที่ดินที่อยู่ในความปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุ โดยมีได้มีการสำรวจตรวจสอบว่าที่ดินที่หน่วยงานนำขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุมิราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนหรือไม่ ที่ดินดังกล่าวมีพยานหลักฐานการประกาศสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่ อย่างไร ที่ตั้งอยู่ใด มีขอบเขตเท่าไร จึงกลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่นำขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุ ซึ่งเป็นที่ทำให้หน่วยงานราชการไม่ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ โดยอ้างว่าเป็นที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินราชพัสดุ หรืออ้างว่าเป็นที่ดินที่หน่วยราชการเคยใช้ประโยชน์ แต่ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน และขอบเขตการใช้ประโยชน์ไม่แน่นอน นำไปสู่การใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ ข่มขู่ คุกคาม และดำเนินคดีกับราษฎรที่เป็นคู่พิพาทของหน่วยงานนั้น ๆ

เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าว รัฐยังไม่มีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่รัฐกับแก้ไขปัญหาคือการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน โดยใช้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาคือการโต้แย้งสิทธิของคณะกรรมการดังกล่าว มีเฉพาะหน่วยงานราชการทั้งที่เป็นคู่พิพาทและไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน การพิจารณาแก้ไขปัญหายึดถือเอกสารหลักฐานทางราชการเป็นสำคัญ ทำให้ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือการโต้แย้งสิทธิกับข้อเท็จจริง ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน ทำให้การแก้ไขปัญหาคือการโต้แย้งสิทธิล่าช้า และหาข้อยุติไม่ได้ จึงเป็นเหตุให้หน่วยงานราชการนำกรณีพิพาทดังกล่าว ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล และบังคับ ขับไล่ราษฎรออกจากพื้นที่ ทำให้ราษฎรสูญเสียทรัพย์สินและที่ดินทำกิน

## 6.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 6.5.1 บทสรุป

ที่ดินราชพัสดุ ไม่มีคำนิยามและกฎหมายใดที่กำหนดไว้ชัดเจน มีเพียงหนังสือพระบรมราชโองการรัชกาลที่ 6 ที่ 65/507 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2464 ความว่า “หนังสือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่ 205/23400 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2464 ว่า เห็นควรสมควรรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียวเพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไปนั้น

หม่อมฉันเห็นชอบด้วยแล้วให้ท่านจัดการกับเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในเรื่องต่อไปเถิด” กระทั่งระเบียบกระทรวงการคลัง ที่ 8782/2485 เรื่อง การปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485” ได้ให้นิยามของคำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” ไว้ว่า “ที่ดินซึ่งรัฐบาล ปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ในราชการ ภายนอกหน้า และรัฐบาลได้เข้าปกครองใช้ประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรรมสิทธิ์ ทางหลวง ในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณะประโยชน์ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีไว้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว”

ต่อมา มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ให้นิยามคำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือ กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (2) อสังหาริมทรัพย์ สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ดินราชพัสดุ

อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ 1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงทหาร และสำนักราชการบ้านเมือง เป็นต้น 2) ทรัพย์สินของแผ่นดินในส่วนที่ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ นอกจากเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น บ้านพักข้าราชการ ที่ดินซึ่งทางราชการจัดให้เอกชนเช่าหรือเช่าทำประโยชน์ เป็นต้น ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 256 - 257/2538 บันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ เห็นว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ ก็ไม่เป็นที่ดินราชพัสดุแต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

พฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในที่ดินราชพัสดุดังนี้

ที่ดินราชพัสดุทับซ้อนกับที่ดินอยู่อาศัยหรือที่ทำกินของราษฎร หน่วยงานราชการไม่ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ โดยอ้างว่าเป็นที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินราชพัสดุ หน่วยงานราชการอ้างว่าเป็นที่ดินที่หน่วยราชการเคยใช้ประโยชน์ แต่ไม่มีหลักฐานยืนยัน และขอบเขตการใช้ประโยชน์ไม่แน่นอน หน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร เช่น การปรับสภาพพื้นที่ของราษฎร เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ ช่มชู้ คุกคาม ดำเนินคดี ราษฎรไม่ทราบการประกาศการสงวนหวงห้าม หรือการออกหนังสือสำคัญ



สำหรับที่ดิน ราษฎรไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ และหน่วยงานราชการบีบบังคับให้ราษฎรเช่าพื้นที่ตามโครงการรัฐเอื้อราษฎร และโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนตามนโยบายของรัฐบาล

สาเหตุการละเมิดสิทธิในที่ดินราชพัสดุดังนี้

หน่วยงานราชการไม่มีการลงไปสำรวจพื้นที่ว่ามีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนหรือไม่ แต่เป็นการขีดขอบเขตบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หน่วยงานราชการมีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ราชพัสดุไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ไม่มีพยานหลักฐานการประกาศสงวนหวงห้ามที่ชัดเจน เช่น เอกสารการประกาศสงวนหวงห้าม ขอบเขตที่ตั้งและอาณาเขตที่สงวนหวงห้าม เนื้อที่ในการสงวนหวงห้าม หน่วยงานประกาศที่สงวนหวงห้ามที่ดินนั้น เป็นต้น และการไม่มีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ชัดเจนของหน่วยงานราชการเกี่ยวข้อง

ผลกระทบของราษฎรจากการถูกละเมิดในที่ดินราชพัสดุดังนี้

ราษฎรขอยกเอกสารสิทธิในที่ดินครอบครองทำประโยชน์ไม่ได้ ราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ได้ ราษฎรถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ราษฎรถูกบังคับ ขับไล่ออกจากพื้นที่ และราษฎรสูญเสียทรัพย์สินและที่ดินทำกิน

#### 6.5.2 ข้อเสนอแนะ

จากกรณีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อเป็นการป้องกัน หรือลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีที่ดินราชพัสดุ จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินราชพัสดุ ซึ่งแบ่งออก 2 ระดับ ดังต่อไปนี้

##### 1. ข้อเสนอแนะระยะสั้น มีดังต่อไปนี้

1. รัฐควรมีนโยบายเร่งรัดการสำรวจตรวจสอบที่ดินสงวนหวงห้ามของหน่วยงานราชการ และที่ดินราชพัสดุที่หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ ตลอดจนที่สาธารณประโยชน์ทั่วประเทศ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ เพื่อกำหนดขอบเขตของที่ดินให้ชัดเจน เป็นการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

1.1) จากสำรวจตรวจสอบตามข้อ 1 หากพบว่า ที่ดินสงวนหวงห้ามของหน่วยงานราชการ หรือที่ดินราชพัสดุแปลงใดไม่มีข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิในที่ดินกับราษฎร ให้รัฐเร่งรัดดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน (นสล.)

1.2) จากสำรวจตรวจสอบตามข้อ 1 หากพบว่า ที่ดินสงวนหวงห้ามของหน่วยงานราชการ หรือที่ดินราชพัสดุแปลงใดมีข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิในที่ดินกับราษฎร ให้รัฐเร่งรัดจัดทำขอบเขตพื้นที่ในส่วนที่มีพิพาทให้มีความชัดเจน ยุติการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินและการดำเนินคดีกับราษฎรที่อยู่ในพื้นที่พิพาทไว้ก่อน จนกว่าการแก้ไขปัญหาจะได้ข้อยุติ และให้แยกพื้นที่เฉพาะส่วนที่ไม่มีพิพาทข้อโต้แย้งสิทธิในที่ดินกับราษฎรดำเนินการออก นสล.



2. รัฐควรมีนโยบายเร่งรัดสำรวจตรวจสอบการใช้ที่ราชพัสดุของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความจำเป็นเท่านั้น หากหน่วยราชการใดมีพื้นที่เกินความจำเป็นให้กันคืนให้กับรัฐเพื่อนำไปจัดให้ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่การขอใช้ประโยชน์ในราชการทหารในอดีต

3. เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับราษฎร ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น รัฐจะใช้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ แต่ต้องประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว มีจำนวนมากและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ทำให้ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จึงไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน หน่วยงานของรัฐ ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง หาข้อยุติไม่ได้ และยังทำให้การแก้ไขปัญหการฉิพพาทล่าช้า ดังนั้น รัฐควรยกเลิกคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

4. รัฐควรมีนโยบายจัดตั้งกลไกแก้ไขปัญหาที่ดินแบบถาวร ซึ่งต้องมีกฎหมายรับรองการใช้อำนาจอย่างแท้จริง ซึ่งมีองค์ประกอบในกลไกดังกล่าวต้องมาจากตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนหน่วยงานราชการต่าง ๆ เกี่ยวข้อง และในระหว่างการแก้ไขปัญหในพื้นทีพพาทหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ปกครอง ดูแลต้องให้ชะลอการจับกุมและผ่อนผันให้ทำกินไปจนกว่าการแก้ไขปัญหจะได้ข้อยุติ

5. ตามข้อ 4 รัฐควรมีนโยบายปรับปรุงกระบวนการวิธีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินใหม่ให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

5.1) กรณีการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน เห็นควรให้พิจารณาหลักฐานที่ทางราชการทำขึ้น หลักฐานการครอบครองที่ดิน พยานบุคคล และหลักฐานอื่น ๆ ประกอบด้วย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิและรังวัดที่ดินนั้นด้วย

5.2) กรณีที่ราชพัสดุ ที่หน่วยงานราชการได้สงวนหวงห้ามไว้ในราชการ หรือให้หน่วยราชการที่เป็นผู้ใช้ที่ราชพัสดุ มีหน้าที่พิสูจน์สิทธิการได้มาซึ่งที่ดินและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ด้วย

5.3) กรณีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ พื้นที่ใดมีข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิในที่ดินให้ดำเนินการแก้ไขปัญหจนได้ข้อยุติ จึงนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุต่อไป

## 2. ข้อเสนอแนะระยะยาว มีดังต่อไปนี้

1. รัฐควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุ ดังต่อไปนี้

1.1) ตามมาตรา 4 แห่งพระบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ให้คำนิยามที่ราชพัสดุไว้ว่า “อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง



ทะเลสาบและส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ” แต่ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 256 - 257/2538 บันทึกเรื่องสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ โดยเห็นว่าในการที่จะพิจารณาว่าที่ดินใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุแต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป ดังนั้นควรกำหนดคำนิยามของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ให้มีความชัดเจน ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

1.2) รัฐควรกำหนดให้ผู้แทนราษฎรผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย ผู้แทนภาคประชาชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการที่ราชพัสดุ เพื่อเกิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่มีประสิทธิภาพ

1.3) รัฐควรกำหนดให้หน่วยงานราชการที่ขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุระบุวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ให้ชัดเจน

1.4) รัฐควรให้ราษฎรผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการกำหนดค่าเช่า และระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุ

1.5) รัฐควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดินและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ดังนี้

(1) กำหนดขนาดพื้นที่การเช่าตามลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น

- การเช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัยต้องไม่เกินครัวเรือนละ 1 ไร่ ในกรณีที่ไม่มีที่อยู่อาศัย และให้สิทธิการเช่าในระยะยาว

- การเช่าที่ดินเพื่อใช้ในการเกษตรต้องไม่เกินครัวเรือนละ 50 ไร่ โดยนับรวมกับที่ดินที่ครอบครองอยู่เดิม และให้สิทธิการเช่าในระยะยาว

- การเช่าที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมต้องไม่เกินครัวเรือนละ 1 ไร่

- ไม่อนุญาตให้เช่าเพื่อใช้ในอุตสาหกรรม

(2) กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเช่าที่ราชพัสดุ เช่น

- ต้องเป็นบุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัย

- ต้องเป็นบุคคลที่ไม่ที่ดินทำกิน หรือที่ดินทำกินไม่เพียงพอ

1.6) รัฐควรกระจายอำนาจการให้ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมและอำนาจในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ ดังนี้

(1) รัฐควรให้ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการขออนุญาตให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ดังนี้

(1.1) หากหน่วยงานราชการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุแปลงใด ต้องผ่านการประชาคมเห็นชอบจากหมู่บ้านหรือชุมชนที่อยู่รอบที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวด้วย

(1.2) เมื่อผ่านการประชาคม การประชาคมเห็นชอบจากหมู่บ้านหรือชุมชนที่อยู่รอบที่ราชพัสดุแล้ว ต้องขอความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(2) รัฐควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานที่จัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่หน่วยงานราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ ภายในจังหวัดนั้น

2. รัฐควรมีนโยบายให้จัดทำระบบฐานข้อมูลที่ราชพัสดุให้เกิดความถูกต้อง ชัดเจน เพื่อยุติปัญหาการซ้อนทับแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภท และสามารถบูรณาการกับฐานข้อมูลที่ดินของหน่วยงานราชการอื่น ๆ ได้

3. ที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มุ่งเน้นเพื่อเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการต่าง ๆ แต่ก็มีหน่วยงานราชการเป็นจำนวนมากที่ใช้ประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ทั้งยังไม่ปกครองดูแล แต่ปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกเข้าถือครองทำประโยชน์ บางแห่งเกิดเป็นชุมชนขนาดใหญ่เป็นปึกแผ่นเข้มแข็ง บ้างก็มีการบุกรุกเข้าจับจองเป็นกลุ่มมวลชนจนไม่สามารถขับไล่ให้ออกไปจากที่ราชพัสดุได้ เป็นการสร้างปัญหาให้กับรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปกครองดูแล ดังนั้น ควรมีมาตรการลงโทษหน่วยงานรัฐที่ปล่อยปละละเลยให้มีการบุกรุกเข้าถือครองทำประโยชน์ที่ราชพัสดุนั้น ๆ

ตารางที่ 7 ข้อมูลรายงานตรวจสอบประเภทที่ราชพัสดุ

| ลำดับที่                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | คำร้อง   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ประเด็นละเมิด/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 298/2550 | กรณีกองทัพอากาศ ออก นสล.ทับที่ทำกินของชาวบ้าน<br>สาระสำคัญ<br>ผู้ร้องได้ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดินของตนเองมาเป็นเวลานาน โดยมีหลักฐานเป็น ส.ค.1 และ น.ส.3 ต่อมาทางราชการ ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) เลขที่ 407/2500 ลงวันที่ 25 กันยายน 2500 เพื่อใช้ในการขอเช่าที่ดินของกองทัพอากาศ ครอบทับบนที่ดินของราชการ โดยไม่มีผู้ได้รับอนุญาตทั้งในปี พ.ศ.2530 ผู้ร้อง ซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวในเวลากองทัพบก ซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวในเวลาต่อมา ได้แจ้งให้ชาวบ้านที่ครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณดังกล่าวดำเนินการเช่าที่ดินและจัดสรรให้ชาวบ้านจากที่อื่นเช่าด้วย ต่อมา ผู้ร้อง ได้ยื่นขอออกโฉนดในปี พ.ศ.2536 แต่กรมธนารักษ์ได้ยื่นคัดค้าน และในปีพ.ศ.2542 คณะกรรมการภาษาได้มีคำวินิจฉัยว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีหลักฐานของการใช้ประโยชน์โดยฝ่ายราชการมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2463 ขณะที่ ส.ค.1 ออกให้ผู้ร้องในปีพ.ศ.2498 ฝ่ายราชการจึงมีสิทธิมากกว่าผู้ร้อง นอกจากนั้น คณะกรรมการภาษาได้เสนอให้เพิกถอน ส.ค.1 และ น.ส.3 ของผู้ร้องและจังหวัดสระแก้ว ได้เพิกถอน ส.ค.1 และ น.ส.3 ดังกล่าวในปี 2544 | 1. ใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) คือใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐานว่าผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่า ตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่<br>2. น.ส.3 หนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครอง<br>3. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) เลขที่ 4072500 ลงวันที่ 25 กันยายน 2500<br>4. หนังสือจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการภาษา ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2542 แจ้งผลการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยเห็นว่า ที่ราชพัสดุ สยามบินอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ 407/2500 เป็นที่สงวนหวงห้ามตั้งแต่ปี พ.ศ.2463<br>5. พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 | <b>ลักษณะการกระทำที่ละเมิด</b><br>กระบวนการประกาศออก นสล. ในที่ดินที่พิพาท มีการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง แต่ทั้งนี้ ที่ดินที่พิพาทดังกล่าวจะเป็นที่สงวนหวงห้ามในปี 2463 หรือไม่ ยังไม่อาจสรุปได้ชัดเจน เนื่องจากมีข้อโต้แย้งสำคัญหลายประการ ส่วนกระบวนการประกาศออก นสล. ในบริเวณที่ดินที่พิพาท และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 1 คณะกรรมการภาษาเป็นภาระกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง |
| <b>มาตรการในการแก้ไขปัญห</b><br>1. เนื่องจากกรดำเนินการแก้ไขปัญหามีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการจำนวนมาก จึงให้รัฐบาลดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาใช้กระบวนการแบบพหุภาคีที่ทุกฝ่ายยอมรับ และดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่ได้รับรายงานฉบับนี้<br>2. หากกรดำเนินการในข้อ 1 ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ตำแหน่งที่ตั้งและขอบเขตของที่ดินหวงห้ามในปี 2463 อยู่ตรงตำแหน่งใด ฝ่ายราชการต้องคำนึงถึงชาวบ้านที่ได้ครอบครองทำประโยชน์มาเป็นเวลานาน |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

| ลำดับที่ | คำร้อง | เรื่อง | ข้อมูล | ประเด็นละเมิด/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------|--------|--------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |        |        |        | <p>และดำเนินการจัดสรรที่ดินที่ชาวบ้านควรมีสิทธิได้รับต่อไปภายใน 60 วัน นับแต่การดำเนินการในข้อ 1 แล้วเสร็จ</p> <p>3. หากการดำเนินการในข้อ 1 พบว่าตำแหน่งที่ตั้งและขอบเขตของ นส. 407/2500 ตรงกับที่สงวนหวงห้ามในปี 2463 และกองทัพบกไม่ได้ใช้ประโยชน์ในราชการแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการจัดสรรที่ดินให้กับผู้ร้องและชาวบ้านที่เดือดร้อนในเรื่องที่ทำกิน ภายใน 60 วัน นับแต่การดำเนินการในข้อ 1 แล้วเสร็จ</p> <p>4. ในระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้จังหวัดสระแก้วชะลอการส่งฟ้องผู้ร้องและให้จังหวัดทหารบกสระแก้ว ผ่อนผันให้ผู้ร้องฯ ได้ทำกินในพื้นที่พิพาทไปก่อน จนกว่าจะมีการแก้ไขปัญหาคืบหน้าที่สุด</p> |

| ลำดับที่ | คำร้อง   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ข้อมูล                                                                                                                                                                                               | ประเด็นละเมิด/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.       | 334/2550 | <p>สิทธิในทรัพย์สิน กรณีพิพาทในที่ดินเขตทหาร จังหวัดกาญจนบุรี และได้รับจัดสรรที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม</p> <p>สาระสำคัญ</p> <p>ผู้ร้องและครอบครัว เป็นราษฎรบ้านวังนกแก้ว หมู่ที่ 7 ตำบลไทรโยค อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี ทำกินในที่ดินพิพาทมานาน 30 ปี และที่ดินที่พิพาทตกทอดมาจากบิดามารดา ปู่ย่าตายาย และพี่ชายโดยเสียภาษีบำรุงท้องที่เรื่อยมา ต่อมาในปี พ.ศ. 2532 ถูกเจ้าหน้าที่ทหารจากกองพลทหารราบที่ 9 ค่ายสุรสีห์ ชุดหน่วยดูแลรักษาพื้นที่เกษตรกรรม พล.ร.9 (บ้านทุ่งกว้าง) เข้ามาสำรวจที่ดินแปลงทุ่งกว้าง เพื่อตรวจสอบสถานภาพพื้นที่และข้อมูลการบุกรุกที่ดินโดยแจ้งว่าที่ดินดังกล่าวราชารัฐบุกรุกที่ราชพัสดุ โดยมีการสร้างที่อยู่และที่ทำกินเป็นจำนวนมาก</p> | <p>1. พระราชบัญญัติกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2481 กำหนดขอบเขตพื้นที่หวงห้ามในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี อันเป็นพื้นที่ที่ทหารใช้ซ้อมรบ</p> | <p><b>ลักษณะการกระทำที่ละเมิดสิทธิ</b></p> <p>การที่กองพลทหารราบที่ 9 ไม่พิจารณาจำนวนสมาชิกในครอบครัวและจำนวนที่ดินที่ผู้ร้องถือครองจำนวน 120 ไร่ แต่กลับจัดสรรให้บุตรชายผู้ร้องเพียงแปลงเดียว ถือว่าไม่เป็นธรรม ทั้ง ๆ ที่ผู้ร้องเคยครอบครองทำประโยชน์มาก่อน และมีบุตรถึง 7 คน รวมทั้งมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่แยกกัน 7 แปลง</p> <p><b>มาตรการในการแก้ไข้ปัญหา</b></p> <p>ให้กองพลทหารราบที่ 9 จัดสรรที่ดินให้ผู้ร้องเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 2 แปลงตามสิทธิเดิมในการครอบครองทำกินมาก่อน</p> |

| ลำดับที่ | คำร้อง   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | ประเด็นละเมิด/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3.       | 355/2550 | สิทธิในที่ดิน กรณีที่ราชพัสดุทับที่ดินทำกินของราษฎร ตำบลเชียงคน จังหวัดเลย<br>สาระสำคัญ<br>ราษฎรที่อยู่อาศัยในพื้นที่ตำบลเชียงคน อำเภอเชียงคน จังหวัดเลย ประมาณ 500 คน กำลังถูกเร่งรัดให้เข้าที่ดินราชพัสดุ ผู้ร้องขอให้หน่วยงานรัฐดำเนินการพิสูจน์สิทธิ เนื่องด้วยเป็นที่ดินตกทอดจากบรรพบุรุษที่ครอบครองที่ดินก่อนปี พ.ศ. 2472 แต่ทางราชการอ้างว่ามี การสงวนหวงห้ามให้เป็นสนมฉบับโดยมีเครื่องขึ้น-ลงจำนวน 2 ลำ ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 จึงได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เลขที่ 813 และมีหน่วยราชการ อาทิ โรงพยาบาลเชียงคน ต้องการใช้ที่ดินดังกล่าว ทำให้ชุมชนในพื้นที่ถูกขับไล่หลายครั้ง และในปี พ.ศ. 2548 ราษฎรในพื้นที่ถูกกดดันให้ทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุในราคาสูง โดยอ้างนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาล | 1. แนวทางการพิสูจน์สิทธิของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.)<br>2. นโยบายบริหารจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนแบบบูรณาการ กรมธนารักษ์ (แผนยุทธศาสตร์ ปี 2547-2551) โครงการรัฐเอื้อราษฎร ที่ให้บริการสังคมด้วยการนำที่ราชพัสดุมาจัดให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยและเป็นที่ดินทำกินของราษฎร โดยให้สิทธิการเช่ามีกำหนดไม่เกิน 30 ปี ตามความเหมาะสมของแต่ละโครงการ เพื่อให้ผู้เช่าสามารถเข้าโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้<br>3. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ที่บัญญัติว่า ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้<br>(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน<br>(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน<br>เป็นต้นว่า ที่ขายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ<br>ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าเป็นที่ราชพัสดุ | ลักษณะการกระทำที่ละเมิดสิทธิ<br>ขอบเขตและที่ตั้งของที่ดินราชพัสดุ มีความคลาดเคลื่อนจากทะเบียนที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐหวงห้าม และทับที่ดินทำกินของราษฎร และการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ และการะบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลละเมิดสิทธิและมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม<br><b>มาตรการในการแก้ไข้ปัญหา</b><br>1. ให้คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ลย 813 ดำเนินการพิสูจน์ขอบเขตของที่ราชพัสดุแปลงนี้ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน<br>2. ถ้าผลของคณะทำงานได้ข้อสรุปว่าที่ดินราชพัสดุอยู่นอกพื้นที่ราชพัสดุ ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเลย ดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรโดยใช้หลักฐานการครอบครองทำประโยชน์โดยไม่ต้องผ่านการพิสูจน์สิทธิตามหลักเกณฑ์ของ กปร. และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ราชพัสดุดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการโต้แย้งสิทธิให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน<br>3. สำหรับราษฎรที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่ราชพัสดุ ให้พิสูจน์สิทธิโดยใช้กระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วม หรือหากทางราชการไม่ประสงค์ที่สงวนหวงห้าม ให้พิจารณายกเลิก |

| ลำดับที่ | คำร้อง   | เรื่อง                                                                                                                        | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ประเด็นละเมิด/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |          |                                                                                                                               | 4. คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการในท้องถิ่น โดยมีหน้าที่ในการจัดทำประชาคม รวบรวมข้อมูลและผลการทำประชาคมเพื่อให้เทศบาลนำข้อมูลไปวางแผนในการพัฒนาต่อไป                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ที่ราชพัสดุและจัดสรรที่ดินให้ราษฎรอย่างเป็นธรรม                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 4.       | 557/2550 | สิทธิในทรัพย์สิน กรณีกองทัพเรือขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎร กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด | <p>1. ใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) คือ ใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐานว่า ผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่า ตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่</p> <p>2. แผนพัฒนาพื้นที่ดิน ปี 2507 ที่กรมพัฒนาที่ดินได้สำรวจไว้</p> <p>3. มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2513</p> <p>4. แนวทางการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดย ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ ฝ่ายรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง</p> <p>5. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้ราชพัสดุ พ.ศ.2546</p> <p>6. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2481</p> <p>7. มติ ครม. วันที่ 6 กันยายน 2510 การสงวนหวงห้ามที่ดิน</p> | <p><b>ลักษณะการกระทำที่ละเมิดสิทธิ</b></p> <p>การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ของกองทัพเรือในที่ดินพิพาท และไม่เคยยอมให้มีการขบวนการพิสูจน์สิทธิในเขต นสล. การคัดค้านไม่ให้ราษฎรที่มี ส.ค.1 หรือหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์ อย่างอื่นที่ยื่นออกเขต นสล. ออกเอกสารสิทธิ ในที่ดินได้ รวมทั้งการที่กองทัพเรือไปยึดที่ดินของผู้อื่น เป็นกรรมสิทธิ์ทำละเมิดต่อสิทธิของผู้อื่นและไม่เป็นธรรมต่อผู้อื่น</p> <p><b>มาตรการในการแก้ไขปัญห</b></p> <p>1. ให้กระทรวงกลาโหมทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณายกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดิน บนเกาะช้างที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2510 เนื่องจากกองทัพเรือไม่ได้ทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว</p> |



| ลำดับที่ | คำร้อง | เรื่อง                                                                                          | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                | ประเด็นและเม็ดเงิน/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |        | <p>ราชการทหาร โดยไม่ได้นำการสำรวจว่าพื้นที่ดังกล่าวมีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนหรือไม่</p> | <p>8. มติ ครม. วันที่ 13 พฤษภาคม 2533 พื้นที่ใดที่มีการยกเลิกหรือเพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่นั้นย่อมถือได้ว่าได้ถูกกันออกจากป่าไม้อาวรด้วย</p> | <p>ตามที่ได้ส่งหนังสือท้วงติงไว้ ทั้งนี้ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน</p> <p>2. ให้กรมที่ดินดำเนินการเพิกถอน นส. ในที่ดินพิพาทให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่ได้รับรายงาน และหลังจากนั้นให้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้กับผู้ร้องให้แล้วเสร็จภายในเวลา 180 วันนับตั้งแต่วันที่ดำเนินการเพิกถอน นส.</p> <p>3. ให้กรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้กับผู้ร้องที่มี ส.ค.1 หรือหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์อย่างอื่นที่อยู่นอกเขต นส. ทั้งนี้ที่ได้รับรายงาน</p> <p>4. ให้กองทัพเรือชดเชยค่าเสียหายและค่าเสียโอกาสในการทำประโยชน์ที่ดินแก่ผู้ร้อง ในราคาที่เป็นธรรม และหากทางกองทัพเรือมีความจำเป็นจะต้องใช้ที่ดินแปลงดังกล่าวจริง ให้กองทัพเรือดำเนินการซื้อที่ดินจากผู้ร้อง ในราคาที่เป็นธรรมให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน</p> |

| ลำดับที่ | คำร้อง   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ข้อมูล                                                                            | ประเด็นและมิติ/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5.       | 269/2551 | สิทธิในทรัพย์สิน กรณีที่ราชพัสดุ แขวงคลองมหานาค เขตป้อมปราบ กรุงเทพมหานคร<br>สาระสำคัญ<br>ผู้ร้องเรียนว่า ตาและยายของผู้ร้องได้ถูกเจ้าหน้าที่กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กรมธนารักษ์และกรมที่ดินพร้อมทั้งพรรคพวกได้ร่วมกันทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยได้ขอซื้อที่ดินพระราชทานของยายผู้ร้อง แต่ยายของผู้ร้องไม่ยอมขายให้ ทำให้เจ้าหน้าที่กระทรวงกลาโหม และพรรคพวกได้ร่วมกันทำการอายัดที่ดิน โดยไม่มีการฟ้องร้องศาลแต่ประการใด | 1. พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127<br>2. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 | ลักษณะการกระทำที่ละเมิดสิทธิ<br>ผู้ร้องตลอดจนบรรพบุรุษเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินแปลงพิพาทมาตั้งแต่ก่อนปี 2468 อันเป็นการออกโฉนดในนามกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และความบกพร่องของกรมที่ดินในการไม่ออกโฉนดให้แก่บรรพบุรุษผู้ร้องตาม พ.ร.บ.การออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมและละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้อง<br><br>มาตรการในการแก้ไขปัญหา<br>ให้กรมธนารักษ์คืนที่ดินให้แก่ผู้ร้อง โดยในระหว่างรอออกเป็นพระราชบัญญัติให้กรมธนารักษ์ในฐานะผู้ดูแลพื้นที่ช่วยเหลือผู้ร้องให้สามารถอยู่ในพื้นที่ที่ตลอดไป และให้สิทธิการเช่าที่มั่นคงแก่ผู้ร้องและทายาทในราคาที่เป็นธรรม |

| ลำดับที่ | คำร้อง   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ประเด็นและเม็ดเงิน/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6.       | 269/2551 | สิทธิในที่ดิน กรณีกรรมการชนสงฆ์ทหารบก<br>คัดค้านการขอออกเอกสารสิทธิที่ดิน<br>สาระสำคัญ<br>ผู้ร้องได้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดิน ต่อเนื่อง<br>จากบรรพบุรุษเป็นเวลานานมาจนปัจจุบัน โดยมี<br>หลักฐานเอกสาร น.ส.ด. และสำเนาใบเสร็จรับเงิน<br>บำรุงท้องที่ (บ.ท.8) ปี พ.ศ. 2468 ผู้ร้องเคยติดต่อ<br>ขอเอกสารสิทธิที่ดิน แต่กรมชนสงฆ์ทหารบก<br>(ชสทบ.) คัดค้านการขอออกเอกสารสิทธิ จึงร้องเรียน<br>เพื่อขอความช่วยเหลือให้หน่วยงานราชการ<br>ที่เกี่ยวข้องออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ร้อง | <p>1. พระราชบัญญัติกำหนดเขตสงฆ์ทหารบก พ.ศ. 2481 กำหนด<br/>เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร พ.ศ. 2481 กำหนด<br/>ขอบเขตพื้นที่สงฆ์ในท้องที่อำเภอเมือง<br/>กาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน<br/>และอำเภอวังกะ จังหัดกาญจนบุรี</p> <p>2. รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไข<br/>ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดกาญจนบุรี<br/>ครั้งที่ 2/2550 วันที่ 23 พฤษภาคม 2550 ตาม<br/>วาระที่ 4.2 เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครอง<br/>ที่ดินบริเวณศูนย์การฝึกอบรมการชนสงฆ์ทหารบก<br/>(ชสทบ.)</p> <p>3. หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหา<br/>การบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)</p> | <p>ลักษณะการกระทำที่ละเมิดสิทธิ<br/>กรมชนสงฆ์ทหารบก (ชสทบ.) คัดค้าน<br/>การออกเอกสารสิทธิ โดยยึดตาม พ.ร.บ.<br/>การออกโฉมที่ดินหวงห้ามของรัฐ พ.ศ. 2481<br/>ประกอบกับหลักเกณฑ์ของ กบร. ที่ยืนยัน<br/>พิจารณาเฉพาะร่องรอยการทำประโยชน์<br/>จากภาพถ่ายทางอากาศปี 2495 โดยไม่<br/>พิจารณาหลักฐานใบเสร็จช่วยบำรุงท้องที่<br/>ซึ่งเป็นเอกสารที่ทางราชการทำขึ้น หลักฐาน<br/>การครอบครองที่ดิน และพยานบุคคลนั้น<br/>เป็นการละเมิดสิทธิในที่ดินและเป็นการปฏิบัติ<br/>ที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง</p> <p><b>มาตรการในการแก้ไขปัญหา</b></p> <p>1. ให้ กบร. จังหวัดกาญจนบุรี เร่งดำเนิน<br/>การพิสูจน์สิทธิในพื้นที่ร้องเรียน รวมทั้งแปลง<br/>ที่ดินของผู้ร้องและพวก เพื่อให้สำนักงาน<br/>ที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี พิจารณาออกเอกสาร<br/>สิทธิภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการรายงาน<br/>2. ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของผู้ร้อง<br/>และราษฎรในพื้นที่บริเวณดังกล่าว นอกจาก<br/>การพิจารณาภาพถ่ายทางอากาศปี 2495 แล้ว<br/>ให้พิจารณาหลักฐานที่ทางราชการทำขึ้น<br/>หลักฐานการครอบครองที่ดิน พยานบุคคล<br/>และหลักฐานอื่น ๆ ประกอบด้วยให้ผู้ร้อง<br/>และพวกร่วมกันในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ<br/>และรังวัดที่ดิน</p> |

| ลำดับที่ | คำร้อง   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ประเด็นละเมิด/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7.       | 243/2552 | สิทธิในที่ดิน กรณีขอให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่พิพาทกับราชการทหาร หมู่ที่ 1, 7 และ 17 ตำบลนอกเมือง อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์<br><br>สาระสำคัญ<br>ผู้ร้อง ร้องเรียนว่า อำเภอเมืองสุรินทร์มีที่สาธารณประโยชน์ชื่อหนองโกดก หนองพลวง และหนองโตนสุด เนื้อที่ประมาณ 5,000 ไร่ ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินทำกินของประชาชน ซึ่งประชาชนเข้าอยู่อาศัยและทำกินมานานกว่า 246 ปี แต่ต่อมา จังหวัดทหารบกสุรินทร์ได้ขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงพิพาท โดยเข้าป่าหลักเขตใหม่ เมื่อปี 2536 และยังคงคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของประชาชนที่มีเอกสารสิทธิเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) และหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง รวมถึงคัดค้านการออกโฉนดที่ดินตามคำพิพากษาของศาล จำนวน 2 แปลง โดยจังหวัดทหารบกสุรินทร์อ้างว่าเป็นที่ดินตาม ส.ค.1 เลขที่ 146 ประชาชนจึงร้องเรียนขอความเป็นธรรม | 1. มติ ครม.ปี พ.ศ. 2533<br>2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการแก้ไขกฎหมายที่ดินของรัฐ<br>3. พระราชบัญญัติให้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 ว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ และมาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร | <b>ลักษณะการกระทำที่ละเมิดสิทธิ</b><br>จังหวัดทหารบกสุรินทร์ใช้เอกสาร ส.ค.1 เลขที่ 146 จำนวนเนื้อที่ 8,226-2-24 ไร่ ซ้ำกับเอกสาร ส.ค.1 เลขที่ 146 จำนวนเนื้อที่ 3-2-40 ไร่ เพื่อเป็นการคัดค้านการขอเอกสารสิทธิของประชาชน ถือเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนด้านที่ดินและทรัพย์สินอันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<br><br><b>มาตรการในการแก้ไขปัญหา</b><br>1. ให้กรมที่ดิน โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรที่ร้องเรียนซึ่งยื่นความจำนงและขอออกเอกสารสิทธิภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน โดยให้ประสานกับกระทรวงกลาโหมแจ้งไม่ให้จังหวัดทหารบกสุรินทร์คัดค้านการขอออกเอกสารสิทธิ<br><br>2. ให้กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดิน ยกเลิกเพิกถอน ส.ค.1 เลขที่ 146 ของจังหวัดทหารบกสุรินทร์ ที่ระบุเนื้อที่การครอบครอง จำนวน 8,226-2-24 ไร่ ทันที |

| ลำดับที่ | คำร้อง   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                          | ประเด็นละเมิด/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8.       | 334/2552 | สิทธิในที่ดิน กรณีการก่อสร้างโรงเรียน<br>กาญจนาภิเษกวิทยาลัยเพชรบูรณ์ที่ติดกัน<br>ของราษฎร<br>สาระสำคัญ<br>ผู้ร้อง ได้ซื้อที่ดินจำนวน 42 ไร่ และได้ทำ<br>ประโยชน์ในพื้นที่ย่านทำนา และปลูกต้นสัก<br>ต่อมาเมื่อมีการก่อสร้างโรงเรียน รุกป่าที่ดินของ<br>ผู้ร้องประมาณ 3 ไร่ ในบริเวณที่ได้ปลูกต้นสัก<br>ไว้เป็นเวลา 7 ปี เมื่อมีการร้องเรียนก็ไม่มีการ<br>ดำเนินการใด ๆ ต่อมาปี 2545 กำนันตำบลนาขุน<br>ได้ออกโฉนดทับที่ดินของผู้ร้องทางทิศตะวันตก<br>ประมาณ 3 ไร่ ผู้ร้องได้คัดค้านด้วยวาจาที่สำนักงาน<br>ที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ สาขาหล่มสัก แต่เจ้าหน้าที่<br>อ้างว่าทำนันทันให้ทำการทำรังวัดแบบนั้น | 1. ระบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแล<br>รักษาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน<br>พ.ศ. 2515<br>2. ระบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติ<br>เกี่ยวกับการถอนสภาพการจัดขึ้นทะเบียนและ<br>การจัดหาผลประโยชน์ที่ดินของรัฐตามประมวล<br>กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 | <b>ลักษณะการกระทำที่ละเมิดสิทธิ</b><br>หน่วยงานของรัฐได้กระทำการละเมิดสิทธิ<br>ในทรัพย์สินของผู้ร้อง โดยการรื้อถอนที่ดินของ<br>ผู้ร้อง อีกทั้งยังได้กระทำการที่จะให้ผู้ร้องยุติ<br>เรื่อง ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม<br>ต่อผู้ร้อง<br><b>มาตรการในการแก้ไขปัญห</b><br>1. ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์<br>สาขาหล่มสัก ดำเนินการออกโฉนดที่ดินที่ติด<br>พิพาทให้แก่ผู้ร้องภายใน 30 วัน นับแต่<br>ได้รับรายงาน<br>2. ให้โรงเรียนฯ ดำเนินการจัดซื้อที่ดิน<br>จากผู้ร้องในราคาที่เป็นธรรม รวมทั้งจ่าย<br>ค่าเสียหายในการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ร้อง<br>ที่ไม่สามารถทำประโยชน์ได้นับแต่วันที่<br>ดำเนินการก่อสร้างโรงเรียนจนกระทั่งวันที่<br>จ่ายเงิน รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ด<br>ครึ่งต่อปีภายใน 60 วันนับแต่วันที่สำนักงาน<br>ที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ สาขาหล่มสักได้ออก<br>โฉนดให้ผู้ร้อง |

| ลำดับที่ | คำร้อง   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | ข้อมูล                                                                    | ประเด็นละเมิด/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9.       | 512/2552 | <p>สิทธิในที่ดิน กรณีได้รับความเดือดร้อนจากการที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุราษฎร์ธานี คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน</p> <p>สาระสำคัญ</p> <p>ผู้ร้อง ร้องเรียนว่าผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนจากการที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุราษฎร์ธานี คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) โดยอ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวทับซ้อนกับที่ดินราชพัสดุ ซึ่งใช้ประโยชน์เป็นที่ดินโรงเรียนบางสวรศรีวิทยาคม</p> | <p>1. ประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p>2. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518</p> | <p>ลักษณะการกระทำที่ละเมิดสิทธิ</p> <p>ธนารักษ์พื้นที่สุราษฎร์ธานีคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่าทับซ้อนกับที่ดินราชพัสดุ โดยผู้ร้องได้นำข้อพิพาทมาฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี</p> <p>มาตรการในการแก้ไขปัญหายุติการพิจารณา เนื่องจากผู้ร้องนำข้อพิพาทร้องต่อศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี</p> |

## 7. การละเมิดสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### 7.1 ความเป็นมาและภาพรวมสถานการณ์ปัญหา

สถานการณ์ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของราษฎรโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการเช่าที่ดิน เป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนการขยายตัวของพื้นที่นากับประชากรในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การขยายพื้นที่นาเริ่มเป็นไปได้ยากมากขึ้น เนื่องจากที่ดินสำหรับบุกเบิกจับจองส่วนใหญ่เป็นที่ดินเหมาะสำหรับพืชไร่ อันทำให้เนื้อที่เพาะปลูกข้าวขยายตัวในอัตราที่เชื่องช้าลงมาก ดังปรากฏว่า อัตราการขยายตัวของเนื้อที่เพาะปลูกข้าวตั้งแต่ พ.ศ. 2490 จนถึง พ.ศ. 2500 ขยายตัวเพียงร้อยละ 1.70 ต่อปี ขณะที่จำนวนประชากรในประเทศไทยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ระหว่างปี พ.ศ. 2490 - 2503) กลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วประมาณร้อยละ 2.5-3.0 ในช่วงปี พ.ศ. 2490 - 2503 โดยปี พ.ศ. 2490 ประชากรของไทยเท่ากับ 17.5 ล้านคน และเพิ่มขึ้นเป็น 26.3 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2503 อัตราการขยายตัวของเนื้อที่เพาะปลูกข้าวที่ต่ำกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรโดยเฉพาะในภาคชนบท ส่งผลให้ครอบครัวชาวนาต้องแบ่งซอยที่ดินของตนเป็นผืนย่อย ๆ ให้แก่สมาชิกในครอบครัว ทำให้ขนาดการถือครองที่ดินของราษฎรโดยเฉพาะในพื้นที่นาข้าวมีขนาดที่ค่อย ๆ เล็กลง ขนาดที่ดินที่เล็กลงนี้ น่าจะส่งผลกระทบต่อผลผลิตของชาวนาที่ลดลงไปด้วย เนื่องจากประสิทธิภาพการผลิตของชาวนาไทยสัมพันธ์กับขนาดของที่ดินเพาะปลูก ภาวะดังกล่าวจึงส่งผลถึงรายได้ของชาวนาจากการขายข้าวที่ลดลงไปด้วย อันเป็นแรงผลักดันให้ชาวนาต้องแสวงหาที่ดินเพิ่มเติมให้เพียงพอต่อการเลี้ยงครอบครัว ถึงแม้ว่าชาวนาจะมีโอกาสที่จะเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกของตนด้วยวิธีการจับจองที่ดิน รกร้างว่างเปล่า แต่จากรายงานของกระทรวงมหาดไทยกลับพบว่า ในช่วงทศวรรษ 2490 ราษฎรทำการจับจองที่ดินได้โดยยาก เนื่องจากที่ดินที่ราษฎรจะจับจองนั้นมักจะอยู่ในพื้นที่เขตป่าสงวนหรือป่าคุ้มครอง ส่วนที่ดินที่รัฐเปิดให้ราษฎรจับจองกลับปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่หรือคนที่มีเงินทุนเข้าไปจับจองที่ละมาก ๆ ก่อนที่ราษฎรจะเข้าไปจับจอง ดังนั้น ในช่วงทศวรรษ 2490 ชาวนาจึงมีแนวโน้มในการแสวงหาที่ดินเพาะปลูกเพิ่มเติมด้วยวิธีเช่าที่ดินมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เพาะปลูกในภาคกลาง ซึ่งหากพิจารณาจากการสำรวจหมู่บ้านบางชั้น ในปี พ.ศ. 2492 กับปี พ.ศ. 2496 พบว่ามีผู้เช่าบางส่วนเพิ่มขึ้นชัดเจนจาก 32.69 เปอร์เซ็นต์ในปี พ.ศ. 2492 เป็น 40.76 เปอร์เซ็นต์ในปี พ.ศ. 2496

ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการผลักดันนโยบายส่งเสริมให้ราษฎรมีที่ดินทำกิน โดยการแต่งตั้ง “คณะกรรมการจัดสรรที่ดินและเคหะสถานให้แก่ราษฎร” ขึ้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2494 โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นประธานกรรมการ ซึ่งจากการพิจารณาของคณะกรรมการได้วางหลักการเกี่ยวกับที่ดินไว้ 3 ประการ คือ



1. การกำหนดที่ดินให้ราษฎรทำกิน ให้กำหนดไว้ครัวเรือนละ 50 ไร่ ส่วนผู้ที่จำเป็นมากกว่านี้ ก็ให้พิจารณาพิเศษ
2. ให้หาทางจัดการแก้ไขเกี่ยวกับบุคคลยึดถือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากเกินไป แต่ไม่ได้ทำประโยชน์
3. พิจารณาหาทางที่จะให้ได้มาซึ่งที่ดินสำหรับการจัดแบ่งตลอดจนการจัดให้บุคคลเข้าอยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพ

นโยบายจัดสรรที่ดินของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนคนไทยทุกคนมีที่ดินเป็นของตนเอง อันจะเป็นหลักฐานที่มั่นคงของครอบครัว ทั้งการเป็นที่อยู่อาศัยและที่ประกอบอาชีพ โดยจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ชี้แจงว่า นโยบายจัดสรรที่ดินเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงสภาพการครองดิน และครัวเรือนของราษฎรให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ด้วยการให้ราษฎรทุกคนทุกครัวเรือนมีที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนวิธีการในการจัดสรรที่ดินนั้น จอมพล ป. พิบูลสงครามได้อธิบายว่า รัฐบาลจะให้ประชาชนแต่ละคนมีที่ดินในจำนวนจำกัด พอแก่สภาพของตน เช่น สำหรับที่อยู่ให้มีได้เพียง 5 ไร่ สำหรับที่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมให้มีได้ไม่เกิน 10 ไร่ และสำหรับประกอบการกสิกรรมไม่เกินคนละ 50 ไร่ เป็นต้น ซึ่งการจัดสรรที่ดินโดยวิธีการนี้จะไม่ให้บุคคลมีที่ดินมากเกินไปจนเป็นเหตุให้เกิดกันคนอื่นมีที่ดินไม่ได้ เมื่อการจัดสรรที่ดินได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เชื่อว่าราษฎรจะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรืองมากขึ้น

นโยบายดังกล่าวเป็นที่มาของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่การผลักดันนโยบายไม่สามารถทำได้จนสำเร็จ เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ให้ยกเลิกมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะเห็นว่า บทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่านี้ได้ นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย จึงทำให้ปัญหาที่ดินยังไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จลุกลงไปได้

จนกระทั่งในปี 2517 ชาวนาชาวไร่ ประมาณ 4,000 คน จากภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ประกาศก่อตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ท่ามกลางการชุมนุม ท้องสนามหลวง โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินทำกิน 3 ประการ คือ

1. การแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินทำกิน โดยเฉพาะการเช่านาของภาคเหนือ
2. การแก้ไขปัญหาค่าที่ดินทำกิน
3. การแก้ไขปัญหาราคาพืชผลตกต่ำ โดยเฉพาะราคาข้าว



ปลายเดือนพฤษภาคม ปี 2517 มีชาวนาในอำเภอท่าตะโก อำเภอหนองบัว และอำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ 50 คน เดินทางมาร้องเรียนต่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินทำกิน เนื่องจาก ถูกนายทุนข่มขู่และบุกรุกเพื่อยึดที่ดินที่ได้ขายขาดมาไว้แล้ว เป็นเวลานานกลับคืน เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2517 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งอาศัย โดยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองเข้าดำเนินการอย่างเฉียบขาดเพื่อช่วยชาวนาชาวไร่ ที่เดือดร้อนจากเจ้าของที่นาและนายทุนเงินกู้ทั่วประเทศ รายละเอียดตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 32/2517 มีใจความสรุปว่า

“โดยที่ปรากฏว่าในขณะนี้ ได้มีบุคคลบางคนเอารัดเอาเปรียบชาวนาชาวไร่ผู้ยากจนขัดสน โดยใช้ อิทธิพลข่มขู่หรือกลอุบายต่าง ๆ เพื่อให้ที่ดินตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนโดยไม่เป็นธรรม นอกจากนั้น เจ้าของที่นาบางรายอาศัยเหตุที่ข้าวมีราคาสูงบีบบังคับชาวนาให้ต้องเสียค่าเช่านาในอัตราที่สูงเกินสมควร จนชาวนาไม่อาจเช่านาทำได้ทำให้เดือนร้อนอย่างยิ่ง รัฐบาลได้พยายามเจรจากับเจ้าของที่ดินเหล่านั้น ขอความเห็นใจให้ช่วยเหลือเกื้อกูลชาวนาได้ทำนาทำไร่ต่อไปอีกระยะหนึ่งจนกว่ารัฐบาลจะจัดหาที่ดินให้ชาวนาชาวไร่ เหล่านั้นได้ แต่ก็มิได้รับความเห็นใจ การกระทำของเจ้าของที่ดินเหล่านั้นนับได้ว่าเป็นการก่อกวนคุกคาม ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษเข้าดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับ และปราบปรามการกระทำ ดังกล่าว อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งที่สำคัญ ๆ ดังนี้คือ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อดำเนินการช่วยเหลือให้ชาวนาชาวไร่ ที่สุจริตได้ทำนาทำไร่ทันฤดูกาลผลิตปี 2517 นี้ ให้กรรมการที่ตั้งขึ้นเรียกเจ้าของที่ดินและชาวนาชาวไร่ ที่ได้เคยทำประโยชน์ในที่ดินในปี 2516 มาเจรจาทำความตกลงเพื่อให้ชาวนาชาวไร่ได้ใช้ที่ดินทำนาทำไร่ต่อไป ในกรณีที่เจ้าของที่ดินยินยอมตกลงและเจ้าของที่ดินได้ลงมือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นบ้างแล้ว ให้กระทรวงมหาดไทยจ่ายเงินชดเชยทดรองให้แก่เจ้าของที่ดินตามที่เจ้าของที่ดินได้จ่ายไปจริง ถ้าการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นผลต่อชาวนาชาวไร่ให้เรียกเก็บจากชาวนาชาวไร่นั้นเมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตได้แล้ว ในกรณีเจ้าของที่ดิน หรือผู้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินรายใหม่ไม่ยอมมาเจรจาหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำร้องของคณะกรรมการ และข้อเท็จจริงได้ความว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่ชาวนาชาวไร่ได้เคยทำประโยชน์อยู่ในปี 2516 และเจ้าของที่ดิน ได้บอกเลิกการให้เช่าทำประโยชน์โดยไม่เป็นธรรม และที่ดินแปลงนั้นยังมีได้ให้ผู้อื่นเช่าทำประโยชน์ก่อนวันที่ คำสั่งนี้ใช้บังคับ หรือปรากฏว่าได้ให้ผู้อื่นเช่าทำประโยชน์ไปแล้ว แต่การให้เช่าทำประโยชน์นั้นได้กระทำไปโดย สมคบกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ทำประโยชน์รายใหม่เพื่อขัดขวางมิให้ชาวนาชาวไร่เดิมได้เช่าทำประโยชน์ ในที่ดินนั้น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงคำสั่งนี้ หรือผู้เช่าทำประโยชน์รายใหม่ยังมิได้ลงมือทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้น ให้คณะกรรมการมีอำนาจจัดสรรให้ชาวนาชาวไร่ผู้ที่เคยทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นในปี 2516 ได้เข้าเช่า



ที่ดินนั้น ให้คณะกรรมการกำหนดค่าเช่าให้เจ้าของที่ดินตามที่เห็นสมควรกับสภาพท้องที่ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ของชาวนาชาวไร่รายใด ได้ที่ดินมาจากชาวนาชาวไร่ หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของชาวนาชาวไร่โดยวิธีการอันไม่เป็นธรรม โดยอาศัยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของชาวนาชาวไร่ หรือโดยอาศัยความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจของชาวนาชาวไร่ ให้คณะกรรมการรายงานผลการสอบสวนต่อนายกรัฐมนตรี โดยด่วนเพื่อพิจารณาสั่งการตามความแก่กรณีในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือเรียก ตรวจ ค้น ยึด บรรดาเอกสาร และวัตถุที่ข้องไว้เพื่อสอบสวนได้ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่คณะกรรมการ ในการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการในบางกรณีให้พนักงานสอบสวนจับกุมและควบคุมตัวไว้ และให้คณะกรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา”

วันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2517 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐบาล ชุดที่ 34 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อความที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน “จะจัดที่ดินทำกินให้ชาวนา ชาวนาที่เดือดร้อน ให้ได้รับความเป็นธรรมโดยรวดเร็ว จะเร่งรัดเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น โดยจะดำเนินมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเสริมสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรให้เป็นพลังทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร การส่งเสริมเกษตรกรด้านการผลิตและจำหน่าย ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษาและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร”

ต่อมาวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ชาวนาต่างเดินขบวนเข้ากรุงเทพมหานครอีกครั้งหนึ่งรวมเป็นครั้งที่ 7 ทำการยื่นข้อเสนอใหม่ให้นายกรัฐมนตรีช่วยเหลือรวม 7 ข้อ โดยอ้างว่า มาตรา 17 ที่นายกรัฐมนตรีประกาศใช้ช่วยเหลือชาวนานั้นไม่ได้ผล กลับเป็นผลดีแก่ฝ่ายนายทุนเสียอีก ข้อเสนอใหม่ 7 ข้อของชาวนา มีดังนี้

1. ขอให้รัฐบาลช่วยเหลือชาวนาที่เดือดร้อนได้เข้าทำนาโดยไม่กำหนดว่าช่วยเหลือชาวนาเฉพาะปี 2516 เท่านั้น เพราะในปี 2516 นายทุนได้กลั่นแกล้งและกีดกันไม่ให้พวกตนได้ทำนา
2. ขอให้รัฐบาลนำที่ดินจากนายทุนที่มีนามาก ๆ มาแบ่งให้ชาวนาที่เดือดร้อนทำกินปีนี้
3. ให้รัฐบาลสอบสวนการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชาวนาว่าถูกนายทุนโกงไปจริงหรือไม่ ถ้าจริงให้รัฐบาลช่วยเหลือด่วน
4. รัฐบาลปล่อยให้ชาวนาช่วยเหลือตัวเองมาเป็นเวลานานแล้วโดยไม่ได้เหลียวแลเลย ซึ่งในบางปีขาดน้ำชาวนาต้องหมดตัว ขอให้รัฐบาลได้ช่วยชาวนาบ้าง
5. คณะกรรมการที่แต่งตั้งออกไปช่วยเหลือนั้น ขอให้แต่งตั้งผู้ที่เห็นใจชาวนาจริง ๆ ไม่ใช่ใช้อย่างที่เป็นอยู่ซึ่งกลับไปเห็นใจนายทุน

6. ขณะนี้ชาวบ้านไม่มีที่ทำกินทำให้ยากจน จึงไม่มีเงินทุนที่จะส่งบุตรหลานให้ได้เรียนหนังสือ จึงถูกนายทุนโกง เพราะไม่มีความรู้ จึงขอให้รัฐบาลทำการปฏิรูปที่ดินโดยด่วน

7. ให้แก้มาตรา 17 เพื่อช่วยเหลือชาวนาที่เดือดร้อนได้อย่างแท้จริง

ชาวนาชาวไร่ชี้แจงว่า คณะกรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งไปช่วยเหลือพวกตนนั้นไม่ได้ให้ความยุติธรรมกับพวกตนเลย กลับไปเข้าข้างนายทุน เมื่อมีการสอบสวนก็ฟังเฉพาะด้านนายทุน ไม่ยอมฟังพวกตนพูดเลย และพวกคณะกรรมการนี้ ก่อนที่จะสอบสวนก็ไปกินข้าวกับพวกนายทุน ทำให้คิดว่าจะต้องมีอะไรกันแน่ ๆ

ต่อมาในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2517 สถาบันนิสิตนักศึกษาธรรม 9 แห่ง ร่วมกับตัวแทนชาวนาชาวไร่ ช่วยกันแก้ไขข้อเสนอสื่อใหม่ให้รัดกุม นำเสนอนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และ ดร.ประกอบ หุตะสิงห์ รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานผู้มีอำนาจเต็มในการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ครั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรียินยอมตกลงเห็นชอบ ด้วยกับร่างคำสั่งใหม่ที่เหลือเพียง 6 ข้อ ดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลจะได้จัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่เดือดร้อนในฤดูการทำนาปีนี้ โดยจะให้ทำกินในที่ที่เคยมีกรรมสิทธิ์อยู่เดิม แต่ถ้าในที่ดินเดิมนั้น มีผู้ทำกินอยู่แล้วโดยสุจริตและชอบธรรม จะไปเอาของเขา มาก็ไม่ชอบธรรม รัฐบาลก็จะจัดที่ดินใกล้เคียงให้หรือจะจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนมากมาจัดสรร ให้เช่าซื้อให้ทันฤดูกาลในปี 2517 โดยจะให้ธนาคารเพื่อการเกษตรช่วยเหลือ

2. หากปรากฏว่า ชาวนาชาวไร่ผู้ใดถูกนายทุนฉ้อฉลคดโกงที่ดินเอาไป รัฐบาลจะต้องจัดการตามคำสั่ง ของนายกรัฐมนตรีที่ สสร. 32/2517 ข้อ 5 คือให้คณะกรรมการรายงานผลการสอบสวนต่อนายกรัฐมนตรี โดยด่วนเพื่อพิจารณาสั่งการไปโดยชอบ ทั้งนี้ ไม่เฉพาะแต่ชาวนาชาวไร่ที่เคยทำประโยชน์ในที่ดินปี 2516 เท่านั้น แต่รวมถึงปีก่อน ๆ ด้วย

3. ถ้าในการสอบสวนตามข้อ 5 ของคำสั่งดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่า ชาวนาชาวไร่ต้องเสียดอกเบี้ย เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นเงินหรือราคาของผลผลิตจะค้ำกับเงินต้นแล้ว รัฐบาลจะพิจารณา ให้คืนที่ดินแก่ชาวนาชาวไร่ก็ได้ หรือจะให้นายทุนชดเชยค่าเสียหายแก่ชาวนาชาวไร่ตามควรก็ได้

4. ในกรณีที่เจ้าของที่ดินกระทำการหรือพยายามกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในการเปลี่ยนแปลง หรือโอนกรรมสิทธิ์ที่พิพาทในระหว่างร้องทุกข์สอบสวนนี้ รัฐบาลจะให้คณะกรรมการออกคำสั่งยับยั้งการกระทำนั้น และเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไป

5. รัฐบาลจัดสรรที่ดินถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกินในรูปแบบสหกรณ์ แต่ทั้งนี้มันได้จะไป จัดทับที่ชาวนาชาวไร่อื่นที่เขาทำกินอยู่แล้ว

6. ในกรณีที่ชาวนาชาวไร่ผู้ใดเข้าไปทำนาทำไร่ที่ที่ผู้อื่นเข้าทำอยู่แล้วด้วยความเข้าใจผิดว่ามีสิทธิ เกิดพิพาทกันอยู่ในระยะนี้ รัฐบาลจะระงับข้อพิพาทโดยมิให้มีการจับกุม คุมขัง หรือฟ้องร้อง หรือถ้ามีการฟ้องร้องแล้ว ก็จะขอให้ระงับการฟ้องร้องนั้นเสีย



หลังจากนั้นตัวแทนทั้งหมดได้กลับไปที่สนามหลวงอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะได้ทำการโรเนียวประกาศช่วยเหลือใหม่ของรัฐบาล 6 ข้อนี้ให้ทุกคนทราบ และจะสลายตัวกลับไปยังบ้านเดิมของตนเองในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2517

ต่อมาวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 นายไข่ วังตระกูล ตัวแทนชาวนาจังหวัดพิษณุโลกได้เข้าพบ ดร.ประกอบ หุตะสิงห์ รองนายกรัฐมนตรี แจ้งให้ทราบถึงความเดือดร้อนของชาวนาชาวไร่ในจังหวัดพิษณุโลกว่า เมื่อชาวนาชาวไร่กลับจากการเดินขบวนเรียกร้องที่สนามหลวงก็ถูกนายทุนฟ้องร้องต่อศาล ฐานร่วมสมคบกัน บุกรุกที่ดินเข้าไปทำนา ซึ่งขณะนี้ถูกฟ้องแล้ว 20 ราย ในอำเภอวังทองและกระทุ่มแบน และคาดว่าชาวนาชาวไร่จะถูกฟ้องเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ หากรัฐบาลไม่รับช่วยเหลือ ดร.ประกอบ หุตะสิงห์ รองนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการช่วยเหลือชาวไร่ - ชาวนา คราวนี้ ชี้แจงว่า ทางรัฐบาลไม่สามารถจะให้ความช่วยเหลือได้ เพราะเป็นเรื่องที่เอกชนฟ้องร้อง ถ้าผู้ฟ้องเป็นเจ้าหน้าที่รัฐก็พอจะระงับการฟ้องได้แต่รองนายกรัฐมนตรีก็รับปากว่าจะส่งเจ้าหน้าที่ออกไปไกล่เกลี่ยกับนายทุนขอให้ถอนคดีเสีย แต่ถ้าหากนายทุนไม่ยอมรัฐบาลก็ช่วยเหลืออะไรไม่ได้

นายไข่กล่าวว่า เขาได้ท้วงติงเรื่องนี้แล้ว ตั้งแต่เมื่อครั้งที่รัฐบาลเสนอให้ความช่วยเหลือชาวนา 6 ข้อว่า เกรงจะถูกนายทุนฟ้องได้ ซึ่งครั้งนั้นรองนายกรัฐมนตรีก็ให้คำมั่นสัญญาว่ารัฐบาลมีอำนาจจะควบคุมได้ทั้งหมด เพราะนายกรัฐมนตรียังได้ออกคำสั่งไปแล้ว เขากล่าวต่อไปว่า อยากให้รัฐบาลดำเนินการช่วยเหลือโดยระงับการฟ้องร้องของนายทุนเสียเช่นที่เคยตกลงกันไว้ ซึ่งหากรัฐบาลช่วยเหลือไม่ได้แล้ว พวกตนทั้งหมดก็ต้องหนีเข้าป่าเพื่อหลบหนีคดีอย่างแน่นอน

วันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการนโยบายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณากร่างกฎหมายในเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามที่ได้รับทราบไปจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2517 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 155 ลงวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2517 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าและส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ในการนี้สมควรดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น

วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2517 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอขอความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... ตามที่มิมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2517 มอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

วันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ขึ้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 175 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2517 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพการเกษตร ผลิตผลเกษตรกรรม เป็นสินค้าออกที่ทำรายได้มาสู่ประเทศเป็นอันดับหนึ่ง การเศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับอาชีพการเกษตรเป็นสำคัญ แต่ปรากฏว่า เกษตรกรส่วนมากเป็นผู้ยากจนต้องกู้ยืมเงินทุนมาใช้ในการประกอบอาชีพและเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว จึงทำให้เกษตรกรมีหนี้สินล้นพ้นตัวและต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูง นอกจากนั้น เกษตรกรผู้ผลิตตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบพ่อค้าคนกลาง ซึ่งเป็นผู้กำหนดราคาผลผลิตเกษตรกรรมขึ้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร โดยมุ่งเอาเปรียบราคาเพื่อให้ตนได้รับผลกำไรจากการซื้อผลิตผลและผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจากเกษตรกรให้มากที่สุด รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรให้หลุดพ้นจากหนี้สิน มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และให้สามารถเพิ่มผลผลิตและมีรายได้สูงขึ้น และเพื่อช่วยพยุงราคาขายผลิตผลเกษตรกรรมขึ้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหารให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเป็นผลดีแก่ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคภายในประเทศ เห็นสมควรมีกฎหมายจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตและเพื่อพยุงราคาผลิตผลเกษตรกรรมขึ้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร

วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2517 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอขอความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... ตามที่มิมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2517 ภายหลังส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... (มีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว โดยให้แก้ไขเล็กน้อย และให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาพิจารณาเป็นเรื่องด่วน



ดังที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่ดินทำกินถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ ทั้งรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่างก็เห็นปัญหา เนื่องจากมีชาวไร่ชาวนาเดินขบวนเรียกร้องตลอดทั้งปี 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 169 วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ ซึ่งในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มีบทบัญญัติ 3 มาตรา คือ มาตรา 79 มาตรา 80 มาตรา 81 บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 79 บัญญัติว่า รัฐพึงดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมลดน้อยลง

มาตรา 80 บัญญัติว่า รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน

มาตรา 81 บัญญัติว่า รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น

วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2517 หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ เสนอข่าวว่า รัฐบาลจะการเสนอร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สภานิติบัญญัติพิจารณาในวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2517 โดยอ้างคำให้สัมภาษณ์ของ ดร.ประกอบ หุตะสิงห์ รองนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2517 และมีการพาดหัวข่าวว่า “เซ็น ก.ม. ช่วยชาวนาเข้าสภาด่วน ใช้เงินฟรีเมียบบังคับซื้อที่ดิน จัดสรรป่าสงวนให้ทำกิน” รายละเอียดว่า “ก.ม.ปฏิรูปให้เกษตรกรทำกินคนละ 50 ไร่ กำหนดโทษจำคุกเจ้าของที่ดินผู้ขัดขืน”

เมื่อรัฐบาลจะการเสนอร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สภานิติบัญญัติพิจารณา เนื่องจากสภานิติบัญญัติยังต้องพิจารณากฎหมายซึ่งยังค้างพิจารณาอยู่อีก 70 ฉบับ รับหลักการวาระแรกไปแล้ว 20 ฉบับ ยุติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และยุติพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญจนถึงเดือนมกราคม 2518 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีมติให้มีการประชุมถึง 23.00 น. ทุกวัน เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะหมดอายุในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ตามที่ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป

วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2517 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 โดยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 215 ลงวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2517 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสม เพราะสภาพการทำนาเปลี่ยนแปลงไป มาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวจึงไม่เพียงพอ ประกอบกับวิธีการกำหนดค่าเช่านาขั้นสูงซึ่งกำหนดไว้เป็นการแน่นอนในกฎหมายนั้นยังไม่เป็นธรรม สมควรกำหนดตามสภาพของท้องที่และประเภทของข้าวหรือพืชไร่ที่เพาะปลูก โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนของผู้เช่านาด้วย

วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2518 หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ข่าวว่า “รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มั่นใจว่าการปฏิรูปที่ดินจะช่วยชาวนาได้ และเสนอให้สภานิติบัญญัติพิจารณาวาระ 2 และ 3 รวดเดียว” ในวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2518 สภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณา และมีการประชุมต่อในวันที่ 17 และ 18 มกราคม พ.ศ. 2518 สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบในวาระ 3

ต่อมาวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี รับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงมีคำสั่งให้ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้รักษาการรองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกตำแหน่งหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2518

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางการเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่า เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

บทบัญญัติตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลังประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ตามมาตรา 10 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2518 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอขอความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมงานโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและให้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมงานโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ต่อมา ในวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเหตุผล



ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังมีบทบัญญัติไม่รัดกุมและเหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่หลายประการ และมีบางประการ ได้แก่ เรื่องการออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่โดยรีบด่วน เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบาย การปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใน 2 มาตรา ดังนี้

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ตามมาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 กำหนดให้ใช้ความแทนว่า

“มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ตามมาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“มาตรา 35 การชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้จ่ายเป็นเงินร้อยละยี่สิบห้าของเงินค่าทดแทนทั้งหมด ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลมีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดต่อปี มีระยะเวลาไถ่ถอนคืนภายในสิบปี และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ที่ดินซึ่งจะต้องเวนคืนมีเนื้อที่ไม่เกินยี่สิบห้าไร่ และเจ้าของที่ดินนั้นไม่มีที่ดินอื่น ไม่ว่าในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ชำระเงินทั้งหมดในวันที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น แต่ทั้งนี้ ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 กำหนดให้ใช้ความแทนว่า



“มาตรา 35 การชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็นเงินสดหรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตร ทั้งนี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พันธบัตรตามวรรคสามเมื่อครบกำหนดชำระให้ชำระจากเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ต่อมา ในปี 2520 ได้นำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 จำนวน 100 ล้านบาท ไปให้เป็นกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี 2520

ต่อมาในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2532 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวคือ ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม นอกจากนั้น ในการจัดหาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้มีปัญหาว่าจะจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่มีใจขายได้หมดทั้งแปลงหรือไม่ และการนำที่ดินของรัฐมาใช้จัดที่ดินมีปัญหาว่ายังไม่มีแนวทางที่แน่ชัดระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ เกิดปัญหาว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สมควรจะนำที่ดินส่วนใดมาใช้จัดได้เมื่อใดและเพียงใด ทั้งยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาคเพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่ราชพัสดุและที่ดินอาจมีขนาดไม่กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ ส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนนั้น กฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อแตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ทำให้ไม่อาจจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน สมควรแก้ไขโดยคำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็นสำคัญเพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกื้อหนุนสภาพความเป็นอยู่ในภาคเกษตรกรรมตามความเป็นจริง อนึ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและแนวทางในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันเสียใหม่ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใน 15 มาตรา ดังนี้



บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ตามมาตรา 3 ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “เกษตรกร” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดให้ใช้ความแทนว่า

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังนี้”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ตามมาตรา 4 ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ตามมาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 12 และ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“มาตรา 12 ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมที่ดิน และผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกเจ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิสี่คนและผู้แทนเกษตรกรสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 13 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้จัดการสาขาธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และนายอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกร”

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 กำหนดให้ใช้ความหมายว่า

“มาตรา 12 ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรกรหกคน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 13 ภายใต้บังคับมาตรา 12 วรรคสอง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการเกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัดประชาสัมพันธ์จังหวัด ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการและปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ตามมาตรา 6 ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“มาตรา 25 การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา



การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดให้ใช้ความเห็นว่า

“การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จะต้องถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ตามมาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

“มาตรา 25 ทวิ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา 30 เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ตามมาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“มาตรา 26 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะต่อไปให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดให้ใช้ความแทนว่

“มาตรา 26 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน



เพื่อเกษตรกรกรมให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอน ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดิน อันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม”

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ตามมาตรา 9 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม พ.ศ. 2518 “ในการจัดซื้อที่ดินตามมาตรานี้ ถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ก็ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อได้”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ตามมาตรา 10 ให้ยกเลิกความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“มาตรา 30 ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมประเภทอื่น เว้นแต่ (3) จำนวนไม่เกินห้าสิบไร่

(2) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 29 (2) จำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยไร่

(3) สถาบันเกษตรกรซึ่งจะนำที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรตาม (1) หรือ (2) เช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อ จำนวนเนื้อที่ที่ดินตามแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควร”

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดให้ใช้ความแทนว่า

“มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรม  
อย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบ  
เกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภท  
และลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนด  
มิให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน ก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกร  
แสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนด  
ในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชย  
ที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการ  
จัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน  
หนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกร  
ได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้ว  
ในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510  
ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวน  
ที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสงฆ์หรือทรัพย์  
ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง  
กับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้  
ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข  
ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบ  
ของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่า  
หรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์  
วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”



บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ตามมาตรา 11 ให้ยกเลิกความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“มาตรา 32 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด และ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงใดแล้ว ให้สิทธิของผู้เช่าในที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่า หรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่าเป็นอันสิ้นสุดลง”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดให้ใช้ความแทนว่

“มาตรา 32 ถ้า ส.ป.ก. ได้ที่ดินแปลงใดมาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนหรือได้มาตามมาตรา 25 ทวิ เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สิทธิของผู้เช่าที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่าหรือตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอันสิ้นสุดลง”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ตามมาตรา 12 ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า

“มาตรา 36 ให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงการได้มาสภาพความอุดมสมบูรณ์ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับมูลค่าของผลิตผลเกษตรกรรมหลักที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องที่นั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และแก่บรรดาเกษตรกรผู้ที่จะต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์แก่ ส.ป.ก. ต่อไปด้วย

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ ถ้าเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 40

บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ตามมาตรา 13 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

“มาตรา 36 ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ”



บทบัญญัติมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 บัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังได้มาเนื่องจากการจัดซื้อของ ส.ป.ก.หรือมีผู้ยกให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ การโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวมิให้นำความในมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับ และให้ดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

บรรดานิติกรรมใดๆ ที่ได้กระทำเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้คงมีผลใช้ได้ต่อไป”

บทบัญญัติมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

## 7.2 หลักการและแนวคิดของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คำว่า “ปฏิรูป” นั้น หมายความว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ดี ให้เกิดความถูกต้องและเหมาะสม โครงสร้างดังกล่าวนี้เป็นรากฐานของปัญหาที่ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ ขึ้นได้เรื่อย ๆ ซึ่งการแก้ไขปัญหาก็กลายเป็นเพียงการกระทำเฉพาะหน้า จึงไม่สามารถประกันได้ว่าจะมีผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด ในขณะที่การแก้ไขปัญหาก็ประสบผลสำเร็จ ก็ไม่ได้มีหลักประกันใด ๆ ว่าปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นอีกจนไม่มีที่สิ้นสุด ถ้าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวล้มเหลวด้วยเหตุผลใดก็ตาม ที่สำคัญที่สุดคือไม่ได้แก้ไขปัญหาคือต้นเหตุของปัญหา ดังนั้น การปฏิรูปจึงเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างซึ่งเป็นรากฐานของปัญหา

ในปี พ.ศ. 2517 สมาพันธ์ชาวนาไรชาวนาแห่งประเทศไทยเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนหลายครั้งดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์แก้ไขปัญหาดังโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้

“ปัจจุบันปรากฏว่า เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสีย ค่าเช่าในอัตราสูงเกินควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากการเช่าที่ดิน จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด”



ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดนิยาม “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นโดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืน จากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่ เกษตรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในมาตรา 6 บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. มีวัตถุประสงค์ เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงการกำหนดภารกิจการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. งานจัดที่ดิน เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม โดยดำเนินการในที่ดิน 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน

1) ในที่ดินของรัฐ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการสำรวจรังวัด และสอบสวน สิทธิในที่ดิน เสร็จจากกระจายสิทธิ ลดเนื้อที่และแบ่งแยกที่ดิน (กรณีมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมาย) เพื่อนำมา จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ตามที่เกษตรกรได้ยื่นคำร้องไว้ ซึ่งเกษตรกรจะได้รับสิทธิ ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ได้รับหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 28) และหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป โดยที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่เสื่อมสภาพ ที่จำแนกเป็นที่จัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน และที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร

2) ในที่ดินเอกชน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะนำที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืน มาจัดสรรแก่เกษตรกรผู้เช่า หรือผู้ไร่ที่ทำกิน หรือผู้ที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ซึ่งเกษตรกรจะต้องเช่า หรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป โดย ส.ป.ก. จะจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

2. งานพัฒนา ดำเนินงานในส่วนที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซมเส้นทางคมนาคมและแหล่งน้ำ เพื่อยกระดับสภาพ ความเป็นอยู่ตามความจำเป็น และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร

3. งานเพิ่มรายได้ เป็นการดำเนินงานปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบการผลิตและโครงสร้างทาง การเกษตร จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน จัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต พัฒนาและส่งเสริมอาชีพ

ด้านการเกษตรและนอกการเกษตร การให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการรักษาดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และอื่น ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบและมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในที่ดินสาธารณะ ที่ดินชุมชน และที่ดินที่จัดให้เกษตรกร โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามสภาพของท้องถิ่นๆ สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร

## การได้มาซึ่งที่ดินที่นำมาสู่การปฏิรูปที่ดิน

การนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

### 1. ที่ดินของรัฐ ได้แก่

1.1. ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นที่ดินเสื่อมโทรมอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพป่าไม่ได้เหมือนเดิม และที่ดินมีสภาพความเหมาะสมกับการเกษตร เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น โดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติอีก และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

1.2. ป่าจำแนกตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นที่ดินที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้จำแนกการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกพื้นที่ส่วนใดออกจากป่าไม้ถาวรเพื่อจัดสรรให้ราษฎรแล้วในกรณีที่เป็นพื้นที่ขนาดค่อนข้างใหญ่มีความเหมาะสมต่อการเกษตร และยังไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาให้ ส.ป.ก. รับมาดำเนินการ

1.3. ที่สาธารณะประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการเมื่อสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลยื่นข้อเท็จจริงในการเลิกใช้ผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง และเห็นสมควรให้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยผ่านความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัดตามขั้นตอน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็น



สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

1.4. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ หรือที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เมื่อทางราชการไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นแล้ว โดยการยินยอมของกระทรวง การคลังให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้น ซึ่งผลเป็นการถอนสภาพการเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินหรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ หรือที่ราชพัสดุดังที่กล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

1.5. ที่ดินประเภทอื่น ๆ ได้แก่ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

## 2. ที่ดินเอกชน ได้แก่

2.1. ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระราชทาน แก่เกษตรกร โดยผ่านกระบวนการของการปฏิรูปที่ดิน

2.2. ที่ดินบริจาคโดยเสด็จพระราชกุศล เป็นที่ดินของเอกชนผู้ซึ่งมีความประสงค์ที่จะดำเนิน ตามรอยเบี่ยงยุคบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ โดยการมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

2.3. ที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินที่มีเนื้อที่เกินกว่าเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนด คือ

2.3.1. ที่ดินส่วนที่เกินกว่า 100 ไร่ จากเจ้าของที่ดินผู้ใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภท เลี้ยงสัตว์ใหญ่ (สัตว์ใหญ่ หมายถึง โค กระบือ และม้า ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

2.3.2. ที่ดินส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ จากเจ้าของที่ดินผู้ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง

2.3.3. ที่ดินส่วนที่เกินกว่า 20 ไร่ จากเจ้าของที่ดินผู้ไม่ได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อยหรือเพียงบางส่วน

ทั้งนี้ เจ้าของที่ดินสามารถยื่นคำร้องขอมีสติในที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ หากมีความประสงค์ จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองไม่ต่ำกว่า 1 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ และต้องแสดงว่ามีความสามารถและปัจจัยที่จะใช้ที่ดินให้เป็น ประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ และ ส.ป.ก. สามารถซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ต้องการขายที่ดินทั้งหมดให้ ส.ป.ก.

## 7.3 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 1. กฎหมาย

#### 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

##### แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม รวดเร็ว ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ

(2) คํ้าครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และโดยบุคคลอื่น และต้องอํานวยความยุติธรรมแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว

(4) ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คํ้าครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอํานวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน

(5) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อทำการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐพิจารณา ทบทวนความเหมาะสมและจำเป็นของกฎหมายในความรับผิดชอบโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

(6) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อทำการศึกษา วิเคราะห์ และติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

#### 1.2 พระราชบัญญัติการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ส่วนประกอบบทบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวม 48 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้



1. วัตถุประสงค์พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร กระจายการถือครองที่ดินและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งจัดระบบการผลิตและจำหน่าย เพื่อให้เกษตรกรสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างยั่งยืน

2. โครงสร้างของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบด้วย

มาตรา 1 - 5 การประกาศบังคับใช้กฎหมาย และคำนิยาม เช่น “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” “เกษตรกร” “บุคคลในครอบครัวเดียวกัน” “การประกอบเกษตรกรรม”

มาตรา 6 - 11 หมวด 1 ว่าด้วยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการกำหนดองค์กรดำเนินงานและสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด กองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 12 - 24 หมวด 2 ว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด บทบาทและอำนาจหน้าที่ของของคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 25 - 39 หมวด 3 ว่าด้วยการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการกำหนดแนวทางกระบวนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย การจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน การควบคุมสิทธิและการใช้ประโยชน์ และการพัฒนาเกษตรกรและพื้นที่

มาตรา 40 - 46 หมวด 4 ว่าด้วยการอุทธรณ์ จะนำมาบังคับใช้กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินได้รับเงินค่าทดแทนทราบ ถ้าหากเจ้าของที่ดินไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทน มีสิทธิอุทธรณ์

มาตรา 47 - 48 หมวด 5 บทกำหนดโทษ กรณีมีผู้ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่เข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ให้มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำและปรับ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2519 ตามมาตรา 14 บัญญัติว่า ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังได้มาเนื่องจากการจัดซื้อของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หรือมีผู้ยกให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ การโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวมิให้นำความในมาตรา 8 และมาตรา 9

แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับ และให้ดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 22 ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้แก้ไขคำว่า “อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์” เป็น “อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ” และคำว่า “ประชาสัมพันธ์จังหวัด” เป็น “ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ” และให้เพิ่ม “อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพิ่ม “ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” เป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินชายทะเล มาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

### 1.3 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มาตรา 10 ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

### 1.4 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 4 ภายใต้งบบังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

มาตรา 8 บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณีอำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์ อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้



(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติและถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

**มาตรา 8 ทวิ** ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

**1.5 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ส.ป.ก. เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518**

สาระสำคัญในเนื้อหาของกฎหมายเหล่านี้ ดูได้จากบทวิจัยและหัวข้อการละเมิดสิทธิที่ดินแต่ละประเภท

## **2. มติคณะรัฐมนตรี**

**2.1 มติคณะรัฐมนตรี** เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2525 (แก้ไข เมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2526, เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2526, และเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2527) เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน



ในปี 2504 ได้มีการประกาศใช้นโยบายการใช้ที่ดินและกรรมสิทธิ์ของประเทศเป็นครั้งแรก โดยเริ่มจากการจำแนกประเภทที่ดินอย่างกว้างขวางในพื้นที่ทั่วประเทศ เนื้อที่ประมาณ 320.7 ล้านไร่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 เขต คือ พื้นที่ทำการเกษตร ที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ เนื้อที่ประมาณ 160.35 ล้านไร่ และป่าไม้ถาวร เนื้อที่ประมาณ 160.35 ล้านไร่ ภายใต้กรอบนโยบายดังกล่าวได้มีหน่วยงานราชการรับผิดชอบ ดำเนินการกับการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินในลักษณะต่าง ๆ กัน ซึ่งปรากฏผล ดังนี้

1. ในพื้นที่ทำการเกษตร 160.35 ล้านไร่ กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิ์ให้ตามหลักการบุกรุก และโดยที่รากฎว่าราษฎรเข้าบุกรุกเบิกพื้นที่กันเป็นจำนวนมาก จึงมีโครงการเร่งรัดการออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส.3) ขึ้น แต่ปรากฏว่า มีพื้นที่ที่ออกเอกสารสิทธิ์ได้ ยังตกค้างการออกเอกสารสิทธิ์ประมาณ 30 ล้านไร่

2. ในพื้นที่ป่าไม้ถาวร 160.35 ล้านไร่ กรมป่าไม้ได้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตวนอุทยาน แห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอื่น ๆ ได้พื้นที่ประมาณ 123 ล้านไร่ แต่ปรากฏว่า มีพื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติอีกประมาณ 30 ล้านไร่ เรียกว่า ป่าเตรียมการสงวน

3. ภายในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ จำนวน 123 ล้านไร่ มีราษฎรได้บุกรุกเข้าไปใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตร ประมาณ 30 ล้านไร่

4. รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาดิน โดยอาศัยวิธีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร โดยมีหน่วยงาน ราชการหลายหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมที่ดิน สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เป็นต้น ซึ่งการจัดที่ดินดังกล่าว มีทั้งที่อยู่ใน เขตป่าสงวนแห่งชาติ และนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ประมาณ 30 ล้านไร่ ในจำนวนนี้ได้มี การจัดสรรไปแล้วประมาณ 15 ล้านไร่ ยังเหลือพื้นที่ที่ยังไม่ได้จัดสรรอีกประมาณ 15 ล้านไร่

ในคราวการประชุมของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2525 เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 ได้พิจารณาถึงนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน และนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินเห็นว่า สภาพการใช้ที่ดินของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ดังนั้น นโยบายที่เป็นอยู่จึงขาดความชัดเจน ในด้านวิธีการแก้ไขปัญหาดิน เป้าหมาย และระยะเวลา ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถปฏิบัติการให้สอดคล้อง และประสานกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้และบริหารทรัพยากรที่ดินของชาติ คณะกรรมการ พัฒนาชนบทแห่งชาติ จึงมีมติเห็นควรที่จะกำหนดนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรี อนุมัติ ดังนี้

1. พื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้
  - (1) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายใน พ.ศ. 2530



(2) พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าอยู่ ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไป ไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน

(3) พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่า ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป

2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุก รวมแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land Reclassification) ในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จสิ้นภายในสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายในการกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(2) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าต่อไป

(3) พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตร ให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน โดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำโครงการ

3. พื้นที่ที่ราษฎรไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพเป็นป่าที่สมบูรณ์ ให้กรมป่าไม้ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รักษาพื้นที่ดังกล่าวไว้อย่างมีประสิทธิภาพโดยถูกต้องตามกฎหมาย

4. ผลการจำแนกประเภทที่ดิน ตามข้อ 1 (1) และ 2 (1) ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณา ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

5. การดำเนินงานตามข้อ 2 (3) ให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับโครงการ สทก. และโครงการให้สิทธิที่ดินทำกิน

6. การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี

7. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการตามข้อ 1 ถึง ข้อ 6 โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานงานดูแลและเร่งรัดและคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ควบคุมและติดตามการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2506 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแนวนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินตามความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ โดยให้แก้ไขบางประการ ดังนี้

1. ให้เพิ่มข้อความต่อท้ายข้อ 1. (4) ว่า “ทั้งนี้ ภายใต้ การกำกับดูแลของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน”
2. ให้เพิ่มข้อความต่อท้ายข้อ 2. (1) ว่า “ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน”
3. ในข้อ 4. ให้เปลี่ยน “คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน” เป็นคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ”
4. ให้แก้ความในข้อ 5. เป็นว่า “การดำเนินงานตามข้อ 1. (2) และ 2. (3) ให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ประมวลกฎหมายที่ดินปี 2497 ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนที่ดินที่จะให้ถือครอง”
5. ให้แก้ไขข้อ 7. เป็น “ให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการ”

## 2.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2525 เรื่อง ขอเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติในเขตโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ให้กรมป่าไม้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ 9 ป่า ของโครงการ World Bank)

วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2524 ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กส. 1204/55218 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2524 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ส.ป.ก. ได้จัดปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว แต่ยังมีได้ถอนสภาพโดยกรมป่าไม้ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการ ในกรณีนี้ ส.ป.ก. ได้จัดทำโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนหนึ่งโดยเสนอขอกู้เงินจากธนาคาร แต่ยังมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวอยู่ ซึ่งธนาคารโลกได้ยกขึ้นมาเป็นสาระสำคัญในการเจรจาขอกู้เงินรายนี้ว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (3) ส.ป.ก. จะมีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรได้หรือไม่ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความตีความก่อนการเจรจากู้เงินขอหาหรือปัญหาดังต่อไปนี้

1. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินดังกล่าวข้างต้น ตามมาตรา 26 (3) ประกอบกับบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ในมาตรา 4 (2) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือไม่
2. หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่มีอำนาจตามข้อ 1 ส.ป.ก. จะมีอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือบทกฎหมายอื่นได้หรือไม่
3. หากไม่มีบทกฎหมายให้อำนาจหาก ส.ป.ก. ดำเนินการจะเป็นไปได้หรือไม่ ที่หาก ส.ป.ก. จะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจและนโยบายของฝ่ายบริหาร



วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2524 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร. 0601/1690 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2524 เรื่อง ข้อหารือเกี่ยวกับอำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ความว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) มีความเห็นว่า ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน เพราะพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ และไม่อาจใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นหรือนโยบายของฝ่ายบริหารนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินได้ นอกจากนั้น การปฏิรูปที่ดินมีลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวร ไม่ใช่เรื่องชั่วคราวดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หากจะดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนให้เป็นที่ดินนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติเสียก่อน เมื่อเพิกถอนแล้วก็ย่อมดำเนินการได้ตามมาตรา 26 (3) แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2525 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กส 1204/37528 ลงวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2525 เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติในเขตโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยแจ้งว่า ส.ป.ก. ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินบางพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอนุมัติให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 แล้วนั้น ส.ป.ก. ได้จัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการเสนอขอกู้เงินจากธนาคารโลกและโครงการดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 และในการเจรจาเงินกู้ทางธนาคารโลกได้ว่าเงื่อนไขสำหรับรัฐบาลไทยที่จะให้มีผลในการเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อดำเนินการตามโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ดังนี้

1. ให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีมติเพิกถอนสภาพป่าทั้ง 9 ป่า แล้วแจ้งให้ธนาคารโลกทราบภายในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2525
2. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนสภาพป่าให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาดังนี้
  - 2.1 ป่าวังโป่ง - วังกำแพง จังหวัดเพชรบูรณ์ ภายในเดือนธันวาคม 2525
  - 2.2 ป่าห้วยสัก - แม่กก จังหวัดเชียงราย ภายในเดือนกันยายน 2526
  - 2.3 ป่าบึง นาราง จังหวัดพิจิตร ภายในเดือนกันยายน 2526
  - 2.4 ป่าเขารวก - เขาสูง จังหวัดนครสวรรค์ ภายในเดือนกันยายน 2526
  - 2.5 ป่าชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี ภายในเดือนกันยายน 2527 (มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2520 ให้เพิกถอนแล้ว)

2.6 ป่าท่าฤๅษี - ลำทองหลาง - ลำพญากลาง จังหวัดสระบุรี ภายในเดือนกันยายน 2527 (มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2520 ให้เพิกถอนแล้ว)

2.7 ป่าห้วยยาง จังหวัดนครราชสีมา ภายในเดือนกันยายน 2528

2.8 ป่าเขาภูหลวง จังหวัดนครราชสีมา ภายในเดือนกันยายน 2528

2.9 ป่าวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ภายในเดือนกันยายน 2528

สำหรับป่าตามรายการดังกล่าว เคยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2520 อนุมัติให้เพิกถอนสภาพแล้ว จำนวน 2 ป่า คือ ป่าชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี และป่าท่าฤๅษี - ลำทองหลาง - ลำพญากลาง จังหวัดสระบุรี ซึ่งกรมป่าไม้ได้ดำเนินการขออนุมัติร่างกฎกระทรวงเพิกถอนสภาพ และคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติร่างกฎกระทรวง เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2525 จำนวน 1 ป่า คือ ป่าท่าฤๅษี - ลำทองหลาง - ลำพญากลาง จังหวัดสระบุรี ดังที่กล่าวมาข้างต้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณา เห็นว่า เพื่อให้โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดำเนินการได้โดยไม่มีอุปสรรคและถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

1. ให้กรมป่าไม้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติภายใต้โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินตามกำหนดเวลาดังนี้

1.1. ป่าวังโป่ง - วังกำแพง จังหวัดเพชรบูรณ์ ภายในเดือนธันวาคม 2525

1.2. ป่าห้วยสัก - แม่กก จังหวัดเชียงราย ป่าบึง นาราง จังหวัดพิจิตร ป่าเขารวก - เขาสูง จังหวัดนครสวรรค์ ภายในเดือนกันยายน 2526

1.3. ป่าห้วยยาง ป่าเขาภูหลวง ป่าวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ภายในเดือนกันยายน 2528

2. ให้กรมป่าไม้เร่งรัดการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี ให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน 2527

3. สำหรับป่าสงวนแห่งชาติอื่นๆ ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้เพิกถอนสภาพหลังจากที่ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินเสร็จแล้ว และแจ้งให้กรมป่าไม้ทราบ

4. ให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้มอบให้ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 481 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทั้งนี้ ตามหลักการเดิมที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2520

วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กรมป่าไม้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติภายใต้โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน (ป่าวังโป่ง - วังกำแพง จังหวัดเพชรบูรณ์ ป่าห้วยสัก - แม่กก จังหวัดเชียงราย ป่าบึงนาราง จังหวัดพิจิตร ป่าเขารวก - เขาสูง จังหวัดนครสวรรค์ ป่าห้วยยาง ป่าเขาภูหลวง



ป่าวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา และป่าชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ทั้ง 4 ข้อ

**2.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 เรื่อง ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม**

รายละเอียดตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ปรากฏอยู่ในประเด็นที่ดินป่าไม้

**2.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 เรื่อง การแก้ไขปัญหาค้นหาอันเนื่องมาจากการดำเนินงานโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม**

เห็นชอบตามข้อเสนอเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค้นหาอันเนื่องมาจากการดำเนินงานตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามข้อ 1 โดยให้แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อ 1.1.3 แก้ไขเป็น “พื้นที่ที่ราษฎรของขอกลับเข้าไปทำกินนี้เนื่องจากเป็นเขตอนุรักษ์ ดังนั้นทางราชการจะผ่อนผันให้อยู่เป็นการชั่วคราว และจะไม่ออกเอกสารสิทธิใด ๆ ให้”

ข้อ 1.4 แก้ไขเป็น “ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารโครงการจัดการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ”

ข้อ 1.5 แก้ไขเป็น “ในส่วนงบประมาณ 2536 ให้กำหนดวงเงินสำหรับโครงการจัดการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจากแผนงานโครงการ คจก. ที่ได้ตั้งไว้แล้ว สำหรับโครงการ คจก. ส่วนในปีงบประมาณต่อไป ให้องค์กรบริหารที่จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้กำหนด” และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเจ้าของเรื่อง โดยร่วมกับกระทรวงมหาดไทยพิจารณาปรับแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับการดำเนินการของโครงการนี้ด้วย และเห็นชอบร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอเพิ่มเติม และให้ดำเนินการต่อไปได้

**2.5 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2536 เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (เห็นชอบให้นำป่าตามโครงการ คจก. มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน)**

วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งเรื่องโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอำเภอบราสาท จังหวัดสุรินทร์ อำเภอมืองศรีสะเกษ และกิ่งอำเภอลำดวน อำเภอมืองศรีสะเกษ จังหวัดศรีสะเกษ ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ) รับผิดชอบข้อเท็จจริงด้วยว่า พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีสภาพป่าเป็นอย่างไร เป็นป่าเสื่อมโทรมหรือไม่ และมีไม้หวงห้ามอยู่หรือไม่เพียงใด แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2535 กรมป่าไม้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ 0705.2/655 ลงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2535 แจ้งว่า เพื่อเป็นการรองรับการแก้ไขปัญหาระยะยาวเรื่องที่ดินทำกินของราษฎร โดยเฉพาะราษฎรที่ถือครองทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งต้องอพยพออกตามโครงการจัดการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 จึงได้ส่งแผนที่ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากร และที่ดินป่าไม้ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมดินเหมาะสมต่อการเกษตร จำนวน 305 ป่า เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 เพื่อให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาขอหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) รับไปดำเนินการตามมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 และแนวทางการดำเนินการเรื่องวนเกษตร ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 โดยมีเงื่อนไขว่าต้องใช้พื้นที่เพื่อรองรับการอพยพราษฎรจากเขตป่าอนุรักษ์ ตามโครงการจัดการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะต้องจัดที่ดินให้ราษฎรครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ และห้ามมิให้มีการเปลี่ยนมือในกรรมสิทธิ์นั้น

วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินไว้ใน ข้อ 4.2.4 ความว่า “เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิ์ เพื่อกระจายสิทธิ์การถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ และเกษตรกรที่ครอบครองทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยจะปรับปรุงกลไกการบริหารและการจัดการของรัฐ ตลอดจนจัดสรรงบประมาณให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 4 ล้านไร่”

วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 คณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดิน ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 611/2535 ลงวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2535 ได้มีการประชุมคณะกรรมการดังกล่าว ในวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 ที่ประชุมมีข้อสรุปในการดำเนินงานเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

1. การจัดหาพื้นที่โดยเฉพาะที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดินได้พิจารณากำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม 4 ลักษณะ เนื้อที่ประมาณ 20.6 ล้านไร่ คือ

1.1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกไว้เป็นเขตที่เหมาะสมกับการเกษตร เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่

1.2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายให้ ส.ป.ก. ทำการสำรวจสภาพการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกับกรมป่าไม้เพื่อพิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งได้สำรวจแล้วรวม 27 ป่า เนื้อที่ 3.9 ล้านไร่



1.3. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เดิม จำนวน 17 ป่า ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื้อที่ประมาณ 634,000 ไร่

1.4. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกเป็นเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม ซึ่งกรมป่าไม้ได้แจ้งให้ทราบว่ามีเนื้อที่ที่เห็นสมควรมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในขั้นแรกประมาณ 8.87 ล้านไร่ ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้กรมป่าไม้จัดทำแผนที่และส่งบัญชีรายชื่อพื้นที่ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายในเดือนมกราคม 2536 เพื่อดำเนินการต่อไป

2. ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร คณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดิน ได้พิจารณาถึงเอกสารที่จะมอบให้แก่เกษตรกร ตามลำดับ 3 ประเภท คือ

2.1. เอกสาร ส.ป.ก. 4 - 28 จะมอบให้แก่เกษตรกรทันทีที่ได้รับการคัดเลือกให้รับที่ดินจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

2.2. เอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 จะจัดทำและมอบให้แก่เกษตรกร หลังจากที่ดินเกษตรกรได้รับมอบที่ดินทำกินตามผลการคัดเลือกแล้ว

2.3. เอกสารหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินและเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งออกโดยกรมที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดินได้มอบหมายให้ ส.ป.ก. ประสานงานกับกรมที่ดินในการที่จะเร่งรัดการออกเอกสารในเขตปฏิรูปที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้จัดให้เกษตรกรไปแล้ว โดยกำหนดปริมาณที่จะดำเนินการไว้แต่ละปีไม่น้อยกว่าปีละ 100,000 ไร่

3. คณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดิน มีความเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบสภาพป่า ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2532 ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมดำเนินการตรวจสอบสภาพป่าในพื้นที่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และแจ้งผลการตรวจสอบสภาพป่าให้แก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบการพิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยคณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดินเห็นว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ได้มีการตรวจสอบในเบื้องต้นจากส่วนราชการที่ดูแลพื้นที่อยู่เดิมแล้ว เป็นพื้นที่ที่ควรมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับการตรวจสอบสภาพป่าใช้เวลาในการทำงาน ทำให้กระบวนการในการพิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินของคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องล่าช้าออกไปอีก ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงเห็นควรที่จะมีการยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และพลังงานจากคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สามารถดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรได้โดยเร็ว



4. คณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดินได้มอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้เห็นชอบ ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว นำเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีขออนุมัติ ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 26 (4) ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อคณะรัฐมนตรี ได้อนุมัติหลักการแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะได้จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ปฏิรูปที่ดินเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป คณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดินได้พิจารณาขั้นตอนในการ นำเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วพบว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องนำเสนอ ร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งก่อนส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่จะทำให้ การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินต้องล่าช้าออกไปอีก จึงควรขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีขอยกเว้นขั้นตอนการนำเสนอ ร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรี โดยเห็นควรให้ ส.ป.ก. ส่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการแล้วให้แก่คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง

วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 ส.ป.ก. ได้เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) พิจารณาขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในการประชุม ครั้งที่ 6/2535 วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 3 ประเภท ตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการเร่งรัด งานปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรไว้แล้ว เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ จำนวนพื้นที่ป่า 306 แปลง ในท้องที่ 54 จังหวัด
2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ ร่วมกันสำรวจสภาพการใช้ประโยชน์เพื่อกำหนดเขตที่ควรดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และได้สำรวจเสร็จสิ้นแล้ว 27 ป่า เนื้อที่ 3.96 ล้านไร่ ในท้องที่ 18 จังหวัด
3. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับตามเป้าหมายโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เดิม ทั้งสิ้น 4.8 ล้านไร่ จำนวน 330 ป่า ใน 17 จังหวัด

วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2536 มีหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ 1205/323 ลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2536 เสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาอนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติ โดยแจ้งว่า เพื่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินของราษฎรครอบคลุมนพื้นที่ 54 จังหวัด ทั้งยังเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรผู้บุกรุกป่าไม้ และคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ไม่ให้สูญเสีย ไปสู่ภายนอกภาคการเกษตร จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติดังนี้



(1) อนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 306 แปลง ใน 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่

(2) อนุมัติแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่ตามข้อ 1 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอร่างให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยตรง ไม่ต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ ก่อนนำส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(3) อนุมัติเว้นการตรวจสอบสภาพป่าโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในที่ดินของรัฐที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ด้วยเหตุผลดังนี้

(3.1) ที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรได้ผ่านการตรวจสอบสภาพป่าของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินและได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรแล้ว ก่อนที่จะส่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมอบหมายหน่วยงานจัดที่ดินรับไปดำเนินการ

(3.2) ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีการจำแนกเขตทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ไว้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร ได้ผ่านการตรวจสอบสภาพพื้นที่จากกรมป่าไม้ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบไปแล้ว

(3.3) ในทางปฏิบัติ หากมีสภาพป่าหลงเหลืออยู่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ก็จะไม่จัดที่ดินให้กับราษฎร แต่จะกันไว้เป็นป่าชุมชนหรือกันออกไปให้อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้

วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2536 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ได้ประชุมครั้งที่ 8/2536 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2536 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เสนอเพิ่มเติมว่า การดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาเป็นไปโดยล่าช้า เนื่องจากมีขั้นตอนดำเนินการถึง 9 ขั้นตอน ใช้เวลาดำเนินการนานถึง 18 เดือน และโดยที่รัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายที่จะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิเพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินแก่เกษตรกรผู้ยากไร้ จึงเห็นควรเร่งรัดขั้นตอนในการปฏิรูปที่ดิน ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว สำหรับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน นอกจากจะดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 306 แปลง ในท้องที่ 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ แล้วเห็นควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติมอีก 4 ประเภท ดังนี้

1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับตามโครงการจัดที่ทำกินให้เกษตรกรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เดิมทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งได้ผ่านการตรวจสอบสภาพป่าของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน
3. พื้นที่ที่อยู่ในโครงการออกเอกสารสิทธิให้เกษตรกรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.)

4. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีการจำแนกเขตทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ไว้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร ซึ่งได้ผ่านการตรวจสอบภาพพื้นที่จากกรมป่าไม้แล้ว

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาแล้ว มีมติอนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอทั้ง 3 ข้อ และเห็นควรอนุมัติพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เสนอเพิ่มเติม โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ให้ความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไปดำเนินการด้วย ดังนี้

1. ควรเร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์ชี้แจงทำความเข้าใจแก่ประชาชน เพื่อให้เห็นประโยชน์ที่จะได้รับการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม และให้ร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ทางราชการ

2. การยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าในพื้นที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่จะต้องระมัดระวัง เนื่องจากในทางปฏิบัติหากตรวจสอบพบว่า บริเวณใดมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ก็ควรจะได้ดำเนินการกันพื้นที่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน

3. การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตพื้นที่ใด ในกรณีที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่ที่อยู่ในความครอบครองของส่วนราชการ เช่น กระทรวงกลาโหม กรมธนารักษ์ กรมราชทัณฑ์ ฯลฯ ซึ่งมีประชาชนเข้าอยู่อาศัยครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรจะได้ประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าว เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในคราวเดียวกัน เพื่อให้เกิดการแบ่งแยกในหมู่ประชาชน

วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2536 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 306 ป่า ในท้องที่ 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ กับอนุมัติแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยในประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่ดังกล่าว ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่างให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยตรง ไม่ต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการก่อนนำเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในที่ดินของรัฐที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

**2.6 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านที่ดินในเขตป่าไม้ (ยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2538)**

วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2527 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2510 กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 - 2518 และกลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นภายหลังปี 2518 ถึงปี พ.ศ. 2524 ตามข้อเสนอของคณะกรรมการศึกษาหาวิธีแก้ไข



ปัญหาป่าสงวนแห่งชาติและคณะกรรมการศึกษาพิจารณาหาวิธีแก้ไขปัญหাপ่าสงวนแห่งชาติ ส่วนการจะช่วยเหลือแต่ละกลุ่มอย่างไรนั้น ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง โดยให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ผู้แทนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้แทนของกระทรวงมหาดไทยร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่งใน 3 เดือน และต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2527 อนุมัติให้ขยายเวลาการพิจารณาออกไปอีก 3 เดือน

วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2528 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ 0705(3)/1686 ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2528 เรื่อง การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน เสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แจ้งว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งได้ดำเนินการพิจารณาแนวทางการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการดังกล่าวแล้ว มีข้อเสนอ ดังนี้

1. ช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2527 โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1.1. กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2510 ซึ่งปรากฏตามภาพถ่ายทางอากาศโครงการ VAP 61 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร ระบาย L708 เป็นหลักฐานในการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

1.2. กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 - 2518 ซึ่งปรากฏตามหลักฐานในภาพถ่ายทางอากาศ โครงการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) กับแผนที่ภูมิประเทศเป็นหลักฐานให้สิทธิอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติในรูปแบบโครงการ สทก.

1.3. กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2518 ถึงปี พ.ศ. 2524 จะอนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

2. อัตราค่าปลงและงบประมาณ เนื่องจากกรมป่าไม้ไม่มีอัตราค่าปลงและงบประมาณที่จะรองรับโครงการดังกล่าว จึงขอรับการอนุมัติสนับสนุนอัตราค่าปลงและงบประมาณในการดำเนินโครงการดังกล่าว

3. สำหรับพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ไม่ได้นำมารวมไว้ในโครงการนี้ เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2525 ได้กำหนดหน้าที่ให้กรมป่าไม้เร่งรัดประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี (พ.ศ. 2528) และให้กรมพัฒนาที่ดินจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดในเขตป่าไม้ถาวรในพื้นที่ 30 ล้านไร่ ซึ่งการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งสองนี้ได้ตกลงในหลักการว่า กรมป่าไม้จะดำเนินการประกาศพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะพื้นที่ที่คงสภาพเป็นป่าผืนใหญ่ และพื้นที่เดิมที่ได้ทำการรังวัดไว้แล้วเท่านั้น และเมื่อกรมป่าไม้

สิ้นสุดการสงวนป่าในปี 2528 แล้ว กรมพัฒนาที่ดินโดยคณะกรรมการพัฒนาที่ดินจะต้องขอเพิกถอนสภาพป่าไม้ถาวรต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรมที่ดินก็จะสามารถดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่า ที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งความช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2510 กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 - 2518 และกลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นภายหลังปี 2518 ถึงปี พ.ศ. 2524 ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอสำหรับอัตราค่าจ้าง งบประมาณ และการดำเนินการตามโครงการนั้น ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) รับเรื่องการดำเนินงานโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่ตั้งชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2527 ปีงบประมาณ 2532 ซึ่งจะเพิกถอนสภาพป่าเฉพาะแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นก่อนปี 2510 (กลุ่มที่ 1) จำนวน 30 ป่า ใน 22 จังหวัด ไปพิจารณาตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีที่เห็นควรให้เพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะเขตที่เป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น ส่วนเขตที่เป็นที่ดินทำกินนั้น ให้ดำเนินการตามแนวทางกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมายเป็นการชั่วคราว ดังนี้

1. เห็นชอบมาตรการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติ โดยผิดกฎหมายเป็นการชั่วคราว ตามที่คณะกรรมการเสนอและให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการบางประการ

2. สำหรับการดำเนินการในป่าสงวนแห่งชาติ 30 ป่า ในพื้นที่ 22 จังหวัด ในส่วนของที่อยู่อาศัยคงให้ดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2532 สำหรับที่ดินที่เป็นที่ทำกิน นั้น ในระหว่างรอร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ เสนอ ไปพลาง ๆ ก่อน

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการโครงการสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือนราษฎรและถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ มีอำนาจหน้าที่สำรวจที่อันเป็นสาธารณประโยชน์รวมทั้งที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดเก็บไว้ สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกันเพิ่มขึ้นด้วย และให้ดำเนินการต่อไปได้ กับให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) จัดส่งระเบียบการหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ทราบด้วย และให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น



ต่อมา กระทรวงมหาดไทย เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามาตรการในการแก้ไขปัญหาการถือครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและที่สาธารณประโยชน์ โดยกระทรวงมหาดไทย แจ้งว่า ได้ดำเนินการสำรวจและพิจารณามาตรการในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร และที่สาธารณประโยชน์ ตามโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และที่สาธารณประโยชน์ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 เรียบร้อยแล้วจึงสรุปผลดำเนินการตามโครงการดังกล่าว และเสนอมาตรการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. สรุปผลการดำเนินการสำรวจตามโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนี้

1.1 ป่าสงวนแห่งชาติมีการสำรวจ จำนวน 1,285 ป่า เนื้อที่ประมาณ 158,880,045 ไร่ มีการถือครองใช้ประโยชน์รวมทั้งสิ้นประมาณ 35,204,205 ไร่

1.1.1 สถานที่ราชการ 12,648 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 612,592 ไร่

1.1.2 บ้านเรือนราษฎร 1,070,702 หลัง เนื้อที่ประมาณ 4,485,658 ไร่ จำนวนคนประมาณ 5,002,821 คน

1.1.3 ที่ดินทำกิน 1,445,202 แปลง เนื้อที่ 28,889,800 ไร่

1.1.4 ถนน 11,321 สาย เนื้อที่ประมาณ 350,142 ไร่

1.1.5 อื่นๆ (ฝาย อ่างเก็บน้ำ วัด สำนักสงฆ์ ฯลฯ) 19,711 แปลง เนื้อที่ประมาณ 866,013 ไร่

1.2 พื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร มีการสำรวจ จำนวน 137 ป่า เนื้อที่ประมาณ 4,065,184 ไร่ มีการถือครองใช้ประโยชน์รวมทั้งสิ้น ประมาณ 2,409,275 ไร่

1.2.1 สถานที่ราชการ 434 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 30,564 ไร่

1.2.2 บ้านเรือนราษฎร 63,388 หลัง เนื้อที่ประมาณ 172,213 ไร่ จำนวนคนประมาณ 236,078 คน

1.2.3 ที่ดินทำกิน 95,378 แปลง เนื้อที่ 2,120,027 ไร่

1.2.4 ถนน 824 สาย เนื้อที่ประมาณ 42,982 ไร่

1.2.5 อื่นๆ 1,070 แปลง เนื้อที่ประมาณ 43,489 ไร่

1.3 ที่สาธารณประโยชน์ มีการสำรวจ จำนวน 9,604 แปลง เนื้อที่ประมาณ 6,222,825 ไร่ มีการถือครองใช้ประโยชน์รวมทั้งสิ้น ประมาณ 2,629,281 ไร่

- 1.3.1 สถานที่ราชการ 2,615 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 182,483 ไร่
- 1.3.2 บ้านเรือนราษฎร 90,425 หลัง เนื้อที่ประมาณ 325,532 ไร่ จำนวนคนประมาณ 383,115 คน
- 1.3.3 ที่ดินทำกิน 182,520 แปลง เนื้อที่ 2,017,928 ไร่
- 1.3.4 ถนน 2,441 สาย เนื้อที่ประมาณ 34,125 ไร่
- 1.3.5 อื่น ๆ 3,898 แปลง เนื้อที่ประมาณ 91,382 ไร่

2. ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมกันประชุมปรึกษาแล้ว มีความเห็นว่า ควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังนี้

2.1. พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการถือครอง โดยพิจารณาเพิกถอนพื้นที่ดังต่อไปนี้

2.1.1. สถานที่ราชการ เช่น โรงเรียน สถานีอนามัย ที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ ฯลฯ

2.1.2. ชุมชนถาวร ได้แก่ พื้นที่ที่มีราษฎรอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น มีสิ่งปลูกสร้างในลักษณะมั่นคงถาวร

2.1.3. ศาสนสถาน เช่น วัด สำนักสงฆ์ มัสยิด ฯลฯ

2.1.4. สาธารณูปโภคของรัฐ เช่น ถนน ฝาย อ่างเก็บน้ำ เขื่อน ฯลฯ

ในพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น ต้องดำเนินการกันออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ตามความจำเป็นและความเหมาะสมที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะร่วมกันพิจารณาเฉพาะพื้นที่เป็นแต่ละป่าไม้ สำหรับขอบเขตพื้นที่ที่จะเพิกถอนให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดิน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้ ร่วมกันพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ และรายละเอียดในทางปฏิบัติต่อไป

สำหรับพื้นที่ที่ได้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้ว หากดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้กำหนดเงื่อนไขห้ามจำหน่ายโอนไว้ด้วย เว้นแต่การตกทอดทางมรดกเท่านั้น

2.2. พื้นที่ในเขตที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ควรดำเนินการ ดังนี้

2.2.1. พื้นที่ที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และก่อนการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งทางราชการได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรแล้ว เป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

2.2.2. เมื่อมีการประกาศพื้นที่ป่าไม้ถาวรบริเวณใด เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้วให้ถือว่าพื้นที่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น เป็นอันยกเลิกพื้นที่ป่าไม้ถาวร โดยให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรไว้ และดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน



2.2.3. พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับไปดำเนินการ ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงให้ยกเลิกพื้นที่ป่าไม้ถาวร ในส่วนที่ราษฎรได้มาโดยชอบและก่อนการกำหนดให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร หรือเป็นสถานที่ราชการไปแล้ว ให้ยกเลิก พื้นที่ป่าไม้ถาวรในบริเวณดังกล่าว และดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร หรือออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงให้แก่สถานที่ราชการ แล้วแต่กรณี

โดยก่อนดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ให้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2536 กฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

### 2.3. พื้นที่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ ควรดำเนินการ ดังนี้

2.3.1. สถานที่ราชการ และบ้านพักข้าราชการ ควรดำเนินการถอนสภาพเท่าที่จำเป็น เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ

2.3.2. ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ใช้บังคับ ควรดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515)

2.3.3. ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ภายหลังวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ใช้บังคับ ควรดำเนินคดีตามกฎหมาย

2.3.4. ผู้ที่ทางราชการจัดให้เข้าอยู่อาศัยและทำกิน เนื่องจากได้แลกเปลี่ยนหรือสละที่ดิน ให้ทางราชการ ควรดำเนินการถอนสภาพแล้วจัดให้กรรมสิทธิ์

ผู้ที่ทางราชการจัดให้เข้าอยู่อาศัยและทำกินตามแผนบูรณะชนบทของกระทรวงมหาดไทย ควรดำเนินการถอนสภาพแล้วจัดให้เข้าชื่อ

วันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติไม่อนุมัติให้ดำเนินการตามมาตรการในการ แก้ไขปัญหาการถือครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และที่สาธารณประโยชน์ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 เรื่อง การช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ซึ่งแบ่งการช่วยเหลือ ออกเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการรักษาพื้นที่ป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาก และให้คงถือปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 โดยให้กระทรวงมหาดไทยประสานกับกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อไป

วันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2536 กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0625/6313 ลงวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2536 เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ โดยแจ้งว่า เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2536 กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ร่วมพิจารณาหาแนวทาง



แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร  
มีมติเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังต่อไปนี้

## 1. หลักการ

1.1) กรณีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้และการประกาศ  
ป่าไม้ดังกล่าว ทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้น ออกจาก  
เขตป่าไม้และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ถ้าประกาศเขตป่าไม้ไว้แล้ว  
ราษฎรบุกรุกในภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิก็โดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

1.2) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ขัดหรือแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีนี้ ดังนี้

(1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2527 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป่าสงวน  
แห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ....

(2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 เรื่อง การช่วยเหลือราษฎร  
ตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน

(3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2532 เรื่อง การดำเนินงานตามโครงการ  
เพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2527

(4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2532 เรื่อง การช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไป  
ทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย

(5) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 เรื่อง โครงการสำรวจสถานที่  
ราชการ บ้านเรือนราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

(6) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 เรื่อง โครงการสำรวจสถานที่ราชการ  
บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร  
และเขตที่สาธารณประโยชน์

## 2. วิธีการ

2.1) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวร (ยกเว้นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย  
หรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ที่กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ให้สำนักงาน  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์  
ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

2.2) เมื่อราษฎรได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01)  
ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้ว เห็นว่า ตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ  
หรือเขตป่าไม้ถาวรมีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร  
และสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้ง



2.3) คณะกรรมการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่ และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควรไม่เกิน 3 นาย โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

2.4) การพิจารณาหลักฐานของราษฎรในการพิสูจน์สิทธิให้พิจารณาจากหลักฐานที่เป็นเอกสารของทางราชการ หลักฐานไม่ชัดเจนให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ VAP 61 เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ

2.5) ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่า ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวร ให้ ส.ป.ก. ส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องต่อไป การส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ

2.6) ที่ดินเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนพาณิชยกรรม สถานที่ราชการ ศาสนสถาน สาธารณูปโภคต่างๆ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) และให้ส่งหนังสืออนุญาตฯ นั้น ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ภายใน 30 วัน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติส่วนเขตเทศบาลและสุขาภิบาลถือว่ายกเว้นจากเขตปฏิรูปที่ดิน

2.7) กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. อาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ให้ราษฎรปลูกป่าหรือไม่ยืนต้น ความเหมาะสม ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ก่อนส่งหนังสืออนุญาตฯ ดังกล่าว ให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.8) ให้มีคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้ง ประกอบด้วยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตท้องที่ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตท้องที่ และผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำเขตท้องที่

วันที่ 4 พฤษภาคม 2536 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการและวิธีการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เสนอเพิ่มเติม ดังนี้

ข้อ 2.1) ให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน “ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้ว มีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย หรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

ข้อ 2.6) ให้ตัดข้อความว่า “ภายใน 30 วัน นับจากคณะรัฐมนตรีมีมติ”

## 2.7 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2537 เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม

ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2536 ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 306 ป่า ในท้องที่ 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 4 ประเภท คือ

1. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับตามโครงการจัดที่ทำกินให้เกษตรกรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เดิมทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งได้ผ่านการตรวจสอบสภาพป่าของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน
3. พื้นที่ที่อยู่ในโครงการออกเอกสารสิทธิให้เกษตรกรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.)
4. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีการจำแนกเขตทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ไว้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร ซึ่งได้ผ่านการตรวจสอบสภาพพื้นที่จากกรมป่าไม้แล้ว

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหมายให้ ส.ป.ก. ดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวโดยเร็ว เพื่อเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2536 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหนังสือ ที่ กษ 1205/15531 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2536 เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม โดยแจ้งว่า เพื่อเป็นการขยายความช่วยเหลือของรัฐไปสู่เกษตรกรที่ยังประสบความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากปัญหาเรื่องที่ดินทำกินในพื้นที่ป่าเสื่อมสภาพ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาแล้ว เห็นควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม ซึ่งสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ที่ต้องการใช้แนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ จึงขอเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

1. ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม จำนวน 326 ป่า เนื้อที่ 11,764,669.25 ไร่ ในท้องที่ 46 จังหวัด
2. ขออนุมัติหลักการจากคณะรัฐมนตรี ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม ที่กรมป่าไม้จะส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ต่อไปด้วย



วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2536 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหนังสือ ที่ กษ 1205/16312 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2536 เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (เพิ่มเติม) โดยแจ้งว่า ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หนังสือ ที่ กษ 1205/15531 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2536 เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมไปแล้ว 2 ประเด็น แต่เพื่อเป็นการเร่งรัดแนวทางปฏิบัติงาน ให้สามารถประกาศเขตและดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว เช่นเดียวกับที่คณะรัฐมนตรีได้เคยพิจารณาอนุมัติแนวทางปฏิบัติงานในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติเขตที่เคยเหมาะสมกับการเกษตร เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2536 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพิ่มเติม ดังนี้

1. ขออนุมัติแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจ ที่เสื่อมโทรมนั้น ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่างให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยตรง ไม่ต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการก่อนนำส่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา

2. ขออนุมัติยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และพลังงาน ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมที่ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2537 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม ตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์โดยให้ความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการตามความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ

## 2.8 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2538 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญห เกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญห เกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

## 2.9 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ปฏิรูปที่ดินในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดพะเยา จังหวัดพังงา จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดลำพูน จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ รวม 13 ฉบับ

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 (คกก.5) ในการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดพะเยา จังหวัดพังงา จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดลำพูน จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ รวม 13 ฉบับ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร ฯ ร่วมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เร่งสำรวจสภาพพื้นที่ในเขตที่จะปฏิรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ทั้ง 13 ฉบับ โดยละเอียด แล้วรายงานต่อ คกก.5 ภายใน 2 เดือน และให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รับไปพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดระบบการกระจายสิทธิการถือครอง ตลอดจนการใช้ประโยชน์ ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยรับความเห็นของ คกก.5 (เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินของชาติให้พิจารณา อย่างรอบคอบทั้งระบบ สำหรับการกระจายสิทธิแก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินให้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ หรือกรอบแนวทางการดำเนินการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร ภายใต้หลักการที่มุ่งให้ผู้ยากไร้มีที่ดิน ทำกิน ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการรักษาทรัพยากรป่าไม้ของประเทศควบคู่กันไปด้วย

นอกจากนี้ ให้กรมป่าไม้ร่วมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ดำเนินการสำรวจสภาพป่าในพื้นที่ ในเขตปฏิรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ในครั้งนี้ด้วย เนื่องจากการมอบพื้นที่ป่าไม้ในปี 2536 ยังไม่ได้ สำรวจสภาพป่าโดยละเอียด) ไปพิจารณาดำเนินการ แล้วเสนอ คกก. 5 พิจารณาอีกครั้งหนึ่งบันทึกความร่วมมือ ต่าง ๆ

### 3. บันทึกข้อตกลงระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### 3.1 บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย แนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 10 และวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 เห็นชอบในการจำแนกเขต การใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ การใช้ประโยชน์ และแนวทางปฏิบัติงานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอ โดยจำแนกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ออกเป็น 3 เขต ได้แก่ เขตพื้นที่ป่าเพื่อการเกษตรกรรม Zone A เขตพื้นที่ป่าเพื่อการเศรษฐกิจ Zone E และเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ Zone C โดยให้กรมป่าไม้ส่งมอบ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการเกษตรกรรม Zone A ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ให้นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการเศรษฐกิจ Zone E ที่เสื่อมสภาพมีราษฎรครอบครองทำกินส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งกรมป่าไม้ ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการเศรษฐกิจ Zone E ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน



เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไปก่อนสิ้นปี 2536 เนื้อที่ประมาณ 44 ล้านไร่ โดยมอบไปทั้งป่า (ยกเว้นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ Zone C) และบริเวณที่ยังเป็นป่าสมบูรณ์รวมอยู่ด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปปฏิรูปที่ดินกลับคืนกรมป่าไม้เป็นไปตามนโยบายที่ประชุมเรื่องแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายรัฐบาล เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2538 ณ ห้องประชุม 2 กรมป่าไม้ กรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จึงมีการลงนามใน “บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538” เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2538 โดยสาระสำคัญก็คือการกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินออกก่อน เพื่อส่งมอบพื้นที่ส่วนที่กันออกนี้ให้กรมป่าไม้ดำเนินการสงวนรักษาไว้ต่อไป และเพื่อให้สามารถดำเนินการเป็นไปตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าว จึงสมควรกำหนดสาระแนวทางการปฏิบัติเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินไว้เป็นแนวทางการดำเนินงานต่อไป ดังนี้

1. พื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจะต้องดำเนินการกันออก ได้แก่ พื้นที่ดังต่อไปนี้

1.1 พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าไม้ ไม่ว่าจะมิขนาดเนื้อที่มากน้อยเพียงใดก็ตาม สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ

1.2 พื้นที่ที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพของพื้นที่ไม่เหมาะสมจะทำการเกษตร เช่น ดินหินโผล่ ดินลูกรัง หนาดินตื้น น้ำท่วมขังเกือบตลอดปี (6 เดือนขึ้นไป) พื้นที่แหล่งน้ำและทรัพยากรธรณี

1.3 พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนที่ติดแนวอนุรักษ์ทุกประเภท เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มเติม ป่าพรุ ตลอดจนพื้นที่ที่ติดกับพื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อกิจการของกรมป่าไม้ พื้นที่ที่มีทิวทัศน์สวยงามเหมาะสมเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ รวมถึงพื้นที่ที่สงวนไว้ให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

1.4 พื้นที่ภูเขาสูงชัน หรือพื้นที่ที่มีความลาดชัน โดยเฉลี่ยตั้งแต่ 35% ขึ้นไปและพื้นที่ต้นน้ำลำธาร รวมถึงพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ตามผลการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี

1.5 พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น สวนป่าของทางราชการพื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการหรือเอกชนเข้าทำประโยชน์แล้ว (ยกเว้นพื้นที่ที่มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.) ที่ราษฎรแสดงความประสงค์เป็นหนังสือขอรับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) แทน)

1.6 พื้นที่ป่าชายเลน เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเป็นป่าชายเลนทั้งโดยสภาพพื้นที่จริง และตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี

1.7 พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพเสื่อมโทรมตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีราษฎรถือครองทำกิน รวมถึงพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติที่ราษฎรเข้าไปบุกรุกแผ้วถาง (หลังจากที่กรมป่าไม้มอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปปฏิรูปที่ดิน) ทั้งนี้ เพื่อเป็นเงื่อนไขให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เข้าไปปฏิรูปที่ดิน

2. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดิน ซึ่งได้ประกาศกำหนดเขตประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กลับคืนกรมป่าไม้ให้ปฏิบัติ ดังนี้

2.1 พื้นที่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ทำการรังวัดแปลงที่ดิน เสร็จเรียบร้อยแล้ว ส.ป.ก. จะส่งมอบพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน คืนกรมป่าไม้ พร้อมแผนที่ แสดงรายละเอียดพื้นที่ ทั้งนี้ กรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะออกไป ร่วมกันตรวจสอบในพื้นที่ โดยกรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการรังวัดพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ส่งมอบคืนมา เพื่อดำเนินการ สงวนต่อไป

2.2 พื้นที่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ยังไม่ได้รังวัดแปลงที่ดิน กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. จะร่วมกันดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ เพื่อกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินออกก่อนที่ ส.ป.ก. จะรังวัดแปลงที่ดิน โดย ส.ป.ก. จะส่งมอบพื้นที่ที่ร่วมกันตรวจสอบและได้กันออกคืนกรมป่าไม้ เพื่อกรมป่าไม้ดำเนินการสงวนต่อไปโดยเร็วที่สุด

3. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ได้มอบให้ ส.ป.ก. เพื่อนำไปปฏิรูปที่ดิน ซึ่งยังไม่ได้ประกาศกำหนด เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. จะร่วมดำเนินการกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินออกก่อนที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

4. การดำเนินงานในพื้นที่ใด ๆ ในข้อ 2 และข้อ 3 กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. จะต้องมีการประสาน แผนการปฏิบัติ พร้อมทั้งการร่วมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ โดยใช้งบประมาณสำหรับการปฏิบัติงานตามกิจกรรม ของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3.2 บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางในการปฏิบัตรร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2541

ตามที่กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยแนวทางการปฏิบัตรในการกันพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538 เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2538 และได้ถือปฏิบัตรร่วมกันมานั้น



ปรากฏว่า ยังมีลักษณะงานอื่น ๆ นอกเหนือจากบันทึกข้อตกลงดังกล่าวที่สมควรจะต้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกัน ดังนั้น เพื่อให้เป็นการครอบคลุมการปฏิบัติงานที่กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. จึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีการเพิ่มเติมสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติการณ์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินไว้เป็นแนวทางการดำเนินงานต่อไป ดังนี้

1. ให้มีสำนักงานความร่วมมือระหว่างกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. เพื่อกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติและความร่วมมือระหว่างกันตามข้อตกลงนี้ หรือกรณีอื่นที่จะมีขึ้นต่อไป
2. การปฏิบัติงานกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ตามบันทึกข้อตกลงเมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2538 ให้กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ร่วมกันประสานแผนและดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในเวลา 2 ปี
3. หากมีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพที่กรมป่าไม้จะต้องส่งมอบให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดินให้กรมป่าไม้ดำเนินการตรวจสอบกันพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดินออกก่อนส่งมอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการต่อไป
4. การขออนุญาตใช้พื้นที่ในป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน หากมีผู้ขออนุญาตทำประโยชน์ในที่ดินและที่ดินนั้นยังไม่พ้นสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ก่อนที่กรมป่าไม้จะพิจารณาอนุญาตหรือต่ออายุการอนุญาต ต้องได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
5. การขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ยังไม่มีการประกาศฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน หรือมีพระราชกฤษฎีกาแล้ว แต่ยังไม่เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
6. ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นั้น ถ้ามีพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดินเนื่องจากมีสภาพป่าเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยในพื้นที่ราบ และมีใช้เป็นพื้นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ และสภาพแปลงดังกล่าวไม่ติดกับป่าผืนใหญ่ ให้กรมป่าไม้ร่วมกับ ส.ป.ก. และหน่วยงานอื่น ร่วมจัดทำโครงการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าแปลงเล็กแปลงน้อย ที่มีได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เป็นแหล่งอาหารและใช้ประโยชน์อื่นๆ ของชุมชนอย่างยั่งยืน
7. กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. จะร่วมกันดูแลพื้นที่ตามแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ติดต่อกับเขตปฏิรูปที่ดิน มิให้มีการบุกรุกพื้นที่ และจะร่วมกันก่อตั้งและอบรมประชาอาสาพิทักษ์ป่าแก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ดูแลรักษาป่าตามแนวเขตปฏิรูปที่ดินที่ติดต่อกับเขตป่าไม้ต่อไป



8. เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดให้ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ร่วมกันดำเนินการให้มีการปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชนเพื่อป้องกันการบุกรุกเข้าไปในเขตพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งรวมทั้งส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกไม้เศรษฐกิจประเภทไม้ผลและ/หรือไม้ยืนต้นในเขตที่ดิน ส.ป.ก. ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541

9. เพื่อเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้จะให้การสนับสนุนในเรื่องพันธุ์ไม้ และวิชาการในโครงการที่จะร่วมกันจัดให้มีขึ้นต่อไป

### 3.3 บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง วิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2541

ในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ยังไม่สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น ในวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2541 ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### ข้อ 1 ในข้อตกลงนี้

“เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม “พื้นที่เขตดำเนินการ” หมายความว่า พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินบริเวณที่ ส.ป.ก. มีแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และให้หมายความรวมถึงที่ดินที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่ที่ ส.ป.ก. มีแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

“พื้นที่นอกเขตดำเนินการ” หมายความว่า พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินบริเวณที่อยู่นอกเขตพื้นที่เขตดำเนินการ

“เอกสารสิทธิในที่ดิน” หมายความว่า โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ข้อ 2 การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) เมื่อกรมที่ดินกำหนดแผนดำเนินการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิในที่ดินในท้องที่อำเภอและจังหวัด ส่งแผนดำเนินการดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ทราบล่วงหน้าก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่าสามเดือน หรือทันทีที่ทราบงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

(2) เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้รับแผนดำเนินการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (1) แล้วให้ ส.ป.ก. แจ้งแผนดำเนินการดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ทราบ และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการลงในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1:50,000 ลำดับ



ชุด L7017 และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการถ่ายทอดแนวเขต ลงลายมือชื่อพร้อมทั้งวงเล็บชื่อเต็ม ตำแหน่ง วัน เดือน ปี ไว้ด้วย

(3) กรณีที่ดินจะไม่เข้าไปดำเนินการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิในที่ดินในพื้นที่เขตดำเนินการ ส่วนพื้นที่นอกเขตดำเนินการให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินดำเนินการไปตามกฎหมายและระเบียบของกรมที่ดิน

ข้อ 3 การออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) เมื่อมีผู้ยื่นคำขออออกเอกสารสิทธิในที่ดินในพื้นที่นอกเขตดำเนินการ ให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินดำเนินการไปตามกฎหมายและระเบียบของกรมที่ดินโดยไม่ต้องสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดร่วมตรวจพิสูจน์ที่ดิน

(2) ในกรณีที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าที่ดินที่ขออออกเอกสารสิทธิในที่ดินอยู่ในพื้นที่นอกเขตดำเนินการหรือไม่ให้สำนักงานที่ดินมีหนังสือสอบถามสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพร้อมทั้งส่งสำเนาหลักฐานที่ได้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใช้ประกอบการพิจารณา ดังนี้

ก. คำขออออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

ข. หลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ทรี แห่งการประมวลกฎหมายที่ดิน เอกสารแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครอบครอง หรือเอกสารอื่นซึ่งแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ค. แผนที่ภูมิประเทศแสดงตำแหน่งที่ดิน มาตราส่วน 1:50,000 ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้สำนักงานที่ดินทราบ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

(3) ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขออออกสิทธิในที่ดินในพื้นที่เขตดำเนินการ และเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ดำเนินการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เสร็จแล้ว ให้สำนักงานที่ดินส่งสำเนาหลักฐานตาม (2) ใบไต่สวนหรือแบบบันทึกการสอบสวนและพิสูจน์ทำประโยชน์เฉพาะรายรายงานผลการรังวัด (ร.ว.3) และรูปแผนที่กระดาษบาง (ร.ว.9) ที่ได้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาก่อนว่าจะคัดค้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้น ๆ หรือไม่

ในกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ประสงค์จะคัดค้าน ให้แจ้งสำนักงานที่ดินทราบโดยเร็ว และให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินต่อไป แต่ถ้าสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดเห็นว่าหลักฐานดังกล่าวแตกต่างไปจากข้อมูลและหลักฐานที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอยู่ อันเป็นเหตุที่คัดค้านได้ว่า ส.ป.ก. มีสิทธิในที่ดินนั้นดีกว่าผู้ยื่นคำขออออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดคัดค้าน

โดยแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งแสดงเหตุผลและหลักฐานไปยังสำนักงานที่ดินภายในกำหนดเวลาตามประกาศการออกสารสิทธิที่ดินและให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานที่ดินแล้วแต่กรณี ทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามอำนาจหน้าที่

ในกรณีสอบสวนเปรียบเทียบตามวรรคสอง ถ้าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประสงค์จะไปตรวจสอบที่ดินให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน

การประกาศออกเอกสารสิทธิที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินส่งสำเนาประกาศให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบภายในสามวันนับจากวันลงนามประกาศ

ในกรณีที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าที่ดินที่ขออนุญาตออกเอกสารสิทธิที่ดินอยู่ในพื้นที่เขตดำเนินการหรือไม่ ให้นำความใน (2) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 4 การระวางชี้ การรับรองแนวเขตที่ดิน และการเขียนข้างเคียง

(1) ถ้าที่ดินขออนุญาตออกเอกสารสิทธิที่ดินที่อยู่ในเขตดำเนินการ และปรากฏว่าที่ดินแปลงข้างเคียงมีผู้ครอบครองและทำประโยชน์โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ให้เขียนข้างเคียงว่า “สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย เป็นผู้ระวางชี้และลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินร่วมกับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน

(2) ถ้าที่ดินขออนุญาตออกเอกสารสิทธิที่ดินอยู่ในพื้นที่นอกเขตดำเนินการ และปรากฏว่าที่ดินแปลงข้างเคียงมีผู้ครอบครองและทำประโยชน์โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ให้เขียนข้างเคียงว่า “ที่มีการครอบครอง” และให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นผู้ลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดิน

ข้อ 5 การดำเนินการอื่นใดที่บันทึกข้อตกลงนี้ไม่ได้กำหนดไว้ ให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. ทำความตกลงหรือหาข้อยุติโดยเร็ว พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินการให้กรมที่ดิน หรือ ส.ป.ก. แล้วแต่กรณีทราบด้วย

ข้อ 6 หนังสือสั่งการใดๆ ของกรมที่ดินและ ส.ป.ก. ที่ขัดหรือแย้งกับบันทึกข้อตกลงนี้เป็นอันยกเลิก

ข้อ 7 ในกรณีที่มีปัญหาปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงนี้ ให้กรมที่ดินและ ส.ป.ก. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาพร้อมกันให้ได้โดยเร็ว

ข้อ 8 ค่าใช้จ่ายหน้าที่ในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงนี้ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณของส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด

#### 4. โครงการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

##### 4.1 โครงการสำนักงานปฏิรูปที่ดินขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้มอบนโยบายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519 และวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2520 โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประสานงานกรมป่าไม้ เพื่อขออนุญาตดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติที่เสื่อมโทรม ในปีงบประมาณ 2520 – 2521 ในท้องที่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดพิจิตร จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดขอนแก่น จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดศรีสะเกษ รวม 29 ป่า เนื้อที่ 2,537,142.25 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติรุ่นแรก ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ยื่นคำขออนุญาตใช้ประโยชน์ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรียกในปัจจุบันว่า “ป่าเก่า”) และอยู่ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอ

เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519 กรมป่าไม้เห็นชอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดสุโขทัย จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 10 ป่า เนื้อที่ 836,000 ไร่ แต่เนื่องจากบางป่ามีสภาพเสื่อมโทรมบางส่วน และบางป่าก็มีสภาพเสื่อมโทรมเกือบทั้งผืน กรมป่าไม้จึงเห็นควรกำหนดเกณฑ์ในการดำเนินปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ดังนี้

ป่าที่มีสภาพเสื่อมโทรมบางส่วน กรมป่าไม้จะดำเนินการรังวัดกันเขตให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับไปดำเนินการปฏิรูปเฉพาะส่วนที่เป็นป่าเสื่อมโทรม และพิจารณาเห็นว่าจะใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย ส่วนบริเวณต้นน้ำลำธาร เห็นควรกันไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยการปรับปรุงสภาพป่าหรือปลูกทดแทน

ป่าที่มีสภาพเสื่อมโทรมทั้งผืนหรือเกือบทั้งผืน ซึ่งอาจมีป่าเหลืออยู่เป็นหย่อมเล็ก หย่อมน้อย ไม่ติดต่อกันเป็นผืนเดียว ถ้าจะนำมาจัดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเสียทั้งหมด ก็น่าจะไม่ใช่ผลดีในการอนุรักษ์ดิน น้ำ และธรรมชาติ และจะเกิดความขาดแคลนไม้สำหรับให้ราษฎรใช้สอยในอนาคต สมควรเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่เป็นภูเขาสูงชัน และกันพื้นที่ไว้เพื่อสำหรับปรับปรุงสภาพป่าหรือปลูกทดแทนอีกไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่

ป่าทั้งหมด ทำนองเดียวกับข้อตกลงระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง หรือการจัดสรรที่ดินผืนใหญ่ ซึ่งต้องกันพื้นที่ไว้เป็นป่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

สำหรับป่าที่จะมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับไปดำเนินการนั้น เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เข้าลักษณะเป็นที่ดินของรัฐตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กรมป่าไม้จึงเห็นว่า การนำที่ป่าสงวนแห่งชาติไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ต้องอาศัยอำนาจตามความมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติแล้ว กรมป่าไม้จะดำเนินการสำรวจรังวัด หมายแนวเขต ทำแผนที่ และคำนวณเนื้อที่ที่แน่นอน แล้วจึงออกหนังสืออนุญาตให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ซึ่งการอนุญาตตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะต้องชำระค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดด้วย

ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ยื่นคำขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จำนวน 6 ป่า ได้แก่ (1) ป่าดงชุมพวง จังหวัดนครราชสีมา (2) ป่าแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ (3) ป่าเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ (4) ป่าท่าฤทธิ์ ป่าลำทองหลวง และป่าลำพญากลาง จังหวัดสระบุรี (5) ป่าชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี (6) ป่าแควระบม และป่าสียัด จังหวัดฉะเชิงเทรา และได้นำเรื่องค่าธรรมเนียมในการอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 6 ป่า คิดเป็นเนื้อที่ 739,160.35 ไร่ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องชำระค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตในอัตราไร่ละ 50 บาท คำนวณเป็นเงินทั้งหมด 36,958,017.50 บาท เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาในการประชุม ครั้งที่ 8/2520 เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 เพื่อขอใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติว่า เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอยู่อย่างจำกัด ถ้าจะต้องรับภาระนี้ด้วย เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจไม่เพียงพอที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่อีกมากตามโครงการได้ จึงเห็นควรมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้พิจารณานำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 6 ป่า ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสนอ เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป โดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมใด ๆ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 481 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2520 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเรื่องการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว (รวม 6 ป่า) ซึ่งคณะรัฐมนตรี



มีมติอนุมัติให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 6 ป่า รวมเนื้อที่ประมาณ 740,000 ไร่ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าดังกล่าวโดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 481 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และให้ดำเนินการต่อไปได้

#### 4.2 โครงการเงินกู้ธนาคารโลก (World Bank)

เมื่อปี พ.ศ. 2524 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เสนอโครงการพัฒนาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางพื้นที่ที่รับมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยเสนอขอกู้เงินจากธนาคารโลก เพื่อนำมาพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้สภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น เช่น มีความสะดวกในการขนส่งพืชผล การจัดหาปัจจัยการผลิต น้ำสำหรับเพื่ออุปโภคบริโภค น้ำเพื่อการเพาะปลูก อนามัย ศึกษา ไฟฟ้า และเป็นพื้นฐานที่จะพัฒนาอาชีพต่อไป เพื่อให้เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าเดิมได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ต้องเป็นผู้เช่าอีกต่อไป และสามารถปรับปรุงความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น แต่ธนาคารโลกได้ยกข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นสาระสำคัญในการเจรจา เนื่องจากจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องความมั่นคงของที่ดิน กล่าวคือต้องเป็นสิทธิที่ถาวร หากยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่จะเกิดปัญหาในภายหลังได้ จึงให้หาข้อยุติให้ชัดเจนก่อน

ต่อมา วันที่ 26 พฤศจิกายน 2524 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กส. 1204/55218 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2524 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ส.ป.ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว แต่ยังมีได้ถอนสภาพโดยกรมป่าไม้ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าดำเนินการในการนี้ ส.ป.ก. ได้จัดทำโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่วนหนึ่งโดยเสนอขอกู้เงินจากธนาคาร แต่ยังมีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวอยู่ ซึ่งธนาคารโลกได้ยกขึ้นมาเป็นสาระสำคัญในการเจรจาขอกู้เงินรายนี้ว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (3) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้อาวุโธได้หรือไม่ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความก่อนการเจรจากู้เงิน ขอรื้อปัญหา ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินดังกล่าวข้างต้น ตามมาตรา 26 (3) ประกอบกับบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ในมาตรา 4 (2) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือไม่
2. หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่มีอำนาจตามข้อ 1 ส.ป.ก. จะมีอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือบทกฎหมายอื่นได้หรือไม่

3. หากไม่มีบทกฎหมายให้อำนาจหากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการจะเป็นไปได้หรือไม่ ที่หาก ส.ป.ก. จะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจและนโยบายของฝ่ายบริหาร

วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2524 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร. 0601/1690 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2524 เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับอำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ความว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) มีความเห็นว่า ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน เพราะพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ และไม่อาจใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นหรือนโยบายของฝ่ายบริหารนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินได้นอกจากนั้น การปฏิรูปที่ดินมีลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวร ไม่ใช่เรื่องชั่วคราวดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หากจะดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนให้เป็นที่ดินนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติเสียก่อน เมื่อเพิกถอนแล้วก็ย่อมดำเนินการได้ตามมาตรา 26 (3) แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

หลังจากหากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทราบความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้นำโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบแล้ว นำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดิน และอนุมัติให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้โดยให้ตัดการส่งเสริมอาชีพปลูกมันสำปะหลังตามโครงการฯ ออก

วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2525 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติในเขตโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้เหตุผลว่า ส.ป.ก. ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินบางพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้ว ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอนุมัติให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการตั้งแตปี พ.ศ. 2519 แล้วนั้น ส.ป.ก. ได้จัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของการเสนอขอกู้เงินจากธนาคารโลกและโครงการดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 และในการเจรจาเงินกู้ทางธนาคารโลกได้ว่าเงื่อนไขสำหรับรัฐบาลไทยที่จะให้มีผลในการเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อดำเนินการตามโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ดังนี้

1.ให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีให้มิตติเพิกถอนสภาพป่าทั้ง 9 ป่า แล้วแจ้งให้ธนาคารโลกทราบภายในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2525



2. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนสภาพป่าให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาดังนี้

2.1 ป่าวังโป่ง - วังกำแพง จังหวัดเพชรบูรณ์ ภายในเดือนธันวาคม 2525

2.2 ป่าห้วยสัก - แม่กก จังหวัดเชียงราย ภายในเดือนกันยายน 2526

2.3 ป่าปึง นาราง จังหวัดพิจิตร ภายในเดือนกันยายน 2526

2.4 ป่าเขารวก - เขาสูง จังหวัดนครสวรรค์ ภายในเดือนกันยายน 2526

2.5 ป่าชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี ภายในเดือนกันยายน 2527 (มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2520 ให้เพิกถอนแล้ว)

2.6 ป่าท่าฤทธิ - ลำทองหลาง - ลำพญากลาง จังหวัดสระบุรี ภายในเดือนกันยายน 2527 (มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2520 ให้เพิกถอนแล้ว)

2.7 ป่าห้วยยาง จังหวัดนครราชสีมา ภายในเดือนกันยายน 2528

2.8 ป่าเขาภูหลวง จังหวัดนครราชสีมา ภายในเดือนกันยายน 2528

2.9 ป่าวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ภายในเดือนกันยายน 2528

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กรมป่าไม้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติภายใต้โครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และในวันเดียวกันนี้กระทรวงการคลัง เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติการเจรจาเงินธนาคารโลกตามรายงานการเจรจาเงินจากธนาคารโลกสำหรับโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเกี่ยวกับการเจรจาเงินจากธนาคารโลกสำหรับโครงการพัฒนาการในเขตปฏิรูปที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

#### 4.3 โครงการป่าทดลองเข้าไปสำรวจการใช้ประโยชน์ จำนวน 27 ป่า

เมื่อได้ประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) ในวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2532 ได้เพิ่มอำนาจแก่ ส.ป.ก. ในการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 26 (4) กำหนดให้อำนาจ ส.ป.ก. นำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการในเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว ให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ต้องออกกฎกระทรวงเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ และให้ ส.ป.ก. นำที่ดินนั้น มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้อีกทั้งยังได้เพิ่มเติมมาตรา 36 ทวิ ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และในวรรคสองกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ร้องขอ



กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายในเรื่องดังกล่าว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติหลักการให้ ส.ป.ก. ประสานงานกับกรมป่าไม้ ในการสำรวจสภาพพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่จะมอบให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการ และได้มีการประชุมหารือร่วมกันในวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2532 ณ ห้องประชุม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งที่ประชุมในครั้งดังกล่าวได้พิจารณาเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติโทรมเสื่อมโทรม ที่ประชุมมีมติ ดังนี้

(1) ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มีหลักการที่จะดำเนินการสำรวจ แบ่งสภาพพื้นที่ออกเป็น 3 ประเภท

- (1.1) พื้นที่ที่เป็นที่ชุมชนหรือที่ดินที่ควรสงวนไว้เป็นที่ชุมชน
- (1.2) พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการประกอบเกษตรกรรม
- (1.3) พื้นที่ควรสงวนไว้เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าให้เป็นป่าไม้คงเดิม

(2) การพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตัวอย่างซึ่งจะให้เป็นที่ทดลองดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ประมาณ 500,000 ไร่ ใน 4 ภาค ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื้อที่ประมาณ 200,000 ไร่ ภาคกลางตอนบน เนื้อที่ประมาณ 100,000 ไร่ ภาคกลางตอนล่าง เนื้อที่ประมาณ 150,000 ไร่ และภาคใต้ เนื้อที่ประมาณ 50,000 ไร่ ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2533 โดยมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่ป่าไม้บริเวณที่ถูกบุกรุกทำลายแล้ว และให้มีการสำรวจจัดแยกประเภทพื้นที่เป็น 3 ประเภท

(3) การดำเนินการตามข้อ (1) และ (2) มอบหมายให้ผู้อำนวยการกองจัดการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. และให้ผู้แทนกรมป่าไม้ ประสานงานดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

กรมป่าไม้ได้คัดเลือกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นพื้นที่ทดลองเพื่อเป็นตัวอย่างให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการสำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมติที่ประชุมเมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2532 จำนวน 37 ป่า ได้แก่

- (1) ป่าตัวอย่างทดลองดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จำนวน 5 ป่า
  - (1.1) ป่าคลองระเวียง - เขาสมเส็ด จ.ระยอง เนื้อที่ 85,462 ไร่
  - (1.2) ป่าห้วยขมิ้น - ป่าขุนน้ำร้อน - ป่าหนองหญ้าไทร จ.สุพรรณบุรี เนื้อที่ 148,069 ไร่
  - (1.3) ป่าแม่वंก - แม่เปิน จ.นครสวรรค์ เนื้อที่ 41,562 ไร่
  - (1.4) ป่าใส - ป่าแก่ง จ.ตรัง เนื้อที่ 9,375 ไร่
  - (1.5) ป่าวังโป่ง ป่าชนแดน และป่าวังกำแพง จ.เพชรบูรณ์ เนื้อที่ไม่ระบุ
- (2) ป่าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์คืนกรมป่าไม้ จำนวน 28 ป่า
  - (2.1) ป่าแม่ยวมฝั่งซ้าย แปลง 1 จ.แม่ฮ่องสอน เนื้อที่ 1,659,375 ไร่
  - (2.2) ป่าแม่ออน จ.เชียงใหม่ เนื้อที่ 146,250 ไร่
  - (2.3) ป่าแม่ทา จ.ลำพูน เนื้อที่ 392,250 ไร่



- (2.4) ป่าห้วยสัก และป่าแม่กกฝั่งขวา จ.เชียงราย เนื้อที่ 221,331 ไร่
- (2.4) ป่าแม่จาง จ.ลำปาง เนื้อที่ 106,968.75 ไร่
- (2.5) ป่าสวนสักท่าไชย จ.สุโขทัย เนื้อที่ 46,312.50 ไร่
- (2.6) ป่าแม่ป่าน จ.แพร่ เนื้อที่ 38,125 ไร่
- (2.7) ป่าวังโป่ง ป่าชนแดน และป่าวังกำแพง จ.เพชรบูรณ์ เนื้อที่ 741,796 ไร่
- (2.8) ป่าเขาช่องลม และป่าเขาหลัก จ.ชัยนาท เนื้อที่ 34,368.75 ไร่
- (2.9) ป่าเขาคอก ป่าเขาโลมนางและป่าเขาสอยดาว จ.นครสวรรค์ เนื้อที่ 105,600 ไร่
- (2.10) ป่าห้วยไคร้ จ.ปราจีนบุรี เนื้อที่ 466,300 ไร่
- (2.11) ป่ากุดกระเสียน - ดงซี จ.อุบลราชธานี เนื้อที่ 19,312 ไร่
- (2.12) ป่าหนองเม็ก - ลุ่มพุก จ.ขอนแก่น เนื้อที่ 128,250 ไร่
- (2.13) ป่าพันดอน และป่าปะโค จ.อุดรธานี เนื้อที่ 192,500 ไร่
- (2.14) ป่าสูงเนิน จ.นครราชสีมา เนื้อที่ 168,000 ไร่
- (2.15) ป่าปากช่อง และป่าหุบสี จ.นครราชสีมา เนื้อที่ 55,937 ไร่
- (2.16) ป่าทุ่งระยะ - นาสัก จ.ชุมพร เนื้อที่ 276,412 ไร่
- (2.17) ป่าปลายคลองโอม จ.นครศรีธรรมราช เนื้อที่ 4,469 ไร่
- (2.18) ป่าไผ่ค่าย จ.นครศรีธรรมราช เนื้อที่ 3,800 ไร่
- (2.19) ป่าคลองกรูหยัน จ.นครศรีธรรมราช เนื้อที่ 83,750 ไร่
- (2.20) ป่าเขารังสาด ป่าทะเลสองห้อง และป่าพะยอมพอก จ.ตรัง เนื้อที่ 1,875 ไร่
- (2.21) ป่าห้วยเขยง จ.กาญจนบุรี เนื้อที่ 387,500 ไร่
- (2.22) ป่าแม่จาง จ.ลำปาง เนื้อที่ 106,968.75 ไร่
- (2.23) ป่าเขาสูง และป่าเขาพระ จ.นครสวรรค์ เนื้อที่ 77,200 ไร่
- (2.24) ป่าบางละมุง จ.ชลบุรี เนื้อที่ 103,075 ไร่
- (2.25) ป่าเขาสอยดาว จ.จันทบุรี เนื้อที่ 465,637 ไร่
- (2.26) ป่าโคกโจด จ.บุรีรัมย์ เนื้อที่ 15,606.25 ไร่
- (2.27) ป่าท่าเคย ป่าคลองไทร ป่ามะลวน และป่าบางอน จ.สุราษฎร์ธานี เนื้อที่ 14,593 ไร่
- (2.28) ป่าสายโฮ้ จ.ปัตตานี เนื้อที่ 6,750 ไร่

(3) ป่าเพื่อจัดที่ดินให้ราษฎรที่ประสบวาทภัยจากพายุไต้ฝุ่นเกย์ จ.ชุมพร จำนวน 4 ป่า

(3.1) ป่ารับรอง - สลวย จ.ชุมพร เนื้อที่ 167,224 ไร่

(3.2) ป่าน้ำตกกะเปาะ จ.ชุมพร เนื้อที่ 135,200 ไร่

(3.3) ป่าเขาใหญ่บางจาก และป่าควนทุ่งมหา จ.ชุมพร เนื้อที่ 15,825 ไร่

(3.4) ป่าเขาช้างตาย และป่าเขาสี่เสียด จ.ชุมพร เนื้อที่ 7,781 ไร่

เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 ณ ห้องประชุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีการประชุมระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และกรมป่าไม้เพื่อพิจารณาเรื่องพื้นที่ที่กรมป่าไม้จะมอบให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามมติที่ประชุมเมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2532 โดยในที่ประชุมดังกล่าว มีการนำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามโครงการพื้นที่ตัวอย่างทดลองดำเนินการปฏิรูปที่ดินว่ากรมป่าไม้คัดเลือกให้ทดลองดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จำนวน 5 ป่า กรมป่าไม้ได้วงเขตพื้นที่ไว้เป็นหย่อม ๆ ทั้งนี้ โดยอาศัยภาพถ่าย VAP 61 เมื่อปี 2510 ที่ดิน จึงอยู่กระจัดกระจายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีประชาชนบุกรุกอยู่เต็มพื้นที่ทำให้ไม่สามารถหาขอบเขตพื้นที่ที่แน่นอน ถูกต้องได้ และหากเข้าดำเนินการก็อาจจะได้รับการร้องเรียนจากราษฎร ว่าเหตุใดจึงทำเฉพาะจุด ทั้ง ๆ ที่ป่ามีสภาพเสื่อมโทรมแล้ว ประกอบกับพื้นที่ดังกล่าว กรมป่าไม้ได้ดำเนินการออก สทก. ให้แก่ราษฎร และอนุญาตให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ทำประโยชน์ไปแล้วบางส่วน

ที่ประชุมมีมติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจเข้าไปสำรวจพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้จะมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งผืน มิใช่เฉพาะพื้นที่ที่กรมป่าไม้วางแผนเขต และให้ ส.ป.ก. ทำบันทึกสรุปเรื่อง พร้อมขออนุมัติเป็นหลักการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเมื่อได้ผลการสำรวจแล้ว ให้ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ร่วมกันพิจารณาแบ่งแยกประเภทที่ดิน เพื่อความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์

สำหรับป่าสงวนแห่งชาติอื่น ๆ ได้แก่ ป่าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์คืนกรมป่าไม้ จำนวน 28 ป่า และป่าที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดที่ดินให้ราษฎรที่ประสบวาทภัยจากพายุไต้ฝุ่นเกย์ จังหวัดชุมพร จำนวน 4 ป่า ได้เกิดปัญหาเช่นเดียวกัน จึงให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการขอหลักการเหมือนป่าทดลอง 5 ป่า และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้ดำเนินการตามมติดังกล่าว เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2533

ต่อมา ส.ป.ก. มีหนังสือที่ กษ 1204/ว 141 ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2533 ได้สั่งการให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด และสำนักงานป่าไม้จังหวัด หรือสำนักงานป่าไม้ รับทราบผลการประชุมและประสานงานกันเพื่อกำหนดแนวเขตที่ ส.ป.ก. เข้าสำรวจตามโครงการดังกล่าว รวมทั้งให้กาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพความเหมาะสมของพื้นที่เบื้องต้นด้วย และให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณา



แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาแบ่งออกเป็นพื้นที่เป็น 3 ประเภท ตามสภาพของพื้นที่ ซึ่งให้มืองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการดังกล่าว ต้องมีผู้แทนของกรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2534 ได้มีการประชุมเรื่อง พื้นที่ป่าไม้เสื่อมโทรมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ปฏิรูปที่ดิน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) เป็นประธานที่ประชุม ผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบด้วย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมป่าไม้ และเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผลการประชุมสรุปได้ดังนี้

(1) กรมป่าไม้ยินยอมมอบพื้นที่ป่า จำนวน 36 ป่า เนื้อที่ 6.3 ล้านไร่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไปทำการสำรวจ

(2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะเข้าทำการสำรวจจะต้องประสานงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัด และเมื่อสำรวจเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. จะร่วมกันจำแนกพื้นที่ โดย ส.ป.ก. จัดทำตารางการทำงานของแต่ละขั้นตอน ทั้งในการสำรวจและจำแนกพื้นที่ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขออนุมัติ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สรุปผลการสำรวจสภาพการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และการพิจารณาแยกประเภทที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังนี้

1. พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เข้าสำรวจแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ พื้นที่ที่มอบให้เพื่อนำไปทดลองดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จำนวน 5 ป่า พื้นที่ที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ส่งคืนกรมป่าไม้ จำนวน 28 ป่า และพื้นที่ที่ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดินให้ราษฎรที่ประสบภัยจากพายุไต้ฝุ่นเกย์ จำนวน 4 ป่า รวมทั้งหมด 37 ป่า เนื้อที่ประมาณ 6,297,682 ไร่

2. ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม จำนวน 37 ป่า ดังที่กล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สามารถเข้าสำรวจการใช้ประโยชน์ได้เพียง 30 ป่า เนื่องจาก

2.1. ป่าสวนสักท่าไชย จังหวัดสุโขทัย และป่าปากช่อง - ป่าหมูสี จังหวัดนครราชสีมา เป็นพื้นที่ป่าเดิมที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว

2.2. ป่าวังโป่ง ป่าชนแดน และป่าวังกำแพง จังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นป่าเดียวกันอยู่ใน 37 ป่า ซึ่งมอบให้จำนวน 1 ป่า

2.3. ป่าปลายคลองโอม และป่าไผ่ค้าย จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นพื้นที่ที่มีหนังสือรับรองให้เข้าทำประโยชน์ (น.ส.3) อยู่เต็มพื้นที่ทั้ง 2 ป่า

2.4. ป่าเขาสอยดาว จ.จันทบุรี และป่าพันดอนและป่าปะโค จ.อุดรธานี เป็นป่าที่กรมป่าไม้ขอคืน เนื่องจากมีการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์และที่ปลูกสวนป่าไปแล้ว

จากการสำรวจข้อมูลแผนที่ที่กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากการสำรวจสภาพพื้นที่จริง ในพื้นที่ 30 ป่า เมื่อค้นพื้นที่ภูเขา ป่าไม้ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) พื้นที่สัมปทาน สวนป่า และอื่น ๆ ออกแล้ว จะมีพื้นที่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะเข้าสำรวจการใช้ประโยชน์ได้เพียง 3,384,483 ไร่

ทั้งนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดแผนปฏิบัติการ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการสำรวจสภาพการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน ขั้นตอนการพิจารณาแยกประเภทที่ดินของคณะกรรมการจังหวัด และขั้นตอนการพิจารณาแยกประเภทที่ดินร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. กับกรมป่าไม้

ในวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 คณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดิน ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 611/2535 สั่ง ณ วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2535 ได้มีการประชุมหารือเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. กับกรมป่าไม้ ในการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยที่ประชุมมีข้อสรุปว่า ให้ ส.ป.ก. ประสานงานกรมป่าไม้ เพื่อพิจารณากำหนดเขตที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้ ส.ป.ก. สำรวจสภาพการใช้ประโยชน์ 36 ป่า โดยให้กรมป่าไม้พิจารณาผลการสำรวจของ ส.ป.ก. และหมายแนวเขตลงในแผนที่ภูมิประเทศ 1:50,000 ส่งให้ ส.ป.ก. เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (4) ต่อไป

วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 ส.ป.ก. ได้นำเสนอขออนุมัติดำเนินการในพื้นที่ป่าทดลอง ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) พิจารณาขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 6/2535 วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 ที่ประชุมมีมติอนุมัติหลักการให้ ส.ป.ก. ดำเนินการสำรวจสภาพการถือครองและใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุมัติ จำนวน 27 ป่า เนื้อที่ 3.56 ล้านไร่ ในท้องที่ 18 จังหวัด

วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2536 มีหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ 1205/323 ลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2536 เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในคราวมีมติการประชุมครั้งที่ 6/2536 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 เห็นชอบในหลักการให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 3 ประเภท คือ

(1) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 306 แปลง เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ ในท้องที่ 54 จังหวัด



(2) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และกรมป่าไม้ ร่วมกันสำรวจสภาพการใช้ประโยชน์เพื่อกำหนดเขตที่ควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และได้สำรวจเสร็จสิ้นแล้ว จำนวน 27 ป่า เนื้อที่ 3.56 ล้านไร่ ในท้องที่ 18 จังหวัด

(3) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับตามเป้าหมายโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เดิม จำนวน 330 ป่า เนื้อที่ 4.8 ล้านไร่ ในท้องที่ 17 จังหวัด ซึ่งกรมป่าไม้ได้จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามข้อ (1) และได้ส่งให้ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินต่อไปแล้ว

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินจะเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินของราษฎรครอบคลุมพื้นที่ 54 จังหวัด ทั้งยังเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรผู้บุกรุกป่าไม้ และคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ไม่ให้สูญเสียไปสู่ภายนอกภาคการเกษตร จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติดังนี้

(1) อนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 306 แปลง ใน 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่

(2) อนุมัติแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่ตามข้อ 1 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่างให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยตรง ไม่ต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ ก่อนนำเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(3) อนุมัติเว้นการตรวจสอบสภาพป่าโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในที่ดินของรัฐที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 กรมป่าไม้ดำเนินการส่งมอบพื้นที่ป่าทดลอง ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน จำนวน 27 ป่า (จากทั้งหมดที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้ดำเนินการสำรวจพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อเตรียมการปฏิรูปที่ดิน) เนื้อที่ 1.4 ล้านไร่ ในพื้นที่ดังกล่าวนี้ เป็นพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามระเบียบกฎหมาย (อนุญาตใช้ส่วนราชการ เอกชนเข้าทำประโยชน์ พื้นที่สวนป่า หมู่บ้านป่าไม้ พื้นที่ สทก. ประมาณ 0.43 ล้านไร่ แต่ไม่รวมพื้นที่ป่าที่เหมาะสมแก่การเกษตร (โซน เอ) ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. ตั้งแต่วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2535

วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2536 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 306 แปลง ในท้องที่ 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ กับอนุมัติแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน พื้นที่ดังกล่าวให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่างให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยตรง ไม่ต้อง

นำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเสนอละครณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ ก่อนนำส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในที่ดินของรัฐที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยได้รับความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไปดำเนินการด้วย ดังนี้

(1) ควรเร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์ชี้แจงทำความเข้าใจแก่ประชาชน เพื่อให้เห็นประโยชน์ที่จะได้รับการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม และให้ร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ทางราชการ

(2) การยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าในพื้นที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่จะต้องระมัดระวัง เนื่องจากในทางปฏิบัติหากตรวจสอบพบว่าบริเวณใดมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ ก็ควรจะได้ดำเนินการกันพื้นที่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน

(3) การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตพื้นที่ใด ในกรณีที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่ที่อยู่ในความครอบครองของส่วนราชการ เช่น กระทรวงกลาโหม กรมธนารักษ์ กรมราชทัณฑ์ ฯลฯ ซึ่งมีประชาชนเข้าอยู่อาศัยครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรจะได้ประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าว เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในคราวเดียวกัน เพื่อให้เกิดการแบ่งแยกในหมู่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีมีมติไม่อนุมัติให้ดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ทดลองปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซน ซี) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535

วันที่ 21 กันยายน 2536 มีหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ 1205/15531 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2536 เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม ดังนี้

(1) ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม จำนวน 326 ป่า เนื้อที่ 11,764,669.25 ไร่ ในท้องที่ 46 จังหวัด

(2) ขออนุมัติดำเนินการจากคณะรัฐมนตรี ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม ที่กรมป่าไม้จะส่งมอบให้ ส.ป.ก. ต่อไป

วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2536 มีหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ 1205/16312 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2536 เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเร่งรัดแนวทางปฏิบัติงานให้สามารถประกาศเขตและดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว เช่นเดียวกับที่เคยมีมติคณะรัฐมนตรีได้เคยพิจารณาอนุมัติแนวทางการปฏิบัติงานในการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเขตที่เหมาะสมการเกษตร เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2536 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเสนอขออนุมัติเพิ่มเติม ดังนี้



(1) ขออนุมัติแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศปฏิรูปที่ดิน โดยในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมนั้น ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยตรง ไม่ต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการก่อนนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2) ขออนุมัติยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และพลังงาน ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมที่อนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2537 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม ตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้ความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปดำเนินการด้วย ดังนี้

(1) การรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 - 01 ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่มีราษฎรถือครองทำกินแล้วเท่านั้น

(2) สำหรับพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน พื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้กันไว้ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น สนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นปลูกสร้างสวนป่า จัดเป็นที่เพาะชำกล้าไม้ จัดเป็นป่าชุมชนสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จัดเป็นสวนรุกขชาติ เป็นต้น

(3) เห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่มีอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

#### 4.4 โครงการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่โครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม จำนวน 17 ป่า

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 เห็นชอบตามข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขปัญหาวนเนื่องมาจากการดำเนินงานตามโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มอบหมายให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่โครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ปี 2534 - 2535 จำนวน 17 ป่า เนื้อที่ 1.03 ล้านไร่ ให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน



ในวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 คณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดิน ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 611/2535 สั่ง ณ วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2535 ได้มีการประชุมหารือเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. กับกรมป่าไม้ ในการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยที่ประชุมมีข้อสรุปว่า ให้ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ร่วมกันพิจารณาพื้นที่ที่เดิมกำหนดไว้เป็นพื้นที่โครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เพื่อตรวจสอบและกำหนดแนวเขตที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ต่อมา ในวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 ส.ป.ก. ได้นำเสนอเรื่องการส่งมอบพื้นที่ดำเนินการโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) จำนวน 17 ป่า ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 และตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) พิจารณาขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 6/2535 วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 ที่ประชุมมีมติอนุมัติหลักการให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กำหนดไว้เป็นเขตโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เดิม ตามบัญชีรายชื่อป่า และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2535 คณะกรรมการเร่งรัดงานปฏิรูปที่ดิน ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 611/2535 สั่ง ณ วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2535

วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2535 กรมป่าไม้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ. 0705.2/38215 ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2535 แจ้งผลการตรวจสอบพื้นที่ดำเนินการตามโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ปี 2534 - 2535 จำนวน 17 ป่า อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีจำแนกการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยในพื้นที่ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (โซน ซี) มีเนื้อที่ประมาณ 126,863 ไร่ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 ห้ามมิให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์โดยเด็ดขาด ยกเว้นในกรณีใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เท่านั้น กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (โซน อี) มีเนื้อที่ประมาณ 1,017,758 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันกับส่วนราชการและเอกชน เช่น พื้นที่สวนป่า สทก. อนุญาตใช้ประโยชน์ แหล่งแร่ เป็นต้น มีเนื้อที่ประมาณ 80,194 ไร่ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 เรื่องปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2528 ว่าด้วยการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กำหนดว่าหากมีการโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินก็ให้ทำได้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องใช้พื้นที่ดังกล่าว เฉพาะเพื่อการทำการเกษตรในแบบวนเกษตร และกำหนดให้



เป็นมพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (โซน เอ) มีเนื้อที่ประมาณ 71,619 ไร่ ดังนั้นกรมป่าไม้จะมอบพื้นที่ป่าให้ ส.ป.ก. ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 และตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 957,787 ไร่ ได้แก่

- (1) ป่าครบุรี จ.นครราชสีมา เนื้อที่ 12,497 ไร่
- (2) ป่าดงมูล จ.ยโสธร เนื้อที่ 7,668.75 ไร่
- (3) ป่าทุ่งมน ป่าบกได และป่าตาเบา แปลงที่ 3 จ.สุรินทร์ เนื้อที่ 3,700 ไร่
- (4) ป่าดงบังอี จ.ยโสธร เนื้อที่ 7,887 ไร่
- (5) ป่าฝั่งขวาห้วยศาลา จ.ศรีสะเกษ เนื้อที่ 8,333 ไร่
- (6) ป่าดงลาน จ.ขอนแก่น เนื้อที่ 58,893.75 ไร่
- (7) ป่าโคกข้าว จ.มหาสารคาม เนื้อที่ 1,118.75 ไร่
- (8) ป่าดงแม่แฝด จ.กาฬสินธุ์ เนื้อที่ 26,112.25 ไร่
- (9) ป่าดงคำเตื่อย แปลง 1 ป่าดงบังอีฝั่งซ้ายห้วยทม จ.อำนาจเจริญ เนื้อที่ 40,224.25 ไร่
- (10) ป่าดงใหญ่ จ.ศรีสะเกษ และ จ.บุรีรัมย์ เนื้อที่ 31,575 ไร่
- (11) ป่านายางหลัก จ.ชัยภูมิ เนื้อที่ 218,644 ไร่
- (12) ป่าภูเขาแก้ว และป่าดงปากชม จ.เลย เนื้อที่ 101,962.50 ไร่
- (13) ป่าดงหมู จ.มุกดาหาร เนื้อที่ 8,181.25 ไร่
- (14) ป่าเก่ากลอยนากลาง จ.อุดรธานี เนื้อที่ 468,112.50 ไร่
- (15) ป่าดงชมพูพานและป่าดงกระเมอ จ.สกลนคร เนื้อที่ 21,131 ไร่
- (16) ป่าพานพร้าว และป่าแก้งไก่ จ.หนองคาย เนื้อที่ 101,956.50 ไร่
- (17) ป่าภูลังกา จ.นครพนม เนื้อที่ 162.50 ไร่

วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2536 มีหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ 1205/323 ลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2536 เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในคราวมีมติการประชุมครั้งที่ 6/2536 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 เห็นชอบในหลักการให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 3 ประเภท คือ

- (1) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 306 แปลง เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ ในท้องที่ 54 จังหวัด

(2) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ ร่วมกันสำรวจสภาพการใช้ประโยชน์เพื่อกำหนดเขตที่ควรนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และได้สำรวจเสร็จสิ้นแล้ว จำนวน 27 ป่า เนื้อที่ 3.56 ล้านไร่ ในท้องที่ 18 จังหวัด

(3) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้เป็นพื้นที่รองรับตามเป้าหมายโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เดิม จำนวน 330 ป่า เนื้อที่ 4.8 ล้านไร่ ในท้องที่ 17 จังหวัด ซึ่งกรมป่าไม้ได้จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามข้อ (1) และได้ส่งให้ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินต่อไปแล้ว

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินจะเป็นการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินของราษฎรครอบคลุมพื้นที่ 54 จังหวัด ทั้งยังเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรผู้บุกรุกป่าไม้ และคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ไม่ให้สูญเสียไปสู่ภายนอกภาคการเกษตร จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติดังนี้

(4) อนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 306 แปลง ใน 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่

(5) อนุมัติแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่ตามข้อ 1 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอร่างให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยตรง ไม่ต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ ก่อนนำส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(6) อนุมัติเว้นการตรวจสอบสภาพป่าโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในที่ดินของรัฐที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ด้วยเหตุผลดังนี้

(6.1) ที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรได้ผ่านการตรวจสอบสภาพป่าของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินและได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรแล้ว ก่อนที่จะส่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมอบหมายหน่วยงานจัดที่ดินรับไปดำเนินการ

(6.2) ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีการจำแนกเขตทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ไว้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร ได้ผ่านการตรวจสอบสภาพพื้นที่จากกรมป่าไม้ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบไปแล้ว

(6.3) ในทางปฏิบัติหากมีสภาพป่าหลงเหลืออยู่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ก็จะไม่จัดที่ดินให้กับราษฎร แต่จะกันไว้เป็นป่าชุมชน หรือกันออกไปให้อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้

ในระหว่างที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กำหนดไว้เป็นเขตโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เดิม ส.ป.ก. เห็นว่า เพื่อเป็นการสนองนโยบายรัฐบาลที่จะเร่งรัดงานการปฏิรูปที่ดิน



เพื่อเกษตรกรรม และแก้ไขปัญหาในเขตโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เดิม มีความจำเป็นต้องส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจพื้นที่โครงการดังกล่าว มีเนื้อที่ประมาณ 1,232,506.5 ไร่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลขั้นต้นในการปฏิบัติงาน และเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีหนังสือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนที่สุต ที่ กษ 1204/0838 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 ขออนุมัติดำเนินการในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) เดิม ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) ได้อนุมัติเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536

วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 กรมป่าไม้มีหนังสือ ที่ กษ. 0710/4711 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 แจ้งรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานในพื้นที่โครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ปี 2534 - 2535 โดยกรมป่าไม้ได้ปรับปรุงตารางข้อมูลส่งมอบพื้นที่ดำเนินการตามโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) จำนวน 17 ป่า ซึ่งกรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ประมาณ 1.03 ล้านไร่ ซึ่งไม่รวมพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีการผูกพันตามระเบียบและกฎหมาย (อนุญาตให้ส่วนราชการและเอกชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่สวนป่า หมู่บ้านป่าไม้พื้นที่ สทก.) ประมาณ 0.07 ล้านไร่ และพื้นที่ที่ป่าเหมาะสมต่อการเกษตร ซึ่งมอบให้ ส.ป.ก. ตั้งแต่วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2536

วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2536 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 306 แปลง ในท้องที่ 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ กับอนุมัติแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่ดังกล่าวให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่างให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยตรง ไม่ต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ ก่อนนำเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในที่ดินของรัฐที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยได้รับความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไปดำเนินการด้วย ดังนี้

1. ควรเร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์ชี้แจงทำความเข้าใจแก่ประชาชน เพื่อให้เห็นประโยชน์ที่จะได้รับการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม และให้ร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ทางราชการ
2. การยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าในพื้นที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่จะต้องระมัดระวัง เนื่องจากในทางปฏิบัติหากตรวจสอบพบว่าบริเวณใดมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ ก็ควรจะได้ดำเนินการกันพื้นที่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน

3. การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตพื้นที่ใด ในกรณีที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่ที่อยู่ในความครอบครองของส่วนราชการ เช่น กระทรวงกลาโหม กรมธนารักษ์ กรมราชทัณฑ์ ฯลฯ ซึ่งมีประชาชนเข้าอยู่อาศัยครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรจะได้ประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าว เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในคราวเดียวกัน เพื่อให้เกิดการแบ่งแยกในหมู่ประชาชน

#### 4.5 โครงการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นพื้นที่ป่าที่เหมาะสมแก่การเกษตร (โซน เอ)

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 เรื่อง การจำแนกการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ได้เห็นชอบผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ มาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ และแนวทางการปฏิบัติงานตามมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 เรื่อง ขอบปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดว่า สำหรับป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมในเขตป่าเศรษฐกิจที่ไม่เหมาะสมทางการเกษตร หากจะดำเนินการโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน โดยให้กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ร่วมกันดำเนินการก็ให้ทำได้ และมีเงื่อนไขว่าต้องใช้พื้นที่ดังกล่าวเฉพาะเพื่อการทำการเกษตรในระบบวนเกษตร และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสียก่อน และในกรณีที่มีราษฎรเข้าอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่แล้ว ควรให้ความสำคัญแก่ราษฎรในการใช้พื้นที่เป็นลำดับแรก เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาที่ดินทำกินขยายตัวรุนแรงยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต โดยมีเงื่อนไขไม่ให้มีการเปลี่ยนมือในกรรมสิทธิ์นั้น

วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2535 กรมป่าไม้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ 0705.2/655 ลงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2535 แจ้งว่า เพื่อเป็นการรองรับการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของราษฎร โดยเฉพาะราษฎรที่ถือครองทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งต้องอพยพออกตามโครงการจัดการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 จึงได้ส่งแผนที่ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมดินเหมาะสมต่อการเกษตร จำนวน 305 ป่า เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่) เพื่อให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาอบหมายให้ ส.ป.ก. รับผิดชอบดำเนินการตามมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 และแนวทางการดำเนินการเรื่องวนเกษตร ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 โดยมีเงื่อนไขว่าต้องใช้พื้นที่เพื่อรองรับการอพยพราษฎรจากเขตป่าอนุรักษ์ ตามโครงการจัดการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะต้องจัดที่ดินให้ราษฎรครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ และห้ามมิให้มีการเปลี่ยนมือในกรรมสิทธิ์นั้น



## 5. คำพิพากษาศาลฎีกา

**5.1 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9780/2539** วินิจฉัยว่า ในกรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 16 (1) บังคับให้ต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เฉพาะกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น พลเมืองยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หากเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เลิกใช้ประโยชน์แล้วก็ไม่ต้องมีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์เหล่านั้นด้วย โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ห้ามบุคคลที่ได้รับสิทธิให้ทำกินในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น ดังนั้นหากมีการทำสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวกันเอง ก็เป็นการขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว สัญญาซื้อขายตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113

**5.2 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7545/2542** วินิจฉัยว่า ภายหลังเกิดเหตุได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ท้องที่ที่เกิดเหตุเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (4) มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ดังนี้ เมื่อที่ดินที่เกิดเหตุสิ้นสภาพความเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยผลของกฎหมายดังกล่าว แม้บุคคลยังคงยึดถือครอบครองที่ดินที่เกิดเหตุอยู่ การกระทำดังกล่าวก็ไม่เป็นความผิดฐานบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 มาตรา 31 วรรคสองกรณีเป็นเรื่องที่มีกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังบัญญัติให้การกระทำของดังกล่าวไม่เป็นความผิดต่อไป และยอมพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคสอง

**5.3 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1022/2544** วินิจฉัยว่า ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ ซึ่งเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3 (2) จึงไม่ใช่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1) การตัดและทอนต้นมะม่วงป่าอันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ย่อมไม่เป็นการทำไม้ตามความหมายของมาตรา 4 (5) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 อันไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นผลให้การได้ไม้มะม่วงป่าที่ยังไม่ได้แปรรูปเป็นการได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อสำคัญผิดในข้อเท็จจริง ว่าต้นมะม่วงป่าขึ้นอยู่ในที่ดินที่สำนักงาน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) อนุญาตให้จำเลยเข้าทำประโยชน์ ซึ่งข้อเท็จจริงในส่วนนี้ถ้ามีอยู่จริง จะทำให้การกระทำไม่เป็นความผิด การที่มีไม้มะม่วงป่าซึ่งยังไม่ได้แปรรูปดังกล่าว จึงไม่มีความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 62 วรรคหนึ่ง

**5.4 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4347/2544** วินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในโซนซีของป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ยังมิได้ส่งมอบพื้นที่ให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน แม้จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ออกมาแล้วแต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที ยังคงป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม ที่พิพาทจึงยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

**5.5 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 406/2550** ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแต่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีผลตามกฎหมายว่าประชาชนได้ทราบพระราชกฤษฎีกา และกรมป่าไม้ได้ส่งมอบพื้นที่ดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ถือได้ว่าเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณพื้นที่พิพาท ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 26 (4) ที่ดินพิพาทจึงไม่มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อได้แย่งสิทธิครอบครองย่อมมีอำนาจฟ้อง

**5.4 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4132/2550** วินิจฉัยว่า ชื่อที่ดินพิพาทซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงมิได้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่ซื้อตามกฎหมาย และต่อมาได้มีการกำหนดให้ที่ดินในท้องที่ที่ดินพิพาทเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (4) กำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจนำที่ดินแปลงนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และมาตรา 36 ทวิ กำหนดว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มา ตามพระราชบัญญัตินี้หรือได้มาโดยประการอื่น ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้ เมื่อที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน บุคคลจะมีสิทธิเข้าครอบครองได้ก็แต่โดยการได้รับเอกสารสิทธิจาก ส.ป.ก. เมื่อ ส.ป.ก. ยังมิได้อนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท จึงยังไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท ทั้งหลังจากยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์แล้ว มิได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท จึงยังไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทอย่างใด เพียงแต่อ้างว่าได้ไถปรับที่ดินไว้ หลังจากนั้นอีกประมาณ 1 ปี จึงไปดูที่ดินพบว่า บุคคลอื่นเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว การที่อ้างว่าเพียงแต่ไถปรับที่ดินทิ้งไว้ โดยไม่ทำประโยชน์อะไรนานเป็นปี ถือไม่ได้ว่า



ได้ยึดถือครอบครองที่ดินพิพาทเป็นของตน ในขณะที่บุคคลอื่นเข้าไปทำประโยชน์ และที่ดินพิพาทยังคงเป็นของ ส.ป.ก. จึงไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัยที่จะร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีแก่จำเลยฐานบุกรุกตามฟ้องซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัว พนักงานสอบสวนจึงไม่มีอำนาจสอบสวนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 วรรคสอง

**5.5 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6491/2550** วินิจฉัยว่า บุคคลผู้มีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนกฎกระทรวงประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ไม่มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีสิทธิเพียงได้รับค่าทดแทนตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เท่านั้น หากได้มีสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองทำประโยชน์อยู่ไม่ และต้องยื่นคำร้องที่อ้างว่า มีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติขึ้นใช้บังคับ โดยยื่นต่อนายอำเภอ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (7) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวข้อ 9 กำหนดให้เลขาธิการมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ ดังนั้นเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้

**5.6 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6492/2550** วินิจฉัยว่า เจ้าของเดิมครอบครองที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี 2498 ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว เจ้าของเดิมรับโอนการครอบครองมาย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทตามประมวลที่ดิน มาตรา 4 และต้องถือว่าที่ดินเป็นของรัฐ ตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ที่บัญญัติว่าที่ดินซึ่งไม่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ เมื่อทางราชการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดินได้ และต่อมาได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินพิพาทเป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำที่ดินนั้น มาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจนำที่ดินพิพาทมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้

เจ้าของที่ดินมีที่ดินเป็นของตนเองกว่า 100 ไร่ จึงมิใช่เกษตรกรตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติ



การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงมีสิทธิที่จะเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4 - 01 ก.)

การที่จะต้องเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินนั้น ที่ดินพิพาทต้องเป็นของประชาชนไม่ใช่ของรัฐ เมื่อฟังข้อเท็จจริงว่าที่ดินเป็นของรัฐแล้ว ส.ป.ก.ก็ไม่จำเป็นต้องเวนคืนที่ดิน

**5.7 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8371/2551** วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ได้มาก็เพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้มุ่งหมายให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินทั่วไปที่มีสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 เมื่อที่ดินพิพาทเดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินของรัฐ แม้ถูกเพิกถอนสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อันเนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (4) ก็ยังคงเป็นที่ดินของรัฐอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนประเภทของที่ดิน วัตถุประสงค์และการใช้ประโยชน์ในที่ดินและเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐผู้ดูแล และใช้ประโยชน์ในที่ดินจากกรมป่าไม้เป็น ส.ป.ก. โดยให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 36 ทวิ ยังคงเป็นที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ไม่อาจถือได้ว่า ส.ป.ก. เป็นบุคคลผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3 (2) ที่ดินพิพาทจึงไม่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน การที่ ส.ป.ก. ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01 ก.) ให้แก่เกษตรกรจึงเป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้นไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น

การที่ได้ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ก.) มาไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3 (2) จึงยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และยังคงเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1) การที่ตัดฟันโค่นไม้ประดู่อันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ก.) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงมีความผิดฐานทำไม้หวงห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาต

**5.8 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4049/2552** วินิจฉัยว่า ที่ดินที่โจทก์อ้างว่ามีสิทธินั้นเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (7) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้นบุคคลหรือเกษตรกรที่จะเข้ามาอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากคณะกรรมการ



ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน ฉะนั้น แม้โจทก์จะครอบครองที่ดินมาก่อนทางราชการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่เมื่อทางราชการประกาศให้เขตที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วที่ดินรวมทั้งต้นยางพาราซึ่งเป็นส่วนควบของที่ดินย่อมตกเป็นของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดให้บุคคลใดเข้าถือครองและทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

**5.9 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8222/2553** วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า ปัจจุบันเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประสบปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน รัฐจึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหามาเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) นั้น จะโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม การที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ให้ผู้อื่นมีสิทธิเข้าทำกินต่างดอกเบียในที่ดินดังกล่าว จึงต้องถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน มิฉะนั้นย่อมก่อให้เกิดการเล็งกฎหมายโดยใช้วิธีการทำกินต่างดอกเบีย

## 6. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

**6.1 เรื่องเสร็จที่ 473/2524 บันทึกเรื่อง** อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายว่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (3) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะมีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้อ่าวได้หรือไม่ และมีความเห็นดังนี้

(1) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่มีอำนาจนำที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้อ่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อีกทั้งบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่ได้ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

(2) อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีบัญญัติไว้แล้วโดยตรงในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ฉะนั้นจึงใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือบทกฎหมายอื่นไม่ได้ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวรไม่ใช่เรื่องชั่วคราวดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) เห็นว่าหากจะดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนให้เป็นที่ดินอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เสียก่อน เมื่อเพิกถอนแล้ว ก็ย่อมดำเนินการได้ตามมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพราะที่นั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว

**6.2 เรื่องเสร็จที่ 291/2525 บันทึกเรื่อง ข้อหาหรือเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) (ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วพนักงานที่ดินจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้มีใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) อยู่ก่อนแล้วในเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) เห็นว่า ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้ว บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้มีใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งมีสิทธิครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพราะบทบัญญัตินั้นเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้เกษตรกรซึ่งได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. โอนสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่น จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด ฉะนั้น ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานที่ดินจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้มีใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ในเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่ นั้น ก็จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลัก สำหรับผู้ที่บุกรุกเบิกก่อสร้างเข้าครอบครองที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค.1 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ นั้น ย่อมถือได้ว่ามีสิทธิครอบครอง (คำพิพากษาฎีกาที่ 856-857/2508) และมีสิทธิขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน



ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ไม่ว่าจะมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในภายหลังหรือไม่ก็ตาม

สำหรับผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค.1 ภายในระยะเวลาดังกล่าว มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย มาตรา 5 วรรคสองนี้ ต่อมาได้ถูกยกเลิก โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 แต่อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ไขปัญหา ในเรื่องการผ่อนผันเวลาแจ้งการครอบครองนี้ ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย ที่ดินโดยเพิ่มมาตรา 27 ทวิ เร่งรัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง ดังกล่าวที่ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ใช้บังคับให้เสร็จสิ้นโดยมิชักช้า และเพิ่มมาตรา 27 ตรี กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งการครอบครองที่ดินที่ยังมิได้แจ้งการครอบครอง ก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัติใช้บังคับขึ้นใหม่อีกทางหนึ่งด้วย และให้ผู้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 27 ตรี ขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามมาตรา 59 ทวิ

นอกจากนี้ การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จะทำให้ราษฎรผู้มีใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ต้องยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา 12 วรรคสาม ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า มาตรา 12 วรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และโดยที่มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่ากรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึง สิทธิครอบครองด้วย ฉะนั้น ราษฎรผู้มีใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือแจ้งการครอบครองตาม ประมวลกฎหมายที่ดินแล้วถือได้ว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามความหมายของบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่ต้องยื่นคำร้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ ตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์ในที่ดินนั้น ดังนั้น สิทธิของราษฎรนั้นย่อมไม่ถูกระทบกระเทือนและยังคงมีสิทธิขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ต่อไป

### 6.3 เรื่องเสร็จที่ 781/2535 บันทึกเรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งมีได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และมิได้รับผ่อนผันจากผู้ว่าราชการ จังหวัด นั้น วรรคสองของบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน และรัฐมีอำนาจจัดที่ดินนั้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ต่อมามาตรา 5 วรรคสองนี้ได้ถูกยกเลิก

โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 และกำหนดมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ขึ้นแทน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์เหล่านี้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินโดยแจ้งการครอบครองภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ หรือมานำ หรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดชี้เขตที่ดินของตนในเวลามีการเดินสำรวจรังวัดก็ถือว่าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้นหากผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ถือว่าสิทธิออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 แต่ถ้าไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และต่อมาที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิมานำหรือส่งตัวแทนนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัด เพราะถือว่าไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้น ส.ป.ก. จึงมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยสรุป ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ แต่จะออกโฉนดในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ทั้งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้

#### 6.4 เรื่องเสร็จที่ 203/2536 บันทึกเรื่อง การร้องปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาข้อหารือเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายกรณีการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นิคมสร้างตนเอง ที่ดินที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นที่ดินจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม หรือที่ดินที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งกรมป่าไม้หารือว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 หรือมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ใช้ที่ดินในเขตที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นที่ดินจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมหรือในเขตที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นที่ดินของรัฐแล้ว จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ด้วยหรือไม่ อย่างไร และผู้บุกรุกตัดฟันทำไม้หวงห้าม ผั่วถั่วฝักยาว หรือเผาป่า หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าในเขตปฏิรูปที่ดิน



เพื่อเกษตรกรรม นิคมสร้างตนเอง ที่ดินที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นที่ดินจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม หรือที่ดินที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นที่ดินของรัฐ จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรือไม่ อย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินชี้แจงว่า คำว่า “ที่ดินของรัฐ” ซึ่งใช้ในการจำแนกที่ดินของกรมพัฒนาที่ดินเป็นเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในงานของกรมพัฒนาที่ดิน มิได้มีความหมายตามกฎหมายใด ๆ ซึ่งปัจจุบันกรมพัฒนาที่ดินจำแนกที่ดินเป็น 3 กลุ่ม คือ ประเภท ก. หมายถึงที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ประเภท ข. หมายถึงที่ดินที่จำแนกไว้เป็นที่ดินจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม และประเภท ค. หมายถึงที่ดินที่จะสงวนไว้เป็นป่าไม้ของชาติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) มีความเห็นว่ามาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่า เพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น น่าจะมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ โดยการห้ามมิให้มีการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในที่ป่าตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 สำหรับผู้ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามปัญหาที่หารือ นั้น บุคคลดังที่กล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงมิใช่ผู้บุกรุก ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ยังมีสภาพเป็นป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก็มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินนั้น ๆ เพื่อคุ้มครองป่าไม้อันเป็นวัตถุประสงคในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ข้างต้น ซึ่งในการประกอบเกษตรกรรมนั้นย่อมจะต้องมีการแผ้วถางป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ ดังนั้น บุคคลที่กล่าวข้างต้นจึงไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แต่ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์มีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่การตัดฟันหรือเก็บหาของป่าหวงห้าม จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อนเนื่องจากในการ “ทำไม้” หวงห้ามตาม มาตรา 11 หรือการเก็บหาของป่าหวงห้ามตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494 รัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนรักษาไม้หรือของป่าหายากไว้มาตรการควบคุมในเรื่องนี้จึงเข้มงวดกว่าการแผ้วถางป่า กล่าวคือ ผู้ทำไม้หวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานอย่างใดอย่างหนึ่ง กับต้องให้ประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐสำหรับผู้เก็บหาของป่าหวงห้ามก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าหวงห้ามเช่นกัน และประกอบกับทั้งการทำไม้ หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้าม ก็ไม่อยู่ในความหมายของ “เกษตรกรรม”

ทั้งตามความหมายธรรมดา หรือตามคำนิยาม “เกษตรกรรม” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อันเป็นเรื่องที่บุคคลนั้น ๆ ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐด้วย

สำหรับผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 หรือมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่คณะกรรมการมีมติกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐนั้นเห็นว่า ที่ดินของรัฐหมายถึงที่ดินซึ่งไม่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามที่มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ และหากที่ดินนั้นยังมีสภาพเป็นป่าตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ดินดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นเพื่อการทำเหมืองแร่หรือขุดเก็บกรวด หิน ทราย ลูกแร่หรือดิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมิใช่การเกษตรกรรม จะต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา 54 นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น ๆ และหากที่ดินดังกล่าวมีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่ การตัดฟันไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 11 และมาตรา 29 เสียก่อน

#### 6.5 เรื่องเสร็จที่ 207/2537 บันทึกเรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเล็กใช้หรือเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินดังกล่าวย่อมถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการต่อไป แต่ถ้าพลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป หน่วยงานใดเคยมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาอยู่ ก็คงมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาต่อไปแม้จะอยู่ในเขตปฏิรูปก็ตามส่วนการออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการหรือไม่ก็ตามพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าบุคคลดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ตรี ก่อนมีการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0625/ว 11610 ลงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2537)

#### 6.6 เรื่องเสร็จที่ 206/2538 บันทึก เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับมาตรา 30 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มีความเห็นว่า เกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มี 2 ประเภท คือ



1. ผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และ

2. ผู้ที่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและเป็นผู้ยากจนหรือมิใช่ผู้มีอาชีพอื่นอันมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ

สำหรับเกษตรกรที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กล่าวมาแล้ว ยังต้องเป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติฯ ที่กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ออกระเบียบฯ โดยกำหนดให้เกษตรกรที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

ส่วนกรณีเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินตามวรรคสามนั้น คือ เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดินในการจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง เพียงแต่เป็นกรณีที่ผู้นั้นได้ถือครองที่ดินของรัฐอยู่แล้วเกิน 50 ไร่ ด้วยเหตุนี้ เกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินตามวรรคหนึ่งและวรรคสามจะต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกัน และแม้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีอำนาจในการตีความและวินิจฉัยระเบียบของตนได้ แต่หากการตีความนั้นขัดต่อบทกฎหมาย ผลของการตีความนั้นก็เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายไม่สามารถนำมาใช้บังคับและต้องดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องต่อไป

ส่วนการจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรค 5 เป็นการจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน มิใช่การจัดให้เพื่อประกอบเกษตรกรรม ซึ่งที่ดินที่จะนำมาจัดต้องมีจำนวนไม่เกินห้าสิบลไร่ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัตินั้น ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ การจัดที่ดินตามวรรคห้านี้จึงสามารถจัดให้แก่บุคคลใด ๆ ก็ได้ มิได้จำกัดเฉพาะเกษตรกร และหากปรากฏว่าผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย จะถือว่าการจัดที่ดินดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องก็เป็นการออกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ที่มีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครองในเรื่องใดย่อมมีอำนาจที่จะแก้ไขหรือยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ ดังนั้นผู้มีอำนาจออกเอกสาร ส.ป.ก.4 - 01 จึงมีอำนาจเพิกถอนเอกสารนั้นได้เพราะผู้รับไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเอกสารนั้น



## 6.7 เรื่องเสรีที่ 214/2538 บันทึกเรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอน ป่าสงวนแห่งชาติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) เห็นว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน นั้น บทบัญญัติมาตรา 26 (1) (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว ส.ป.ก. จึงจะดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ใช้บังคับในท้องที่นั้น เพื่อนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและบทบัญญัติ มาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 26 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และมีอำนาจในการให้เข้าที่ดิน อันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็บัญญัติว่า การกำหนด เขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมซึ่งเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับแล้วมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสำรวจรังวัด ปักหลัก หรือขุดร่องแนวและดำเนินการอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินได้ จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอน ป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่พนักงาน เจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และ ส.ป.ก. มีหน้าที่ที่จะต้องกันพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ส่งคืนให้แก่กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ต่อไป สำหรับความหมาย ของความว่า “...เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” มีความหมาย เพียงว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการ ได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็จะมิมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดิน ในแปลงนั้น



#### 6.8 เรื่องเสร็จที่ 150/2539 บันทึกเรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่า ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปแต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่นสำหรับที่เขาและที่ภูเขา ที่อยู่ในเขตปฏิรูปถ้ำพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขาที่ภูเขาได้ (เวียนตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0618/ว 1334 ลงวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2539)

#### 6.9 เรื่องเสร็จที่ 287/2539 บันทึกเรื่อง อำนาจในการจัดการชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจจัดการชุมชนชนบทและชุมชนเมืองที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ดังนั้นการจัดที่อยู่อาศัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 จึงหมายถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินที่มีการประกอบเกษตรกรรม หรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ส่วนการตั้งบ้านเรือนในลักษณะที่เป็นชุมชนอยู่นอกเหนือวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นอยู่แล้ว ดังนั้น ส.ป.ก. จึงไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการหรือดำเนินการในที่ดินบริเวณดังกล่าว แม้ว่าจะอยู่ภายในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

สำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ถ้าที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้ว จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็นสองกรณี คือ

กรณีหนึ่ง ที่ราชพัสดุที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้ากระทรวงการคลังมิได้ให้ความยินยอมตามมาตรา 26 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นที่ราชพัสดุอยู่เช่นเดิม มิได้ถูกถอนสภาพแต่อย่างใด

กรณีที่สอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ถ้ากระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว จะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แม้ต่อมา ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ไม่มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) อีก

#### **6.10 เรื่องเสร็จที่ 106/2540 บันทึกเรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ การจะนำที่ดินที่มีการหวงห้ามไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์เดิมของการหวงห้ามโดยหลักเกณฑ์ทั่วไปจะต้องมีการถอนการหวงห้ามเสียก่อน ซึ่งมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดวิธีการถอนการหวงห้ามไว้ว่าให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แต่เพื่อให้สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ด้วยความสะดวกรวดเร็ว ในมาตรา 26 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงกำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยไม่ต้องถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ดังนั้น ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แห่งราชการกรมป่าไม้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลสำนักกะท้อน อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. 2492 เมื่อนำมาปฏิรูปที่ดินจึงต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังตามมาตรา 26 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เสียก่อน



ประเด็นที่สอง การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ แม้ว่าต่อมาจะมีการออกกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทับซ้อนที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ก็มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการหวงห้าม ดังนั้นการที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีผลเป็นการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ก็มิได้มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการหวงห้ามที่ดินแต่อย่างใด เมื่อที่ดินยังมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามอยู่ การจะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลัง ตามเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง

ประเด็นที่สาม ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แห่งราชการกรมป่าไม้ กรมป่าไม้เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ แต่การนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 26 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ด้วย

#### 6.12 เรื่องเสร็จที่ 343/2545 บันทึก เรื่อง หารือเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายอื่น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หาก ส.ป.ก. ไม่มีแผนงานและไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมที่ดินได้รับคำยืนยันจาก ส.ป.ก. เช่นนั้นแล้ว ส.ป.ก.) จะต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตที่ดินออกจากเขตปฏิรูปใหม่หรือไม่ เพียงใด โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เห็นว่าในกรณีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมทั้งเขตอำเภอ และเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ที่ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ใช้บังคับ นั้น เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการและเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการด้วย สำหรับกรณีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น ส่วนของพื้นที่ที่ ส.ป.ก. มิได้มีแผนและไม่ประสงค์เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ยังคงสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าดังเดิม หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการใดก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7 และกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในการตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนด

ห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้นั้น จะต้องปรากฏว่าราษฎรรายนั้นได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ทั้งสองดังกล่าว และถูกต้องกับหลักกฎหมายแล้ว

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) มีความเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ที่ได้เคยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจน หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้ประกอบกับข้อเท็จจริงของข้อหาหรือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 223/2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากันเขตที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เพื่อพิจารณากันที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการดำเนินการตั้งคณะกรรมการฯ พิจารณากันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์เข้าดำเนินการแล้ว ส.ป.ก. ก็ควรดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่มีแผนและไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินฯ และให้หน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการต่อไป

#### 6.13 เรื่องเสร็จที่ 425/2546 บันทึก เรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 25 มาตรา 36 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มีความเห็นว่าการกันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. (ส.ป.ก.) ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ย่อมกระทำได้โดยการตรากฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่า หรือการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532



อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั่นเอง โดยยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินเดิมแล้ว กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ ส่วนการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมท้องที่หลายอำเภอแล้วนั้น ไม่ว่าจะปรับมาตราส่วนของแผนที่หรือให้พระราชกฤษฎีกาฉบับหนึ่งมีแผนที่ท้ายเป็นหลายฉบับหรือจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแยกเป็นรายอำเภอ ย่อมกระทำได้ แต่ไม่ว่ารูปแบบใดก็ตาม ต้องแสดงเขตปฏิรูปที่ดินและท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ปรากฏชัดเจน เพื่อที่จะได้ทราบถึงตำแหน่งและเขตปฏิรูปที่ดินได้แน่นอน

อนึ่ง การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ไม่มีผลทำให้ ส.ป.ก ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน จนกว่า ส.ป.ก มีความประสงค์ที่จะนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน และในกรณีที่เป็นที่ดินของรัฐ ส.ป.ก ต้องดำเนินการตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) หรือ (4) ก่อน ส่วนกรณีที่เป็นที่ดินของเอกชน ส.ป.ก ต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง เสียก่อน ส.ป.ก จึงจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน เมื่อได้มาซึ่งที่ดินแล้ว ส.ป.ก จึงจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 36 ทวิ การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจึงไม่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก ได้รับมาแล้วต้องเสียไป ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ แม้ไม่ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ตาม ส.ป.ก ก็ยังมีอำนาจในการนำที่ดินที่ ส.ป.ก ได้มาเพื่อการปฏิรูปที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกร และดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินนั้นตามอำนาจหน้าที่ได้ต่อไป

สำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก ได้มาโดยประการอื่น เช่น ที่ดินมูมทานหรือที่ดินบริจาค ส.ป.ก ได้กรรมสิทธิ์ตามมาตรา 36 ทวิ เสมือนเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตตามมาตรา 25 ทวิ ดังนั้น แม้เขตปฏิรูปที่ดินที่กำหนดใหม่จะครอบคลุมที่ดินประเภทนี้ก็ไม่ผลทำให้การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินดังกล่าวของ ส.ป.ก หดสั้นลงแต่อย่างใด

**6.14 เรื่องเสร็จที่ 583/2547 บันทึก เรื่อง อำนาจดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา 25 ทวิ มาตรา 30 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มีความเห็นว่า การที่ ส.ป.ก ได้ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยมาจากการจัดซื้อของกองทุนที่ดินและที่ดินแปลงนั้นอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก ก็มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเสมือนเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกา

ส่วนอำนาจในการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นไปตามบทนิยามคำว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร เข้าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น กรณีนี้ ส.ป.ก. จึงมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่เกษตรกรได้ ซึ่งรวมถึงการเข้าไปพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นการดำเนินการอื่น ๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

#### 6.15 เรื่องเสรีที่ 128/2548 เรื่อง ปัญหาการจัดที่ดินของนิคมสหกรณ์ล้ำเข้าไปในแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการจัดที่ดินของนิคมสหกรณ์ล้ำเข้าไปในแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 36 ทวิ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มีความเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ ส.ป.ก. นำเอาที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมอบให้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การได้รับที่ดินดังกล่าวมาอย่างไม่อาจถือได้ว่า ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เพราะ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดิน นอกจากนี้ มติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่บนพื้นฐานข้อมูลว่าที่ดินดังกล่าวมิได้มีหน่วยงานใดของรัฐ เข้าไปดำเนินการและมีความเหมาะสมที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ต่อมา เมื่อมีการสำรวจที่ดินจึงพบว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เข้าไปดำเนินการจัดที่ดินในบางส่วนให้แก่ประชาชนแล้ว จึงเป็นเรื่องที่ ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินและไม่อาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เพราะมีหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในพื้นที่อยู่ก่อน เมื่อ ส.ป.ก. รายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบ ก็อาจมีมติแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงและส่งพื้นที่ดังกล่าวคืนให้แก่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อให้มีมติส่งมอบพื้นที่ให้แก่กรมส่งเสริมสหกรณ์ต่อไปได้

#### 6.16 เรื่องเสรีที่ 307/2549 บันทึกเรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดินเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบ 2 ประการคือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะนำที่ดินนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม สำหรับในส่วนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรและยังไม่มีมติเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเดิม พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่ ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติที่ ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าดำเนินการก็ยังคงมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม

#### 7.4 ลักษณะปัญหาการละเมิดสิทธิ

จากการศึกษารายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรื่องที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เฉพาะกรณีคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า ตรวจสอบและออกมาตรการแก้ไขปัญหาลักษณะการละเมิดสิทธิ ดังต่อไปนี้

##### ลักษณะพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

• การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนกับที่ดินอยู่อาศัยหรือที่ทำกินของราษฎร หรือที่สาธารณประโยชน์หรือป่าชุมชน

- หน่วยงานของรัฐ และเอกชน เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
- การออกหนังสืออนุญาตให้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อน
- พื้นที่ปฏิรูปที่ดินไม่มีขอบเขตที่แน่นอน
- การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ให้กับบุคคลที่มีใช้เกษตรกร หรือสถาบันการเกษตร
- หน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร เช่น การปรับสภาพ

พื้นที่ของราษฎร

- เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีการรุนแรงในการขับไล่ ช่มชู้ คุกคาม ดำเนินคดี
- เจ้าหน้าที่รัฐไม่รับฟังคำคัดค้านราษฎรในการรังวัด นำชี้ แนวเขต
- เจ้าหน้าที่รัฐพูดจาโน้มน้าว โฆษณาชวนเชื่อ แต่ไม่ปฏิบัติตามที่พูดนั้น
- หน่วยงานราชการบีบบังคับให้ยอมรับการจัดสรรที่ดิน

##### สาเหตุการละเมิดสิทธิ

- หน่วยงานราชการมีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
- เจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติ
- เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานผิดพลาด



- ความล่าช้าในการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
- เขตปฏิรูปที่ดินไม่มีขอบเขตแน่นอน ที่ชัดเจน โดยเฉพาะกรณีการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
- ไม่มีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ชัดเจนของหน่วยงานราชการเกี่ยวข้อง

#### ผลกระทบของราษฎรจากการถูกละเมิด

- ราษฎรขอออกเอกสารสิทธิในที่ครอบครองทำประโยชน์ไม่ได้
- ราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ได้
- ราษฎรถูกฟ้องร้องดำเนินคดี
- ราษฎรถูกบังคับ ขับไล่ ออกจากพื้นที่
- ราษฎรสูญเสียทรัพย์สินและที่ดินทำกิน

รายละเอียดปรากฏตามฐานข้อมูลการตรวจสอบเรื่องราวเรียนกรณีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เฉพาะกรณี คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า ตรวจสอบพบการละเมิดสิทธิ ตัวอย่างเช่น

#### รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ 125/2549 เรื่อง สิทธิชุมชนท้องถิ่น กรณี การละเมิดสิทธิในที่ดินและทรัพย์สินจากการตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

ผู้ร้องกลุ่มที่ 1 รวม 11 ราย ร้องเรียนว่าถูกมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) และสำนักงานปฏิรูปที่ดิน จังหวัดนครศรีธรรมราช ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินและจัดสรรที่ดิน โดยออกหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ทับที่ดินของบรรพบุรุษ โดยผู้ได้รับสิทธิจาก ส.ป.ก. ดังกล่าว ได้รับความเดือดร้อน เพราะถูกอพยพจากที่ดินที่ครอบครองอยู่เดิม เพื่อนำไปมอบให้ก่อสร้างมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) และถูกข่มขู่ว่าจะทำลายต้นยางและไถที่ดิน ซึ่งทางอำเภอไม่ให้การช่วยเหลือปกป้องความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของผู้ร้อง จึงร้องไปยังสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช การข่มขู่จึงยุติไปชั่วคราว แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่กล้าต่อสู้ต่อไป จึงยินยอมให้ ส.ป.ก. จัดสรรที่ดินให้ โดยได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ครอบครัละ 5 ไร่ เท่ากับกลุ่มถูกอพยพ แต่ผู้ร้อง 11 ราย ยังไม่ยินยอม สาเหตุข้อพิพาทเกิดจากการก่อสร้างมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) โดยใช้ที่สาธารณประโยชน์ ทุ่งคลองปุด ทุ่งหาดทรายขาว ทุ่งบ่อนิง ที่เดิมมีเนื้อที่ 7,773 ไร่ แต่มาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) เลขที่ นศ. 0119 ได้เนื้อที่ถึง 10,560 ไร่เศษ และต่อมาขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) อีก 1 แปลง เลขที่ นศ. 0423 เนื้อที่ 775 ไร่ ในที่สาธารณะทุ่งคลองปุด ทุ่งหาดทรายขาว และทุ่งบ่อนิง แปลงเดียวกัน รวมได้เนื้อที่ทั้งหมด 11,335 ไร่ ที่ดินแปลงสาธารณะประโยชน์ดังกล่าว มีประชาชนอยู่ครอบครองมาก่อน 900 กว่าครัวเรือน และมีจำนวนมากที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก., น.ส. 3) ใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) และใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) ยังขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งบ้านไผ่ อีก 1 แปลง ซึ่งเดิมมีการสงวนไว้ ตามทะเบียนมีเนื้อที่ 1,681 ไร่ แต่มาขอออกหนังสือสำคัญสำหรับ



ที่หลวง (นสล.) เลขที่ นส. 0118 เนื้อที่ 1,911 ไร่เศษ รวมพื้นที่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) ขอใช้ 13,346 ไร่ ประชาชนคัดค้านว่า มีการขยายขอบเขตที่สาธารณะเกินความเป็นจริง และไม่เป็นธรรมต่อราษฎรที่ถือครองมายาวนาน มีการต่อสู้ขัดแย้งอย่างมากในช่วงแรกเป็นเวลาหลายปี จนต่อมา มีการอนุมัติให้มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) ดำเนินการจัดสรรที่ดินร่วมกับ ส.ป.ก. โดยประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่บางส่วนของแปลงทุ่งคลองปุด ทุ่งหาดทรายขาว ทุ่งบ่ออิง จำนวน 3,653 ไร่ ซึ่งทับซ้อนที่ทำกินเดิมของผู้ร้องกลุ่มที่ 1 และจัดที่ดินให้แก่ผู้นิยมนอพอครอบครอง 5 ไร่ ทำให้ชาวบ้านจำนวนมากไม่ยินยอมเพราะที่ดินเดิมมีมากกว่า 5 ไร่ และบางรายมีใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) แต่ในที่สุดชาวบ้านทั้งสองพื้นที่จ่ายอมรับที่ดินครอบครอง 5 ไร่ ไปจำนวนมาก โดยในบริเวณที่ก่อสร้าง มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) ยังมีผู้ไม่ยินยอมอพยพ 32 ราย และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) กำลังดำเนินคดีอยู่ในศาล ส่วนผู้ร้องกลุ่มที่ 1 จำนวน 11 รายที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ยังไม่ยินยอมเช่นกัน

จากการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ชุดที่ 3 พบว่า พื้นที่พิพาทเป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งคลองปุด ทุ่งหาดทรายขาว ทุ่งบ่ออิง ซึ่งตามทะเบียน มีเนื้อที่ 7,773 ไร่ เมื่อมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) กลายเป็นมีเนื้อที่ 11,335 ไร่ และที่สาธารณประโยชน์ทุ่งบ้านไผ่ ซึ่งมีเนื้อที่ตามทะเบียน 1,681 ไร่ เมื่อมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) กลายเป็นมีเนื้อที่ 1,911 ไร่ ต่อมา มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ทำให้อำนาจในการจัดและดูแลที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับจังหวัด (คปจ.) ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่ให้เหมาะสม และการจัดผังแปลง แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับจังหวัด (คปจ.) มิได้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร พ.ศ. 2535 ที่ประกาศเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ซึ่งเกษตรกรจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ก็มอบให้มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) ดำเนินการโดยมิได้มีกระบวนการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และ ส.ป.ก. ก็ได้เห็นชอบกับ มวล. จนทำให้เกิดปัญหาสับสนและทับซ้อนในพื้นที่ เช่น

1. ผู้ที่มีใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) และ ส.ป.ก. ไม่ได้มีการตรวจสอบให้ชัดเจนว่าผู้ที่มีใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีสิทธิในการครอบครองดีกว่า
2. คนที่ครอบครองอยู่เดิม ไม่ได้รับการพิจารณาตามเกณฑ์สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งแม้จะอยู่ในที่ดินของรัฐสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ก็จะมีการพิจารณาจากการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่เดิมก่อน หากมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ ส.ป.ก. จะได้รับการจัดสรรไม่เกินครอบครอง 50 ไร่ แต่ในกรณีนี้กลับได้รับการจัดสรรครอบครอง 5 ไร่ เท่ากับผู้ที่ถูกอพยพจากที่ตั้ง มวล.

3. ผู้เดือดร้อนทุกกลุ่มที่เป็นครอบครัวขยาย ไม่ได้รับการจัดสรรที่ดิน ทั้งที่มีหลักเกณฑ์ ส.ป.ก. ว่า ครอบครัวที่มีบุคคลที่บรรลุนิติภาวะจะต้องได้รับการจัดสรรที่ดินเพิ่มอีก 1 แปลง

ดังนั้น เมื่อ มวล.ส่งมอบผังการจัดแปลงดังกล่าวให้กับคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับจังหวัด (คปจ.) โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับจังหวัด (คปจ.) ไม่ได้พิจารณารายละเอียดตามเกณฑ์

ส.ป.ก. และกลับดำเนินการตามที่ มวล. เสนอ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น

การที่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) และกล่าวอ้างว่า ที่ดิน นสล. ทั้ง 3 แปลงที่ยกให้มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) มีสิทธิในที่ดินทั้ง 3 แปลงนั้น แต่เมื่อมีการมอบพื้นที่ 3,653 ไร่ ให้ ส.ป.ก. จัดสรรให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ และมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว พื้นที่นั้นจึงตกเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) และจะอ้างสิทธิเหนือที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้

คณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ชุดที่ 3 จึงมีความเห็นว่า การจัดที่ดินให้กับราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีการละเมิดสิทธิบุคคลและชุมชน และมีการกระทำที่ไม่เป็นธรรม

รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ 479/2552 เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภู ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ทับที่ป่าชุมชนเขาเหล่าใหญ่ผาจันได ต.ดงมะไฟ อ.สุวรรณคูหา จ.หนองบัวลำภู

ผู้ร้องเป็นประธานกรรมการป่าชุมชนและราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่า (รสทป.) รุ่นที่ 6/48 คณะกรรมการป่าชุมชนเขาเหล่าใหญ่ผาจันได บ้านผาช่อนและบ้านโชคชัย ตำบลดงมะไฟ อำเภอสุวรรณคูหา จังหวัดหนองบัวลำภู ได้ร้องเรียนว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4 - 01) แปลงที่ 13 ให้กับนายไพฑูรย์ วงศ์คำจันทร์ ทับที่ป่าชุมชนบางส่วน ซึ่งพื้นที่ที่เป็นป่าชุมชนที่พิพาทดังกล่าว เป็นพื้นที่ที่เคยเป็นหัวไร่ปลายนาของที่ดินของชาวบ้านจำนวน 4 ราย ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4 - 01) แปลงที่ 4 5 6 และ 7 ซึ่งเดิมก่อนออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4 - 01) ลักษณะของที่ดินทั้ง 4 แปลง รวมทั้งแปลงที่ 13 มีพื้นที่จัดเขตแดนป่าอนุรักษ์ โดยปัญหาเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2537 เมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดินได้ดำเนินการรังวัดเพื่อออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4 - 01) ให้กับชาวบ้าน โดยเจ้าของที่ดินแปลงที่ 4 5 6 และ 7 ไม่สามารถออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4 - 01) ได้ถึงเขตป่าอนุรักษ์เพราะเจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดิน อ้างว่าเป็นป่าไม้หนาแน่นไม่สามารถหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4 - 01) ได้ ซึ่งเจ้าของที่ดินทั้ง 3 ราย ก็ยอมรับตามความเห็นนั้น ต่อมา ปี 2542 ชาวบ้านได้ประชุมจัดตั้งป่าชุมชน โดยขอความยินยอมจากเจ้าของที่ดินที่ติดกับผาฮวก ผาจันได ผาน้ำรอด และป่าชุมชน รวมทั้งเจ้าของที่ดินทั้ง 3 แปลง ที่เป็นที่พิพาทด้วย ในปี 2545



สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4 - 01) แปลงที่ 13 กลุ่มที่ 4312 ให้นายไพฑูรย์ วงศ์คำจันทร์ ซึ่งปรากฏว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4 - 01) ดังกล่าว คร่อมที่ดินหัวไร่ปลายนาของที่ดินแปลงที่ 3 5 6 และ 7 ซึ่งได้มีการจัดตั้งเป็นป่าชุมชนแล้ว

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ชุดที่ 2 พบว่า ที่ดินดังที่พิพาทดังกล่าว นั้น อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินป่าแก่งลอย - นากลาง (คจก.) มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2537 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 16 ก ลงวันที่ 18 พ.ค. 37 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมได้ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภู มีมติการประชุมครั้งที่ 1/2549 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2545 และประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2545 อนุญาตให้ นายไพฑูรย์ วงศ์คำจันทร์ เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน แปลงที่ 13 กลุ่มที่ 4312 เนื้อที่ 39 ไร่ 1 งาน 71 ตารางวา ดังนั้น หนังสืออนุญาต จึงชอบตามระเบียบกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ในวันที่ 3 ตุลาคม 2549 สำนักงาน ปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภู เอกสารที่ นก 0011/9155 แจ้งว่าในการประชุมครั้งที่ 4/2549 เมื่อวันที่ 6 กันยายน 49 มีมติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินหนองบัวลำภู ตรวจสอบที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนี้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูอ้างคำชี้แจง สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดหนองบัวลำภูต่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินว่า กรณีรายละเอียดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนว่า บ้านผาซ่อน - โชคชัย ไม่ได้มีการจัดตั้งโครงการหรือดำเนินการของเจ้าหน้าที่กรมป่าแต่อย่างใด

จากการลงพื้นที่ตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ชุดที่ 2 พบว่า พื้นที่ดังกล่าวมีสภาพเป็นป่าที่ค่อนข้างหนาแน่นจริง ราษฎรให้การสอดคล้องกันได้ว่าได้เข้าไปใช้ประโยชน์ ในพื้นที่ป่าจริง อีกทั้งจากข้อเท็จจริงที่ได้รับจากชาวบ้านเจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แปลงที่ 6 ชี้แจงว่า อีกสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูไม่อนุญาตให้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป ที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ในพื้นที่หัวไร่ปลายนาที่มีลักษณะเป็นป่าโปร่ง แต่กรณีนายไพฑูรย์ วงศ์คำจันทร์ จากการอ่านแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ปี 2539 พบว่าเป็นที่หัวไร่ ปลายนา ประมาณ 7 ไร่ ประกอบกับคำชี้แจง ของพระบุญเลยฯ ในเอกสารที่บอกว่า ได้กันไว้เป็นป่า ไม่ได้ทำประโยชน์อื่นใด แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดหนองบัวลำภูก็ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ให้ อีกทั้ง การที่รูปแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของนายไพฑูรย์ วงศ์คำจันทร์ ที่อ้างว่าเป็นหัวไร่ปลายนาโค้งล้อมที่ดิน ของราษฎรรายอื่น ๆ อีก 4 ราย อันเป็นพื้นที่เดียวกันกับที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูได้เคยปฏิเสธ ที่จะออกเอกสารสิทธิให้กับชาวบ้านอื่น ๆ มาแล้ว

จากการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน พบว่า การดูแลป่าชุมชนมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม มีหน่วยงานทางราชการหลายหน่วยรับทราบและร่วมให้การสนับสนุน มีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการ มีระเบียบข้อบังคับการฟื้นฟูและพัฒนาป่าชุมชนเขาเหล่าใหญ่ มีคณะกรรมการย่อย เพื่อทำกิจกรรม เช่น การทำแนวกันไฟ ซึ่งการดำเนินการชาวบ้านรับทราบและมีส่วนร่วม โดยการบริจาคที่ดินเพื่อทำแนวกันไฟ มีการประชุมร่วมกันมาตลอด ตั้งแต่ปี 2541 จนถึงปัจจุบัน ประกอบกับข้อมูลที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูได้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภู ก็ระบุไว้ว่า คณะกรรมการป่าชุมชนและชาวบ้านกว่า 90 ราย ยืนยันว่า พื้นที่ดังกล่าว เป็นป่าชุมชนที่ชาวบ้านช่วยกันดูแลรักษามานานกว่า 30 ปี ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จากความร่วมมือดังกล่าว ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า ราษฎรรู้จักพื้นที่ ป่าชุมชนนี้กันเป็นอย่างดี ดังนั้น หากการทำแผนผังเมื่อปี 2537 ราษฎร ได้มีโอกาสเห็นผังแปลงที่ดิน ส.ป.ก.ทั้งหมด โดยเฉพาะผังแปลงของที่ดินของนายบุญเลยฯ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากคนอื่น ๆ จะต้องมีการคัดค้านอย่างแน่นอน

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ชุดที่ 2 จะเห็นว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภู ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ให้กับนายไพฑูรย์ วงศ์คำจันทร์ ไม่ถูกต้อง ทำให้มีการละเมิดสิทธิชุมชน เนื่องจากทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชุมชนได้

### **รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ 262/2552 เรื่อง สิทธิในที่ดิน กรณี ขอให้หน่วยงานทางราชการจัดสรรที่ดินทำกินให้ราษฎร**

ผู้ร้องและพวกเป็นราษฎรในพื้นที่ตำบลบางสวรรค์ อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งประสบปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน จึงรวมตัวกันจัดตั้ง “กลุ่มสันติพอเพียงบางสวรรค์” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องให้รัฐนำที่ดินเอกชนบุกรุกมาจัดสรรให้กับราษฎรที่ยากจน ทั้งนี้จากการตรวจสอบเบื้องต้นพบว่า ในพื้นที่อำเภอยางชุมน้อย มี บริษัทสวนสุรินทร์ จำกัด และบริษัทสหอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม จำกัด (มหาชน) ได้บุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. จึงเป็นเหตุให้ชาวบ้านเข้าไปชุมนุมในที่ดินแปลงดังกล่าว เพื่อเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตรวจสอบที่ดินของบริษัท และนำมาจัดสรรให้ราษฎรที่ประสบปัญหาเรื่องที่ดินทำกินต่อไป

จากการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ชุดที่ 3 พบว่า บริษัทสหอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม จำกัด (มหาชน) และบริษัทสวนสุรินทร์ จำกัด ได้ทำการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรหมายเลข 92 แปลงที่ 29 รวมเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 1,289 - 3 - 23 ไร่ และในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อปี พ.ศ. 2537 รวมเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 805 - 0 - 82 ไร่ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติม) แต่เมื่อปรากฏว่าบริษัททั้งสอง มิได้เป็นเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามความหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานีอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น บริษัททั้งสองจึงครอบครองที่ดินเขตป่าไม้ถาวรและเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ในกรณีแปลงที่ดินของบริษัททั้งสอง ซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ออกโดยการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2519 และ 2522 และทับซ้อนเข้าไปในเขตป่าไม้ถาวรและเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ปัจจุบันอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร และยังไม่ได้ข้อยุติ

คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ชุดที่ 3 จึงมีความเห็นว่า ผลจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเชื่อได้ว่า บริษัททั้งสองยึดถือ ครอบครอง และทำประโยชน์ที่ดินของรัฐซึ่งอยู่เขตป่าไม้ถาวรและเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กรมป่าไม้และสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ในส่วนของป่าไม้ถาวรและที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามลำดับกลับมิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยกรมป่าไม้ละเลยให้บริษัททั้งสองยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าไม้ถาวรมาอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการนำที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาดำเนินการจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมล่าช้ามาก จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องและพวกซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรคนยากจน และได้ลงทะเบียนคนยากจนกับทางจังหวัดตามนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนของรัฐบาล

#### รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน 378/2551 เรื่อง สิทธิในทรัพย์สิน กรณีโครงการฟื้นฟูพื้นที่ภาคใต้ที่ประสบวาตภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ปลุกป่าทับที่ดินทำกิน

ผู้ร้อง ร้องเรียนว่า บิดาของนายสุชาติ จันทรช่วง นายวิชัย จันทรช่วง และนายเล็ก แสงผ่อง ได้เข้าไปจับจองและใช้ประโยชน์ในที่ดินพื้นที่ หมู่ที่ 4 ตำบลสองพี่น้อง อำเภอสทิงพระ จังหวัดชุมพร กว่า 30 ปี และเมื่อ พ.ศ. 2531 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้กำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตระวางของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน บิดาของทั้ง 3 คน ได้นำเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินรังวัดทำระวางไว้เพื่อขอออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ให้บางส่วนยังเหลือพื้นที่ที่ยังไม่ได้ออกให้ ประมาณ 20 กว่าไร่

ต่อมาใน พ.ศ. 2535 ทางราชการได้จัดให้มีโครงการปลุกป่าฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยไต้ฝุ่นเกย์ขึ้น ซึ่งพื้นที่ปลุกป่าได้ทับซ้อนกับที่ดินทำกินของชาวบ้าน ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของบุคคลทั้งสาม ส่วนที่ยังไม่มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) หลังจากนั้นใน พ.ศ. 2547 กลุ่มราษฎร

ที่อาจได้รับผลกระทบได้สอบถามไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร ว่ามีการเปลี่ยนแปลงเขตระวางใหม่ หรือยกเลิกพื้นที่ระวางเดิมหรือไม่ แต่ก็ไม่ได้รับคำตอบ แจ้งเพียงว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร เห็นใจเกษตรกร อยากออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ให้ แต่ติดอยู่ที่ กรมป่าไม้ไม่ยินยอม

เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2550 เจ้าหน้าที่ป่าไม้โครงการปลูกป่าฟื้นฟูผืนป่าภูผาต๋ายใต้ผืนเกลี้ยง นำโดย นายประมวล ชันธธ กับเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) นอกเครื่องแบบ กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดน ที่ 411 (น้ำตกกะเปาะ) ได้เข้าจับกุมนายสุชาติฯ นายวิชัยฯ และนายเล็กฯ ขณะทั้ง 3 คน ทำการตัดหญ้าวัชพืช ในพื้นที่ทำกินส่วนที่ยังไม่มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) โดยในขณะที่จับกุม ตชด.ได้ใช้อาวุธปืนสงครามข่มขู่โดยจี้ที่ศีรษะของผู้ถูกจับกุมทั้ง 3 คน ซึ่งไม่มีอาวุธและไม่ได้ขัดขืนแต่อย่างใด ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้นำผู้ต้องหาทั้ง 3 คน ส่งตัวไปที่สถานีตำรวจภูธรตำบลสลุย อำเภอกาบัง และถูกแจ้ง ข้อกล่าวหาว่า “บุกรุกพื้นที่โครงการปลูกป่าฟื้นฟูผืนป่าภูผาต๋ายใต้ผืนเกลี้ยง จำนวน 1 ไร่” ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรตำบลสลุย

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ร้องได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน แปลงพิพาทจริง ตั้งแต่ปี 2526 โดยผู้ร้องมีใบตอบรับคำขอหนังสือสิทธิทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดิบและสลุย และแผนที่ ตันร่าง กลุ่มที่ 480 ของ ส.ป.ก. และพื้นที่ มีร่องรอยการทำประโยชน์ดังนั้น การดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ที่ล่าช้าทำให้ชาวบ้านถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้เข้าจับกุมดำเนินคดี จากการบุกรุกโครงการปลูกป่าฟื้นฟูพื้นที่ภาคใต้ที่ประสบวาทภัยจากใต้ผืนเกลี้ยง ของกรมป่าไม้ ในพื้นที่พิพาท

**รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ 240/2552 เรื่อง สิทธิมนุษยชน กรณี มหาวิทยาลัยทักษิณขอใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อก่อตั้งวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชนและวิทยาเขตพัทลุง ทับซ้อน พื้นที่ใช้ประโยชน์ของชุมชน และพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ของราษฎร**

ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนจากการที่มหาวิทยาลัยทักษิณได้เข้ามาครอบครองที่ดินสาธารณะประโยชน์ “ทุ่งสระ” เพื่อก่อสร้างวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชน มหาวิทยาลัยทักษิณในขณะที่ผู้ร้องที่ 2 เป็นราษฎรตำบลบ้านพร้าว อำเภอกาบัง ยะลา จังหวัดพัทลุง ซึ่งได้รับผลกระทบจากการเข้ามาครอบครองและก่อสร้างมหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง และอาจจะทำให้สิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมจากการประกาศ แนวเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ “ทุ่งลานโย” ในที่ดินในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน

การตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ชุดที่ 3 ได้แบ่งประเด็น การตรวจสอบออกเป็น 2 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 การดำเนินการก่อสร้างมหาวิทยาลัยทักษิณ ในเขตตำบลพนาตุง อำเภอกวนขนุน จังหวัดพัทลุง มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องที่ 1 หรือไม่ อย่างไร



จากมติของสภาตำบลพนาตุง เมื่อ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 ที่เห็นชอบให้มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ต่อมาเป็นมหาวิทยาลัยทักษิณ) ใช้พื้นที่ “ทุ่งสาธารณะประโยชน์” ประมาณ 1,500 ไร่ โอนเจตนารมณ์เพื่อสละพื้นที่ของชุมชนให้ก่อสร้างมหาวิทยาลัย แต่ต่อมามหาวิทยาลัยทักษิณ ได้ขอใช้พื้นที่สาธารณะประโยชน์ ‘ทุ่งลานโย’ ตำบลบ้านพร้าว อำเภอบ้านพะยอม จังหวัดพัทลุง จำนวนประมาณ 3,000 ไร่ ซึ่งจังหวัดพัทลุงได้มีประกาศลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2538 ให้ราษฎรแจ้งรับค่าชดเชยอาสินโดยมีการก่อสร้างตั้งแต่ปี 2541 ทางองค์การบริหารส่วนตำบลพนาตุง จึงมีมติวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2552 เป็นเอกฉันท์ขอที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุ่งสระ ส่วนที่มหาวิทยาลัยทักษิณ ขอใช้คืน เนื่องจากไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่สละพื้นที่ทำกิน และวัตถุประสงค์การขอใช้เปลี่ยนแปลงจากเดิม และเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของชุมชน

การที่มหาวิทยาลัยทักษิณได้ก่อสร้างในพื้นที่สาธารณะประโยชน์ในตำบลบ้านพร้าว อำเภอบ้านพะยอม จังหวัดพัทลุง ถึง 3,500 ไร่ จึงสมควรที่จะเพียงพอแล้ว ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลพนาตุง ก็มีมติขอคืนตั้งแต่ปี 2542 ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยทักษิณอ้างสิทธิที่เคยขอใช้พื้นที่จากสภาตำบลพนาตุง เมื่อปี 2537 จึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่เป็นธรรมต่อราษฎรผู้ร้องที่ 1 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56 และ 59 และ 290

ประเด็นที่ 2 การก่อสร้างมหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง ในอำเภอบ้านพะยอม จังหวัดพัทลุง มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้องที่ 2 หรือไม่ อย่างไร

จากทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์ ‘ทุ่งลานโย’ ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามประกาศอำเภอ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2535 โดยแจ้งเนื้อที่ไว้ 40,000 ไร่ ซึ่งทิศตะวันตก ระยะ 100 เส้น จดป่าไม้เคี่ยมงามสงวน แต่เมื่อมหาวิทยาลัยทักษิณ มาขอใช้ประมาณ 3,000 ไร่ ทางอำเภอและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลับไม่มีการรังวัดออก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) เพื่อกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน แต่จังหวัดพัทลุงกลับมอบพื้นที่ประมาณ 3,000 ไร่ และมีประกาศตั้งแต่ 10 มีนาคม 2538 ซึ่งทับที่ทำกิน ที่อยู่อาศัยของราษฎรจำนวนมาก ดังมีประกาศให้แจ้งทรัพย์สินสิ่งปลูกสร้าง ผลอาสิน เพื่อรับค่าชดเชย และจะจัดที่อยู่อาศัยให้ครอบครัวละ 2 ไร่ ทั้งที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติให้ใช้พื้นที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพียงแต่มีการรังวัดปักเขตเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 และมีราษฎรคัดค้านโดยเฉพาะผู้ร้องที่ 2 ซึ่งเคยมีใบ สทก. ออกโดยกรมป่าไม้ตั้งแต่ปี 2532 และเมื่อมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินมีการรังวัดพื้นที่สงวนฯ ก็ได้รับใบ ส.ป.ก. 4 - 01 ทั้งหมดยกเว้นกลุ่มผู้ร้องที่ 2 ในเนื้อที่ประมาณ 300 ไร่ ซึ่งได้รับการรังวัดจนได้ใบ ส.ป.ก. 4 - 98 แล้ว

เมื่อมหาวิทยาลัยทักษิณปักหลักล้อมรั้วพื้นที่พิพาทของผู้ร้องที่ 2 โดยอ้างว่าเป็นที่สาธารณะทุ่งลานโยที่ได้รับอนุญาต ทั้งที่ไม่มีการตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณะมาก่อน และราษฎรได้ทำกินมายาวนานมีหลักฐานแน่ชัดมีคำสั่งที่ 47/2551 แต่งตั้งคณะกรรมการในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) และนายอำเภอ



ป่าพะยอม มีคำสั่งที่ 235/2551 แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมชี้รับรองแนวเขตเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ซึ่งผลการเดินสำรวจปรากฏว่าที่ดินกลุ่มผู้ร้องที่ 2 อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าเกาะเต่า - คลองเรียนอยู่นอกเขตที่สาธารณะ

ดังนั้น การก่อสร้างมหาวิทยาลัยทักษิณ โดยล้อมรั้วพืพาท ไม่ให้ผู้ร้องที่ 2 เข้าไปทำกินในที่ดินเดิม และยังมีการขุดคลอง ขุดดิน ในพื้นที่พืพาท โดยไม่แก้ไขปัญหาใด ๆ ให้ผู้ร้อง จึงเป็นการละเมิดสิทธิในที่ดินและสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้อง

## 7.5 วิเคราะห์การละเมิดสิทธิ

ปัญหาการละเมิดสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ไม่ได้มีประเด็นที่มีความขัดแย้งรุนแรง แต่ถ้าปัญหาดังกล่าวเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีอื่น ๆ เช่น หน่วยงานราชการ หรือเอกชน ขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ปัญหาการละเมิดดังกล่าวจะเพิ่มระดับความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งอาจดูได้จากการศึกษาทั้ง 5 กรณีประกอบกับเรื่องเรียนในคณะกรรมการ พบว่ามีประเด็นละเมิดสิทธิที่สำคัญคือ

1. หน่วยงานราชการมีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น กรณีการให้มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เข้ามาใช้อำนาจในการจัดที่ดิน แม้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีการรับรองภายหลัง แต่ก็เป็นการจัดที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรที่ครอบครองที่ดินกับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และนำไปสู่การทำลายอาสินและแจ้งความดำเนินคดีกับชาวบ้านโดยมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ แม้การกระทำดังกล่าว ส.ป.ก. ไม่ใช่ผู้กระทำและเป็นผู้ขัดแย้งหลัก แต่ถือว่า ส.ป.ก. เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิและไม่เป็นธรรมต่อราษฎร

2. ความล่าช้าในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เช่น โครงการฟื้นฟูพื้นที่ภาคใต้ที่ประสบวาทภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ปลูกป่าทับที่ดินทำกิน ซึ่งผู้ร้องได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพืพาทจริงตั้งแต่ปี 2526 และผู้ร้องมีใบตอบรับคำขอหนังสือสิทธิทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ป่ารับรองและสลุย และแผนที่ต้นร่าง กลุ่มที่ 480 ของ ส.ป.ก. และพื้นที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ แต่เนื่องจากการดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (สปก. 4 - 01) ที่ล่าช้า ทำให้ชาวบ้านถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้เข้าจับกุมดำเนินคดีจากการบุกรุกโครงการปลูกป่าฟื้นฟูพื้นที่ภาคใต้ที่ประสบวาทภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ของกรมป่าไม้ในพื้นที่พืพาท กรณีดังกล่าวนี้เกิดจาก ส.ป.ก. ปล่อยปละละเลยไม่ยอมดูแลที่ดินที่อยู่ความรับผิดชอบ โดยปล่อยให้กรมป่าไม้เข้ามาดำเนินการปลูกป่า แต่เมื่อราษฎรร้องเรียนก็ไม่ได้เข้ามาดูแล จึงถือว่ากระทำดังกล่าวนี้ เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิและไม่ธรรมต่อราษฎร



3. เจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติ หรือหรือปฏิบัติงานผิดพลาด และไม่มีกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ชัดเจนของหน่วยงานราชการเกี่ยวข้อง เช่น กรณีสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภู ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ทับที่ป่าชุมชนเขาเหล้าใหญ่ผาจันได ต.ดงมะไฟ อ.สุวรรณคูหา จ.หนองบัวลำภู แม้พื้นที่พิพาทจะมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้วก็ตาม การที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) เมื่อปี 2537 ได้แจ้งว่าพื้นที่พิพาทมีลักษณะเป็นป่าไม่สามารถออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ได้นั้น ต่อมา ปี 2545 ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ในพื้นที่พิพาทอีกครั้ง และโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากชุมชนหรือผู้นำชุมชนนั้น ๆ จึงทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้น และเมื่อเกิดการร้องเรียนในเรื่องดังกล่าว ส.ป.ก. กลับอ้างเรื่องมติที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูและประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยืนยันการออกหนังสืออนุญาตชอบตามระเบียบกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และอ้างคำชี้แจงสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหนองบัวลำภูต่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินว่า กรณีรายละเอียดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งป่าชุมชนว่า บ้านผาซ่อน - โชคชัย ไม่ได้มีการจัดตั้งโครงการหรือดำเนินการของเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ แต่ไม่ได้ไม่มีกระบวนการตรวจสอบหรือแสวงหาข้อเท็จจริงที่ชัดเจน หากมีการตรวจสอบหรือแสวงหาข้อเท็จจริงที่ชัดเจนแล้ว ส.ป.ก. ก็พบข้อเท็จจริงตามคณะอนุกรรมการสิทธิที่ดินและป่าดำเนินการตรวจสอบ จากกรณีดังกล่าวนี้ แม้ ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดที่ดินตามกฎหมาย แต่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ถือเป็นการละเมิดสิทธิชุมชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

## 7.6 สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการละเมิดสิทธิที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้มีประเด็นที่มีความขัดแย้งรุนแรงมาก ส่วนใหญ่เป็นเรื่องความล่าช้าในการจัดที่ดิน การตีความเรื่องการทับซ้อนกับพื้นที่ป่า การตีความเรื่องคุณสมบัติเกษตรกร การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ เช่น กรณีการทำเหมืองแร่ฯ การจัดคนเข้าแปลง และอำนาจในการจัดการกับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการปรับปรุงดังนี้คือ

1. รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในการปฏิรูปที่ดินมากกว่าเดิม โดยการอุดหนุนทรัพยากรให้แก่ ส.ป.ก. ให้มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน
2. ในพื้นที่ที่ได้จัดให้ราษฎรไปแล้ว รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนเกษตรกรผ่านกองทุนปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

3. ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในทุก ๆ ด้าน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดการกับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมีบทลงโทษที่หนักมากขึ้น

4. ในพื้นที่ที่มีการอนุญาตให้ประกอบกิจการอื่นนอกเหนือจากการทำการเกษตร ต้องได้รับความเห็นชอบจากชุมชน และ ส.ป.ก. ทำการประชาคมก่อน

ตารางที่ 8 ข้อมูลรายงานตรวจสอบประเภทที่ ส.ป.ก. ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

| ลำดับที่ | คำร้อง   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | ข้อมูล                           | ประเด็นละเมิด/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.       | 479/2552 | สิทธิของชุมชน กรณี ส.ป.ก. จังหวัดหนองบัวลำภู กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและออก ส.ป.ก.4-01 ทับที่ป่าชุมชนเขาเหล่าใหญ่ผาจันได ต.ดงมะไฟ อ.สุวรรณคูหา จ.หนองบัวลำภู<br><b>สาระสำคัญ</b><br>สำนักงานปฏิรูปที่ดิน จ.หนองบัวลำภู ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ทับเขตป่าชุมชน                                                                                                                  | พ.ร.บ. ส.ป.ก.<br>พ.ร.บ. ป่าชุมชน | มีการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 ให้กับผู้ถูกร้องอย่างไม่ถูกต้อง เป็นการละเมิดสิทธิชุมชน<br><b>มาตรการ</b><br>ให้ ส.ป.ก. จ.หนองบัวลำภู เพิกถอน ส.ป.ก. 4 - 01 ของนายไพฑูรย์ วงศ์คำจันทร์ เฉพาะส่วนที่เป็นป่าชุมชน โดยให้ดำเนินการภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 2.       | 240/2552 | สิทธิชุมชน กรณีมหาวิทยาลัยทักษิณขอใช้พื้นที่สาธารณะเพื่อก่อตั้งวิทยาลัยภูมิปัญญาชุมชนและวิทยาเขตพัทลุง ทับซ้อนพื้นที่ใช้ประโยชน์ของชุมชน และพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ของราษฎร<br><b>สาระสำคัญ</b><br>มหาวิทยาลัยทักษิณมาขอใช้พื้นที่สาธารณะประโยชน์ก่อสร้างมหาวิทยาลัย และมีการรังวัดเขตกินเข้าไปในพื้นที่ ส.ป.ก. ของชาวบ้าน รวมกันเป็นจำนวน 300 ไร่ ณ อ.ป่าพะยอม จ.พัทลุง |                                  | การก่อสร้างมหาวิทยาลัยทักษิณทั้งสองแห่งยังไม่ได้มีการขอใช้ประโยชน์ซึ่งไม่ถูกต้องตามขั้นตอน ระเบียบ ข้อกฎหมาย ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น<br><b>มาตรการ</b><br>1. ให้มหาวิทยาลัยยุติการก่อสร้างใด ๆ ในพื้นที่ข้อพิพาท จนกว่าจะได้ดำเนินการขอใช้พื้นที่ให้ถูกต้องตามขั้นตอนกฎหมาย และเคารพต่อสิทธิชุมชน<br>2. ให้ ส.ป.ก. เร่งดำเนินการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้กับราษฎร ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่รับรายงานฉบับนี้<br>3. ให้ ม.ทักษิณ ชดเชยค่าเสียหายสิทธิประโยชน์ในการประกอบอาชีพในพื้นที่ของผู้เดือดร้อน ตามระยะเวลาที่ไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์จริงตามความเหมาะสม ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่รับรายงานฉบับนี้<br>4. ให้กระทรวงมหาดไทย ตรวจสอบระเบียบและแนวทางการปฏิบัติให้ชัดเจนว่า ม.ทักษิณ มีสถานะเป็นทบวงการเมือง เพื่อกำหนดขั้นตอนที่ถูกต้องในการขอใช้ประโยชน์ที่ดินภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับรายงานฉบับนี้ |

| ลำดับที่ | คำร้อง   | เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ข้อมูล                           | ประเด็นละเมิด/มาตรการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3.       | 378/2551 | กรณีโครงการฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ที่ภาคใต้ที่ประสบวาตภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ปลูกป่าที่ที่ดินทำกิน<br><b>สาระสำคัญ</b><br>ผู้ร้องที่ 1 ถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้หัวหน้าโครงการฟื้นฟูพื้นที่ภาคใต้ที่ประสบวาตภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ว่า ได้จุดไฟเผาที่ของตัวเองและลามไปในเขตพื้นที่สวนป่าโครงการฯ ทั้งยังกล่าวหาว่ายังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 - 01<br>ผู้ร้องที่ 2 ถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้หัวหน้าโครงการฟื้นฟูพื้นที่ภาคใต้ที่ประสบวาตภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ร่วมกับตำรวจตระเวนชายแดนนอกเครื่องแบบจับตัว ขณะนำเอาเครื่องตัดหญ้าเข้าไปตัดหญ้าและวัชพืชในที่ดินทำกินที่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 - 01 โดยแจ้งข้อหาบุกรุก แฉ้วาง ทำลายสภาพป่าให้ได้รับความเสียหายและเสื่อมสภาพ เป็นความผิดตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ | พ.ร.บ. ส.ป.ก.<br>พ.ร.บ. ป่าชุมชน | ผู้ร้องได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทจริงตั้งแต่ปี 2526 จริง โดยผู้ร้องมีใบตอบรับคำขอหนึ่งสือสิทธิทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ป่ารับรองและสลุย และแผนที่ที่ต้นร่างกลุ่มที่ 480 ของ ส.ป.ก. และพื้นที่มีร่องรอยการทำประโยชน์และการดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าของโครงการฟื้นฟูพื้นที่ภาคใต้ที่ประสบวาตภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ของกรมป่าไม้ในพื้นที่พิพาทถือเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้อง<br><b>มาตรการ</b><br>1. ให้กรมป่าไม้ปรับปรุงและกันแนวเขตพื้นที่สวนป่าโครงการฟื้นฟูพื้นที่ประสบวาตภัยจากพายุไต้ฝุ่นเกย์ออกจากที่ดินของผู้ร้องและประชาชนรายอื่น ที่มีหลักฐานการสำรวจรังวัดกระจายสิทธิถือครองที่ดินตามแผนที่ต้นร่าง เมื่อปี 2532 ของ ส.ป.ก. ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับการรายงานฉบับนี้<br>2. ให้ ส.ป.ก. ได้รับรองสิทธิของผู้ร้องและประชาชนที่มีปัญหาเดียวกัน ที่ได้รับการสำรวจรังวัดกระจายสิทธิถือครองที่ดินตามแผนที่ระวาง ปี 2532 ของ ส.ป.ก. โดยค้ำึงถึงสิทธิการครอบครองและความมั่นคงในที่ดินของประชาชน ทั้งนี้ให้ดำเนินการภายใน 180 วัน นับตั้งแต่วันที่รับรายงานฉบับนี้ |



## 8. การละเมิดสิทธิที่ดินเอกชน

### 8.1 ความเป็นมาและภาพรวมสถานการณ์ปัญหา

ที่ดินเอกชนหมายถึงที่ดินที่รัฐอนุญาตให้เอกชนถือครอง แบ่งได้สองส่วนคือที่ดินมีกรรมสิทธิ์และที่ดินที่รัฐอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ โดยมีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินหรือเอกสารทางราชการอื่นเป็นหลักฐาน เช่น หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้วฯ หนังสือสำคัญแสดงสิทธิประเภทอื่น ได้แก่ ใบจอง (น.ส. 2, น.ส. 2 ก) แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3 ก.) ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น และเอกสารทางราชการอื่น ได้แก่ แบบชำระภาษีบำรุงท้องที่ มิใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แบบประเมินการเสียภาษีบำรุงท้องที่ก่อนการชำระเงินภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.5) แบบใบเสร็จรับเงินภาษีบำรุงท้องที่ที่บุคคลต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ภ.บ.ท. 11) เพื่อบำรุงท้องที่ที่ดินเข้าครอบครองและทำประโยชน์

การถือครองที่ดินของเอกชน<sup>12</sup> จากเอกสารเชิงประวัติศาสตร์ ในเรื่องพัฒนาการกฎหมายว่าด้วยการถือครองที่ดินเอกชนตั้งแต่ พ.ศ. 2489 - 2549 พบว่า ประวัติศาสตร์การถือครองที่ดินของเอกชนเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ในยุคสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่จะทรงมอบที่ดินให้แก่ราษฎร สมัยรัชกาลที่ 5 มีพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 มีกฎหมายออกโฉนดที่ดินฉบับแรก<sup>13</sup> มีการปรับระบบกรรมสิทธิ์ใหม่ด้วยการปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงให้เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) พ.ศ. 2444 กฎหมายที่ดินระบบทอแรนส์ คือ ระบบการจดทะเบียนที่ดินในรัฐออสเตรเลียใต้ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภาฯ และตราเป็นพระราชบัญญัติในปี ค.ศ. 1857 โดยยึดหลักความเรียบง่ายในการโอนกรรมสิทธิ์ การมีแผนที่อยู่หลังโฉนดทำให้ไม่จำเป็นต้องสอบสวนหรือรังวัดใหม่ซึ่งส่งผลให้เกิดความรวดเร็วรวมทั้งประหยัดค่าใช้จ่ายในการโอนกรรมสิทธิ์ นอกจากนั้น รัฐยังทำหน้าที่เป็นนายประกันกรรมสิทธิ์ของผู้ปรากฏชื่อเป็นเจ้าของคนสุดท้ายในทะเบียน โดยมีข้อยกเว้นเฉพาะกรณีการฉ้อฉลเท่านั้น สมัยรัชกาลที่ 6 มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐได้ ซึ่งเป็นรากฐานการถือครองที่ดินจนถึงปัจจุบัน

<sup>12</sup>รังสรรค์ แสงสุข, สุนีย์ มัลลิกะมาส, พัฒนาการกฎหมายว่าด้วยการถือครองที่ดินเอกชน, พ.ศ. 2550

<sup>13</sup>วิวัฒน์ อริยะวิริยานันท์, พุทธกาล รัชธร, แล ดิลกวิทยรัตน์, วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 - 2518)



ภายหลังจากที่ประเทศเปลี่ยนแปลงทางปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 เป็นต้นมามีกฎหมายหลายฉบับที่มุ่งถึงการบริหารงานที่ดินของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยทำนองส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ประมวลเอากฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการที่ดินเป็นกฎหมายที่จัดระบบการถือครองที่ดินของเอกชนโดยกำหนดประเภทของเอกสารสิทธิเป็น โฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่แสดงความเป็นกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมากถึง 13 ครั้ง

สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์<sup>14</sup> (พ.ศ. 2501 - 2506) อยู่ในเวลาที่โลกถูกแบ่งออกเป็นสองอุดมการณ์ คือ อุดมการณ์แบบเศรษฐกิจเสรีนำโดยสหรัฐอเมริกาและอุดมการณ์เศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ (คอมมิวนิสต์) นำโดยสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือที่เรียกว่า สงครามเย็น ประเทศไทยกลายเป็นเป้าหมายและจุดยุทธศาสตร์ของทั้งสองอุดมการณ์ ประเทศสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกได้ยื่นข้อเสนอให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การทหาร การศึกษา รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 จากธนาคารโลก ส่งผลให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลถูกชี้นำโดยสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก เช่น การยกเลิกกฎหมายบางมาตราของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่จำกัดการถือครองหรือห้ามการถือครองของคนต่างชาติ นอกจากนั้น ยังปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้เอกชนและต่างชาติได้สิทธิประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการลงทุนประกอบกิจการทางเศรษฐกิจในประเทศไทยยิ่งขึ้น จึงส่งเสริมให้เกิดการถือครองที่ดินแบบกระจุกตัวอยู่กับนายทุนเป็นส่วนใหญ่ในขณะที่ชาวไร่ชาวนาต้องสูญเสียที่ดิน

พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ<sup>15</sup> พ.ศ. 2511 วางรูปแบบการจัดที่ดินเป็นนิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ที่ให้สมาชิกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ปัญหาของเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับเอกสารสิทธิการถือครองที่ดินก็คือเอกสารสิทธิบางประเภท เช่น น.ส.3, น.ค.1, ส.ป.ก. 4 - 01 เป็นต้น เป็นเอกสารที่เกษตรกรส่วนใหญ่ถือครองอยู่แต่ไม่สามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินและธนาคารได้ จึงได้เป็นนโยบายให้มีการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนด้วยการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้การรับรองเอกสารสิทธิประเภทนั้น ๆ เพื่อกู้เงินได้

<sup>14</sup>วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์, พุทธกาล รัชธร, แล ดิลกวิทยรัตน์, วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 - 2518)

<sup>15</sup>รังสรรค์ แสงสุข, สุนีย์ มัลลิกะมาส, พัฒนาการกฎหมายว่าด้วยการถือครองที่ดินเอกชน, พ.ศ. 2550



## 8.2 แนวความคิดและการปฏิบัติในการบริหารจัดการที่ดินเอกชน

### 8.2.1 แนวคิด

ที่ดินรัฐ เอกชนสามารถเช่าถือครองและทำประโยชน์ได้ โดยรับอนุญาตจากผู้มีอำนาจแห่งรัฐ ภายใต้ความคิด เหตุและผลของผู้มีอำนาจ ณ ขณะนั้น ลักษณะการถือครองที่ดินเริ่มด้วยการอาศัยผืนดินเป็นถิ่นที่อยู่ ที่ทำกิน ความก้าวหน้าของระบบการค้า การเงินทำให้ที่ดินและสิทธิในที่ดินมีราคาและถือเอาได้ ผู้มีกำลังค้าและลงทุนสามารถครอบครองได้ตามความเป็นจริง

#### การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

**เอกสารสิทธิในที่ดินสมัยสุโขทัย** กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของผู้บุกเบิกหักร้างถางพงในที่ดินเมื่อเพาะปลูกได้ผลประโยชน์และพระเจ้าแผ่นดินทรงโปรดให้ที่ดินนั้น สมัยกรุงศรีอยุธยา ที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ผู้ที่จะได้ที่ดินต้องขออนุญาตจับจองหรือขอทางราชการจัดให้ราษฎรในฐานะผู้อาศัยต้องเสียภาษี โฉนดเป็นคู่มือสำหรับประโยชน์ในการเก็บภาษี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

1. หนังสือสำคัญสำหรับที่ บ้าน สมัยรัชกาลที่ 3 ออกเพื่อเป็นหลักฐานและของเขตที่ดินที่ตนปลูกบ้านอยู่อาศัยเท่านั้น สามารถเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้เมื่อมีประกาศออกโฉนดในพื้นที่นั้น
2. ตราแดงหรือโฉนดตราแดง สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่เป็นที่นาเพื่อประโยชน์ในการเก็บเงินค่านา

#### สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ - สมัยรัชกาลที่ 5 (ข้อ 3. - 33.)

3. โฉนดสวน ออกเพื่อเก็บอากรสวน
4. โฉนดป่า ออกเพื่อเก็บอากรตามจำนวนเนื้อที่
5. ใบเดินทุ่ง ร่างข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดิน ก่อนทำเป็นใบไต่สวน
6. ใบไต่สวน ใบหมายเขตที่ดิน เป็นบันทึกการสอบสวนหรือหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อโฉนดที่ดินสามารถโอนได้โดยทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา
7. ใบนำ ทำขึ้นเพื่อทดแทนใบไต่สวน ต่อมามีการสั่งยกเลิก
8. ใบเหยียบย่ำ เป็นหนังสือที่เป็นใบอนุญาตให้เข้าจับจองที่ดิน เข้าหักร้างถางพงทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งจะต้องทำให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นสิ้นสิทธิ
9. ตราจอง เป็นหนังสือสำคัญที่ออกให้ในที่ดินซึ่งได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ทางการยังโฉนดแผนที่ไปไม่ถึง จึงออกตราจองให้เป็นการชั่วคราวก่อนเพื่อแลกเปลี่ยนเป็นโฉนดแผนที่ในภายหลัง
10. ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” (ออกตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 8 - ปัจจุบันไม่มีการออก) เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นเดียวกับโฉนดแผนที่
11. แบบหมายเลข 3 (ปัจจุบันไม่มีการออก) เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกตามกฎหมายกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479
12. โฉนดแผนที่เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีแผนที่จำลองไว้ด้านหลัง ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)



ออกให้ผู้ถือครองที่ดินทางราชการส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการเดินสำรวจเพื่อเปลี่ยนโฉนดตราจองเป็นโฉนดแผนที่ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2473

13. โฉนดตราจองเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ออกตามความพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง (ตราจองชั่วคราว) ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) และประกาศเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 121 ให้เปลี่ยนตราจองชั่วคราวเป็นโฉนดตราจอง ประกาศใช้ในมณฑลพิษณุโลก อันได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ สุโขทัย และนครสวรรค์ (บางส่วนซึ่งโอนเขตปกครองมาจากจังหวัดพิจิตร)

14. ส.ค.1 แบบแจ้งการครอบครองที่ดินที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้ง เว้นแต่ผู้แจ้งจะได้สิทธิครอบครองอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย

15. ส.ค.2 บัญชีรับแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ มิได้เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่เป็นหลักฐานว่าบุคคลนั้นยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน

16. ส.ค.3 เป็นใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ ซึ่งเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งออกให้แก่ราษฎร มิใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

17. ใบจอง (น.ส. 2, น.ส. 2 ก) เป็นหนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองชั่วคราวผู้รับใบจองต้องทำประโยชน์ภายใน 6 เดือนนับแต่วันจอง ถ้าไม่ทำอธิบดีมีอำนาจสั่งออกจากที่ดินใบจองออกได้ 2 กรณี

- 1) กรณีรัฐจัดที่ดินเพื่อประชาชน เรียกว่าการจัดที่ดินผืนใหญ่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30
- 2) กรณีจัดให้ราษฎร ขออนุญาตจับจอง เรียกว่า การจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 33

18. หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3 ก, น.ส. 3 ข) เป็นหนังสือคำรับรองของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินไว้แล้ว น.ส. 3 นายอำเภอหรือปลัดอำเภอฯ ออกโดยอาศัยกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 และ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 น.ส. 3 ก ออกโดยวิธีใช้รูปถ่ายทางอากาศ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอฯ ออกโดยอาศัยกฎกระทรวงฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2515) ออกตามความพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 น.ส. 3 ข เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก โดยอาศัยกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

19. โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่เจ้าของสามารถใช้ยืนยันสิทธิของตนเองต่อบุคคลทั่วไป โฉนดที่ดินออกตามอำนาจในประมวลกฎหมายที่ดินมี 6 แบบ คือ 1. น.ส. 4 2. น.ส. 4 ก 3. น.ส. 4 ข 4. น.ส. 4 ค 5. น.ส. 4 ง 6. น.ส. 4 จ รวมถึง โฉนดแผนที่โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

20. ส.ป.ก. 4 - 28 หรือ ส.ป.ก. 4 - 28 ก เป็นหนังสือรับรองที่ดิน ใช้เป็นหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้มีสิทธิได้รับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

21. ส.ป.ก. 4 - 01 หรือ ส.ป.ก. 4 - 01 ก หรือ ส.ป.ก. 4 - 01 ข เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเกษตรกรจะได้รับมอบต่อจากหนังสือรับมอบที่ดิน

22. ส.ป.ก.4 - 98 เป็นใบรับรองการทำประโยชน์ออกให้แก่เกษตรกรผู้ร้องขอ เพื่อพิจารณาคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

23. น.ค. 1 เป็นหนังสืออนุญาตให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสร้างตนเองออกตามความพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

24. น.ค. 3 เป็นหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสร้างตนเองออกตามความพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 สามารถขอให้ทางราชการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

25. กสน. 3 เป็นหนังสืออนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสหกรณ์ออกตามความพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

26. กสน.5 เป็นหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสหกรณ์ออกตามความพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 สามารถขอให้ทางราชการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

27. สทก. 1 เป็นหนังสืออนุญาตให้ราษฎรมีสิทธิทำกินชั่วคราวในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

28. สทก. 1 ก, สทก. 2 ก เป็นหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

29. สทก. 1 ข เป็นหนังสืออนุญาตให้ทำการปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

30. หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

31. หนังสืออนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

32. ใบอนุญาตให้แผ้วถางป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

33. ใบอนุญาตตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นใบอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่ยังมิได้มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

แบบชำระภาษีบำรุงท้องที่ มีใช้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

1. แบบ ภ.บ.ท. 5 เป็นแบบประเมินการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ก่อนการชำระเงินภาษีบำรุงท้องที่

2. แบบ ภ.บ.ท. 11 เป็นแบบใบเสร็จรับเงินภาษีบำรุงท้องที่ที่บุคคลต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508



## ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

### หลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน<sup>16</sup>

แบบหลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 43 ออกตามความพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ กับให้มีสารบัญสำหรับ จดทะเบียนไว้ด้วย

โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทำเป็นคู่ฉบับรวมสองฉบับมอบให้ผู้มีสิทธิในที่ดิน ฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน สำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินนั้นจะจำลองเป็นรูปถ่าย หรือจัดเก็บโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือเสมือนเป็นต้นฉบับ<sup>17</sup>

### ใบจอง

แบบใบจองมี 2 แบบ คือ แบบ น.ส. 2 และ น.ส. 2 ก. ทำยกกฎกระทรวงนี้

ใบแทนใบจองให้ใช้แบบ น.ส. 2 หรือ น.ส. 2 ก. แล้วแต่กรณี

การออกใบแทนใบจอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีการออกใบแทนโฉนดที่ดินโดยอนุโลม

การออกใบจองในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการ ตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ให้ใช้แบบ น.ส. 2 ส่วนในท้องที่อื่นให้ใช้แบบ น.ส. 2 ก.

### หนังสือรับรองการทำประโยชน์

แบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์มี 3 แบบ คือ แบบ น.ส. 3 น.ส. 3 ก. และ น.ส. 3 ข. ทำยกกฎกระทรวงนี้

ใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ใช้แบบ น.ส. 3 น.ส. 3 ก. หรือ น.ส. 3 ข. แล้วแต่กรณี

การออกใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีการออกใบแทน โฉนดที่ดินโดยอนุโลม

<sup>16</sup>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และแก้ไขเพิ่มเติม

<sup>17</sup>กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศให้ใช้แบบ น.ส.3 ก. ในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 แล้ว ให้ใช้แบบ น.ส. 3 ข. ส่วนในท้องที่อื่นให้ใช้แบบ น.ส. 3

**ข้อ 5.** ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครอง และทำประโยชน์แล้วและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14

ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส. 1 ก. ทำยกกระทรงนี้

ก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

**ข้อ 7.** การขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ น.ส. 1 ข. ทำยกกระทรงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(2) ในการยื่นคำขอตาม (1) ถ้าผู้ขอมีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

เมื่อได้รับคำขอแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ยังที่ดินตามแบบ น.ส. 1 ค. ทำยกกระทรงนี้ ในการนี้จะมอบให้เจ้าหน้าที่ไปทำการแทนก็ได้

ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส.1 ค. ทำยกกระทรงนี้

ในการคำนวณจำนวนเนื้อที่เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. 3 ก. ให้คำนวณโดยวิธีคณิตศาสตร์หรือโดยมาตราส่วน ทั้งนี้ ให้ถือว่าจำนวนเนื้อที่ที่คำนวณได้เป็นจำนวนเนื้อที่โดยประมาณ

**ข้อ 10.** เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้



(1) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

(2) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ 5 และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(3) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีและกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเขตรัฐหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควรเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ยังไม่ได้ขีดเขต หรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

**ข้อ 11.** เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ 10 (3) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตามข้อ 10 (1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามข้อ 10 (2)

## โฉนดที่ดิน

โฉนดที่ดินให้ใช้แบบ น.ส. 4 จ. ท้ายกฎกระทรวงนี้

ใบแทนโฉนดที่ดินให้ใช้แบบ น.ส. 4 จ.

ในกรณีโฉนดที่ดินที่ออกเป็นโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้มีคำว่า “โฉนดตราจอง” หรือ “ตราจองที่ตราว่า” “ได้ทำประโยชน์แล้ว” แล้วแต่กรณี ไว้ได้ตราครุฑ

**ข้อ 14.** ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

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

(5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยให้เจ้าของที่ดินปฎิเสธหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน

(2) ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส. 5 ท้ายกฎกระทรวงนี้

(3) ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส. 1 ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ และให้นำ ข้อ 7 (2) ข้อ 10 (2) และ(3) ข้อ 11 และข้อ 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม



### ในการออกใบแทนโฉนดที่ดินให้ดำเนินการดังนี้

(1) ในกรณีโฉนดที่ดินเป็นอันตรายหรือสูญหาย ให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอและปฏิญาณตนต่อเจ้าพนักงานที่ดินโดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้และให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ ถ้ามีผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดและนำพยานหลักฐานมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนแล้วสั่งการไปตามควรแก่กรณี ถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดให้ออกใบแทนให้ไปตามคำขอ

(2) ในกรณีโฉนดที่ดินชำรุด ถ้าเจ้าของที่ดินนำโฉนดที่ดินที่ชำรุดมาขอและโฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้นยังมีตำแหน่งที่ดิน เลขที่โฉนดที่ดิน ชื่อและตราประจำตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และหรือชื่อและตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามแบบโฉนดที่ดินปรากฏอยู่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ให้ออกใบแทนให้ไปได้ ถ้าขาดข้อความสำคัญดังกล่าวให้นำความใน (1) มาใช้บังคับ

(3) ในกรณีศาลมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดินหรือผู้ใดมีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายด้วยประการใด ให้ผู้มีสิทธิจดทะเบียนยื่นคำขอใบแทนแล้วให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี

(4) ในกรณีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการยึดและขายทอดตลาดที่ดินของผู้ที่ค้างชำระภาษีอากรหรือเงินค้างจ่ายใด ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ขอให้ออกใบแทนโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจได้ยึดมาขายทอดตลาดแล้ว แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ถือหนังสือของเจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นคำขอและดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (3) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(5) ในกรณีอธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (4) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(6) ในกรณีอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอน หรือแก้ไขโฉนดที่ดิน เพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (4) แต่ไม่ต้องสอบสวน

ในกรณีที่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาตาม (3) (4) (5) และ (6) ให้ถือว่าโฉนดที่ดินสูญหาย

การออกใบแทนโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาคนปัจจุบันหรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมายลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ให้มีคำว่า “ใบแทน” ด้วยหมึกสีแดงไว้ด้านหน้าของโฉนดที่ดิน ในสารบัญชจดทะเบียนให้ระบุวัน เดือน ปี ที่ออกโฉนดที่ดินฉบับเดิมด้วยหมึกสีแดง ถ้ามีรายการจดทะเบียนให้คัดรายการด้วยหมึกสีแดง



และให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อและประทับตราได้ รายการสุดท้าย ถ้าไม่มีรายการจดทะเบียน ให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อและประทับตราได้วัน เดือน ปี ที่ออกโฉนดที่ดินฉบับเดิม

ส่วนโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดิน ในสารบัญญัติจดทะเบียนให้มีความว่า “ได้ออกใบแทนโฉนดที่ดินแล้ว” และวัน เดือน ปี ที่ออกด้วยหมึกสีแดงกับให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อกำกับไว้

ในการออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ไว้แล้ว ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎกระทรวงนี้กำหนดไว้โดยอนุโลม

### การเดินสำรวจทั้งตำบล

รัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น

เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิวรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้ (ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา)

เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้ บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ คือ

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

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ทรี

(มาตรา 27 ทรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้



ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรื้อคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย)

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตาม (1) หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

บุคคลตาม (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตาม (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ที่ได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอน ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

#### **การขออนุญาตเฉพาะราย (มีหลักฐาน)**

กรณีที่ผู้ที่มีสิทธิครอบครอง (หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง) ที่ดินมาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรียามาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

#### **การขออนุญาตเฉพาะราย (ไม่มีหลักฐาน)**

ผู้ซึ่งครอบครอง (หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว) และทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี

ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

### **การเพิกถอน แก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินและรายการจดทะเบียน**

ความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและสั่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน

กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวน

เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มาให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหายและให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้



กรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

(การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง)

### **การรังวัดออกโฉนดที่ดิน**

#### **อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการรังวัด**

เพื่อประโยชน์แก่การรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่และคนงานมีอำนาจเข้าไปในที่ดินของผู้มีสิทธิในที่ดินหรือผู้ครอบครองในเวลากลางวันได้แต่จะต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบเสียก่อนและให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นอำนวยความสะดวกตามควรแก่กรณี

ในกรณีต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

ในการรังวัด เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะ ขุดดิน ตัด รานกิ่งไม้ หรือกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่เกิดขวางแก่การรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ให้ระลึถึงการที่จะให้เจ้าของได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

เพื่อประโยชน์แก่การรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

- (1) เรียกผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงมาระวางแนวเขต และลงชื่อรับทราบแนวเขตที่ดินของตน
- (2) เรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือสั่งให้ส่งเอกสาร หรือหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

ในการสอบสวน

#### **การสอบเขตที่ดินทั้งตำบล**

เมื่อเป็นการสมควรจะทำการสอบเขตที่ดินตามแผนที่ระวางในท้องที่ใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

การประกาศให้ทำหนังสือปิดไว้ในบริเวณที่ดินเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบด้วยและให้แจ้งกำหนดวัน เวลา ไปให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบอีกชั้นหนึ่ง และให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดสอบเขตที่ดิน ผู้มีสิทธิในที่ดิน จะตั้งตัวแทนนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดสอบเขตที่ดินของตนก็ได้

ที่ดินที่ได้ทำการสอบเขตแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจทำโฉนดที่ดินให้ใหม่ แทนฉบับเดิม ส่วนฉบับเดิมเป็นอันยกเลิกและให้ส่งคืน

#### **การสอบเขตเฉพาะราย**

ผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะขอสอบเขตโฉนดที่ดินเฉพาะรายของตน หรือโดยอนุโลมในกรณีผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะขอให้ตรวจสอบเนื้อที่ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายของตน ให้ยื่นคำขอพร้อมด้วยหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

ให้ยื่นคำขอพร้อมด้วยโฉนดที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดินและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดให้

ในการรังวัด ถ้าปรากฏว่าการครอบครองไม่ตรงกับแผนที่ หรือเนื้อที่ในโฉนดที่ดิน เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับรองแนวเขตแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ให้ตรงกับความเป็นจริงได้ เว้นแต่จะเป็นการสมยอมเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย

ในกรณีที่ไม้อาจติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังแนวเขตได้ หรือในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับการติดต่อจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มาระวังแนวเขตแล้วแต่ไม่มา หรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่ได้คัดค้านการรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้นั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขตหรือคัดค้านภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือ

ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในกำหนดดังกล่าว และผู้ขอได้ให้คำรับรองว่ามีได้นำทำการรังวัดรูล้ำที่ดินข้างเคียงและยินยอมให้แก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ให้ตรงกับความเป็นจริง ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการไปได้โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต (การติดต่อหรือการแจ้งผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง)

หากปรากฏว่ามีผู้คัดค้าน ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนใกล้เคียง โดยถือหลักฐานแผนที่เป็นหลักในการพิจารณา ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง แต่ต้องไม่เป็นการสมยอมกันเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย หากตกลงกันไม่ได้ให้แจ้งคู่กรณีไปฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่มีการฟ้อง ภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ขอไม่ประสงค์จะสอบเขตโฉนดที่ดินนั้นต่อไป

#### **การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60**

ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ

ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี

#### **การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม**

##### **พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจดทะเบียน**

ให้เจ้าพนักงานที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น



ในกรณีที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาอื่นได้ด้วย เว้นแต่การจดทะเบียนที่ต้องมีการประกาศหรือต้องมีการรังวัด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

### อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียน

ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

ถ้ามีกรณีเป็นที่ควรเชื่อได้ว่า การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น จะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด

### สิทธิในที่ดินของผู้ถือครอง

1. สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 42<sup>18</sup>
2. สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และแก้ไขเพิ่มเติม ตามเอกสารการถือครอง
3. สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ และแก้ไขเพิ่มเติม

<sup>18</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

**มาตรา 41** สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

**มาตรา 42** การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรมการปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

## 8.2.2 นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2540)

#### สิทธิในทรัพย์สิน

**มาตรา 41** สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

**มาตรา 42** การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนา การเกษตรหรือการอุตสาหกรรมการปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิม หรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

#### สิทธิในข้อมูลข่าวสาร

**มาตรา 56** บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้น จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

**มาตรา 57** บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสีย สำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ



## สิทธิชุมชน

**มาตรา 66** บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วม ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

**มาตรา 67** สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพออยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและ ผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือ องค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

## กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

**มาตรา 75** บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภา ให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

**มาตรา 76** คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียด ของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการ ตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน



### กำหนดแนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ

**มาตรา 77** รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตยและบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยจำเป็น และเพียงพอเพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ

### กำหนดแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

**มาตรา 78** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนาารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม



## กำหนดแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ

**มาตรา 83** รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

**มาตรา 84** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

(2) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรมจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการประกอบกิจการ

(3) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(4) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

(6) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น และภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ

(7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนจัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(8) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตร และรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

(9) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระและการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

(10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

(11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

(12) ส่งเสริมและสนับสนุน กิจการพาณิชย์นาวี การขนส่งทางราง รวมทั้งการดำเนินการตามระบบบริหารจัดการขนส่งทั้งภายในและระหว่างประเทศ

(13) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ให้ความเข้มแข็ง

(14) ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ

### **กำหนดแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม**

**มาตรา 85** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชนชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

### **กำหนดแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วม**

**มาตรา 87** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น



(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

## 2. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน

**มาตรา 1336** ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้นกับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

**มาตรา 1367** บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง

## 3. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

**มาตรา 5** ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

**มาตรา 6** บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับและผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว ให้มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดิน ตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับบุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้าไม่ดำเนินการ ให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด โดยกฎกระทรวง และให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 คงใช้บังคับต่อไป

**มาตรา 7** ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองไว้แล้วตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 และยังมีได้รับคำรับรองว่า ได้ทำประโยชน์แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ถือว่า ผู้ได้รับอนุญาตยังมีสิทธิที่จะมาขอคำรับรองจากนายอำเภอได้จนกว่าจะครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับจากวันสิ้นสุดเวลาแห่งการจับจองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ในกรณีระยะเวลาแห่งการจับจองดังกล่าวในวรรคแรกสิ้นสุดลง ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หากปรากฏว่าการทำประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองอยู่ในสภาพที่จะพึงขอคำรับรองว่า ได้ทำประโยชน์ ดังกล่าวแล้วได้ ให้ยื่นคำขอต่อนายอำเภอเพื่อขอคำรับรองเสียภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าที่ดินนั้นปลอดจากการจับจองเว้นแต่ นายอำเภอได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

**มาตรา 8** การพิจารณาว่าที่ดินได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง แต่ยังไม่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ผู้ได้รับอนุญาตจะโอนไปไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดโดยทางมรดก

**มาตรา 9** ที่ดินที่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้โอนกันได้

**มาตรา 11** ในเขตท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงใช้บทกฎหมายว่าด้วยการนั้นเฉพาะในส่วนที่บัญญัติถึงวิธีการรังวัดและการออกหนังสือสำคัญดังกล่าวข้างต้นต่อไปจนจะได้ออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

**มาตรา 12** บุคคลใดจะได้มาซึ่งที่ดินโดยมีสัญญาจะซื้อจะขาย หรือสัญญาเช่าซื้อซึ่งได้กระทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าได้จดทะเบียนสัญญานั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อได้มีการซื้อขายไปตามสัญญาเช่นนั้น ให้ถือเสมือนว่าผู้ซื้อหรือผู้เช่าซื้อมีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

**มาตรา 13** บุคคลใดได้ขายฝากที่ดินไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าได้ทำการไถ่ถอนที่ดินนั้นเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินได้ใช้บังคับแล้ว ให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

**มาตรา 14** บุคคลใดได้ดำเนินการขอจับจองที่ดินไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ยังไม่ได้รับอนุญาต ให้นายอำเภอมีอำนาจดำเนินการตามนัยแห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ต่อไปจนถึงที่สุดได้

#### 4. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และแก้ไขเพิ่มเติม

##### การจัดที่ดินเพื่อประชาชน

**มาตรา 14** ให้มีกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม\* เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมทางหลวง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมธนารักษ์ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขาธิการโดยตำแหน่งและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

## มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควร  
แก่อัตภาพ

(2) วางแผนการถือครองที่ดิน

(3) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์  
ร่วมกัน

(5) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(6) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(7) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(8) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง  
ในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(10) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อ  
กิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา 25** เพื่อประโยชน์ในการจัดที่ดินหรือการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดิน คณะกรรมการ  
จะจัดให้มีการสำรวจที่ดินก็ได้

เมื่อเป็นการสมควรจะสำรวจที่ดินในท้องที่ใด ให้คณะกรรมการประกาศท้องที่นั้นเป็นเขตสำรวจที่ดิน  
ในราชกิจจานุเบกษา และให้ปิดประกาศนั้น ณ ที่ว่าการอำเภอและบ้านกำนันในตำบลที่อยู่ในเขตสำรวจ  
ประกาศของคณะกรรมการดังกล่าวให้มีแผนที่ประเมินเขตที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตสำรวจที่ดินไว้ท้ายประกาศด้วย  
แผนที่ดังกล่าวนี้ ให้ถือว่าเป็นส่วนแห่งประกาศ

**มาตรา 27** นอกจากที่ดินที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐนำไปจัดตามกฎหมายอื่นแล้ว อธิบดีมีอำนาจ  
จัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ ทั้งนี้  
ต้องเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดซึ่งให้รวมถึงรายการ  
ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) จำนวนที่ดินที่จะแบ่งให้ครอบครอง

(2) หลักเกณฑ์สอบสวนคัดเลือกผู้เข้าครอบครอง

(3) วิธีที่ผู้เข้าครอบครองพึงปฏิบัติ

(4) หลักเกณฑ์การชดใช้ทุนที่ได้ลงไปที่ดินนั้น และการเรียกค่าธรรมเนียมบางอย่าง

(5) กิจการที่จำเป็นสำหรับการจัดแบ่งที่ดิน

ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขของคณะกรรมการ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา 27 ทวิ** ในกรณีที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว ได้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครองตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับและผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้มีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการให้เสร็จสิ้นโดยไม่ชักช้า แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นที่จะใช้สิทธิตามมาตรา 27 ทรี แห่งประมวลกฎหมายนี้

**มาตรา 27 ทรี** เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรื้อคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

**มาตรา 33** ในเขตท้องที่ใดที่คณะกรรมการยังมิได้ประกาศเขตสำรวจที่ดินตามความในหมวดนี้ก็ดี หรือกรณีที่สภาพของที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยก็ดี ราษฎรจะขออนุญาตจับจองที่ดินได้โดยปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตแล้ว ก็ให้ออกใบจองให้ต่อไป

#### การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

**มาตรา 58** เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจจริงวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย



ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

**มาตรา 58 ทวิ** เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

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

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้น ให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ที่ได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

**มาตรา 58 ตรี** เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่นั้นและวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้นำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการ แผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด เว้นแต่กรณีจำเป็นให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสำรวจรังวัด



เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประกาศของรัฐมนตรี ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจะอนุญาตเฉพาะรายก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๑ ให้ออกแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์

เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และให้ถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว และให้ส่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย

**มาตรา 59** ในกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้ กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

**มาตรา 59 ทวิ** ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

**มาตรา 59 ตรี** ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 59 จัตวา** การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ มาตรา 58 ตรี และมาตรา 59 ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมีรายการภาระผูกพัน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ให้ยกการดังกล่าวมาจดแจ้งไว้ในโฉนดที่ดินด้วย



**มาตรา 59 เบญจ** การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ให้ถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก และให้ส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย

#### **5. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530**

##### **การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์**

**มาตรา 5** เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรมหรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

##### **มาตรา 6** พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

- (1) ความประสงค์ของการเวนคืน
- (2) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (3) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่ หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

**มาตรา 7** เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว พร้อมทั้งแผนที่ หรือแผนผังท้ายพระราชกฤษฎีกาไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ทำการของเจ้าหน้าที่
- (2) ศาลว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบลและที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณี แห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่
- (3) สำนักงานที่ดินจังหวัด และที่ทำการที่ดินอำเภอแห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่

**มาตรา 8** ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำการเพิกถอนที่ดินเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องกระทำนั้น

**มาตรา 9** เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำ เนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน ให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมดให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา 7 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

**มาตรา 10** ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทน



ตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าว แล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

**มาตรา 10 ทวิ** ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เห็นว่าเมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา 10 หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา 9 ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา 18 รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 9 แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 แล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา 18 บุคคลใดมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

**มาตรา 11** ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา 10 ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอ หรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้ โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

เพื่อประโยชน์แก่การทำทะเบียนให้ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ฉบับที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายยึดถือไว้ และทำการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้องโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นจะนำไปมอบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง หรือจะส่งไปโดยทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้

**มาตรา 12** ในกรณีที่ต้องสังหาริมทรัพย์ที่จะซื้อขายตามมาตรา 10 ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตั้งอยู่หรือผู้แทนพนักงานที่ดินอำเภอ หรือพนักงานที่ดินกิ่งอำเภอหรือผู้แทน ผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่สังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตั้งอยู่ และผู้แทนของเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิในสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว เมื่อทราบถึงผู้มีสิทธิในสังหาริมทรัพย์แล้ว จึงให้ดำเนินการทำสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 11 ได้

ในการสอบสวนเพื่อทราบถึงผู้มีสิทธิในสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการรังวัดที่ดินมาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 13** ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 แล้ว หากเงินเข้าจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้สังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา 9 โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์อื่นและเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ได้ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 หากเป็นกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 31 แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้สังหาริมทรัพย์นั้นได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้เอง โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้สังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ชดเชยเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้ด้วยตามความเป็นธรรม

ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ สถานที่ตามมาตรา 7 โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ



เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคสี่แล้ว ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว

**มาตรา 14** ในการดำเนินการตามมาตรา 13 วรรคสาม ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเก็บรักษาสิ่งปลูกสร้างที่ถูกรื้อถอนหรือทรัพย์สินที่ถูกขนย้ายไว้ ณ สถานที่ใด ๆ โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา แต่ถ้าสิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินเช่นว่านั้นเป็นของเสียง่ายหรือถ้าหน่วงช้าไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนแห่งค่าของสิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินเช่นว่านั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะขายได้ทันที โดยวิธีการขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร แล้วเก็บเงินสุทธิหลังจากหักค่าใช้จ่ายไว้แทนได้

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมิได้เรียกเอาสิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สิน หรือเงินที่เก็บไว้แทนนั้น แล้วแต่กรณี ภายในห้าปีนับแต่วันที่มีการรื้อถอนหรือขนย้าย ให้สิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สิน หรือเงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

**มาตรา 15** เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

**มาตรา 16** ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ในกรณีที่มีจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินสิทธิอย่างอื่น เหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้จำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินสิทธิเช่นว่านั้นเป็นอันสิ้นสุดลง โดยผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือบุคคลผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป แต่จะต้องร้องขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา 28 หรือมาตรา 29 แล้วแต่กรณีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 ใช้บังคับ ถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น เงินค่าทดแทน

**มาตรา 18** เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
  - (2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น
- ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (5) นี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน ผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นนั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

**มาตรา 19** ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วนเจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 20** ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 21** เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้วให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม



(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

**มาตรา 28** เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชบัญญัติฉบับนั้น พร้อมทั้งแผนที่หรือแผนผังท้ายพระราชบัญญัติและรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ตามมาตรา 7 และ ณ ที่ชุมนุมชนอื่นตามควรแก่กรณี พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 มารับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นใช้บังคับสำหรับกรณีตามมาตรา 15 หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการได้กำหนดเงินค่าทดแทนแล้วสำหรับกรณีตามมาตรา 23 และให้นำมาตรา 13 วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่มารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือในกรณีที่ไม่มีอำนาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายใดได้ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา 31 โดยพลัน

กรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เห็นว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น และเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 ได้กำหนดไปแล้วไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา 18 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งแก้ไขจำนวนเงินทดแทนเสียใหม่ได้ และให้นำมาตรา 10 ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



**มาตรา 29** ในกรณีที่มีการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยังมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา 31 โดยพลันและมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีฟ้องคดีต่อศาล

**มาตรา 30** ในการจะจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 28 หรือมาตรา 29 ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อาจรื้อถอนออกไปได้ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้สามในสี่ก่อน และแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวออกไปภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่รื้อถอนออกไปภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้ารื้อถอนได้โดยหักค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่ควรจะได้รับ แล้วจึงจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือให้ และให้นำมาตรา 14 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 31** ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำการโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย

ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

**มาตรา 32** ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนรายใดแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนโดยให้นำมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เพื่อประโยชน์ในการบันทึกหลักฐานตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 74 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

## 6. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

**มาตรา 6** ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กฟผ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้



(1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่

(ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(ค) ประเทศใกล้เคียง

(2) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิง เป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหินหรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการ ของ กฟผ. (2 ทวิ) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของกฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

(3) ผลิตและขายลิกไนท์ หรือวัตถุเคมีจากลิกไนท์ หรือโดยอาศัยลิกไนท์ หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

**มาตรา 9** ให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 6 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) สร้าง ซื้อ จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กฟผ.

(2) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(3) สำรวจ วางแผน ออกแบบ จัดซื้อ สร้าง และติดตั้งอันเกี่ยวกับกิจการของ กฟผ.

(4) สร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้นเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำหรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า สร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังปรมาณู หรือโรงไฟฟ้าพลังอื่น รวมทั้งลานไถไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ หรือสร้างระบบไฟฟ้า

(5) กำหนดประเภท ขนาดและมาตรฐานของโรงไฟฟ้า ลานไถไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ ตาม (4) หรือโรงผลิตวัตถุเคมีจากลิกไนท์ ระบบไฟฟ้า และอุปกรณ์อื่น ๆ ตลอดจนเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าของ กฟผ. รวมทั้งวางนโยบายและควบคุมการผลิต การส่งการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การผลิตลิกไนท์ และวัตถุเคมีจากลิกไนท์ของ กฟผ.

(6) กู้ยืมเงิน หรือลงทุน

(7) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(8) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ.

(9) เข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐทั้งในและนอกประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัท มหาชนจำกัด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่กิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กฟผ.

(10) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กพผ.

### การสร้างและการบำรุงรักษา

**มาตรา 28** เพื่อประโยชน์ในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา 6 (2) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา 9 (4) หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ให้พนักงานหรือลูกจ้างมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจระบบไฟฟ้าหรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา 6 (2) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา 9 (4) หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า

(2) ได้แจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้า ดังต่อไปนี้

(ก) ในการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้าเป็นการเฉพาะรายภายในเวลาอันสมควรแต่น้อยกว่าสามวัน

(ข) ในการสำรวจทั่วไปเพื่อเลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้าหรือเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา 6 (2) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา 9 (4) ที่เหมาะสม ให้ประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต และที่ทำการตำบลหรือแขวงซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และในราชกิจจานุเบกษาก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

(ค) ในการสำรวจเฉพาะแห่งภายหลังที่เลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้า หรือหาแหล่งพลังงานตามมาตรา 6 (2) หรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา 9 (4) ที่เหมาะสมได้แล้ว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นมิได้อาศัยอยู่ในเขตตำบลหรือแขวงที่กำลังสำรวจอยู่ และเป็นกรณีที่จะต้องสำรวจโดยเร่งด่วนให้ประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต ที่ทำการตำบลหรือแขวง และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ให้พนักงานหรือลูกจ้างแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลผู้เกี่ยวข้องร้องขอ ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้าง บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กพผ. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้นำมาตรา 30 และมาตรา 30 ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 29** ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กพผ. มีอำนาจ

(1) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรียน

(2) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร



(3) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้นกิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (1) หรือ (3) ให้ กพผ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

**มาตรา 30** ให้ กพผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
- (2) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น
- (3) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
- (4) การกระทำตามมาตรา 29 (3)

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กพผ. กำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ กพผ. นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และถ้ามีดอกเบียหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นด้วย

เมื่อ กพผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามวรรคสองแล้ว ให้ กพผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือ ผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ โดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกันเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินและวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้เป็นไป ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา 30 ทวิ** ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กพผ. กำหนด ไม่ว่าบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่ กพผ. วางไว้หรือฝากไว้ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กพผ. ได้ดำเนินการตามมาตรา 30 วรรคสาม แล้ว

การฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้สังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนโรงเรือนหรือการทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้นหรือการดำเนินการใด ๆ ของพนักงานหรือลูกจ้างต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่าย วางหรือฝากเงินค่าทดแทนนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นพอใจและได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว หรือมิได้ฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนต่อศาลภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือได้แจ้งเป็นหนังสือสละสิทธิ ไม่รับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ใดจะเรียกร้องเงินค่าทดแทนนั้นอีกไม่ได้

**มาตรา 31** ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอาจเป็นอันตรายแก่ระบบไฟฟ้าในเขตเดินสายไฟฟ้า

**มาตรา 32** ในเขตเดินสายไฟฟ้า ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นปลูกต้นไม้หรือพืชผล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กฟผ. การอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ กฟผ. กำหนดโรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น ต้นไม้หรือพืชผลที่ปลูกขึ้น โดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือไม่ได้รับอนุญาตจาก กฟผ. ให้ กฟผ. มีอำนาจรื้อถอน ทำลาย หรือตัดฟันตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน

**มาตรา 33** เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยให้ กฟผ. มีอำนาจทำลายหรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่งหรือรากของต้นไม้ ที่อยู่ใกล้ระบบไฟฟ้า แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ทราบล่วงหน้า ภายในเวลาอันสมควร

ในกรณีที่ต้นไม้นั้นมีอยู่ก่อนการสร้างระบบไฟฟ้า ให้ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหายเพราะการกระทำนั้น

**มาตรา 34** ในกรณีจำเป็นเพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบไฟฟ้า พนักงานหรือลูกจ้างอาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใดในเวลาใดก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบแล้ว และให้นำมาตรา 28 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 35** ในการกระทำการกิจการตามมาตรา 33 หรือมาตรา 34 พนักงานหรือลูกจ้างจะต้องพยายามมิให้เกิดความเสียหาย แต่ถ้าเกิดความเสียหายขึ้น กฟผ. จะต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายนั้น

**มาตรา 36** เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อได้มาซึ่งแหล่งพลังงานตามมาตรา 6 (2) หรือเพื่อใช้ตามมาตรา 9 (4) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการนี้ จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่คิดจะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 37** ผู้ใดสร้างโรงไฟฟ้าที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่าสี่สิบล้านวัตต์เพื่อใช้เองหรือที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่าหกหมื่นวัตต์เพื่อขายพลังงานไฟฟ้าแก่ประชาชน ประสงค์จะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของตนกับระบบไฟฟ้าของ กฟผ. การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ต้องยื่นคำขอและได้รับความเห็นชอบจาก กฟผ. ก่อน



ในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ให้ กพผ. กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าเพื่อการเชื่อมโยงระบบได้

การพิจารณาคำขอของผู้สร้างโรงไฟฟ้าตามวรรคหนึ่ง ให้ กพผ. พิจารณาโดยไม่ชักช้า

ผู้สร้างโรงไฟฟ้าที่ไม่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับความเห็นชอบโดยมีเงื่อนไขที่ไม่อาจรับได้ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบ หรือได้รับความเห็นชอบโดยมีเงื่อนไขที่ไม่อาจรับได้

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

**มาตรา 38** ให้ กพผ. รับผิดชอบในการดำเนินการและการบำรุงรักษาเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ และสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้น ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 รวมทั้งการควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจาก อ่างเก็บน้ำ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์มากที่สุดจากการควบคุมลุ่มแม่น้ำที่มีการสร้างเขื่อนดังกล่าวขึ้น และแคว ลำน้ำ ทางน้ำ คลอง หรือคลองส่งน้ำที่มีต่อเนื่องกับลุ่มแม่น้ำนั้นให้เป็นอันหนึ่ง อันเดียวกัน

ให้ กพผ. และกรมชลประทานร่วมกันออกข้อบังคับเพื่อกำหนดปริมาณน้ำที่จะกักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำ

ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับการออกข้อบังคับ หรือการปฏิบัติตามข้อบังคับให้รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

#### **การกำกับและการควบคุม**

**มาตรา 39** ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กพผ. เพื่อการนี้จะสั่งให้ กพผ. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินการได้

**มาตรา 40** ในกรณีที่ กพผ. จะต้องเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนำเรื่องเสนอรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี

**มาตรา 41** ในการดำเนินการของ กพผ. ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ และประชาชน

#### **นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2530)**

นโยบายสำหรับที่ดินเอกชน ให้เร่งรัดออกเอกสารสิทธิในที่ดินและเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน กำหนดอัตราภาษีก้าวหน้าตามจำนวนเนื้อที่ถือครองและกำหนดอัตราภาษีที่สูงเพื่อป้องกันการเก็งกำไร ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เร่งดำเนินการพัฒนาการเกษตรในพื้นที่เกษตรในเขตชลประทานและพื้นที่เขตเกษตรน้ำฝน ปรับปรุงและแก้ไขดินที่มีปัญหาพิเศษ จัดทำโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ เร่งรัดประกาศใช้ผังเมืองรวม

### นโยบายการกระจายสิทธิในที่ดิน<sup>19</sup> (พ.ศ. 2547)

รัฐบาลมีนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรม กระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดินได้ตอบสนองนโยบายดังกล่าว โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์พัฒนาระบบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และได้บรรจุโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และการออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น ไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค.1 (ซึ่งยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ภายในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553), ใบจอง, น.ค.3, กสน. 5, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส. 3 ก., น.ส.3 ข.) และที่ดินที่ไม่มีหลักฐานที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับการยอมรับสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งลดข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิในที่ดินโดยสามารถทราบแนวเขตที่ดินของรัฐและเอกชนอย่างชัดเจน

### นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (มกราคม 2547)

รัฐบาลมองว่า การมีโฉนดที่ดินจะเป็นหลักทรัพย์สินสำคัญในการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนทำการผลิตนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนในที่สุด<sup>20</sup> กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดทำโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการ คือ

1. เพื่อคุ้มครองสิทธิการถือครองที่ดินของรัฐและประชาชน
2. เพื่อให้การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย
3. เพื่อสร้างโอกาสให้แก่เจ้าของที่ดินในการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ และเจ้าของที่ดินสามารถประกอบอาชีพได้ ทำให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งเป็นการระงับข้อพิพาทแย้งชิงกรรมสิทธิในที่ดินของรัฐ และป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้และที่สาธารณประโยชน์

<sup>19</sup>หลักการและเหตุผล แผนปฏิบัติการ โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

<sup>20</sup>คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน 2545 - 2550 “ที่ดินเอกชน”



### ผลการดำเนินงานของกรมที่ดิน

จากการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและโครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรทั่วประเทศ ตั้งแต่มีการจัดตั้งกรมที่ดินขึ้นระหว่าง ปี พ.ศ. 2444 ถึงปี พ.ศ. 2553 มีปริมาณผลการดำเนินงานตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 9 แสดงผลปริมาณการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ

| เอกสารสิทธิ | แปลง       | ไร่                |
|-------------|------------|--------------------|
| โฉนดที่ดิน  | 29,227,282 | 98,878,468-0-55.43 |
| น.ส. 3 ก    | 3,377,294  | 16,751,520-3-29.30 |
| น.ส. 3      | 1,066,881  | 9,857,913-3-45.91  |
| ใบจอง       | 142,371    | 1,321,422-3-71.60  |
| รวมจำนวน    | 33,852,871 | 126,809,325-3-2.24 |

ที่มาข้อมูล (พ.ศ.2444 –30 กันยายน 2555) จาก

[www.dol.go.th/doc/images/doc/file/pdf/plan56/title%20deed/30sep55.pdf](http://www.dol.go.th/doc/images/doc/file/pdf/plan56/title%20deed/30sep55.pdf)



ตารางที่ 10 แสดงผลปริมาณที่ดินในโครงการจัดที่ดินทั่วประเทศ พ.ศ. 2501 - 2556

| ที่          | ชื่อโครงการ                                                                                                    | ระยะเวลา    | แปลง    | ไร่              |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------|------------------|
| 1.           | โครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จำนวน 74 โครงการ                                                  | 2501 - 2530 | 65,266  | 609,875          |
| 2.           | โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จำนวน 23 โครงการ                                                               | 2522 - 2550 | 39,637  | 255,657          |
| 3.           | โครงการจัดที่ดินพัฒนาเพื่อความมั่นคง จำนวน 24 โครงการ                                                          | 2520 - 2556 | 94,887  | 633,387-2-16.7   |
| 4.           | โครงการจัดที่ดินหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน จำนวน 87 โครงการ                                                    | 2520 - 2556 | 83,291  | 697,349-0-40     |
| 5.           | โครงการจัดที่ดินน้ำพระทัยจากในหลวงเพื่อพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามแนวพระราชดำริ จำนวน 5 โครงการ (อีสานเขียว) | 2532 - 2536 | 4,333   | 29,867           |
| 6.           | โครงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม จำนวน 3 โครงการ (ชัยภูมิ อุดรธานี นครราชสีมา)   | 2534 - 2535 | 2,298   | 26,488           |
| 7.           | โครงการพัฒนาที่สูงไทย-นอร์เวย์ จำนวน 1 โครงการ                                                                 | 2535 - 2537 | 673     | 3,383            |
| 8.           | โครงการจัดที่ดินอื่น จำนวน 2 โครงการ (ประจวบคีรีขันธ์ ลำพูน)                                                   | 2520 - 2533 | 770     | 8,576            |
| รวมเป็นจำนวน |                                                                                                                |             | 291,155 | 2,264,583-0-64.7 |

ข้อมูลจากกองแผนงาน กลุ่มข้อมูลและสถิติ มีนาคม 2556



### 8.3 ลักษณะการละเมิดสิทธิ<sup>21</sup>

จากการศึกษารายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรื่องที่ดินเอกชนเฉพาะกรณี คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าตรวจสอบและออกมาตรการแก้ไขปัญห พ.ศ. 2549 - 2555 พบการละเมิดสิทธิ 3 ลักษณะ คือ

1. ราษฎรพิพาทแนวเขตที่ดินในที่ดินมีเอกสารสิทธิ/หนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน
2. การออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน
3. การดำเนินโครงการรัฐกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

#### ลักษณะพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

1. ราษฎรพิพาทแนวเขตที่ดินในที่ดินมีเอกสารสิทธิ
2. การออกเอกสารสิทธิหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น ทับที่ทำกิน, ผิดพลาดคลาดเคลื่อน, ผิดแปลง, การออกล่าช้า, ไม่ออกเอกสารสิทธิ ฯลฯ
3. การดำเนินโครงการรัฐกระทบสิทธิในทรัพย์สินและที่ดินของเอกชน
  - 3.1 เจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการเวนคืนตามขั้นตอนกฎหมาย/จ่ายชดเชยไม่เป็นธรรม
  - 3.2 เจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินตามขั้นตอนกฎหมาย
  - 3.3 เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินโครงการรื้อถอนที่ดินที่มีผู้ถือครอง

#### สาเหตุการละเมิดสิทธิ

1. การปฏิบัติราชการทางทะเบียนที่ดินของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การลงระวางที่ดินผิดพลาด, การพิมพ์เลขที่ดินประจำแปลงคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับต้นร่างแผนที่
2. การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น นำชี้แนวเขตผิดพลาด, ซื้อสิ่งแสดงอาณาเขตที่ดินซ้ำ, ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนระเบียบกฎหมาย, ไม่ดำเนินการเวนคืนตามขั้นตอนหรือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด, ไม่ดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดินเป็นลายลักษณ์อักษรตามที่กฎหมายกำหนด, การดำเนินโครงการก่อสร้างรื้อถอนที่ดินที่มีผู้ถือครอง, จ่ายค่าชดเชยไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสม
3. การรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เช่น ผู้ถือครองที่ดินไม่ทราบถึงการออกเอกสารสิทธิและไม่ทราบถึงการประกาศเวนคืน
4. การหลอกลวง ฉ้อฉล ฉ้อโกง ของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น
5. โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน

#### ผลกระทบของราษฎรจากการถูกละเมิด

- ผู้ครอบครองสูญเสียสิทธิที่ดิน
- ผู้ครอบครองไม่ได้รับค่าชดเชยหรือได้รับค่าชดเชยไม่เป็นธรรม

<sup>21</sup>รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีที่ดินเอกชน (ไม่รวมสิทธิการถือครองที่ป่า ที่ราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูป และที่ธรณีสงฆ์) คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า เฉพาะกรณีตรวจสอบและออกมาตรการการแก้ไขปัญห พ.ศ. 2549 - 2555

รายละเอียดปรากฏตามฐานข้อมูลที่ดินเอกชนเฉพาะกรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า ตรวจสอบและออกมาตรการแก้ไขปัญหา พ.ศ. 2549 - 2555 ได้แก่ เลขรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิที่ 43/2549, 336/2550, 351/2550, 360/2550, 566/2550, 268/2551, 271/2551, 369/2551, 434/2551, 435/2551, 475/2551, 478/2551, 241/2552, 335/2552, 428/2552, 476/2552 และ 539/2552 ยกตัวอย่างเช่น

**“ที่ดินชุมชนโรงกลวง จังหวัดระนอง :** ที่ดินในชุมชน 156 แปลง ชาวบ้านอยู่อาศัยครอบครองทำประโยชน์กว่า 100 ปี มีแบบแจ้งการครอบครอง ส.ค. 1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 และออกเป็นโฉนดที่ดินทุกแปลงเมื่อ พ.ศ. 2502

ผู้จัดการมรดกอ้างที่ดินพิพาททุกแปลงเป็นที่ดินในกองมรดกเหตุเพราะมีชื่อถนนแสดงอาณาเขตที่ดินมรดกซ้ำกันสองสาย และมีหนังสือให้ขนย้ายทรัพย์สินและบริวารพร้อมทั้งเรือขนส่งสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดิน

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยืนยันว่าผู้ร้องและพวกมีสิทธิครอบครองที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมายตามหนังสือชี้แจงจากจังหวัด ตามสรุปข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่จังหวัดแต่งตั้ง

\*\*\*พยานหลักฐานที่ใช้ ได้แก่ บันทึกถ้อยคำผู้สูงอายุในชุมชน อดีตเทศมนตรี อดีตนายกเทศมนตรี รายงานการศึกษาเพื่อประกาศเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม กำแพงเจ้าเมืองระนอง เมื่อ พ.ศ. 2541 ของหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมท้องถิ่นจังหวัดระนอง ผู้เชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารทางประวัติศาสตร์ เอกสารเกี่ยวกับจวนเจ้าเมืองระนอง เอกสารเกี่ยวกับที่ดิน เอกสารเกี่ยวกับถนนราชพานิช และหนังสือและเอกสารตีพิมพ์อื่นๆ \*\*\*\*

**“ที่ดินวัดวัดร้าง จังหวัดลพบุรี :** ที่ดินวัดวัดกลาง (ร้าง) มีทางสาธารณประโยชน์คันกลาง ครอบครองทำประโยชน์ มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง ส.ค.1 เลขที่ 12 เนื้อที่ประมาณ 1-2-31 ไร่ ศึกษาธิการอำเภอผู้ดูแลวัดกลาง (ร้าง) นำชี้แนวเขตว่าที่ดินผู้ร้องเป็นที่ดินของวัดกลางฯและให้ผู้ร้องทำสัญญาเช่าที่ดินกับหน่วยงานตน โดยจ่ายค่าเช่าปีละ 524 บาท ผู้ร้องไม่ทราบว่ ส.ค. 1 คืออะไร ทราบภายหลังคือหลักฐานในการครอบครองที่ดิน จึงหยุดชำระค่าเช่าตั้งแต่ พ.ศ. 2546

พ.ศ. 2546 รัฐบาลประกาศให้ราษฎรนำหลักฐาน ส.ค. 1 ไปขอออกโฉนดที่ดินได้ที่สำนักงานที่ดินจังหวัด ผู้ร้องขอออกโฉนดที่ดิน แต่ออกโฉนดไม่ได้เนื่องจากไม่มีผู้รับรองแนวเขตในวันรังวัดไม่ว่าจะเป็นชาวบ้านข้างเคียง กำนัน เจ้าหน้าที่ชลประทาน สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดรับหน้าที่ดูแลต่อจากศึกษาธิการอำเภอคัดค้านการรังวัดและแจ้งว่าที่พิพาทเป็นของวัดกลาง และทางวัดได้ออกโฉนดที่ดินแล้วเนื้อที่ประมาณ 8 ไร่ทับที่ทำกินของผู้ร้อง และใน ส.ค. 1 เดิมของวัด วัดกลางมีเนื้อที่เพียง 4 ไร่ 3 งาน เนื่องจากวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 เจ้าหน้าที่ออกรังวัดตรวจสอบเฉพาะด้านตามการขอออกโฉนดที่ดินวัดของศึกษาธิการอำเภอสืบจาก ส.ค. 1 เลขที่ 24 เนื้อที่ประมาณ 4 - 3 - 78 ไร่ ผลการรังวัดปรากฏว่า มากกว่าหลักฐานเดิม 3 - 0 - 53 ไร่ เจ้าของที่ดินข้างเคียงลงนามรับรองแนวเขตทุกด้าน เจ้าหน้าที่นำรูปแผนที่ลงที่หมายในระวางพบว่าทับเลขที่ดิน 132 ไม่มีหน้าสำรวจ ตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นเลขที่ดินว่างไม่มีโฉนด เจ้าของข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่ให้ถ้อยคำว่



ที่ดิน 132 เท่าที่ทราบเป็นที่ตั้งวัดกลาง บางส่วนให้ชาวบ้านเช่าทำประโยชน์ แต่ไม่ทราบว่ามีการออกโฉนดที่ดินแล้วหรือไม่ นายช่างรังวัดบันทึกถ้อยคำว่า “เป็นที่วัดร้าง”

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเรียกผู้ร้องมาชี้ตำแหน่งที่พิพาท ผู้ร้องนำชี้ตำแหน่งที่ดินตรงกับเลขที่ดิน 132 ผู้ร้องคัดค้านการขอออกโฉนดที่ดินของวัดกลางไม่ได้เนื่องจากพ้นกำหนดเวลา เจ้าพนักงานฯ จึงแนะนำให้ผู้ร้องยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตาม ส.ค. 1 เลขที่ 12 ซึ่งหากวัดกลางคัดค้านก็จะเข้าสู่กระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบสิทธิในที่ดิน

เมษายน 2548 ผู้ร้องยื่นคำขอรังวัดได้เนื้อที่ 1 - 2 - 71 ไร่ มากกว่าหลักฐานเดิม 0 - 1 - 38 ไร่ เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่รับรองแนวเขต เจ้าหน้าที่ศาสนาสมบัติคัดค้านอ้างรังวัดทับที่วัด กำนันร่วมระวางชี้แนวเขตไม่สามารถชี้แนวเขตได้เนื่องจากเชื่อว่าที่พิพาทอยู่ในที่ของวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสอบสวนเปรียบเทียบสิทธิในที่ดินให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเป็นผู้ได้สิทธิในที่พิพาท ”

**“มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย :** ผู้ร้องที่ 1 มีที่ดินพิพาท 2 แปลง อยู่ในพื้นที่เตรียมความพร้อมก่อสร้างมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ถูกมหาวิทยาลัยฯ เว้นคืนไม่ได้รับค่าชดเชย แปลงที่ 1 มีรั้วล้อมตั้งอยู่ด้านหน้ามหาวิทยาลัยฯ เนื้อที่ 25 ไร่ แปลงที่ 2 มีสัญญาซื้อขายโดยกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านรวบรวมมาขายให้ตั้งอยู่ด้านหลังมหาวิทยาลัยฯ เนื้อที่ 700 ไร่ เพื่อปลูกยางพารา ผู้ร้องที่ 2 มีที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิครอบครองทำประโยชน์ต่อจากบิดา เนื้อที่ 6 ไร่อยู่ด้านหลังมหาวิทยาลัยฯ เคยแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลว่าตนมีที่ดินอยู่ในเขตมหาวิทยาลัยฯ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งว่าหากที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิจะไม่ได้ค่าเวนคืน จึงไม่ได้ไปแจ้งคณะกรรมการฯ

ผู้ร้องที่ 1 ติดต่ออำเภอ เรื่องเจียบ นิติกร มหาวิทยาลัยฯ แจ้งว่าถ้ารังวัดแล้วมีที่ดินอยู่จริงทางมหาวิทยาลัยฯ จะจ่ายเงินชดเชยค่าที่ดินให้

20 มกราคม พ.ศ. 2548 ผู้ร้องที่ 1 ได้รับคำตอบจากนิติกร มหาวิทยาลัยฯ ว่า คณะกรรมการมีมติไม่จ่ายเงินค่าชดเชยโดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ จากนั้น มีใบขอบคุณจากทางมหาวิทยาลัยฯ ส่งมาที่บ้านผู้ร้องที่ 1 ว่าขอบคุณที่บริจาคที่ดินให้มหาวิทยาลัยฯ ทราบเหตุผลภายหลังที่ดินแปลงที่ 1 ไม่เคยปรากฏว่าผู้ร้องที่ 1 เป็นผู้ครอบครองหรือไม่มีใครเป็นผู้ครอบครอง ไม่มีพยานเอกสารมีเพียงแต่พยานบุคคล ที่ดินแปลงที่ 2 เป็นที่เนินเขาไม่ได้ทำประโยชน์ ค่าชดเชยจ่ายเฉพาะที่นาที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ที่ไร่และที่สวนไม่จ่าย

21 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 เจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยฯ ตรวจสอบสภาพที่ดินร่วมกับพี่ชายผู้ร้องที่ 2 ปรากฏพื้นที่ดังกล่าวมีเนื้อที่ประมาณ 8 ไร่ ไม่มีเอกสารสิทธิ ปัจจุบันเป็นที่ดินของมหาวิทยาลัยฯ และที่สวนไม่มีเอกสารสิทธิไม่จ่าย

จังหวัดไม่สามารถพิจารณาทบทวนกฎเกณฑ์การจ่ายค่าเวนคืน จังหวัดไม่สามารถจ่ายค่าเวนคืนให้ได้ เพราะเป็นไปตามมติคณะกรรมการพิจารณาการจ่ายค่าชดเชยที่ดินให้ราษฎรซึ่งมีมติสอดคล้องกับคณะทำงานเตรียมความพร้อมด้านที่ดินสำหรับจัดตั้งมหาวิทยาลัยฯ”

**“จังหวัดกระบี่ : ที่ดินครอบครองทำประโยชน์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2497 ชำระภาษีบำรุงท้องที่**

1 เมษายน พ.ศ. 2536 บิดาผู้ร้อง ซึ่งต่อมาเสียชีวิตมอบให้มารดาผู้ร้องขออนุญาตที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ชื่อผู้ขออนุญาตเอกสารสิทธิในใบไต่สวนเป็นชื่อภรรยา)

19 สิงหาคม พ.ศ. 2536 เจ้าพนักงานรังวัดเข้ารังวัดและแจ้งว่าต้องรังวัดแยกเป็น 2 แปลง เพราะมีลำห้วยสาธารณะไหลผ่าน ผลการรังวัดแปลงพิพาทได้เนื้อที่ 9 - 3 - 0 ไร่ ไม่มีผู้คัดค้าน และแปลง 26 ไร่ ออกโฉนดที่ดินไม่ได้เนื่องจากมีผู้คัดค้าน เจ้าพนักงานรังวัดแจ้งชำระค่าธรรมเนียมเป็นเงินจำนวน 5,030 บาท แต่ผู้ร้องไม่ได้ชำระเพราะขาดเงินทอง กรมพัฒนาที่ดินแจ้งผลการตรวจสอบที่ดินแปลงที่ขออนุญาตว่าที่ดินอยู่นอกเขตป่าไม้ ตามมติสภาพริหารคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2535

5 มีนาคม พ.ศ. 2541 จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 ออกตรวจพิสูจน์ที่ดิน พิจารณาว่าผู้ขอได้สิทธิครอบครองมาโดยชอบและก่อนที่ทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้ เหมาะกับสภาพที่ดิน ในท้องถิ่นสมควรออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอ

พ.ศ. 2542 ผู้ร้องนำคณะกรรมการที่จังหวัดแต่งตั้งตรวจสอบที่ดินที่ขออนุญาต ผลการตรวจพิสูจน์ ผู้ขอครอบครองที่ดินต่อเนื่องประมาณ 40 ปี แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง คณะกรรมการฯ เห็นร่วมกันว่าให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบภาพถ่ายทางอากาศ น.ส.3 ก

8 มีนาคม พ.ศ. 2543 สำนักงานที่ดินจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินและสอบสวนข้อเท็จจริง พบพยานเอกสารและพยานบุคคลน่าเชื่อถือว่าครอบครองทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เสนอให้ กบร.จังหวัดพิจารณาแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินป่าชายเลน ดำเนินการต่อ

ผู้ร้องติดตามเรื่อง เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งว่าเจ้าหน้าที่ป่าไม้ยังไม่ได้ขีดเขตป่าในระวางรูปถ่ายทางอากาศ เพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เรียบร้อย

19 เมษายน พ.ศ. 2545 ผู้ร้องทำหนังสือถึงป่าไม้เขตจังหวัดขอให้เจ้าหน้าที่ขีดและรับรองแนวป่าไม้

1 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 กรมป่าไม้แจ้งว่าดำเนินการรังวัดระวางชี้แนวเขตป่าไม้ในระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้ว ระหว่างนั้นมีบุกรุกที่ดินพิพาทอ้างว่าซื้อที่ดินพิพาทจากบุคคลอื่นและเข้ามาโค่นทำลายต้นมะพร้าวและต้นปาล์ม และขับไล่ผู้ร้องออกจากที่พิพาท ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่บุกรุกบางส่วนมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแล้ว ปัจจุบันการขออนุญาตอยู่ระหว่างให้คณะอนุกรรมการประสานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ระดับจังหวัดตรวจพิสูจน์ภาพถ่ายทางอากาศว่าผู้ขออยู่อาศัยมาก่อน พ.ศ. 2537 จริงหรือไม่”



**“จังหวัดสุราษฎร์ธานี : ผู้ร้องมีที่ดินทำกิน ภ.บ.ท.5 ถูกอพยพจากที่ทำกินเดิมเพราะน้ำท่วมที่ทำกินจากการสร้างเขื่อนรัชชประภา เป็นผู้มีสิทธิได้รับชดเชยที่ดินทำกิน 19 ไร่ ที่อยู่อาศัย 1 ไร่**

พฤษภาคม พ.ศ. 2525 ผู้ร้องทำงานประจำสัมพันธ์ในชุดอพยพราษฎร การไฟฟ้าฯ นัดชาวบ้านจับสลากแปลงที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ผู้ร้องเป็นหนึ่งในผู้มีสิทธิ ปลัดอำเภอเรียกชื่อผู้ร้องให้จับสลากคนแรกแต่หัวหน้างานบอกผู้ร้องให้ชาวบ้านจับก่อน ผู้ร้องเกรงใจจึงทำตาม ต่อมาหัวหน้างานลาออก ทำให้ผู้ร้องยังไม่ได้ที่ทำกินและที่อยู่อาศัย

18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ผู้ร้องร้องเรียนต่อนายอำเภอผ่านผู้ใหญ่บ้านหลังจากที่พบเอกสารหลักฐานของตนที่เจ้าหน้าที่เก็บไว้เพื่อใช้จับสลากในครั้งก่อน คือ ใบ ภ.บ.ท. 5 และหลักฐานที่การไฟฟ้าฯ จ่ายค่าทดแทนค่าที่ดิน ค่าต้นไม้ ค่าอาคาร รวมเป็นเงิน 80,944.85 บาท เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2526 นายอำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นน่าจะเชื่อว่า ผู้ร้องมีสิทธิ จึงมีหนังสือให้การไฟฟ้าฯ พิจารณาว่าผู้ร้องขาดสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรเพราะไม่มีบ้าน และให้ยื่นอุทธรณ์หากคิดว่าตนมีสิทธิ ที่ดินแปลงที่ผู้ร้องขอใช้สิทธิทำกินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กพผ.ครอบครองอยู่ ซึ่งขออนุมัติใช้จากกระทรวงมหาดไทย กพผ. ไม่มีที่ดินที่จะนำไปจัดสรรให้ผู้ร้อง เห็นควรให้ผู้ร้องขอความช่วยเหลือจากทางราชการในการหาที่ดินทำกินและมีที่อยู่อาศัยบริเวณอื่นแทน”

**“จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ : ที่ดินขายทอดตลาดมีเอกสารสิทธิ น.ส.3 ก เลขที่ 1464 เนื้อที่ 36-2-86 ไร่ ผู้ร้องซื้อโดยดูจากสถานที่จริงเป็นไร่สับปะรดตรงตามภาพที่โฆษณาในเอกสาร จากการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดีร่วมกับธนาคารกรุงไทยฯ ในราคา 245,000 บาท ผู้ร้องจะเข้าทำประโยชน์ กำนันและผู้ใหญ่บ้านแจ้งว่าที่ดินดังกล่าวไม่มีอยู่จริง ส่วนที่ดินที่ธนาคารอ้างเป็นของชาวบ้านไม่ทราบชื่อ ผู้ร้องจ้างช่างรังวัดรังวัดที่ดินแต่ไม่พบที่ดินตาม น.ส.3 ก**

31 มีนาคม พ.ศ. 2547 ผู้ร้องขอรังวัดอีกครั้ง ปรากฏว่า ไม่สามารถเข้าพื้นที่ได้เนื่องจากสภาพที่ดินอยู่บนเขาสูงชันไม่มีทางเข้าไปได้

2 กันยายน พ.ศ. 2546 ผู้ร้องแจ้งความที่สถานีตำรวจภูธรเมือง ผู้ร้องสอบถามที่กรมบังคับคดีได้รับคำตอบว่าให้จ้างทนายความยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดจึงจะได้เงินคืน ผู้ร้องยื่นคำร้องคัดค้านการขายทอดตลาด ศาลยกคำร้องเนื่องจากคำร้องดังกล่าวมิใช่คำร้องคัดค้านการขายทอดตลาดว่าราคาต่ำ เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ขอบที่จะฟ้องเป็นคดีใหม่

17 ตุลาคม พ.ศ. 2546 สำนักงานที่ดินจังหวัดยืนยันการมีอยู่และการออกโดยชอบของ น.ส. 3 ก เลขที่ 1464 เมื่อดูจากสารบบเป็นการออกโดยไม่มีหลักฐาน อาจเป็นการลงระวางผิดพลาดคลาดเคลื่อนตำแหน่งเพราะการลงระวางช่วง พ.ศ. 2519 - 2520 จ้างคนซึ่งไม่มีความรู้ทางด้านรูปถ่ายทางอากาศ (จบการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 มาอบรม 1 เดือน) มาทำการรังวัด ธนาคารฯ อธิบายว่า ผู้จัดการธนาคารต้องไปดูที่ดินก่อน บางครั้งเชื่อจากเอกสารหรือลูกค้านำชี้ ธนาคารไม่ได้เป็นผู้ตกลงขาย เป็นหน้าที่ของผู้ร้องต้องไปดูสถานที่จริง”

**“จังหวัดกาญจนบุรี : ที่ดินพิพาทมีหลักฐานใบเสียภาษีบำรุงท้องที่และหนังสือรับรองการทำประโยชน์**  
เทศบาลตำบลเจรจากับผู้ร้องและพวกว่า จะขอชุดลอกร่องน้ำเล็ก ๆ เพื่อระบายน้ำท่วมโดยไม่แจ้งรายละเอียดใด  
ของโครงการและไม่นัดผู้ร้องและพวกให้ทราบ เทศบาลดำเนินการโดยไม่มีหนังสือชี้แจงและไม่ได้รับความยินยอม  
เป็นหนังสือจากผู้ร้องและพวก กรมที่ดินส่งเจ้าหน้าที่เดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินพิพาท แต่เนื่องจากเทศบาล  
ชุดลอกลำรางผ่านกลางที่ดินทำให้ที่ดินถูกแบ่งออกเป็นสองโฉนด เสียเนื้อที่ประมาณ 1 ไร่ ปัจจุบันลำราง  
แห่งตลอดปี ยกเว้นหน้าฝนจึงจะมีน้ำขังบ้าง

เทศบาลตำบลตรวจสอบพบ เป็นการประสานขอและอนุญาตด้วยวาจา เรื่องการออกโฉนดที่ดิน  
จะประสานเจ้าหน้าที่ที่ดินแจ้งว่าสามารถออกโฉนดเป็นสองแปลงแต่ต้องเว้นพื้นที่คลองระบายน้ำเพราะเป็นพื้นที่  
สาธารณะซึ่งเทศบาลตำบลวางแผนปรับปรุงเพิ่มสาธารณูปโภคบริเวณคลองระบายน้ำ ก่อสร้างถนนและไฟฟ้า  
สาธารณประโยชน์ ปรับปรุงภูมิทัศน์ให้ราษฎรทั่วไปได้รับประโยชน์ สำนักงานที่ดินจังหวัด ส่งเรื่องให้  
ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและเทศบาลตำบลตรวจสอบ กรณีการเดินออกสำรวจโฉนดที่ดิน  
ในที่พิพาทอยู่ระหว่างจัดสายสำรวจเข้าดำเนินการรังวัดปักเขตโดยประสานเทศบาลตำบลให้ตรวจสอบลำราง  
ระบายน้ำว่ามีลักษณะเป็นลำรางสาธารณประโยชน์หรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการพิจารณาออกโฉนด”

**“จังหวัดอำนาจเจริญ : ที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์** เนื้อที่ประมาณ 7 ไร่เศษ ตั้งห่างจาก  
โรงเรียน 200 เมตรเศษ

พ.ศ. 2516 โรงเรียนขอแลกเปลี่ยนที่ดินกับผู้ร้องเพื่อก่อสร้างโรงเรียนแห่งใหม่เพราะที่ตั้งเดิม  
ประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปีและการเดินทางไปมาไม่สะดวก คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นชอบการแลกเปลี่ยน  
ครั้งนี้ ผู้ร้องและพวกตกลงยินยอมและเข้าทำกินในที่ดินโรงเรียนเดิม โรงเรียนย้ายมาตั้งบริเวณที่ดินผู้ร้อง

พ.ศ. 2519 ผู้ร้องและพวกยื่นคำขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินโรงเรียนเดิมเป็นหนังสือรับรอง  
การทำประโยชน์ น.ส.3 ก เลขที่ 1338 เนื้อที่ 7 - 2 - 07 ไร่ ออกให้เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2519

พ.ศ. 2520 ทางราชการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินโรงเรียนเดิมเลขที่ 6339  
เนื้อที่ 11 - 2 - 26 ไร่ ในความดูแลของกระทรวงการคลัง ทับซ้อนที่ น.ส. 3 ก ของตน

พ.ศ. 2545 คณะกรรมการโรงเรียนมีมติจะเอาที่ดินที่เคยตกลงแลกเปลี่ยนคืน

พฤษภาคม พ.ศ. 2548 ผู้อำนวยการโรงเรียนเข้ายึดที่ตั้งโรงเรียนเดิม

สำนักงานที่ดินจังหวัดเห็นว่า การแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2516 ไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย  
คือ ไม่ได้ออกเป็นพระราชบัญญัติเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 8  
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาประกาศให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดินตามมาตรา 9 ของกฎหมายฉบับเดียวกัน ที่ดินดังกล่าวจึงยังเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
และต้องห้ามโอน ห้ามยึดและยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดิน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจึงเป็นการออก  
โดยชอบ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ร้องเป็นการออกเอกสารทับซ้อนที่ดินแปลงเดียวกัน  
เห็นควรพิจารณาดำเนินการเพิกถอน น.ส.3 ก ของผู้ร้อง”



**“จังหวัดอุดรธานี : ผู้ร้องอยู่อาศัยบนที่ดิน น.ส. 3 ก เลขที่ดิน 138 ครอบครองทำประโยชน์ ปลุกสร้าง บ้านเลขที่ 64**

พ.ศ. 2539 กรมทางหลวงดำเนินการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 2393 ราษฎรไม่ทราบว่าการ จะจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน ค่ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อย่างไร

พ.ศ. 2544 เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงเข้าสำรวจทรัพย์สินของผู้ร้องที่ต้องรื้อถอนและแจ้งให้ผู้ร้องรื้อถอน บ้านออกไปเพื่อจะทำการก่อสร้าง ผู้ร้องเห็นว่า มีการสำรวจทรัพย์สินแล้วและเขตทางรูกล้ำเข้ามาในเขตบ้าน ตัวบ้านอยู่ชิดเขตทาง สายไฟฟ้าพาดผ่านบ้าน เกรงจะได้รับอันตราย จึงรื้อถอนบ้านพร้อมกับบ้านใกล้เคียงหลังอื่น ผู้ร้องไม่ได้รับเงินค่าเวนคืนที่ดินและค่ารื้อถอน เพื่อนบ้านใกล้เคียงที่รื้อถอนพร้อมกันได้รับเงินแล้ว ผู้ใหญ่บ้าน ทำหนังสือถึงอธิบดีกรมทางหลวงว่าผู้ร้องตกค้างจากการรับค่ารื้อถอน

ผู้ร้องร้องเรียนไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด สำนักนายกรัฐมนตรื ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา เจ้าหน้าที่ทางหลวง ศูนย์สร้างทางขอนแก่น มาตรวจสอบหลายครั้ง และแจ้งว่า จะจ่ายค่ารื้อถอนให้เต็มพื้นที่ แต่ผู้ร้องยังไม่ได้รับเงิน ศูนย์สร้างทางขอนแก่น กรมทางหลวง ตรวจสอบ พบสิ่งปลูกสร้างของผู้ร้องไม่อยู่ในเขตทาง (ไม่มีบ้านหลังเก่าให้ประเมินเป็นครั้งที่ 2 ว่าถูกเขตทางเท่าไร) เจ้าหน้าที่ จึงไม่เข้าสำรวจคิดราคาค่าทดแทนให้ ผู้ร้องรื้อถอนโดยพลการจึงไม่สามารถที่จะจ่ายเงินค่าทดแทนให้ได้ สำนักทางหลวงที่ 5 และ โครงการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ 1 พิจารณาเห็นตรงด้วยเหตุผลเดียวกันกับศูนย์สร้างทาง ขอนแก่น ศูนย์สร้างทางขอนแก่นมีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักทางหลวงที่ 5 แจ้งผลการดำเนินการเรื่องพิพาท คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนเป็นเงิน 8,580 บาท อยู่ระหว่างการขอเงินจัดสรรและจะมีหนังสือ แจ้งผู้ร้องให้มาทำข้อตกลงราคาค่าทดแทนขึ้นปรองดองในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ”

**“กรุงเทพมหานคร : ผู้ร้องเป็นผู้เช่าตึกแถวและที่ดิน ครอบครองทำประโยชน์ จดทะเบียน การเช่า 25 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2531 - 2556 ระหว่างการเช่าผู้ร้องต่อเติมก่อสร้างกำแพงคอนกรีตและเทพื้นปูนคอนกรีต ด้านหน้าตึกแถวและติดตั้งกันสาดโครงเหล็กเพื่อประโยชน์ในการค้าขายของผู้เช่า**

พ.ศ. 2541 มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ที่ผู้ร้องเช่าอยู่ ผู้ร้องไม่ทราบถึงการประกาศเนื่องจากไม่มีทางราชการแจ้งให้ทราบ เจ้าของตึกแถวที่ผู้ร้องเช่าในฐานะ เจ้าของกรรมสิทธิ์เข้าทำสัญญา ซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน รับเงินค่าทดแทนบางส่วนและเงินค่าเวนคืน ในส่วนที่ดินด้านหน้าตึกแถวติดฟุตบอลและส่วนที่เป็นกันสาดด้านตึกที่ผู้ร้องทำการต่อเติม จากกรมทางหลวงชนบท

10 มกราคม พ.ศ. 2547 ผู้ร้องได้รับหนังสือจากกรมทางหลวงชนบทให้รื้อถอนกันสาดออกจากแนวเขต เวนคืนที่ดินภายในวันดังกล่าว มิฉะนั้น เจ้าหน้าที่จะเข้าทำการรื้อถอนในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2547 ผู้ร้อง ไม่รื้อถอนเพราะเห็นการกระทำกรมทางหลวงชนบทไม่ชอบ

12 มกราคม พ.ศ. 2547 เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงนำกำลังตำรวจเข้ารื้อถอนกันสาดและสิ่งปลูกสร้าง เกิดการโต้แย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับทนายความผู้ร้องว่า การรื้อถอนไม่ถูกต้องตามกฎหมายและแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ ให้เข้ายุติการรื้อถอน จึงถูกแจ้งความกลับฐานขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทนายฯ แจ้งกลับข้อหาปฏิบัติ หน้าที่มิชอบ บุกรุก และทำให้เสียทรัพย์ ศาลตัดสินการกระทำของทนายฯ ไม่ผิด เจ้าหน้าที่ปิดประกาศ แจ้งก่อนเข้ารื้อถอนน้อยกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด



5 สิงหาคม พ.ศ. 2547 กรมทางหลวงมีหนังสือแจ้งผู้ร้องให้ไปตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งมีเฉพาะค่าทดแทนค่าขนย้ายทรัพย์สิน ผู้ร้องโต้แย้งขอให้เจ้าพนักงานสำรวจทรัพย์สินที่จะขนย้าย และต้องไม่กระทำด้วยตาเปล่าแล้วจึงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

21 มกราคม พ.ศ. 2548 เจ้าพนักงานเวนคืนพร้อมด้วยตำรวจได้ทำการรื้อถอนพื้นที่พิพาท โดยผู้ร้องยังไม่ได้รับค่าทดแทนการเวนคืน

**“กรุงเทพมหานคร : ผู้ร้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ยาว 100 เมตร 4 แปลง ขนานสะพานกรุงธน (หลังร้านขนานน้ำ)”**

เมษายน พ.ศ. 2548 ผู้ร้องแจ้งเขตให้ดำเนินการรังวัดสอบเขตที่พิพาท

25 เมษายน พ.ศ. 2548 กรมทางหลวงชนบทนำป้ายมาปักหน้าที่ดินพิพาททำเป็นโครงการปรับปรุงบาทวิถี และกันน้ำท่วม กรมทางหลวงฯ ก่อสร้างกำแพงกันน้ำที่พิพาทขณะการรังวัดสอบเขตยังไม่เสร็จสิ้นผู้ร้องจึงไม่แน่ใจว่ารูก่อที่พิพาทหรือไม่ และทำให้ผู้ร้องไม่สามารถเข้าออกที่พิพาทได้ ผู้ร้องชี้แจงกับวิศวกรโยธาก่อสร้างว่าที่ดินพิพาทอยู่ระหว่างการสอบเขตยังไม่ได้ปักหมุด ขอให้ชะลอการก่อสร้าง วิศวกรฯ แจ้งว่าขอทำไปก่อน และผู้ร้องสามารถไปยื่นเรื่องขออนุญาตเชื่อมทางได้ ระหว่างการก่อสร้างผู้ร้องเข้าพบกรมทางหลวงฯ และแจ้งว่าอย่าปิดทางเข้าและออกทางออก ผู้ร้องเคยทำเรื่องขออนุญาตเชื่อมทางเข้าออก เนื่องจากมีบ้านในที่พิพาท กรมทางหลวงฯ ไม่อนุญาตให้เหตุผลว่าที่ดินพิพาทมีระยะน้อยกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด จากนั้นที่ดินพิพาทถูกเวนคืน

**“ที่ดินบ้านหนองกินเพล จังหวัดอุบลราชธานี : ที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์แต่ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน** ถูกกลุ่มนายทุนหลอกว่าจะทำเอกสารสิทธิให้กับชาวบ้าน โดยขอให้ชาวบ้านมอบหลักฐานทางที่ดินและลงลายมือชื่อในใบมอบอำนาจ บางกลุ่มขายที่ดินให้กลุ่มทุนโดยไม่ได้รับเงินหรือได้รับไม่ครบจำนวน กลุ่มทุนนำไปออกโฉนดที่ดินเป็นของตนเอง ชาวบ้านถูกฟ้องขับไล่ ยึดทรัพย์ ชาวบ้านอีกกลุ่มประมาณ 240 ครอบครัวไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ เจ้าหน้าที่ที่ดินอ้างว่ามีระวางโฉนดที่ดินของบุคคลอื่นเต็มพื้นที่ ชาวบ้านคัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว

**\*\*เหตุเกิด พ.ศ. 2520**

พ.ศ. 2536 ทำหนังสือร้องเรียนไปที่กระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2543 ร้องเรียนนายกรัฐมนตรี เรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ไขปัญหาและขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย

พ.ศ. 2546 ร้องเรียนนายกรัฐมนตรี

พ.ศ. 2547 ร้องเรียนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา

พ.ศ. 2548 ร้องเรียนนายกรัฐมนตรีและขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย

พ.ศ. 2550 ร้องเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน

พ.ศ. 2537 กระทรวงมหาดไทยตอบกลับควรไปยื่นคำคัดค้านต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

พ.ศ. 2543 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งกลับว่ารับทราบและส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาตรวจสอบหาข้อเท็จจริงแล้ว



พ.ศ. 2547 สำนักงานผู้ตรวจการฯ ตอบกลับว่าขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบคำร้องเรียน และพิจารณาสอบสวน

พ.ศ. 2548 สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ - เรื่องอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงของจังหวัด

พ.ศ. 2548 สำนักราชเลขาธิการ - ได้รับเรื่องร้องเรียนไว้แล้ว

พ.ศ. 2548 หนังสืออำเภอเชิญไปพบเพื่อให้รายละเอียดข้อเท็จจริง

พ.ศ. 2550 กรมที่ดินแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตรวจสอบตำแหน่งที่ดิน หมายเลข ระวังแผนที่ ระวังรูปถ่ายทางอากาศ และสารบบที่ดิน คณะกรรมการฯ ตรวจสอบโดยสันนิษฐานไว้ก่อนว่า เอกสารในสารบบที่ดินเป็นเอกสารที่ถูกต้อง”

### การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

“โครงการพนักันน้ำ กรมชลประทาน จังหวัดสุพรรณบุรี : ผู้ร้องเป็นเจ้าของโฉนดที่พิพาท เลขที่ 7167 เนื้อที่ประมาณ 5 ไร่เศษ ปลูกยูคาลิปตัส ไม่ค่อยได้ปลูกแล

กลาง พ.ศ. 2550 กรมชลประทานมีหนังสือแจ้งผู้ร้องว่ามีโครงการจัดทำพนักันน้ำ จะต้องเวนคืน ที่พิพาทประมาณ 1 ไร่เศษ คิดค่าทดแทน 47,000 บาท ผู้ร้องไม่พอใจราคาค่าทดแทนจึงร้องเรียนไปยังหน่วยงาน ต่าง ๆ เมื่อประมาณ 30 ปีที่แล้ว กรมชลประทานชุดลอกคลองส่งน้ำลำที่พิพาทเล็กน้อย ผู้ร้องอนุญาต จากนั้น ทราบว่ามีการชุดลอกคลองเรื่อยมาและลำที่พิพาทเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากผู้ร้องมิได้อาศัยบริเวณที่พิพาทจึงไม่ทราบ และมีได้ร้องเรียน จนเหลือที่พิพาทเพียง 1 ไร่เศษ และที่ดินส่วนใหญ่ของผู้ร้องกลายเป็นคลองส่งน้ำ ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เนื่องจากกลายเป็นที่ดินมีน้ำล้อมรอบ

กรมชลประทานยินยอมจ่ายค่าทดแทนในราคาไร่ละ 100,000 บาท ผู้ร้องพอใจและลงนามในสัญญา ซื้อขายเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2550 กรมชลประทานนัดหมายให้รับค่าทดแทนและเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ผู้ร้องยังไม่ได้รับเงินค่าทดแทน กรมชลประทานชี้แจง อยู่ระหว่างรอข่างรังวัดของกรมที่ดิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานจะประสานกับผู้ร้องอย่างต่อเนื่อง กรมชลประทานโดยสำนักชลประทานที่ 12 เข้ารังวัดและคำนวณค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้อง ที่พิพาทส่วนที่ทำประโยชน์ ไม่ได้ให้ผู้ร้องทำหนังสือต่อสำนักชลประทานที่ 12 เพื่อขอให้เวนคืนเนื่องจากใช้การไม่ได้ ซึ่งสำนักชลประทานฯ จะได้ทำเรื่องเสนอต่อกรมชลประทานเพื่อขออนุมัติการจ่ายเงิน”

### การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

“โครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า 500 กิโลวัตต์ น้ำพอง 2 - อุดรธานี 3 จังหวัดอุดรธานี :

1 เมษายน พ.ศ. 2550 การไฟฟ้าฯ ออกสำรวจแนวสายส่งไฟฟ้าโดยไม่ขออนุญาตเจ้าของที่ดิน ปักหมุด และพ่นสีแนวสายส่งไฟฟ้า การไฟฟ้าฯ ไม่แจ้งให้ราษฎรทราบถึงข้อมูลที่เป็นกลางและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ชาวบ้านสอบถามกันนั้น ผู้ใหญ่บ้าน และการไฟฟ้าฯ ได้รับคำตอบว่าเป็นการสำรวจแบบคร่าว ๆ ยังไม่ใช่ เส้นทางจริงเพราะยังไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาล

29 กันยายน พ.ศ. 2550 องค์การบริหารส่วนตำบลทำการแจกยา และให้ชาวบ้านลงลายมือชื่อ จากนั้นการไฟฟ้าฯ นำลายมือชื่อนั้นอ้างว่าชาวบ้านรับทราบโครงการแล้ว

2 ตุลาคม พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการการขยายระบบส่งไฟฟ้าระยะที่ 11 ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งของการพัฒนาระบบไฟฟ้าภายใต้แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550 - 2564 (แผน PDP 2007) เพื่อสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น สามารถจ่ายไฟฟ้าไปยังภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจและผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไป ชาวบ้านยื่นหนังสือผ่านผู้นำชุมชนขอให้ยกเลิกการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง แต่ไม่ได้รับคำชี้แจง

15 กันยายน พ.ศ. 2550 ชาวบ้านยื่นหนังสือต่อการไฟฟ้าฯ และการไฟฟ้าฯ ส่งเจ้าหน้าที่มาชี้แจงข้อมูลด้านดี ไม่ชี้แจงถึงผลกระทบ ชาวบ้านแจ้งอายัดลายมือชื่อในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2550

6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 การไฟฟ้าฯ แจ้งชาวบ้านว่าโครงการได้รับการอนุมัติ ประกาศเขตแนวสายส่งไฟฟ้าแรงสูงและแจกเอกสารรายละเอียดโครงการ ชาวบ้านยืนยันให้ย้ายแนวออกไปและทำหนังสือคัดค้านการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า”

**“โครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า พาดผ่านที่ดินในเขต กรุงเทพมหานคร, จังหวัดเชียงใหม่, จังหวัดร้อยเอ็ด และจังหวัดอุดรธานี :** ผู้ร้องที่ 1 การไฟฟ้ารอนสิทธิเหนือพื้นดินส่วนที่อยู่ในเขตเดินสายส่งไฟฟ้า ยื่นฟ้องศาลปกครองเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551

ผู้ร้องที่ 2 แสดงความคิดเห็นจากผลการศึกษาเรื่องปัญหาระหว่างการไฟฟ้าฯ กับราษฎรเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการที่มีเสาไฟฟ้าแรงสูงพร้อมโครงเหล็กปักดินและสายไฟฟ้าพาดผ่านบนที่ดินดังนี้  
1. การไฟฟ้าห้ามใช้ประโยชน์บนที่ดินดังกล่าว 2. ที่ดินเสื่อมราคา 3. ที่ดินถูกหักจากพื้นที่ทำการซื้อขาย

ผู้ร้องที่ 3 เป็นเจ้าของโฉนดที่ดินเนื้อที่ 37 - 1 - 63 ไร่ จังหวัดอุดรธานี เมื่อ 20 ปีที่แล้ว การไฟฟ้าฯ ก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านที่นาของผู้ร้องจำนวน 2 สาย สายแรกครอบคลุมเนื้อที่กว้างประมาณ 30 เมตร ยาว 40 เมตร สายที่สองครอบคลุมเนื้อที่กว้าง 15 เมตร ยาว 240 เมตร ผู้ร้องเสียภาษีบำรุงท้องที่เต็มจำนวน แต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เนื่องจากการไฟฟ้าฯ ไม่อนุญาต ทำให้ไม่สามารถขายที่ดินได้ตามราคาตลาด และยังไม่ได้รับค่าทดแทน ปลาย พ.ศ. 2550 การไฟฟ้าฯ มีโครงการก่อสร้างปรับปรุงระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ช่วงน้ำพอง 1 - อุดรธานี 1, 2 โดยทำการปักเสาคอนกรีตความสูง 18 เมตร พาดผ่านไปตามแนวสายส่งไฟฟ้าเดิมในที่นาผู้ร้อง การไฟฟ้าฯ ชี้แจงแต่เรื่องดีและโน้มน้าวให้ผู้ร้องเสียสละเพื่อความเจริญของประเทศชาติ การไฟฟ้าฯ นำเอกสารมาให้ผู้ร้องลงนามหลายครั้งโดยไม่ได้อ่านข้อความ

ผู้ร้องที่ 4 ประกอบเกษตรกรรมครบวงจรบนที่พิพาท จังหวัดร้อยเอ็ด การไฟฟ้าฯ ดำเนินโครงการทำแนวสายส่งไฟฟ้าแรงสูง 500 กิโลวัตต์พาดผ่านที่พิพาท ผู้ร้องคัดค้านมาโดยตลอด การไฟฟ้าฯ ตั้งคณะกรรมการจ่ายค่าทดแทนประเมินราคาที่ดินพิพาท โดยผู้ร้องไม่รับรู้ เจ้าหน้าที่การไฟฟ้าฯ รับปากว่าจะสร้างบ้านใหม่ให้ทั้งหลัง ทั้งจ่ายค่าทดแทนจำนวน 20 ล้านบาท ผู้ร้องได้รับจดหมายการจ่ายค่าทดแทนที่พิพาทและทรัพย์สินในที่พิพาททั้งหมดจำนวน 34,000 กว่าบาทฝากไว้กับธนาคารออมสิน สาขาร้อยเอ็ด ผู้ร้องปฏิเสธการรับเงินดังกล่าว การไฟฟ้าฯ ส่งจดหมายบอกให้รื้อถอนบ้านและสิ่งปลูกสร้างอื่นออกจากที่พิพาทและจะใช้กฎหมายเวนคืนที่ดินพิพาทจากนั้นการไฟฟ้าฯ บุกรุกเข้ามาตัดต้นไม้

กรณีนายประยงค์ฯ เพื่อนบ้านผู้ร้องที่ 4 การไฟฟ้าฯ ตั้งเสาไฟฟ้าแล้วเหลือแต่สายส่งไฟฟ้าแรงสูง เมื่อ พ.ศ. 2548 โดยไม่มีการแจ้งให้ชาวบ้านทราบ มีแต่ป้ายสี่เหลี่ยมกากบาทบนที่ดินซึ่งมีรั้วรอบขอบชิด”



## 8.4 วิเคราะห์นโยบายกฎหมายที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ

การถือครองที่ดินของเอกชน เป็นการถือครองตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตจากอำนาจสูงสุด เริ่มจากอำนาจพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และอำนาจกฎหมายภายหลังเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ลักษณะการถือครองที่ดินเริ่มด้วยการอาศัยผืนดินเป็นถิ่นที่อยู่ ความก้าวหน้าของระบบการชำระเงินทำให้ที่ดินและสิทธิในที่ดินมีราคาและถือเอาได้ ปริมาณที่ดินมีไม่เพียงพอต่อความต้องการผู้มีอำนาจและกำลังซื้อเท่านั้นที่สามารถถือครองที่ดินได้จริง

จากการศึกษารายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรื่องที่ดินเอกชนเฉพาะกรณี คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่าตรวจสอบและออกมาตรการแก้ไขปัญหา พ.ศ. 2549 - 2555

พบว่าปัญหาที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิ

### 1. ภูมิรู้ของผู้เกี่ยวข้อง

ภูมิรู้ของผู้เกี่ยวข้องทั้งประชาชนและผู้มีอำนาจตามกฎหมายบัญญัติมีที่มาของความรู้ทางทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นต่างกัน บนฐานความไม่สามารถรู้ทั่วถึงกัน ประชาชนท้องถิ่นเรียนรู้การมีอยู่และสืบสายของทรัพยากรธรรมชาติจากประสบการณ์ตรง ดูแล รักษา ด้วยวิถีการทางธรรมชาติ สืบทอดมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ ประชาชนต่างพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงสิทธิการถือครองมีภูมิรู้สามารถตามหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเรียนรู้การมีอยู่และสืบสายของทรัพยากรธรรมชาติจากตำราวิชาการ จากการบอกเล่าของบุคคลอื่น จากการค้นคว้าหาความรู้จากสื่อเทคโนโลยี จากการลงพื้นที่จากสิ่งที่ปรากฏและสิ่งที่บุคคลอื่นทำให้ปรากฏฯ ปฏิบัติราชการตามนโยบายและระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินผลัดเปลี่ยนตำแหน่ง โยกย้ายพื้นที่ ตามวาระปฏิบัติ

พยานหลักฐานเป็นสิ่งที่ใช้พิสูจน์และยืนยันข้อเท็จจริงถึงความเป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองทำประโยชน์เพื่อคลายปัญหาตามสภาพภูมิรู้ ทางปฏิบัติการพิสูจน์และยืนยันข้อเท็จจริงกระทำได้ยาก เนื่องจากมีข้อเท็จจริงหลายชุด ข้อเท็จจริงที่ยังมีข้อถกเถียง ยังไม่เป็นที่ยุติ ข้อเท็จจริงที่ขัดแย้ง ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ความทับซ้อน คลาดเคลื่อน ของพยานเอกสาร เช่น การทำแผนที่ในหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินโดยมีต้องทำการรังวัดฯ การสร้างชั้นตอนและเงื่อนไขการพิสูจน์ถูกผิด การรับฟัง การชั่งน้ำหนัก การให้เหตุผลทางพยานหลักฐานของทางราชการ ความไม่ถูกต้อง ความขัดแย้ง และภูมิความรู้ของตัวพยานหลักฐาน ทำให้เกิดพยานหลักฐานทางราชการหลายชุดหลายฝ่ายอ้างสิทธิแห่งตน เกิดการซ้อนทับสิทธิในที่ดินอื่นของประชาชน การใช้เทคโนโลยีพิสูจน์ความถูกผิดไม่สามารถกระทำได้โดยสะดวก เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิสูจน์ ความเชี่ยวชาญและความเท่าทันในการพิสูจน์พยานหลักฐานจำกัดความสามารถเฉพาะตัวบุคคล ไม่เพียงพอต่อพยานหลักฐานทั้งกระบวนการ เกิดข้อเท็จจริงที่ปราศจากพยานหลักฐานรองรับทางราชการใช้อ้างอิง

## 2. การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐ

การปฏิบัติราชการตามสภาวะภูมิรู้ขีดความสามารถ วิถีปฏิบัติ และมาตรฐานความรับผิดชอบขององค์กร ภายใต้กรอบปฏิบัติและแรงกดดันจากสิ่งแวดล้อมด้าน ส่งผลให้ผลการปฏิบัติราชการไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง อันเป็นที่ยอมรับ ขัดแย้งกับสภาพพื้นที่ พยานหลักฐาน และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น การปฏิบัติราชการ ต่อความต้องการของหน่วยงานตนปรากฏการปฏิบัติราชการตามอำเภอใจ ปฏิบัติราชการผิดจากกฎหมายบัญญัติ ปฏิบัติราชการเป็นปฏิปักษ์ต่อพยานหลักฐาน ปฏิบัติราชการสวนเสียงประชาชน สร้างความขัดแย้งและความไม่เสมอภาคให้เกิดขึ้นแก่ชนทุกกลุ่ม เกิดการรุกรานสิทธิของบุคคล สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่าง ภาครัฐและประชาชน การแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากความผิดพลาดของการปฏิบัติราชการไม่เท่าทัน ต่อการประท้วงชีวิตของประชาชน

## 3. การหลอกลวง น้อฉล น้อโกง

ทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลายทั้งผืนดินและผืนน้ำ ความอุดมสมบูรณ์ของป่า ความสมดุลของระบบนิเวศทางธรรมชาติส่งผลให้เกิดทรัพยากรในดินสินในน้ำ ผืนน้ำ ผืนป่า แร่ธาตุ พันธุ์ไม้ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ไม้หายาก ไม้เศรษฐกิจ สัตว์ทะเล สัตว์ป่า สัตว์หายากนานาพันธุ์ ก๊าซธรรมชาติ เชื้อเพลิง แหล่งพลังงานใต้ผืนดิน เกิดที่ดินทำเลงามทั้งที่ภูเขา ที่ชายฝั่ง สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้มากมายมหาศาล กระจายทั่วทุกภูมิภาค เป็นสินค้าขั้นต้น เป็นที่ต้องการในตลาดการค้าและลงทุน ผู้เห็นผลประโยชน์ต่างต้องการครอบครอง ต้องการเป็นเจ้าของ โดยไม่เลือกวิธีการได้มา เพื่อความสมประโยชน์แห่งตน

นโยบายที่ดินเอกชน แบ่งได้สองส่วน

1. นโยบายด้านการคุ้มครองที่ดิน เช่น การปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน กำหนดอัตราภาษีก้าวหน้า ตามจำนวนเนื้อที่ถือครองและกำหนดอัตราภาษีที่สูงเพื่อป้องกันการเก็งกำไร การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การเร่งรัดการประกาศใช้ผังเมืองรวม
2. นโยบายด้านการพัฒนาที่ดิน เช่น การเร่งดำเนินการพัฒนาการเกษตรในพื้นที่เกษตรในเขตชลประทานและพื้นที่เขตเกษตรน้ำฝน การปรับปรุงและแก้ไขดินที่มีปัญหาพิเศษ การจัดทำโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยการมีโฉนดที่ดินเป็นหลักทรัพย์สินสำคัญในการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน ทำการผลิตนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน

การบังคับใช้นโยบายไม่สำเร็จผล เนื่องจากนโยบายที่ดินเอกชนทั้งสองส่วนเป็นนโยบายที่ดิน ภายใต้โลกการค้าเสรีที่มุ่งส่งเสริมเศรษฐกิจภาคการค้าและการลงทุน ที่ดินเป็นสินค้าสำคัญในตลาด ผู้มีกำลังค้าและลงทุนสามารถถือครองได้เป็นส่วนใหญ่ เกิดภาวะการกระจุกตัวของที่ดิน ประกอบกับผู้มีกำลังค้าและลงทุนเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับกลุ่มผู้มีอำนาจบริหารประเทศ สามารถกำหนดทิศทางการบริหารจัดการที่ดินตามกำลังค้าและลงทุน การผลักดันนโยบายที่ดินที่เป็นประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่เป็นไปได้ยาก



กฎหมายที่ดินเอกชนตราขึ้นเพื่อให้และคืนสิทธิในที่ดินตามเหตุและผลของคณะผู้บริหารประเทศ ยึดถือความเป็นเจ้าของและสิทธิในที่ดินตามเอกสารการถือครองที่หน่วยงานภาครัฐจัดทำขึ้น บทบัญญัติรองรับเพียงสิทธิของบุคคลธรรมดา สิทธิของนิติบุคคล และสิทธิของกลุ่มคนบางประเภท ยังไม่รองรับสิทธิตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่น สิทธิชุมชนฯ ข้อเสนอพื้นฐานทางกฎหมายในตัวพยานหลักฐาน เช่น หนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินฯ บัญญัติให้ผู้ปฏิบัติราชการยึดถือความถูกต้องในตัวพยานหลักฐานที่ทางราชการจัดทำขึ้นเป็นหลัก ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในบางกรณี ประกอบกับการตรากฎหมายบางฉบับบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานภาครัฐในการบริหารราชการแผ่นดินเข้าถือเอาความเป็นเจ้าของโดยปราศจากบทบัญญัติการเข้ามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เกิดการรุกรานสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน

## 8.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ที่ดินเอกชน แบ่งได้สองส่วน 1. ที่ดินมีกรรมสิทธิ์ 2. ที่ดินที่รัฐอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ก่อน พ.ศ. 2497 มีกฎหมายที่ดินหลายฉบับ ภายหลังได้ชำระ รวบรวม ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินทั้งหมด และบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 และการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 ได้เอื้อต่อระบบการลงทุน การค้าเสรี ส่งผลให้มีการยกเลิกกฎหมายบางมาตราของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในเรื่องการจำกัดการถือครอง การถือครองของคนต่างชาติฯ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้เอื้อต่อการค้าและการลงทุน พร้อมทั้งมีโครงการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิเพื่อนำใช้เป็นหลักประกันทางธุรกิจ

นโยบายพิสูจน์ทราบการถือครองที่ดิน เหมาะสมกับภาวะการณ์ถือครองที่ดินในปัจจุบันเพื่อแก้ไขการผูกขาดการถือครองที่ดิน ควรจัดทำนโยบายในลักษณะการประสานขอความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ เพื่อตรวจสอบ พิสูจน์ทราบ และหาทางออกร่วมกันในการบริหารจัดการที่ดิน เน้นการเจรจาไกล่เกลี่ยมิใช่การสอบสวนเปรียบเทียบ ควรนำกฎหมายควบคุมปริมาณการถือครองที่ดินกลับมาบังคับใช้ ประมวลกฎหมายที่ดินควรบัญญัติสิทธิการถือครอง อำนาจหน้าที่การบริหารจัดการ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

### ข้อเสนอแนะ

1. การดำเนินโครงการใด ๆ ของหน่วยงานรัฐ จะต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอนนับตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ เช่น การให้ข้อมูล สำรวจพื้นที่ การรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริง การกำหนดพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหา
2. ให้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนหรือเวนคืนที่ดินใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยให้ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินและผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว
3. ให้กรมที่ดินมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระบวนการออกเอกสารสิทธิ โดยให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วม

ตารางที่ 11 ข้อมูลรายงานตรวจสอบประเภทที่เอกชน

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                   | กรณีพิพาท                                                                 | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----|-----------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | 336/2550  | นายอรรถพงษ์ เมืองงาม<br>สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดลพบุรี | หน่วยงานราชการ<br>ออกหนังสือสำคัญ<br>สำหรับที่ดินทับที่ทำกินจังหวัดลพบุรี | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ<br>พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5<br>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44<br>หนังสือกรมที่ดินที่ มท. 0608/ว 9349 ลงวันที่ 9 เมษายน 2516 | 1. ที่ดินติดกลาง (ร้าง) มีทางสาธารณประโยชน์คันกลาง ครอบครองทำประโยชน์ มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง ส.ค.1 เลขที่ 12 เนื้อที่ประมาณ 1-2-31 ไร่<br>2. ศักดิ์สิทธิ์การอำเภอผู้ดูแลวัดกลาง (ร้าง) นำชี้แนวเขตที่ดินผู้ร้องเป็นที่ดินของวัดกลางฯ และให้ผู้ร้องทำสัญญาเช่าที่ดินกับหน่วยงานตน โดยจ่ายค่าเช่าปีละ 524 บาท<br>3. ผู้ร้องไม่ทราบว่า ส.ค.1 คืออะไร ทราบภายหลังคือหลักฐานในการครอบครองที่ดิน จึงหยุดชำระค่าเช่าตั้งแต่ พ.ศ. 2546<br>4. พ.ศ. 2546 รัฐบาลประกาศให้ราษฎรนำหลักฐาน ส.ค.1 ไปขอออกโฉนดที่ดินได้สำนักงานที่ดินจังหวัดผู้ร้องขอออกโฉนดที่ดิน แต่ออกโฉนดไม่ได้เนื่องจากไม่มีผู้รับรองแนวเขตในวันรังวัดไม่ว่าจะเป็นชาวบ้านข้างเคียง กำนัน เจ้าหน้าที่ยื่นฟ้องศาลปกครอง<br>สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดรับหน้าที่ดูแลต่อจากศึกษาธิการอำเภอคัดค้านการรังวัดและแจ้งว่าที่พิพาท | 1. เจ้าหน้าที่งานที่ดินจังหวัดเรียกผู้ร้องมาชี้ตำแหน่งที่พิพาท ผู้ร้องนำชี้ตำแหน่งที่ดินตรงกับเลขที่ดิน 132<br>ผู้ร้องคัดค้านการขอออกโฉนดที่ดินของวัดกลางไม่ได้เนื่องจากพันก้ำพันดเวลา<br>เจ้าหน้าที่งานฯ จึงแนะนำให้ผู้ร้องยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตาม ส.ค.1 เลขที่ 12 ซึ่งหากวัดกลางคัดค้านก็จะเข้าสู่กระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบสิทธิที่ดิน<br>2. เมษายน 2548 ผู้ร้องยื่นคำขอรังวัดได้เนื้อที่ 1-2-71 ไร่ มากกว่าหลักฐานเดิม 0-1-38 ไร่ เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่รับรองแนวเขต เจ้าหน้าที่ศาลาสนสมมติคดีค้านอ้างรังวัดทับวัด กำนันร่วมรังวัดชี้แนวเขตไม่สามารถชี้แนวเขตได้เนื่องจากเชื่อว่าที่พิพาทอยู่ในที่ของวัด<br>3. สำนักงานที่ดินจังหวัดสอบสวนเปรียบเทียบสิทธิที่ดินในสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเป็นผู้ได้สิทธิในที่พิพาท |





| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                | กรณีพิพาท                                                                               | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                               | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2.  | 43/2549   | นางสาวนภาพร<br>วิทยามันท์<br>และพวก ผู้ร้อง<br>นายดิฐนันท์<br>ณ ระนอง<br>ผู้จัดการมรดก | อ้างกรรมสิทธิ์<br>เหนือที่ดินทำกินว่า<br>เป็นที่ดินมรดก<br>ชุมชนโรงกลอง<br>จังหวัดระนอง | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 48<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ ว่าด้วยทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน | 1. ที่ดินในชุมชน 156 แปลง ชาวบ้านอยู่อาศัยครอบครองทำประโยชน์กว่า 100 ปี มีแบบแจ้งการครอบครอง สค.1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 และออกเป็นโฉนดที่ดินทุกแปลงเมื่อ พ.ศ. 2502<br>2. ผู้จัดการมรดกอ้างที่ดินพิพาททุกแปลงเป็นที่ดินในกองมรดกเหตุเพราะมีโฉนดแสดงอาณาเขตที่ดินมรดกซ้ำกันสองสาย และมีหนังสือให้นายทรัพย์สันและบริวารพร้อมทั้งร้อยอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดิน | 1. เจ้าหน้าที่งานที่ดินจังหวัดยืนยันว่าผู้ร้องและพวกมีสิทธิครอบครองที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย ตามหนังสือชี้แจงจากจังหวัด ตามสรุปข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงจังหวัดแต่งตั้ง *** พยานหลักฐานที่ใช้ได้แก่ บันทึกถ้อยคำผู้สูงอายุในชุมชน อดีตเทศมนตรี อดีตนายเกษตรมนตรี รายงานการศึกษาเพื่อประกาศเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม กำแพงเจ้าเมืองระนอง เมื่อ พ.ศ. 2541 ของหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมท้องถิ่นจังหวัดระนอง ผู้เชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ เอกสารจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารทางประวัติศาสตร์ เอกสารเกี่ยวกับจวนเจ้าเมืองระนอง เอกสารเกี่ยวกับที่ดิน เอกสารเกี่ยวกับถนนราชพานิช และหนังสือและเอกสารตีพิมพ์อื่นๆ **** |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                         | กรณีพิพาท         | นโยบายและกฎหมาย                                                                           | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3.  | 476/2552  | นางสาวนพพร เพ็ญภินันท์<br>สถานีตำรวจภูธรสามชุก<br>สำนักงานที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรี<br>สาขาสามชุก | จังหวัดสุพรรณบุรี | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 | <p>1. ที่ดินมรดกครอบครัวองค์ทำประโยชน์ต่อจากบิดามารดามีหลักฐานเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3</p> <p>2. ที่ดินถูกแบ่งเป็น 2 แปลง แปลงพิพาทติดกับที่สาธารณประโยชน์ เพราะทางหลวงตัดผ่าน ไม่จ่ายค่าเวนคืน</p> <p>3. ที่ดินแปลงพิพาทเนื้อที่ประมาณ 1 ไร่เศษ ให้เช่าและเช่าฝากขาย หลังเลิกเช่าผู้เช่าเดิมมอบให้ตำรวจสายตรวจนายหนึ่งพักอาศัยถาวร ต่อมากลายเป็นที่พักสายตรวจ</p> <p>4. มารดาผู้ร้องไปติดต่อสอบถาม ได้รับแจ้งว่าขออยู่ไปก่อน หากมารดาต้องการใช้ที่ดิน จะย้ายออก</p> <p>5. ภายหลังจึงทราบว่าที่พิพาทถูกอ้างเป็นที่สาธารณประโยชน์</p> <p>6. พ.ศ. 2547 ผู้ร้องขอรังวัดออกโฉนดที่พิพาท ได้รับการคัดค้านจากสถานีตำรวจภูธรอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งสถานีตำรวจได้รับอนุญาตให้ใช้โดยชอบจากกระทรวงมหาดไทย</p> | <p>1. สถานีตำรวจภูธรฯ รายงานผลการตรวจสอบ พบเป็นที่สาธารณประโยชน์ กระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ใช้ที่ดินแล้ว และรายงานข้อเท็จจริงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ</p> <p>2. สำนักงานที่ดินจังหวัด ตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้ร้องมีสิทธิครอบครองโดยชอบ แต่เนื่องจากมีข้อสงสัยเรื่อง การรื้อถอนที่สาธารณประโยชน์จึงต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐบาลระดับจังหวัด การบุกรุกที่ดินของรัฐบาลระดับจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ</p> <p>3. คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐบาลระดับจังหวัดพิจารณาเห็นว่าที่พิพาทไม่อยู่ในที่สาธารณประโยชน์ สามารถขอออกเอกสารสิทธิได้</p> <p>4. จังหวัดทำหนังสือสอบถามสถานีตำรวจภูธรว่าจะคัดค้านหรือไม่</p> <p>5. ธนาภิรักษ์พื้นที่เห็นว่าแม้คณะกรรมการแก้ไขปัญหามรดกที่ดินของรัฐบาลระดับจังหวัดพิจารณาเห็นว่าที่พิพาทไม่อยู่ในที่สาธารณประโยชน์ก็จริง แต่เนื่องด้วยคำว่า “ที่ราชพัสดุ” หมายรวมถึงสิ่งปลูกสร้างที่ทางราชการเข้าใช้หรือเคยเข้าใช้..โดยใช้งบประมาณ</p> |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี                                                  | กรณีพิพาท                                        | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                      | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----|------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |            |                                                          |                                                  |                                                                                                                      | <p>7. องค์การบริหารส่วนตำบลใช้ที่พิพาทส่วนที่เหลือเป็นทางเข้า - ออกสู่ทางหลวง</p> <p>8. ผู้ใหญ่บ้านขอใช้ที่พิพาทอีกส่วนหนึ่งเป็นที่จอดรถขนดินเพื่อปรับปรุงทางหลวง</p>                                                                                                                                                                          | <p>ของรัฐ ถือเป็นที่ราชพัสดุ กรณีนี้ถือว่าสถานีตำรวจฯ ได้สิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน (ครบ 5 ปีกรณี น.ส. 3) จึงควรให้เจ้าของที่ดินยกที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้สถานีตำรวจฯ เพื่อไม่ให้ทางราชการต้องฟ้องบังคับ</p> <p>6. อัยการจังหวัดให้ความเห็นว่าไม่น่าจะเข้าองค์ประกอบเรื่องการครอบครองทรัพย์สินเพราะทางราชการไม่มีเจตนาเข้าครอบครองที่ดินเอกชนเนื่องจากเข้าใจว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐ</p> |
| 4.  | 435/2551   | นายบรรชา สุขมาก<br>สำนักงานที่ดิน<br>จังหวัดสุราษฎร์ธานี | หมู่ 1 ตำบล<br>ตะกุกเหนือ<br>จังหวัดสุราษฎร์ธานี | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ | <p>1. ที่ดินมีการถือครองและทำประโยชน์ เสียภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ พ.ศ. 2520</p> <p>2. ที่ดินจังหวัดออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์แก่บุคคลอื่นนับที่ทำการ</p> <p>3. อดีตกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ทราบถึงการออกเอกสารสิทธิ ทราบแต่เพียงว่ามีการออก น.ส. 3 ก โดยไม่มีการรังวัดหรือแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงทราบ และเอกสารสิทธิได้ออกครอบคลุมเขา</p> | <p>1. ผู้ร้องยื่นคำขอที่ดินอำเภอให้ตรวจสอบพื้นที่พิพาท</p> <p>2. ที่ดินอำเภอแจ้งว่าผู้ร้องไม่มีชื่อใน น.ส. 3 ก จึงไม่สามารถรังวัดตรวจสอบได้</p>                                                                                                                                                                                                                                               |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                                              | กรณีพิพาท                                                                       | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                           | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                    | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5.  | 428/2552  | นายคัมภีร์โพธิ์รักษา<br>กรมบังคับคดี<br>ธนาคารกรุงไทยฯ<br>สำนักงานที่ดิน<br>จังหวัด<br>ประจวบคีรีขันธ์<br>สาขาหัวหิน | ไม่สามารถ<br>ครอบครองที่ดิน<br>ที่ซื้อจากการ<br>ขายทอดจำหวัด<br>ประจวบคีรีขันธ์ | รัฐธรรมนูญแห่งราช<br>อาณาจักรไทย พุทธศักราช<br>2550 มาตรา 41<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497 มาตรา 54<br>ประมวลกฎหมายแพ่ง<br>และพาณิชย์ฯ มาตรา<br>1330 | 4. การสำรวจรังวัดเมื่อ พ.ศ. 2524<br>มีการสำรวจรังวัดเฉพาะพื้นที่ระหว่าง<br>คลองย่นกับทางสาธารณะประโยชน์<br>สายบ้านเขียวเพื่อง - บ้านท่านหญิง<br>วิภาวดี - บ้านคลองวาย เท่านั้น<br>5. ผู้ถือครองทำประโยชน์จริง<br>ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำ<br>ประโยชน์ได้ | 1. 2 กันยายน 2546 ผู้ร้องแจ้งความ<br>ที่สถานีตำรวจภูธรเมือง<br>2. ผู้ร้องสอบถามที่กรมบังคับคดี<br>ได้รับคำตอบว่าให้จ้างทนายความยื่นฟ้อง<br>ต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอน<br>การขายทอดตลาดจึงจะได้เงินคืน<br>ผู้ร้องยื่นคำร้องคัดค้านการขาย<br>ทอดตลาด ศาลยกคำร้องเนื่องจากคำร้อง<br>ดังกล่าวมิใช่คำร้องคัดค้านการขาย<br>ทอดตลาดว่าราคาต่ำ เจ้าพนักงานบังคับ<br>คดีไม่สุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่าง<br>ร้ายแรง ขอบที่จะฟ้องเป็นคดีใหม่<br>3. 17 ตุลาคม 2546 สำนักงานที่ดิน<br>จังหวัดย่นมีการมีอยู่และการออกโดย<br>ขอของ น.ส.3 ก เลขที่ 1464 เมื่อดูจาก<br>สารบบเป็นการออกโดยไม่มีหลักฐานอาจ<br>เป็นการลงระวางผิดพลาดคลาดเคลื่อน |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                             | กรณีพิพาท                            | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                               | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----|-----------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |                                                     |                                      |                                                                                                                               | ตำแหน่งเพราะการลงระวางช่วง พ.ศ. 2519 -2520 จำนวนซึ่งไม่มีความรู้ทางด้านรูปถ่ายทางอากาศ (จบ ม.3 มาอบรม 1 เดือน) มาทำการรังวัด<br>4. ธนาคารฯ อธิบายว่าผู้จัดการธนาคารต้องไปดูที่ดินก่อน บางครั้งเชื่อจากเอกสารหรือลูกค้านำชี้ ธนาคารไม่ได้เป็นผู้ตกลงขาย เป็นหน้าที่ของผู้ร้องต้องไปดูสถานที่จริง<br>5. ผู้ร้องร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ “ระฆังหว่านโย..จากใจนายกรัฐมนตรื” เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2546 | ตำแหน่งเพราะการลงระวางช่วง พ.ศ. 2519 -2520 จำนวนซึ่งไม่มีความรู้ทางด้านรูปถ่ายทางอากาศ (จบ ม.3 มาอบรม 1 เดือน) มาทำการรังวัด<br>4. ธนาคารฯ อธิบายว่าผู้จัดการธนาคารต้องไปดูที่ดินก่อน บางครั้งเชื่อจากเอกสารหรือลูกค้านำชี้ ธนาคารไม่ได้เป็นผู้ตกลงขาย เป็นหน้าที่ของผู้ร้องต้องไปดูสถานที่จริง<br>5. ผู้ร้องร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ “ระฆังหว่านโย..จากใจนายกรัฐมนตรื” เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2546 |
| 6.  | 353/2555  | นายกิตติศักดิ์ รอดปาน<br>สำนักงานที่ดินจังหวัดระยอง | ออกโฉนดที่ดินผิดแปลง<br>จังหวัดระยอง | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 61<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ | 1. ผู้ร้องซื้อบ้านเลขที่ 113774 จากบริษัท เอส.ซี.แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด ตามโครงการหมู่บ้านแม่ไก่ เป็นเวลา 3 ปี<br>2. ผู้ร้องทราบจากบุคคลซึ่งประมวลบ้านข้างเคียงว่าไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เนื่องจากโฉนดสลับกับที่ดินของผู้ร้อง<br>3. ผู้ร้องตรวจสอบหลักฐานพบว่ามีการตลาดเคลื่อน จึงแจ้งไปยังตัวแทนบริษัทฯ                                                                       | 1. บริษัทฯ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเอกสารโฉนดที่ดินต้องติดต่อธนาคารเป็นหลัก<br>ที่ดินทั้งสองแปลง บริษัทฯ จำหน่ายตามผังบริเวณโครงการและปรากฏตามรูปแผนที่ระวางจากสำนักงานที่ดินโดยชัดเจน บริษัทฯ ไม่ได้ดำเนินการจำหน่ายผิดพลาด แต่เกิดจากสำนักงานที่ดินจังหวัดทำการโอนขายที่ดินผิดแปลงเห็นสมควรให้ผู้ร้องดำเนินการแจ้งสำนักงานที่ดินจังหวัด                                                        |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | กรณีพิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                          | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|-----------|---------|-----------|-----------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |         |           |                 | 4. ผู้ร้องและตัวแทนบริษัทฯ ยื่นเรื่องร่วมกันยังสำนักงานที่ดินจังหวัด | <p>2. สำนักงานที่ดินจังหวัดตรวจสอบโฉนดที่ดินของผู้ร้องและข้างเคียง เลขที่ 113775 ซึ่งแบ่งแยกจากโฉนดที่ดินเลขที่ 61469 รายการจดทะเบียนแบ่งแยกโฉนดกับต้นร่างแผนที่ทำการรังวัดและแบบคำนวณ บรรยายแยก พบความผิดพลาดในการจัดทำรูปแผนที่ (ใบต่อ) แผ่นที่ของโฉนดที่ดินเลขที่ 61469 โดยพิมพ์เลขที่ดินประจำแปลงแยกไว้คลาดเคลื่อนไม่ตรงกับต้นร่างแผนที่ทางสำนักงานที่ดินจังหวัดจึงได้แก้ไขต่อไป</p> <p>โฉนดที่ดินเลขที่ 113774 และ 113775 ได้ออกโดยถูกต้อง ส่วนการที่เจ้าของที่ดินต่างยึดถือโฉนดที่ดินไว้ผิดแปลงสันนิษฐานได้ว่าบริษัทฯ นำโฉนดที่ดินไปจดทะเบียนขายให้แก่ผู้ร้องผิดแปลง</p> <p>แนวทางแก้ไขต้องให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินทั้งสองแปลงยื่นขอจดทะเบียนแลกเปลี่ยนและหรือต่างจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์เฉพาะที่ดินให้แก่กัน โดยให้ธนาคารผู้รับจำนองให้ความยินยอมส่วนค่าใช้จ่ายในการโอนสมควรให้บริษัทฯ รับผิดชอบ</p> |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี                                               | กรณีพิพาท                                              | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                     | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----|------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7.  | 539/2552   | นายประภพ อนันตกุล<br>กรมทางหลวงชนบท                   | ก่อสร้างกำแพงปิดกั้นทางเข้า-ออกที่ดิน<br>กรุงเทพมหานคร | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ<br>พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540<br>ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรังสีและรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ. 2538 ข้อ 6.1.2<br>ระเบียบกรมทางหลวงชนบทว่าด้วยแบบมาตรฐานทางเข้าออก ข้อ 8 | 1. ผู้ร้องเป็นเจ้ากรรมสิทธิในที่ดินพิพาทรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ยาว 100 เมตร 4 แปลง ขนาดประมาณ 1 ไร่ (หลังร้านขนานน้ำ)<br>2. เมษายน 2548 ผู้ร้องแจ้งขตให้ดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินพิพาท<br>3. 25 เมษายน 2548 กรมทางหลวงชนบทนำป้ายมาปักหน้าที่ดินพิพาททำเป็นโครงการปรับปรุงพาวิถีและกันน้ำท่วม<br>กรมทางหลวงฯ ก่อสร้างกำแพงกันหน้าที่ดินพิพาทขณะการรังวัดสอบเขตยังไม่เสร็จสิ้นผู้ร้องจึงไม่แน่ใจว่ารั้วที่ดินพิพาทหรือไม่ และทำให้ผู้ร้องไม่สามารถเข้าออกที่ดินพิพาทได้ | 1. ผู้ร้องชี้แจงกับวิศวกรโยธาก่อสร้างว่าที่ดินพิพาทอยู่ระหว่างการสอบเขตยังไม่ได้ปิดหมด ขอให้ชะลอการก่อสร้าง วิศวกรฯ แจ้งว่าขอทำไปก่อน และผู้ร้องสามารถไปยื่นเรื่องขออนุญาตเชื่อมทางได้<br>ระหว่างก่อสร้างผู้ร้องเข้าพบกรมทางหลวงฯ และแจ้งว่าอย่าปิดทางเข้าและขอทางออก ผู้ร้องเคยทำเรื่องขออนุญาตเชื่อมทางเข้าออก เนื่องจากมีบ้านในที่ดินพิพาท กรมทางหลวงฯ ไม่อนุญาตให้เหตุผลว่าที่ดินพิพาทมีระยะน้อยกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด<br>จากนั้นที่ดินพิพาทถูกเวนคืน |
| 8.  | 351/2550   | นางสาวลักขณา สุกุลพงษ์<br>สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ | ออกเอกสารสิทธิ<br>ล่าช้า<br>จังหวัดกระบี่              | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41<br>ประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา 59 ทวิ, 60<br>กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้                                                                                                                    | 1. ที่ดินครอบครองทำประโยชน์ตั้งแต่ พ.ศ. 2497 ชำระภาษีบำรุงท้องที่<br>2. 1 เมษายน 2536 ปีตาผู้ร้องซึ่งต่อมาเสียชีวิตมอบให้มารดาผู้ร้องขอออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ชื่อผู้ขอออกเอกสารสิทธิในโฉนดที่ดินเป็นชื่อภรรยา)                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | กรณีพิพาท | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                       | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |           | <p>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497</p> <p>ระเบียบกรมที่ดินที่ มท.0625/14318 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2537</p> <p>หนังสือกรมที่ดินที่ มท.719/15101 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2534</p> | <p>3. 19 สิงหาคม 2536 เจ้าพนักงานรังวัดเข้ารังวัดและแจ้งว่าต้องรังวัดแยกเป็น 2 แปลงเพราะมีลำห้วยสาธารณะไหลผ่าน</p> <p>ผลการรังวัดแปลงพิพาทได้เนื้อที่ 9-3-0 ไร่ ไม่มีผู้คัดค้าน และแปลง 26 ไร่ ออกโฉนดที่ดินไม่ได้ เนื่องจากมีผู้คัดค้าน</p> <p>เจ้าพนักงานรังวัดแจ้งชำระค่าธรรมเนียมเป็นเงินจำนวน 5,030 บาท แต่ผู้ร้องไม่ได้ชำระเพราะขัดสนเงินทอง</p> <p>4. กรมพัฒนาที่ดินแจ้งผลการตรวจสอบที่ดินแปลงที่ขอออกโฉนดว่าที่ดินอยู่นอกเขตป่าไม้ตามมติสภการบริหาร คณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2535</p> <p>5. 5 มีนาคม 2541 จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 ออกตรวจพิสูจน์ที่ดินพิจารณาว่าผู้ขอได้สิทธิครอบครองมากโดยชอบและก่อนที่ทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้ เหมาะกับสภาพที่ดินในท้องถิ่นสมควรออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอ</p> <p>6. พ.ศ. 2542 ผู้ร้องนำคณะกรรมการที่จังหวัดแต่งตั้งตรวจสอบที่ดินที่ขอออกโฉนด ผลการตรวจพิสูจน์ผู้ขอครอบครองที่ดินตรงพิสูจน์ผู้ขอครอบครองที่ดิน ต่อเนื่อง ประมาณ 40 ปี แต่ไม่ได้แจ้ง</p> |                    |



| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี | กรณีพิพาท | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                       | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|------------|---------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |            |         |           | <p>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497</p> <p>ระเบียบกรมที่ดินที่ มท.0625/14318 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2537</p> <p>หนังสือกรมที่ดินที่ มท.719/15101 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2534</p> | <p>การครอบครอง คณะกรรมการฯ เห็นร่วมกันว่าให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แบบภาพถ่ายทางอากาศ น.ส.3 ก</p> <p>7. 8 มีนาคม 2543 สำนักงานที่ดินจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินและสอบสวนข้อเท็จจริง พบพยานเอกสารและพยานบุคคล นำเสนอได้ครอบครองทำประโยชน์ หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ</p> <p>เสนอให้ กบร.จังหวัดพิจารณาแล้ว ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินป่าชายเลน ดำเนินการต่อ</p> <p>8. ผู้ร้องติดตามเรื่อง เจ้าหน้าที่งานที่ดินแจ้งว่าเจ้าหน้าที่ป่าไม้ยังไม่ได้ขีดเขตป่าในระวางรูปถ่ายทางอากาศ เพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เรียบร้อย</p> <p>9. 19 เมษายน 2545 ผู้ร้องทำหนังสือถึงป่าไม้เขตจังหวัดให้เจ้าหน้าที่ขีดและรับรองแนวป่าไม้</p> |                    |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                            | กรณีพิพาท                                                                             | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----|-----------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |           |                                                    |                                                                                       |                                                                                                                                                | <p>10. 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 กรมป่าไม้แจ้งว่าดำเนินการรังวัดระยะวัดซึ่งแนวเขตป่าไม้ในระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้ว</p> <p>11. มีบุกรุกที่ดินพิพาทอ้างว่าซื้อที่ดินพิพาทต่อจากบุคคลอื่นและเข้ามาโค่นทำลายต้นมะพร้าวและต้นปาล์ม และขับไล่ผู้ร้องออกจากที่พิพาท ส่วนพื้นที่ซึ่งมีบุกรุกบางส่วนมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแล้ว</p> <p>12. ปัจจุบันการขอออกโฉนดอยู่ระหว่างให้คณะกรรมการประสานแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐระดับจังหวัดตรวจพิสูจน์ภาพถ่ายทางอากาศว่าผู้ขออยู่อาศัยมาก่อน พ.ศ. 2537 จริงหรือไม่</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 9.  | 566/2550  | นายรงค์ อดุลลาภ และพวก<br>โรงเรียน<br>บ้านเหล่าขาว | หน่วยงานราชการ<br>ออกหนังสือสำคัญ<br>สำหรับที่ดินทับ<br>ที่ทำกิน<br>จังหวัดอำนาจเจริญ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 61<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ มาตรา 1304 -1307 | <p>1. ที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์ เนื้อที่ประมาณ 7 ไร่เศษ ตั้งห่างจากโรงเรียน 200 เมตรเศษ</p> <p>2. พ.ศ. 2516 โรงเรียนขอแลกเปลี่ยนที่ดินกับผู้ร้องเพื่อก่อสร้างโรงเรียนแห่งใหม่เพราะที่ตั้งเดิมประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปีและการเดินทางไม่สะดวก คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นชอบการแลกเปลี่ยนครั้งนี้</p>                                                                                                                                                                                               | <p>สำนักงานที่ดินจังหวัดเห็นว่าการแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2516 ไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายคือไม่ได้ออกเป็นพระราชบัญญัติเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ได้นำตราพระราชบัญญัติการประกาศให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 9</p> |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี | กรณีพิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----|------------|---------|-----------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |            |         |           |                 | <p>ผู้ร้องและพวกพ้องตกลงยินยอมและเข้าทำกินในที่ดินโรงเรียนเดิมโรงเรียนย้ายมาตั้งบริเวณที่ดินผู้ร้อง</p> <p>3. พ.ศ. 2519 ผู้ร้องและพวกยื่นคำขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินโรงเรียนเดิมเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 ก เลขที่ 1338 เนื้อที่ 7-2-07 ไร่ ออกให้เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2519</p> <p>4. พ.ศ. 2520 ทางราชการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินโรงเรียนเดิมเลขที่ 6339 เนื้อที่ 11-2-26 ไร่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง ทับซ้อนที่ น.ส.3 ก ของตน</p> <p>5. พ.ศ. 2545 คณะกรรมการโรงเรียนมีมติจะเอาที่ดินที่เคยตกลงแลกเปลี่ยนคืน</p> <p>พฤษภาคม พ.ศ. 2548</p> <p>ผู้อำนวยการโรงเรียนเข้ายึดที่ตั้งโรงเรียนเดิม</p> | <p>ของกฎหมายฉบับเดียวกัน ที่ดินดังกล่าวจึงยังเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน และต้องห้ามโอน ห้ามยึดและยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดิน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจึงเป็นการออกโดยชอบ</p> <p>การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ร้องเป็นการออกเอกสารทับซ้อนที่ดินแปลงเดียวกัน เห็นควรพิจารณาดำเนินการเพิกถอน น.ส.3 ก ของผู้ร้อง</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                               | กรณีพิพาท                                                                          | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                     | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----|-----------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10. | 77/2550   | นายสมชาย ชาญณรงค์กุล<br>จังหวัดพิจิตร | หน่วยงานราชการ<br>ออกหนังสือสำคัญ<br>สำหรับที่ดิน<br>ทับที่ทำกิน<br>จังหวัดสระแก้ว | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ | 1. ที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์ มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.3 ก เลขที่ 1718, 1705, 1686 และเสียภาษีบำรุงท้องที่โดยตลอด<br>2. พ.ศ. 2541 บริษัท เอ็ม ซี สิทธิผลมอเตอร์ จำกัด ดำเนินการรังวัดที่ดินรุกล้ำที่ทำกิน ผู้ร้องและพวกคัดค้านไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัด ทำให้บริษัทฯ ขอลอกโฉนดที่ดินไม่ได้<br>3. พ.ศ. 2545 บริษัทฯ ยกที่พิพาท ให้มูลนิธิปริมาตร ดินสุสานนถ นำไปจัดพื้นที่ให้ทหารพิการทำกินคนละ 10 ไร่ ผู้ร้องและพวกคัดค้าน<br>4. ผู้ร้องและพวกดำเนินการขอกโฉนดที่ดิน จังหวัดพิจิตรบกคัดค้าน หลังจากลงพื้นที่ตรวจสอบที่ดิน<br>5. จังหวัดพิจิตรดำเนินการขอกโฉนดที่ดินในที่พิพาทอ้าง น.ส.3 ก เลขที่ 1782 และ 1783 ที่ได้รับมอบจากบริษัท เอ็ม ซี สิทธิผลมอเตอร์ จำกัดในจำนวนรับมอบ 36 แปลง ผู้ร้องและพวกคัดค้าน<br>6. 29 พฤศจิกายน 2549 ผู้ร้องฯ สอบถามความคืบหน้าเรื่องการออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งว่ารอให้จังหวัดพิจิตรบกค้นหาเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม | 1. จังหวัดตรวจสอบหลักฐานผู้สูงอายุผู้ชุมนุม เจ้าของที่ดินข้างเคียงและระหว่างทางทางอากาศสรุปแปลงที่ดินของผู้ร้องและผู้ถูกร้องน่าจะคลาดเคลื่อนไม่ตรงแปลง<br>คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงมีความเห็นต่าง จึงให้คณะกรรมการฯ ตรวจสอบเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ตำแหน่งที่ดินที่ถูกต้อง<br>2. 14 กุมภาพันธ์ 2549 ที่ดินจังหวัด ซึ่งเงรและเอียดผลการตรวจสอบและเสนอความเห็นต่อจังหวัดเห็นควรให้จังหวัดทหารบกพิจิตรผลการตรวจสอบและขอให้อยู่เลิกเรื่องการรังวัดออกโฉนดแปลงพิพาท เนื่องจากจังหวัดทหารบกนำเจ้าหน้าที่รังวัดไม่ถูกต้องตรงแปลงกับหลักฐาน น.ส.3 ก เลขที่ 1782 และ 1783 ที่เป็นหลักฐานเดิม |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                            | กรณีพิพาท                                                               | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                      | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|-----------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11. | 241/2552  | นายวิทยา แก้วบัวชา และพวก<br>กรมที่ดิน<br>ผู้จัดการมรดกร่วม<br>ของนายมานพ พลจันทร์ | ทุนออกหนังสือสำคัญ<br>สำหรับที่ดิน<br>ทับที่ทำกิน<br>จังหวัดอุบลราชธานี | รัฐธรรมนูญแห่งราช<br>อาณาจักรไทย พุทธศักราช<br>2550 มาตรา 41, 59<br>ประมวลกฎหมายที่<br>ดินฯ มาตรา 60, 66<br>ประมวลกฎหมายแพ่ง<br>และพาณิชย์ฯ<br>ประมวลกฎหมาย<br>อาญาฯ | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ที่ดินมีการครอบครองทำ<br/>ประโยชน์แต่ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน</li> <li>2. ถูกกลุ่มนายทุนหลอกว่าจะทำ<br/>เอกสารสิทธิให้กับชาวบ้าน โดยขอให้<br/>ชาวบ้านมอบหลักฐานทางที่ดินและ<br/>ลงลายมือชื่อในใบมอบอำนาจ</li> <li>3. บางกลุ่มชายที่ดินให้กลุ่มทุน<br/>โดยไม่ได้รับเงินหรือได้รับไม่ครบ<br/>จำนวน กลุ่มทุนนำไปออกโฉนดที่ดิน<br/>เป็นของตนเอง</li> <li>4. ชาวบ้านถูกฟ้องขับไล่ ยึดทรัพย์</li> <li>5. ชาวบ้านอีกกลุ่มประมาณ<br/>240 ครอบครัวไม่สามารถออกเอกสาร<br/>สิทธิได้ เจ้าหน้าที่ที่ดินอ้างว่ามีระวาง<br/>โฉนดที่ดินของบุคคลอื่นเต็มพื้นที่</li> <li>6. ชาวบ้านคัดค้านการออกโฉนด<br/>ที่ดินดังกล่าว</li> </ol> <p>**เหตุเกิด พ.ศ. 2520</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. พ.ศ. 2536 ทำหนังสือร้องเรียนไปที่<br/>กระทรวงมหาดไทย</li> <li>2. พ.ศ. 2543 ร้องเรียนมายังรัฐมนตรี</li> <li>3. เรียบร้อยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด<br/>แก้ไขปัญหาและขอความช่วยเหลือ<br/>ทางกฎหมาย</li> <li>4. พ.ศ. 2546 ร้องเรียนมายังรัฐมนตรี</li> <li>5. พ.ศ. 2547 ร้องเรียนสำนักงาน<br/>ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา</li> <li>6. พ.ศ. 2548 ร้องเรียนมายังรัฐมนตรี<br/>และขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย</li> <li>7. พ.ศ. 2550 ร้องเรียนมายังรัฐมนตรี<br/>เพื่อแก้ไขกฎหมายที่ดินทำกิน</li> <li>8. พ.ศ. 2537 กระทรวงมหาดไทย<br/>ตอบกลับควรไปยื่นคำคัดค้านต่อ<br/>เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์</li> <li>9. พ.ศ. 2543 สำนักเลขาธิการ<br/>นายกรัฐมนตรีแจ้งกลับว่ารับทราบ<br/>และส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาตรวจสอบ<br/>หาข้อเท็จจริงแล้ว</li> <li>10. พ.ศ. 2547 สำนักงานผู้ตรวจการฯ<br/>ตอบกลับว่าขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนิน<br/>การตรวจสอบคำร้องเรียนและพิจารณา<br/>สอบสวน</li> <li>11. พ.ศ. 2548 สำนักมาตรฐานการ<br/>ออกหนังสือสำคัญ - เรื่องอยู่ระหว่าง<br/>ตรวจสอบข้อเท็จจริงของจังหวัด</li> </ol> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                         | กรณีพิพาท                                                           | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----|-----------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12. | 360/2550  | นายอดิสร เสือ<br>กรมทางหลวงชนบท | ไม่ได้รับค่าเวนคืน<br>อสังหาริมทรัพย์<br>ตามกฎหมาย<br>กรุงเทพมหานคร | รัฐธรรมนูญแห่งราช<br>อาณาจักรไทย พุทธศักราช<br>2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายแพ่ง<br>และพาณิชย์ฯ<br>พระราชบัญญัติว่าด้วย<br>การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<br>พ.ศ. 2530 มาตรา 13<br>พระราชกฤษฎีกา<br>กำหนดเขตที่ดินในบริเวณ<br>ที่จะเวนคืนในท้องที่เขต<br>คลองเตย เขตพระโขนง<br>เขตยานนาวา เขตบางนา<br>เขตราชวัชรบุรี... พ.ศ.<br>2541 | 1. ผู้ร้องเป็นผู้เช่าที่ดิน<br>ครอบครองทำประโยชน์ จดทะเบียน<br>การเช่า 25 ปีตั้งแต่ พ.ศ. 2531 - 2556<br>ระหว่างเช่าผู้ร้องต่อเดิมก่อสร้าง<br>กำแพงคอนกรีตและเทพื้นปูนคอนกรีต<br>ด้านหน้าตึกแถวและติดตั้งกันสาด<br>โครงสร้างเหล็กเพื่อประโยชน์ในการค้าขาย<br>ของผู้เช่า<br>2. พ.ศ. 2541 มีประกาศพระราช<br>กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่<br>ที่จะเวนคืนในท้องที่ที่ผู้ร้องเช่าอยู่<br>ผู้ร้องไม่ทราบถึงการประกาศเนื่องจาก<br>ไม่มีทางราชการแจ้งให้ทราบ | 12. พ.ศ. 2548 สำนักฯ เลขที่การ -<br>ได้รับเรื่องเรียนไว้แล้ว<br>13. พ.ศ. 2548 หนังสืออำเภอเชิญไป<br>พบเพื่อให้รายละเอียดข้อเท็จจริง<br>14. พ.ศ. 2550 กรมที่ดินแต่งตั้ง<br>คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง<br>ตรวจสอบตำแหน่งที่ดิน หมายเลข<br>ระวางแผนที่ ระวางรูปถ่ายทางอากาศ<br>และสารบบที่ดิน<br>คณะกรรมการฯ ตรวจสอบโดย<br>สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเอกสารในสารบบ<br>ที่ดินเป็นเอกสารที่ถูกต้อง |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี | กรณีพิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----|------------|---------|-----------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |            |         |           |                 | <p>3. เจ้าของตึกแถวที่ผู้ร้องเช่าในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์เข้าทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ภูเวงคืนรับเงินค่าทดแทนบางส่วนและเงินค่าเวนคืนในส่วนที่ดินด้านหน้าตึกแถวติดฟุตบอลและส่วนที่เป็นถนนสาธารณะด้านที่ผู้ร้องทำการต่อเติม จากกรรมทางหลวงชนบท</p> <p>4. 10 มกราคม 2547 ผู้ร้องได้รับหนังสือจากกรมทางหลวงชนบทให้รื้อถอนกันสาดออกจากแนวเขตเวนคืนที่ดินภายในวันดังกล่าว มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่จะเข้าทำการรื้อถอนในวันที่ 12 มกราคม 2547</p> <p>ผู้ร้องไม่รื้อถอนเพราะเห็นการกระทำกรมทางหลวงชนบทไม่ชอบ</p> | <p>2. 5 สิงหาคม 2547 กรมทางหลวงมีหนังสือแจ้งผู้ร้องให้เปิดลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ภูเวงคืนซึ่งมีเฉพาะค่าทดแทนค่าขนย้ายทรัพย์สินผู้ร้องได้แจ้งขอให้เจ้าพนักงานสำรวจทรัพย์สินที่จะขนย้ายและต้องไม่กระทำด้วยตาเปล่าแล้วจึงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์</p> <p>3. 21 มกราคม 2548 เจ้าพนักงานเวนคืนพร้อมด้วยตำรวจได้ทำการรื้อถอนพื้นที่พิพาท โดยผู้ร้องยังไม่ได้รับค่าทดแทนการเวนคืน</p> |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                            | กรณีพิพาท                                                                                              | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                   | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|-----------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13. | 268/2551  | นายน้อย ศรีโบราณ<br>สำนักงานทางหลวง<br>ที่ 5 ขอนแก่น<br>กรมทางหลวง | ไม่ชัดเจนค่าก่อสร้าง<br>สิ่งปลูกสร้างจากการ<br>ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อ<br>สร้างทางหลวง<br>จังหวัดอุดรธานี | รัฐธรรมนูญแห่งราช<br>อาณาจักรไทย พุทธศักราช<br>2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายแพ่ง<br>และพาณิชย์ฯ<br>พระราชบัญญัติว่าด้วย<br>การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<br>พ.ศ. 2530 มาตรา 18 (2) | 1. ผู้ร้องอยู่อาศัยบนที่ดิน น.ส.3 ก<br>เลขที่ดิน 138 ครอบครัวครองทำประโยชน์<br>ปลูกสร้างบ้านเลขที่ 64<br>2. พ.ศ. 2539 กรมทางหลวงดำเนิน<br>การก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 2393<br>ราษฎรไม่ทราบว่าทางราชการจะจ่าย<br>ค่าเวนคืนที่ดิน ค่าก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง<br>อย่างไร<br>3. พ.ศ. 2544 เจ้าหน้าที่กรม<br>ทางหลวงเข้าสำรวจทรัพย์สินของผู้ร้อง<br>ที่ต้องร้องเรียนและแจ้งให้ผู้ร้องรื้อถอน<br>บ้านออกไปเพื่อจะทำการก่อสร้าง<br>4. ผู้ร้องเห็นว่ามีการสำรวจ<br>ทรัพย์สินแล้วและเขตทางรุกล้ำเข้ามา<br>ในเขตบ้าน ตัวบ้านอยู่ชิดเขตทาง<br>สายไฟฟ้าผ่านบ้าน เกรงจะได้รับ<br>อันตราย จึงรื้อถอนบ้านพร้อมกับ<br>บ้านใกล้เคียงหลังอื่น<br>5. ผู้ร้องไม่ได้รับเงินค่าเวนคืนที่ดิน<br>และค่ารื้อถอน เพื่อนบ้านใกล้เคียง<br>ที่รื้อถอนพร้อมกันได้รับเงินแล้ว | 1. ผู้ใหญ่บ้านทำหนังสือถึงอธิบดี<br>กรมทางหลวงว่าผู้ร้องตกค้างจากการ<br>รับค่ารื้อถอน<br>2. ผู้ร้องร้องเรียนไปยังสมาชิกสภา<br>ผู้แทนราษฎรจังหวัด สำนักราชบัณฑิต<br>ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ไม่ได้รับ<br>แจ้งผลการพิจารณา<br>3. เจ้าหน้าที่ทางหลวง ศูนย์สร้างทาง<br>ขอนแก่น มาตรวจสอบหลายครั้งและ<br>แจ้งว่าจะจ่ายค่ารื้อถอนให้เต็มพื้นที่<br>แต่ผู้ร้องยังไม่ได้รับเงิน<br>4. ศูนย์สร้างทางขอนแก่น<br>กรมทางหลวง ตรวจสอบปลงปลูกสร้าง<br>ของผู้ร้องไม่อยู่ในเขตทาง (ไม่มีบ้าน<br>หลังเก่าให้ประเมินเป็นครั้งที่ 2 ว่า<br>ถูกเขตทางเท่าไร) เจ้าหน้าที่จึงไม่เข้า<br>สำรวจคิดราคาค่าทดแทนให้ผู้ร้องรื้อถอน<br>โดยพลการจึงไม่สามารถที่จะจ่ายเงิน<br>ค่าทดแทนให้ได้<br>5. สำนักทางหลวงที่ 5 และโครงการ<br>จัดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ 1 พิจารณาเห็นตรง<br>ด้วยเหตุผลเดียวกันกับศูนย์สร้างทาง<br>ขอนแก่น<br>6. ศูนย์สร้างทางขอนแก่นมีหนังสือถึง<br>ผู้อำนวยการสำนักทางหลวงที่ 5 แจ้ง<br>ผลการดำเนินการเรื่องพิพาท |



| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี                                                       | กรณีพิพาท                                                                                                                                               | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                  | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----|------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 14. | 271/2551   | นายเจริญ เหมรา<br>การไฟฟ้าฝ่ายผลิต<br>แห่งประเทศไทย<br>(กฟผ.) | ถูกเวนคืนสิทธิทำกิน<br>และยังมิได้รับ<br>การจัดสรรที่ทำกิน<br>ผลกระทบจาก<br>การสร้างเขื่อน<br>รัชชประภา<br>ปัญหาว่าด้วยการเวนคืน<br>จังหวัดสุราษฎร์ธานี | รัฐธรรมนูญแห่งราช<br>อาณาจักรไทย พุทธศักราช<br>2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายแพ่ง<br>และพาณิชย์ฯ พระราช<br>บัญญัติว่าด้วยการเวนคืน<br>อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.<br>2530<br>พระราชบัญญัติการ<br>ไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ 2511 | 1. ผู้ร้องมีที่ดินทำกิน ภ.บ.ท.5<br>ถูกอพยพจากที่ดินเดิมเพราะ<br>นำท่วมที่ทำกินจากการสร้างเขื่อน<br>รัชชประภา เป็นผู้สิทธิได้รับชดเชย<br>ที่ดินทำกิน 19 ไร่ ที่อยู่อาศัย 1 ไร่<br>2. พฤษภาคม 2525 ผู้ร้องทำงาน<br>ประชาสัมพันธ์ในชุดอพยพราษฎร<br>การไฟฟ้าฯ นั้ดชาวบ้านจับสลาก<br>แปลงที่ดินและที่อยู่อาศัย ผู้ร้อง<br>เป็นหนึ่งในผู้สิทธิ ปลัดอำเภอเรียกชื่อ<br>ผู้ร้องให้จับสลากคนแรกแต่หัวหน้างาน<br>บอกผู้ร้องให้ชาวบ้านจับก่อน ผู้ร้อง<br>เกรงใจจึงทำตาม ต่อมาหัวหน้างาน<br>ลาออก ทำให้ผู้ร้องยังไม่ได้ที่ดิน<br>และที่อยู่อาศัย | คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทน<br>เป็นเงิน 8,580 บาท อยู่ระหว่างการขอ<br>เงินจัดสรรและจะมีหนังสือแจ้งผู้ร้อง<br>ให้มาทำข้อตกลงราคาค่าทดแทนขึ้น<br>ประรดองในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548<br><br>1. 18 พฤศจิกายน 2547 ผู้ร้อง<br>ร้องเรียนต่อนายอำเภอผ่านผู้ใหญ่บ้าน<br>หลังจากที่พบเอกสารหลักฐานของตน<br>ที่เจ้าหน้าที่เก็บไว้เพื่อใช้จับสลากในครั้ง<br>ก่อน คือ ใบ ภ.บ.ท.5 และหลักฐานที่การ<br>ไฟฟ้าฯ จ่ายค่าทดแทนที่ดิน ค่าต้นไม้<br>ค่าอาคาร รวมเป็นเงิน 80,944.85 บาท<br>เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2526<br><br>นายอำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริง<br>เบื้องต้นน่าจะเชื่อว่าผู้ร้องมีสิทธิ จึงมี<br>หนังสือให้การไฟฟ้าฯ พิจารณา<br><br>2. การไฟฟ้าฯ ผู้ร้องขอสิทธิที่จะ<br>ได้รับการจัดสรรเพราะไม่มีบ้าน และ<br>ให้นุชอุทธธรณ์หากคิดว่าตนมีสิทธิ<br>ที่ดินแปลงที่ผู้ร้องขอใช้สิทธิทำกิน<br>เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฟผ.<br>ครอบครองอยู่ ซึ่งขออนุมัติใช้จาก<br>กระทรวงมหาดไทย กฟผ. ไม่มีที่ดิน<br>ที่จะนำไปจัดสรรให้ผู้ร้อง เห็นควรให้<br>ผู้ร้องขอความช่วยเหลือจากทางราชการ<br>ในการหาที่ดินทำกินและมีที่อยู่อาศัย<br>บริเวณอื่นแทน |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                            | กรณีพิพาท                                                             | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                          | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----|-----------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15. | 434/2551  | นางวนพรรณ วัฒนกิจิต<br>นายเฉียบ เรียนดารา<br>มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง | พิจารณาจ่ายค่าชดเชยไม่เป็นธรรมในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจังหวัดเชียงราย | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 | 1. ผู้ร้องที่ 1 มีที่ดินพิพาท 2 แปลง อยู่ในพื้นที่เตรียมความพร้อมก่อสร้างมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง กรุงเทพมหานครฯ เว้นคืนไม่ได้รับค่าชดเชย<br>แปลงที่ 1 มีรั้วล้อมตั้งอยู่ด้านหน้ามหาวิทยาลัยฯ เมื่อปี 25 ไร่<br>แปลงที่ 2 มีสัญญาซื้อขายโดยกำหนดและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านรวบรวมมาขายให้ตั้งอยู่ด้านหลังมหาวิทยาลัยฯ เนื้อที่ 700 ไร่ เพื่อปลูกยางพารา<br>2. ผู้ร้องที่ 2 มีที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ ครอบครองทำประโยชน์ต่อจากบิดา เมื่อปี 6 ไร่อยู่ด้านหลังมหาวิทยาลัยฯ เคยแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลว่าตนมีที่ดินอยู่ในเขตมหาวิทยาลัยฯ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งว่าหากที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิจะไม่ได้ค่าเวนคืน จึงไม่ได้ไปแจ้งคณะกรรมการฯ | 1. ผู้ร้องที่ 1 ติดต่ออำเภอ เรื่องเงิน<br>2. นิติกรมหาวิทยาลัยฯ แจ้งว่าถ้ารั้วแล้วรั้วที่ดินอยู่จริง ทางมหาวิทยาลัยฯ จะจ่ายเงินชดเชยค่าที่ดินให้ 20 ม.ค.2548<br>ผู้ร้องที่ 1 ได้รับคำตอบจากนิติกรมหาวิทยาลัยฯ ว่าคณะกรรมการมีมติไม่จ่ายเงินค่าชดเชยโดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ จากนั้นมีใบขอขอบคุณจากทางมหาวิทยาลัยฯ ส่งมาที่บ้านผู้ร้องที่ 1 ว่าขอขอบคุณที่บริจาคที่ดินให้มหาวิทยาลัยฯ ทราบเหตุผลภายหลังที่ดินแปลงที่ 1 ไม่เคยปรากฏว่าผู้ร้องที่ 1 เป็นผู้ครอบครองหรือไม่มีใครเป็นผู้ครอบครอง ไม่มีพยานเอกสารมีเพียงแต่พยานบุคคลที่ดินแปลงที่ 2 เป็นที่เนินเขาไม่ได้ทำประโยชน์ ค่าชดเชยจ่ายเฉพาะที่นาที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ที่ไร่และที่สวนไม่จ่าย<br>3. 21 พฤษภาคม 2549 เจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยฯ ตรวจสอบสภาพที่ดินร่วมกับพี่ชายผู้ร้องที่ 2 ปรากฏพื้นที่ดังกล่าวมีเนื้อที่ประมาณ 8 ไร่ไม่มีเอกสารสิทธิ ปัจจุบันเป็นที่ดินของมหาวิทยาลัยฯ และที่สวนไม่มีเอกสารสิทธิไม่จ่าย |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี                                                                   | กรณีพิพาท                                                               | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                          | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----|------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |            |                                                                           |                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 4. จังหวัดไม่สามารถพิจารณาทบทวน กฎเกณฑ์การจ่ายค่าเวนคืน จังหวัดไม่สามารถจ่ายค่าเวนคืนให้ได้เพราะเป็นไปตามมติคณะกรรมการพิจารณาการจ่ายค่าชดเชยที่ดินให้ราษฎร ซึ่งมีมติสอดคล้องกับคณะทำงานเตรียมความพร้อมด้านที่ดินสำหรับจัดตั้งมหาวิทยาลัยฯ                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 16. | 475/2551   | นางยุพาพร รักษาภักดิ์ และพวก ผู้ร้อง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) | การดำเนินโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า 500 กิโลโวลต์ น้ำพอง 2 - อุดรธานี 3 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 57 พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 146, 147, 148 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 73 | 1. เมษายน 2550 การไฟฟ้าออกสำรวจแนวสายส่งไฟฟ้าโดยไม่ขออนุญาตเจ้าของที่ดิน ปักหมุดและพินสีแนวสายส่งไฟฟ้า<br>2. การไฟฟ้า ไม่แจ้งให้ราษฎรทราบถึงข้อมูลที่เป็นกลางและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น<br>3. ชาวบ้านสอบถามกันนั้น ผู้ใหญ่บ้าน และการไฟฟ้า ได้รับคำตอบว่าเป็นการสำรวจแบบคร่าวๆ ยังไม่ใช่เส้นทางจริงเพราะยังไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาล<br>4. 29 กันยายน 2550 องค์การบริหารส่วนตำบลทำการแจกยาและให้ชาวบ้านลงลายมือชื่อ จากนั้นการไฟฟ้า นำลายมือชื่อนั้นอ้างว่าชาวบ้านรับทราบโครงการแล้ว | 1. ชาวบ้านยื่นหนังสือผ่านผู้นำชุมชน ขอให้ยกเลิกโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง แต่ไม่ได้รับคำชี้แจง<br>2. 15 กันยายน พ.ศ. 2550 ชาวบ้านยื่นหนังสือต่อการไฟฟ้า และการไฟฟ้าส่งเจ้าหน้าที่มาชี้แจงข้อมูลด้านที่ไม่ชัดเจนถึงผลกระทบ<br>3. ชาวบ้านแจ้งอายุตลาดมือชื่อในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2550<br>4. 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 การไฟฟ้า แจ้งชาวบ้านว่าโครงการได้รับการอนุมัติ ประกาศเขตแนวสายส่งไฟฟ้าแรงสูงและแจกเอกสารรายละเอียดโครงการ<br>5. ชาวบ้านยื่นยื่นในท้ายแนวออกไป และทำหนังสือคัดค้านการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี                                                                               | กรณีพิพาท                                                                                      | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                            | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 17. | 478/2551   | นายเกษม เชื้อมทอง และพวก (รวม 4 คำร้อง 1 เรื่อง) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) | ก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าพาดผ่านที่ดินกรุงเทพฯ, จังหวัดเชียงใหม่, จังหวัดร้อยเอ็ด และจังหวัดอุดรธานี | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 42, 57, 66, 67<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ<br>พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 18, 19, 21<br>พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ 2511 มาตรา 29 - มาตรา 33 | 5. 2 ตุลาคม 2551 คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการขยายระบบส่งไฟฟ้าระยะที่ 11 ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งของ การพัฒนาระบบไฟฟ้าภายใต้แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2550 - 2564 (แผน PDP 2007) เพื่อสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น สามารถจ่ายไฟฟ้าไปยังภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจ และผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไป                                                                                                                                                                                                                         |                    |
|     |            |                                                                                       |                                                                                                | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 42, 57, 66, 67<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ<br>พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 18, 19, 21<br>พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ 2511 มาตรา 29 - มาตรา 33 | 1. ผู้ร้องที่ 1 การไฟฟ้าอรอนสิทธิเหนือที่ดินส่วนที่อยู่ในเขตเดินสายส่งไฟฟ้า ยื่นฟ้องศาลปกครองเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551<br>2. ผู้ร้องที่ 2 แสดงความคิดเห็นจากผลการศึกษาร้องปัญหาการระหว่าง การไฟฟ้าฯ กับราษฎรเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการที่มีเสาไฟฟ้าแรงสูงพร้อมโมโครงเหล็กปักกีดกันและสายไฟฟ้าพาดผ่านบนที่ดินดังนี้<br>1. การไฟฟ้าห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว 2. ที่ดินเสื่อมราคา 3. ที่ดินถูกหักจากพื้นที่ทำการซื้อขาย<br>3. ผู้ร้องที่ 3 เป็นเจ้าของโฉนดที่ดิน เนื้อที่ 37-1-63 ไร่ จังหวัดอุดรธานี |                    |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | กรณีพิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|-----------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |           |                 | <p>เมื่อ 20 ปีที่แล้ว การไฟฟ้าก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านพื้นที่ของผู้ร้องจำนวน 2 สาย สายแรกครอบคลุมเนื้อที่กว้างประมาณ 30 เมตร ยาว 40 เมตร สายที่สองครอบคลุมเนื้อที่กว้าง 15 เมตร ยาว 240 เมตร</p> <p>ผู้ร้องเสียภาษีบำรุงท้องที่เต็มจำนวน แต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้ เนื่องจากการไฟฟ้า ไม่อนุญาต ทำให้ไม่สามารถขายที่ดินได้ตามราคาตลาด และยังไม่ได้รับค่าทดแทน</p> <p>ปลาย พ.ศ. 2550 การไฟฟ้า มีโครงการก่อสร้างปรับปรุงระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ช่วงน้ำพอง 1 - อุดรธานี 1, 2 โดยทำการปักเสาคอนกรีต ความสูง 18 เมตร พาดผ่านไปตามแนวสายส่งไฟฟ้าเดิมในพื้นที่ผู้ร้อง การไฟฟ้าชี้แจงแต่เรื่องดีและโน้มน้าวให้ผู้ร้องเสียสละเพื่อความเจริญของประเทศชาติ การไฟฟ้าฯ นำเอกสารมาให้ผู้ร้องลงนามหลายครั้งโดยไม่ได้เอาข้อความ 4. ผู้ร้องที่ 4 ประกอบเกษตรกรกรรมกรบางจรรยาบทพิพาท จังหวัดร้อยเอ็ด</p> |                    |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | กรณีพิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|-----------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |           |                 | <p>การไฟฟ้า ดำเนินโครงการทำแนวสายส่งไฟฟ้าแรงสูง 500 กิโลวัตต์พาดผ่านที่พิพาท ผู้ร้องคัดค้านมาโดยตลอด</p> <p>การไฟฟ้าฯ ตั้งคณะกรรมการจ่ายค่าทดแทนประเมณราคาพิพาท โดยผู้ร้องไม่รู้ เจ้าหน้าที่การไฟฟ้ารับปากว่าจะสร้างบ้านใหม่ให้หลังทั้งจ่ายค่าทดแทนจำนวน 20 ล้านบาท</p> <p>ผู้ร้องได้รับจดหมายการจ่ายค่าทดแทนที่พิพาทและทรัพย์สินในพิพาททั้งหมดจำนวน 34,000 กว่าบาท ผกไว้กับธนาคารออมสิน สาขาร้อยเอ็ดผู้ร้องปฏิเสธการรับเงินดังกล่าว</p> <p>การไฟฟ้าฯ ส่งจดหมายบอกให้รื้อถอนบ้านและสิ่งปลูกสร้างอื่นออกจากที่พิพาทและจะใช้กฎหมายเวนคืนที่พิพาท จากนั้นการไฟฟ้าฯ บุกรุกเข้ามาตัดต้นไม้</p> <p>5. กรณีนายประสงค์ฯ เพื่อนบ้านผู้ร้องที่ 4 การไฟฟ้าฯ ตั้งเสาไฟฟ้าแล้วแต่สื่อแต่สายส่งไฟฟ้าแรงสูง เมื่อพ.ศ. 2548 โดยไม่มีการแจ้งให้ชาวบ้านทราบ มีแต่ป้ายสี่เหลี่ยมสีเหลืองกากบาทบนที่ดินซึ่งมีรั้วรอบขอบชิด</p> |                    |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี                                | กรณีพิพาท                                                                                               | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                        | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----|------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 18. | 335/2552   | นายสุพรรณ<br>สังข์รัตน์<br>กรมชลประทาน | ไม่ได้รับค่าชดเชย<br>ที่เป็นธรรมในที่ดิน<br>ที่ถูกขุดเพื่อทำ<br>โครงการพูนังกันน้ำ<br>จังหวัดสุพรรณบุรี | รัฐธรรมนูญแห่งราช<br>อาณาจักรไทย พุทธศักราช<br>2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายแพ่ง<br>และพาณิชย์ฯ<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497 | 1. ผู้ร้องเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินที่พิพาท<br>เลขที่ 7167 เนื้อที่ประมาณ 5 ไร่เศษ<br>ปลูกยูคาลิปตัส ไม่ค่อยได้ไปดูแล<br>2. กลาง พ.ศ. 2550 กรมชลประทาน<br>มีหนังสือแจ้งผู้ร้องว่ามีโครงการจัดทำ<br>พูนังกันน้ำ จะต้องเวนคืนที่ดินที่พิพาท<br>ประมาณ 1 ไร่เศษ คิดค่าทดแทน<br>47,000 บาท ผู้ร้องไม่พอใจราคา<br>ค่าทดแทนจึงร้องเรียนไปยังหน่วยงาน<br>ต่าง ๆ<br>เมื่อประมาณ 30 ปีที่แล้ว<br>กรมชลประทาน ขุดลอกคลองส่งน้ำลำ<br>ที่พิพาทเล็กน้อย ผู้ร้องอนุญาต จากนั้น<br>ทราบว่ามีการขุดลอกคลองเรื่อยมา<br>และลำที่พิพาทเพิ่มมากขึ้นเนื่องจาก<br>ผู้ร้องมิได้อาศัยบริเวณที่พิพาทจึงไม่<br>ทราบและมีผู้ร้องเรียน จนเหลือ<br>ที่พิพาทเพียง 1 ไร่เศษและที่ดิน<br>ส่วนใหญ่ของผู้ร้องกลายเป็นคลองส่งน้ำ<br>ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เนื่องจาก<br>กลายเป็นดินมน้ำล้นรอบ | 1. กรมชลประทานยินยอมจ่ายค่า<br>ทดแทนในราคาไร่ละ 100,000 บาท<br>ผู้ร้องพอใจและลงนามในสัญญาซื้อขาย<br>เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2550<br>กรมชลประทานนัดหมายให้รับ<br>ค่าทดแทนและเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน<br>ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดในวันที่ 26<br>กุมภาพันธ์ 2551<br>ผู้ร้องยังไม่ได้รับเงินค่าทดแทน<br>2. กรมชลประทานชี้แจง อยู่ระหว่าง<br>รอช่างรังวัดของกรมที่ดิน ซึ่งเจ้าหน้าที่<br>ของกรมชลประทานจะประสานกับผู้ร้อง<br>อย่างต่อเนื่อง<br>กรมชลประทานโดยสำนักชลประทาน<br>ที่ 12 เข้าวัดและคำนวณค่าทดแทน<br>ให้แก่ผู้ร้อง ที่พิพาทส่วนที่ทำประโยชน์<br>ไม่ได้ให้ผู้ร้องทำหนังสือต่อสำนัก<br>ชลประทานที่ 12 เพื่อขอให้เว้นคืน<br>เนื่องจากใช้การไม่ได้ซึ่งสำนักชลประทาน<br>จะได้ทำเรื่องเสนอต่อกรมชลประทาน<br>เพื่อขออนุมัติการจ่ายเงิน |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                | กรณีพิพาท                                                                   | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                                                                                    | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 19. | 274/2551  | นายเกียรตินิยม คำบุตุร<br>องค์การบริหารส่วนตำบลพิชัย<br>กรมทรัพยากรน้ำ | ก่อสร้างประปาหมู่บ้านโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน<br>จังหวัดลำปาง | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ<br>ระเบียบพระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 | 1. ที่ดินพิพาทเป็นที่มรดกกรรมสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน เจ้ามรดกอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่ก่อสร้างประปาหมู่บ้าน<br>2. พ.ศ. 2547 สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 1 ทำการก่อสร้างประปาหมู่บ้าน บนที่พิพาทโดยทายาทมีส่วนร่วม<br>ก่อนดำเนินการก่อสร้าง สำนักงานทรัพยากรน้ำฯ เสร็จจากอนุญาตสร้างประปาในที่ดินโดยบอกว่าหากสร้างไปแล้วเจ้าของที่ดินต้องการใช้ที่ดินหรือประกอบไม่ได้ใช้แล้วก็จะคืนที่ดินให้ในสภาพเดิม หรือเมื่อสร้างแล้วจะคิดค่าเช่าก็ได้<br>สำนักงานทรัพยากรน้ำฯ ได้สำรวจและลงมือก่อสร้างทั้งที่โดยไม่ได้ทำหนังสือให้ทายาทลงนามยินยอมให้ใช้ที่พิพาท<br>3. 18 กุมภาพันธ์ 2547 คณะกรรมการหมู่บ้านโดยผู้ใหญ่บ้านจัดประชุมเพื่อเลือกคณะกรรมการบริหารประปาหมู่บ้าน ผู้ร้องได้รับเลือกเป็นประธานบริหารประปาหมู่บ้าน 4 ที่ประชุมคณะกรรมการการบริหารประปาฯ มีมติเลือกกรรมการชุดใหม่ |                    |



| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี | กรณีพิพาท | นโยบายและกฎหมาย | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | การปฏิบัติต่อปัญหา |
|-----|-----------|---------|-----------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|     |           |         |           |                 | <p>เพราะผู้ร้องไม่เข้าประชุม 2 ครั้ง ไม่ใคร่ชี้แจงเรื่องเงินให้ชาวบ้านเข้าใจ ได้ ชาวบ้านไม่พอใจ</p> <p>ผู้ร้องไม่ได้รับเลือกเป็น คณะกรรมการฯ ไม่พอใจจึงจะ เอาที่พิพาทคืน</p> <p>4. 1 กันยายน 2549 องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับโอนประปา จากกรมทรัพยากรน้ำ</p> <p>5. 3 สิงหาคม 2549 องค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งให้ผู้ร้องทราบว่าที่พิพาทตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วจากการตรวจสอบร่วมของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานทรัพยากรน้ำฯ องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน เรายังติดใจเรื่อง กับสหกรณ์การเกษตรเมืองและยังมีได้ มีการไถ่ถอนคืน</p> <p>6. องค์การบริหารส่วนตำบล เข้าดำเนินการดูแลประปาหมู่บ้าน</p> <p>7. 5 สิงหาคม 2549 ผู้ร้องทำการ ปิดประตูทางเข้าสู่ระบบประปาและ ประกาศห้ามใครเข้าที่พิพาทและ ตัดท่อจ่ายน้ำประปาหมู่บ้าน</p> <p>8. 17 พฤศจิกายน 2549 องค์การบริหารส่วนตำบลนัดประชุมราษฎร</p> |                    |

| ที่ | เลขรายงาน | คู่กรณี                                                                                      | กรณีพิพาท                                                                   | นโยบายและกฎหมาย                                                                                     | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                               | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 20. | 359/2551  | นางศิวพร ไช้เพชร,<br>นางจำเนียร ปรีเปรม<br>และนางบุญปลุก<br>คุ้มราช<br>เทศบาลตำบล<br>ลาดหญ้า | ชุดล่อกรังน้ำ<br>ในที่ดินโดยไม่แจ้ง<br>รายละเอียดให้ทราบ<br>จึงวัดกัญจนบุรี | รัฐธรรมนูญแห่งราช<br>อาณาจักรไทย พุทธศักราช<br>2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายแพ่ง<br>และพาณิชย์ฯ | แต่"ไม่มีการประชุมตามประกาศ<br>พาชาชาวบ้านประมาณ 10 กว่าคน<br>ทุกัญญแจที่ปิดประตู บุกรุกเข้าไป<br>ในพื้นที่ก่อสร้างประปาและให้คน<br>เข้าแผ้วถางที่พิพาทโดยไม่แจ้งล่วงหน้า | 1. เทศบาลตำบล ตรวจสอบพบ<br>เป็นการประสานขอและอนุญาตด้วยวาจา<br>เรื่องการออกโฉนดที่ดินจะประสาน<br>เจ้าหน้าที่ที่ดินแจ้งว่าสามารถออกโฉนด<br>เป็นสองแปลงแต่ต้องเว้นพื้นที่คลอง<br>ระบายน้ำเพราะเป็นพื้นที่สาธารณะ<br>ซึ่งเทศบาลตำบลวางแผนปรับปรุงเพิ่ม<br>สาธารณูปโภคบริเวณคลองระบายน้ำ<br>ก่อสร้างถนนและไฟฟ้าสาธารณะประโยชน์<br>ปรับปรุงภูมิทัศน์ให้ราษฎรทั่วไปได้รับ<br>ประโยชน์ |
|     |           |                                                                                              |                                                                             |                                                                                                     | 1. ที่ดินพิพาทมีหลักฐานในเสียภาษี<br>บำรุงท้องที่และหนังสือรับรองการ<br>ทำประโยชน์                                                                                        | 2. สำนักงานที่ดินจังหวัด ส่งเรื่องให้<br>ศูนย์อำนวยความสะดวกออกโฉนดที่ดิน<br>และเทศบาลตำบลตรวจสอบ<br>กรณีการเดินทางออกสำรวจโฉนดที่ดิน<br>ในที่พิพาทอยู่ระหว่างจัดสายสำรวจ<br>เข้าดำเนินการรังวัดปักเขตโดยประสาน<br>เทศบาลตำบลให้ตรวจสอบสำรวจ<br>ระบายน้ำว่ามีลักษณะเป็นลำราง<br>สาธารณะประโยชน์หรือไม่ เพื่อจะได้<br>ดำเนินการพิจารณาออกโฉนด                                    |

| ที่ | เลขรายนงาน | คู่กรณี                                                                                 | กรณีพิพาท                                            | นโยบายและกฎหมาย                                                                                                             | ลักษณะปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                        | การปฏิบัติต่อปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 21. | 334/2552   | นายบุญ สอนบุญมา<br>สำนักงานที่ดิน<br>จังหวัดเพชรบูรณ์<br>สาขาหล่มสัก<br>กำนันตำบลน้ำซุน | ก่อสร้างโรงเรียนฯ<br>ทับที่ทำกิน<br>จังหวัดเพชรบูรณ์ | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41, 42<br>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฯ<br>ประมวลกฎหมายที่ดิน<br>พ.ศ. 2497 | 1. พ.ศ. 2524 ผู้ร้องซื้อที่ดินพิพาทจำนวน 42 ไร่ ครอบครองทำประโยชน์ด้วยการทำนาและปลูกต้นสัก โดยมีราษฎรท้องถิ่นใกล้เคียงรับรู้และยืนยันข้อเท็จจริงได้<br>2. พ.ศ. 2540 มีการสร้างโรงเรียนฯ รุกป่าที่พิพาท 3 ไร่ในบริเวณปลูกต้นสัก<br>3. พ.ศ. 2545 กำนันออกโฉนดที่ดินทับที่ดินพิพาททางทิศตะวันตก 3 ไร่ | 1. พ.ศ. 2545 ผู้ร้องคัดค้านที่สำนักงานที่ดินจังหวัดแต่ไม่มีการดำเนินการใด<br>2. กำนันให้ผู้ร้องจ่ายเงิน 20,000 บาทเพื่อไม่ให้สร้างโรงเรียนฯ รุกป่าที่พิพาทแต่กำนันมิได้ปฏิบัติตามข้อตกลง<br>3. สำนักงานที่ดินจังหวัดตรวจสอบเชิญกำนันและผู้ใหญ่บ้านมาให้ถ้อยคำปรากฏว่าไม่มีกรณีราษฎรร้องเรียนปัญหาดังกล่าว<br>4. จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้ร้องถูกบุกรุกที่ดินโดยมิชอบ คณะทำงานพิจารณาเห็นว่า ที่พิพาทเป็นที่ดินของโรงเรียนฯ ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประกอบกับผู้ร้องไม่มีเอกสารสิทธิยืนยันความเป็นเจ้าของ โรงเรียนฯ จึงไม่ได้บุกรุกที่พิพาท<br>5. อำเภอลงตรวจสอบและพิจารณาต้นสักเป็นของผู้ร้องแต่ที่พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์และเป็นความเข้าใจผิดของผู้ร้องประกอบกับผู้ร้องขอยุติเรื่อง จึงเห็นควรยุติเรื่อง<br>6. กำนันพูดคุยกับผู้ร้อง สรุปเป็นความเข้าใจผิด เป็นการรังวัดของช่างรังวัดที่ดินโรงเรียนฯ ซึ่งเป็นความจริงและผู้ร้องขอยุติเรื่อง |



## 9. สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า มีจุดมุ่งหมายที่จะทำความเข้าใจภาพรวมของปัญหาและเหตุปัจจัยของปัญหาที่ดิน ตลอดจนบริบทแวดล้อม กับปัญหาที่ดินทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นผลให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน และร้องเรียนว่า ถูกละเมิดสิทธิตลอดจนถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและถูกขับไล่ออกจากที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิที่ดินป่าไม้ 2) วิเคราะห์ สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิที่ดินและป่า 3) จัดทำความเข้าใจในการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย และกฎหมายที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชน และ 4) จัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า โดยวิธีการศึกษาจากเอกสารเรื่องร้องเรียนราว 300 เรื่อง และในจำนวนนี้ได้คัดเลือกรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีประเด็นละเมิดสิทธิชัดเจน ประมาณ 40 เรื่อง รวมทั้งนโยบายกว่า 100 เรื่อง และกฎหมายกว่า 20 ฉบับ มาศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการละเมิด สิทธิและข้อเสนอปรับปรุงแก้ไขในเชิงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน 5 ประเภท ได้แก่ ที่ดินป่าไม้ ที่ดินสาธารณะ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) และที่ดินเอกชน

ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะพฤติกรรมรุนแรงที่ก่อให้เกิดข้อพิพาท ขัดแย้ง และการละเมิดสิทธิ ได้แก่ การประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินของราษฎรและชุมชน การไม่เพิกถอนเขตป่าซึ่งออกทับที่ดินราษฎร ที่มีสิทธิ การจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดีและสั่งให้ออกจากพื้นที่ ใช้วิธีการรุนแรงในการข่มขู่ คุกคาม ข่มขู่ การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สิน การทำโครงการของรัฐทับที่ทำกิน การอนุญาตให้รัฐหรือเอกชน ใช้ที่ป่าที่มีกรณีพิพาทกับราษฎรโดยที่ยังไม่มีข้อยุติ การจำกัดการทำประโยชน์ที่ดิน การจำกัดการพัฒนา และการเลือกปฏิบัติกับราษฎรที่ยากจน

เหตุปัจจัยแห่งพฤติกรรมรุนแรงเกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยกำหนดนโยบายและออกกฎหมายประกาศ เขตป่าทับซ้อนที่ดินที่ชุมชนใช้ประโยชน์เป็นที่ยู่ออาศัยและทำกิน และห้ามชาวบ้านไม่ให้ยู่ออาศัยและหรือทำกิน ในพื้นที่ดังกล่าว โดยมีนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น นโยบายป่าไม้ พ.ศ. 2528 มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ ที่ดินป่าไม้กว่า 20 ฉบับ ที่สำคัญ ได้แก่ มติ ครม. วันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2518 เรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎร ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรม มติ ครม. วันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2522 ให้ลดการทำไม้ลงร้อยละ 15 ทำให้มีการปิดป่า 341 ป่า มติ ครม. วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2522 เห็นชอบการช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุก อยู่ในป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรของชาติให้มีที่ทำกิน มติ ครม. วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2525 เห็นชอบ นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่ 30 ล้านไร่ พื้นที่ไม่เหมาะสม แก่การเกษตรให้ทำหมู่บ้านป่าไม้และปลูกป่า พื้นที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ ส.ป.ก. และส่วนราชการ เกี่ยวข้อง จัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน มติ ครม. วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2525 ให้สำนักงานคณะกรรมการ



สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดำเนินการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทย มติ ครม. วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2530 เห็นชอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมตามความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มติ ครม. วันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2531 เรื่องการขีดแนวเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ฯลฯ ตลอดจนกฎหมายป่าไม้หลัก 5 ฉบับ ได้แก่ กฎหมาย พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. สวนป่า พ.ศ. 2535

สำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) มีลักษณะพฤติกรรมรุนแรงที่ก่อให้เกิดข้อพิพาท ขัดแย้ง และการละเมิดสิทธิของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ การจัดที่ดินทับซ้อน การออกเอกสารรับรองสิทธิล่าช้า การดำเนินคดีราษฎรที่มีข้อพิพาท โดยมีสาเหตุจากปัญหาในเขตที่ดินปฏิรูปเกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดิน นโยบายเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน 4 ล้านไร่ที่ส่งผลทำให้เกิดการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอทับซ้อนที่ดินของชุมชน เอกชน และที่ดินของรัฐประเภทอื่น ๆ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ป่าไม้ ที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น จนต้องมีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่าง ส.ป.ก. กับกรมธนารักษ์ กรมที่ดิน และกรมป่าไม้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทำให้ราษฎรเกิดความสับสนและอาจเสียสิทธิในการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนี้ยังมีสาเหตุมาจากการจัดที่ดินให้ผู้ไม่มีคุณสมบัติ การจัดที่ดินปฏิรูปทับพื้นที่ป่าชุมชน การจัดที่ดินล่าช้า ทำให้หน่วยงานป่าไม้อ้างว่ายังเป็นพื้นที่ป่าและถูกจับกุมดำเนินคดี ส่งผลให้เกิดปัญหาราษฎรไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินได้หรือไม่ได้รับเอกสารรับรองสิทธิ การที่ ส.ป.ก. อนุญาตให้หน่วยงานราชการมาใช้ที่ดินที่ราษฎรได้รับสิทธิอยู่แล้ว เช่น เชื้อนประแสร์ ด้านสะเดา การนำกฎหมายไปปฏิบัติไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรในการจัดสรรที่ดิน การเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนปัญหาจากการนิยามความหมายของเกษตรกร

นโยบายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิ ประกอบด้วย นโยบายการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินตามมติ ครม. วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ที่ทำให้เกิดการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินซ้อนทับพื้นที่อื่น พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 รัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบายกองทุนปฏิรูปที่ดิน ทำให้การปฏิรูปที่ดินล่าช้า ส่งผลทำให้เกษตรกรไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ได้ และทำให้เกษตรกรที่ได้รับอนุญาตไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านสาธารณูปโภคที่เหมาะสมเท่าที่ควร

สำหรับที่ดินเอกชน ที่ราชพัสดุ และที่สาธารณประโยชน์ มีลักษณะพฤติกรรมรุนแรงที่ก่อให้เกิดข้อพิพาท ขัดแย้ง และการละเมิดสิทธิที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ การพิพาทแนวเขตที่ดินในที่ดินมีเอกสารสิทธิ/หนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน หน่วยงานราชการไม่ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ การออกเอกสารสิทธิและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน ผิดแปลง ออกทับที่ราษฎร และคัดค้านการออกเอกสารของราษฎร ตลอดจนมีหน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีการรุนแรง

ในการขับไล่ ช่มชู้ คุกคาม ดำเนินคดี โครงการรัฐดำเนินการก่อนได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ มีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ราษฎรและชุมชนครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ นโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิที่ดินเอกชน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61

เหตุปัจจัยแห่งพฤติกรรมรุนแรงเกิดจากการที่ราษฎรไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิ และหน่วยงานราชการบีบบังคับให้ราษฎรเช่าพื้นที่ กระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เช่น เจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการขอใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินโครงการรื้อถอนที่ดิน หน่วยงานราชการอ้างว่าเป็นที่ดินที่หน่วยราชการเคยใช้ประโยชน์แต่ไม่มีหลักฐานยืนยัน และขอบเขตการใช้ประโยชน์ไม่แน่นอน ราษฎรไม่ทราบการประกาศการสงวนหวงห้าม หน่วยงานของรัฐสงวนพื้นที่ไว้จำนวนมากโดยไม่ใช้ประโยชน์ เมื่อราษฎรเข้ามาครอบครองใช้ประโยชน์จึงขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐ หรือการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน นอกจากนั้น ยังมีประเด็นผู้มีอำนาจอิทธิพลออกเอกสารสิทธิทับที่ราษฎรและชุมชนโดยเฉพาะที่ดินของชุมชนดั้งเดิมในท้องถิ่นที่อยู่อาศัยกันมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ และเกี่ยวข้องกับนโยบายและกฎหมายหลายฉบับ เช่น มติ ครม. วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2527 เรงัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไทย ให้เสร็จภายใน 20 ปี (พ.ศ. 2528 - 2547) มติ ครม. วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2530 เห็นชอบเรื่อง “นโยบายที่ดิน 4 ด้าน” คือ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายชาวเขา ตลอดจนกฎหมาย พ.ร.บ. ประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 (มาตรา 61 เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1375 มาตรา 1377 ซึ่งเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกโฉนดชุมชน การเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การตั้งกองทุนและธนาคารที่ดินสำหรับที่ราชพัสดุจะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่มีปัญหาขัดแย้งกับราษฎร ซึ่งในปัจจุบันมีร่าง พ.ร.บ. บริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... ซึ่งอยู่ระหว่าง รอการพิจารณาของรัฐสภา ส่วนที่ดินสาธารณประโยชน์มีนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

## ข้อเสนอการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิที่ดินและป่า

### 1. ข้อเสนอเชิงหลักการ

- รัฐควรจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ราษฎรได้รับสิทธิที่จะมีที่ดินอยู่อาศัยและทำกินเพียงพอต่อการยังชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึง โดยสำรวจราษฎรที่ไม่มีที่อาศัยทำกินและเร่งรัดจัดที่ดินให้ราษฎรผู้ไม่มีที่ดินทำกินให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว



- รัฐเมื่อมีปัญหาพิพาทขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินและทรัพยากร รัฐต้องวางโครงสร้างและกลไกการแก้ไขปัญหาขัดแย้งแบบถาวร ราษฎรที่มีปัญหาพิพาทขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินและทรัพยากร จะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในที่ดิน
- รัฐควรให้จัดการศึกษาให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและการปกป้องคุ้มครองสิทธิในที่ดินของราษฎรและชุมชน และเมื่อราษฎรมีข้อพิพาทเรื่องที่ดิน รัฐควรจะต้องมีหน่วยงานให้ข้อมูลและคำปรึกษาแนะนำทางวิชาการและระเบียบกฎหมายแก่ราษฎร
- กระบวนการยุติธรรม ควรจะต้องทำความเข้าใจปัญหาราษฎรที่มีข้อพิพาทกับรัฐและต้องคดีที่ดินว่าไม่ใช่อาชญากรรม กรณีพิพาทขัดแย้งเรื่องสิทธิที่ดินส่วนใหญ่มิใช่ราษฎรเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐหรือเอกชน แต่มีความซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐ ปัญหาหลักการบริหารจัดการที่ดิน ระเบียบกฎหมายและบุคลากรของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการประพฤติปฏิบัติที่มีข้ออยู่ด้วย จึงต้องหาทางใช้กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์และกระบวนการทางนโยบายที่เปิดโอกาสให้บุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่นและฝ่ายนโยบายได้ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทก่อนคดีจะขึ้นสู่ศาล

## 2. ข้อเสนอเฉพาะหน้า

มีข้อเสนอจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิในระยะสั้น ดังนี้

- ด้านกระบวนการยุติธรรม มีข้อเสนอให้มีมาตรการยุติการกระทำที่รุนแรงต่อราษฎรในพื้นที่พิพาททั้งโดยหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน และสร้างกลไกและกระบวนการยุติธรรมหลาย ๆ รูปแบบ เช่น ยุติธรรมสมานฉันท์ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ช่วยให้ราษฎรได้เข้าถึงทรัพยากรในการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมได้จริง ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ
- ด้านข้อมูลและระบบฐานข้อมูล รัฐควรจะต้องปรับปรุงการเก็บรวบรวมข้อมูลและการเก็บรักษาข้อมูลและหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินให้ดีและปลอดภัย และมีกลไกให้สาธารณะตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลที่ดินของรัฐได้โดยง่าย

## 3. ข้อเสนอระยะยาว

- ทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรทั้งหมดมาทำเป็น “ประมวลกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร” ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริม เพื่อลดการทับซ้อนของกฎหมายหลายฉบับในที่แปลงเดียวกัน และเพื่อให้เกิดมีการกระจายการถือครองที่ดิน และสามารถจัดการที่ดินและทรัพยากรได้อย่างบูรณาการ และส่งเสริมให้เกิดการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ และภายใต้กฎหมายใหม่ ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบวิธีปฏิบัติในการสำรวจพิสูจน์สิทธิ รวมทั้งการออกเอกสารสิทธิ โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม
- ด้านการบริหารจัดการที่ดินที่เป็นเอกภาพ ควรปรับปรุงหน่วยงานโดยยุบควบรวมหน่วยงานราชการที่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันให้มารวมกันเป็นหน่วยงานเดียว



- รัฐส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจและแรงจูงใจในการจัดการที่ดินและทรัพยากรได้อย่างสมดุลและยั่งยืน
- การซื้อขายที่ดิน ควรมีการควบคุมการซื้อขายที่ดินที่ผู้ซื้ออาศัยอำนาจเหนือตลาดไปกว้นซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยไม่ทำประโยชน์ หรือนำไปใช้ประโยชน์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการควบคุมตรวจสอบการซื้อขายที่ดินให้เหมาะสม
- รัฐควรสนับสนุนให้เกิดกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากร
- การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากร ควรสร้างกลไกและกระบวนการตีความกฎหมายให้อยู่บนฐานองค์ความรู้และข้อเท็จจริง

#### 4. ข้อเสนอปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่สำคัญ

- กระบวนการในการออกเอกสารและการเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์และการถูกดำเนินคดี ดังนั้น กระบวนการออกเอกสารและเพิกถอน ควรจะต้องมีกลไกการดำเนินงานพิจารณาในรูปของกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ส่วนจะกำหนดให้มีกลไกในระดับใด เช่น ระดับท้องถิ่น จังหวัด หรือระดับชาตินั้น ควรจะต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบอีกครั้ง โดยควรให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกลไกดังกล่าวด้วย
- ข้อเสนอต่อกฎหมายแพ่ง เรื่องการขายทอดตลาด ต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบว่ามีที่ดินอยู่จริงตรงตามที่ขายทอดตลาด หากผู้ซื้อได้ที่ดินไม่ตรง สามารถคืนได้ โดยที่ดินขายทอดตลาดนั้นต้องไม่อยู่ในคดีพิพาท และจะต้องมีการตรวจสอบพิสูจน์ที่ดินว่าอยู่ในคดีพิพาทหรือไม่
- กรณีกระบวนการในการออกเอกสารสิทธิที่ไม่รัดกุมเพียงพอ ส่งผลกระทบหลายด้าน โดยเฉพาะกับราษฎรที่ถูกออกโฉนดทับที่ทำให้เสียสิทธิในที่ดิน ถูกดำเนินคดีในข้อหาบุกรุก ดังนั้น ในกระบวนการรับจำนองและขายทอดตลาด จะต้องมีการตรวจสอบพื้นที่จริงว่า เป็นเอกสารสิทธิที่ออกโดยชอบเป็นพื้นที่ที่ไม่อยู่ระหว่างคดีพิพาท
- พื้นที่ที่เป็นคดีและถูกสถาบันการเงินยึด จะต้องยกเลิกระบบการขายทอดตลาด เปลี่ยนเป็นการมอบให้หน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้น เข้ามาจัดสรรให้ราษฎรที่มีความจำเป็นใช้ประโยชน์
- การออกเอกสารโดยไม่ชอบในพื้นที่ต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเกิดจากการกว้นซื้อที่ดิน เมื่อชาวบ้านไม่ขายก็จะใช้วิธีกดดัน บีบให้ขาย รากเหง้าของปัญหาคือการถือครองที่ดินโดยไม่จำกัด ดังนั้น ต้องแก้โดยการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 และนำกฎหมายที่ดินมาตรา 34 - 49 เรื่องการจำกัดการถือครองที่ดินกลับมาบังคับใช้
- ยกเลิกเอกสารแสดงการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินชั่วคราวซึ่งออกโดยหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดหลายมาตรฐานและกระทบสิทธิของราษฎร ให้มาใช้เอกสารแสดงการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินระบบเดียวกัน เช่น เอกสาร ส.ป.ก.



- ระบบเอกสารสิทธิ เอกสารสิทธิต้องเป็นระบบเดียว ซึ่งอาจเป็นโฉนดหรือเอกสารรูปแบบอื่นตามที่กำหนดขึ้น แต่เอกสารดังกล่าวจะต้องมีเงื่อนไขท้ายเอกสารเพื่อกำกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกันไปตามบริบทพื้นที่ เช่น สภาพภูมิประเทศ ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความล่อแหลมต่อภัยพิบัติ หรือลักษณะการใช้ประโยชน์ มีการจำกัดการถือครองที่ดิน และจะต้องใช้ประโยชน์ตรงตามเงื่อนไขของพื้นที่

- ข้อเสนอเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการครอบครอง การเปลี่ยนมือ และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในปัจจุบันระบบกรรมสิทธิ์ที่มีหลากหลายทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ และนำไปสู่การละเมิดสิทธิของเกษตรกร และยังส่งผลถึงการใช้ที่ดินผิดประเภท และที่ดินเปลี่ยนได้โดยง่าย จึงเสนอให้บูรณาการระบบกรรมสิทธิ์ การเปลี่ยนมือ และการใช้ประโยชน์เข้าด้วยกัน ดังนี้

1. ให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระบบเดียว ที่เรียกว่า “โฉนด” หรือ ชื่ออื่น
2. โฉนดจะต้องมีเงื่อนไขประกอบในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ระบบนิเวศของพื้นที่นั้น ๆ
3. การเปลี่ยนมือ ถือครองที่ดิน เสนอให้มี 2 ระบบ คือ 1) สิทธิของปัจเจกที่จะถือครอง และใช้ประโยชน์ที่ดินตามเงื่อนไขในเอกสารสิทธินั้น ๆ 2) ความเห็นชอบของชุมชนที่จะยินยอมให้บุคคลใช้ที่ดิน ประกอบอาชีพที่ไม่ขัดต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรม และสร้างความเดือดร้อน ผลกระทบให้กับชุมชน

## นโยบายกฎหมายด้านที่ดินป่าไม้

นโยบายป่าไม้ที่ดีจะช่วยให้มีแนวคิดทิศทางการจัดการที่ดินและป่าที่ชัดเจน ยังช่วยให้การคุ้มครองรักษาและการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้มีประสิทธิภาพ แต่นโยบายป่าไม้ปัจจุบันนอกจากไม่สมสมัยแล้วยังขาดมิติทางสังคมและการพัฒนา และยังมีได้คำนึงถึงหลักการด้านสิทธิมนุษยชน นโยบายป่าไม้หลายข้อจึงนำไปปฏิบัติไม่ได้หรือบางข้อที่นำไปปฏิบัติก็ทำให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎรในท้องถิ่น จึงควรทบทวนนโยบายป่าไม้เสียใหม่ ด้วยการ

- กำหนดหลักการสำคัญ คือ เน้นความสามารถนำไปปฏิบัติได้ กล่าวคือ จะต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป
- มุ่งการตอบสนองปัญหาความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
- วัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติควรเน้นความสมดุลของการป้องกันรักษา ป่าธรรมชาติ การฟื้นฟูป่าโดยกระบวนการทางธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกัน

- และที่สำคัญควรจะต้องให้ความสำคัญกับสิทธิของราษฎรและชุมชนในเขตป่าและช่วยส่งเสริมให้ชุมชนในเขตป่ามีการวางแผนการใช้ที่ดินของชุมชนและใช้สิทธิในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม่ร่วมกับรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมกับชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างสมดุลยั่งยืน
- กลไกการจัดการความขัดแย้ง ควรเน้นการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์และการบริหารจัดการความขัดแย้งอย่างสันติวิธีและเป็นธรรม
- เพื่อกฎหมายป่าไม้หลายฉบับมีความสมสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและไม่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยปฏิบัติด้วยกัน จึงควรปรับปรุงกฎหมายให้มีความเป็นเอกภาพ เชื่อมโยงและสอดคล้องกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น ๆ ด้วยการนำกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับมาบูรณาการเป็น “ประมวลกฎหมายป่าไม้” ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายส่งเสริม และสนับสนุนราษฎรในท้องถิ่นให้มีอำนาจและบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองและจัดการใช้ประโยชน์ป่าอย่างสมดุลยั่งยืน

นอกจากนั้นยังควรทบทวนยกเลิกมติ ครม. หลายฉบับที่ส่งผลกระทบ เช่น

1. ยกเลิก มติ ครม. 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ซึ่งห้ามไม่ให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ไม่มีหลักฐานการครอบครองเป็นการเฉพาะราย เพราะไม่เป็นธรรมกับราษฎรที่อยู่มาก่อนการประกาศเป็นที่ดินของรัฐ
2. ยกเลิก มติ ครม. 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541
  - 2.1 การสำรวจแนวเขต เพราะที่ผ่านมาไม่มีการสำรวจชัดเจนว่ามีแนวเขตเท่าไร ทับที่ชาวบ้านหรือไม่
  - 2.2 การใช้ภาพถ่ายทางอากาศเพื่อดูการบุกรุกโดยที่แนวเขตไม่ชัดเจน แสดงถึงความไม่เป็นธรรมกับราษฎร
  - 2.3 ประเด็นพื้นที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศ หากมีชุมชนอาศัยอยู่ย่อมสะท้อนว่า ชุมชนสามารถดำรงอยู่ในพื้นที่ล่อแหลมต่อระบบนิเวศได้ โดยต้องอยู่อย่างสอดคล้องกับระบบนิเวศนั้น ๆ
  - 2.4 ประเด็นความชันของลำห้วย ไม่ยอมวัดเพราะไปเทียบเคียงกับความชันของเขา ที่จริง ๆ แล้วเป็นคนละประเด็นกัน
  - 2.5 การใช้อำนาจเข้าไปตัดฟัน ตัดโค่น
3. กันพื้นที่ป่าที่ยังไม่ถูกบุกรุก (มีสภาพเป็นป่า) หากมีการเข้าไปใช้ประโยชน์ถือว่าบุกรุก พิจารณาว่าแนวเขตนี้อยู่ในพื้นที่อะไร อุทยาน ป่าสงวน และจัดทำแนวเขตให้ชัดเจน



## นโยบายและกฎหมายด้านที่ดิน

- นโยบายและกฎหมายที่ดินมีจำนวนมากตามจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดหลายมาตรฐานในการบริหารจัดการที่ดิน จึงควรจะบูรณาการระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินให้เป็นแนวทางเดียวกัน ไม่ควรมีเอกสารที่ดินที่ออกใช้ชั่วคราวโดยหน่วยงานต่าง ๆ มีมาตรฐานไม่เท่าเทียมกันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงที่ดิน
- สำหรับกฎหมายที่ดิน มีหลายมาตราที่หน่วยงานของรัฐไม่บังคับใช้ต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาก่อนจึงปฏิบัติ เช่น การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ ก็ควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขการใช้อำนาจให้กระจายไปยังหน่วยงานระดับล่างหรือให้ใช้อำนาจร่วมกันในรูปคณะกรรมการก็จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายสะดวกรวดเร็วและเป็นธรรมมากขึ้น
- ควรทบทวนนโยบายและกฎหมายการจัดทำผังเมือง โดยต้องเริ่มต้นอย่างมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นขึ้นไปยังหน่วยงานของรัฐ (bottom - up approach) ไม่ใช่การริเริ่มจากรัฐไปบังคับใช้กับราษฎร

## 10. บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2556). *หลักการและเหตุผล แผนปฏิบัติการ โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน ให้ครอบคลุมทั่วประเทศประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556*. กรุงเทพฯ : กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย.
- กาญจน์เขจร ชูชีพ. (2532). *การศึกษาสภาพการใช้ที่ดินและการวิเคราะห์สังคมพืช เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ของอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่ (วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). *คู่มือการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เล่ม 1 การดูแลรักษา และคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ กรมการปกครอง*. (ม.ป.ท.: ม.ป.พ.).
- พุทธพล มงคลวรารณ. (2551). *เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน 2545 - 2550. เล่ม 3 : ที่ดินเอกชน*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- คณะทำงานศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน. (ม.ป.ป.). *เอกสารข้อเสนอการกระจายการถือครองที่ดิน*. กรุงเทพฯ : คณะทำงานศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน.
- คำฝั้น ดวงมี และคณะ. (2550). *หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบลบางปะหัน*. (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.)/
- จรัญ โฆษณานันท์. (2545). *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ประชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์. (2545). *ธรรมาภิบาลในความหมายภาครัฐ เอกชน และประชาชน : กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน หินกรูด*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูพินิจ เกษมณี. (ม.ป.ป.). *เอกสารนำเสนอเรื่องสิทธิมนุษยชนกับชนเผ่าพื้นเมือง*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม. (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.).
- ไชยา วิสุทธิปราณ. (2552). *ปัญหากฎหมายการออกเอกสารสิทธิที่ดินบนเกาะตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537 นิติศาสตร์มหาบัณฑิต)*. ชลบุรี : มหาวิทยาลัยศรีปทุม.



นิติรัฐ ไชยศรี. (2554). การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่มีปัญหาการถือครอง [รายงานผลการวิจัย].  
นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2536). กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย  
มหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. (2553). ทิศทางการป่าไม้ในกระแสวิกฤติโลก. วารสารสมาคมวนศาสตร์.

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. (2553). แนวทางการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ เอกสารประกอบการบรรยาย  
ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล. นครปฐม : มหาวิทยาลัยมหิดล.

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. (2546). ธรรมาภิบาลในการจัดการป่า (good forest governance). วารสารป่ากับชุมชน  
ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งชาติเอเชียแปซิฟิก. (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.).

ภาสกร ชุณหะวัณ. (2528, มีนาคม). วิธีการที่ที่ดินมือเปล่าจะกลับคืนมาสู่รัฐ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 15(1).

ร. แลงกาตี. (2526). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 คำสอนชั้นปริญญาโท 2483. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

รังสรรค์ แสงสุข, และสุณีย์ มัลลิกะมาส. (2550). พัฒนาการกฎหมายว่าด้วยการถือครองที่ดินเอกชน. กรุงเทพฯ :  
(ม.ป.พ.).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2556). รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ดินสาธารณะประโยชน์  
เฉพาะกรณีคณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่าตรวจสอบและออกมาตรการการแก้ไข  
พ.ศ. 2549 - 2555. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : กรุงเทพฯ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2556). รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีที่ดินเอกชน  
(ไม่รวมสิทธิการถือครองที่ป่า ที่ราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูป และที่ดินสงฆ์) คณะอนุกรรมการสิทธิ  
ในการจัดการที่ดินและป่า เฉพาะกรณีตรวจสอบและออกมาตรการการแก้ไขปัญหา พ.ศ. 2549 - 2555.  
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ: กรุงเทพฯ

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และแก้ไขเพิ่มเติม.

กฎกระทรวงฉบับที่ 26 (2516) ออกตามความพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.

กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (2537) ออกตามความพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.

สำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ. (2554). รายงานประจำปี สำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ ปี พ.ศ. 2553 - 2554. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ.

วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์. [และคนอื่นๆ]. (2544). การศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันที่ดิน.

วิศณุ เครืองาม. (2533, มกราคม). สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. รัฐสภาสาร, 38(1).

วีรวัฒน์ อริยะวิริยานันท์. (2552). วิวัฒนาการของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2518). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วัฒนา ยิ่งยืน. (2547). ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดการที่ดินทำกินให้ประชาชนไปปฏิบัติ. (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.)

ศรัญญู เทพสงเคราะห์. (2553). กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดินในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2500. กรุงเทพฯ : คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิวพร ฉั่วสวัสดิ์. (2548). ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน.ชลบุรี : มหาวิทยาลัยบูรพา.

ศิริรักษ์ ปภัสร์วิจิตร. (2548). ธรรมชาติของส่วนบริหารของบริษัทขนส่ง จำกัด. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย สถาบันนโยบายศึกษา. (2534). ป่าไม้กับที่ดินทำกิน : ข้อเท็จจริง ปัญหา และข้อเสนอแนะ. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

สำนักงานปฏิรูป. (2555). สรุปสถานการณ์และเหตุผลที่คนไทยควรสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูป.



สุรินทร์ อ้นพรม. (2554,กรกฎาคม-ธันวาคม). ป่าชุมชน: เทคโนโลยีอำนาจควบคุมชุมชนในเขตป่าขึ้นใหม่ ? กรณีศึกษาป่าชุมชนห้วยแก้ว ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่. *วารสารสังคมวิทยา มานุษยวิทยา* 30(2).

โสภณ ชมชาญ. (2548, พฤศจิกายน). ความขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดิน. ในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2548 เรื่อง “สู่สังคมสมานฉันท์”. การประชุมจัดโดย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โรงแรม แอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี.

หนังสือพระบรมโองการรัชกาลที่ 6 ที่ 65/507. (2464).

วิจิตรวาทการ, หลวง. (2523). ที่ดินในทัศนะของพันตรีหลวงวิจิตรวาทการ *วารสารที่ดิน* 23(3) : 13 – 58)

อนุสรณ์ รุ่งเล็ก. (2550). ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบในการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการป่าหนองหญ้าปล้อง ตำบลเขาย้อย ตำบลทับค้าง และตำบลหนองปรัง อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.

อัจฉรา รักยุติธรรม. (2551). ปัญหาทางกฎหมายในการจัดการที่ดินในประเทศไทย. สืบค้นจาก [http://nrmdigest.blogspot.com/2008/10/blog-post\\_15.html](http://nrmdigest.blogspot.com/2008/10/blog-post_15.html)

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. สิทธิในที่ดินของชุมชน : โฉนดชุมชนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 29(1), 187-213.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์...[และคณะ]. (2553). *โครงการวิจัยกลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ* [รายงานผลการวิจัย]. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์...[และคณะ]. (2547). *โครงการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน* [รายงานผลการวิจัย]. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.



## ภาคผนวก





## ประกาศ

แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

*[Signature]*

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่วุฒิสภาได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งมีความรู้ หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย จำนวนเจ็ดคน ให้เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและบุคคลทั้งเจ็ดคนได้ประชุมเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำแนะนำของวุฒิสภา ดังต่อไปนี้

- |                             |                                       |
|-----------------------------|---------------------------------------|
| ๑. นางอมรา พงศาพิชญ์        | เป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๒. นายแท้จริง ตีรพานิช      | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ       |
| ๓. นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ       |
| ๔. นายปริญญา ศิริสารการ     | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ       |
| ๕. นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์  | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ       |

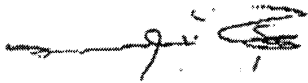
๖. พลตำรวจเอก วันชัย ศรีนวลนัต เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
๗. นางวิสา เบ็ญจะมโน เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๒

เป็นปีที่ ๖๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

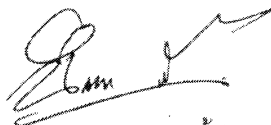
ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ



(นายประยุทธ์ บุญเดช)

ประธานวุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวนิรมน เชื้อไทย)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานประเมินและรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชน



### รูปทรงดอกบัว

คือ ความมีคุณธรรม ความเอื้ออาทรระหว่างเพื่อนมนุษย์  
อันเป็นจริยวัตรอันดีงามของคนไทย

### รูปคนล้อมเป็นวงกลม

คือ การสร้างพลังความร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคม  
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนให้เป็นส่วนสำคัญ  
ในกระบวนการพัฒนาประเทศ

### รูปมือ

คือ การร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคมทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ  
ในการโอบอุ้มคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ  
ด้วยหลักแห่งความเสมอภาค และภราดรภาพ

### สีน้ำเงิน

คือ สีของความเชื่อมั่นของประชาชนและทุกภาคส่วนของสังคม  
คือ ความมุ่งมั่น อดทนในการทำงานเพื่อประชาชน  
คือ ความสามัคคี และการประสานพลังอย่างหนักแน่นจากทุกภาคส่วนของสังคม  
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย



## คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ และมาตรา ๒๕๗ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว

### อำนาจหน้าที่

๑. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้อำนาจต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

๒. เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๓. เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๔. ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๕. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๖. ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

๗. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

๘. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่น  
ในด้านสิทธิมนุษยชน

๙. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อ  
รัฐสภา

๑๐. ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

๑๑. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญา  
เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๑๒. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ







สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 6-7  
120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-3800, 0-2141-3900  
โทรร้องเรียน : 1377  
Website : [www.nhrc.or.th](http://www.nhrc.or.th)