

ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า¹

สิริกาญจน์ มณีรัตน์²

การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพื่อให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เนื่องจากกรณีดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2537 ข้อ 10 และ 11 ได้กำหนดให้มีการตรวจพิสูจน์ที่ดินเสียก่อน จึงจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ ซึ่งการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวงนั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนการประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าและในกรณีเดียวกันนี้หากปรากฏว่าตำแหน่งที่ดินตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. การขอออกโฉนดที่ดินก็ต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ในเรื่องของการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่ดินตั้งอยู่ในพื้นที่เขตดำเนินการของ ส.ป.ก. โดยต้องแจ้งให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบตำแหน่งที่ดินและพิจารณาว่าจะคัดค้านการขอออกโฉนดที่ดินหรือไม่ อีกทั้งในกรณีตำแหน่งที่ดินตั้งอยู่ในพื้นที่เขตดำเนินการของ ส.ป.ก. และมีการประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าด้วยจะต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 และตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2537 ข้อ 10 และ 11 กระบวนการเหล่านี้ถือเป็นกระบวนการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ซ้ำซ้อน ส่งผลให้การออกโฉนดที่ดินในแต่ละรายใช้เวลานานและล่าช้าออกไปจะเห็นได้ว่า การออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่ามีหลายขั้นตอนสลับซับซ้อน ทั้งยังเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เมื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่ากฎหมายในบางเรื่องยังไม่มี ความสอดคล้องกัน จึงมีปัญหาคือกฎหมายที่น่าศึกษาอยู่หลายประการด้วยกัน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การออกโฉนดที่ดินในห้ามล่าสัตว์ป่ายังมีกฎหมายบางประการที่บังคับใช้ยังไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิบัติ รวมทั้งยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ โดยสรุปได้ดังนี้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ วัฒนศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา วัฒนศิริ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานิติการบริหารเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดตรัง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การศึกษาในประเด็นปัญหาของการกำหนดแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 มาตรา 26 วรรคสอง กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่า ซึ่งห้ามมิให้ล่าในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ในมาตรา 42 วรรค 2 (3) กำหนดว่า เมื่อได้มีการประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการยึดถือครอบครองที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

ตามประเด็นปัญหาเห็นได้ว่า ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดหรือห้ามมิให้ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครองที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพียงแต่มีการกำหนดให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าเท่านั้น มิได้ให้ความคุ้มครองไปถึงบุคคลผู้ครอบครองที่ดินนั้นด้วย ต่อมาเมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดให้ความคุ้มครองพื้นที่บริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าด้วยโดยห้ามมิให้ผู้ใดเข้าทำการยึดถือครอบครองที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง จึงกระทบต่อสิทธิของผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนการออกประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

ในปัจจุบันมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ฉบับล่าสุด พ.ศ. 2562 ซึ่งได้บังคับใช้ตั้งแต่ 25 พฤศจิกายน 2562 โดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 62 กำหนดว่า บริเวณพื้นที่ใดที่มีได้เป็นที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใด เว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐ สมควรอนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยหรือแหล่งหากินของสัตว์ป่าชนิดใดหรือประเภทใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้นได้ โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตนั้นด้วย ตามบทบัญญัติดังกล่าวพอสรุปได้ว่า บริเวณที่จะกำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าต้องมีใช้บริเวณที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแต่ละฉบับที่ตราขึ้นนั้นก็เพื่่มุ่งเน้นในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องมีการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพื่อให้ความคุ้มครองชนิดของสัตว์ป่าและสายพันธุ์ของสัตว์ป่าและเพื่อคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติให้เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยมีการกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าไว้อย่างครอบคลุมเป็นบริเวณกว้าง แม้ในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้บริเวณที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น จะเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ก็ตาม แต่แนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเดิมตามที่มีการประกาศไว้ก่อนหน้านี้ก็ยังคงใช้บังคับต่อไป จึงยังไม่สามารถแก้ปัญหาในเรื่องการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ ทั้งในเรื่องการกำหนดให้มีการตรวจพิสูจน์

ที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2537 ก็เป็นกรณีที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเมื่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า นั้น เป็นเรื่องของการคุ้มครองที่อยู่อาศัยของสัตว์ ไม่ได้รวมถึงบริเวณที่ประชาชนได้ครอบครองและทำประโยชน์รวมทั้งที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินด้วย ดังนั้นในการออกกฎหมายควรคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม ถึงแม้ว่าการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นประโยชน์สาธารณะที่รัฐพึงกระทำเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมก็ตาม แต่รัฐก็ต้องให้ความสำคัญกับความมั่นคงในชีวิต ทรัพย์สิน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประชาชนด้วย ในการนี้ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินก็เป็นสิ่งหนึ่งที่เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนได้ หากมีการกำหนดขั้นตอนโดยไม่จำเป็นเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินจะส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)ฯ ข้อ 7 (2) ข้อ 10 (2) และ (3) ข้อ 11 ข้อ 15 และข้อ 16 กล่าวคือ หากเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)ฯ แล้วปรากฏว่า ผู้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้น มาก่อนมีการประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในกำหนดเวลา 30 วันตามพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศให้มีผู้คัดค้าน จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)ฯ ข้อ 11 ประกอบ ข้อ 10 (2)

ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 โดยมีการออกมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กำหนดว่าจะต้องมีการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ว่าบุคคลใดได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการสั่งการเกี่ยวกับเรื่องออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)ฯ ข้อ 11 ประกอบ ข้อ 10 (2) อันเป็นอำนาจตามกฎหมายที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตัดสินใจได้อย่างอิสระที่จะสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอรับโฉนดที่ดิน หรือใช้อำนาจในการสั่งการให้นำเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดก็ได้

ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งไม่มีข้อความกำหนดห้ามบุคคลเข้ายึดถือครอบครองที่ดินในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแล้วก็ตาม แต่ยังมีกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)ฯ ยังคงมีผลใช้บังคับใช้อยู่ทำให้กระทบสิทธิแก่ประชาชนผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งยังกระทบสิทธิต่อผู้ที่ถือครองซึ่งมีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินที่จะมายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินดังกล่าว โดยจะต้องผ่านกระบวนการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

การกำหนดให้การออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)ฯ ถือเป็นการสร้างขั้นตอนให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร และหากมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวแล้วปรากฏว่า ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ผู้ว่าราชการ จังหวัดจะต้องสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินการที่ผู้ว่าราชการ ใช้ดุลพินิจสั่งการให้นำเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินเสนอต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ของรัฐจังหวัด (กบร.จังหวัด) พิจารณา จึงมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้แก่ ประชาชนเกินสมควร ตามความในพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ซึ่งเป็นการทอดระยะเวลาในการออกโฉนดที่ดินออกไปโดยไม่มีกำหนด อันเป็นการขัดแย้งกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกี่ยวกับที่ดินที่กำหนดให้รัฐดำเนินการจัดให้มีมาตรการ กระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรมและโดยเร็ว

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเป็นการอนุรักษ์สัตว์ป่า หมายรวมถึงการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการวางแผนและวางมาตรการป้องกันเพื่อให้แน่ใจว่าทรัพยากรธรรมชาติ จะไม่หมดสิ้นไป ในการกำหนดแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่านั้นเพื่อคงสภาพป่าให้มีความสมบูรณ์ ให้สัตว์ป่า บางชนิดได้อยู่อาศัยตามธรรมชาติอย่างปลอดภัย เริ่มตั้งแต่มีการประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 วัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสัตว์เท่านั้น พระราชบัญญัติ ดังกล่าวจึงมีการประกาศแนวเขตครอบคลุมไว้เป็นบริเวณกว้าง โดยอาจครอบคลุมถึงพื้นที่ที่มีการขึ้น ทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย ทำให้ที่ดิน บริเวณที่มีการประกาศตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 นั้นมีหน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่ดูแลรักษาหลายหน่วยงานด้วยกัน

การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกรณีที่ดินที่รัฐต้องการให้เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ทางสังคมและ เศรษฐกิจดีขึ้น เพื่อสร้างมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพให้แก่เกษตรกร โดยให้เกษตรกรใช้ที่ดินนั้น เพื่อประกอบเกษตรกรรมให้ได้ประโยชน์สูงสุด หรือเกิดความคุ้มค่ากับการที่รัฐได้จัดสรรหรือกระจาย ทรัพยากรอันมีค่าให้แก่เขา เพื่อให้สามารถใช้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต การปฏิรูปที่ดินมาจากความ เชื่อเกี่ยวกับความเสมอภาคที่จะไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน จนเกิดช่องว่างทางสังคม และนำไปสู่ความขัดแย้งของสังคมได้

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ การเกษตร(ส.ป.ก.) มีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้หลายประเภท เช่นที่ดินรับบริจาค ที่ดินของ

รัฐ หรือที่ดินที่จัดซื้อมาเป็นต้น ส.ป.ก. จะนำที่ดินของรัฐมากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 ซึ่งได้แก่ ที่สาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์แล้ว ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร หรือที่ป่าสงวนแห่งชาติ นอกจากนี้ที่ดินของรัฐประเภทต่างๆมีราษฎรถือครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจึงมีผลเป็นการเพิกถอนสถานะเดิมของที่ดินตามกฎหมายนั้น และ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตามมาตรา 36 ทวิ

ในการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับ ส.ป.ก. ซึ่งหาก ส.ป.ก. พิจารณาแล้วปรากฏว่าตำแหน่งที่ดินตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. ไม่คัดค้านในการออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้

ในกรณีที่มีการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินแต่ปรากฏว่าตำแหน่งที่ดินตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และในบริเวณดังกล่าวมีการประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าด้วย ในกรณีนี้หาก ส.ป.ก. ไม่คัดค้านการออกโฉนดที่ดินยังคงต้องดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 10 (3) ด้วย เนื่องจากการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร พ.ศ. 2518 ไม่มีบทบัญญัติหรือข้อบังคับของกฎหมายที่กำหนดให้มีผลเป็นการยกเลิกเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่าการนำเรื่องราวจำกัดออกโฉนดที่ดินเข้าสู่กระบวนการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เป็นการสร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น แม้ว่ากฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 10 (3) จะกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในบริเวณที่เป็นที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ แต่หากที่ดินบริเวณดังกล่าวได้เปลี่ยนสภาพที่ดินหรือเปลี่ยนวัตถุประสงค์ หรือเปลี่ยนหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาแล้ว ควรให้หน่วยงานนั้นใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายพิจารณาการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินในบริเวณดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาตามกฎหมายอยู่แล้ว หากให้มีการตรวจพิสูจน์ที่ดินอีกขั้นตอนหนึ่งจะเป็นกระบวนการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ซ้ำซ้อน และทำให้การออกโฉนดที่ดินในแต่ละรายใช้เวลานาน อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

1. แก้ไขกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2537 ข้อ 10 (3) ซึ่งเดิมบัญญัติว่า “ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้จัดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินที่ขุดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขุดออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขุดเขตหรือขุดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย”

และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขุดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินที่ขุดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขุดออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขุดเขตหรือขุดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย”

2. ในกรณีที่มีการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย ถ้าปรากฏว่าที่ดินตั้งอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และหลักฐานที่นำมาขอออกโฉนดที่ดินเป็นเอกสารที่มีอยู่ก่อนการประกาศเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้ โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

3. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 114 ซึ่งเดิมบัญญัติว่า “ให้บรรดาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัตินี้”

และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ให้บรรดาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่บริเวณพื้นที่ใดกฎหมายกำหนดให้เป็นที่ดินของหน่วยงานอื่นของรัฐ”

เอกสารอ้างอิง

กรมที่ดิน. คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.

กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2550.

_____. คู่มือปฏิบัติงานการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2554.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.

เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุง

แก้ไขนโยบายกฎหมายที่จะเกิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน

สิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, 2553.

สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่. คำอธิบายพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวล

กฎหมายที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บัณฑิตอักษร, 2562.