

แนวทางการป้องกันการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ความทั่วไป

การที่รัฐมีนโยบายพัฒนาประเทศและจัดการทรัพยากรที่ดินแบบรวมศูนย์เพื่อมุ่งพัฒนาประเทศให้เจริญรุดหน้าทางเศรษฐกิจ มีผลทำให้เปลี่ยนแปลงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทที่ผลิตพืชผลทางการเกษตรแบบยังชีพเปลี่ยนเป็นผลิตเพื่อการตลาดด้วยการเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูก ประกอบกับการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานของรัฐ การเพิ่มของประชากร มีผลทำให้ประชาชนในชนบทเข้าบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะพื้นที่ป่าเพื่อทำการเกษตร

จากปัญหาที่ดินดังกล่าว รัฐบาลหลายสมัยได้พยายามแก้ไขสถานการณ์ด้วยมาตรการต่าง ๆ อาทิ นโยบายจำกัดการถือครองที่ดิน นโยบายในด้านการอพยพผู้บุกรุกออกจากที่ดิน นโยบายในการรับรองสิทธิแก่ผู้บุกรุกที่ดิน เป็นต้น มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ไม่อาจแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตามเจตนารมณ์ ซึ่งจะได้อธิบายถึงผลของนโยบายเหล่านี้ในการแก้ไขปัญหากล่าวคือ

1. ความขัดแย้งของนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยที่จะดำเนินการกับผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งส่วนใหญ่จะมีปัญหาในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ดังนี้

นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยไม่เหมือนกัน รัฐบาลบางยุคแก้ปัญหาโดยยกเลิกบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นำมาจัดให้ผู้ที่อยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่

นั้น รัฐบาลบางยุคดำเนินนโยบายเคร่งครัดทำการจับกุมผู้ที่อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติฐาน บุกรุก นโยบายเหล่านี้ได้ออกมาโดยใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นตัวกำหนดก่อให้เกิดความสับสน แก่ประชาชนที่เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ ดังจะเห็นได้จาก

ในปี พ.ศ.2483 รัฐบาลเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ เพื่อขจัดปัญหาการขาดที่ดินทำกิน และเป็นการป้องกันไม่ให้ประชาชนเข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จึงได้มีการจัดตั้งกรม ประชาสงเคราะห์ขึ้น เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2483 ให้สังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี และกรม ประชาสงเคราะห์ได้ทำการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนด้วยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นเป็น แห่งแรกที่อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี เมื่อปี พ.ศ.2483

การดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในช่วงแรกไม่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้นในปี พ.ศ.2485 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 ขึ้น และ กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่า ด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้ กำหนดหลักเกณฑ์ในการกระจายการถือครองที่ดินไว้เพื่อไม่ให้บุคคลถือครองที่ดินมากกว่า ความจำเป็น โดยกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ เพื่อ อุตสาหกรรมได้ไม่เกิน 10 ไร่ เพื่อพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 5 ไร่ หากผู้ใดถือ ครองที่ดินเกินกว่าที่ได้กล่าวไว้แล้วจะต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินภายใน 7 ปี แต่หลักเกณฑ์ ดังกล่าวนี้ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ.2502 ก่อนที่จะมีการบังคับใช้ในปี 2504 การยกเลิกหลักเกณฑ์การกระจายการถือครองที่ดินนี้มี ผลทำให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน ก่อให้เกิดการกว้านซื้อ ที่ดินแปลงใหญ่เพื่อทำเกษตรกรรมขนาดใหญ่ และมีผลทำให้ประชาชนสามารถซื้อที่ดิน สะสมไว้เพื่อเก็งกำไร ทำให้ที่ดินที่ซื้อไว้เพื่อรอขายไม่ได้นำมาทำประโยชน์กลายเป็น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า เมื่อที่ดินกลายเป็นทรัพย์สินในทางธุรกิจสามารถซื้อขายและทำกำไรได้

ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น มีผลกระทบต่อเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินโดยไม่สามารถซื้อที่ดินเป็นของตนเอง

จะเห็นได้ว่ารัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาคาขาดแคลนที่ดินทำกินของประชาชน ด้วยการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน ออกกฎหมายกระจายการถือครองที่ดินเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการสะสมที่ดิน อันจะก่อให้เกิดปัญหาที่ดินไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และเป็นมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกทางหนึ่ง แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะนโยบายในการกระจายการถือครองที่ดิน ได้ถูกยกเลิกด้วยประกาศของคณะปฏิวัติที่มีความเห็นว่า การจำกัดการถือครองที่ดิน จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นนโยบายที่ขัดแย้งกับนโยบายเดิมที่มีความเห็นว่า การจำกัดการถือครองที่ดินจะทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และเป็นการแก้ไขปัญหาคาเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินของประชาชน อันเป็นการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไปในตัว

ในปี พ.ศ. 2503 ได้มีการจำแนกประเภทที่ดินออกเป็น 2 ประเภทเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนการใช้ที่ดิน คือ

พื้นที่ประเภทแรก กำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้เพื่อรักษาสมดุลทางธรรมชาติ จะเป็นพื้นที่หวงห้ามไม่ให้มีการใช้ประโยชน์ อันเป็นนโยบายป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

พื้นที่ประเภทที่สอง กำหนดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อื่น ๆ ตลอดจนเป็นพื้นที่จัดสรรให้แก่ประชาชน

แม้จะมีการจำแนกประเภทที่ดินไว้แล้วก็ตาม ราษฎรก็ยังบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่อีก รัฐบาลจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2512 เกี่ยวกับราษฎรที่บุกรุกที่ทำกินในที่สงวนหวงห้าม โดยให้กรมประชาสัมพันธ์เร่งจัดตั้งนิคมประชาสงเคราะห์ในจังหวัดที่ไม่มีนิคม ที่มีอยู่แล้วให้เร่งขยายและรับคนเพิ่ม สำหรับการจำกัดที่ดินทำ

นิคมการจับจองที่ดินของราษฎรให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการและให้ประสานนโยบายไปในทำนองเดียวกัน ส่วนป่าที่ราษฎรบุกรุกควรพิจารณาถอนการสงวน ถ้าถอนไม่ได้ก็ให้ราษฎรเช่า ถ้าต้องการป่าสงวนไว้ก็ให้หาที่นิคมให้ราษฎร

ต่อมาเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาราษฎรเข้าบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยกำหนดเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนที่หนึ่ง จะจัดบำรุงและสร้างสรรค์ให้เป็นป่าไม้ถาวรต่อไป อีกส่วนหนึ่งจะผ่อนผันให้ราษฎรอาศัยอยู่ทำมาหากิน แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์การผ่อนผันให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีผลทำให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้มากขึ้น และเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่แหล่งต้นน้ำลำธาร

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นรัฐบาลจึงมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2518 จัดที่ดินให้แก่ราษฎรในโครงการหมู่บ้านป่าไม้ โดยจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ส่วนในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์จะมีการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ อันเป็นนโยบายเคร่งครัดในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

รัฐบาลมีนโยบายเคร่งครัดด้วยการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ป่าบริเวณอุทยานแห่งชาติแล้ว แต่นโยบายของรัฐบาลก็ไม่แน่นอน โดยรัฐบาลได้มีมติเกี่ยวกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 ด้วยการอนุญาตให้ราษฎรที่เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้ว ให้อยู่อาศัยทำกินต่อไปได้และห้ามบุกรุกอีก นโยบายดังกล่าวขัดกับนโยบายอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ซึ่งเคยมีมาก่อนหน้านี้แล้ว เป็นเหตุให้ราษฎรเกิดความไม่เข้าใจในความไม่แน่นอนของนโยบายที่รัฐได้ออกมา

นอกจากนี้รัฐบาลก็มีนโยบายจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรในเขตพื้นที่ป่าไม้ด้วยการปฏิรูปที่ดินโดยในวันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติ เรื่องการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้วโดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่ง

ชาติ รวม 6 ป่า รวมเนื้อที่ประมาณ 740,000 ไร่ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าดังกล่าว โดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม¹ ในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีก็มีมติเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2520 ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 ที่อนุญาตให้ผู้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้อยู่ทำกินต่อไป มตินี้เป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนให้ราษฎรบุกเบิกทำลายป่า และเป็นเกราะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายได้²

จากนั้นคณะรัฐมนตรีก็มีมติในเรื่องเกี่ยวกับการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนและพื้นที่ป่าไม้ถาวร เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เห็นชอบนโยบายการใช้และให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยคณะอนุกรรมการที่ดิน และผ่านความเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (วันที่ 17 พฤษภาคม 2525)

สาระสำคัญของนโยบายการใช้และให้กรรมสิทธิ์ที่ดินฉบับนี้สรุปได้ว่า

1. พื้นที่ป่าไม้ถาวร ให้จำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ ก. พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรให้จำแนกเป็นที่ทำกิน ข. พื้นที่ที่ยังคงสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ให้จำแนกเป็นพื้นที่ป่าไม้และให้กรมป่าไม้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ
2. พื้นที่ในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติ ให้จำแนกเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก ให้จำแนกเป็นพื้นที่ทำกินและจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกิน พื้นที่ใดไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรให้ดูแลรักษาไว้
3. ห้ามขยายพื้นที่ตามโครงการจัดที่ดินยกเว้นในกรณีปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. ผลการดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินดังกล่าว ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ³

¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย (2533), หน้า 31.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นการจำแนกที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเคยมีมาแล้วเมื่อปี พ.ศ.2503 และ พ.ศ.2517 มาในปี พ.ศ.2525 ครั้งนี้ ก็ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการจำแนกที่ดิน ขึ้นมาใหม่อีกซึ่งซ้ำซ้อนกับที่เคยได้มีมาแล้ว มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 มี วัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยวิธีปฏิรูปที่ดิน

สำหรับพื้นที่ที่ราษฎรอยู่อาศัยทำประโยชน์ในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติรัฐบาลก็มีนโยบายที่จะให้ความช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนป่าอันเป็นที่ตั้งชุมชน โดย กำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่มตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 แบ่งเป็น กลุ่มชุมชนที่เกิดก่อนปี 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กลุ่มชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2510-2518 ให้สิทธิอยู่อาศัยในรูปสิทธิทำกิน และกลุ่มชุมชนที่เกิดในภายหลังปี 2518 อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

หลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 แล้ว ปรากฏว่าผลการ ดำเนินการไม่เป็นที่ยอมรับโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่อาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่าไม้ไม่ได้รับ สิทธิการช่วยเหลือโดยเท่าเทียมกัน จึงได้มีการพิจารณาแนวทางแก้ไขโดย

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ระบุว่า ถ้าราษฎรครอบครองทำ ประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้ และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ ก็จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้และจะออกเอกสาร สิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ถ้าประกาศเขตป่าไม้ไว้แล้วราษฎรบุกรุกในภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิก็โดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น⁴

⁴ การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 2536), หน้า 7.

หลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 แล้ว เกิดมีปัญหาเกี่ยวกับการออกเอกสารในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ที่ไม่เป็นเกษตรกรและไม่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐบาลจึงมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536⁵ เนื่องจากมติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรค สรุปได้ดังนี้

1. ในการออกเอกสาร สปก.4-01 นั้น ได้พบว่ามี การออกเอกสาร สปก.4-01 ให้แก่บุคคลซึ่งไม่เป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนต้องมีการเพิกถอนเอกสาร สปก.4 - 01 นอกจากนี้ยังมีการนำพื้นที่ป่าที่ไม่เหมาะสมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

2. สำหรับการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ตามที่ผู้มีเอกสาร สปก. 4-01 ร้องขออนั้น ปรากฏว่า ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างกว้างขวางในหมู่ผู้ครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ ตลอดจนประชาชนทั่วไปว่า พื้นที่ป่าไม้สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ทั้ง ๆ ที่การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

3. วิธีการแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งเปิดช่องให้มีการพิสูจน์สิทธิเพื่อออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้นั้น เป็นเหตุให้มีการกว้านซื้อที่ดินโดยมิชอบ ทั้งก่อนและหลังการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้ป่าสงวนแห่งชาติถูกบุกรุกถือครองมากยิ่งขึ้น

4. โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความไว้แล้วว่า การออกเอกสาร สปก. 4-01 จะกระทำได้เฉพาะที่ดินที่ประกอบการเกษตรหรือกิจการที่สนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ที่ดินประเภทอื่นจึงไม่อยู่ภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจะนำไปออก สปก.4-01 ไม่ได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵ " ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี 4 พฤษภาคม 2536 " ไทยรัฐ (23 สิงหาคม 2538) : 10.

จากนโยบายที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงตามยุคตามสมัยของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ เช่น รัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนโดยออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 นโยบายนี้ทำให้เห็นได้ว่ารัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายการถือครองที่ดินให้ประชาชนได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างทั่วถึง แต่เมื่อเปลี่ยนผู้บริหารประเทศ รัฐบาลชุดใหม่มีความเห็นว่าการจำกัดการถือครองที่ดินเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงยกเลิกหลักเกณฑ์การจำกัดการถือครองที่ดิน อันแสดงถึงนโยบายที่จะส่งเสริมทางด้านพัฒนาเศรษฐกิจในด้านอุตสาหกรรม

สำหรับนโยบายในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ รัฐบาลมีนโยบายที่ไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง เช่น นโยบายจำแนกที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยในปี พ.ศ. 2503 ได้แบ่งพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทแรกกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ ประเภทที่สองกำหนดเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ทั้งนี้เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ สำหรับนโยบายในปี พ.ศ.2517 ได้กำหนดเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมออกเป็น 2 ส่วน โดยส่วนที่หนึ่งจะจัดเป็นป่าไม้ถาวร อีกส่วนจะจัดผ่นผ่นให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัย และในปี พ.ศ.2525 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจำแนกที่ดินอีกครั้ง โดยนำเอาเขตป่าไม้ถาวรมาจัดเป็นพื้นที่ทำกินและพื้นที่สงวนหวงห้าม ส่วนพื้นที่ป่าสงวนก็จัดเป็นพื้นที่ทำกินและพื้นที่รักษาไว้

2. นโยบายการจำกัดการถือครองที่ดิน

การที่รัฐบาลไม่มีนโยบายจำกัดการถือครองที่ดิน ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น มีการสะสมที่ดินเพื่อขายหากำไร การสะสมที่ดินมีผลกระทบต่อการกระจายการถือครองที่ดินของประชาชนส่วนใหญ่ เนื่องจากที่ดินในประเทศมีจำนวนจำกัด หากตกอยู่กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นจำนวนมาก จะมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้นการกระจายการถือครองที่ดินด้วยการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน จึงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการสะสมที่ดินของนายทุนหรือผู้มีอำนาจ และเป็นการกระจายการถือครองที่ดินแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

ประเทศไทยเคยมีการจำกัดการถือครองที่ดินไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 34 โดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในการถือครองที่ดินแต่ละประเภท ดังนี้ เพื่อเกษตรกรรมได้ไม่เกิน 50 ไร่ เพื่ออุตสาหกรรมได้ไม่เกิน 10 ไร่ เพื่อพาณิชย์กรรมไม่เกิน 5 ไร่ และเพื่ออยู่อาศัยไม่เกิน 5 ไร่ โดยมีเหตุผลในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนไทยขณะนั้นว่าเป็น

นโยบายที่รัฐประสงค์จะให้คนไทยทุกคนมีที่อยู่อาศัย หรือที่ทำกิน โดยเฉลี่ยตามควรแก่สภาพ โดยไม่ยอมให้บุคคลใดถือที่ดินไว้มาก เพราะจะเป็นการเดือดร้อนแก่คนกลุ่มใหญ่คือเกษตรกรและจะเป็นภัยแก่เศรษฐกิจของประเทศด้วย⁶

การจำกัดการถือครองที่ดินดังกล่าว ไม่มีผลกระทบต่อผู้ที่มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้ว ก่อนวันที่ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน หากภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับบุคคลใดมีที่ดินเท่ากับหรือมากกว่าที่กำหนดไว้ ก็จะหมดสิทธิที่จะได้ที่ดินมาอีกไม่ว่าในท้องที่ใด เว้นแต่ได้ขายหรือโอนที่ดินที่มีอยู่เดิมไปแล้ว ก็มีสิทธิที่จะมีที่ดินใหม่เพิ่มขึ้นได้แต่ก็ต้องไม่เกินที่กำหนด เว้นแต่จะได้มาด้วยการจำนอง หรือเป็นทิ้งอกริมตลิ่ง และกรณีรับมรดก

แต่ผู้ที่ได้ที่ดินเพิ่มเติมมาจากการจำนองเมื่อรวมกับที่ดินที่มีอยู่เดิมแล้วเกินกว่าที่กำหนดก็ต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นภายใน 7 ปีนับแต่วันที่ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น หากผู้นั้นไม่สามารถจำหน่ายที่ดินดังกล่าวได้ก็ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นแก่บุคคลอื่นได้

หากบุคคลใดมีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และส่วนที่เกินไม่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนเนื้อที่ที่กฎหมายกำหนด ก็จะต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และหากคณะกรรมการเห็นว่าที่ดินส่วนที่เกินนั้นไม่สามารถนำไปจัดให้แก่บุคคลอื่นได้ หรือ

⁶ ศิริ เกวลินสฤตย์ , คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2534)

หากให้จ่ายโอนไป จะมีผลทำให้ผู้มีสิทธิในที่ดินจะต้องสูญเสียประโยชน์หรือขาดรายได้จากการประกอบอาชีพไป คณะกรรมการก็จะอนุญาตให้บุคคลนั้นมีสิทธิในที่ดินส่วนที่เกินได้

กรณีบุคคลมีสามีหรือภรรยาหรือบุตร บุคคลดังกล่าวนี้คือสามีหรือภรรยาหรือบุตร แต่ละคนก็มีสิทธิในที่ดินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเท่ากับเป็นการกระจายที่ดินเท่าที่มีอยู่ของบุคคลที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากให้แก่บุตร ภรรยา หรือสามีได้ถือครอง แต่ก็ถูกจำกัดโดยปริมาณตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 34

ในมาตรา 46 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ยึดหยุ่นในการกำหนดปริมาณเนื้อที่สำหรับเกษตรกรรมในท้องที่ที่ให้ประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้น้อย ก็สามารถที่จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ ก็ได้ แต่ไม่เกิน 100 ไร่ แต่ถ้าบุคคลใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเพื่อทำการเกษตรมากกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 หรือมาตรา 46 หากแสดงให้เห็นได้ว่าสามารถที่จะทำประโยชน์ได้ด้วยตนเอง ก็ให้มาทำคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรก็จะเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณา คณะกรรมการอาจจะอนุญาตโดยมีเงื่อนไขก็ได้ เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ผู้ครอบครองที่ดินทำผิดเงื่อนไขที่กำหนด คณะกรรมการจะสั่งให้จำหน่ายที่ดินบางส่วนภายในกำหนด 1 ปีก็ได้ หากไม่จำหน่ายภายในเวลาที่กำหนด อธิบดีกรมที่ดินมีสิทธิจำหน่ายที่ดินนั้นได้

หลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิในที่ดินระบุไว้ในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะมีการจำกัดการถือครองที่ดินตามกฎหมายดังกล่าวก็ตามแต่กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังไม่ทันได้มีผลในทางปฏิบัติก็ถูกยกเลิก โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2503 ซึ่งการยกเลิกการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินดังกล่าว ก่อให้เกิดการส่งเสริมให้เอกชนทำการรวบรวมกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น⁷

⁷ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, ที่ดินกับชาวนา "ปฏิรูป" หรือ "ปฏิวัติ" (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2521), หน้า 103

การยกเลิกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 นั้น ได้ให้เหตุผลว่าการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเป็นการบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ⁸ ดังนั้นนับแต่มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2503 การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนไทยก็เลิกไปไม่มีการจำกัดอีกต่อไป

การยกเลิกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นการบ่อนความเจริญทางเศรษฐกิจ มีผลมาจากนโยบายของรัฐบาลสมัยนั้นต้องการพัฒนาประเทศไปสู่ระบบอุตสาหกรรม จึงมีความเห็นว่าหากมีการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน จะมีผลกระทบต่อการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากการจำกัดการถือครองที่ดินเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการถือครองทรัพย์สิน หากนำมาใช้ในขณะนั้นจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม จึงถูกยกเลิก

หลังจากยกเลิกการจำกัดสิทธิถือครองที่ดินแล้ว ประชาชนชาวไทยก็มีสิทธิถือครองที่ดินได้ตามกำลังของตน มีผลทำให้ผู้ที่มีโอกาสทางการเงินหรือนายทุนกว้านซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก อันก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเวลาต่อมา

3. การแก้ปัญหาโดยการอพยพผู้บุกรุกออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

นโยบายป่าไม้แห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ในจำนวนพื้นที่

⁸ ศิริ เกวลินสฤตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 121.

ป่าไม้ดังกล่าว แบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดให้มีเนื้อที่ร้อยละ 25 และป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดให้มีเนื้อที่ร้อยละ 15 ซึ่งการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้นั้นได้ มีนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 กำหนดนโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์โดยให้มีการป้องกัน ควบคุมการบุกรุกทำลายต้นน้ำลำธารอย่างเข้มงวด

จากนโยบายที่ดินแห่งชาติ รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้แหล่งต้นน้ำลำธาร อันได้แก่วนอุทยานแห่งชาติ เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า ป่าที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร โดยมีแนวความคิดว่าพื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่ที่สำคัญต่อความชุ่มชื้นของพื้นดินเป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำลำธารสายต่าง ๆ หากให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อธรรมชาติเนื่องจากประชาชนจะเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าทำให้ป่าเสื่อมโทรมอันจะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

รัฐบาลจึงมีมาตรการที่จะอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ป่า นำไปอยู่ในพื้นที่รองรับซึ่งจัดเตรียมไว้ให้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตได้เกณฑ์มาตรฐานตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานโดยจัดในรูปโครงการต่าง ๆ ดังนี้

3.1 โครงการหมู่บ้านป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2518

กรมป่าไม้ได้มีนโยบายที่จะอนุรักษ์และรักษาและฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เอาไว้ อันได้แก่วนอุทยานแห่งชาติ เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า ป่าที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร จึงได้จัดโครงการหมู่บ้านป่าไม้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดประชาชนที่อยู่ในเขตป่าต้นน้ำลำธาร นำมารวมกันเป็นหมู่บ้านในเขตพื้นที่ที่ได้จัดสรรไว้ให้ อันได้แก่พื้นที่ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม

ตามโครงการหมู่บ้านป่าไม้นี้ กรมป่าไม้จะอพยพประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ออกมาไว้ในพื้นที่รองรับอันได้แก่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งไม่ใช่พื้นที่ที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร การอพยพดังกล่าวเป็นอำนาจในการควบคุมรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งห้ามบุคคลโดยเด็ดถือ

ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินที่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และใน มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม และรักษาป่าสงวนแห่งชาติ สั่งให้ผูหนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยจัดให้ ประชาชนที่อพยพออกมาได้รับการจัดสรรที่ดินครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ แต่ไม่ได้รับ กรรมสิทธิ์ เพียงแต่มีสิทธิทำกินในพื้นที่เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมีความประสงค์ที่จะไม่ให้ผู้ที่ อยู่ในโครงการนำที่ดินไปขายต่อให้แก่นายทุน แต่สิทธินี้สามารถตกทอดไปยังทายาทได้และ ได้รับการส่งเสริมให้ปลูกป่าไม้ยืนต้นในพื้นที่จัดสรรอีกด้วย เนื่องจากประชาชนที่เข้าไปอยู่ใน พื้นที่ป่าอนุรักษ์รัฐถือว่าเป็นผู้ที่เข้าไปอยู่โดยไม่มีสิทธิ์และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อ อพยพประชาชนดังกล่าวออกมารัฐจึงไม่จ่ายค่าชดเชยบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายจาก การรื้อถอนขนย้ายแต่อย่างใด มีผลทำให้ครอบครัวที่อพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่รองรับไม่มีเงิน ทุนสำหรับเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตรในพื้นที่รองรับ จึงต้องหันไปพึ่งนายทุนท้องถิ่นเพื่อกู้ ยืมเงินมาทำการเพาะปลูก แม้โครงการนี้จะมีการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้ เช่น ถนน แหล่งน้ำ สถานีอนามัย โรงเรียน ตลอดจนการส่งเสริมในด้านพัฒนาอาชีพก็ตาม แต่ สมาชิกในโครงการก็ยังคงขาดเงินที่จะลงทุน

เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะฟื้นฟูสภาพป่าที่เสื่อมโทรม ดังนั้นสมาชิกตามโครงการ หมู่บ้านป่าไม้จะต้องปลูกไม้ยืนต้นเพื่อเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าตามโครงการที่กำหนด โดยปลูก ในพื้นที่ 15 ไร่ ที่ได้รับการจัดสรรนั้น โดยรัฐเป็นผู้จ้างแรงงานในการปลูกป่า การที่ประชาชน ในโครงการต้องปลูกไม้ยืนต้นเพื่อทดแทนป่าไม้ที่เสียหายไป มีผลทำให้พื้นที่เพาะปลูกพืชผล มีจำนวนน้อยลงไม่เพียงพอต่อการนำผลผลิตไปขายเป็นรายได้เพิ่มเติม แม้สมาชิกของหมู่ บ้านจะมีรายได้จากการรับจ้างปลูกป่าก็ตาม แต่ก็ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

การที่กรมป่าไม้จัดหมู่บ้านป่าไม้โดยให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติที่เสื่อมโทรมก็โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่ง ชาติที่ให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรือ อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

การให้อยู่อาศัยตามมาตรา 16 ไม่ได้เป็นการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ผู้อยู่อาศัยกรณีเป็นเพียงสิทธิทำกินชั่วคราวโดยผู้อยู่อาศัยมีสิทธิ์อยู่อาศัยได้คราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี หากรัฐมีนโยบายจะให้กรรมสิทธิ์แก่สมาชิกในโครงการ ก็จะต้องมีการเพิกถอนสภาพป่าไม้อันเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

นอกจากนี้แม้โครงการหมู่บ้านป่าไม้จะกำหนดให้การครอบครองที่ดินสามารถตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมได้ก็ตาม นโยบายดังกล่าวเป็นเพียงข้อตกลงระหว่างรัฐกับเอกชนที่จะให้สิทธิทำกินตกแก่ทายาทของเอกชนเท่านั้น หากผู้ครอบครองเดิมถึงแก่ความตาย ทายาทผู้รับทอดการครอบครองจะต้องแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงความจำนงขอเข้าครอบครองแทนที่ผู้ตาย มิฉะนั้นก็อาจหมดสิทธิ์ที่จะครอบครองต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากผู้ครอบครองที่ดินคนเดิมไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินยังคงเป็นของรัฐอยู่ จึงไม่อาจนำกฎหมายเรื่องมรดกเข้ามาบังคับใช้ได้

เมื่อที่ดินเป็นของรัฐ ผู้ครอบครองจึงไม่มีหลักฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในอันที่จะนำที่ดินไปเป็นหลักทรัพย์เพื่อทำสัญญากู้ยืมเงินมาลงทุนเพื่อการเกษตร มีผลทำให้สมาชิกในโครงการมีทุนไม่เพียงพอต่อการปรับปรุงพื้นที่ ประกอบกับที่ดินที่ได้รับการจัดสรรมีจำนวนน้อยและต้องปลูกไม้ยืนต้นทดแทนป่าที่เสียไปในพื้นที่ทำกินอีก สมาชิกจึงขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรแล้วไปแสวงหาที่ดินในเขตป่าสงวนที่มีเนื้อที่มากกว่า หรือเข้าบุกเบิกพื้นที่ป่าสงวนต่อไป โครงการนี้จึงไม่ประสบความสำเร็จ

3.2 โครงการจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.) ตามมติคณะรัฐมนตรี 27 สิงหาคม 2534

โครงการ คจก. นี้ เป็นโครงการต่อเนื่องจากโครงการหมู่บ้านป่าไม้ที่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่ง อภิชัย พันธเสน ได้กล่าวถึงการวิเคราะห์สาเหตุของความล้มเหลวของโครงการหมู่บ้านป่าไม้ในหนังสือนโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ศึกษาจากประสบการณ์ของโครงการ คจก.ว่า “เกิดจากการที่โครงการดังกล่าวไม่ได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการดังกล่าวประกอบด้วยข้าราชการจากกรมป่าไม้เท่านั้น ซึ่งมีความสามารถพิเศษเฉพาะเรื่องการปลูกป่า เจ้า

หน้าที่กรมป่าไม้ น่าจะไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานกับหมู่บ้านที่อพยพ ความรู้ดังกล่าวได้แก่ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรแผนใหม่ การปลูกพืชเศรษฐกิจ การเลี้ยงสัตว์ และการประกอบอาชีพเสริมอื่น ๆ รวมทั้งการตลาดสำหรับการผลิต กิจกรรมเหล่านี้ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน⁹ ประกอบกับขณะนั้นรัฐบาลมีนโยบายในด้านความมั่นคงของประเทศ ทำให้ทหารเข้ามามีบทบาทในการพัฒนามากขึ้น ทางกองทัพได้ให้ความเห็นว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่ถูกคุกคามทางสงครามจิตวิทยาที่ฝ่ายตรงข้ามนำเรื่องความยากจนมาเป็นเงื่อนไขในการทำสงครามจิตวิทยาอย่างต่อเนื่อง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ซึ่งทำหน้าที่รักษาความมั่นคงภายใน จึงสรุปว่า ปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินของประชาชนเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องเร่งแก้ไข หากไม่รีบดำเนินการ อาจเกิดความไม่สงบขึ้นภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้เริ่มโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.) และจากการวิเคราะห์ความล้มเหลวของโครงการหมู่บ้านป่าไม้ที่สรุปว่าเหตุหนึ่งเกิดจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เพียงหน่วยงานเดียว ดังนั้นโครงการ คจก. จึงมีการดำเนินงานร่วมกันหลายหน่วยงาน

การดำเนินการดังกล่าวมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน กระทรวงกลาโหม และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และยังประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายหน่วยงาน

โครงการดังกล่าวประกอบด้วยการจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกิน จัดระบบสาธารณูปโภค เช่น จัดหาแหล่งน้ำ สร้างถนน นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาอาชีพ โดย

⁹ อภิชัย พันธเสน, นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาจากประสบการณ์ของโครงการ คจก. (กรุงเทพฯ: พิมพ์ที่บริษัท พี.เพรส จำกัด 2535), หน้า 4.

วางแผนให้ประชาชนได้มีการปลูกป่าซึ่งรัฐจัดหากล้าไม้ไว้ให้ ประชาชนจะได้รับการฝึกอบรมอาชีพและสนับสนุนให้ปลูกไม้เศรษฐกิจด้วย

“ในการเกษตร ประชาชนจะได้รับการสนับสนุนให้มีการปลูกพืชหมุนเวียน ส่งเสริมการปลูกสัตว์ และเลี้ยงปลา ตลอดจนการสาธิตการทำเกษตรแบบผสมผสาน และการใช้ที่ดินให้เหมาะสมในด้านอุตสาหกรรม ประชาชนจะได้รับการสนับสนุนให้มีรายได้เพิ่มจากผลผลิตทางการเกษตร โดยสนับสนุนให้มีการประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรและวัตถุดิบที่มีอยู่ในท้องถิ่น ประชาชนจะได้รับการฝึกอบรมในด้านหัตถกรรมเพื่อเป็นการสร้างรายได้เสริมทางด้านเงินทุนและการตลาด ประชาชนจะได้รับการส่งเสริมให้ตั้งกลุ่มออมทรัพย์ จัดตั้งสหกรณ์เพื่อจำหน่ายสินค้าที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีพของสมาชิก ขณะเดียวกันก็เป็นที่รับซื้อผลผลิตการเกษตรจากสมาชิกในราคาสูงกว่าท้องตลาด โครงการ คจก. จะช่วยจัดหาสินเชื่อจากธุรกิจเอกชนและจากทางราชการเพื่อสนับสนุนกิจกรรมในการประกอบอาชีพของประชาชน”¹⁰

“สำหรับพื้นที่ปฏิบัติงานภายใต้โครงการ คจก. อาจจะมีจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. พื้นที่ (ก) คือพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งประกอบด้วยวนอุทยานแห่งชาติ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า และบริเวณต้นน้ำลำธาร พื้นที่ (ก) ประกอบด้วยเนื้อที่ทั้งหมด 14.8 ล้านไร่ ชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ (ก.) จะต้องถูกโยกย้ายออกจากพื้นที่ทั้งหมด

2. พื้นที่กันชน หรือป่าเศรษฐกิจ หรือพื้นที่ (ข) ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมที่มีพื้นที่ติดต่อกับพื้นที่ (ก) ถ้าหากมีความจำเป็นแต่ละครอบครัวจะได้รับอนุญาตให้เข้าไปใช้พื้นที่ (ข) เหล่านั้นปลูกไม้ยืนต้นได้ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ โดยจะต้องปลูกไม้โตเร็วไม่ต่ำกว่า 50 ต้น ต่อพื้นที่ 1 ไร่ ในบริเวณดังกล่าว ที่ดินยังคงอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ ครอบครัวที่ครอบครองจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้น ๆ นอกจากจะอนุญาตให้ใช้ทำประโยชน์แล้ว สิทธิดังกล่าวยังสามารถโอนต่อไปให้ทายาทได้

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

3. พื้นที่ (ค) เป็นพื้นที่ที่อนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานได้ หรือให้ผู้ที่อพยพมาจากพื้นที่ (ก) ตั้งถิ่นฐานได้ ประชาชนจะได้รับการอนุญาตให้ปลูกพืชเศรษฐกิจและไม้ยืนต้น ส่วนเงื่อนไขอื่น ๆ นั้น เหมือนกับเงื่อนไขข้อ (2) พื้นที่จัดสรรสำหรับพื้นที่ (ข และ ค) มีทั้งสิ้น 14.875 ล้านไร่

4. พื้นที่ที่เหลืออีก 9 ล้านไร่ บริเวณพื้นที่ (ง) นั้น สงวนไว้ให้เอกชนเช่าปลูกป่า”¹¹

การปฏิบัติงานตามโครงการ คจก. มีการดำเนินงานหลายขั้นตอน เช่น มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ การดำเนินงานและผลกระทบกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ สำหรับประชาชนที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินตามโครงการคือ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ตามโครงการ สำหรับผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในถิ่นอื่นจะถูกส่งตัวกลับไปยังภูมิลำเนาเดิม สำหรับผู้ที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จะถูกอพยพออกมาอยู่ในพื้นที่รองรับที่จัดไว้ให้ ก่อนที่จะมีการอพยพผู้ที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รัฐจะจัดสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานของสังคม เช่น โรงเรียน สถานีอนามัย ถนน แหล่งน้ำ ไฟฟ้า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปช่วยรื้อถอนบ้านที่อยู่ในพื้นที่อพยพและขนย้ายตลอดจนปลูกสร้างให้ใหม่ในพื้นที่รองรับ

ตามโครงการ คจก. ดังกล่าวมานี้ หากในทางปฏิบัติกระทำได้ตามแผนการที่วางไว้ก็จะเกิดประโยชน์และเป็นผลดีต่อประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะลักษณะของโครงการอยู่ในลักษณะของการปฏิรูปการเกษตร แต่ในทางปฏิบัติโครงการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากเหตุผลหลายประการดังนี้

มีการอพยพผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างเร่งรีบ ทั้งนี้ก็เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องเวลาการใช้งบประมาณ หากหน่วยงานการไม่ใช้งบประมาณให้ทันตามกำหนดเวลา เงิน

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

งบประมาณที่ได้รับจะถูกเรียกคืน ไม่สามารถนำมาใช้ได้ ขณะเดียวกันการย้ายออกจะต้องกระทำภายหลังจากฤดูกาลเก็บเกี่ยว คือภายในเดือนธันวาคม ส่วนการตั้งถิ่นฐานใหม่ที่จะมาถึงคือประมาณเดือนมิถุนายน เป้าหมายคือการอพยพทุกคนที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ออกให้หมดภายในวันเวลาที่กำหนด เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน โดยถือเอาวันที่ 28 ธันวาคม เป็นวันสุดท้าย ดังนั้นหน่วยงานที่รับแผนงานไปปฏิบัติจะใช้เวลาเตรียมการได้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย¹² การอพยพอย่างเร่งรัดเช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจัดเตรียมพื้นที่รองรับได้ทันตามนโยบายที่กำหนดไว้

การจัดเตรียมพื้นที่รองรับสำหรับผู้อพยพออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เมื่อทำการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรพื้นที่แล้ว ปรากฏว่ามีพื้นที่รองรับไม่เพียงพอกับผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน จึงจำเป็นต้องนำพื้นที่ในเขตป่าอนุรักษ์ที่กันไว้มาจัดสรรให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าอยู่อาศัยตามโครงการ มีผลทำให้พื้นที่ป่าอนุรักษ์ลดน้อยลงกว่าที่กำหนด ส่วนพื้นที่ในเขตป่าสงวนที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิม และทางการจัดเป็นพื้นที่รองรับ โดยจัดให้ผู้ที่อยู่เดิมมีสิทธิทำกินในพื้นที่ดังกล่าวตามจำนวนที่ทางการกำหนด เมื่อปรากฏว่าที่ดินมีไม่พอกับจำนวนผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน จึงต้องเจียดที่ดินจากผู้ที่มีสิทธิอยู่อาศัยมาก่อน ราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทำกินเดิมถูกลดพื้นที่ไปเป็นจำนวนมากทำให้ประสบความเดือนร้อน ผลผลิตที่มีไม่เพียงพออยู่แล้วกลับต้องลดลงไปอีกเพราะพื้นที่ทำการเกษตรลดลง ในขณะที่ตามโครงการ คจก. ได้กำหนดพื้นที่ (ง) ไว้ให้เอกชนเช่าปลูกป่า “ได้มีการระบุไว้อย่างแน่ชัดในเอกสารโครงการ คจก. ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำขึ้นว่าจะมีการดำเนินการเช่นนั้น นอกจากนั้นได้มีการกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ถ้าหากชาวบ้านจะใช้พื้นที่ (ข) ในการปลูกป่าจะมีสิทธิใช้ได้ไม่เกินครอบครัวละไม่เกิน 15 ไร่ ขณะที่ธุรกิจเอกชนสามารถเช่าที่ของรัฐได้ในอัตราไร่ละ 10 บาทต่อปี ทำการปลูกป่าโดยไม่จำกัดจำนวน¹³ นโยบายนี้จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างมาก

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

การเตรียมการอพยพ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำเครื่องจักรกลเข้าไปไถปรับพื้นที่ซึ่งเจ็ดมาจากผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิม ในขณะที่พื้นที่ดังกล่าวมีพืชไร่เพาะปลูกอยู่และยังไม่ได้ถึงกำหนดเวลาที่จะเก็บเกี่ยว ผู้อยู่อาศัยเดิมจึงสูญเสียทั้งที่ดินและพืชไร่ที่ได้ลงทุนลงแรงในส่วนนั้นไปโดยไม่ได้รับค่าชดเชยคืนมาแต่อย่างใด “การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความรู้สึกบาดหมางระหว่างผู้ที่อยู่ในพื้นที่รองรับเดิม และผู้ที่อพยพเข้าไปอยู่ใหม่ เจ้าของเดิมในพื้นที่รองรับไม่ยินดีที่จะให้ผู้อพยพเข้าไปใช้ที่ทำกิน บ่อยครั้งที่ผู้อพยพเข้าไปอยู่ใหม่จะถูกข่มขู่ หากเข้าไปทำกินในพื้นที่ที่ทางการจัดให้ ทำให้ผู้อพยพประสบความลำบากใจในการที่จะเข้าไปปลูกพืชผลในพื้นที่ดังกล่าว”¹⁴

สำหรับการจัดที่ดิน แต่ละครอบครัวจะได้รับที่ดินจำนวน 15 ไร่ โดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่จัดสรร เนื่องจากผู้ที่ได้รับที่ดินในพื้นที่คุณภาพไม่ดี ไม่สามารถปลูกพืชผลให้เพียงพอแก่การครองชีพได้ จึงมีความจำเป็นต้องให้ผู้ชายที่มีความสามารถในการใช้แรงงานออกไปหางานในพื้นที่อื่น เพื่อนำเงินมาช่วยเหลือครอบครัว โดยปล่อยให้ครอบครัวคงมีแต่คนชรา ผู้หญิงและเด็กอยู่ทำประโยชน์ในที่ดิน อันก่อให้เกิดปัญหาสังคม คือทำให้ครอบครัวแตกแยก

เพื่อประกอบการพิจารณาภาพรวม จึงขอกล่าวถึงการปฏิบัติงานตามโครงการคจก. ในพื้นที่เฉพาะเจาะจง โดยพิจารณาจากกรณีป่าดงลานซึ่งเป็นรายงานจากงานวิจัยสนามของ นายวิวัฒน์ชัย พิมพ์หิน นักวิจัยภายใต้โครงการวิจัยที่สนับสนุนโดยสถาบันท้องถิ่นพัฒนา และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น ในหัวข้อเรื่อง “ผลกระทบของโครงการ คจก. ต่อชุมชนหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”

กรณีป่าสงวน ได้มีการศึกษาผลกระทบระหว่างผู้ที่อยู่ในพื้นที่เดิมและผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ ซึ่งพื้นที่รองรับของป่าดงลาน คือหมู่บ้านโลกส้มกบ ผู้ที่อยู่ในหมู่บ้านโลกส้ม

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

กบไม่ต้องอพยพออกจากพื้นที่ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้ามาจัดพื้นที่เสียใหม่ เพื่อให้ผู้อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ได้ครอบครองพื้นที่ด้วย เป็นเหตุให้พื้นที่ของผู้ที่อยู่ในหมู่บ้านต้องลดน้อยลงไป

“การถูกจัดให้มีพื้นที่ทำกินน้อยกว่าเดิม ทั้งผู้ที่อยู่เดิมและผู้ที่ยอพยพเข้ามาอยู่ใหม่ มีผลทำให้ราษฎรผลิตข้าวไม่เพียงพอกับการบริโภคในครัวเรือน เนื่องจากพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่ผลิตข้าวโดยเฉลี่ยได้เพียง 15 ถังต่อหนึ่งไร่ ถ้ามีพื้นที่ 14 ไร่ ก็จะมีผลผลิตข้าวได้ 210 ถังต่อปี การบริโภคต่อหัวของชาวอีสาน จะตกประมาณ 40 ถังต่อปี ดังนั้นจึงปลูกข้าวสำหรับการบริโภคได้ไม่เกิน 6 คน”¹⁵

การดำเนินการเพาะปลูกพืชไร่ รัฐมีความประสงค์ที่จะให้ประชาชนในพื้นที่ใช้วิธีการทำการเกษตรแบบแผนใหม่ ด้วยการใช้ปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช การจะใช้อุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ในการปรับปรุงบำรุงพื้นที่ที่ต้องใช้เงิน แต่ในความเป็นจริงประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ที่มีรายได้น้อย และเป็นหนี้สินนายทุนในการหาเงินมาลงทุนทำเกษตรกรรมเมื่อจำเป็นต้องจัดซื้อปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชมาใช้ จึงทำให้เกษตรกรตกเป็นหนี้สินมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม และรัฐก็ไม่ได้มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องนี้แต่อย่างใด

กรณีราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ มีตัวอย่างคือราษฎรจากบ้านตาดฟ้าและดงสะคร่าน แต่เดิมประกอบอาชีพเกษตรกรรมแบบพืชหมุนเวียน โดยปลูกข้าวโพด ถั่วแดง ข้าวไร่ เป็นต้น แต่เมื่อถูกอพยพมาอยู่ในพื้นที่รองรับคืออยู่ที่บ้านโสกส้มกบ จะต้องเปลี่ยนมาทำนาดำเพียงปีละครั้ง ซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำนาดำมาก่อน ทำให้เกิดความไม่มั่นใจและเกิดความวิตกกังวลว่าจะถูกทำร้ายจากผู้ที่อยู่มาก่อน เนื่องจากผู้ที่อยู่มาก่อนไม่ยอมรับการอพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่รองรับเพราะทำให้ผู้ที่อยู่มาก่อนต้องเสียพื้นที่ไปบางส่วน

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27

จะเห็นได้ว่าการจัดการตามโครงการ คจก. ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการตติยัตตอระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จนไม่มองถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาดำเนินการแต่เฉพาะในส่วนที่ตนรับผิดชอบ เช่นจะต้องทำให้ทันภายในกำหนดปีงบประมาณ จนไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ราษฎรที่อยู่ในระหว่างรอการเก็บเกี่ยวผลผลิต และปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดให้ครอบครัวหนึ่งจะต้องได้ที่ดินทำกินครอบครัวละ 15 ไร่ โดยไม่ได้พิจารณาถึงสภาพความสมบูรณ์ของที่ดินตามความเป็นจริงประชาชนตามโครงการ คจก. จึงได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ มีผลทำให้ต้องหารายได้เพิ่มเติมด้วยการออกไปหางานรับจ้างขายแรงงานยังถิ่นอื่น ก่อให้เกิดการแตกแยกของครอบครัว นอกจากนี้ผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ก่อนก็ไม่ยอมรับผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ เนื่องจากผู้ที่อยู่เดิมถูกเจ้าหน้าที่เสียดพื้นที่ที่ได้รับบางส่วนไปให้ผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่ เพราะที่ดินที่รองรับไม่เพียงพอกับผู้อพยพ การดำเนินงานจึงเป็นการจัดการของรัฐ โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของราษฎรที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานแต่อย่างใด การดำเนินการตามโครงการ คจก. จึงไม่ได้ผลและได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการนี้ จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2535 ให้ยกเลิกโครงการ คจก.

4. การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ กับราษฎรที่บุกรุก

การที่ประชาชนเข้าไปบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ก็ด้วยสาเหตุหลายประการดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน สาเหตุใหญ่ก็เพื่อการแสวงหาประโยชน์ในทางทรัพยากรธรรมชาติและการใช้พื้นที่เพื่อการเกษตร ป่าไม้จึงมีเหลือน้อยลงทุกที รัฐได้เข้าควบคุมดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้ครั้งแรกในรูปแบบของการเก็บภาษีจากการตัดไม้ออกจำหน่าย และมีพระราชบัญญัติที่นำโทษทางอาญามาใช้แก่ผู้ที่ทำไม้แล้วลักลอบไม่เสียภาษีด้วยวิธีการปลอมตราที่เจ้าหน้าที่ของรัฐประทับลงบนท่อนไม้และต่อไม้ เพื่อแสดงถึงการเสียภาษีค่าน้ำมัน คือพระราชบัญญัติว่าด้วยไม้ซุงและไม้ท่อนที่มีดวงตราลบ เลื่อน ร.ศ. 115 (พ.ศ.2440)

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกาศการรักษาไม้ ร.ศ.116 (พ.ศ.2441) ออกมาใช้กฎหมายฉบับนี้นับว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาฉบับแรกของไทยกับเกี่ยวกับการทำ

ไม้ หรือทำอันตรายแก่ไม้โดยตรง โดยกำหนดในมาตรา 6 ว่า “ไม้สักในป่าที่เป็นไม้เล็กอ่อน วัลย์ยังไม่ได้ขนาด หรือที่ไม่ได้گانไว้ก่อนพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศโฆษณานี้ ผู้ใดگانหรือ ตัดโค่น...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 400 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และริบไม้ นั้น”¹⁶

หลังจากนั้นกฎหมายที่ออกมาเกี่ยวกับป่าไม้ก็นำโทษทางอาญามาเป็นตัวกำหนด ในการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย สำหรับแนวทางการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน รัฐได้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับผู้บุกรุก ดังนี้

สำหรับการดำเนินคดีเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการหาประโยชน์จากการทำไม้หรือของป่าโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 857/2527 เป็นเรื่องที่มีผู้ครอบครองเปลือกไม้ สีสียอดอันเป็นของป่าหวงห้ามไว้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยมีรถยนต์เป็นยาน พาหนะของกลางแต่ศาลไม่สั่งริบรถยนต์ เพราะถือว่าไม่ใช่ทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด แม้กฎหมายในมาตรา 74 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้จะกำหนดให้ริบไม่ว่าจะมีผู้ถูกลง โทษตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ตาม ศาลเห็นว่าการจะริบของกลางตามมาตรา 74 ทวิ จะ ต้องเป็นการกระทำผิดต่อไม้หวงห้าม การแปรรูปไม้ การทำลายป่าและการมีไม้หวงห้าม การมีเปลือกไม้ สีสียอดอันเป็นของป่าหวงห้ามไว้ในความครอบครองเกินปริมาณจึงไม่ใช่การ กระทำความผิดเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว จึงไม่สั่งริบรถยนต์ของกลาง

¹⁶ มานิต สิทธิผล, “ปัญหาทางกฎหมายในการยึดและริบของกลางในคดีป่าไม้”, หน้า 80-81 อ้างถึงใน มัลลิกา มนต์เสถียร, “การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันปราบปรามการบุกรุกป่า สงวนแห่งชาติ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 10.

หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การที่ผู้กระทำความผิดนำเปลือกไม้สีเสียดออกมาจากป่า จะต้องใช้รถยนต์เป็นยานพาหนะในการขนย้ายรถยนต์ที่ใช้บรรทุกไม้ จึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดซึ่งควรที่จะริบตามมาตรา 74 ทวิ การที่ศาลสั่งไม่ริบโดยเห็นว่าไม่ได้เป็นการกระทำความผิดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือไม่ได้เป็นการทำลายไม้หวงห้าม แต่เป็นการทำลายเปลือกของไม้ จึงน่าจะเป็นการตีความกฎหมายโดยเคร่งครัด อันอาจมีผลในทางอ้อมต่อการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า เนื่องจากรถยนต์เป็นต้นทุนที่มีราคาสูงในการเป็นอุปกรณ์สำหรับขนย้ายทรัพยากรธรรมชาติออกจากป่า ตามกฎหมายมาตรา 74 ทวิ น่าจะมีเจตนาที่จะริบของกลางของผู้กระทำผิดในการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อตัดกำลังและทุนทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด หากถูกริบของกลางบ่อยครั้ง หรือมีการดำเนินการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด จะมีผลทำให้การนำทรัพยากรธรรมชาติออกมาโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายไม่คุ้มกับต้นทุนที่ลงไป อันจะมีผลเป็นการป้องกันการทำลายป่าไม้อีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาฎีกาที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดโดยไม่คำนึงถึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิดหรือไม่ คือคำพิพากษาฎีกาที่ 1602-1603/2509 วินิจฉัยว่า ศาลจะสั่งริบทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่ไม่รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดด้วยไม่ได้ เพราะขัดต่อประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องการริบทรัพย์สินและขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ว่า “จะลงโทษบุคคลซึ่งมิได้กระทำความผิดมิได้”¹⁷

ตามคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว จึงมีผลเท่ากับว่าบรรดาอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้ และยานพาหนะ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด ให้ริบเสีย โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิด และมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่นั้น ไม่อาจที่จะริบได้

¹⁷ ณรงค์ ใจหาญ, “การดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, “วารสารนิติศาสตร์ 21 (มิถุนายน 2534) : 190.

ตามบทบัญญัติของกฎหมายอุทยานแห่งชาติมาตรา 29 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 35 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 74 ทวิ เพราะขัดกับการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา และขัดต่อประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย จึงบังคับไม่ได้

ผลในเรื่องนี้อาจทำให้นายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอ้างว่าพาหนะที่ใช้ขนทรัพย์สินจากอุทยานแห่งชาติเป็นของบุคคลอื่น บุคคลอื่นก็ขอทรัพย์คืนทำให้นายทุนไม่เสียต้นทุนที่มีราคาสูง เช่น รถยนต์ การดำเนินการต่าง ๆ จึงคุ้มทุนที่จะเสี่ยงอันก่อให้เกิดการละเมิดต่อกฎหมายตามมา

สำหรับอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้ออกลาดตระเวนดูแลรักษาพื้นที่หากพบผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติก็มีอำนาจเข้าทำการจับกุมทันที

“การดำเนินการดังกล่าวยังประสบปัญหาในการจับกุม เนื่องจากผู้กระทำความผิดบางรายเป็นผู้มีอิทธิพล บางรายมีสายลับซึ่งเป็นราษฎร โดยจะคอยส่งสัญญาณเพื่อให้ผู้กระทำผิดรู้ตัวโดยการยิงปืน หรือจุดพลุสัญญาณเพื่อให้ผู้กระทำผิดหลบหนีก่อนที่จะเจ้าหน้าที่จะไปถึง ในบางกรณีเมื่อจับได้แล้วอาจมีการขัดขวางโดยมีราษฎรมาล้อมเจ้าหน้าที่และขอให้ปล่อย หรือเดินขบวนไปหารัฐบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอให้เจ้าพนักงานระงับการดำเนินคดี และส่วนใหญ่ราษฎรเหล่านี้จะได้รับการผ่อนผันมิให้ดำเนินคดี ปัญหาเหล่านี้ทำให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดไม่อาจดำเนินการได้ตามกฎหมาย”¹⁸

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194 - 195.

นอกจากเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ที่ยังมีหน้าที่ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นเข้าร่วมป้องกันการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ เช่น ตำรวจป่าไม้ ตำรวจท้องที่ ตำรวจตระเวนชายแดน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยรัฐมีวัตถุประสงค์ต้องการให้หน่วยงานร่วมกันดูแลรักษาป่าไม้ แต่ในทางปฏิบัติกรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการเรื่องนี้โดยตรงและดูเหมือนจะรับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว จึงเกินความสามารถของกรมป่าไม้ที่จะดูแลรักษาได้ทั่วถึง การดำเนินงานหากหน่วยงานอื่นร่วมมือประสานงานกันอย่างจริงจัง ความเสียหายอันเกิดจากการทำลายป่าก็จะลดน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ เรื่องนี้แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของทางราชการขาดการประสานงานกัน และขาดการควบคุมบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรเดียวกัน

กรณีที่กฎหมายตามมาตรา 25 (3) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกโดยฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่จะรื้อถอนเฉพาะสิ่งก่อสร้างที่ยังไม่แล้วเสร็จหรือมีราคาไม่แพงเท่านั้น แม้กฎหมายจะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่จะทำการรื้อถอนได้แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่รื้อถอนโดยลำพัง จะให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมาเป็นพยานการรื้อถอนด้วย เนื่องจากกลัวว่าจะถูกฟ้องกลับทั้งทางแพ่งและทางอาญา ในทางอาญาอาจถูกแจ้งข้อกล่าวหาว่าลัทธิทรยศหรือทำให้เสียทรัพย์ ในทางแพ่งอาจถูกฟ้องให้ชดเชยค่าเสียหายก็เป็นได้ หากรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่สร้างยังไม่เสร็จหรือมีราคาไม่แพง ความเสี่ยงจากการถูกดำเนินคดีก็จะน้อยลงไป

ในกรณีที่เป็นบ้านเรือนที่ปลูกสร้างไว้ดีมั่นคงแข็งแรง เจ้าหน้าที่จะไม่ทำการรื้อถอน เพราะหากมีการดำเนินคดีฟ้องร้องผู้ปลูกสร้างในข้อหาบุกรุกป่าสงวน และศาลสั่งริบทรัพย์สินคือบ้านเรือนที่ปลูกสร้างนี้แล้ว บ้านเรือนดังกล่าวก็สามารถนำมาใช้เป็นสถานที่ราชการได้

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงานบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ใช้ความเด็ดขาดในการดำเนินการกับผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติตามนโยบายของรัฐ เช่น

กรณีมีราษฎรอพยพเข้าสู่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแควระบบ-สียัด บริเวณที่เป็นป่าดงดิบเพิ่มมากขึ้น และมีการซื้อขายที่ดินกันอย่างคึกคัก มีนายทุนจากในเมืองเดินทางไปดูที่ดินเพื่อทำการซื้อขายกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากมูลเหตุการสร้างถนน เส้นทางความมั่นคงผ่ากลางป่าดงดิบอันเป็นตัวนำความเจริญเข้าสู่พื้นที่ ประกอบกับการชักนำของผู้มีอิทธิพลและนายทุน ทำให้มีราษฎรหลังไหลเข้าไปสู่ในพื้นที่มากขึ้น แม้ว่าทางราชการจะได้ตัดเคื่อนแล้วก็ตาม เจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการขั้นเด็ดขาดกับผู้บุกรุก โดยให้ประชาชนที่บุกรุกอพยพออกจากพื้นที่หลังจากที่เก็บเกี่ยวเสร็จแล้ว แต่ปรากฏว่าประชาชนที่บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนดังกล่าวไม่ยินยอมอพยพออกไป เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงนำกำลังเข้าจับกุมและอพยพประชาชนออกไป และดำเนินคดีกับผู้ถูกจับกุมและศาลได้พิพากษาลงโทษปรับผู้ถูกจับกุม

จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดแตกต่างกัน โดยบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ใช้กฎหมายที่มีอย่างจริงจังกับผู้กระทำความผิดฐานบุกรุก แต่บางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายอย่างจริงจังและบังคับกับผู้บุกรุก โดยอพยพออกจากพื้นที่และลงโทษตามกฎหมายที่มีอยู่ จึงดูเหมือนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกปฏิบัติ หากบังคับตามกฎหมายได้ก็จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่หากมีเงื่อนไขที่ไม่อาจใช้กฎหมายบังคับได้ เนื่องจากมีการร้องเรียนหรือมีเหตุการณ์ที่มีผลต่อผู้ปฏิบัติ ก็จะมีการผ่อนผันการกระทำความผิด เป็นผลให้เกิดความไม่แน่นอนในทางปฏิบัติและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกบังคับตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพราะเหตุไม่มีการต่อรองกับรัฐ หรือสร้างแรงกดดันทางการเมืองให้รัฐ การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจึงเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย อันแสดงให้เห็นถึงนโยบายการจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่เป็นเอกภาพ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ถือว่าที่ดินที่ไม่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็จะถือว่าที่ดินนั้นเป็นของรัฐ ซึ่งหลักดังกล่าวมีบัญญัติไว้ในมาตรา 2 อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หวงห้ามที่ดินของรัฐโดยไม่ต้องออกกฎหมาย

พิเศษ หรือกฎหมายใหม่อีกแต่อย่างใด และรับรองกรรมสิทธิ์ของเอกชนว่าจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ก็ต่อเมื่อได้มาตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายนี้ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

จึงเกิดปัญหาว่า เมื่อรัฐกำหนดว่าหากผู้ใดไม่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายนี้แล้วที่ดินดังกล่าวก็ถือว่าเป็นของรัฐ ซึ่งการจะถือว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนตามหลักกฎหมายนั้นก็ถือการมีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินรับรอง แต่ในความเป็นจริงประชาชนในชนบทส่วนใหญ่จะถือครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิซึ่งเรียกว่าที่ดินมือเปล่า เมื่อรัฐมีความประสงค์จะใช้ที่ดิน หรือรัฐมีนโยบายที่จะปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด บุคคลเหล่านั้นจึงตกเป็นผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และถูกลงโทษตามกฎหมาย ดังตัวอย่าง เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 1273/2535 วินิจฉัยว่า ภายหลังจากที่ทางราชการแจ้งให้จำเลยออกจากที่ดินสาธารณประโยชน์แล้ว จำเลยไม่ยอมออกไป ถือว่าจำเลยมีเจตนายึดถือครอบครองที่ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 ทวิ วรรคสอง

อันแสดงให้เห็นว่าแม้ประชาชนที่อยู่อาศัยในที่ดินบริเวณป่าสงวนแห่งชาติก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะอยู่อาศัยมานานเท่าใดก็ตาม หากไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินรับรอง ก็ตกเป็นผู้กระทำความผิดฐานบุกรุกและอาจถูกดำเนินคดีได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ออกแล้วไม่ยอมออกไปก็มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องทำการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความชัดเจนว่าประชากรที่อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่นั้นบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินจริง

สำหรับการดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เดือนใจ สัตยบัณฑิต ได้สรุปไว้ในภาคนิพนธ์ เรื่องกระบวนการพิจารณาเรื่องที่สาธารณประโยชน์ ดังนี้

“การดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 2 กรณีดังนี้ คือ

1. กรณีมีผู้บุกรุกอยู่ก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ไซ้บังคับ จะต้องดำเนินการแจ้งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515) ก่อน ซึ่งถ้าได้มีการผ่อนผันให้ผู้บุกรุกอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวครบกำหนดระยะเวลาที่แจ้งแล้ว จึงจะถือว่าผู้บุกรุกมีความผิดตามมาตรา 108 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2. กรณีมีผู้บุกรุกภายหลังประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ไซ้บังคับ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515) เมื่อมีการบุกรุกถือว่ามี การฝ่าฝืน มีความผิดตามมาตรา 108 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นายอำเภอในฐานะผู้ปกครองท้องที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ขอบที่จะแจ้งให้ผู้บุกรุกออกไปและดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122”¹⁹

สำหรับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่และทางราชการไม่ได้ขับไล่ให้ออกไปนั้น ราษฎรผู้ครอบครองก็มีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ได้อย่าง

¹⁹ เดือนใจ สัตยบัณฑิต, “กระบวนการพิจารณาเรื่องที่สาธารณประโยชน์, “ (ภาคนิพนธ์ โรงเรียนบริหารงานที่ดินอำเภอ กรมที่ดิน, 2530 หน้า 11.

ผู้เป็นเจ้าของ โดยสามารถฟ้องขับไล่บุคคลอื่นที่เข้ามารบกวนการครอบครองของตนได้ ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 582/2506 วินิจฉัยว่า ฟ้องแม้จะปรากฏว่า ที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังจำเลยว่าก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า โจทก์ครอบครองที่พิพาทอยู่ โจทก์ย่อมมีสิทธิดีกว่าจำเลยเพราะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรด้วยกัน

คำพิพากษาฎีกาในเรื่องนี้ จึงเท่ากับว่าศาลฎีกาได้รับรองสิทธิครอบครองของเอกชนในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิในการครอบครองนี้สามารถไต่ถามต่อเอกชนด้วยกันได้

เมื่อเอกชนมีสิทธิครอบครอง และมีสิทธิแสวงหาประโยชน์จากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ครอบครองที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงควรที่จะมีสิทธินำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ตนครอบครองอยู่ให้บุคคลอื่นเข้าได้ แต่ปรากฏว่าได้มีคำพิพากษาฎีกาวางหลักไว้ว่า ผู้ครอบครองที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่มีสิทธิให้บุคคลอื่นเข้าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ตนครอบครอง ดังเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 2644-2645/2515 วินิจฉัยว่า ที่ดินที่ทางราชการสงวนไว้สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) แม้โจทก์จะได้แจ้งการครอบครองไว้ก็ไม่ทำให้สภาพที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไป เมื่อโจทก์นำที่ดินดังกล่าวให้จำเลยเช่า สัญญาเช่าก็ตกเป็นโมฆะ โจทก์ไม่มีสิทธิฟ้องขับไล่หรือเรียกค่าเช่าจากจำเลย

จากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว ศาลฎีกาได้รับรองสิทธิครอบครองของเอกชนเหนือที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ในขณะเดียวกัน ศาลฎีกาไม่รับรองสิทธิในการนำที่ดินไปให้บุคคลอื่นเช่า อันเป็นการแสดงถึงการขัดแย้งระหว่างการรับรองสิทธิ กับการไม่รับรองถึงการมีสิทธิในที่ดิน จึงก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในด้านกรรมสิทธิ์ ตลอดจนสิทธิในที่ดินของเอกชนว่ามีสิทธิแค่ไหนเพียงใด

ในกรณีที่มีการออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสำหรับกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนแก้ไขได้ โดยก่อนที่จะทำการเพิกถอนนั้นจะต้องมีการสอบสวนเรียกโฉนดที่ดินมาพิจารณา และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้านภายใน 60 วัน นับแต่วันทราบ ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน (มาตรา 61) กรณีจะมีการคัดค้านหรือไม่ก็ตาม ผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนก็มีสิทธิ์ใช้ดุลยพินิจที่จะเพิกถอนหรือไม่ก็ได้

กรณีจึงเกิดมีปัญหว่า หากผู้ครอบครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและได้โฉนดที่ดินมาแล้วนำไปจำนองกับธนาคารเพื่อนำเงินมาลงทุนทางเกษตรกรรม เช่นนี้ก็ต้องถือว่าธนาคารเป็นผู้มีส่วนได้เสียด้วย เจ้าพนักงานที่ดินต้องแจ้งการที่จะเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวให้ธนาคารทราบ เพื่อธนาคารจะได้คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจตามมาตรา 61 ก็สามารถที่จะใช้ดุลยพินิจสั่งเพิกถอนโฉนดได้ มีผลทำให้ที่นั้นไม่สามารถบังคับจำนองได้เพราะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ห้ามยึดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307

ความผิดพลาดในการออกโฉนดที่ดินนี้ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกที่กระทำการโดยสุจริต อันเนื่องมาจากความบกพร่องในด้านข้อมูลของรัฐ

กรมที่ดินมีหน้าที่ออกเอกสารสิทธิ์เกี่ยวกับที่ดินแต่ก็มักจะมีปัญหาโดยกรมที่ดินออกเอกสารสิทธิ์ทับพื้นที่ป่าอยู่บ่อยครั้ง สาเหตุเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่ต้องการจำแนกประเภทที่ดินออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ป่าไม้ และที่อยู่อาศัยที่จะใช้ประโยชน์ในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ฯลฯ จึงมีการสำรวจพื้นที่จริงโดยอาศัยแผนที่ที่กรมแผนที่ทหารทำขึ้นในอัตราส่วน 1: 50,000

ในการสำรวจมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ทราบถึงพื้นที่จริงว่าส่วนใดเป็นป่าไม้ ส่วนใดเป็นที่รกร้างว่างเปล่าและส่วนใดใช้ทำประโยชน์และอยู่อาศัย แล้วนำเสนอคณะกรรมการ

จำแนกประเภทที่ดินเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่ออนุมัติแล้วส่วนใดที่คณะกรรมการฯ กำหนดเป็นพื้นที่ป่าก็ถือว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรแห่งชาติ ส่วนใดไม่ใช่แต่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดที่ดินก็จะเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ต่อไป

ในทางปฏิบัติการสำรวจพื้นที่ดังกล่าวมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาที่ถูกกำหนดให้ดำเนินการแล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ผู้ทำการสำรวจจึงไม่ได้ทำการสำรวจอย่างจริงจัง เป็นเหตุให้กำหนดพื้นที่ป่าไม้ถาวรทับเขตหมู่บ้านที่มีอยู่เดิม และเมื่อรัฐออกข้อกำหนดแบ่งเป็นพื้นที่ป่าสงวนในหมู่บ้านนั้นแล้ว หมู่บ้านดังกล่าวก็ไม่อาจออกเอกสารสิทธิ์ได้เพราะเป็นพื้นที่ป่า ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนในหมู่บ้านนั้น

การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ใช้วิธีขีดพื้นที่ที่กำหนดเป็นป่าไม้ถาวรลงบนแผนที่ซึ่งมีอัตราส่วนเล็กมาก เมื่อขีดวงกำหนดลงบนแผนที่แล้ว ในทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะนำแผนที่นั้นทาบลงกับพื้นที่จริงได้ เพราะในพื้นที่จริงไม่ได้ทำหมายเหตุเอาไว้ ส่วนแผนที่ก็มีขนาดอัตราส่วนที่เล็กเกินไป เป็นเหตุให้เกิดข้อโต้แย้งในเรื่องแนวเขตป่าไม้ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า แนวเขตป่าไม้ที่แท้จริงอยู่ ณ ที่ใด

ในการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิ์ของกรมที่ดินหากบริเวณพื้นที่ใดเป็นบริเวณใกล้พื้นที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่กรมที่ดินจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้มาพิจารณาตรวจสอบระวางแนวเขตเพื่อไม่ให้ออกเอกสารสิทธิ์ทับพื้นที่ป่า แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ป่าไม้มักจะไม่ว่างมาร่วมตรวจสอบด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะไม่สามารถกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าที่แน่นอนได้ ดังได้กล่าวมาแล้ว แม้จะเลื่อนกำหนดการชี้แนวเขตออกไปก็ตาม เจ้าหน้าที่ป่าไม้ก็ไม่ให้ความร่วมมือมาชี้แนวเขต หากปล่อยเวลาไว้นานานก็จะเกิดความเสียหายขึ้น เจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อไม่ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะตามมา

สำหรับสาเหตุการที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่มาดำเนินการชี้ระวางแนวเขตที่ดินที่มีพื้นที่ติดกับพื้นที่ป่าไม้ เพื่อให้ไม่ให้ออกเอกสารสิทธิทับพื้นที่นั้น ศ.ศิริ เกวลินสฤชดี ได้กล่าวไว้ในบทความวารสารกฎหมายเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทับเขตป่าว่า

“การที่กรมป่าไม้ไม่สามารถส่งเจ้าหน้าที่มารับรองแนวเขตป่าไม้ถาวรได้ เป็นเพราะไม่มีอัตรากำลังและงบประมาณเพื่อระวางแนวเขตป่าไม้ถาวรของตน เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เองก็ไม่สามารถชี้แนวเขตป่าไม้ถาวรในภูมิประเทศจริงได้ เปรียบเสมือนเจ้าของบ้านที่ไม่ทราบแนวเขตรั้วบ้านของตน เจ้าหน้าที่ป่าไม้ครั้งแรกชี้แนวเขตอยู่ตรงนั้น ครั้นต่อมากลับชี้ว่าอยู่อีกแห่งหนึ่ง”²⁰ สร้างความสับสนให้กับราษฎรผู้อยู่อาศัยทำกินในที่ดินเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน เนื่องจากอาจถูกทางการกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่ป่าและอาจถูกเพิกถอนเอกสารสิทธิเมื่อใดก็ได้

การแก้ปัญหาโดยการให้การรับรองสิทธิแก่ผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

รัฐได้ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยใช้นโยบายอพยพผู้บุกรุกให้อยู่ในพื้นที่รองรับตามโครงการที่จัดขึ้น และใช้กฎหมายซึ่งมีโทษทางอาญามุ่งจับเอากับผู้บุกรุก แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ผล ในขณะเดียวกันรัฐก็ได้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการรับรองสิทธิแก่ผู้บุกรุกในระบบให้กรรมสิทธิ์ และรับรองผู้บุกรุกในระบบสิทธิทำกินซึ่งเป็นนโยบายที่สวนทางกับการใช้กฎหมายบังคับแก่ผู้บุกรุกอย่างจริงจัง ดังต่อไปนี้

²⁰ ศิริ เกวลินสฤชดี, “การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทับเขตป่า,” วารสารกฎหมาย 13 (ตุลาคม 2534) : 5.

1. นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการให้การรับรองในระบบกรรมสิทธิ์

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการรับรองสิทธิในระบบกรรมสิทธิ์นั้น เนื่องจากมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งกำหนดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชน เอกชนจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็โดยสิทธิตามกฎหมายที่มีก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือตามประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐจึงรับรองบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินก่อนวันประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกำหนดให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดนี้ในทางปฏิบัติประชาชนไม่ทราบเรื่อง จึงไม่อาจแจ้งได้ทัน รัฐจึงขยายเวลาแจ้งการครอบครองดังกล่าวต่อไปนี้

1.1 การขยายเวลาการแจ้งการครอบครอง

หลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในมาตรา 5 ได้บัญญัติว่า

ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

(มาตรา 5 วรรคสอง ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515)

การแจ้งการครอบครองนี้ให้แจ้งแก่นายอำเภอท้องที่ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ภายใน 180 วันนับแต่วันประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งในวันที่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้น โดยกำหนดให้ผู้แจ้งมาแจ้งเองหรือมอบให้ผู้แทนมาแจ้งก็ได้ โดยไม่ต้องทำตามแบบที่ทางราชการกำหนด คือแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งเจ้าหน้าที่ออกให้เป็นใบรับแจ้งการครอบครองที่ดิน

หากพ้นกำหนดเวลา 180 วันแล้ว ทางราชการก็ถือว่าที่ดินที่ไม่แจ้งนั้นผู้ครอบครองสละสิทธิครอบครองแล้ว ที่ดินจึงตกเป็นของรัฐ และรัฐสามารถนำไปจัดให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ได้ ผู้ครอบครองอยู่เดิมก็จะตกเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น หากยังอยู่อาศัยทำประโยชน์ในที่ดินก็จะกลายเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ แต่หากกรณีมีเหตุสมควร ผู้ที่ยังไม่ได้แจ้งอาจร้องต่อนายอำเภอที่ที่ดินตั้งอยู่ แสดงเหตุอันสมควรถึงสาเหตุที่ไม่สามารถแจ้งได้ทันภายในเวลาที่กำหนด นายอำเภอก็จะสอบสวนเท็จจริงแล้วเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาผ่อนผันต่อไป

การใช้อำนาจผ่อนผันนี้เพื่อประโยชน์แก่ผู้สุจริตที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่เดิมไม่ให้เสียสิทธิไป แต่การที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง มีผลทำให้ผู้ที่แจ้งการครอบครองบางรายที่ไม่สุจริตขยายการทำประโยชน์บุกรุกเข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วไปแจ้งการครอบครองว่าที่ดินนั้นเป็นของตน เจ้าหน้าที่ไม่อาจที่จะนำพิสูจน์ความถูกต้องแน่นอนของเขตพื้นที่ป่าได้ จึงรับแจ้งการครอบครองอันเป็นเหตุให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้การขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดในการแจ้งการครอบครองนี้ กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดเวลาสิ้นสุดอำนาจในการรับแจ้งแต่อย่างใด จึงเป็นช่องทางให้ผู้แสวงหาประโยชน์ทำการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงเสนอแก้ปัญหาตามที่ ศ. ศิริ เกวลินสฤทธิ สรุปรว่า
 “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้เสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.
 2503 ว่าถ้าปล่อยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งผ่อนผันการรับแจ้งการครอบครอง
 ได้อยู่อีกแล้ว ก็จะเป็นเหตุให้ป่าไม้ของชาติถูกทำลายเสียหายเพราะการฉวยโอกาสของ
 บุคคลบางคนเพื่อแอบอ้างสิทธิที่จะมาแจ้งการครอบครอง จึงขอให้ระงับการสั่งผ่อนผันรับ
 แจ้งการครอบครอง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยและสั่งให้งดการผ่อนผันการแจ้งการ
 ครอบครองตามความในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย
 ที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยเด็ดขาดทุกกรณีตั้งแต่วันที่ 2503”²¹

การระงับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะรับแจ้งการครอบครองที่ดินนั้น มีผล
 ทำให้ประชาชนที่ครอบครองที่ดินก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินโดยสุจริตได้รับความเดือด
 ร้อน เพราะไม่อาจแจ้งการครอบครองได้อีกแล้ว ที่ดินจะต้องตกเป็นของรัฐโดยผลของ
 กฎหมาย

รัฐบาลจึงแก้ไขโดยผ่อนผันรับแจ้งการครอบครองในบางกรณี คือ

1. ที่ดินที่มีผู้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือนำเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินทั้ง
 ตำบลไว้แล้วก่อนวันประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
2. ที่ดินเฉพาะในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล สำหรับที่ดินนอกเขตให้รอเรื่องไว้
 ก่อนจนกว่าคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินจะได้พิจารณาแยกเขตป่าไม้ออกจาก
 ที่ดินประเภทอื่น ๆ แน่นนอนแล้ว
3. ที่ดินเฉพาะในเขตที่ถูกทางการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหา -
 ริมทรัพย์ หรือที่ดินเฉพาะในเขตที่จะรับโอนเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการเท่านั้น ส่วนที่ดิน
 นอกเขตเวนคืนหรือรับโอน แม้เจ้าของที่ดินจะอ้างว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันก็ตาม ไม่ควร
 ผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินให้

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

4. ที่ดินในท้องที่จังหวัดพระนคร ธนบุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม²²

การผ่อนผันทั้ง 4 กรณีดังกล่าวเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2505

ในปี 2513 คณะรัฐมนตรีได้มีมติที่จะให้ความสะดวกแก่ผู้ขอผ่อนผันแจ้งการครอบครองที่ดิน จึงกำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

“1. ที่ดินที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีหลักฐานแน่นอนชัดเจน เช่น ที่ดินที่มีผู้ยื่นคำร้องขอรับโฉนดที่ดิน หรือนำเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล หรือที่ดินที่มีหลักฐานฟังได้ว่าการครอบครองตลอดมาก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

2. เหตุที่ไม่แจ้งการครอบครองภายในกำหนด ต้องมีเหตุผลที่สมควรโดยไม่เจตนาหรือจงใจฝ่าฝืน

3. ต้องเป็นที่ไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือในเขตพื้นที่ที่จะสงวนไว้เป็นป่าถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 หรือที่สาธารณประโยชน์ หรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ที่มีโครงการคุ้มครองเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ หรือในบริเวณที่มีโครงการจัดที่ดินผืนใหญ่ ซึ่งในหลักการกรมที่ดินจะพิจารณาจัดแบ่งที่ดินให้ส่วนหนึ่ง

4. ภายใต้บังคับข้อ 1 และข้อ 2 สำหรับที่ดินที่ผ่อนผันอยู่ในเขตจังหวัดที่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินได้พิจารณาแยกเขตป่าไม่ออกจากที่ดินประเภทอื่น ๆ แน่แน่นอนแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาส่งผ่อนผันไปได้ตามอำนาจหน้าที่ ถ้าจำนวนเนื้อที่ที่ขอผ่อนผันเกิน 50 ไร่ ก็ให้ขออนุมัติกรมที่ดินสั่งการ”²³

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 - 7

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7 - 8.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ยกเลิกความในวรรคสอง ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อมีการยกเลิกวรรคสองของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงมีผลเท่ากับการขยายระยะเวลาแจ้งการครอบครองทั้งหมดไป การออกเอกสาร ส.ค.1 จึงไม่มีอีกต่อไป จึงมีผลกระทบต่อผู้ที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินโดยสุจริต รัฐจึงแก้ปัญหาโดยออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินเป็นมาตรา 27 ตี และ 59 ทวิ

การช่วยเหลือผู้ตกค้างที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 27 ตี ได้กำหนดว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นเดินสำรวจรังวัดการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศแล้ว ก็ให้ผู้ครอบครองที่ดินก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแต่ยังไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 มาแจ้งการครอบครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ดินตั้งอยู่ ภายใน 30 วันนับแต่วันปิดประกาศ หากไม่แจ้งภายใน 30 วัน แต่ได้มานำหรือให้ตัวแทนมานำเจ้าหน้าที่ไปรังวัดที่ดินภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ติดประกาศกำหนดไว้ก็ถือว่ายังประสงค์จะได้ที่ดินนั้นอยู่

ส่วนการช่วยเหลือผู้ที่ตกค้างแจ้งการครอบครองนั้น ในมาตรา 59 ทวิ ได้กำหนดว่า ผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองภายในเวลาตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตี หากประสงค์จะออกโฉนดเป็นการเฉพาะราย พนักงานเจ้าหน้าที่จะพิจารณาออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายนั้นกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่ หากเกิน 50 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

การออกกฎหมายมาตรานี้ก็เนื่องจากการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดทั้งจังหวัดกระทำไม่ทั่วถึง ในบางท้องที่ที่ยังไม่มีการเดินสำรวจและมีความจำเป็นต้องขอออกโฉนดหรือน.ส. จึงสามารถทำได้ตามมาตรา 59 ทวิ

สำหรับกรณีเขตป่าสงวนแห่งชาติ การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้พิจารณาและออกกฎหมายซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

ก่อนออกกฎกระทรวงนั้น กรมป่าไม้มิได้ทำการสำรวจจำนวนคนและครอบครัวที่ทำทำการครอบครองที่ดินในเขตที่จะกำหนดเป็นป่าสงวน และได้สำรวจถึงสิทธิของบุคคลเหล่านั้นว่ามีอยู่อย่างไร เมื่อกรมป่าไม้ต้องการจะสงวนป่าใดเป็นป่าสงวนก็มีการเสนอให้มีการออกกฎกระทรวงไปเลย หากใครมีสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนก็เป็นหน้าที่ของบุคคลนั้นที่จะต้องมาดำเนินการเพื่อขอให้ทางราชการรับรองสิทธิของตนภายหลังจากที่กฎกระทรวงได้ออกไปแล้ว ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกำหนดว่า

บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นไว้ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามหลักกฎหมายดังกล่าว มีผลให้สิทธิของราษฎรที่เคยมีอยู่ในพื้นที่ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติถูกจำกัดลงไป หากมิได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย ผลก็คือกลายเป็นผู้บุกรุกป่าสงวน โดยที่จริงแล้วเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในลักษณะที่ดินมือเปล่าอยู่ก่อนที่รัฐจะประกาศเป็นเขตป่าสงวน

ในทางปฏิบัติจริง ราษฎรจำนวนมากไม่ทราบว่าเขตป่าสงวนแห่งชาติได้กำหนดเขตทับบริเวณที่ดินที่ตนอยู่อาศัยทำประโยชน์หรือครอบครองอยู่ก่อนแล้ว ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองได้เอาหลักเขตป่าสงวนแห่งชาติมาปักไว้ในบริเวณซึ่งเขาครอบครองอยู่ ประชาชนถึงจะทราบแต่จะไม่ยอมรับรองเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ทางราชการกำหนดขึ้นว่าถูกต้อง โดยจะไม่ยอมอพยพออกจากเขตพื้นที่ดังกล่าว การพิพาทเรื่องสิทธิในเขตป่าสงวนแห่งชาติจึงเกิดขึ้น

สำหรับผู้มีสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 รับรองสิทธิ ถึงแม้จะไม่มีคำร้องภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม สิทธิที่ได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ยังคงมีอยู่ แต่ในทางปฏิบัติสิทธิตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าวผู้มีสิทธิจะต้องมีเอกสารสิทธิ หรือหลักฐานเป็นหนังสือที่เชื่อถือได้มาแสดง เช่น ใบจอง ใบเหยียบย่ำ ใบ ส.ค.1 หรือ ใบ น.ส.3 เจ้าหน้าที่จึงจะยอมรับ

ในการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งจังหวัดด้วยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่จำแนกเป็นป่าไม้ถาวรได้ เพราะมาตรา 58 วรรคแรก ได้กำหนดห้ามไว้ ดังนั้นผู้มีสิทธิในที่ดินบริเวณเขตป่าไม้ถาวรก็ไม่อาจที่จะขอออกโฉนดหรือ น.ส.3 ได้ แม้กฎหมายจะเปิดช่องให้ขอออกโฉนดได้เป็นการเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 59 ทวิ ก็ตาม แต่ก็ติดขัดด้วยกรมที่ดินมีข้อตกลงกับกรมป่าไม้ที่จะไม่ออกโฉนดหรือหนังสือรับรองในเขตป่า แต่ก็มิจะียบข้อบังคับที่สามารถจะออกโฉนดได้แต่ยุ่งยากและสลับซับซ้อน

หากประชาชนไม่ทราบหลักเกณฑ์หรือเจ้าพนักงานที่ดินผู้รับเรื่องไม่ให้การสนับสนุนในการดำเนินการแล้ว สิทธิที่ประชาชนมีอยู่ตามกฎหมายที่ดินจะถูกกระทบกระเทือนซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมักจะบ่ายเบี่ยงว่าทำไม่ได้ หรือไม่มีสิทธิออก น.ส.3

ถึงแม้จะออกหนังสือแสดงถึงสิทธิในที่ดินไม่ได้ก็ตาม แต่ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ถาวรก็ตาม ก็ยังคงมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ซึ่งมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดหลักเกณฑ์รับรองไว้ว่าบุคคลได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ก็ให้สิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

ซึ่งเรื่องนี้มีความพิพาทฎีกาวางหลักไว้ดังนี้ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1164/2503 และ 2276/2515 วินิจฉัยว่า จำเลยเข้าครอบครองที่นาที่พิพาทตั้งแต่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และจำเลยมีสิทธิครอบครองตลอดมาโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 ระบุว่า ที่ดินของรัฐถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือครอบครอง เมื่อจำเลยมีสิทธิครอบครองดังกล่าว ก็ไม่ต้องห้ามตามมาตรา 9 จึงจะลงโทษตามมาตรา 108 ไม่ได้

การที่รัฐจะรับรองสิทธิในที่ดินของเอกชนนั้น รัฐได้กำหนดให้เอกชนรักษาสีสิทธิของตน ด้วยการแจ้งการครอบครองที่ดินให้รัฐรับรู้ถึงสิทธิของเอกชน การไม่แจ้งภายในระยะเวลา หรือตามระเบียบข้อบังคับที่รัฐกำหนด ถือว่าเอกชนละสิทธิในที่ดินอันแสดงให้เห็นว่ารัฐถือหลักว่าที่ดินเป็นของรัฐ เอกชนมีหน้าที่รักษาสีสิทธิของตนที่มีอยู่ หากเอกชนไม่รักษาสีสิทธิของตนตามหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด ก็จะหมดสิทธิในที่ดิน ซึ่งขัดกับความเป็นจริงและความรู้สึกของประชาชน นอกจากนี้หลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดก็ยังก่อให้เกิดปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง ระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ที่กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 12 รับรองสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินห้ามรัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ถาวร และถึงแม้จะสามารถขออนุญาตออกโฉนดเป็นการเฉพาะรายได้ก็ตาม แต่ก็ติดด้วยระเบียบข้อปฏิบัติที่ยุ่งยาก

ซับซ้อนเกินกว่าที่ชาวบ้านจะเข้าใจ มีผลทำให้การแก้ไขการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการขยายเวลาแจ้งการครอบครองไม่ได้ผล

1.2 การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (นิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485

การแก้ไขปัญหาที่ประชาชนไม่มีที่ดินทำกินเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการรับรองโดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินวิธีหนึ่งคือ รัฐจัดที่ดินเพื่อการครองชีพให้กับประชาชนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 โดยมีการดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ดังนี้

นิคมสร้างตนเอง

“กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2483 โดยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากพันเอกหลวงพิบูลสงคราม (ยศขณะนั้น) นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์คนแรก พิจารณาว่าในขณะนั้นประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์จำนวนมาก ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมยากจนและขาดแคลนที่ดินทำกิน ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นทำกิน หากปล่อยทิ้งไว้ก็จะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลและเกิดช่องว่างทางสังคมยิ่งขึ้น จึงได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นแห่งแรกที่อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ในปี พ.ศ. 2483”²⁴ เพื่อสงเคราะห์ราษฎรผู้ยากจนขาดทุนรอน มีความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

ในปี พ.ศ.2485 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 เพื่อให้อำนาจกรมประชาสงเคราะห์ขยายงานจัดตั้งนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ราษฎรเพิ่ม

²⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรของประเทศไทย (กรุงเทพ น : 2533), หน้า 23.

ขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดิน คือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้ใช้เป็นหลักในการจัดตั้งและดำเนินงานนิคมสร้างตนเองมาจนถึงปัจจุบัน

งานนิคมสร้างตนเองในระยะแรกเป็นงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดนิคมสร้างตนเองให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินอยู่อาศัยและที่ทำกินได้มีที่ทำกินและใช้ประโยชน์ในที่ดินและแรงงานของประชาชนเท่าที่มีอยู่อย่างเต็มที่ เพื่อเพิ่มผลผลิตและสร้างฐานะของประชาชนให้ดีขึ้น

ต่อมาเมื่อมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเป็นแม่บทในการพัฒนาประเทศ โดยฉบับที่หนึ่งประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ.2504 งานนิคมสร้างตนเองก็ได้ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสาขาหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย เป็นเหตุให้วัตถุประสงค์ของการตั้งนิคมสร้างตนเองเปลี่ยนไปจากเดิมที่มุ่งจะให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ เปลี่ยนมาเป็นการมุ่งผลิตพืชหรือสัตว์ขนาดใหญ่ เช่น การปลูกปาล์ม น้ำมัน การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม การเลี้ยงโคนม เป็นต้น งานนิคมสร้างตนเองจึงเน้นที่จะพัฒนาอาชีพ การศึกษา สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน อันเป็นลักษณะการพัฒนาประเทศเพื่อความเจริญในทางอุตสาหกรรมเกษตรต่อไป

รัฐบาลบางยุคบางสมัยได้ใช้งานนิคมสร้างตนเองเป็นมาตรการในการแก้ไข ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในลักษณะโครงการพิเศษ ได้แก่

งานนิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่อพยพออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้างเขตรชลประทาน หรือเขื่อนเอนกประสงค์

งานนิคมสร้างตนเองเพื่อพัฒนาความมั่นคงในเขตพื้นที่ของกองทัพภาคต่าง ๆ โดยการอพยพราษฎรที่อยู่ในเขตอิทธิพลหรือเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เข้ามาอยู่ในนิคมสร้างตนเอง

งานนิคมสร้างตนเองในสี่จังหวัดภาคใต้ เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อย
เป็นต้น

การตั้งนิคมสร้างตนเองนั้นเท่าที่ผ่านมาจะเป็นการจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี²⁵
ตัวอย่าง เช่น

“มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2501 ให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง
ในท้องที่ 4 จังหวัดภาคใต้ คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัด
สตูล

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2505 ให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตน
เองขึ้นใน 4 จังหวัดภาคใต้ เพื่ออพยพคนไทยจากจังหวัดภาคอื่น ๆ เข้าไปทำกินใน 4
จังหวัดภาคใต้ ประมาณ 60,000 ครอบครัว

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2506 มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์
จัดตั้งนิคมสร้างตนเองช่วยเหลือราษฎรที่อพยพออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม เนื่องจากการก่อสร้าง
เขื่อนชลประทาน เขื่อนพลังงาน หรือเขื่อนเอนกประสงค์ทุกแห่ง

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2512 เห็นชอบขยายโครงการและ
งบประมาณพิเศษจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง เพื่อช่วยเหลือราษฎรตามแผนป้องกันและปราบ
ปรามคอมมิวนิสต์”

²⁵ งานข้อมูลและสถิติ ฝ่ายแผนงานและโครงการ กองนิคมสร้างตนเอง กรมประชา
สงเคราะห์, ข้อมูลและสถิติผลการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง พ.ศ.2483-2535, หน้า 2.

ปัจจุบันที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินถูกบุกรุกใช้ประโยชน์จนเหลือน้อยมาก จนน่าวิตกต่อสถานะแวดล้อมของระบบธรรมชาติ กรมประมง สงเคราะห์จึงมีนโยบายที่จะไม่จัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิม ส่วนนิคมสร้างตนเองใดที่ได้รับการพัฒนาจนมั่นคงดีแล้วก็จะถอนสภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แล้วมอบให้ฝ่ายปกครองดำเนินการต่อไปในรูปแบบการปกครองแบบ สุขาภิบาล เทศบาล กิ่งอำเภอ หรืออำเภอ แล้วจะดำเนินการถอนกำลังคนและอุปกรณ์ไปพัฒนานิคมสร้างตนเองแห่งอื่นต่อไป

จากงานนิคมสร้างตนเองเป็นงานด้านการสงเคราะห์ประชาชนผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง งานนี้จึงไม่เน้นคุณสมบัติของบุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกว่าจะต้องเป็นเกษตรกรมาก่อน คงเปิดกว้างให้บุคคลทุกสาขาอาชีพเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินได้ และไม่เน้นในด้านการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรมากนัก แต่เน้นในด้านการหารายได้ ความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตของสมาชิกให้ดีขึ้น

งานนิคมสร้างตนเอง ได้แบ่งลักษณะงานออกเป็น 5 ลักษณะ คือ²⁶

“1. นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรทั่วไป เพื่อสงเคราะห์ราษฎรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่พอทำกิน เช่น ราษฎรที่บุกรุกที่ดินป่าสงวนของรัฐ ราษฎรจากชุมชนแออัด ราษฎรที่ถูกทางราชการสั่งให้เลิกอาชีพบางอาชีพ คือ อาชีพขี้ขี้สามล้อรับจ้างและค้าขายแบบแผงลอยในที่สาธารณะ ราษฎรที่ประสบภัยครั้งสำคัญ ฯ นิคมสร้างตนเองลักษณะนี้มีกระจายอยู่ในทุกภาคของประเทศ

2. นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลืออพยพราษฎรออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม นิคมสร้างตนเองในลักษณะนี้ ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4 - 5.

เป็นนิคมสร้างตนเองที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2506 เพื่อช่วยเหลือราษฎรที่อพยพออกจากเขตพื้นที่น้ำท่วม ตามโครงการก่อสร้างเขื่อนชลประทาน เขื่อนพลังงาน หรือเขื่อนเอนกประสงค์ทุกแห่ง มีจำนวน 11 นิคม ในท้องที่ 10 จังหวัด

3. นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรในเขตจังหวัดชายแดน เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2512 เพื่อความมั่นคงของชาติ และเพื่อเป็นการบำรุงขวัญแก่ราษฎรที่อยู่ตามแนวชายแดนด้านลาวและกัมพูชา หรืออยู่ในเขตปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เพื่อช่วยเหลือราษฎรในด้านการประกอบอาชีพ การศึกษา การสาธารณสุข ตลอดจนถนนหนทางแหล่งน้ำ และจัดกำลังป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อย

4. นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรพื้นที่เป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2505 ให้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้อพยพราษฎรเข้าไปทำกินในพื้นที่ดังกล่าวให้มากที่สุด เพื่อความมั่นคงของประเทศในการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อย และบรรลุเป้าหมายทางการปกครองและทางเศรษฐกิจโดยเร็ว

5. นิคมสร้างตนเองในลักษณะพิเศษเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาในทางปกครองเป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อชักนำและส่งเสริมให้ราษฎรได้รู้จักการประกอบอาชีพที่คนไทยยังไม่คุ้นเคย และอาชีพเหล่านั้นจะเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ เช่น อาชีพการเลี้ยงโคนม อาชีพการปลูกหม่อนเลี้ยงไหมพันธุ์ผสมเพื่อนำมาผลิตเส้นไหม เป็นต้น นอกจากนี้ได้มีการตั้งนิคมสร้างตนเองในพื้นที่บางแห่งเพื่อแก้ปัญหาทางการปกครองได้แก่ ปัญหากรณีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกัน นิคมสร้างตนเองในลักษณะนี้ มีจำนวน 5 นิคม ในท้องที่ 7 จังหวัด”

ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 กำหนดให้จัดที่ดินให้ครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ แต่ในทางปฏิบัติจริงราษฎรจะได้รับการจัดที่ดินประมาณ

ครัวเรือนละ 15 - 25 ไร่ เท่านั้น การคัดเลือกราษฎรเข้าอยู่ทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ดังนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. บรรลุนิติภาวะ (20 ปี บริบูรณ์) และเป็นหัวหน้าครอบครัว
3. มีความประพฤติดีและเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบของกรมประชาสงเคราะห์
4. ชยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบอาชีพทางการเกษตรได้
5. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
6. ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ
7. ไม่มีอาชีพอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั้นพอแก่การครองชีพ

สมาชิกนิคม เมื่อได้รับมอบที่ดินแล้วต้องจัดทำที่ดินให้เกิดประโยชน์และให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี นับแต่วันที่อพยพครอบครัวเข้าอยู่ประจำในที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่า ภายในปีแรกต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อยหนึ่งในสิบของที่ดินที่ได้รับมอบ หากทำไม่ได้ก็จะขาดสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน อันแสดงให้เห็นว่าการที่จะได้รับสิทธิหรือได้รับที่ดินนิคมสร้างตนเองจะต้องเป็นผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดิน หากไม่ทำประโยชน์ก็จะหมดสิทธิทำกินและไม่มีสิทธิ์อยู่อาศัยในที่ดินนั้น อันเป็นเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ของการเป็นสมาชิกนิคมในข้อ 4. ที่ว่า จะต้องเป็นผู้มีความขยันขันแข็ง หากมีความขยันขันแข็งแต่ภายในเวลา 4 ปี ยังทำประโยชน์ไม่เต็มเนื้อที่ ก็จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์เฉพาะส่วนที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น แต่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ก็ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ใช้ดุลยพินิจที่จะผ่อนผันขยายเวลาทำประโยชน์ต่อไปได้คราวละ 1 ปี แต่ไม่เกิน 3 ปี อันเป็นการขยายระยะเวลาการทำประโยชน์ในที่ดินและเป็นดุลยพินิจของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์โดยเฉพาะ

จากหลักการช่วยเหลือตนเอง สมาชิกนิคมจะถูกเรียกเก็บเงินเพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคมในอัตราที่อธิบดีกำหนดซึ่งไม่เกินไร่ละ 200 บาท โดยผ่อนเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 โดยชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ 5 นับแต่ปีที่เข้าเป็นสมาชิก หากกรณีมีเหตุจำเป็นอันสมควรไม่อาจที่จะชำระได้ อธิบดีจะผ่อนผันให้ชำระในปีถัดไป

“นอกจากนี้ รัฐยังให้ความช่วยเหลือโดยให้สมาชิกมีสิทธิ์กู้ยืมเงิน จำนวน 3,000 บาทขึ้นไปต่อครอบครัว เงินกู้จะนำไปใช้ในการผลิต การก่อสร้างบ้านเรือน หรือการย้ายถิ่นที่อยู่ก็ได้ โดยผู้กู้จะต้องเสียดอกเบี้ยด้วย ความช่วยเหลือทางอ้อมก็เป็นไปในรูปโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณต่าง ๆ เช่น ถนน แหล่งน้ำ โรงเรียน ตลาดและบริการส่งเสริมต่าง ๆ”²⁷

“เมื่อสมาชิคนิยมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก็จะได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (น.ค.1) และหากได้เป็นสมาชิคนิยมมาเป็นเวลาเกินกว่า 5 ปี และได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปแล้ว ตลอดจนชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว และทำประโยชน์เต็มพื้นที่ ทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการแล้ว กรมประชาสงเคราะห์จะให้เอกสาร น.ค.3 เพื่อนำไปยื่นขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) หรือโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งสมาชิกรายใดที่ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) หรือโฉนดที่ดินแล้ว ก็เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรเป็นของตนเอง และจะเป็นมรดกตกทอดไปสู่บุตรหลาน²⁸ ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน จะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้นอกจากการตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกอยู่ก่อนที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดิน หากสมาชิกผู้ใดไปจากนิคมเกิน 6 เดือน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายก็จะขาดการเป็นสมาชิคนิยมและหมดสิทธิ์ในที่ดินนั้น และจะเรียกร้องค่าทดแทนอย่างใดไม่ได้

เมื่อนิคมสร้างตนเองได้พัฒนาในระดับที่พอสมควรแล้วและสมาชิกของนิคมส่วนใหญ่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก็จะโอนนิคมให้อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง หรือ

²⁷ สุทธิพร จีระพันธุ์ และวรวุฒิ อ่างรัฐลักษณะณ์, การจัดที่ดินในประเทศไทย หน้า 16

²⁸ งานข้อมูลและสถิติ ฝ่ายแผนงานและโครงการ กองนิคมสร้างตนเอง กรมประชาสงเคราะห์, ข้อมูลและสถิติผลการดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. 2483 - 2535, หน้า 6.

จังหวัดที่นิคมสร้างตนเองแห่งนั้นตั้งอยู่รับไปดำเนินงานในรูปหน่วยการปกครองท้องที่ ได้แก่ สุขาภิบาล กิ่งอำเภอ และอำเภอ แล้วแต่กรณีเพื่อควบคุมดูแลต่อไป

นิคมสหกรณ์

การจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่พอแก่การครองชีพ เพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการครองชีพ ที่ดินที่นำมาจัดสรรส่วนมากจะเป็นที่ดินของรัฐ แต่บางทีก็เป็นที่ดินที่ซื้อมาจากเอกชน สมาชิกอาจมีสิทธิ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ยังเสริมสร้างความเจริญทางด้านเศรษฐกิจให้แก่เกษตรกร โดยการพัฒนาปรับปรุงที่ดินและจัดตั้งชุมชนชนบท

การพัฒนาปรับปรุงที่ดินและจัดตั้งชุมชนชนบทมีวิธีดำเนินการโดยแต่ละสหกรณ์จะจัดหาที่ดินให้แก่สมาชิกตามขนาดของครอบครัวและหลักเกณฑ์อื่น ๆ สมาชิกแต่ละรายต้องจ่ายเงินให้รัฐสำหรับการพัฒนาปรับปรุงที่ดิน และเนื่องจากสมาชิกเป็นผู้ที่ยากจน สหกรณ์ที่ดินจึงจัดบริการทางด้านสินเชื่อให้ด้วย ทั้งยังจัดเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับเทคโนโลยีทางการเกษตร เพื่อเพิ่มพูนผลผลิตทางการเกษตร

สหกรณ์ที่ดินแห่งแรกจัดตั้งขึ้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อปี พ.ศ. 2481 ในครั้งแรกได้แบ่งที่ดินออกเป็นแปลง ๆ แปลงละ 30 ไร่ จัดสรรให้แก่นักศึกษาของวิทยาลัยเกษตรกรรมแม่โจ้ ต่อมาแปลงที่ดินได้ลดขนาดลงมาเป็นแปลงละ 15 ไร่ และจัดสรรให้แก่เกษตรกร

ที่ดินที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้นำมาจัด ได้แก่ที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชน ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ที่ดินที่ถูกเวนคืน และที่ดินพระราชทาน ที่มาของที่ดินเป็นตัว

กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่ดิน ซึ่งพอจำแนกได้ดังนี้²⁹

1. สหกรณ์นิคม สหกรณ์นิคมได้รับที่ดินจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งเป็นที่ดินที่ได้จำแนกเป็นที่เหมาะแก่การจัดสรรเพื่อการเกษตร เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบของสหกรณ์ จะได้รับกรรมสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของที่ดินในภายหลัง หากที่ดินเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าเตรียมการสงวน สมาชิกสหกรณ์จะได้เพียงสิทธิ์ในการทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น

2. สหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน อาจมีการจัดให้ซื้อที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อเกษตรกรได้จ่ายค่าเช่าซื้อทั้งหมด และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ครบถ้วนแล้ว ก็จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นกัน

3. สหกรณ์การเช่าที่ดิน ที่ดินประเภทนี้จะจัดสรรให้เกษตรกรเช่าในอัตราต่ำ โดยไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ ยกเว้นการให้กรรมสิทธิ์ในการทำประโยชน์ในที่ดินสามารถตกทอดเป็นมรดกได้ ที่ดินที่จะนำมาจัดสรรนี้ นำมาจากที่ดิน 3 ประเภท ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน และที่ดินพระราชทาน

กรมส่งเสริมสหกรณ์อาจนำที่ดินมาจัดสรร โดยการจัดซื้อจากเอกชน ส่วนกรณีที่เป็นที่ดินของรัฐจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แต่การซื้อที่ดินจากเอกชนค่อนข้างยุ่งยาก สหกรณ์ที่ดินส่วนใหญ่จึงดำเนินการในที่ดินของรัฐ โดยจะเลือกที่ดินของรัฐที่มีขนาดใหญ่เพื่อจะได้คุ้มต่อการลงทุนและค่าใช้จ่าย ดังนั้นป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าเตรียมการที่ปรากฏว่ามีการบุกรุกจนไม่สามารถจะฟื้นฟูให้มีสภาพเป็นป่าเหมือนเดิมได้อีกก็สามารถนำมาจัดสรรได้

²⁹ สุทธิพร จีระพันธุ์ และวรวุฒิ อารังธัญลักษณ์, การจัดที่ดินในประเทศไทย, หน้า 18.

สำหรับผู้ที่จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ได้ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 คือ

1. มีสัญชาติไทย
2. มีความประพฤติดีและเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบของกรมส่งเสริมสหกรณ์
3. ขยันขันแข็ง ร่างกายสมบูรณ์และสามารถประกอบอาชีพได้
4. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
5. ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอต่อการครองชีพ
6. มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์จะฝึกอบรมให้เกษตรกรที่ได้รับคัดเลือกเป็นสมาชิก โดยทำการฝึกอบรมให้รู้ถึงกฎระเบียบของสหกรณ์ หลักการของสหกรณ์และขบวนการจัดตั้งสหกรณ์ รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก เมื่อการอบรมเสร็จแล้วสมาชิกสามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้

สำหรับการกระจายสิทธิในที่ดินของสมาชิกสหกรณ์ จะพิจารณาตามลำดับก่อนหลังดังนี้³⁰

1. บุคคลที่มีเอกสารครอบครองที่ดินในพื้นที่ที่จัดตั้งสหกรณ์ และยินยอมโอนที่ดินให้แก่ทางราชการ โดยไม่ร้องขอค่าชดเชยใด ๆ
2. บุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ในพื้นที่ที่ตั้งสหกรณ์แต่ไม่มีเอกสารครอบครองที่ดินใด ๆ
3. บุคคลที่มีภูมิลำเนาในตำบล อำเภอ หรือจังหวัด ซึ่งพื้นที่ที่จัดตั้งนิคมตั้งอยู่
4. บุคคลอื่น ๆ”

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

จะเห็นได้ว่า การจัดลำดับของบุคคลที่จะมีสิทธิได้เข้าถือครองที่ดินในพื้นที่จัดตั้ง สหกรณ์ เป็นไปตามลำดับของผู้ที่มีสิทธิโดยชอบก่อน และผู้ที่อยู่ในพื้นที่ แต่ไม่มีเอกสาร การครอบครองจะเป็นผู้ที่มีสิทธิในลำดับถัดไป จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่น่าจะเกิดปัญหาน้อยที่สุด เพราะคัดเลือกจากคนในพื้นที่เป็นอันดับแรก

สำหรับการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น สมาชิกสหกรณ์เข้าชื่อ หรือสหกรณ์นิคมส่วนใหญ่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนเองครอบครองอยู่ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของสหกรณ์และต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยการทำการเกษตรเท่านั้น นอกจากนี้จะต้องคงความเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า 5 ปี การที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องชำระค่าทุน สำหรับการลงทุนพัฒนาที่ดินและต้องชำระหนี้สินให้สหกรณ์หมดแล้ว จึงจะได้กรรมสิทธิ์ เมื่อได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วก็มีเงื่อนไขห้ามโอนภายในเวลา 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่ตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาที่ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (นิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485 ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องมาจากการจัดตั้งนิคมส่วนใหญ่ที่ดินจะมีสภาพไม่อุดมสมบูรณ์หรืออุดมสมบูรณ์บางส่วน อันก่อให้เกิดปัญหาทางด้านผลผลิตที่ได้น้อยกว่าพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์กว่า ทำให้เกิดปัญหาระหว่างผู้ที่มาอยู่ก่อน ซึ่งมีโอกาสเลือกพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ก่อน กับผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ในภายหลังจะได้พื้นที่ไม่ดีเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ในการปล่อยสินเชื่อเงินกู้ ทำให้สมาชิกชำระหนี้ไม่ทันตามกำหนด จึงหมดสิทธิในที่ดิน บางรายชำระหนี้เกินเวลาที่กำหนด ซึ่งอาจเสียสิทธิในที่ดินไป

การทำการเกษตรมีปัญหาด้านขาดแคลนแหล่งน้ำ พืชผลถูกทำลายจากแมลง ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรไม่ได้ผล สมาชิกในนิคมบางคนจึงแก้ปัญหาด้วยการขายที่ส่วนที่ตนได้รับแล้วบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนต่อไป บางรายมีการขายที่ดินกันเองทำให้การจัดสรรพื้นที่

เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้การที่นิคมสหกรณ์กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกโดยไม่จำกัดที่จะต้องเป็นเกษตรกรมาก่อน มีผลทำให้บุคคลดังกล่าวซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์ทางด้านเกษตรกร ทั้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า บางรายนำที่ดินให้บุคคลอื่นเช่า เป็นเหตุให้ผลผลิตตกต่ำลง

นอกจากนี้ การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มีส่วนในการทำลายป่าไม้ด้วย ดังจะเห็นได้จากรายงานของสำนักงาน ป.ป.ป. ที่กล่าวว่า “การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ คือการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง กับการจัดตั้งนิคมสหกรณ์ การนำที่ดินไปจัดสรรให้ราษฎรโดยวิธีจัดตั้งนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์เท่าที่เป็นมาแล้ว มักเลือกที่ดินที่ยังมีสภาพป่าสมบูรณ์และมีไม้มีค่าหนาแน่นและเป็นที่ดินผืนใหญ่ ๆ มีเนื้อที่เป็นจำนวนหลายหมื่นไร่และหลาย ๆ แสนไร่ ทั้งปรากฏว่าก่อนที่จะจัดตั้งนิคมที่ใด มักมีพ่อค้าไม้เป็นผู้วิ่งเต้นเสนอแนะให้ใช้พื้นที่ที่โน่นที่นี้ และเมื่อประกาศตั้งนิคมแล้ว พ่อค้าผู้เสนอนั้นมักจะได้รับอนุญาตให้เป็นผู้นำไม้หวงห้ามออกจากที่ดินในนิคมที่จัดตั้งนั้น นอกจากนั้นแล้วปรากฏว่ามีนิคมหลายแห่งเมื่อมีการนำไม้ออกหมดแล้วปรากฏว่าปล่อยที่ดินรกร้างว่างเปล่าทำประโยชน์ไม่คุ้มค่าอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะใน มาตรา 14 ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ให้อำนาจอธิบดีผู้มีหน้าที่จัดตั้งนิคมเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้นำไม้หวงห้าม หรือแร่ หรือทรัพยากรอื่นออกจากที่ดินที่จัดตั้งนิคมนั้น”³¹ การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคารบูกruk ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในรูปนิคมดังกล่าวจึงไม่ได้ผล

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เอกสารของอนุกรรมการเฉพาะกิจเรื่องป่าไม้ “สาเหตุของการทำลายป่า,” อ้างถึงใน “ป่าไม้:สาเหตุและวิธีการทำลาย,”วารสารเศรษฐกิจและสังคม 15 (กันยายน-ตุลาคม 2521) : 44-45.

2. นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการให้การรับรองในระบบสิทธิทำกิน

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินกลับมีผลเป็นการเร่งให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินชายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้แก่บุคคลภายนอกส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากการที่ที่ดินมีเอกสารสิทธิ์มีผลทำให้ที่ดินมีราคาสูงเป็นที่ต้องการของบุคคลภายนอก รัฐจึงแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยการรับรองในระบบสิทธิทำกิน ดังนี้

2.1 การปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 4)

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ระบุไว้ว่า จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพราะเกษตรกรประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน เสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินควร จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และเกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีความประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องเกษตรกรขาดที่ทำกิน โดยประสงค์จะเฉลี่ย

ที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง ซึ่งหมายความว่า เป็นการเฉลี่ยที่ดินจากเอกชนที่ถือครองที่ดินมากเกินไปกว่าความจำเป็น และนำที่ดินของรัฐบางส่วนเท่าที่จำเป็นมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร แต่ในทางปฏิบัติ ที่ดินของเอกชนที่นำมาทำการปฏิรูปให้แก่เกษตรกรมีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นที่ดินของรัฐที่นำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้เป็นเพราะที่ดินของเอกชนที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ประเมินราคาเพื่อจัดซื้อนั้น ราคาต่ำกว่าราคาในท้องตลาดมาก เจ้าของที่ดินจึงเกิดการต่อต้านไม่ยอมขาย การดำเนินการในที่ดินของเอกชนจึงไม่ได้ผล

“เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2520 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม โดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติรวม 6 ป่า เนื้อที่รวม 740,000 ไร่ ให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการในพื้นที่ป่าดังกล่าวโดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวง”³² อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเริ่มต้นนโยบายของรัฐที่มีผลให้ ส.ป.ก. เบี่ยงเบนเจตนารมณ์เดิมในการดำเนินงาน ซึ่งต่อมา ส.ป.ก. ได้รับพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมมาดำเนินการมากยิ่งขึ้น จนในปัจจุบันได้มีแนวคิดที่จะให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการจัดที่ดินให้กับผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติอันเป็นการแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกป่าไม้

การจัดที่ดิน ส.ป.ก. จะจัดที่ดินทั้งที่ดินของรัฐและของเอกชน สำหรับที่ดินของรัฐนั้น ส.ป.ก. จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันแต่เลิกใช้ไปแล้ว ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มาดำเนินการ

การที่จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมาจัดสรรให้แก่ประชาชน จะต้องทำการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อน ซึ่งในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติ

³² สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย (2533),: 92.

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้บัญญัติหลักเกณฑ์การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ โดยไม่ต้องนำหลักเกณฑ์การถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้บังคับ คือ

1. ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว ก็ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2. ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ต้องถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

3. ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินมีที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นใช้ในการปฏิรูปได้

4. ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติให้ทำการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

สำหรับการจัดที่ดินในที่ของเอกชน จะต้องมีการเตรียมการรวบรวมข้อมูลสำรวจ ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินและประเมินราคา จ่ายค่าที่ดิน และจัดเกษตรกรเข้าที่ดินที่จัดสรรให้ ส่วนการพัฒนาที่ดินสำหรับในบริเวณที่ดินของรัฐจะมีการดำเนินการก่อสร้างเส้นทางคมนาคม ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ขุดคลองชลประทาน ก่อสร้างแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค ติดตั้งระบบไฟฟ้าและขยายเขตไฟฟ้าเข้าหมู่บ้าน

ส่วนในด้านการจัดสาธารณูปโภคในที่ซึ่งได้มาจากเอกชนจะมีการดำเนินการ
สร้างถนน คลองชลประทาน แหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น
ขุดลอกคลอง หนองน้ำ ติดตั้งระบบไฟฟ้า อบรมเกษตรกรรมทางด้านวิชาชีพเกษตรและ
วิชาการด้านเกษตร

การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรตามหลัก
เกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองที่ดินดังนี้ คือ
ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรที่
ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ และตามขนาดที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับ
สถาบันเกษตรกร โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกร
นั้น ๆ

การกระจายการถือครองที่ดินดังกล่าว ส่วนใหญ่เกษตรกรจะประกอบอาชีพ
เกษตรกรรม และมีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ ในทางปฏิบัติผู้ที่มีที่ดิน
เป็นจำนวนมากจะจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่ทายาทถือครองที่ดินคนละ 50 ไร่ เพื่อป้องกันที่ดิน
ตกไปอยู่ในมือของบุคคลอื่น มีผลให้การกระจายที่ดินไม่ตกไปอยู่ในมือของเกษตรกรที่แท้
จริงซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ ผู้ไม่มีที่ดินทำกินก็มีโอกาสที่จะได้ที่ดิน
น้อยลงทุกที

การปฏิรูปที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายการถือครอง และขจัดปัญหาความยาก
จนของเกษตรกร ดังนั้นการพิจารณากำหนดขนาดที่ดินที่จะให้เกษตรกร จึงควรพิจารณาถึง
รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดิน ดังนี้

1. ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน โดยพิจารณาจากสมรรถนะของที่ดิน ซึ่งอาจดูได้
จากรายได้เฉลี่ยของพื้นที่นั้น ๆ ต่อหน่วยพื้นที่ เพื่อหาปริมาณพื้นที่ที่จะต้องใช้ในการ
ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อให้มีรายได้พอสมควร พื้นที่ใดที่มีความอุดมสมบูรณ์มากก็
สามารถจัดให้เกษตรกรแต่ละรายมีขนาดเล็กกว่าพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ต่ำกว่า

2. ขนาดเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยของจังหวัด เพื่อให้มีการจัดที่ดินให้เกษตรกรมีขนาดสูงกว่าหรือต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของจังหวัดจนเกินไป

3. จำนวนผู้ไร้ที่ทำกินที่จะต้องจัดที่ดินให้

การกำหนดขนาดที่ดินของเกษตรกรจึงขึ้นอยู่กับลักษณะของพื้นที่แต่ละพื้นที่ โดยถือคุณภาพหรือความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่เป็นหลักเพื่อให้ผลผลิตและรายได้ของเกษตรกรเฉลี่ยแล้วอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน ส่วนวิธีการที่จะกำหนดขนาดของที่ดินควรจัดให้มีคณะกรรมการโดยมีประชาชนและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อการยอมรับของประชาชน

สำหรับการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบัน มักจะทำการปฏิรูปในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ซึ่งมีผู้บุกรุกที่ดินทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว การปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการที่รัฐดำเนินวิธีการเพื่อรับรองสิทธิของผู้บุกรุกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้กลายเป็นผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือรัฐรับรองเท่านั้น ไม่เป็นการกระจายการถือครองที่ดินตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใด

ในด้านการจัดสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. เมื่อ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรแล้ว หากที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ก็จัดที่ดินนั้นให้เกษตรกรเช่า หากไม่ใช่ที่ดินที่คณะกรรมการกำหนด ห้ามโอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ก็สามารถจัดให้เกษตรกร เช่า หรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนงได้ นอกจากนี้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีกำหนด

สำหรับที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม

“สำหรับเอกสารที่ออกเป็นหลักฐานการปฏิรูปที่ดินได้แก่ ส.ป.ก. 4-01 เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 นี้ในทางกฎหมายปัจจุบันยังไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนกันได้ ยกเว้นการตก

ทอดทางมรดก”³³ ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 กับรัฐเป็นไปตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน การให้ความสำคัญกับ ส.ป.ก. 4-01 เช่นเดียวกับโฉนด จึงทำให้เกษตรกรเข้าใจผิดและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเกษตรกรขึ้น

ตามมาตรา 29 วรรคสอง ที่กำหนดว่า ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าที่กำหนดและแสดงให้เห็นได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กำหนดไว้แล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปีก่อนวันที่พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินจะใช้บังคับ.....ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วพนักงานก็จะรายงานไปยังคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตก็จะกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต เมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็มีสิทธิในที่ดินต่อไป หากต่อมาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ส.ป.ก. ก็มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินต่อไป จึงมีปัญหว่าที่ดินส่วนที่เกินที่ได้รับอนุญาตนี้ ส.ป.ก. ไม่ได้ดำเนินการปฏิรูปแต่อย่างใด เพราะยังไม่ได้มีการจัดซื้อหรือเวนคืนมาจากเจ้าของเดิม จึงไม่น่าที่จะอยู่ในบังคับ มาตรา 39 ที่ห้ามบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นเพราะ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดังกล่าวนั้นเป็นแต่เพียงมีสิทธิจัดซื้อหรือเวนคืนเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นหนทางที่ทำให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่กระจายการถือครองที่ดินไปยังบุตรหลานหรือญาติของตนได้ อันเป็นการหลีกเลี่ยงการกระจายที่ดินให้กับประชาชนด้วยการปฏิรูปที่ดิน

ในการปฏิรูปที่ดินนั้น มีเงื่อนไขข้อหนึ่งที่จะระบุว่าจะให้สิทธิแก่ผู้อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นมาก่อน เงื่อนไขนี้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

กำหนดเวลาและการตรวจสอบระยะเวลาการถือครองที่ดินของเกษตรกร ตามมาตรา 30 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 ข้อ 2 ที่ว่า ที่ดินของรัฐที่เกษตรกรถือครองอยู่แล้วก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด จะได้รับการจัดที่ดินให้ตามจำนวนที่ถือครองได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่³⁴

ตามกฎหมายที่กล่าวนั้นมีผลทำให้ประชาชนพยายามเข้าถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนเพื่อจับจองทำประโยชน์เป็นเจ้าของ และรอเวลาเมื่อประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน บุคคลที่ครอบครองอยู่แล้วก็จะได้รับการรับรองสิทธิในที่ดิน อันเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดินมีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง โดยกฎหมายมุ่งเน้นที่จะกระจายการถือครองที่ดินในพื้นที่ของเอกชน แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลมีนโยบายที่จะรับรองสิทธิของราษฎรที่เข้าบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่การที่รัฐมีนโยบายปฏิรูปที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ไม่เป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง เนื่องจากปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ผู้ที่ครอบครองเข้าทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้วจะเป็นผู้ได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส่วนราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินแต่ไม่ได้ครอบครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนจะไม่ได้รับสิทธิทำประโยชน์ในที่ดิน

³⁴ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หนังสือเวียน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เล่ม 6), สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 262.

การปฏิรูปที่ดินด้วยวิธีนี้จึงเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อราษฎรเข้าบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจนเกิดเป็นชุมชนขึ้นมาแล้ว รัฐก็จะรับรองสิทธิการทำประโยชน์ด้วยการปฏิรูปที่ดิน การป้องกันและแก้ไขปัญหการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยนโยบายปฏิรูปที่ดินนี้ จึงไม่ได้ผล

2.2 โครงการออกหนังสือสิทธิทำกินในที่ดิน (ส.ท.ก.) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522

รัฐบาลได้พยายามหาทางแก้ไขปัญหการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ ไม่ว่าจะด้วยการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ ด้วยการจัดโครงการต่าง ๆ หลายโครงการ แต่ก็ยังไม่เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ต่อมาในเดือนสิงหาคม 2522 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดทำโครงการออกหนังสือสิทธิทำกินในที่ดิน หรือมีชื่อย่อว่า ส.ท.ก. โดยรัฐบาลอนุญาตให้ผู้นบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติมีสิทธิอยู่อาศัยและปลูกพืชผลเกษตรในบริเวณดังกล่าวได้ โดยมอบหมายให้กรมป่าไม้เป็นผู้รับผิดชอบโครงการดังกล่าว และกำหนดว่าหากผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินทำประโยชน์เป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกเอกสาร ส.ท.ก. 1 ได้ แต่ถ้าผู้เข้าอยู่ทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเวลาเกินกว่า 5 ปี ก็ให้อธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้ออกเอกสาร ส.ท.ก.2 สิทธินี้เป็นเพียงสิทธิให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

ต่อมาในปี พ.ศ.2528 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนที่แบ่งการช่วยเหลือบุคคล 3 กลุ่ม คือ ชุมชนที่เกิดก่อน พ.ศ.2510 จะกันเขตออก เพื่อให้เอกสารสิทธิ์ต่อไป ชุมชนที่เกิดระหว่าง พ.ศ.2510 - 2518 ถ้าไม่ใช้ต้นน้ำลำธารจะให้ ส.ท.ก. ชุมชนที่เกิดระหว่างปี พ.ศ.2518 เป็นต้นมา ถ้าไม่ใช้ต้นน้ำลำธาร ก็จะมีมีการอยู่อาศัยชั่วคราว รวมทั้งโครงการอนุญาตให้ผู้อยู่อาศัยในเขตที่ประกาศเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวน แต่บุคคลนั้น ๆ จะต้องอยู่อาศัยมาก่อน วันที่ 1 มกราคม 2525 แนวทางการดำเนินการดังกล่าวจะมีผลต่อนโยบายที่ดินและจะเป็นก้าวสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นแก่เกษตรกรในการครอบครองที่ดินและการให้บริการในพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร

โครงการ ส.ท.ก.ได้ให้สิทธิทำกินในที่ดินป่าสงวนครอบครัพละไม่เกิน 15 ไร่ โดยให้สิทธิครอบครองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่สามารถตกทอดทางมรดกได้ ส.ท.ก.1 เป็นการให้สิทธิทำกินเป็นการชั่วคราว เมื่อประชาชนผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์ตามเงื่อนไขแล้วจะได้รับ ส.ท.ก.2 ซึ่งมีลักษณะค่อนข้างถาวรต่อไป หากไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเวลาติดต่อกัน 2 ปี ก็จะหมดสิทธิทำประโยชน์ในที่ดิน

โครงการนี้เริ่มตั้งแต่ปี 2525 - 2533 ได้นำป่าทั้งหมด 666 ป่า ครอบคลุมพื้นที่ 61 จังหวัด มาจัดสรรโดยมีประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ทำกินตามเงื่อนไขดังกล่าวทั้งสิ้น 709,395 ครอบครัว มีพื้นที่ที่ได้จัดสรรเพื่อการนี้ทั้งสิ้น 7,243,195 ไร่ มีพื้นที่ 1,216 แห่ง ที่ระบุว่าเป็นป่าสงวน โดยที่ป่าสงวนเหล่านี้ทราบกันดีว่าเป็นป่าเสื่อมโทรม³⁵

แต่โครงการนี้ได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๖ ปี ๒๕๒๘ โดยเฉพาะ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ และ มาตรา ๑๖ ตริ ซึ่งกำหนดหลักการและกฎเกณฑ์ในการที่จะจัดอนุญาตให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินเป็นการชั่วคราวคราวละไม่น้อยกว่า ๕ ปี แต่ไม่เกิน ๓๐ ปี และอนุญาตให้เอกชนผู้ครอบครองที่ดินอยู่แล้วก่อนที่จะจัดทำโครงการปรับปรุงฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรมแห่งชาติ ให้มีสิทธิครอบครองครอบครัพละไม่เกิน ๒๐ ไร่ และปลูกป่าได้ไม่เกินครอบครัพละ ๓๕ ไร่ โดยต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่รัฐกำหนด เมื่อได้ทำประโยชน์ตามข้อตกลงและเงื่อนไขแล้ว รัฐ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁵ อภิชาติ พันธเสน, “นโยบายและข้อเสนอในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ศึกษาจากประสบการณ์ของโครงการ คจก.” สมุดปกขาว ฉบับที่ 6 สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย :2 - 3.

จะให้การคุ้มครองสิทธิแก่เอกชนตามสัญญาและกฎหมาย การให้สิทธิทำกินแก่ประชาชนก็มีปัญหาบ้างในบางกรณี ซึ่งผู้ได้รับสิทธิได้ขายสิทธิให้แก่บุคคลอื่นไปโดยมิได้อินกันในทางเอกสาร แต่เป็นที่ยอมรับกันในชุมชนด้วยการส่งมอบการครอบครองที่ดินแทนเจ้าของเดิมเท่านั้น แล้วอพยพไปอยู่ที่อื่นโดยที่เจ้าพนักงานผู้ควบคุมดูแลไม่ทราบ และไม่มีกำลังคนเพียงพอที่จะติดตามเพิกถอนสิทธิของผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากสภาพที่ดินที่ได้รับจัดสรรไม่ดีพอ เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินไม่ใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่อาจนำไปเป็นหลักประกันกับสถาบันการเงินได้ สมาชิกในโครงการ ส.ท.ก.จึงขาดเงินทุนในการผลิตพืชไร่ที่แล้วปลูกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติต่อไป การดำเนินการตามโครงการ ส.ท.ก. จึงไม่ได้อะไร

การจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐเท่าที่ผ่านมาไม่ได้ผล ทั้งนี้เนื่องจาก สภาพที่ดินที่รัฐจัดให้นั้นมีสภาพที่ไม่เหมาะสม ดินไม่เหมาะต่อการทำเกษตรกรรม การให้สมาชิกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน บางโครงการไม่ได้กำหนดว่าสมาชิกจะต้องมีอาชีพเกษตรกรรมมาก่อน เช่น การจัดนิคมสร้างตนเอง มีผลทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ได้ผล บางโครงการราษฎรเข้าทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้วรัฐจึงดำเนินการจัดที่ดินให้ การดำเนินการเช่นนี้ จึงไม่เป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างได้ผล เช่น โครงการปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้การจัดที่ดินให้แก่ราษฎรแต่ละโครงการมีวัตถุประสงค์ต่างกัน และใช้กฎหมายต่างกันจึงทำให้มีหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินแต่ละโครงการแตกต่างกัน อันก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแก่ราษฎรที่อยู่ในโครงการเหล่านั้น การจัดที่ดินของรัฐเท่าที่ผ่านมาจึงไม่ประสบความสำเร็จ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย