



บทที่ 3

ปัญหาการใช้อำนาจรัฐในการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่า

จากพัฒนาการระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของประเทศไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบ่งเป็น 3 ระบบคือ

(1) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน

ในชุมชนดั้งเดิมทั้งก่อนและในสมัยสุโขทัย การอยู่รวมเป็นกลุ่มชนเผ่าที่ไม่ใหญ่มาก มีความสัมพันธ์ทางการปกครองไม่ซับซ้อน ประกอบด้วยผู้นำชุมชน ผู้อาวุโสที่เป็นที่ปรึกษา และสมาชิกในชุมชน มีกฎระเบียบ ประเพณี และวัฒนธรรมที่สั่งสมมาช้านาน จนเกิดการยอมรับและปฏิบัติตาม ในทางเศรษฐกิจที่ชุมชนยังอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ ชุมชนสามารถแบ่งปันที่ดินในการบุกเบิกป่าทำการเกษตรตามกำลังความสามารถของแต่ละครอบครัว แต่เมื่อครอบครัวใดละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือใช้ทรัพยากรบนผืนดินนั้น ที่ดินและทรัพยากรอื่นๆจะตกเป็นของชุมชน โดยไม่แยกกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลออกจากการสิทธิการใช้ประโยชน์ เพราะว่าสมาชิกในชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี และการทำประโยชน์ต้องอาศัยแรงงานรวมหมู่ที่ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จึงทำให้สมาชิกในชุมชนเห็นความสำคัญของการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของชุมชน ซึ่งระบบนี้ยังดำรงอยู่ในกลุ่มชนเผ่าบางกลุ่มในประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบันนี้

(2) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ

ในประวัติศาสตร์การต่อสู้ของชาติพันธุ์ไม่ว่าในสังคมใด ที่ดินเป็นเครื่องมืออันหนึ่งที่แสดงถึงอำนาจของผู้ปกครองในรัฐนั้น แนวความคิดเดิมที่ให้พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด โดยพระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดในกรรมสิทธิ์ที่ดินและทรัพยากรทั้งปวง ซึ่งมีการสืบทอดมาโดยตลอด เพราะตระหนักดีว่าหากมีการแบ่งแยกที่ดินนั้นหมายถึง มีคนกลุ่มหนึ่งยึดที่ดินไว้เป็นกลุ่มตนเองเพื่อแยกเป็นอิสระและจะเป็นภัยต่อการปกครอง ดังเช่นในสมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น แม้ว่าต่อมาจะเปลี่ยนการปกครองมาเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐ (STATE) ใน

การปกครอง แต่รัฐไทยได้สืบทอดแนวความคิดกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐมาจนถึงทุกวันนี้ โดยที่ไม่มีอำนาจเด็ดขาดเหมือนเช่นการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ หากถูกลดอำนาจ โดยกฎหมาย เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ด้วยการจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน เมื่อต้องการที่ดินไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐนี้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรียกว่า ระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อให้พลเมืองในประโยชน์ร่วมกัน

(3) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน

การยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในไทย เริ่มต้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและการปกครองให้ทัดเทียมประเทศตะวันตก เพื่อให้เป็นอิสระทางการศาลจากต่างชาติและรอดพ้นจากการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเข้าสู่ระบบทุนนิยม เพื่อป้องกันผลผลิตในไทยให้กับประเทศตะวันตกแลกกับเงินตราที่จะเป็นรายได้เข้าประเทศ สิ่งที่เกิดขึ้นนี้ได้นำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากยิ่งขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะการเกิดข้อพิพาทในที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกัน เนื่องจากที่ดินมีราคาสูงและเป็นที่มาของทรัพยากรอื่นอีกมากมาย เหตุผลต่างๆ เหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ไทยต้องยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยมอบอำนาจการจัดการให้แก่กลไกตลาด กล่าวคือ ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินมีอำนาจหวงกันประโยชน์ไว้แต่ผู้เดียว มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนและใช้ประโยชน์ได้

มีข้อโต้แย้งกันมากกว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับที่ดินในเขตป่า ควรจะเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน หรือของรัฐ ในสถานการณ์ที่ทรัพยากรธรรมชาติมีอย่างจำกัด และถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งถ้าหากให้ที่ดินแก่ราษฎร โดยเด็ดขาดทรัพยากรป่าไม้จะถูกทำลายมากยิ่งขึ้น และถ้าให้ราษฎรมีสิทธิทำประโยชน์เท่านั้น แต่กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ การลงทุนทำประโยชน์ในที่ดินจะไม่เต็มที่ และยังทำให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้นเพราะได้ผลผลิตไม่คุ้มค่า มีประเด็นที่ควร

วิเคราะห์ว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน หรือของรัฐ เหมาะสมกับการจัดการที่ดินในเขตป่าในสภาวะปัจจุบัน ตามที่ผู้เสนอแนวความคิดได้กล่าวอ้างขึ้นมาหรือไม่ และเพราะเหตุใดผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงไม่ให้ความสนใจกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน ทั้งที่ทางเลือกใหม่มีชุมชนหลายชุมชนทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้กำลังรื้อฟื้นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน ซึ่งชาวบ้านยอมรับการมานานตั้งแต่บรรพบุรุษภายในชุมชน แต่ขาดการเห็นความสำคัญของรัฐบาล โดยได้เริ่มปฏิบัติต่อการจัดการที่ดินและทรัพยากรภายในชุมชน ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรวิเคราะห์ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้ง 3 ระบบ ในทางนโยบายและกฎหมาย ไปพร้อมกันว่า ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินระบบใด หรือทั้ง 3 ระบบที่เหมาะสมกับการจัดการที่ดินในเขตป่าที่เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืนไปพร้อมกัน

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระมหากษัตริย์ : รับรองสิทธิในที่ดินของราษฎร

แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระมหากษัตริย์ เริ่มตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรห้ามซื้อขายที่ดิน แต่กฎหมายจากรัฐส่วนกลางยอมรับสิทธิการใช้ประโยชน์จากการบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดิน และกฎประเพณีของชุมชนในการจัดการทรัพยากรภายในชุมชน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติในสมัยนั้นยังมีจำนวนมาก อำนาจของรัฐส่วนกลางยังไม่สามารถแทรกแซงชุมชนที่อยู่นอกเมืองหลวงได้ เพราะการติดต่อค้าขายเป็นไปด้วยความยากลำบาก การคมนาคมไม่สะดวกเหมือนปัจจุบัน และพระมหากษัตริย์ก็ไม่มีกำลังไพร่พลมากพอที่จะบุกเบิกถากถางทำประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง การให้ราษฎรบุกเบิกทำประโยชน์ที่ดินจะเป็นผลดีต่อพระมหากษัตริย์ ที่จะสามารถเก็บภาษีที่ดินและส่วยสาอากรจากราษฎรได้โดยตรง เพราะฉะนั้นการที่กฎหมายควบคุมในการจัดการทรัพยากร โดยถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียวจึง ไม่มีผลกระทบต่อชุมชน

1. การรับรองสิทธิในที่ดินของราษฎร

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้ปรากฏหลักฐานทางกฎหมายที่ยอมรับสิทธิการใช้ประโยชน์ของราษฎร โดยขึ้นอยู่กับกรอบครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น เมื่อบุคคลนั้นยกเลิกหรือไม่ทำประโยชน์ใดๆ บุคคลนั้นจะไม่มีสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นทันที แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่เจ้าของไปราชการและได้ลือมรั่วไว้ เจ้าของยังมีสิทธิการใช้ประโยชน์เหมือนเดิมซึ่งต้องไม่ใช่ที่พระราชทาน¹ อย่างไรก็ตามถ้าเป็นที่สวน เจ้าของใหม่ต้องเสียค่าชดเชยแก่เจ้าของเดิม เพราะเจ้าของเดิมได้ทำประโยชน์ในที่ดินให้เป็นโคกและปลูกต้นไม้ไว้ และนโยบายนี้ยังได้รับการปฏิบัติต่อเนื่องมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ตอนต้น ดังปรากฏในพระราชบัญญัติลักษณะเดินประเมินนาปี จ.ศ.1236 (พ.ศ.2417) ข้อ 11 บัญญัติว่า "ถ้าเจ้าของนาพางลอยไม่ทำที่ทิ้งไว้พัน 3 ปีทำให้ขาดผลประโยชน์ในแผ่นดิน ถ้าผู้ใดจะไปทำนาในที่นั้น เจ้าพนักงานท้องที่จะได้จัดให้ที่นั้นเป็นสิทธิแก่ผู้นั้นทำต่อไป

ผลของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ทำให้ราษฎรห้ามซื้อขายที่ดินในระยะแรกๆ ด้วยเหตุนี้ที่ดินจึงไม่มีราคาขึ้นอยู่กับการทำประโยชน์ในที่ดิน อย่างไรก็ตามถือว่าราษฎรมีสิทธิในที่ดินเสมือนเป็นเจ้าของทุกประการ ซึ่งกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จได้บัญญัติรับรองไว้ให้ราษฎรมีสิทธิซื้อขาย จำนำ ขายฝาก ให้เช่า และยกเป็นมรดกตกทอดให้แก่ลูกหลาน² โดยสามารถกล่าวอ้างกับราษฎรได้เท่านั้น แต่ไม่สามารถ

¹ กฎหมายตราสามดวง, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52, หน้า 398.

² เรื่องเดียวกัน, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 43,60,61,62,63,66,67,69,

อ้างกรรมสิทธิ์ที่ดินกับพระมหากษัตริย์ได้ ความเป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าว นอกจากนี้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเรียกที่ดินคืนได้ทุกเมื่อโดยไม่ต้องตอบแทนค่าชดใช้แก่ราษฎร แต่ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ถ้ามีการเรียกที่ดินมาพระราชทานให้เป็นวัง บ้าน นา สวนของพระบรมวงศานุวงศ์ กับข้าราชการ ให้มีการจัดซื้อที่ดินของราษฎรตามราคาที่เราราษฎรซื้อขาย³

เหตุผลที่พระมหากษัตริย์ยอมรับสิทธิการใช้ประโยชน์ และไม่ประสงค์จะให้ที่ดินขาดการทำประโยชน์ เนื่องมาจากการเห็นความสำคัญกับการเก็บภาษีอากรที่ดิน เพราะเป็นรายได้ที่พระคลังได้รับประโยชน์สูงสุด โดยเจ้าของนาเสียอากรค่าน้ำน้าวนหรือนาพางลอยแต่เฉพาะเนื้อที่ทำ ส่วนอากรสวนคิดเก็บตามจำนวนต้นไม้ที่เกิดผลแล้ว และเพื่อให้พระคลังขาดประโยชน์ จึงควรให้มีการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่อง⁴ ประกอบกับการติดต่อค้าขาย โดยเฉพาะการปลูกข้าวส่งไปขายต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา และเป็นเสบียงอาหารไว้ใช้ในยามสงคราม ซึ่งการยอมรับสิทธิการใช้ประโยชน์ดังกล่าว ได้มีมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนการปฏิรูปกฎหมายและการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่เริ่มมีการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎร การที่ราษฎรไม่ได้เรียกร้องกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง ก็เพราะรัฐส่วนกลางมีนโยบายสนับสนุนให้มีการบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดินให้มากที่สุด เพื่อให้มีรายได้จากภาษีอากรที่ดิน และช่วยสลายอากรจากผลผลิตที่ได้จากการทำประโยชน์มากกว่าการพิจารณาถึงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

³ นพรัตน์ นุสธรรม, เรื่องเดียวกัน. อ้างถึงใน กทข., จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 117 พระบรมราชโองการ เรื่อง พระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทานที่บ้าน, เรือก, นา, สวน, พ.ศ.2409.

⁴ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 ภาค 6, พระราชบัญญัติตราแดงและนาคูโคปี จ.ศ.1226 (28 ธันวาคม 2407), หน้า 201 - 208.

ด้วยเหตุนี้รัฐส่วนกลางจึงยอมรับสิทธิการใช้ประโยชน์และการครอบครองที่ดินได้อย่างอิสระ โดยไม่ได้ใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงการทำประโยชน์ในที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งชุมชนนอกเมืองหลวงและปริมณฑลยังคงมีอำนาจในการจัดการที่ดินและทรัพยากรอื่น หรือซื้อขายสิทธิการใช้ประโยชน์ซึ่งกันและกันโดยไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ประกอบกับในสมัยนั้นยังไม่มีข้อพิพาทการแย่งชิงที่ดินมากนัก การให้ความสำคัญกับกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงยังไม่เกิดขึ้น

2. การหวงกันทรัพยากรป่าไม้เป็นของพระมหากษัตริย์

นอกจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์แล้ว ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เริ่มมีหวงห้ามที่ดินในเขตป่า เพื่อให้ทรัพยากรป่าไม้จากแต่เดิมอยู่ความครอบครองของเจ้าผู้ครองนครมาอยู่ในความควบคุมของรัฐส่วนกลาง เนื่องจากการอนุญาตให้ทำไม้เป็นสิทธิเด็ดขาดของเจ้าผู้ครองนคร และเจ้าผู้ครองนครมักจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ทำป่าไม้หลายคนในตำบลเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาการออกใบอนุญาตซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับรัฐบาลไทยได้มีพระราชไมตรีกับรัฐบาลอังกฤษ คนในบังคับอังกฤษจึงเข้ามาลงทุนทำป่าไม้ในไทยเป็นจำนวนมาก อย่างเช่น บริษัทบอร์เนียว จำกัด บริษัทบอมเบย์เบอร์มา และบริษัทสยามฟอเรสต์ จึงทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรป่าไม้ ด้วยการให้เงินกินเปล่าแก่เจ้าของท้องที่เพื่อแลกกับสิทธิในการเข้าทำไม้ รวมทั้งการเก็บค่าต่อไม้หุลวม เกิดการจ้องเืองระหว่างพ่อค้าด้วยกันเอง จนกระทั่งมีการร้องทุกข์ไปยังกระทรวง

มหาดไทย⁵

รัฐส่วนกลางเห็นว่าอำนาจการจัดการป่าเป็นของเจ้าผู้ครองนคร และเป็นมรดกตกทอด ซึ่งจะก่อให้เกิดความวุ่นวาย รวมทั้งตัวบทกฎหมายไม่รัดกุมเพียงพอในการจัดการป่าไม้ได้ การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ทรัพยากรป่า ไม้มาเป็นของรัฐส่วนกลางจึงได้เริ่มขึ้น และมีการตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ.2439 โดย Mr.H.Slade ได้แนะนำให้มีการหวงห้ามที่ดินในเขตป่าอย่างรวดเร็วก่อนการตั้งกรมป่าไม้ เพราะป่าไม้จะถูกทำลายโดยการตัดฟันไม้ไปใช้สอยหรือซื้อขาย หรือแผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตรกรรมวัตถุประสงค์ของการตั้งกรมป่าไม้และหวงห้ามที่ดินในเขตป่า เพื่อผลประโยชน์เกี่ยวกับป่าไม้ทุกชนิด ที่จะเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประเทศ โดยที่อังกฤษและชาติอื่นจะได้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้จากไทยด้วยการได้รับสัมปทาน การดำเนินการคุ้มครองช่วงแรกก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481 พนักงานป่าไม้ในท้องที่จะเลือกพื้นที่ป่าที่สมควรจะสงวน และนำเสนอให้สมุหเทศาภิบาลประกาศสงวน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ โดยมีได้มีการหมายเขตและรังวัดทำแผนที่ป่าที่ประกาศสงวนและสงวนป่าในอย่างชัดเจน เพียงแต่ขีดวงเขตป่าโดยสังเขปลงในแผนที่

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระมหากษัตริย์ ได้มีการแบ่งประเภทของที่ดินที่ประสงค์ให้มีการหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ เช่นการสงวนและคุ้มครอง

5 ชมัยโฉม สุนทรสวัสดิ์, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางภาคเหนือของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2439-2475," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 15.

ครองป่า เพื่อหวงห้ามที่ดินในเขตป่าให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ และสามารถนำทรัพยากรป่าไม้ออกมาใช้ประโยชน์ โดยอยู่ในอำนาจผูกขาดของรัฐส่วนกลาง เท่านั้น การดำเนินกิจการป่าไม้มิไม่ว่าจะเป็นปลูกป่าทดแทน บำรุงป่า เป็นไปเพื่อการทำไม้ทั้งสิ้น การสงวนและคุ้มครองจึงเป็นการหวงห้ามที่ดินในเขตป่าขนาดใหญ่ ที่จะคุ้มครองไม่ให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตป่าสงวนและป่าคุ้มครองได้ และไม่มีสิทธิ์ที่จะได้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าที่กฎหมายประกาศหวงห้ามไว้ได้ ซึ่งชี้ชัดว่าทรัพยากรธรรมชาติในส่วนของป่าไม้ และอื่น ๆ ที่เป็นของเจ้าของท้องที่และราษฎร ได้กลายมาเป็นของรัฐส่วนกลาง เพราะเมื่อมีการหวงห้ามที่ดินในเขตป่า นั้นหมายถึงเจ้าของท้องที่และราษฎรไม่สามารถเข้าไปในที่ดินในเขตป่าเพื่อนำทรัพยากรป่าไม้มาใช้สอย หรือเก็บของป่ามาเป็นอาหารและยารักษาโรคได้อีกต่อไป

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ : ในยุคการปกครองแบบรัฐสมัยใหม่ (State)

ภายหลังจากการปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ประกาศใช้บังคับในพ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นปีเดียวกันที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีผู้แทนจากประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาล ถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐ (State) มีแนวความคิดการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและเอกชนออกมาอย่างชัดเจน โดยไม่มีแนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 / และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้คุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐเท่านั้น เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 ซึ่งจะวิเคราะห์ให้เห็นถึง พัฒนาการและผลของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าของรัฐ ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายและนโยบาย เป็นอย่างไร

1. ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

1.1 ประเภทของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติไว้ว่า "สาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

1.1.1 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

1.1.2 ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

1.1.3 ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อน้ำ และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทโธปกรณ์"

ในลักษณะของสาธารณะสมบัติของแผ่นดินทั้ง 3 ประเภทนั้นครอบคลุมถึงที่ดินในเขตป่าซึ่งถือว่าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ ดังจะอธิบายให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับที่ดินในเขตป่าอย่างไร

1.1.1 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste land) และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

ความหมายของคำว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า" ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย หากแต่สามารถตีความได้ตามคำอธิบายจากมาตราอื่น เช่น

มาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน"

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2479 บัญญัติว่า "ที่ดินซึ่งอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้หมายแต่เฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติ

ของแผ่นดิน ตามความในมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์" ซึ่งหมายถึง ประชาชนสามารถจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ และนำไปยื่นขอกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เช่นกัน

มาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติไว้ชัดเจนว่า "ที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ" สามารถตีความได้ว่าหมายถึง ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทอดทิ้ง ที่อธิบดีสามารถนำไปจัดหาผลประโยชน์ และจัดทำที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้

จากการพิจารณาตัวอย่างของมาตราต่างๆที่ยกขึ้นมาในตีความได้ว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง "ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยบุคคลสามารถเข้าไปจับจองทำประโยชน์มีสิทธิครอบครอง หรือมีกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งรวมไปถึงผู้รับโอนที่ดินนั้นตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน* ดังนั้นเมื่อบุคคลใดก็ตามมีสิทธิครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ถือว่าที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอีกต่อไป"

* บัญญัติไว้ว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย"

อย่างไรก็ตามในกรณีที่ที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น ไม่มีบุคคลใดมาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือจับจองทำประโยชน์ ก็ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐที่รัฐสามารถประกาศเขตป่าครอบคลุมที่ดิน รกร้างว่างเปล่านั้นได้ แม้ว่าจะมีป่าหรือไม่มีป่าก็ตาม เนื่องจากตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า "ป่า" หมายถึงที่ดินที่ยังไม่ได้มีบุคคลใด ได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น "ป่า" จึงมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าด้วย แต่จะเป็นป่าประเภทใดขึ้นอยู่กับ การประกาศเขตป่าตามกฎหมายแต่ละฉบับ หรือตามมติ คณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดให้เป็นป่าประเภทใด

สำหรับที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการ อื่นตามกฎหมายที่ดิน รัฐบาลมีนโยบายเวนคืนที่ดินหรือการทอดทิ้งของราษฎรให้กลับมา เป็นของรัฐตั้งแต่อดีต เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ไม่ให้ที่ดินนั้นว่างเปล่า ซึ่งมีหลัก ฐานปรากฏก่อนรัชกาลที่ 4 ตามประกาศยกเลิกทางข้าวค่านาปีแรกที่ไก่อ่นสร้าง ในปีมะเมีย 2401 บัญญัติว่า "ถ้าเจ้าของละทิ้งนาเสียก็ให้เวนแก่ผู้สำเร็จราชการเมืองและกรมการ ตามอย่างนาคู่โค" ส่วนนาฟางลอยมีการบัญญัติในตอนต้นรัชกาลที่ 5 คือ พระราชบัญญัติ ลักษณะเดินประเมินนาปีจอ จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) ข้อ 11 บัญญัติว่า "ถ้าเจ้าของนา ฟางลอยทิ้งที่ไว้และไม่มาเวนคืน เจ้าพนักงานกรมฯจะได้เรียกค่านาแก่เจ้าของที่เหมือน เช่นนาคู่โคไร่ละสลึง จนเจ้าของนาหรือผู้อื่นได้เข้าทำต่อไปจึงจะได้เรียกค่านาอย่างนา ฟางลอย" และถ้าเป็นโฉนดแผนที่ ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 2 พ.ศ. 2495 บัญญัติว่า "ถ้าเจ้าของที่ดินอพยพทอดทิ้งที่ดินไว้เกิน 9 ปี กระทรวงเกษตรฯ จะทำ การไต่สวน และถ้าได้ความว่าเป็นที่เจ้าของอพยพทอดทิ้งจริง ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ ว่างเปล่า

แนวความคิดนี้ ได้มีการรับรองไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบังคับ ใช้อยู่ในปัจจุบันใน มาตรา 5 บัญญัติว่า "ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71" ซึ่งเป็นการเวนคืนด้วยความ สัมครใจของเจ้าของที่ดินมุ่งหมายคืนที่ดินให้แก่รัฐ โดยการเวนคืนสิทธิในที่ดิน หมายถึงผู้ที่

มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิทธิครอบครอง เป็นที่น่าสังเกตว่าการเวนคืนลักษณะเช่นนี้ไม่ค่อยได้มีการปฏิบัติ เพราะว่าในสมัยที่ราษฎรยังไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ราษฎรไม่ประสงค์ที่จะให้เจ้าพนักงานรู้ในการละทิ้งที่ดินหรือเข้าไปทำแทน เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องเสียภาษีที่ดิน ในปัจจุบันราษฎรสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ประกอบกับที่ดินมีราคาการเวนคืนที่ดินจึงเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

สำหรับการทอดทิ้งที่ดิน ในมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติว่า

"...หากบุคคลนั้นทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

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

ให้ถือว่า เจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่ง เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ ..."

การที่ศาลสามารถสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน สำหรับผู้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นนโยบายของรัฐที่ต้องการควบคุมการ

* มาตรานี้ได้มีการแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ซึ่งแต่เดิมบัญญัติไว้ว่า การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่เป็นที่บ้าน ที่สวน การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์กำหนดระยะเวลาไว้ 5 ปี ถ้าที่ดินที่ใช้ประโยชน์เป็นที่ปลูกพืชไร่ พืชล้มลุก การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์กำหนดระยะเวลา 3 ปี จึงจะถือผู้นั้นหมดสิทธิ

ใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่ให้มีการปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่าโดยไม่ทำประโยชน์ เพราะจะเป็นการสูญเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และที่ดินก็จะตกอยู่ในกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งจำนวนมาก โดยไม่ได้มีการทำประโยชน์ ถ้าหากนำที่ดินมาจัดสรรให้แก่บุคคลอื่นที่ไม่มีที่ดินจะเป็นประโยชน์มากกว่า แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าการบังคับใช้ตามมาตรานี้ไม่ได้ผลเนื่องมาจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินทั่วประเทศไม่เพียงพอ หลักฐานทะเบียนที่ดินแต่ละแปลงยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ ที่จะเสนอว่าใครทอดทิ้งที่ดินแปลงใด การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินเป็นเรื่องยาก เพราะเจ้าของที่ดินสามารถนำสืบพิสูจน์ได้ว่าตนทำประโยชน์ปีเว้นปี ซึ่งไม่ได้เป็นการไม่ทำประโยชน์ติดต่อกันเกิน 10 ปี

ส่วนการกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ได้แก่การบังคับซื้อเพื่อนำที่ดินมาใช้ในสาธารณูปโภคประโยชน์ ในสมัยที่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์มีสิทธิยึดที่ดินได้ โดยราษฎรไม่มีสิทธิที่จะได้ค่าชดเชย แต่พระมหากษัตริย์จะจ่ายค่าชดเชยให้เนื่องจากเห็นว่าราษฎรได้ลงทุนทำประโยชน์ด้วยแรงงานของตนเอง ซึ่งทำให้ที่ดินมีราคามากขึ้น ก่อนที่จะมีบังคับซื้อจะมีการออกกฎหมายที่มีการใช้ค่าชดเชยแตกต่างกันไป เช่น ประกาศกระทรวงโยธาธิการ ในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟสายตะวันออก ร.ศ.124 ,ประกาศจัดที่สร้างถนนราชดำเนิน ลงวันที่ 15 สิงหาคม ร.ศ.118 เป็นต้น ปัจจุบันนี้การบังคับซื้อต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แก้ไข พ.ศ.2535 อันเป็นกฎหมายแม่บทของการเวนคืนที่ดิน แต่ยังมีกฎหมายเวนคืนที่ดินที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติการเวนคืนเพื่อการชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เป็นต้น การเวนคืนลักษณะเช่นนี้เป็นการบังคับซื้อจากเจ้าของที่ดิน

1.1.2 ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดิ่ง
ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะ เป็น ที่

ชายตลิ่ง, ที่ชายทะเล, ทางน้ำ, ทางหลวง, ทะลสาบ, หนองน้ำสาธารณะที่ราษฎรใช้
 ประโยชน์ร่วมกัน, ที่เลี้ยงสัตว์ ที่ราษฎรใช้สำหรับเลี้ยงสัตว์ร่วมกัน, ที่ป่าช้าสาธารณะ,
 เหมืองสาธารณะ ที่ดินเหล่านี้ประชาชนทั่วไป เรียกว่าที่สาธารณประโยชน์ ตามปกติ
 แล้วทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว อยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจ
 หน้าที่ดูแลรักษา แต่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้
 ดูแลก็ได้ ตามมาตรา 8วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน* ซึ่งมีกฎหมายพิเศษได้
 บัญญัติมอบอำนาจให้ทบวงการอื่นดูแล เช่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.
 2457 ให้อำนาจนายอำเภอ ผู้ปกครองท้องที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของ
 แผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ ทางน้ำ ทางสาธารณะ หนองน้ำสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์
 ที่ป่าช้าสาธารณะ หรือเหมืองสาธารณะ แต่สำหรับในเขตน้ำน้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ
 ทะเลสาบ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 50 ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2515 แก่
 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้อำนาจกรมเจ้าท่าดูแลรักษาซึ่ง
 อำนาจนี้เข้าซ้อนกับอำนาจของนายอำเภอตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ อย่างไรก็ตาม
 ตามกรมเจ้าท่าได้มอบหมายอำนาจให้นายอำเภอเจ้าของท้องที่ หรือปลัดอำเภอผู้เป็น
 หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่นั้นเป็นผู้ดูแลแทนกรมเจ้าท่า ตามหนังสือของกระทรวงมหาด
 ไทยที่มท.0609/ว.304 ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519⁶ หรือถ้าเป็นทางหลวงอยู่ใน

* บัญญัติว่า "บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็น
 ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่
 ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้
 รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้"

6 ศิริ เกวลินสฤตย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

อำนาจของกรมทางหลวงดูแล หรือคั่นคลอง คูน้ำของกรมชลประทาน อยู่ในอำนาจของ กรมชลประทานดูแล นอกจากนี้ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนี้ อธิบดีสามารถออก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ครีได้

ในกรณีของการถอนสภาพนั้น ถ้าหากว่าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ เอกชน ได้จัดทำที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน การถอนสภาพหรือการโอนให้กระทำโดยพระ ราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ที่สาธารณะประโยชน์ หรือที่สาธารณะประโยชน์นั้น เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม ก็ต้องมีการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 8 (1)

เพราะฉะนั้น เมื่อกำหนดที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การโอนหรือการถอนสภาพ จะโอนได้ต้องมีกฎหมายเฉพาะให้กระทำได้ หรือกระทำโดย พระราชกฤษฎีกา และมีให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้ ตามมาตรา 1305 - 1306 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินดังกล่าวจึงไม่สามารถนำไปจัดให้ราษฎรได้เหมือนที่ดิน รกร้างว่างเปล่า ทั้งนี้เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 หมวด 3 ข้อ 8 ซึ่งออกตาม ความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติว่า

"ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดิน ได้ครอบครองและทำ ประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนด ที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชาย ฝั่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควร สงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากนี้รวมไปถึง ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก, น.ส. 3) ได้ในที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันด้วยเช่นกัน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 ออกตาม

ความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 3 ซึ่งบัญญัติว่า

"การออกหนังสือรับรองว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ให้กระทำสำหรับที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย"

และบุคคลที่ทำประโยชน์ในที่ดินประเภทนี้ไม่สามารถอ้างสิทธิครอบครองในที่ดินได้ เพราะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐเป็นเจ้าของเท่านั้น

1.1.3 ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้เฉพาะที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ที่ดินที่ตั้งของสำนักราชการบ้านเมืองแต่ไม่ใช่ที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล หรือที่ดินขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า ที่ราชพัสดุ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ที่ราชพัสดุแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่นใช้เป็นสถานที่ของหน่วยงานราชการ และถ้ารัฐบาลได้ซื้อที่ดินจากเอกชน หรือเอกชนยกให้ ที่ดินนั้นจะเปลี่ยนสภาพจากทรัพย์สินธรรมดากลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อธิบดีกรมที่ดินสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา 8 ตรีแห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้ได้

(2) ที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภททรัพย์สินธรรมดา ส่วนมากเป็นที่ดินของเอกชน แต่รัฐบาลได้ที่ดินนั้นจากเอกชน เช่น ยึดที่ดินจากเอกชน เพราะเจ้าของที่ดินค้างค่าภาษีอากร และรัฐบาลไม่ได้นำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในทางราชการ ซึ่งกระทรวงการคลังสามารถนำที่ดินมาจัดหาผลประโยชน์ให้เอกชนเช่า เพื่อหารายได้เข้างบประมาณ โดยทางราชการจะออกโฉนดที่ดินให้ และสามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้เช่นเดียวกับที่ดินของเอกชน

การถอนสภาพที่ราชพัสดุเฉพาะที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้ หรือสิ้นสภาพ หรือไม่ประสงค์จะหวงห้าม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบทำพระราชกฤษฎีกา ส่วนการโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ แต่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งทั้งการถอนสภาพและการโอนที่ราชพัสดุเป็นไปตามมาตรา 9 และ 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

นอกจากนี้ตามมาตรา 1309 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติให้เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศ และท้องทางน้ำที่เกิดขึ้นก็ดี เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งถือว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

และที่สงวนหวงห้ามไม่ได้มีการกล่าวถึงในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถือว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะเป็นการหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์แก่รัฐ แต่เดิมมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 บัญญัติขึ้นมาเพื่อหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการหวงห้ามที่ดิน ดังปรากฏในมาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า "ถ้ารัฐบาลต้องการจะสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้" ทั้งนี้การหวงห้ามที่ดินจะประกาศหรือออกกฎหมายเป็นรายๆ ไปโดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่น กรมประชาสงเคราะห์ต้องการสงวนหวงห้ามที่ดิน เพื่อนำไปจัดที่ดินให้แก่ประชาชน ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 จะต้องดำเนินการหวงห้ามตามพ.ร.บ.นี้ ต่อมากฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปโดยพ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้แล้วยังมีผลตามกฎหมายอยู่ ทั้งนี้เป็นไปตาม พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป"

อย่างไรก็ตาม การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่เป็นอุปสรรคต่อการนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาจัดให้แก่ประชาชน ตามมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือที่ดินที่หวงห้ามได้กลายเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (2) หรือ (3) ที่ดินหวงห้ามดังกล่าวจะไม่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าต่อไป

ปัจจุบันนี้กฎหมายถือว่าที่ดินของรัฐทุกแห่งเป็นที่หวงห้าม ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า เนื่องจากทั้งรัฐและประชาชนมีความต้องการการครอบครองที่ดินเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ที่ดินมีจำนวนจำกัด ดังนั้นประชาชนจะเข้ายึดถือครอบครองโดยพลการไม่ได้ ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 และมีข้อห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน เช่น ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณรัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

มีข้อยกเว้นว่าถ้าที่ดินนั้นอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ และการป่าไม้ ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เพราะฉะนั้นกรณีที่เป็นที่ดินในเขตป่าถือเป็นที่ดินของรัฐ แต่กรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจที่จะอนุญาตให้ครอบครอง มิใช่กรมที่ดิน

สำหรับการหวงห้ามที่ดินไว้ใช้เพื่อจัดให้แก่ประชาชนหรือให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้ประโยชน์ในทางราชการ ต้องติดต่อประสานงานกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อขอสงวนหวงห้ามที่ดิน ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และ

มาตรา 8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีมหาดไทยนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาจัดขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การถอนสภาพที่สงวนหวงห้าม ต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาและเมื่อถอนสภาพแล้วต้องการโอนไปให้เอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 8 วรรค 2 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2 ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินกับที่ดินในเขตป่า

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ากรรมสิทธิ์ของที่ดินในเขตป่า ได้ครอบคลุมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ เพราะถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งรัฐสามารถประกาศเขตที่ดินในเขตป่า ไม่ว่าจะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินดังกล่าวได้ ในขณะที่อำนาจการจัดการที่ดินดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบต่างหน่วยงานราชการ ตลอดจนประชาชนที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ได้จะไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป ถ้ามีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ดินดังกล่าว เนื่องจากพ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติได้บัญญัติห้ามไว้ชัดเจน มิให้บุคคลใดเข้าไปครอบครอง ยึดถือ กั้นสร้าง แผ้วถาง เป็นต้น ซึ่งจะขอยกปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างที่สาธารณสมบัติกับที่ดินในเขตป่า ดังนี้

1.2.1 ความผิดพลาดในการประกาศสงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจาก หลักฐานทางทะเบียนของทางราชการที่ทำขึ้นก่อนปี.ศ. 2478จำนวนมาก ได้จัดทำขึ้นอย่างหละหลวมขาดมาตรการทางกฎหมาย และทางการปกครองที่เหมาะสม ในการควบคุมดำเนินการให้รัดกุม เช่น ในการปักเขตที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้แต่เดิมใช้วิธีการปักเสาไม้แก่นไว้เป็นหลักฐาน และรายงานให้เจ้าหน้าที่ปกครองอำเภอบันทึกข้อเท็จจริงไว้เป็นหลักฐาน ส่วนใหญ่แล้วจะเกิดความคลาดเคลื่อนได้ง่าย เพราะผู้ทำการปักเขต

และประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินอาจไม่ได้มีการรังวัดเนื้อที่ดินทุกด้าน⁷ ทั้งในส่วนที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ และที่สงวนหวงห้ามของทางราชการตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 ภายหลังแก้ไขเป็น พ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน ร.ร. ว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ต่อมาภายหลังประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้จัดทำขึ้น โดยให้มีการทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาในการประกาศสงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์ และประกาศให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียได้ทราบในที่ทำการข้าหลวงประจำจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือหอทะเบียนในท้องที่ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามตั้งอยู่

อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ปกครองจำนวนมากยังยึดถือหลักปฏิบัติเหมือนเดิม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนในหลักเขต และประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ไม่ได้รับรู้หลักเขตดังกล่าว เมื่อเกิดกรณีพิพาทแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชน หรือประชาชนกับประชาชน หรือบุคคลภายนอกที่เข้ามาซื้อที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งไม่มีหลักฐานยืนยันชัดเจนว่าที่สาธารณประโยชน์อยู่บริเวณใด ทำ

⁷ บรรลือ คงจันทร์, "ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินภายในอาณาเขตซึ่งทางราชการสงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ และเพื่อใช้เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ร่วมกันของราษฎร กับทางเลือกในการแก้ไขปัญหา และการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน," ใน การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย กับงานส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สภาผู้แทนราษฎร, ศูนย์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฯลฯ, 2530), หน้า 71.

ให้ที่สาธารณประโยชน์ซึ่งโดยสภาพแล้วประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่สามารถยืนยันได้

ต่อมาได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้รัดกุมยิ่งขึ้นในปี 2529 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ออกระเบียบการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ฉบับที่ 9 ขึ้นใช้บังคับ⁸ ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติที่รัดกุมกว่าเดิมโดยให้เจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด สํารวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการจำแนกที่ดินว่าอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรแห่งชาติ และเป็นที่ยกร้างว่างเปล่าจริงหรือไม่ สภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านมีความเห็นเกี่ยวกับการสงวนหวงห้ามที่ดินตามที่เสนอ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ และเหตุผลอื่นที่เห็นควรสงวนหวงห้ามให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณา เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดและหรือคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เห็นสมควรให้สงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน นายอำเภอจะทำประกาศให้ประชาชนได้รับทราบในที่เปิดเผย และจัดให้มีการประชุมราษฎรในท้องที่เพื่อชี้แจง พร้อมกับปักหลักเขตหรือเครื่องหมายอื่นให้เห็นชัดเจน ถ้าภายใน 60 วันตั้งแต่มีการประกาศ ไม่มีผู้ใดมาคัดค้าน ก็มีผลให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

1.2.2 ความผิดพลาดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ไม่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศที่ดินหวงห้าม และไม่มีแผนที่ ทำให้ไม่สามารถยืนยันได้ว่าหลักเขตของที่สาธารณประโยชน์อยู่บริเวณใด เมื่อมีข้อโต้แย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานราชการ หรือ

⁸ ยกเลิกระเบียบเดิมที่ออกเมื่อปี พ.ศ. 2498 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2503

ประชาชนกับประชาชนด้วยกัน โดยเฉพาะในสภาวะปัจจุบันที่มีความต้องการการครอบครองที่ดินจำนวนมาก บางครั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการไม่ชอบ เมื่อเอกชนได้เอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน ทางราชการอ้างว่าไม่สามารถกำหนดเขตสงวนหวงห้ามทับที่ดินของเอกชนได้ ซึ่งความจริงแล้วโดยสภาพของที่ดินเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ถึงแม้ว่าผู้ใหญ่บ้านหรือสภาตำบลมีส่วนร่วมรับรู้ แต่ไม่ได้มีการชี้แจงให้ประชาชนในตำบลหรือหมู่บ้านได้รับทราบ เพราะมีผลประโยชน์ในการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ायทุน ทำให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือตำบลไม่สามารถควบคุมการจัดการที่สาธารณะประโยชน์ดังกล่าวได้

1.2.3 ประชาชนในชุมชนไม่มีอำนาจในการยืนยันกับรัฐว่าที่สาธารณะประโยชน์ทั้งที่อยู่ในเขตป่าและไม่อยู่ในเขตป่าตามกฎหมาย เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชนที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งๆที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เดิมชุมชนได้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษาาร่วมกัน ตลอดจนมีการทำพิธีกรรมเพื่อคุ้มครองไม่ให้ที่ดินดังกล่าวถูกทำลาย เพราะเห็นถึงความสำคัญอันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน เช่น การทำพิธีบวงสรวงผีปู่ตาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อปกป้องรักษาป่าช้าสาธารณะให้ร่มเย็น การตั้งกฎเกณฑ์ไม่ให้มีการทำลายป่าในเขตป่าชุมชน หรือการฆ่าสัตว์ในเขตหนองน้ำสาธารณะ โดยเฉพาะในวัดที่เรียกว่าเขตภักยาน ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวชาวบ้านจะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เป็นอย่างดี เพราะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตั้งกฎนั้น และเคารพเชื่อฟังในผู้นำ แต่ในทางกฎหมายแล้วชุมชนไม่มีอำนาจในการดูแลรักษา เนื่องจากอยู่ในอำนาจของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอที่เป็นผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเมื่อบุคคลภายนอกต้องการยึดที่สาธารณะประโยชน์ไปเป็นของส่วนบุคคล ด้วยวิธีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน โดยที่นายอำเภอเป็นผู้อนุญาตร่วมกับกรมที่ดิน หรือบางครั้งร่วมกับผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน ในขณะที่ชุมชนไม่ได้รับรู้ใดๆทั้งสิ้น และไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการทั้งๆที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

จะเห็นได้ว่าปรากฏการณ์นี้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ มีผลให้อำนาจการจัดการตกเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว ในขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่

ของรัฐไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับไม่ได้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากร ที่ดินน้ำและป่า เพราะไม่ได้เป็นผู้ใช้ประโยชน์เหมือนเช่นประชาชนในชุมชนนั้นได้ใช้ประโยชน์โดยตรง แต่ถ้าหากได้ให้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ชุมชน ซึ่งอำนาจการจัดการเป็นของชุมชน การดูแลรักษาจะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพดังเช่นที่เคยกระทำมาในอดีต โดยที่รัฐไม่ได้เข้าไปแทรกแซงแต่ยอมรับสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว

1.2.4 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในสภาวะที่ ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด แนวความคิดทรัสต์มหาชน (Public Trust Doctrine) กล่าวคือทรัพยากรเช่น พื้นน้ำ อากาศ ป่าไม้ สัตว์ป่า พื้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน โดยมหาชนตั้ง (Trustee) คือรัฐบาลเป็นผู้ดูแลให้เกิดประโยชน์ แล้วนำผลประโยชน์มาแบ่งปันให้แก่มหาชน โดยมีข้อกำหนดห้ามโอนขาย ซึ่งมีอิทธิพลที่ทำให้รัฐต้องการหวงกันทรัพยากรที่ดินให้เป็นของรัฐ และมีกฎหมายเฉพาะในการบัญญัติหวงกันทรัพยากรประเภทอื่นให้ตกเป็นของรัฐ เพื่อความมั่นคงทั้งในด้านการปกครอง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้ใช้ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นรายได้สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์จากการขายไม้เหมืองแร่ หรือนำที่ดินไปทำธุรกิจด้านอุตสาหกรรม การบริการ และการท่องเที่ยว

ดังนั้นแนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ จึงเป็นที่ยอมรับตลอดมาจนถึงปัจจุบันและยังเข้มงวดในการหวงกันที่ดินเพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้จากประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 2 ได้บัญญัติแบ่งแยกระหว่างที่ดินของรัฐกับที่ดินของเอกชน กล่าวคือ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ และรัฐยังยืนยันในอำนาจการควบคุมดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ซึ่งจะใช้คำว่า "ที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" โดยมอบอำนาจให้อธิบดีกรมที่ดินดูแล ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งหน่วยงานราชการแต่ละหน่วยมีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน หากที่ดินนั้นซ้อนทับกัน

จะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขออนุญาตในการหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในทางราชการของหน่วยงานนั้น แต่ในที่นี้จะขอยกปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานราชการอื่นกับกรมป่าไม้ ในกรณีของที่ดินในเขตป่าซึ่งการประกาศเขตป่าแต่ละประเภทได้ครอบคลุม ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้ง 3 ประเภทที่ได้กล่าวมา รวมไปถึงที่สงวนหวงห้ามที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการอื่นด้วย มีปัญหาว่าอำนาจการจัดการอยู่ที่หน่วยงานราชการใดซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้

1) ตามหลักเกณฑ์การประกาศเขตป่าแต่ละประเภท จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ ได้แก่

ป่าสงวน และป่าคุ้มครอง ซึ่งประกาศตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484 เพื่อประกาศหวงห้ามที่ดินในเขตป่า ให้รัฐได้ประโยชน์จากไม้เท่านั้น

ป่าไม้ทั่วไป ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เพื่อประกาศให้ที่ดินที่บุคคลมิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเขตป่าไม้ทั้งหมด

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 แก้ไข พ.ศ. 2535 เพื่ออนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าในบริเวณที่ดินที่เห็นว่ามีสัตว์ป่าอาศัยอยู่

เขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อให้เป็นสถานที่รักษาสถาปัตยกรรมชาติให้รุ่มรมย์ ไว้สำหรับการศึกษารัฐชาติ หรือเป็นสถานที่ท่องเที่ยว

เขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อสงวนเขตป่าไว้สำหรับการรักษาป่าไม้ถาวรของชาติต่อไป

ป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ

เขตอนุรักษ์ต้นน้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรี

การประกาศเขตป่าดังกล่าวถึงแม้จะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และเป้าหมายร่วมกันคือ การหวงห้ามที่ดินในเขตป่าไว้เพื่อให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ในการมีอำนาจเข้าไปดูแลรักษาและจัดการการใช้ประโยชน์จากป่า การรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ การรักษาต้นน้ำลำธาร เป็นต้น ดังนั้นหลักเกณฑ์จึงกำหนดไว้กว้างมาก โดยให้มีความสูงของพื้นที่ลาดชัน 35 % และมีสภาพของป่าไม้หลงเหลืออยู่ ซึ่งใช้แผนที่ภาพถ่ายดาวเทียมในการขีดแนวเขตป่า โดยไม่ได้มีการสำรวจในพื้นที่ ว่าบริเวณดังกล่าวมีสถานที่ราชการ ชุมชน ตั้งอยู่ หรือมีที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินที่ประชาชนทำประโยชน์ ไม่ว่าจะมียกสสารสิทธิ์หรือไม่ หรือที่ดินที่หน่วยงานราชการได้ใช้ประโยชน์ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การประกาศเขตป่าทับพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งผลทางกฎหมายแล้วกรมป่าไม้มีอำนาจในการจัดการอย่างเต็มที่ในที่ดินในเขตป่า ขณะเดียวกันหน่วยงานราชการที่ใช้ประโยชน์และมีอำนาจดูแลรักษาที่ดินที่รับผิดชอบนั้น ยังมีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองไว้ ทำให้เกิดความสับสนต้องปฏิบัติตามกฎหมายใด ในบันทึก เรื่องการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ (การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติโดยมีเขตอุทยานแห่งชาติบางส่วนทับที่ดินสาธารณประโยชน์บางส่วน จะมีผลทำให้ที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือไม่)⁹ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในประเด็นดังนี้

(1). ที่ดินสาธารณประโยชน์ "ทุ่งอ่าวเหมาะ" ตำบลไม้ผาด อำเภอลีเกา จังหวัดตรัง เนื้อที่ประมาณ 2,000 ไร่ เป็นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หนังสือที่ นร.0601/1249 เรื่อง การถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์," 3 สิงหาคม 2530.

(เลี้ยงสัตว์พาหนะ) ร่วมกันมาก่อน ได้ขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ และมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ (อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม) โดยรวมเนื้อที่บางส่วนประมาณ 400 - 500 ไร่ ของที่สาธารณประโยชน์ทุ่งอ่าวเหมาะเข้าไว้ในเขตอุทยานแห่งชาติ ด้วยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าวทับซ้อนบริเวณที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมไม่มีผลเป็นการเพิกถอนความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันของที่สาธารณประโยชน์ "ทุ่งอ่าวเหมาะ" แต่อย่างไรก็ตาม เพราะการเพิกถอนความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ต้องดำเนินการโดยการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อย่างไรก็ตาม การที่ได้กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นนี้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานดังกล่าวก็ไม่เสียไป ทั้งนี้เพราะมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติว่า

"ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง"

ซึ่งแสดงว่า ไม่ได้ห้ามการกำหนดที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นอุทยานแห่งชาติ ดังนั้นในเมื่อที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นที่ดินของรัฐ และไม่มีผู้ใดสามารถอ้างเอาเป็นเจ้าของหรือครอบครองได้ ที่ดินดังกล่าวจึงสามารถกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

(2) ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่ ตำบล ไม้ผาด อำเภอสิเกา

จังหวัดตรัง พ.ศ. 2528 ถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับ
 พลเมืองใช้ร่วมกัน ของที่สาธารณประโยชน์ "ทุ่งอ่าวเหาะ" โดยเหตุผลว่าที่สาธารณ
 ประโยชน์ทุ่งอ่าวเหาะ ซึ่งทางราชการได้ส่งวงทวงห้ามไว้สำหรับให้ราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์
 ปัจจุบันพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว ดังนั้นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งอ่าว
 เหาะ จึงพ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่
 เนื่องจากที่ดินดังกล่าวบางส่วนอยู่ในเขตที่ได้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ ที่ดินบางส่วน
 นั้นยังคงเป็นอุทยานแห่งชาติอยู่ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วใน การจะเข้าไปดำเนินการ
 ใดๆในที่ดินดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 สำหรับ
 กรณีที่จังหวัดตรังจะเข้าไปดำเนินการเพื่อหาผลประโยชน์ในที่ดินส่วนนี้ จะต้องปฏิบัติตาม
 มาตรา 16(12) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กล่าวคือ ต้องได้รับ
 อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นก่อน

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าการที่กฎหมาย
 อุทยานแห่งชาติ เปิดช่องให้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนที่สาธารณสมบัติของแผ่น
 ดิน หรือที่ดินของทบวงการเมืองได้ และไม่มีผลให้อำนาจตามกฎหมายของที่สาธารณ
 สมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินของทบวงการเมืองถูกยกเลิก กล่าวคือไม่มีผลต่อการเพิกถอน
 ที่สาธารณประโยชน์ (ไม่ว่าจะเพิกถอนตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม) ซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะ
 ใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินดังกล่าวได้ (ถ้าหากโดยสภาพยังไม่ได้เลิกใช้) แต่เมื่อ
 เขตอุทยานได้ประกาศทับซ้อนพื้นที่นั้น ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
 มาตรา 16 (12) ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากมาก
 ยิ่งขึ้น ถ้าหากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาต จะทำให้ประชาชน หรือองค์กรปกครองท้องถิ่น
 ไม่มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งกฎหมายที่คุ้มครองทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้
 ร่วมกัน และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ให้นายอำเภอดูแล ไม่มี
 ความหมายแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์ของประชาชนในที่ดิน
 สาธารณประโยชน์ที่มีมาแต่ดั้งเดิม ตลอดจนมีการรักษาตามกฎหมายเกณฑ์ของชุมชนจะต้องถูกยก

เล็กเพราะประชาชนไม่มีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิครอบครองที่ประชาชนใช้ประโยชน์มาก่อน โดยที่รัฐไม่ต้องชดเชยค่าเสียหายใดๆ เนื่องจากที่ดินสาธารณะประโยชน์ และเขตอุทยานแห่งชาติเป็นที่ดินของรัฐ รัฐมีสิทธิดำเนินการใดๆได้ ขณะเดียวกันระบบของชุมชนไม่มีอำนาจในการดูแลทรัพยากรธรรมชาตินั้น เพราะกฎหมายไม่ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชน ผลที่เกิดขึ้นคือ มีประชาชนจำนวนมากเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐในที่ดินสาธารณะประโยชน์ และในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อใช้ประโยชน์ที่มีมาแต่ดั้งเดิม

2) รัฐได้แก้ปัญหาให้มีบันทึกข้อตกลงระหว่าง กรมที่ดินกับกรมป่าไม้ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. 2524 แก้ไข พ.ศ. 2534¹⁰ เพื่อกันเขตที่ตั้งของสถานที่ราชการ ชุมชนออกจากเขตป่า ไม้ให้มีการประกาศเขตป่าซ้อนทับกับพื้นที่ของหน่วยงานราชการอื่น หรือที่ดินที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยต้องมีการสำรวจวางแผนเขตป่าแต่ละประเภทให้แน่นอน และเมื่อขีดเขตป่าลงในระวางแล้ว เจ้าหน้าที่ป่า ไม้และเจ้าหน้าที่ที่ดินได้ร่วมกันตรวจสอบว่าการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากปรากฏว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 61(2)¹¹ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ปรากฏว่าการดำเนินการตามขั้นตอนไม่ได้ผลเนื่องจากเจ้าหน้าที่ป่า ไม้ไม่ได้มีการ

10 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, รวมระเบียบคำสั่งกรมที่ดิน ปี 2535 (กรุงเทพมหานคร: ท่างหุ้นส่วนจำกัดเจริญรัตน์การพิมพ์, 2536), หน้า 825 - 830.

11 ศิริ เกลวสินสฤกษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 280.

สำรวจแนวเขตป่าโดยละเอียดว่าพื้นที่ที่จะประกาศเขตป่ามีชุมชน และสถานที่ราชการตั้งอยู่มาก่อนหรือไม่ เพราะได้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียมไม่สามารถเห็นรายละเอียดของพื้นที่ได้ การไปสำรวจสอบสวนข้อเท็จจริง ไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง ทำให้ข้อมูลในพื้นที่ตกหล่นไม่ตรงกับความเป็นจริง ถ้าหากมองจากภาพถ่ายดาวเทียมเห็นว่าสภาพของพื้นที่นั้นสีเขียว เจ้าหน้าที่ป่าไม้จะประกาศเขตป่าทับพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งในความเป็นจริงพื้นที่สีเขียวนั้นอาจจะเป็นสวนยาง สวนผลไม้ที่ประชาชนได้ปลูกไว้ในที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยของตนเอง หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

ในปี 2535 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534¹² กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยจัดการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด จัดทำแผนที่แสดงสภาพและประเภทที่ดินของรัฐ ตั้งแสดงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สภาตำบล และส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ สำหรับที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม

¹² กรมที่ดิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 806 - 811.

การที่อำนาจของกรมป่าไม้ กับหน่วยงานราชการอื่นที่อำนาจตามกฎหมายป่าไม้แต่ละฉบับซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เมื่อมีการประกาศเขตป่าในทับซ้อนพื้นที่การใช้ประโยชน์ของหน่วยงานราชการอื่น ซึ่งการดำเนินการใดในที่ดินในเขตป่าไม้วouldจะดำเนินการตามกฎหมายของหน่วยงานราชการอื่นก็ต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ก่อน จึงจะดำเนินการได้ ทำให้ขั้นตอนการปฏิบัติงานล่าช้ายิ่งขึ้น และทำให้อำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่อยู่ในเขตที่ดินในเขตป่าตกกับกรมป่าไม้หน่วยงานราชการเดียว ที่จะมีดุลยพินิจอนุญาตให้หน่วยงานราชการใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ หรือขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่จะนำที่ดินในเขตป่ามาใช้ประโยชน์อย่างไร โดยขาดการวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การสงวนที่ดินที่เป็นนโยบายร่วมกันของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะมีคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 ในการควบคุมกำกับนโยบายการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน หรือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยแก้ไข้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535* แต่ไม่ได้มีอำนาจเข้าไปดำเนินการที่ดินในเขตป่าได้ เพราะเป็นหน่วยงานที่เสนอขออนุญาตเท่านั้น ส่วนอำนาจการจัดการยังอยู่ที่กรมป่าไม้ ซึ่งกรมป่าไม้จะยอมรับแนวนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานราชการหลักในการนำเสนอต่อรัฐบาลไปปฏิบัติตาม โดยที่ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าได้ เพราะที่ดินในเขตป่าถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

* คุรยละเอียดในบทที่ 4

ทางออกของปัญหา ควรจะมีการประกาศเขตป่าที่ตั้งอยู่บนแนวความคิดของ การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศวิทยา ไปพร้อมกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ มนุษย์ที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติไปพร้อมกัน และพิจารณาจากความเป็นจริงของการใช้ ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมกับคุณภาพของดิน น้ำ ป่า ตลอดจนสิทธิการอยู่อาศัยและ ทำกินของประชาชน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการประกาศพื้นที่ซ้อนทับกัน และก่อให้เกิดอำนาจ ระหว่างหน่วยงานราชการซ้ำซ้อนด้วย

2. การปรับเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐในสถานการณ์การขาดแคลน ทรัพยากรธรรมชาติ

2.1 การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบมีเงื่อนไข

การที่กรรมสิทธิ์ที่ดินตกเป็นของรัฐ ทำให้รัฐมีอำนาจควบคุมการจัด การจัดการที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชนเป็นเงื่อนไขที่ควบคุมการทำประโยชน์ ที่ดินได้ ก่อนที่จะมีการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อควบคุมให้มีการทำ ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ แนวความคิดนี้ได้พัฒนาการมาจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของ พระมหากษัตริย์ ที่รับรองสิทธิการทำประโยชน์แก่เอกชน ภายหลังการแบ่งเขตป่าสงวน และป่าคุ้มครอง ตลอดจนมีการหวงห้ามที่ดินให้เป็นของรัฐ ได้มีกฎหมายเข้ามาควบคุมการ จัดที่ดินให้แก่ประชาชน แทนที่จะปล่อยให้มีการจับจองที่ดิน เช่น เหมือนก่อนดังปรากฏใน พระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ที่แสดงให้เห็นถึงประเภทของที่ดินของรัฐ ที่ให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชนได้ คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือ ได้มาโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นการแบ่งประเภทที่ดินของรัฐและที่ดินของ เอกชน และเป็นการป้องกันไม่ให้มีการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในที่ดินที่ พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้ประโยชน์เพื่อแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินในเขตป่า ต่อมา มีประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ยกเลิกกฎหมายที่ดินทั้งหมด ในกฎหมายฉบับนี้ มี การแบ่งแยกที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนไว้ชัดเจน เพื่อไม่ให้มีการออกเอกสารสิทธิ์ใน ที่ดินของรัฐ และกฎหมายการจัดที่ดินในรูปแบบอื่นที่บัญญัติไว้ชัดเจน ไม่ให้มีการจัดที่ดินใน

เขตป่าถาวร ขณะเดียวกันรัฐก็มีนโยบายหวงห้ามที่ดินในเขตป่าตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 และมีการจำแนกประเภทที่ดินเรื่อยมา ตลอดจนมีการออกกฎหมายเฉพาะในการประกาศเขตพื้นที่ป่าแต่ละประเภท ขยายเพิ่มมากขึ้น

การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน จึงเกิดขึ้นพร้อมๆกับการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชนแบบมีเงื่อนไข เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่า และควบคุมไม่ให้มีการเปลี่ยนเมื่อการซื้อขายกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ง่ายขึ้น โดยมีเงื่อนไขการทำประโยชน์ตามระยะเวลาที่รัฐกำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้ไม่ให้มีการขายที่ดินในทันทีที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมีรูปแบบการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

2.1.1 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479

การได้กรรมสิทธิ์ที่ดินเริ่มต้นที่ต้องขออนุญาตจับจองที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องทำประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ จึงจะได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยหนังสืออนุญาตให้จับจองที่ดินมี 2 ประเภทคือ

- (1) ใบเหี้ยบย่ำ ทำประโยชน์ภายใน 2 ปี
- (2) ตราจอง ทำประโยชน์ภายใน 3 ปี

ทั้งใบเหี้ยบย่ำ และตราจอง ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพราะต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับรองการทำประโยชน์หลังจากการทำประโยชน์ครบกำหนดระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนดไว้จึงจะได้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ถ้าเป็นใบเหี้ยบย่ำต้องมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบหมายเลข 3 ถ้าเป็นตราจองต้องเป็นตราจองที่ได้รับรองว่าทำประโยชน์แล้ว โดยในระยะเวลาที่ทำประโยชน์ กฎหมายกำหนดเงื่อนไขห้ามจำหน่ายจ่ายโอนวันแต่ตกทอดทางมรดก เพื่อไม่ให้ประชาชนเก็งกำไรซื้อขายที่ดินโดยที่ไม่ได้ทำประโยชน์ ถือว่าเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักแนวความคิดเดิม และบุคคลที่ได้รับตราจอง หรือใบเหี้ยบย่ำ ถือได้ว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินรกร้างว่างเปล่า และปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายที่จะได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีผลให้ที่ดิน

นั้นสิ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทันทีที่ผู้นั้น เริ่มทำประโยชน์ในที่ดิน

2.1.2 พระราชบัญญัติสหกรณ์คัม พ.ศ. 2483

อธิบดีกรมสหกรณ์ เป็นผู้ออกหนังสือให้แก่สมาชิกไว้แสดงว่า ที่ดินที่สมาชิกเหล่านั้นครอบครองได้ทำประโยชน์แล้ว และสมาชิกนั้นมีสิทธิได้ตราจองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว (มาตรา 7) ตามกฎหมายสหกรณ์คัมไม่ได้ระบุระยะเวลาในการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ระบุเงื่อนไขว่าต้องทำประโยชน์จึงจะได้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

2.1.3 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485

เจ้าหน้าที่จะออก ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือขอรับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดิน ภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับหนังสือสำคัญตามมาตรา 8 จะโอนไม่ได้ เว้นแต่ตกทอดทางมรดก ถ้าออกไปก่อนเรียกค่าทดแทนจากรัฐไม่ได้ ตามกฎหมายนี้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทันทีที่ได้รับอนุญาตในการถือครองที่ดินของรัฐ แต่กำหนดเงื่อนไขต้องทำประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงจะโอนที่ดินได้

2.1.4 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมในสังคม พ.ศ.

2497

ให้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่มีเงื่อนไขระยะเวลา 10 ปี นับแต่ที่ได้รับที่ดิน โดยห้ามจำหน่ายจ่ายโอน เว้นแต่ตกทอดทางมรดก เมื่อพ้นกำหนด 10 ปี จึงจะได้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน จะเห็นได้ว่า กำหนดระยะเวลาในการทำประโยชน์ยาวนานกว่ากฎหมายฉบับก่อน จึงจะได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน มิใช่เป็นการได้กรรมสิทธิ์ที่ดินทันที แต่ห้ามโอนให้บุคคลอื่น

2.1.5 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อ

ประชาชน

ตามมาตรา 27 เป็นการจัดที่ดินแปลงใหญ่ มีเนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย มีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ลงมา ตามมาตรา 33 โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะออก "ใบจอง" ให้ถือไว้เป็นหลักฐาน ใบจอง เป็นหนังสืออนุญาตเช่นเดียวกับ ใบเหี้ยบย่ำ และตราจองในสมัยก่อน กล่าวคือ เป็นหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งต้องทำประโยชน์ในที่ดินที่จับจองภายใน 6 เดือน นับแต่วันได้รับ ใบจอง และจะต้องทำประโยชน์ให้เสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับใบจอง โดยทำประโยชน์ไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ส่วนของที่ดินที่จับจอง ถ้าไม่เสร็จตามกำหนดเวลา จะถูกสั่งให้ออกไปจากที่ดินที่จับจอง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่สามารถทำประโยชน์ให้เสร็จภายใน 3 ปี ให้เสนอเหตุผลให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พิจารณากำหนดอายุใบจองเกินกว่า 3 ปีได้ (ระเบียบจัดที่ดินเพื่อประชาชนข้อ 17) และเมื่อทำประโยชน์เสร็จสิ้นภายในเวลา 3 ปี ผู้ได้รับใบจองมีสิทธิขอรับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ผลของการได้รับใบจองถือได้ว่า ที่ดินแปลงนั้นผู้มีใบจอง ได้มาโดยถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการสิ้นสภาพจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334) จะเห็นได้ว่าการสร้างเงื่อนไขให้ได้ใบจองก่อน และจึงให้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามกฎหมายนี้ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเข้มงวดกว่าเดิม เพราะได้ควบคุมเวลาในการเริ่มทำประโยชน์ที่ดิน ควบคุมเวลาให้น้อยลง และลักษณะการทำประโยชน์ที่ดินให้เสร็จตามที่กำหนดไว้ แต่เมื่อได้เอกสารสิทธิ์ในที่ดิน กฎหมายไม่ได้ควบคุมว่าห้ามโอนที่ดินให้แก่บุคคลอื่น เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เพราะเห็นว่าได้ควบคุมการทำประโยชน์ในเบื้องต้นแล้ว

2.1.6 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

กฎหมายนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์คัม พ.ศ.2483

และ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 ได้รวบรวมมาบังคับใช้ในฉบับเดียวกัน ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม นอกจากสมาชิกทำประโยชน์ในที่ดิน ถ้า

เป็นนิคมสร้างตนเองผู้ทำประโยชน์ที่ดินได้ เอกสาร น.ค.3 ถ้าเป็นนิคมสหกรณ์ ผู้ทำประโยชน์ที่ได้ ก.ส.น.5 และเป็นสมาชิกนิคมเกินกว่า 5 ปี แล้ว ยังต้องชำระเงินช่วยเหลือรัฐบาล และชำระหนี้กิจการนิคมให้ทางราชการเรียบร้อยก่อน เจ้าหน้าที่จึงจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้ผู้นั้น และผู้นั้นไปขอกออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก สำหรับที่ดินแปลงนั้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมการชำระเงินช่วยเหลือรัฐบาลซึ่งรัฐบาลให้กู้ยืม ทั้งนี้เพราะการจัดที่ดินตามกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์มากกว่าการจัดที่ดินให้แก่ผู้ที่ไม่มิตินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินไม่เพียงพอ แต่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาทำการเกษตร เพื่อส่งออกซึ่งต้องสนับสนุนเงินลงทุนในที่ดิน

2.1.7 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517

เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ได้กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม หรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจะได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (มาตรา 41) และภายในกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน จะโอนสิทธิในที่ดินไปให้ผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่ตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง (มาตรา 49)

2.1.8 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

(แก้ไข ปี พ.ศ.2532)

กฎหมายได้บัญญัติให้มีการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 4) โดยให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบมีเงื่อนไข ในรูปของเช่าซื้อ หรือให้สิทธิแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในที่ปฏิรูปนั้น ตามที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ร้องขอ (มาตรา 36 ทวิ วรรค 2) หรือให้สิทธิทำกิน ในรูปของการเช่า ทั้งนี้ต้องอยู่ในเงื่อนไขของการทำประโยชน์ กล่าวคือในปีแรกเกษตรกร หรือ สถาบัน

เกษตรกร ต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้เสร็จตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดกำหนด และต้องทำให้แล้วเสร็จเต็มตามพื้นที่ที่ได้รับมอบภายใน 3 ปี¹³ และควบคุมสิทธิในที่ดิน ซึ่งห้ามมิให้มีการจำหน่าย หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา 28) ตลอดจนไม่นำไปให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์¹⁴ หรือห้ามโอน แบ่งแยก สิทธิในที่ดิน ไปให้ผู้อื่น เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร (มาตรา 39) เพราะรัฐถือว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินไม่พอเพียง การให้สิทธิในที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันมั่นคงในการทำประโยชน์ในที่ดิน และนำไปจำหน่าย ค่าประกันเงินกู้ ที่จะนำมาใช้ในการลงทุนทำการเกษตรกรรมได้ ซึ่งภายหลังตกเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินของประชาชนภายหลังจากการทำประโยชน์ในที่ดิน และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายครบทุกประการ

จะเห็นได้ว่า กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบมีเงื่อนไขจะดำเนินการในรูปแบบของการจัดที่ดินของรัฐ ซึ่งรัฐถือว่ามีอำนาจในการจัดการในที่ดินดังกล่าว โดยกำหนดระยะเวลาเร่งรัดการทำประโยชน์ในที่ดิน เช่นภายใน 6 เดือน หรือ 3 ปี กำหนดเวลาการทำ

¹³ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2522, ข้อ 7, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุตรไพศาล, 2533), หน้า 65.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9 (8), หน้า 65.

ประโยชน์ในที่ดิน 3 ปี หรือ 10 ปี กำหนดห้ามโอนที่ดินในกรณีที่ได้เอกสารสิทธิ์ให้แก่ปัญหาของการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบมีเงื่อนไขในบางกรณี มีผู้มีสิทธิในที่ดินไม่สามารถได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นจำนวนมาก ในกรณีของการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพที่ต้องชำระเงินช่วยทุนรัฐบาลก่อนจึงจะได้เอกสารสิทธิ์ที่ดิน เนื่องจากการทำการเกษตรไม่ได้ผล ขึ้นอยู่กับราคาของตลาด โดยเกษตรกรควบคุมราคาการซื้อขายผลผลิตไม่ได้ เป็นเหตุให้เกษตรกรมีหนี้สินไม่สามารถชำระเงินช่วยทุนรัฐบาล หรือชำระค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ ตลอดจนจ่ายค่าชดเชยที่ดินที่ได้รับการปฏิรูปที่ดิน ในที่สุดเกษตรกรไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดยเกษตรกรแก้ปัญหาด้วยการขายสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่น หรือให้แก่ผู้มีอิทธิพล

อย่างไรก็ตามในสมัยก่อนที่ความต้องการใช้ที่ดินยังไม่มาก การควบคุมการใช้ประโยชน์ด้วยวิธีแบบนี้จึงไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหา มาก เพราะผู้มีสิทธิในที่ดินไม่มีความจำเป็นที่ต้องขายที่ดิน และสามารถทำประโยชน์ได้ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ การควบคุมดังกล่าวจึงมีผลต่อการป้องกันการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินได้ แต่ปัจจุบันนี้มีความต้องการการใช้ที่ดินมาก เรียกว่า มีการผูกขาดการถือครองที่ดินกับกลุ่มคนที่มีเงิน และมีประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินของตัวเองเพิ่มมากขึ้น การจัดที่ดินดังกล่าวโดยสร้างเงื่อนไขการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินไม่สามารถป้องกันการเปลี่ยนมือได้ เพราะผู้ถือครองที่ดินมีหนี้สินในการทำการเกษตรแบบส่งออก และการพัฒนาที่ดิน ตลอดจนสาธารณสุขของรัฐบาลไม่ได้แก้ปัญหาการตลาดของผลิตผลทางการเกษตรได้ เกษตรกรจึงจำเป็นต้องขายที่ดินทันทีที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ หรือถ้ายังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ก็จะขายสิทธิในที่ดินไปก่อนเพื่อผู้รับโอนหรือการโอนสิทธิในที่ดิน ภายหลังที่เจ้าของเดิมได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดินแล้ว สาเหตุอีกประการหนึ่ง คือเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมไม่ให้ซื้อขายที่ดินได้ ถ้าหากเกษตรกรมีความจำเป็นต้องการเงินมาปลดหนี้สินหรือใช้จ่ายอื่นๆ

นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบมีเงื่อนไขทำให้ราคาที่ดินต่ำ มีมูลค่าทางเศรษฐกิจน้อย ถึงแม้ว่าเกษตรกรจะมีความมั่นใจว่าได้กรรมสิทธิ์ที่ดินอย่าง

แน่นอน แต่ในช่วงเวลาที่ยังเป็นสิทธิในที่ดิน ซึ่งห้ามโอนนั้น ไม่สามารถนำไปจำนอง หรือกู้ยืมเงินมาลงทุนทำการเกษตรได้ ขณะเดียวกันถ้าให้กรรมสิทธิ์ทันทีจะทำให้เกษตรกร มีแรงจูงใจในการทำการเกษตรอย่างเต็มที่ หรือถ้าจะขายที่ดินก็จะได้รับค่าที่ดินที่มีมูลค่า สูง มีผลต่อการไหลเวียนของเงินทุนในตลาดที่สูงขึ้น และไม่สามารถป้องกันการซื้อขาย ที่ดิน เพราะถ้าเกษตรกรมีความจำเป็นต้องขายที่ดิน เกษตรกรก็จะขายที่ดินไม่ว่าจะมี เอกสารสิทธิ์หรือไม่ เนื่องจากความต้องการที่ดินสูงกว่าจำนวนที่ดินที่มีอยู่

ผู้เขียนเห็นด้วยว่า การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินไม่สามารถป้องกันการซื้อขายที่ดินได้ แต่ในระยะเวลา ให้มีการทำประโยชน์ก่อน อย่างไรก็ตามในอนาคตก็สามารถเปลี่ยนการ ทำประโยชน์ได้ถ้าหากเกษตรกรยังทำการเกษตรแบบส่งออก และรัฐไม่ได้มีนโยบายแก้ไข ปัญหาของเกษตรกรอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐได้สนับสนุนภาคอุตสาหกรรม และ ภาคบริการมากกว่าภาคเกษตรกรรม การแก้ปัญหาหนี้สิน ราคาตลาด ให้เกษตรกร ไม่ได้ เกษตรกรต้องขายที่ดินในที่สุด ไม่ว่าเกษตรกรจะมีกรรมสิทธิ์แบบใดก็ตาม และที่ดินที่รัฐจัดให้จะตกเป็นของนายทุนที่ไม่ได้ทำการเกษตร ซึ่งเป็นปัญหาทำให้ที่ดินถูก ปล่อยาให้ว่างเปล่า ไร้ประโยชน์ โดยที่รัฐยังไม่มีมาตรการมาจัดการได้ เพราะถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ยกเว้นว่าจะเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐ ซึ่งต้องชดเชยค่า เวนคืนที่ดินให้แก่เอกชน ดังนั้นการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยมีกรรมสิทธิ์แบบ มีเงื่อนไขดังกล่าวไม่ได้ผลเลย ในการจัดการที่ดินในเขตป่าในปัจจุบันนี้ เพราะต้อง คำนึงถึงปัจจัยหลายประการที่จะทำให้เกิด การจัดการที่ดินรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และ แก้ปัญหาทาง เศรษฐกิจให้แก่ประชาชนด้วย

2.2 การให้สิทธิทำกินในที่ดิน

หลักการให้สิทธิครอบครองในที่ดิน เป็นการรับรองสิทธิการทำ ประโยชน์ของประชาชน แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินถือเป็นของรัฐ ซึ่งรัฐจะดำเนินการจัดการ ที่ดินในที่เป็นของรัฐ โดยเฉพาะที่ดินในเขตป่า เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนจำหน่าย หรือ โอน ที่ดินไปให้แก่บุคคลอื่น และบุกรุกที่ดินในเขตป่าต่อไป โดยที่รัฐเชื่อว่าการให้สิทธิทำกินใน

ที่ดิน จะป้องกันการบุกรุกทำลายในสภาวะที่ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด ด้วยการให้สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เรียกว่า "สทก." หรือโครงการสิทธิทำกิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 โดยอธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ออกหนังสืออนุญาตให้สิทธิทำกินชั่วคราว เรียกว่า สทก.1 มีอายุการอนุญาต 5 ปี ขนาดของพื้นที่สิทธิทำกินต่อ 1 ครอบครัว ไม่เกิน 15 ไร่ ซึ่งห้ามนำไปขาย ให้เช่า หรือโอนสิทธิไปให้ผู้อื่น เว้นแต่ตกทอดสิทธิทำกินให้แก่ทายาทโดยธรรม และต้องทำประโยชน์ติดต่อกันเกิน 2 ปี เมื่อทำประโยชน์ครบ 2 ปีจะได้ สทก.2

การให้สิทธิทำกินดังกล่าวดำเนินการเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม และมีความลาดชันไม่เกิน 35 องศา มีความเหมาะสมต่อการเกษตร และประชาชนได้ทำกินในพื้นที่นั้นอยู่แล้ว เจตนารมณ์ของโครงการนี้ เพื่อช่วยเหลือราษฎรที่บุกในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวรของชาติให้มีความเป็นหลักแหล่ง แต่ผลปรากฏว่าการให้สิทธิทำกินไม่สามารถป้องกันการซื้อขายสิทธิในที่ดินได้ และยังทำให้ประชาชนบุกรุกที่ดินในเขตป่าเพิ่มมากขึ้น ด้วยสาเหตุสำคัญดังนี้

2.2.1 การให้สิทธิทำกินไม่ได้แก้ปัญหาหนี้สินที่มีอยู่เดิม แต่กลับสร้างหนี้ใหม่จากการทำการเกษตรในในลักษณะปลูกพืชเชิงพาณิชย์ ได้แก่ มันสำปะหลัง ปอ ข้าวโพด อ้อย เช่นที่เคยทำกันมา ไม่สามารถแก้ปัญหาด้านรายได้ในครอบครัวได้ เนื่องจากราคาของผลผลิตขึ้นๆลงๆ ไม่แน่นอน โดยที่เกษตรกรกำหนดราคาไม่ได้ เกษตรกรจำนวนมากต้องกู้ยืมเงินจากนายทุน หรือผู้มีอิทธิพล และหนี้สินเพิ่มพูนยิ่งขึ้นจนในที่สุดเกษตรกรต้องแก้ปัญหาหนี้สินด้วยการขายสิทธิทำกินให้แก่นายทุนและผู้มีอิทธิพล หลังจากนั้นไปบุกเบิกป่าใหม่

2.2.2 การให้สิทธิทำกินที่ไม่ควบคู่ไปกับการส่งเสริมและสนับสนุนทำการเกษตรที่ยั่งยืน ปลูกพืชและต้นไม้หลายชนิด เพื่อรักษาคุณภาพดิน ไม่ได้แก้ปัญหาความ

เลื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งถ้าปล่อยไว้ให้เกษตรกรทำการเกษตรเน้นเพื่อการส่งออก โดยไม่ได้รักษาคุณภาพของดิน ยิ่งทำให้ดินเสื่อมโทรมเร็ว และมีการบุกเบิกป่ามากขึ้น เพื่อขยายที่ทำกิน ถึงแม้ว่าจะมีการจำกัดจำนวนที่ดินที่ครอบครองไม่เกิน 15 ไร่ ต่อครอบครัว แต่ครอบครัวใดที่มีครอบครัวย่อยซึ่งยังไม่แยกไปตั้งบ้านเรือนใหม่ จะมีที่ทำกินไม่พอเพียง ก็จะไปบุกเบิกป่าใหม่

2.2.3 การให้สิทธิทำกินไม่สามารถป้องกันการซื้อขายที่ดินได้ด้วยแรงผลักดันจากปัจจัยภาวะหนี้สิน เนื่องจากเอกสารสิทธิ์แบบ สทก. ไม่สามารถนำไปกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ ต้องกู้จากนายทุนซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูง และไม่มั่นใจว่าจะได้ทำกินในที่ดินแปลงนั้นอย่างถาวรทำให้ต้องขายที่ดิน ซึ่งราคาที่ยขายได้ค่อนข้างต่ำ เพราะเป็นที่ดินที่ไม่ใช่หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

2.2.4 การให้สิทธิทำกินไม่ได้แก้ปัญหาความอยู่รอดทางเศรษฐกิจให้มีรายได้พอเพียงต่อการดำรงชีวิตของทุกคนในครอบครัว ซึ่งไม่ต้องลงทุนทำการเกษตรด้วยเงินจำนวนมาก มีคุณภาพชีวิตที่ดีอยู่ร่วมกันเป็นเครือญาติ และมีวัฒนธรรมของชุมชนที่เกะเกี้ยวกันอย่างแน่นแฟ้น ซึ่งพบว่าเกษตรกรที่ขายสิทธิทำกินเนื่องมาจากการทำการเกษตรลักษณะเดิม สร้างปัญหาหนี้สิน มีรายได้ไม่พอเพียง ประกอบกับบริเวณรอบๆชุมชนไม่มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ที่จะหาของป่ากินได้ หรือถ้ามีป่ารอบๆชุมชนเจ้าหน้าที่จะห้ามไม่ให้เข้าไปเก็บของป่า หรือตัดไม้มาซ่อมแซมบ้านเรือน ทำให้แต่ละครอบครัวมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นซึ่งไม่พอเพียงกับรายได้ และต้องดิ้นรนเอาตัวรอดบุกเบิกป่าหาที่ใหม่ ในขณะที่หลายชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอุดมสมบูรณ์ทางภาคเหนือ ซึ่งไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแต่สามารถทำกินได้นั้น ไม่ได้บุกเบิกป่าใหม่ หรือขายสิทธิในที่ดินของตนให้แก่ผู้อื่น เพราะสามารถดำรงชีวิตอยู่รอดได้ด้วยการเกษตรแบบพึ่งตนเอง ไม่ต้องกู้ยืมเงินจากนายทุน หรือมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก แต่ทั้งนี้รัฐต้องมีการช่วยเหลือทั้งทางด้านสาธารณสุขและการศึกษา ไปพร้อมกัน

ดังนั้นการให้สิทธิทำกินต้องตอบคำถามของการจัดการที่ดินในเขตป่า ที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติไปด้วยนั้น ต้องมีปัจจัยหลายประการที่รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน การทำการเกษตรที่หล่อเลี้ยงให้ครอบครัวอยู่รอดทางเศรษฐกิจ และควบคู่ไปกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อชุมชนไม่ต้องบุกเบิกที่ป่าใหม่และสร้างความเข้าใจต่อเกษตรกรให้มีความคิดที่เห็นคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ และการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน อันเป็นมาตรการทางสังคมในการควบคุมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน จึงจะป้องกันการซื้อขายสิทธิทำกินให้แก่บุคคลภายนอกได้

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน : ในยุคเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้น บราควิให้เห็นในสมัยรัชกาลที่ 4 ผลจากการทำสนธิสัญญาเบาริง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทยเกิดการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเพื่อส่งออก โดยเฉพาะการผลิต ข้าว และป่าไม้ เพื่อส่งออกให้กับต่างประเทศ จึงมีผลให้ที่ดินมีราคาและเป็นที่ต้องการมากขึ้น ดังนั้นปัญหาการวิวาทแย่งชิงที่ดินจึงเกิดขึ้นมากมาย ในขณะที่ระบบการจัดการที่ดินยังบกพร่อง และไม่สามารถระงับความยุ่งยากได้ เนื่องมาจากการทำหนังสือเป็นหลักฐานแต่เดิมมุ่งหมายให้เป็นหลักฐานในการเก็บภาษีอากรที่ดินจากราษฎร ที่เรียกกันว่า "โฉนด" และเป็นหลักฐานว่าบุคคลใดกันสร้างที่นาบริเวณไหน และปีที่กันสร้างลงในโฉนด เพื่อระงับข้อพิพาทแย่งชิงที่ดิน (พระราชกำหนดเกล้าบทที่ 44)

1. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนที่เป็นหลักฐานการเสียภาษีที่ดิน

ในสมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 ตอนต้น มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยการกำหนดเขตที่ดินและการให้ราษฎรจับจองที่ดิน ต้องบอกแก่นายระวาง เสนา และกรมการแขวงอำเภอ ว่ามีความประสงค์จะกันสร้าง เลิกร้างที่ เรือกสวนไร่นาในตำบลนั้นๆ นายระวาง เสนาจะ ไปปักไม้

หมายกรุยให้ก่อน เมื่อผู้จองแผ้วถางพื้นไม้เป็นเขตแล้ว นายระวาง เสนา กำนันนา จึงไป
 รั้งวัดและให้หนังสือสำคัญ ซึ่งผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมต้องลงชื่อเป็นพยาน 2-3 คน หนังสือ
 สำคัญนี้เรียกว่า ไบจอง* หรือโฉนดตราแดงหรือนาโฉนด** นอกจากนี้เจ้าพนักงาน
 จะออกหนังสือ "ฎีกา" เป็นหมายบังคับให้เจ้าของเสียภาษีอากร จากการที่รัฐให้ความ
 สำคัญกับหนังสือเพื่อเป็นหลักฐานว่าที่ดินเขตใดเป็นของใคร ได้มีประโยชน์ไปถึงการตี
 ความเจตนาของคู่สัญญาในศาล โดยยึดถือว่าการซื้อขายจะถือเป็นเด็ดขาดได้ต่อเมื่อเจ้า
 ของเดิมได้มอบโฉนดตราแดงให้แก่ผู้ซื้อ¹⁵ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าการยึดถือหนังสือสำคัญเป็น
 เครื่องแสดงกรรมสิทธิ์ และพิสูจน์สิทธิได้ง่ายขึ้น

* เป็นหนังสือชั่วคราวให้เฉพาะเวลาที่ราษฎรทำการแผ้วถางทำเป็นนา หรือ
 เป็นสวน ซึ่งเจ้าของไม่ต้องเสียภาษี หรือเสียบางส่วน เมื่อทำที่นั้นเสร็จจึงเรียกไบจอง
 คืนและออกหนังสือสำคัญใช้ต่อไป และถ้าผู้จับจองมิได้ก่อสร้างภายในกำหนดเวลา ผู้จับ
 จองก็ไม่มีสิทธิในที่ดิน นายระวาง เสนา กำนันนาสามารถเรียกเอาไบจองมาทำลายได้
 แล้วจัดหาผู้อื่นเข้าทำ

** เป็นหนังสือถาวรให้ไว้แก่เจ้าของสวน เพื่อกำหนดอากรที่ต้องเสียจนกว่า
 จะมีการเดินสวนใหม่ (ดูประกาศซึ่งจะเดินสวน ณ ปีจอฉศก จ.ศ.1236 ตรงกับวันที่ 18
 มิถุนายน 2417) และเป็นหนังสือที่ข้าหลวงออกให้โดยกำหนดเนื้อที่ของนาคู่โค และกำหนด
 จำนวนเงินค่านาที่เจ้าของนาต้องเสียทุกปี

¹⁵ ประกาศเรื่องจำนำและขายฝากที่ดิน ปี จ.ศ.1228 และปี จ.ศ.1229
 (พ.ศ.2409 และ 2410)

สรุปแล้ว การที่เจ้าพนักงานกรมฯ และพระคลังสวน เป็นผู้ออกหนังสือก็เพื่อประโยชน์ต่อการเก็บภาษีที่ดิน นารายได้เข้าพระคลัง อย่างไรก็ตามหนังสือดังกล่าว เป็นสิ่งที่แสดงถึงสิทธิเหนือที่ดินของราษฎรในเบื้องต้นว่า บุคคลที่มีหนังสืออยู่ในเขตที่ดินใด ถือว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินเขตนั้น ซึ่งสามารถยืนยันกับราษฎรด้วยตนเองได้ เมื่อมีข้อพิพาท การแย่งชิงที่ดินระหว่างราษฎรด้วยตนเองเท่านั้น โดยที่ไม่สามารถยืนยันกับพระมหากษัตริย์ได้ เพราะยังถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ การที่มีความจำเป็นต้องมีหนังสือแสดงเป็นหลักฐานว่าบุคคลใดอยู่ในเขตที่ดินใด และพิสูจน์สิทธิในการตีความของสัญญา นับว่าเป็นการเริ่มต้นแสดงให้เห็นถึงการมีสิทธิในที่ดินที่มั่นคงและถาวร นอกเหนือจากการมีสิทธิการใช้ประโยชน์มาแต่ดั้งเดิม และเป็นที่มาของการเปลี่ยนจากสิทธิการใช้ประโยชน์มาเป็นกรรณสิทธิที่ดินแก่เอกชน

2. ระบบกรรมสิทธิที่ดินเป็นของเอกชนอย่างเด็ดขาด

ประเทศไทยได้นำระบบกฎหมายทอเรนส์จากประเทศออสเตรเลียมาใช้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อเป็นหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานกรรมสิทธิ์ของบุคคลโดยตรง ถ้าจำหน่ายก็ให้สลักหลังโฉนดที่ดิน เพราะเห็นว่าการทำโฉนดที่ดินเป็นประโยชน์ต่อการพิสูจน์สิทธิเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างราษฎรด้วยกัน ง่ายต่อการประเมินการเสียภาษีโดย เสียค่านาตามเนื้อที่ของตนซึ่งจะรู้จำนวนเนื้อที่ดินที่ทำนาแน่นอนจากโฉนดที่ดิน เพราะมีแผนที่ระวางแสดงขนาดของเนื้อที่ โดยข้าหลวงเทศาภิบาลจะออกไปรังวัดปักเขตที่ดินในเขตนั้นพร้อมด้วยเจ้าพนักงานกรมแผนที่ เจ้าของทุกรายต้องออกมาชี้แนวเขตที่ดินของตน ถ้าผู้ใดขัดขืนไม่กระทำตามต้องมีความผิดฐานขัดหมาย¹⁶

¹⁶ ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ. 120

ต่อมาได้มีการประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) เพื่อวางระเบียบออกโฉนดใหม่ รวมไปถึงการจัดตั้งหอทะเบียนที่จะรวบรวมหลักฐานการออกโฉนดทั้งหมดไว้ที่รัฐด้วยและเป็นการสะดวกและง่ายต่อการเก็บภาษีค่านา การออกกฎหมายฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่ารัฐมีแนวความคิดกำหนดให้บุคคลนั้นเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีที่นาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งไม่ใช่ที่ดินของพระมหากษัตริย์เหมือนแต่ก่อน ดังปรากฏในหมวดว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดิน ข้อ 7 บัญญัติว่า

"ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาโค คือต้องเสียค่าที่หรือค่านาแก่รัฐบาลทุกปี"

และข้อ 8 "ไม่ให้ถือว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์พ้นจากความรับผิดชอบ และจะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งบังคับในการที่ดิน คือในการเก็บภาษีอากรแลการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์"

นอกจากนี้ สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนให้มั่นคงยิ่งขึ้นนั้น และแบ่งประเภทกรรมสิทธิ์ที่ดินออกเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนซึ่งมีโฉนดแผนที่เท่านั้นอย่างชัดเจน ดังปรากฏใน ข้อ 16 บัญญัติว่า

"...ที่ดินในเขตท้องที่นั้นซึ่งไม่มีโฉนดอย่างใหม่นี้เป็นสำคัญ ให้ถือว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลปกปักรักษาผู้อื่นไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่นั้น"

และข้อ 14 "ที่ว่างมืออยู่ในจังหวัดท้องที่ ซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ถ้าผู้ใดจะขอถือที่ดินซึ่งว่างเปล่า นั้น ต่อเมื่อผู้นั้นได้รับโฉนดอย่างนี้แล้ว จึงจะมีกรรมสิทธิ์ในที่รายนั้นตามกฎหมาย"

แต่ผลปรากฏว่า การออกโฉนดแบบใหม่ต้องมีการตั้งข้าหลวงเกษตรซึ่งมีอำนาจพิจารณาได้ส่วนหลักฐานของเจ้าของที่ ตั้งหอทะเบียนสำหรับเก็บโฉนดใหม่ และยกเลิกหนังสือสำคัญเก่า และออกใหม่แทน ต้องใช้ระยะเวลาอันนานจึงจะออกหนังสือได้ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า จึงได้มีการออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรไว้ชั่วคราว ในกรณีที่ข้าหลวงยังรังวัดเขตไปไม่ถึง ก็ให้มีการออกหนังสือสำคัญเรียกว่า "ตราจองชั่วคราว" มีลักษณะคล้ายกับโฉนด ทำเป็น 2 ฉบับ แต่ถือว่าเป็นโฉนดที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ที่ดินของผู้ถือตราจองชั่วคราวได้ ดังปรากฏใน พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ลงวันที่ 27

ธันวาคม ร.ศ.121 (พ.ศ.2445)*

การที่รัฐพยายามแก้ไขปัญหาให้มีการออกโฉนดตราจอง และ ตราจองที่ตราว่า
ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยใช้แผนที่รูปลอย เพื่อให้มีการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินให้
รวดเร็วในการแก้ไขปัญหาค้ำพิพาทที่ดิน แต่ในทางกลับกันถ้าการออกเอกสารสิทธิ์ดังกล่าว
ไม่ได้ดำเนินการไปพร้อมกับวิธีการที่เป็นขั้นตอนและเป็นระบบ จะทำให้มีปัญหากการออก
เอกสารสิทธิ์ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง แต่จะไปตกกับผู้มีอิทธิพลที่ไม่ได้ทำประโยชน์ใน
ที่ดิน เพราะฉะนั้นการตรวจสอบพิสูจน์การทำประโยชน์ที่ดินเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการออก
หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ในปี พ.ศ.2451 ได้มีการรวบรวมประกาศและพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินและ
การออกโฉนดไว้ในฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.
2451) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมด โดยให้
เจ้าของที่ดินนำชื่อเขตที่ดิน ข้าหลวงเกษตรจะรังวัดและจัดให้เจ้าของที่ดินปักเขตของตน
หลังจากนั้นข้าหลวงเกษตรจะประกาศให้มารับโฉนดใหม่ ซึ่งหลักหมายเขตนี้เป็นหน้าที่ของ
เจ้าของที่ดินที่ต้องดูแล และมีโทษถ้าบุคคลใดเคลื่อนย้ายหรือทำลายหลักเขต

เป็นที่น่าสังเกตว่าในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ได้ระบุไว้
อย่างชัดเจนให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ที่ดินตามพระราชกำหนดกฎหมาย (มาตรา 35) ใน

* ต่อมาเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองตามประกาศลงวันที่ 31
มีนาคม ร.ศ.124 แต่ยังคงเรียกนามตามเดิม

ขณะที่ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 บัญญัติแต่เพียงให้เจ้ามีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาโคไค เพื่อให้มีการเสียภาษี แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ดินได้มีการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นนาโคไค นาปางลอย หรือสวน หรือที่ปลูกบ้านเรือนก็ตาม¹⁷ ขณะเดียวกันก็ต้องเสียภาษีตามกฎหมาย ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวความคิดของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่แบ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็น 2 ประเภท คือ กรรมสิทธิ์ของเอกชน และ กรรมสิทธิ์ของรัฐ ในขณะที่แนวความคิดของกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป แต่ในทางปฏิบัติ การบริหารงานที่ดินของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะออกโฉนดแผนที่ได้อย่างทั่วถึง ราษฎรจำนวนมากที่อยู่ไกลจากเมืองหลวง และหัวเมือง ยังไม่มีโฉนดแผนที่ และยังคงมีความเข้าใจในสิทธิการใช้ประโยชน์จากการบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีหนังสือสำคัญเช่น ใบจอง เพื่อแสดงหลักฐานการเสียภาษีและแสดงถึงการเป็นเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตามนักนิติศาสตร์ได้ยอมรับว่าการที่บุคคลใดไม่ได้โฉนดแผนที่ไม่ใช่ความผิดของบุคคลนั้น และบุคคลนั้นก็ครอบครองที่ดินมาหลายชั่วอายุคน ได้ทำประโยชน์เสียภาษีอากรตามกฎหมายทุกปี จึงเป็นการไม่ยุติธรรมถ้าไม่มีการรับรองว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกวัฒนวงศ์ได้กล่าวไว้ว่า

"ที่ไม่มีหนังสือคู่มือก็เพราะโทษของรัฐบาล ไม่ใช่โทษของเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินอยากได้หนังสือคู่มือใจจะขาด แต่รัฐบาลไม่มีเจ้าพนักงานที่จะแจกหนังสือเหล่านั้นได้ตั้งแต่โบราณจนถึงสมัยกาลทุกวันนี้ ถ้าจะยกกรรมสิทธิ์ของคนพวกนี้แล้ว คนไทยจะลุกเป็นไฟด้วยความอยุติธรรม"¹⁸

¹⁷ ร.แลงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 338-339.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 340.

ภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้ออกมาบังคับให้มีการออก โฉนดที่ดิน แต่กฎหมายก็ยังรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่า เพื่อมิให้เกิดความสับสนการมีโฉนดที่ดินหลายประเภท อย่างไรก็ตามกฎหมายได้บัญญัติให้มีขั้นตอนการแจ้งการครอบครองก่อน เพื่อจะได้ทราบจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ และที่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ โดยมีเอกสารสิทธิ์ 3 ประเภทที่แสดงถึงขั้นตอนการได้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินดังนี้

- 2.1 แบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1
- 2.2 หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3ก)
- 2.3 โฉนดที่ดิน

2.1 แบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1

ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 5 ได้รับรองให้ผู้ที่ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หลังจากนั้นจึงนำไปขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 58, 58 ทวิ, 59, 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เพราะถือว่าเป็นบุคคลที่มีการครอบครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพียงแต่เจ้าหน้าที่ดำเนินการออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรไม่ทั่วถึง ซึ่งควรจะได้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

เจตนารมณ์ของมาตรา 5 ต้องการให้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินในเบื้องต้น เพื่อรัฐจะได้ทราบว่าจำนวนเนื้อที่เท่าใดที่ทางราชการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ให้กับราษฎร และจำนวนเนื้อที่เท่าใดที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์อยู่ โดยที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อจะได้ทราบว่าจำนวนที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินรกร้างว่าง

เปล่า ซึ่งสามารถนำไปจัดให้ราษฎร หรือจัดไว้ใช้ประโยชน์ในราชการต่อไป

ผลของการแจ้งการครอบครอง ในมาตรา 5 วรรค 2 ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ใด ที่มีหน้าที่ต้องแจ้งการครอบครองที่ดินภายในกำหนดเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 จนถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2498 ถือว่าผู้นั้นมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินนั้น และรัฐมีอำนาจ นำที่ดินไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ และการแจ้งการครอบครอง ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด (มาตรา 5 วรรค 3) ผลที่เกิดขึ้นคือ มีผู้คัดค้านการแจ้ง การครอบครองจำนวนมาก มี ส.ค.1 จำนวนมากที่ผิดพลาดในการแจ้งการครอบครอง ตลอดจนมีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ไม่รู้ถึงขั้นตอนของการแจ้งการครอบครอง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการรับแจ้งอันเนื่องมาจากปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายผ่อนผันรับการแจ้งการครอบครอง โดยออกมติคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2503 , 2505 และ 2513¹⁹ จนกระทั่งในปีพ.ศ.2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ยกเลิกความในวรรค 2 ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าการผ่อนผันได้ใช้ระยะเวลาพอสมควร ถ้าหากยอมให้มีการผ่อนผันอีกจะเป็นช่องทางให้ผู้ฉวยโอกาสบุกเบิกที่ป่า หรือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และยื่นขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง เพราะว่าตกค้างการแจ้งการครอบครอง ทั้งที่อาจมีการครอบครองภายหลังการ ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

¹⁹ ดูรายละเอียดใน ศิริ เกวลินสถิตย์ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5 - 7.

ผลของการแจ้งการครอบครอง ทำให้สิทธิของผู้มีชื่อใน ส.ค.1 โดยชอบด้วยกฎหมาย จะได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและคุ้มครองตลอดจนถึงผู้รับโอนด้วย ตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และใช้ยื่นต่อรัฐได้ กล่าวคือรัฐจะขับไล่ออกจากที่ดินของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติว่า "ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นของรัฐ" ไม่ได้ เพราะบุคคลที่มี ส.ค.1 ถือว่าเป็นบุคคลที่ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสามารถขอลงหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในภายหลังได้ ถึงแม้ว่าที่ดินที่มี ส.ค.1 ยังถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐก็ตาม นอกจากนี้สภาพของบุคคลที่มี ส.ค.1 ถือว่าเป็นเจ้าของที่ดินสามารถตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาทได้ แต่โอนโดยจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และได้รับการคุ้มครองจากรัฐ โดยที่รัฐไม่สามารถนำที่ดินที่มี ส.ค.1 ไปขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้หรืออธิบดีกรมที่ดินจะนำที่ดินไปจัดหาผลประโยชน์ไม่ได้

อย่างไรก็ตามการอนุญาตให้มีการแจ้งการครอบครอง เนื่องมาจากนโยบายแต่ดั้งเดิม สนับสนุนให้มีการบุกเบิกทำประโยชน์ เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินจึงรับรองสิทธิดังกล่าวเสมือนว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่จนถึงปัจจุบันนี้ยังมีการตกค้างการแจ้งการครอบครอง หรือผู้ที่มี ส.ค.1 โดยที่ทำประโยชน์มาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นผู้รับโอนสืบทอดกันมา ไม่มีสิทธิได้เอกสารสิทธิ์เพราะได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 พ.ศ.2515 ยกเลิกการผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง เมื่อรัฐประสงค์จะได้ที่ดินคืนมาใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ หรือประกาศขยายเขตป่าเพิ่มซึ่งทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีสิทธิครอบครอง และผู้ที่ครอบครองก่อนประกาศเขตป่า รัฐจะอ้างว่าไม่ต้องชดเชยค่าเสียหายใดๆ เพราะถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ ไม่ใช่ที่ดินของเอกชน ทำให้ผู้ถือครองที่ดินดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิใดๆ

ดังนั้นการพิจารณาว่าบุคคลที่มี ส.ค.1 หรือผู้ที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตป่ามีสิทธิในที่ดินหรือไม่ ควรมีการพิสูจน์สิทธิอย่างละเอียด รอบคอบ เป็นรายๆ ไป ซึ่งต้อง

ปรับปรุงกฎหมายให้มีความแน่นอนชัดเจนที่สอดคล้องกับความเป็นจริง ตลอดจนกลไกรัฐ และให้ประชาชนตรวจสอบการถือครองที่ดินให้มีประสิทธิภาพ แทนที่จะมองว่าการยกเลิกผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง จะทำให้แก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐด้านเดียว เพราะผลของกฎหมายได้ทำให้การละเมิดสิทธิการตั้งถิ่นฐานของชุมชน หรือของประชาชนที่มีสิทธิในที่ดินโดยชอบตามกฎหมายซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ดิน ปัญหาดังกล่าวไม่ใช่ปัญหาของประชาชน แต่เป็นปัญหาจากการที่รัฐไม่สามารถดำเนินการสำรวจและพิสูจน์สิทธิ

2.2 หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก)

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มี 2 แบบ คือ

(1) แบบ น.ส.3 ออกในท้องที่ใดก็ได้ แต่ไม่จำเป็นต้องมี

ระวางแผนที่ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งใช้ในการออกหนังสือรับรองการทำ

ประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59

(2) แบบ น.ส.3 ก ออกในท้องที่มี "ระวางรูปถ่ายทางอากาศ" ใช้ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยประกาศออกทั้งตำบล ตามมาตรา 58

ประเภทของบุคคลที่มีสิทธิขอรับ น.ส.3 ก และ น.ส.3

- (1) ผู้มี ส.ค.1 (พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 5)
- (2) ผู้มีใบจอง (ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 30,33)
- (3) ผู้มีใบเทียบย่ำ (พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 14)
- (4) ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ซึ่งมีหลักฐานคือ น.ค.3

(5) ผู้ที่ตกค้างการแจ้งการครอบครองคือ ผู้ที่ไม่ได้แจ้ง ส.ค.1 ถ้าท้องที่นั้นได้ประกาศออก น.ส.3 ก จะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 ตี คือ ต้องแจ้งการครอบครองที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ว่าฯ ประกาศเขตสำรวจที่ดิน หรือต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจในที่ดินของตน แต่

ได้สิทธิในที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ถ้าต้องการได้ที่ดินเกิน 50 ไร่ แต่ไม่เกิน 100 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย (ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 2 หมวด 2)

สำหรับผู้ที่มิได้ น.ส.3 มีความจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ระบุไว้ใน ป.ที่ดินมาตรา 59 ทวิ และระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 หมวด 4* แต่มีสิทธิได้รับ น.ส.3 ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าต้องการจะได้เกิน 50 ไร่แต่ไม่เกิน 100 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน (ป.ที่ดินมาตรา 59 ทวิ)

เงื่อนไขการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องเป็นที่ดินที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว แต่มีใช้ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามเพื่อทรัพยากร ที่เขา ที่ภูเขา ที่สงวนหวงห้าม (กฎกระทรวงฉบับที่ 5 ออกตามความ พ.ร.บ.ให้ใช้ป.ที่ดิน หมวด 3 ข้อ 8) และต้องมีการทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรแก่สภาพที่ดินในพื้นที่ ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ (กฎกระทรวงฉบับที่ 2 ออกตามความใน พ.ร.บ.ให้ใช้ป.ที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 4)

* ความว่า " (1) ที่ดินของผู้ตกค้างการแจ้งการครอบครองถูกเวนคืนตาม พ.ร.บ.เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (2) ผู้ตกค้างการแจ้งการครอบครองประสงค์จะโอนที่ดินนั้นแก่ทางราชการ(3) ผู้ตกค้างการแจ้งการครอบครองมีความจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดในด้านเศรษฐกิจในครอบครัวหรือการอย่างอื่น แต่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

ผลของหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(1) สามารถตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือทายาททางพินัยกรรม และจดทะเบียนทางมรดกได้ตาม ป.ที่ดินมาตรา 81

(2) ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ห้ามมิให้ผู้ใดครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือ ไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ป.ที่ดินมาตรา 58 วรรค 2 (3)) เว้นแต่ตกทอดเป็นมรดก และโอนให้แก่ทบวงการเมือง

(3) เจ้าของที่ดินที่มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สามารถโอนที่ดินแปลงนั้นให้แก่บุคคลภายนอกได้ ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไม่ให้โอนภายในเวลาที่กำหนดไว้

2.3 หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนดที่ดิน)

ลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน มี 2 กรณี คือ

(1) การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ก่อนการประกาศใช้

ป.พ.พ.บรรพ 4 พ.ศ.2475 ได้แก่

- โฉนดแผนที่ (กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ ร.ศ. 120 และ พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ซึ่งต้องขอจับจองเป็นใบเหี้ยบย่ำก่อนแล้วจึงออกโฉนดแผนที่ภายหลัง ทั้งนี้ต้องไม่เป็นที่หวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ราชการ หรือ สำหรับที่เลี้ยงสัตว์พาหนะของราษฎร)

- โฉนดตราจอง (เปลี่ยนมาจากตราจองชั่วคราวตามพ.ร.บ.ออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 มาเป็น พ.ร.บ.ออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121

(2) การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ภายหลังการประกาศใช้

ป.พ.พ.บรรพ 4 พ.ศ.2475 ได้แก่

- ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว (ออกตาม พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดินพ.ศ.2479 ซึ่งต้องมีใบเหี้ยบย่ำ หรือตราจองที่ทำประโยชน์ตามที่กฎหมาย

กำหนดก่อน จึงจะได้ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว)

- โฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ที่ดินจะออกโฉนดที่ดินได้ต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตาม บ.พ.พ.มาตรา 1304 (1) และในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 หมวด 3 ข้อ 8 ที่ออกตาม พ.ร.บ.ให้ใช้ บ.ที่ดิน ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือ ที่เขา ที่ภูเขา ที่สงวนหวงห้าม หรือ ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ที่ป่า

ประเภทของบุคคลที่จะขอกออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 ,58 ทวิ, 59 ,59 ทวิมีดังต่อไปนี้

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) รวมถึงผู้ที่ครอบครองต่อเนื่อง ตามมาตรา 5 แห่งพ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) บุคคลที่ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน(ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479ใช้บังคับ ให้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิที่จะมาขอคำรับรองจากนายอำเภอได้จนกว่า ครบกำหนด 180 วัน นับจากวันสิ้นสุดเวลาแห่งการจับจองตามพ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ตลอดจนผู้รับโอนที่ดินจากบุคคลประเภทแรก ในมาตรา 9 แห่งพ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้บัญญัติว่าที่ดินจะ โอนกันได้เมื่อนายอำเภอได้รับรองการทำประโยชน์แล้ว

(3) บุคคลที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน(ฉบับที่ 6)พ.ศ.2479 ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ บุคคลที่เข้าครอบครองที่ดิน โดยมีได้ขออนุญาตจับจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 รวมไปถึงบุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ใช้บังคับ

ทั้งนี้บุคคลตาม (2) และ (3)ถ้าได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 ให้นำแบบแจ้งการครอบครอง

ที่ดิน (ส.ค.1) มาขอรับโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

(4) ผู้มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 หรือ น.ส.3ก)

(5) ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(น.ค.3) หรือ (ก.ส.น.5)

(6) ผู้ซึ่งปฏิบัติตามมาตรา 27 ตี

(7) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดิน และทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ บ.

ที่ดินใช้บังคับ โดยได้ครอบครองติดต่อกันก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือ ไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ทั้งนี้บุคคลตาม (6) และ (7) ออกโฉนดที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ แต่ไม่เกิน 100 ไร่ นอกจากนี้ต้องมีหลักฐานการปลูกไม้ยืนต้นมาก่อน บ.ที่ดินใช้บังคับ และทำประโยชน์ติดต่อกัน และไม่มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย ตลอดจนครอบครองทำประโยชน์นอกเขตที่ทางราชการจำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

ผลของการมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

(1) นักกฎหมายมีแนวความคิดว่า การที่กฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนมาจากการคุ้มครองแรงงานของเอกชน ที่ต้องหักล้างทางพงทำประโยชน์ตามจำนวนเนื้อที่ ซึ่งควรจะได้รับกรรมสิทธิ์นั้น และเมื่อเจ้าของที่ดินทำประโยชน์ให้เกิดผลได้ดีที่สุด นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่เอกชนแล้ว ยังเป็นประโยชน์แก่ชุมชนและประเทศชาติ เพราะเอกชนนั้นได้ทำประโยชน์ให้ได้ผลผลิตที่จะนำไปขายสู่คนอื่นและต่างประเทศ เป็นการนำรายได้เข้าประเทศด้วย ซึ่งเป็นประโยชน์แก่มหาชนเช่นกัน ดังนั้น แนวความคิดของกฎหมายจึงคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชนให้มั่นคง กล่าวคือเป็นกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด มีลักษณะถาวร เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิจำหน่ายใช้สอย ได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินของตน ติดตามเอาคืนซึ่งเป็นของตนจากบุคคลอื่น และขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยว

ข้องกับทรัพย์สินของตน (มาตรา 1336 แห่ง ป.พ.พ. บรรพ 4) อันสอดคล้องกับนัก
เศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

(2) ผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินถือว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ โดยชอบด้วยกฎหมาย
แต่ถ้ายังไม่ได้รับโฉนดที่ดินก็อาจเป็นเพียงผู้มีสิทธิครอบครอง

(3) บุคคลใดมีชื่อในโฉนดที่ดินร่วมกัน แม้คนหนึ่งจะครอบครอง
อยู่ อีกคนหนึ่งไม่ได้ครอบครอง ก็ถือว่าคนที่ไม่ได้ครอบครองยังไม่ขาดสิทธิในที่ดินของตน

(4) ถ้าที่ดินแปลงใดเป็นที่ที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ แต่เจ้า
พนักงานที่ดิน ได้ออกโฉนดให้บุคคลนั้นไปโดยความพลั้งเผลอ หรือเจตนาทุจริตก็ตาม ถือว่า
ผู้มีชื่อในโฉนดไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น และอาจถูกเพิกถอนโฉนดนั้นได้

ในกรณีของการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชนโดยเด็ดขาด ในระบบเศรษฐกิจแบบ
เสรีนิยม ทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นสินค้าที่มีราคาซื้อขายได้ และเป็นปัจจัยผลักดันให้มี
การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ
อย่างรวดเร็ว เนื่องจากเอกชนเมื่อมีสิทธิในทรัพยากรก็จะนำมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด
การที่จะรักษาทรัพยากรเป็นไปได้อย่างดี ด้วยเหตุที่ทรัพยากร เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แร่ธาตุมี
ราคา รัฐจึงต้องมีมาตรการเข้ามาควบคุมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ดำรงอยู่ นัก
เศรษฐศาสตร์เชื่อว่า ในสภาวะที่ทรัพยากรขาดแคลน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชน
โดยเด็ดขาด สามารถแก้ปัญหากรณีพิพาทที่ดิน สามารถกู้เงินมาลงทุนทำประโยชน์ในที่ดิน
และไม่มีหลักประกันมั่นคงในการทำประโยชน์ ตลอดจนทำให้ผลผลิตต่อไร่มากขึ้น รายได้

เพิ่มมากขึ้น และมีผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ²⁰

แต่สิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์ไม่ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชน โดยเด็ดขาดจะเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรลงทุนทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ แต่ไม่สามารถป้องกันการขายที่ดินให้แก่บุคคลอื่นได้ซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ที่ดิน แต่กลับนำที่ดินไปปั่นราคาเก็งกำไรซื้อขาย อันมีผลกระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในด้านการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม ขณะเดียวกันถ้าหากเกษตรกรยังทำการเกษตรเพื่อส่งออก จะทำให้เกษตรกรต้องมีหนี้สิน เพราะต้องพึ่งพาดตลาดภายนอก ไม่สามารถกำหนดราคาได้ และกลไกของรัฐก็ไม่เอื้ออำนวยในการพัฒนาการเกษตรที่ทำให้เกษตรกรพึ่งตนเองได้ หรือสามารถต่อรองราคาได้ ทำให้เกิดวงจรการซื้อขายที่ดินอย่างไม่สิ้นสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตร หรือที่ดินในเขตป่าก็จะถูกเปลี่ยนสภาพไปเป็นอุตสาหกรรม การบริการ การท่องเที่ยว และในภาคธุรกิจ

3. ปัญหาของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนที่รุกล้ำเข้าไปในเขตป่า

ในขณะที่รัฐมีนโยบายคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน และเร่งรัดให้มีการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไปพร้อมกับการจำแนกเขตที่ดินออกจากเขตป่า

²⁰ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และยงยุทธแจ่มวงศ์, "นโยบายเอกสารสิทธิที่ดินกับเกษตรกรที่ใช้ที่ดินในพื้นที่ป่า," ใน นโยบายเอกสารสิทธิ เล่มที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2532), หน้า 178-183, อ้างถึงใน Gershon Feder, Land Politics and Farm Productivities in Thailand.

เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกทำลายป่ามากยิ่งขึ้น แต่ปรากฏว่าปัญหาดังกล่าวไม่สามารถ
 สະสาบลงได้ เนื่องจากโดยกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ และการใช้อำนาจรัฐในการ
 ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาว่าเพราะเหตุใดจึงทำให้การจัดการที่ดินใน
 เขตป่าไม่อาจลู่ลวงไปได้

3.1 กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์

ในการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) กฎหมายได้บัญญัติข้อยกเว้น
 ข้อยกเว้นทำให้กฎหมาย ไม่ศักดิ์สิทธิ์ และประชาชนสับสนว่าเงื่อนไขอย่างไรที่ทำให้มี
 การผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง ซึ่งมีผลให้เจ้าหน้าที่สามารถเลือกปฏิบัติได้โดยการ
 หยิบยกนำกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เพื่อเป็นประโยชน์แก่ตน อย่างเช่น มาตรา 59 ทวิได้ให้
 สิทธิแก่ผู้มีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
 และครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่รวมถึง
 ผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอลอกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรอง
 การทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนิน
 การออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติ
 จากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2

(พ.ศ.2515) หมวด 2 ข้อ 4* จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญไม่แตกต่างไปจาก มาตรา 5
วรรค 2 แต่แก้ไขใหม่ ถ้ามีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่า ได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนพระ
ราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินที่ออก น.ส.3 ได้ ซึ่งเหตุผลในการขออน.ส.3
เช่นเดียวกับมาตรา 5 วรรค 2 แต่ให้โอกาสแก่ผู้ที่ตกค้างการแจ้งการครอบครอง

ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความในเรื่อง "ปัญหาการออกหนังสือรับรองการ
ทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ถาวร"²¹ และ เรื่อง "การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ

* ความว่า "การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้
ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้แจ้งการ
ครอบครอง ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขดังนี้

(1) เป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน มาก่อนวันที่ประมวล
กฎหมายที่ดินใช้บังคับ ติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจ โดยมีหลักฐานแสดงว่า ได้มี
การปลูกสร้างอาคารบ้านเรือน ได้ปลูกต้นไม้ยืนต้นมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้
บังคับ หรือได้ทำนา ทำไร่ หรือทำประโยชน์อย่างอื่นอันมีหลักฐานควรเชื่อได้ว่าได้ทำติดต่
อกันมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

(2) การไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวล
กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีเหตุอันสมควร และไม่มีเจตนาจะฝ่าฝืนกฎหมาย"อย่างมี
ประสิทธิภาพ ไม่ใช่ไม้ในประเภทหวงห้ามหรือนอกประเภทหวงห้าม
ซึ่งทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องตลอดมา

²¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือที่ นร.0601/749, 27

ทำประโยชน์ตามมาตรา 59 ทวิ แห่ง บ.ที่ดินในเขตป่าไม้"²² ว่าผู้มีหลักฐานการแจ้ง การครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนใช้บังคับ บ.ที่ดิน ก็มีสิทธิครอบ ครองในที่ดินนั้น และหากได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นตลอดมา ย่อมเป็นบุคคลซึ่งพนักงาน เจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ตามมาตรา 58 แห่ง บ.ที่ดิน ซึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม บ.ที่ดิน(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 และมาตรา 59 แห่ง บ.ที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 แต่ถ้าเป็นการครอบครองที่ดินภายหลังใช้บังคับ บ.ที่ดิน ย่อมเป็นการครอบครอง ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถ้าที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่ง ชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่า ไม้ ถาวรของชาติไปก่อนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ ทำประโยชน์ให้ได้ เพราะผลของการไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่ง บ.ที่ดิน ถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้สละสิทธิครอบครองที่ดิน ซึ่งการตีความดังกล่าวไม่ได้รวมถึงกรณี ที่ บุคคลนั้นตกค้างการแจ้งการครอบครองที่ดิน แต่ทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนการบังคับใช้ บ.ที่ดิน ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่ได้สิทธิในการได้หนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนด ที่ดิน เนื่องจากผลทางกฎหมายที่ยกเลิกการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามคณะ ป.ว. ฉบับที่ 96 ปี พ.ศ.2515

ปัญหาก็คือ การเปิดโอกาสให้ผ่อนผันการแจ้งการครอบครองเป็นช่องว่างที่เปิด โอกาสให้แก่ผู้ที่มีเจตนาจะบุกรุกที่ดินของรัฐ ใช้กลวิธีทุกรูปแบบบุกเบิกที่ป่าในการให้รัฐเห็น

²² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือที่ นร.0601/1146, 22

ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งในที่ดินที่อยู่ในเขตป่า และที่ดินนอกเขตป่า เนื่องจากในที่ดินนอกเขตป่ามีประชาชนถือครองที่ดินอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าจะเขียนไว้ในข้อ 1 จะระบุว่าที่ดินนั้นต้องไม่อยู่ในเขตที่ทางราชการจำแนกให้เป็นป่าถาวร แต่ก็ไม่สามารถป้องกันได้ แต่ขณะเดียวกันเป็นการยกเลิกสิทธิโดยชอบธรรมของบุคคล ที่ทำประโยชน์ต่อเนื่องตลอดมาก่อนใช้ ป.ที่ดิน ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ผ่านมาโดยรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการพิสูจน์ สอบสวน การทำประโยชน์ก่อนออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ไม่สามารถดำเนินการได้ทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินอย่างรวดเร็ว ซึ่งควรที่จะต้องพิจารณาว่ากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐสำรวจ พิสูจน์การทำประโยชน์ที่ดิน เพื่อมิให้มีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินอย่างผิดพลาด และเป็นกลไกตรวจสอบการทำประโยชน์ที่ดินให้แก่รัฐด้วยเช่นกัน

ในกรณีของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และ โฉนดที่ดิน ปัญหาของกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์มีดังนี้

(1) เนื่องจากการตรวจสอบที่ดินครอบครอง เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก) เป้าหมายเดิมกำหนดไว้ว่าจะต้องออก น.ส.3 ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินให้เสร็จภายใน 3 ปี คือปีพ.ศ.2502 แต่ไม่สามารถดำเนินการเสร็จสิ้นได้ แต่ก็ยังมีการออก น.ส.3 จนกระทั่งในปี 2515 ได้ใช้ระบบภาพถ่ายทางอากาศเพื่อออก น.ส.3 ก ก็ทำได้เฉพาะพื้นที่ที่มีแผนที่ระวางภาพถ่ายทางอากาศเท่านั้น อีกทั้งการออกโฉนดที่ดินต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย จากกระบวนการออก น.ส.3 และโฉนดที่ดินที่ล่าช้าเช่นนี้ ทำให้มีผู้ที่ไม่มีความชอบตามกฎหมายบุกเบิกที่ดินไปก่อน หรือซื้อสิทธิการครอบครองจากผู้ที่มี ส.ค.1 เพื่อรอการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเป็นสาเหตุให้มีการบุกเบิกที่ดินของรัฐและทำลายป่าไปด้วย

(2) การสำรวจเพื่อออก น.ส.3 ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 ข้อ 2 บัญญัติให้ข้าราชการ กำหนด เป็นผู้ตรวจสอบก็ได้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็น ที่ดินอำเภอ และกำหนด

และระบุให้ทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรก็ออกน.ส.3ได้ ตามข้อ 4 ระบุว่าได้ครอบครอง และทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ซึ่งเป็นระเบียบปฏิบัติที่หละหลวมมาก ถ้าหากกำหนดที่ดินอำเภอร่วมมือกันสนับสนุนให้มีการบุกเบิกที่ดินในเขตป่าก็จะทำได้ โดยที่ไม่มีกลไกตรวจสอบใดๆ นอกจากนี้มีการลักลอบตัดไม้ในป่ามาสวมเป็นไม้ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาคิดความว่า ไม้ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เป็นส่วนควบของที่ดิน

(3) การใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ไม่สามารถครอบคลุมในรายละเอียดของที่ตั้งของที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย เนื่องจากไม่มีจุดยึดโยงกำหนดขนาดของเนื้อที่ ทำให้ประชาชนไม่รู้ว่าจะขอบเขตของเนื้อที่ดินอยู่บริเวณใด และติดกับที่ป่าบริเวณไหน หรือในกรณีที่ประกาศเขตที่ป่าไปทับที่ดินที่ประชาชนทำประโยชน์เป็นที่สวน แต่มองจากภาพถ่ายทางอากาศเหมือนเป็นที่ป่า

(4) การพิสูจน์ สอบสวน การทำประโยชน์เพื่อออก น.ส.3 จะต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร (มาตรา 58 แห่ง ป.ที่ดิน) หรือในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากออกหนังสือสำคัญถือว่าผิดคำสั่งและข้อตกลงของกรมป่าไม้และกรมที่ดิน ซึ่งต้องเพิกถอนหนังสือสำคัญดังกล่าว และถ้าผู้ใดมีหลักฐาน ส.ค.1 ใบจอง ใบเหี้ยมยำ หรือตราจอง ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดินเพิกถอนแล้ว มีสิทธิออกหนังสือสำคัญเฉพาะรายได้ตามมาตรา 59 ก็ทำได้ยาก เพราะเจ้าหน้าที่ต้องทำตามข้อตกลงของกรมป่าไม้และกรมที่ดินในขั้นแรกก่อน ปัญหาก็คือ ประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวน ป่าถาวร หรือมีการตั้งชุมชนสถานที่ราชการมาเป็นเวลานาน แต่ปรากฏว่าอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ทำให้ไม่สามารถออกน.ส.3 หรือ โฉนดที่ดินได้ ซึ่งกรมที่ดินได้เสนอความเห็นต่อกระทรวงมหาดไทย และมีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0609/3054 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2519 ให้ตั้งคณะกรรมการสำรวจแผนที่แสดง เขตบริเวณที่ประชาชนถือครองทำประโยชน์ แล้วทำความเข้าใจเสนอต่อนายอำเภอท้องที่ เพื่อสอบสวนและเสนอความเห็นไปยังจังหวัด โดยนำเสนอคณะ

กรรมการคัดเลือกที่ดินประจำจังหวัด และนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติให้กับที่ถือครองของราษฎร และมอบให้กรมที่ดิน ดำเนินการออก น.ส.3ก

อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการปฏิบัติดังกล่าวยังล่าช้า เนื่องจากต้องนำเสนอไปถึงคณะกรรมการในส่วนกลางจึงจะดำเนินการได้ และองค์ประกอบของคณะกรรมการอยู่ในระดับอำเภอ เช่น ป่าไม้อำเภอ ที่ดินอำเภอ เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะมีการมอบหมายให้สภาตำบลมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตามโครงการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่กลไกของสภาตำบลอยู่ในอำนาจการตัดสินใจของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น แต่มีใช้ชาวบ้านในตำบล ซึ่งไม่มีการกลไกใดตรวจสอบ อันเป็นช่องว่างให้เกิดการบุกรุกที่ป่าโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง

(5) ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการกรมป่าไม้ กับ กรมที่ดินในเรื่องการกำหนดแนวเขตป่าไม้ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดิน กับ กรมป่าไม้ อย่างเช่น การเดินสำรวจออก น.ส.3 ก ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 ส่วนข้อตกลงระหว่างกรมที่ดิน กับกรมป่าไม้ มาเริ่มเมื่อปี พ.ศ.2524 จึงทำให้การเดินสำรวจออก น.ส.3 ก สมัยนั้นเข้าไปในเขตป่าจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่ราษฎรจะเข้าทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว ประกอบกับแนวเขตป่าไม้ถาวรกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีแผ่นป้ายแสดงแนวเขตป่าไม้แนวเขตเดียวเท่านั้น ยิ่งก่อปัญหาให้การกำหนดแนวเขตป่าไม้ประกาศคลุมพื้นที่ที่ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์และที่ตั้งของชุมชน เพราะไม่ได้มีการสำรวจที่จริง จึงมิได้กันพื้นที่ออก อีกทั้งแนวเขตป่าไม้ที่ดินไม่มีในระวางรูปถ่ายแนวเขตไม้แน่นอน และในระวางรูปถ่ายทางอากาศยังไม่ได้ขีดแนวเขตป่าไม้อีกหลายระวางจึงมี

น.ส.3 ก ตกค้างไม่ได้แจกเป็นจำนวนมาก²³

3.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

การมีข้อยกเว้นของกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา
สั่งการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองเฉพาะราย ถ้าผู้ใดมิได้แจ้งและมีเหตุสมควรที่จะขอ
ผ่อนผันให้รับแจ้งการครอบครอง โดยยื่นคำร้องต่อนายอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ และ
ให้นายอำเภอสอบสวนพยานหลักฐานเสนอความเห็นไปยังผู้ว่าฯ ทำให้เกิดช่องว่างใน
ทางปฏิบัติที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ร่วมกันใช้เหตุผลการขอผ่อนผันการแจ้งการ
ครอบครองทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและที่ต้องการขยายที่ดินทำกินให้แก่ประโยชน์ส่วนตน ซึ่ง
ไม่มีมาตรการในการควบคุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้การให้อำนาจแก่
เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น พนักงานที่ดิน เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการ
จังหวัด ซึ่งมอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือสภาตำบล ในรูปของคณะกรรมการ
ตรวจสอบพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อนที่จะออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน ขาดการตรวจสอบ
จากประชาชน ถึงแม้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือสภาตำบลเป็นตัวแทนชาวบ้าน แต่หลายพื้นที่
บุคคลดังกล่าวมีอิทธิพล และร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย
การตรวจสอบ พิสูจน์สิทธิจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากตัวแทนของชาวบ้าน ที่ชาวบ้าน
เลือกตั้งขึ้นมาเอง โดยกระบวนการของชาวบ้าน เพื่อให้เป็นตัวแทนที่แท้จริง และจะเป็น
กลไกตรวจสอบได้เป็นอย่างดี

²³ อุดลย์ สะอาดวงศ์, "ปัญหาในการปฏิบัติงานตามบันทึกข้อตกลงระหว่าง
กรมที่ดินกับกรมป่าไม้ พ.ศ.2534," วารสารที่ดิน ฉบับที่ 1 (2536): 30 - 31.

3.3 ปัญหาการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

การที่รัฐให้ความสำคัญกับการมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ และมีมาตรการในการแจ้งการครอบครองในเบื้องต้น ตลอดจนมีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาในการรับแจ้งการครอบครองได้อย่างทั่วถึง ถึงแม้ว่าจะมีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองมาแล้วถึง 3 ครั้งก็ตาม เนื่องจากหน่วยงานกรมที่ดินไม่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ดินเพียงพอในการสำรวจจำนวนเนื้อที่ได้ทุกแปลง และจำนวนบุคคลที่ตกค้างการแจ้งการครอบครองได้ตามทันกับจำนวนประชาชน ที่ขยายที่ดินทำกินเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่สามารถพิมพ์และจัดส่งส.ค.1 ได้ทันกับเวลาภายใน 180 วัน นอกจากนี้ถึงแม้ว่ากฎหมายบัญญัติให้นายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้รับแจ้งการครอบครอง แต่ในทางปฏิบัตินายอำเภอมอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับแจ้ง ในฐานะผู้รับรองข้อความว่าถูกต้องตรงความจริง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ซึ่งเป็นเหตุให้มีการแจ้ง ส.ค.1 ไม่ตรงตามความเป็นจริง และได้ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากความไม่เข้าใจและไม่รู้ ตลอดจนการหละหลวมในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ดังนั้นเมื่อมีการประกาศจำแนกที่ดินให้เป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ประชาชนได้เร่งรัดบุกเบิกที่ดินเพื่อให้อยู่นอกเขตจำแนกของป่า

3.4 ปัญหาความไม่เข้าใจของราษฎร

ราษฎรเองจำนวนมากที่ไม่รู้ถึงการแจ้งการครอบครอง และไม่เข้าใจว่าการแจ้งส.ค.1 มีความสำคัญอย่างไร จึงทำให้มีราษฎรจำนวนมากที่ครอบครองที่ดินรกร้างว่างเปล่าอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และรับโอนสิทธิ์ทอดตลอดมาที่มิได้ขอเอกสารสิทธิ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องเสียสิทธิในที่ดินโดยผลของกฎหมายยกเลิกผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง ประชาชนจำนวนมากเข้าใจผิดว่าแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และนำไปมอบให้เจ้าหน้าที่ถือไว้เพื่อประกันเงินกู้มาลงทุนทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งความจริงแล้ว ส.ค.1 เป็นเพียงใบรับแจ้งที่เป็นหลักฐานว่าได้รับแจ้งการครอบครองที่ดินแล้ว แต่ไม่ใช่หนังสือ

แสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้มีผู้รู้กฎหมายรับที่ดินไว้เป็นประกันเงินกู้ และผลสุดท้ายที่ดินหลุดไปเป็นของนายทุนที่ให้กู้ยืมเงิน

สรุปได้ว่า ในขณะที่มาตรการในการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินยังไม่รัดกุม โดยเฉพาะการใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ก่อให้เกิดปัญหาการตกหล่นของผู้ทำประโยชน์ในที่ดินมาโดยตลอดไม่ได้รับสิทธิในที่ดินและไม่ทั่วถึง ทำให้มีการบัญญัติข้อยกเว้นของกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาค่าที่ดินของเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการเปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ที่มีดุลยพินิจในการเลือกปฏิบัติได้ และมีผลต่อการบุกรุกทำลายป่ามากยิ่งขึ้น โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นการดำเนินการระหว่างเจ้าหน้าที่กับปัจเจกบุคคลที่จะชี้ว่าบริเวณของที่ดินอยู่ที่ไหน แต่ไม่ได้พิจารณาการจัดสรรที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมร่วมกันภายในชุมชน ก่อนออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นช่องว่างอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีการขยายการถือครองที่ดินเข้าไปในเขตป่าเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันมาตรการการจำกัดการถือครองที่ดินเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ในสถานการณ์ที่รัฐมีนโยบายเร่งรัดใช้ประโยชน์ที่ดินในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้มาตรการการจำแนกที่ดินออกจากเขตป่ามีปัญหาในการจำแนกที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง แต่ใช้วิธีการประกาศเขตป่าโดยอาศัยภาพถ่ายดาวเทียม ซึ่งมีข้อบกพร่องทำให้พื้นที่ชุมชนหลายชุมชนซึ่งมีการตั้งถิ่นฐานถาวรถูกประกาศเป็นเขตป่า ปัญหาดังกล่าวเกิดมาจากปัญหาทางกฎหมาย การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และการให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่มีกลไกตรวจสอบนั่นเอง

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน : ทางเลือกใหม่ต่อการจัดการที่ดินในเขตป่า

1. การคุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนในอดีต

ในสมัยโบราณเมื่อครั้งยังปกครองด้วยระบบของชุมชนอย่างเป็นอิสระ กรรมสิทธิ์ที่ดินถือว่าเป็นของส่วนรวมในชุมชนนั้น ผู้ปกครองในชุมชนเป็นผู้มีหน้าที่แก้ไขปัญหาในกรณีที่บุคคลใดไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการได้มาซึ่งทรัพยากร ทั้งนี้เพราะการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำมาหากิน และเศรษฐกิจภายในชุมชน การบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดินให้มากขึ้นหมายถึงการได้ประโยชน์จากผลผลิตอันสืบเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติตามกำลังความสามารถของแต่ละบุคคล ซึ่งชุมชนมีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน และเห็นความสำคัญในการรักษาทรัพยากรไม่ว่าจะเป็น ดิน น้ำ ป่า โดยผู้ปกครองให้ความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากรเสมือนหนึ่งทรัพยากรเป็นของสมาชิกทุกคนในชุมชนมิใช่ของผู้ปกครองเท่านั้น ประชาชนทุกคนในชุมชนจึงมีสิทธิใช้ประโยชน์จากการบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดิน และประโยชน์ที่ได้รับยังคงตกทอดเป็นมรดกให้แก่ลูกหลานสืบต่อไป สิ่งเหล่านี้ได้ปรากฏขึ้นในสมัยสุโขทัย ดังปรากฏในศิลาจารึก หลักที่ 1 ว่า

".....สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก้มัน..."²⁴ และ

"ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใด แลล้มตายหายกว่า เข้ายาเรือนพ่อเชื้อเสื่อค้ำมันข้างขอ ลูกเมีย เยีย ข้ำ ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันสิ้น..."²⁵

²⁴ ประชุมศิลาจารึกภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย, หน้า 8.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

จากการแบ่งยุคประวัติศาสตร์ของไทย ได้แบ่งยุคตามราชวงศ์ที่ได้รับชัยชนะในการยึดอำนาจจากชนชาติกลุ่มอื่นเป็นหลัก โดยละเอียดว่าประเทศไทยประกอบด้วยชนชาติอื่นๆหลายกลุ่มที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตของไทย ซึ่งมีประเพณีวัฒนธรรมแตกต่างกันไป โดยที่อำนาจของราชวงศ์ไทยยังไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงชนชาติกลุ่มอื่นที่อยู่ตามหัวเมืองต่างๆได้ ดังนั้นกฎหมายที่ราชวงศ์ไทยได้บัญญัติขึ้น จึงบังคับใช้ได้เฉพาะในทางปฏิบัติเฉพาะอาณาเขตที่อยู่ในเมืองหลวง และปริมณฑล จะเห็นได้จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ปรากฏในภาคเหนือ สมัยราชวงศ์มังรายที่เป็นรัฐเอกราชในพุทธศตวรรษที่ 19 สมัยเดียวกันกับสมัยสุโขทัย ซึ่งยังมีอิสระในการกำหนดกฎประเพณีในการรักษาทรัพยากรของชุมชน เช่น สามารถปรับไหมเพื่อลงโทษผู้ละเมิดที่บุกรุกทำลายป่าที่ตั้งสิ่งศักดิ์สิทธิ์ของผู้อื่น ที่เรียกว่า "ป่าเสื่อบ้าน เสื่อเมือง" ซึ่งป่าที่ตั้งสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหล่านี้พบอยู่ทั่วไปในภาคเหนือ มักเป็นป่าต้นน้ำลำธารของชุมชนหมู่บ้าน ที่ชาวบ้านเชื่อว่ามีผีขุนน้ำดูแลรักษาอยู่²⁶ นอกจากนี้กฎหมายมังรายศาสตร์ยังรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้ชุมชนมีอำนาจออกกฎระเบียบประเพณีในการใช้และควบคุมทรัพยากร ตลอดจนการอนุรักษ์ป่าภายในชุมชน ที่เรียกว่า "สิทธิหน้าหมู่บ้าน" ซึ่งมีแนวความคิดว่าชุมชนเป็นเจ้าของทรัพยากร ชุมชนจึงมีอำนาจในการใช้และควบคุมทรัพยากรนั้น

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชุมชนยังคงสืบทอดประเพณีวัฒนธรรมและความเชื่อเพื่อปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ดำรงอยู่ ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จาก

²⁶ จลาตชาย รมิตานนท์, อานันท์ กาญจนพันธ์ และสิณัฐิตา กาญจนพันธ์, ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา เล่ม 2 ป่าชุมชนภาคเหนือ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 51.

ทรัพยากรนั้น จากรายงานวิจัยเรื่อง "ป่าชุมชนในประเทศไทย:แนวทางการพัฒนา เล่ม 3 ป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" ได้พบว่า ชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพิธีกรรมหิน 4 ก้อน เพื่อขอบคุณเทวาอารักษ์ เจ้าป่าเจ้าเขาที่ประทานความอุดมสมบูรณ์และความร่มเย็นเป็นสุขแก่ชุมชน และมีข้อห้ามไม่ให้ไปถากถางสถานที่ดังกล่าว พิธีกรรมตัดไม้ซึ่งมีข้อห้ามตัดไม้บางประเภทที่ชุมชนกำหนดไว้ พิธีเช่นไหว้ปู่ตา โดยปลูกศาลไว้ในป่าที่บิใกล้หมู่บ้าน ทุกคนในหมู่บ้านเป็นเจ้าของและมีหน้าที่ดูแลรักษา ใครที่ละเมิดกฎธรรมเนียมของหมู่บ้านจะต้องยอมรับการปรับไหม²⁷

ในภาคใต้มีการรักษาป่าชุมชนของชาวบ้านไว้เพื่อเป็นป่าใช้สอย อย่างเช่น ป่ากรดหรือป่าธรรมชาติ ที่ตำบลสะทอน อำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา ซึ่งมีการรักษาป่าชุมชนตั้งแต่ปี พ.ศ.2435 เป็นต้นมา โดยชุมชนได้กำหนดกฎระเบียบในการรักษาป่าทำให้มีป่าชุมชนมาจนถึงทุกวันนี้ หรือการรักษาป่าชายเลนของหมู่บ้านมาก่อนปี 2529 ของบ้านทุ่ง-แหลมไทร บางค่างควา แหลมมะขาม ซึ่งเป็นหมู่บ้านชาวประมง ในอำเภอสิเกา จังหวัดตรัง โดยชาวบ้านได้วางแผนงานร่วมกับหน่วยงานราชการในการฟื้นฟูป่าชายเลนที่ถูกล่าลายไปขึ้นมาใหม่ การยกตัวอย่างการรักษาป่าชุมชนซึ่งแต่ละชุมชนถือว่าที่ดินในเขตป่าชุมชน และทรัพยากรในป่าชุมชนเป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชน ที่ชุมชนมีอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยการวางกฎระเบียบการรักษาป่าชุมชนร่วมกันและสมาชิกในชุมชนทุก

²⁷ มงคล ด้านธานินทร์, บัณฑิต แก้วส่อง, วีระ ภาคอุทัย, ประสิทธิ์ คุรุรัตน์ และสุวิทย์ อีระศาสตร์, ป่าชุมชนในประเทศไทย:แนวทางการพัฒนา เล่ม 3 ป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 146 - 149.

คนมีสิทธิการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อชี้ให้เห็นว่าในขณะที่ในทางกฎหมายระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เปลี่ยนไปจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน มาเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระมหากษัตริย์ และมาเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและของ เอกชนในยุคสมัยปัจจุบัน แต่ในความเป็นจริงนั้น พระมหากษัตริย์ไม่ได้เข้าไปแทรกแซงควบคุมสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันของชุมชน โดยที่ชุมชนสามารถกำหนดกฎประเพณีควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และทรัพยากรภายในชุมชนได้ เช่น การสงวนพื้นที่ป่าชุมชนไว้ใช้สอยประโยชน์ร่วมกันของชุมชน หรือหนองน้ำสาธารณะ ป่าช้า ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นรัฐ และมีการประกาศเขตป่าไว้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือให้ประชาชนใช้ร่วมกัน แต่ยังคงถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐนั้น รัฐก็ยอมรับสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวของชุมชน อีกทั้งไม่ได้เข้าไปแทรกแซงสิทธิการใช้ประโยชน์แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงยังมีป่าชุมชนหลงเหลืออยู่ให้เห็นจนถึงทุกวันนี้

2. ทางเลือกใหม่ในสถานการณ์การขาดแคลนทรัพยากร

แนวความคิดการแบ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็น 2 ประเภทดังที่กล่าวมาเริ่มต้นมาจากการที่รัฐคิดว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ โดยไม่ได้พิจารณาว่าในความเป็นจริงมีที่ดินนอกเมืองหลวง หรือตามหัวเมือง ประเทศราชมีชนเผ่าหลายกลุ่มที่สืบทอดประเพณีการแบ่งปันที่ดิน โดยถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของชุมชนนั้นๆ และมีกฎระเบียบประเพณีในการรักษาทรัพยากรทั้งบนและใต้ผืนดิน เมื่อนักนิติศาสตร์ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกในการแบ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐกับของเอกชน ประกอบกับเพื่อแก้ปัญหาการพิพาทเรื่องที่ดิน ทำให้นักนิติศาสตร์ไทยจึงมีแนวความคิดบนพื้นฐานว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ ไม่ใช่ของชุมชนใดชุมชนหนึ่งในอาณาเขตของประเทศไทย ฉะนั้นการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชนให้มั่นคงยิ่งขึ้นกว่าการใช้สิทธิการใช้ประโยชน์เท่านั้น จะแสดงถึงหลักฐานการเป็นเจ้าของที่ดินอยู่ในหลักเขตที่ชัดเจน และเป็นประโยชน์ต่อการเก็บภาษีที่ดินถ้ามีการทำประโยชน์ให้มากที่สุด ดังนั้นเมื่อรัฐมีนโยบายว่าป่าไม้เป็นของรัฐ โดยหวงห้ามที่ป่า ตั้งแต่

สมัยรัชกาลที่ 5 และสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ในราชการ ที่ดินเหล่านี้จะถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ราษฎรไม่สามารถนำไปออกโฉนดแผนที่ได้และรัฐมีสิทธิเรียกคืนมาใช้ในราชการได้ เพราะกฎหมายได้เปิดช่องให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ถ้ารัฐบาลต้องการที่เพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์

ต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองรวมศูนย์อำนาจรัฐ โดยขยายการปกครองไปสู่ส่วนภูมิภาค และมีการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นนโยบายการปลูกพืชส่งออก นโยบายสัมปทานป่าไม้ และนโยบายเพื่อความมั่นคงของชาติ ด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และส่งเสริมเศรษฐกิจดังกล่าวในภาคชนบทและเมืองไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก และเร่งรัดการใช้ประโยชน์ที่ดินในทุกรูปแบบทั้งทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการบริการ จึงทำให้มีการแย่งชิงทรัพยากรที่ดินในเขตป่า และนอกเขตป่า ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงกับชุมชนที่เคยมีสิทธิใช้ประโยชน์ในป่าชุมชน หรือที่สาธารณะร่วมกันที่ชุมชนรักษา ตลอดจนมีอำนาจในการดูแลรักษาต้องถูกจำกัดสิทธิและอำนาจนั้น เนื่องมาจากรัฐสามารถใช้อำนาจควบคุมการจัดการทรัพยากรที่ดินป่า ไม้และน้ำของชุมชนได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับรัฐมีความต้องการสงวนที่ดิน ป่าไม้ และน้ำไว้ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการ จึงทำให้ชุมชนไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆที่อยู่ในเขตป่า ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาการแย่งชิงอำนาจในการจัดการที่ดินในเขตป่าระหว่างประชาชนกับรัฐดังนี้

2.1 เนื่องจากปัจจัยจากภายนอกในการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้ที่ดินมีราคา และส่งผลให้ชาวบ้านที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายที่ดินมีความจำเป็นต้องขายที่ดินไปมากด้วยเหตุผลต่างนานา และมีนายทุนทำธุรกิจเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินเข้าไปซื้อหมู่บ้านทั้งหมู่บ้านที่ทางกรมป่าไม้กันออกจากเขตอุทยาน ทำให้การถือครองที่ดินถูกแปรสภาพไปเป็นของนายทุน ซึ่งได้กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างเอกชนกับ

ชาวบ้าน²⁸

2.2 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ขัดแย้งกับการถือครองที่ดินตามประเพณี ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิการใช้ และการถือครองที่ดินของกลุ่มตระกูล ซึ่งกำหนดแบบแผนการสืบทอด และการจัดการที่ดินของชาวบ้าน ดังนั้นการเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดินมาเป็นโฉนดที่ดิน ได้สร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้าน และความขัดแย้งในครอบครัวและเครือญาติ ผลที่ตามมาคือเกษตรกรขนาดเล็กถูกบีบให้ขายที่ดินง่ายขึ้นในสภาวะที่ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ เพราะการถือครองที่ดินตกอยู่ภายใต้การจัดการของตัวเกษตรกรเองไม่ใช่กลุ่มตระกูลเช่นแต่ก่อน ทำให้ชาวบ้านไม่ได้ทั้งความมั่นคงในการถือครองที่ดินและการพัฒนาที่ดินแต่กลับสูญเสียที่ดินแทน²⁹

2.3 ป่าชุมชนที่ชาวบ้านรักษาอยู่นั้นส่วนใหญ่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 , เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 , ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ , เขตต้นน้ำตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์ , ป่าชายเลนซึ่งเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตาม

²⁸ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง , บรรณาธิการ, วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ตุลา, 2534), หน้า 164.

²⁹ อานันท์ กาญจนพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ, ป่าพรุ* หรือ ป่าบุงป่าทาม** ซึ่งอยู่ในที่สาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน (ป่าพรุ ป่าบุงป่าทามบางพื้นที่อยู่ในเขตป่า) พื้นที่ดินในเขตป่าเหล่านี้ตามกฎหมายถือว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐที่ชุมชนไม่สามารถเข้าไปอยู่อาศัยหรือจัดการใดๆที่เกี่ยวกับป่าชุมชนไม่ได้ เพราะกฎหมายแต่ละประเภทได้กำหนดห้ามไว้และมีโทษ ถ้าชุมชนจะเข้าไปดำเนินการต้องขออนุญาตจากรัฐและอยู่ในความควบคุมของรัฐ เช่น กรมป่าไม้ ในกรณีของที่ดินที่อยู่ในเขตป่าหรือนายอำเภอ ในกรณีของที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นอกจากนี้รัฐได้มีนโยบายที่จะขยายเขตอนุรักษ์เพิ่มขึ้น ให้ได้ครบ 25% ตาม

* ป่าพรุ (Swamp forest) มี 2 แบบ แบบที่หนึ่ง เป็นพรุบึงน้ำจืด (freshwater swamp forest) พบตามที่ราบริมแม่น้ำ และแบบที่สอง เป็นป่าพรุ (peat swamp forest) ส่วนใหญ่อยู่ในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช เรื่อยลงไปจนถึงจังหวัดนราธิวาส, อ้างถึงใน นิธิ ฤทธิพรพันธุ์, "บทบาทชาวบ้านในการจัดการป่าภาคใต้," ใน สิ่งแวดล้อม'36 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: องค์การพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม'36, 2536), หน้า 167-192.

** ป่าทาม เป็นพื้นที่ที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง ประกอบด้วยเนินที่ดิน เรียกว่า เนินทาม ดอนทาม และที่ลุ่มต่ำ น้ำแช่ขัง เป็นแหล่งน้ำ ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนทิศทางของร่องน้ำเก่า บริเวณพื้นที่ลุ่มต่ำของทามมีน้ำขัง เรียกว่า บุง ทามแห่งหนึ่งประกอบด้วยหลายบุง ป่าบุงป่าทามประกอบด้วยป่าไม้หลากหลายชนิด ได้แก่ ป่าบึงน้ำจืด ป่าดิบแล้ง มีทั้งชนิดของพันธุ์พืชน้ำ พืชบก ซึ่งประกอบด้วยไม้ต้นขนาดสูง ขนาดกลาง ขนาดต่ำ มีสัตว์ป่า และสัตว์น้ำอยู่อาศัย, อ้างถึงใน ประสิทธิ์ คุรุรัตน์, รายงานการศึกษาสภาพแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ของป่าบุงป่าทามบริเวณลุ่มแม่น้ำมูลตอนกลาง, (บทคัดย่ออัดสำเนา).

เป้าหมายของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งต้องมีการประกาศเขตอุทยานเพิ่มขึ้น และ
 อำนาจการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้านต้องไปอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐแต่ผู้เดียว โดย
 รัฐเชื่อว่าการประกาศเขตอนุรักษ์เพิ่มขึ้น จะทำให้ป่าอุดมสมบูรณ์ไม่ถูกทำลายเพราะมี
 กฎหมายห้ามไว้ ในขณะที่ความเป็นจริงแล้วยังมีการลักลอบทำลายป่า โดยที่จำนวนของเจ้า
 หน้าที่ของรัฐยังไม่มากพอที่จะรักษาป่าอนุรักษ์ไว้ได้ทั้งหมด และยังมีชุมชนจำนวนมากที่ตั้งถิ่น
 ฐานอยู่ในเขตอนุรักษ์ ซึ่งรัฐคิดว่าการอพยพออกจากเขตอนุรักษ์จะแก้ปัญหาคือ

จะเห็นได้ว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนที่มีอยู่ จะเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขต
 ป่า เช่นป่าชุมชนของชุมชนนั้นๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้
 คงอยู่ เนื่องจากชุมชนเห็นว่าเป็นประโยชน์ทั้งในแง่แหล่งอาหาร ยารักษาโรค เก็บ
 ของป่า และไม้ใช้สอยในครัวเรือน ชุมชนจึงให้ความสำคัญกับการรักษาป่าร่วมกัน ด้วย
 การสงวนที่ดินในเขตป่าชุมชนไม่ให้มีการแบ่งแยกเป็นของส่วนบุคคล เพราะนั่นหมายถึงที่ดิน
 ในเขตป่าจะได้รับการบุกเบิกทำประโยชน์ในที่สุด

สำหรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยก่อน ตั้งแต่โบราณก่อนที่ไทยจะรับแนวความคิด
 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนเข้ามานั้น ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนมีพัฒนาการมาจาก
 การทำการเกษตรแบบหมุนเวียน ซึ่งไม่ผูกขาดว่าที่ดินเป็นของใคร ทุกคนมีสิทธิการใช้
 ประโยชน์อย่างเท่าเทียม เมื่อครบครวัไคละก็ทำการทำประโยชน์ ครอบครัอื่นสามารถ
 เข้ามาทำประโยชน์แทนได้ ทั้งนี้เพราะการการเกษตรในสมัยนั้นทำแค่พออยู่พอกิน ไม่ต้อง
 แข่งขันที่จะขายผลผลิต ที่ดินจึงไม่มีราคาที่ต้องแย่งการครอบครองไว้เป็นกรรมสิทธิ์ส่วน
 บุคคล ถึงแม้ว่าแนวความคิดจะเปลี่ยนมาเป็นที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ และมีการแบ่ง
 บันที่ดินให้แก่เจ้าขุนมูลนายตามระบบศักดินา แต่ระบบศักดินายังไม่สามารถครอบงำชุมชนที่
 อยู่ไกลออกไปได้ทั้งหมด เราจึงพบเห็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าที่ยังเป็นของชุมชน
 ในชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม เช่น ปกาเกอญอ (กะเหรี่ยง) และชนชาติไทยในภาคต่างๆ ที่
 ชุมชนยอมรับกฎซึ่งกันและกัน ในขณะที่ตามกฎหมายของไทยไม่ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน
 ของชุมชน

ในบทต่อไปจะวิเคราะห์ว่า ความเชื่อของรัฐที่กล่าวมาต่อการจัดการที่ดินใน
เขตป่ามีประสิทธิภาพและได้ผลหรือไม่ เมื่อเทียบกับการให้ชุมชนดูแลรักษาป่ากันเอง