

แนวทางการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยใช้
แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

โดย

นางสาวปภาณี นาคะนาท
รองผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี
กระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ลักษณะวิชา การเมือง ของ นางสาวปาณี นาคะนาท เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมเอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาคารออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยใช้แบบแจ้งการ
ครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นางสาวปภาณี นาคะนาท หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

งานวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวทางการ
ครอบครองที่ดินโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการ
การครอบครองที่ดิน มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ และ
ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ การพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการบังคับคดีและ
การกระทำทางปกครอง และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาคารออกโฉนดที่ดิน โดยการศึกษา
จากหนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ วิจัย รายงานเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
และจากผลการศึกษา พบว่า ปัญหาคารออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบเกิดจากความเจริญทาง
เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความเจริญทางวัตถุที่ประชาชนต้องการที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในชุมชน
เมืองขยายไปสู่ชนบทและนำไปสู่การบุกรุกที่ดินด้วยการเข้าแผ้วถาง กั้นสร้าง พื้นที่ป่า เพื่อครอบครอง
ทำประโยชน์ และนำไปสู่การขออนุญาตเอกสารสิทธิในที่ดินด้วยการนำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน
(ส.ค.๑) มาเป็นพยานหลักฐานไม่ว่าจะโดยการนำแบบแจ้งการครอบครองจากที่หนึ่งมาสวมทับอีก
ที่หนึ่ง (ส.ค.๑ บิน) การสร้างพยานหลักฐานอันเป็นเท็จโดยการปลอม ส.ค.๑ หรือใช้เทคนิคในการแจ้ง
การทำประโยชน์ในแปลง ส.ค.๑ มาขออนุญาต หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หลายครั้ง ทั้งนี้
เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการขออนุญาตเอกสารสิทธิในที่ดินโดยการนำ ส.ค.๑ ในรูปแบบต่างๆ มาเป็น
พยานหลักฐาน ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน
ไม่ว่าจะเป็นทางอาญา หรือ ปกครอง เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าว

จากปัญหาดังกล่าวจึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคารออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยมี
ชอบด้วยการแก้ไขกฎหมายที่ซับซ้อนกันให้เหลือเพียงฉบับเดียว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความ
ชัดเจนในการบังคับใช้ ไม่เกิดปัญหาคารออกโฉนดที่ดินในการบังคับใช้ และรัฐควรบัญญัติบทกำหนดโทษ
สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ หรือทุจริต
ต่อหน้าที่ให้มีโทษที่หนักขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทางอาญา ทางแพ่ง และทางปกครอง ในขณะที่เดียวกันรัฐควร
เร่งรัดให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายอย่างจริงจัง
เพื่อเป็นการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนรักสิ่งแวดล้อม รักถิ่นฐานที่อยู่อาศัย ไม่ทำลาย
ทรัพยากรธรรมชาติ และปลูกฝังให้ประชาชนรู้ถึงโทษของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

Abstract

Title Problems-solving on state land invasion by applying the Claim Certificate (S.K. 1) in order to issue land title deed.

Field Political Science

Name Miss Panee Nakanart **Course** NDC **Class** 62

This research is a qualitative research by studying deeply from text books, academic journals, dissertations and reports on environment and natural resources. Its objectives were to study: (1) Land tenure effected by the Claim Certificate (S.K. 1) (2) Laws, concepts and theories relating to land possessory right. (3) Law enforcement relating to state land invasion. (4) Legal problems relating to document of title. (5) Proof of legitimacy (6) Execution (7) Administrative act (8) Remedies and suggestions for land possessory right.

Findings of this research were that state land invasion was driven by the growth of economically and social factors. The invasion exercise by community urban to rural in order to take advantages. For that reason, they applied the Claim Certificate evidence to issue land title deed illegally by various methods. For example, as a result of legal gap, the applicant for a certificate of title is not entitled to do so, but such people either applied the Claim Certificate to be an evidence in order to issue land title deed on the other land or reused the Claim Certificate for several times.

To find the right solution, clearly enforce the law, it needs to revise duplicate land laws and gathering them being only one. The government should regulate severe punishment provisions of law for government officials whose duty due to natural resources that offence against the law or corrupt. In addition, the government should intensify to educate the people considering the impact of natural resources destruction.

คำนำ

จากการติดตามเหตุการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน ผืนป่าของรัฐในประเทศไทย พบว่ามีจำนวนลดลงอย่างมาก สาเหตุหนึ่งมาจากการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยการนำ ส.ค.๑ มาออกโฉนดที่ดินซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้รัฐเสียประโยชน์ทางด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และยังเป็นการทำให้เสื่อมสภาพในที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย และจากประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบูรณาการในพื้นที่ ส่วนภูมิภาค พบว่า การครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหามากมาย อาทิ เช่น ปัญหาซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่ดินของรัฐ ปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่เจตนาของราษฎรโดยการประกาศที่ดินสาธารณประโยชน์ทับที่ดินทำกินของราษฎร ปัญหาการครอบครองที่ดินโดยมิชอบเพื่อนำที่ดินของรัฐมาลงทุนการดำเนินกิจการต่างๆ ของกลุ่มนายทุน

ผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจในเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยใช้แบบการแจ้งครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และใช้เป็นแนวทางให้กับผู้เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางปฏิบัติและศึกษาต่อไป

(นางสาวปภาณี นาคะนาท)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่น ๖๒

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

งานศึกษาวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะคณะกรรมการสัมภาชณโครงการวิจัย ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในการตรวจ แนะนำโครงการวิจัย และโครงเรื่อง เพื่อให้งานศึกษาวิจัยสำเร็จได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ โดยมี พลโท นักรบ บุญบัวทอง พันเอก ถนอม ขำวิเศษ ที่ปรึกษาหลัก และ พันโท เฉลิมพล สาริบุตร ที่ให้ความอนุเคราะห์แนะนำในการจัดทำเอกสารวิจัยส่วนบุคคล ตรวจเอกสารวิจัยในด้านเนื้อหาวิชาการ ความสอดคล้องต่อเนื่อง การกล่าวอ้างทฤษฎี วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จนงานศึกษาวิจัยฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เป็นไปตามมาตรฐานของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ผู้ศึกษาวิจัยขอขอบพระคุณอย่างสูง ไว้ ณ โอกาสนี้ นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา พลตรี กิติชาติ นิลขำ และเพื่อนๆ ในหมู่ณกยุง ๖๒ ที่เป็นกำลังใจให้การทำงานวิจัยฉบับนี้ลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบพระคุณท่านผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ที่ให้การสนับสนุนในการเข้าศึกษาอบรมหลักสูตร วปอ. รุ่น ๖๒ และให้การสนับสนุนในการให้คำปรึกษาในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุด วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ ในการให้ยืมเอกสาร ให้ข้อมูล และเสนอแนะแนวทางในการศึกษาวิจัยที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาครั้งนี้

สุดท้ายนี้ขอแสดงความขอบพระคุณคู่ชีวิตและครอบครัวที่ได้ให้การส่งเสริม สนับสนุน ให้คำแนะนำ และกำลังใจในการทำงานวิจัยนี้

(นางสาวปาณี นาคะนาท)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่น ๖๒

ผู้วิจัย

สารบัญ

บทคัดย่อ		ก
Abstract		ข
คำนำ		ค
กิตติกรรมประกาศ		ง
สารบัญ		จ
บทที่ ๑	บทนำ	๑
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๕
	การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๕
	ขอบเขตของการวิจัย	๖
	วิธีดำเนินการวิจัย	๖
	ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๖
	คำจำกัดความ	๗
บทที่ ๒	ทฤษฎี วิวัฒนาการ นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐ	๘
	ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ	๘
	ทฤษฎีการลงโทษ	๑๐
	หลักการบังคับใช้กฎหมาย	๑๑
	หลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษ	๑๕
	วิวัฒนาการเกี่ยวกับการถือครองและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ	
	การถือครองที่ดิน	๑๘
	ความเป็นมาของ ส.ค.๑	๒๔
	นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ	๒๗
	การจัดการที่ดินในประเทศไทย	๓๖
	หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบพื้นที่ความลาดชัน ๓๕ เปอร์เซ็นต์	๔๐
	กรอบแนวคิดในการวิจัย	๔๒
	สรุป	๔๓
บทที่ ๓	หลักกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ	๔๕
	ความหมายของที่ดินของรัฐ	๔๕

หน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแล	๔๘
กฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐ	๖๖
ค่าเสียหายเชิงลงโทษ	๗๙
สรุป	๘๔
บทที่ ๔ วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในการออกโฉนดที่ดิน	
(ส.ค.๑) ในการออกโฉนดที่ดิน	๘๖
ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิจากหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐบนที่ดินของรัฐ	๙๐
ปัญหาการพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารสิทธิจากหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)	๙๕
ปัญหาการบังคับคดีทางอาญารัฐนครอบครองที่ดินของรัฐ	๑๐๔
ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง	๑๐๗
การเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษ (แพ่ง) กับการครอบครองที่ดินของรัฐ	๑๑๕
สรุป	๑๑๙
บทที่ ๕ สรุป และข้อเสนอแนะ	๑๒๑
สรุป	๑๒๑
ข้อเสนอแนะ	๑๓๒
บรรณานุกรม	๑๓๖
ภาคผนวก	๑๔๐
ภาคผนวก ก กฎหมายตราสามดวง พระอัยการเบ็ดเสร็จ	๑๔๑
ภาคผนวก ข ประกาศออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๐	๑๔๔
ภาคผนวก ค พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร ศก. ๑๒๗	๑๔๙
ภาคผนวก ง พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙	๑๗๔
ภาคผนวก จ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖	๑๘๒
ภาคผนวก ฉ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)	๑๙๔
ภาคผนวก ช คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พม. ๒/๒๕๕๔	๑๙๖
ประวัติย่อผู้วิจัย	๒๑๕

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การได้มาของแบบการครอบครอง (ส.ค.๑) มีความเป็นมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณ พระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ประชาชนชาวไทย ด้วยการประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลเจ้าพนักงานแผนที่ทำการเดินสำรวจสอบสวนสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรเป็นรายตำบลเรื่อยมาจนถึง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) จึงได้มีพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ใช้บังคับโดยปรากฏในหมวดที่ ๑๑ ด้วยการจองที่ดิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ให้ผู้ประสงค์จะจองที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างมีอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้วให้ผู้ยื่นปักไม้แก่นหมายเขตที่ซึ่งจะขอจองไว้ทุกมุม แล้วเชิญกำนัน ผู้ปกครองตำบลท้องที่ซึ่งจะขอจองนั้นพร้อมด้วยผู้ซึ่งปกครองที่ดินอยู่ใกล้ที่ซึ่งจะขอจองไม่ต่ำกว่าอีก ๒ คน เป็นพยานไปชั้นสูตที่นั้น แล้วให้ทำเรื่องราวของจองที่นั้น ยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เรื่องราวต้องลงชื่อกำนัน และพยานรับรองว่าเป็นความจริง ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๕ ใช้บังคับ มาตรา ๓ (๑) ให้ยกเลิกข้อความในหมวดที่ ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ และบัญญัติใหม่ในมาตรา ๑๓ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ราษฎรผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๕ ใช้บังคับโดยมิได้รับอนุญาตหรือมิได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินไปดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี ต่อมารัฐได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ใช้บังคับโดยให้ยกเลิกมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๕ และให้ใช้ต่อไปนี้แทน “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินนั้นตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจัดการขึ้นทะเบียนเป็นท้องที่ๆไป การกำหนดระยะเวลานั้นให้กำหนดไม่น้อยกว่าสามเดือนและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวรรคสองบัญญัติต่อมาว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่จัดการขึ้นทะเบียน ถ้าไม่จัดการขึ้นทะเบียนภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในวรรคก่อน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท”

เมื่อพิจารณาข้อบัญญัติในมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ แล้วจะเห็นได้ถึงนโยบายที่ดินของรัฐว่า รัฐได้บัญญัติกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะต้องมานำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงค้ำประกันถึงความมั่นคงในการถือครองที่ดินของราษฎร ดังนั้นระยะแรกๆ รัฐเพียงออกบทบัญญัติให้ผู้ที่ไม่มานำเดินสำรวจ อาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยการขอจับจองที่ดิน ต่อกรมการอำเภอท้องที่ ต่อมารัฐได้เล็งเห็นความสำคัญของหลักฐานการถือครองที่ดิน จึงได้ยกเลิกหมวดที่ ๑๑ ว่าด้วยการจองที่ดิน แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ และบัญญัติให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยมีได้รับอนุญาตหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลากำหนดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มีให้น้อยกว่าหนึ่งปี ซึ่งก็เห็นได้ชัดเจนว่าผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ หากได้มาแจ้งขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งที่ดินที่จะนำขึ้นทะเบียนได้ต้องเป็นที่ดินที่ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองและได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รัฐจึงเปิดโอกาสให้บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาต ได้มีโอกาสดำเนินการให้ถูกต้องด้วยการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยมาตรา ๕ บัญญัติว่า “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด”

การประกาศให้ราษฎรแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวข้างต้นเป็นนโยบายของรัฐอย่างหนึ่งเพื่อจะได้ทราบว่านอกจากที่ดินที่ทางราชการได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับราษฎร แล้วนั้นยังคงมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่โดยที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อได้จำนวนการถือครองที่ดินทั้งหมดแล้ว ทางราชการก็จะได้

ทราบต่อไปอีกว่ายังมีที่ดินของรัฐเหลืออีกจำนวนเท่าไร เพื่อกำหนดนโยบายการจัดใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในสวนที่ยังไม่มีผู้ถือครองได้ถูกต้องต่อไป

การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ นี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้ง แต่ประการใด ซึ่งผลการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ปรากฏว่าเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๗,๓๘๖,๗๓๐ ไร่ และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่มีประชาชนนำเอกสารการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มาออกเอกสารสิทธิซับซ้อน กระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดิน จึงได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ใช้บังคับโดย มาตรา ๘ กำหนดว่า “ภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ หากผู้มีหลักฐานการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ” กรมที่ดินจึงประกาศให้ผู้มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่ยังมีได้นำ ส.ค.๑ ไปยื่นคำขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทราบ จะเห็นได้ว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้ประชาชนที่ถือครอง ส.ค.๑ หากมีความประสงค์จะยื่น ส.ค.๑ เพื่อขอเอกสารสิทธิ์จะต้องยื่นหลักฐาน ส.ค.๑ ต่อศาลให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดก่อนจึงจะนำมายื่นขอออกเอกสารสิทธิ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

แต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐได้มีนโยบายโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อแก้ปัญหาให้กับประชาชนในแต่ละท้องที่ประจำปี ทำให้เกิดปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และกลุ่มผู้มีอิทธิพล อาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินด้วยการนำแบบการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ที่ออกให้กับประชาชนตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ จากสถานที่หนึ่งที่ไม่มีราคาไปสวมลงในพื้นที่ที่มีราคาและมีความต้องการ เช่น ที่เขา ที่ริมทะเล ที่เกาะหรือที่สงวนหวงห้ามต่างๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จำนวนมากจากนั้นนำเงินไปฟอกเป็นกิจการหรือทรัพย์สินต่างๆ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเสียหาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ แหล่งน้ำ ผืนป่า

จากการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนี้เอง ทำให้ผืนป่าถูกการครอบครองโดยกลุ่มผู้มีความต้องการที่ดินเพื่อทำประโยชน์โดยการไปซื้อ ส.ค.๑ จากประชาชนที่ครอบครองมาอย่างถูกต้องเพื่อนำไปออกโฉนดที่ดินในอีกท้องที่หนึ่งที่มีราคา เพราะเอกสาร ส.ค.๑ ไม่ถือว่าเป็นเอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ เนื่องจากศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานไว้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๙๐/๒๕๐๙ วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า “การแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) เป็นเอกสาร ที่ผู้ครอบครองที่ดินยื่นต่อเจ้าพนักงานเพื่อแสดงว่ามีที่ดินอยู่ในความครอบครองของตนก่อนวันใช้บังคับตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ใช่เอกสาร

ที่เจ้าหน้าที่ทำขึ้น การที่เจ้าพนักงานลงเลขรับ ลงชื่อกำกับ และประทับตราเป็นการแสดงให้เห็นเพียงว่าเอกสารนี้ได้ผ่านเจ้าพนักงานแล้วเท่านั้น” ด้วยเหตุที่ไม่เป็นหนังสือราชการนี้เอง จึงเป็นช่องว่างของทางราชการที่ก่อให้เกิดการนำแบบ ส.ค.๑ จากที่หนึ่ง ไปสวมการครอบครองที่ดินป่า ที่ไม่ได้เคยทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อน เช่น ที่เขา ที่เกาะหรือที่สงวนหวงห้ามต่างๆ ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า ส.ค.๑ บิน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จำนวนมากจากนั้นนำเงินไปพอกเป็นกิจการหรือทรัพย์สินต่างๆ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเสียหาย ซึ่งเป็นที่เข้าใจและยอมรับกันว่าปัจจุบันการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศมีบทบาทสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมวลมนุษย์และประเทศชาติ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่คอยค้ำจุนความเจริญของประเทศ หากขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติปล่อยให้มีการครอบครองทำประโยชน์พื้นที่อันเป็นป่าไม้ต้นน้ำ ขาดการอนุรักษ์แล้ว อนาคตของประเทศก็ตกอยู่ในฐานะที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง ดังพระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ได้ทรงมีพระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “นิติศาสตร์” ครั้งที่ ๒ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันศุกร์ที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๑๓^๑ ตอนหนึ่ง ความว่า “ที่พูดเรื่องนี้ก็เพราะนึกถึงปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า กฎเกณฑ์ใดจะทำให้ผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์ แล้วก็ไม่เบียดเบียนกัน และกฎหมายจะเข้าไปตัดสินอย่างไรว่าใครมีสิทธิ์ก็ตามหลักนั้นว่า ผู้ที่มีใบสำคัญจึงจะเป็นเจ้าของที่ดินได้ แต่ความเป็นจริงเดี๋ยวนี้คนที่ทำงานในที่ดินเป็นเวลาเป็นสิบๆปี ได้ทำให้ที่ดินนั้นเป็นประโยชน์ขึ้นมาโดยไม่ได้เบียดเบียนคนอื่น เป็นคนไม่มีสิทธิ์ถ้าไม่มีใบอะไรอย่างหนึ่งที่แสดงกรรมสิทธิ์ ส่วนผู้ที่ไม่ได้ไปขอใบสำคัญในเรื่องที่ดิน แล้วนายอำเภอบอกว่าที่ดินว่างเปล่า จงได้ เป็นผู้ได้กรรมสิทธิ์หรือถ้ายังจงไม่ได้เพราะว่าเป็นป่าสงวน เมื่อป่าสงวนยกเลิกไปก็ผู้ที่มีสิทธิ์ก่อน ไม่ได้นึกถึงคนที่อยู่ข้างในเพราะไม่เคยเห็น อย่างนี้ใครจะเป็นผู้คุ้มครองประชาชนที่ทำงาน ที่เชื่อได้ว่าเป็นคนมีความสุจริตที่ไปบุกเบิกที่โดยที่ไม่ทราบว่าเป็นป่าสงวน หรือไปบุกเบิกก่อนที่ป่านั้นถูกสงวนไว้ตามกฎหมาย จึงเป็นปัญหาสำคัญว่า ความยุติธรรมนั่นเองจะเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดความอยุติธรรมขึ้นมาได้ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและเกิดตีรันฟันแทงกัน ลงท้ายก็ต้องขึ้นโรงศาล ต้องลงโทษกันโดยมิเป็นธรรม แต่พวกที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายก็บอกว่า “ต้องทำตามตัวบทกฎหมาย ตามตัวหนังสือ” บางคนก็ปฏิบัติการณ์ในด้านกฎหมายก็คงได้เห็นเหมือนกันว่า มีคติบางคติที่เรารู้ว่าตามความเป็นธรรมเขาควรจะชนะความ แต่ตามยุติธรรม ตามตัวหนังสือ เขาต้องแพ้ ก็ขอฝากความคิดนี้ให้ช่วยกันคิดพิจารณา และก็นำฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญผู้ที่มีความรู้ อาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือการตัดแปลงกฎหมายได้บ้าง เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยธรรมและยุติธรรมแท้ๆขอให้ทุกคนช่วยกันสร้างความยุติธรรม สร้าง

^๑ พระราชดำรัส พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “นิติศาสตร์” ครั้งที่ ๒ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันศุกร์ที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๑๓ ,(ประมวลพระราชดำรัสและพระบรมราชโองการ ที่พระราชทานในโอกาสต่างๆอันเกี่ยวเนื่องกับเรื่องหมายตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๘๘ จนถึง ๒๕๒๙.

ความเป็นไปที่มีระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ขอให้ทุกคนจงมีกำลังใจกำลังกายเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามจุดประสงค์ และประสบความสำเร็จ” จากพระราชดำรัส ดังกล่าวจึงเกิด หลักแนวคิดในการตรวจสอบคือ “ใครมาก่อนกัน รัฐมาก่อนหรือประชาชนมาก่อนเขตสงวนนั้นๆ”

จากการศึกษา ติดตามเหตุการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน ผืนป่าของรัฐในประเทศไทย พบว่ามีจำนวนลดลงอย่างมาก สาเหตุหนึ่งมาจากการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยการนำ ส.ค.๑ มาออกโฉนดที่ดินซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้รัฐเสียประโยชน์ทางด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และยังเป็นการทำให้เสื่อมสภาพในที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย และจากประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบูรณาการในพื้นที่ ส่วนภูมิภาคตั้งแต่ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง และรองผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า การครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดปัญหามากมาย อาทิ เช่น ปัญหาซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่ดินของรัฐ ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดจากการรัฐนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นซึ่งไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ ปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่เจตนาของราษฎรโดยการประกาศที่ดินสาธารณะประโยชน์ทับที่ดินทำกินของราษฎร โดยปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยนายทุนต่างชาติหรือนายทุนในท้องถิ่น โดยการครอบครองที่ดินโดยมิชอบเพื่อนำที่ดินของรัฐมาลงทุนการค้าดำเนินกิจการต่างๆ ของกลุ่มนายทุน จากปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบนี้ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะเสนอโครงการวิจัยในเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาแนวทางการครอบครองที่ดินของรัฐโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)
๒. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้เกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐ
๓. เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ การพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมาย การบังคับคดีและการกระทำทางปกครอง ในเชิงบูรณาการ
๔. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยหัวข้อแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ผู้วิจัยจะนำทฤษฎี วิวัฒนาการ และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐ เช่น ทฤษฎีการใช้อำนาจ ทฤษฎีการลงโทษ หลักการบังคับใช้กฎหมาย หลักค่าเสียหายเชิงลงโทษของ

ต่างประเทศ วิวัฒนาการเกี่ยวกับการถือครองสิทธิและการจัดที่ดินในประเทศไทย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาเป็นหลักการในการศึกษาครั้งนี้

ขอบเขตของการวิจัย

ที่ดินของรัฐมีปัญหาหลายประการที่เกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ระหว่างรัฐและประชาชน ดังนั้น แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารสิทธิ การออกเอกสารสิทธิ การลงโทษผู้กระทำความผิด โดยจะเน้นการศึกษาหลักกฎหมาย และการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินของรัฐ โดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

วิธีดำเนินการวิจัย

การทำวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้ทำการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากหลักกฎหมายต่างๆ แนวคิด ทฤษฎี ตำรากฎหมาย หนังสือ วารสาร ข้อมูลจากวิทยานิพนธ์ แหล่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต บทความทางวิชาการ คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง และคำพิพากษาศาลปกครอง เพื่อนำมาประกอบการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อค้นหาสภาพปัญหา และหาแนวทาง ทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางการครอบครองที่ดินโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาทางข้อกฎหมายที่มีความซับซ้อนกันระหว่างอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

๒. เพื่อหาข้อสรุปอันเป็นแนวทางในการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ อันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะค่าเสียหายเชิงลงโทษเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในอนาคต

๓. เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) การพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมาย การบังคับคดีและการกระทำทางปกครอง อันได้แก่ ปัญหาซับซ้อนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่ดินของรัฐ ปัญหาการครอบครอง

ที่ดินของรัฐโดยไม่เจตนาของราษฎรโดยการประกาศที่ดินสาธารณประโยชน์ทับที่ดินทำกินของราษฎร โดยปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยนายทุนต่างชาติหรือนายทุนในท้องถิ่นโดยการครอบครองที่ดินโดยมิชอบเพื่อนำที่ดินของรัฐมาลงทุนการค้าเนนกิจการต่างๆ ของกลุ่มนายทุน

๔. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐที่ออกเอกสารสิทธิ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำจำกัดความ

ที่ดินของรัฐ	หมายถึง	ที่ดินของรัฐที่มีบุคคลมีสิทธิครอบครอง ทั้งประเภทที่เป็นที่ดินมือเปล่า ที่ได้มา โดยชอบด้วยกฎหมาย และประเภทที่ดินมือเปล่าที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
บูรณาการ	หมายถึง	การบริหารที่ทุกหน่วยงานทำงานแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก เป็นการทำงานหลายหน่วยงานโดยอาศัยความเชี่ยวชาญและความชำนาญของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์
ส.ค.๑	หมายถึง	แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน
ส.ค.๑ (ป็น)	หมายถึง	การนำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่ได้แจ้งการครอบครองยื่นต่อนายอำเภอท้องที่ที่อยู่ในพื้นที่หนึ่งมาอ้างเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินอีกแปลงหนึ่งที่มีลักษณะรูปแปลงคล้ายคลึงกัน
ส.ค.๑ (บวม)	หมายถึง	การนำ ส.ค.๑ ที่ออกเอกสารไปแล้วบางส่วน ไปออกเอกสารสิทธิ์เพิ่ม โดยขยายพื้นที่มากกว่าพื้นที่ตาม ส.ค.๑ เดิม ซึ่งกรณีดังกล่าวมักจะมี การขยายพื้นที่เข้าไปในเขตป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ
ส.ค.๑ ปลอม	หมายถึง	การนำ ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงอื่นไปแก้ไขให้ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงที่จะขอเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน หรือ แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ส.ค.๑ ฉบับเดิมสูญหาย แล้วขอตัดสำเนาใบแทนใหม่

บทที่ ๒

ทฤษฎี วัฒนากการ นโยบายของรัฐเกี่ยวกับ การครอบครองที่ดินของรัฐ

จากการพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศหลุดพ้นจากความยากจน ได้สร้างผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม ทำให้รัฐบาลแต่ละสมัยที่เข้ามาเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศต้อง แก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของการลดลง ของพื้นที่ป่าธรรมชาติ การเสียดุลในระบบนิเวศที่เกิดขึ้น จนเป็นปรากฏการณ์ที่ยืนยันถึงพฤติกรรม การบริโภคทรัพยากรธรรมชาติของนักลงทุนและประชาชน ด้วยการครอบครองที่ดินของรัฐ โดยมี พฤติกรรมการกระทำความผิดจนส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมากและรุนแรงขึ้นตามลำดับ ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและเพื่อรองรับปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐซึ่งเป็นกลไกหลักใน การบริหารประเทศต้องจัดระเบียบสังคมให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีความสงบสุขเกิดขึ้นในการ ดำรงชีวิตของประชาชน รัฐจึงต้องจัดหามาตรการต่างๆ ทั้งในรูปแบบนโยบายและกฎหมายเข้ามาเป็น ยุทธศาสตร์ในการป้องกันปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำ แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงด้าน เศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครอง เข้ามาเป็นแนวทางในการป้องกันโดยผ่านตามแนวทางทฤษฎีหรือหลัก กฎหมาย ดังนี้

ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory)

มนุษย์เมื่ออยู่ร่วมกันเป็นสังคมและต่างมีสัญญาประชาคม (social contract) มอบ อำนาจความเป็นใหญ่ให้กับผู้ปกครอง (pactum subjectionis) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ากษัตริย์หรือ ผู้ปกครองรัฐจะต้องใช้อำนาจนั้นเพื่อประโยชน์และความสงบสุขของประชาชน และ G.W.F.Hegel ได้ ให้ความเห็นในเรื่องการใช้อำนาจรัฐว่ารัฐเป็นตัวแทนสังคมในด้านเอกภาพ การที่รัฐเข้าไปแทรกแซง สังคมก็เพื่อเข้าไปแก้ไขความยุติธรรมหรือความไม่เท่าเทียมกันของสังคม เช่น การที่ชนชั้นหนึ่งใช้อำนาจครอบงำชนชั้นบางกลุ่มมากไปจนเป็นการเอาเปรียบผู้ด้อยโอกาสในสังคม และเพื่อ ป้องกันปัญหานี้รวมทั้งเป็นการส่งเสริมประโยชน์สาธารณะชน รัฐจึงต้องทำหน้าที่กำหนดสิ่งที่เป็น ประโยชน์ของสาธารณะชน ทำให้รัฐสามารถอ้างเหตุผลในการใช้อำนาจทางการเมือง บัญญัติกฎหมาย ต่างๆ ออกมาบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคม ต่อมาในที่สุดก็ได้เข้าไปแทรกแซงครอบงำวิถีชีวิตของสมาชิก

ในสังคมได้ค่อนข้างกว้างขวางขึ้น^๒ ซึ่งการใช้อำนาจรัฐแต่เดิมนั้นเคยจำกัดภารกิจอยู่เฉพาะการรักษาความสงบภายในประเทศ ป้องกันการรุกรานจากนอกประเทศและอำนวยความสะดวกให้ประชาชน แต่ด้วยความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ทำให้รูปแบบการพัฒนาการปกครองของรัฐส่วนใหญ่เป็นรูปแบบของรัฐสวัสดิการและด้วยข้ออ้างภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกให้กับสังคมดังกล่าว รัฐจึงใช้อำนาจบังคับและควบคุมประชาชนให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้น^๓ เช่น อำนาจในการควบคุมพฤติกรรมกรรมการบริหารโคกทรัพย์การธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของปัจเจกชนด้วยการกำจัดการสิทธิของปัจเจกชนไว้ภายใต้กฎหมายต่างๆ อาทิ การกำจัดการสิทธิเข้าไปในพื้นที่รัฐได้จัดสงวนไว้โดยเฉพาะในลักษณะของป่าสงวนหรือป่าอนุรักษ์ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติประเภทป่าไม้ อันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติ และรัฐก็อาจบัญญัติกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของผู้ประกอบการ ในรูปของกฎหมายที่มุ่งควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ป่าไม้ เช่น การทำไม้ หรือแปรรูปตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ ตราพระบรมราชโองการ พระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ.๒๕๓๐ ให้ไม้บางชนิดในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรเป็นไม้หวงห้าม^๔ หรือในรูปของกฎหมายที่มุ่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งรวมถึงการบุกรุกที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ เป็นต้น ดังตัวอย่าง คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๗๖/๒๕๒๙ “โจทก์ไม่ได้เข้าครอบครองที่พิพาทร่วมกับจำเลย การที่โจทก์มีชื่อในแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ไม่เป็นเหตุให้โจทก์มีสิทธิครอบครองในที่พิพาทได้”^๕ ผู้วิจัยเห็นว่าฎีกาดังกล่าวมุ่งเน้นถึงสิทธิการครอบครองที่ดินให้กับผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน ถึงแม้ว่าบุคคลจะมีชื่อครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ก็ตาม คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๐๖๓/๒๕๓๕ “ที่ดินพิพาทเดิมอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง เมื่อไม่ปรากฏว่าโจทก์เคยยื่นคำร้องขอที่ดินพิพาทออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติแล้ว การที่โจทก์เข้ายึดถือครอบครองที่ดินพิพาทจึงไม่ได้สิทธิครอบครอง แม้จะรับโอนมาจากผู้ที่ครอบครองอยู่ก่อนนานเท่าใดก็ตาม เมื่อโจทก์ไม่มีสิทธิครอบครองก็ไม่มีสิทธิฟ้องขับไล่จำเลยซึ่งมา

^๒ คำริห์ โชตเศรษฐ์, “การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้เพื่อการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติประเภทป่าไม้,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙). หน้า ๑๘.

^๓ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม ในไตรลักษณ์รัฐไทย ในพหุสังคมสยาม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , ๒๕๓๓). หน้า ๗๕.

^๔ พระราชกฤษฎีกา กำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. ๒๕๓๐ : มาตรา ๔

^๕ คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๗๖/๒๕๒๙.

รบกวนการครอบครองที่ดินพิพาท”^๖ ผู้วิจัยเห็นว่า ศาลฎีกาได้ยึดหลักการแจ้งสิทธิครอบครองเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เพราะหากไม่มีหลักในการพิเคราะห์แล้ว ก็จะไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้ตามที่ได้ เนื่องจากอาจจะมียุทธศาสตร์หรือผู้มีอิทธิพลอาศัยสิทธิโดยการอ้างการครอบครองหรือการซื้อขายจากประชาชนในพื้นที่ จึงเป็นไปตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น หากรัฐจะใช้อำนาจในการบังคับการตามกฎหมายใดแก่เอกชนรายใดหรือเรื่องใด จะต้องแสดงให้เห็นปรากฏว่าเอกชนรายนั้นตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติกฎหมายนั้นๆ อันเป็นเหตุให้ตนตัดสินใจใช้อำนาจอนุญาตหรือบังคับการแล้วแต่กรณีแก่เอกชนรายนั้นให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใด ๆ จากนั้นจึงค่อยลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย^๗

ทฤษฎีการลงโทษ

โทษเป็นวิธีการบังคับ (sanction) ที่รัฐใช้ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอาญา โดยมูลเหตุของความรับผิดชอบอาญาอยู่ที่ความชั่วร้ายของบุคคล ผู้กระทำความผิดลักษณะของโทษมีประการสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. โทษต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ และมาตรา ๓ อันมีที่มาจากภาษิตที่ว่า ไม่มีกฎหมายก็ไม่มีผิดและไม่มีโทษ (Nullum crimen, nulla poenasine lege) ศาลจะคิดตั้งความผิด ตั้งโทษและกำหนดโทษเอาเองตามใจชอบโดยไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

๒. โทษต้องเป็นไปโดยเสมอภาค เมื่อโทษต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและกฎหมายย่อมใช้แก่บุคคลทุกคนเสมอหน้ากัน โทษจึงต้องเสมอกันแก่ผู้กระทำความผิดอย่างเดียวกันไปในตัวอย่างไรก็ดี ความเสมอภาคดังกล่าวเป็นความเสมอภาคทางกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือบุคคลแต่ละคนถ้ากระทำความผิดอย่างเดียวกัน ก็อาจได้รับโทษในอัตราตามกฎหมายเดียวกัน แต่โทษที่ศาลกำหนดให้ลงแก่บุคคลแต่ละคนจะมีความยืดหยุ่น โดยในแต่ละมาตรา กฎหมายกำหนดให้ศาลลงโทษสูงต่ำได้ภายในขอบเขตที่บัญญัติไว้

๓. โทษมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวบุคคล ซึ่งย่อมใช้ลงแก่บุคคลผู้กระทำความผิดเป็น คนๆ ไปเท่านั้น ถ้าผู้กระทำความผิดตาย ความผิดและโทษก็ระงับไป^๘

^๖ คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๐๖๔/๒๕๓๕.

^๗ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ,” วารสารกฎหมายปกครอง ๘ (เมษายน ๒๕๓๑). หน้า ๓๔-๓๕.

^๘ ศุภวิทย์ ตั้งตรงจิตต์, “การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาลยุติธรรม,” ใน รายงาน หลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ ๓ (สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ๒๕๔๙). หน้า ๑๓.

ทฤษฎีการลงโทษโดยรัฐในปัจจุบันนี้แบ่งออกเป็น ๒ ทฤษฎี คือ

๑. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive theory)
๒. ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian theory)

๑. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive theory)

การลงโทษที่ไม่ชอบธรรม ตามหลักของทฤษฎีทดแทนนี้ จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๓ ประการ คือ ประการแรก จะต้องกระทำเพื่อทดแทนความรู้สึกของผู้เสียหายที่สูญเสียไปเนื่องจากการกระทำผิด ประการที่สอง การลงโทษจะต้องกระทำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (fairness) และ ประการสุดท้าย การลงโทษจะต้องได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของความผิด

๒. ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian theory)

ทฤษฎีอรรถประโยชน์ มองลักษณะของสังคมมนุษย์ และกฎหมายอาญามีลักษณะ ๓ ประการ คือ ประการแรก เพื่อข่มขู่หรือยับยั้ง (deterrence) มนุษย์พยายามแสวงหาความพอใจและหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด ประการที่สอง เพื่อแก้ไขหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำผิด (reformation and rehabilitation) สังคมควรมีการดำเนินการตามหลักประโยชน์สูงสุดเพื่อมวลสมาชิกจำนวนสูงสุดและ ประการสุดท้าย เพื่อตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำผิด (incapacitation) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายอาญา การพิจารณาถึงความร้ายแรงของความผิดแต่ละฐานความผิด ควรจะพิจารณาจากความเสียหายซึ่งกระทำต่อสังคม

หลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle)

การจะนำกฎหมายมาใช้บังคับ มีหลักพิจารณาอยู่ ๓ ประการ คือ

๑. การใช้กฎหมายเกี่ยวกับเวลา

วันเริ่มใช้บังคับแห่งกฎหมาย ในทางปฏิบัติกำหนดไว้ดังนี้

กรณีปกติ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยปกติจะเริ่มใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสทราบข้อความของกฎหมายนั้นล่วงหน้า ๑ วัน ก่อนที่จะเริ่มมีผลบังคับใช้ในวันถัดไป

กรณีรีบด่วน พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา อาจกำหนดให้ใช้บังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปก็ได้ เพราะถ้าช้าไปอาจจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากแก่ประเทศ

พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่น อาจกำหนดวันใช้บังคับลงไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นนั้นในอนาคต โดยกำหนดวันที่แน่นอนหรือกำหนดให้ใช้เมื่อระยะเวลาหนึ่งได้ล่วงพ้นไป เพื่อให้เจ้าพนักงานและประชาชนเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้น

พระราชบัญญัติอาจกำหนดให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินั้นในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่จะใช้พระราชบัญญัตินั้นจริง ๆ ในท้องที่ใดเวลาใดก็ให้ประกาศในพระราชกฤษฎีกาอีกชั้นหนึ่ง ในกรณีนี้ พระราชบัญญัติได้ออกมาใช้เป็นกฎหมายแล้ว แต่ยังไม่นำไปใช้จริง ๆ จนกว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุสถานที่และเวลาที่ใช้บังคับให้เหมาะสมต่อไป ที่ทำเช่นนี้นี้ก็เพื่อจะให้รัฐบาลใช้ดุลยพินิจพิจารณาเพื่อให้นำกฎหมายมาใช้ให้เหมาะสมแก่สภาพของท้องที่และให้เวลาเจ้าพนักงานของรัฐบาลเตรียมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย^๙

๒. ผลย้อนหลังของกฎหมาย

โดยทั่วไปแล้วกฎหมายจะไม่มีผลย้อนหลัง ส่วนการจะให้กฎหมายมีผลย้อนหลังได้นั้นเป็นเรื่อง “ข้อยกเว้น” ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ๒ ประการ คือ ประการแรก ต้องระบุให้ชัดเจนในกฎหมายนั้นเองว่าให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และประการที่สอง การบัญญัติกฎหมายให้ย้อนหลังนั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไม่ว่ากฎหมายฉบับใด ๆ ก็ไม่อาจขัดหรือแย้งได้ ถ้ากฎหมายฉบับใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายฉบับนั้นไม่สามารถจะใช้บังคับได้^{๑๐}

๒.๑ การยกเลิกกฎหมาย

เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วย่อมมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปจนกว่าจะได้มีการยกเลิกกฎหมายนั้น ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้

การยกเลิกกฎหมายโดยตรง มีได้ใน ๓ กรณี คือ

กรณีที่ ๑ มีการกำหนดเวลายกเลิกกฎหมายไว้ในกฎหมายฉบับนั้น

กรณีที่ ๒ มีกฎหมายฉบับใหม่ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันระบุงยกเลิกไว้โดยตรง

กรณีที่ ๓ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนด ต่อมารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น ในกรณีเช่นนี้ก็มิใช่เป็นการยกเลิกพระราชกำหนดไปในตัว ทั้งนี้ไม่มีผลกระทบต่อกิจการที่ได้กระทำไปในระหว่างที่บังคับใช้พระราชกำหนดนั้น

๒.๒ การยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย

กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งให้ยกเลิก แต่เป็นที่เห็นได้จากกฎหมายฉบับใหม่ว่าจะต้องยกเลิกกฎหมายเก่าไปในตัวด้วย ซึ่งมีได้ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

กรณีที่ ๑ กฎหมายใหม่และกฎหมายเก่ามีบทบัญญัติในกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นอย่างเดียวกัน กรณีนี้ต้องถือว่ากฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า

^๙ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒). หน้า ๖๒-๖๓.

^{๑๐} มานิตย์ จุมปา, ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕). หน้า ๘๙.

กรณีที่ ๒ กฎหมายใหม่และกฎหมายเก่ามีข้อความขัดแย้งกันหรือไม่ตรงกัน คือกฎหมายใหม่และกฎหมายเก่า มีการบัญญัติข้อความไว้ไม่เหมือนกัน จึงถือว่ากฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยาย

กรณีที่ ๓ กรณีที่กฎหมายเก่ามีข้อความขัดกับกฎหมายใหม่ คือข้อความที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่นั้นบัญญัติไว้ตรงข้ามกัน ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องเดียวกัน จึงถือว่ากฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยาย^{๑๑}

๒.๓ การยกเลิกกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ

กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญจะมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ เมื่อสงสัยว่ากฎหมายฉบับใดน่าจะมีความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญต้องเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หากวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่ากับว่ากฎหมายนั้นถูกยกเลิกไป^{๑๒}

๒.๔ การใช้กฎหมายเกี่ยวกับสถานที่

กฎหมายไทยจะใช้บังคับแก่เหตุการณ์หรือการกระทำที่เกิดขึ้น ภายในราชอาณาจักรไทยเท่านั้นตาม “หลักดินแดน” โดยคำว่า “ราชอาณาจักร” หมายถึง

(ก) พื้นดินในประเทศไทย รวมถึงแม่น้ำ ลำคลองในประเทศไทยด้วย

(ข) ทะเลอันเป็นอ่าวไทยตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอน

ใน พ.ศ. ๒๕๐๒

(ค) ทะเลอันห่างจากฝั่งที่เป็นดินแดนของประเทศไทยไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล

(ง) พื้นอากาศเหนือ (ก) (ข) และ (ค)

(จ) เรือไทยและอากาศยานไทย สำหรับในคดีอาญาเป็นไปตามประมวล

กฎหมายอาญา มาตรา ๔ วรรค ๒ ซึ่งบัญญัติว่า “การกระทำความผิดในเรือไทยหรืออากาศยานไทยไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด ให้ถือว่ากระทำความผิดในราชอาณาจักร”

๒.๕ การใช้กฎหมายเกี่ยวกับบุคคล ^{๑๓}

การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) จึงเป็นการนำตัวบทกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นถ้อยคำอยู่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับแก่บุคคลในสังคมให้เกิดผลบังคับตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหารเอง กฎหมายแต่ละกลุ่มแต่ละสาขาย่อมมีเจตนารมณ์ต่างกัน กลไกการบังคับ

^{๑๑}หยุด แสงอุทัย, เรื่องเดิม, หน้า ๖๓-๖๔

^{๑๒}มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า ๙๑.

^{๑๓} อมร จันทรสุมบุรณ์, “LAW ENFORCEMENT : มิติที่ ๓ ของกฎหมาย,” วารสารกฎหมายปกครอง ๙ (เมษายน ๒๕๓๓). หน้า ๑๑.

การให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายก็ย่อมแตกต่างกัน หากรัฐประสงค์จะบังคับใช้ไม่ว่ากฎหมายสาขาใดก็จำเป็นต้องศึกษาถึงระบบงานและการจัดระบบเจ้าหน้าที่ที่ตลอดจนความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีความสมดุลและถ่วงดุลซึ่งและกันได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายไปในทางมุ่งหมายเดียวกัน ไม่ใช่เพื่อคอยจับข้อบกพร่องหรือแก่งแย่งอำนาจซึ่งกันและกัน ดังตัวอย่าง เช่น

๑. เจ้าหน้าที่รักษากฎหมายในเบื้องต้น ซึ่งมีจำนวนมากมายหลายชั้นตอนและหลายหน่วยงาน เช่นการอนุญาตแปรรูปไม้หวงห้ามจะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ มาตรา ๕๘ โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ.๒๕๑๙) ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๙ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตในที่นี้ หมายถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ แล้วยังหมายรวมถึงบุคคล ๓ ระดับ คือนายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมาย ระดับจังหวัด คือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายและระดับกรม คืออธิบดีกรมป่าไม้หรือผู้ที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบหมาย ตามนัยพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ มาตรา ๔ (๑๖) มาตรา ๗๕ และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๑๘ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการอนุญาตแปรรูปไม้หวงห้าม ซึ่งได้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง และกรมโรงงาน ซึ่งอนุญาตเป็น ๒ ชั้นตอน โดยตอนแรกจะต้องขออนุญาตตั้งโรงงานกับทางกรมโรงงานก่อน ชั้นตอนต่อไปจึงจะมายื่นขออนุญาตแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักร ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการอนุญาตก็คือเจ้าหน้าที่ป่าไม้ โดยผู้มีอำนาจอนุญาตในส่วนกลาง คืออธิบดีกรมป่าไม้หรือผู้ที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบหมาย และในส่วนภูมิภาค คือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๘ มาตรา ๔ (๑๖) มาตรา ๗๕ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ. ๒๕๑๙) และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นต้น^{๑๔}

๒. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตัดสินหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีทรัพยากรธรรมชาติประเภทป่าไม้ กฎหมายได้กำหนดระบบการสั่งการหรือการวินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้ายไว้แตกต่างกันดังนี้ คือ บางกรณีการสั่งการขั้นสุดท้ายจะสิ้นสุดลงด้วยการชี้ขาดของข้าราชการประจำ อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด เช่นกรณีนายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในเขตจังหวัด มีอำนาจสั่งการในกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณชน หากปล่อยไว้จะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต เช่น กรณีไฟไหม้ป่าในพื้นที่เขตภาคเหนือ หากปล่อยไว้จะก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมากได้ ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดไว้ว่าเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องจากธรรมชาติ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย

^{๑๔} คำรึห์ โชตเศรษย์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๗-๒๘.

หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐบาลเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการอันจะมีผลเป็นการควบคุม ระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันท่วงที แต่ในบางกรณีก็สิ้นสุดลงที่คำพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น กรณีศาลอาจมีคำสั่งขับไล่ผู้บุกรุกครอบครองพื้นที่พร้อมบริวารออกจากป่าหรือเขตพื้นที่ป่าสงวน ตามมาตรา ๗๒ ตรี วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ บัญญัติว่า “ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปีและปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท” อาทิ คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๗๓/๒๕๐๙ การที่ศาลจะสั่งให้จำเลยออกไปจากป่าที่จำเลยเข้าไปแผ้วถางหรือไถ่นั้น อยู่ในดุลพินิจของศาลจึงเป็นปัญหาข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐^{๑๕}

หลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages)

ระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับคดีแพ่งได้มีการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุงเกี่ยวกับ เรื่อง การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายกรณีละเมิด ซึ่งโดยหลักแล้วในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นแม่บทใหญ่ของไทย มีจุดมุ่งหมายการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้ ผู้ถูกกระทำละเมิด (ผู้เสียหาย) กลับคืนสู่ฐานะเดิมเหมือนขณะที่ยังไม่มีกรณีละเมิดให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ อันเป็นวิธีการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ถูกกระทำละเมิดให้ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งคาดว่าในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยจะมีกฎหมายฉบับใหม่ออกมาใช้บังคับ โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนในค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) ซึ่งเป็นกลไกใหม่มาใช้บังคับโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษต่างๆ อันเป็นการยกระดับมาตรฐานกฎหมายไทย อย่างเช่น พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑

ในปัจจุบันได้มีการนำหลักกฎหมาย เรื่อง ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) มาบัญญัติในกฎหมายเป็นพิเศษแล้ว เช่น ในพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเมื่อมีการฟ้องคดีตามมาตรา ๘ (๒) ศาลมีอำนาจกำหนดตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) นอกจากกำหนดค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ละเมิดสิทธิในความลับทางการค้าคืนผลประโยชน์ที่ได้จาก หรือเนื่องจากการละเมิดโดยคิดรวมเข้าไปในค่าสินไหมทดแทนได้

(๒) ในกรณีที่ไม้อาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตาม (๑) ได้ ให้ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ควบคุมความลับทางการค้าตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(๓) ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า การละเมิดสิทธิในความลับทางการค้า เป็นการ

^{๑๕} ยืนหยัด ใจสมุทร, คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้พร้อมคำพิพากษาฎีกาบริบูรณ์จนถึงปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๔๘), หน้า ๒๘๓.

กระทำโดยจงใจหรือมีเจตนาถลำนแก่ง เป็นเหตุให้ความลับทางการค้าดังกล่าวสิ้นสภาพการเป็นความลับทางการค้าให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ละเมิดจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่ศาลกำหนดตาม (๑) หรือ (๒) ได้ แต่ต้องไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนตาม (๑) หรือ (๒)

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่ จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่

๑. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ บังคับใช้เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็วประหยัดและมีประสิทธิภาพเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคได้มีการให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ละเมิดจ่ายค่าเสียหายเชิงลงโทษเพิ่มขึ้น โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ในมาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำที่ถูกร้องเกิดจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือจงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบการธุรกิจชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้บริโภคให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการธุรกิจจ่ายค่าเสียหายเพื่อเป็นการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควรทั้งนี้โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่างๆ”

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ กฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญในการออกกฎหมายฉบับนี้ ก็คือเพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการนั้นกระทำความผิดอีกหรือเพื่อเป็นเยี่ยงอย่างมิให้ผู้ประกอบการอื่นกระทำตาม ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ในมาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “นอกจากค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหาย ต่อร่างกาย สุขภาพหรืออนามัยของผู้เสียหายและหากผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สามี ภริยา บุพการีหรือผู้สืบสันดานของบุคคลนั้นชอบที่จะได้รับค่าเสียหายสำหรับค่าเสียหายต่อจิตใจ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ประกอบการได้ผลิต นำเข้าหรือขายสินค้าโดยรู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัยหรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเมื่อรู้ว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัยหรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือเมื่อรู้ว่าสินค้าไม่ปลอดภัยภายหลังจากการผลิต นำเข้าหรือขายสินค้านั้นแล้ว ไม่ดำเนินการใดๆ ตามสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงนั้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่างๆ” จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ฉบับนี้ ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจในการสั่งให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษ (Punitive Damages) เพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงตามที่ศาลเห็นสมควร

จึงเห็นได้ประเทศไทยได้พยายามที่จะนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) มาบังคับใช้ในทางทางแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยทรัพยากรสิ่งแวดล้อม สำนักงานศาลยุติธรรม ก็ได้ศึกษาวิจัยโครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การพิสูจน์ความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม การพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในคดีสิ่งแวดล้อมในเชิงเทคนิค อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๖^{๑๖}

มาตรา ๙๖ แห่งกฏมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิด ของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย แก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

๑. เหตุสุจริตหรือการสงคราม

๒. การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

๓. การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

มาตรา ๙๗ ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติ ที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรา ๙๗ เป็นมาตราที่เป็นบทกำหนดโทษเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐโดยแท้จริงไม่จะเป็นการบุกรุกที่ดินของรัฐ การตัดไม้ทำลายป่าหรือการแผ้วถางป่า ซึ่งผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำผิดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือหายไป ซึ่งเป็นไปตามหลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages)

^{๑๖} พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๗.

จากหลักทฤษฎีดังกล่าวมาแล้ว เป็นเพียงหลักในการพิจารณาบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยยังต้องศึกษา วิวัฒนาการของการบุกรุกทำลายป่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอันเป็นที่ดินของรัฐเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องและเหมาะสมด้วย ซึ่งรวมถึงศึกษาการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน โดยวิธีการเข้าถือครองจับจองที่ดินของประชาชนที่ชอบด้วยกฎหมาย อันนำไปสู่แนวคิดในเรื่องการพิสูจน์ความเป็นเจ้าของสิทธิในที่ดินและการหวงห้ามหรือหวงกันที่ดินต่อประชาชนด้วยการออกกฎหมายหลายฉบับ เพื่อห้ามมิให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินอีกต่อไป โดยขาดแนวทางการจัดการที่ดี และมีได้คำนึงถึงชีวิตของประชาชน จึงเป็นเหตุนำไปสู่พฤติกรรมการบุกรุกทำลายป่า สภาพการบังคับตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาและค่าเสียหายเชิงลงโทษ

วิวัฒนาการเกี่ยวกับการถือครอง และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน

อดีตก่อนยังไม่มีการจัดการระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน ที่ดินทั้งปวงในราชอาณาจักรมิได้เป็นสิทธิของราษฎรคนใดคนหนึ่ง แต่ด้วยความจำเป็นในการดำรงชีพ ราษฎรจึงเข้าจับจองที่ดินที่มีใช้ของตนเองเพื่อทำกิน แต่เพื่อประโยชน์อาณาจักรจึงยอมให้ราษฎรเข้าถือครองจับจองที่ดินเพื่อบุกเบิกอยู่อาศัยทำกินและให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินแก่ราษฎรผู้ถือครองที่ดิน โดยมีการวางหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการเข้าถือครองที่ดินของราษฎร คือ กฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินอันมีวิวัฒนาการและปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์ต่างๆ ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังกล่าวต่อไปนี้

๑. สมัยสุโขทัย

ยุคนี้เชื่อกันว่าองค์กรที่เป็นเจ้าของที่ดินทั้งปวงในราชอาณาจักรคือชุมชนหรือประชาชน โดยสมัยกรุงสุโขทัยผู้ปกครองในรูปของพ่อขุนมึได้ใช้อำนาจในการเข้าแทรกแซงการใช้ประโยชน์ในที่ดินของราษฎร หากแต่ให้สิทธิแต่ละบุคคลที่จะบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดิน และให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั้งหมดรวมทั้งที่ดินก็ตกทอดเป็นมรดกแก่ลูกหลาน ซึ่งปรากฏหลักฐานอ้างอิงจากหลักศิลาจารึกในสมัยนั้น^{๑๗} (ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ ๑ ที่ว่า “...สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่งป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ใครสร้างได้ไว้แก่มัน...ไพร่ฟ้าหน้าใสลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่าเหย้าเรือนพ่อเชื้อเสื่อค้ำมัน ช้างขอ ลูกเมียเยี่ยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไทป่าหมากป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันสิ้น”) แม้ในสมัยนั้นจะไม่มีเอกสารราชการมอบให้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่นโฉนดในปัจจุบัน แต่ข้อความอันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายในศิลาจารึกก็มีผลเป็นการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของราษฎรได้อย่างศักดิ์สิทธิ์ยิ่งกว่าเอกสารใดๆ เสียอีกทั้งปรากฏว่าพ่อขุนรามคำแหงมึได้เขียนกฎหมายไว้ให้เห็นว่า ที่ดินในแคว้นแคว้นกรุงสุโขทัยเป็นของ

^{๑๗} กระทรวงมหาดไทย, “รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน,” อนุสรณ์ในพิธีเปิดอาคารใหม่ในกรมที่ดิน (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๑). หน้า ๘.

พระมหากษัตริย์ ในขณะที่เดียวกันได้คุ้มครองกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินของประชาชนอย่างศักดิ์สิทธิ์ โดยไม่เข้าแทรกแซงหรือยึดไว้เป็นของผู้ปกครองแต่ผู้เดียวซึ่งเป็นการแบ่งปันการกระจายการถือครองที่ดินอย่างทั่วหน้า จากหลักกฎหมายการถือครองที่ดินที่ปรากฏตามหลักศิลาจารึกดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ประชาชนในยุคสมัยกรุงสุโขทัยมีสิทธิเสรีภาพในการเข้าถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มที่ และเท่าเทียมกัน โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดและเมื่อเข้าถือครองทำประโยชน์ในที่ดินส่วนใดแล้วก็ได้สิทธิในที่ดินนั้น รวมทั้งยังเป็นมรดกตกทอดไปยังลูกของผู้นั้น ตลอดจนไม่มีกฎหมายใดบัญญัติแสดงให้เห็นว่าที่ดินทั้งปวงในราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ หรือแสดงถึงพระราชอำนาจในการเข้าแทรกแซงหรือลิดรอนสิทธิในที่ดินของราษฎร จนอาจกล่าวได้ว่าที่ดินทั้งปวงในราชอาณาจักรในยุคนี้เป็นของประชาชน จึงส่งผลให้กฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินที่ปรากฏตามหลักศิลาจารึกเป็นไปอย่างผ่อนคลายเป็น และให้สิทธิเสรีภาพในการเข้าถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก^{๑๘}

๒. สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในยุคนี้ที่ดินทั้งปวงในราชอาณาจักรเป็นกรรมสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ โดยปรากฏในบางส่วนของ “พระอัยการเบ็ดเสร็จ”^{๑๙} (บทที่ ๔๒ ของกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ในคำปรารภของกฎหมายกล่าวว่า “...ที่ดินในแคว้นกรุงเทวมหานครศรีอยุธยามหาดิลกพนพรัตนราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว...”)^{๒๐} ทั้งนี้เนื่องจากระบอบการปกครองในสมัยนี้ เป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยมีความเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากรบอบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัยอยู่บ้าง ซึ่งการปกครองแบบพ่อปกครองลูกนั้นเป็นการปกครองบ้านเมืองขนาดไม่ใหญ่โตนัก เราเรียกผู้ปกครองว่า “พ่อขุน” ต่อมาเมื่อได้รับอิทธิพลจากขอมและศาสนาพราหมณ์มากขึ้น ลัทธิเทวราชก็แผ่ขยายตามเข้ามาผู้ปกครองจึงมีรูปแบบเป็นกษัตริย์ตามธรรมเนียมแบบพราหมณ์และลัทธิเทวราช คือ ถือว่าเป็นพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของอวตารหรือแบ่งภาคลงมาเกิด ดังจะเห็นได้จากในสมัยกรุงศรีอยุธยามีการออกพระนามพระมหากษัตริย์อย่างพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ มีการใช้ราชาศัพท์ มี

^{๑๘} ไชยยศ เหมะรัชตะ, “รายงานผลการวิจัยรัชดาภิเษกสมโภชน์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิในการถือครองดินเพื่อเกษตรกรรม,” (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐), หน้า ๔๐๑-๔๐๒.

^{๑๙} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๐). หน้า ๖๗.

^{๒๐} พรทิพย์ จุลมูล, “การออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศึกษาเฉพาะกรณีการเพิกถอนโฉนดที่ดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖). หน้า ๑๑.

การสมมุติความเป็นอยู่อิงคตินิยมเรื่องที่ดินของพระผู้เป็นเจ้าของเจ้า ซึ่งดูได้จากปราสาทราชมนเฑียร
ชนบทรรมนิยมประเพณี ในราชสำนักและศิลปวัฒนธรรมต่างๆ^{๒๑}

ดังนั้น เมื่อถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมุติเทพเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน
กฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จจึงบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินทั้งปวงในแคว้น
แคว้นเพื่อประโยชน์ในการปกครองแผ่นดินด้วยการเรียกภาษีอากรที่ดินจากการใช้ประโยชน์ของ
ราษฎร ควบคุมการถือครองที่ดินของราษฎรที่เป็นเพียงผู้อาศัย และป้องกันมิให้ราษฎรผู้ใดถือครอง
ที่ดินจำนวนมากอันอาจจะเป็นปรปักษ์ต่อพระราชอำนาจ ราษฎรจึงมีเพียงสิทธิในการทำประโยชน์ใน
ที่ดินแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล นอกจากนั้นพระราชอำนาจที่แสดงออกทางกฎหมายยังได้กำหนด
ห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กัน และสิทธิของราษฎรคงมีเพียงการทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะที่ได้รับ
พระราชทานเพื่อป้องกันมิให้ราษฎรหวงกันที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าไว้ รวมทั้ง ห้ามมิให้ราษฎรละทิ้งไม่
ทำประโยชน์ในที่ดิน ในขณะเดียวกันยังมีพระราโชบายส่งเสริมให้ราษฎรบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดิน
เพื่อจะได้เสียดินเป็นกำลังในยามศึกสงคราม ด้วยการให้ราษฎรจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้
และให้หลักฐานเป็นหนังสือสำคัญโดยเปลี่ยนจากเดิม จากตัวฎีกาเพื่อเป็นหลักฐานการเก็บภาษีเข้า
พระคลังมาเป็น “ใบจอง” หรือโฉนดนำตราจอง เพื่อรองรับสิทธิในที่ดินของราษฎร และเพื่อเป็นการ
ป้องกันการเกิดข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกัน เช่น การให้ราษฎรมีสิทธิในการสืบทอดได้^{๒๒}
อนุญาตให้ราษฎรซื้อขายที่ดินได้ เพียงแต่มีการกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดในการเข้าถือครองจับจองที่ดิน
โดยการให้ไปบอกแก่เสนาะระวางนายอากร ไปดูที่ดินที่จับจองเพื่อให้ทราบถึงขนาดที่ดินและออกโฉนด
ให้ไว้ ถ้าฝ่าฝืนไม่บอกหรือแจ้งเสนาะระวางนายอากรมีโทษอาญา ๖ สถาน รวมทั้งพระมหากษัตริย์อาจ
ทรงเรียกคืนที่ดินจากประชาชนได้ ดังปรากฏในกฎหมายอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๓๕ มาตรา ๓๓ “ถ้า
ผู้ใดก่อสร้างเล็กครั้งใดเรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนาะระวางนายอากรไปดูที่ใดเรียกสวน ที่ก่อสร้าง
นั้นให้รู้มากและน้อย ให้เสนาะระวางนายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กครั้งก่อสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่
บ้านนั้น ก่อสร้างเล็กครั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบก่อสร้างเล็กครั้งทำ
ตามอำเภอใจเองหมีได้บอกเสนาะระวางนายอากรจับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเปนสังไซไรให้ลงโทษ ๖
สถาน”^{๒๓} ซึ่งการจับจองที่ดินยังไม่มีขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาที่เข้มงวดแต่ประการใด เพียงแต่
ราษฎรต้องขออนุญาตเข้าถือครองทำประโยชน์และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็เป็นเจ้าของที่ดินโดยทันที

ดังนั้น กฎหมายการถือครองที่ดินสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ปรากฏตามพระอัยการเบ็ดเสร็จ
ซึ่งถือว่าที่ดินทั้งปวงในราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์จึงเริ่มมีการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัด
มากกว่าในสมัยกรุงสุโขทัย ทั้งในด้านขั้นตอนเข้าถือครองการจับจองที่ดินและสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้อาจมี

^{๒๑} วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการ
พิมพ์, ๒๕๓๐). หน้า ๓๒.

^{๒๒} **กฎหมายตราสามดวง** พระอัยการเบ็ดเสร็จ..

^{๒๓} พรทิพย์ จุลมูล, **เรื่องเดิม**, หน้า ๑๐.

เหตุผลมาจากการที่จำนวนประชากรในราชอาณาจักรเพิ่มมากขึ้น และการเกิดภาวะความจำกัดของที่ดินขึ้นทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการจับจองที่ดินของประชาชน ประกอบกับพระมหากษัตริย์ในยุคสมัยนี้ ได้ทรงแสดงออกซึ่งพระราชอำนาจเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินในราชอาณาจักรของพระองค์ แต่ก็ยังมีเข้มงวดเคร่งครัดจนถึงกับเป็นการหวงกันหรือหวงห้ามที่ดินต่อประชาชนแต่อย่างใด

๓. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในยุคนี้องค์การผู้เป็นเจ้าของที่ดินในราชอาณาจักร แบ่งออกเป็น ๒ ช่วง คือในช่วงแรก ช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์นั้น กฎหมายการถือครองที่ดินสมัยกรุงศรีอยุธยายังคงใช้บังคับต่อมา ในสมัยนี้ ดังปรากฏในกฎหมายตราสามดวงที่พิจารณาชำระสะสางในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เมื่อ จ.ศ.๑๑๖๖ (พ.ศ. ๒๓๔๗) ดังนั้น ในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ กรรมสิทธิ์ที่ดินจึงยังเป็นของพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินด้วย จึงทำให้สภาพการเข้าถือครองจับจองที่ดินของราษฎรในสมัยนี้ไม่แตกต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยา คือยังคงไม่มีขั้นตอนหรือระยะเวลาที่เข้มงวดเพียงแต่ต้องขออนุญาตต่อเสนาเรววงนายอากรเสียก่อน สาเหตุก็เพราะในสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไทยเพิ่งฟื้นตัวจากการเสียกรุงและบ้านเมืองยังไม่มีความสะดวกต้องทำสงครามกับเพื่อนบ้านอยู่เนืองๆ การเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวพืชผลต่างๆเป็นการผลิตเพื่อใช้ในการสงครามเป็นสำคัญ

ต่อมาช่วงรัชการที่ ๕ จนถึงปัจจุบัน กรรมสิทธิ์ที่ดินที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของพระมหากษัตริย์ ได้เริ่มมีแนวโน้มเปลี่ยนเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบการเมืองการปกครองของประเทศ กล่าวคือ ได้มีปรากฏการณ์ใหม่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อสังคมไทยต้องเปลี่ยนไปอย่างมาก คือการปรากฏตัวของลัทธิอาณานิคมและในกรณีของไทยนั้นอังกฤษและฝรั่งเศสเป็น ๒ ประเทศตะวันตกที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของไทยมากกว่าประเทศอื่นๆ โดยอังกฤษแผ่ขยายอาณานิคมของตนจากอินเดียเข้าไปในพม่าและมลายู ในขณะที่ฝรั่งเศสก็เข้ายึดดินแดนในอินโดจีน ทำให้ไทยถูกขนาบด้วยมหาอำนาจทั้งสองนี้ และต้องตกอยู่ในภาวะเหมือนกับหลายประเทศในเอเชียในยุคอาณานิคม คือต้องพยายามที่จะปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยเพื่อเผชิญหน้ากับประเทศตะวันตกโดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงผลักดันให้มีการปฏิรูปประเทศขึ้น ส่วนหนึ่งของการปฏิรูปก็คือการเรียนรู้อะไรและลอกเลียนจากตะวันตก มีการยกเลิกและปรับปรุงวัฒนธรรมประเพณีเดิมของตนเพื่อให้เป็นไปตามแบบและเป็นที่ยอมรับของมหาอำนาจตะวันตก ทั้งด้านการศึกษาในและนอกประเทศตามแบบ การปกครอง และระบบกฎหมาย โดยในด้านเศรษฐกิจของประเทศภายหลังการลงนามในสนธิสัญญาไม่เสมอภาคเบาว์ริงในปี พ.ศ. ๒๓๙๘ ได้ส่งผลให้ระบบการค้าต่างประเทศของไทยที่เดิมเป็นระบบผูกขาดโดยพระมหากษัตริย์หรือขุนนางเปลี่ยนเป็นระบบการค้าเสรีเพื่อผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ และทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่มุ่งผลิตทางการ

เกษตรเป็นสินค้าออก ซึ่งสินค้าที่สำคัญของไทยก็คือ ข้าว ทำให้เกิดการบุกเบิกที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นจำนวนมากเพื่อทำการเพาะปลูกเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๑๔ มีการขุดคลองใหม่ขนาดใหญ่ทั้งสิ้น ๕ คลอง มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็ว ทำให้จากที่ดินเดิมไม่มีราคากลายเป็นที่ดินที่มีมูลค่าโดยเฉพาะที่ดินบริเวณที่ขุดคลองและบริเวณริมแม่น้ำซึ่งปลูกข้าวได้ดีจึงมีความจำเป็นต้องปลดปล่อยแรงงานโดยการออกกฎหมายเลิกทาส ผู้เป็นทาสได้เปลี่ยนฐานะสถานภาพไปเป็นชาวนาจำนวนมาก ทำให้เกิดความต้องการสิทธิในที่ดินมากขึ้นประกอบกับในช่วงเวลาไม่กี่ปีต่อมาได้เกิดกระแสความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาสิทธิราชไปเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในกลุ่มนักศึกษาที่จบจากต่างประเทศ ซึ่งได้ทุนหลวงไปศึกษาต่อตามแผนการปฏิรูประบบการศึกษา ส่งผลให้สถาบันกษัตริย์เริ่มอ่อนคลายในทางยอมรับสิทธิของประชาชนมากขึ้นกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินจึงได้เริ่มเปลี่ยนจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นของพระมหากษัตริย์มาเป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ และยังชัดเจนมากขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้กฎหมายปัจจัยเหล่านี้ ส่งผลให้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์เปลี่ยนมาเป็นของรัฐหรือที่เรียกว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ที่ดิน รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมาย (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์” หรือที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒ บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” หรือที่ดินราชพัสดุตามระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ

ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินจากกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งปวงเป็นของพระมหากษัตริย์มาเป็นของรัฐหรือแผ่นดินนั้น ในเวลาเดียวกันก็เริ่มมีการยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนมากขึ้น อันเป็นการลดความรุนแรงและข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชน โดยเริ่มปรากฏครั้งแรกในกฎหมายประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๐ ที่มีการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ โดยนำระบบที่ดินของเซอร์โรเบิร์ต ทอเรนส์ มาใช้บังคับโดยถือว่าโฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน ดังเช่นในข้อ ๗ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์อย่างนาคู่โค...” และกฎหมายที่ดินฉบับต่อมา คงยึดหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชน เช่น พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๓๕

บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย...”^{๒๔} และสืบต่อมาจนถึงประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่กฎหมายการถือครองที่ดินเริ่มยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนมากขึ้น แนวความคิดที่จะจำกัดอิสระในการเข้าถือครองจับจองที่ดินของประชาชนก็ได้เริ่มเกิดขึ้นเช่นกัน โดยในช่วงปลายรัชกาลที่ ๔ เริ่มปรากฏความกังวลของผู้บัญญัติกฎหมายสมัยนั้น ในคำปรารภของประกาศขายสวนขายนาคาฝากแก่กัน จ.ศ. ๑๒๒๘ และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๕ เริ่มตระหนักกันว่าประชากรเริ่มมีมากขึ้นในขณะที่ที่ดินมีอยู่จำกัดและมักมีการขอจับจองกันได้แล้วเอาไปโอนขายต่อกันได้ง่ายๆ กฎหมายจัดที่ดินจึงเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโดยกำหนดมาตรการสำหรับการถ่วงหน่วงขึ้นเพื่อให้สามารถจัดที่ดินให้แก่ผู้ประสงค์เป็นเจ้าของจริงเท่านั้น ทำให้ในข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. ๑๑๗ กำหนดให้มีการออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้จับจองก่อน และต้องต่ออายุโดยการชำระภาษีที่ดินทุกรอบปีจนกว่าจะมีการออก “ตราแดง” ให้รวมทั้งมีแคสสิทรีครอบครองเท่านั้นยังไม่มีกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด ตลอดจนยังมีวิธีการต่างๆ กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น จะโอนไปมิได้เพื่อให้ที่ดินคงอยู่กับผู้ได้รับการจัดที่ดินเป็นระยะเวลาตามสมควร เว้นแต่การตกทอดทางมรดก และกฎหมายฉบับต่อมาตั้งแต่ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. ๑๑๗ จนถึงพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ยังบัญญัติให้มีการจัดให้ประชาชนเข้าถือครองจับจองที่ดินได้เฉพาะบริเวณที่ทางราชการกำหนดให้มีการออกหนังสือสำคัญเท่านั้น รวมทั้งกฎหมายเรื่องการเข้าจับจองที่ดินซึ่ง ราษฎรจะต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตเสียก่อน ยังคงถือกันมาโดยตลอดไม่เปลี่ยนแปลงนอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปราบปรามคนจับจองที่ดินโดยพลการ จนกล่าวได้ว่าตั้งแต่กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จสมัยกรุงศรีอยุธยาตลอดจนมาถึงปี พ.ศ. ๒๔๗๙ การปราบปรามลงโทษแก่ผู้จับจองที่ดินโดยพลการ เพิ่งจะเป็นที่ยอมรับกันโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ จนกระทั่งได้จัดเข้าในประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. ๒๔๗๙ และใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ยังไม่นับรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ถูกตราขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถือครองที่ดินและมีบทลงโทษที่รุนแรงยิ่งกว่า

สรุป

จากการศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวไทยดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของไทยมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพการจับจองที่ดินทำกินของประชาชนชาวไทย โดยหากในยุคสมัยใดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของประชาชนแล้ว สภาพการเข้าถือครองที่ดินทำกินของประชาชนจะเป็นไปอย่างสะดวกสบายและมีสิทธิเสรีภาพ แต่หากสมัยใดกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้ง

^{๒๔} ศยามล ไกยูรวงศ์, “ปัญหากฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตป่า,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘). หน้า ๓๘-๓๙.

ปวงเป็นของพระมหากษัตริย์แล้ว แม้สภาพการเข้าถือครองที่ดินทำกินจะเป็นไปอย่างมีสิทธิเสรีภาพ และเท่าเทียมกันเช่นเดียวกันก็ตาม แต่ก็มีกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดเพิ่มขึ้น เช่น การขออนุญาตจับจองที่ดินหรือการเวนคืนที่ดิน และหากยุคสมัยที่กรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งปวงเป็นของรัฐหรือแผ่นดิน กรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งปวงจะมีสภาพเหมือนเป็นของส่วนรวมมิใช่ส่วนพระองค์เช่นแต่เดิม ทำให้สภาพการจับจองและได้สิทธิในที่ดินของประชาชนยุ่งยากและเข้มงวดมากขึ้น มีการหวงห้ามหรือหวงกันที่ดินมากขึ้น และมีบทลงโทษต่อผู้จับจองที่ดินโดยพลการอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตามไม่ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการถือครองจับจองที่ดินของประชาชนจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม การเข้าถือครองจับจองที่ดินก็คงเป็นวิถีชีวิต และเป็นวิถีแห่งการได้สิทธิในที่ดินของประชาชนชาวไทย ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐบนที่ดินของรัฐ ซึ่ง ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤกษ์ มีความเห็นว่า “ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒ บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ”^{๒๕}

ความเป็นมาของ ส.ค.๑

การได้มาของ ส.ค.๑ มีความเป็นมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ทรงมีพระมหากษัตริย์คุณ พระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ประชาชนชาวไทย ด้วยการประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐^{๒๖} (พ.ศ.๒๔๔๔) โดยมีข้าหลวงเกษตรกับเจ้าพนักงานแผนที่ทำการเดินสำรวจสอบสวนสิทธิในที่ดินของราษฎรเป็นรายตำบลเรื่อยมาจนถึง ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) จึงได้มีพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗^{๒๗} ใช้บังคับโดยปรากฏในหมวดที่ ๑๑ ว่าด้วยการจองที่ดิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ให้ผู้ที่ประสงค์จะจองที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างมีอยู่ในเขตท้องที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้ว ให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตที่ซึ่งจะขอจองไว้ทุกมุม แล้วเชิญกำนัน ผู้ปกครองตำบลท้องที่ซึ่งจะขอจองนั้น พร้อมด้วยผู้ซึ่งปกครองที่ดินอยู่ใกล้ที่ซึ่งจะขอจองไม่ต่ำกว่าอีก ๒ คน เป็นพยานไปชั้นสุตตรที่นั่นแล้วให้ทำเรื่องราวขอจองที่นั่น ยื่นต่อกรรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เรื่องราวต้องลงชื่อกำนัน และพยานรับรองว่าเป็นความจริง ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ มาตรา ๓ (๑) ให้ยกเลิกข้อความในหมวดที่ ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ และบัญญัติใหม่ในมาตรา ๑๓ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ราษฎรผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำ

^{๒๕} อภิพรพรณ ฉวีรัตน์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินมือเปล่าที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙). หน้า ๑๐๓.

^{๒๖} ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐.

^{๒๗} พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗.

ประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙^{๒๘} ใช้บังคับโดยมิได้รับอนุญาตหรือมิได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินไปดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเวลากำหนดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี หลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้บังคับได้ประมาณ ๙ ปี รัฐได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖^{๒๙} ใช้บังคับโดยให้ยกเลิกมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และให้ใช้ต่อไปนี้แทน “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินนั้นตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจัดการขึ้นทะเบียนเป็นท้องที่ๆ ไป การกำหนดระยะเวลานั้นให้กำหนดไม่น้อยกว่าสามเดือนและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวรรคสองบัญญัติต่อมาว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่จัดการขึ้นทะเบียน ถ้าไม่จัดการขึ้นทะเบียนภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในวรรคก่อน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท”

เมื่อพิจารณาข้อบัญญัติในมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ แล้วจะเห็นได้ถึงนโยบายที่ดินของรัฐว่า รัฐได้บัญญัติกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะต้องมานำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงค้ำประกันถึงความมั่นคงในการถือครองที่ดินของราษฎร ดังนั้นระยะแรกๆ รัฐเพียงออกบทบัญญัติให้ผู้ที่ไม่มานำเดินสำรวจอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยการขอจับจองที่ดินต่อกรมการอำเภอท้องที่ ต่อมารัฐได้เล็งเห็นความสำคัญของหลักฐานการถือครองที่ดิน จึงได้ยกเลิกหมวดที่ ๑๑ ว่าด้วยการจองที่ดิน แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ และบัญญัติให้ผู้ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยมีได้รับอนุญาตหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลากำหนดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี ซึ่งก็เห็นได้ชัดเจนว่าผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ หากได้มาแจ้งขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งที่ดินที่จะนำขึ้นทะเบียนได้ต้องเป็นที่ดินที่ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองและได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว^{๓๐}

^{๒๘} พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙.

^{๒๙} พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖.

^{๓๐} สุรพล ชัยเพิ่มกุล, “ความเป็นมาของ ส.ค.๑ และการทำความเข้าใจเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑” เอกสารอัดสำเนา กรมที่ดิน, (๒๕๕๔). หน้า ๕.

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ รัฐจึงเปิดโอกาสให้บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตได้มีโอกาสดำเนินการให้ถูกต้องด้วยการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยมาตรา ๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด”

การประกาศให้ราษฎรแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวข้างต้น เพราะเป็นนโยบายของรัฐอย่างหนึ่งเพื่อจะได้ทราบว่านอกจากที่ดินที่ทางราชการได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับราษฎรแล้วนั้นยังคงมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่โดยที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อได้จำนวนการถือครองที่ดินทั้งหมดแล้ว ทางราชการก็จะได้ทราบต่อไปอีกว่ายังมีที่ดินของรัฐเหลืออีกจำนวนเท่าไร เพื่อกำหนดนโยบายการจัดใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในส่วนที่ยังไม่มีผู้ถือครองได้ถูกต้องต่อไป

จากการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ นี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด ซึ่งผลการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ปรากฏว่าเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๗,๓๘๖,๗๓๐ ๑/๑๐๐ และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่มีประชาชนนำเอกสารการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มาออกเอกสารสิทธิซับซ้อน กระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดิน จึงได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ใช้บังคับโดย มาตรา ๘ กำหนดว่า “ภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ หากผู้มีหลักฐานการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ” กรมที่ดินจึงประกาศให้ผู้มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่ยังมีได้นำ ส.ค.๑ ไปยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทราบ ผู้วิจัยเห็นได้ว่าการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้ประชาชนที่ถือครองแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) หากมีความประสงค์จะยื่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เพื่อขอเอกสารสิทธิ์จะต้องยื่นหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ต่อศาลให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดก่อนจึงจะนำมายื่นขอออกเอกสารสิทธิ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งการออกกฎหมายดังกล่าวได้สร้างปัญหาให้กับราษฎรที่ไม่ทราบและเกรงกลัวต่อการไปยื่นคำร้องต่อศาล ทำให้มีกลุ่ม

^{๑๑} สุรพล ชัยเพิ่มกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

นายทุน หรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เข้าไปกว้านซื้อแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในราคาถูกเพื่อ ยื่นต่อศาลต่อไป ยังเป็นสาเหตุในการนำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ดังกล่าวไปดำเนินการ ขออนุญาตโดยมิชอบต่อไป

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

รัฐต้องดำเนินการบริหารจัดการที่ดิน ดูแลทรัพยากรธรรมชาติ อย่างมีประสิทธิภาพและ ยั่งยืน โดยดำเนินการในเรื่องที่สำคัญดังนี้

๑. นโยบายการประกาศหวงห้าม

เดิมที่ดินของประเทศไทยเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ต่อมาภายหลังเมื่อเปลี่ยนแปลง การปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในสมัยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาได้มีการประกาศ บังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ โดยมีหลักการประกาศการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๕^{๓๒} และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วให้เจ้าหน้าที่มอบสำเนาให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ตรวจดูได้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๖^{๓๓} สาเหตุเนื่องจาก

^{๓๒} พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘, มาตรา ๕ “การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราช กฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

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

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าว แล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาแผนที่ ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้น จะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวง ห้ามนับจากเส้นกลางทางออกไปเป็นระยะทางดังจะได้อำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้”.

^{๓๓} พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๗, มาตรา ๖ “เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ที่มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจดู ได้ไว้ ณ ที่

- ก. ที่ทำการข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งเป็นที่ดินที่หวงห้ามนั้นตั้งอยู่
- ข. ที่ว่าการอำเภอ หรือหอทะเบียนที่ดินในท้องที่ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามนั้นตั้งอยู่”

รัฐต้องการใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน

ต่อมาได้มีการนำหลักการของพระราชบัญญัติดังกล่าวมาประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐแต่ละประเภท ได้แก่

ในปี พ.ศ.๒๔๘๑ ได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อใช้ในราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยมีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในหลายจังหวัดโดยเฉพาะในกรณีของจังหวัดกาญจนบุรี ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศสงวนหวงห้ามในเขตท้องที่หลายอำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมือง อำเภอท่าม่วง อำเภอไทรโยค อำเภอพนมทวน อำเภอบ่อพลอย อำเภอศรีสวัสดิ์ และอำเภอสังขละ รวมทั้งเขตท้องที่ใกล้เคียง คืออำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี รวมเนื้อที่ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามทั้งสิ้นประมาณ ๓,๕๐๐,๐๐๐ ไร่ เหตุผลในการประกาศสงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในทางทหาร^{๓๔}

เมื่อปี พ.ศ.๒๔๘๔ ได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐที่เป็นป่าไม้ โดยมีกฎหมายรองรับให้ถือปฏิบัติ เป็นมาตรการคุ้มครองดูแลรักษาที่ดินประเภทป่าไม้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ป่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในมาตรา ๔ “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

หลังจากนั้นปี พ.ศ.๒๔๘๗ ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ มีผลบังคับใช้วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๘๗ ซึ่งเป็นวันเดียวกับประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งตามกฎหมายนี้ถือว่าที่ดินของรัฐทุกแห่งเป็นที่ดินหวงห้าม หากส่วนราชการใดจะสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

การหวงห้ามหรือสงวนที่ดินตามกฎหมายมี ๕ กรณี คือ

๑. สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
๒. สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

๓. การหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้ในราชการโดยเฉพาะ

๔. การหวงห้ามที่ดินตามความหมายเฉพาะ

๕. การหวงห้ามตามกฎหมายพิเศษ เช่น กฎหมายป่าไม้

ส่วนสาเหตุในการประกาศพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากการประกาศหวงห้ามที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๘๘ ไม่มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดและไม่มีเจ้าหน้าที่เดินสำรวจที่พื้นที่ที่ประกาศสงวน

^{๓๔} พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน อำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๑ ประกาศเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๑

หวงห้ามว่าประชาชนได้อยู่อาศัยทำกินหรือเข้าครอบครองทำประโยชน์อยู่หรือไม่หรือหน่วยงานของรัฐมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้เข้าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนหรือไม่

ต่อมาได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่อุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งที่ดินของรัฐแต่ละประเภทที่กล่าวมาได้ประกาศทับที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในมาตรา ๔ (๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

การประกาศสงวนหวงห้ามที่อุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินตามมาตรา ๔ “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วยและตามมาตรา ๔ (๒) “อุทยานแห่งชาติ” หมายความว่าที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีเหตุผลในการประกาศสงวนหวงห้ามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๖ “เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติ เป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ” ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทวงการเมือง”

การประกาศสงวนหวงห้ามป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยประกาศเป็นกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย ตามบทบัญญัติมาตรา ๖^{๓๕} พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ป่าซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย และ “ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้

^{๓๕} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๖ “บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย”.

สิทธิบุคคลที่ได้ทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองท้องถิ่นภายใน ๙๐ วันนับแต่วันกฎกระทรวงใช้บังคับ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒^{๓๖}

๒. นโยบายเกี่ยวกับการให้สัมปทาน

ความมุ่งหมายในการให้สัมปทานที่ดินของรัฐ ก็เพื่อที่จะส่งเสริมให้ผู้มีทุน ผู้มีความรู้ความสามารถ ได้มีโอกาสประกอบกิจการในที่ดินของรัฐให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจในแง่ของการเพิ่มผลผลิต ทั้งการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมทั้งการส่งเสริมให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีงานทำและมีรายได้ ฉะนั้นทางราชการ จึงมีความมุ่งหมายที่จะสนับสนุนเฉพาะกิจการที่ผู้มาขอสัมปทานจะใช้ที่ดินของรัฐเพื่อทำประโยชน์เป็นการจริงจัง ใช้เครื่องทุนแรงที่ทันสมัย ใช้แรงงานจำนวนมาก มีทุนสำหรับดำเนินกิจการนั้น เป็นการเพียงพอ และจะต้องเป็นกิจการที่จะต้องใช้ที่ดินที่ขอสัมปทานทำประโยชน์เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี^{๓๗}

ที่ดินที่จะให้สัมปทานจะต้องเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ถ้าเป็นสิทธิในที่ดินที่ผู้ครอบครองมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ก็จะทำให้สัมปทานไม่ได้

ในส่วนของกรณีให้สัมปทานในที่ดินของรัฐ เช่น ที่ป่าไม้ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ และที่ราชพัสดุ จะมีมาตรการในการคุ้มครองดูแลรักษาเกี่ยวกับการให้สัมปทานไว้ในพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ได้แก่

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ “ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือ เผาป่า หรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” และมาตรา ๕๕ “ผู้ใดครอบครองป่าที่ได้ถูกแผ้วถางโดยฝ่าฝืนต่อบัญญัติแห่งมาตราก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้แผ้วถางป่านั้น”

การขออนุญาตทำสัมปทานในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ทวิ “ในกรณีที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐมี

^{๓๖} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗, มาตรา ๑๒ “บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนด ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้น โดยไม่ชักช้า ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน”.

^{๓๗} โสภณ ชัยสุวรรณ, คู่มือพนักงานที่ดิน ตอนที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยเกษม, ๒๕๒๐). หน้า ๑๐๕.

ความประสงค์จะใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และในบริเวณดังกล่าวมิให้นำมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่การที่ส่วนราชการหรือองค์การนั้นๆ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าที่ดินในบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์มีแนวเขตทับที่ดินซึ่งบุคคลได้รับประโยชน์ตามมาตรา ๑๔ อยู่แล้ว ให้การรับประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์นั้นสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวัน นับแต่วันที่ประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี”

มาตรา ๑๔ “ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(๑) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ หรือมาตรา ๑๖ ตริ กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้หวงห้าม หรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้”

มาตรา ๑๖ “อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับ ยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

การขออนุญาต และการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี”

ในส่วนของการขออนุญาตทำสัมปทานในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากขัดต่อบทบัญญัติ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ระบุไว้ชัดเจนว่า “ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม่
 งาม น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น”

นอกจากการให้อนุญาตทำสัมปทานในเขตป่าไม้ ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ยังมีการขอ
 อนุญาตทำสัมปทานในที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกโดยมีหลักเกณฑ์ และ
 วิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

ในขณะที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการส่งมอบคืนพื้นที่
 สัมปทานไว้ในมาตรา ๗๒ ว่า “บรรดาขุม หลุม หรือปล่อง ที่ไม่ได้ใช้ในการทำเหมืองแล้ว ให้ผู้ถือ
 ประทานบัตรจัดการถม หรือทำที่ดินให้เป็นตามเดิมเสียทุกแห่ง ไม่ว่าประทานบัตรนั้นจะสิ้นอายุแล้ว
 หรือไม่ เว้นแต่ประทานบัตรได้กำหนดเป็นอย่างอื่นหรือเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ จะ
 ได้สั่งเป็นหนังสือกำหนดเป็นอย่างอื่นด้วยความเห็นชอบของอธิบดี

ในกรณีที่มีได้มีการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ มี
 อำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ถือประทานบัตรนั้น จัดการถม หรือทำที่ดินให้เป็นตามเดิม ผู้ถือประทาน
 บัตรต้องปฏิบัติตามให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

๓. นโยบายการถือครองที่ดิน

ระบบการถือครองที่ดินของไทยในอดีตถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ส่วน
 ราษฎรจะมีสิทธิถือครองได้นั้น ก็ขึ้นอยู่กับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ต่อมามีการ
 เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย พระราชอำนาจเกี่ยวกับที่ดินที่มีในสมัยระบอบ
 สมบูรณาญาสิทธิราชได้เปลี่ยนแปลงไป โดยทรงใช้พระราชอำนาจเกี่ยวกับที่ดินผ่านฝ่ายบริหาร

ส่วนการถือครองที่ดินของเอกชน ในอดีตได้มีการจำกัดการถือครองของเอกชนซึ่งปรากฏ
 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้
 บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

- | | |
|----------------------------|----------------|
| (๑) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | ไม่เกิน ๕๐ ไร่ |
| (๒) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม | ไม่เกิน ๑๐ ไร่ |
| (๓) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม | ไม่เกิน ๕ ไร่ |
| (๔) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย | ไม่เกิน ๕ ไร่ |

ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้”

แต่บทบัญญัติในมาตรานี้ได้ถูกยกเลิกไปในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ การประกาศ
 ยกเลิกการจำกัดสิทธิดังกล่าว ตามมาตรา ๓๔ ถูกยกเลิกโดย “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙
 (พ.ศ. ๒๕๐๒)”^{๓๘} เพราะเห็นว่าเป็นการไม่ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม
 อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งส่งผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ

^{๓๘} ประกาศคณะปฏิวัติ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ ๔๙ เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๘ (๑๓
 มกราคม ๒๕๐๒). หน้า ๘๙.

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ถึงแม้ว่าจะไม่มีการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน แต่ก็มีหลักการเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของเอกชนที่มีให้มีการทิ้งร้างหรือไม่ใช้ประโยชน์ในการพัฒนา โดยจะบัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของ คณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ^{๓๙} บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกิน ๑๐ ปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกิน ๕ ปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”

และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในมาตรา ๑๓๓๔ บัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน”

๔. นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐนั้น เกิดปัญหาล่าช้าและหน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินของรัฐแต่ละประเภทไม่ขึ้นตรงต่อกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รัฐจึงจำเป็นต้องมีองค์กรทุกระดับเพื่อมารวมกันทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเพียงองค์กรเดียว เพื่อมิให้เกิดการทับซ้อนกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง ซึ่งนับวันปัญหาดังกล่าวก็จะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วนด้วยเหตุนี้เอง ในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ จึงได้มีประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕^{๔๐} ออกตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้จัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

กบร. มีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ให้ดำเนินการเป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มี

^{๓๙} ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗ มาตรา ๖.

^{๔๐} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.

มติให้ความเห็นชอบ และกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญไว้แล้ว โดยรัฐควรเร่งให้มีการดำเนินการออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรในกรณีดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย และหากพิสูจน์ได้ว่า ได้อยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐหรือเป็นหมู่บ้านเก่าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้อยู่มาแต่ดั้งเดิมหรือครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตรวจสอบและจัดทำทะเบียนบัญชีหรือจัดทำแผนงานและโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน

๒. ราษฎรที่อยู่บริเวณแนวเขตที่ดินของรัฐ ที่ยังมีแนวเขตที่ไม่ชัดเจนให้เร่งดำเนินการสำรวจแนวเขตให้แน่นอน เมื่อรัฐได้สำรวจและจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราษฎรเหล่านี้ครอบครองทำกินอยู่นอกเขตที่ดินของรัฐก็ควรพิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรตามระเบียบ ขั้นตอน ของกฎหมายต่อไป

๓. รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

๔. ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำ ลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ และชั้นที่ ๒ พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการและที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่มีผู้บุกรุกครอบครอง และรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้อีกต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินและเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดินให้ได้ผลอย่างแท้จริง สมควรให้ ส.ป.ก. ปรับปรุงแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๔.๑ ในเขตประกาศปฏิรูปที่ดิน หากมีผู้บุกรุกถือครองที่ดินและเจ้าของที่ดินต่อต้านการปฏิรูปที่ดิน หรือไม่ให้ความร่วมมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน โดยขอให้ ส.ป.ก. ดำเนินการโดยขอความร่วมมือจากฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ต่อต้านโดยเคร่งครัด พร้อมทั้งรายงาน กบร. เพื่อประสานงานแก้ไขปัญหาในทุกพื้นที่ และทุกราย

๔.๒ การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าชดเชยเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดิน ตามหลักการและวิธีการในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเช่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อจะได้นำเงินไปใช้ดำเนินการในโครงการพัฒนาพื้นที่ หรือนำไปใช้จัดหาที่ทำกินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินได้เช่าหรือเช่าซื้อต่อไป ทั้งนี้ควรดำเนินการให้สอดคล้องกับค่าเช่าตาม พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

๔.๓ ควรกำหนดเนื้อที่สูงสุดสำหรับสมาชิกแต่ละรายเท่าที่จำเป็นต่อการทำกินแต่ละประเภทตามความเหมาะสม และความอุดมสมบูรณ์ในแต่ละพื้นที่ของเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นของสมาชิกแต่ละรายควรกำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผลหรือไม้ยืนต้นต่อไป

๔.๔ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กำหนดมาตรการในการติดตามและตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์ของสมาชิกผู้ได้รับสิทธิแต่ละรายให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและโดยต่อเนื่องตลอดไป

๕. ที่สาธารณประโยชน์ที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์แต่ไม่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๕.๑ ให้เช่าหรืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทนหรือได้รับเอกสารพิเศษ ที่มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับเอกสาร ส.ป.ก. ตามจำนวนเนื้อที่ที่ได้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิมแล้วแต่กรณี แต่ต้องไม่สูงเกินกว่าส่วนราชการที่รับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้ โดยให้กำหนดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามหลักการและวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีการเช่าในส่วนที่เกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบเห็นสมควรให้คิดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนในอัตราก้าวหน้า โดยคำนึงถึงอัตราการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย

๕.๒ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้เก็บค่าเช่าหรือค่าตอบแทน โดยให้แบ่งหนึ่งในสามเป็นกองทุนพัฒนาชนบทและจังหวัดและอีกสองในสามเป็นกองทุนพิทักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นๆ

๕.๓ กำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น ในพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นต้องการทำกินของเกษตรกรแต่ละราย ตามความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ กรณีที่มีความจำเป็นในแง่การอนุรักษ์ หรือการป้องกันการแพร่กระจายดินเค็ม ก็ควรกำหนดเงื่อนไขห้ามใช้พื้นที่ทำนาหรือปลูกพืช หรือกำหนดมาตรการฟื้นฟูที่เหมาะสมต่อไป

๖. ให้จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการผลิตกล้าไม้ผลยืนต้น อย่างเพียงพอที่จะบริการแก่เกษตรกรในราคาต้นทุนในทุกพื้นที่ และให้จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการจัดทำแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามให้ชัดเจนและถาวรในทุกโครงการของทุกส่วนราชการ

๗. ในกรณีที่มีการดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ และเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการบังคับคดีโดยทันที พร้อมทั้งให้รายงานกระทรวงต้นสังกัดและกบร.ทราบด้วย ห้ามมิให้ละเลย ปล่อยทิ้งเป็นเวลานาน ทั้งนี้ควรมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการของหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้อง ติดตามการบังคับคดีต่อไปจนคดีเสร็จสิ้น

๘. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีและหรือให้แก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐข้างต้น^{๔๑}

^{๔๑} สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, “หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร. ๑๒๑๑/๒๕๔๙ เรื่อง นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ,” (๒๘ เมษายน ๒๕๓๖).

การจัดการที่ดินในประเทศไทย

การจัดการที่ดิน คือการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การจัดที่ดิน และการหวงกั้นที่ดินต่อประชาชน รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในที่ดิน เพื่อให้เกิดผลดีตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดและเมื่อพิจารณาถึงการจัดการที่ดินของประเทศไทย จะพบว่ามามีประวัติความเป็นมาเก่าแก่พอๆ กับอารยธรรมของประเทศโดยการจัดการที่ดินในอดีตนั้นเป็นเรื่องการบริหารงานของพระมหากษัตริย์ที่มีรูปแบบการจัดการอย่างง่ายๆ เน้นการใช้พระราชอำนาจอย่างเต็มที่ ขาดการศึกษาด้านวิชาการจัดการทั้งในด้านการวางแผน การจัดองค์กร การควบคุมดูแล และการปกครองบังคับบัญชาที่ดีพอ จนเป็นเหตุให้การจัดการที่ดินของไทยในอดีตไม่ประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะการจัดการที่ดินในเขตป่า ทรัพยากรป่าไม้ของชาติได้ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก และมีการบุกรุกเข้าถือครองที่ดินในเขตป่าจำนวนมากหลายสิบล้านไร่ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ภาครัฐยังไม่อาจแก้ไขให้ลุล่วงได้จวบจนถึงปัจจุบันนี้ โดยอธิบายได้ดังนี้

๑. การจัดการที่ดินสมัยกรุงสุโขทัย

สมัยกรุงสุโขทัยกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งปวงในราชอาณาจักรเป็นของประชาชน การจัดการที่ดินจึงเป็นการจัดการโดยประชาชนและรูปแบบการจัดการที่ง่ายมาก ไม่มีความยุ่งยากใด จนอาจกล่าวได้ว่า การจัดการที่ดินหรือการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคม ความเป็นอยู่ของประชาชนและระบบการปกครองในสมัยนี้พอควร

๒. การจัดการที่ดินสมัยกรุงศรีอยุธยา

รูปแบบการปกครองในสมัยนี้ได้เปลี่ยนจากระบบพ่อขุนไปเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช จึงทำให้ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งปวงในช่วงนี้ถูกเปลี่ยนจากที่เคยเป็นของประชาชนไปเป็นของพระมหากษัตริย์ และส่งผลให้รูปแบบการจัดการที่ดินถูกเปลี่ยนไปเป็นการจัดการที่ดินโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีรูปแบบการจัดการที่ดินที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากประชากรในประเทศได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้ความต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินมากขึ้นด้วย

ดังนั้น การจัดการที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้ แม้จะมีความยุ่งยากซับซ้อนอยู่บ้างแต่ก็ไม่มากนัก การจัดการยังคงเป็นการผูกขาดการจัดการโดยพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว การมอบอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายหรือในการจัดการยังไม่มีหรือไม่ชัดเจนนัก ในขณะเดียวกันการเพิ่มของประชากรยังคงมากขึ้นตามลำดับทำให้มีการเข้าถือครองจับจองที่ดินเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

๓. การจัดการที่ดินสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในช่วงตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์พระมหากษัตริย์ยังเป็นเจ้าของ และเป็นผู้จัดการที่ดินในราชอาณาจักร จึงทำให้การจัดการที่ดินในช่วงนี้ไม่แตกต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยามากนัก ประกอบกับเป็นช่วงที่ประเทศเพิ่งฟื้นตัวจากการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ ๒ และบ้านเมืองยังไม่สงบสุขยังมีการทำสงครามอยู่ ต่อมาจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นของรัฐ เพราะอิทธิพลของการ

เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ผนวกกับก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศดังกล่าว ยังมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงระบบการค้าต่างประเทศจากเดิมที่ผูกขาดโดยพระมหากษัตริย์ไปเป็นระบบการค้าเสรีภายหลังการทำสัญญาเบาว์ริง^{๔๒} อันมีผลให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่มุ่งเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อเป็นสินค้าส่งออก และการส่งออกทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ จนเป็นเหตุนำไปสู่การหวงกั้นที่ดินต่อประชาชน ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ทั้งสองนี้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อขบวนการจัดการที่ดินของไทยอย่างมากทั้งในด้านการปรับโครงสร้างของกฎหมายที่ดินและป่าไม้ การเปลี่ยนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในถือครอง จับจอง บุกเบิกที่ดิน และการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้

๔. การจัดการที่ดินภายหลังจำแนกประเภทที่ดิน

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ส่งคณะเข้ามาสำรวจสถานการณ์การเกษตรสาขาต่างๆ เพื่อให้การแนะนำและความช่วยเหลือ สำหรับทางด้านป่าไม้นั้น Mr. G.N. Danhof ผู้เชี่ยวชาญสัญชาติเนเธอร์แลนด์ได้ทำการสำรวจแล้วตั้งข้อสังเกตว่าการดำเนินกิจการป่าไม้ของไทย มิได้เป็นไปตามหลักวิชาการโดยแท้จริง ป่าไม้ถูกทอดทิ้งขาดคนและงบประมาณดูแลรักษาที่เพียงพอ จึงเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกับเสนอให้มีการสงวนป่าไว้ให้ได้พื้นที่ประมาณ ๔๐% ของพื้นที่ประเทศ รวมทั้งให้ใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาใช้ในกิจการป่าไม้ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ไทยได้รับความช่วยเหลือจาก FAO ส่ง Dr.Loetsch ผู้เชี่ยวชาญชาวเยอรมันมาช่วยงานด้านการสำรวจทรัพยากรป่าไม้ในไทยอันถือเป็นการวางรากฐานสำรวจทรัพยากรที่สำคัญโดยมีการนำวิธีสำรวจประยุกต์กับหลักสถิติ และทำการทดลองวิธีสำรวจทรัพยากรป่าไม้แบบต่างๆ ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ซึ่งในเวลาต่อมาเมื่อวิทยาการก้าวหน้ายิ่งขึ้นได้มีการใช้ภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียมช่วยในการสำรวจทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ รวมทั้งการกันพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชน เพื่อป้องกันการบุกรุกป่าเพิ่มขึ้น

จากข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญของ FAO ดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการจำแนกประเภทที่ดินทั้งประเทศเป็นครั้งแรก โดยเป็นการจำแนกประเภทที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทที่ดินให้พิจารณาถึงแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นการคุ้มครองเขตป่าต้นน้ำลำธารมากที่สุดพื้นที่ป่าถูกแผ้วถาง ก่นสร้าง และพิจารณาพันธุ์ไม้และของป่าที่จะเป็นสินค้าเพื่อใช้ประโยชน์ในท้องที่ให้เพียงพอ

^{๔๒} สนธิสัญญาเบาว์ริง คือสนธิสัญญาที่ประเทศไทยทำกับประเทศอังกฤษ ริเริ่มในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ตระหนักถึงภัยจากลัทธิจักรวรรดินิยม เนื่องจากในขณะนั้นประเทศต่างๆ ได้เข้ามาคุกคามประเทศไทย จึงทำสัญญาเพื่อรักษาเอกราชของชาติไทย สัญญานี้ได้ทำเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๓๙๘ โดย เซอร์จอห์น เบาว์ริง และใช้บังคับประเทศไทยจนถึงในสมัยรัชกาลที่ ๖ จึงสิ้นสุดลงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๖๑.

สำหรับสถานะตามกฎหมายของป่าไม้ถาวรนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงว่าให้เป็นป่าอีกประเภทหนึ่ง แต่เขตป่าไม้ถาวรเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะจำแนกที่ดินทั้งประเทศออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป (ป่าไม้ถาวร) กับที่ดินที่จะไม่สงวนไว้เป็นป่าและจะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ดังนั้นเขตป่าไม้ถาวร จึงได้แก่เขตพื้นที่ที่ได้มีการสำรวจจำแนกแล้วว่ามีลักษณะเป็นป่า และมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นเขตป่าไม้ถาวร หรืออีกนัยหนึ่งก็คือให้ดำรงสภาพความเป็นป่าไม้ไว้ต่อไป และอาจดำเนินการตรากฎหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติในเวลาต่อไป รวมทั้งการกำหนดเขตป่าไม้ถาวรนี้ก็ไม่ได้กำหนดเวลาไว้ด้วยว่าจะให้สิ้นสุดลงเมื่อใด ซึ่ง “คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นสรุปว่า เขตป่าไม้ถาวรได้เกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ที่อนุมัติให้มีการจำแนกประเภทที่ดินในเขตจังหวัดต่างๆ ออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยการสืบไป (ป่าไม้ถาวร) และที่ดินบริเวณใดที่จะไม่สงวนไว้เป็นป่าก็กำหนดให้เป็นเขตที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งต่อมาได้มีการดำเนินการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรดังกล่าวโดยกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติไปบางส่วนแล้ว นอกจากนั้น “ป่าไม้ถาวร” นี้ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงว่าให้เป็นป่าอีกประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากป่าที่มีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น แต่ “ป่าไม้ถาวร” นี้เกิดจากนโยบายของรัฐที่จะจำแนกที่ดินที่ต้องการสงวนไว้เป็นป่ากับที่ดินที่จะอนุญาตให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์” แม้ประมวลกฎหมายที่ดินจะมีการบัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗ ว่า “เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์) ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า “ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดิน...ที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี...” ก็ตาม ก็เป็นเพียงการบัญญัติรองรับว่าเป็น “เขตป่าไม้ถาวร” ในความหมายถึงเขตหรือพื้นที่ที่กำหนดไว้กว้างๆ ว่าเป็นป่าไม้ถาวรเท่านั้น หากใช้เป็นการบัญญัติให้เป็นป่าประเภทใดประเภทหนึ่งตามกฎหมาย ภายหลังจากจำแนกประเภทที่ดินแล้ว การจัดการที่ดินของประเทศไทยเริ่มมีความชัดเจนและเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการมากขึ้น โดยอาจแบ่งการจัดการออกเป็น ๒ ส่วนคือ

๔.๑ การจัดการที่ดินของรัฐทั่วไป

การจัดการที่ดินในส่วนที่รัฐมีนโยบายจำแนกออกมาเพื่อกำหนดให้เป็นเขตที่จะเปิดจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรม หรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น ทำให้ที่ดินของรัฐส่วนนี้ประกอบด้วยที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งรัฐยังคงต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองและทางราชการประเภทหนึ่ง ซึ่งที่ดินประเภทหลังนี้ถูกพัฒนาโดยขั้นตอน

ของกฎหมายไปเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนเป็นจำนวนมากในเวลาต่อมา จึงอาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน” โดยการจัดที่ดินของรัฐทั่วไปนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเกือบทั้งสิ้น

๔.๒ การจัดการที่ดินในเขตป่า

การจัดการที่ดินในส่วนที่รัฐมีนโยบายจำแนกออกมาเพื่อสงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติซึ่งการจัดการที่ดินในส่วนนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กล่าวคือภายหลังการจำแนกประเภทที่ดินแล้ว ทำให้เขตป่าไม้ถาวรมีฐานะเป็นป่าตามมติคณะรัฐมนตรี และสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงป่าทั่วไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ จึงได้มีการเร่งรัดดำเนินการจำแนกเขตป่าไม้ถาวรออกเป็น เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยมีการตรากฎหมายออกมารองรับเขตป่าแต่ละประเภทอย่างเร่งด่วน เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินในเขตป่าที่นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศในการทำแผนที่โดยมิได้มีการสำรวจสอบสวนในพื้นที่ จึงทำให้เกิดปัญหาการประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินของประชาชนทั้งที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีสิทธิครอบครอง ตลอดจนที่ตั้งของทบวงการเมือง เนื่องจากการใช้ภาพถ่ายทางอากาศรู้ได้เฉพาะพื้นที่เป็นป่าและพื้นที่เกษตรซึ่งไม่สามารถครอบคลุมในรายละเอียดของการครอบครองที่ดินของแต่ละบุคคลและจากความบกพร่องดังกล่าว ซึ่งปัญหาความบกพร่องในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดเขตป่านั้น ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘ พิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ว่ากฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติฉบับใดมีความบกพร่องเกี่ยวกับการระบุท้องที่ หรือมีความบกพร่องด้วยประการใดและความบกพร่องมีผลกระทบถึงสิทธิ หรือส่วนที่เป็นคุณหรือโทษแก่ราษฎรทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่มีผลเกี่ยวเนื่องไปถึงการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดโทษทางอาญาไว้ สมควรที่กรมป่าไม้จะได้เร่งรัดแก้ไขข้อบกพร่องให้หมดสิ้นโดยเร็ว จึงทำให้เกิดข้อต่อสู้ของราษฎรผู้ครอบครองที่ดินในเขตป่าว่าครอบครองทำกินมาก่อนการประกาศเขตป่าจำแนกประเภทนั้นๆ โดยละเอียดที่จะกล่าวถึงความชอบธรรมหรือความถูกต้องในการเข้าครอบครองยึดถือที่ดินของรัฐหรือป่าเดิม และที่ร้ายแรงที่สุดเป็นเหตุให้ราษฎรอีกส่วนหนึ่งฉวยโอกาสเข้าบุกรุกทำลายป่าและครอบครองที่ดินในเขตป่าจึงส่งผลให้มีการบุกรุกทำลายป่าเพิ่มมากขึ้น ดังปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น การจัดการที่ดินในเขตป่าภายหลังการจำแนกประเภทที่ดินนี้มีความยุ่งยากซับซ้อนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นช่วงเวลาของรัฐมีนโยบายส่งเสริมการเกษตรเพื่อการส่งออกภายใต้แผนพัฒนาฯ และส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ธรรมชาติสวยงาม ดิตทะเล ยิ่งจูงใจและเร่งเร้าให้มีการบุกรุกพื้นที่เพื่อทำการเกษตรและปลูกสร้างโรงแรมที่พัก รวมทั้งการให้สัมปทานทำไม้อย่างขาดหลักวิชาการ ซึ่งในภาพรวมของการจัดการแล้ว รัฐก็ได้แต่ตระหนักถึงปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นรัฐยังคงดำเนินการจัดการที่ดินในเขตป่าอย่างขาดประสิทธิภาพ โดยมีผลการบุกรุกทำลายป่าและการสูญเสียพื้นที่ป่าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นเครื่องมือยืนยันพิสูจน์ที่ทำให้

ไม่อาจปฏิเสธได้ จนถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวของการจัดการที่ดินในเขตป่าของรัฐ โดยกลุ่มผู้มีอิทธิพล การเมืองท้องถิ่น ได้กว้านซื้อ ส.ค.๑ จากประชาชนเพื่อนำไปขออนุญาตที่ดินโดยมิชอบด้วยวิธีการต่างๆ ตามช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งจะกล่าวต่อไป

หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบพื้นที่ความลาดชัน ๓๕ เปอร์เซ็นต์

เพื่อให้การเกิดความถูกต้องในการสำรวจตรวจพื้นที่ป่า กรมพัฒนาที่ดินได้ร่วมกับทหารในการตรวจพื้นที่ป่า ตามแผนที่ภูมิประเทศ ที่กรมแผนที่ทหารได้จัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตรฐานส่วน ๑: ๕๐,๐๐๐ ชุด L๗๐๑๗ ไว้เป็นแนวทางป้องกัน รักษาพื้นที่ป่า และอนุรักษ์ป่าไว้ กรมพัฒนาที่ดินจึงได้ร่วมกับทหารในการกำหนดพื้นที่ลาดชัน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งหากความลาดชันเกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ไม่สามารถนำที่ดินมายื่นขออนุญาตได้

๑. กำหนดพื้นที่ลาดชัน ๓๕ เปอร์เซ็นต์

กรมพัฒนาที่ดิน ได้กำหนดวิธีการคำนวณเกี่ยวกับการคิดวิเคราะห์ความลาดชันที่ดิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ตามแผนที่ภูมิประเทศ มาตรฐานส่วน ๑: ๕๐,๐๐๐ ชุด L๗๐๑๗ ของกรมแผนที่ทหาร ดังนี้

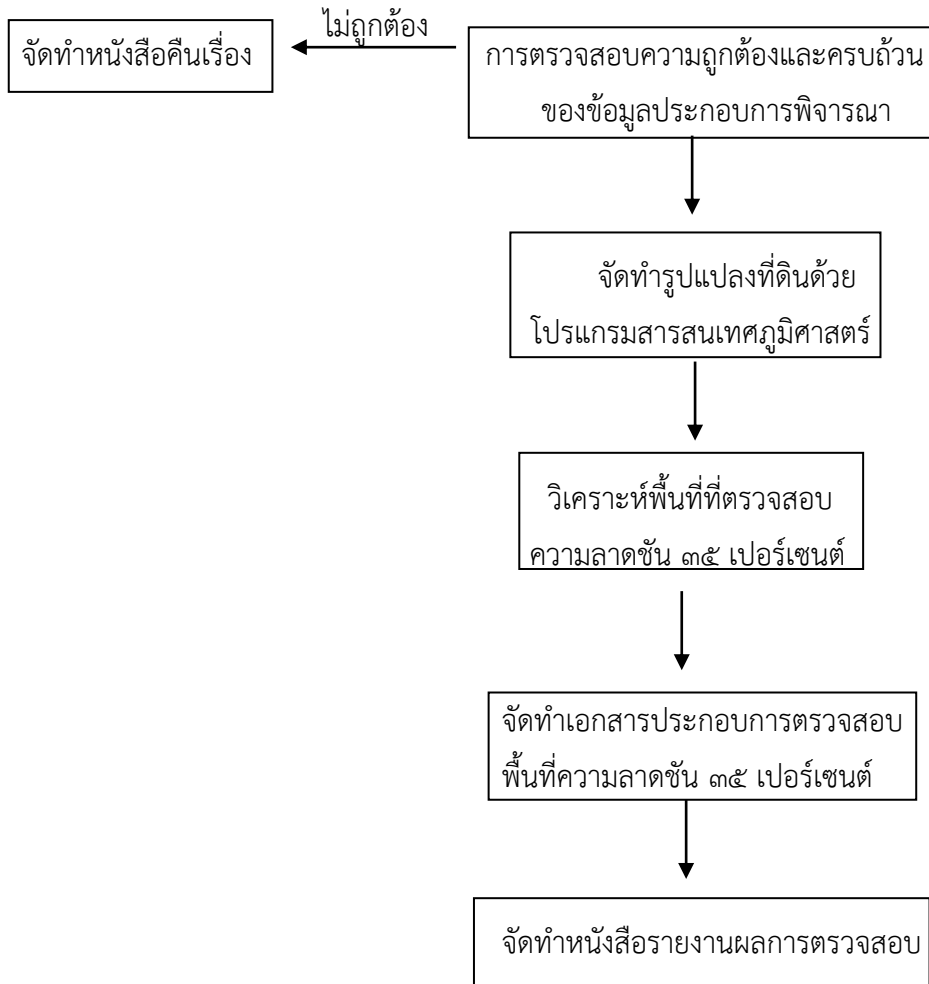
๑.๑ เมื่อกันเขตพื้นที่เขาและภูเขาในแผนที่ภูมิประเทศ มาตรฐานส่วน ๑: ๕๐,๐๐๐ ชุด L๗๐๑๗ ของกรมแผนที่ทหารเสร็จแล้ว จึงจะทำการกันเขตพื้นที่ที่มีความลาดชันตั้งแต่ ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป เฉพาะพื้นที่นอกเขตเขาและภูเขา

๑.๒ ในกรณีที่ยังดำเนินการตามข้อ ๑ ไม่แล้วเสร็จทุกจังหวัด ถ้าจังหวัดใดมีปัญหา ก็สามารถขอให้ กรมพัฒนาที่ดินช่วยตรวจสอบเบื้องต้นเฉพาะที่ได้ โดยให้ทางจังหวัดหมายตำแหน่งที่ดินที่ถูกต้องมาในแผนที่มาตรฐานส่วน ๑: ๕๐,๐๐๐ ของกรมแผนที่ทหาร

๑.๓ ในกรณีที่อยู่ในเขตที่ก้ำกึ่งในที่เขา ภูเขา หรือที่มีความลาดชัน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ จะต้องทำการตรวจสอบและดำเนินการ โดยคณะกรรมการระดับจังหวัด ตามมติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗^{๔๓}

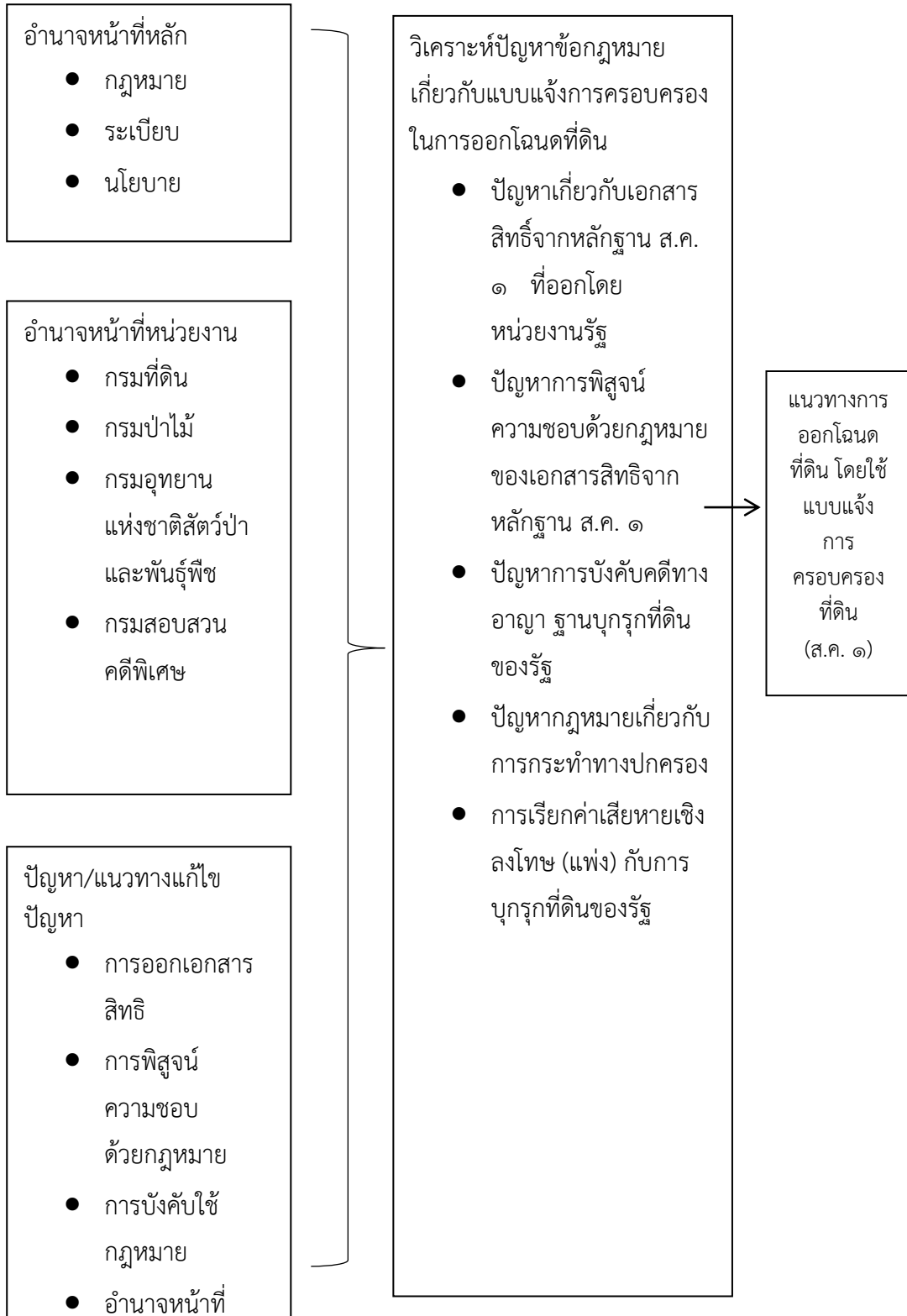
^{๔๓} สำนักเทคโนโลยีการสำรวจและทำแผนที่ กรมพัฒนาที่ดิน (ฉบับอัดสำเนา) หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบพื้นที่ความลาดชัน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ มาตรฐานส่วน ๑:๕๐,๐๐๐

๒. ขั้นตอนการตรวจสอบ พื้นที่ลาดชัน ๓๕ เปอร์เซ็นต์



ที่มา : สำนักเทคโนโลยีการสำรวจและทำแผนที่ กรมพัฒนาที่ดิน (ฉบับอัดสำเนา)
หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบพื้นที่ความลาดชัน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ มาตรฐานส่วน ๑:๕๐,๐๐๐ ; หน้า ๓

กรอบแนวคิดในการวิจัย



สรุป

การบังคับใช้กฎหมายเป็นมาตรการหนึ่งซึ่งส่งผลให้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของรัฐเกิดประสิทธิภาพ และยุติธรรม ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีความเสมอภาคก็จะมีผลต่อจิตใจแก่บุคคล ทำให้เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด เพราะหากกระทำความผิดจะได้รับผลร้ายแน่นอนอนทุกรายไม่มีการยกเว้น ก็จะทำให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยในที่สุด

การพิจารณาบังคับใช้กฎหมาย เป็นวิวัฒนาการของการบุกรุกทำลายป่าอันเป็น สาธารณะสมบัติของแผ่นดินเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องและเหมาะสมซึ่งรวมถึงการได้มาซึ่งสิทธิ ในที่ดินโดยวิธีการเข้าถือครองจับจองที่ดินของประชาชนที่ชอบด้วยกฎหมาย อันนำไปสู่แนวคิดในเรื่อง การพิสูจน์ความเป็นเจ้าของสิทธิในที่ดินและการหวงห้ามหรือหวงกันที่ดินต่อประชาชนด้วยการออก กฎหมายหลายฉบับ เพื่อห้ามมิให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินอีกต่อไป โดยขาดแนวทางการจัดการที่ดี และมีได้คำนึงถึงวิถีชีวิตของประชาชน จึงเป็นเหตุนำไปสู่พฤติกรรมการบุกรุกทำลายป่า สภาพการ บังคับตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาและค่าเสียหายเชิงลงโทษ

จากการพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศหลุดพ้นจากความยากจน ได้สร้างผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมทำให้รัฐบาลแต่ละสมัยที่เข้าเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศต้อง แก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของการลดลง ของพื้นที่ป่าธรรมชาติ การเสียสมดุลในระบบนิเวศน์ที่เกิดขึ้น จนเป็นปรากฏการณ์ที่ยืนยันถึงพฤติกรรม การบริโภคทรัพยากรธรรมชาติของนักลงทุนและประชาชน ด้วยการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมี พฤติกรรมการกระทำความผิด จนส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมอย่างมากและรุนแรงขึ้น ตามลำดับ ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและเพื่อรองรับปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐซึ่งเป็น กลไกหลักในการบริหารประเทศให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีความสุขเกิดขึ้นในการ ดำรงชีวิต รัฐจึงต้องจัดทำมาตรการต่างๆ ทั้งในรูปแบบนโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดิน และกฎหมายเข้ามา เป็นยุทธศาสตร์ในการป้องกันปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ

รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครอง เข้ามาเป็นแนวทางในการ ป้องกันโดยผ่านตามแนวทางทฤษฎีหรือหลักกฎหมาย รวมไปถึงวิวัฒนาการถือครองที่ดินตั้งแต่อดีตถึง ปัจจุบัน โดยผ่านแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐและการจัดการที่ดิน ดังจะ เห็นได้ว่าการจัดการที่ดินในเขตป่าภายหลังการจำแนกประเภทที่ดินนี้มีความยุ่งยากซับซ้อนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมการเกษตรเพื่อการส่งออกภายใต้แผนพัฒนาฯ และส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ธรรมชาติสวยงาม ดิตทะเล ยิ่งจูงใจและเร่งเร้าให้มีการ ครอบครอง ที่ดินเพื่อทำการเกษตรและปลูกสร้างโรงแรมที่พัก รวมทั้งการให้สัมปทานทำไม้อย่างขาดหลักวิชาการ

ซึ่งในภาพรวมของการจัดการแล้ว รัฐก็ได้แต่ตระหนักถึงปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ และป่าไม้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นรัฐยังคงดำเนินการจัดการที่ดินในเขตป่าอย่างขาดประสิทธิภาพ โดยมีผลการบุกรุกทำลายป่าและการสูญเสียพื้นที่ป่าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นเครื่องมือยืนยันพิสูจน์ที่ทำให้ไม่อาจปฏิเสธได้ จนถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวของการจัดการที่ดินในเขตป่าของรัฐ

บทที่ ๓

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ

การศึกษาแนวทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีครอบครองที่ดินของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ที่รกร้างว่างเปล่า ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าสงวน ฯลฯ ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่มีไว้เพื่อประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน รัฐมีหน้าที่ต้องควบคุม คุ้มครองป้องกันให้คงอยู่ยั่งยืน แต่ปัจจุบันปรากฏว่าที่ดินของรัฐได้ลดน้อยลงเป็นจำนวนมาก เพราะมีผู้ครอบครองที่ดินของรัฐและนายทุนทำลาย ทำให้ที่ดินของรัฐดังกล่าวเสื่อมสภาพไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีก เป็นการเสียหายแก่รัฐและเศรษฐกิจของประเทศ ผู้วิจัยจึงศึกษาแนวทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาและการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ดังนี้

ความหมายของที่ดินของรัฐ

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙ มาตรา ๑ “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย” ซึ่งสิทธิในที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย และเมื่อพิจารณาความหมายของที่ดิน จะต้องนำประมวลกฎหมายที่ดิน และความหมายของอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๙^{๔๔} มาใช้ร่วมกันด้วย เพราะที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ หลักของทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔

มาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๗ บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” จากมาตรา ๒ ของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว จะเห็นว่าที่ดินของรัฐนั้นก็คือ ที่ดินที่ราษฎรยังมิได้มีกรรมสิทธิ์ ถึงแม้ว่าราษฎรมีสิทธิครอบครองโดยอาจจะมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบางอย่าง เช่น ใบจอง ใบเหี้ยบบ่า ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น แต่กฎหมายที่ดินก็ยังถือว่าที่ดินที่ราษฎรมีสิทธิครอบครองนี้เป็นที่ดินของรัฐ เพียงแต่เมื่อรัฐอนุญาตให้ราษฎรมีสิทธิ

^{๔๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๙ บัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นและหมายความรวมถึงทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดิน หรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย”.

ครอบครองแล้ว รัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่สิทธิครอบครองที่กล่าวนี้จะต้องเป็นสิทธิครอบครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒ แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๑. ที่ดินของรัฐที่ไม่มีบุคคลใดครอบครอง ได้แก่ ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) (๒) และ (๓)

๒. ที่ดินของรัฐที่มีบุคคลมีสิทธิครอบครองแล้ว ได้แก่ ที่ดินมือเปล่าทั้งหลาย แยกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย กับประเภทที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๔๕}

และนอกจากนี้ รัฐยังให้การรับรองสิทธิครอบครองนั้นด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งได้บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย” ซึ่งจะเห็นว่าที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองอยู่ก่อน ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้นประมวลกฎหมายที่ดินก็ยังรับรองอยู่ และยอมให้มีสิทธิครอบครองต่อไป และยังบัญญัติรับรองรวมถึงผู้รับโอนการส่งมอบการครอบครองหรือทางมรดก^{๔๖} นอกจากนี้ยังมีบัญญัติไว้ในมาตรา ทวิ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ อีกด้วย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๔ ในระเบียบนี้ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

ดังนั้น “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบดังกล่าวจึงหมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสถานะที่ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นต้นว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ กับจัดให้ สัมปทาน ให้หรือให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่า นอกจากนี้ประชาชนอาจได้สิทธิตามมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ พุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยการสงวนหวงห้ามหรือไม่ก็ตามเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงที่ชายหาดทะเล (ฎีกาที่ ๑๗๒/๒๕๓๕, ๖๖๓๔/๒๕๔๕)

(๓) ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

^{๔๕} สนธิ สนั่นศิลป์, คำอธิบายทรัพย์สิน-ที่ดิน ตาม ป.พ.พ. และ ป.ที่ดิน พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, ๒๕๔๙). หน้า ๓๓.

^{๔๖} สนธิ สนั่นศิลป์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.

(๔) ที่ป่าไม้เป็นต้นว่าที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าชายเลน พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๓ “ที่ดิน” หมายความว่า ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๔ “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๔

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

“ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๔ “อุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๓ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ซึ่งที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

โดยหลักการแล้วที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ดินประเภทนี้จึงมีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ ในการใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ที่จัดให้มีที่ดินดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถึงกับเป็นการผูกมัดไม่ให้มีการจัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม ดังนั้นการให้เอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนักและไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่ประชาชนจะใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงสามารถกระทำได้ สำหรับการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีลักษณะเป็นการถาวรก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องดำเนินการถอนสภาพเสียก่อนตามนัยมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

หน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแล

องค์กรที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ มีกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐในแต่ละประเภท และวิธีการในการดำเนินคดีเกี่ยวกับผู้ครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ โดยไม่ก้าวร้าวกันหรือต่างคนต่างดูแล ซึ่งมีกฎหมายรองรับให้ถือปฏิบัติที่แตกต่างกันโดยมีเนื้อหาและเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน มีผู้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยไม่ขึ้นตรงต่อกัน บางครั้งอาจจะมีปัญหาทับซ้อนระหว่างองค์กรทำให้เกิดปัญหาซับซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ตามมา และมีผลแก่การบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมา ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

๑. กรมที่ดิน

กรมที่ดิน มีอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ โดยมีอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ ได้แก่

๑.๑ มาตรการตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐอีกประการหนึ่งก็คือการดำเนินคดีกับผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ กล่าวคือ แม้รัฐจะสร้างหลักฐานขึ้นคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักฐานของทางราชการที่จะใช้พิสูจน์ถึงความเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเวลามีคดีขึ้นสู่ศาล หรือใช้ในการพิจารณาว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ส่วนตามสภาพความเป็นจริงก็ยิ่งปรากฏว่ามีราษฎรครอบครองที่ดินของรัฐอยู่เสมอ รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายวางมาตรการลงโทษผู้ครอบครองที่ดินเหล่านี้โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ ผู้ครอบครองเขตชลสาบ เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำผิดอีก โดยประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดในตัวเอง

โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๙ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ การป่าไม้ และที่ดินของรัฐ ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

๑. เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือการเผาป่า

๒. ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่กรวดหรือ ที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

๓. ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

จากบทบัญญัติในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองที่ดินของรัฐ ซึ่งหมายความรวมถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท โดยห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปทำอย่างหนึ่งอย่างใดในที่ดินของรัฐ ตั้งแต่วันใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน คือ ห้ามเข้าไปทำการยึดถือ ครอบครองที่ดินตลอดจนถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา และห้ามทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน บุคคลซึ่งเข้าไปครอบครองหรือทำการใดๆ ในที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ เป็นผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ

ตามปกติเมื่อมีการครอบครองที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐออกไปจากที่ดิน หากไม่ยอมออก พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาลต่อไป ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ จะมีความผิด มาตรา ๑๐๘^{๔๗} และมาตรา ๑๐๘ ทวิ^{๔๘}

^{๔๗} ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๑๐๘ “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน และหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้”.

^{๔๘} ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๑๐๘ ทวิ “นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าความผิดในวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน

เว้นแต่จะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ และการป่าไม้ หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นอยู่ก่อน หากมีการฝ่าฝืนบุคคลนั้นอาจได้รับโทษ ซึ่งปัจจุบันได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบัญญัติโทษที่จะลงแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ แต่หากมีการฝ่าฝืนก่อนวันใช้บังคับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ.๒๕๑๕) พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการแจ้งเตือน และมีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนทราบตามขั้นตอนในมาตรา ๑๐๘ เสียก่อน บุคคลนั้นจึงจะมีความผิดและอาจได้รับโทษ นอกจากนี้หากเป็นการฝ่าฝืนตั้งแต่วันที่ใช้บังคับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และเป็นการกระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว ผู้ฝ่าฝืนอาจได้รับโทษสูงขึ้นตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ ซึ่งแสดงว่ากฎหมายให้ความสำคัญและให้ความสำคัญต่อที่ดินทั้งสองประเภทดังกล่าวมากกว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่า และในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด ความผิดตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำผิด คณงานผู้รับจ้างผู้แทน และบริวารของผู้กระทำผิดออกไปจากที่ดินนั้นได้ โดยที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเสียเวลาไปฟ้องขับไล่เป็นคดีแพ่งอีก ซึ่งถือได้ว่ามาตรการคุ้มครองที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนของการกำหนดความผิดและโทษดังกล่าวเป็นมาตรการที่ให้ความสำคัญคุ้มครองที่ดินของรัฐเป็นอย่างดี และเป็นประโยชน์ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐให้คงอยู่ตลอดไป

จากมาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดวิธีดำเนินการแก่ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑๐๘ เดิมบัญญัติให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีความผิดต้องถูกลงโทษ ต่อมาเนื่องจากมีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมาก จนยากต่อการที่จะให้ราษฎรออกจากที่ดินที่ครอบครอง รัฐจึงได้ตราประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ.๒๕๑๕) แก้ไขมาตรา ๑๐๘ ใหม่ และบัญญัติมาตรา ๑๐๘ ทวิ ขึ้นมาใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือ ผู้บุกรุกที่ดินเดิมก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) จะใช้บังคับให้ไม่มีความผิดในการครอบครองที่ดินของรัฐ เมื่อได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ เช่น ให้ผู้ครอบครองอยู่อาศัยไปโดยเสียค่าตอบแทน ถ้าไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนจึงจะถือว่ามีความผิด ส่วนการครอบครองที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นหลังจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ.๒๕๑๕) ที่เป็นการครอบครองที่เกิดขึ้นใหม่รัฐจะไม่ให้ความช่วยเหลืออีกโดยถือว่าผู้ครอบครองที่ดินของรัฐมีความผิดทันทีที่มีการครอบครอง เช่น ผู้ได้รับอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหิน จะทำสัญญาขายหินโดยให้ผู้ซื้อระเบิดย่อยหินเอาเองไม่ได้ สัญญาดังกล่าวเป็นโมฆะและอาจเป็นความผิดตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๔๘/๒๕๔๖) ครอบครองที่

ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำ ความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าวให้รับเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”.

สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้สอยร่วมกัน เจ้าพนักงานมีคำสั่งให้ออกจากที่ดินแล้วไม่ยอมออก แม้จะเชื่อโดยสุจริตว่าที่ดินนั้นเป็นของตน ก็มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑) และ ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง (คำพิพากษฎีกาที่ ๒๐/๒๕๔๗)^{๔๙}

ดังนั้นการเข้าครอบครองที่ดินรัฐที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ภายหลังวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗ ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้แล้วไม่เป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ ฉะนั้น การเข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ นั้นไม่ปล้ำสภาพที่ดินอันเป็นของรัฐตลอดเวลาที่ยึดถือครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และผู้เข้าครอบครองก็ไม่ได้สิทธิครอบครอง ไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาแสดงว่าที่ดินนั้นเป็นของตน เพียงแต่มีสิทธิฟ้องผู้เกี่ยวข้องกับที่ดินได้ เพราะเป็นการฟ้องขอให้ปลดเปลื้องการรบกวน (คำพิพากษฎีกาที่ ๓๑๘-๓๒๙/๒๕๒๕)^{๕๐}

คำพิพากษฎีกาที่ ๑๖๙๑-๑๖๙๗/๒๕๐๕ โจทก์ฟ้องว่าจำเลยเข้าครอบครองที่ดินของรัฐซึ่งทางราชการสงวนไว้สำหรับให้ราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ โดยมีได้มีสิทธิครอบครองและโดยมีได้รับอนุญาตขอให้ลงโทษตามมาตรา ๙ ของประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ เมื่อจำเลยรับว่าเข้าครอบครองที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยมีได้รับอนุญาต แม้ทางพิจารณาจะไม่ได้ความว่าเป็นที่ดินทางราชการสงวนไว้สำหรับเพื่อให้ราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ ก็ลงโทษจำเลย^{๕๑}

๒. กรมป่าไม้

กรมป่าไม้ มีอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีอธิบดีกรมป่าไม้ เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้กำกับดูแล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

๑. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้บัญญัติแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ ดังนี้

๑) แนวทางหรือมาตรการทางอาญา คำว่า“ป่า”ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้มีคำวิเคราะห์ศัพท์อยู่ในมาตรา ๔ (๑) ว่าหมายถึง “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ถ้าผู้ต้องหาหรือจำเลยสำคัญผิดว่าที่ดินที่ตนเข้าไปแผ้วถาง ก่นสร้าง เหา

^{๔๙} สมจิตร ทองประดับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๕๔). หน้า ๗๕.

^{๕๐} สนิท สนั่นศิลป์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๑.

^{๕๑} พรทิพย์ จุลมูล, “การออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศึกษาเฉพาะกรณีการเพิกถอนโฉนดที่ดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖), หน้า ๙๕.

หรือทำอันตรายด้วยประการใดๆ นั้น เป็นที่ดินที่ตนได้มาตามกฎหมายที่ดินแล้วเช่นนี้ ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดฐานฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ นี้แต่อย่างใด^{๕๒} เพราะได้สำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด ถือว่าไม่มีเจตนา แต่หากพนักงานป่าไม้ได้ตรวจพบว่า มีผู้ใดกระทำการอันเป็นการ ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น^{๕๓} โดยหากพนักงานป่าไม้ตรวจพบว่าผู้ใดครอบครองป่าที่ได้ถูกแผ้วถางโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้แผ้วถางป่านั้น^{๕๔} เว้นแต่จะได้กระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ที่ฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา ส่วนบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะหรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่^{๕๕}

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๘๙/๒๕๓๑ ศาลอุทธรณ์ฟังข้อเท็จจริงว่าจำเลยเข้ายึดถือครอบครองที่ดิน จำนวน ๑๙ ไร่ ๓ งาน ๔๐ ตารางวา แต่เป็นที่ดินมี ส.ค. ๑ มาก่อนแล้วรวม ๓ ไร่ ๓ งาน ๒๐ ตารางวา จำเลยไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินหรือผู้มีสิทธิคนเดิมมาแสดง จึงเป็นที่ป่าตามความหมายใน พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ (๑) เมื่อจำเลยครอบครองที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินอันเป็นที่ป่าจำเลยจึงมีความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองป่าโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ มาตรา ๗๒ ตี^{๕๖}

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๘๗/๒๕๓๙ แม้จำเลยจะซื้อสิทธิครอบครองที่ดินจากบุคคลผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนที่ทางการจะประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ก็เป็นเพียงแสดงว่าเฉพาะตัวผู้ซื้อขายสิทธิครอบครองให้แก่จำเลยขาดเจตนาที่จะบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่

^{๕๒} ยืนหยัด ใจสมุทร ,คำอธิบาย พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๖ , ๒๕๔๘), หน้า ๑๗๔.

^{๕๓} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ “ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

^{๕๔} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๕ “ผู้ใดครอบครองป่าที่ได้ถูกแผ้วถางโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕๔ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้แผ้วถางป่านั้น”

^{๕๕} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๗๔ ทวิ “บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะหรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๖๙ ให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”

^{๕๖} ยืนหยัด ใจสมุทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๙.

จำเลยซื้อได้มีกฎกระทรวงประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๙ จำเลยเบิกความว่าได้ซื้อมาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๕ จึงเป็นระยะเวลาที่รัฐประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว และจำเลยก็ทราบดีว่าที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การที่จำเลยเข้ายึดถือครอบครองที่ดินป่าสงวนจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ ซึ่งบัญญัติห้ามยึดถือครอบครองป่าเช่นกันด้วย^{๕๗}

ปัญหามีว่าการครอบครองป่าที่ถูกแผ้วถาง ก่นสร้าง ฯ ที่จะตกอยู่ในสันนิษฐานของ มาตรา ๕๕ นั้นจะต้องเป็นการครอบครองอยู่ในปัจจุบันในขณะที่ถูกกล่าวหา หรือว่าแม้จะเลิกครอบครองแล้วในขณะนั้น แต่ก่อนนั้นได้ครอบครอง ก็รวมด้วย สำหรับปัญหานี้ผู้วิจัย เห็นว่าน่าจะต้องถือการครอบครองอยู่ในปัจจุบันขณะถูกกล่าวหา ถ้าจับได้ขณะที่เขาเลิกครอบครองแล้ว ก็ให้นำสันนิษฐานนี้ไปใช้บังคับกับเขามิได้ อย่างไรก็ตามการยึดถือครอบครองป่าแม้จะมีได้ก่นสร้างแผ้วถาง เผาทำลายป่านั้นด้วย ก็ยังถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๕๕ อยู่แน่นอน การครอบครองป่าจึงเป็นความผิดอยู่ในตัวเอง^{๕๘}

๒) มาตรการทางการปกครอง ในส่วนของอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๕๙} ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้มีอำนาจยึดบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกล ใดๆ ที่บุคคลได้ใช้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ หรือเป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำ

^{๕๗} ยืนหยัด ใจสมุทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๙-๑๘๐.

^{๕๘} ยืนหยัด ใจสมุทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๒.

^{๕๙} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๖๔ ทวิ “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้ใช้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๖๙ ไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีได้ จนกว่าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นอย่างผู้กระทำความผิดหรือของผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่

ทรัพย์สินที่ยึดไว้ตามวรรคหนึ่ง ถ้าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือศาลไม่พิพากษาให้ริบ และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันทราบ หรือถือว่าได้ทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือวันที่คำพิพากษาถึงที่สุดแล้วแต่กรณี ให้ตกเป็นของกรมป่าไม้

ถ้าทรัพย์สินที่ยึดไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจะเกินค่าของทรัพย์สิน รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายจะจัดการขายตลาดทรัพย์สินนั้น ก่อนถึงกำหนดตามวรรคสองก็ได้ ได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ยึดไว้แทนทรัพย์สินนั้น”.

ความผิดไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีได้ จนกว่าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือของผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ ถ้าหากว่าทรัพย์สินที่ยึดไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจะเกินค่าของทรัพย์สิน สามารถที่จะขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ยึดไว้แทนทรัพย์สินนั้น ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๘๗/๒๕๓๖ พระราชบัญญัติ ป่าไม้ ฯ มาตรา ๖๔ ทวิ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้ใช้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีได้จนกว่าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุดนั้น มิได้มีข้อความระบุถึงกรณีเจ้าของเครื่องมือดังกล่าวมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดก็ให้ยึดได้ ดังนั้นจะยึดทรัพย์สินของบุคคลที่มีได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดไว้ประกอบคดีจนกว่าคดีจะถึงที่สุดตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ หาได้ไม่^{๖๐}

ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้ว การขอรับคืนของกลางตามพระราชบัญญัติป่าไม้ มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๖๔ ทวิ วรรคสอง ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ ว่า “ทรัพย์สินที่ยึดไว้ตามวรรคหนึ่ง ถ้าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือศาลไม่พิพากษาให้ริบ และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันทราบ หรือถือว่าได้ทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือวันที่คำพิพากษาถึงที่สุด แล้วแต่กรณี ให้ตกเป็นของกรมป่าไม้” ตามนี้กฎหมายบัญญัติแต่ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี กับกรณีที่ศาลไม่พิพากษาให้ริบกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องร้องขอรับคืนภายในกำหนดหกเดือน มิฉะนั้น ให้ตกเป็นของกรมป่าไม้ และตามมาตรา ๖๔ ตริ เป็นเรื่องคืนของกลางที่มีใช่เป็นของผู้กระทำความผิดหรือของผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดก่อนถึงกำหนดตามมาตรา ๖๔ ทวิ แต่ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้ริบตามมาตรา ๗๔ มาตรา ๗๔ ทวิ อย่างในคดีนี้ไม่ได้มีบัญญัติเรื่องขอคืนของกลางไว้ในที่ใดในพระราชบัญญัติป่าไม้ จึงต้องใช้บทบัญญัติทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖ ประกอบด้วยมาตรา ๑๗ ผู้ร้องในคดีนี้เป็นบุคคลภายนอกไม่มีโอกาสต่อสู้คดีกับโจทก์ ฉะนั้น ผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าของย่อมใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖ ที่จะร้องขอให้ศาลสั่งคืนของกลางแก่ผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าของ มิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดของจำเลย ศาลก็ต้องสั่งคืนของกลางนั้นให้แก่ผู้ร้อง”^{๖๑}

ผู้วิจัย วิเคราะห์แล้วเห็นว่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ได้บัญญัติให้อำนาจกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง โดยมีอำนาจในการยึดทรัพย์สินที่สงสัยว่าได้กระทำความผิดตามมาตรา ๖๔ ทวิ ที่บัญญัติให้ทรัพย์สินที่ยึดได้บางประเภท หากเก็บรักษาไว้เป็นการเสี่ยงต่อความเสียหายหรือค่าใช้จ่าย

^{๖๐} ยืนหยัด ใจสมุทร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑๗.

^{๖๑} ยืนหยัด ใจสมุทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๖-๒๑๗.

ในการเก็บรักษา รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมายจัดการขายทอดตลาด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติในทางกฎหมายปกครอง

๓) มาตรการแก้ไขเยียวยาแก่ผู้ครอบครอง ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๘ ได้บัญญัติว่า “การขออนุญาตและการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และในกรณีเฉพาะเรื่อง ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควร จะกำหนดให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติเพิ่มเติมประการใดอีกก็ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งต่ออายุใบอนุญาตที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ได้เมื่อเห็นสมควร”

จึงเห็นได้ว่าการอนุญาตของกรมป่าไม้ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจทางปกครองของรัฐมนตรีหรือมอบอำนาจให้อธิบดีกรมป่าไม้ในการอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตทำไม้หวงห้ามเพื่อการค้าได้ หรือก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่าฯ ได้ซึ่งถือเป็นมาตรการแก้ไขเยียวยาให้แก่ผู้ครอบครองได้ในการมีการกระทำความผิดกฎหมายพระราชบัญญัติป่าไม้ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๕๔ โดยสามารถที่จะยื่นขออนุญาตต่อรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ความผิดที่ได้กระทำลงไปก็ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีข้อยกเว้น

อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจจะสามารถกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเพิ่มเติมไปจากกฎกระทรวงเป็นการเฉพาะเรื่อง เฉพาะรายก็ได้ ถ้าเห็นสมควรจะทำเช่นนั้น และในกรณีเช่นนี้ผู้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้น อาจต้องถูกสั่งพักใบใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามมาตรา ๕๙^{๖๒} มาตรา ๖๑^{๖๓} และอาจมีความผิดตามมาตรา ๗๓ ทวิ แต่อย่างไรก็ตามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการแก้ไข

^{๖๒} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ , มาตรา ๕๙ “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งพักใบใช้ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ได้ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อปรากฏว่าผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ จะสั่งพักใบใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

(๒) เมื่อมีการฟ้องผู้รับอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะสั่งพักใบใช้ใบอนุญาตไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดก็ได้”.

^{๖๓} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ , มาตรา ๖๑ “ในกรณีที่เหตุแห่งการสั่งพักใบใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๙ ปรากฏแก่รัฐมนตรีหรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สั่งพักใบใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๙ แล้ว ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้เสียก็ได้ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรกล หรือผู้กระทำการแทนนิติบุคคลผู้รับอนุญาต ไม่มีลักษณะตามมาตรา ๔๙(๑) หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๙ (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี ให้รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนใบอนุญาต”.

เยียวยาแก่ผู้ครอบครองเกี่ยวกับปัญหาการครอบครองที่ป่า แต่มีบัญญัติเกี่ยวกับการให้เช่าหรือให้ใช้พื้นที่ในการทำสัมปทาน^{๖๔}

๒. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนี้

๑) บทบัญญัติกฎหมายนี้ได้ให้นิยามเกี่ยวกับคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย “ป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่งหมายความว่าป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ โดยการประกาศเป็นกฎกระทรวง ซึ่งมีแผนที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศทับลงในพื้นที่ป่าตามความหมายของป่าในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แนบท้ายการประกาศกฎกระทรวงดังกล่าว

๒) มาตรการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุกซึ่งตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้บุกรุก ดังนี้

(๑) มาตรการทางอาญา เมื่อพบว่าบุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เฝ้าป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ผู้กระทำความผิดมีโทษทางอาญา และหากได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบไร่ก็จะได้รับโทษหนักขึ้น^{๖๕}

(๒) มาตรการความรับผิดชอบทางแพ่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการความรับผิดชอบทางแพ่งที่บังคับใช้แก่ผู้ครอบครอง ต้องนำบทบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งตาม

^{๖๔} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ , มาตรา ๕๘ ทวิ.

^{๖๕} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๓๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๔ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีและปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท

ในกรณีความผิดตามมาตรา ๓๑ นี้ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบไร่หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่

(๑) ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือ

(๒) ไม้อื่นเป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบต้นหรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือ

(๓) ต้นน้ำ ลำธาร ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา ๓๑ นี้ ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำผิด ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ด้วย.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ผู้กระทำการให้เกิดความเสียหายแก่ธรรมชาติรับผิดชอบให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐ^{๖๖} มาบังคับใช้แก่ผู้บุกรุก ซึ่งเป็นกรณีการชดใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษ

(๓) มาตรการทางการปกครอง ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจสั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ สั่งรื้อถอน ยึดทำลาย แก้วไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควรเพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน^{๖๗}

(๔) มาตรการแก้ไขเยียวยาแก่ผู้ครอบครอง โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติ มาตรการแก้ไขเยียวยาแก่ผู้ครอบครองเกี่ยวกับปัญหาการครอบครองที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่

^{๖๖} พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๗ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น”.

^{๖๗} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๒๕ “เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

๑) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้

๒) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

๓) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไขหรือทำประการอื่นเมื่อผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตาม (๒) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

๔) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน”.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับอย่างสิทธิของตนได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด^{๖๘} และในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติมีลักษณะเป็นป่าไร่ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้าหรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลยหรือไม่มีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรมโดยมีประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าหากบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดและร้องขอว่าตนนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ อธิปไตยหรือผู้ซึ่งอธิปไตยมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลดังกล่าวทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปในที่ที่ได้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้วนั้นได้^{๖๙}

๓. กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยมีอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งเดิมสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ปัจจุบันสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้กำกับดูแลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๐๔ ซึ่งได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับ “ที่ดิน” ว่าหมายถึง พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย และมาตรา ๔(๒) “อุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

๓.๑ มาตรการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้บุกรุก ดังนี้

๑) มาตรการทางอาญา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึง ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติ หากมีผู้ฝ่าฝืน มีโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๑๖

^{๖๘} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗, มาตรา ๑๒ “บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น”.

^{๖๙} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๖ ทวิ “ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่า หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลยหรือไม่มีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม...”

๒) มาตรการความรับผิดชอบทางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการความรับผิดชอบทางแพ่งที่บังคับใช้แก่ผู้บุกรุก ต้องนำบทบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๗ มาบังคับใช้แก่ผู้บุกรุกให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย

๓) มาตรการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจจับกุม ออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจน ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้นๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวแล้วอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น

๔) มาตรการแก้ไขเยียวยาแก่ผู้บุกรุก พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้บัญญัติมาตรการแก้ไขเยียวยาแก่ผู้บุกรุกเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกที่อุทยานแห่งชาติไว้ในพระราชบัญญัติ

๔. กรมสอบสวนคดีพิเศษ

มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗^{๗๐} โดยมีอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกรมสอบสวนคดีพิเศษ กำหนดภารกิจหน้าที่^{๗๑} โดยมีเจตนารมณ์สำคัญในการกำหนดให้มีงานสอบสวนคดีพิเศษขึ้นโดยให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการ ก็เพื่อแก้ไขความบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยบัญญัติเกี่ยวกับคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ทางอาชญากรรมพิเศษหรือคดีพิเศษ ที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่กระทำต่อระบบการเงินการธนาคาร การค้าการพาณิชย์ การหลีกเลียงภาษีอากร การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา และการทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์หรืออาชญากรรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่กระทำ

^{๗๐} พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “กระทรวงยุติธรรม มีส่วนราชการ ดังนี้ (๘) กรมสอบสวนคดีพิเศษ...”

^{๗๑} กรมสอบสวนคดีพิเศษ, คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, ๒๕๔๙), หน้า ๒ - ๓.

การลักลอบ แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือทำลายข้อมูลหรือระบบปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ อาชญากรรมที่มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง องค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นการกระทำผิดที่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เป็นองค์กร มีเครือข่ายทั้งภายในและระหว่างประเทศรวมทั้งผู้กระทำผิดมักได้แก่ ผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีอิทธิพลให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง เช่น ขบวนการค้าโสเภณีข้ามชาติ ขบวนการค้ามนุษย์ และการค้ายาเสพติด ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ มาตรา ๒๑ “บัญญัติว่า” คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติ นี้ได้แก่คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(๑) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมาย ดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวน สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ (ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือ ระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ (ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม (ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือ ผู้สนับสนุน (จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่ง มิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่า น่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา ทั้งนี้ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

(๒) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (๑) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่ง จะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำ ความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดย พนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวน สอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ บรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่า การสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการ กระทำความผิดด้วย ในกรณีที่มิใช่ข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่ กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ ให้กคพ. เป็นผู้ชี้ขาด”

ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับเข้าเป็นคดีพิเศษไว้ ๒ กรณี คือ กรณีแรกเป็นไปตามมาตรา ๒๑ (๑) ที่ประกาศท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดี

พิเศษ และกรณีไม่เข้าทำยประภาศพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องนำคดีอาญาเข้าคณะกรรมการคดีพิเศษ พิจารณามีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงเป็นคดีพิเศษ

มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุก กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีหน้าที่ความรับผิดชอบดำเนินกระบวนยุติธรรมทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในคดีอาญาที่เรียก คดีพิเศษหรือคดีอาชญากรรมที่มีอิทธิพลหนักหน่วง และมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเทคโนโลยีระดับสูง การกระทำ ความผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างยิ่งต่อประเทศชาติและประชาชน ตลอดจนคดีที่มีผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ซึ่งเป็นคดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้และที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมาย จะต้องมึลักษณะ เป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของ ประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือมีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมี หลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ซึ่งปัจจุบันมีการกระทำความผิดฐานบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดขึ้นโดยนายทุนมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดโดยการกว้านซื้อที่ดินในเขตป่าสงวน ที่เขา ภูเขาที่มีความลาดชันเกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ โดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่ดินเพื่อประกาศโครงการเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิให้กับผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิม ร่วมกับผู้ปกครองท้องที่ในการทำเอกสารเท็จ รับรองเอกสารเท็จหรือนำหลักฐานของที่ดินแปลงอื่นมาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชน ว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เพื่อให้ได้เอกสารสิทธิสำหรับที่ดิน ใดๆ ที่ไม่มีการครอบครองทำประโยชน์อยู่จริงมาก่อนเลย ประกอบกับพื้นที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวน ซึ่งไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ โดยได้รับข่าวจากนายทุนว่าจะมาขอซื้อที่ดินจำนวนมากและให้ราคาดีเป็นแรงจูงใจให้กระทำความผิด จากนั้นร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่ดิน นายช่างรังวัด ให้ออกเอกสารสิทธิให้ ต่อมากลุ่มนายทุนได้ขยายกว้านซื้อที่ดินดังกล่าวแล้วให้บุคคลอื่นหรือบริษัทนิติบุคคลถือครองแทน ต่อมาได้เขียนโครงการบ้านพักตากอากาศ ศูนย์การค้า โรงแรม บนที่ดินดังกล่าวเพื่อหวังจะนำที่ดิน และโครงการเหล่านี้ไปขอกู้เงินจากสถาบันการเงินนับพันล้านบาท จากนั้นก็ไม่ดำเนินโครงการต่อ และไม่ชำระหนี้ให้กับสถาบันการเงิน ภายหลังสถาบันการเงินดังกล่าวได้ปิดกิจการลง ซึ่งมูลเหตุหนึ่งเกิดจากการนำที่ดินที่ไม่มีราคา คือไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้เนื่องจากต้องห้ามตามกฎหมาย หรือเป็น ที่ดินที่นำเอกสารแปลงอื่นมาขอออกเอกสารสิทธิที่เรียกว่า ส.ค.๑ บิน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ จำนวนมาก จากนั้นนำเงินไปฟอกเป็นกิจการหรือทรัพย์สินต่างๆ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศ

เสียหาย เห็นได้ว่าเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะ ตาม (ก) คือเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ และ (ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ จึงเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ (๑) ตามประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗^{๗๒} เป็นคดีพิเศษที่สามารถทำการสอบสวนเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษได้ตามกฎหมาย และมีประสิทธิภาพ เช่น คดีพิเศษที่ (ปกปิด)/๒๕๔๘^{๗๓} และที่ผ่านมารวมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลบุกรุกที่ดินของรัฐแล้วหลายคดี เช่น คดีพิเศษที่ ๑๔๕/๒๕๕๘ กรณี การบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ และในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขารวก-เขาเมือง อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ของบริษัท เดอะไวท์พีช จำกัด คดีพิเศษที่ ๑๒๗/๒๕๔๙ คดี กลุ่มนายทุนต่างชาติบุกรุกที่ดิน น.ส.๓ ก เลขที่ ๑๙๙๖ อำเภอเกาะยาว จังหวัดพังงา คดีพิเศษที่ ๒๗/๒๕๕๒ กรณีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบในพื้นที่บริเวณเขาน้ำยักษ์ หมู่ที่ ๔ ตำบลลำแก่น อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา และในขณะเดียวกันกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลก็ได้มีการพัฒนาแนวคิดในการครอบครองที่ดินของรัฐร่วมกับเจ้าหน้าที่ โดยการนำช่องว่างของกฎหมายทางกฎหมายทางปกครอง คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้”

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

^{๗๒} ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗, (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๓๒ ง ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒), หน้า ๕-๖.

^{๗๓} สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม กรมสอบสวนคดีพิเศษ, “รายงานการศึกษารูปแบบการกระทำความผิดและวิธีการดำเนินคดีพิเศษ กรณี ออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ คดีพิเศษที่ (ปกปิด)/๒๕๔๘,” (รายงานการศึกษาสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๔๘).

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินกำหนด”

การกระทำดังกล่าวเป็นการนำคำพิพากษาของศาลปกครองมาบังคับให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินให้ ซึ่งเป็นเทคนิค และแนวทางกฎหมายที่เป็นช่องว่างให้กลุ่มนายทุน หรือ ผู้มีอิทธิพลนำมาใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต่อสู้ทางคดีอาญาต่อไป ดังนั้น รัฐจึงจะต้องปฏิรูประบบกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณาเอกสารให้ชัดเจนว่าแต่ละขั้นตอนจะต้องใช้เวลาเท่าไร เพื่อเป็นการปิดช่องว่างกฎหมายในการที่กลุ่มนายทุนหรือผู้บุกรุกในเรื่องระยะเวลา หรือละเลย ล่าช้ามาต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นมูลเหตุเพื่อนำไปฟ้องศาลปกครองต่อไปตามมาตรา ๙ (๒)

เพื่อเป็นมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายกับกลุ่มผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ กรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาใช้ในการตรวจสอบพื้นที่ดินของรัฐทั้งประเทศไทยโดยการนำระวางแผนที่มาตรวจสอบร่วมกับพื้นที่ดินจริง โดยได้จัดทำโครงการศึกษาขึ้นหนึ่งโครงการ คือ “โครงการระบบแม่ข่ายแผนที่ผ่านอินเทอร์เน็ต หรือ DSI MAP (ดีเอสไอแม็ป) มีจุดมุ่งหมายให้ประเทศไทยปลอดจากการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งโครงการดังกล่าวสามารถตรวจสอบการยึดถือครอบครอง บุกรุกที่ดินหรือแผ้วถาง ก่อสร้าง ทำให้เกิดความเสียหายต่อสภาพป่าของรัฐที่มีแนวเขตสงวนหวงห้ามดังกล่าว มีลักษณะการกระทำ ๒ ประการ^{๗๔} คือ

๑. เป็นการบุกรุกที่ดินมือเปล่า ไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน

๒. เป็นการบุกรุกด้วยการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ

ดังพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “นิติศาสตร์” ครั้งที่ ๒ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันศุกร์ที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๑๓^{๗๕} ตอนหนึ่ง ความว่า “ที่พูดเรื่องนี้ก็เพราะนี่ถึงปัญหาเรื่อง

^{๗๔} DSI MAP คู่มือการใช้ระบบแม่ข่ายแผนที่ผ่านอินเทอร์เน็ตและหลักการตรวจสอบการบุกรุกที่ดินของรัฐ : ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ ๕ : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ๒๕๖๒ หน้า ๑๑.

^{๗๕} พระราชดำรัส พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “นิติศาสตร์” ครั้งที่ ๒ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันศุกร์ที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๑๓ ,(ประมวลพระราชดำรัสและพระบรม

กรรมสิทธิ์ที่ดินว่า กฎเกณฑ์ใดจะทำให้ผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์ แล้วก็ไม่เบียดเบียนกัน และกฎหมายจะเข้าไปตัดสินอย่างไรว่าใครมีสิทธิ์ก็ตามหลักนั้นว่า ผู้ที่มีใบสำคัญจึงจะเป็นเจ้าของที่ดินได้ แต่ความเป็นจริงเดี๋ยวนี้คนที่ทำงานในที่ดินเป็นเวลาเป็นสิบๆปี ได้ทำให้ที่ดินนั้นเป็นประโยชน์ขึ้นมาโดยไม่ได้เบียดเบียนคนอื่น เป็นคนไม่มีสิทธิ์ถ้าไม่มีใบอะไรอย่างหนึ่งที่แสดงกรรมสิทธิ์ ส่วนผู้ที่ไปอำเภอล่วงไปขอใบสำคัญในเรื่องที่ดิน แล้วนายอำเภอบอกว่าที่ดินว่างเปล่า จงได้ เป็นผู้ได้กรรมสิทธิ์ หรือถ้ายังจงไม่ได้เพราะว่าเป็นป่าสงวน เมื่อป่าสงวนยกเลิกไปก็ผู้นั้นมีสิทธิ์ก่อน ไม่ได้นึกถึงคนที่อยู่ข้างใน เพราะไม่เคยเห็น อย่างนี้ใครจะเป็นผู้คุ้มครองประชาชนที่ทำงาน ที่เชื่อได้ว่าเป็นคนมีความสุจริตที่ไปบุกเบิกที่โดยไม่ทราบว่าเป็นป่าสงวน หรือไปบุกเบิกก่อนที่ป่านั้นถูกสงวนไว้ตามกฎหมาย จึงเป็นปัญหาสำคัญว่า ความยุติธรรมนั่นเองจะเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดความอยุติธรรมขึ้นมาได้ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและเกิดตีรันฟันแทงกัน ลงท้ายก็ต้องขึ้นโรงศาล ต้องลงโทษกันโดยมิเป็นธรรม แต่พวกที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายก็บอกว่า “ต้องทำตามตัวบทกฎหมาย ตามตัวหนังสือ” บางคนก็ปฏิบัติกรณื่อด้านกฎหมายก็คงได้เห็นเหมือนกันว่า มีคดีบางคดีที่เราเห็นว่าตามความเป็นธรรมเขาควรจะชนะความ แต่ตามยุติธรรม ตามตัวหนังสือ เขาต้องแพ้ ก็ขอฝากความคิดนี้ให้ช่วยกันคิดพิจารณา และก็ในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญผู้ที่มีความรู้ อาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือการดัดแปลงกฎหมายได้บ้าง เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยธรรมและยุติธรรมแท้ๆขอให้ทุกคนช่วยกันสร้างความยุติธรรม สร้างความเป็นไปที่มีระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ขอให้ทุกคนจงมีกำลังใจกำลังกายเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามจุดประสงค์และประสบความสำเร็จ” จากพระราชดำรัส ดังกล่าวจึงเกิด หลักแนวคิดในการตรวจสอบคือ “ใครมาก่อน รัฐมาก่อนหรือประชาชนมาก่อนเขตสงวนนั้นๆ”

การตรวจสอบเอกสารเอกสารสิทธิโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิ ส.ค. ๑ เป็นพยานหลักฐานแสดงสิทธิครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินที่นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ โดยเฉพาะการออกเอกสารสิทธิ เฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งระบุว่า “ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขออนุญาตออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด” ในอดีตมีการตรวจสอบการกระทำผิดที่เกิดจากการใช้ ส.ค.๑ มาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของกรมที่ดินที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ จนเกิดปัญหาในหลายพื้นที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต่อประชาชนทั้งชาวไทยและต่างประเทศ รูปแบบของการใช้ ส.ค. ๑ มาเป็นหลักฐานการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ มีดังนี้

ราโชวาท ที่พระราชทานในโอกาสต่างๆอันเกี่ยวเนื่องกับเรื่องกฎหมายตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๘๙ จนถึง ๒๕๒๙.

(๑) ส.ค.๑ (บิน) คือการนำหลักฐาน ส.ค.๑ ที่ได้แจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ที่อยู่ในพื้นที่หนึ่งมาอ้างเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอีกแปลงหนึ่ง โดยอ้าง ส.ค.๑ ดังกล่าวว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ยื่นขออออกเอกสารสิทธิมาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ได้แจ้งต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน ๑๘๐ วัน หลังจากระมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) พื้นที่ที่ได้ยื่นขออออกเอกสารสิทธิ ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่มีภูมิทัศน์ที่สวยงามหรือเป็นพื้นที่ที่มีราคาสูงเพราะการลงทุนดังกล่าว หากเป็นพื้นที่ที่ไม่มีราคาสูงแล้ว ก็จะไม่คุ้มค่าเนื่องจากการเสี่ยงต่อการตรวจสอบและอาจถูกดำเนินคดีตามกฎหมายได้ในที่สุด เช่น พื้นที่ริมทะเล ภูเขา ป่าชายเลน พื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร หรือป่าจำแนก ให้ราษฎรทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นต้น พื้นที่เหล่านี้ล้วนเป็นพื้นที่ที่ภูมิทัศน์สวยงาม มีราคาสูงมาก หากออกเอกสารสิทธิได้ และบางพื้นที่อยู่ในเขตป่าไม้เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้ได้ หากไม่มีเอกสาร ส.ค.๑ (บิน) มาทับซ้อน

(๒) ส.ค.๑ (ปลอม) การปลอม ส.ค.๑ เป็นวิธีการที่นำ ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงอื่นไปแก้ไขให้ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงที่ขออออกเอกสารสิทธิในที่ดินหรือแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ส.ค.๑ ฉบับเดิมสูญหาย ขอคัดลอกสำเนาเพื่อนำไปประกอบเรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่จะนำไปใช้กับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือที่สาธารณประโยชน์ ซึ่ง ส.ค.๑ ฉบับจริง มีอยู่เพียง ๒ ฉบับ คือฉบับที่สำนักงานที่ดินเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานที่ท้องที่และฉบับผู้ขอจะอยู่กับผู้ขอเท่านั้น หากเอกสาร ๒ ฉบับนี้สูญหาย ก็จะยากแก่การตรวจสอบจะเหลืออยู่เพียงทะเบียนครอบครองเท่านั้น โดยเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานที่ดินหนึ่งฉบับกับกรมที่ดินเก็บไว้อีกหนึ่งฉบับ แต่จะไม่มีรายละเอียดมากนักจะมีเพียงชื่อเจ้าของที่ดินและจำนวนที่ดินที่ครอบครองเท่านั้น ซึ่งยากต่อการตรวจสอบ

(๓) ส.ค.๑ (บวม) การนำ ส.ค.๑ ที่ออกเอกสารสิทธิแล้ว มาขออออกเอกสารสิทธิอีก การนำ ส.ค.๑ ที่มีการออกเอกสารสิทธิแล้วมาขออออกเอกสารสิทธิใหม่ กรณีดังกล่าวมีปัญหาคือ ส.ค.๑ เดิมมีระยะมากกว่าจำนวนที่ดินใน ส.ค.๑ จึงเป็นเหตุผลที่ผู้ยื่นขอจะร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่ดิน หาช่องทางจากรยะ ส.ค.๑ ที่ยังเหลืออยู่เพื่อนำมาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิเพิ่มขึ้นโดยอ้างว่า ส.ค.๑ เดิมยังออกไม่หมดจากการออกเอกสารสิทธิครั้งก่อน เจ้าหน้าที่ที่ดินจะดูในเรื่องคุณสมบัติของผู้ยื่นขอว่าได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์เท่านั้น ส่วนที่เหลือไม่ออกเอกสารสิทธิให้ ภายหลังผู้ยื่นขอจึงอ้างว่าที่ดินตาม ส.ค.๑ ยังออกเอกสารสิทธิไม่หมดโดยอ้างระยะใน ส.ค.๑ และนำมาออกเอกสารสิทธิในที่สุด กรณีดังกล่าวนี้ยังไม่มียกเว้นแน่นอนว่าจะดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินหรือแล้วแต่สภาพของที่ดินที่ขออออกเอกสารสิทธิและที่ดินแปลงข้างเคียงมีความขัดแย้งกับหลักฐานต่างๆหรือไม่ ซึ่งโดยปกติแล้วจะไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจาก ส.ค.๑ ได้ออกเอกสารสิทธิไปแล้ว ตามการทำประโยชน์ของที่ดินแปลงนั้น หรือเรียกแบบชาวบ้านว่า ส.ค.๑บวม (๔) การตรวจสอบขอบเขตของ ส.ค.๑ ก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑

ธันวาคม ๒๔๙๗ ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่เขตสงวน ได้ทำเกษตรกรรมในพื้นที่โดยไม่มีเอกสารแจ้งการครอบครอง ต่อมากรมที่ดินได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา...” ประชาชนที่ทราบก็ได้มาแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอ โดยแจ้งขอบเขตพื้นที่ที่ครอบครองอยู่ โดยได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เมื่อนายอำเภอรับทราบขอบเขตแปลงที่ดินที่ทำกิน ก็จะออก ส.ค.๑ ให้ ต่อมาเมื่อประชาชนผู้ถือ ส.ค.๑ มีความประสงค์จะขอออกหนังสือครอบครองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) หรือ โฉนดที่ดิน (น.ส. ๔) ก็จะนำหลักฐาน ส.ค.๑ มายื่นเป็นหลักฐานในการขอออกเฉพาะราย โดยเจ้าพนักงานที่ดินจะพิสูจน์ขอบเขตการครอบครองที่ดิน ส.ค.๑ จากหลักฐาน ส.ค.๑ คือ เป็นผู้ครอบครองจริงหรือไม่ และครอบครองทำประโยชน์เท่าไร เจ้าพนักงานที่ดินก็จะออกเอกสารสิทธิ์ หรือหนังสือการทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น

กฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐ

การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ จะต้องนำบทลงโทษทางอาญาหรือมาตรการความรับผิดชอบมาบังคับใช้แก่ผู้บุกรุกดังกล่าว แต่เนื่องจากมาตรการบังคับใช้กฎหมายไม่เหมือนกัน ผู้วิจัยเห็นควรศึกษาแนวทางกฎหมายต่างๆ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ ดังนี้

๑. การครอบครองที่ดินก่อนประกาศประมวลกฎหมายที่ดิน

การครอบครองที่ดินก่อนประกาศให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มีความเป็นมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ทรงมีพระมหากฤษฎาธิคุณ พระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ประชาชนชาวไทย ด้วยการประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๐ (พ.ศ.๒๔๔๔) โดยมีข้าหลวงเกษตรกับเจ้าพนักงานแผนที่ทำการเดินสำรวจสอบสวนสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรเป็นรายตำบล เรื่อยมาจนถึง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) จึงได้มีพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๗ ใช้บังคับโดยปรากฏในหมวดที่ ๑๑ ว่าด้วยการจองที่ดิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ให้ผู้ที่ประสงค์จะจองที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างมีอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้วให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตที่ซึ่งจะขอจองไว้ทุกมุมแล้วให้ทำเรื่องราวขอจองที่นั้น ยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับมาตรา ๓ (๑) ให้ยกเลิกข้อความในหมวดที่ ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ และบัญญัติใหม่ในมาตรา ๑๓ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ราษฎรผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ โดยมีได้รับอนุญาตหรือมิได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินไปดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควรแต่มิให้

น้อยกว่าหนึ่งปี ต่อมารัฐได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ใช้บังคับ โดยให้ยกเลิกมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และให้ใช้ต่อไปนี้แทน “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินนั้นตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจัดการขึ้นทะเบียนเป็นท้องที่ไป การกำหนดระยะเวลานั้นให้กำหนดไม่น้อยกว่าสามเดือนและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวรรคสองบัญญัติต่อมาว่าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่จัดการขึ้นทะเบียน ไม่จัดการขึ้นทะเบียนภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในวรรคก่อน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท” จึงได้มีการครอบครองที่ดินของรัฐกันขึ้น

ต่อมาเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐ รัฐจึงเปิดโอกาสให้บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตได้มีโอกาสดำเนินการให้ถูกต้องด้วยการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ (๑ ธันวาคม ๒๔๙๗)

๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

แนวทางทางกฎหมายในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐประการหนึ่ง คือ การดำเนินคดีกับผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ (บุกรุก) กล่าวคือ แม้รัฐจะสร้างหลักฐานขึ้นคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นหลักฐานทางราชการที่จะใช้พิสูจน์ถึงความเป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้สอยร่วมกัน ไม่ว่าจะเป่า หรือที่สาธารณประโยชน์ เวลาเมื่อคดีขึ้นสู่ศาล หรือใช้ในการพิจารณาว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ส่วนตามสภาพความเป็นจริงยังคงมีกลุ่มนายทุนหรือราษฎรครอบครองที่ดินของรัฐอยู่เสมอ รัฐจึงได้บัญญัติกฎหมายวางบทลงโทษแก่ผู้ครอบครอง โดยการนำหลักทฤษฎีการลงโทษมาบังคับใช้กับผู้ครอบครอง เพื่อจุดประสงค์ให้ผู้ครอบครองเข็ดหลาบ เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำผิดอีก แต่ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดในตัวเองโดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

๒.๑ กระบวนการในการออกเอกสารสิทธิจากหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐ นอกจากจะมีการกระทำอันเป็นการครอบครองทางกายภาพแล้ว ผู้กระทำความผิดบางรายยังทำการครอบครองโดยการนำที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าสงวน ป่าไม้ ภูเขา ชายทะเล หรือที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันมาออกเอกสารสิทธิ การออกเอกสารสิทธิในที่ดินจึงเป็นสาระสำคัญที่จะต้องนำมา

ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำความผิด ดังนั้นผู้วิจัย จะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินว่าที่ดินใดบ้างที่สามารถออกเอกสารสิทธิที่ดินได้ ประเภทวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

๑) ที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว ยกเว้นที่ดิน^{๗๖}

(๑) ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาและพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะแต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่ดินของผู้มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ผู้มีหลักฐาน น.ค.๓ , กสน.๕) ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน ที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ประเภทวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีวิธีการออก ๔ ประเภท คือ

๑. การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศตามมาตรา ๕๘ ตีแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๓. การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๔. การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งการออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินไว้แล้วในบริเวณที่ดิน นอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์

^{๗๖} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔.

เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินเห็นเป็นการสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้าง
ระวางแผนที่ไว้แล้วไปพลางก่อนได้^{๗๗}

การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
มีขั้นตอนและวิธีการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังนี้

๑. เมื่อจะมีการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใน
จังหวัดใด ปีใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะ
เดินสำรวจรังวัด ทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตที่ประกาศดังกล่าวไม่
รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

๒. เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศกำหนดท้องที่และ
วันเริ่มต้นของการเดินสำรวจฯ ในท้องที่นั้นก่อนวันเริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อย ๓๐ วัน สำหรับการ
กำหนดพื้นที่ที่จะเดินสำรวจฯ คณะกรรมการกำหนดพื้นที่ที่จะทำการเดินสำรวจฯ ระดับจังหวัดมี
อำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย

๓. เมื่อได้มีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามข้อ ๒. แล้วให้เจ้าของที่ดินหรือ
ตัวแทนนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน
ของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

โดยเจ้าของที่ดินดังกล่าว หมายถึง

๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานสำหรับที่ดินคือ ส.ค.๑ (รวมทั้งผู้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่อง) มี
ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจองหรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่า
ด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี (ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อน
วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครอง
ที่ดินต่อพนักงานที่ดินภายใน ๓๐ วันนับแต่วันปิดประกาศหรือได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดิน
สำรวจฯ ตามวัน เวลาที่กำหนดให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น)

๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน
ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัด
ที่ดินเพื่อการครองชีพ

๔) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดิน
ปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน และให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส.๕ (ใบไต่สวน) หรือพิสูจน์
สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยให้เจ้าของที่ดินปักหลัก ตามมุม
เขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส. ๑ ก.

^{๗๗} ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๔.

๕) ก่อนแจกโฉนดที่ดินหรือก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกาศแจกโฉนดที่ดินหรือประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนด ๓๐ วัน

๖) เมื่อได้ประกาศตามข้อ ๕. ครบกำหนดแล้วและไม่มีเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐคัดค้านโต้แย้งสิทธิ ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้

การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งการออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส.๓ ก. เป็นโฉนดที่ดิน เป็นวิธีการดำเนินการเฉพาะที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ โดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัดปักหลักเขตที่ดินและเจ้าของที่ดินก็ไม่ต้องนำสำรวจ เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการทั้งหมด การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินวิธีนี้ดำเนินการโดยการย้ายรูปแปลงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ทั้งนี้โฉนดที่ดินมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย และน.ส. ๓ ก. เป็นอันยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดิน และให้ส่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกแล้ว คืนแก่ เจ้าพนักงานที่ดินเว้นแต่กรณีสูญหาย

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ดังนี้^{๗๘}

๑) ผู้ขอจะต้องเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มี ส.ค.๑ ใบจอง หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

๒) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมาย ไปทำการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน

๓) ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม ข้อ ๒) ให้เจ้าของที่ดินหรือตัวแทนปักหลักเขตที่ดินไว้ทุกมุมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส.๕ (ใบไต่สวน) ในกรณีออกโฉนดที่ดินหรือปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตน และให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส.๑ ค. ในกรณีออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

๔) เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๒) และข้อ ๓) แล้วปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้เจ้า

^{๗๘} สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม กรมสอบสวนคดีพิเศษ, คู่มือการดำเนินคดีที่ดิน (กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๑), หน้า ๙-๑๑.

พนักงานที่ดินประกาศแจกโฉนดที่ดิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนด ๓๐ วัน

๕) ถ้าปรากฏว่าที่ดินตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ กรมสัตว์ป่าและพันธุ์พืช หรือกรมพัฒนาที่ดิน ยังไม่ได้ขีดเขตป่าดังกล่าวลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศหรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้วแต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับเขตป่าที่เกี่ยวข้อง หรืออยู่ในเขตป่าที่กล่าวมาแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอ หรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมาย สำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ตรวจพิสูจน์เสร็จแล้วให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าสมควรออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินเขตป่าไม้ถาวร แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการฯ แล้วปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าฯ หรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่า แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตป่า และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาประกาศ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ขอ ต่อไป

๖) หากมีผู้โต้แย้งสิทธิให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงได้ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา สั่งประการไต่แล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบและให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้วให้รอเรื่องไว้เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการไต่จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนดก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งแล้วแต่กรณี

๗) หากมีการโต้แย้งสิทธิว่าที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิเป็นที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ที่ราชพัสดุให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร.จังหวัด) พิจารณาตรวจสอบการครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อน ผลเป็นประการไต่ก็ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

๘) เมื่อประกาศตามข้อ ๔) ครบกำหนดแล้ว ไม่มีเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐคัดค้านโต้แย้งสิทธิให้เจ้าพนักงานที่ดิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

๙) ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ตามหลักเกณฑ์ กล่าวคือ หากที่ดินนั้นมีอาณาเขต ระยะของแนวเขตที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้อง ตรงกับ ส.ค.๑ และเชื่อว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่เนื้อที่ที่คำนวณได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตาม ส.ค. ๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วแต่ไม่เกินเนื้อที่ที่คำนวณได้ สำหรับกรณีในระยะของแนวเขตที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน

การรับรองแนวเขตของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ มีข้อความว่าถ้าไม่มาหรือมาแต่ไม่ลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัด เมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันทำการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต ซึ่งเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้มีสิทธิในที่ดินไม่ได้มาหรือมาแต่ไม่ได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไม่คัดค้านการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกหนังสือในที่ดินโดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขตต่อไป กรณีที่ไม่อาจติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังแนวเขตได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปิดประกาศแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัดในที่เปิดเผย ณ สถานที่ตามที่ระเบียบคณะกรรมการฯ กำหนด ถ้าไม่มีการติดต่อหรือคัดค้านภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต

กรณีที่ดินนั้นมีด้านหนึ่งด้านใดหรือหลายด้านจดที่ป่า หรือที่รกร้างว่างเปล่าและระยะที่วัดได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏใน ส.ค.๑ ให้ถือระยะที่ปรากฏใน ส.ค.๑ เป็นหลักในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินเฉพาะราย โดยมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้หลักเกณฑ์ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) เช่นเดียวกับ การออกเอกสารสิทธิในที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในมาตรา ๕๙ ทวิ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๕ ,๖ และ ๗ กล่าวคือ^{๗๙}

๑) ผู้ขอต้องเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน และมีได้แจ้ง ส.ค.๑

๒) ผู้ขอ ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตริ

^{๗๙} สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม กรมสอบสวนคดีพิเศษ, เรื่องเดียวกัน,

๓) ผู้ขอมีความจำเป็นขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะราย คือที่ดินนั้น ถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ผู้ขอมีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ต้องการหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน

๔) ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่

๕) ถ้าเกิน ๕๐ ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดในหลักเกณฑ์ที่ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

๒.๒ ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิจากหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน

(ส.ค.๑) การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำความผิดฐานครอบครองที่ดินของรัฐอื้อฉาววิธีหนึ่ง ซึ่งการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากมีการกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และมีการขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจรังวัดที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งครอบครองอยู่ก่อน พ.ศ.๒๔๙๗ ก่อนที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่มีเอกสารการครอบครอง หากพบว่ามีการทำประโยชน์ในพื้นที่จริงประกอบกับผู้เชี่ยวชาญของศาลในการวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศได้วิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ.๒๔๙๖ แล้วปรากฏว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์จริง และเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมแก่ราษฎร โดยผู้ครอบครองเห็นว่าตนยังมีสิทธิในที่ดิน เพราะตนได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อน พ.ศ.๒๔๙๖ และก่อนกฎกระทรวงกำหนดเป็น ป่าสงวนแห่งชาติ การถือครองที่ดินของราษฎรดังกล่าวเป็นปัญหาด้านข้อระเบียบกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบไม่สามารถชี้ชัดได้

๓. กฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยกำหนดให้ผู้ที่กระทำการอันเป็นการครอบครอง (บุกรุก) ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์ที่ใช้ หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์อันได้แก่ที่ดินของรัฐ จะต้องโทษทางอาญา^{๕๐} และเมื่อเจ้าพนักงานได้สั่งให้หยุดการกระทำแล้ว ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะมีความผิดทางอาญา^{๕๑}

^{๕๐} ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา ๓๖๐ “ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์ที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”.

จะเห็นได้ว่ากฎหมายอาญามาตรา ๓๖๐ ให้ความคุ้มครองเฉพาะทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ อันรวมถึงทรัพย์สินที่เป็นที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ด้วย โดยหากบุคคลใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ทรัพย์สินดังกล่าวจะต้องได้รับโทษตามกฎหมายในกฎหมายอาญามาตรา ๓๕๕ ให้ความคุ้มครองเฉพาะทางสาธารณะ โดยหากบุคคลใดกีดขวางทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตก็อาจได้รับโทษตามกฎหมาย ส่วนกฎหมายอาญามาตรา ๓๕๖ เป็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานอันเป็นความผิดที่เรียกว่า ความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน ซึ่งในตัวกฎหมายไม่ได้มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยตรงแต่อย่างใด ความผิดฐานบุกรุกตามกฎหมายอาญานั้น เป็นการกระทำแก่เอกชนและเป็นความผิดต่อส่วนตัวแต่จะมีความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์สินตามกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๘^{๕๑} “ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์สิน” หรือ อาจผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๖ เนื่องจากความผิดดังกล่าวนี้สามารถนำไปใช้กับบทบัญญัติในกฎหมายอื่นได้

นอกจากนี้ในส่วนของ การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในกรณีที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แล้วมีการฝ่าฝืน บุคคลนั้นอาจมีความผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น เช่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลรักษาที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ในท้องที่ของอำเภอ นายอำเภอในฐานะเจ้าพนักงานท้องที่นั้นมีอำนาจสั่งให้ผู้บุกรุกออกจากที่สาธารณประโยชน์นั้น หากไม่ปฏิบัติตามบุคคลนั้นย่อมมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน

สรุปได้ว่าตามประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยกำหนดให้ผู้ใดที่กระทำการอันเป็นการบุกรุกทำให้เสียหาย ทำลายทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์อันได้แก่ที่ดินของรัฐจะต้องรับโทษทางอาญา และหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานที่มีคำสั่งให้หยุดการกระทำ แล้วไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรก็จะมี ความผิดทางอาญา

^{๕๑} ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา ๓๕๖ “ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุผลหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบห้าวัน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”.

^{๕๒} ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา ๓๕๘ “ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์สิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”.

๔. กฎหมายแพ่ง

มาตรการทางกฎหมายแพ่งที่ได้นำมาใช้ในการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาจแบ่งได้เป็น ๒ ประการ คือ มาตรการการคุ้มครองทางแพ่งกรณีทั่วไป และมาตรการคุ้มครองทางแพ่งโดยการดำเนินคดีทางศาล

๔.๑ มาตรการคุ้มครองทางกฎหมายแพ่งกรณีทั่วไป โดยที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผลของการเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินทำให้ได้รับความคุ้มครอง โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการคุ้มครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเกิดหลักการห้ามโอน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕^{๘๓} แก่กัน เว้นแต่อาศัยอำนาจกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา จึงมีผลให้ไม่อาจจำหน่าย จ่ายโอนทรัพย์สินดังกล่าวได้ และเกิดหลัก ห้ามอ้างอายุความขึ้นใช้ยื่นต่อแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖^{๘๔} เป็นหลักที่ใช้ช่วยเหลือฝ่ายปกครองที่ไม่สามารถเข้าครอบครองดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตลอดเวลา ซึ่งในบางกรณีอาจถูกประชาชนบุกรุกเข้าครอบครองอยู่อาศัยได้เสมอ จึงจำเป็นต้องให้มีหลักการนี้ไว้คุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยผลของหลักการห้ามอ้างอายุความขึ้นต่อผู้แผ่นดินนี้ทำให้เกิดผล ๒ ประการ คือ ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเรียกค่าเสียหายจากผู้ที่ทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียหายได้ และยังสามารถใช้อำนาจดังกล่าว เข้าครอบครองทรัพย์สินเหนือการครอบครองของผู้บุกรุกได้เสมอ นอกจากนี้ยังเกิดหลักการห้ามยึดเพื่อการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๗^{๘๕} อันเป็นบทบัญญัติที่ให้คุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถูกยึดเพื่อการบังคับคดีของศาลไม่ได้ แม้ผู้ทำการบังคับคดีในทรัพย์สินดังกล่าวไม่มีเจตนาหรือไม่ทราบว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ไม่ทำให้การยึดนั้นมีผลอันแผ่นดินได้

๔.๒ มาตรการคุ้มครองทางกฎหมายแพ่งโดยการดำเนินคดี ในกรณีที่มีการบุกรุกที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีการดำเนินการตามกฎหมายแล้วผู้ครอบครองไม่ยอมออกไปจากที่ดินของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาสามารถใช้สิทธิทางศาลโดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องบังคับให้บุคคลที่กระทำผิดออกไปจากที่ดินดังกล่าวได้ พร้อมทั้ง

^{๘๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”.

^{๘๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”.

^{๘๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้น จะเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”.

เรียกร้อยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ และกรณีมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างลงในที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็อาจฟ้องบังคับให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไป โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องขับไล่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ส่วนประชาชนนั้นกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงไม่อาจฟ้องได้

ส่วนกรณีการเรียกค่าเสียหายทางแพ่งกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นที่ป่า เกาะ เขา ทะเล ฯลฯ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้บัญญัติอัตราค่าเสียหายจากการคิดค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทางในการประเมินคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อประยุกต์ใช้ในการพิสูจน์ค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีคุณค่าทั้งทางตรงและทางอ้อมมหาศาล แม้แนวคิดในการประเมินคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์จะเป็นเพียงบางส่วนก็จะพบว่ามีมูลค่าสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมูลค่าของทรัพยากรทางกายภาพและชีวภาพ แต่ก็เป็นกรยากยิ่งที่จะประเมินมูลค่ารวมของทรัพยากรต่างๆ ทั้งหมดที่มีอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วน เพื่อใช้ในการพิสูจน์ค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีข้อจำกัดมากมาย ดังนั้นในการใช้แนวคิดในการประเมินมูลค่าของทรัพยากรเพื่อใช้พิสูจน์ค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้นอาจจะใช้คุณค่าการประเมินที่เป็นมูลค่าขั้นต่ำของทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์โดยเฉพาะในส่วนที่สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ก่อน ซึ่งถ้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการประเมินคุณค่าทรัพยากรได้ทุกพื้นที่อนุรักษ์ในประเทศไทย ก็สามารถใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประยุกต์ใช้ในการพิสูจน์ความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมในกระบวนการยุติธรรมได้ต่อไปในอนาคต^{๕๖} ซึ่งในขณะนี้กฎหมายยังไม่ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าเสียหายดังกล่าว การบัญญัติเกี่ยวกับค่าเสียหายการประเมินคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า จึงต้องบัญญัติเป็นค่าเสียหายในเชิงลงโทษต่อผู้กระทำการครอบครองที่ดินของรัฐ หรือทำลายป่าไม้อย่างจริงจัง เพื่อเป็นการกระทำให้ผู้กระทำผิด ผู้ครอบครองเกรงกลัวและหลาบจำในการกระทำผิด และรัฐต้องดำเนินการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อพิจารณาคดีด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

^{๕๖} สถาบันวิจัยทรัพยากรสิ่งแวดล้อม สำนักงานศาลยุติธรรม, “ทรงธรรม สุขสว่าง, แนวคิดการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อประยุกต์ใช้ในการพิสูจน์ค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม” โครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ มสช. : ๒๕๕๐), หน้า ๒๒๗.

๕. กฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชนที่ว่าด้วยการจัดโครงสร้างและระเบียบการปกครองของรัฐอำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองและการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐมีหน้าที่ในการดูแลเนื่องจากเป็นภาระหน้าที่หลักของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในรัฐ ดังนั้นรัฐจึงต้องมอบอำนาจการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ คือ ฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองได้แก่ บรรดาหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอิสระของรัฐ และองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอิสระ ซึ่งรวมเรียกว่า “ฝ่ายปกครอง” มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ดำเนินการแทน ในกรณีที่มีการครอบครองหรือการรुकล้ำ หรือเข้ายึดถือครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อเกิดการกระทำผิดดังกล่าว หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมมีอำนาจออกคำสั่งในทางปกครอง เพื่อให้ผู้ละเมิดที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกไปจากที่ดินของรัฐ ในการนี้ ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งการในทางปกครองเพื่อบังคับผู้ครอบครอง โดยการใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจทางปกครองในการกระทำทางกฎหมายปกครองเรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” หากผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐขอที่จะใช้มาตรการต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติหรือกฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายในอันที่จะดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

๕.๑ หลักการฟ้องคดีปกครอง หมายถึง คดีที่เกี่ยวข้องกับระเบียบข้อบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครองของรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ รวมถึงความสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน สามารถแยกองค์ประกอบได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. ต้องมีการฟ้องร้องเกี่ยวกับกรณีพิพาทที่เกิดจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครอง

๒. ต้องมีองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ

หากมีผู้ได้รับความเสียหายหรือถูกรุกล้ำสิทธิในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง บนพื้นฐานของหลักกฎหมายมหาชนในฐานะที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจในทางปกครอง และ

อีกฝ่ายหนึ่งผู้อยู่ภายใต้อำนาจปกครอง จึงถือได้ว่าคดีนั้นเป็นคดีปกครองและองค์การตุลาการ ที่ตรวจสอบคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในทางปกครอง คือ ศาลปกครอง^{๘๗}

คดีสิ่งแวดล้อมหรือข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนอกจากจะเป็นข้อพิพาททางอาญาหรือคดีอาญาที่มุ่งเน้นให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องรับโทษในทางอาญา และคดีแพ่งหรือข้อพิพาททางแพ่ง ที่มุ่งเน้นให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแล้ว ศาลปกครองยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากในด้านสิ่งแวดล้อมหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการใช้มาตรการทางปกครอง เพื่อดำเนินการปกป้องหรือคุ้มครองสถานะสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรการทางปกครอง หมายถึง “มาตรการที่รัฐเข้าไปดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้กับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่ต้องดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมก่อน” ซึ่งถือเป็นแนวทางปฏิบัติ

๕.๒ ลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม^{๘๘}

๑) คู่กรณี ต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเท่านั้น

๒) ลักษณะข้อพิพาท เป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

๓) ผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหาย อาจจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อมจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๔) จำนวนผู้ได้รับผลกระทบมาก ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย นอกจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังหมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อมด้วย ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๒/๒๕๔๖ คดีระหว่าง นายหนู พลอยประดับ ผู้ฟ้องคดี กับ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาบางละมุง ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) ประเภทคดี ที่ดิน (ที่ดินเอกชน) (เจ้าหน้าที่ที่ดินละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการแก้ไขเนื้อที่ในโฉนดที่ดินให้ถูกต้อง) ผลการพิจารณา ยิน/ไม่ใช่ผู้เสียหาย^{๘๙}

^{๘๗} ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๐): ๓๘.

^{๘๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐-๔๑.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐/๒๕๔๗ คดีระหว่าง นางสลับ สิงห์ป่า ผู้ฟ้องคดี กับ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก สาขาวังทอง ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) ประเภทคดีที่ดิน (ที่ดินเอกชน) (คำสั่งไม่ออก น.ส. ๓ ก. โดยอ้างว่าหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้แจ้งการครอบครองไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ) ผลการพิจารณา ยืน/มีคำสั่งตาม (มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑)) การสั่งการไม่ออก น.ส. ๓ ก. ไม่ใช่คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการสั่งการตามหน้าที่ทั่วไปและเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ^{๙๐}

ดังนั้น ในกรณีการมีคำสั่งที่เป็นแนวทางทางปกครองทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าพนักงานมีคำสั่งให้ผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกไปแล้ว หากผู้บุกรุกไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ โดยการใช้มาตรการทางปกครองที่จะใช้กับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตัวอย่างพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ค่าเสียหายเชิงลงโทษ

หลักค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นหลักที่ใช้อยู่ในกฎหมายระบบคอมมอนลอว์เป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ และใช้หลักค่าเสียหายเชิงลงโทษด้วย คือ ประเทศเยอรมัน ดังนั้นผู้ศึกษาวิจัย จึงขออธิบายเกี่ยวกับภาพรวม แนวโน้มเกี่ยวกับค่าเสียหายเชิงลงโทษ ดังนี้

๑. หลักพื้นฐานของค่าเสียหายเชิงลงโทษตามหลักกฎหมายต่างประเทศ

๑) ความเป็นมาของค่าเสียหายเชิงลงโทษ ^{๙๑}

จุดเริ่มต้นของค่าเสียหายทางละเมิดของประเทศ กลุ่มซีวิลลอว์ กับคอมมอนลอว์ ต่างกันโดยที่ซีวิลลอว์เกิดจากประมวลกฎหมายของโรมัน ซึ่งตามทฤษฎีว่าด้วยหนี้ ส่วนคอมมอนลอว์เริ่มจากหมายเรียกคดีละเมิด การกำหนดค่าเสียหายถือเป็นคดีเฉพาะเรื่อง ทั้งสองระบบจึงมีความมุ่งหมายแตกต่างกันในหลักใหญ่ๆ ของการกำหนดค่าเสียหายกล่าวคือ ซีวิลลอว์มุ่งหมายให้ผู้ละเมิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกับหนี้ตามสัญญาโดยยึดความเสียหายที่แท้จริง ซึ่งผู้เสียหายได้รับ

^{๙๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๒/๒๕๔๖.

^{๙๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐/๒๕๔๗.

^{๙๑} มณิศรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา, “การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), หน้า ๔๓-๔๔.

เป็นเกณฑ์ แล้วกำหนดค่าเสียหายไปตามนั้น ส่วนคอมมอนลอว์มีได้ยึดมั่นในทฤษฎีว่าด้วยหนี้ แต่ใช้แนวคิดทางอาญาเจือปน เพราะนอกจากจะกำหนดให้ผู้ละเมิดชดใช้ค่าเสียหายตามความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับแล้ว บางครั้งศาลคอมมอนลอว์ อาจกำหนดค่าเสียหายในส่วนที่เป็นการลงโทษผู้ละเมิดให้แก่ผู้เสียหายในส่วนที่เป็นการลงโทษให้แก่ผู้เสียหายอีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งเรียกว่า “ค่าเสียหายเชิงลงโทษ”

๒) ความหมายและลักษณะของค่าเสียหายเชิงลงโทษ^{๙๒} ค่าเสียหายเชิงลงโทษหมายถึง ค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นเพื่อลงโทษจำเลย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำละเมิดที่มีพฤติกรรมน่าตำหนิให้เข็ดหลาบกลับมาทำพฤติกรรมเช่นเดิมอีก และยังมีมุ่งป้องปรามมิให้ผู้อื่นมีพฤติกรรมเช่นเดียวกันนี้อีกในภายภาคหน้า

ค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นค่าเสียหายที่เพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายตามธรรมดา และมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษจำเลยโดยไม่ได้เป็นการวัดความสูญเสีย และเสียหายของโจทก์ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วค่าเสียหายชนิดนี้ศาลมักจะกำหนดให้ในคดีละเมิดมากกว่าคดีอื่น ค่าเสียหายเชิงลงโทษมีลักษณะกว้างได้รับการยอมรับในประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ลักษณะสำคัญของค่าเสียหายชนิดนี้

๓) วัตถุประสงค์และหน้าที่อื่นๆ ของค่าเสียหายเชิงลงโทษ^{๙๓}

วัตถุประสงค์หลักของค่าเสียหายเชิงลงโทษถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ เนื่องจากในการกำหนดค่าเสียหายชนิดนี้ ผู้ตัดสินจะนำวัตถุประสงค์มาพิจารณาว่าควรกำหนดเป็นจำนวนเท่าใด จึงจะสามารถทำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลได้ โดยแท้จริงแล้วในแต่ละพื้นที่ที่มีการยึดวัตถุประสงค์ในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษที่แตกต่างกันอยู่บ้าง แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะยึดถือวัตถุประสงค์หลักอยู่ ๒ ประการ ได้แก่ การลงโทษจำเลยให้มีความเข็ดหลาบ และอีกประการหนึ่งคือ มุ่งป้องปรามมิให้จำเลยหรือผู้อื่นมีพฤติกรรมเช่นเดียวกันนี้อีกในภายภาคหน้า

๔) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับพฤติการณ์ที่ให้อำนาจในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ^{๙๔} การกระทำความผิดในทางแพ่งนั้นให้สิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายได้อย่างเต็มที่เท่าที่ตนต้องเสียหายจากการกระทำของผู้อื่น จะต้องเป็นกรณีที่ได้รับค่าเสียหายที่ลักษณะหรือมีบางส่วนของพฤติการณ์ที่ซ้ำเติมให้รุนแรงขึ้น เช่น การจงใจ ความประมาทเลอเลินอย่างร้ายแรง การกดขี่ข่มเหง การกระทำที่ไร้ศีลธรรม เจตนาร้าย เป็นต้น

๒. การคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดค่าเสียหายกรณีละเมิดเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้กลับสู่ฐานะเดิมก่อนที่การละเมิดจะเกิดขึ้น แต่ก็มีกำหนดค่าเสียหายเชิง

^{๙๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕-๔๖.

^{๙๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐.

^{๙๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐-๕๑.

ลงโทษซึ่งเป็นทั้งการลงโทษและการชดเชยความเสียหายเพื่อป้องกันการกระทำที่คล้ายคลึงกันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ค่าเสียหายดังกล่าวจึงอยู่บนพื้นฐานของนโยบายสาธารณะ และประโยชน์ของสังคมและสาธารณะ มิใช่เพื่อค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์ของค่าเสียหายเชิงลงโทษเพื่อให้ในเขตอำนาจศาลในการตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษหลักๆ อยู่ ๓ ประการ คือ ๑. การลงโทษให้เด็ดขาด ๒. ป้องปรามมิให้เกิดพฤติกรรมเช่นเดียวกันนี้อีก และ ๓. การช่วยเหลือสังคม

๑) ลักษณะของคดีที่ศาลอาจกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ

การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศสหรัฐอเมริกามีคดีเกี่ยวกับสัญญาทรัพย์สิน การบุกรุกทางทะเล แรงงาน ครอบครัว ส่วนคดีละเมิดที่มีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษนั้น จะมีความแตกต่างไปตามเขตอำนาจศาลที่ตัดสิน โดย มลรัฐส่วนใหญ่ที่อนุญาตให้มีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษจะมีได้จำกัดอยู่ที่ชนิดของการกระทำ แต่ส่วนใหญ่จะพิจารณาจากเจตนาชั่วร้ายหรือความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำเสียมากกว่าโดยพิจารณาจากการกระทำนั้นๆ

๒) บุคคลที่ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายเชิงลงโทษ คือบุคคลที่กระทำละเมิดโดยมีเจตนาชั่วร้ายและกระทำผิดโดยไม่ใส่ใจถึงผลที่ตามมาจะทำให้ผู้อื่นมีความเสียหายเดือดร้อนเพียงใด

๓) การกำหนดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษ^{๔๕} การกำหนดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษของสหรัฐอเมริกามีหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ การประเมิน และการควบคุมจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษ ดังนี้

(๑) การตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษ ในการตัดสินใจว่าโจทก์ควรได้รับค่าเสียหายเชิงลงโทษหรือไม่ ต้องพิจารณาที่พยานหลักฐานและการกระทำที่อยู่ในระดับที่เรียกว่า ชัดเจนและมั่นใจ โดยเป็นมาตรฐานที่สูงกว่าระดับของพยานหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์ความรับผิดของจำเลยในการกำหนดค่าเสียหายที่พิสูจน์ได้ การพิสูจน์พยานหลักฐานให้เห็นว่ามีความชัดเจนและมั่นใจหมายความว่า พยานหลักฐานที่โจทก์นำมาแสดงให้เห็นนั้นเมื่อชั่งน้ำหนักกับพยานหลักฐานที่ฝ่ายจำเลยหามาแล้ว สามารถแสดงเหตุผลในแต่ละส่วนที่โจทก์เรียกร้องได้อย่างชัดเจนและมีความเป็นไปได้สูงว่าพยานหลักฐานนั้นเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง

(๒) การประเมินจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษ เมื่อมีการตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษให้แก่จำเลยแล้ว ลำดับถัดมาจะเป็นขั้นตอนของการประเมินจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษให้แก่จำเลย ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะให้ลูกขุนเป็นผู้มีบทบาทในการพิจารณาไตร่ตรองได้อย่างกว้างขวาง โดยลูกขุนจะกำหนดหรือประเมินค่าเสียหายเชิงลงโทษจากปัจจัยต่างๆ เช่น พฤติกรรมที่ชั่วร้ายของจำเลย อันตรายที่เกิดขึ้นกับโจทก์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคม ผลกำไรจากการกระทำละเมิดของจำเลย ฐานะการเงินของจำเลย และความสัมพันธ์ระหว่างค่าเสียหายเชิงลงโทษกับค่าเสียหายที่พิสูจน์ได้ ซึ่งจำนวนที่กำหนดไว้นั้นจะไม่แน่นอนตายตัว แต่จะต้องพิจารณาไปตามพฤติการณ์ความร้ายแรงของแต่ละคดี

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๗-๖๔.

(๓) การควบคุมจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดยทั่วไปการกำหนดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษจะอยู่ในดุลยพินิจของคณะลูกขุนภายใต้การทบทวนของศาล ดังนั้นการควบคุมจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษจึงควรมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมจำนวนเงินของค่าเสียหายเชิงลงโทษโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หลัก ๒ ประการของค่าเสียหายเชิงลงโทษ คือ เพื่อลงโทษจำเลยให้เข็ดหลาบและป้องปรามมิให้เกิดพฤติกรรมเช่นเดียวกันอีก และหลักการที่สำคัญอีกหลักหนึ่งคือ หลักทางสายกลางในการตัดสิน ซึ่งเป็นหลักที่ให้ลูกขุนมีความเป็นกลางโดยหลีกเลี่ยงการใช้อคติเป็นที่ตั้งในการประเมินค่าเสียหาย

สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติให้มีการตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษ มักปรากฏอยู่ใน The Comprehensive Environment Response Compensation and Liability Act (CERCLA) หรือกฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุมซึ่งได้มีการควบคุมจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้โดยกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดในค่าเสียหายเชิงลงโทษอย่างน้อยหนึ่งเท่าแต่ไม่เกินสามเท่าของจำนวนค่าเสียหายที่กองทุนสิ่งแวดล้อมต้องจ่ายไป

๓. การคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศเยอรมัน^{๙๖}

ประเทศเยอรมันนี้เป็นประเทศหนึ่งซึ่งได้ยึดถือระบบกฎหมายซีวิลลอว์ และมีแนวคิดที่ชัดเจนในการกำหนดค่าเสียหายเนื่องจากตามประวัติศาสตร์ทางกฎหมายของเยอรมันนั้นการกำหนดค่าเสียหายมันจะยึดติดอยู่กับหลักเพียงหลักเดียว คือ การชดเชยความเสียหายด้วยเหตุนี้ไม่ว่าจากการบัญญัติกฎหมายหรือตามประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันในอดีตที่ผ่านมา หลักค่าเสียหายเชิงลงโทษ ไม่ได้มีการบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งในระบบกฎหมายเยอรมันเนื่องจากเยอรมันเน้นวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำละเมิดและป้องปรามมิให้คนในสังคมถือเอาพฤติกรรมนั้นเป็นเยี่ยงอย่าง

๑) วัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าเสียหายในประเทศเยอรมัน แนวคิดเกี่ยวกับค่าเสียหายภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันได้ยึดหลักที่ว่าจิตใจกับร่างกายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้ วัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าเสียหายตามกฎหมายเยอรมันจึงถูกจำกัดไว้เพียงการชดใช้ความเสียหาย โดยบัญญัติถึงค่าเสียหายในทางแพ่งไว้เพียงการใช้คืน และการชดเชย เท่านั้น

๒) ลักษณะของค่าเสียหายเชิงลงโทษในกฎหมายเยอรมัน ในทางทฤษฎีเยอรมันไม่ยอมรับค่าเสียหายเชิงลงโทษด้วยเหตุที่ยังยึดติดอยู่กับหลักการชดเชยค่าเสียหายเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัตินั้นบ่อยครั้งศาลของเยอรมันได้มีการกำหนดค่าเสียหายโน้มเอียงเข้าสู่การลงโทษ เป็นข้อยกเว้นที่กำลังเกิดขึ้นและเป็นคดีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน

^{๙๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๔-๗๖.

ทางปัญญา และการเลือกปฏิบัติโดยแบ่งแยกเพศในการจ้างงาน ซึ่งค่าเสียหายในคดีละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาจะถูกจัดประเภทเป็นค่าเสียหายที่มุ่งชดเชยความเสียหาย แต่ในความเป็นจริงแล้ว ค่าเสียหายในคดีเช่นนี้จะมีบางส่วนที่มีการลงโทษอยู่ด้วย เช่นเดียวกับในคดีการเลือกปฏิบัติโดยแบ่งแยกเพศในการจ้างงานที่มีความต้องการให้ค่าเสียหายที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นต้องมีประสิทธิภาพต่อการป้องปรามผู้กระทำละเมิดได้เช่นเดียวกัน

๓) ข้อโต้เถียงเกี่ยวกับค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศเยอรมนี ข้อโต้เถียงของค่าเสียหายเชิงลงโทษมักจะพบในหัวข้อของการบังคับใช้คำตัดสินของต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเจ้าหน้าที่ทางการเงินตามคำพิพากษาของศาลอเมริกาได้นำคำพิพากษามาบังคับใช้ในเยอรมัน แต่เนื่องจากแนวคิดในการกำหนดค่าเสียหายระหว่างอเมริกากับเยอรมันมีความแตกต่างกันโดยการกำหนดค่าเสียหายตามกฎหมายอเมริกันยึดหลักการทำหน้าที่เป็นคู่ ทั้งการชดเชยความเสียหายและการลงโทษผู้กระทำละเมิด แต่แนวความคิดของการกำหนดค่าเสียหายตามกฎหมายเยอรมัน จะยึดหลักการที่ว่าจิตใจกับร่างกายเป็นสิ่งเดียวกันไม่สามารถแบ่งแยกได้โดยยึดหลักการชดเชยการเสียหายเท่านั้น ดังนั้น ข้อโต้เถียงเยอรมันยังถือว่าการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นการขัดแย้งกับความสงบเรียบร้อยของเยอรมัน จึงไม่สามารถนำคำตัดสินในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษของต่างประเทศมาบังคับใช้ในเยอรมนีได้

๔. ค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศไทย แม้จะไม่มีกรณีบัญญัติเรื่อง "ค่าเสียหายเชิงลงโทษ" อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ศาลฎีกาไทยเคยใช้ดุลยพินิจพิพากษา กำหนดค่าเสียหายในระดับสูงจนอาจเข้าข่ายว่าเป็น "การลงโทษ" มาแล้วหลายคดี เพราะมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เปิดช่องให้ศาลตีความในการกำหนด "ค่าเสียหายเชิงลงโทษ" ได้โดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเป็นหลักในการพิจารณา เช่น

คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่ ๘๑๑๕/๒๕๕๐ ผู้ขับรถโดยสารประจำทางทำให้นักศึกษาเอกแบคพลัดตกจากรถเสียชีวิต ศาลพิพากษาให้โจทก์ได้รับค่าขาดไร้อุปการะสูงมากถึงเดือนละ ๔๖,๐๐๐ บาท ตามที่โจทก์ขอ และกำหนดให้ ๒๐ ปี ทำให้ค่าเสียหายทั้งหมดน่าจะสูงเกินกว่าค่าเสียหายเชิงชดเชยโดยทั่วไป และศาลฎีกาพิพากษาว่า จำเลยที่ ๑,๒,๔,๕ และ ๖ มีความผิดละเมิดจากการประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย จึงให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และค่ารักษาพยาบาล ค่าปลงศพ ค่าขาดไร้อุปการะเป็นเวลา ๒๐ ปี รวมทั้งสิ้น ๙,๘๕๖,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันละเมิด และให้ออกหมายบังคับคดี คำบังคับคดี ไปยึดทรัพย์จำเลยมาชำระหนี้แก่โจทก์ต่อไป

ดังนั้น ค่าเสียหายที่กำหนดในคดีนี้ อาจเข้าข่ายค่าเสียหายเชิงลงโทษเหตุผลที่ศาลกำหนดค่าเสียหายในระดับสูง คือจำเลยทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพ อันเป็น

หลักการเดียวกับที่กฎหมายพิเศษบางฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้นำค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้

ศาลปกครองเชียงใหม่ที่ ๖๐-๗๗/๒๕๕๒ คดีแม่เมาะ พินาศเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าที่ตำบลแม่เมาะ ทำให้เกิดการแพร่กระจายของฝุ่นหิน ซีเมนต์ของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ จนเกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดให้มีได้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

ศาลวินิจฉัยว่า "...นอกจากเป็นกรณีที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแล้ว ยังเป็นการละเมิดซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายแรง และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องได้รับโทษใดๆ จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายเพื่อเป็นการลงโทษ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการมากขึ้น เห็นควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีรายละ ๑,๒๐๐ บาทต่อครั้ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีรายใดจะได้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้เป็นจำนวนเท่าใด ต้องพิจารณาจากระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจริงเป็นสำคัญ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๓๓,๖๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๑๗๔,๓๐๐ บาท..."

จึงเห็นได้ว่าแม้กฎหมายไทยจะไม่มีการบัญญัติเรื่อง "ค่าเสียหายเชิงลงโทษ" อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ศาลฎีกาไทยก็ได้ใช้ดุลยพินิจพิพากษากำหนดค่าเสียหายในระดับสูงกับจำเลยที่ได้กระทำผิดจนอาจเข้าข่ายว่าเป็น "การลงโทษ" เพราะมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เปิดช่องให้ศาลตีความในการกำหนด "ค่าเสียหายเชิงลงโทษ" ได้โดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเป็นหลักในการพิจารณา

สรุป

โดยหลักการแล้วที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินประเภทนี้จึงมีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ ในการใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ที่จัดให้มีที่ดินดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถึงกับเป็นการผูกมัดไม่ให้มีการจัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม ดังนั้นการให้เอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนักและไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่ประชาชนจะใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงสามารถกระทำได้ สำหรับการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีลักษณะเป็นการถาวรก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องดำเนินการถอนสภาพเสียก่อนตามนัยมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นเพื่อให้การใช้และการจัดการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐดำรงอยู่สู่รุ่นลูกหลานต่อไป รัฐจึงบัญญัติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแล รักษาที่ดินของรัฐหลายฉบับ ใช้บังคับ โดยกฎหมายแต่ละฉบับ มีมาตรการบังคับใช้แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการป้องกัน ปรามปราม รักษาสภาพป่า ควบคู่กัน โดยมีการบัญญัติ

หน่วยงานขึ้นในการบังคับใช้และให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล ที่ดินของรัฐ อาทิ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ที่มีกรมที่ดิน เป็นหน่วยงานบังคับใช้ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มีกรมป่าไม้ เป็นหน่วยงานบังคับใช้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ มีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานบังคับใช้ โดยแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ต่อผู้กระทำผิดที่เข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐทั้งคดีทางอาญา ทางแพ่ง ทางปกครอง และยังมีหน่วยงานพิเศษที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในกรณีที่กลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพล ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ กระทำผิดด้วยการร่วมกันครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ คือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีพิเศษ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม

ในการศึกษาวิจัยนี้ พบว่ามีกลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพล ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางราย ในบางพื้นที่ภาคใต้ ได้นำแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ไปยื่นต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อขอเอกสารสิทธิ โดยไม่มีการครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่มาก่อน โดยเฉพาะพื้นที่ติดทะเล เนินเขา ภูเขา โดยใช้วิธีการที่เรียกกันว่า ส.ค.๑ บิน ส.ค.๑ บวม ส.ค.๑ ปลอม ไปเป็นเอกสารในการยื่นขอออกเอกสารสิทธิ จากนั้นจะจัดทำโครงการขนาดใหญ่ เพื่อก่อสร้างเป็นโรงแรม บ้านพักตากอากาศ แล้วนำโครงการดังกล่าวไปกู้กับธนาคารพาณิชย์ จนทำให้บางธนาคารล้มไปแล้วในอดีตเพราะเหตุภายหลังเมื่อถูกหน่วยงานรัฐตรวจสอบ พบว่าพื้นที่ดังกล่าว ได้มาจากการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบในที่ดินของรัฐ เช่น คดีพิเศษที่ ๑๔๕/๒๕๕๘ กรณี การบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ และในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขารวก-เขาเมือง อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ของบริษัท เดอะไวท์บีช จำกัด , คดีพิเศษที่ ๑๒๗/๒๕๔๙ กลุ่มนายทุนต่างชาติบุกรุกที่ดิน น.ส.๓ ก เลขที่ ๑๙๙๖ อำเภอเกาะยาว จังหวัดพังงา , คดีพิเศษที่ ๒๗/๒๕๕๒ กรณีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบในพื้นที่บริเวณเขาหน้ายักษ์ หมู่ที่ ๔ ตำบลลำแก่น อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา เป็นต้น จากเหตุดังกล่าวเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ จะต้องนำบทลงโทษทางอาญา ทางปกครอง หรือ มาตรการความรับผิดทางแพ่งมาบังคับใช้แก่ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ แต่เนื่องจากมาตรการบังคับใช้กฎหมายของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมีความซ้ำซ้อนกัน จึงศึกษาแนวทางกฎหมายต่างๆ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ เกี่ยวกับ การครอบครองที่ดินก่อนประกาศประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กระบวนการในการออกเอกสารสิทธิจากหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิจากหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครอง และค่าเสียหายเชิงลงโทษ มาเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่ “แนวทางการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ”

บทที่ ๔

วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแบบแจ้งการ ครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในการออกโฉนดที่ดิน

จากการตรวจสอบจากภาคประชาชน สื่อมวลชน หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอิสระหลายหน่วยงาน พบว่า บริษัทเอกชนหรือผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมืองเข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตรวมทั้งมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับปัญหาของเอกสารสิทธิที่ดินกับระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมกำลังเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งเป็นปัญหาต่อสิทธิและความเป็นธรรม โดยเฉพาะปัญหาเอกสารสิทธิที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในกระบวนการยุติธรรมได้สร้างปัญหาให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อประชาชนและส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ ซึ่งในปัจจุบันมีที่ดินแปลงขนาดใหญ่หลายแปลงที่กลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมืองโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเศรษฐกิจในภาคใต้ เข้าครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการปลอมแปลงเอกสารหรือการทุจริตร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วย หลังจากได้มีการตรวจสอบจากหน่วยงานหรือองค์กรภาคประชาชนร่วมกับภาครัฐและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พบว่า การเข้าครอบครองที่ดินของบริษัทหรือเอกสารสิทธิที่ดินที่นายทุนหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมืองบางราย ถือครองอยู่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กลายเป็นว่าในทางกระบวนการยุติธรรมหรือศาลกลับไปยอมรับ รับรอง ปลอมยให้กลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมืองเอาความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมาฟ้องร้องประชาชนโดยที่ไม่ได้มีการตรวจสอบก่อน อันเป็นผลให้ประชาชนที่หวงแหนทรัพยากรธรรมชาติกลับถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาในข้อหาบุกรุกที่ดินของเอกชนหรือกลุ่มนายทุน

กฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้มีสาระสำคัญอยู่สองลักษณะ คือ ๑. กำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นสิทธิของรัฐ เช่น พื้นที่ป่าสงวน ที่ดินราชพัสดุ ที่สงวนหวงห้าม เป็นต้น ๒. กำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิของบุคคลหรือเอกชน ในรูปของเอกสารสิทธิที่รู้จักกันในนาม โฉนดที่ดิน (น.ส.๔) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส.๓ ก น.ส.๓ ข) ซึ่งในการจัดการสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายที่ดินเป็นหน้าที่หลักของกรมที่ดินในการจัดการควบคุม และด้วยพื้นฐานแนวคิดการจัดการที่ดินนอกจากที่ดินของรัฐแล้วผู้ที่จะเป็นเจ้าของที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้ต้องเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในเอกสารสิทธิเท่านั้น ซึ่งก่อนที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๙ ประกาศบังคับใช้ การครอบครองที่ดินจากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ ๓ เรื่อง การครอบครองที่ดินก่อนประกาศประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นเพียงกรณีผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับเท่านั้น สำหรับบุคคลที่เข้าครอบครองที่ดิน

ภายหลังวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับโดยไม่ได้รับอนุญาตให้จับจองตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ยื่นออกไปเสียจากที่ดินนั้น ถ้าผู้นั้นยังขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือทั้งปรับทั้งจำ

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหากับการบุกรุกที่ดินของรัฐ รัฐจึงเปิดโอกาสให้บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตได้มีโอกาสดำเนินการให้ถูกต้องด้วยการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ โดยมาตรา ๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา...”

การออกเอกสารสิทธิ ไม่ว่าจะโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีเงื่อนไขหลัก ๒ ประการ คือผู้ขอต้องมีการทำประโยชน์ก่อน และครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องในที่ดินที่ประสงค์จะออกเอกสารสิทธิเต็มพื้นที่ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ อย่างครบถ้วน ดังนั้นหากมีการออกเอกสารสิทธิโดยไม่มีการทำประโยชน์ หรือละเลยขั้นตอนย่อมเป็นการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องถูกเพิกถอนตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑^{๙๗} โดยเอกสารสิทธิที่ออกไม่ชอบด้วยกฎหมายจะถูกเพิกถอนได้จากสองหน่วยงานเท่านั้น คือ คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน และคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล หากแต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีความขัดแย้งในการจัดการที่ดินได้เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ มีการรวมตัวของเกษตรกรชุมชนต่างๆ เข้า

^{๙๗} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๖๑ บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

การเพิกถอน/แก้ไข เอกสาร สิทธิในที่ดิน และ รายการทะเบียน ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์เอกสารที่จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม เอกสารที่จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง มาพิจารณาพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีสวนใดเสียทราบเพื่อให้ออกคำสั่งคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนด สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน...”

ตรวจสอบและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงใหญ่ที่ถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า หรือเมื่อมีผลตรวจสอบว่าที่ดินมีการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลายชุมชนก็ลุกขึ้นมาปกป้องที่ดินสาธารณะของชุมชน ซึ่งถูกบุกรุกจากเอกชนที่อ้างเอกสารสิทธิในที่ดินว่าเป็นของตน กรณีเหล่านี้ย่อมสะท้อนว่าเกษตรกรหรือประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวกำลังขาดแคลนที่ดินทำกินและกำลังถูกผู้มีอิทธิพลแย่งยึดพื้นที่ที่ชุมชนใช้ประโยชน์หรือใช้สอยร่วมกันไปเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ทั้งหมดนี้นำไปสู่ปัญหาใหญ่มากที่สุดพื้นที่ นั่นคือ การถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลในข้อหาครอบครองที่ดินของรัฐหรือเอกชน และมักตามมาด้วยการฟ้องขับไล่ รวมทั้งการเรียกค่าเสียหายจากเจ้าของเอกสารสิทธิที่ดิน

ในกระบวนการยุติธรรมนั้นข้อต่อสู้ที่ถูกละเอียดในการพิจารณาคดี “เอกสารสิทธิที่ดินออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” คือ เหตุผลหลักลำดับแรกที่ฝ่ายจำเลยมักยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในชั้นพิจารณาของศาล ซึ่งก็สอดคล้องกับเป้าหมายหรือเจตนาของการเข้าตรวจสอบการครอบครองที่ดินอันเป็นทั้งข้อต่อสู้ทางสังคม ทางนโยบาย เป็นข้อเท็จจริงที่จำเลยต้องการนำเสนอต่อกระบวนการยุติธรรม และเป็นประเด็นสำคัญที่ควรต้องยกขึ้นมาพิจารณาในชั้นศาล เพราะหากมีการพิสูจน์ได้ว่าเอกสารสิทธิที่โจทก์ใช้ในการดำเนินคดีเป็นเอกสารราชการที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั่นเท่ากับว่าฝ่ายโจทก์ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน ไม่ใช่ผู้เสียหายและย่อมไม่มีอำนาจฟ้องคดีไปโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลในประเด็นข้างต้น มักมีความเห็นไปในทำนองที่ว่า “เอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยเจ้าพนักงานของรัฐ ตราใบใดที่ยังไม่ได้มีการเพิกถอนก็ต้องถือว่ายังเป็นเอกสารราชการที่ต้องทำตามกฎหมาย” นั่นเท่ากับว่าศาลได้ตัดประเด็นข้อต่อสู้ที่ควรต้องพิจารณานี้ออกไปโดยสิ้นเชิง โดยเข้าไปพิจารณาเพียงว่าจำเลยได้บุกรุกเข้าไปรบกวนการครอบครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิในหรือไม่มี แต่เห็นว่ามันไม่ใช่สาระสำคัญของความขัดแย้งแต่อย่างใด เพราะหลายกรณีจำเลยรับในข้อเท็จจริงนี้อยู่แล้วว่าเข้าไปในพื้นที่จริง เนื่องจากมีเจตนาเข้าไปตรวจสอบการครอบครองที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อประเด็นวินิจฉัยมีเพียงว่าจำเลยบุกรุกเข้าไปในที่ดินเอกสารสิทธิตามฟ้องหรือไม่ นั่นก็หมายความว่า ศาลทำได้เพียงการพิจารณาพิพากษาปกป้องด้วยเหตุไม่เจตนา หรือพิพากษาลงโทษแต่รอลงอาญา หรือไม่รอลงอาญาเท่านั้น เหตุใดศาลจึงไม่พิจารณา ในประเด็นเรื่องความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของเอกสารสิทธิ ซึ่งเป็นประเด็นต่อสู้หลักของฝ่ายจำเลย “เอกสารสิทธิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่” ข้อเท็จจริงที่ต้องยุติก่อนการพิพากษา ซึ่งเห็นว่าประเด็นนี้มีความสำคัญและศาลไม่ควรละเลย โดยเฉพาะกรณีที่ฝ่ายจำเลยได้ยกข้อต่อสู้ในเรื่องเอกสารสิทธิที่เป็นฐานในการฟ้องร้องคดีนั้นมีการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งฝ่ายจำเลยมีการอ้างพยานหลักฐานหรือมีผลการตรวจสอบเบื้องต้นจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย และองค์กระอิสระต่างๆ เพราะแม้เอกสารสิทธิที่ดินจะได้รับประโยชน์ตามข้อสันนิษฐานทางกฎหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า “เอกสารมหาชนซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำขึ้นหรือรับรองหรือสำเนาอันรับรองถูกต้องแห่งเอกสารนั้น... ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นของแท้จริงและถูกต้อง เป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่ถูกอ้างเอกสารนั้นมายันต้องนำสืบความไม่บริสุทธิ์หรือความ

ไม่ถูกต้องแห่งเอกสาร” แต่ก็ไม่ใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาด จำเลยสามารถยกเป็นข้อต่อสู้ได้และเป็นหน้าที่ของศาลต้องรับพิจารณา ถึงแม้ปัจจุบันศาลยุติธรรมจะไม่มีอำนาจในการเข้าไปพิจารณาพิพากษาว่าเอกสารสิทธิ์ออกชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้วก็ตาม แต่ในทางกระบวนการยุติธรรมมีความจำเป็นต้องทำให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติก่อนการพิพากษา ด้วยความสับสนในระบบกฎหมายและข้อจำกัดในทางการพิจารณา

ผู้วิจัยเห็นว่าในทางปฏิบัติเมื่อมีการฟ้องร้องคดีในลักษณะนี้ต่อศาลยุติธรรม ไม่ว่าจะในข้อหาบุกรุกที่ดินเอกชนหรือในคดีแพ่ง หากจำเลยยกข้อต่อสู้ในเรื่องเอกสารสิทธิ์ที่ดินอันเป็นข้อหาในการฟ้องคดีว่ามีกรอกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลต้องทำให้มีข้อยุติในประเด็นนี้ก่อนการพิจารณาต่อไปในประเด็นว่าจำเลยบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ตามฟ้องหรือไม่ หากศาลเห็นว่าข้อต่อสู้เรื่องเอกสารสิทธิ์ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีมูล ไม่ว่าจะด้วยการไต่สวนเองหรือจากผลการตรวจสอบขององค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาลควรรอการพิจารณาคดี แล้วส่งประเด็นพร้อมความเห็นไปยังศาลปกครอง และให้เป็นสิทธิและหน้าที่ของจำเลยในฐานะผู้เสียหายที่จะร่วมกับองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นๆ นำเรื่องเข้าสู่ศาลปกครอง เพื่อพิจารณาพิพากษาในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารต่อไป เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลปกครองแล้ว ปัญหาเรื่องเอกสารสิทธิ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงจะเป็นที่ยุติในทางกฎหมาย ซึ่งศาลยุติธรรมจะสามารถพิจารณาคดีในประเด็นต่างๆ ต่อไปได้ตามข้อสงสัย เพราะหากมีการพิพากษาลงโทษจำเลยไปก่อน แล้วมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ในภายหลัง อาจเท่ากับว่าการละเมิดสิทธิ์ และความไม่เป็นธรรมได้เกิดขึ้นจากกระบวนการพิจารณาคดี กระบวนการยุติธรรม คือ กระบวนการสร้างความเป็นธรรมให้ปรากฏด้วยเหตุผลดังที่กล่าวไปข้างต้น ด้วยระบบกฎหมายในปัจจุบัน เอกสารสิทธิ์ที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะถูกเพิกถอนได้จากสองหน่วยงานเท่านั้น คือ กรมที่ดิน และศาล ในส่วนของ “กรมที่ดิน” มีอีกฐานะหนึ่ง คือผู้ทำหน้าที่ออกเอกสารสิทธิ์ โดยหลักธรรมดาแล้วย่อมเป็นไปได้ยากที่อธิบดีกรมที่ดินจะสั่งเพิกถอนเอกสารที่ออกโดยหน่วยงานของตน เพราะนั่นเท่ากับบ่งบอกว่าหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยิ่งหากไม่มีประเด็นร้องเรียนตรวจสอบจากภาคประชาชนการดำเนินการก็จะไม่เกิดขึ้นจากกรมที่ดิน ดังนั้น “ศาล” ซึ่งเป็นสถาบันหลักในกระบวนการยุติธรรม จึงดูจะเป็นความหวังของประชาชนที่จะเข้ามาตรวจสอบและเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ผิดกฎหมายที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ ผู้วิจัยจึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งในข้อวินิจฉัยโดยยังไม่มีกระบวนการไต่สวนตรวจสอบ ในประเด็นที่ว่า “เอกสารสิทธิ์ที่ดิน ที่ออกโดยเจ้าพนักงาน ตราบไต่ที่ยังไม่ได้มีการเพิกถอนก็ต้องถือว่าเป็นเอกสารราชการที่ถูกต้องตามกฎหมาย” เพราะปัจจุบันหน่วยงานที่มีอำนาจเข้ามาเพิกถอนเอกสารเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดก็คือ ศาล แม้อำนาจในการเพิกถอนจะอยู่ที่ศาลปกครอง แต่การสร้างความเป็นธรรมก็ไม่ควรต้องถูกละเลยด้วยเหตุเพียงเป็นอำนาจของหน่วยงานอื่น ซึ่งเท่ากับว่ากระบวนการยุติธรรมกำลังถูกแยกสลาย และไม่มีพลัง การปกป้องสิทธิตาม

กฎหมายของคนที่เป็นเจ้าของเอกสารเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำตามสิทธิที่พึงมีพึงได้ แต่การปล่อยให้มีการนำเอกสารสิทธิที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปเอาเปรียบ รังแก หรือลงโทษผู้อื่นโดยอาศัยช่องว่างหรือข้อได้เปรียบทางกฎหมายจะสร้างความเสียหายมากมายต่อคนจน และเป็นความไม่ถูกต้องที่ไม่ควรให้เกิดขึ้นต่อไป

ดังนั้น การศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาว่าเอกสารสิทธิดังกล่าว ได้มีการดำเนินการที่ผ่านขั้นตอนที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีหลักเกณฑ์ วิธีการที่พิสูจน์การครอบครองทำประโยชน์ที่ถูกต้องหรือไม่ อันทำให้ทราบถึงความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารสิทธิ ซึ่งทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา วิธีการในการกระทำ ความผิด ช่องว่างทางกฎหมายและความมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงได้ศึกษาถึงกระบวนการต่างๆ ในการออกเอกสารสิทธิ เพื่อจะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิจากหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐบนที่ดินของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ ความว่า “ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย” แสดงว่าที่ดินใดเมื่อมีโฉนดที่ดินแล้วเจ้าของก็มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ดังนั้น ที่ดินที่ไม่มีโฉนดที่ดินรวมทั้งโฉนดแผนที่ โฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จึงมีแต่เพียงสิทธิครอบครองในที่ดินเท่านั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๑ ได้บัญญัติไว้ว่า “สิทธิในที่ดินหมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย” ซึ่งเป็นการบัญญัติรองรับว่าสิทธิในที่ดินได้แก่กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงมี ๒ ประเภท คือ ๑. เจ้าของที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ คือ มีโฉนดที่ดิน หรือโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง รวมทั้งตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ปัจจุบันไม่มีใช้แล้ว ๒. เจ้าของที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง คือ เจ้าของที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงมีเพียง น.ส.๓ น.ส.๓ ก และ น.ส.๓ ข ที่เป็นหนังสือการรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ผู้ถือที่ดินจะมีแต่เพียงสิทธิครอบครอง แต่ก็อยู่ในฐานะเจ้าของที่ดิน กล่าวคือ ผู้ถือที่ดินดังกล่าวยังเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพึงมี อันได้แก่มีสิทธิใช้สอย มีสิทธิได้ดอกผล มีสิทธิจำหน่ายโอน มีสิทธิติดตามเอาทรัพย์สินจากผู้ไม่มีสิทธิ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ มีสิทธิได้ส่วนควบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๔ รวมทั้งมีสิทธิที่จะขจัดความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่ตนได้รับเป็นพิเศษในฐานะเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๗ แต่สิทธิจดทะเบียนที่ดินย่อมแตกต่างจากสิทธิครอบครองทรัพย์สินทั่วไป ที่เป็นกรรมสิทธิ์ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๓๔/๒๕๒๘

วินิจฉัยว่า “การโอนสิทธิครอบครองเนื่องจากมีการซื้อขายที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ย่อมทำได้โดยสมบูรณ์ด้วยการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ ทวิ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ข้อ ๒ ซึ่งเป็นการกระทำตามแบบของกฎหมายประการหนึ่ง กับการกระทำการโอนโดยข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๗ มาตรา ๑๓๗๘ อีกประการหนึ่งซึ่งไม่ต้องมีแบบ การทำหนังสือสัญญาซื้อขายที่พิพาท หลังจากซื้อจากโจทก์แล้ว โดยปลูกบ้าน ปลูกต้นไม้ และสร้างยุงข้าว จำเลยจึงได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง โดยประการหลัง หากจำต้องทำตามแบบของนิติกรรมไม่ และไม่ตกเป็นโมฆะตาม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๕ (ปัจจุบัน คือ มาตรา ๑๕๒)”

จากคำพิพากษาฎีกา ฉบับนี้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าการโอนสิทธิครอบครองเนื่องจากการซื้อขายที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สามารถทำได้โดยการสละการครอบครองและส่งมอบการครอบครอง ซึ่งเป็นการโอนโดยข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๗ มาตรา ๑๓๗๘ เมื่อจำเลยได้ซื้อที่พิพาทมาจากโจทก์ แล้วได้ปลูกบ้าน ปลูกต้นไม้ และสร้างยุงข้าว จำเลยก็ได้สิทธิครอบครองในที่พิพาทโดยข้อเท็จจริง ไม่ต้องทำตามแบบ กล่าวคือ ไม่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๔ ทวิ คำวินิจฉัยของศาลฎีกาฉบับนี้ ศาลฎีกาได้ยึดถือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลัก เนื่องจากการเกิดสิทธิครอบครอง เกิดจากพฤติการณ์แห่งข้อเท็จจริงที่ได้มีการยึดถือโดยมีเจตนายึดถือเพื่อตน ดังนั้น การโอนที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครอง จึงพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งข้อเท็จจริงเป็นสำคัญยิ่งกว่าการปฏิบัติตามแบบของนิติกรรม^{๙๘}

ส่วนการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นการกระทำความผิด ฐานบุกรุกที่ดินของรัฐอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากมีการกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และมีการขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจรังวัดที่ดินที่ตนครอบครองอยู่จากเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งครอบครองอยู่ก่อน พ.ศ.๒๔๙๗ ก่อนที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่มีเอกสารการครอบครอง หากพบว่ามีการทำประโยชน์ในพื้นที่จริง ประกอบกับผู้เชี่ยวชาญของศาลในการวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศได้วิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ.๒๔๙๖ แล้ว ปรากฏว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์จริง และเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมแก่ราษฎร โดยผู้ครอบครองเห็นว่าตนยังมีสิทธิในที่ดิน เพราะตนได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อน พ.ศ.๒๔๙๗ และก่อนกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

^{๙๘} อภิพรพรณ ฉวีรัตน์ , “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินมือเปล่าที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๙๙ - ๑๐๐.

การถือครองที่ดินของราษฎรดังกล่าวเป็นปัญหาด้านระเบียบ กฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบไม่สามารถชี้ชัดได้

ผู้วิจัยเห็นว่า “หากได้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินบริเวณดังกล่าวมาก่อน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และหากสภาพที่ดินในปัจจุบันเป็นที่ราบไม่มีต้นไม้ใหญ่ มีการปลูกพืชเต็มพื้นที่ เห็นว่าการครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย” หากต่อมามีการออกกฎกระทรวง ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดให้พื้นที่ดังกล่าว เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ ^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงถือว่าผู้ครอบครองที่ดินเหล่านั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน ทำให้ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สามารถกำหนดให้เป็นป่าสงวนได้ตามกฎหมาย และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ บรรดาป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าได้ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖ ^{๑๐๐} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน

^{๙๙} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินรัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายการแจ้ง การครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด.

^{๑๐๐} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เพราะฉะนั้นหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีองค์ประกอบสำคัญ ๒ ประการ คือ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องมีสิทธิในที่ดิน และที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิในที่ดินเนื่องจากตนหรือผู้ครอบครองที่ดินคนก่อนมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาสภาพที่ดินแล้วเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน เพราะเป็นที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้ตามข้อ ๕^{๑๐๑} ประกอบกับข้อ ๑๔^{๑๐๒} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

จากการที่ประชาชนนำพยานหลักฐาน ส.ค.๑ มาใช้เป็นพยานเอกสารในการออกโฉนดที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นจำนวนมากเป็นเวลานานตั้งแต่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ บังคับใช้ โดยได้บัญญัติตามมาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) ซึ่งเป็นระยะเวลาเนิ่นนานจนเป็นช่องว่างให้กับกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล นำ ส.ค. ๑ ไปเป็นพยานหลักฐานแสดงสิทธิในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รัฐจึงได้กำหนดมาตรการเร่งรัดให้ผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มาดำเนินการเพื่อขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินภายใน ๒ ปี เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว (๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓) ผู้ที่จะนำ ส.ค.๑ มาใช้เป็นพยานหลักฐานในการแสดงสิทธิในที่ดินยื่นร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดก่อนว่าผู้นั้นได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยกำหนดเงื่อนไขให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนเท่าที่ทางราชการมีอยู่ทุกระวางแต่ละปี พ.ศ. พร้อมทำความเข้าใจเสนอต่อศาล

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย.

^{๑๐๑} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔.

^{๑๐๒} เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๑๔.

ก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่เจ้าของที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.๑ ซึ่งกรมที่ดินได้มีคำสั่งที่ ๒๒๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓ และคำสั่งกรมที่ดินที่ ๖๒๐/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ เรื่องมอบอำนาจให้ดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยได้มอบอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นผู้ทำความเห็นเสนอต่อศาลตามมาตรา ๘ วรยศี ถึงแม้ว่ารัฐจะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๘ ให้ผู้ถือ ส.ค.๑ อยู่ในปัจจุบัน หากมีความประสงค์จะนำเอกสาร ส.ค.๑ ไปใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบการขออนุญาตโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน จะต้องยื่นต่อศาลยุติธรรม เมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายและอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งขั้นตอนในการพิจารณา กรมที่ดินได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)

ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๘ ได้กำหนดไว้ว่า “ให้ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน และยังมีได้ยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อได้รับคำขอและหลักฐานแจ้งการครอบครองแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไป เมื่อพ้นกำหนดดังกล่าว หากมีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ”

สรุปตามมาตรา ๘ ดังกล่าวกำหนดให้ประชาชนสามารถนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มายื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ภายในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ หากพ้นกำหนดดังกล่าว การยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้

เนื่องจากกรณีนี้เป็นกระบวนการขออนุญาตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการทางศาลเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการดังกล่าว โดยให้ศาลเข้ามาช่วยตรวจสอบว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่

ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ ดังนั้นการจะใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้จะต้องปรากฏว่าผู้ร้องขอได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อเจ้าพนักงานที่ดินเสียก่อนแล้วมีเหตุขัดข้อง ซึ่งเจ้าพนักงานไม่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ดังนั้น ผู้ร้องขอจึงจะใช้สิทธิทางศาลได้โดยยื่นคำร้องขอต่อศาล ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินจะรับคำขอไว้แล้วแจ้งให้บุคคลดังกล่าวนำหลักฐานการรับคำขอที่เจ้าพนักงานที่ดินออกให้ไปยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าผู้ร้องเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หากผู้ร้องขอมายื่นคำร้องต่อศาลโดยยังไม่ได้ไปดำเนินการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อเจ้าพนักงานที่ดินมาก่อน เจ้าหน้าที่ศาลก็จะต้องแนะนำให้ผู้ร้องขอไปดำเนินการยื่นคำขอดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดินเสียก่อน หากผู้ร้องไม่ปฏิบัติและยืนยันที่จะเสนอคำร้องต่อศาล ศาลอาจยกคำร้องได้ซึ่งทำให้ผู้ยื่นคำร้องเองต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น เมื่อผู้ร้องขอได้ปฏิบัติตามขั้นตอนแล้ว หากศาลเห็นสมควรให้รับคำร้อง ศาลจะมีคำสั่ง ให้นัดไต่สวนและแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ โดยการประกาศหนังสือพิมพ์ และปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ ที่ทำการกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หากพิจารณาแล้วได้ตามคำร้องขอ ศาลอาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ร้องเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ผู้ร้องขอจะต้องยื่นคำร้องขอหนังสือรับรองคดีถึงที่สุดจากศาล เพื่อนำไปแสดงเป็นหลักฐานประกอบการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไป

ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่ากรณีการที่รัฐได้บัญญัติหลักเกณฑ์การปฏิบัติให้ประชาชนที่นำ ส.ค.๑ มาเป็นพยานหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ต้องนำไปยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมให้รับรองคดีถึงที่สุดก่อนนั้น เป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนในการปฏิบัติที่สร้างภาระให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก แต่กลับเป็นผลดีต่อกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในการกว้านซื้อ ส.ค.๑ จากประชาชน ประกอบกับในการดำเนินการพิสูจน์สิทธิของ ส.ค.๑ และการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้ กรมที่ดินยังคงใช้ระบบการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเช่นเดิม จากนั้นจึงนำผลการพิสูจน์ส่งให้ศาลพิจารณา ซึ่งเป็นช่องว่างที่เป็นแนวทางในการทุจริตของพนักงานที่ดินเดิม ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นการช่วยเหลือกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลที่จะรวบรวมที่ดินจากชาวบ้านด้วยการซื้อ ส.ค.๑ ในราคาถูกลงกว่าเดิม เพราะชาวบ้านไม่มีความรู้และไม่กล้าไปศาลยุติธรรม

ปัญหาการพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารสิทธิจากหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

การพิสูจน์เอกสารสิทธิมีปัญหาในทางปฏิบัติมากมายที่ควรแก่การศึกษาถึงความเป็นมา เพื่อเข้าใจถึงกระบวนการของการครอบครองที่ดินของรัฐ

๑. การออกเอกสารสิทธิโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิ

ส.ค.๑ เป็นพยานหลักฐานแสดงสิทธิครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินที่มีบทบาทมากในการนำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ โดยเฉพาะการออกเอกสารสิทธิเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งระบุว่า “ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขออนุญาตหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรียตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด” ฉะนั้นคำว่า “ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน” ก็หมายถึงผู้ที่เป็นแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือผู้ที่ได้รับการผ่อนผันซึ่งโดยปกติจะต้องไปแจ้งภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับ หรือผู้ที่ได้รับการผ่อนผัน คือก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ ปัจจุบันกรมที่ดินได้เร่งรัดที่จะนำ ส.ค.๑ ที่ได้แจ้งการครอบครองไว้ต่อนายอำเภอท้องที่มาออกเอกสารสิทธิให้หมด เนื่องจากเกิดปัญหาการประพุดมิชอบของราชการกรมที่ดิน ที่นำหลักฐาน ส.ค.๑ เป็นเครื่องมือในการทุจริตในรูปแบบต่างๆ แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองเพื่อแลกเปลี่ยนกับการออกเอกสารสิทธิให้กับนายทุน

ในอดีตมีการตรวจสอบการกระทำผิดที่เกิดจากการใช้ ส.ค.๑ มาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของกรมที่ดินเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ จนเกิดปัญหาในหลายพื้นที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง ต่อประชาชนทั้งชาวไทยและต่างประเทศ รูปแบบของการใช้ ส.ค.๑ มาเป็นหลักฐานการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบมีดังนี้

๑.๑ ส.ค.๑ (ป็น) คือ การนำหลักฐาน ส.ค.๑ ที่ได้แจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ ที่อยู่ในพื้นที่หนึ่งมาอ้างเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอีกแปลงหนึ่ง โดยอ้าง ส.ค.๑ ดังกล่าวว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ยื่นขออนุญาตออกเอกสารสิทธิมาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ได้แจ้งต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน ๑๘๐ วัน หลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) พื้นที่ที่ได้ยื่นขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่มีภูมิทัศน์ที่สวยงาม หรือเป็นพื้นที่ที่มีราคาสูง เพราะการลงทุนกระทำการดังกล่าว หากเป็นพื้นที่ที่ไม่มีราคาสูงแล้ว ก็จะไม่คุ้มค่าเนื่องจากการเสี่ยงต่อการตรวจสอบและอาจถูกดำเนินคดีตามกฎหมายได้ในที่สุด เช่น พื้นที่ริมทะเล ภูเขา ป่าชายเลน พื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร หรือป่าจำแนก ให้ราษฎรทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นต้น พื้นที่เหล่านี้ล้วนเป็นพื้นที่ที่ภูมิทัศน์สวยงาม มีราคาสูงมาก หากออกเอกสารสิทธิได้ และบางพื้นที่อยู่ในเขตป่าไม้ เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้ได้ หากไม่มีเอกสาร ส.ค.๑ (ป็น) มาทับซ้อน

๑) การตรวจสอบ ส.ค.๑ (บิน) ส.ค.๑ บินธรรมดา เป็นกรณีการนำเอา ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงอื่นมาอ้างเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงหนึ่ง โดยสภาพของที่ดินตาม ส.ค.๑ มีลักษณะใกล้เคียงกับที่ดินที่ยื่นขอออกเอกสารสิทธิ เช่น มีพื้นที่ด้านหนึ่งติดทะเล ติดภูเขา ติดคลอง หรือลำรางสาธารณะ ติดถนน เป็นต้น และนำมากล่าวอ้างว่าเป็นที่ดินบริเวณที่ยื่นขอออกเอกสารสิทธิ หรือบริเวณที่ดินแปลงเกิดเหตุอยู่ในพื้นที่หมู่เดียวกับที่ดินตาม ส.ค.๑ เพราะหากใช้ ส.ค.๑ ของหมู่อื่น อาจเป็นพิรุณ ฉะนั้นจึงมักนิยมใช้ ส.ค.๑ ที่อยู่หมู่เดียวกับสถานที่เกิดเหตุ

ส.ค.๑ บินชนิดพิเศษ เป็นกรณีการปลอม ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงอื่นที่ใกล้แหล่งธรรมชาติ และมาอ้างออกในที่ดินแปลงเกิดเหตุ เช่น นายทุนได้ไปซื้อที่ดินแปลงหนึ่งซึ่งเป็นที่ดินที่มีราคาไม่สูงมาก แต่มี ส.ค.๑ ซึ่งที่ดินแปลงนี้อยู่ในหมู่เดียวกับพื้นที่เกิดเหตุในพื้นที่ดินติดทะเล ติดภูเขา ที่มีทะเล จากนั้นร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำลาย ส.ค.๑ ต้นฉบับดังกล่าวทั้งฉบับผู้ถือ และฉบับเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ยากแก่การตรวจสอบและไปหาแบบฟอร์ม ส.ค.๑ ที่เหลือค้างอยู่ในปี ๒๕๕๗-๒๕๕๘ มากรอกข้อความใหม่ให้มีตัวอักษรคล้ายลายมือเขียนของคนที่ยื่นฉบับจริง โดยกรอกข้อความต่างๆ เหมือนกับฉบับจริง ยกเว้นอาณาเขต ทิศเหนือ ได้ ตะวันออก และตะวันตก ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ที่ไม่ติดทะเล ไม่ติดภูเขา ก็มาเปลี่ยนแปลงให้มีภูมิประเทศตรงกับที่ดินแปลงเกิดเหตุ จากนั้นก็นำเอกสารดังกล่าวมาอ้างขอออกโฉนดในที่ดินแปลงเกิดเหตุและเหตุผลที่นายทุน/ผู้มีอิทธิพล ไม่แก้ไขข้อมูลอื่นๆ ใน ส.ค.๑ เนื่องจากหลักฐานดังกล่าวได้มีปรากฏในทะเบียนการครอบครอง ซึ่งได้ส่งไปยังหลายหน่วยงาน เช่น สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน หรืออำเภอ เป็นต้น หากแก้ไขก็จะสามารถตรวจสอบได้ง่าย จึงแก้ไขเฉพาะอาณาเขตของที่ดินเท่านั้น

หลักสำคัญในการตรวจสอบหลักฐานในเรื่องการนำ ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงอื่นมาอ้างออกเอกสารสิทธิในที่ดินอีกแปลงหนึ่ง หรือ ส.ค.๑ (บิน) นั้น จำเป็นที่จะต้องหาดำแหน่งของที่ดินตาม ส.ค.๑ แปลงจริงให้พบ เพราะศาลมักจะให้ความสำคัญกับตำแหน่งของที่ดินแปลงจริง เพราะเมื่อมีการกล่าวหาว่าเอกสารสิทธิที่ใช้นั้นผิดด้วยกฎหมาย หรือมีการนำ ส.ค.๑ จากที่ดินแปลงอื่นมาอ้างเอกสารสิทธิแล้ว ก็มักจะมีคำถามว่าที่ดินแปลงจริงอยู่ที่ไหน มีพยานหลักฐานอย่างไรมายืนยันว่าที่ดินแปลงจริงอยู่ในตำแหน่งนั้น ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาพยานหลักฐานทั้งในส่วน ของที่ดินแปลงเกิดเหตุ และส่วน ของที่ดินตาม ส.ค.๑ แปลงจริงจึงจะยืนยันการกระทำผิดได้

๒) การตรวจเอกสาร ส.ค.๑ เพื่อเป็นพยานหลักฐานทางคดี

(๑) ขอสารบบการออกเอกสารสิทธิที่ดินแปลงปัญหา และที่ดินแปลงข้างเคียงแปลงปัญหาทุกแปลง เพื่อเป็นข้อมูลในการตรวจสอบจากสำนักงานที่ดินท้องถิ่น

(๒) ตรวจสอบตำแหน่งที่ดินตาม ส.ค.๑ แปลงจริงว่าอยู่ที่ใด โดยตรวจสอบจากบุคคลที่มีชื่อเป็นผู้แจ้งการครอบครองหรือทายาทและเมื่อพบตำแหน่งจริงแล้ว ให้ตรวจสอบว่าที่ดินตามตำแหน่งดังกล่าวได้ออกเป็นเอกสารสิทธิแล้วหรือไม่ หากออกเอกสารสิทธิไปแล้วเป็นเอกสารสิทธิ

ประเภทใด มีรายละเอียดอย่างไร จากนั้นตรวจสอบว่าที่ดินแปลงข้างเคียงเป็นที่ดินตามเอกสารสิทธิฉบับใด และให้ขอสารบบที่ดินแปลง ส.ค.๑ แปลงจริง และที่ดินแปลงข้างเคียงทุกแปลงจากสำนักงานที่ดินท้องถิ่น

(๓) ตรวจสอบที่มาของเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงข้างเคียงของแปลงปัญหา ซึ่งจะระบุว่าที่ดินแปลงปัญหาเป็นของผู้ใด หากเป็นกรณีที่น่า ส.ค.๑ จากที่ดินแปลงอื่นมาใช้อ้างออกในที่ดินแปลงปัญหา เมื่อดูรายละเอียดจากสารบบที่ดินแปลงข้างเคียงแปลงปัญหาแล้ว จะพบว่าตำแหน่งที่ดินแปลงปัญหาเป็นของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้มีชื่อใน ส.ค.๑

(๔) ตรวจสอบที่มาของเอกสารสิทธิที่ดินแปลงข้างเคียงของแปลง ส.ค.๑ แปลงจริง ซึ่งจะระบุว่าที่ดินแปลงปัญหาเป็นของผู้ใด หากสอดคล้องกับหลักฐาน ส.ค.๑ ทั้ง ๔ ด้านย่อมแสดงว่าเราหาตำแหน่ง ส.ค.๑ แปลงจริงพบแล้ว

อนึ่งในการตรวจสอบที่มาของเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงข้างเคียงแปลงปัญหาให้พึงระมัดระวังในกรณีที่แปลงข้างเคียงอาจเป็นเอกสารสิทธิที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งหากพบพิรุธจะต้องตรวจสอบแปลงข้างเคียงของแปลงนั้นเพื่อยืนยันความถูกต้องด้วย

๓) การวิเคราะห์หลักฐาน ส.ค.๑

เมื่อพบหลักฐาน ส.ค.๑ แล้ว สิ่งที่จะต้องตรวจสอบต่อไปคือ ส.ค.๑ ดังกล่าวเป็นเอกสารสิทธิฉบับจริงหรือไม่ มีการปลอมแปลงหรือไม่ โดยมีข้อสังเกตดังนี้

(๑) แบบฟอร์มเป็นรุ่นเก่าหรือไม่ โดยเนื้อกระดาษจะออกสีเหลืองเก่าๆ และเป็นแบบฟอร์มที่มีการพิมพ์ที่ผลิตแบบฟอร์มไว้ท้ายกระดาษว่าปี ๒๕๔๘

(๒) มีแสตมป์หรืออากรแสตมป์ประมาณ ๓ ดวงเป็นแสตมป์รุ่นเก่าติดไว้ส่วนบนของ ส.ค.๑

(๓) ข้อความส่วนใหญ่จะเขียนด้วยลายมือเขียน มักจะไม่ใช้เครื่องพิมพ์ดีด

(๔) ที่ตั้งที่ดินอยู่ที่หมู่บ้าน หมายถึงหมู่ที่เท่าใด ตำบล อำเภอ จังหวัดอะไร หากตรวจพบว่า ส.ค.๑ ตั้งอยู่ที่หมู่ ๑ แต่เวลาที่จะมาขอออกเอกสารสิทธิมีการสร้างหลักฐานอ้างว่าแจ้งหมู่ผิด ที่จริงแล้วอยู่หมู่ที่ ๒ กรณีดังกล่าวเป็นไปได้ยาก เนื่องจากผู้ที่ลงนามในชื่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองจะต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันที่รู้ว่าบุคคลดังกล่าวนั้นมีที่อยู่ อยู่ที่หมู่ที่เท่าใด จะเกิดความผิดพลาดน้อยมากซึ่งหากมีการอ้างเปลี่ยนหมู่ ให้พิสูจน์อย่างเดียวยว่าหมู่เดิมนั้นมีการเปลี่ยนแปลงของทางราชการให้เปลี่ยนหรือไม่ (โดยการตรวจสอบจากอำเภอซึ่งเป็นผู้แบ่งพื้นที่โดยการประกาศเขตการปกครองใหม่ (หมู่)) หากไม่มีประกาศดังกล่าวก็เป็นข้อพิรุธว่าอาจมีการทุจริตได้

(๕) ชื่อเจ้าของ ส.ค.๑ จะเป็นชื่อของบุคคลสมัยก่อน (ปี ๒๕๔๘) ซึ่งปัจจุบันอาจเสียชีวิตไปแล้วหรือหากมีชีวิตอยู่ก็ค่อนข้างจะเป็นผู้สูงอายุ การพิสูจน์ประเด็นนี้จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผู้ยื่นขอออกเอกสารสิทธิเกี่ยวข้องกับผู้มีชื่อเป็นเจ้าของ ส.ค.๑ หากเป็นบุตรหลานก็ต้องพิสูจน์ทางทะเบียน หากเป็นผู้ที่ได้รับโอนมาก็ต้องตรวจสอบว่าได้รับโอนมาจากผู้ใด ให้ตรวจสอบไล่

สายจนครบ ซึ่งอาจพบข้อพิรุณต่างๆ เช่น ผู้ซื้อต้องการซื้อเอกสาร ส.ค.๑ ไม่ประสงค์จะซื้อที่ดิน ซึ่งเจ้าของเอกสาร ส.ค.๑ ฉบับจริงหายและไม่ทราบมาก่อนว่า ส.ค.๑ ของตนไปออกเอกสารสิทธิแปลงอื่นไปแล้ว เหตุที่ไม่ทราบเพราะไม่กระทบต่อความเป็นอยู่ของตนเนื่องจากที่ดินตาม ส.ค.๑ ตนได้ทำประโยชน์อยู่ ไม่มีผู้ใดมาได้แย่งสิทธิในที่ดินทางกายภาพ จึงทำกินเป็นปกติสุข ถึงแม้ ส.ค.๑ จะสูญหายก็ตาม

(๖) ช่องลงนามตอนท้ายของหนังสือ ส.ค.๑ จะมีชื่อเจ้าของที่ดิน ชื่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรอง ชื่อพยาน ประเด็นปัญหาที่สำคัญในข้อนี้คือ ๑) กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรอง ในสมัยก่อนการรับรองน่าจะเป็นการรับรองว่าผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ในพื้นที่ปกครองของตน ซึ่งอยู่ในหมู่ที่เท่าใด และตำบลอะไร ฉะนั้นหากมีการกล่าวอ้างว่าได้แจ้งผิดหมู่ จึงไม่น่าเชื่อและเป็นข้อพิรุณว่าอาจมีการนำ ส.ค.๑ จากหมู่เดิม มาบิณสวมในที่ดินของหมู่ที่มีการออกเอกสารสิทธิ ๒) ช่องพยานมีปัญหาว่าบุคคลที่ลงนามเป็นพยานนั้น มักจะเป็นเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงของเจ้าของที่ดินหรืออาจจะเป็นเพื่อนบ้านซึ่งส่วนนี้หากเป็นเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงถือได้ว่ามีความสำคัญมากเพราะจะทำให้ได้ข้อเท็จจริงจากเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงดังกล่าวว่าตำแหน่งที่ดินตาม ส.ค.๑ ที่แท้จริงอยู่บริเวณใดและอีกประการหนึ่งพยานเหล่านี้น่าจะได้แจ้งการครอบครองเช่นเดียวกับเจ้าของ ส.ค.๑ และอาจมีการออกเอกสารสิทธิไปแล้ว ทำให้สามารถหาหลักฐานจากสารบบที่ดินแปลงข้างเคียงเพื่อพิสูจน์ความจริงได้

(๗) ระยะเวลาที่ดินในหลักฐาน ส.ค.๑ เป็นการวัดระยะเวลาที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองโดยประมาณ โดยมาตรวัดในสมัยก่อนจะเป็น เส้น และวา และมีระยะในแต่ละทิศระบุไว้ว่าทิศใดมีระยะเท่าใดเมื่อคำนวณมาแล้ว ก็จะมีเนื้อที่โดยประมาณตามที่ระบุใน ส.ค.๑ ซึ่งพบว่ามีปัญหาการทุจริตโดยใช้ประโยชน์จากระยะใน ส.ค.๑ ดังนี้ ๑) ระยะใน ส.ค.๑ นั้นมีผลต่อการออกเอกสารสิทธิพอสมควรเพราะเจ้าของที่ดินที่จะขอออกเอกสารสิทธิ ก็ต้องการที่จะให้มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้มากที่สุด บางครั้งระยะใน ส.ค.๑ เมื่อคำนวณแล้วมีมากกว่าจำนวนเนื้อที่ตาม ส.ค.๑ เสียอีก เจ้าของที่ดินและเจ้าหน้าที่ที่ดิน จึงอาศัยช่องทางจากระยะ ส.ค.๑ เพื่อออกเอกสารสิทธิเท่ากับระยะใน ส.ค.๑ บางครั้งการออกเอกสารสิทธิโดยใช้ ส.ค.๑ มาเป็นหลักฐานนั้นไม่สามารถออกเต็มพื้นที่ได้ จะออกเฉพาะเท่าที่ทำประโยชน์เท่านั้น จะออกเกินกว่านั้นไม่ได้ เมื่อออกเอกสารสิทธิให้แล้ว ภายหลังมีการยื่นคำขอออกเอกสารสิทธิอีก โดยอ้าง ส.ค.๑ ฉบับเดิม ว่ายังออกไม่ครบตามระยะ ส.ค.๑ จึงไม่น่าจะกระทำได้ ๒) มีการแก้ไขระยะใน ส.ค.๑ ให้มากขึ้นจากเดิม เพื่ออาศัยช่องทางนี้ในการออกเอกสารสิทธิให้มีเนื้อที่มากกว่าจำนวนที่ดินใน ส.ค.๑ หลายเท่าตัว หรือเรียกว่า ส.ค.๑ บวม วิธีการก็คือการนำ ส.ค.๑ ที่แท้จริงมาถ่ายเอกสาร และแก้ไขระยะ ส.ค.๑ ให้มากขึ้นกว่าเดิมในสำเนาเอกสารจากนั้นก็นำสำเนาออกมามีครั้งหนึ่งและนำสำเนาเอกสารไปให้ผู้มีอำนาจรับรองเพื่อนำมาใช้ในการออกเอกสารสิทธิ กรณีนี้ให้ทำการตรวจสอบ ส.ค.๑ ฉบับจริง อาจพบว่าไม่ตรงกับข้อมูลในสำเนาเอกสารที่ใช้เอกสารออกเอกสารสิทธิ หรืออาจมีการชดเชย แก้ไขระยะ ส.ค.๑ ฉบับจริงให้ตรวจสอบได้

(๘) ตราประทับวงกลมของฝ่ายปกครอง (ตราประจำตำแหน่งนายอำเภอ ตาม มาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ที่ประทับอยู่ที่ขอบกระดาษฝั่งซ้ายหรือฝั่งขวาของ ส.ค.๑ จะปรากฏอยู่ครึ่งซีก ที่มาของตราประทับวงกลมนี้ เมื่อประชาชนมาแจ้งการครอบครองทางราชการจะเขียนแบบพิมพ์ ส.ค.๑ ซึ่งมี ๒ ส่วน คือส่วนฉบับสำนักงานที่ดินและส่วนฉบับของผู้ขอหรือฉบับประชาชน ซึ่งจะเขียนข้อความตรงกัน เมื่อเขียนเสร็จแล้ว ทางราชการก็จะประทับตราวงกลมของฝ่ายปกครอง ๒ ดวง คาบระหว่างฉบับและฉีกฉบับผู้ขอไป ส่วนฉบับสำนักงานก็จะส่งให้สำนักงานที่ดินเก็บรักษาไว้ เมื่อมีการออกเอกสารสิทธิเรียบร้อยแล้ว หากตรวจสอบในสารบบ จะพบว่าทั้งฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับผู้ขอจะมีการขีดคร่อมและเขียนว่าได้ ออกเอกสารสิทธิ น.ส.๓ ก. หรือโฉนดที่ดินไปแล้ว ให้ทำการตรวจสอบว่ามีเอกสาร ส.ค.๑ อยู่ครบทั้งสองฉบับหรือไม่ หากอยู่ไม่ครบให้ดูว่าเอกสารที่มาขอออกเอกสารสิทธิเป็นฉบับใด ฉบับสำนักงานหรือฉบับผู้ขอ โดยดูจากตราประทับ ๒ ดวงนี้ หากปรากฏตราประทับอยู่ด้านขวาของ ส.ค.๑ ก็จะเป็นฉบับสำนักงานที่ดิน หากตราประทับอยู่ทางซ้ายมือของ ส.ค.๑ ก็จะเป็นฉบับผู้ขอเพื่อเป็นข้อมูลว่าในการออกเอกสารสิทธินี้ใช้ ส.ค.๑ ฉบับใด หากใช้ ส.ค.๑ ฉบับสำนักงานที่ดิน ออกเอกสารสิทธิก็ต้องระมัดระวังว่าเอกสารฉบับผู้ขออยู่ที่ใดและอาจมีการนำไปออกเอกสารสิทธิแปลงอื่นได้ นอกจากนี้ควรนำเอาเอกสารทั้งสองฉบับมาวางชนกันและดูว่าดวงตราทั้งสองดวงนี้สอดรับหรือไม่ หากไม่สอดรับกัน อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าการปลอมฉบับใดฉบับหนึ่งหรือไม่

๑.๒ ส.ค.๑ (บวม) กรณีการออกเอกสารสิทธิโดยขยายพื้นที่มากกว่าพื้นที่ตาม ส.ค.๑ ซึ่งกรณีดังกล่าวมักจะมีการขยายพื้นที่เข้าไปในเขตป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ ฉะนั้นการออกเอกสารสิทธิเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อระเบียบของคณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒^{๑๐๓} (พ.ศ.๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ ๑๐ หรือกรณีที่มีการขอตรวจสอบเนื้อที่ตามมาตรา ๖๙ ทวิ^{๑๐๔} และภายหลังได้มีการขยายเนื้อที่ไปยังที่ป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่า จึงเป็นการนำเอาที่ดินนอกหลักฐานมารวมออกเอกสารสิทธิด้วย รูปแบบการกระทำความผิดที่เคยเป็นปัญหา คือ บริเวณที่ดินที่ออกเอกสารสิทธินั้นเป็นที่ดินประเภทว่างเปล่า หรือ ไม่มีเอกสารสิทธิแสดงสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด อาจมีเพียงเอกสารแสดงการเสีย

^{๑๐๓} ระเบียบของคณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์.

^{๑๐๔} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๖๙ ทวิ บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะขอสอบเขตโฉนดที่ดินเฉพาะรายของตน ให้ยื่น คำขอพร้อมด้วยโฉนดที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดินและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดให้...”.

ภาษีบำรุงท้องที่ หรือ ภ.บ.ท.๕^{๑๐๕} เท่านั้น ซึ่งไม่สามารถขอกออกเอกสารสิทธิเฉพาะรายได้ ก็จะทำให้ที่ดินมารวมกับที่ดินตาม ส.ค.๑ และนำมาออกเอกสารสิทธิในคราวเดียวกัน โดยอ้างว่าที่ดินส่วนนี้เป็นที่ดินตาม ส.ค.๑ ด้วย วิธีการตรวจสอบ ผู้ดำเนินการตรวจสอบจะต้อง ๑) ตรวจสอบว่า ส.ค.๑ ฉบับจริงว่ายังอยู่หรือ ต้องไม่มีร่องรอยการชดเชย แก้อไข โดยเฉพาะบริเวณระยะ ส.ค.๑ ด้านท้ายเอกสาร เอกสาร ส.ค.๑ ฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับผู้ขออยู่ครบหรือไม่ และขอทะเบียนครอบครองที่ดินตาม ส.ค.๑ แปลงปัญหา ๒) ขอสารบบการออกเอกสารสิทธิที่ดินแปลงนี้ และที่ดินแปลงข้างเคียงทั้งหมด จากสำนักงานที่ดินท้องที่ และตรวจสอบสารบบแปลงข้างเคียงว่าที่ดินแปลงปัญหานอกจากจะมี ส.ค.๑ ฉบับนี้แล้ว ยังมีที่ดินของผู้อื่นหรือไม่ ซึ่งอาจพบร่องรอยพิรุณจากหลักฐานระวางแนวเขต

๑.๓ ส.ค.๑ (ปลอม) ส.ค.๑ เป็นวิธีการที่นำ ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงอื่นไปแก้ไขให้ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงที่ขอกออกเอกสารสิทธิในที่ดินหรือแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ส.ค.๑ ฉบับเดิมสูญหาย ขอคัดลอกสำเนาเพื่อนำไปประกอบเรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่จะนำไปใช้กับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือที่สาธารณประโยชน์ ซึ่ง ส.ค.๑ ฉบับจริง มีอยู่เพียง ๒ ฉบับ คือฉบับที่สำนักงานที่ดินเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานท้องที่ และฉบับผู้ขอจะอยู่กับผู้ขอเท่านั้น หากเอกสาร ๒ ฉบับนี้สูญหาย ก็จะยากแก่การตรวจสอบ จะมีเพียงทะเบียนครอบครองเท่านั้น โดยเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานที่ดินหนึ่งฉบับกับกรมที่ดิน เก็บไว้อีกหนึ่งฉบับด้วย แต่จะไม่มีรายละเอียดมากนักจะมีเพียงชื่อเจ้าของที่ดินและจำนวนที่ดินที่ครอบครองเท่านั้น วิธีการตรวจสอบ กระทำเช่นเดียวกับการตรวจสอบ ส.ค.๑ บิน โดยใช้วิธีตามความจำเป็นและเหมาะสม

๑.๔ ส.ค.๑ (ที่ออกมาแล้วมาออกเอกสารสิทธิใหม่) การนำ ส.ค.๑ ที่มีการออกเอกสารสิทธิแล้ว มาขอกออกเอกสารสิทธิใหม่ กรณีดังกล่าวมีปัญหาคือ ส.ค.๑ เดิมมีระยะมากกว่าจำนวนที่ดินใน ส.ค.๑ จึงเป็นเหตุผลที่ผู้ขอจะร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่ดิน หาช่องทางจากระยะ ส.ค.๑ ที่ยังเหลืออยู่เพื่อนำมาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิเพิ่มขึ้นโดยอ้างว่า ส.ค.๑ เดิมยังออกไม่หมด การออกเอกสารสิทธิครั้งก่อน เจ้าหน้าที่ที่ดินจะดูในเรื่องคุณสมบัติของผู้ขอว่าได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์เท่านั้น ส่วนที่เหลือไม่ออกเอกสารสิทธิให้ ภายหลังผู้ขอจึงอ้างว่าที่ดินตาม ส.ค.๑ ยังออกเอกสารสิทธิไม่หมดโดยอ้างระยะใน ส.ค.๑ และนำมาออกเอกสารสิทธิในที่สุด กรณีดังกล่าวนี้ยังไม่มีบทสรุปแน่นอนว่าจะดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดิน หรือแล้วแต่สภาพของที่ดินที่ขอกออกเอกสารสิทธิและที่ดินแปลงข้างเคียงมีความขัดแย้งกับหลักฐานต่างๆ หรือไม่ ซึ่งโดยปกติแล้วจะไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจาก ส.ค.๑ ได้ออกเอกสารสิทธิไปแล้ว ตามการทำประโยชน์ของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งวิธีการตรวจสอบ กระทำเช่นเดียวกับการตรวจสอบ ส.ค.๑ บิน โดยใช้วิธีตามความจำเป็นและเหมาะสม

^{๑๐๕} แบบ ภ.บ.ท.๕ เป็นแบบแสดงรายการที่ดินที่มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ที่จะต้องไปยื่นแบบดังกล่าวเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปีต่อเจ้าพนักงานประเมิน ณ สำนักงานอันเป็นที่ตั้งขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ที่ดินตั้งอยู่.

๒. กรณีออกเอกสารสิทธิโดยไม่มีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในการยื่นขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน นอกจากจะใช้ ส.ค.๑ มาเป็นหลักฐานในการยื่นขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินแล้ว ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙ ทวิ ^{๑๐๖} ยังให้โอกาสกับผู้ที่ไม่ได้มี ส.ค.๑ แต่เข้าครอบครองและทำประโยชน์ก่อนปี พ.ศ.๒๔๙๗ อันเป็นปีที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่นเดียวกับผู้ที่มี ส.ค.๑ แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินเมื่อมีการผ่อนผัน สามารถอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาขอออกเอกสารสิทธิได้

จากหลักกฎหมายดังกล่าวผู้อ้างการครอบครองที่ดินมักจะร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อขอออกเอกสารสิทธิโดยวิธีการทุจริตดังนี้

๑) การจัดทำหลักฐานเท็จว่าผู้ขอเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีสิทธิก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับก่อนปี ๒๔๙๗ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ยื่นคำขอแสดงยืนยันในคำขอว่าเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์อย่างต่อเนื่อง เพื่อประสงค์ให้ผู้ขอเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือมีสิทธิที่จะขอออกเอกสารสิทธิโดยกฎหมาย ไม่มีการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือใช้ภาพถ่ายทางอากาศมาวิเคราะห์การทำประโยชน์ในการเข้าครอบครองจริง ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างหลักฐานเท็จในสารบบการขอออกเอกสารสิทธิที่ดิน

๒) การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ประเภทต่างๆ พื้นที่ที่มีการออกเอกสารสิทธิโดยอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ก่อนปีพ.ศ.๒๔๙๗ ที่เป็นปัญหามักเป็นพื้นที่ดินที่มีปัญหาในการขอเอกสารสิทธิ เช่น เป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ที่เขา หรือภูเขาที่มีความลาดชันเกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งจะต้องใช้หลักฐาน ส.ค.๑ หรือหลักฐานที่ดินเดิมในการออกเอกสารสิทธิเท่านั้น เจ้าหน้าที่ที่ดินก็จะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเปลี่ยนแนวเขตป่าไม้โดยมิชอบ ให้เหลือแต่พื้นที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ กลายเป็นที่ว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีการครอบครองทำประโยชน์ทำให้สะดวกแก่การใช้ช่องว่างกฎหมายนี้เพื่อออกเอกสารสิทธิได้ ซึ่งเอกสารในสารบบที่มีการสร้างหลักฐานเท็จมีดังนี้ ^{๑๐๗}

(๑) การสร้างหลักฐานเท็จว่าผู้ขอออกเอกสารสิทธิเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ก่อนปี พ.ศ.๒๔๙๗ กรณีนี้เจ้าหน้าที่ที่ดินมักจะไม่ได้ทำการสอบสวนสิทธิเจ้าของที่ดินเดิมไม่ได้สอบสวนผู้สูงอายุในพื้นที่ ไม่ได้ใช้หลักฐานภาพถ่ายทางอากาศในการดูสภาพการทำประโยชน์ ทำรายงานเท็จเกี่ยวกับการครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๗

^{๑๐๖} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖/ตอนที่ ๖๘ ก/หน้า ๓๒/๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๕๙ทวิ.

^{๑๐๗} กรมสอบสวนคดีพิเศษ, คู่มือการดำเนินคดีที่ดิน (สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๑), หน้า ๓๑-๓๒.

(๒) คณะกรรมการพิสูจน์ที่ดินที่ตั้งโดยนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หลีกเลี้ยงที่จะรายงานสภาพที่ดิน เช่นที่ดินเป็นที่เขาหรือที่ภูเขา คณะกรรมการฯ นี้ก็จะไม่พูดถึงทั้งที่เป็นสาระสำคัญ เนื่องจากหากพื้นที่มีความลาดชันเกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ก็จะไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ และอาจมีการรายงานเท็จว่าที่ดินไม่ได้เป็นที่เขาหรือที่ภูเขา ซึ่งจะทำให้ผู้ที่มีอำนาจลงนามอนุมัติไม่ทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง

(๓) พื้นที่ที่ขออนุญาตเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร หรือป่าจำแนกอื่นๆ มีการดำเนินการโดยมิชอบในการกันแนวเขตป่า แต่แท้จริงแล้วอยู่ในเขตป่า แต่มีการดำเนินการโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการขีดเขตป่าไม่ให้พ้นจากพื้นที่ที่ขอเอกสารสิทธิ

๓) วิธีการตรวจสอบ การตรวจสอบเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ประเภทต่างๆ กระทำเช่นเดียวกับการตรวจสอบ ส.ค.๑ (ปิ่น) โดยใช้วิธีตามความจำเป็นและเหมาะสม แต่หากพื้นที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าประเภทต่างๆ จะมีหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิ เช่น

การออกเอกสารสิทธิ การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ประเภทต่างๆ จะต้องมิ ส.ค.๑ หรือหลักฐานที่ดินเดิม หากไม่มีก็ไม่สามารถออกได้ เนื่องจากเมื่อผู้ครอบครองและทำประโยชน์ไม่แจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับภายใน ๑๘๐ วัน แล้วกฎหมายถือว่าผู้ขอไม่ประสงค์ที่จะได้สิทธิครอบครอง ฉะนั้นการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้จึงต้องอาศัย ส.ค.๑ หรือหลักฐานที่ดินเดิมนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตจึงพยายามที่จะกระทำการทุจริตในการเปลี่ยนแปลงแนวเขตป่า และกันแนวเขตป่าไม้ที่มีการแก้ไขแล้วออกจากพื้นที่ที่ขออนุญาตเอกสารสิทธิ เพื่อหลีกเลี้ยงเขตป่าและการนำ ส.ค.๑ หรือหลักฐานที่ดินเดิมาใช้อ้าง

การออกเอกสารสิทธิโดยมีบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้วาดด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีขั้นตอนในการตรวจสอบมากจึงมีความพยายามที่จะหลีกเลี้ยงเขตป่าไม้

การออกเอกสารสิทธิมีบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีการทำบันทึกข้อตกลงแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน เช่น พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า ทำการเกษตรไม่คุ้มค่า ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ และควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ภูเขาสูงชัน หรือมีความลาดชัน โดยเฉลี่ยตั้งแต่ ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป พื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ที่กรมป่าไม้ มีภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น สวนป่าของทางราชการ พื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการหรือเอกชนเข้าทำประโยชน์แล้ว ป่าชายเลน ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน พื้นที่สงวน แต่กรมป่าไม้ได้มอบ ส.ป.ก. ไปปฏิรูปแล้ว แต่สภาพพื้นที่ควรสงวนไว้ ก็ให้ ส.ป.ก. ส่งคืนกรมป่าไม้ โดย ส.ป.ก. จะเป็นผู้พิจารณาคืนกรมป่าไม้พร้อม

แผนที่แสดงรายละเอียด กรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต ก็จะสร้างหลักฐานเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงสภาพพื้นที่ดังกล่าว เพื่อมิให้เข้าตามข้อตกลงดังกล่าว

การออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับในปัจจุบันซึ่งมีขั้นตอนในการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าไม้ ประเภทต่างๆ มาก เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต ก็จะสร้างหลักฐานเพื่อหลีกเลี่ยงสภาพพื้นที่ดังกล่าว

๓. การออกเอกสารสิทธิโดยไม่มีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) โดยอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

กรณีการออกเอกสารสิทธิโดยการอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้ แต่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิเฉพาะรายได้ กล่าวคือต้องรอทางราชการประกาศโครงการพื้นที่เดินสำรวจออกเอกสารสิทธิ จึงจะขอยื่นคำขออออกเอกสารสิทธิได้ แต่จะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๕๘ ทวิ^{๑๐๘} ด้วยรูปแบบของการทุจริตที่พบ คือ ตามคุณสมบัติมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) ระบุว่าบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ คือ ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ จุดสำคัญคือผู้ที่มีสิทธิจะต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินด้วย จะครอบครองอย่างเดียวไม่ได้ จะต้องเข้าทำประโยชน์ จึงจะมีคุณสมบัติที่จะได้รับเอกสารสิทธิ การพิสูจน์การทำประโยชน์นอกจากจะใช้พยานบุคคลแล้ว ยังจะต้องอาศัยภาพถ่ายทางอากาศด้วย เท่าที่เป็นปัญหา คือ การทุจริตโดยเมื่อทางราชการประกาศจะทำการเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิ ก็มีการสร้างหลักฐานอันเป็นเท็จว่าพื้นที่เกิดเหตุมีการครอบครองและทำประโยชน์ทั้งที่ไม่มีการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว และไม่ยอมลงรูปแผนที่ในแผ่นระวางรูปถ่ายทางอากาศทำให้ไม่ทราบตำแหน่งของที่ดินอยู่บริเวณใด

ปัญหาการบังคับคดีทางอาญารัฐนครอบครองที่ดินของรัฐ

นโยบายในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ซึ่งการครอบครองป่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายป่าไม้ และรัฐมีหน้าที่ดำเนินหรือบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงรัฐบาล โดยเฉพาะที่มาจากทางเลือกตั้งมักใช้อำนาจบริหารบังคับใช้กฎหมายโดยหวังประโยชน์ในทางการเมือง

^{๑๐๘} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖/ตอนที่ ๖๘ ก/หน้า ๓๒/๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๕๘ ทวิ.

ไม่ว่าจะเป็นนโยบายผ่อนผันไม่จับกุมผู้กระทำความผิดหรือหากจับกุมแล้วให้ปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไป^{๑๐๙} หรือยอมรับสิทธิของผู้ครอบครองพื้นที่ป่าด้วยการจัดสรรที่ดินนั้นให้แก่ราษฎรผู้ทำการครอบครอง ซึ่งปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ ดังนั้น จากนโยบายการบังคับใช้กฎหมายของรัฐดังกล่าวทำให้มาตรการตามกฎหมายเสื่อมคลายความศักดิ์สิทธิ์ ไม่อาจบังคับพฤติกรรมของสังคมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายป่าไม้ จึงเป็นเหตุให้เกิดการครอบครองทำลายป่าในปัจจุบัน

ปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการครอบครองที่ดินของรัฐ และถูกทำลายอย่างต่อเนื่องนั้น เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ป่าไม้ พฤติกรรมและจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายจึงเป็นอีกหนึ่งมาตรการในหลายมาตรการของรัฐที่มีความจำเป็นต้องนำมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ ขณะเดียวกันอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายประการสำคัญคือ ปัญหาที่เกิดจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองป่าที่ยังต้องหาข้อยุติต่อไป กล่าวคือประเทศไทยใช้กฎหมายในระบบประมวลกฎหมาย หลักโดยทั่วไปจะใช้ถ้อยคำกว้างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยให้เข้ากับข้อเท็จจริง ซึ่งนักกฎหมายส่วนใหญ่ยังเชื่อว่ากฎหมายที่ตีนั้นจะต้องไม่บัญญัติใช้ถ้อยคำที่จำกัดตายตัวหรือกำหนดหลักเกณฑ์ลงไปอย่างละเอียดมากนักเนื่องจากเมื่อตรากฎหมายออกมาบังคับใช้แล้ว การแก้ไขมิได้กระทำได้ง่ายและรวดเร็ว ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงกาลสมัยซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์และสภาพแวดล้อม

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายกรณีเกี่ยวกับถ้อยคำกฎหมายมีความคลุมเครือ เช่น กฎหมายที่ใช้บังคับมีจำนวนหลายฉบับซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้เพื่อป้องกันปราบปรามการครอบครองที่ป่า อาทิ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์และความคุ้มครอง เช่น ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มุ่งคุ้มครองตัวไม้ การทำไม้มิให้มีการทำลายป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีเจตนารมณ์คงสภาพธรรมชาติเดิมไว้ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มุ่งคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงควรปรับปรุงแก้ไขให้เป็นกฎหมายกลางฉบับเดียวกัน โดยควรมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ฉบับต่างๆ โดยกระทำการแก้ไขปรับปรุงไปพร้อมกัน เพื่อจะได้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น และลดความขัดแย้งของถ้อยคำในกฎหมายแต่ละฉบับที่ต้องนำมาใช้ร่วมกัน หากปล่อยให้มีการตีความกฎหมายอย่างไม่มีข้อยุติต่อไปแล้วความเป็นธรรมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะอยู่ในดุลพินิจของผู้ตีความกฎหมายแต่ละคน เพราะบท

^{๑๐๙} คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/๔๓๙๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ ที่ให้ราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ราษฎรคนใดถูกจับกุมให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไป และตั้งแต่นั้นห้ามบุกรุกป่าสงวนเด็ดขาด หากบุกรุกถือว่าผิดกฎหมาย.

นิยามของกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและจารีตประเพณี ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหลายฐานความผิดเนื่องจากบทนิยามของกฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันทั้งเนื้อหาและความหมายนำไปสู่ความสับสนในการบังคับใช้ เช่น กรณีที่หลังจากรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แล้วระบบกฎหมายของรัฐได้แยกสิทธิครอบครองกับการใช้ประโยชน์ออกจากกันอย่างเด็ดขาด รัฐจึงกลายเป็นเจ้าของกรรมสิทธิในพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด ที่ดินที่เอกชนหรือประชาชนยังไม่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายก็ตกเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมายตามที่รัฐได้บัญญัติขึ้น ประชาชนซึ่งเคยเป็นผู้บุกเบิกจึงกลับกลายเป็น “ผู้บุกรุก” โดยเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร มีพระบรมราโชวาทเอาไว้ว่า “...ในป่าสงวนฯ ซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่ว่าเราขีดเส้นไว้ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวนแล้วเพิ่งไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนกระดาษก็ชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นที่เมื่อขีดเส้นแล้วประชาชนที่อยู่ในนั้น เป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในกฎหมาย เขาก็ฝ่าฝืนเพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่มาก่อน เขามีสิทธิในความเป็นมนุษย์ หมายความว่า ทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมาย บ้านเมือง...”^{๑๑๐}

โดยที่บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยป่าไม้นี้มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยกัน จำนวน ๓ ฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด บางครั้งการบังคับใช้มีเหตุทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพลดลง อาทิ กรณีความผิดกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท ซึ่งเกิดขึ้นอยู่เสมออันจะนำไปสู่ปัญหาการเสนอคำฟ้องต่อศาลซึ่งตามหลักกฎหมายศาลจะไม่พิจารณาพิพากษาคดีเกินคำฟ้องหรือคำขอท้ายฟ้อง หากเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไม่มีความชำนาญเพียงพออาจก่อให้เกิดความสับสน ในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษน้อยลงหรือหลุดพ้นจากการกระทำความผิด จึงจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ฉะนั้นในภาพรวมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขและจัดหมวดหมู่ของกฎหมายให้เป็นไปในทางเดียวกัน

ดังนั้นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมของสังคมและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ในกฎหมายหลายฉบับที่กล่าวมาข้างต้น ควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับต่างๆ ดังกล่าวโดยพิจารณาว่าส่วนใดในบทบัญญัติกฎหมายที่สามารถนำเข้าร่วมกันได้เป็นกฎหมายเดียวกัน เป็นพระราชบัญญัติหนึ่งขึ้นมาเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ ของป่า สัตว์ป่าและยกเลิกกฎหมายในส่วนที่

^{๑๑๐} พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานต่อคณะกรรมการจัดงาน “วันรพี หรือวันนักกฎหมาย” เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๖.

ซ้ำซ้อนกันออกไป ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนและความยุ่งยากต่อการนำกฎหมายแต่ละฉบับมาใช้บังคับสำหรับความผิดที่มีโทษทางอาญา สำหรับความผิดฐานครอบครองที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นในอนาคต

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

การครอบครองที่ดินของรัฐ การฝ่าฝืนกฎหมายป่าไม้ กฎหมายที่ดิน กฎหมายอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการหรือบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลโดยเฉพาะที่มาจากการเลือกตั้งมักใช้อำนาจบริหารบังคับใช้กฎหมายโดยหวังประโยชน์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายผ่อนผันไม่จับกุมผู้กระทำผิดหรือหากจับกุมแล้วให้ปล่อยตัวผู้กระทำผิดไป หรือยอมรับสิทธิของผู้ครอบครองพื้นที่ป่าด้วยการจัดสรรที่ดินนั้นให้แก่ราษฎรผู้ทำการครอบครอง ซึ่งปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ ดังนั้น จากนโยบายการบังคับใช้กฎหมายของรัฐดังกล่าวทำให้มาตรการตามกฎหมายเสื่อมคลายความศักดิ์สิทธิ์ ไม่อาจบังคับพฤติกรรมของสังคมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายป่าไม้ จึงเป็นเหตุให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าในปัจจุบัน

ในการปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองใช้อำนาจอยู่ ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะที่เป็นอำนาจผูกพันกับอำนาจดุลพินิจ ซึ่งลักษณะของอำนาจผูกพัน คือ การที่กฎหมายกำหนดโดยสั่งการให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างไร ฝ่ายปกครองก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายสั่งการ ถ้าไม่ปฏิบัติถือว่าละเลยหรือกระทำโดยไม่มีอำนาจ ส่วนอำนาจดุลพินิจนั้น คือ การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ และหากเลือกปฏิบัติก็สามารถเลือกปฏิบัติได้หลายทาง โดยในบรรดาสิ่งที่ให้ฝ่ายปกครองเลือกได้นั้นชอบด้วยกฎหมายทุกทาง

การปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยการตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเอง และการควบคุมจากภายนอกโดยมี “หลักนิติรัฐ” เป็นเครื่องสนับสนุน

“หลักนิติรัฐ” เน้นว่ารัฐจะต้องกำหนดแนวทางและขอบเขตในการทำให้บรรลุความมุ่งหมายต่อการแก้ไขปัญหาของรัฐและพัฒนารัฐไปสู่ยุคใหม่ โดยจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของประชาชนและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว นอกจากนั้นรัฐไม่ควรจะใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับบุคคลตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติมาอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคล “นิติรัฐ” จึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหลักในการป้องกันและแก้ไขเยียวยาการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของผู้ปกครอง

หรือรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อคุ้มครอง “สิทธิและเสรีภาพของประชาชน” ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดหลักการอันเป็นเหตุผลอย่างน้อย ๓ ประการที่จะต้องควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงเอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะได้รับประโยชน์ตามข้อสันนิษฐานทางกฎหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า “เอกสารมหาชนซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำขึ้นหรือรับรองหรือสำเนาอันรับรองถูกต้องแห่งเอกสารนั้นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นของแท้จริงและถูกต้อง เป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่ถูกอ้างเอกสารนั้นมา ยันต้องนำสืบความไม่บริสุทธิ์หรือความไม่ถูกต้องแห่งเอกสาร” แต่นั่นก็ไม่ใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาด และในขณะเดียวกัน กรณีการเพิกถอนเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินนั้นจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น และมีผลเมื่อใดนั้น เห็นว่าคำสั่งอนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิและคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิ เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายอันมีผลกระทบทางกฎหมายต่อสิทธิของบุคคลเป็นการเฉพาะกล่าวคือ เป็นการให้และระงับซึ่งสิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕(๑)^{๑๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่บุคคลผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป ส่วน “การได้รับแจ้ง” นั้น จะมีความหมายแตกต่างกันไปตามสถานการณ์

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าหากการอนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิได้ทำขึ้นมาจากการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้งด้วยการปลอมแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และทะเบียนการครอบครองที่ดินการอนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจเพิกถอนได้ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ ทั้งนี้ โดยผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว เมื่อทำคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิ

จึงเห็นได้ว่าการออกคำสั่งอนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิและคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธินั้นเป็นคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอันทำให้เกิดประเด็นปัญหา ดังนี้

^{๑๑๑} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖/ตอนที่ ๖๙ ก/หน้า ๑๑๕/๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕ บัญญัติ ในพระราชบัญญัตินี้ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้.

การนิรโทษกรรม

การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินในสังคมไทยที่ผ่านมา ไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมในสังคม แต่มุ่งเน้นการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินให้กับเอกชนและเกษตรกร ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาคนไร้ที่ดินได้ ซึ่งสังคมไทยไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน ใครรวยก็มีสิทธิซื้อที่ดินจำนวนเท่าไรมาถือครองไว้ก็ได้ ไม่มีใครจำกัดสิทธิได้ ในขณะที่คนจนจะสูญเสียที่ดินและไร้ที่ดินทำกินจำนวนกี่ล้านครอบครัวก็ได้ รัฐบาลไม่ได้ใช้อำนาจเข้าไปจัดการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครอง การปฏิรูปที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ปี พ.ศ.๒๕๑๘ ที่ต้องการให้รัฐใช้อำนาจและมาตรการต่างๆ นำที่ดินที่ถือครองโดยเอกชน มากระจายให้กับคนจนไร้ที่ดิน แต่กลับเบี่ยงเบนประเด็นไปที่การจัดสรรที่ป่าสงวนแห่งชาติให้กับเอกชน ที่ผ่านมามีคนจนไร้ที่ดินและไร้ที่อยู่อาศัย ไม่มีช่องทางและไม่สามารถเข้ามาใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน ให้เกิดความเป็นธรรมได้ การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ภาครัฐ ส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชัน ขาดการตรวจสอบ และกรณีพิพาทความขัดแย้งเรื่องที่ดินจำนวนมาก

ปัญหาการถือครองที่ดินทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนจนกับคนรวยหรือนายทุน ขณะที่คนรวยเป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ คนจนมีข้อพิพาทกับหน่วยงานรัฐในการถือครอง ทำให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินทำกินระหว่างคนจนกับภาคเอกชนและนายทุนที่มีอิทธิพล และคนจนกับรัฐที่ผ่านมา เมื่อเกิดความขัดแย้ง คนจนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยาก เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายอาญา คนจนจะถูกปล่อยทิ้งให้ถูกตกเป็นจำเลยไม่มีโอกาสต่อสู้คดีและไม่ได้รับความเป็นธรรมตามระบบ ดังนั้น มีความจำเป็นที่ต้องมีกระบวนการพิเศษเข้ามาเสริมเพื่อให้ความยุติธรรมกับคนจนด้วยการนิรโทษกรรม เพื่อให้ความช่วยเหลือ และในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการศึกษาว่ามีกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการนิรโทษกรรม หรือที่ให้ผลในทำนองเดียวกับการให้นิรโทษกรรม คือการที่ได้รับการคุ้มครองที่จะไม่ถูกดำเนินคดีหรือเป็นการรับรองสิทธิตามกฎหมาย หรือมีกฎหมายยกเว้นการกระทำความผิดในภายหลัง อันเป็นผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา ๓๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินส่วนใหญ่มีทั้งการบุกรุกพื้นที่สงวนของรัฐในรูปแบบต่างๆ มีการใช้ที่ดินในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น มีนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลเข้าไปกว้านซื้อที่ดินในเขตป่าและสนับสนุนให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่า จากสถิติของกรมป่าไม้ระบุว่า ขณะนี้พื้นที่ป่าลดลงจากร้อยละ ๕๓ ในปี ๒๕๐๔ ร้อยละ ๓๓.๔๔ ในปี พ.ศ.๒๕๕๑^{๑๑๒} และในปี พ.ศ.๒๕๕๙ มีพื้นที่ป่าคงเหลือร้อยละ ๓๑.๕๘

^{๑๑๒} ศูนย์สารสนเทศ สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้ ออนไลน์ ๒๕๕๕.

[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://forestinfo.forest.go.th/Content/file.pdf> [๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗].

นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินที่เกิดต่างกรรมต่างวาระ ทั้งปัญหาเรื่องประกาศพื้นที่ทับซ้อน ข้อพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดิน

การเปิดโอกาสให้คนจนได้เข้าถึงความเป็นธรรมเรื่องที่ดินโดยการนิรโทษกรรมและการลดบังคับคดีกับประชาชนที่ถูกดำเนินคดีเรื่องที่ดินจำเป็นจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การช่วยเหลือชาวบ้านที่ถูกดำเนินคดี ซึ่งการนิรโทษกรรมและการงดบังคับคดีทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการศึกษา ช่องทางว่าจะใช้อำนาจตามกฎหมายใด และกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนว่าจะนิรโทษกรรมหรืองดการบังคับคดีกับคนกลุ่มใดบ้าง ซึ่งจะต้องแยกแยะกลุ่มผู้กระทำผิดว่าเป็นผู้กระทำผิดโดยประมาท ผู้กระทำผิดโดยเจตนา หรือผู้บริสุทธิ์ เนื่องจากการนิรโทษกรรมส่งผลให้ผู้กระทำผิดโดยเจตนาได้รับผลประโยชน์ไปด้วย

การนิรโทษกรรม (Amnesty)^{๑๑๓} หมายถึงการลบล้างการกระทำผิดอาญาที่บุคคลได้กระทำมาแล้ว โดยมีกฎหมายที่ออกภายหลังการกระทำผิดกำหนดให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิด และให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด

การนิรโทษกรรมในกฎหมายอาญา หมายถึงการลบล้างการกระทำผิดอาญาที่บุคคลได้กระทำมาแล้ว โดยมีกฎหมายที่ออกภายหลังการกระทำผิดกำหนดให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิด และให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด การนิรโทษกรรมเป็นยิ่งกว่าการอภัยโทษ เพราะกฎหมายถือว่าผู้นั้นไม่เคยกระทำผิดมาก่อน ข้อดีของการใช้นิรโทษกรรมยังอาจรวมถึงการหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีผู้ละเมิดจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องก็จะเป็นการกระตุ้นให้ผู้ทีหลบหนีทางการกลับมาปรากฏตัว และกระตุ้นการปรองดองระหว่างผู้ละเมิดกับสังคม

ผู้วิจัยเห็นว่าในการพิจารณาถึงการออกกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานครอบครองที่ดินของรัฐนั้น ยังมีกฎหมายที่มีผลในทำนองเดียวกับการนิรโทษกรรมการกระทำความผิดอีกกรณีหนึ่งคือ ประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิในที่ดินของประชาชน หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็สามารถได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกฎหมายในเชิงนิรโทษกรรมอย่างหนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินให้กับประชาชน ทั้งนี้ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายอันเป็นผลให้ประชาชนได้รับการรับรองสิทธิตามกฎหมายโดยมีเอกสารสิทธิ คือ โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินรองรับ

ส่วนผู้ซื้อที่ดิน หรือเจ้าหนี้ผู้รับจำนองโดยสุจริต หากเกิดความเสียหายจากการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบของเจ้าพนักงานที่ดิน เช่น เสียเงินไปในการชำระราคาที่ดินหรือรับจำนองไป (เพราะหลงเชื่อเอกสารที่ออกโดยเจ้าพนักงานของกรมที่ดิน) ผู้ได้รับความเสียหายเหล่านั้น ต้องฟ้องกรมที่ดินให้รับผิดชอบในทางละเมิด ภายในอายุความ ๑ ปี นับแต่ได้รับความเสียหาย ก็คือวันที่อธิบดีมีคำสั่งให้เพิก

^{๑๑๓} วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี บทความนิรโทษกรรม (Amnesty) [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก [http:// http://th.wikipedia.org/](http://th.wikipedia.org/) [๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗].

ถอนโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ ก จึงสรุปได้ว่าการนิรโทษกรรมเป็นการลดปัญหาทางคดีอาญาให้กับประชาชน/นายทุน/กลุ่มผู้มีอิทธิพล ที่ได้กระทำผิดโดยการบุกรุก แฝวถาง ที่ดินของรัฐ ดังนั้นหากรัฐจะออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้กลับประชาชน รัฐจะต้องบัญญัติเงื่อนไขการนิรโทษกรรมให้ชัดเจน ซึ่งอาจจะบัญญัติจำนวนเนื้อที่ที่ประชาชนครอบครองตามฐานานุกรมในการทำกิน เพื่อไม่ให้สิทธิกับกลุ่มผู้มีอิทธิพล/กลุ่มนายทุนได้ประโยชน์จากการนิรโทษกรรม

การเพิกถอนเอกสารสิทธิ

การเพิกถอนเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มีลักษณะการเพิกถอน ๒ ลักษณะ คือ อธิปไตยกรรมที่ดิน เมื่อพบการคลาดเคลื่อนในการออกเอกสารสิทธิ มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนได้ และอีกลักษณะ คือ ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอน

การครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ ด้วยการบุกรุก แฝวถางในที่ดินของรัฐอันเป็นความผิดตามกฎหมาย พิจารณาได้ดังนี้

๑) การครอบครองที่ดินของประชาชนก่อนที่จะมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ การที่ประชาชนได้มีการดำเนินการเพื่อขออนุญาตเอกสารสิทธิโดยที่ไม่มีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้ ได้ยื่นคำขอและนำเจ้าหน้าที่ที่ดินเดินสำรวจขออนุญาตเอกสารสิทธิได้ให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าตนได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนปี พ.ศ.๒๔๙๗ โดยไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นความเท็จ เนื่องจากไม่ได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนปี พ.ศ.๒๔๙๗ โดยรู้อยู่แล้วว่าที่ดินแปลงเกิดเหตุไม่สามารถนำมาขออนุญาตเอกสารสิทธิได้ตามกฎหมาย

ผู้วิจัยเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาในการเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเอง เมื่อประชาชนได้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นความผิดฐานก่นสร้าง แฝวถาง หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔^{๑๑๔} ประกอบมาตรา ๗๒ ตรี

๒) การครอบครองที่ดินของประชาชนหลังจากที่จะมีการออกเอกสารสิทธิแล้ว การที่ประชาชนได้รับเอกสารสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งการออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการอนุญาต

^{๑๑๔} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ /ตอนที่ ๕๐ ก/หน้า ๑๐๖/๑๖ เมษายน ๒๕๖๒ ,พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ “ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แฝวถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำ ภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือ โดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”.

ออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตออกเอกสารสิทธิได้ตามกฎหมาย เอกสารสิทธิดังกล่าวเป็นเอกสารที่มีผลเป็นการให้หรือระงับซึ่งสิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินของบุคคลผู้ที่มีชื่อในเอกสารสิทธิ

ดังนั้นผู้วิจัย เห็นว่าการออกเอกสารสิทธิจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ การออกเอกสารสิทธิที่ออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนปี พ.ศ.๒๔๙๗ และอยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้อันเป็นที่ดินของรัฐ เอกสารสิทธิที่ออกโดยมิชอบดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้เพียงใด กรณีนี้ เห็นว่าการอนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิเป็นการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย แม้การอนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิ จะได้กระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายมีผลให้ต้องมีการยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อไป ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ ได้กำหนดวิธีการในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ การเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ เมื่อเอกสารสิทธิซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะได้ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีมีการเพิกถอนหรือยกเลิก เอกสารสิทธิดังกล่าว ย่อมมีผลตราบเท่าที่ที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ตามมาตรา ๔๒^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ดังนั้นต้องถือว่าเอกสารสิทธิ ยังมีผลใช้บังคับตามกฎหมายจนกว่าจะมีการเพิกถอนอันเนื่องจากการออกเอกสารสิทธิที่มิชอบด้วยกฎหมายนั้นแล้ว ประกอบกับเอกสารสิทธิดังกล่าวเป็นเอกสารที่ทางราชการได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการอ้างอิงเป็นการทั่วไป จึงเป็นเอกสารมหาชนต้องด้วยบทสันนิษฐานตามกฎหมายที่ให้ถือว่าเป็นเอกสารที่ถูกต้อง เช่น การเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

^{๑๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖/ตอนที่ ๖๙ ก/หน้า ๑๑๕/๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒, พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๔๒ “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้ันั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลงให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอันใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้”.

กรณีศาลปกครอง เพิกถอนเอกสารสิทธิ ปัจจุบันศาลยุติธรรมจะไม่มีอำนาจในการเข้าไปพิจารณาพิพากษาว่าเอกสารสิทธิออกชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในปี ๒๕๓๙ ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัตินี้กล่าวคือโดยที่การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสมจึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ดังกล่าวเป็นประโยชน์ทั้งต่อรัฐและประชาชนทุกประการ โดยเฉพาะในส่วนของประชาชนนั้นจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง หากไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริงจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองก็จะออกคำสั่งเพิกถอน หรือบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย และให้ดำเนินการเพื่อความเป็นธรรมดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อใช้ในการบริหารราชการในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองอีกด้วย ฉะนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจของตนไปกระทบสิทธิของประชาชนที่สุจริตก็ย่อมที่จะนำเอาแนวทางของศาลปกครองมาช่วยคุ้มครองจากผลกระทบที่ประชาชนได้เสียไปโดยไม่เป็นธรรมนั้นได้ ปกติเมื่อมีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง เป็นธรรมดาที่คู่กรณีก็ต้องหยิบยกเอาพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายมาต่อสู้ หักล้างกัน ซึ่งประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็ต้องหยิบยกพยานหลักฐานมาต่อสู้กับรัฐ ฝ่ายรัฐก็ต้องหยิบเอาพยานหลักฐานในส่วนของรัฐขึ้นมาปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติเช่นเดียวกัน ซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าว ศาลปกครองก็จะต้องนำขึ้นมาวินิจฉัยชี้แจงน้ำหนักพยานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่ายและในมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ วรรคสามระบุว่า “ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร” ฉะนั้นในบางเรื่องศาลอาจแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงที่ศาลสงสัยขึ้นได้ แต่ในบางครั้งความสงสัยดังกล่าวนั้นอาจไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงที่จะพิสูจน์ความจริงดังกล่าวได้ ในประเด็นเรื่อง “เอกสารสิทธิออกด้วยกฎหมายหรือไม่” แม้เอกสารสิทธิที่ดินจะได้รับประโยชน์ตามข้อสันนิษฐานทางกฎหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๒๗ บัญญัติว่า “เอกสารมหาชนซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำขึ้นหรือรับรองหรือสำเนาอันรับรองถูกต้องแห่งเอกสารนั้น... ให้สันนิษฐาน

ไว้ก่อนว่าเป็นของแท้จริงและถูกต้อง เป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่ถูกอ้างเอกสารนั้นมายันต้องนำสืบความไม่บริสุทธิ์หรือความไม่ถูกต้องแห่งเอกสาร”

สิ่งที่เกิดขึ้น คือได้เกิดปัญหาว่ามีบุคคล กลุ่มบุคคล ได้ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่คิดจะแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากช่องทางของศาลปกครองเพื่อครอบครองที่ดินอันเป็นสมบัติของชาติ และวางแผนที่จะให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่วมขบวนการในการขอให้ศาลปกครองบังคับให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐและได้มีการนำเสนอพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายในทางที่เป็นคุณกับฝ่ายที่ฟ้อง บางส่วนอาจมีการสร้างพยานหลักฐานอันเป็นเท็จ และสิ่งที่สำคัญที่สุดพยานหลักฐานที่สำคัญที่จะพิสูจน์สิทธิของฝ่ายที่ฟ้อง หรือร่องรอยการทำประโยชน์กลับถูกละเลยที่จะนำเสนอทั้งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้อง รู้หรือควรรู้ว่าพยานหลักฐานใดที่ควรจะนำเสนอต่อศาลในอันที่จะเป็นการปกป้องประโยชน์สาธารณะของชาติไว้ แต่กลับละเว้นไม่นำเสนอข้อมูลที่สำคัญดังกล่าวหรือเสนอต่อศาลที่จะให้มีการตรวจสอบหลักฐานนั้น เพราะทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายที่ฟ้องต่างร่วมมือกันเป็นอย่างดีที่จะทำให้ศาลปกครองรับข้อมูลในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีในอันที่จะเข้าครอบครองที่ดินของรัฐดังกล่าว และถึงแม้ศาลจะได้สงสัยในประเด็นอันเป็นสาระสำคัญแห่งข้อเท็จจริง ก็อาจไม่มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบโดยตรงที่จะทำการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวให้ได้ จึงทำให้ศาลปกครองจำต้องรับข้อมูลจากการนำเสนอของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่เป็นคุณกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำการวินิจฉัยออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่รัฐทำการออกเอกสารสิทธิให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นคู่กรณีภายใต้พยานหลักฐานที่ดูเหมือนว่าศาลปกครองจะไม่มีทางเลือกให้ออกคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งหากศาลปกครองได้ข้อเท็จจริงที่สำคัญดังกล่าวแล้ว เชื่อว่าศาลปกครองอาจไม่ออกคำสั่งดังกล่าวนี้ เนื่องจากที่ดินที่พิพาทนั้นเป็นที่ดินของรัฐอันเป็นสมบัติของแผ่นดินที่สำคัญ เพราะเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อจะรักษาประโยชน์สาธารณะ และการที่ฝ่ายผู้ฟ้องได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มิได้เกิดจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง แต่กลับมีเจตนามุ่งหวังที่จะเข้าครอบครองสมบัติของแผ่นดินต่างหาก ทั้งสองเหตุผลจึงขัดกับเจตนารมณ์ของการตั้งศาลปกครอง

ผู้วิจัยเห็นว่า ในการพิจารณาเพิกถอนเอกสารสิทธิ กรณีคดีของศาลปกครอง การครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยผู้ยื่นขอออกโฉนดหรือผู้ฟ้องคดีอ้างการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิมโดยไม่มี ส.ค.๑ ประกอบการพิจารณาคดี ศาลปกครองควรสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยศาล เจ้าหน้าที่ของศาล และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เฝ้าดูสืบในพื้นที่เกิดเหตุและพยานเอกสารโดยชัดเจนอีกครั้งก่อน เพราะการพิจารณาแต่เอกสารของทางราชการที่ทางผู้ฟ้องคดีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ถูกฟ้องคดีนำเสนอเข้าสำนวนคดีโดยไม่ได้เฝ้าดูสืบศาลอาจมีการคลาดเคลื่อนได้

การเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษ (แพ่ง) ก็กับการครอบครองที่ดินของรัฐ

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบ พบว่าในช่วงหลัง ประเทศในกลุ่มระบบซีวิลลอว์ เช่น ประเทศเยอรมันได้เริ่มยอมรับค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีแพ่งที่ตัดสินโดยศาลสหรัฐ นอกจากนี้ ศาลเยอรมันมีความโน้มเอียงที่จะใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษในบางคดีมากขึ้น โดยเฉพาะคดีละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาและการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ในขณะที่ฝรั่งเศสเริ่มมีความเคลื่อนไหวของนักวิชาการในการเสนอให้แก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งเพื่อเปิดโอกาสให้ใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดยให้เหตุผลว่าการไม่ชดใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษอาจทำให้ระบบกฎหมายฝรั่งเศสถูกโดดเดี่ยวจากระบบกฎหมายของประชาคมโลก

ส่วนในกลุ่มระบบคอมมอนลอว์ เช่น กรณีสหรัฐอเมริกา มีการถกเถียงกันเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษที่สูงเกินไปในบางคดี อาจมีปัญหาค่าความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีแนวโน้มว่าหากค่าเสียหายไม่เกิน ๔ เท่าของค่าเสียหายจริงก็จะถือว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญ โดยในกระบวนการปฏิรูปกฎหมายละเมิดของสหรัฐ มลรัฐต่างๆ พยายามกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษสูงสุดไว้ เช่น รัฐอาร์คันซอ ให้ไม่เกิน ๓ เท่า รัฐเท็กซัสไม่เกิน ๒ เท่า เป็นต้น แนวโน้มในการให้คิดค่าเสียหายเชิงลงโทษในสหรัฐ อาจพิจารณาได้จากการที่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐตัดสินคดี Exxon Shipping Co. V. Baker เมื่อปี ๒๐๐๘ กำหนดให้บริษัท Exxon Valdez ซึ่งทำน้ำมันหกในทะเลชดใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษไม่เกิน ๕๐๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเท่ากับค่าเสียหายเชิงชดเชยที่ Exxon จ่ายให้ผู้เสียหาย จากเดิมที่ศาลชั้นต้นกำหนดได้ถึง ๒.๕ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ศาลฎีกาให้ความเห็นในคดีนี้ว่าค่าเสียหายเชิงลงโทษในสหรัฐในหลายกรณีเกินไปและค่าเสียหายในระดับสูงที่ไม่อาจทำนายได้ขัดแย้งกับบทบาทของค่าเสียหายในการเป็นเครื่องมือเพื่อการลงโทษเพราะควรจะคาดการณ์ได้อย่างมีเหตุผล

ในประเทศไทยแม้จะไม่มีกรณีคดีเรื่อง "ค่าเสียหายเชิงลงโทษ" อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ศาลฎีกาไทยเคยใช้ดุลยพินิจพิพากษากำหนดค่าเสียหายในระดับสูงจนอาจเข้าข่ายว่าเป็น "การลงโทษ" มาแล้วหลายคดี เพราะมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เปิดช่องให้ศาลตีความในการกำหนด "ค่าเสียหายเชิงลงโทษ" ได้โดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเป็นหลักในการพิจารณา ตัวอย่าง เช่น

คำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่ที่ ๖๐-๗๗/๒๕๕๒ คดีแม่เมาะ พิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าที่ตำบลแม่เมาะ ทำให้เกิดการแพร่กระจายของฝุ่นหิน ซีเมนต์ของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ จนเกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดให้มีได้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

ศาลวินิจฉัยว่า "...นอกจากเป็นกรณีที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแล้ว ยังเป็นการละเมิดซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายแรง และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องได้รับโทษใดๆ จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายเพื่อเป็นการลงโทษ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการมากขึ้น เห็น

ควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีรายละ ๑,๒๐๐ บาทต่อครั้ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีรายใดจะได้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้เป็นจำนวนเท่าใด ต้องพิจารณาจากระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจริงเป็นสำคัญ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๓๓,๖๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๑๗๔,๓๐๐ บาท...” ซึ่งเป็นไปตามหลักประเมินจากพฤติการณ์ที่ชั่วร้ายของจำเลย เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา

หลักนิติเศรษฐศาสตร์ ในการคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษควรคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษก็เท่าของค่าเสียหายเชิงชดเชย แต่ถ้าอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์อาจช่วยตอบคำถามดังกล่าวได้ และอาจช่วยให้แนวคิดเพิ่มเติมว่าควรคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษในสถานการณ์ใด "ค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุด ควรเท่ากับค่าความเสียหายจริง เพราะจะช่วยให้ป้องปรามการละเมิดสัญญาได้อย่างเหมาะสม" ซึ่งแนวคิดตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์ การคิดค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุดควรกำหนดเท่ากับค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เพื่อจูงใจให้บุคคลมีระดับความระมัดระวังไว้ก่อน และมีระดับการทำกิจกรรมเสี่ยงอย่างเหมาะสม เพราะการกำหนดค่าเสียหายเท่ากับค่าความเสียหาย ช่วยป้องปรามการกระทำละเมิดและช่วยลดคดีที่จะเข้าสู่ศาลระดับหนึ่ง

ในขณะเดียวกันตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มีได้บัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายทางแพ่งกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ การตัดไม้ทำลายป่าหรือการแผ้วถางป่า การล่าสัตว์ป่าสงวนแต่อย่างไร ดังนั้นในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานสอบสวน จึงดำเนินคดีได้เฉพาะความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับหรือจำ เท่านั้น จึงเป็นเหตุให้กลุ่มนายทุนหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลขาดความเกรงกลัว และในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานสอบสวน ขณะเข้าจับกุมผู้กระทำผิดก็มักจะจับกุมได้เฉพาะตัวแทน ลูกจ้าง และเครื่องมือ ในการกระทำผิดเท่านั้นไม่ค่อยจะจับตัวการหรือผู้มีอิทธิพลได้ ทำให้ตัวการผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แต่จากการศึกษาวิจัย พบว่า ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายได้ตาม มาตรา ๙๗^{๑๑๖} ผู้กระทำผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไป ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นมาตราที่เป็นบทกำหนดโทษเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐโดยแท้จริงไม่ว่าจะ

^{๑๑๖} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ,ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙/ตอนที่ ๓๗/หน้า ๑/๔ เมษายน ๒๕๓๕ : พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๙๗ “ผู้ใดกระทำการหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติ ที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”.

เป็นการบุกรุกที่ดินของรัฐ การตัดไม้ทำลายป่า หรือการแผ้วถางป่า ซึ่งผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำผิดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือหายไป ซึ่งเป็นไปตามหลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษที่กล่าวมาแล้ว แต่การคิดค่าเสียหายกับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

แนวคิดในการประเมินมูลค่าเสียหายทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหน่วยงานที่ดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกิดมาจากผลการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามของเจ้าหน้าที่ ที่พบว่าการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้ก่อความเสียหายต่อคุณภาพชีวิตของทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรชีวภาพเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นทั้งปัจจัยการผลิตและสร้างอรรถประโยชน์โดยตรงให้กับประชาชน จึงจำเป็นที่จะต้องประเมินคุณค่าหรือมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อสังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการให้เกิดความยั่งยืนต่อส่วนรวมให้มากที่สุด

การประเมินมูลค่าทรัพยากรให้เป็นตัวเงิน จัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการวัดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อสะท้อนถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อคุณภาพทรัพยากร ด้วยการประเมินค่าคุณประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อประชาชนในด้านใดด้านหนึ่ง ทั้งในปัจจุบันหรืออนาคตก็ได้ โดยจะมีค่ามากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและระบบที่สร้างขึ้นเป็นสำคัญ แต่เมื่อเวลาเปลี่ยนไปมูลค่าที่ประเมินได้จะสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นค่าระดับเดียวกันตลอดไปแม้จะใช้หลักการเดียวกันก็ตาม และหากความปรารถนาหรือความพอใจเกิดขึ้นมาก ย่อมก่อให้เกิดมูลค่าในสิ่งนั้นมากตามไปด้วย โดยมูลค่าจะมีความแตกต่างไปตามคุณลักษณะเฉพาะของสิ่งของนั้น

การประเมินมูลค่าทรัพยากร จึงเป็นการคำนวณตัวเลขเพื่อมาทดแทนราคาหรือมูลค่าที่ตลาดไม่สามารถทำได้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์โดยสะท้อนให้เห็นว่ากิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดผลกระทบ และการทำลายทรัพยากรที่ทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลง จะทำให้เกิดต้นทุนทางสังคมต่อส่วนรวมขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่ยั่งยืนในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ นอกจากนั้น ยังช่วยให้การกำหนดงบประมาณของรัฐบาลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ช่วยในการปรับบัญชีรายได้ประชาชาติให้สะท้อนถึงความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม และช่วยในการกำหนดค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินของกลุ่มบุคคลที่บุกรุกทำลายสิ่งแวดล้อม^{๑๑๗} ไม่ว่าจะเป็นการ

^{๑๑๗} ทรงธรรม สุขสว่าง, “แนวคิดการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อประยุกต์ใช้ในการพิสูจน์ค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม, ในโครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

ครอบครองที่ดินของรัฐ การตัดไม้ทำลายป่า อย่างเป็นธรรม โดยมีเจตนารมณ์ที่จะประเมินคุณค่าทาง เศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า เป็นการประเมินค่าเพื่อสร้างความตระหนักในการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกับประชาชน และสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการพิสูจน์ค่าเสียหายในการ ดำเนินคดีทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

แนวทางการประเมินมูลค่าทรัพยากรป่าไม้ ก่อนที่จะใช้คำว่า การประเมินมูลค่าทรัพยากร ป่าไม้นั้น ต้องมาทำความเข้าใจคำว่า การประเมินคุณค่าทรัพยากรที่ดินเสียก่อน การประเมินคุณค่า ทรัพยากรที่ดินในที่นี้เป็นการพิจารณาคุณค่าของตัวทรัพยากรที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ ในกรณี ของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ องค์ประกอบของทรัพยากรในลักษณะดินและที่ดิน คุณค่าของทรัพยากรดินอยู่ ตรงที่เป็นตัวสร้างป่าไม้ที่มีคุณค่าได้ในทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกันกับการใช้ที่ดินเพื่อปลูกพืชทำ การเกษตร ในทำนองเดียวกันการใช้ที่ดินในรูปของป่าไม้ ก็ถือได้ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่ใน ลักษณะของการลงทุนด้านการป่าไม้เพื่อให้ได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจได้อีกทางหนึ่ง ดังนั้น การ ประเมินมูลค่าของทรัพยากรดินและที่ดินในส่วนนี้สามารถกระทำรวมกันไปได้ การตีคุณค่าของดินและ ที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จึงเป็นการประเมินในลักษณะของมูลค่ารวมของทรัพยากรป่าไม้อันเป็น ผลผลิตของที่ดินซึ่งอยู่ในรูปของป่าไม้ ซึ่งอาจจะคำนวณผลผลิตของพื้นที่ของที่ดินในรูปของทรัพยากร ป่าไม้ในแต่ละประเภท ผลผลิตดังกล่าวได้แก่ ผลผลิตในรูปของเนื้อไม้ ผลผลิตในรูปของป่า แล้วคิด มูลค่าออกมาในรูปของตัวเงินจำนวนหนึ่ง และในส่วนของ การประเมินมูลค่าที่ดินอาจจะเริ่มจากการ สืบราคาที่ดินบริเวณพื้นที่รอบป่าอนุรักษ์แล้วทำการพิจารณาศักยภาพของพื้นที่ โดยการพิจารณาเป็น ส่วนๆ ว่าบริเวณใดของอุทยานแห่งชาติจะมีศักยภาพสูงเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ลักษณะเดียวกันภายนอก เพื่อที่จะได้ประเมินมูลค่าของที่ดินในส่วนนั้นๆ ออกมาได้เป็นตัวเงินเช่นกัน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มี หน้าที่หรือพนักงานสอบสวนได้ดำเนินคดีกับกลุ่มผู้บุกรุกหรือกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล ในข้อหาบุกรุก แผลวถางป่า หรือนำพื้นที่ป่าไปขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากอธิบดี กรมที่ดิน หรือศาลปกครอง ได้มีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเรียก ค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิด โดยอาจคิดค่าเสียหายจากการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของ ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น มูลค่าของป่า ที่ดิน มูลค่าของแร่ธาตุในดิน ทรัพยากรน้ำ และมูลค่าต้นทุน หรือค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการพื้นที่ เป็นต้น

การประเมินมูลค่า ผู้วิจัยเห็นว่าในการประเมินคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์ของ ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อประยุกต์ใช้ในการพิสูจน์ค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีคุณค่าทั้งทางตรงและทางอ้อมมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมูลค่าของ ทรัพยากรทางกายภาพและชีวภาพ อย่างไรก็ตามเป็นการยากยิ่งที่จะประเมินมูลค่ารวมของทรัพยากร ต่างๆ ทั้งหมดที่มีอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วน เพื่อใช้ในการพิสูจน์ค่าเสียหายด้าน

,” สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ (บรรณาธิการ) (กรุงเทพมหานคร: แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อ คุณภาพชีวิตที่ดี มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.), ๒๕๕๐): ๒๑๕-๒๑๖.

สิ่งแวดล้อมเนื่องจากมีข้อจำกัดมากมาย ดังนั้นในการใช้แนวคิดในการประเมินมูลค่าของทรัพยากรเพื่อใช้พิสูจน์ค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้นอาจจะใช้คุณค่าการประเมินที่เป็นมูลค่าขั้นต่ำของทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์โดยเฉพาะในส่วนที่สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ก่อน ซึ่งถ้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการประเมินคุณค่าทรัพยากรได้ทุกพื้นที่ที่อนุรักษ์ในประเทศไทย ก็สามารถใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประยุกต์ใช้ในการพิสูจน์ค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมในกระบวนการยุติธรรมได้ต่อไปในอนาคต โดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๗ เป็นเกณฑ์ในการคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษ (ทางแพ่ง) ควบคู่กับทางอาญา ซึ่งถือว่าเป็นการคิดค่าเสียหายในเชิงลงโทษควบคู่กันไปในคราวเดียวกันตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์

สรุป

กฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้มีสาระสำคัญอยู่สองลักษณะ คือ

๑. กำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นสิทธิของรัฐ
๒. กำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิของบุคคลหรือเอกชน

การจัดการกรรมสิทธิ์ต่างๆ ตามกฎหมายที่ดินเป็นหน้าที่หลักของกรมที่ดินในการจัดการควบคุม และด้วยพื้นฐานแนวคิดการจัดการที่ดิน นอกจากที่ดินของรัฐแล้วผู้ที่จะเป็นเจ้าของที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้ต้องเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในเอกสารสิทธิเท่านั้น

การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตได้มีโอกาสดำเนินการให้ถูกต้องด้วยการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ โดยมาตรา ๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา...”

การออกเอกสารสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีเงื่อนไขหลัก ๒ ประการ คือผู้ขอต้องมีการทำประโยชน์ก่อน และครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องในที่ดินที่ประสงค์จะออกเอกสารสิทธิเต็มพื้นที่ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ อย่างครบถ้วน

หากมีการครอบครองที่ดินของรัฐมิชอบ (เอกสารสิทธิที่ดินออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย) ในกระบวนการยุติธรรมผู้ครอบครองก็ใช้หลักทางปกครองเป็นข้อต่อสู้ในการพิจารณาคดี คือ “เอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยเจ้าพนักงานของรัฐ トラบใดที่ยังไม่ได้มีการเพิกถอนก็ต้องถือว่าเป็นเอกสารราชการที่ถูกต้องตามกฎหมาย” ดังนั้นเมื่อศาลพิจารณาคดีก็จะยึดหลักดังกล่าวในการ

พิจารณาทำให้ฝ่ายรัฐไม่สามารถดำเนินคดีได้จนกว่าจะมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิหรือหนังสือครอบครองการทำประโยชน์ก่อน

ผู้วิจัยเห็นว่า ในทางปฏิบัติเมื่อมีการฟ้องร้องคดีในลักษณะนี้ต่อศาลยุติธรรม ไม่ว่าจะในข้อหาบุกรุกที่ดินเอกชนหรือในคดีแพ่ง หากจำเลยยกข้อต่อสู้ในเรื่องเอกสารสิทธิที่ดินอันเป็นข้อหาในการฟ้องคดีว่ามีการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลต้องทำให้มีข้อยุติในประเด็นนี้ก่อนการพิจารณาต่อไปในประเด็นว่าจำเลยบุกรุกครอบครองเข้าไปในพื้นที่ตามฟ้องหรือไม่ หากศาลเห็นว่าข้อต่อสู้เรื่องเอกสารสิทธิออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีมูล ไม่ว่าจะด้วยการไต่สวนเองหรือจากผลการตรวจสอบขององค์การอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาลควรรอการพิจารณาคดี แล้วส่งประเด็นพร้อมความเห็นไปยังศาลปกครอง และให้เป็นสิทธิและหน้าที่ของจำเลยในฐานะผู้เสียหายที่จะร่วมกับ องค์การอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นๆ นำเรื่องเข้าสู่ศาลปกครอง เพื่อพิจารณาพิพากษาในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารต่อไป

ดังนั้นการศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาว่าเอกสารสิทธิดังกล่าว ได้มีการดำเนินการที่ผ่านขั้นตอนที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีหลักเกณฑ์ วิธีการที่พิสูจน์การครอบครองทำประโยชน์ที่ถูกต้องหรือไม่ อันทำให้ทราบถึงความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารสิทธิ ซึ่งทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา วิธีการในการกระทำ ความผิด ช่องว่างทางกฎหมายและควมมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงได้ศึกษาถึงกระบวนการต่างๆ ในการออกเอกสารสิทธิ เพื่อจะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิจากหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐบนที่ดินของรัฐ

๒. ปัญหาการพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารสิทธิจากหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

๓. ปัญหาการบังคับคดีทางอาญารัฐนครอบครองที่ดินของรัฐ

๔. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

๕. การเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษ (แพ่ง) กับการครอบครองที่ดินของรัฐ

บทที่ ๕

สรุป ข้อเสนอแนะ

สรุป

ปัญหาในการครอบครองที่ดินของรัฐ เกิดจากพฤติกรรมการบุกรุก ตัดไม้ทำลายป่า ด้วยเหตุของการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรหรือเกิดจากการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐที่ขัดแย้งกับแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพที่เกิดจากการทุจริตของข้าราชการร่วมกับผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มนายทุน ด้วยเหตุที่เกิดจากปัญหาข้อกฎหมายที่มีความซับซ้อนกัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนในการบังคับใช้ ไม่เกิดปัญหาการซับซ้อนในการบังคับใช้ และรัฐควรบัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ หรือทุจริตต่อหน้าที่ให้มีโทษที่หนักขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทางอาญาทางแพ่ง และทางปกครอง ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ควรจัดสรรที่ดินในเขตป่าให้กับประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และรัฐควรเร่งรัดให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนรักสิ่งแวดล้อม รักถิ่นฐานที่อยู่อาศัย ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และปลูกฝังให้ประชาชนรู้ถึงโทษของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔) ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน บนพื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๗๙)

ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ ได้บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้นๆ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า มาตรา ๙ “ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระ

ให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร...”

ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้ ซึ่งโดยมาตรานี้จึงเปิดโอกาสให้กับเจ้าพนักงานของรัฐร่วมกับกลุ่มนายทุน หรือผู้มีอิทธิพลใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการนำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินประกาศใช้มายื่นขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และในระหว่างกระบวนการพิสูจน์สิทธิของเจ้าพนักงานที่ดิน ก็นำเรื่องไปฟ้องศาลปกครองโดยอ้างสิทธิการฟ้องในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ โดยอ้างว่าเจ้าพนักงานที่ดิน ละเลย ล่าช้า ในกระบวนการพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ทั้งที่จริงที่ดินดังกล่าว ผู้ยื่นขอออกเอกสารสิทธิได้ที่ดินมาโดยมิชอบ ดังเช่นตัวอย่าง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่) ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาลำปี-หาดท้ายเหมือง ตำบลลำแก่น อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พม.๒/๒๕๔๕ (ภาคผนวก ข) ในขณะที่เดียวกันรัฐก็มีนโยบายสนับสนุนการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยให้ประชาชนมีสิทธิทำกินในพื้นที่ป่า จากนโยบายของรัฐได้ก่อให้เกิดการครอบครองที่ดินของรัฐอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง จนกระทั่งเกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมอันเกิดจากการครอบครองที่ดินของกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพล ทำให้สถานการณ์ในปัจจุบันที่ดินของรัฐมีจำนวนลดลงอย่างมากด้วยปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่ดินของรัฐ ปัญหาข้อโต้แย้งเกิดจากการที่รัฐนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นซึ่งไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ ปัญหาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ปัญหาการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐโดยประชาชนไม่มีเจตนาโดยรัฐประกาศที่ดินสาธารณประโยชน์ทับที่ดินทำกินของราษฎร ปัญหาการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐโดยนายทุนต่างประเทศหรือนายทุนในท้องถิ่นโดยการบุกรุกครอบครองเพื่อนำที่ดินของรัฐมาลงทุนการค้าเนินกิจการต่างๆ ของกลุ่มนายทุน จนกระทั่งรัฐได้พยายามหาแนวทางแก้ไขด้วยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ

แต่อย่างไรก็ตามในการป้องกันการครอบครองที่ดินของรัฐ รัฐได้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่มาตรการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครอง ก็ต้อง

มีการบังคับใช้ผ่านตามแนวทางทฤษฎีทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางกฎหมาย เช่น ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎีการลงโทษ หลักการบังคับใช้กฎหมาย และหลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

จะเห็นได้ว่าในระยะหลังรัฐได้ตระหนักถึงปัญหาพื้นที่ป่าไม้ถูกจำกัดและลดน้อยลง โดยเฉพาะปัญหาการบุกรุกเข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันส่งผลให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก ต่อทรัพยากรธรรมชาติเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์ระหว่างนายทุนหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาที่ยากจะแก้ไขได้ รัฐจึงได้มีมาตรการหลายด้านทั้งทางด้านนโยบายรัฐ แต่ในสภาพความเป็นจริง พบว่าปัญหาดังกล่าวที่รัฐกำลังดำเนินการอยู่นั้น ยังคงเป็นปัญหาอยู่และนับวันยิ่งก้าวไปสู่ภาวะวิกฤตเรื่อยๆ ทั้งนี้เป็นเพราะปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ และจากการดำเนินงานของรัฐที่ผ่านมา มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและป้องกันการบุกรุกครอบครองที่ป่า โดยกำหนดนโยบายเป็นแนวทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการเร่งผลิตทั้งด้านการค้า การเกษตรและการท่องเที่ยวแหล่งธรรมชาติ ก่อให้เกิดปัญหาพอสรูปได้ ดังนี้

๑. อำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล การแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ มีกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐในแต่ละประเภท และวิธีการในการดำเนินคดีเกี่ยวกับผู้บุกรุกครอบครองโดยไม่ก้าวก่ายกันหรือต่างกัน มีกฎหมายรองรับให้ถือปฏิบัติที่แตกต่างกันโดยมีเนื้อหา และเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน มีผู้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยไม่ขึ้นตรงต่อกัน บางครั้งอาจจะมีปัญหาทับซ้อนระหว่างองค์กรทำให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ตามมา และมีผลแก่การบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุกครอบครองตามมาส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมา เช่น กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมสอบสวนคดีพิเศษ ขณะเดียวกันก็มีมาตรการ การครอบครองที่ดินของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็มาตรการลงโทษทางอาญา ความรับผิดชอบทางแพ่ง ที่กฎหมายแต่ละฉบับ มีบัญญัติอัตราโทษแตกต่างกัน ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติในแต่ละฉบับก็ให้อำนาจอธิบดีในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลไปสู่การอุทธรณ์ และฟ้องคดีทางปกครองต่อไป

๒. การครอบครองที่ดินของรัฐ ในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ จะต้องนำแนวทางบทลงโทษทางกฎหมายอาญาหรือทางแพ่ง มาใช้บังคับใช้แก่ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับจะมีบทกำหนดโทษที่แตกต่างกันตามแต่ละบทกำหนดโทษ เนื่องจากผู้ใดครอบครองที่ดินของรัฐโดยการนำที่ดินของรัฐไปออกกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน) หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.๓ , น.ส.๓ ก) หากที่ดินดังกล่าวเป็นป่าที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และหากมีการตัดไม้ทำลายป่า ก่อสร้าง แผ้วถาง กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช สามารถประเมินค่าเสียหายทางแพ่งทางทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไปตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งในการดำเนินการทาง

แพ่ง รัฐจะต้องกำหนดแนวทางการบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการฟ้องโทษทางอาญาเกี่ยวเนื่องแพ่ง ให้ผู้กระทำความผิดเกิดการเกรงกลัวและหลาบจำ โดยเฉพาะแนวทางการฟ้องเรียกค่าเสียหายควรคำนึงถึงค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงโดยเน้นทางหลักนิติเศรษฐศาสตร์ ที่เน้นค่าเสียหายในเชิงลงโทษเป็นหลัก

ปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐเกิดจากปัญหาของเอกสารสิทธิโดยเฉพาะแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่ผู้ครอบครองที่ดินนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในกระบวนการยุติธรรมที่สร้างปัญหาให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนและส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ โดยเฉพาะพื้นที่ดินแปลงขนาดใหญ่ในจังหวัดเศรษฐกิจที่กลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมืองบางรายเข้าทำการครอบครองและสร้างหลักฐานเพื่อขอเอกสารสิทธิ โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย ทั้งที่ทราบอยู่ว่าพื้นที่ดังกล่าวถือครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ศาลกลับยอมรับและรับรอง ปลดปล่อยกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลเอาความไม่ชอบด้วยกฎหมายมาฟ้องร้องประชาชน โดยที่ไม่ได้มีการตรวจสอบก่อน อันเป็นผลให้ประชาชนถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาในข้อหาบุกรุกที่เอกชน

ในกระบวนการยุติธรรมนั้นข้อต่อสู้ที่ถูกละเอียดในการพิจารณาคดี “เอกสารสิทธิที่ดินออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” คือ เหตุผลหลักลำดับแรกที่ย้ายจำเลยมักยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในชั้นพิจารณาของศาล ซึ่งก็สอดคล้องกับเป้าหมายหรือเจตนาของการเข้าตรวจสอบการครอบครองที่ดิน อันเป็นทั้งข้อต่อสู้ทางสังคม ทางนโยบาย เป็นข้อเท็จจริงที่จำเลยต้องการนำเสนอต่อกระบวนการยุติธรรม และเป็นประเด็นสำคัญที่ควรต้องยกขึ้นมาพิจารณาในชั้นศาล เพราะหากมีการพิสูจน์ได้ว่าเอกสารสิทธิที่โจทก์ใช้ในการดำเนินคดีเป็นเอกสารราชการที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้นเท่ากับว่าฝ่ายโจทก์ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน ไม่ใช่ผู้เสียหายและย่อมไม่มีอำนาจฟ้องคดีไปโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลในประเด็นข้างต้น มักมีความเห็นไปในทำนองที่ว่า “เอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยเจ้าพนักงานของรัฐ ตราบใดที่ยังไม่ได้มีการเพิกถอนก็ต้องถือว่ายังเป็นเอกสารราชการที่ถูกต้องตามกฎหมาย” นั้นเท่ากับว่าศาลได้ตัดประเด็นข้อต่อสู้ที่ควรต้องพิจารณานี้ออกไปโดยสิ้นเชิง โดยข้ามไปพิจารณาเพียงว่าจำเลยได้บุกรุกเข้าไป ครอบครองครอบครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิหรือไม่ แต่เห็นว่ามันไม่ใช่สาระสำคัญของความขัดแย้งแต่อย่างใด เพราะหลายกรณีจำเลยรับในข้อเท็จจริงนี้อยู่แล้วว่าเข้าไปในพื้นที่จริง เนื่องจากมีเจตนาเข้าไปตรวจสอบการครอบครองที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อประเด็นวินิจฉัยมีเพียงว่าจำเลยบุกรุกเข้าไปในที่ดินเอกสารสิทธิตามฟ้องหรือไม่ นั่นก็หมายความว่าศาลทำได้เพียงการพิจารณาพิพากษายกฟ้องด้วยเหตุไม่เจตนาหรือพิพากษาลงโทษแต่รอลงอาญา หรือไม่รอลงอาญาเท่านั้น เหตุใดศาลจึงไม่พิจารณา ในประเด็นเรื่องความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของเอกสารสิทธิ ซึ่งเป็นประเด็นต่อสู้หลักของฝ่ายจำเลย “เอกสารสิทธิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่” ข้อเท็จจริงที่ต้องยุติก่อนการพิพากษา ซึ่งเห็นว่าประเด็นนี้มีความสำคัญและศาลไม่ควรละเลย โดยเฉพาะกรณีที่ย้ายจำเลยได้ยกข้อต่อสู้ในเรื่องเอกสารสิทธิที่เป็น

ฐานในการฟ้องร้องคดีนั้นมีการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งฝ่ายจำเลยมีการอ้าง พยานหลักฐานหรือมีผลการตรวจสอบเบื้องต้นจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย และองค์กรอิสระต่างๆ เพราะแม้เอกสารสิทธิที่ดินจะได้รับประโยชน์ตามข้อสันนิษฐานทางกฎหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า “เอกสารมหาชนซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำขึ้นหรือรับรองหรือสำเนาอันรับรองถูกต้องแห่งเอกสารนั้น... ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นของแท้จริงและถูกต้อง เป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่ถูกอ้างเอกสารนั้นมายันต้องนำสืบความไม่บริสุทธิ์หรือความไม่ถูกต้องแห่งเอกสาร” แต่ก็ไม่ใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาด จำเลยสามารถยกเป็นข้อต่อสู้ได้และเป็นหน้าที่ของศาลต้องรับพิจารณา ถึงแม้ปัจจุบันศาลยุติธรรมจะไม่มีอำนาจในการเข้าไปพิจารณาพิพากษาว่า เอกสารสิทธิออกชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ แล้วก็ตาม แต่ในทางกระบวนการยุติธรรมมีความจำเป็นต้องทำให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติก่อนการพิพากษา ด้วยความ ลึกล้นในระบบกฎหมายและข้อจำกัดในทางการพิจารณา เห็นว่าในทางปฏิบัติเมื่อมีการฟ้องร้องคดีใน กรณีทำนองนี้ต่อศาลยุติธรรม ไม่ว่าจะในข้อหาบุกรุกที่ดินเอกชนหรือในคดีแพ่ง หากจำเลยยกข้อต่อสู้ ในเรื่องเอกสารสิทธิที่ดินอันเป็นฐานในการฟ้องคดีว่ามีการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลต้องทำให้ มีข้อยุติในประเด็นนี้ก่อนการพิจารณาต่อไปในประเด็นว่าจำเลยบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ตามฟ้องหรือไม่ หากศาลเห็นว่าข้อต่อสู้เรื่องเอกสารสิทธิออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีมูล ไม่ว่าจะด้วยการไต่สวนเอง หรือจากผลการตรวจสอบขององค์กรอิสระ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ดังกล่าว อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลตรวจการพิจารณาคดี แล้วส่งประเด็นพร้อมความเห็นไปยังศาลปกครอง และให้เป็นสิทธิและหน้าที่ของจำเลยในฐานะ ผู้เสียหายที่จะร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือองค์กรอื่นๆ นำเรื่องเข้าสู่ศาลปกครอง เพื่อพิจารณาพิพากษาในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารต่อไป เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลปกครองแล้ว ปัญหาเรื่องเอกสารสิทธิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงจะ เป็นที่ยุติในทางกฎหมาย ซึ่งศาลยุติธรรมจะสามารถพิจารณาคดีในประเด็นต่างๆ ต่อไปได้ตามข้อสงสัย เพราะหากมีการพิพากษาลงโทษจำเลยไปก่อน แล้วมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิในภายหลัง อาจเท่ากับ ว่าการละเมิดสิทธิ และความไม่เป็นธรรมได้เกิดขึ้นจากกระบวนการพิจารณาคดี

กระบวนการยุติธรรม คือ กระบวนการสร้างความเป็นธรรมให้ปรากฏด้วยเหตุผลดังที่ กล่าวไปข้างต้น ด้วยระบบกฎหมายในปัจจุบัน เอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะถูก เพิกถอนได้จากสองหน่วยงานเท่านั้น คือ กรมที่ดิน และศาล ในส่วนของ “กรมที่ดิน” มีอีกฐานะหนึ่ง คือผู้ทำหน้าที่ออกเอกสารสิทธิ โดยหลักธรรมดาแล้วย่อมเป็นไปได้ยากที่อธิบดีกรมที่ดินจะสั่งเพิกถอน เอกสารที่ออกโดยหน่วยงานของตน เพราะนั่นเท่ากับบ่งบอกว่าหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติ หน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยิ่งหากไม่มีประเด็นร้องเรียนตรวจสอบจากภาคประชาชนการ ดำเนินการก็จะไม่เกิดขึ้นจากกรมที่ดิน ดังนั้น “ศาล” ซึ่งเป็นสถาบันหลักในกระบวนการยุติธรรม จึงดู

จะเป็นความหวังของประชาชนที่จะเข้ามาตรวจสอบและเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ผิดกฎหมายที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ ผู้วิจัยจึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งในข้อวินิจฉัยโดยยังไม่มีกระบวนการตรวจสอบในประเด็นที่ว่า “เอกสารสิทธิที่ดิน ที่ออกโดยเจ้าพนักงาน トラบไคที่ยังไม่ได้มีการเพิกถอนก็ต้องถือว่ายังเป็นเอกสารราชการที่ถูกต้องตามกฎหมาย” เพราะปัจจุบันหน่วยงานที่มีอำนาจเข้ามาเพิกถอนเอกสารเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดก็คือ ศาล แม้อำนาจในการเพิกถอนจะอยู่ที่ศาลปกครอง แต่การสร้างความเป็นธรรมก็ไม่ควรต้องถูกละเลยด้วยเหตุเพียงเป็นอำนาจของหน่วยงานอื่น ซึ่งเท่ากับว่ากระบวนการยุติธรรมกำลังถูกแยกสลายและไม่มีพลัง การปกป้องสิทธิตามกฎหมายของคนที่เป็นเจ้าของเอกสารเป็นสิ่งที่ต้องกระทำตามสิทธิที่พึงมีพึงได้ แต่การปล่อยให้มีการนำเอกสารสิทธิที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปเอาเปรียบ รังแก หรือลวงโทษผู้อื่นโดยอาศัยช่องว่างหรือข้อได้เปรียบทางกฎหมาย จะสร้างความเสียหายมากมายต่อคนจน และเป็นความไม่ถูกต้องที่ไม่ควรให้เกิดขึ้นต่อไป

ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิโดยมิชอบ มักเกิดจากความไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนร่วมในการกระทำผิดเสมอ โดยการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และช่องทางกฎหมายที่หน่วยงานรัฐเองผ่อนปรนจนเกิดปัญหาการรุกบุกรุกครอบครองที่ดินรัฐ จนกระทั่งแก้ไขเยียวยายาก เมื่อมีการพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นของการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิดังกล่าวก็จะต้องพิสูจน์เหตุที่มาของเอกสารนั้น

ปัญหาการพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารสิทธิจากหลักฐานแบบ แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

การออกเอกสารสิทธิโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิ นั้น ส.ค.๑ เป็นพยานหลักฐานแสดงสิทธิครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินที่มีบทบาทมากในการนำมาเป็นหลักฐานในการขอออกเอกสารสิทธิ โดยเฉพาะการออกเอกสารสิทธิเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งระบุว่า “ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด” ฉะนั้นคำว่า “ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน” ก็หมายถึงผู้ไปแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือผู้ที่ได้รับการผ่อนผันซึ่งโดยปกติจะต้องไปแจ้งภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับ หรือผู้ได้รับการผ่อนผัน คือ ก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ ปัจจุบันกรมที่ดินได้เร่งรัดที่จะนำ ส.ค.๑ ที่ได้แจ้งการครอบครองไว้ต่อนายอำเภอท้องที่มาออกเอกสารสิทธิให้หมด เนื่องจากเกิดปัญหาการประพฤติมิชอบของราชการกรมที่ดิน ที่นำหลักฐาน ส.ค.๑ เป็นเครื่องมือในการทุจริตในรูปแบบต่างๆ แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองเพื่อแลกเปลี่ยนกับการออกเอกสารสิทธิให้กับนายทุนจนเกิดปัญหา

ในหลายพื้นที่ ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต่อประชาชนทั้งชาวไทยและต่างประเทศ รูปแบบของการใช้ ส.ค.๑ มาเป็นหลักฐานการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบมี ดังนี้

๑. ส.ค.๑ (บิน) การนำหลักฐาน ส.ค.๑ ที่ได้แจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ที่อยู่ในพื้นที่หนึ่งมาอ้างเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินอีกแปลงหนึ่ง โดยอ้าง ส.ค.๑ ดังกล่าวว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ยื่นขอออกเอกสารสิทธิมาก่อนปี พ.ศ.๒๕๔๗ และผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ได้แจ้งต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน ๑๘๐ วัน หลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) พื้นที่ที่ได้ยื่นขอออกเอกสารสิทธิ ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่มีภูมิทัศน์ที่สวยงาม หรือเป็นพื้นที่ที่มีราคาสูง เพราะคุ้มกับการลงทุนกระทำการดังกล่าว หากเป็นพื้นที่ที่ไม่มีราคาสูงแล้ว ก็จะไม่คุ้มค่าเนื่องจากการเสี่ยงต่อการตรวจสอบและอาจถูกดำเนินคดีตามกฎหมายได้ในที่สุด เช่น พื้นที่ริมทะเล ภูเขา ป่าชายเลน พื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร หรือป่าจำแนกที่ให้ราษฎรทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นต้น พื้นที่เหล่านี้ล้วนเป็นพื้นที่ที่ภูมิทัศน์สวยงาม มีราคาสูงมาก หากออกเอกสารสิทธิได้ และบางพื้นที่อยู่ในเขตป่าไม้ เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้ได้ หากไม่มีเอกสาร ส.ค.๑ (บิน) มาทับซ้อน

๒. ส.ค.๑ (บินชนิดพิเศษ) เป็นกรณีการปลอม ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงอื่น และมาอ้างออกในที่ดินแปลงเกิดเหตุ เช่น นายทุนไปซื้อที่ดินแปลงหนึ่งซึ่งเป็นที่ดินที่มีราคาไม่สูงมาก แต่มี ส.ค.๑ ซึ่งที่ดินแปลงนี้อยู่ในหมู่เดียวกับพื้นที่เกิดเหตุ เพื่อไปปลอมเป็น ส.ค.๑ ที่มีพื้นที่ดินติดทะเล ติดภูเขา ที่มีทะเล จากนั้นก็จะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำลาย ส.ค.๑ ต้นฉบับดังกล่าวทั้งฉบับผู้ถือและฉบับเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ยากแก่การตรวจสอบและไปหาแบบฟอร์ม ส.ค.๑ ที่เหลือค้างอยู่ในปี ๒๕๔๗-๒๕๔๘ มากรอกข้อความใหม่ให้มีตัวอักษรคล้ายลายมือเขียนของคนที่เขียนฉบับจริง โดยกรอกข้อความต่างๆ เหมือนกับฉบับจริง ยกเว้นอาณาเขต ทิศเหนือ ใต้ ตะวันออก และตะวันตก ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ที่ไม่ติดทะเล ไม่ติดภูเขา ก็มาเปลี่ยนแปลงให้มีภูมิประเทศตรงกับที่ดินแปลงเกิดเหตุ จากนั้นก็นำเอกสารดังกล่าวมาอ้างขออนุญาตในที่ดินแปลงเกิดเหตุ และเหตุผลที่นายทุน/ผู้มีอิทธิพลไม่แก้ไขเนื้อที่และข้อมูลอื่นๆ เนื่องจากหลักฐานดังกล่าวได้มีปรากฏในทะเบียนการครอบครอง ซึ่งได้ส่งไปยังหลายหน่วยงาน เช่น สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน หรืออำเภอ เป็นต้น หากแก้ไขก็จะสามารถตรวจสอบได้ง่าย จึงแก้ไขเฉพาะอาณาเขตของที่ดินเท่านั้น

หลักสำคัญในการตรวจสอบหลักฐานในเรื่องการนำ ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงอื่นมาอ้างออกเอกสารสิทธิในที่ดินอีกแปลงหนึ่ง หรือ ส.ค.๑ (บิน) นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่/พนักงานสอบสวน/ผู้ตรวจสอบ จำเป็นที่จะต้องหาตำแหน่งของที่ดินตาม ส.ค.๑ แปลงจริงให้พบ เพราะศาลมักจะให้ความสำคัญกับตำแหน่งของที่ดินแปลงจริง เพราะเมื่อมีการกล่าวหาว่าเอกสารสิทธิที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการนำ ส.ค.๑ จากที่ดินแปลงอื่นมาอ้างเอกสารสิทธิแล้ว ก็มักจะมีคำถามว่าที่ดินแปลง

จริงอยู่ที่ไหน มีพยานหลักฐานอย่างไรมายืนยันว่าที่ดินแปลงจริงอยู่ในตำแหน่งนั้น ฉะนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่/พนักงานสอบสวน/ผู้ตรวจสอบ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาพยานหลักฐานทั้งในส่วนองที่ดินแปลงเกิดเหตุ และส่วนของที่ดินตาม ส.ค.๑ แปลงจริง จึงจะยืนยันการกระทำความผิด

๓. ส.ค.๑ (บวม) กรณีการออกเอกสารสิทธิโดยขยายพื้นที่มากกว่าพื้นที่ตาม ส.ค.๑ ซึ่งกรณีดังกล่าวมักจะมีการขยายพื้นที่เข้าไปในเขตป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ ฉะนั้นการออกเอกสารสิทธิเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อระเบียบของคณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ ๑๐ หรือกรณีที่มีการขอตรวจสอบเนื้อที่ตามมาตรา ๖๙ ทวิ และภายหลังได้มีการขยายเนื้อที่ไปยังที่ป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่า จึงเป็นการนำเอาที่ดินนอกหลักรวมมารวมออกเอกสารสิทธิด้วย เช่น บริเวณที่ดินที่ออกเอกสารสิทธินั้นเป็นที่ดินประเภทว่างเปล่าที่แสดงการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งไม่สามารถขอออกเอกสารสิทธิเฉพาะรายได้ ก็จะทำให้ที่ดินมารวมกับที่ดินตาม ส.ค.๑ และนำมาออกเอกสารสิทธิในคราวเดียวกัน โดยอ้างว่าที่ดินส่วนนี้เป็นที่ดินตาม ส.ค.๑ ด้วย

๔. การปลอม ส.ค.๑ เป็นอีกวิธีการที่นำ ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงอื่นไปแก้ไขให้ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงที่ขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน หรือแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ส.ค.๑ ฉบับเดิมสูญหาย ขอคัดลอกสำเนาเพื่อนำไปประกอบเรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่จะนำไปใช้กับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือที่สาธารณประโยชน์ ซึ่ง ส.ค.๑ ฉบับจริง มีอยู่เพียง ๒ ฉบับ คือฉบับที่สำนักงานที่ดินเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานท้องที่ และฉบับผู้ขอจะอยู่กับผู้ขอเท่านั้น หากเอกสาร ๒ ฉบับนี้สูญหาย ก็จะยากแก่การตรวจสอบ จะมีเพียงทะเบียนครอบครองเท่านั้น โดยเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานที่ดินหนึ่งฉบับ กับกรมที่ดิน (สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ) เก็บไว้อีกหนึ่งฉบับ แต่จะไม่มีรายละเอียดมากนักจะมีเพียงชื่อเจ้าของที่ดิน หมู่ ตำบล อำเภอ จำนวนที่ดิน ที่ครอบครองเท่านั้น

๕. ส.ค.๑ ที่นำไปออกโฉนดที่ดินมาแล้วนำมาออกเอกสารสิทธิใหม่เพิ่มเติม กรณีดังกล่าวมีปัญหา คือ ส.ค.๑ เดิมมีระยะมากกว่าจำนวนที่ดินใน ส.ค.๑ จึงเป็นเหตุผลที่ผู้ขอจะร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่ดิน หาช่องทางจากระยะ ส.ค.๑ ที่ยังเหลืออยู่เพื่อนำมาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิเพิ่มขึ้นโดยอ้างว่า ส.ค.๑ เดิมยังออกเอกสารสิทธิไม่หมดในครั้งก่อน เจ้าหน้าที่ที่ดินจะดูในเรื่องคุณสมบัติของผู้ขอฯ ว่าได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์เท่านั้น ส่วนที่เหลือไม่ออกเอกสารสิทธิให้ภายหลัง ผู้ขอจึงอ้างว่าที่ดินตาม ส.ค.๑ ยังออกเอกสารสิทธิไม่หมดโดยอ้างระยะใน ส.ค.๑ และนำมาขอออกเอกสารสิทธิเพิ่มอีกในที่สุด กรณีดังกล่าวนี้ยังไม่มีบทสรุปแน่นอนว่าจะดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดิน หรือแล้วแต่สภาพของที่ดินที่ขอออกเอกสารสิทธิและที่ดินแปลงข้างเคียงมีความขัดแย้งกับหลักฐานต่างๆ หรือไม่ ซึ่งโดยปกติแล้วจะไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจาก ส.ค.๑ ได้ออกเอกสารสิทธิไปแล้ว ตามการทำประโยชน์ของที่ดินแปลงนั้น

๖. การออกเอกสารสิทธิโดยไม่มี ส.ค.๑ แต่อ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีสิทธิก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ในการยื่นขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน นอกจาก

จะใช้ ส.ค.๑ มาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิแล้ว ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙ ทวิ ยังให้โอกาสกับผู้ที่ไม่มี ส.ค.๑ แต่เข้าครอบครองและทำประโยชน์ก่อนปี พ.ศ.๒๔๙๗ อันเป็นปีที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่นเดียวกับผู้ที่มี ส.ค.๑ แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน เมื่อรัฐมีการผ่อนผันผู้ครอบครองก็จะอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาขอออกเอกสารสิทธิได้ วิธีการทุจริตด้วยวิธีนี้ เช่น การจัดทำหลักฐานเท็จว่าผู้ขอเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ก่อนปี ๒๔๙๗ หรือครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากผู้ครอบครองและทำประโยชน์ก่อนปี พ.ศ.๒๔๙๗ การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ประเภทต่างๆ แต่ได้กระทำการทุจริตเปลี่ยนแปลงแนวเขตป่าไม้เพื่อให้พ้นจากพื้นที่ที่ขอออกเอกสารสิทธิ

การออกเอกสารสิทธิโดยไม่มี ส.ค.๑ โดยอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กรณีการออกเอกสารสิทธิโดยการอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้ แต่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิเฉพาะรายได้ กล่าวคือต้องรอทางราชการประกาศโครงการพื้นที่ที่ดินสำรวจออกเอกสารสิทธิ จึงจะขอยื่นคำขอออกเอกสารสิทธิได้ แต่จะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๕๘ ทวิ ด้วยรูปแบบของการทุจริตที่พบ คือ ตามคุณสมบัติมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) ระบุว่าบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ คือ ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ จุดสำคัญคือผู้ที่มีสิทธิจะต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินด้วย จะครอบครองอย่างเดียวไม่ได้ จะต้องเข้าทำประโยชน์ จึงจะมีคุณสมบัติที่จะได้รับเอกสารสิทธิ การพิสูจน์การทำประโยชน์นอกจากจะใช้พยานบุคคลแล้ว ยังจะต้องอาศัยภาพถ่ายทางอากาศ เท่าที่เป็นปัญหา คือ การทุจริตโดยเมื่อทางราชการประกาศจะทำการเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิ ก็มีการสร้างหลักฐานอันเป็นเท็จว่าพื้นที่เกิดเหตุมีการครอบครองและทำประโยชน์โดยการนำต้นมะพร้าวขนาดใหญ่ย้ายไปปลูกในพื้นที่เกิดเหตุ ทั้งที่ไม่มีการทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวและไม่ยอมลงรูปแผนที่ในแผ่นระวางรูปถ่ายทางอากาศ ทำให้ไม่ทราบตำแหน่งของที่ดินอยู่บริเวณใด

ปัญหาการบังคับคดีทางอาญาฐานครอบครองที่ดินของรัฐ

นโยบายในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ซึ่งการบุกรุกป่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายป่าไม้ และรัฐมีหน้าที่ดำเนินการหรือบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงรัฐบาล โดยเฉพาะที่มาจากทางเลือกตั้งมักใช้อำนาจบริหารบังคับใช้กฎหมายโดยหวังประโยชน์ในทางการเมือง ไม่ว่าจะป็นนโยบายผ่อนผันไม่จับกุมผู้กระทำผิดหรือหากจับกุมแล้วให้ปล่อยตัวผู้กระทำผิดไป หรือยอมรับสิทธิของผู้บุกรุกครอบครองพื้นที่ป่าด้วยการจัดสรรที่ดินนั้นให้แก่ราษฎรผู้ทำการบุกรุก ซึ่งปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ ดังนั้น จากนโยบายการบังคับใช้กฎหมายของรัฐดังกล่าวทำให้

มาตรการตามกฎหมายเสื่อมคลายความศักดิ์สิทธิ์ ไม่อาจบังคับพฤติกรรมของสังคมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายป่าไม้ จึงเป็นเหตุให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าในปัจจุบัน และปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ และป่าไม้ถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง มักจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมาย พฤติกรรมและจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายจึงเป็นอีกมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการของรัฐที่มีความจำเป็นต้องนำมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ ขณะเดียวกันอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายประการสำคัญคือ ปัญหาที่เกิดจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกและครอบครองป่าก็ยังคงหาข้อยุติต่อไป

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

ในการปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจอยู่ ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะที่เป็นอำนาจผูกพันกับอำนาจดุลพินิจ ซึ่งลักษณะของอำนาจผูกพัน คือ การที่กฎหมายกำหนดโดยสั่งการให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างไร ฝ่ายปกครองก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายสั่งการ ถ้าไม่ปฏิบัติถือว่าละเลยหรือกระทำโดยไม่มีอำนาจ ส่วนอำนาจดุลพินิจนั้น คือ การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ

การปฏิบัติงานหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยการตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเอง และการควบคุมจากภายนอกโดยมี “หลักนิติรัฐ” เป็นเครื่องมือสนับสนุน

เมื่อพิจารณาถึงเอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะได้รับประโยชน์ตามข้อสันนิษฐานทางกฎหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า “เอกสารมหาชนซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำขึ้นหรือรับรองหรือสำเนาอันรับรองถูกต้องแห่งเอกสารนั้นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นของแท้จริงและถูกต้อง เป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่ถูกอ้างเอกสารนั้นมาแย้งต้องนำสืบความไม่บริสุทธิ์หรือความไม่ถูกต้องแห่งเอกสาร” แต่นั่นก็ไม่ใช่อันสันนิษฐานเด็ดขาด และในขณะเดียวกัน กรณีการเพิกถอนเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินนั้นจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น และมีผลเมื่อใดนั้น เห็นว่าคำสั่งอนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิและคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิ เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายอันมีผลกระทบทางกฎหมายต่อสิทธิของบุคคลเป็นการเฉพาะกล่าวคือ เป็นการให้และระงับซึ่งสิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นการ นิรโทษกรรม ส่วนการเพิกถอนเอกสารสิทธิ เป็นอำนาจของกรมที่ดิน ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.

๒๔๙๗ กรณีหนึ่ง และศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกกรณีหนึ่ง

การเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษกับการครอบครองที่ดินของรัฐ

แม้จะไม่มีกรณีการฟ้องคดีเรื่อง "ค่าเสียหายเชิงลงโทษ" อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ศาลฎีกาไทยเคยใช้ดุลยพินิจพิพากษากำหนดค่าเสียหายในระดับสูงจนอาจเข้าข่ายว่าเป็น "การลงโทษ" มาแล้วหลายคดี เพราะมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เปิดช่องให้ศาลตีความในการกำหนด "ค่าเสียหายเชิงลงโทษ" ได้โดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเป็นหลักในการพิจารณา

หลักนิติเศรษฐศาสตร์ ในการคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษควรคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษที่เท่าของค่าเสียหายเชิงชดเชย แต่ถ้าอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์อาจช่วยตอบคำถามดังกล่าวได้ และอาจช่วยให้แนวคิดเพิ่มเติมว่าควรคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษในสถานการณ์ใด "ค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุด ควรเท่ากับค่าเสียหายจริง เพราะจะช่วยให้ป้องปรามการละเมิดสัญญาได้อย่างเหมาะสม" ซึ่งแนวคิดตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์ การคิดค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุดควรกำหนดเท่ากับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เพื่อจูงใจให้บุคคลมีระดับความระมัดระวังไว้ก่อน และมีระดับการทำกิจกรรมเสี่ยงอย่างเหมาะสม เพราะการกำหนดค่าเสียหายเท่ากับค่าเสียหาย ช่วยป้องปรามการกระทำละเมิดและช่วยลดคดีที่จะเข้าสู่ศาลระดับหนึ่ง

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับค่าเสียหายทางแพ่งกับผู้บุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ การตัดไม้ทำลายป่าหรือการแผ้วถางป่า การล่าสัตว์ป่าสงวนแต่อย่างใด ดังนั้นในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานสอบสวน จึงดำเนินคดีได้เฉพาะความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับหรือจำ เท่านั้น จึงเป็นเหตุให้กลุ่มนายทุนหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลขาดความเกรงกลัวและในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานสอบสวน ขณะเข้าจับกุมผู้กระทำผิดก็มักจะจับกุมได้เฉพาะตัวแทน ลูกจ้าง และเครื่องมือ ในการกระทำผิดเท่านั้น ไม่ค่อยจะจับตัวการหรือผู้มีอิทธิพลได้ ทำให้ตัวการผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แต่จากการศึกษาพบว่าตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายได้ตาม มาตรา ๘๗ ผู้กระทำผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไป ซึ่งเมื่อพิเคราะห์ตามมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นมาตราที่กำหนดโทษเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐโดยแท้จริงไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ การตัดไม้ทำลายป่าหรือการแผ้วถางป่า ซึ่งผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำผิดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือหายไป ซึ่งเป็นไปตามหลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษแต่การคิดค่าเสียหายกับผู้กระทำผิดความผิดเกี่ยวกับ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งรัฐจะต้องบัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายเชิงลงโทษตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์ต่อไป

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ นอกจากจะเกิดจากสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมการบุกรุกครอบครอง การตัดไม้ทำลายป่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชาชนหรือการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศที่ขัดแย้งกับแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เช่น การสร้างเขื่อน การส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือการปราบปรามผู้กระทำผิดฐานบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ ปัญหาข้อกฎหมายในการออกกฎหมายป่าไม้โดยมิได้คำนึงถึงวิถีชีวิตของประชาชน และปัญหาในอนาคตของจำนวนประชาชนที่เพิ่มขึ้น ปัญหากฎหมายจากการบริหารจัดการที่ดินในเขตป่า อันได้แก่ปัญหาความผิดพลาดในการออกกฎหมายลำดับรองกำหนดเขตป่าทับที่ดินของประชาชน และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดยปราศจากความเที่ยงธรรมและเหมาะสม ปัญหานายทุนร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าครอบครองที่ดินของรัฐในการออกเอกสารสิทธิบนที่ดินที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ดังนั้นผู้วิจัย จึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ดังนี้

๑. กฎหมายที่ใช้บังคับมีอยู่หลายฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้เพื่อป้องกันปราบปรามการครอบครองที่ดินของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งมีเจตนารมณ์ของกฎหมายแตกต่างกันเห็นควรปรับปรุงแก้ไขให้เป็นกฎหมายกลางฉบับเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหาความซับซ้อนของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้นไม่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติ

๒. หน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่ดินของรัฐมีอยู่หลายหน่วยงาน เห็นควรให้รวมหน่วยงานทั้งหมดเหลือเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ

๓. รัฐควรออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นขั้นตอนในการป้องกันการครอบครองที่ดินของรัฐ โดยไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจ และรัฐจะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และบัญญัติกฎหมายเฉพาะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่วมกระทำผิด รัฐควรกำหนดบทลงโทษ ดังนี้

กฎหมายอาญาตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ได้บัญญัติเกี่ยวกับโทษในฐานความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐๘ ทวิ กรณีการยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นการทำลายหรือให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในดิน หากผู้ใดฝ่าฝืนจะได้รับโทษตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ ซึ่งศาลฎีกาได้วางหลักเกี่ยวกับกรณีความผิดฐานนี้ เฉพาะบุกรุกครอบครองที่ดิน

ของรัฐเท่านั้น ไม่ถือเป็นการบุกรุกที่ดินเอกชน ทำให้เวลาหน่วยงานของรัฐฟ้องดำเนินคดีไม่สามารถนำโทษตามความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินเอกชน มาตรา ๓๕๘ มาตรา ๓๖๒ มาตรา ๓๖๕ ประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับได้ จึงทำให้ผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐขาดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย ผู้วิจัยพิเคราะห์แล้วเห็นว่าควรแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ มาตรา ๑๐๘ ทวิ ให้บัญญัติบทกำหนดโทษกับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๘ มาตรา ๓๖๒ มาตรา ๓๖๕ ในฐานะความผิดทำให้เสียหาย และบุกรุกด้วย

กฎหมายแพ่ง รัฐควรร่างกฎหมายเพื่อกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ เพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘ โดยใช้หลักนิติเศรษฐศาสตร์ในหลักการที่ว่า "ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิด

ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การคืนทรัพย์สิน อันผู้ต้องเสียหายได้เสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น ค่าเสียหายอย่างไรๆ อันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหาย อันสืบเนื่องจากละเมิด รวมทั้งความเสียหายทางจิตใจและค่าเสียโอกาสของผู้ต้องเสียหาย และค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ โดยศาลอาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ "พฤติการณ์แห่งละเมิด ยากที่จะพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ใด หรือยากที่จะพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และความต้องปรากฏต่อศาลว่าผู้กระทำละเมิดมีเจตนาร้าย หรือจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ทารุณโหดร้าย หรือไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลอื่น และให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด พฤติการณ์ของผู้กระทำละเมิดที่ได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น และพฤติการณ์ของผู้ต้องเสียหายที่ได้เข้าไปมีส่วนในการละเมิดนั้น แต่ต้องไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง" โดยจะเป็นไปตามหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษของประเทศสหรัฐอเมริกาตามพฤติการณ์ที่ให้อำนาจในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ

กฎหมายปกครอง เมื่อพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกระทำผิด หรือ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยชัดเจนหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการทางวินัยและอาญาอย่างเคร่งครัด

การแก้ไขปัญหาประชาชน เข้าครอบครองที่ดินของรัฐในเขตป่าด้วยวิธีการจัดสรรที่ดิน โดยมีกฎหมายรองรับการจัดสรรที่ดินในเขตป่า ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเฉพาะกรณี การปฏิรูปที่ดินในที่ของรัฐ ซึ่งหมายถึง การที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเล็กใช้ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรนำมาจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ เข้าทำประโยชน์ หรือจัดให้โดยมีค่าชดเชย โดยผู้ได้รับการจัดที่ดิน ส.ป.ก. จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่ ส.ป.ก. กำหนดโดยเคร่งครัด หากไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ตามที่ ส.ป.ก. กำหนด เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการเรียกที่ดินคืนพร้อมดำเนินคดีต่อไป

๕. ให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ ในการตรวจสอบแนวเขตป่า เพื่อตรวจสอบการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยใช้นวัตกรรมในการตรวจสอบพิกัดและแผนที่ ของกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยใช้ “แม่ข่ายแผนที่ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตหรือ DSI MAP” ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้จัดทำขึ้น เป็นโปรแกรมที่รองรับการตรวจสอบและค้นหาแนวขอบเขตที่ดิน เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่า ทรัพยากรธรรมชาติ โดยประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย อันเป็นการยับยั้งการบุกรุกทำลายป่าที่ได้กระทำโดยเจตนาและไม่เจตนา และไม่ต้องเสี่ยงต่อการถูกหลอกลวงซื้อขายที่ดินในพื้นที่แนวรอยต่อพื้นที่ป่า

๖. กรณีการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับข้อหาบุกรุกครอบครองที่ดิน ประเด็นกฎหมายที่ต้องพิจารณาคือบุกรุกหรือไม่ ที่ดินเป็นของใคร หากไม่ชัดเจนในกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีการฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรม ศาลยุติธรรมควรรอผลการพิสูจน์ความชัดเจนของกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า เอกสารสิทธิ์ดังกล่าวออกมาชอบหรือไม่จากศาลปกครองก่อนจะตัดสินในคดีอาญา เฉพาะกรณีมีการกล่าวอ้างว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๗. กรณีการตรวจสอบแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ใช้บังคับโดย มาตรา ๘ กำหนดว่า “ภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ หากผู้มีหลักฐานการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ” นั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้ประชาชนที่ถือแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) หากมีความประสงค์จะยื่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เพื่อขอเอกสารสิทธิ์จะต้องยื่นหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ต่อศาลให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดก่อนจึงจะนำมายื่นขอออกเอกสารสิทธิ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ กรณีนี้ในทางปฏิบัติศาลจะมีคำสั่งส่งเรื่องกับไปให้สำนักงานที่ดินพื้นที่ตรวจสอบเช่นเดิม ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนในการดำเนินการ และเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นเหตุให้มีกลุ่มนายทุน หรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่บางส่วนเข้าไปกว้านซื้อแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในราคาถูกเพื่อยื่นต่อศาล ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่ขบวนการในรูปแบบเดิม จึงเห็นควรแก้ไขแนวทางปฏิบัติในกระบวนการศาลที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ศาลร่วมเผชิญสืบในชั้นตรวจสอบพื้นที่ดินในเรื่องการทำประโยชน์ในที่ดิน การครอบครองที่ดินของเจ้าของที่ดินเดิมก่อนส่งเรื่องกลับไปศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป

๘. ค่าเสียหายเชิงลงโทษ หลักนิติเศรษฐศาสตร์ ในการคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษควรคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษที่เท่าของค่าเสียหายเชิงชดเชย แต่ถ้าอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์อาจช่วยตอบคำถามดังกล่าวได้ และอาจช่วยให้แนวคิดเพิ่มเติมว่าควรคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษในสถานการณ์ใด “ค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุด ควรเท่ากับความเสียหายจริง เพราะจะช่วยให้ป้องปรามการละเมิดสัญญาได้อย่างเหมาะสม” ซึ่งแนวคิดตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์ การคิดค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุดควรกำหนด

เท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เพื่อจูงใจให้บุคคลมีระดับความระมัดระวังไว้ก่อน และมีระดับการทำกิจกรรมเสี่ยงอย่างเหมาะสม เพราะการกำหนดค่าเสียหายเท่ากับความเสียหาย ช่วยป้องปรามการกระทำละเมิดและช่วยลดคดีที่จะเข้าสู่ศาลระดับหนึ่ง โดยอาจพิจารณาจากมูลค่าที่ดินข้างเคียงที่ซื้อขายกันในปัจจุบัน ขนาดของต้นไม้ที่ถูกทำลาย โดยคิดจากวงรอบของต้นไม้ ประกอบการพิจารณาค่าเสียหายโดยนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายได้ตาม มาตรา ๘๗ ผู้กระทำผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กระทรวงมหาดไทย. รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน. พระนคร: โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๑.

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, ๒๕๔๙.

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. คู่มือการใช้ระบบแม่ข่ายแผนที่ผ่านอินเทอร์เน็ตและหลักการตรวจสอบการบุกรุกที่ดินของรัฐ : ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ ๕ : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ๒๕๖๒.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพุทธสังคมสยาม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๓.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๐.

ทรงธรรม สุขสว่าง. แนวคิดการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อประยุกต์ใช้ในการพิสูจน์ค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม. ใน **สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ (บรรณาธิการ)**, โครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.), ๒๕๕๐.

พระราชดำรัส พระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “นิติศาสตร์” ครั้งที่ ๒ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันศุกร์ที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๑๓ ,(ประมวลพระราชดำรัสและพระบรมราชโองการ ที่พระราชทานในโอกาสต่างๆอันเกี่ยวเนื่องกับเรื่องกฎหมายตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๘๙ จนถึง ๒๕๒๙.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.

ยืนหยัด ใจสมุทร. คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าไม้พร้อมคำพิพากษาฎีกาบริบูรณ์จนถึงปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ๒๕๔๘.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐.

โสภณ ชัยสุวรรณ. คู่มือพนักงานที่ดิน ตอนที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยเชชม, ๒๕๒๐.

สำนักนายกรัฐมนตรื. ๖๐ ปี สำนักนายกรัฐมนตรื. กรุงเทพฯ :สำนักนายกรัฐมนตรื, ๒๕๓๕.
 สุนันทา สุวรรณโณดม. เงื่อนไขทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและขนาดถือครองที่ดินที่สัมพันธ์กับการ
 ดำรงชีพของเกษตรกรไทย. กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 ๒๕๒๗.
 สาโรช นิลเขต และวนิดา พรไพบูลย์. ถาม-ตอบ กฎหมายที่ดินและป่าไม้. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.,
 ๒๕๔๐.
 สนิท สนั่นศิลป์. คำอธิบายทรัพย์สิน-ที่ดิน ตาม ป.พ.พ. และ ป.ที่ดิน พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาที่
 เกี่ยวข้อง. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์สุตรไพศาล, ๒๕๔๙.
 สมจิตร ทองประดับ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร:สำนักนิติบรรณการ, ๒๕๕๔.
 หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

วารสารและหนังสือพิมพ์

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม.
 วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๒ :พฤษภาคม – สิงหาคม ๒๕๓๑.
 ไพฑูรย์ ชัมภรัตน์. กรมสอบสวนคดีพิเศษกับการแก้ไขความบกพร่องของพยานหลักฐานใน
 คดีอาญา. ใน มติชน, ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕.
 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. วารสาร
 กฎหมายปกครอง ๘ : เมษายน:๒๕๓๑.
 อมร จันทรสุมบูรณ์. LAW ENFORCEMENT: มิติที่ ๓ ของกฎหมาย. วารสารกฎหมายปกครอง ๙ :
 เมษายน:๒๕๓๓.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ไชยยศ เหมะรัชตะ. รายงานผลการวิจัยรัชดาภิเษกสมโภชน์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการ
 กระจายสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๐.
 ธนันท์พงศ์ ปิยะวรรณกุล. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. สาร
 นิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, ๒๕๕๖.
 พรทิพย์ จุลมูล. การออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการเพิกถอนโฉนด
 ที่ดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖.

- พันตำรวจเอกดำริห์ โชตเศรษฐ์. การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้เพื่อการพิทักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติประเภทป่าไม้. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชา
 นิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๙.
- มณิศรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา. การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์
 ปริญญามหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะนิติศาสตร์.
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.
- ศยามล ไกยูรวงศ์. ปัญหากฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตป่า.
 วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๘.
- สหชน รัตนไพจิตร. ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมาย
 ลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะ
 นิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๒๗.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการศึกษา เรื่องนโยบายดิน ใน
เอกสารประกอบเล่ม ๒ นโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัย
 เพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ๒๕๒๙.
- สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม กรมสอบสวนคดีพิเศษ. รายงานการศึกษารูปแบบการ
 กระทำผิดและวิธีการดำเนินคดีพิเศษ กรณี ออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ คดี
พิเศษที่ (ปกปิด)/๒๕๔๘. รายงานการศึกษา สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม
 : ๒๕๔๘.
- อาภีพรรณ ฉวีรัตน์. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินมือเปล่าที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์.
 วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๙.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

- ศุภวิทย์ ตั้งตรงจิตต์ กับคณะ. การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาลยุติธรรม (รายงาน หลักสูตร
 ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 3. สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม.
 ๒๕๒๙.
- สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม กรมสอบสวนคดีพิเศษ. **คู่มือการดำเนินคดีที่ดิน**.
 กรุงเทพมหานคร : กรมสอบสวนคดีพิเศษ, ๒๕๕๑.
- สถาบันวิจัยและพัฒนาสังคม สำนักงานศาลยุติธรรม. **โครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนา
 กฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิ
 สาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.), ๒๕๕๐.

สะอาด หอมมณี. **ก้าวใหม่ในการนำหลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษ.** ใน หนังสือรพีศรีปฐม ชลบุรี ๕๑, ชลบุรี: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2551.

สุรพล ชัยเพิ่มกุล. “ความเป็นมาของ ส.ค.๑ และการทำความเข้าใจเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑)” พ.ศ. ๒๕๕๑, เอกสารอัดสำเนา: กรมที่ดิน, ๒๕๕๔.

สำนักเทคโนโลยีการสำรวจและทำแผนที่ กรมพัฒนาที่ดิน .**หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบพื้นที่ ความลาดชัน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ มาตรฐานส่วน ๑:๕๐,๐๐๐,** เอกสารอัดสำเนา: กรมพัฒนาที่ดิน. ๒๕๖๐.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี **บทความนิรโทษกรรม ออนไลน์. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]** เข้าถึงได้จาก <http://th.wikipedia.org/> [๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗]

ศูนย์สารสนเทศ สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้ **ออนไลน์. ๒๕๕๕. [ออนไลน์]** เข้าถึงได้จาก <http://forestinfo.forest.go.th/Content/file.pdf> [๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗]

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔).** กรุงเทพมหานคร :สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๙.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

กฎหมายตราสามดวง พระอัยการเบ็ดเสร็จ

กฎหมายตราสามดวง ว่าด้วย

พระราชกำหนดเก่า ๔๔

๔๔ กฎให้แก่พระสุรทัศคีซ้ายขวาในนอก ให้กฎหมายบอกแก่เจ้าพญา
 แลพญาพระหลวงขุนหมื่นมหาทเล็กชาวกี่ ชาวพระภูษามาสาแลตัวสี่นายกำนัน
 พันทนายฝ่ายทหารฝ่ายพลเรือน แลหลวงขุนหมื่นมหาทเล็กขอเผ่า ข้าหลวงเจ้า
 ค่างกรมฝ่ายหน้าฝ่ายหลัง หัวเมืองเอกหัวเมืองโทหัวเมืองตรีหัวเมืองจัตวาทั้งปวง
 ด้วยทรงพระกรุณาตรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมสั่งว่า ซึ่งเสนาพ้องได้
 ออกราชเสนาบดคีรีไชยนพรัตน์กระเชตราธิปัตติ กราบทูลพระกรุณาว่า
 ผู้มีชื่อโก่นสร้างเล็กรังทำนาขึ้นใหม่ นั้น จะได้บอกแก่กรมเสนาเจ้าสัดให้รู้ด้วย
 หามิได้ ท่อกรมเสนาเจ้าสัดไปพิจารณาสืบสาวดูจึงรู้ว่าผู้ขึ้นโก่นสร้างเล็กรังทำ
 นานั้นเท่านั้น ๆ ครั้นเสนาจะเรียกเอาค่านาทางเข้าเป็นหลวง ผู้ทำนานั้นย่อมมี
 ถ้อยคำว่าพียงโก่นสร้างขึ้นใหม่ได้ปีหนึ่งสองปีบ้าง แต่พียงเล็กรังขึ้นใหม่ในปีเดียว
 นั้นบ้าง ซึ่งเสนาจะเรียกเอาอากรค่านาย่อมวิวาทเป็นถ้อยความแก่กันเนื่อง ๆ
 หากันเสียค่าอาตราตราการมากกว่าค่านาอากรนั้นอีก แลบัดนี้จึงทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมสั่งให้มีพระราชกำหนดกฎหมายไว้
 แต่นี้สืบไปเมื่อน่า ถ้าแลผู้ใดจะโก่นสร้างทำนาขึ้นใหม่ก็ตี จะเล็กรัง
 ทำนาพลทากรนา ฝ่ายพล่าพ้งนาสัดทั้งปวงขึ้นก็ตี ถ้าเสนาเล็กรังนาอยู่
 ก็ไม่้องออกขึ้นในท้องนาใหญ่รอบแต่สองกำขึ้นไปนั้นก็ตี แลนารังหาผู้ใดทำมิได้
 ๓.๕ ปีแล้วก็ตี แลนารังปีหนึ่งสองปีก็ตี ถ้าแลผู้ขึ้นชื่อจะโก่นสร้างเล็กรังทำนา
 ขึ้นนั้นก็ให้บอกแก่เสนาเจ้าสัดก่อน ให้เจ้าสัดบอกแก่เสนาเจ้าอำเภอก่อน ให้ไปสุทึนา
 ซึ่งจะโก่นสร้างเล็กรังขึ้นนั้น ให้รู้จักว่านานากน้อยแล้วให้เสนาเจ้าอำเภอยื่น
 โฉนดให้ไว้แก่ผู้โก่นสร้างเล็กรังทำ ให้รู้ว่าผู้ขึ้นอยู่บ้านนั้น โก่นสร้างทำนาตำบล

ขึ้นใหม่ในปีนั้น เขตเท่านั้นไปเป็นสำคัญ แต่ให้เสนาเจ้าอำเภอยกแก่
 ขุนทิพไชยชนต้นกลางให้กฎหมายไว้ อนึ่ง ตั้งว่าให้เล็กรังโก่นสร้างขึ้นก่อนยังมี
 ได้มีกฎหมายก็ตั้งขึ้นมาเบิกแก่เสนาเจ้าสัดเด็ก จะได้เป็นโทษหามิได้ แต่ว่าให้ขอ
 โฉนดเสนาเจ้าสัดไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใด ๆ ทำตามเรื่องราวเนื้อความซึ่งว่าไว้ใน
 กฎนี้แล้วจึงให้คุ้มโทษ

แต่ซึ่งผู้ซื้อโก่นสร้างทำนาขึ้นใหม่ แลร้างนาเอาต้นไม้งอกขึ้นในท้องนา
 ให้ถูกรอบสองกำขึ้นไปนั้น ให้ยกเอากรำนาทางเข้าเสียสองปี ต่อถึงสามปีแล้วจึง
 ให้เรียกเอากรำนาทางเข้าเสียไป แลที่นาว่างอยู่สามปีสืบแล้วนั้น ถ้าแลผู้ซื้อ
 เล็กรังขึ้น ให้ยกกรำนาทางเข้าเสียหนึ่ง ต่อถึงสองปีแล้วจึงให้เรียกเอากรำนาทาง
 เข้าเสียไป อนึ่ง ผู้ซื้อเป็นโจรผู้ร้ายยกจนไปมิได้ทำนาให้เวรเสียแล้ว นารัง
 อยู่หนึ่งสองปี ถ้าผู้ซื้อมาทำนาคืนขึ้นใหม่ ถ้าว่านานนั้นพึงรังใหม่ ให้เรียก
 กรำนาทางเข้าแต่ปีทำนาคืนเสียไป

ถ้าแลผู้ใดจะโก่นสร้างทำนาขึ้นใหม่แล้ว เล็กรังนากำขึ้น มิให้มาบอก
 แก่ทางเสนาเจ้าอำเภอเจ้าสัดให้รู้เห็น ให้มีโฉนดเสนาเจ้าอำเภอไว้เป็น
 สำคัญตามซึ่งว่าไว้ในกฎหมายนี้ไว้ แลเล็กรังโก่นสร้างตามอำเภอใจเอง แลเสนา
 เจ้าสัดกำนัลสอดแนมจับได้พิจารณาเป็นสัจ จะเอาตัวเป็นโทษ แล้วจะให้ปรับไหม
 เรียกเอากรำนาทางเข้าถอยหลังไปปีหนึ่ง

แต่ให้เจ้าพญาแลพญาพระหลวงเมืองขุนหมื่นมหาดเล็กชาวที่ ชาวพระ-
 ภูษามาตามยักวัดแลกำนัลพันทนายฝ่ายทหารพลเรือน แลข้าหลวงเจ้าต่างกรม
 ฝ่ายหน้าฝ่ายหลังแลผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการหัวเมืองเอกหัวเมืองโทหัวเมืองตรี
 หัวเมืองจัตวา กำชับว่ากล่าวแก่หมู่ไพร่หลวง ซึ่งเป็นบ่าวไพร่แลภักพวกสมกำลัง
 บ่าวแลทาสของครัว ให้ทำตามพระราชกำหนดกฎหมายนี้แจ้งทุกประการ ถ้ามิได้ทำ
 ตามจะเอาตัวเป็นโทษตามโทษานุโทษ

กฎให้ไว้ ณ วัน ๖ + ๗ คำจุลศักราช ๑๑๑๐ ปีมะโรงสาเรจรัชก.
 ๑๑

ภาคผนวก ข

ประกาศออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๐

ประกาศออกโฉนดที่ดิน

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวท้าวคำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่า ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกหมายประกาศเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม รัตนโกสินทร ศก ๑๒๐ ใ้ช่วยการที่จะออกโฉนดที่ดิน ตั้งแต่แยกบางไทรขึ้นไปจนคลองกระเคียน ในแขวงกรุงเก่าเป็นเนื้อความ ๘ ไร่เจ็ดอยู่ไนหมายประกาศนั้นแล้ว บัดนี้ ข้าหลวงเกษตรแลเจ้าพนักงานกรมแผนที่ได้ออกรังวัดที่ดิน แลได้สวนสำเร็จได้หลายตำบล ถึงเวลาอันสมควรที่จะได้ออกโฉนดใหม่ตามความในข้อ ๘ แห่งหมายประกาศครั้งก่อนได้อยู่แล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศเพิ่มเติมให้คนทั้งหลายทราบระเบียบการที่จะจัดต่อไปดังนี้ ว่า

ว่าด้วยโฉนดที่ดิน

- ข้อ ๑. หนังสือโฉนดที่ดิน ที่จะได้ออกให้แก่เจ้าของที่ดิน ตามประกาศนี้ เป็นหนังสือพิมพ์แบบหลวงบอกชื่อแลตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนด ชื่อวงษ์ ตรีภูลที่อยู่ของผู้นับโฉนดตำแหน่งแห่งที่ดินแลขนาดที่ดินที่ซึ่งจกเขตรังวัดที่ศ แต่จำลองรูปแผนที่ดินแปลงนั้นลงในโฉนดด้วยเป็นสำคัญ ในท้ายโฉนดมีที่ตารางสำหรับจดหมายเหตุแลสำคัญในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นต่อไปภายหน้าด้วย
- ข้อ ๒. โฉนดที่ดินซึ่งออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามประกาศนี้ ที่ดินอยู่ในเขตเมืองใดต้องเซ็นชื่อแลประทับตราตำแหน่ง ผู้บัญชาการเมืองนั้น ๑ เจ้าพนักงานเกษตรราชการเมืองนั้น ๑ นายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ซึ่งที่ดินแปลงนั้น อยู่ในนั้น ๑ จึงเป็นโฉนดอันได้ทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

ประกาศออกโฉนดที่ดิน

ข้อ ๓. โฉนดที่ดินตามประกาศนี้ ให้ทำเป็น ๒ ฉบับอย่างเดียวกัน มอบให้เจ้าของที่ดินไปรักษาไว้ฉบับ ๑ เป็นของหลวงเก็บไว้ในหอทะเบียนที่ดินฉบับ ๑

ข้อ ๔. โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตราขายเสียประการใด เมื่อเจ้าของโฉนดได้ทำคำตราสินตามกฎหมายแล้ว ก็รับใบแทนโฉนดได้ แต่ใบแทนโฉนดนั้นต้องเซ็นชื่อประทับตราตำแหน่งเจ้าพนักงาน ตามความที่เข้ามาในข้อ ๒ นั้น จึงใช้ได้ ถึงแม้ได้ออกใบแทนโฉนดไปแล้วโฉนดเดิมเป็นใช้ไม่ได้ต่อไป

ข้อ ๕. เมื่อไต่ลงมือจัดการตามประกาศนี้ในเมืองใด ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นไว้ สำหรับเก็บรักษาทะเบียนที่ดินในเมืองนั้น ๆ ให้ตั้งกรมการตำแหน่งเกษตราธิการไว้ประจำทำการเกษตร และให้ตั้งเจ้าพนักงานทะเบียนไว้ประจำทำการทะเบียนทุกเมือง แต่ให้มีพนักงานรังวัดแผนที่ และพนักงานกองทะเบียนตามสมควรแก่ราชการ

ข้อ ๖. ในการออกโฉนดที่ดินตามประกาศนี้ ถ้าที่ดินที่มีตราแดงหรือใบจองหรือหน้าโฉนดของเดิมอยู่แล้ว ให้เรียกแต่ค่ากระดาษทำโฉนดค่าเขียน และค่าตราตามกำหนดไม่ต้องเรียกค่าจอง เว้นแต่ถ้ารังวัดที่ดินได้เกินตราแดงหรือหน้าโฉนดของเดิมออกไปเท่าใด จึงให้เรียกค่าจองเท่านั้นที่ดินที่เกินนั้นที่ดินซึ่งยังไม่เห็นหนังสือสำคัญคงเข้ามาแล้ว จึงให้เรียกค่าจองตามอัตรา คือ ไร่ละ ๑๖ อัฐ เศษงานละ ๔ อัฐ เศษทำงานเรียกเสมองาน ๑

ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ข้อ ๗. ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาคูโค คือ ต้องเสียค่าที่หรือค่านาแก่รัฐบาลทุก ๆ ปี

ข้อ ๘. ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้เข้ามาในข้อ ๗ เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะพ้นจากความรับผิดชอบ และความจำเป็นจะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งบังคับในการที่ดิน คือ ในการเก็บภาษีอากร และการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

ข้อ ๙. คนในบังคับต่างประเทศ เมื่อได้รับพระราชทานในพระบรมราชานุญาตพิเศษให้ถือโฉนดฉบับใด ก็มีอำนาจเลขหน้าที่เหมือนกับคนในบังคับไทยที่ดีโฉนดนั้นทุกประการ

ข้อ ๑๐. ท่อไปบรรพการคดีที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ เมื่อศาลได้พิพากษาประการใดให้ศาลมีเจตนาหมายแจ้งต่อเจ้าพนักงานทะเบียนสำหรับที่ดินนั้นให้ทราบทั่ว ที่ดินตามโฉนดนั้น ๆ ได้พิพากษาให้เป็นของใครหรือให้แบ่งกันอย่างไร ถ้าหากว่าศาลมิได้มีเจตนาหมายตามความที่ได้ว่ามาในข้อนี้ ก็ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับประโยชน์อย่างใดในคำพิพากษานั้น มีอำนาจที่จะทำคำขอต่อศาลให้แจ้งความแก่เจ้าพนักงานทะเบียนตามประกาศนี้

ข้อ ๑๑. ถ้าผู้ใดจะเวนคืนที่ดิน ให้นำโฉนดที่ดินมาส่งต่อเจ้าพนักงานเกษตรราชการประจำเมืองนั้น

ว่าด้วยแก่ทะเบียนโฉนด

ข้อ ๑๒. ผู้ใดได้รับประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดิน ซึ่งได้รับโฉนดตามประกาศนี้ คือ โดยการซื้อขายให้ปันแลกเปลี่ยนรับมรดกเช่าถือ จำนำหรือได้ถอน เป็นต้น ต้องนำโฉนดมาให้เจ้าพนักงานทะเบียนสอบแก่ทะเบียนตามข้อบังคับแล้ว จึงเป็นอันได้กระทำการนั้นโดยถูกต้องด้วยกฎหมาย มิฉะนั้นอย่าให้ถือว่า ได้ให้อำนาจอย่างใดแก่กันเป็นอันขาด เว้นไว้แต่ในการเช่าถืออันมีกำหนดไม่เกิน ๓ ปี จึงไม่จำเป็นจะต้องแก่ทะเบียน

ข้อ ๑๓. ในการแก่ทะเบียนด้วยประเภทการต่างๆ ดังว่ามาในข้อ ๑๒ นั้น อย่างใดที่จะต้องทำหนังสือบริคณห์สัญญาตามกฎหมาย ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานทะเบียนสำหรับที่ดินนั้น ทำหนังสือบริคณห์สัญญาอย่างนั้น ๆ ห้ามมิให้อำเภอทำต่อไป

ข้อ ๑๔. ที่ว่างอันมีอยู่ในจังหวัดท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ถ้าผู้ใดจะขอถือที่ดินซึ่งว่างนั้นต่อเมื่อผู้นั้นได้รับโฉนดอย่างนั้นแล้ว จึงจะมีกรรมสิทธิ์ในที่รายนนั้นตามกฎหมาย

ประกาศออกโฉนดที่ดิน

ข้อ ๑๕. ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการมีอำนาจที่จะตั้งกฎเสนาบดีเป็นข้อบังคับในวิธีที่จะขอถือที่ดิน แลวิธีที่จะพึงกระทำในการแก้ไขเป็นโฉนดตามประกาศนี้ แลให้มีอำนาจที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการนั้น ๆ ได้เมื่อได้ประกาศกฎเสนาบดีในหนังสือราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ให้กฎนั้นเหมือนเป็นส่วน ๑ ในพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยตราแดงใบจองเก่า

ข้อ ๑๖. ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการมีอำนาจที่จะประกาศกำหนดยกเลิกตราแดงแลใบจองของเก่าในเขตท้องที่ซึ่งออกโฉนดอย่างใหม่นี้ ตั้งแต่พ้นวันกำหนดไป บรรดาที่ดินในเขตท้องที่นั้น ซึ่งไม่มีโฉนดอย่างใหม่นี้เป็นสำคัญ ให้ถือว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลปกปักรักษาผู้อื่นไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่นั้น ๆ

ข้อ ๑๗. ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการมีอำนาจที่จะเรียกตราแดงใบจอง ใบเหยียบย่ำของเดิมสำหรับที่ดิน ในเขตที่ได้ออกโฉนดอย่างใหม่นี้ มาเก็บไว้กับสารบบที่ดินในหอทะเบียนสำหรับที่นั้น ๆ

ประกาศมา ณ วันที่ ๑๕ กันยายน รศ. ๑๒๐ เป็นวันที่ ๑๑๕๙๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

ภาคผนวก ค

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน

รัตนโกสินทร์ศก “ ๑๒๗

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ตั้งแต่ รัตนโกสินทร์ศก ๑๑๘ มา ได้มีประกาศพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องวิธีชำระความ ที่ดินในเขตบริษัทชุกคลองกุนาสยามแลคลองประเวศบุรีรมย์แลที่ดินอื่น ๆ ที่ได้ ออก หรือที่จะได้ออกโฉนดตราแดงตราจองที่มีแผนที่โดยได้สาระเวอย่างกะแตส ตวัลลี แต่ประกาศเหล่านี้ ได้มีข้อความก้ำก่ากันแลกระจัดกระจาย จึงได้ทรง พระกรุณาโปรดให้รวบรวมข้อความในประกาศเหล่านั้นขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ฉบับเดียว เพื่อที่จะได้เข้าใจข้อความได้โดยง่ายแลทั้งให้แก้ไขความบ้าง เพื่อให้เป็นการดำเนินไปโดยสะดวกตามกาลสมัย

ภาค ๑

วิธีชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน

มาตรา ๑ คดีที่บริษัทชุกคลองกุนาสยามจะได้เป็นโจทก์ก็คื หรือเป็น จำเลยก็คื ซึ่งมีชื่อที่จะต้องวินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์ของบริษัทในเขตทุ่งหลวงตาม พระบรมราชานุญาตที่บริษัทได้รับพระราชทานไว้แล้ว ให้เสนาบดีกระทรวง ยุติธรรมมีอำนาจบังคับให้เข้ามาชำระกันในศาลสนามสถิตย์ยุติธรรมกรุงเทพฯ ฯ หรือในศาลหัวเมืองได้ แล้วแต่จะเห็นควร

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน

มาตรา ๒ คดีที่เกี่ยวข้องถึงที่นาคลองประเวศบุรีรมย์ ให้ศาลที่มีหน้าที่ตามพระธรรมนูญเป็นผู้ชำระ คือ แลแล้วแต่ที่นานั้นจะอยู่ในเขตศาลตำบลใดให้ศาลนั้นเป็นผู้ชำระทุนเมื่อทุนทรัพย์พอประมาณกับอำนาจของศาลตามพระธรรมนูญทุกประการ

มาตรา ๓ ถัดความที่ดินในตำบลใดๆ ทัวพระราชอาณาเขตที่วิวาทกัน ในเวลาที่จะรับโฉนดแผนที่นั้นให้จัดการดังนี้

(๑) ให้กระทรวงเกษตรธิการจัดข้าหลวงไปไต่สวน ว่าผู้ใดควรจะได้รับโฉนดแผนที่ใหม่ วิธีที่จะแจกโฉนดให้แก่ใครนั้นให้กระทำโดยวิธีเช่นนี้ คือ

ก. ที่ดินแห่งใดมีเจ้าของ มีอำนาจตามกฎหมายไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้ลงนามออกโฉนดให้แก่ผู้นั้นไป

ข. ที่ดินแห่งใดยังเป็นที่ยกร้างว่างเปล่า แลไม่มีหนังสือตราแคงตราจองแต่เดิมมา ถ้าผู้ใดจะขอโฉนดแผนที่เป็นเจ้าของ ก็ให้ข้าหลวงเกษตรแจ้งความแก่ผู้ว่าราชการเมืองให้ทราบ ผู้ว่าราชการเมืองจะได้กำหนดเขตว่าจะให้จองได้เพียงกี่ ไร่

ช. ที่ดินแห่งใดที่สงสัยว่าเป็นที่หลวงหวงห้าม ก็ให้แจ้งความไปยังเจ้าเมืองกรมการเจ้าหน้าที่ให้ทราบ เพื่อที่จะได้จัดการให้รู้แน่ว่าเป็นที่หลวงหวงห้ามจริงหรือไม่ จะได้จัดการไปตามระเบียบที่ได้ทำมา

ค. ที่ดินแห่งใดมีคนแย่งกันอ้างว่าเป็นเจ้าของ ก็ให้เจ้าพนักงานเรียกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินนั้นมาดู แลให้ข้าหลวงเกษตรไต่ถามผู้วิวาทตกลงกันทางใดทางหนึ่ง ถ้าไต่ถามไม่ได้สำเร็จก็ให้ข้าหลวงเกษตรออกโฉนดแผนที่ใหม่ในนามเดิมที่ปรากฏในหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเก่า ในเวลานั้นจะมีตัวกักหรือไม่มีตัวกัก ก็ให้ลงชื่อเดียวกันไว้ในโฉนดใหม่ ไปพลาง แต่อย่าให้ข้าหลวง

เกษตรส่งโฉนดใหม่ให้ ไปแก่ผู้วิวาท ให้ข้าหลวงเกษตรยึดโฉนดนั้น ไว้เป็นกลางก่อน

ก. ที่ดินที่มีข้อวิวาทโดยก้าวก่ายนั้น ให้ข้าหลวงเกษตรพิจารณาเหตุที่ชื้อ-
กุมมีที่ แลดูหนังสือสำคัญเป็นประมาณ เห็นควรอย่างไรก็ให้ทำโฉนดแผนที่ใหม่
ตามความเห็นนั้นเมื่อข้อวิวาทไม่ยอมก็ให้ข้าหลวงเกษตรยึดโฉนดนั้น ไว้เป็นกลาง
ก่อน

ข. ที่ดินแห่งใดที่มีผู้วิวาทกัน แต่หาหนังสือสำคัญอย่างไรไม่ หรือมี
หนังสือสำคัญแต่ไม่ลงกับที่ก็ดี ให้ข้าหลวงเกษตรออกโฉนดแผนที่แก่ผู้ใด ๆ
ได้แล้วแต่จะเห็นควรให้ระลึกแต่ว่าผู้ใดครองที่อยู่ควรมีอำนาจมากกว่าผู้ที่ไม่ได้
ครองเข้าอยู่ในที่นั้น แล้วยึดโฉนดไว้เป็นกลางก่อน

(๒) โฉนดที่ดินที่มีวิวาท แลที่ข้าหลวงเกษตรได้กระทำขึ้นไว้ลงชื่อ
ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าของไปพลาง ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ที่ยึดโฉนดไว้นั้น
ให้ข้าหลวงเกษตรบอกไปยังหอทะเบียนตามระเบียบเหมือนหนึ่งว่าผู้ที่มีชื่อใน
โฉนดนั้น ๆ เป็นเจ้าของแต่ให้หมายเหตุไว้ในแห่งใดแห่งหนึ่ง เช่น ในทะเบียน
เป็นต้นว่ายังมีคดีข้าหลวงเกษตรได้บังคับให้ฟ้องร้องกันแล้ว

(๓) เมื่อข้าหลวงเกษตรได้ออกโฉนดแผนที่ในชื่อผู้ใดไปพลาง แลได้
ยึดโฉนดนั้นไว้เป็นกลางตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ให้ข้าหลวงเกษตรบังคับฝ่ายที่ไม่
เห็นว่าควรจะเป็นเจ้าของได้ ไปฟ้องในศาลภายในกำหนดเวลาเท่าใดแล้วแต่จะ
เห็นควร แต่อย่าให้น้อยกว่า ๑ เดือน แลอย่าให้มากกว่า ๓ เดือน แลให้หมาย
เหตุไว้เป็นสำคัญ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการจะได้ออกข้อบังคับเป็นครั้ง
คราว

มาตรา ๔ ผู้ใดที่มีข้อวิวาทเรื่องที่ดินที่เจ้าพนักงานได้บังคับให้ ไปฟ้อง
ร้องยังศาลนั้น ต้องไปฟ้องร้องในศาลที่มีอำนาจชำระในเขตนั้นตามพระธรรม-
นูญภายในกำหนดเวลาที่ข้าหลวงเกษตรได้กำหนดไว้ แม้ว่าไม่ ไปฟ้องในกำหนด

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน

เวลา ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจส่งโฉนดแผนที่ให้แก่ผู้เห็นว่าควรเป็นเจ้าของ
คือ ผู้ที่จะต้องเป็นจำเลยไป ถ้าจะต้องเปลี่ยนชื่อโฉนดแลโอนทะเบียนอย่างไร
ก็ให้ทำไปตามการ

มาตรา ๕ เมื่อผู้ที่ต้องบังคับให้เป็นโจทก์ไปฟ้องยังโรงศาล ได้ทำฟ้อง
ยื่นศาลแล้ว ห้ามไม่ให้เรียกข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นจำเลย ให้เรียกผู้โต้แย้งผู้เป็น
คู่วิवादของตนไปเป็นจำเลย เมื่อศาลได้พิพากษาคัดสินยกที่ ให้แบ่งที่ให้ผู้ใด
ให้ศาลแจ้งความไปยังหออทะเบียนให้ทราบ หออทะเบียนจะได้เปลี่ยนชื่อโฉนด
แบ่งแยกตามคำตัดสินนั้น

มาตรา ๖ ได้กล่าวแล้วว่าคดีวิवादเรื่องที่ดินในเวลาออกโฉนดแผนที่
ใหม่ต้องฟ้องร้องในโรงศาลที่มีอำนาจในเขตตำบลนั้น ๆ วิธีที่จะอุทธรณ์นั้น จะ
อุทธรณ์ ไปยังศาลมณฑลแล้ว ศาลอุทธรณ์สนามสถิตย์ยุติธรรม หรือศาลอุทธรณ์
ข้าหลวงพิเศษแล้วจึงทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาตามระเบียบวิธีพิจารณาณนี้ก็ได้ แล้ว
แต่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะเห็นควรหรือเมื่อเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเห็น
ควรจะให้ข้ามศาลอุทธรณ์เสียบ้างก็ได้ ให้ออกกฎข้อบังคับไว้เป็นสำคัญ

มาตรา ๗ ในชั้นอุทธรณ์คดีเหล่านี้ กระทรวงเกษตรการมีอำนาจที่
จะขอกระทรวงยุติธรรมตรวจสำนวนแลปรึกษากับผู้พิพากษาเจ้าหน้าที่ก่อนตัดสิน
ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรการแจ้งความมายังกระทรวงยุติธรรมให้ทราบไว้

ภาค ๒

วิธีรับโฉนดที่ดิน

มาตรา ๘ ในบัดนี้มีความประสงค์จะเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็น
โฉนดแผนที่ทั้งหมด เพราะเหตุฉะนั้นจึงให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรการมี
อำนาจแจ้งความในราชกิจจานุเบกษาให้เจ้าของที่มารับโฉนดหรือเปลี่ยนโฉนดได้ในทุก

แห่งทุกตำบล ถ้าผู้ใดชักชวนไม่ช่วยเจ้าพนักงานกระทำการรังวัด หรือการออกโฉนดแผนที่ ให้สะดวกอย่างใดให้มีโทษปรับครั้งละ ๑๐๐ บาทลงมาเป็นพิชัยแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร

มาตรา ๙ ถ้าผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินในตำบลที่กล่าวนี้ ได้ทราบประกาศว่าข้าหลวงเกษตรจะสำรวจแลจัดให้ปักเขตที่ดินในที่ของตนเมื่อใดแล้ว ก็ให้เจ้าของมานำหรือให้มีผู้แทนตัวมานำซึ่งเขตที่ดินของตน ข้าหลวงเกษตรจะได้รังวัดแลจัดให้เจ้าของที่ดินปักเขตของตน

มาตรา ๑๐ ถ้าเจ้าของใดนำซึ่งเขตที่ดินของตนอยู่เพียงใดก็ให้ข้าหลวงเกษตรรังวัดแลจัดให้ปักหลักเขตไว้ทุกมุมที่ เว้นไว้แต่ที่วิวาทซึ่งจะกล่าวต่อไป

มาตรา ๑๑ วิธีที่จะปักเขตที่ดินตามรังวัดสำหรับโฉนดแผนที่นั้น ให้กระทรวงเกษตราริการมีอำนาจที่จะสั่งให้ทำอย่างไรก็ได้ แล้วแต่จะเห็นควร

มาตรา ๑๒ ถ้าที่ดินแปลงใดมีผู้แย้งซึ่งกันว่าเป็นเจ้าของมากกว่ารายหนึ่งขึ้นไปก็ดี หรือมีผู้นำซึ่งเขตคาบเกี่ยวกันอยู่ก็ดี ในที่วิวาทเช่นนี้ ให้ข้าหลวงเกษตรจัดให้ปักเขตค้ำที่รับรองถูกต้องกันไว้ก่อน แต่ค้ำที่วิวาทนั้นให้คงไว้แต่กระทำตามข้อบังคับในภาค ๑

มาตรา ๑๓ เมื่อข้าหลวงเกษตรได้รังวัดแลจัดให้ปักเขตที่ดินเสร็จแล้ว ข้าหลวงเกษตรจะได้ประกาศกำหนดวันให้เจ้าของที่มารับโฉนดใหม่ แต่เมื่อได้ออกโฉนดใหม่แล้ว โฉนดเก่าเป็นอันใช้ไม่ได้

มาตรา ๑๔ ให้เจ้าของที่ดินซึ่งมีหลักเขตปักไว้ติดต่อกันนั้นพร้อมกันเป็นผู้ดูแลรักษาหลักเขตไว้ให้เรียบร้อยเสมอไป ถ้าหลักเขตนั้นล้มหรือเป็นอันตรายไปประการใดให้รีบนำความมาแจ้งแก่กรมการอำเภอโดยทันที

มาตรา ๑๕ หลักหมายเขตที่ดินซึ่งข้าหลวงหรือข้าราชการเจ้าหน้าที่ได้จัดให้ปักไว้แล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดนอกจากเจ้าพนักงานถอนเคลื่อนย้ายไปจากที่

หรือทำอันตราอย่างใด ถ้าผู้ใดบังอาจถอนเลื่อนย้ายหรือทำอันตราหลักเขตที่ดินซึ่งได้ปักไว้ ให้มีโทษทัณฑ์ได้บังไว้ในกฎหมายลักษณะอาญามาตรา ๓๒๗

มาตรา ๑๖ เมื่อข้าหลวงเกษตรได้จัดให้เจ้าพนักงานออกทำการไต่สวนแลกันเขตที่ดินในตำบลใด เป็นหน้าที่ของกำนันตำบลนั้นจะต้องมาแสดงตัวผู้แทนมาประจำอยู่ในเวลาที่เจ้าพนักงานเกษตรทำการไต่สวนแลรั้ววัดกันเขตที่ดินในท้องที่ของตน ๆ เพื่อเป็นพยานด้วยทุก ๆ สาย

มาตรา ๑๗ กำนันแลผู้แทนกำนันที่มาอยู่ในกองพนักงานเกษตรตามความในมาตรา ๑๖ นั้น จะได้รับประโยชน์เป็นค่าบวการตามรายวันที่มาวันละ ๑ บาท จากกระทรวงเกษตรราชการกว่าการในตำบลนั้นจะเสร็จ

มาตรา ๑๘ ในเวลาที่ข้าหลวงเกษตรแจกโฉนดกันนั้น เจ้าของที่ดินต้องทำเรื่องรាយขึ้นขอรับโฉนดด้วยตนเอง พร้อมด้วยใบนำแลหนังสือสำคัญต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่สำหรับที่ดินรายนั้น ถ้าผู้ยื่นเรื่องรាយจะขอซื้อแบบเรื่องรายต่อกองข้าหลวงเกษตร ก็ให้ขายให้เป็นราคาฉบับละ ๖ สตางค์

มาตรา ๑๙ ถ้าเจ้าของที่ดินจะมารับโฉนดด้วยตนเองไม่ได้ด้วยความจำเป็นประการใด ๆ ก็ดี ก็ให้มอบฉันทะให้ผู้ใดคนหนึ่งมารับแทน แต่ผู้มารับแทนต้องได้นำไปมอบฉันทะตามแบบหลวง พร้อมทั้งใบนำแลหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินรายนั้นมายื่น แต่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการมอบฉันทะรายละ ๒๕ สตางค์

มาตรา ๒๐ ให้กระทรวงเกษตรราชการมีอำนาจที่จะเรียกกรมแดง ใบจองใบเทียบข่าของเดิม สำหรับที่ดินในเขตที่ได้ออกโฉนดอย่างใหม่นี้ มาเก็บไว้กับสำรวบที่ดินในหอบะเบียนสำหรับที่นั้น ๆ

มาตรา ๒๑ ในกรุงเทพฯ ก็ดี หรือในเมืองหรือในตำบลอื่นก็ดีที่กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นชั้นเล็กชั้นน้อยแลมีราคาสูง ให้กระทรวงเกษตรราชการมีอำนาจออกกฎข้อบังคับให้กรมแผนที่รังวัดอย่างพิเศษในที่ที่ดินได้ แลให้มีอำนาจกำหนดอัตราค่ารังวัดที่ดินอย่างพิเศษซึ่งจะเรียกจากผู้ขอโฉนดในที่เหล่านั้น

ภาค ๓

วิธีโอนที่ดินในระหว่างรังวัดที่ดินทำแผนที่กับออกโฉนดแผนที่ใหม่

มาตรา ๒๒ ถ้าผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินผู้หนึ่งผู้ใด เมื่อได้นำเข้าหลวงเกษตร
ไต่สวนแลรังวัดกันเขตที่ดินของตน แลได้รับใบไต่สวนหรือใบนำไว้แล้ว แลเมื่อ
ยังไม่ถึงเวลาออกโฉนดที่ดินในแปลงนั้น แต่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงนั้นมีความ
ประสงค์จะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงนั้นด้วยการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ ให้ผู้นำใบ
ไต่สวนหรือใบนำพร้อมทั้งหนังสือสำคัญแลหลักฐานต่าง ๆ สำหรับที่ดินแปลงนั้น
มายื่น แลแสดงความประสงค์ต่อข้าหลวงเกษตรว่า ตนจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน
แปลงนั้นให้แก่ผู้ใดไต่อากรอย่างใด แล้วขอให้ข้าหลวงโอนกรรมสิทธิ์ ให้แก่ผู้นั้น
เมื่อถึงเวลาออกโฉนดขอให้ข้าหลวงออกโฉนดให้แก่ผู้รับโอนต่อไป

มาตรา ๒๓ เมื่อข้าหลวงเกษตรได้ตรวจตราเห็นว่าผู้ร้องขอเป็นผู้มี
อำนาจที่จะกระทำการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงนั้นได้ตามกฎหมายแลไม่เป็นที่
วิวาทแล้ว ก็ให้ข้าหลวงเกษตรรับหนังสือสำคัญแลหลักฐานต่าง ๆ ของที่ดินแปลง
นั้นไว้ แลแล้วสลักหลังโอนใบไต่สวนหรือใบนำให้ตามคำร้องขอ คืนใบไต่สวนหรือ
ใบนำนั้นให้แก่เจ้าของที่ไปแล้วให้รับแก้หัวขั้วใบไต่สวนหรือใบนำนั้นเสียในทันที
เพื่อว่าเมื่อเวลาเขียนโฉนดจะได้ลงชื่อผู้รับโอนได้ถูกต้อง

มาตรา ๒๔ ในการโอนกรรมสิทธิ์นี้ จะโอนที่ดินเต็มคามใบไต่สวนหรือ
ใบนำก็ดี หรือแบ่งโอนก็ดี ให้ข้าหลวงเกษตรจัดการตามวิธีในกฎเสนาบดี ซึ่ง
ว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินในหอทะเบียนทุกประการ

มาตรา ๒๕ ส่วนที่ผู้โอนกับผู้รับโอนจะต้องทำสัญญาต่อกันนั้น ให้
ไปทำต่อหน้านายอำเภอตามท้องที่ตามธรรมเนียม

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน

มาตรา ๒๖ เมื่อถึงเวลาออกโฉนดที่ดินแปลงนั้นเมื่อใด ให้ผู้รับโอนนำหนังสือสัญญาฉบับไปใส่สวน หรือใบน่านนั้นมาขอรับโฉนดตามธรรมเนียม เมื่อข้าหลวงตรวจตราเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็ให้ออกโฉนดให้ไป

มาตรา ๒๗ ถ้าหากว่าต่อไปการที่จะโอนกรรมสิทธิ์ที่ขายนั้นไม่ตกลงกันในระหว่างผู้โอนกับผู้รับโอนด้วยประการใดๆ ก็ดี แต่เจ้าของที่ดินผู้มาขอโอนกรรมสิทธิ์แล้วนั้น มาขอโอนกรรมสิทธิ์คืนกลับมาเป็นของตนต่อไป ก็ให้ข้าหลวงเกษตรโอนให้ตามวิธีในมาตรา ๒๓ นั้น

มาตรา ๒๘ ในการโอนกรรมสิทธิ์นี้ ให้ข้าหลวงเกษตรเรียกค่าธรรมเนียมตามอัตราชั้นแก่ทะเบียนตามกฎหมายเสนาคี ซึ่งสำหรับหอบทะเบียนทุกคราว

ภาคที่ ๔

กฎหมายที่ดินซึ่งมีโฉนดแผนที่

หมวดที่ ๑

ว่าด้วยโฉนดที่ดิน

มาตรา ๒๙ หนังสือโฉนดที่ดินที่จะได้ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นหนังสือพิมพ์แบบหลวงบอกชื่อและตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนด ชื่อวงษ์ตระกูลที่อยู่ของผู้รับโฉนด ตำแหน่งแห่งที่ที่ดิน และขนาดที่ดินที่ซึ่งจดทะเบียนที่ดิน และจำลองรูปแผนที่ดินแปลงนั้นลงในโฉนดด้วยเป็นสำคัญ ในทำนองโฉนดมีที่ตารางสำหรับจดหมายเหตุและสำคัญในการจดทะเบียนที่ดินแปลงนั้นต่อไปภายหน้าด้วย

มาตรา ๓๐ โฉนดที่ดินซึ่งออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

ที่ดินอยู่ในเขตเมืองใดก็ตั้งประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมืองนั้น ๑ นายอำเภอ ผู้ปกครองท้องที่ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในนั้น ๑ และเจ้าพนักงานเกษตรราชการได้เซ็นชื่อประทับตรา จึงเป็นโฉนดอันได้ทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๓๑ โฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ทำเป็น ๒ ฉบับอย่างเดียวกัน มอบให้เจ้าของที่ดินไปรักษาไว้ฉบับ ๑ เป็นของหลวงเก็บไว้ในหอทะเบียนที่ดินฉบับ ๑

มาตรา ๓๒ โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันครายหายเสียด้วยประการใด เมื่อเจ้าของได้ทำคำตราสินค้าตามกฎหมายแล้วกับใบแทนโฉนดได้ แต่ใบแทนโฉนดนั้นต้องเซ็นชื่อประทับตราตำแหน่งเจ้าพนักงานตามความที่ว่ามาในมาตรา ๓๐ นั้น จึงใช้ได้ตั้งแต่ได้ออกใบแทนโฉนดไปแล้วโฉนดเดิมเป็นใช้ไม่ได้ต่อไป

มาตรา ๓๓ เมื่อได้ลงมือจัดการตามพระราชบัญญัตินี้ในเมืองใด ให้เลขาธิการกระทรวงเกษตรราชการ จัดตั้งหอทะเบียนขึ้นไว้สำหรับเก็บรักษาทะเบียนที่ดินในเมืองนั้นๆ ให้ตั้งกรมการตำแหน่งเอาไว้ประจำทำการเกษตร แต่ให้ตั้งเจ้าพนักงานทะเบียนไว้ประจำทำการทะเบียนทุกเมือง และให้มีพนักงานรังวัดแผนที่แลพนักงานกองทะเบียนตามสมควรแก่ราชการ

มาตรา ๓๔ ในการออกโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าที่ดินที่มีตราแดงหรือใบจองหรือหน้าโฉนดของเดิมอยู่แล้ว ให้เรียกแต่ค่ากระดาษทำโฉนด ค่าเขียนและค่าตราตามกำหนด ไม่ต้องเรียกค่าจอง เว้นแต่ถ้ารังวัดที่ดินได้กินตราแดงหรือใบจองหรือหน้าโฉนดของเดิมออกไปเท่าใด จึงให้เรียกค่าจองเท่าเนื้อที่ดินที่กินนั้น ที่ดินซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญตั้งว่ามาแล้ว จึงให้เรียกค่าจองตามอัตรา คือ ไร่ละ ๒๕ สตางค์ เกษงานละ ๖ สตางค์ เศษทำงานเรียกเสมองานหนึ่ง

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน

หมวดที่ ๒ ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดิน

มาตรา ๓๕ ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย

มาตรา ๓๖ ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้เข้ามาในมาตรา ๓๕ เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้น จะพ้นจากความรับผิดชอบแต่ความจำเป็นจะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งบังคับในการที่ดิน คือ ในการเก็บภาษีอากร แลการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

มาตรา ๓๗ คนในบังคับต่างประเทศ เมื่อได้รับพระราชทานไปพระบรมราชานุญาตพิเศษให้ถือโฉนดฉบับใด ก็มีอำนาจแลหน้าที่เหมือนกับคนในบังคับไทยที่ถือโฉนดนั้นทุกประการ

มาตรา ๓๘ ต่อไปบรรดาคดีที่เกิดขึ้นเกี่ยวของด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อศาลได้พิพากษาประการใด ให้ศาลมีเจตหมายแจ้งต่อเจ้าพนักงานทะเบียน สำหรับที่ดินนั้นให้ทราบว่าได้ดินตามโฉนดนั้น ๆ ได้พิพากษาให้เป็นของใคร หรือให้แบ่งกันอย่างไร ถ้าหากว่าศาลมิได้มีเจตหมายตามความที่ได้เข้ามาในมาตรานี้ ก็ให้ผู้เกี่ยวข้องรับประโยชน์อย่างใดในคำพิพากษานั้น มีอำนาจที่จะทำคำขอต่อศาล ให้แจ้งความแก่เจ้าพนักงานทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

หมวดที่ ๓ ว่าด้วยแก่ทะเบียนโฉนด

มาตรา ๓๙ ผู้ใดได้รับประโยชน์เกี่ยวของด้วยเรื่องที่ดินซึ่งได้รับโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้คือ โดยการซื้อขาย ให้ปัน แลกเปลี่ยน รับมรดก เช่าถือ

จำหน่ายหรือได้ถอน เป็นต้น ต้องนำโฉนดมาให้เจ้าพนักงานทะเบียนสอบแก้
ทะเบียนตามข้อบังคับแล้ว จึงเป็นอันได้กระทำการนั้นโดยถูกต้องด้วยกฎหมาย
มิฉะนั้นอย่าให้ถือว่าได้ให้อำนาจอย่างไรแก่กันเป็นอันขาด เว้นไว้แต่ในการเช่า
ถืออันมีกำหนดไม่เกิน ๓ ปี จึงไม่จำเป็นต้องแก้ทะเบียน

มาตรา ๔๐ ในการแก้ทะเบียนด้วยประเภทการต่าง ๆ ดังว่ามาในมาตรา
๓๙ นั้น ใด ๆ ก็จะต้องทำหนังสือบริคณห์สัญญาตามกฎหมาย ให้เป็นหน้าที่
ของเจ้าพนักงานทะเบียนสำหรับที่ดินนั้น ทำหนังสือบริคณห์สัญญาอย่างนั้น ๆ
ห้ามมิให้อำเภอทำต่อไป

หมวดที่ ๔

ว่าด้วยโฉนดที่ดินเต็มโฉนด

มาตรา ๔๑ ผู้ใดจะขายที่ดินที่ได้รับโฉนดอย่างใหม่ ให้ผู้ขายกับผู้ซื้อ
นำโฉนดที่ดินนั้นไปให้เจ้าพนักงานทะเบียน ทำหนังสือสัญญาซื้อขาย ณ หอ
ทะเบียนสำหรับที่ดินแห่งนั้น

(ก) ถ้าผู้ขายหรือผู้ซื้อฝ่ายใดจะไปเองไม่ได้ ต้องทำหนังสือมอบอำนาจ
ให้ผู้ใดไปทำแทนแล้ว หนังสือมอบอำนาจเช่นนี้ต้องทำให้มีสลักสำคัญควร
เชื่อถือได้ตามกฎหมาย ผู้รับอำนาจโดยถูกต้องก็มีอำนาจที่จะทำแทนผู้มอบ
อำนาจได้

(ข) ก่อนที่จะทำหนังสือสัญญาซื้อขาย ให้เจ้าพนักงานทะเบียนสอบ
สวนก่อน ให้เห็นว่าผู้ซื้อผู้ขายมีอำนาจจะซื้อขายได้ตามกฎหมาย แลให้ตรวจ
โฉนดที่ดินสอบสารบัญแลสอบแผนที่ดินถูกต้องแล้ว จึงทำหนังสือสัญญาซื้อขายให้

มาตรา ๔๒ การทำหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินที่ได้ออกโฉนดอย่างใหม่

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน

ถ้าสอบสวนบัญชีเลขแผนที่ถูกต้องแล้ว ไม่ต้องให้เจ้าพนักงานออกไปรังวัดที่ตาม
ธรรมเนียมเดิม เพราะมีแผนที่แน่นอนอยู่แล้ว และไม่ต้องโฆษณา เพราะชื่อ
เจ้าของถูกต้องโฉนดแลสารบบแล้ว ถ้าเห็นไม่ถูกต้องก็ไม่ทำหนังสือสัญญาซื้อ
ขายให้ทีเดียว

มาตรา ๔๓ หนังสือสัญญาซื้อขาย ต้องทำเป็น ๒ ฉบับ อย่างเดียวกัน
สำหรับผู้อยู่เก็บไว้ฉบับหนึ่ง หอทะเบียนเก็บไว้ฉบับหนึ่ง

มาตรา ๔๔ เมื่อเจ้าพนักงานทะเบียนได้ทำหนังสือสัญญาซื้อขายแล้ว
ก็ให้สลักหลังโฉนดหลวงแลโฉนดเจ้าของแลหมายสำคัญตามแบบให้ตรงกันทั้ง ๒
ฉบับ แล้วแก่ทะเบียนให้ถูกต้อง ต้นหนังสือสัญญาซื้อขายให้เก็บไว้ในสารบบ
สำหรับที่ดินแปลงนั้น ถ้าผู้ซื้อผู้ขายแต่งผู้ต่างตัวมา ก็ให้ยื่นหนังสือมอบอำนาจ
เก็บไว้ในสารบบสำหรับที่ดินแปลงนั้นด้วย เมื่อได้ทำดังนี้แล้วก็เป็นการเสร็จการ
โอนทะเบียน ก็ให้มอบโฉนดฉบับสำหรับเจ้าของแลหนังสือสัญญาซื้อขายอีก
ฉบับ ๑ ให้ผู้ซื้อไป

มาตรา ๔๕ การโอนที่ดินเต็มโฉนดมอบกรรมสิทธิ์เป็นเค็ดขาดแก่กัน
ด้วย ประเภทอย่างอื่น คือ ให้ที่ดินหรือแลกเปลี่ยนที่ดินเป็นต้น การที่จะทำ
ก็เป็นทำนองเดียวกับวิธีซื้อขายที่ดินทั้งมาแล้ว

หมวดที่ ๕

ว่าด้วยแบ่งโอนที่ดินไม่เต็มโฉนด

มาตรา ๔๖ ถ้าเจ้าของที่ดินจะแบ่งที่ดินขายแก่ส่วนหนึ่งไม่ขาย เนื้อที่
ดินเต็มโฉนด ผู้ซื้อหรือผู้ขายต้องให้ช่างแผนที่หลวงหรือช่างแผนที่ซึ่งได้รับ
หนังสืออนุญาตของรัฐบาล จำลองแผนที่ดินแปลงนั้นลงในกระดาษหรือในผ้า

แผ่นหนึ่งต่างหาก ให้ขีดเส้นในแผนที่นั้นให้ปรากฏว่าจะตัดขายเพียงใด และให้
 คีตการวางวางทั้งที่จะขายและที่จะคงไว้บอกไว้ในแผนที่ด้วย ให้ยื่นแผนที่นั้นเป็น
 สำคัญแก่เจ้าพนักงานทะเบียนแล้วจึงจะทำหนังสือสัญญาซื้อขายได้ แผนที่นั้นให้
 เจ้าพนักงานทะเบียนเอาเก็บไว้ในสารบบสำหรับที่ดินแปลงนั้น

มาตรา ๔๗ ในการโอนที่ดินไม่เต็มโฉนดเช่นนี้ ให้เจ้าพนักงานทะเบียน
 ตีเส้นลงในแผนที่ ซึ่งมีอยู่หลังโฉนดเดิมทั้งฉบับหลวงและฉบับสำหรับเจ้าของ
 ที่ดิน ให้ปรากฏรูปที่ขายไปเท่าใดแสดงไว้เท่าใด และให้หมายสีลงในแผนที่หลัง
 โฉนดเฉพาะตอนที่ตัดขายไปแล้ว และให้ลงเลขที่สำหรับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งจะ
 ได้หมายไว้ในโฉนดใหม่ให้ปรากฏเป็นสำคัญในแผนที่โฉนดเดิม และให้แจ้งต่อ
 กรมทะเบียนที่ดินให้ทำโฉนดใหม่ให้แก่ผู้ซื้อเฉพาะที่ซึ่งได้ตัดซื้อมานั้นอีกโฉนด
 หนึ่งทำขึ้นไว้สำหรับหออทะเบียนด้วยอีกโฉนดหนึ่งท้องถิ่น คือ ยกที่ ๆ ตัดซื้อ
 ใหม่ออกเป็นที่ดินอีกแปลงหนึ่งต่างหาก โฉนดเก่าคืนให้เจ้าของเดิม โฉนดใหม่
 มอบให้ผู้ซื้อไป

มาตรา ๔๘ การโอนที่ดินไม่เต็มโฉนดด้วยประเภทอย่างอื่น คือ แลก
 เปลี่ยนหรือแบ่งที่ดินเป็นต้น ให้ทำโดยนัยที่ว่ามานี้

หมวดที่ ๖

ว่าด้วยแก่ทะเบียนในการขายฝากจำนำ

และเช่าถือที่ดิน

มาตรา ๔๙ ในการขายฝากที่ดินก็ดี จำนำที่ดินก็ดี เมื่อเจ้าพนักงาน
 ทะเบียนจะทำหนังสือสัญญา ให้ถามทั้งสองฝ่ายให้ตกลงกันว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้ถือ
 โฉนด ทกลงประการใดให้จดลงในหนังสือสัญญาให้ชัดเจน

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน

อนึ่ง หนังสือสัญญาให้ทำเป็น ๓ ฉบับ สำหรับรักษาไว้กับสารบบที่ดินแปลงนั้นฉบับหนึ่ง อีก ๒ ฉบับสำหรับให้ ๒ ฝ่ายรักษาไว้ฝ่ายละฉบับ และให้เขียนลงในหนังสือสัญญาให้ปรากฏว่าเป็นฉบับหลวง ฉบับของเจ้าของที่ดิน และฉบับของผู้รับจำนำหรือรับซื้อฝาก เมื่อแก่ทะเบียนแล้ว ให้มอบโฉนดแก่ฝ่ายใดตามที่เขาสัญญากัน

มาตรา ๕๐ ในการให้เช่าถือที่ดินมีกำหนดเกินกว่า ๓ ปี ให้ทำสัญญา ๓ ฉบับ คือ สำหรับเก็บไว้กับสารบบที่ดินแปลงนั้นฉบับหนึ่ง สำหรับเจ้าของที่ดินฉบับหนึ่ง สำหรับผู้เช่าฉบับหนึ่ง และให้จดลงไว้ให้ปรากฏว่าเป็นฉบับหลวง ฉบับสำหรับเจ้าของที่ดินและฉบับของผู้เช่า เมื่อแก่ทะเบียนแล้วโฉนดเดิมให้คืนให้เจ้าของที่ดินไป

มาตรา ๕๑ ข้อความที่มิได้เข้ามาในหมวดที่ ๕ ที่ ๖ นี้ กระทำตามทำนองวิธีโอนที่ดินทั้งโฉนดทุกประการ

หมวดที่ ๗

ว่าด้วยรับมรดกที่ดิน

มาตรา ๕๒ ผู้ใดได้รับมรดกที่ดินแปลงใด ให้ทำเรื่องขอร้องโอนโฉนดยื่นต่อเจ้าพนักงานทะเบียนสำหรับที่ดินนั้น ให้เจ้าพนักงานทะเบียนปิดประกาศโฆษณาการคำขอนั้นไว้ในที่เปิดเผยในบริเวณหอทะเบียน และในที่ดินรายนั้นให้มหาชนทราบ ถ้าได้ปิดประกาศโฆษณาการได้ ๓๐ วันไม่มีใครโต้แย้ง ก็ให้บอกผู้ยื่นเรื่องราวให้นำโฉนดมา แลจัดการโอนให้ผู้ยื่นตามคำขอ ถ้าหากว่าในระหว่างประกาศโฆษณามีผู้มายื่นคำร้องโต้แย้ง ก็ให้เจ้าพนักงานทะเบียนบอกให้ไป

ฟ้องร้องว่ากล่าวกันตามกระบวนเมืองภายใน ๓๐ วัน แลรอกวเอนโฉนดไว้จน
สิ้นกำหนด ๓๐ วันนั้น แม้ว่าไม่ได้ฟ้องร้องกันจึงให้โอนโฉนดไปตามที่ขอ แต่
ถ้าได้ฟ้องร้องกันแล้ว ก็ให้รอกวเอนโฉนดไว้จนกว่าคดีเรื่องนั้นจะได้พิพากษา
เด็ดขาด แล้วจึงโอนโฉนดไปตามคำพิพากษา

มาตรา ๕๓ ถ้าผู้รับมรดกหลายคน จะเข้าชื่อกันเป็นเจ้าของที่แปลง
เดียว เมื่อได้กระทำถูกต้องตามว่ามาในมาตรา ๕๒ แล้ว ก็ให้โอนโฉนดที่ดินให้
เป็นชื่อหลายคนในที่ดินแปลงเดียวได้

หมวดที่ ๘

ว่าด้วยโฉนดที่ดิน

มาตรา ๕๔ ถ้าที่ดินรายได้เจ้าของจะไถ่จากจำนำก็ดี จะไถ่จากขายฝากก็ดี
ให้สลักหลังหนังสือสัญญาฉบับของผู้รับจำนำหรือผู้รับซื้อฝากซึ่งได้กระทำไว้ต่อ
กัน แลลงสำคัญว่า ทั้ง ๒ ฝ่ายได้บอกเลิกการนั้นแล้ว ให้เจ้าของที่ดินนำ
หนังสือสัญญาซึ่งมีความสำคัญเช่นว่ามานี้ กับโฉนดมายื่นต่อเจ้าพนักงานทะเบียน
เมื่อเจ้าพนักงานทะเบียนได้ตรวจเห็นเป็นการถูกต้องแล้ว ก็ให้แก้ทะเบียนแ
สลักหลังโฉนดบอกการไถ่ถอนนั้น แลให้เก็บต้นหนังสือสัญญาซึ่งบอกเลิกการ
นั้นไว้กับสารบบที่ดินแปลงนั้นในหอทะเบียน

มาตรา ๕๕ ในการที่จะถอนที่ดินจากการให้เช่าถือนั้น

- (ก) ถ้าถอนเมื่อสิ้นอายุสัญญาไม่ต้องนำโฉนดมาแก้ทะเบียน เพราะเหตุ
ว่า เมื่อสิ้นอายุแล้ว สัญญานั้นก็เป็นอันเลิกอยู่เอง
- (ข) ถ้าถอนในเวลายังไม่สิ้นสัญญา เจ้าของที่ดินต้องนำสัญญาฉบับของผู้

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน

เข้าถือมีสำคัญ ขอมตกลงเลิกสัญญากันทั้ง ๒ ฝ่าย พร้อมกัวยโฉนดที่ดินมาให้
เจ้าพนักงานทะเบียนแก่ทะเบียนก่อน จึงจะให้ผู้อื่นเข้าถือที่ดินรายนั้นภายใน
กำหนดสัญญาเดิมได้ ตามความที่ว่ามาในหมวดนี้ ถ้าหนังสือสัญญาเดิมเป็น
อันตรายหายสูญประการใด ถ้ามีหนังสือสำคัญอันควรเชื่อถือได้ ตามกฎหมาย
ว่าได้เลิกสัญญาไปแล้วก็ใช้ได้เหมือนกับให้นำต้นหนังสือสัญญาเดิมมา

หมวดที่ ๙

ว่าด้วยรับใบแทนโฉนด

มาตรา ๕๖ ถ้าโฉนดที่ดินของใครเป็นอันตรายหายสูญ เจ้าของจะขอ
รับใบแทนโฉนดใหม่ ให้ทำคำตราสินค้าตามกฎหมาย แล้วนำคำตราสินค้าทำเรื่อง
รายื่นต่อเจ้าพนักงานทะเบียน เพื่อเจ้าพนักงานทะเบียนได้ตรวจสอบสารบบ
แลโฉนดฉบับที่หลงเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็ให้ออกใบแทนโฉนดให้ ใบแทน
โฉนดเหมือนกับโฉนดทุกอย่าง ผิดกันแต่ให้เขียนคำว่า "ใบแทน" ด้วยเส้นแดง
ไว้ข้างหน้าคำว่า "โฉนด" และให้เขียนบอกเหตุไว้ว่า เพราะเหตุใดจึงได้ทำใบ
แทนให้ แล้ววันให้ลงวันที่ออกใบแทนโฉนด ส่วนข้างหลังใบแทนโฉนด ถ้า
โฉนดเดิมมีแผนที่แสดงหมายเหตุประการใด ก็ให้จำลองลงไว้ในใบแทนโฉนด
ด้วยทุกอย่าง แต่จดหมายเหตุซึ่งจำลองจากโฉนดเดิมให้เขียนด้วยเส้นแดงเป็น
สำคัญ ต่อจดหมายเหตุที่จะเขียนต่อไปตั้งแต่ได้ออกใบแทนโฉนดแล้วจึงให้
เขียนด้วยเส้นดำ

อนึ่ง เมื่อได้ออกใบแทนโฉนดแล้ว เรื่องราวแลหนังสือตราสินค้าเก็บ
ไว้กับสารบบโฉนดที่ดินแปลงนั้น และให้สลักหลังโฉนดฉบับที่หลงลงไว้ด้วยว่า
ได้ออกใบแทนโฉนดเพราะเหตุนี้ เมื่อวันที่

หมวดที่ ๑๐ ว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน

มาตรา ๕๗ ผู้ใดจะเวนคืนที่ดิน ให้ทำเรื่องรายงานต่อเจ้าพนักงานทะเบียน แล้วให้นำโฉนดเดิมมาคืน เมื่อเจ้าพนักงานทะเบียนตรวจสอบสารบบเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็ให้รับโฉนดไว้ และทำใบรับให้ผู้ยื่นคืนไปเป็นสำคัญ

มาตรา ๕๘ ให้เจ้าพนักงานทะเบียนสลักหลังโฉนดทั้ง ๒ ฉบับ แลเก็บทะเบียนให้ปรากฏว่าได้เวนคืนเมื่อวันนั้น ส่วนโฉนดฉบับสำหรับเจ้าของที่ดิน แลโฉนดฉบับหลวงกับเรื่องราวที่ขอเวนคืน แลหนังสือต่างๆ บรรดาเกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ที่ได้มีมาให้คงเก็บรักษาไว้ในหอทะเบียน เมื่อต่อไปภายหน้ารัฐบาลได้ออกโฉนดใหม่สำหรับที่ดินแปลงนั้นแต่ผู้ใด ก็ให้เจ้าพนักงานทะเบียนเก็บรวมหนังสือเรื่องที่ดินแปลงนั้นบวกเข้าในสารบบเดิม ซึ่งได้เคยมีสำหรับที่ดินแปลงนั้นมาแต่ก่อน

หมวดที่ ๑๑ ว่าด้วยการจองที่ดิน

มาตรา ๕๙ ถ้าผู้จะจองที่ดิน ซึ่งเป็นที่ว่างมีอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้ว ให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตที่จะจองไว้ทุกมุม แล้วเชิญกำนันผู้ปกครองตำบลท้องที่ที่จะจองนั้น พร้อมด้วยผู้ซึ่งปกครองที่ดินอยู่ใกล้ที่ที่จะจองไม่ต่ำกว่าอีก ๒ คนเป็นพยานไปขึ้นสูตรที่นั้น แล้วให้ทำเรื่องราวขอจองที่นั้นยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เรื่องราวนี้ต้องลงชื่อกำนันแลพยานรับรองว่าเป็นความจริง

มาตรา ๖๐ เมื่อกรมการอำเภอได้รับเรื่องราวเช่นนั้น แลเห็นเป็นการถูกต้องแล้ว

(ก) ให้ออกใบเทียบย่ำให้แก่ผู้ขอไปเป็นสำคัญ แลใบเทียบย่ำนั้น ต้องเซ็นชื่อแลประทับตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นสำคัญ แลลงชื่อกำนันนายตำบลที่นั้นเป็นพยานด้วย

(ข) ให้บอกรายงานขึ้นไปยังเจ้าพนักงานตำแหน่งนาสำหรับเมืองนั้น

(ค) ให้ปิดประกาศโฆษณาการที่มีผู้ขอจองที่รายนั้นไว้ที่ว่าการอำเภอ แลที่ว่าการกำนันนายตำบลแถบที่กินนั้นด้วย

มาตรา ๖๑ ที่ซึ่งกรมการอำเภอได้ออกใบเทียบย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไป แม้ความปรากฏภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีคำสั่งจะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ เช่น เป็นที่ที่รัฐบาลหวงห้ามจะเอาไว้เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการ หรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟัน ตักน้ำ ชุกแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง จะไม่ยอมให้ผู้นั้นจองก็ได้ หรืออีกประการหนึ่ง ถ้าความปรากฏว่าผู้นั้นขอจองที่มากเกินกำลังที่ดินสามารถจะทำให้เกิดผลแก่พื้นที่ได้ จะยอมให้ผู้นั้นจองที่แต่พอกำลังที่จะทำได้ก็ดี ผู้ถือใบเทียบย่ำไม่มีอำนาจที่จะอ้างว่าตนควรจะได้จองที่รายนั้นตามประสงค์ เพราะเหตุที่มีใบเทียบย่ำเป็นสำคัญ

มาตรา ๖๒ ใบเทียบย่ำให้มีอายุสองปีเป็นกำหนด แต่ถ้ายังไม่ได้รับโฉนด ผู้ถือใบเทียบย่ำต้องมาขอใบเทียบย่ำใหม่ แลเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ อนึ่งผู้รับใบเทียบย่ำไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างใด เพราะเหตุที่ได้รับใบเทียบย่ำ นอกจากเป็นพยานว่า ผู้นั้นได้มาขอจองที่รายนั้นแต่เมื่อวันนั้น แม้มีผู้มาขอจองที่หลัง ถ้าใบเทียบย่ำนั้นยังใช้อยู่ได้ครบไตรมาสแล้วถ้าไม่มีความขัดข้องตั้งว่ามาในมาตรา ๖๑ แล้ว ผู้ขอก่อนต้องได้จองก่อน

อนึ่ง ผู้ถือใบเทียบย่ำจะเอาใบเทียบย่ำไปโอนให้ผู้อื่นคือไปไม่ได้ด้วยประการใด ๆ

มาตรา ๖๓ เมื่อเจ้าพนักงานตำแหน่งนาประจำเมืองได้รับรายงานแล้ว ให้

แต่งเจ้าพนักงานออกไปรังวัดทำแผนที่ดินที่ขอจองนั้น แลจัดการไต่สวนว่าจะมี
ขัดข้องอันใดแก่การออกโฉนดหรือไม่ ถ้าไม่มีขัดข้องถึงว่ามาในมาตรา ๖๑ ก็ให้
ออกประกาศปิดไว้ในที่ดินแปลงนั้นแห่งหนึ่ง เมื่อได้ปิดประกาศไว้แล้วตลอด
เวลา ๓๐ วัน ไม่มีผู้ใดมาโต้แย้ง ก็ให้ทำโฉนดออกให้แก่ผู้ขอ ถ้ามีผู้โต้แย้งก็
ให้รอการนั้นให้รอการนั้นไว้ให้ไปว่ากล่าวกันตามกระบิลเมือง แต่ถ้าฝ่ายหนึ่ง
ฝ่ายใดไม่ได้ฟ้องร้องภายในกำหนด ๓๐ วันแล้ว ให้ออกโฉนดได้

มาตรา ๖๔ การทำโฉนดที่ดินที่ออกโฉนดใหม่ด้วยประการใด ๆ ก็ดี หรือ
ใบแทนโฉนดก็ดี เป็นหน้าที่เจ้าพนักงานตำแหน่งหน้าที่จะทำ แลจัดการลงชื่อ
ประทับตราเจ้าพนักงานตามความในมาตรา ๓๐ เสร็จแล้ว ทั้งฉบับหลวงแล
ฉบับสำหรับเจ้าของที่ เมื่อทำโฉนดเสร็จแล้วให้นำไปส่งเจ้าพนักงานทะเบียน
จัดการจดทะเบียนตามข้อบังคับแล้ว จึงมอบโฉนดฉบับสำหรับเจ้าของที่ให้แก่
เจ้าของที่

หมวดที่ ๑๒

ว่าด้วยเด็กแลคนเสียจริตแลคนอพยพสูญหาย

มาตรา ๖๕ ถ้าผู้จะทำสัญญาโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินด้วยประการใด ๆ แต่ผู้
จะทำสัญญาค้ำยตนเองไม่ได้หรือ ให้ผู้อื่นหรือผู้ที่คุ้นเคยกันขอให้ศาลที่มีอำนาจ
อยู่ในท้องถิ่นตั้งผู้ปกครองรักษาให้ เมื่อศาลได้ตั้งผู้ปกครองรักษาให้แล้ว ก็ให้
นายทะเบียนยอมรับให้ผู้ปกครองรักษานั้นทำสัญญาแทนเด็กหรือคนเสียจริตนั้นได้

มาตรา ๖๖ เว้นแต่เด็กหรือคนเสียจริตผู้ที่จะทำสัญญามีบิดาหรือมารดา
อยู่แล้ว แลบิดาหรือมารดาของเด็กหรือของคนเสียจริตมาขอทำสัญญาแทน ก็ให้
นายทะเบียนรับทำให้โดยไม่ต้องศาลตั้งให้ เพราะเหตุว่าบิดาหรือมารดาย่อมเป็น
ผู้ปกครองรักษาบุตรอยู่ตามประเพณีแล้ว

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน

มาตรา ๖๗ สัญญาอันได้ทำขึ้นตามมาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ นี้ ให้เป็นสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๖๘ บรรดาโฉนดสำหรับที่ดินแปลงใด ซึ่งมีผู้ถือกรรมสิทธิ์อยู่ในโฉนดสำหรับที่ดินแปลงนั้นตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ถ้าหากว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น ฝ่ายหนึ่งจะขอให้ถอนชื่ออีกฝ่ายหนึ่งออกเสียจากโฉนดด้วยเหตุประการใดๆ ก็ หรือจะขอเพิ่มเติมชื่อผู้หนึ่งผู้ใดลงก็ ก็ให้ทำคำขอยื่นต่อศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัยแลมีคำสั่งตามสมควร

มาตรา ๖๙ ถ้าหากว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้นอพยพหลบหนีไปบ้างก็ดี หรือไปนอกพระราชอาณาเขตไม่มีเวลากลับเสียบ้างก็ดี หรือสาบสูญไป ด้วยอาการอย่างหนึ่งอย่างใดบ้างก็ดี ผู้ผู้มีประสงค์จะซื้อขายแลกเปลี่ยน หรือให้เป็นที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้หนึ่งผู้ใดไซ้ให้ผู้นั้นทำคำยื่นต่อศาล เพื่อขอรับกรรมสิทธิ์เฉพาะตน แลขอให้ศาลมีคำสั่งตามสมควร

มาตรา ๗๐ ถ้าศาลมีคำสั่งมายังนายทะเบียนว่าอย่างไร ให้นายทะเบียนที่ดินทำตามคำสั่งของศาลทุกประการ

เมื่อผู้ซื้อในโฉนดเป็นเจ้าของที่ดินคนหนึ่งคนใด ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้วินิจฉัยกรรมสิทธิ์ส่วนตน ตามพระราชบัญญัติที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้แล้ว ให้ศาลรับคำร้องแลให้ผู้ร้องทำสำเนาคำร้องนั้นเพื่อส่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าของที่ดินนั้นด้วย ถ้าไม่พบตัวผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าของที่ดินรายนั้น หรือผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าของที่ดินนั้นละถิ่นฐานไปประการใด ก็ให้ส่งสำเนาคำร้องไปให้อำเภอท้องที่ที่ประกาศในที่หนึ่งทีใด ซึ่งอาจเห็นได้ง่ายในบริเวณที่ดินแปลงนั้นไว้มีกำหนด ๓ เดือน แลให้ลงประกาศในหนังสือพิมพ์ออกด้วยฉบับหนึ่งหรือสองฉบับตามเรื่องที่มีผู้ร้องขอให้วินิจฉัยส่วนกรรมสิทธิ์ที่ดิน แลประกาศว่าถ้าไม่มีใครคัดค้านภายในกำหนด ๓ เดือนแล้ว ศาลจะวินิจฉัยคำร้องนั้นต่อไป ส่วนคำประกาศในหนังสือพิมพ์นั้นให้ผู้ร้องเสีย

เมื่อครบกำหนด ๓ เดือนนับตั้งแต่ประกาศในหนังสือพิมพ์แล้ว ก็ให้ศาลตั้งไต่สวนคำร้องนั้นต่อไป ครั้นเมื่อถึงวันกำหนดก็ได้สวนแล้ว ไม่มีใครมายื่นคำร้องเกี่ยวของในเรื่องที่ดินรายนั้น ก็ให้ศาลตั้งไต่สวนคำร้องนั้นฝ่ายเดียว เมื่อศาลมีคำสั่งประการใดแล้วให้แจ้งไปยังนายทะเบียนที่ดินด้วย

หมวดที่ ๑๓

ว่าด้วยรายงานผลการเปิดเคลด

มาตรา ๗๑ เมื่อมีผู้มาขอโฉนดที่ดิน หรือขอให้แก้ไขทะเบียนที่ดินก็ดี แม้เจ้าพนักงานทะเบียนเห็นว่าเป็นการผิดด้วยกฎหมาย ก็ให้บอกแก่ผู้ขอว่าจะโอนหรือจะแก้ไขไม่ได้ เพราะเหตุอย่างนั้นๆ ถ้าหากว่าเขาจะขอคำตัดสินของเป็นจกหมายก็ให้เขียนให้เขา

มาตรา ๗๒ ถ้าเจ้าพนักงานหอทะเบียนมีเหตุเชื่อว่าผู้หนึ่งผู้ใดได้กระทำผิดกรรมสิทธิทางอาญา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยโฉนดที่ดินแล้ว ให้เจ้าพนักงานหอทะเบียนแจ้งความไปยังเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องคดีความอาญา เช่น กรมอัยการและผู้ว่าราชการเมือง เป็นต้น เพื่อจะได้สืบสวนคดีฟ้องร้องตามกระบวนการแล้วให้เจ้าพนักงานหอทะเบียนแจ้งความมายังกรมทะเบียนให้ทราบด้วย

มาตรา ๗๓ คำว่าโฉนดแผนที่ๆ ได้ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เข้าใจว่าโฉนดที่กระทรวงเกษตรธิการได้ออกโดยกรมแผนที่ได้รังวัดอย่างกแดดสครัลดี

หมวดที่ ๑๔

ว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียม

มาตรา ๗๔ อัตราค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้เรียกดังนี้

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน

ชั้นนอกใบหยิบย่ำ

๑. ค่ารับเรื่องราว ๓ บาท ได้แก่กำนันบาท ๑ ได้แก่พยานบาท ๑ เป็นหลวงบาท ๑
 ๒. ค่าใบหยิบย่ำแลโฆษณาบาท ๑
 ๓. ค่าหยิบย่ำไร่ละ ๖ สตางค์ ตามเนื้อที่ ๆ ขอ แต่ถ้ามาขอต่ออายุใบหยิบย่ำ ไม่ได้เรียกค่าหยิบย่ำในส่วนพื้นที่ดินที่ได้ลงมือเพาะปลูกแล้ว ส่วนพื้นที่ ๆ ยังไม่ได้ลงมือเพาะปลูกให้เรียกค่าหยิบย่ำอีกไร่ละ ๖ สตางค์
- ที่ดินที่เรียกว่าลงมือเพาะปลูกนั้น คือ ที่ ๆ ได้ลงมือทำการเพาะปลูกแล้ว จะได้ผลก็ดี หรือไม่ได้ก็ดี ที่เช่นนี้เก็บอากรตามพระราชบัญญัติ ส่วนค่าหยิบย่ำที่ได้กล่าวมานี้เป็นแต่ส่วนที่ ๆ ไม่ได้ลงมือทำเลย

ชั้นรังวัด

๔. ค่ารังวัดกำหนดที่น้อยกว่า ๕๐ ไร่ แปลงละ ๓ บาท ชั้น ๑ บาท ใน ๕๐ ไร่ ไปจนถึงแปลงละ ๒๐ บาทเป็นอย่างสูง
๕. ค่าโฆษณาการบาท ๑

ชั้นออกโฉนด

๖. ค่ากระดาษ ๒ บาท ค่าเขียนบาท ๑ ค่าตราบาท ๑ รวม ๔ บาท ค่าจดทะเบียนเมื่อออกโฉนดไม่เรียก
๗. ค่าจองไร่ละ ๑๘ สตางค์ ถ้าเสียค่าหยิบย่ำยังไม่ครบให้เรียกชั้นจนครบทั้ง ๒ คราว เป็นไร่ละ ๒๕ สตางค์
๘. ใบแทนโฉนดเรียกอย่างโฉนด

ชั้นแก้ทะเบียน

๙. ค่าทำหนังสือสัญญา ค่ากระดาษแผ่นละ ๑๒ สตางค์ ค่าเขียนแผ่นละ ๒๕ สตางค์ ค่าตราคิดตามจำนวนเงินที่สัญญากัน จำนวนเงินต่ำกว่า ๔๐๐ บาท

เรียกร้อยละ ๑ ตั้งแต่ ๔๐๐ บาท และยิ่งขึ้นไปเรียก ๔ บาท ถ้าสัญญาเป็นค่าเช่า
รายเดือนให้คิดปีหนึ่งเป็นอัตราราคา ค่าพยานคนละ ๒๕ สตางค์ได้แก่พยาน

๑๐. ค่าแก้ทะเบียนครั้งละ ๔ บาท

๑๑. ค่าโฆษณาครั้งละบาท ๑

๑๒. ค่าจำลองแผนที่ แลคิดตารางวาแปลงละบาท ๑

มาตรา ๗๕ ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการมีอำนาจที่จะตั้งกฎเสนาบดี
เป็นข้อบังคับในวิธีที่จะขอถือที่ดิน แลวิธีที่จะพึงกระทำในการแก้ทะเบียนโฉนด
ตามพระราชบัญญัตินี้ แลให้มีอำนาจที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการนั้นๆ ได้
เมื่อได้ประกาศกฎเสนาบดีในหนังสือราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ให้กฎนั้นเหมือน
เป็นส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติ

ประกาศมาณ วันที่ ๒ มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก^๑ ๑๒๗ เป็นวันที่ ๑๔๗๒๑
ในรัชกาลปัตยุบันนี้

บัญชีประกาศ

ที่พระราชบัญญัติฉบับยกเลิก

๑. ประกาศตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาในตำบลทุ่งหลวงแลคลองประ-
เวศบุรีรัมย์ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ร.ศ. ๑๑๘
๒. ประกาศเปลี่ยนข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาในตำบลทุ่งหลวงแลคลอง
ประเวศบุรีรัมย์ รตนโกสินทร์ ศก ๑๑๘ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๐
๓. ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม
ร.ศ. ๑๒๐
๔. ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ ลงวันที่ ๘ มกราคม
ร.ศ. ๑๒๐

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน

๕. ประกาศเพิ่มเติมประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๑
๖. ประกาศเพิ่มเติมประกาศออกโฉนดที่ดิน ว่าด้วยตำแหน่งผู้ช่วยข้าหลวงเกษตรจัดการที่ดินในหน้าที่สุลาการ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๑
๗. ประกาศตั้งกองข้าหลวงตรวจการออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ร.ศ. ๑๒๔
๘. ประกาศตั้งรองข้าหลวงตรวจการที่ดิน ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๕
๙. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔
๑๐. ประกาศแก้ไขประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๓
๑๑. ประกาศแก้ไขประกาศออกโฉนดที่ดินซึ่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ร.ศ. ๑๒๑

ภาคผนวก ง

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

พระราชบัญญัติ
ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)

พุทธศักราช ๒๔๗๕

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร

ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕)

อาทิตย์ทิพอาภา

เจ้าพระยายมราช

พล.อ.เจ้าพระยาพิชัยเนตรโยธิน

ตราไว้ ณ วันที่ ๗ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๕

เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรปรับปรุงวิธีการจับจองที่ดิน การ
ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และการจดทะเบียนที่ดิน

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและ
ยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า "พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน
(ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๕"

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)

- (๑) ข้อความในหมวด ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ศก ๑๒๗
- (๒) พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการ และเสนาอำเภอนำเอาชื่อออกเดินประเมินนาข้อ ๑๑ จุดศักราช ๑๒๓๖
- (๓) ประกาศข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่ สวนสมผัสตร์ ที่ไร่และนา วันที่ ๑ มีนาคม ศก ๑๒๙
- (๔) กฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่น ๆ อันว่าด้วยการจับจองที่ดินและอัตราค่าธรรมเนียมในการจับจองที่ดินที่ขัดแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้
- มาตรา ๔ ที่ดินซึ่งอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้หมายแต่เฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามความในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- มาตรา ๕ การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้
- อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะส่งอนุญาตให้จับจอง และจำนวนที่ดินอย่างสูงที่จะอนุญาตได้ มีกำหนดดังนี้
- นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่
- ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่
- มาตรา ๖ รัฐบาลมีอำนาจที่จะให้สัมปทานที่ดิน ในสัมปทานนั้นจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใด ๆ ก็ได้ การขอสัมปทานให้ปฏิบัติตามระเบียบที่จะได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
- ผู้ที่ได้รับสัมปทานตามความในวรรคก่อน ได้แก่สิทธิครอบครองในที่ดิน และไม่อาจได้กรรมสิทธิ์เนื่องแต่การนั้น
- มาตรา ๗ การขอจับจองที่ดิน ให้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่

เมื่อได้รับคำขอแล้ว นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ให้คณะกรรมการอำเภอประกาศโฆษณาการขอจับจองไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกำนัน และในที่ดินซึ่งขอจับจองมีกำหนด ๑ เดือน ถ้าไม่มีผู้ใดแย้งคัดค้านภายในกำหนดนี้ เมื่อได้สอบสวนและคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะแล้ว เห็นควรอนุญาตให้จับจองได้ ก็ให้นายอำเภอหรือข้าหลวงประจำจังหวัดแล้วแต่กรณีส่งออกใบอนุญาตให้เป็นสำคัญ

มาตรา ๘ ใบอนุญาตให้จับจองมี ๒ ชนิด คือ

(ก) ใบเหี้ยมบ่่า เป็นใบอนุญาตตามแบบพิมพ์หลวง มีชื่อสำคัญดังต่อไปนี้ คือ ลายมือชื่อ และตราตำแหน่งนายอำเภอ ชื่อ ที่อยู่ สัญชาติ เชื้อชาติ ชื่อบิดามารดาของผู้ได้รับอนุญาต ตำแหน่งแห่งที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ และเขตที่ดิน

(ข) ตราจอง เป็นใบอนุญาตตามแบบพิมพ์หลวง มีชื่อสำคัญดังต่อไปนี้ คือ ลายมือชื่อ ตราตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน ชื่อ ที่อยู่ สัญชาติ เชื้อชาติ ชื่อบิดามารดาของผู้ได้รับอนุญาต ตำแหน่งแห่งที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ เขตครุรูปแผนที่ และมีสารบัญสำหรับจดทะเบียน

มาตรา ๙ ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองแล้ว ต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้นให้แล้วภายใน ๒ ปี นับแต่วันได้รับใบเหี้ยมบ่่า หรือภายใน ๓ ปี นับแต่วันได้รับตราจอง มิฉะนั้นเป็นอันสิ้นสิทธิแห่งการจับจองในที่ดินส่วนซึ่งยังไม่ได้ทำประโยชน์

มาตรา ๑๐ ที่ดินที่ได้อินุญาตให้จับจองไปนั้นจะโอนไม่ได้ เว้นแต่จะยกทอดไปยังทายาทโดยชอบธรรมโดยทางมรดก แต่เมื่อที่ดินนั้นได้รับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว จึงจะโอนได้

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)

มาตรา ๑๑ ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินซึ่งได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ภายในกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ชอบที่จะขอตรวจซึ่งตรวจว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือโฉนดแผนที่ได้ ผู้รับอนุญาตต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์จนเป็นที่พอใจพนักงานเจ้าหน้าที่ ว่าตนได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามสมควรแก่เนื้อที่แล้ว

ตรวจซึ่งตรวจว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” นั้น ผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายให้ถือว่าตรวจซึ่งตรวจว่าได้ทำประโยชน์หรือจดทะเบียนไปแล้ว ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ เป็นตรวจซึ่งตามความในมาตรานี้

ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกและจดทะเบียนตรวจซึ่งตรวจว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรานี้

มาตรา ๑๒ วิธีกำหนดการออกตรวจซึ่งตรวจว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” และการจดทะเบียนที่ดินที่มีตรวจซึ่งตรวจดังกล่าวมาแล้ว ให้นำบทบัญญัติและวิธีออกโฉนดแผนที่และวิธีการจดทะเบียนที่ดินมีโฉนดแผนที่ตามกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินมาใช้ โดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ผู้ใดได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ โดยมีได้รับอนุญาตหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลากำหนดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี

มาตรา ๑๔ ถ้าผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจถอนหรือประกาศยกเลิกใบอนุญาตสำหรับที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๑๕ ภายหลังจากที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปเสียจากที่ดินนั้นได้ ถ้าผู้นั้นยังขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๑๖ ผู้ใดแจ้งความต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้จับ ข้อความ ซึ่งรู้หรือว่าเป็นความเท็จลงในหนังสือใด ๆ เพื่อที่จะให้ตนเองหรือผู้อื่นมีสิทธิในที่ดินอันเป็นการฝ่าฝืนบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๑๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงถึงพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินจำนวนอย่างสูงที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดค่าใช้จ่ายอื่น ๆ กับวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

(ตามมติคณะรัฐมนตรี)

พิบูลสงคราม

รัฐมนตรี

อัตราค่าธรรมเนียมต่อท้าย
พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)
พุทธศักราช ๒๔๗๕

ค่าธรรมเนียมในการขอจับจอง และขอใบเหยียบย่ำหรือตราจอง
เป็นใบอนุญาตหรือขอตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

ค่าคำขอ	๑.๕๐ บาท
ค่าประกาศ	๑ บาท
ค่าจอง ไร่ละ	.๑๐ บาท
ค่ารังวัดสำหรับออกตราจองเนื้อที่ ๕๐ ไร่ หรือต่ำกว่านั้น	๒ บาท
ค่ารังวัดสำหรับออกตราจองเนื้อที่กว่า ๕๐ ไร่ ถึงร้อยไร่	๔ บาท
ค่าพาหนะเดินทาง ค่าจ้างคนงานและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการออกตราจอง ต้องเสียอีกต่างหากเท่าที่จำเป็นและใช้จ่ายไปจริง	ผู้ขอ

ค่าธรรมเนียมในการขอสัมปทาน

ค่าขอสัมปทาน	๔ บาท
ค่าสัมปทานปีหนึ่งไร่ละ	๑ บาท
ค่าบริการกำหนดสอบสวนพื้นที่ขอสัมปทานวันละ	๑ บาท
ค่าบริการพยานสอบสวนพื้นที่ขอสัมปทานวันละ	๑ บาท
ค่ารังวัดที่สัมปทานวันละ	๖ บาท

ค่าพาหนะเดินทาง ค่าจ้างคนงานและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ผู้ขอต้องเสียอีก
ต่างหากเท่าที่จำเป็นและใช้จ่ายไปจริง

อัตราค่าธรรมเนียมต่อท้ายพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๕

๒๓๕

ค่าธรรมเนียมในการขอขึ้นทะเบียนที่ดิน

ค่าสอบสวน	๑ บาท
ค่าขึ้นทะเบียน	.๕๐ บาท

ในขณะใดหรือในท้องที่ใดยังไม่สมควรจะเรียกค่าธรรมเนียม ให้รัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงเกษตรราธิการคงไม่เรียกค่าธรรมเนียมบางอย่างได้

ภาคผนวก จ

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖

พระราชบัญญัติ
ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗)
พุทธศักราช ๒๔๘๖

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร

ลงวันที่ ๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๘๐

และวันที่ ๑๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๘๔)

อาทิตย์พอลา

ประดิษฐ์ พนมยงค์

ตราไว้ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๘๕

เป็นปีที่ ๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย
การออกโฉนดที่ดิน

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและ
ยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน
(ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖”

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓. ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ กับพระราชบัญญัติแก้ไขความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ (ฉบับที่ ๕ พุทธศักราช ๒๔๖๕)

มาตรา ๔. ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๓ เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่สำรวจวัดปักหลักเขตต์ที่ดินและไม่มีการขจัดข้อบกพร่องในการออกโฉนดแล้ว ให้ประกาศโฆษณาและกำหนดวันให้มารับโฉนดได้ไว้ ๓ เดือนที่เห็นได้ง่ายในที่ดินที่ทำการอำเภอ ที่ว่าการกำนัน และที่หอทะเบียนที่ดิน มีกำหนดสามสิบวัน เมื่อไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดดังกล่าวก็ให้ออกโฉนดไปได้

เมื่อออกโฉนดใหม่แล้ว หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินฉบับเก่าเป็นอันใช้ไม่ได้”

มาตรา ๕. ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๒ ถ้าจะมีการโอนที่ดินแปลงใด ซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ได้ทำการได้สวนและสำรวจปักหลักเขตต์แล้ว แต่ยังไม่ถึงเวลาออกโฉนด ก็ให้ไปจดทะเบียนการโอนนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในการนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนการโอนลงในใบได้สวนหรือใบนำถ้อย”

มาตรา ๖. ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๐ โฉนดหรือใบแทนโฉนดที่ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานที่ดินต้องลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่ง จึงจะเป็นโฉนดที่ชอบด้วยกฎหมาย”

มาตรา ๓๑. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗

“มาตรา ๓๒ ทวิ ถ้าโฉนดฉบับหลวงเป็นอันตรายหรือสูญหายให้เรียกโฉนดฉบับผู้ถือกรรมสิทธิ์คืน แล้วทำโฉนดใหม่ทั้งสองฉบับ ห้ามมิให้เรียกค่าธรรมเนียมในการนี้

เมื่อได้มีโฉนดฉบับใหม่แล้ว โฉนดฉบับเดิมเป็นอันใช้ไม่ได้”

มาตรา ๓๒. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗

“เมื่อเห็นสมควร รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้จะตั้งหอทะเบียนที่ดินกับพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำ ณ ที่ใด โดยกำหนดเขตต์อำนาจทำการสำหรับหอทะเบียนที่ดินนั้นเป็นพิเศษก็ได้

การตั้งหอทะเบียนที่ดิน และกำหนดเขตต์อำนาจทำการสำหรับหอทะเบียนตามความในสองวรรคก่อนนั้น ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๓๔. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗”

“ถ้าเจ้าพนักงานทะเบียนเห็นสมควร จะทำการรังวัดที่ดินนั้นตลอดจนรังวัดสอบเขตต์ก่อนดำเนินการแบ่งแยกก็ได้ เฉพาะการรังวัดสอบเขตต์นั้น ห้ามมิให้เรียกค่าธรรมเนียม”

มาตรา ๑๐. ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายสำหรับกิจการต่าง ๆ นอกจากที่บัญญัติในมาตรา ๗๕ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีหมายเลข ๑ท้ายพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๑๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕ ที่ว่างเปล่าตามมาตรา ๔ ซึ่งผู้ขอขอมที่จะขอหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๘ นั้น ให้ออกเป็นโฉนดแทน”

มาตรา ๑๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๒

“มาตรา ๗ ทวิ เมื่อใดความปรากฏแก่เจ้าพนักงานที่ดินว่า ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือได้จดทะเบียนที่ดินให้แก่ผู้ใดโดยผู้นั้นไม่มีสิทธิหรือโดยที่เจ้าพนักงานที่ดินผิดหลงด้วยประการอื่น ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจเรียกหนังสือสำคัญนั้นมายึดไว้ และงดการจดทะเบียนต่อไปได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินร้องต่อศาล ให้สั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญหรือการจดทะเบียนที่ผิดนั้น

ผู้ใดไม่ส่งหนังสือสำคัญที่เจ้าพนักงานที่ดินเรียกตามความในวรรคก่อน ให้แก่เจ้าพนักงานมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าสิบบาท”

มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๓ ให้ผู้ที่ได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินนั้นตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม

พระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลา ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดิน จัดการขึ้นทะเบียนเป็นท้องที่ ๆ ไป การกำหนดระยะเวลานั้น ให้กำหนดไม่น้อยกว่าสามเดือน และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดิน ไม่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในวรรคก่อน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท”

มาตรา ๑๔ วิธีการจดทะเบียนการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ สำหรับที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แล้ว ให้ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๕ ที่ดินที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ นั้น ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ให้ได้

มาตรา ๑๖ หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่เจ้าพนักงานได้ออกให้ในลักษณะตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นอันใช้ได้เช่นเดียวกับตราจองที่ได้ออกตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และการจดทะเบียนซึ่งเจ้าพนักงานได้กระทำไปเกี่ยวกับหนังสือสำคัญเช่นว่านั้น ก็ให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย

มาตรา ๑๗ ถ้าสมควรถือจะทำการสอบเขตที่ดินที่มีระวางแผนที่แล้วในท้องที่ใด ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์นำเจ้าพนักงานทำการรังวัดสอบเขตที่ดินของตน เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดิน หรือเจ้าพนักงานอื่นที่ได้รับมอบจากเจ้าพนักงานที่ดินแจ้งไปยังผู้

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗)

ถือกรรมสิทธิ์แต่ละราย กำหนดวันเวลาให้ผู้ยื่นนำเจ้าพนักงานทำการรังวัดสอบเขตที่ดินของตน

มาตรา ๑๘ ที่ดินที่ได้ทำการสอบเขตแล้วตามมาตราก่อน เจ้าพนักงานที่ดินจะออกโฉนดแผนที่ใหม่ให้แทนโฉนดแผนที่หรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" จะนับที่ดินอยู่เดิมก็ได้ เมื่อได้ออกโฉนดแผนที่ใหม่ให้แล้วโฉนดหรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" จะนับที่ดินอยู่เดิมเป็นอันใช้ไม่ได้ ให้เรียกคืน

มาตรา ๑๙ ถ้าผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินขอให้ออกโฉนดแผนที่ใหม่ เปลี่ยนโฉนดแผนที่จะนับที่ดินอยู่เดิม ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกให้ แต่ถ้าที่ดินแปลงนั้นยังมีได้มีการรังวัดสอบเขตใหม่ตามมาตรา ๑๗ หรือยังมีได้มีการรังวัดสอบเขตใหม่ตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงก็ต้องให้มีการรังวัดสอบเขตใหม่ตามวิธีการเช่นว่านั้นเสียก่อน

มาตรา ๒๐ ในการรังวัดสอบเขต ตามประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่า

(ก) กรรมสิทธิ์ของแต่ละฝ่ายเป็นไปตามที่ต่างถือกรรมสิทธิ์อยู่ และนำซึ่งตามที่ตกลงกันในเวลาทำการรังวัด

(ข) เส้นเขตที่ดินในกรรมสิทธิ์ของแต่ละฝ่ายจากมุมถึงมุม ถ้าเป็นเส้นคดไปคดมา และผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือเจ้าของตกลงกันให้เป็นเส้นตรงจากมุมถึงมุมไม่ได้ ให้กรรมสิทธิ์ของแต่ละฝ่ายเป็นเส้นตรงจากมุมถึงมุมตามที่ข้างแผนที่ทำการรังวัดได้ตามหลักวิชาแผนที่เสมอไป

ถ้าเส้นเขตเป็นเส้นโค้ง ให้จับระยะของส่วนโค้งมายังเส้นตรงสมมุติจากมุมถึงมุมได้คามหลักวิชาแผนที่

มาตรา ๒๑ เมื่อได้มีการแก้ไขเส้นเขตที่ดินให้เป็นเส้นตรงตามมาตราก่อนแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้องเปลี่ยนแปลงไปตามแนวเขตที่ดินที่ได้แก้ไข

มาตรา ๒๒ ในการรังวัดที่ดินเพื่อสอบเขตที่ดินตามมาตรา ๑๗ หรือเพื่อทราบเขตที่ดินในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของผู้ใด ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจเรียกกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองที่ดินข้างเคียงมาเพื่อระวางแนวเขตต์และลงชื่อรับทราบการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรังวัดนั้นได้

มาตรา ๒๓ ผู้ใดมีส่วนได้เสียในที่ดิน อันอาจจะบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ ก่อนเสนอคำฟ้องต่อศาล ผู้นั้นชอบที่จะขออายุที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ โดยทำการปฏิญาณตนว่า ข้อความในคำขอของผู้นั้นเป็นความจริง และขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดทางทะเบียนไว้ เพื่อจะได้ฟ้องร้องขอความวินิจฉัยของศาลในสิทธิของตนดังกล่าวนี้

มาตรา ๒๔ การร้องขออายุที่ดินตามความในมาตราก่อน จะพึงทำได้เฉพาะที่เกี่ยวข้องแก่ที่ดินที่ได้ทำการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แล้ว หรือที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แล้ว

มาตรา ๒๕ พนักงานเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้มีอำนาจรับอายุที่ดินได้

(ก) หัวหน้ากองหนังสือสำคัญ หรือผู้ทำการแทนสำหรับที่ดินที่ได้ทำการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แล้ว ในเขตที่ยังไม่ได้ตั้งหอทะเบียนที่ดิน

(ข) เจ้าพนักงานที่ดิน หรือผู้ทำการแทน สำหรับที่ดินในเขตที่มีหอทะเบียนที่ดินแล้ว

(ค) นายอำเภอ หรือผู้ทำการแทน สำหรับที่ดินที่มีตราจองที่เรียกว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" และมีทะเบียนอยู่ทางอำเภอ

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗)

มาตรา ๒๖ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้รับอายุที่ดินมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนการรับอายุเสียได้ เมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับอายุติ ว่าได้ทำการรับอายุติโดยฉ้อโกง

มาตรา ๒๗ การรับอายุที่ดินเป็นอันสิ้นไปเมื่อ

(๑) ผู้อายุติไม่ได้นำหลักฐานมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้รับอายุติภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่ยื่นขอให้มีการอายุติ ว่าตนได้เสนอคำฟ้องในกรณีนั้นต่อศาลแล้ว

(๒) ปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับอายุติว่าศาลได้พิพากษาให้ยกคำขอให้บังคับให้มีการจดทะเบียน หรือให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน และคดีถึงที่สุดแล้ว

(๓) พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนตามคำสั่งของศาลหรือศาลสั่งเพิกถอนอายุติ

(๔) พนักงานเจ้าหน้าที่ได้สั่งให้เพิกถอนการรับอายุติตามมาตราก่อน เมื่อการรับอายุติได้สิ้นไปแล้ว ผู้อายุติจะร้องขออายุติซ้ำอีกไม่ได้

มาตรา ๒๘ ผู้ใดไม่นำเจ้าพนักงานทำการรังวัดสอบเขตที่ดินของตนตามมาตรา ๑๗ หรือไม่มาเพื่อระวางแนวเขตต์ตามหนังสือเรียกของเจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา ๒๒ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

มาตรา ๒๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายไม่เกินอัตราตามบัญชีหมายเลข ๒ หักพระราชบัญญัตินี้ กับกำหนดกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

บัญญัติหมาย ๑

ค่าธรรมเนียมในการรังวัด

- | | |
|--------------------------------|--------|
| ๑. ค่ารังวัด | |
| (ก) ถ้าเรียกเป็นรายแปลง ๆ ละ | ๒๐ บาท |
| (ข) ถ้าเรียกเป็นรายวัน ๆ ละ | ๒๐ บาท |
| ๒. ค่าค้ำหรือจำลองแผนที่ | ๑๕ บาท |
| ๓. ค่าคำนวณเนื้อที่ หรือสอบแผ่ | ๑๕ บาท |
| ๔. ค่าจ้างระยะ | ๑ บาท |

ค่าธรรมเนียมในการออกโฉนด

- | | |
|----------------------|---------|
| ๑. ค่าจอง ไร่ละ | —๒๕ บาท |
| ๒. ค่าออกโฉนด ฉบับละ | ๔ บาท |

ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน

- | | |
|--|-----------------------|
| ๑. ค่าจดทะเบียน | ๔ บาท |
| ๒. ค่าตรา | |
| (ก) เรียกตามจำนวนทุนทรัพย์ | |
| ถ้าทุนทรัพย์ไม่เกิน ๕๐๐ บาท | ๕ บาท |
| ถ้าเกิน ๕๐๐ บาท เรียกส่วนที่เกินร้อยละ | ๑ บาท |
| | แต่รวม |
| | ทั้งสิ้นไม่เกิน ๒,๐๐๐ |
| | บาท เศษของร้อยละให้ |
| | นับเป็นร้อยละ |
| (ข) ไม่มีทุนทรัพย์ | ๑๐ บาท |

ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด

๑. ค่าคำขอ	๑ บาท
๒. ค่าคัดสำเนาเอกสารต่างๆโดยเจ้าพนักงานเป็นผู้คัด ให้เรียก ในร้อยคำต้น ๑ บาท ต่อไปให้เรียกร้อยคำละ ๑ บาท ไม่ถึง ร้อยหรือเศษของร้อยให้นับเป็นร้อย ค่ารับรองเอกสารที่คัด ฉบับละ	๒ บาท
๓. ค่าตรวจหลักฐานทะเบียนที่ดิน	๑ บาท
๔. ค่ามอบฉันทะ เรืองละ	๑ บาท
๕. ค่าแบบพิมพ์ ฉบับละ	—๑๒ บาท
๖. ค่าออกใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่ ฉบับละ	๔ บาท
๗. ค่าเขียน ฉบับละ	—๒๕ บาท
๘. ค่าพะยาน ให้แก่พะยานคนละ	—๒๕ บาท
๙. ค่าโฆษณา	๑ บาท
๑๐. ค่าปีดประกาศ ให้แก่ผู้ปีดประกาศ รายละ	๑ บาท
๑๑. ค่าทำคำตราสิน	๑ บาท

ค่าใช้จ่าย

๑. ค่าจ้างคนงาน ค่าพาหนะเดินทางของช่างแผนที่และคนงาน ที่จ้างไปทำการรังวัด เท่าที่จำเป็นและใช้จ่ายไปจริง	
๒. ค่า่วยการเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ หรือผู้แทนที่ไป การรังวัด คนหนึ่งวันละ	๑ บาท
๓. ค่าหลักเขตต์ หลักละ	—๕๐ บาท
ถ้าเป็นการเดินสำรวจหรือสอบเขตต์ทั้งตำบล แปลงละ	๓ บาท

บัญชีหมายเหตุ ๒

๑. ค่าธรรมเนียมรับอายุที่ดิน แปลงละ ๓ บาท
๒. ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้.

ภาคผนวก ฉ
แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)



กรมที่ดิน

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน

เลขที่ [redacted]

นาย [redacted]

[redacted]

พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับ

วันที่ 21 ตุลาคม 2498

ที่ดิน

หมายเลขที่ดิน ตำบล อำเภอ

จังหวัด

วันที่ ๑๕ เดือน ๑๐ พ.ศ. ๒๔๙๘

อาบ ปี่ เชื้อชาติ สัญชาติ

ชาย เจ้า [redacted] อาบ ปี่ เชื้อชาติ สัญชาติ

อาบ ปี่ เชื้อชาติ สัญชาติ

ที่ดินโฉนดเลขที่ ตำบล อำเภอ

จังหวัด ขอแจ้งการครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวล

กฎหมายที่ดินในบังคับคือนายอำเภอ คือคือไปนี้

ที่ดินแปลงที่ [redacted] ของนาย [redacted] เป็นเจ้าของ

จำนวนเนื้อที่ ๑๑ ไร่ งาน

ทิศข้างเคียง

ทิศเหนือ ทิศใต้

ทิศตะวันออก ทิศตะวันตก

ทิศตะวันออก ทิศตะวันตก

ได้มาอย่างไร [redacted] สืบแต่เมื่อใด

หลักฐานการได้มา

สภาพที่ดิน

ดินตะกอน เป็นนการห้ามระโบนที่ดินแล้ว ตามใบสำคัญทะเบียนเลข

มีโฉนดเลขที่ [redacted] ตำบล อำเภอ

รูปที่ดินโดยประมวล ลงชื่อ [redacted] เจ้าของที่ดิน

เนื้อ ลงชื่อ [redacted] เจ้าของที่ดิน

ยาว [redacted] เมตร ลงชื่อ [redacted] เจ้าของที่ดิน

กว้าง [redacted] เมตร ลงชื่อ [redacted] เจ้าของที่ดิน

ลงชื่อ [redacted] นาย

ลงชื่อ [redacted] นาย

แนวเขตที่ดิน

ภาคผนวก ข

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พม.๒/๒๕๕๔

ज्ञाเนा

○ คำสั่งไม่รับคำขอ
ให้พิจารณาคดีใหม่



(ต. ๒๑)

คำร้องที่ พม. ๓/๒๕๕๒

คำสั่งที่ พม. ๒ /๒๕๕๔

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๙ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

- นางกุศล จันทร์สวัสดิ์ ที่ ๑ ผู้ฟ้องคดี
- นายโกมล หรือกานต์ อังคณานุพงศ์ หรือวงศ์ปฎิยุทธ์ ที่ ๒
- นายวิทยา จารุสาทร ที่ ๓
- นายสุรินทร์ แซ่ซ้อ หรือจตุตินันท์ไพศาล ที่ ๔
- นางสุวรรณภา สงวนพงษ์ ที่ ๕
- นางกัลยา อุดถากร ที่ ๖
- นายชำนาญ อักษรศรี ที่ ๗
- พลตำรวจตรี ปรีชา พรรคพิบูลย์ ที่ ๘
- นายวิชัย ดันดิวิท ที่ ๙
- นายสมชัย จำรูญวงศ์ ที่ ๑๐

นางวาง

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพังงา สาขาท้ายเหมือง ที่ ๑
 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ ๒ ผกกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
 ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับ
 คำขอให้พิจารณาคดีใหม่)

นางอุกตอง
 (นางสาวไสภิต เพชรสงค์)
 นิติกรปฏิบัติการ



ถ้าเนาถูกต้อง
 (นางสาวไสภิต เพชรสงค์)
 นิติกรปฏิบัติการ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ พ.ม. ๑/๒๕๕๒ หมายเลขแดงที่ พ.ม. ๑/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)

คดีนี้ศาลปกครองนครศรีธรรมราชได้รับโอนคดีจากศาลปกครองสงขลามาเป็นคดีของศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๐/๒๕๕๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๒/๒๕๕๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๔/๒๕๕๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕/๒๕๕๖ คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๖/๒๕๕๖ คดีหมายเลขดำที่ ๒๑๒/๒๕๕๖ คดีหมายเลขดำที่ ๒๑๓/๒๕๕๖ คดีหมายเลขดำที่ ๒๑๔/๒๕๕๖ คดีหมายเลขดำที่ ๒๑๖/๒๕๕๖ และคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๗/๒๕๕๖ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ เป็นผู้ฟ้องคดีคนละคดีตามลำดับ และมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ในแต่ละคดีดังกล่าวทุกคดี ศาลปกครองนครศรีธรรมราชจึงสั่งรวมคดีเข้าด้วยกัน และได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๗ ถึงคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๖/๒๕๕๘

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ ๓ ตำบลลำแก่น อำเภอก่ายเหือง จังหวัดพังงา ที่ดินดังกล่าวมีผู้ครอบครองทำประโยชน์มาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ครอบครองที่ดิน ๑ แปลง เนื้อที่ ๔๕ ไร่ ๑ งาน ๘๗ ตารางวา ซ้อมมาจากเจ้าของที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ครอบครองที่ดิน ๑ แปลง เนื้อที่ ๒๘ ไร่ ๒ งาน ๓ ตารางวา ซ้อมมาจากเจ้าของที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ครอบครองที่ดิน ๑ แปลง เนื้อที่ ๑๙ ไร่ ๑ งาน ๕๐ ตารางวา นายทวีศักดิ์ จารุสาร บิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซ้อมมาจากเจ้าของเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ต่อมาบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นทายาทได้รับมรดกที่ดินดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ครอบครองที่ดิน ๑ แปลง เนื้อที่ ๕๑ ไร่ ๓ งาน ๓ ตารางวา ซ้อมมาจากเจ้าของที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ครอบครองที่ดิน ๒ แปลง เนื้อที่ ๔๑ ไร่ ๓ งาน ๕๐ ตารางวา และเนื้อที่ ๓๖ ไร่ ๓ งาน ตามลำดับ ซ้อมมาจากเจ้าของเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ครอบครองที่ดิน ๑ แปลง เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๓๐ ตารางวา ซ้อมมาจากเจ้าของเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ครอบครองที่ดิน ๒ แปลง เนื้อที่ ๔๕ ไร่ ๘๐ ตารางวา และเนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๒ งาน ๘๓ ตารางวา ตามลำดับ ซ้อมมาจากเจ้าของเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๘ ครอบครองที่ดิน ๑ แปลง เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๘๗ ตารางวา ซ้อมมาจาก



เจ้าของเดิม...

ดำเนินการถูกต้อง

[Handwritten signature]

เจ้าของเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ครอบครัวที่ดิน ๑ แปลง เนื้อที่ ๕๖ ไร่ ๒๓ ตารางวา
 ซึ่งมาจากเจ้าของเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ครอบครัวที่ดิน ๑ แปลง เนื้อที่ ๕๕ ไร่
 ๑ งาน ๓๐ ตารางวา ซึ่งมาจากเจ้าของเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ หลังจากนั้น
 ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ และบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๓
 ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อเนื่องมาโดยไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน
 จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๙ จังหวัดพังงาได้ออกประกาศลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๙
 กำหนดท้องที่ที่จะทำการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ซึ่งรวมถึง
 ท้องที่ตำบลลำแก่น อำเภอท้ายเหมือง อันเป็นท้องที่ที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒
 และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ กับบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการ
 เดินสำรวจที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบครอบครองเพื่อขอยก น.ส. ๓ ก. ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่
 ได้ทำการสำรวจและพิสูจน์สิทธิ รวมทั้งรังวัดที่ดินดังกล่าวทุกแปลงจนพร้อมที่จะออก
 น.ส. ๓ ก. แล้ว แต่ปรากฏว่าอำเภอท้ายเหมืองได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๑
 แจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ และบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๓
 ว่าไม่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐
 และบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ โดยให้เหตุผลว่าที่ดินที่ขอยก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวอยู่ในเขตอุทยาน
 แห่งชาติเขาลำปี - หาดท้ายเหมือง หลังจากนั้น จึงได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรม
 ต่อทางราชการหลายครั้งรวมทั้งขอความเป็นธรรมไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาตามหนังสือ
 ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๓๑ เพื่อให้ออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา
 ได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ที่ดินที่ขอยก น.ส. ๓ ก. บริเวณดังกล่าวรวม ๑๔ แปลง
 รวมทั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ ไม่ใช่ที่ดินที่อยู่ในข่ายที่จะกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ
 ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๒ ขอให้กรมป่าไม้ (ในขณะนั้น)
 พิจารณา แต่ในที่สุดพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่ออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ หลังจากนั้น
 ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบก็ยังต้องครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อเนื่องมา ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐
 พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้ร่วมกันทำหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ยกเรื่อง
 การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบขึ้นมาพิจารณาใหม่
 เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเพิ่งทราบว่า มีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งของ



/นายอำเภอ...

นายอำเภอท้ายเหมืองได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ยืนยันว่า ไม่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ให้ได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ออรรถณัคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นให้ออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาออรรถณัแล้ว เห็นด้วยกับออรรถณัของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ ปรากฏตามสำเนาบันทึกลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา และหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ ปรากฏตามสำเนาหนังสือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อต้นเดือนธันวาคม ๒๕๔๕ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ ได้พยายามติดต่อสอบถามความคืบหน้าในการดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวตลอดมา แต่จนถึงวันฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้รับความเสียหาย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบโดยเร็ว

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจนแล้วเสร็จในคดีนี้ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ โดยเห็นว่า มาตรา ๕๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดว่า โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ฉะนั้น ในกรณีที่มีการขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือ น.ส. ๓ ก. ในที่ดินแห่งท้องที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ดินนั้น เป็นที่ดินที่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งของตนลงใน น.ส. ๓ ก. เพื่อแจกให้กับผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. ตามที่ มาตรา ๕๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ดังกล่าว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ



/ขอออก...

สำเนาถูกต้อง

[Signature]
(นางพัชรีวณิช ศรีสงสาร)

ขอออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินจำนวน ๑๒ แปลง ในท้องที่หมู่ที่ ๓ ตำบลลำแก่น อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา โดยวิธีการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจนใกล้แล้วเสร็จ โดยคงเหลือเพียงชั้นตอนผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อและประทับตราใน น.ส. ๓ ก. เพื่อแจกให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเท่านั้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปลงลายมือชื่อและประทับตราของตนเองใน น.ส. ๓ ก. เพื่อแจกให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ โดยกล่าวอ้างว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบขอออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวอยู่ในเขตที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ กับข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบขอออก น.ส. ๓ ก. จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็คัดค้านว่าที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออก น.ส. ๓ ก. ให้ได้ เพราะเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาลำปี - หาดท้ายเหมือง เช่นเดียวกัน คดีจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาก่อนว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบขอออก น.ส. ๓ ก. ในคดีนี้เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาลำปี - หาดท้ายเหมือง ซึ่งต้องห้ามมิให้ออก น.ส. ๓ ก. โดยวิธีการเดินสำรวจหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ขอออก น.ส. ๓ ก. ต่อเนื่องมาจากเจ้าของเดิม โดยเจ้าของเดิมได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นปีที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ให้การยอมรับในคำให้การครั้งแรกว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ขอออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยปรากฏตามรูปแบบที่จำแนกประเภทที่ดิน ป่าคลองทุ่งมะพร้าว ตำบลท้ายเหมือง ตำบลลำแก่น อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๒๘ ตามแผนที่ที่ทนาย SERIES-L7017 แสดงเครื่องหมายว่าเป็นหมู่บ้าน และจากกรรทผู้สำรวจการจังหวัดพังงา ได้มอบหมายให้ป่าไม้จังหวัดพังงากับนายอำเภอท้ายเหมืองออกไปดำเนินการสอบสวนสิทธิ ได้ข้อสรุปเพื่อเสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมป่าไม้ว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวมิใช่ที่ดินที่อยู่ในข่ายที่จะกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติตามนัยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพราะเป็นที่ที่ราษฎรได้เข้าครอบครองอยู่ก่อนโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับ



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒...

[Handwritten signature]

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ให้การโต้แย้งในเรื่องนี้ จึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง
 ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ขอลอก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวต่อเนื่องมาจากเจ้าของเดิม
 ตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าว
 โดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่า เมื่อมีปัญหาว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง
 ครอบครองจะสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ กรมป่าไม้ก็ได้มีหนังสือ
 ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๗/๒๓๒๕๐ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๐ ขอให้กรมพัฒนาที่ดินซึ่งเป็น
 ผู้มีหน้าที่พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับเขตป่าไม้ถาวร ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและ
 กรมป่าไม้ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
 พ.ศ. ๒๕๒๔ ใช้บังคับในขณะนั้น ตรวจสอบพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอลอก น.ส. ๓ ก.
 ว่าเป็นเขตหรือนอกเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ และอยู่ใน
 หรือนอกเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินโดยกองแผนที่และการพิมพ์ได้มีบันทึก ส่วนมาก
 ที่ กษ ๐๔๐๖/๒๔๕๑ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๐ แจ้งผลการตรวจสอบให้กรมป่าไม้ทราบว่
 ที่ดินที่ขอลอก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวอยู่ในเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔
 พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ซึ่งมีใช้ป่าไม้ถาวร ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่าในขณะที่รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๔ กำหนดให้
 จังหวัดพังงาเป็นจังหวัดที่จะทำการสอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรอง
 การทำประโยชน์โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศสำหรับปีงบประมาณ ๒๕๒๔ นั้น ท้องที่หมู่ที่ ๓
 ตำบลลำแก่น อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา ซึ่งเป็นท้องที่ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอลอก
 น.ส. ๓ ก. ในคดีนี้ตั้งอยู่ มิใช่เป็นท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร
 ตามหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบของกรมพัฒนาที่ดินดังกล่าว จึงไม่ต้องห้ามมิให้มีประกาศ
 คณะสำรวจความมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฉะนั้น เมื่อผู้ว่าราชการ
 จังหวัดพังงาได้ออกประกาศลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๔ กำหนดให้ท้องที่ตำบลลำแก่น
 ตำบลทุ่งมะพร้าว อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา เป็นท้องที่ที่จะทำการเดินสำรวจเพื่อออก
 หนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ โดยกำหนดเริ่มต้นเดินสำรวจตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม
 ๒๕๒๔ เป็นต้นไป ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งประมวล
 กฎหมายที่ดินแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย
 ในที่ดินที่ตั้งอยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๓ ตำบลลำแก่น อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา ต่อเนื่องมาจาก



เจ้าของเดิม...
 ตำแหน่งถูกต้อง
 (นาย... บุรี...)

ของเดิมอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์
 ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
 พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงมีสิทธิมาเนาหรือส่งตัวแทนมาเนาพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตาม
 ปรากฏที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพึงประกาศกำหนดดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ ตรี
 ปกตรา ๕๕ วรรคสาม และมาตรา ๕๕ ทวิ วรรคสอง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
 ขณะถึงแม้ว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาลำปี และหาดท้ายเหมือง
 ป่าทองที่ตำบลลำแก่น ตำบลทุ่งมะพร้าว ตำบลท้ายเหมือง ตำบลบางทอง และตำบลนาเคียด
 ป่าท่อย้ายเหมือง จังหวัดพังงา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕
 มิถุนายน ๒๕๒๙ แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่มีผลให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ
 เป็นเขตอุทยานแห่งชาติไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยาน
 แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดว่า ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดิน
 ที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่หลวง
 กรมเมือง ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบขออนุญาต น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว
 เป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้ครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายต่อเนื่องมา
 ตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่
 ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ จึงต้องถือว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบขออนุญาต น.ส. ๓ ก.
 เป็นที่ดินที่อยู่ในความครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบซึ่งมิใช่หลวง
 กรมเมืองที่ดินดังกล่าวจึงไม่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่ง
 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และเมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบขออนุญาต น.ส. ๓ ก.
 ดังกล่าว มิใช่ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขา หรือที่ภูเขา หรือพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมีใช้
 ที่กจะ ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
 พ.ศ. ๒๔๙๗ รวมทั้งมิใช่ที่ดินอันเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนรักษาไว้
 เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่ดิน
 ที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตาม ข้อ ๘ (๑) - (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗)
 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น
 และตามข้อ ๑๔ (๑) - (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน



/พระราชบัญญัติ...

[Handwritten signature]

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่สามารถ
ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ตามข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๘๗)
ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และ
ตามข้อ ๕ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก.
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบจนแล้วเสร็จ ทั้งที่ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ จึงเป็นการ
ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก.
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาดังกล่าวถึงที่สุด และให้ยกฟ้อง
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองชั้นต้นอ่านผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น
คดีเป็นอันถึงที่สุด

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่างยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้น
พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ทำนองเดียวกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจ
จะขอให้ศาลได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้น
เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญจากกรรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๒ ราย (ที่ถูกคือ
ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง) ได้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานผู้ทำการพิสูจน์สอบสวนสิทธิ
และการทำประโยชน์ที่ดินในขณะนำเดินสำรวจว่าตนเป็นผู้ซื้อที่ดินมาจากเจ้าของเดิม ทั้งที่
ผู้ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินเดิมไม่เคยทำประโยชน์ใดๆ ในที่ดิน ไม่เคยเป็นเจ้าของที่ดิน
และไม่เคยขายที่ดินให้แก่ผู้ใด ด้วยเหตุที่มีใช้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลัง
วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมีใช้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
ก่อนเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว กลุ่มนายทุนทั้ง ๑๒ ราย (ที่ถูกคือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง) จึงเป็น
ผู้บุกรุกและถือครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติเขาส่าปี - หาดท้ายเหมือง โดยมีข้อขัดแย้งกฎหมาย
ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนี้ใหม่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่
และชี้แจงเพิ่มเติมตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นทำนองเดียวกันว่า กรรมสอบสวนคดีพิเศษได้มี



/หนังสือ...
อำนาจผู้ร้อง
(นางสาว... ผู้ร้อง)

หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ขธ. ๐๘๐๐/๓๗๓ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และหนังสือ ด่วนที่สุด
 ที่ ขธ. ๐๘๐๐/๓๗๑ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งให้กรมที่ดินและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 พิจารณาคำเนิรการให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นคู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบ
 จากผลแห่งคดี มีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ได้ตามมาตรา ๗๕
 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรมที่ดินและ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดยกรมสอบสวน
 คดีพิเศษได้ทำการสืบสวนสอบสวนเจ้าของที่ดินเดิมตามที่กลุ่มนายทุนกล่าวอ้าง พบว่า ในเขต
 อุทยานแห่งชาติเขาสายป่า - หาดท้ายเหมือง ผู้มีชื่อที่ถูกกล่าวอ้างไม่เคยทำประโยชน์ใดๆ
 ในที่ดิน ไม่เคยเป็นเจ้าของที่ดิน และไม่เคยขายที่ดินให้แก่ผู้ใด การที่กลุ่มนายทุนได้แจ้งต่อ
 เจ้าพนักงานว่าพวกตนได้ซื้อที่ดินมาจากเจ้าของที่ดินและได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน
 โดยทำสวนมะพร้าวทั้งแปลงต่อเนื่องเสมอมาโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงเป็น
 กรณีสืบสวนสอบสวนอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานผู้ทำการพิสูจน์สอบสวนสิทธิและทำประโยชน์
 ในที่ดิน กรณีจึงฟังได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงหรือปรากฏพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงเดิม
 ที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปและเป็นสาระสำคัญซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
 ไม่ทราบเหตุดังกล่าวมาก่อนและไม่มีความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 (ผู้ถูกคือ กรมที่ดิน) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการยื่นคำร้องขอให้พิจารณา
 คดีใหม่ เมื่อได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์
 ๒๕๕๒ และวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๒ ตามลำดับ

ข้อเท็จจริงจากการสืบสวนสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษพบว่า การขออนุญาต
 ที่ดิน ๓ ก. ที่ดินตอนใต้ของเขาหน้ายักษ์ ตำบลแก่น อำเภอย้ายเหมือง จังหวัดพังงา
 ของผู้ขายเดิมสำรวจ ๑๒ ราย นั้น ทุกรายให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส. ๑ ก. ข้อ ๔ อ้างว่า ซื้อจาก
 นายจ่าย นิงราย จำนวน ๑๐ แปลง นายเดบ ตะติ จำนวน ๒ แปลง นายปิ่น แซ่ก และนายแอ
 พายวม รายละ ๑ แปลง ซึ่งบุคคลผู้ถูกกล่าวอ้างได้ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่าไม่รู้จักผู้ขออนุญาต
 ที่ดิน ๓ ก. ไม่เคยมีที่ดินในบริเวณพื้นที่ตอนใต้ของเขาหน้ายักษ์ และไม่เคยครอบครอง
 ทำประโยชน์ รวมทั้งไม่เคยขายที่ดินให้แก่ผู้ใดทั้งสิ้น และในคราวประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ
 ครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติให้เป็นคดีพิเศษ
 ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งใน
 การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบในพื้นที่ดังกล่าว ขณะนี้อยู่ระหว่าง



/การสอบสวน...

[Handwritten signature]

การสอบสวนพยานบุคคลและพยานเอกสารเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาลำปี - หาดท้ายเหมือง ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาลำปีและหาดท้ายเหมือง ในท้องที่ตำบลลำแก่น ตำบลทุ่งมะพร้าว ตำบลท้ายเหมือง ตำบลบางทอง และตำบลนาเคาย อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๙ ประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ อีกทั้งมีสภาพธรรมชาติที่สวยงามยิ่ง ประกอบด้วยหาดทรายที่ขาวสะอาดและสวยงาม จำต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพธรรมชาติให้คงอยู่มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพเพื่อทำประโยชน์ในการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน เพื่อการศึกษาค้นคว้าและเพื่ออำนวยความสะดวกอื่นแก่รัฐหรือประชาชน พื้นที่ดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบุคคลใดๆ ไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การฟ้องคดีปกครอง (คำขอให้พิจารณาคดีใหม่) คดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งจะยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องเมื่อใดก็ได้เนื่องจากไม่มีอายุความตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ภายหลังจากคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง มีข้อเท็จจริงใหม่ที่ฟังเป็นที่ยุติ โดยได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนกรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่ได้ทำการสืบสวนสอบสวน กรณีได้รับหนังสือร้องเรียนจากประชาชน ให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบในพื้นที่บริเวณเขาหน้ายักษ์ หมู่ที่ ๔ ตำบลลำแก่น อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา พบว่าการขอออก น.ส. ๓ ก. ของผู้นำเดินสำรวจ ๑๒ คน จำนวน ๑๔ แปลง ทุกคนให้ถ้อยคำในแบบบันทึกการสอบสวนสิทธิ และพิสูจน์การทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. ๑ ก.) ข้อ ๔ ว่า ชื่อจากนายจ่าย นิงราวี่ จำนวน ๑๐ แปลง นายเตบ ตะติ จำนวน ๒ แปลง นายปิ่น แซ่ภู และนายแอ พยายาม คนละ ๑ แปลง บุคคลผู้ถูกกล่าวอ้างได้ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ไม่รู้จักผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. ไม่เคยมีที่ดินในบริเวณพื้นที่ตอนใต้ของเขาหน้ายักษ์และไม่เคยครอบครองทำประโยชน์ รวมทั้งไม่เคยขายที่ดินให้แก่ผู้ใดทั้งสิ้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเห็นว่าการได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวของผู้นำการสำรวจ การเขียนข้อความใน น.ส. ๓ ก. ข้อ ๔ จึงไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เป็นการออก น.ส. ๓ ก. ไปโดยคลาดเคลื่อน



/และ/ไม่ชอบ...
 อำนาจตุลาการ
 (นายประจักษ์) (รองศาล)

และไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงใหม่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างเป็นข้อเท็จจริง
 เดียวกันในคดีอาญาที่พนักงานสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษ จะต้องดำเนินการเสนอสำนวน
 กติพิเศษต่อพนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
 อาญา มาตรา ๑๔๒ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงาน
 สอบสวนส่งสำนวนพร้อมผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว
 ในกรณีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งฟ้อง
 หรือสั่งไม่ฟ้องก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง
 บัญญัติว่า เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน
 ให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่ง
 ไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้อง
 ต่อไป (๒) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล
 ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงาน
 อัยการมีอำนาจ (ก) สั่งตามความเห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม
 เพื่อส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป (ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว
 ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขัง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น อย่างไรก็ตาม
 หากพนักงานอัยการสั่งฟ้อง ศาลอาจมีคำพิพากษาว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ได้กระทำความ
 ผิดได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าศาล
 เห็นว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดก็ดี คดีขาดอายุความแล้วก็ดี
 ไปเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรต้องรับโทษก็ดี ให้ศาลยกฟ้องโจทก์ปล่อยจำเลยไป แต่ศาล
 จะสั่งขังจำเลยไว้ หรือปล่อยชั่วคราวระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดก็ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อศาล
 เห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิด และไม่มีกรายกเว้นโทษตามกฎหมาย ให้ศาลลงโทษแก่จำเลยตาม
 ความผิด แต่เมื่อเห็นสมควรศาลจะปล่อยจำเลยชั่วคราวระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดก็ได้ ศาลจึงเห็นว่า
 ข้อเท็จจริงที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงยังไม่ใช่ข้อเท็จจริง
 ที่ศาลปกครองพึงข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือเป็นพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟัง
 เป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ กรณีจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขตามมาตรา ๗๕
 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ศาลจะรับ
 ข้อเท็จจริงใหม่นี้



/สำหรับกรณี...

[Handwritten signature]

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาลำปี - เขตก่ายเหมือง ไม่เคยได้รับแจ้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ อันเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าที่ดินบริเวณที่ออก น.ส. ๓ ก. อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาลำปี - เขตก่ายเหมือง ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวนั้น เห็นว่า คำพิพากษากฎหมายเลขแดงที่ ๑๖๗ ถึงคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๖/๒๕๔๔ ของศาลปกครองชั้นต้น ได้วินิจฉัยว่าที่ดินดังกล่าวไม่ได้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้าง จึงเป็นข้อคัดค้านคำพิพากษา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถอุทธรณ์คำพิพากษากฎหมายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งขณะนี้ได้ล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษาแล้ว จึงไม่อาจรับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่กรณีนี้ไว้พิจารณาได้

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่ามาตรา ๑๔๓ และ มาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ศาลปกครองชั้นต้นยกขึ้นมาวินิจฉัยเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญาในชั้นของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และ ทนายความแล้วแต่กรณี อันเป็นการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ หรือเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือตามคำฟ้อง ซึ่งกระบวนการดังกล่าว อาจใช้เวลา ๑ ปี ถึง ๒ ปี หรือ ๕ ปี หรือ ๑๐ ปี ถ้าหากให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องรอผล คดีอาญาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ไม่อาจดำเนินการร้องขอให้มีการพิจารณาคดีใหม่ได้ เนื่องจากคดีล่วงเลยเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้ พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ หรือเกินกว่าห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาด ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ พยานบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าเป็นผู้ช่วยที่ดินให้ ต่างก็มี ภัยมาก หากรอผลคดีอาญาดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย พยานอาจไม่สามารถจำเหตุการณ์ได้ หรือไม่สามารให้ถ้อยคำต่อศาลได้ ประกอบกับการรับฟังพยานหลักฐานนั้นหาจำต้องรอผล การสั่งคดีของพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการหรือรอผลการพิจารณาพิพากษาถึงที่สุด ของศาลยุติธรรมเสมอไปไม่ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์ให้พิจารณาคดีโดยรวดเร็วเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงาน



/ของรัฐมนตรี

รัฐมนตรี

(นางพัชราภรณ์ สิงห์ศรี)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ของรัฐหรือเอกชน อีกทั้งคดีนี้เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ อันมีลักษณะที่จะให้มีการวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๕๔ (๑) และ (๔) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ นอกจากนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งจำหน่ายคดีโดยไม่มีคำสั่งให้ทำการไต่สวนพยานหลักฐาน เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเสียโอกาสในการใช้มาตรการตามข้อ ๕๗ แห่งระเบียบดังกล่าว และไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

สำหรับการนี้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาลำปี - หาดท้ายเหมือง ไม่เคยได้รับแจ้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือราชการปกครองซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ศาลได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๗ ถึงหมายเลขแดงที่ ๑๗๖/๒๕๔๔ ว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้ล่วงพ้นระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาแล้ว ศาลจึงไม่อาจรับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณาได้นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาบอกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชนะคดีส่วนหนึ่งแล้วจึงไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังจะต้องป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๔ ฎีกากระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ และหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๑๙๑/๓๒๕๕๕ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๓๗ กล่าวคือ ถ้าปรากฏว่าที่ดินแปลงที่ขอให้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ตั้งอยู่ในตำบลที่มีเขตอุทยานแห่งชาติ โดยมีอาณาเขตติดต่อกับเขตรหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน โดยมีหัวหน้าอุทยานแห่งชาติร่วมเป็นกรรมการด้วย มิฉะนั้น ย่อมเป็น



/การออกหนังสือ...

(Handwritten signature)

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยฝ่าฝืนกฎหมายกระทรวงตั้งกล่าว
 ที่คณะรัฐมนตรีได้สงวนไว้เพื่อรักษาทรัพย์การธรรมชาติ อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์
 สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ได้ทราบข้อเท็จจริงจากพนักงานสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษว่า ปรากฏข้อเท็จจริงชัดว่า
 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานผู้ทำการพิสูจน์สอบสวนสิทธิและ
 ครอบครองประโยชน์ในที่ดินขณะที่นำเดินสำรวจว่าเป็นผู้ซื้อที่ดินมาจากเจ้าของที่ดินเดิม ทั้ง ๆ
 ที่ผู้ถูกกล่าวอ้างไม่เคยขายที่ดินให้ ไม่เคยทำประโยชน์ อีกทั้งไม่เคยมีที่ดินบริเวณดังกล่าว
 ปรากฏจริงดังกล่าวจึงเป็นพยานหลักฐานใหม่ที่ทำให้ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังเป็นยุติ
 ความนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งทำให้ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์
 (น.ส. ๓ ก.) ในที่ดินพิพาทได้ เนื่องจากเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย นอกจากนั้น พื้นที่พิพาทเป็นพื้นที่
 อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาลำปี - หาดท้ายเหมือง มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลใดๆ ไม่อาจอ้างอายุความ
 เป็นต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๖
 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการขอให้พิจารณาคดีใหม่เป็นกรณีเกี่ยวกับ
 การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ไม่มีอายุความตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
 ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แม้ศาลปกครองชั้นต้นยังมีได้วินิจฉัย
 ประเด็นดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็สามารถยกข้อเท็จจริงดังกล่าวขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์
 ได้ในอุทธรณ์ได้ เนื่องจากเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับ
 ประโยชน์สาธารณะ ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
 ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เห็นว่า
 แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะไม่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีก่อนก็ไม่ทำให้เสียสิทธิในการยื่นคำร้อง
 ขอให้พิจารณาคดีใหม่ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิ่งทราบข้อเท็จจริงใหม่ ซึ่งเป็นคนละประเด็น
 กับคำวินิจฉัยเรื่องที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติในคดีก่อน จากเหตุผลตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
 ดังกล่าว จึงทำให้ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังยุติแล้วนั้น เปลี่ยนแปลงไปและเป็น
 ข้อสาระสำคัญ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่ง
 ให้รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ เป็นมีคำสั่งรับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่และดำเนินการ
 พิเคราะห์ตามกฎหมายต่อไป



/ศาลปกครอง...

ต้นนายผู้ฟ้อง

(Handwritten signature)

(นาย... ผู้ฟ้อง)

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติ
 ก่อตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่
 กอปรคดีปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือ
 บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้
 ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณี ดังต่อไปนี้
 (๑) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริง
 ที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ (๒) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้น
 ไม่ได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรม
 ในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา (๓) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณา
 พิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม (๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัย
 ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปใน
 สาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น
 วรรคสอง บัญญัติว่า การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือ
 บุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมิใช่ความผิดของผู้ยื่น
 ขอร้องสาม บัญญัติว่า การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายใน
 หกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้
 แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า
 ศาลปกครองชั้นต้นได้รับฟังข้อเท็จจริงในคดีว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเป็นผู้ครอบครองและ
 ปลูกประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งตั้งอยู่ หมู่ที่ ๓ ตำบลลำแก่น อำเภอยายะโฮรัมย์ จังหวัดพังงา
 ยื่นฟ้องมาจากเจ้าของเดิมที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นปี
 ที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินและไม่ได้แจ้ง
 การครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗
 จึงเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย และที่ดินดังกล่าวมิได้อยู่ในท้องที่
 ที่ทรงราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจ
 ความในมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ
 ก่อระเบียบวิธี ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่
 ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๕ กำหนดให้จังหวัดพังงาเป็นจังหวัดที่จะทำการพิสูจน์สอบสวน



/การทำประโยชน์...

ทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ สำหรับ
 ประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิให้นำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงาน
 เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาประกาศกำหนด แม้ในวัน
 นั้นจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาลำปี่และหาดท้ายเหมือง
 ที่ตำบลลำแก่น ตำบลทุ่งมะพร้าว ตำบลท้ายเหมือง ตำบลบางทอง และตำบลนาเคียบ
 อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งประกาศใน
 ราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๘ แล้วก็ตาม พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่มี
 ระบุที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเขตอุทยานแห่งชาติไปด้วย และที่ดินดังกล่าวมิใช่ที่ดินที่
 อยุ่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๘ (๑) - (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๘๗) และ
 ข้อ ๑๔ (๑) - (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน
 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่สามารถ
 ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ
 ออก น.ส.๓ ก. ให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด
 โดยศาลปกครองชั้นต้นอ่านผลแห่งคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๔
 แต่คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๗ ถึงคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๖/๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้
 ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว อันมีผลทำให้คดีถึงที่สุด ต่อมา กรมสอบสวนคดีพิเศษได้มี
 หนังสือด่วนที่สุด ที่ ยข. ๐๔๐๐/๓๗๓ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และหนังสือด่วนที่สุด
 ที่ ยข. ๐๔๐๐/๓๗๑ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งให้อธิบดีกรมที่ดินและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ทราบว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ทำการสืบสวนสอบสวนตามที่ประชาชนมีหนังสือร้องเรียน
 กรณีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบในพื้นที่บริเวณเขาหน้ายักษ์ หมู่ ๔ ตำบลลำแก่น
 อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา กลุ่มนายทุนจำนวน ๑๒ คน ได้นำเจ้าพนักงานที่ดินทำการสำรวจ
 พู้อื่นสอบสวนสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินจำนวน ๑๔ แปลง โดยอ้างว่าได้ซื้อที่ดินมาจาก
 เจ้าของที่ดินเดิมและได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาโดยตลอด จากการสอบสวนพบว่า
 ผู้ถูกอ้างว่าเป็นผู้ขายที่ดินให้แก่กลุ่มนายทุน ได้แก่ นายจ้าย นิ่งจาวี จำนวน ๑๐ แปลง
 นายเจม ตะติ จำนวน ๒ แปลง นายปิ่น แซ่กู่ และนายแอ พยายาม คนละ ๑ แปลง บุคคลดังกล่าว
 มิเคยทำประโยชน์ใดๆ ในที่ดินพิพาท ไม่เคยเป็นเจ้าของที่ดินพิพาท และไม่เคยขายที่ดิน
 พิพาทให้แก่ผู้ใด การที่กลุ่มนายทุนได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานว่าพวกตนได้ซื้อที่ดินมาจากเจ้าของที่ดิน

/และได้...



ตำแหน่งผู้ถูกฟ้อง
 (นาย...)

และได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยทำสวนมะพร้าวทั้งแปลงต่อเนื่องเสมอมาโดยมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงเป็นการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานผู้ทำการสอบสวนสิทธิและทำประโยชน์ในที่ดิน กรณีนี้เห็นว่าข้อเท็จจริงจากการสืบสวนสอบสวนพบบุคคลดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้พิเคราะห์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ครอบครองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากของเดิมที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นปีที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ เปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เพราะข้อเท็จจริงดังกล่าวมีผลต่อการวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติหรือที่ทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ และเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ ทั้งนี้ตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อพยานหลักฐานเกี่ยวกับกรครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งการสอบสวนคดีพิเศษเป็นพยานหลักฐานที่มีอยู่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทและเป็นพยานหลักฐานแตกต่างจากบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ให้ไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบ น.ส. ๑ ก. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่รู้ถึงข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานดังกล่าวมาก่อนในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมาโดยมิใช่ความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง คำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีนี้มีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นไปตามมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อกรมที่ดินได้รับหนังสือจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๐๕.๒/๑๐๓๗๘ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๒ มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ติดต่อประสานงานและชี้แจงข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และจัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดีนี้ให้กับพนักงานอัยการในการดำเนินคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๒ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๒ ได้มีการหารือร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่



/กรมสอบสวน...

กรมสอบสวนคดีพิเศษกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เกี่ยวกับการฟ้องคดีนี้และเจ้าหน้าที่
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๒ จึงถือว่า
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในวันดังกล่าว
 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่
 ในวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๒ ตามลำดับ จึงเป็นการยื่นคำขอ
 ให้พิจารณาคดีใหม่ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาคดีใหม่
 ตามมาตรา ๗๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีนี้ใหม่ ศาลปกครองสูงสุด
 ไม่เห็นฟ้องด้วย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังขึ้น

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
 ทั้ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนี้ใหม่

นายสุชาติ มงคลเลิศพล
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

[Signature]

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายไพบูลย์ เสียงก้อง
 ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

[Signature]

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา/คำสั่ง
 - ๘ ค.ป. ๒๕๕๔

นายวรวิทย์ กังคศิเทียม
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

[Signature]

ศาลปกครองชั้นต้นอ่านคำพิพากษา/คำสั่ง
 - ๘ ค.ป. ๒๕๕๔

นายพรชัย มนต์ศิริเพ็ญ
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

[Signature]

จึงการดำเนินวันที่ 19 ก.ย. 2554

นางมณีวรรณ พรหมน้อย
 ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

[Signature]

กลุ่มงานค้นคว้าและเปรียบเทียบคำพิพากษา
 ได้ตรวจสอบ... คำสั่ง... แล้วถูกต้อง

[Signature]

(นางวราภรณ์ เหล่าเข้ม)

เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ



ถ้าเนาถูกต้อง

[Signature]

(นางวราภรณ์ เหล่าเข้ม)

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาวปาณี นาคะนาท
วัน เดือน ปี เกิด	๑๙ พฤษภาคม ๒๕๐๘
ประวัติการศึกษา	๒๕๓๐ ปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๐ ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๑ ปริญญาโท พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๕๓ ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ประวัติการทำงานโดยย่อ	นายอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด นายอำเภอบ้านแพรง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นายอำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี นายอำเภอท่าม่วง จังหวัดลพบุรี นายอำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี นายอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รองผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาคารออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยใช้แบบแจ้งการ
ครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

ผู้วิจัย นางสาวปภาณี นาคะนาท หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ตำแหน่ง รองผู้อำนวยการจังหวัดจันทบุรี

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตั้งแต่สมัยรัชการที่ 5 จนถึง พ.ศ.2497 ประชาชนบางส่วนได้ครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาคารออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยไม่มีเอกสารยืนยันการครอบครอง รัฐจึงได้แก้ไขปัญหาลักษณะนี้เกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาต ได้มีโอกาสดำเนินการให้ถูกต้องด้วยการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาคารออกโฉนดที่ดินของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (1 ธันวาคม 2497) โดยมาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมิมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ...”

ต่อมาความต้องการผืนที่ดินของประชาชนมีมากขึ้น ทำให้ผืนป่าถูกการครอบครองโดยกลุ่มผู้มีความต้องการที่ดินเพื่อทำประโยชน์ โดยการไปซื้อ ส.ค.1 จากประชาชนในกลุ่มที่ครอบครองมาอย่างถูกต้องเพื่อนำไปออกโฉนดที่ดินในอีกท้องที่หนึ่งที่มีราคา จึงเป็นช่องว่างของทางราชการที่ก่อให้เกิดการนำแบบ ส.ค.1 จากที่หนึ่ง ไปสวมการครอบครองที่ดินป่า ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อน เช่น ที่เขา ที่เกาะหรือที่สงวนหวงห้ามต่างๆ ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า ส.ค.1 ปิน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จำนวนมากจากนั้นนำเงินไปฟอกเป็นกิจการหรือทรัพย์สินต่างๆ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเสียหาย ซึ่งเป็นที่เข้าใจและยอมรับกันว่าปัจจุบันการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศมีบทบาทสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมวลมนุษย์และประเทศชาติ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่คอยค้ำจุนความเจริญของประเทศ หากขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติปล่อยให้มีการครอบครองทำประโยชน์พื้นที่อันเป็นป่าไม้ต้นน้ำ ขาดการอนุรักษ์แล้ว อนาคตของประเทศก็ตกอยู่ในฐานะที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง และ

จากการศึกษา ติดตามเหตุการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน ผืนป่าของรัฐในประเทศไทย พบว่ามีจำนวนลดลงอย่างมาก สาเหตุหนึ่งมาจากการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยการนำ ส.ค.1 มาออกโฉนดที่ดินซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้รัฐเสียประโยชน์ทางด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และยังเป็นการทำให้เสื่อมสภาพในที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย และจากประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบูรณาการในพื้นที่ ส่วนภูมิภาคตั้งแต่ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง และรองผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า การครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหามากมาย อาทิ เช่น ปัญหาข้อขัดแย้งของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่ดินของรัฐ ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดจากการรัฐนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นซึ่งไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ ปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่เจตนาของราษฎรโดยการประกาศที่ดินสาธารณะประโยชน์ทับที่ดินทำกินของราษฎร ปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยนายทุนต่างชาติหรือนายทุนในท้องถิ่นโดยการครอบครองที่ดินโดยมิชอบเพื่อนำที่ดินของรัฐมาลงทุนการค้าเนติกิจการต่างๆ ของกลุ่มนายทุน จากปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบนี้ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะเสนอโครงการวิจัยในเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยใช้แบบแจ้งการ ครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการครอบครองที่ดินโดยใช้แบบการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้เกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของรัฐ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ การพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมาย การบังคับคดีและการกระทำทางปกครอง ในเชิงบูรณาการ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ขอบเขตของการวิจัย

ที่ดินของรัฐมีปัญหาหลายประการที่เกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ระหว่างรัฐและประชาชน ดังนั้น แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะแบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1 ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเอกสารสิทธิ การออกเอกสารสิทธิ การลงโทษผู้กระทำความผิด โดยจะเน้นการศึกษาหลักกฎหมายและการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

วิธีดำเนินการวิจัย

การทำวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้ทำการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากหลักกฎหมายต่างๆ แนวคิด ทฤษฎี ตำรากฎหมาย หนังสือ วารสาร ข้อมูลจากวิทยานิพนธ์ แหล่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต บทความทาง

วิชาการ คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง และคำพิพากษาศาลปกครอง เพื่อนำมาประกอบการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อค้นหาสภาพปัญหา และหาแนวทางทางกฎหมายเกี่ยวกับการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผลการวิจัย

กฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้มีสาระสำคัญอยู่สองลักษณะ คือ

1. กำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นสิทธิของรัฐ
2. กำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิของบุคคลหรือเอกชน

การจัดการกรรมสิทธิ์ต่างๆ ตามกฎหมายที่ดินเป็นหน้าที่หลักของกรมที่ดินในการจัดการ ควบคุม และด้วยพื้นฐานแนวคิดการจัดการที่ดิน นอกจากที่ดินของรัฐแล้วผู้ที่จะเป็นเจ้าของที่ดินอย่าง ถูกต้องตามกฎหมายได้ต้องเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในเอกสารสิทธิเท่านั้น

การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตได้มีโอกาสดำเนินการให้ถูกต้องด้วยการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยมาตรา 5 บัญญัติว่า “ผู้ใดครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวล กฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อ นายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา...”

การออกเอกสารสิทธิ ไม่ว่าจะป็นโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีเงื่อนไข หลัก 2 ประการ คือผู้ขอต้องมีการทำประโยชน์ก่อน และครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องในที่ดินที่ประสงค์ จะออกเอกสารสิทธิเต็มพื้นที่ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 อย่างครบถ้วน

หากมีการครอบครองที่ดินของรัฐมิชอบ (เอกสารสิทธิที่ดินออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย) ในกระบวนการยุติธรรมผู้ครอบครองก็ใช้หลักทางปกครองเป็นข้อต่อสู้ในการพิจารณาคดี คือ “เอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยเจ้าพนักงานของรัฐ トラบใดที่ยังไม่ได้มีการเพิกถอนก็ต้องถือว่ายังเป็น เอกสารราชการที่ถูกต้องตามกฎหมาย” ดังนั้นเมื่อศาลพิจารณาคดีก็จะยึดหลักดังกล่าวในการ พิจารณาทำให้ฝ่ายรัฐไม่สามารถดำเนินคดีได้จนกว่าจะมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิหรือหนังสือ ครอบครองการทำประโยชน์ก่อน

ผู้วิจัยเห็นว่า ในทางปฏิบัติเมื่อมีการฟ้องร้องคดีในลักษณะนี้ต่อศาลยุติธรรม ไม่ว่าจะใน ข้อหาบุกรุกที่ดินเอกชนหรือในคดีแพ่ง หากจำเลยยกข้อต่อสู้ในเรื่องเอกสารสิทธิที่ดินอันเป็นข้อหาใน การฟ้องคดีว่ามี การออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลต้องทำให้มีข้อยุติในประเด็นนี้ก่อนการพิจารณา ต่อไปในประเด็นว่าจำเลยบุกรุกครอบครองเข้าไปในพื้นที่ตามฟ้องหรือไม่ หากศาลเห็นว่าข้อต่อสู้เรื่อง เอกสารสิทธิออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีมูล ไม่ว่าจะด้วยการไต่สวนเองหรือจากผลการตรวจสอบ ขององค์การอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาลควรรอการพิจารณาคดี แล้วส่งประเด็นพร้อมความเห็น

ไปยังศาลปกครอง และให้เป็นสิทธิและหน้าที่ของจำเลยในฐานะผู้เสียหายที่จะร่วมกับองค์กรอิสระ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นๆ นำเรื่องเข้าสู่ศาลปกครอง เพื่อพิจารณาพิพากษาในประเด็น ความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารต่อไป

การศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ จึงน่าจะ เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาว่าเอกสารสิทธิดังกล่าว ได้มีการดำเนินการที่ผ่านขั้นตอนที่ถูกต้องตาม กฎหมาย มีหลักเกณฑ์ วิธีการที่พิสูจน์การครอบครองทำประโยชน์ที่ถูกต้องหรือไม่ อันทำให้ทราบถึง ความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารสิทธิ ซึ่งทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา วิธีการในการกระทำความผิด ช่องว่างทางกฎหมายและความมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงได้ศึกษาถึงกระบวนการต่างๆ ใน การออกเอกสารสิทธิ เพื่อจะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิจากหลักฐาน แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ที่ออกโดย หน่วยงาน ของรัฐบนที่ดินของรัฐ
2. ปัญหาการพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารสิทธิจากหลักฐาน แบบแจ้งการ ครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)
3. ปัญหาการบังคับคดีทางอาญารัฐนครอบครองที่ดินของรัฐ
4. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง
5. การเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษ (แพ่ง) กับการครอบครองที่ดินของรัฐ

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐ นอกจากจะเกิดจากสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ พฤติกรรมการบุกรุกครอบครอง การตัดไม้ทำลายป่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชาชนหรือการกำหนด นโยบายการพัฒนาประเทศที่ขัดแย้งกับแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ปัญหาข้อกฎหมายในการ ออกกฎหมายป่าไม้โดยมิได้คำนึงถึงวิถีชีวิตของประชาชน และปัญหาในอนาคตของจำนวนประชาชนที่ เพิ่มขึ้น ปัญหากฎหมายจากการบริหารจัดการที่ดินในเขตป่า อันได้แก่ปัญหาความผิดพลาดในการออก กฎหมายลำดับรองกำหนดเขตป่าทับที่ดินของประชาชน และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดย ปราศจากความเที่ยงธรรมและเหมาะสม ปัญหานายทุนร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้า ครอบครองที่ดินของรัฐในการออกเอกสารสิทธิบนที่ดินที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ดังนั้นผู้วิจัย จึงขอ เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินของรัฐโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ดังนี้

1. กฎหมายที่ใช้บังคับมีอยู่หลายฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้เพื่อป้องกัน ปรามปรามการครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ของกฎหมายแตกต่างกันเห็นควรปรับปรุง แก้ไขให้เป็นกฎหมายกลางฉบับเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ ปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้นไม่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติ

2. รัฐควรออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นขั้นตอนในการป้องกันการครอบครองที่ดินของรัฐ โดยไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจ และรัฐจะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และบัญญัติกฎหมายเฉพาะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่วมกระทำผิด

3. ให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ ในการตรวจสอบแนวเขตป่า เพื่อตรวจสอบการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยใช้นวัตกรรมในการตรวจสอบพิกัดและแผนที่ เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าทรัพยากรธรรมชาติ โดยประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย อันเป็นการยับยั้งการบุกรุกทำลายป่าที่ได้กระทำโดยเจตนาและไม่เจตนา

4. กรณีการตรวจสอบแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ใช้บังคับโดย มาตรา 8 กำหนดว่า “ภายหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 หากผู้มีหลักฐานการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ” กรณีนี้ในทางปฏิบัติศาลจะมีคำสั่งส่งเรื่องกลับไปให้สำนักงานที่ดินพื้นที่ตรวจสอบเช่นเดิม ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนในการดำเนินการ และเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นเหตุให้มีกลุ่มนายทุน หรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่บางส่วนเข้าไปกว้านซื้อแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ในราคาถูกเพื่อยื่นต่อศาล ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่ขบวนการในรูปแบบเดิม จึงเห็นควรแก้ไขแนวทางปฏิบัติในกระบวนการศาลที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ศาลร่วมเผชิญสืบในชั้นตรวจสอบพื้นที่ดินในเรื่องการทำประโยชน์ในที่ดิน การครอบครองที่ดินของเจ้าของที่ดินเดิมก่อนส่งเรื่องกับไปศาลเพื่อพิจารณา

5. ค่าเสียหายเชิงลงโทษ หลักนิติเศรษฐศาสตร์ ในการคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษควรคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษที่เท่าของค่าเสียหาย ซึ่งแนวคิดตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์ การคิดค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุดควรกำหนดเท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เพราะการกำหนดค่าเสียหายเท่ากับความเสียหาย ช่วยป้องปรามการกระทำละเมิดและช่วยลดคดีที่จะเข้าสู่ศาลระดับหนึ่ง โดยอาจพิจารณาจากมูลค่าที่ดินข้างเคียงที่ซื้อขายกันในปัจจุบัน ขนาดของต้นไม้ที่ถูกทำลาย โดยคิดจากวงรอบของต้นไม้ ประกอบการพิจารณาค่าเสียหายโดยนำพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายได้ตาม มาตรา 97 ผู้กระทำผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไป