

รายงานการวิจัย

เรื่อง

การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

Ground Survey for Issuing Land Titles
according to Section 58-bis of the Land Code, 1954

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

โดย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผศ. อธิพัล ศรีเสาวลักษณ์

นายไพโรจน์ โลกนิยม

นางวนิดา พรไพบูลย์

เมษายน 2545

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัย "การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน" ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง จากสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ โดยการอนุมัติของ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2544 โดยมีระยะเวลาในการวิจัยรวม 8 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2544 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2545

คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ และสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ ที่ได้มอบความไว้วางใจ สนับสนุนให้คณะผู้วิจัยมีโอกาสดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในการให้ข้อมูลความเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยเป็นอย่างยิ่ง ผลการวิจัยนี้คงจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ หากจะมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะใด ๆ เกี่ยวกับผลงานนี้ คณะผู้วิจัยขออ้อมรับด้วยความเต็มใจ

คณะผู้วิจัย

เมษายน 2545

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

ชื่อโครงการ การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
Ground Survey for Issuing Land Titles according to Section 58 bis of the Land Code, 1954

ชื่อผู้วิจัย นายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์¹ หัวหน้าโครงการและนักวิจัย
 นายไพโรจน์ โลกนิยม² นักวิจัย
 นางวนิดา พรไพบุลย์³ นักวิจัย

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง ประจำปี 2544 จำนวนเงิน 400,000 บาท
 ระยะเวลาในการวิจัยรวม 8 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2544 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2545

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นวิธีการที่รัฐออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับราษฎร ผู้ซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีหนังสือแสดงสิทธิ ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กลายเป็นการจัดที่ดินให้กับผู้ที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนให้กับรัฐ และไม่ต้องคัดเลือกคุณสมบัติ ส่งผลกระทบกับทรัพยากรป่าไม้และการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และทำให้ราษฎรได้รับสิทธิในที่ดินที่แตกต่างกัน

การวิจัยพบว่าปัญหาของการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน เกิดจากความต้องการเร่งรัดการดำเนินงานให้เสร็จในเวลาที่รวดเร็ว จึงปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ความเร่งรีบทำให้มีการเดินสำรวจลำแนวเขต

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โทร 02 - 2182039, 02 - 2182017

² ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ระดับ 9 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โทร 02 - 2820389

³ นิติกร 8 ว. กองนิติการ กรมป่าไม้ โทร 02 - 5614292 - 3 ต่อ 213

ป่าไม้จนกลายเป็นปัญหาระหว่างหน่วยงานและความไม่มั่นคงของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจำนวนมาก

คณะผู้วิจัยเสนอว่าควรเร่งรัดจำแนกประเภทที่ดินตามความเหมาะสมแล้วเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่จำแนกเพื่อเศรษฐกิจ การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไปควรต้องปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กำหนดเงื่อนไขในการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และ (3) ให้เหมาะสมทั้งขนาดของที่ดิน ระยะเวลาการครอบครองที่ดิน และค่าตอบแทนที่ต้องเสียให้กับรัฐ

ควรจะต้องมีการสำรวจจำนวนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบ และเร่งเพิกถอนหรือหาแนวทางแก้ไขที่สามารถยุติปัญหาความไม่มั่นคงแห่งสิทธิให้ได้อย่างชัดเจน ควรปรับปรุงระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน และจัดให้มีภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าที่เหมาะสม และควรพิจารณาออกกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Abstract

Ground surveys for purpose of issuing land titles or to confirm that a parcels of land have been used according to Section 58 of the Land Code, 1954 is a procedure whereby the State issues an official document endorsing the legal rights of the holders who have occupied and utilized the land prior to the enactment of the Land Code. Some modifications have been made however, to include those who have occupied and utilized the land after the enactment of the Land Code who have no documents to claim rights. Such modifications have created a situation whereby administrative and management costs are provided by the State for issuing land documents to beneficiaries. These beneficiaries not only do not have to incur any private costs, but they may not necessarily have the qualifications to entitle them with the opportunity to acquire amount of land. Such provisions create risks to remaining stock of forest resources and many also have repercussions on the on-going land reform activities by creating differential treatments and status of rights among the beneficiaries of these policies.

The underlying problem originates from the intention of the implementing agency to expedite the process of land titling. The National Land Allocation Committee, acting in compliance with this motive has modified the regulatory framework to the extent that the original intention of the law has been overlooked. Moreover, the accelerated pace of work has resulted in situations where ground surveys for issuing land titles take place within the boundary of the forest areas, an outcome which have become one of the roots of conflicts among concerned agencies pre-conditionings for creating the uncertainty over conditions and status of the holders of the land documents.

The above findings led to the conclusions that emphasis should be placed on completing land use classification and zoning for issuing legal documents for land allocated for economic uses. For ground surveys, National Land Committee have to adjust the regulation by setting conditions for land allocation for individuals under Section 58 (2) and (3) taking into account the size of land holding, the period of land occupation and fees to pay for the services.

Equally important is the need to review land documents already issued where there are uncertainties over the legality of claims. Where cross-examination of land rights do not confirm legitimacy of claims, the title issued should be reclaimed. Such are the measures deemed to be necessary instruments to eliminate uncertainty of rights. Land resources management should be modified to include measures such as progressive land tax. Careful review should be made over the need to endorse community rights to land to ensure consistency with the Constitution of the Kingdom of Thailand 1997.

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| กิตติกรรมประกาศ | I |
| บทคัดย่อ | II |
| Abstract | IV |
| สารบัญ | V |
| สารบัญตาราง | VII |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| 1.1 หลักการและเหตุผล | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ | 3 |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษา | 3 |
| 1.4 วิธีการศึกษา | 4 |
| 1.5 เป้าหมาย | 4 |
| 1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ | 4 |
| บทที่ 2 การถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดิน | 5 |
| 2.1 แนวคิดในการศึกษา | 5 |
| 2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 | 5 |
| 2.3 วิวัฒนาการของกฎหมายการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดิน | 6 |
| 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่ให้กับราษฎร | 9 |
| 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน | 10 |
| 2.5.1 ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ ยงยุทธ์ แฉล้มวงศ์ และ Gershon Ferder | 10 |
| 2.5.2 หน่วยงานนโยบายและพยากรณ์เศรษฐกิจสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย | 10 |
| 2.5.3 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) 2533 | 11 |
| 2.5.4 โครงการวิจัยวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า | 12 |
| 2.5.5 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) 2538 | 13 |
| 2.5.6 มูลนิธิสถาบันที่ดิน (LIF) | 14 |

| | |
|--|----|
| 2.5.7 ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย | |
| เกษตรศาสตร์ | 15 |
| บทที่ 3 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน | 20 |
| 3.1 ความหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน | 20 |
| 3.2 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน | 23 |
| 3.3 การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน | 25 |
| 3.4 โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ | 35 |
| 3.5 การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ | 38 |
| 3.5.1 การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน | 40 |
| 3.5.2 การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 | 40 |
| 3.5.3 การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | |
| พ.ศ. 2518 | 43 |
| บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการเดินสำรวจ | |
| ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน | 47 |
| 4.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย | 47 |
| 4.2 ความแตกต่างระหว่างสิทธิในที่ดิน | 48 |
| 4.3 ปัญหาและผลกระทบที่เกิดกับป่าไม้ | 51 |
| 4.4 ปัญหาและผลกระทบต่อการปฏิรูปที่ดิน | 54 |
| 4.5 ความมั่นคงแห่งสิทธิในที่ดินที่ราษฎรได้รับ | 55 |
| 4.6 นโยบายของรัฐ | 57 |
| 4.7 ข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหา | 58 |
| บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ | 60 |
| 5.1 บทสรุป | 60 |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ | 61 |
| บรรณานุกรม | 64 |
| ภาคผนวก | 69 |

สารบัญตาราง

| | หน้า |
|---|------|
| ตารางที่ 1 สภาพความเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยในช่วงปี 2504-2541 | 52 |
| ตารางที่ 2 พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรม ปี 2518-2531 | 52 |



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ประมวลกฎหมายที่ดินประกาศใช้บังคับในปี พุทธศักราช 2497 โดยการยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับที่กระจัดกระจายกันอยู่ ยากต่อการปฏิบัติงานและการศึกษา¹ มาบัญญัติไว้ในที่เดียวกัน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นลำดับ การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดเป็น ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2543

ในหมวด 4 ของประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งมาตรา 58 ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และหลังจากมีประกาศของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศให้ราษฎรทราบเพื่อให้ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือตัวแทน นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 58 ทวิ ที่กำหนดว่าหลังจากการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว หากเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ ต่อไปนี้

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

¹ ศิริ เทวสินธุคดี คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน บริษัทพิมพ์การพิมพ์ จำกัด กรุงเทพฯ 2537 หน้า 2

ความใน มาตรา 58 ทวิ ชำงต้นได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 เพื่อแก้ไขส่วนที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของกรมที่ดินให้เหมาะสมรัดกุม เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น แต่ความใน มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) มีผลเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีเอกสารสิทธิใด ๆ ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถึงแม้ว่าจะเป็นผู้ที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเพียงช่วงระยะเวลาอันสั้น

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานของกรมที่ดิน เพราะสามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้รวดเร็ว จึงได้ผ่อนคลายนโยบายระเบียบต่าง ๆ ลง โดยเปิดโอกาสให้ราษฎรขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ง่ายขึ้น แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรที่ดินและป่าไม้นั้นก็มีมากเช่นกัน เพราะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก จึงเป็นช่องทางให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินร่วมมือกันทุจริตโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย ออกเอกสารสิทธิในเขตป่าไม้ และที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถึงแม้ว่าในบางกรณีอาจติดตามลงโทษผู้กระทำผิดได้ แต่การเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินที่ได้ออกโดยมิชอบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ก็ไม่ใช่เรื่องที่กระทำได้อย่างง่ายดาย

นอกจากผลกระทบต่อทรัพยากรที่ดินและป่าไม้แล้ว ผลของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และนโยบายของรัฐที่จะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน เพราะการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในบางโครงการมีการปฏิบัติงานในพื้นที่ใกล้เคียงกันกับการปฏิรูปที่ดิน ราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินส่วนใหญ่ไม่เข้าใจว่า ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน เหตุใดตนจึงจะไม่มีสิทธิที่จะได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และส่วนหนึ่งจะไม่ยอมรับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินแต่จะเรียกร้องให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เพียงอย่างเดียว จึงเป็นภาระของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องทำความเข้าใจกับราษฎรเกี่ยวกับประเภทของที่ดินที่แตกต่างกัน

ประเด็นที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับ เนื่องจากการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของกรมที่ดิน ให้กับบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) มีลักษณะเป็นการจัดที่ดินให้กับประชา

ชนแบบหนึ่ง แต่เอกสารสิทธิที่ได้รับเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนให้กับรัฐ ขณะที่การจัดที่ดินตามกฎหมายอื่นไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะต้องเสียค่าตอบแทนหรือต้องชำระค่าเช่าซื้อที่ดิน และสิทธิที่ได้รับยังน้อยกว่า

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติจึงมอบหมายให้คณะผู้วิจัย ซึ่งประกอบด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ หัวหน้าโครงการ นายไพโรจน์ โลกนิยม และนางวนิดา พรไพบูลย์ นักวิจัย ทำการศึกษาการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของกรมที่ดิน และบทบัญญัติ มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เหมาะสมสำหรับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับประชาชนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อประเมินผลดี ผลเสีย และผลกระทบ ของการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในแง่เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และต่อโครงการจัดที่ดินของรัฐ เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ และประชาชน ที่มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ศึกษาวิเคราะห์ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยเฉพาะมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 และมาตรา 27 ตริ ตลอดจนกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

1.3.2 ศึกษาวิเคราะห์ผลการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ผ่านมา ที่ทำให้ราษฎรได้รับเอกสารสิทธิในที่ดิน ผลในทางเศรษฐกิจ ผลในทางสังคม การเมือง การปกครอง ผลที่มีต่อทรัพยากรป่าไม้ และผลต่อสิ่งแวดล้อม และการเปรียบเทียบกับโครงการจัดที่ดินของรัฐ เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.3.3 ศึกษาวิเคราะห์และจัดทำประเด็นเพื่อนำไปสู่การประชุมสัมมนา เพื่อรับฟังความคิดเห็นสาธารณะส่วนที่เกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งประกอบด้วย ภาคครัวเรือน ภาคเอกชน นักวิชาการ และประชาชน เพื่อนำมาประมวลหาข้อสรุปและจัดทำข้อเสนอกฎหมายและนโยบายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

1.4 วิธีการศึกษา

1.4.1 การศึกษาจะใช้ข้อมูลทุติยภูมิ เช่น ตัวบทกฎหมาย รายงานการศึกษา รายงานวิจัย เอกสารการประชุม การสัมมนาที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 การหาข้อมูลเพิ่มเติม จะดำเนินการโดยการสัมภาษณ์ หรือการประชุม Focus group

1.4.3 จัดการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องจากภาคครัวเรือน ภาคเอกชน นักวิชาการ และประชาชน อย่างน้อย 1 ครั้ง

1.5 เป้าหมาย

เป้าหมายที่ต้องการจากการดำเนินโครงการนี้ คือ

1.5.1 แนวคิดความเห็นเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ของกรมที่ดิน

1.5.2 ข้อเสนอการปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อเสนอเชิงนโยบาย

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

มีข้อเสนอการปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดินและข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคครัวเรือน ภาคเอกชน นักวิชาการ และประชาชน

บทที่ 2

การถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดิน

2.1 แนวคิดในการศึกษา

โครงการวิจัยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะประเมินผลดี ผลเสีย และผลกระทบ ของการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของกรมที่ดินที่ผ่านมา ในแง่เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และต่อโครงการจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เหมาะสมสำหรับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับประชาชน

คณะผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์หลักการในกฎหมายต่าง ๆ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จากนั้นเป็นการรวบรวมแนวคิดของกลุ่มคนที่มีความเห็นในเรื่องเหล่านี้ ที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ นักสังคม นักกฎหมาย ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั้งในแง่สนับสนุนและไม่เห็นด้วย เพื่อจัดทำประเด็นที่จะนำไปปรึกษาหารือในการประชุมสัมมนาฯ รับฟังความคิดเห็น ซึ่งผลของการสัมมนาจะเป็นแนวทางที่คณะผู้วิจัยจะนำไปศึกษาคำตอบที่เหมาะสมในการดำเนินการตาม มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การทบทวนหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้ทราบการเปลี่ยนแปลงแนวคิดของการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการ บำรุงรักษา กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่จะต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ดังบัญญัติไว้ใน มาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 79 มาตรา 84 และมาตรา 290

อาจสรุปได้ว่าบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมกับภาครัฐในอันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จารีต

ประเพณี และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการให้สิทธิแก่บุคคลในการบำรุงรักษา สิ่งแวดล้อมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา 56 เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนต่าง ๆ เกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและร่วมมือกันในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวตามมาตรา 79

หน้าที่ของรัฐตามกฎหมายในมาตรา 84 คือ การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึงและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

กฎหมายรัฐธรรมนูญยังมีผลต่อแนวทางในการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดำเนินการเช่นนั้น จะต้องมียกหมายรองรับให้ใช้อำนาจดังกล่าว

2.3 วิวัฒนาการของกฎหมายการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ และเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่ดินจึงเป็นปัจจัยที่ใช้ในการผลิตซึ่งคนส่วนใหญ่ของประเทศมีความต้องการครอบครองใช้ประโยชน์ ในระยะที่ประชากรยังมีน้อยและการใช้ที่ดินเพื่อผลิตทางการเกษตรเป็นไปเพื่อการบริโภคยังไม่มีปัญหาเรื่องความขาดแคลนที่ดิน ต่อมาเมื่อที่ดินว่างเปล่านั้นลดลงการบุกเบิกเข้าไปในที่ดินป่าไม้จึงเกิดขึ้น

การถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดินของประชาชนนั้นเป็นเรื่องที่มีวิวัฒนาการมานานและมีการแก้ไขปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมมาโดยตลอด ในสมัยกรุงสุโขทัยมีความอุดมสมบูรณ์ ราษฎรมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามความสามารถ ที่ดินมีมาก ใครต้องการนำที่ดินมาเพาะปลูกก็สามารถกันถางทำประโยชน์ได้

และเป็นสิทธิของผู้นั้น เมื่อตายลงก็ยังคงแก่ทายาท ไม่มีการแย่งชิงกัน ดังนั้นระบบสิทธิจึงเป็นการจับจองและเข้าครอบครองทำประโยชน์เท่านั้น²

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา³ ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 บทที่ 42 และบทที่ 43⁴ มีสาระสำคัญสรุปได้ว่าราษฎรสามารถเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้โดยเสรีแต่ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่เพื่อจะได้ออกโฉนดให้ได้ การที่ต้องทำเช่นนั้นก็เพื่อป้องกันการหลีกเลียงอากร หากหลบเลี่ยงกันสร้างจะมีความผิดมีโทษถึง 6 สถาน การจับจองที่ดินก็ไม่ได้จำกัดเนื้อที่ถือครองไว้ ใครมีกำลังเท่าไรก็ทำเอาตามแต่กำลังและความสามารถ จะอำนวยความสะดวกที่ดินในกรุงศรีอยุธยานั้นห้ามจับจองเป็นเจ้าของเพียงแต่มีสิทธิทำกินเท่านั้น หากมีความกันผู้เข้ามาทำกินทีหลังต้องชดใช้ค่าเสียหายและต้องคืนที่ดินให้ ส่วนที่ดินนอกกรุงศรีอยุธยาถ้าว่างเปล่าลงก็ให้เจ้าหน้าที่จัดคนเข้าทำกิน เมื่อทำได้ผลก็ให้ลดอากรในปีแรกเพื่อจูงใจให้คนเข้าทำกินเพิ่มขึ้น จากนั้นจึงค่อยเก็บอากร เป็นต้น

ในสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้นการปกครองยังคงเป็นแบบเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินก็ยังคงใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเรื่อยมา จนถึงสมัยรัชกาล ที่ 4 สภาพเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า มีการทำสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศ คือ สนธิสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2398 และได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประเทศ ด้านที่ดินได้มีการออกประกาศ พ.ศ. 2399 ว่าด้วยเขตที่ซึ่งฝรั่งจะเช่าหรือซื้อได้โดยระบุไว้ว่า "ที่ดินอยู่ภายในกำแพงพระนครและนอกพระนคร ห่างออกไปในรัศมี 200 เส้น เข้ามาโดยรอบ ห้ามมิให้ผู้ใดชายที่ขาดแก่คนต่างประเทศผู้เข้ามาอยู่ไม่ถึง 10 ปี แต่ถ้าจะเช่าอยู่ได้ไม่ห้าม"⁵ เป็นการป้องกันมิให้ชาวต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของประเทศได้โดยง่าย แต่ต้องมีการตั้งรกรากในประเทศมาเป็นเวลาพอสมควร นอกจากนั้นยังมีการพัฒนาที่ดินโดยการขุดคลองหลายสายเพื่อเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูก

ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการปฏิรูปการปกครองและขยายการค้ากับต่างประเทศโดยมีชาวเป็นสินค้าออกที่สำคัญทำให้มีการพัฒนาที่ดินเพาะปลูกข้าวโดยการขุดคลองเพิ่มขึ้น เนื่องจากการจับจองที่ดินแห่งใหม่ในแหล่งอื่นนั้นไกลจากเมืองหลวงเปลืองทั้งค่าใช้จ่ายในการบุกเบิกป่าใหม่และค่าขนส่ง ได้มีการออกประกาศขุดคลอง จ.ศ. 1239 (พ.ศ. 2420) เพื่อจำกัดการจับจองที่นา ไม่ให้มีการ

² ประชุมศิลาจารึก ภาค 1 จารึกกรุงสุโขทัย: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515 หน้า 7-8 คัดจากหนังสือ "ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย", สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, มกราคม 2519 หน้า 3

³ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง)

⁴ ร. แลงการ์ด, กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3; องค์การคำคุณศัพท์, พ.ศ. 2506 คัดจากหนังสือ "ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย", สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, มกราคม 2519 หน้า 4

⁵ ช้างแล้ว หน้า 6

ปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าโดยระยะเวลาไว้ มีการมอบสิทธิพิเศษแก่ราษฎรที่ออกเงินหรือออกแรงช่วยขุดคลองโดยเพิ่มอายุตราจองจาก 3 ปี เป็น 5 ปี เพื่อจูงใจให้มีการเร่งการผลิตมากขึ้น⁶

ในช่วงนี้ได้มีการออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรเพื่อเป็นหลักฐานในการถือครองที่ดิน ได้แก่ ใบเทียบย่า ตราจองหรือใบจอง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ตราแดง โฉนดสวน โฉนดป่า หนังสือสำคัญสำหรับที่ป่า ตราจองชั่วคราว โฉนดที่ดิน และโฉนดแผนที่ และได้มีการจัดทำแผนที่จำลองไว้ในโฉนดที่มีการรังวัดแบบสมัยใหม่ ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 โดยมีการเดินรังวัดออกโฉนดแบบใหม่ที่เรียกว่า ระบบ Torrens System ทำให้ออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินแน่นอนกว่าเดิม และออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วเป็นสำคัญโดยเอาหลักฐานเก่ามาเปลี่ยนเป็นหลักฐานแบบใหม่

ต่อมาได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินอีกหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2 จนถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 และฉบับที่ 7 พ.ศ. 2486 พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2486 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2492 พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช 2486 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2493 จนในที่สุดกฎหมายข้างต้นได้มีการประกาศยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 กฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองและสิทธิในที่ดินจึงเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นในปัจจุบัน

นอกจากสิทธิในที่ดินที่ได้รับตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประชาชนยังอาจได้สิทธิในที่ดินโดยได้รับการจัดที่ดินจากรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือการจัดที่ดินของหลายหน่วยงานตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่ออพยพราษฎรจากพื้นที่ก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 3(2)⁸ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

⁶ ข้างแล้ว หน้า 7-8

⁷ ข้างแล้ว หน้า 9-11

⁸ มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่ให้กับราษฎร

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่รัฐให้กับราษฎรประมวลได้จากนโยบายของรัฐ การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลา รวมทั้งกฎหมายที่ออกมาในเวลาที่แตกต่างกัน ทำให้เห็นแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงที่อาจจำแนกได้เป็น 3 แนว คือ

(1) แนวคิดเชิงอนุรักษ์ที่ต้องการสงวนที่ดินของรัฐไว้ จึงอนุญาตให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยทำกินในที่ดิน แต่จะให้เพียงให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ เช่น การให้สิทธิทำกิน (สทก.) ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 หรือ ส.ป.ก. 4-28

(2) แนวคิดเชิงระบบทุน โดยถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่ผู้ประกอบการสามารถใช้จ้างหรือค้าประกันเงินกู้ ผู้ประกอบการจึงควรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและนำมาใช้ประโยชน์ทางการผลิตตามศักยภาพเพื่อให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด จึงควรให้กรรมสิทธิ์บริบูรณ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) แนวคิดเป็นกลางที่มุ่งตอบสนองทั้งการอนุรักษ์ที่ดินของรัฐและสอดคล้องกับความต้องการที่ดินและสิทธิในที่ดินของราษฎร โดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรและมีข้อจำกัดในการโอนสิทธิ์ไปยังผู้อื่น เพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินไปและต้องบุกเบิกหาที่ทำกินผืนใหม่อีก ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ห้ามโอนสิทธิ์ที่ได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ตามมาตรา 39

การที่กฎหมายให้สิทธิกับราษฎรแตกต่างกันนี้เนื่องจากในอดีตที่ดินยังมีมาก รัฐก็เปิดให้ราษฎรจับจองและได้รับสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ต้องมีค่าตอบแทนให้กับรัฐ ต่อมาเมื่อที่ดินมีจำกัดก็มีการหวงห้ามกันที่ดินไว้เพื่อใช้ในอนาคต แต่ก็ยังมีเปิดให้จับจองที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งก็เริ่มมีเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับและการห้ามโอนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จนกระทั่งที่ดินดังกล่าวแทบไม่มีอีกต่อไป ก็เริ่มมีการจับจองทำประโยชน์ในที่หวงห้าม รัฐก็ยังคงมีนโยบายผ่อนผันให้สิทธิกับผู้บุกเบิกตลอดมา จนกระทั่งถึงยุคที่ต้องอนุรักษ์อย่างเด็ดขาด สิทธิในที่ดินที่ให้จึงมีเงื่อนไขเพิ่มขึ้น เสียค่าตอบแทน หรือไม่มีการให้กรรมสิทธิ์

อย่างไรก็ตาม สิทธิในที่ดินไม่ว่าเป็นการอนุญาตในแบบใด ราษฎรก็ได้เข้าไปอยู่อาศัยและทำกินแล้วและทางราชการคงไม่อาจที่จะให้ผู้ที่อยู่ในที่ดินออกจากที่ดินไปได้ เพราะจะพบกับกระแสต่อต้านหรือความวุ่นวาย เพราะผู้ที่อยู่ในที่ดินก็ย่อมจะต้องมีพืชผลรวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ทางสังคมที่เกาะเกี่ยวกับชุมชนที่ตนอยู่อาศัย ดังนั้นจึงควรจะต้องพิจารณาแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง

และเป็นระบบ เนื่องจากสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงบำรุงดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดินและเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการประกอบอาชีพอย่างยั่งยืน

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

นักวิชาการและสถาบันวิจัยที่ทำวิจัยเกี่ยวกับที่ดินและสิทธิในที่ดิน ในแง่ของเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ในแง่ของผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไว้ค่อนข้างหลากหลาย ซึ่งอาจนำมาทบทวนและจัดระบบคิดได้ ดังต่อไปนี้

2.5.1 ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ ยงยุทธ แฉล้มวงศ์ และ Gershon Feder⁹ ศึกษาเรื่อง สิทธิในที่ดินกับผลผลิตภาพในการเกษตร (Land Title Security and Agricultural Productivity in Thailand) โดยเลือกตัวอย่างในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง 3 จังหวัด คือ ขอนแก่น นครราชสีมา และลพบุรี กล่าวถึงเอกสารสิทธิในที่ดินว่า เป็นสิ่งจำเป็นในแง่การสร้างความมั่นคงแก่เกษตรกร ทั้งความมั่นคงในรูปของทรัพย์สินอย่างหนึ่งของเกษตรกรและความสามารถในการอื่นที่จะนำที่ดินไปใช้ค้ำประกันเงินกู้ เพราะในการทำการเกษตรแบบการค้าซึ่งเกษตรกรต้องการเงินทุนเพื่อใช้ในกิจการผลิตและการบริโภค จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยในกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนมาใช้เป็นหลักประกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการกู้ยืมมาจากแหล่งสถาบันการเงิน

การที่มีเอกสารสิทธิจะทำให้อัตราดอกเบี้ยจะมีอัตราต่ำกว่าการที่ไม่มีเอกสารสิทธิไว้ใน การครอบครอง อีกทั้งเป็นการสร้างความมั่นใจในการที่ผู้ประกอบการคิดจะลงทุนปรับปรุงไร่นาของตนเอง

2.5.2 หน่วยนโยบายและพยากรณ์เศรษฐกิจสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย¹⁰ ศึกษาโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 4 ประเด็นหลัก คือ การประเมินราคาที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การดำเนินการกระจายที่ดินและการจัดกิจกรรมการพัฒนา สถานภาพทางกฎหมายของเกษตรกรภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดิน และสถานภาพของกองทุนการปฏิรูปที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของเกษตรกรภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดิน ผู้วิจัยวิเคราะห์การปฏิรูปที่ดินในเชิงเศรษฐศาสตร์ การเมือง กฎหมาย เปรียบเทียบการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินกับประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และสิทธิของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน สรุปได้ว่า การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่

⁹ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ ยงยุทธ แฉล้มวงศ์ และ Gershon Feder, สิทธิในที่ดินกับผลผลิตภาพในการเกษตร, ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, Discussion Paper # XII, February 1986

¹⁰ หน่วยนโยบายและพยากรณ์เศรษฐกิจสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง สถานภาพทางกฎหมายของเกษตรกรภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดิน เสนอต่อ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กุมภาพันธ์ 2530

ผ่านมา ได้มีการมุ่งที่จะเน้นด้านความเท่าเทียมกันในด้านของขนาดที่ดินมากกว่าการที่จะเน้นถึงความเท่าเทียมกันในเรื่องของสิทธิในที่ดิน จากการวิเคราะห์ถึงการจัดที่ดินของหน่วยราชการ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ ส.ป.ก. และกรมป่าไม้ ทำให้มองเห็นว่าความหลากหลายของเอกสารต่าง ๆ มิได้มุ่งเน้นถึงการให้ "กรรมสิทธิ์" ที่ดินแก่เกษตรกรเลย แต่มุ่งเพียงให้สิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ดังนั้น จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำเรื่อง "กรรมสิทธิ์" ที่ดินระหว่างเกษตรกรที่อยู่ในเขตพื้นที่หน่วยงานราชการดังกล่าวกับบุคคลอื่นที่อยู่นอกเขต เมื่อพิจารณาดูแล้วจะเห็นได้ว่าหนังสือแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินจะเป็นเอกสารที่เหมาะสมที่สุดในการทำให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิในที่ดินในสังคม

นอกเหนือจากเหตุผลความเท่าเทียมในเรื่องสิทธิในที่ดินแล้ว หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินยังมีผลดีในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ก็คือ สามารถนำไปประกันสินเชื่อได้ ทางด้านสังคมก็คือทำให้เกิดความเท่าเทียม กล่าวคือมี "กรรมสิทธิ์" ในที่ดินเท่าเทียมกันในสังคม ส่วนผลทางการเมือง ลดปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน ซึ่งการให้เอกสารที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินจะช่วยลดช่องว่างระหว่างชนชั้นที่เกิดขึ้นอีกด้วย

2.5.3 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ศึกษาเรื่อง นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย¹¹ กล่าวถึง การออกเอกสารสิทธิแก่ที่ดินที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิในปัจจุบัน เป็นการสร้างโอกาสให้เกษตรกรมีโอกาสสามารถสร้างฐานะหรือตั้งเนื้อตั้งตัวได้เอง และเป็นการสร้างอาชีพให้แก่เกษตรกร และเป็นการเอาที่ดินที่มีได้ใช้ประโยชน์อะไรเลยมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เมื่อมีที่ดินทำกินแล้วโอกาสที่ชาวบ้านหรือเกษตรกรจะอพยพเข้ามาหางานในตัวเมืองจะลดน้อยลงจากปัจจุบัน และยังเป็นการแก้ปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐอันเนื่องมาจากสาเหตุที่ชาวบ้านขาดแคลนที่ดินทำกิน การลงทุนหรือทำการใช้ในประโยชน์ในแต่ละครั้งต้องจ่ายเงินในการลงทุนจำนวนพอสมควร การที่ออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนจะทำให้พวกเขาสามารถนำเอาเอกสารสิทธิดังกล่าวมาใช้เป็นหลักประกันในการค้าประกันในการกู้ยืมเงินในแต่ละครั้งได้อีกด้วย

การออกเอกสารสิทธิดังกล่าวจะส่งผลให้ที่ดินผืนดังกล่าวที่มีเอกสารสิทธิสามารถตกทอดในทางมรดกได้ การได้กรรมสิทธิ์หรือเอกสารสิทธิในที่ดินสามารถทำให้บุคคลมีความรู้สึกภาคภูมิใจในตนเองและมีแรงจูงใจที่จะดำเนินการงานเต็มที่อันเป็นการเพิ่มผลผลิตด้วยในตัวเองอีกวิธีหนึ่ง และ

¹¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย, เอกสารประกอบ เล่มที่ 2 : สิทธิในที่ดิน, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มกราคม 2533

เกษตรกรกล้าตัดสินใจในการลงทุนในการทำการเกษตรเพราะที่ดินเป็นของเขา ไม่มีใครจะมาเรียกคืนได้เป็นการสร้างความมั่นใจให้กับเกษตรกร

ในส่วนของภาครัฐเองนั้นจะสามารถลดค่าใช้จ่ายในการดูแลที่ดินที่อยู่ในการครอบครองของภาครัฐ

การออกเอกสารสิทธิมีข้อเสียในแง่ที่เป็นหลักทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่สามารถยึดจากตัวลูกหนี้ได้อีกทั้งยังง่ายต่อการเปลี่ยนมือ

การออกเอกสารสิทธิแก่ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติจะทำให้มีการจับจองและบุกรุกหรือใช้ประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายเพราะมีเอกสารสิทธิอยู่ในการครอบครอง ทำให้ป่าสูญเสียความเป็นป่าสงวนซึ่งจะส่งผลให้สัตว์ป่าสูญพันธุ์ พันธุ์ไม้หายาก ป่าถูกทำลาย เกิดปัญหาอุทกภัยมากขึ้นกว่าเดิม การเร่งในการออกเอกสารสิทธินั้นอาจทำให้มีการนำเอาที่ดินบริเวณที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรมาให้แก่เกษตรกร

2.5.4 โครงการวิจัยวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า โดย เจิมศักดิ์ ปิ่นทองและคณะ¹² ในส่วนที่เกี่ยวกับผลการศึกษาและข้อเสนอทางนโยบาย ผู้วิจัยมีข้อเสนอ สรุปได้ว่า¹³ (3) กรณีที่ชาวบ้านตั้งชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ในเขตพื้นที่ที่ไม่เป็นอันตรายต่อต้นน้ำหรือสิ่งแวดล้อมร้ายแรงหรือกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อ (2) ก็น่าจะพิจารณากันพื้นที่ทำกินและที่ตั้งชุมชนออกจากเขตอนุรักษ์โดยกำหนดไม้แนวเขตหรือถนนให้ชัดเจนแล้วควรพิจารณาดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ชาวบ้านที่อยู่เดิมในลักษณะของหมู่บ้านป่าไม้หรือการปฏิรูปที่ดิน และให้มีเขตรอยต่อ (Buffer Zone) ระหว่างที่ชุมชนใช้ทำการเกษตรกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนโดยมีการกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่สามารถทำได้ในเขตดังกล่าว เช่น ให้เป็นป่าชุมชนหรือปลูกไม้ผลยืนต้น แล้วจะต้องให้ชุมชนพิจารณาถึงกรรมสิทธิ์ในดอกผลจากต้นไม้ที่ปลูกอยู่ในพื้นที่กันชนว่าจะจัดสรรหรือมอบสิทธิให้ผู้ใด โดยมีผลตอบแทนต่อชุมชนอย่างไร

โดยสรุปก็คือ จะต้องมีการพิจารณาสิทธิ 3 ประการ คือ 1. กรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชน โดยให้องค์กรของชุมชนหรือสถาบันของชุมชนท้องถิ่นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ 2. สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว (Land Use) และ 3. กรรมสิทธิ์ในดอกผลจากการทำประโยชน์ เช่น ต้นไม้ที่ปลูกในที่ดินของชุมชน

และในข้อ (5) ผู้วิจัยเสนอให้ที่ดินที่ผ่านขบวนการจัดสรรแล้วข้างต้น ชาวบ้านควรจะได้รับเอกสารสิทธิที่สมบูรณ์ เช่น น.ส.3 หรือ โฉนด ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของเกษตรกรที่จะกล้าลงทุน

¹² เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า", สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, บริษัทพิมพ์ตุลา จำกัด กรุงเทพฯ พิมพ์ครั้งที่ 2 กันยายน 2535

¹³ เรื่องเดียวกัน หน้า 27 (3) - หน้า 30

ปรับปรุงพื้นที่ดินของตนเพื่อทำการเกษตรแบบเข้มข้น (ไร่นาสวนผสม หรือวนเกษตร) ที่ต้องลงทุนระยะยาว สามารถนำที่ดินไปจำนองกับสถาบันการเงินเพื่อนำมาลงทุนระยะยาวในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำแทนการพึ่งพาตลาดการเงินนอกระบบ สร้างความมั่นใจให้แก่เกษตรกรว่าจะไม่ถูกขับไล่โดยธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

2.5.5 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)¹⁴ ศึกษาเรื่อง "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า: กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน" ศึกษาวิเคราะห์ความเคลื่อนไหวของชุมชนในเขตป่าในด้านต่าง ๆ คือ การเคลื่อนย้ายและการตั้งถิ่นฐานของชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจท้องถิ่นในการใช้และการถือครองที่ดิน ระบบการผลิตของชุมชน ตลอดจนความคิดเกี่ยวกับป่าของชาวบ้านที่เปลี่ยนแปลงมาในแต่ละยุคแต่ละสมัย

ข้อสรุปของการศึกษาพบว่าปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าเกิดจากการลักลอบตัดไม้อย่างผิดกฎหมาย ซึ่งมีทั้งผู้มีอิทธิพลระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนร่วมมือด้วย มีนายทุนภายนอกเข้าไปใช้ป่าเพิ่มขึ้น ทำให้ที่ดินในเขตป่าราคาสูงขึ้น ชาวบ้านถูกบีบให้ขายที่ดินและออกไปบุกเบิกพื้นที่ป่าแห่งอื่นต่อไป โครงการให้สิทธิที่ทำกินแก่ชาวบ้านก็ไม่สามารถสร้างความมั่นคงในการถือครองให้แก่ชาวบ้าน และไม่สามารถหยุดยั้งการขายสิทธิในที่ดินในเขตป่าได้ในทางตรงข้ามได้พบว่าในหลายแห่งกลับทำให้ชาวบ้านขายสิทธิในที่ดินไปในราคาถูกลงกว่าที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ

แต่ชุมชนหลายแห่งได้พัฒนาที่ดิน มีภูมิปัญญาในการอนุรักษ์และสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้เป็นอย่างดีในรูปของป่าชุมชน ซึ่งบางแห่งมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานจนกลายเป็นวัฒนธรรมที่สำคัญของท้องถิ่น

การศึกษาเสนอให้สร้างหลักประกันความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยให้สิทธิทำกินร่วมกันแก่ชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ เพื่อแลกเปลี่ยนกับหน้าที่ของชุมชนในการรักษาป่า เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่ต้องการความมั่นคงในการใช้ที่ดินและการจัดการพื้นที่ป่า โดยไม่ได้เจาะจงว่าความมั่นคงนั้นต้องเกิดจากการมีเอกสารสิทธิเท่านั้น เพียงต้องการให้รัฐรับรองสิทธิในการใช้และการจัดการที่ดิน

ส่วนเอกสารสิทธินั้นชาวบ้านในเขตป่าส่วนใหญ่เห็นว่าในขณะนี้ยังไม่มีประโยชน์ที่จะใช้ในการกู้ยืมเงิน เพราะแม้แต่น.ส. 3 สำหรับที่ดินที่ชาวบ้านถืออยู่ ธนาคารยังไม่ยอมรับ บอกว่าที่ดินไม่มีราคาและอยู่ห่างไกล ติดตามหนี้ยาก แต่เห็นว่ามีความประโยชน์ในการป้องกันถูกแย่งชิงที่ดิน ชาวบ้านจึงรู้สึกสองจิตสองใจเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ เพราะต้องการความมั่นคงในการทำกินแต่ไม่

¹⁴ อานันท์ กาญจนพันธุ์ มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด, "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า: กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน",

ต้องการขายที่ดิน เพราะเห็นตัวอย่างชาวบ้านในหมู่บ้านใกล้เคียงซึ่งขายที่ดินที่มีเอกสารสิทธิให้นายทุนจากภายนอกแล้วต้องออกจากหมู่บ้านไป พวกเขาไม่พอใจที่มีนายทุนมาจากร้านซื้อที่ดินไปจำนวนมาก และขายที่ดินออกไปในเขตที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ชาวบ้านคิดว่าหากไม่มีเอกสารสิทธิ นายทุนก็คงไม่ยอมได้ที่ดิน

สำหรับชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนนอกเขตป่าอนุรักษ์นั้น มีความต้องการให้รัฐเข้ามาปฏิรูปที่ดินและสร้างความมั่นคงด้วยการออกเอกสารสิทธิ เนื่องจากเป็นพื้นที่ทำการเกษตรเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้น ชาวบ้านต้องการเอกสารสิทธิเพื่อใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมสินเชื่อ และมีข้อสังเกตว่า ชุมชนเหล่านั้นอายุไม่ยาวนานนัก มีสมาชิกที่มีภูมิหลังแตกต่างกันมาก ยังไม่สามารถสร้างความเป็นชุมชนและเกิดประเพณีการใช้ที่ดินที่มั่นคงได้ ขณะที่ชาวบ้านในเขตป่าอนุรักษ์มักเป็นชุมชนเก่า มีประเพณีการจัดสรรที่ดินภายในชุมชนที่มั่นคง ชาวบ้านเน้นการผลิตเพื่อยังชีพเป็นหลัก จึงไม่เห็นความจำเป็นของเอกสารสิทธิ ตรงกันข้ามกลับเห็นผลเสียดังกล่าวมาแล้ว

2.5.6 มูลนิธิสถาบันที่ดิน (Land Institute Foundation)¹⁵ ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ให้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด สรุปได้ว่า ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมาก คือประมาณร้อยละ 87 มีเนื้อที่ 5 ไร่หรือต่ำกว่า ส่วนที่มีขนาดเกิน 100 ไร่ต่อแปลงนั้น มีประมาณร้อยละ 5 การกระจุกตัวของที่ดินมีกระจายอยู่ทั่วไป

แต่หากพิจารณาการกระจุกตัวกับการใช้ประโยชน์แล้วจะพบว่าไม่มีนัยสัมพันธ์กัน คือ แม้ที่ดินที่มีการกระจุกตัวของการถือครอง คือ มีพื้นที่การถือครองมากกว่า 200 ไร่ ขึ้นไป จนถึง 50,000 ไร่ มีการใช้ประโยชน์แตกต่างกันไม่อาจจะกำหนดเป็นรูปแบบ (pattern) ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกิจกรรมที่แตกต่างกันจะเป็นตัวกำหนดขนาดของการประกอบการเพื่อให้ได้ผลตอบแทนอันเนื่องจากการใช้ที่ดิน (economic of scale) เช่น เกษตรอุตสาหกรรมซึ่งต้องมีการลงทุนมากย่อมต้องการที่ดินที่มีมากกว่าการเกษตรแบบพอยังชีพเพื่อให้ได้ผลได้ต่อขนาด

การศึกษาพบว่าที่ดินส่วนมากยังมีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ข้อมูลจากการสำรวจของโครงการนี้พบว่าที่ดินประมาณร้อยละ 70 ของประเทศนั้นใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50 คือ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่นี้อาจจะเกิดจาก

¹⁵ มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ "โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด" โดย รศ. ดร. วารินทร์ วงศ์กาญจน์ และคณะ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มิถุนายน 2544

ปัญหาการแก้งำไรหรือปัญหาการบริหารการจัดการที่ดินของผู้ถือครองที่ดินเอง ในการประเมินความสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ หากใช้มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรเป็นข้อมูลในการประเมินซึ่งถือว่าเป็นการประเมินขั้นต่ำ ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจ 127,384.03 ล้านบาทต่อปี

โครงสร้างของกฎหมายมีส่วนทำให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะออกใช้มานานและมีหลายฉบับ การปรับปรุงกฎหมายที่ผ่านมามีได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ควร แต่เน้นไปที่การเพิ่มโทษกับผู้กระทำความผิด มีการบุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่สงวนของรัฐเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นโดยไม่สามารถหยุดยั้งได้ เนื่องมาจากนโยบายรัฐและการแก้ไขที่มีได้เป็นการแก้ปัญหอย่างแท้จริง ความล้าสมัยในการบังคับใช้กฎหมายและความแตกต่างในสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่นติดตามมา รวมทั้งการใช้ที่ดินอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ

ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่า ไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนทำให้ผู้ที่มีฐานะดีถือที่ดินได้ไม่จำกัดโดยไม่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ในขณะที่ยังมีเกษตรกรและผู้ไม่มีที่ดินทำกินต้องการที่ดินอีกมาก และยังไม่มีความมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมออกบังคับใช้ที่จะแก้ไขปัญหการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อเพื่อแก้งำไรที่ดินเพื่อให้มีการกระจายที่ดินที่ปฏิบัติได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ถึงแม้จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้เน้นดำเนินการในที่ดินเอกชนถือครอง เนื่องจากนโยบายของรัฐให้เน้นไปที่การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายเพื่อกำหนดขนาดการถือครองที่ดินไม่ใช่เป็นวิธีการที่ดีและไม่อาจบังคับใช้ได้อย่างได้ผล

มีแนวคิดว่าควรจะมีสิทธิในที่ดินเพียงประเภทเดียวเพื่อให้ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความเท่าเทียมกัน และใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นมาตรฐานเดียว แต่การจะทำเช่นนั้นได้จะต้องแก้ปัญหาหลายประการให้ลุล่วงก่อน เป็นต้นว่าการแบ่งแยกที่ชัดเจนระหว่างที่ดินที่จะอนุรักษ์หรือรัฐต้องสงวนไว้และที่ดินที่จะให้ประชาชนครอบครองได้ แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องกับสมรรถนะที่ดิน ผังเมือง และระบบภาษีที่เอื้ออำนวยให้สังคมได้ประโยชน์จากผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น

2.5.7 ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ศึกษาวิจัยผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ระยะที่ 3 ซึ่งศึกษาครอบคลุมภาคต่าง ๆ ของประเทศ

โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ การพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งในระยะสั้น และระยะปานกลาง และเพื่อหาแนวโน้มของผลกระทบในระยะยาวของโครงการในพื้นที่บางแห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือของประเทศไทยในพื้นที่ที่โครงการได้ดำเนินการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินมาเป็นระยะเวลาานพอสมควร รวมไปถึงการศึกษาในพื้นที่ภาคใต้ การศึกษาจะช่วยให้กรมที่ดินและธนาคารโลกทราบถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ ในช่วงเวลาสามระยะแรกของโครงการ และทำให้สามารถคาดประมาณผลประโยชน์ของโครงการทั้งหมดเมื่อการดำเนินงานสิ้นสุดลงได้

ผลการศึกษาส่วนที่ 1 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สรุปได้ว่า การมีโฉนดที่ดินทำให้เกษตรกรรู้สึกว่าจะมีความมั่นคงมากขึ้น เกษตรกรสามารถใช้ที่ดินเป็นหลักประกันค้ำประกันการกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงินหรือแหล่งนอกระบบก็ได้ ผลกระทบที่พบ คือ เกษตรกรมีความต้องการเงินกู้มากขึ้น จำนวนเงินกู้ต่อครัวเรือนที่กู้ หรือต่อพื้นที่เพาะปลูก (ต่อไร่) ของครัวเรือนที่กู้สูงขึ้น ทางด้านอุปทานของสินเชื่อ สถาบันการเงินยินดีให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีโฉนดที่ดินเป็นจำนวนเงินมากกว่าเกษตรกรที่ไม่ใช้โฉนดที่ดินเป็นหลักประกันเงินกู้ แบบแผนของการกู้เงินเปลี่ยนแปลงไป เกษตรกรมีการกู้ยืมเงินระยะปานกลางและยาวมากขึ้น การกู้ยืมระยะสั้นลดลง เกษตรกรนำเงินกู้ที่ได้มาไปใช้ในการลงทุนระยะยาว เช่น การซื้อที่ดิน การซื้อเครื่องจักรกล อุปกรณ์ใช้ปรับปรุงที่ดินมากขึ้น ใช้ในการลงทุนระยะสั้น เช่น การว่าจ้างแรงงาน การซื้อปัจจัยการผลิตมันแปรต่าง ๆ น้อยลง นอกจากนั้นทั้งเกษตรกรและสถาบันการเงินยังระบุว่าจะระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อสั้นลง (พิจารณาได้เร็วขึ้น) ระยะเวลาการชำระคืนยาวขึ้น แต่อัตราดอกเบี้ยยังคงเดิม

อย่างไรก็ตามการศึกษาพบว่า โครงการหรือการมีโฉนดที่ดินไม่มีผลทำให้จำนวนเกษตรกรที่กู้ยืมเงินเพิ่มขึ้น ไม่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินกู้จากแหล่งนอกระบบเป็นสถาบันการเงิน ไม่มีผลต่อการเข้าถึงเพื่อให้บริการ เพราะเกษตรกรสามารถใช้บริการจากสถาบันการเงินได้โดยให้การค้ำประกันแบบอื่น ๆ เช่น ใช้บุคคลค้ำประกัน ใช้กลุ่มค้ำประกัน หรือแม้แต่ใช้ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ น.ส. 3 น.ส. 3 ก. ค้ำประกัน อย่างไรก็ตามผู้ที่ใช้ที่ดินมีโฉนดที่ดินค้ำประกันจะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับก่อนผู้ที่ใช้การค้ำประกันชนิดอื่น ๆ

การมีเอกสารสิทธิโฉนดที่ดินทำให้เกษตรกรรู้สึกมีความมั่นคงในถาวรถือครองที่ดินมากขึ้น และเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรมีการลงทุนมากขึ้น การศึกษาพบว่า เกษตรกรมีการลงทุนระยะยาวในสินทรัพย์ถาวรมากขึ้น กล่าวคือ เกษตรกรมีการลงทุนขยายพื้นที่เพาะปลูกให้มากขึ้นกว่าเดิม มีการใช้ที่ดินเข้มข้นขึ้น มีการลงทุนปรับระดับที่ดินเพิ่มมากขึ้น มีการซื้อเครื่องจักรกล อุปกรณ์มากขึ้นและการลงทุนระยะสั้นในปัจจุบันการผลิตมันแปรและการจ้างแรงงานไม่สูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับ

การกู้เงินและการใช้เงินกู้ของเกษตรกรที่กล่าวถึงข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าโครงการเป็นผลทำให้เทคโนโลยีการผลิตเปลี่ยนจากเทคโนโลยีแบบใช้แรงงาน เป็นการใช้เทคโนโลยีแบบใช้เครื่องจักรกลมากขึ้น การลงทุนดังกล่าวเป็นผลทำให้ผลผลิตต่อไร่ ความเข้มในการใช้ที่ดินและรายได้สุทธิจากการเกษตรของเกษตรกรสูงขึ้น ราคาที่ดินสูงขึ้น นอกจากนั้นยังพบว่ารายได้จากการเกษตรและรายได้สุทธิทั้งหมดของครัวเรือนสูงขึ้นเช่นกัน

โครงการจึงมีผลเป็นการยกระดับรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรให้สูงขึ้น การกระจายรายได้ดีขึ้น (สัดส่วนของครัวเรือนที่มีระดับรายได้ต่ำลดลง) และยังไม่พบว่าโครงการทำให้เกิดการกระจุกตัวของสินทรัพย์ การซื้อขายที่ดินเป็นการซื้อขายระหว่างคนรวยในหมู่บ้าน ข้อมูลที่มีไม่ได้แสดงว่าคนรวยซื้อที่ดินจากคนจน

การศึกษาถึงผลกระทบทางสังคมพบว่า โครงการน่าจะมีผลทำให้มีการอพยพมากขึ้น ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอายุของประชากรเร็วขึ้น จำนวนครัวเรือนเดี่ยวมากขึ้น ขนาดครัวเรือนเล็กลง มีการจ้างแรงงานมากขึ้น การเอาแรงหรือการแลกเปลี่ยนแรงงานน้อยลง โครงสร้างระดับการศึกษายังไม่เปลี่ยนแปลง อาชีพหลักยังคงเป็นอาชีพเกษตรกรรม ค่าใช้จ่ายในการบริโภคต่อคนสูงขึ้น มีการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย (สินค้าที่นอกเหนือจากปัจจัยสี่) มากขึ้น ความเป็นอยู่สะดวกสบายขึ้น อย่างไรก็ตาม โครงการไม่มีผลทำให้การบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยแตกต่างไปจากพื้นที่นอกโครงการ การขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการถูกขับไล่ออกจากที่ดิน แต่การโต้เถียงเรื่องแนวเขตที่ดินยังไม่เปลี่ยนแปลง (ลดลง) มีการแต่งงานกับคนนอกพื้นที่นอกหมู่บ้าน ซึ่งทำให้เกิดการผสมผสานกันทางวัฒนธรรมมากขึ้น

การศึกษาผลกระทบของโครงการต่อสิ่งแวดล้อมพบว่าโครงการไม่มีผลทำให้คุณภาพดินเปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะพิจารณาจากการใช้เทคโนโลยีการใช้ที่ดิน ทั้งนี้ในเรื่องระดับเทคโนโลยีการผลิตมีเพียงร้อยละ 10 ของเกษตรกรเท่านั้นที่ใช้เทคโนโลยีแบบทันสมัย เกษตรกรที่เหลือยังใช้เทคโนโลยีการผลิตแบบเดิม การศึกษาการใช้ที่ดินพบว่า โครงการน่าจะมีผลทำให้การใช้ที่ดินเพื่อทำนาไม่เปลี่ยนแปลง การใช้ที่ดินเพื่อทำไร่ เป็นหมู่บ้านที่อยู่อาศัยและสวนผสมเพิ่มขึ้น มีพื้นที่แหล่งน้ำมากขึ้น ดังนั้น จึงเป็นผลให้พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ไม้ละเมาะและพื้นที่ทิ้งร้างลดลง

จากการทบทวนงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นอาจสรุปได้ว่าการให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชนนั้น มีความคิดเห็นเป็น 2 แนวทาง ทั้งฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้าน นอกจากนั้นยังมีฝ่ายที่สนับสนุนสิทธิของชุมชน และประเด็นข้อสังเกต ดังนี้

(1) ฝ่ายที่สนับสนุนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนเห็นว่า จะก่อให้เกิดผลดีทั้ง ในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง เนื่องจาก เอกสารสิทธิสร้างความมั่นคงแก่

การถือครองที่ดิน ทำให้เจ้าของที่ดินมีความภาคภูมิใจ มั่นใจในการลงทุนในที่ดิน สามารถนำที่ดินไปใช้ค้าประกันเงินกู้ยืมต่ำกว่าการที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์กับผู้ไม่มี ทำให้ประชาชนมีความเท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิในที่ดินในสังคม ลดปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน ช่วยลดช่องว่างระหว่างชนชั้นที่เกิดขึ้น ลดการอพยพเข้ามาหางานในตัวเมืองและแก้ปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐอันเนื่องมาจากสาเหตุที่ชาวบ้านขาดแคลนที่ดินทำกิน ที่ดินยังเป็นทรัพย์สินที่สามารถตกทอดในทางมรดกได้

การคัดค้านการออกเอกสารสิทธิโดยเกรงว่าเกษตรกรจะขายที่ดินนั้น ในความเป็นจริงที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิก็มีการซื้อขายกันเป็นประจำทุกวันอยู่แล้ว การให้เอกสารสิทธิหรือไม่ให้เอกสารสิทธิจึงไม่สามารถจะคุ้มกันการซื้อขายที่ดินได้ และถึงแม้ว่าจะไม่ให้ชาวบ้านออกเอกสารสิทธิ ผู้มีอิทธิพลหรือนายทุนผู้ซึ่งได้ซื้อที่ดินจากชาวบ้านก็สามารถจะนำที่ดินไปออกเอกสารสิทธิได้ การที่เกษตรกรไม่ชวนชววยในการที่จะมีเอกสารสิทธิไว้ในการครอบครองของตนเนื่องจากเกษตรกรเกรงว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียม

(2) ฝ่ายที่คัดค้านการออกเอกสารสิทธิ เห็นว่า การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับชาวบ้านมีข้อเสียในแง่ที่เป็นหลักทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่สามารถยึดจากตัวลูกหนี้ได้ อีกทั้งยังง่ายต่อการเปลี่ยนมือ การออกเอกสารสิทธิแก่ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จะทำให้มีการจับจองและบุกรุกหรือใช้ประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายเพราะมีเอกสารสิทธิอยู่ในการครอบครอง ทำให้ป่าสูญเสียดังกล่าวซึ่งจะส่งผลให้สัตว์ป่าสูญพันธุ์ พันธุ์ไม้หายาก ป่าถูกทำลาย เกิดปัญหาอุทกภัยมากขึ้นกว่าเดิม การเร่งออกเอกสารสิทธินั้นอาจทำให้มีการเอาที่ดินบริเวณที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรมาให้แก่เกษตรกร

ชาวบ้านในเขตป่าส่วนใหญ่เห็นว่าในขณะนี้ยังไม่มีประโยชน์ที่จะใช้เอกสารสิทธิในการกู้ยืมเงิน เพราะแม้แต่ น.ส. 3 สำหรับที่นาที่ชาวบ้านถืออยู่ ธนาคารยังไม่ยอมรับ บอกว่าที่ดินไม่มีราคาและอยู่ห่างไกล ติดตามหนี้ยาก แต่เห็นว่ามีความจำเป็นในการป้องกันถูกแย่งชิงที่ดิน ชาวบ้านจึงรู้สึกสองจิตสองใจเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ เพราะต้องการความมั่นคงในการทำกินแต่ไม่ต้องการขายที่ดิน ชาวบ้านคิดว่าหากไม่มีเอกสารสิทธิขายก็คงไม่ขายได้ที่ดิน

(3) ฝ่ายที่สนับสนุนสิทธิของชุมชน เห็นว่าควรให้สิทธิทำกินร่วมกันแก่ชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ เพื่อแลกเปลี่ยนกับหน้าที่ของชุมชนในการรักษาป่า เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่ต้องการความมั่นคงในการใช้ที่ดินและการจัดการพื้นที่ป่า โดยไม่ได้เจาะจงว่าความมั่นคงนั้นต้องเกิดจากการมีเอกสารสิทธิเท่านั้น เพียงต้องการให้รัฐรับรองสิทธิในการใช้และการจัดการที่ดิน

เขตรอยต่อ (Buffer Zone) ระหว่างที่ชุมชนใช้ทำการเกษตรกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนโดยมีการกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่สามารถทำได้ในเขตดังกล่าว เช่น

ให้เป็นป่าชุมชนหรือปลูกไม้ผลยืนต้น แล้วจะต้องให้ชุมชนพิจารณาถึงกรรมสิทธิ์ในดอกผลจากต้นไม้ที่ปลูกอยู่ในพื้นที่กันชนว่าจะจัดสรรหรือมอบสิทธิให้ผู้ใด โดยมีผลตอบแทนต่อชุมชนอย่างไร

ชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตน เพราะมีความใกล้ชิดกับทรัพยากรที่ดินและรู้ความต้องการในการใช้ทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตนได้ดี จึงควรสร้างขีดความสามารถให้กับชุมชนในการจัดการเกี่ยวกับระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนถึงการวางแผนการใช้ที่ดิน (land-use plan) และการจัดการบริหารที่ดินในชุมชนของตนเอง

(4) ยังไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนทำให้ผู้ที่มีฐานะดีถือที่ดินได้ไม่จำกัดโดยไม่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ในขณะที่ยังมีเกษตรกรและผู้ไม่มีที่ดินทำกินต้องการที่ดินอีกมาก และยังไม่มีการออกกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมออกบังคับใช้ที่จะแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดินเพื่อให้มีการกระจายที่ดินที่ปฏิบัติได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ถึงแม้จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้เน้นดำเนินการในที่ดินเอกชน อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายเพื่อกำหนดขนาดการถือครองที่ดินไม่ใช่เป็นวิธีการที่ดีและไม่อาจบังคับใช้ได้อย่างได้ผล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

3.1 ความหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำว่า "สิทธิในที่ดิน" ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้หมายความว่า "กรรมสิทธิ์ และให้หมายความถึงสิทธิครอบครองด้วย"¹⁶ ผู้มีสิทธิในที่ดิน จึงหมายถึงผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือผู้ที่มีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดินก็ได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 บัญญัติว่า "ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ" ดังนั้น หากทางราชการยังมิได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง โฉนดที่ดิน หรือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบอื่นก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ โฉนดแผนที่ โฉนดตรวจ หรือตรวจที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ให้ถือว่าเป็นที่ดินยังเป็นของรัฐ

แต่ที่ดินของรัฐ อาจมีผู้มิสิทธิครอบครองได้ หากเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย เช่น ผู้ครอบครองเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ อาจไม่มีหรือมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 น.ส. 3 ก. และ น.ส. 3 ข.) หรือได้รับการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ใบจอง) เป็นต้น ซึ่งที่ดินเหล่านี้ผู้มิสิทธิครอบครองอาจได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินของรัฐนอกจากนั้น คือ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน¹⁷ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ¹⁸ เช่น ป้อมและโรงทหาร สถานที่ราชการ เป็นต้น เป็นที่ดินที่ไม่อาจมีสิทธิครอบครองนอกจากจะได้มีการถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดให้แก่ประชาชน

ในทางกฎหมายศักดิ์และสิทธิของกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองจะแตกต่างกันมาก ซึ่งมีหลักการที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินมีโฉนดอันเป็นกรรมสิทธิ์ จะต้องทำเป็นหนังสือและ

¹⁶ คำนิยาม "สิทธิในที่ดิน" ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1

¹⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

¹⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3)

จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าเป็นการจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินมือเปล่าซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครองสามารถส่งมอบการครอบครองและแสดงเจตนาสละการครอบครองได้ หรือจะทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ถ้าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(2) การแย่งการครอบครอง หากเป็นที่ดินมีโฉนด ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์จะต้องเข้าครอบครองโดยสงบและเปิดเผย ด้วยเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี แต่การแย่งการครอบครองสำหรับที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครองนั้น ผู้แย่งการครอบครองมีเจตนายึดถือที่ดินนั้นเพื่อตน ผู้นั้นก็จะได้สิทธิครอบครอง โดยผู้ครอบครองที่ดินเดิมมีเพียงสิทธิที่จะได้คืนซึ่งการครอบครองโดยฟ้องร้องภายใน 1 ปี นับแต่ถูกแย่งการครอบครอง

ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหลายแบบ ได้แก่ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือ ส.ค.1 ใบจอง (น.ส. 2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 น.ส. 3 ก. และน.ส. 3 ข.) ใบไต่สวน (น.ส. 5) และโฉนดที่ดิน โดยโฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทเดียวเท่านั้นที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน¹⁹

“ส.ค.1” คือ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นหลักฐานที่ผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่า ตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ที่ดินที่มี ส.ค.1 จึงทำการโอนกันได้เพียงแต่แสดงเจตนาสละการครอบครองและไม่ยึดถือพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนไปเท่านั้นก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว

ผู้ครอบครองที่ดินที่มี ส.ค.1 มีสิทธินำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ 2 กรณี คือ

(1) นำมาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ กรณีนี้ทางราชการจะเป็นผู้ออกให้เป็นท้องที่ไป โดยจะมีการประกาศให้ทราบก่อนล่วงหน้า ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ

(2) นำมาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย ตามความประสงค์ของเจ้าของที่ดิน โดยยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินตั้งอยู่ การออกโฉนดที่ดินจะออกได้ในพื้นที่ที่ได้สร้างระวางแผนที่สำหรับออกโฉนดที่ดินไว้แล้วเท่านั้น

“ใบจอง” คือ หนังสือที่ทางราชการออกให้เพื่อเป็นการแสดงความยินยอมให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว ใบจองจะออกให้แก่ราษฎรที่ทางราชการได้จัดที่ดินให้ทำกิน

¹⁹ ข้อมูลจาก www.dot.go.th

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 และมาตรา 33 ซึ่งจะมีประกาศเปิดโอกาสให้จับจองเป็นคราว ๆ ในแต่ละท้องที่

ที่ดินที่มีใบจองจะโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก เมื่อทำประโยชน์ตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ก็มีสิทธินำใบจองนั้นมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้ แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินนั้นจะต้องตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

“หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินไว้แล้ว ในทางปฏิบัติมีแบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่ 3 แบบ คือ

- (1) น.ส.3 เป็นเอกสารออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่วไปในพื้นที่ที่ไม่มีระวาง มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่งที่ดินแน่นอน นายอำเภอเป็นผู้ออก
- (2) น.ส. 3 ก. ออกในท้องที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ โดยมีการกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ นายอำเภอ หรือเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออกแล้วแต่กรณี
- (3) น.ส. 3 ข. ออกในพื้นที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกเลิกอำนาจหน้าที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้ว โดยเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก

นอกจากนั้นยังมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกชนิดหนึ่งเรียกว่า “แบบหมายเลข 3” ออกตามความในกฎกระทรวงเกษตรราชการ ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 โดยผู้จับจองที่ดินที่ได้รับใบเหยียบย่ำหรือทำประโยชน์มาก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับได้ยื่นขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็จะมีการนำที่ดินขึ้นทะเบียนและออกใบสำคัญ คือ แบบหมายเลข 3 ให้ จึงถือว่าเป็นหนังสือแสดงการครอบครองแต่ยังไม่มีการมสิทธิ์ เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องแจ้งการครอบครองเพื่อรับ ส.ค. 1

“ใบไต่สวน” คือ หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน เป็นหลักฐานแสดงให้ทราบว่าได้มีการสอบสวนสิทธิในที่ดินแล้ว สามารถจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ใบไต่สวนไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ แต่สามารถจดทะเบียนโอนให้กันได้ เพราะเป็นขั้นตอนหลังจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้มีใบไต่สวนพร้อมที่จะได้รับโฉนดที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดินให้รวมถึง “ใบนำ” ด้วย ซึ่งหมายถึงหลักฐานการนำขึ้นหรือนำรังวัดที่ดินของเจ้าของที่ดินให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 มาตรา 9 และมาตรา 18

“โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

- (1) โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกความตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน
- (2) โฉนดแผนที่ ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 และ ออกตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127
- (3) โฉนดตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ.121 ต่อมาเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124
- (4) ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479

ส่วนเอกสารสิทธิประเภทอื่นรวมทั้งเอกสารสิทธิที่ออกตามกฎหมายอื่นนั้นไม่อาจทำให้ผู้ได้รับมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คงเป็นเพียงเอกสารแสดงการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแบบต่าง ๆ ซึ่งเอกสารบางอย่างกฎหมายกำหนดให้สามารถนำไปขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เช่น น.ค. 3 หรือ กสน. 5 ที่ออกให้กับราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินจากกรมประชาสัมพันธ์ หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินจนครบคุณสมบัติก็สามารถนำไปขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้ แต่มีระยะเวลาห้ามโอน 5 ปี หลังจากที่ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน

ในทำนองเดียวกันผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินจะได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 เพื่อแสดงว่าได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากต้องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินกฎหมายกำหนดให้เข้าซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว เมื่อจ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วนจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จะถูกห้ามจำหน่ายโอนตลอดไป ยกเว้นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้กับสหกรณ์ หรือโอนไปยัง ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน²⁰

3.2 การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติในมาตรา 3 ว่า บุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ 2 ทาง คือ ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายก่อนหน้าที่จะประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจเป็นกรรมสิทธิ์ตามโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือได้กรรมสิทธิ์ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินทางหนึ่งหรืออาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่นอีกทางหนึ่ง

²⁰ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39

(1) การได้กรรมสิทธิ์ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน อาจเป็นกรณีที่ทางราชการมีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามความในมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ หรือเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศตามมาตรา 58 ตริ บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ²¹ หรือเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว

ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เมื่อมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลก็อาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

หากท้องที่ใดมิได้มีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หากผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากนั้นคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอาจอนุมัติให้จัดที่ดินให้กับราษฎรเข้าทำกินตามความในหมวด 2 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจจัดที่ดินเป็นผืนใหญ่ตามมาตรา 30 หรืออาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยทั่วไปหลายนาตามมาตรา 33 ซึ่งราษฎรก็จะได้รับสิทธิตามใบจอง (น.ส. 2) และกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในที่สุด

(2) การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นเรื่องที่รัฐจัดที่ดินให้กับประชาชนตามกฎหมายอื่น นอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้แก่ การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์

²¹ คือ ผู้ที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ทางราชการปิดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด จึงถือว่าย่างประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

หรือการจัดที่ดินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) การได้มาซึ่งที่ดินจะแตกต่างจาก กระบวนการในประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อรัฐได้จัดที่ดินให้ทำกินระยะหนึ่งแล้ว กฎหมายก็จะให้สิทธิ กับผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่จะได้รับกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน สิทธิในที่ดิน อาจแตกต่างกันตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งจะกล่าวต่อไป

(3) ส่วนการได้มาตามกฎหมายอื่น นั้นอาจเป็นการได้มาโดยผลของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน หรือกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ เช่น การออกกฎหมายโอนที่ดินแลกเปลี่ยนกับที่ดินเอกชนเพื่อสร้าง สถานที่ราชการ หรือการได้กรรมสิทธิ์ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 กรณีการครอบครองปรปักษ์ มาตรา 1599-1600 กรณีการรับมรดก หรือมาตรา 1308 กรณีที่ขอก ริมตลิ่ง หรืออาจเป็นการได้มาทางนิติกรรม โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ การโอนชำระหนี้ เป็นต้น²²

3.3 การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแก่ ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดินวิธีหนึ่ง โดยรัฐเป็นผู้ริเริ่ม แบ่งออกเป็น การเดินสำรวจออก โฉนดที่ดินที่มีการรังวัดปักหลักเขต และการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน

สำหรับวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลที่มีการรังวัดปักหลักเขต มีบัญญัติอยู่ใน ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 ตรี มาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ ความดังนี้

“มาตรา 27 ตรี²³ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตาม มาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มี หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิใน ที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วัน ปิดประกาศถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้า หน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิใน ที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย”

²² ศิริ เทวสินสุฤษดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 4 บพิธการพิมพ์ กรุงเทพฯ, 2537 หน้า 47

²³ มาตรา 27 ตรี แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

ความในมาตรา 27 ตี เดิมถูกเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ไปครั้งหนึ่ง โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า ประชาชนซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้เป็นหลักฐานสำหรับแสดงสิทธิในที่ดินของตน ทำให้เกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและเขตที่ดินข้างเคียง จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อให้ทางราชการสามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเรียกว่า ผู้ตกค้างแจ้งการครอบครอง หรือเป็นผู้ที่กำลังรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน เมื่อมีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินก็ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้าไม่ได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาแต่มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ก็ยังได้รับสิทธิในที่ดิน

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตายหรือโอนสิทธิในที่ดินให้ผู้อื่น ทายาทหรือผู้รับโอนซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวก็ได้รับสิทธิในที่ดินด้วย

“มาตรา 58²⁴ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

²⁴ มาตรา 58 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

ความในมาตรานี้เป็นการกำหนดขั้นตอนของกระบวนการเดินสำรวจโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งสัมพันธ์กับมาตรา 58 ทวิ โดยบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสองหรือผู้แทนของตน จะต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน

มาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 มาตรา 6 และมาตรา 7 และให้ใช้ข้อความเช่นในปัจจุบันที่แสดงไว้ เพื่อเร่งรัดการออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่ประชาชนให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ได้เพิ่มเติมการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศขึ้นเป็นพิเศษ ในมาตรา 58 ตี เพราะรัฐมีนโยบายที่จะเร่งรัดให้มีการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ตามโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ

"มาตรา 58 ทวิ"²⁵ เมื่อได้สำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามระเบียบไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตี

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี"

ความในมาตรานี้เป็นากำหนดลักษณะของที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และสิทธิของบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ คือ ต้องเป็นที่ดินที่ไม่ต้องห้ามออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งกำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ข้อ 8 ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่ราษฎรใช้ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สูงวนหวงห้าม หรือที่ดินที่ทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) และกำหนดใหม่โดย กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) มีการกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ในข้อ 5 และข้อ 14 ความว่า

"ข้อ 5 ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14

ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
 (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น

(5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น"

พื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น หมายถึงพื้นที่ ดังต่อไปนี้

(1) พื้นที่ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 27 มีนาคม 2499 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณภูเขาและบริเวณชลรอบภูเขาหรือเขา 40 เมตร เป็นเขตหวงห้ามมิให้บุคคลทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(2) พื้นที่ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 26 เมษายน 2515 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณแม่น้ำลำคลองทุกสายทุกจังหวัดเป็นเขตหวงห้ามเพื่อป้องกันที่กรวด หรือที่ทราย ในแม่น้ำลำคลองมิให้ถูกทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพ เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากพนักงานเจ้าหน้าที่

นอกจากนั้น ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ยังต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แบ่งออกเป็น

1. การออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง ในหมวด 2 ข้อ 4 และข้อ 5
2. การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ข้อ 7 และข้อ 8

ดังนี้

หมวด 2

การออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์

ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง

ข้อ 4. การออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังนี้

(1) เป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ติดต่อกันมาจนถึงวันนำทำการสำรวจ โดยมีหลักฐานแสดงได้ว่า ได้มีการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือน ได้ปลูกไม้ยืนต้นมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้ทำนา ทำไร่ หรือทำประโยชน์อย่างอื่นอันมีหลักฐานควรเชื่อได้ว่าได้ทำติดต่อกันมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

(2) การไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีเหตุผลอันสมควรและไม่มีเจตนาจะฝ่าฝืนกฎหมาย

ข้อ 5. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินกว่าห้าสิบไร่ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ได้ เมื่อปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง
- (2) ผู้ครอบครองแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อย่างจริงจังและ
- (3) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

หมวด 3

การออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ข้อ 7. การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังนี้

(1) เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ติดต่อกันอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 ใช้บังคับ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี

(2) ที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์ อยู่นอกเขตที่ทางราชการจำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

(3) ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ติดต่อกันมาจนถึงวันนำทำการสำรวจ โดยมีหลักฐานแสดงได้ว่า ได้มีการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือน ได้ปลูกไม้ยืนต้นมาก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 ใช้บังคับ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือได้ทำนา ทำไร่ หรือทำประโยชน์อย่างอื่นอันมีหลักฐานควรเชื่อได้ว่าได้ทำติดต่อกันมาก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 ใช้บังคับ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี

ต่อมาระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) ข้างต้น ถูกยกเลิกโดยระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน

ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์²⁶ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) โดยในระเบียบนี้มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง หรือผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไว้อีก เพราะระเบียบเดิมมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่เกินกว่ากฎหมายมาตรา 58 ทวิ กำหนด

การยกเลิกระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) เป็นผลให้การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เดิมกำหนดเฉพาะบุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ 4 มีนาคม 2512 จึงจะมีสิทธินำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ มาเป็นการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาไว้ ดังนั้น ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าจะครอบครองมานานเท่าใดก็สามารถนำเจ้าหน้าที่เดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ แต่ต้องตกอยู่ใต้บังคับของมาตรา 58 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 5 และข้อ 14

ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) กำหนดเพียงให้การอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ เพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ เป็นดังนี้

“ข้อ 5 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกิน 50 ไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ
- (2) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ข้อ 6 ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 เกิน 50 ไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติ

ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 ไม่เกิน 50 ไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่า

²⁶ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ได้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2515) และระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2524)

จำนวนเนื้อที่ที่ทำประโยชน์แล้ว ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่”

อย่างไรก็ตามได้มีปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนดระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้²⁷

(1) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง จะกำหนดจำนวนที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่

(2) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้หรือไม่

(3) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นประกอบการจัดที่ดินให้ เช่น ต้องได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจากบุคคลใด นอกจากที่กำหนดในวรรคสี่ด้วยหรือต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อื่นที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดในรายละเอียดเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมแก่กรณี หรือได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นการเฉพาะราย

ประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็น ดังนี้²⁸

“ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดให้บุคคลดังกล่าวแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย สำหรับผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยผลการภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เป็นการกระทำที่เป็นความผิดอาญาตามมาตรา 108 โดยแจ้งชัด กรณีจึงย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ แก่ผู้ครอบครองที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเช่นนั้น

²⁷ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท 0612/14118 ลงวันที่ 7 กันยายน 2538 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนที่ สุด ที่ มท 1442/15421 ลงวันที่ 27 กันยายน 2538

²⁸ บันทึก เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พุทธศักราช 2538

ดังนั้น ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และไม่ได้รับการผ่อนผันเป็นการเฉพาะราย กับผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินโดยพลการหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่แต่อย่างใด การที่ มาตรา 27 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 กำหนดวิธีการให้อำนาจออกโฉนดที่ดิน โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลเหล่านั้นได้ ก็เป็นเพียงการจัดที่ดินให้ โดยรัฐ มิใช่จะต้องออกเอกสารสิทธิให้เพราะบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิจะได้ที่ดิน ส่วนการจัดที่ดินให้ จะจัดให้เพียงใดนั้น เมื่อพิจารณาคำว่า "...พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ ..." ในมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือคำว่า "...เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณา เห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์..." ในมาตรา 59 ทวิ นั้นแล้ว จะเห็นได้ว่ากรณีขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่างหากว่าควรจะจัดหรือไม่จัด ให้อย่างไร และทั้งในมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ จะมีข้อความกำหนดหลักการจัดที่ดินไว้ตรง กันว่า "...ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด" ซึ่งคำว่า "ทั้งนี้" นั้นเป็นที่เข้าใจในการ บัญญัติทางกฎหมายว่าจะใช้ในกรณีที่เงื่อนไขใดเกิดขึ้น โดยเฉพาะ ดังนั้น การจะจัดที่ดินให้ แก่บุคคลดังกล่าวหรือไม่ และจะจัดให้เพียงใดจึงขึ้นอยู่กับระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่ง ชาติที่จะกำหนดต่อไป และหากกำหนดไว้เช่นใดก็มีผลตามกฎหมายเช่นนั้น ดังนั้น ระเบียบของ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงสามารถกำหนดจำนวนที่ดินที่จะจัดให้ตามที่เห็นสมควรได้

ประเด็นที่สอง ตามที่ได้พิจารณามาแล้วในประเด็นที่หนึ่งว่า บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และ (3) จะได้รับการจัดที่ดินให้หรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของพนักงาน เจ้าหน้าที่หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ดัง นั้น ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบ ครองและการทำประโยชน์ในที่ดินของบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และ (3) ได้ตาม ความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มี ข้อสังเกตว่าการกำหนดระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามความเป็นจริงใน ทางปฏิบัติคงใช้สำหรับผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้ บังคับตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) เท่านั้น ส่วนผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อน ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตาม มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) ถือว่ากฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการ ครอบครองไว้ชัดเจนแล้วย่อมไม่มีเหตุอันควรที่จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการ ครอบครองที่ดินย้อนหลังไปใช้บังคับในกรณีดังกล่าวอีก

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่าเงื่อนไขอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยหรือนั้น ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาว่ามีกรณีใดบ้างและต้องมีข้อเท็จจริงที่แน่ชัดกว่านี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงจะสามารถพิจารณาได้ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงไม่รับข้อหาหรือในประเด็นที่สามนี้ไว้พิจารณา"

จากผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น จึงเป็นผลให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสามารถกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองของผู้ที่จะได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐหรือบุคคลที่ครอบครองที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้ เนื่องจากถือว่าเป็นการจัดที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง

อาจสรุปได้ว่า การแก้ไขมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากกรมที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้มีสิทธิตามกฎหมาย ได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไปตามแผนงานงบประมาณ และอัตรากำลังที่มีอยู่ ซึ่งปรากฏว่าสามารถออกโฉนดที่ดินเพียงร้อยละ 20 ของพื้นที่ที่ถือครองทั่วประเทศในระยะเวลา 80 กว่าปี ตั้งแต่กรมที่ดินได้ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2444 ซึ่งไม่ทันกับความต้องการของประชาชน และหากกรมที่ดินดำเนินงานในอัตรานี้โดยปราศจากความช่วยเหลือพิเศษใด ๆ แล้วก็ต้องใช้เวลาอีกประมาณ 100-200 ปี จึงจะออกโฉนดที่ดินได้หมดทั่วประเทศ²⁹

นอกจากนั้นหากไม่สามารถดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้อย่างรวดเร็ว จะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากตามมา โดยเฉพาะปัญหาสำคัญ คือ การขยายขอบเขตการบุกรุกที่ดินของรัฐ กล่าวคือ ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งอาจจะได้แจ้งการครอบครองไว้โดยชอบหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิจะยื่นคำขอเพื่อพิสูจน์การครอบครองของตนเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไปได้ เมื่อกรมที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการพิสูจน์การทำประโยชน์และออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เสร็จสิ้นได้โดยเร็ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอาจถือโอกาสบุกรุกและขยายการทำประโยชน์ต่อจากที่ครอบครองเดิมออกไปอีก อันจะทำให้ที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ และที่หวงห้ามหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่าง ๆ ต้องถูกบุกรุกทำลายเพิ่มขึ้น และอาจเป็นผลสืบเนื่องไปถึงกรณีพิพาทเรื่องที่ดินอันเกิดจากการแย่งสิทธิในที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกัน อันเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและทำให้เกิดความไม่มั่นคงในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การปกครองต่อไปได้ จึงต้องดำเนินการเพื่อให้พื้นที่ตามเป้าหมายประสบผลสำเร็จให้เร็วที่สุด โดยดำเนินการ 2 กรณี คือ

²⁹ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย "โครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ" มิถุนายน 2527

(1) จัดทำโครงการเดินสำรวจ เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศโดยมีเป้าหมายเพื่อสำรวจพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ให้ราษฎรยึดถือได้เป็นหลักฐานทั่วประเทศ ทั้งนี้ เดิมกรมที่ดินกำหนดแผนงานไว้ 10 ปี นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2516-2525 แต่ตามแผนงานปรับปรุงใหม่ จะดำเนินการให้แล้วเสร็จใน 4 ปี นับแต่ปี 2519 ถึงปี 2522

(2) ออกกฎหมายเพื่อรองรับเกี่ยวกับงานเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เพื่อออก น.ส.3 ซึ่งต่อมาได้ออกเป็นประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 4 มีนาคม 2515 โดยมีมาตราต่าง ๆ ที่แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินสำรวจพิสูจน์การทำประโยชน์เพื่อออก น.ส.3 อยู่หลายมาตรา เช่น มาตรา 4 ทวิ มาตรา 6 มาตรา 27 ทวิ มาตรา 27 ตริ มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ มาตรา 59 ตริ มาตรา 103 มาตรา 107 เป็นต้น

3.4 โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ³⁰

ในปี 2521 ประมาณร้อยละ 12 ของพื้นที่ที่ถือครองเพื่อการเกษตรประมาณ 148 ล้านไร่ เท่านั้นที่มีโฉนดที่ดิน ขณะที่อีกประมาณร้อยละ 49 เป็นการถือครองโดยประชาชนมีเอกสารหลักฐานซึ่งทางราชการออกให้แต่ไม่มีความมั่นคงน้อยกว่าโฉนดที่ดิน เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น พื้นที่อีกประมาณร้อยละ 18 ประชาชนได้ครอบครองโดยถูกต้องตามกฎหมายแต่ปราศจากเอกสารหลักฐานจากทางราชการใด ๆ ทั้งสิ้นและอีกประมาณร้อยละ 21 ประชาชนได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยผิดกฎหมาย

กรมที่ดินก็ได้พยายามเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินอยู่แล้วแต่ด้วยอัตรากำลังและงบประมาณแต่ละปีที่กรมได้รับมีจำนวนจำกัด สามารถออกโฉนดที่ดินเพียงร้อยละ 20 ของพื้นที่ที่ถือครองทั่วประเทศในระยะเวลา 80 กว่าปี ตั้งแต่กรมที่ดินได้ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2444 ซึ่งไม่ทันกับความต้องการของประชาชน และหากกรมที่ดินดำเนินงานในอัตรานี้โดยปราศจากความช่วยเหลือพิเศษใด ๆ แล้วก็จะต้องใช้เวลาอีกประมาณ 100-200 ปี จึงจะออกโฉนดที่ดินได้หมดทั่วประเทศ แม้กรมที่ดินจะได้พยายามออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 และน.ส. 3 ก.) ไปทุกจุดพื้นที่เกือบทั่วประเทศแล้ว แต่ น.ส. 3 และน.ส. 3 ก. เป็นเอกสารที่ยังไม่มีความสมบูรณ์เท่าโฉนดที่ดินและเป็นที่ยื่นขอของประชาชนน้อยกว่าโฉนดที่ดิน นอกจากนั้น สถาบันการเงินต่าง ๆ ก็ยังไม่ยอมรับ น.ส. 3 และน.ส. 3 ก. ในการเป็นหลักฐานค้ำประกันการกู้ยืมเงินโดยเกษตรกรด้วย จึงได้วาง

³⁰ กรรมที่ดิน เรื่องเดียวกัน

แผนที่จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้เสร็จภายใน 20 ปี โดยการสนับสนุนทางด้านการเงินจากธนาคารโลกและความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากรัฐบาลออสเตรเลีย

เป้าหมายของโครงการในส่วนที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน สรุปได้ดังนี้

เร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศ จำนวนประมาณ 12.4 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 131.9 ล้านไร่ (เฉลี่ยประมาณ 1 แปลงต่อ 8 ไร่) ให้เสร็จภายในระยะเวลา 20 ปี จะเริ่มโครงการตั้งแต่ปี 2528 ถึงปี 2547

กระจายอำนาจหน้าที่การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ โดยการโอนเจ้าหน้าที่จากสำนักงานที่ดินจังหวัดไปยังสำนักงานที่ดินสาขาทั่วประเทศ โดยจะมีการดำเนินการที่ละ 4 หรือ 5 จังหวัด สำหรับสำนักงานที่ดินจังหวัดจะรับผิดชอบเฉพาะด้านบริหาร เปรียบเสมือนผู้ควบคุมเขตพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ รวมทั้งทำหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง

ออกโฉนดที่ดินการเปลี่ยนจาก น.ส. 3 ก. ซึ่งมีอยู่จำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของ น.ส. 3 ก. ทั้งหมด เนื้อที่ประมาณ 47 ล้านไร่ ให้เป็นโฉนดที่ดินให้เสร็จภายใน 20 ปี

ระยะเวลาในการดำเนินโครงการนี้ทั้งหมดประมาณ 20 ปี โดยจะแบ่งเป็นช่วง ๆ ละ 5 ปี โดยในช่วงแรกใช้เงินกู้จากธนาคารโลก ซึ่งจะเริ่มโครงการ 5 ปีแรกประมาณปี พ.ศ. 2528-2532 โดยเน้นหนักทางด้านการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิทางภาคเหนือ 5 จังหวัด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4 จังหวัดรวมทั้งสิ้น 9 จังหวัด และต่อไปจะได้มีการปรับปรุงงานเพื่อดำเนินในระยะที่ 2, 3 และ 4 ต่อไป

วิธีดำเนินการในการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ เป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ เว้นแต่ที่ดินซึ่งมีหลักฐาน น.ส.3 ก. แล้ว จำนวนประมาณ 9 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 72 ล้านไร่ ภายในระยะเวลา 18 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2530 ถึงปี 2547

ปรับแก้ น.ส.3 ก. ให้เป็นโฉนดที่ดินทั่วประเทศและจัดทำเลขประจำแปลงโฉนดเก่าเสียใหม่ ในระยะเวลา 5 ปีแรกของโครงการ จะปรับระวาง น.ส.3 ก. เข้าในระวางโฉนดที่ดินจำนวน 5,000 ระวาง ส่วนที่เหลือจะดำเนินการในปีต่อไป

แก้ไขกฎหมายและกฎกระทรวงบางข้อ เพื่อให้การพัฒนามากมที่ดินและการเร่งรัดออกโฉนดดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามความเป็นจริงตลอดจนการกระจาย

อำนาจการจดทะเบียนจากสำนักงานที่ดินจังหวัดไปยังสำนักงานที่ดินสาขา การปรับ น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินโดยไม่ต้องสำรวจจริงวัดแผนที่ นอกจากนี้จำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินราคาที่ดินโดยเฉพาะเพิ่มขึ้นอีกด้วยในอนาคต

เมื่อดำเนินโครงการมาถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2539 พบว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินและแจกแล้ว จำนวน 22.80 ล้านไร่ และมีที่ออกโฉนดที่ดินแล้วแต่ค้างแจกอยู่ประมาณ 6.71 ล้านไร่ มีพื้นที่ที่เหลือต้องออกโฉนดที่ดินอีก 82.29 ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้³¹

| | |
|---------------------------------------|---------------|
| - น.ส. 3 ก | 48.44 ล้านไร่ |
| - น.ส. 3 | 18.50 ล้านไร่ |
| - ใบจอง (น.ส. 2) | 4.10 ล้านไร่ |
| - ส.ค. 1 และที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ | 11.25 ล้านไร่ |

ในแผนบริหารงานที่ดินแม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540-2544) กรมที่ดินมีเป้าหมายในการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่พึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย จำนวน 4 ล้านแปลง เนื้อที่ 18 ล้านไร่ เมื่อได้มีการประเมินผลช่วงแรกในปี 2542 พบว่าแผนงานออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มี 3 โครงการ ที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มีผลการปฏิบัติงานในภาพรวมคิดเป็นร้อยละ 98.43 ของเป้าหมายแปลง และกระจายการออกเอกสารสิทธิไปในทุกภาค รวม 40 จังหวัด ราษฎรไม่น้อยกว่า 2,300,000 ราย ได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน³²

เมื่อพิจารณาจากรายงานปริมาณการออกเอกสารสิทธิที่ได้ดำเนินการตามโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2528 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2544 มีจำนวนทั้งสิ้น 8.5 ล้านแปลง เนื้อที่ 48.70 ล้านไร่³³ เปรียบเทียบกับเป้าหมายของโครงการ ซึ่งตั้งไว้ตอนเริ่มโครงการ จำนวน 12.4 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 131.9 ล้านไร่ จึงอาจประมาณปริมาณงานคงเหลือที่จะต้องออกโฉนดที่ดินว่ามีจำนวน 3.9 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 83.2 ล้านไร่

³¹ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย "แผนบริหารงานที่ดินแม่บท ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540-2544" หน้า 11

³² คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนบริหารงานที่ดินแม่บท ฉบับที่ 4 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย "รายงานการติดตามและประเมินผลแผนบริหารงานที่ดินแม่บท ฉบับที่ 4 ระยะครึ่งแผน (2540-2542)" หน้า ๙

³³ รายงานประจำปี 2544 กรมที่ดิน หน้า 39

แต่เนื่องจากตัวเลขดังกล่าวเป็นการประมาณการในอดีตซึ่งคลาดเคลื่อน และกรมที่ดินเชื่อว่าได้ดำเนินการออกโฉนดไปแล้วประมาณร้อยละ 90³⁴ จึงประมาณว่าเหลือพื้นที่ที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินอีกเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น

3.5 การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

การจัดที่ดินให้กับประชาชนเป็นการกระจายที่ดินที่รัฐครอบครองอยู่ให้ประชาชนได้ถือครองทำประโยชน์ทำให้ที่ดินที่ถูกกันหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของรัฐได้ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 3 (2) ว่าประชาชนอาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทางอื่นนอกจากประมวลกฎหมายที่ดิน โดยการได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ในระยะเริ่มแรกกรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดนิคมสหกรณ์ช่วยเหลือเกษตรกร สหกรณ์แห่งแรกได้จดทะเบียนในปี พ.ศ. 2478 เป็นสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินโดยรับเอาที่ราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อในอำเภอลำลูกกาเป็นรุ่นแรก จำนวน 68 ครอบครัว ที่ดิน 4,019 ไร่ และกรมประชาสงเคราะห์จัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง และนิคมอพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วมให้แก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ต่อมาได้แก้ไขกฎหมายเป็น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511³⁵ นอกจากนั้นได้มีการการจัดที่ดินโดยหน่วยงานต่าง ๆ อีกหลายหน่วย ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 22 มิถุนายน 2525³⁶ มีหน่วยงานที่จัดที่ดินในลักษณะต่าง ๆ ถึง 16 หน่วยงาน ดำเนินการตามกฎหมาย 3 ฉบับ และตามมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายฉบับ เพื่อวัตถุประสงค์ต่างกันออกไป ได้แก่

กรมที่ดินจัดที่ดินให้กับประชาชนซึ่งมีทั้งการจัดที่ดินผืนใหญ่และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนา

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดที่ดินให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ โดยนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนจากผู้ครอบครองที่ดินจำนวนมากมาจัดให้

34 การอภิปรายของ นายสมศักดิ์ เอี่ยมไธสง รองอธิบดีกรมที่ดิน ในการประชุมเรื่อง "การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน" วันพุธที่ 27 มีนาคม 2545 ณ ห้องปั้นเกล้า ชั้น 3 โรงแรม เอส ดี อเนก กรุงเทพมหานคร

35 อุดุลย์ นิยมวิภาค, การปฏิรูปที่ดิน : โรงพิมพ์ชุมนุมการชายและการซื้อแห่งประเทศไทย (2515) หน้า 83 คัดจากหนังสือ "ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย", สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, มกราคม 2519 หน้า 24

36 นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน

กรมป่าไม้แก้ปัญหาราษฎรที่บุกรุกป่าในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2518 และการให้สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (สทก.) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 28 สิงหาคม 2522

นอกจากนั้นงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรเป็นงานของหน่วยงานอื่นอีกหลายหน่วยงานคือ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรป.กลาง องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก องค์การบริหารส่วนจังหวัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ร.พ.ช. และกรมราชทัณฑ์

แต่หลังจากที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 แล้ว การจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ต้องยุติลงหรือไม่สามารถขยายโครงการต่อไปได้

จึงอาจสรุปได้ว่ามีเพียง 4 หน่วยงานเท่านั้นที่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้กับประชาชนโดยมีกฎหมายรองรับ ได้แก่

- (1) กรมที่ดิน จัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (2) กรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (3) กรมประชาสงเคราะห์ จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (4) ส.ป.ก. จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การจัดที่ดินของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ นับตั้งแต่การจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อการก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำเพื่อการเกษตร เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นก็ตาม ไม่สามารถที่จะทำให้ราษฎรส่วนใหญ่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เพราะถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายห้ามการโอนสิทธิในที่ดินหลังจากได้รับหนังสือแสดงสิทธิไประยะหนึ่งก็ตามก็ยังมี การโอนสิทธิไว้ล่วงหน้าหรือโอนสิทธิในทันทีที่พ้นเวลาห้ามทำให้อาจตกเป็นผู้ไร้ที่ทำกินที่รัฐจะต้องจัดที่ดินให้ไม่มีที่สิ้นสุด

สำหรับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายจัดที่ดินข้างต้น เนื่องจากออกมาในช่วงหลังจากที่มีการเดินขบวนของชาวไร่ชาวนา ในปี พ.ศ. 2516 จึงเป็นกฎหมายที่รัฐอาจใช้เป็นเครื่องมือในการลดขนาดการถือครองจากผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยการซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินแล้วนำมาจัดให้กับเกษตรกร หรือนำที่ดินของรัฐที่เหมาะสมกับการเกษตรและไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วมาจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อหรือเช่าทำประโยชน์ สิทธิที่ได้รับห้ามโอนตลอดไปแต่สามารถตกทอดไปยังลูกหลาน เป็นการแก้ปัญหาการเสียสิทธิในที่ดินตามกฎหมายจัดที่ดินอื่นในอดีต

3.5.1 การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมที่ดินมีโครงการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน 2 ลักษณะ คือ การจัดที่ดินผืนใหญ่ และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยทั่วไปหลายนา ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 มาตรา 30 และ มาตรา 33

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนให้กรมที่ดินนำไปใช้จัดที่ดิน ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับ "ใบจอง" หรือ น.ส. 2 ซึ่งต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินนับแต่วันได้รับใบจอง และต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี เมื่อครบกำหนดแล้วผู้นั้นก็มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 30 สิทธิตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดที่ดินลักษณะนี้ห้ามโอนโดยมีกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าออกใบจองในหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ห้ามโอนภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(2) ถ้าออกใบจองก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 เฉพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน ห้ามโอนภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

แต่การห้ามโอนนี้มีข้อยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ดินนั้นตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ นอกจากนั้นภายในกำหนดเวลาที่ห้ามโอนที่ดินไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี

3.5.2 การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

การจัดที่ดินมีสองรูปแบบ คือ การจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และการจัดที่ดินในรูปของนิคมสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยการจัดที่ดินทั้งสองแบบนี้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน มีรายละเอียด ดังนี้

(1) นิคมสร้างตนเอง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้อำนาจกรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นในที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินป่าเสื่อมโทรมตามที่ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง นิคมสร้างตนเองที่กรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งขึ้น อาจแบ่งออกเป็น 5 ลักษณะ ได้แก่

1) นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรทั่ว ๆ ไป

- 2) นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลืออพยพราษฎรจากเขตน้ำท่วม
- 3) นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรในเขตจังหวัดชายแดน
- 4) นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ
- 5) นิคมสร้างตนเองในลักษณะพิเศษ

นิคมสร้างตนเองมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากจน ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยที่ได้ยื่นสมัครเป็นสมาชิกนิคมและได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมแล้ว จัดให้เข้าตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในที่ดินของนิคมอย่างเป็นระเบียบจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภคที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น ถนน สะพาน บ่อน้ำ สระน้ำ โรงเรียน สถานีอนามัย สถานีตำรวจ ตลาด ร้านค้า และส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกนิคม จัดหาเงินทุนหมุนเวียนให้สมาชิกนิคมกู้ยืม

สมาชิกนิคมที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และเป็นสมาชิกติดต่อกันเกินกว่า 5 ปี และชำระเงินช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ซึ่งสามารถนำไปให้กรมที่ดินออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ นอกจากตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สภกรณ์

(2) นิคมสหกรณ์³⁷ กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยไม่พอแก่การประกอบอาชีพได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พื้นที่จัดสรรทั้งสิ้น ประมาณ 2,024,263 ไร่ ปัจจุบันเกษตรกรได้ทำประโยชน์เต็มพื้นที่แล้วและได้ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (กสน.3) แก่เกษตรกรสมาชิกไปแล้วเป็นเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 1,597,056 ไร่ หรือร้อยละ 78.90 ของพื้นที่ และเมื่อสมาชิกปฏิบัติตนครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) เป็นจำนวนเนื้อที่ประมาณ 515,965 ไร่ หรือร้อยละ 25.49 ของพื้นที่ ซึ่งหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.5) นี้ สามารถนำไปขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ต่อไป ปัจจุบันสมาชิกได้นำ กสน.5 ไปขอลอกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วทั้งสิ้นประมาณ 350,352 ไร่

การจัดตั้งนิคมสหกรณ์มีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

³⁷ กองสหกรณ์นิคม กรมส่งเสริมสหกรณ์ เอกสารเผยแพร่ เรื่อง การจัดที่ดินโดยวิธีการสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2544

1. การจัดหาที่ดิน โดยขอรับที่ดินจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่รัฐได้จำแนกเป็นที่จัดสรรเพื่อการเกษตรกรรม และขอออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ในพื้นที่แปลงนั้น
2. การวางผังและปรับปรุงที่ดิน เช่น ถนน การชลประทาน โรงเรียน สถานือนามัย และรวมถึงการสำรวจจวบจนเปลี่ยนแปลงที่ดินเตรียมไว้จัดสรรให้สมาชิกด้วย
3. รับสมัครและคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิก โดยประกาศให้ราษฎร และผู้สนใจไปยื่นสมัครตามแบบฟอร์มภายในวัน เวลา และสถานที่ ที่กำหนดไว้ แล้วนัดทำการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าเป็นสมาชิกต้องมีคุณสมบัติขั้นต้น ดังนี้
 - 1) เป็นเกษตรกร บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทย
 - 2) เป็นผู้ซื่อสัตย์ สุจริต และมีความประพฤติดี
 - 3) ขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ
 - 4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว
 - 5) มีร่างกายสมบูรณ์ ไม่เป็นบุคคลทุพพลภาพ หรือวิกลจริตจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - 6) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ
 - 7) ไม่เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์อื่นที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกัน
 - 8) เป็นผู้เห็นชอบในประสงค์ของสหกรณ์ และสมัครใจเป็นสมาชิก
4. การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อได้มีการวางผังแบ่งแปลงที่ดิน และให้การศึกษาอบรมผู้ที่ผ่านการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมแล้ว จะอพยพราษฎรเข้าอยู่อาศัยในที่ดินแปลงของตน เพื่อบุกเบิกกันสร้างที่ดินต่อไป

สมาชิกนิคมสหกรณ์และสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินจะได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินเป็นของตนเอง แต่ถ้าเป็นสหกรณ์การเช่าที่ดิน สมาชิกจะได้เพียงสิทธิการใช้ที่ดินในระยะเวลาที่ยาวนานและเสียค่าเช่าในอัตราที่เป็นธรรม

การจะได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น สมาชิกจะต้องปฏิบัติ ดังนี้

 - ก. เป็นสมาชิกติดต่อกันมาเกินกว่า 5 ปี
 - ข. ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว
 - ค. ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาล หรือชำระเงินค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วนแล้ว
 - ง. ชำระหนี้เกี่ยวกับกิจกรรมของนิคม และหนี้เงินกู้ระยะยาวของสหกรณ์หมดแล้ว
 - จ. สหกรณ์ที่สมาชิกสังกัดอยู่เห็นชอบ ที่จะให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่สมาชิกรายนั้น

สมาชิกที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปแล้ว ยังมีข้อผูกพันห้ามจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินดังกล่าวภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ

ประโยชน์ ผู้ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดก หรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แล้วแต่กรณี และภายในกำหนด 5 ปี ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (ใช้เฉพาะรูปสหกรณ์นิคม) และเวลาเดียวกันหากสมาชิกคนใดคนหนึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่อไปนี้อาจถูกสั่งให้ออกจากนิคม คือ

ก. ไม่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ ตามระเบียบที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนด

ข. ไม่ชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาลหรือค่าเช่าซื้อที่ดิน หรือค่าเช่าที่ดิน

ค. ออกไปจากนิคมเกินกว่า 6 เดือน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

ง. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การจัดการทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนการปกครองและกิจการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของนิคม

การประกาศสิ้นสภาพของนิคมสหกรณ์ที่จัดตั้งตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด 5 ประการ คือ

1. ได้มีการวางผังแบ่งแปลงที่ดินและจัดคนเข้าครอบครองที่ดินครบถ้วนตามสภาพของที่ดินที่จัดแล้ว

2. จัดสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานเสร็จสมบูรณ์ตามผังที่วางไว้ หรือตามสมควรแก่สภาพท้องถิ่นนั้น ๆ หรือเพียงพอที่จะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเคหสถานและอาชีพให้เป็นหลักแหล่งได้

3. ประชาชนได้ตั้งเคหสถานซึ่งมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทั่วไปของเกษตรกรในท้องถิ่นใกล้เคียงและประกอบอาชีพมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีไม่น้อยกว่ารายได้เฉลี่ยของเกษตรกรในท้องถิ่นใกล้เคียง

4. สมาชิกนิคมได้รวมตัวกันเข้าเป็นสหกรณ์จดทะเบียน มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์แล้ว

5. ได้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดิน (กสน. 5) ให้แก่สมาชิกครบถ้วน

3.5.3 การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้

ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

เหตุที่มีการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเนื่องจากเกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่า ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา ทำให้ผลิตผลเกษตรกรอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน และจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ปัญหาของเกษตรกรมีความรุนแรงส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองของประเทศ จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน

การจะปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย การพิจารณาว่าท้องที่ใดสมควรประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้กำหนดท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพหรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนหลัง

กฎหมายปฏิรูปที่ดินมีบทบัญญัติให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการนำเอาที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณะ ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า ที่เลิกใช้ประโยชน์หรือเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ และที่ป่าสงวนเสื่อมสภาพมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และกำหนดยกเว้นให้การนำเอาที่ดินมานั้นไม่ต้องเพิกถอนสภาพตามกฎหมายอื่นเสียก่อน เพราะการปฏิรูปที่ดินต้องการความรวดเร็วที่จะช่วยเหลือผู้ไร้ที่ทำกินจึงตัดขั้นตอนที่จะทำให้ล่าช้าออกไป อย่างไรก็ตาม ส.ป.ก. จะมีอำนาจนำเอาที่ดินมากี่ต่อเมื่อได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว

ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาดังกล่าวจะนำไปจัดให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อตามขนาดการถือครองที่ดินที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

- (1) ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (2) ไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด
- (3) จำนวนตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร
- (4) ถ้าเป็นที่ดินของรัฐ และเกษตรกรครอบครองอยู่แล้วก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด จะจัดให้ตามที่ครอบครองแต่ไม่เกิน 100 ไร่ โดยจะต้องจ่ายค่าเช่าหรือค่าเช่าเหมาในส่วนที่เพิ่มขึ้น

สิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินจะมีเอกสารสิทธิเป็นเครื่องยืนยันว่ามีสิทธิครอบครองทำประโยชน์หรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

- (1) หนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4-28) เป็นเอกสารหลักฐานการได้รับที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

(2) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เป็นเอกสารหลักฐานการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

(3) โฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 ในกรณีที่เช่าซื้อที่ดินและชำระค่าเช่าซื้อครบแล้ว

สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินสามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้แต่จะโอนหรือแบ่งแยกสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่โอนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

เมื่อถึงปี 2544 ส.ป.ก. ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินใน 69 จังหวัด ครอบคลุมที่ดินของรัฐจำนวน 50.83 ล้านไร่ ไร่หวัดที่ดินของรัฐ 35.62 ล้านไร่ 2.26 ล้านแปลง สอบสวนกระจายสิทธิที่ดินและมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน) ให้แก่เกษตรกรไปแล้ว จำนวน 19.49 ล้านไร่ เกษตรกรจำนวน 1,181,755 ราย เอกสารสิทธิจำนวน 1,437,904 ฉบับ ส่วนที่ดินเอกชนที่ได้มาจากการพระราชทานและการบริจาคของประชาชนตามโครงการภูมิต้าน หรือการจัดซื้อของ ส.ป.ก. เนื้อที่ 484,067 ไร่ ได้จัดให้เกษตรกรเช่าจำนวน 322,163 ไร่ เกษตรกรจำนวน 19,969 ราย และจัดให้เช่าซื้อจำนวน 140,476 ไร่ เกษตรกรจำนวน 9,129 ราย³⁸

เมื่อทบทวนการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรของกรมที่ดิน เฉพาะผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเทียบย่ำหรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) กับการจัดที่ดินของกรมที่ดิน ตามมาตรา 30 และมาตรา 33 ซึ่งเป็นการจัดที่ดินผืนใหญ่หรือที่ดินหัวไร่ปลายนาให้กับราษฎรที่ไม่มีสิทธิในที่ดินมาก่อนให้มีที่ดินทำกิน การจัดที่ดินของกรมประชาสงเคราะห์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ในรูปของนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ แล้วแต่กรณี และการจัดที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 แล้วจะเห็นได้ว่าทุกวิธีมีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้กับราษฎร

แต่โดยที่กฎหมายมีเจตนารมณ์แตกต่างกันตามที่วิเคราะห์มาแล้ว สรุปได้ว่า ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 เดิมมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ต่อมาเพื่อเร่งรัดการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ ให้สามารถออก

³⁸ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร กรมการเกษตรและสหกรณ์ "27 ปี กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน" มีนาคม 2545 หน้า 6

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งไม่มีสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ ถือว่าเป็นการจัดที่ดินให้โดยรัฐ มิใช่จะต้องออกเอกสารสิทธิให้เพราะบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิจะได้ที่ดิน³⁹ ส่วนจะจัดที่ดินให้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด จึงอาจเปรียบเทียบกับการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น เช่น การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 และมาตรา 33 การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แต่ก็จะมีความแตกต่างกันในเรื่องของเงื่อนไขของการได้มาซึ่งที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สิทธิที่ได้รับ และหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การที่รัฐบาลแต่ละยุคสมัยต้องการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินให้กับประชาชนที่ประสบความเดือดร้อน และพยายามหาวิธีการที่เห็นว่าเหมาะสมในการแก้ไขปัญหา ทำให้การจัดที่ดินไม่มีความเป็นเอกภาพ ดังจะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิที่ดิน เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ที่จะลดกิจกรรมการจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ลง โดยให้การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ ให้ดำเนินการต่อไปแต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดินและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี เป็นต้น จึงควรต้องพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

³⁹ อ้างแล้ว บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พฤศจิกายน 2538

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบ

จากการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

4.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

หากจะย้อนมองเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 มุ่งประโยชน์ในการรับรองสิทธิที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายเก่าโดยการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้ว เพื่อเป็นหลักฐานในการแสดงกรรมสิทธิในที่ดินของเอกชนที่มีความถูกต้องตรงกับเขตการครอบครอง ซึ่งให้ความมั่นคงในสิทธิในที่ดินมากยิ่งขึ้นและเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหลักฐานทางทะเบียนให้เป็นไปตามระบบที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

แต่โดยที่การออกโฉนดที่ดินเป็นงานที่ต้องใช้ความละเอียดทั้งทางด้านวิชาการ เช่น การทำแผนที่ การสำรวจ จะต้องใช้กำลังคนและเงินจำนวนมาก จึงมีการคิดค้นวิธีการที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ เพื่อที่จะให้งานทางด้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับนโยบายรัฐที่ต้องการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินอันเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วย จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 27 ตรี มาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ ในประมวลกฎหมายที่ดิน โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ส่งผลให้กลุ่มบุคคลอีก 2 ประเภท คือ ผู้ที่ตกค้างแจ้งการครอบครอง ซึ่งได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินหรือนำทำการสำรวจ ตามมาตรา 27 ตรี และผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ สามารถมีสิทธิในที่ดินได้โดยการที่รัฐเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ มีวัตถุประสงค์ให้มีการกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น และการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ เพื่อให้การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทำได้โดยง่ายและรวดเร็วขึ้น เพื่อตอบสนองต่อแนวทางแก้ไขปัญหาของกรมที่ดินที่ต้องการให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้อย่างรวดเร็วทั่วประเทศ อันจะแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินอันอาจเกิดขึ้นต่อไป

ฉะนั้น ผู้ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายที่ดินมาแต่เดิม คือ ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งแต่เดิมไม่มีสิทธิในที่ดิน เว้นแต่กรณีที่รัฐจัดที่ดินให้ ก็จะมีสิทธิในที่ดินได้ตามบทบัญญัติที่แก้ไข

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวโดยเฉพาะ มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) จึงแตกต่างจากหลักการตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายและถือได้ว่าเป็นการจัดที่ดินในรูปแบบหนึ่งที่ทำให้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎรโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด ซึ่งแตกต่างจากการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีบทบัญญัติแยกไว้ต่างหากในหมวด 2 ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ซึ่งมีกระบวนการในการจัดที่ดินและให้สิทธิในที่ดินอย่างเป็นขั้นตอน เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างครบถ้วนแล้วจึงจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

นักนิติศาสตร์บางท่านได้แบ่งวิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของประเทศไทย ออกเป็น 3 ระยะ คือ ในช่วงระยะที่ดินมีมากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร การจับจองและให้สิทธิในที่ดินจึงยังไม่จำเป็นต้องมีข้อจำกัดหรือระเบียบการใช้ที่ดิน ต่อมาในระยะที่ที่ดินเริ่มมีจำกัดตามการเพิ่มขึ้นของประชากร รัฐจึงต้องเริ่มกระบวนการในการจัดที่ดิน ไปพร้อมกับการพัฒนาความมั่นคงของประเทศทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม โดยการจัดที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาในรูปแบบนิคม ซึ่งสมาชิกนิคมต้องชำระเงินค่าคืนทุนให้กับรัฐ ต่อมาในระยะที่ที่ดินมีจำกัด เกษตรกรเริ่มสูญเสียที่ดินไปให้กับนายทุน ต้องเช่าที่ดินและถูกเอารัดเอาเปรียบจากการเช่าที่ดิน มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อเข้าอยู่อาศัยและทำกิน เป็นปัญหาที่ต้องหาทางแก้ไขอย่างเร่งด่วน จึงมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ขึ้นใช้บังคับเป็นครั้งแรกของประเทศไทย การจัดที่ดินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินผู้ได้รับการจัดที่ดินต้องเสียค่าตอบแทนให้รัฐ สิทธิในที่ดินที่ได้รับมีข้อจำกัด กรรมสิทธิ์ห้ามแบ่งแยกและโอน เพื่อคุ้มครองให้ที่ดินตกอยู่กับเกษตรกร

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 27 ตี มาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ และระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ที่มีได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองที่ดินหรือจำนวนเนื้อที่ขั้นสูงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เกินกว่า 50 ไร่ หรือค่าตอบแทนที่จะเรียกเก็บ จึงส่งผลให้การจัดที่ดินโดยกรมที่ดิน และ ส.ป.ก. มีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งในด้านบุคคลซึ่งจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ขนาดที่ดิน สิทธิในที่ดิน และค่าตอบแทนที่บุคคลผู้ได้รับการจัดที่ดินจะต้องเสียให้กับรัฐ

4.2 ความแตกต่างระหว่างสิทธิในที่ดิน

ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินระหว่างสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกิดจากเงื่อนไขของกฎหมายคนละฉบับ

การเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามช่วงระยะเวลาที่ต่างกันและนโยบายของรัฐที่ต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินในแต่ละยุคสมัย

หนังสือแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้แก่ โฉนดที่ดิน เป็นเอกสารฉบับเดียวที่ให้การมีสิทธิในที่ดินกับประชาชน ส่วนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) หรือเอกสารสิทธิที่ออกตามกฎหมายอื่นนั้นไม่อาจทำให้ผู้ได้รับมีกรรมสิทธิในที่ดิน คงเป็นเพียงเอกสารแสดงการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแบบต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สามารถนำไปขอออกหนังสือแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เท่านั้น เช่น น.ค. 3 หรือ กสน. 5 ที่ออกให้กับราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินจากกรมประชาสงเคราะห์ หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ เมื่อครบคุณสมบัติก็สามารถนำไปขอออกน.ส. 3 หรือโฉนดที่ดินได้ แต่มีระยะเวลาห้ามโอน 5 ปี หลังจากที่ได้รับ น.ส. 3 หรือโฉนดที่ดิน

ในทำนองเดียวกัน ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จะได้รับ ส.ป.ก. 4-01 แสดงว่าได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากต้องการมีกรรมสิทธิในที่ดินจะต้องทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว เมื่อจ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วนจะได้กรรมสิทธิในที่ดินเป็นโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จะถูกห้ามจำหน่ายโอนตลอดไป ยกเว้นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้กับสหกรณ์หรือโอนไปยัง ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน⁴⁰

เมื่อเปรียบเทียบการได้มาซึ่งที่ดิน จะเห็นว่าการได้มาซึ่งที่ดินจากการจัดที่ดินของรัฐให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นข้างต้น จะมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่แตกต่างกันไป แต่ก็เป็นการได้มาซึ่งที่ดินโดยผ่านกระบวนการขั้นตอนของกฎหมาย โดยรัฐพิจารณาที่ดินที่ควรนำมาใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจจัดให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ อย่างไรก็ตามความแตกต่างของการได้มาซึ่งที่ดินก็เป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณา กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จะต้องมีความสมบัติตามที่ทางราชการกำหนด เช่น ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเองจะต้องเป็นผู้ยากจน ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยและต้องยื่นสมัครเป็นสมาชิกนิคมและผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมขณะที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นเกษตรกร ผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและต้องยื่นสมัครเข้ารับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดินทำกินเช่นเดียวกัน แต่การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจะให้สิทธิในที่ดินแก่ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในขณะทำการเดินสำรวจโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นเกษตรกรหรือเป็นผู้ยากจน

การจัดที่ดินตามกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายปฏิรูปที่ดินจะมีการกำหนดขนาดที่ดินที่จัดให้กับเกษตรกร เนื่องจากที่ดินที่นำมาจัดให้มีจำนวนจำกัด กฎหมายจึงกำหนดไม่เกิน

⁴⁰ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39

50 ไร่ หรือในบางกรณีอาจขยายให้ได้ถึง 100 ไร่ ซึ่งเป็นกรณีเลี้ยงสัตว์ใหญ่หรือเป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินของรัฐมาก่อน แต่การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้ครอบครองได้เกินกว่า 50 ไร่ โดยไม่มีเพดานขั้นสูง หากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่าผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกในการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองและสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ในกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐ เช่น ในกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ มาตรา 10 กำหนดให้เรียกเก็บเงินจากสมาชิกนิคมเพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคม ในอัตราที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่เกินไร่ละ 200 บาท โดยผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ หรือในกฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินเช่าที่ดิน หรือหากต้องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องเช่าซื้อที่ดินจึงจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นต้น แต่ผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะเสียเฉพาะค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการออกโฉนดที่ดินที่มีการรังวัดปักหลักเขตเพียงเล็กน้อย ดังนี้

- ค่าธรรมเนียมออกโฉนดที่ดิน เนื้อที่ไม่เกิน 20 ไร่ แปลงละ 50 บาท เนื้อที่ส่วนที่เกิน 20 ไร่ คิดไร่ละ 2 บาท เศษของไร่คิดเป็นหนึ่งไร่

- ค่าหลักเขตเหมาจ่าย แปลงละ 60 บาท

- ค่ามอบอำนาจ เรื่องละ 20 บาท

- อากปรัดในหนังสือมอบอำนาจ เรื่องละ 30 บาท

การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

เมื่อพิจารณาในแง่ของการใช้สิทธิในที่ดิน การจำหน่ายจ่ายโอน การจำกัดเวลาในการโอน และความสามารถที่จะใช้ในการประกันเงินกู้จากสถาบันการเงิน จะเห็นว่าโฉนดที่ดินเป็นเอกสารที่ดีที่สุดที่ให้สิทธิที่สมบูรณ์และสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ได้ ในขณะที่ น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก. ก็สามารถให้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ได้แต่สิทธิบางอย่างจำกัดกว่าโฉนด ส่วนเอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยหน่วยงานจัดที่ดิน เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมประชาสัมพันธ์ หรือ ส.ป.ก. นั้น เป็นสิทธิที่จำกัดไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันสินเชื่อ เพราะธนาคารต่าง ๆ ทราบดีว่าไม่สามารถบังคับชำระหนี้ได้ ยกเว้นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่มีข้อตกลงเป็นพิเศษ นอกจากนั้นผู้ได้รับการจัดที่ดินยังต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ดิน เช่น ห้ามมิให้นำที่ดินไปให้ผู้อื่นเช่าหรือให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะการเกษตรกรรม เป็นต้น หากฝ่าฝืนก็อาจถูกพิจารณาให้สิ้นสิทธิในที่ดิน

ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินดังกล่าวทำให้ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต่างก็มีความต้องการหนังสือแสดงสิทธิตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่ากัน เพราะนอกจากจะมีสิทธิในที่ดินที่ดีกว่าแล้วยังไม่ต้องเสียค่าตอบแทนให้กับรัฐด้วย โดยเฉพาะหากเป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีการลดข้อกำหนดในการครอบครองที่ดินลงทำให้ผู้ที่ครอบครองหลังประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แม้ครอบครองในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ก็สามารถขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

4.3 ปัญหาและผลกระทบต่อป่าไม้

ประเทศไทยพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวน 8 ฉบับมาเป็นเวลาถึง 40 ปีเศษ ได้ใช้ทรัพยากรไปอย่างมากมายเพื่อสร้างความเจริญเติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศโดยมีพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจมาจากเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรกระทำด้วยหลักการพื้นฐานอย่างง่ายคือการบุกเบิกขยายพื้นที่เพาะปลูกออกไปเรื่อย ๆ

การได้พื้นที่เพาะปลูกที่เพิ่มขึ้นต้องแลกด้วยพื้นที่ป่าไม้ที่สูญเสียไปเช่นกัน พื้นที่ป่าไม้ลดลงจากร้อยละ 53.3 ของเนื้อที่ประเทศ ในปี พ.ศ. 2504 เหลือร้อยละ 25.62 และร้อยละ 25.28 ในปี 2538 และ 2541 ตามลำดับ (ตารางที่ 1) โดยมีอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เกือบ 4 ล้านไร่ต่อปี ในขณะที่เดียวกันข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (ตารางที่ 2) แสดงให้เห็นการเพิ่มขึ้นของพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศซึ่งควบคู่ไปกับการลดลงของพื้นที่ป่าไม้

นโยบายของรัฐแม้ว่าจะไม่ใช่สาเหตุโดยตรงของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ แต่บางส่วนของนโยบายที่ขาดความชัดเจนและกระบวนการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่ประสานสอดคล้องและต่อเนื่องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และระหว่างประชาชนกับกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาสิทธิการถือครองที่ดินและปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะการส่งออกของภาคเอกชน ทำให้ความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตรเพิ่มมากขึ้นเพื่อผลิตภัณฑ์ส่งออกรวมทั้งธุรกิจการค้าที่ดินเพื่อสร้างสถานที่พักผ่อนและสนามกอล์ฟทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น เหล่านี้ล้วนปีเป็นสิ่งจูงใจให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้เพิ่มขึ้น เมื่อทางราชการมีโครงการการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3ก) โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ

พบว่าที่ดินที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์ส่วนหนึ่งได้ล้ำหรือทับซ้อนกับเขตป่าไม้ซึ่งเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร

ตารางที่ 1 สภาพความเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยในช่วงปี 2504-2541

| ปี พ.ศ. | จำนวนเนื้อที่ (ไร่) | ร้อยละ |
|---------|---------------------|--------|
| 2504 | 171,017.8 | 53.33 |
| 2516 | 138,578.1 | 43.21 |
| 2519 | 124,010.6 | 38.67 |
| 2521 | 109,515.0 | 34.15 |
| 2525 | 97,875.0 | 30.52 |
| 2528 | 94,291.3 | 29.40 |
| 2531 | 89,877.2 | 28.03 |
| 2532 | 89,635.6 | 27.95 |
| 2534 | 85,436.3 | 26.64 |
| 2536 | 83,450.6 | 26.02 |
| 2538 | 82,178.2 | 25.62 |
| 2541 | 81,076.4 | 25.28 |

ที่มา : กรมป่าไม้ และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 2 พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรม ปี 2518-2531

| ปี | พื้นที่ป่าไม้ (ตาราง กม.) | พื้นที่รวม (%) | เปลี่ยนแปลง (%) | พื้นที่เกษตร (ตาราง กม.) | พื้นที่รวม (%) | เปลี่ยนแปลง (%) |
|------|------------------------------|-------------------|--------------------|-----------------------------|-------------------|--------------------|
| 2518 | 209200 | 41 | - | 179538 | 35 | - |
| 2521 | 175224 | 34 | 5.7 | 186306 | 36 | 1.3 |
| 2525 | 156600 | 31 | -2.8 | 197738 | 39 | 1.5 |
| 2528 | 149057 | 29 | -1.6 | 205766 | 40 | 1.5 |
| 2531 | 143803 | 28 | -1.2 | 236481 | 46 | 4.7 |

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สถิติการเกษตรของประเทศไทยฉบับย่อ ปีเพาะปลูก 2518-2535

อีกสาเหตุหนึ่งที่มีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ล้ำหรือทับซ้อนกับเขตป่าไม้ เนื่องจากกรมป่าไม้ไม่สามารถระบุแนวเขตป่าที่ถาวรชัดเจนได้ เพราะการทำแผนที่แสดงแนวเขตป่าไม้ถาวรมิได้ใช้เครื่องมือในการรังวัดและกำหนดตำแหน่งตามหลักการแผนที่ที่ถูกต้องทันสมัย ดังนั้นถึงแม้ว่าจะได้มีการประสานงานระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ตามบันทึกข้อตกลง

ระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังเกิดปัญหา

โครงการเร่งรัดออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศของกรมที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราว มีคุณสมบัติตั้งแต่มัธยมศึกษาปีที่ 3 ถึงปริญญาตรี เป็นผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก แต่ละปีมีการเดินสำรวจ 1,700 สายสำรวจ ให้เจ้าหน้าที่ควบคุมสายสำรวจ 1 คน ต่อ 5 สาย โดยใช้พนักงานที่ดิน 1 หรือ 2 หรือช่างรังวัด 1 หรือ 2 เป็นผู้ควบคุมสายสำรวจ ซึ่งต้องใช้ผู้ควบคุมสายสำรวจ จำนวน 340 คน⁴¹ แต่กรมป่าไม้ไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณและอัตรากำลัง จึงไม่สามารถปฏิบัติงานตรวจสอบแนวเขตและระวางที่รับรองแนวเขตป่าไม้ให้กับกรมที่ดินได้ทัน

ในบางพื้นที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้เดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปแล้ว แต่เมื่อมีการตรวจสอบแนวเขตป่าไม้ในภายหลัง หรือมีการชี้เขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ก็ปรากฏว่ามีการเดินสำรวจล้ำหรือทับซ้อนเขตป่าไม้แล้ว ตามข้อมูลเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ที่กรมป่าไม้แจ้งว่า อยู่ในเขตป่าไม้ทั่วประเทศ รวม 62 จังหวัด ซึ่งมีข้อมูลหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ที่ได้ทำการเดินสำรวจให้ราษฎรแล้ว แต่กรมป่าไม้แจ้งว่าอยู่ในเขตป่าไม้ แยกเป็นล้ำเขตป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 94,003 แปลง เนื้อที่ 898,786 ไร่ ล้ำเขตป่าไม้ถาวร จำนวน 56,982 แปลง เนื้อที่ 448,853 ไร่ รวมล้ำเขตป่าไม้ทั้งสองประเภทดังกล่าว จำนวน 150,985 แปลง เนื้อที่ 1,347,640 ไร่ และจำนวน น.ส. 3 ก. ดังกล่าวได้ยกเลิกเรื่องไปแล้ว จำนวน 10,860 แปลง เนื้อที่ 76,060 ไร่ ยังค้างแจกอยู่อีก จำนวน 6,150 แปลง เนื้อที่ 75,209 ไร่ ได้ทำการแก้ไขหรือเพิกถอนไปแล้ว จำนวน 2,043 แปลง เนื้อที่ 35,311 ไร่ รายละเอียดปรากฏตามข้อมูลเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ที่กรมป่าไม้แจ้งว่าอยู่ในเขตป่าไม้⁴²

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่ให้สิทธิในที่ดินกับผู้ครอบครองหลังประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แม้จะเป็นไปเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มเติม ผลกลับเป็นตรงกันข้าม มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้น นอกจากนั้น ยังทำให้เกิดผลกระทบระหว่างส่วนราชการดังกล่าวข้างต้น

⁴¹ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการปฏิบัติงานตามโครงการเดินสำรวจเพื่อออก น.ส.3 โดยรูปถ่ายทางอากาศ ปีงบประมาณ 2520 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง พ.ศ. 2519 หน้า 3

⁴² กองการเอกสารสิทธิ กรมที่ดิน, การออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร หน้า 11 ไม่ระบุวันเดือนปี และสำนักพิมพ์

4.4 ปัญหาและผลกระทบต่อการปฏิรูปที่ดิน

เนื่องจากกฎหมายปฏิรูปที่ดินส่วนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการถือครองของรัฐที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ฉะนั้น หลักการของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีความสำคัญอยู่ 3 ประการคือ

- (1) ผู้ได้รับสิทธิ ต้องเป็นเกษตรกรผู้ประกอบการเกษตรด้วยตนเอง
- (2) ได้รับสิทธิตามจำนวนเนื้อที่ที่กฎหมายกำหนดจะได้รับสิทธิเกินกว่านั้นมิได้
- (3) สิทธิในที่ดินที่ได้รับห้ามมิให้แบ่งแยกหรือโอนให้ผู้อื่นเว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่

ทายาทโดยธรรม

ข้อจำกัดทั้ง 3 ประการของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นเหตุให้เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินมีข้อจำกัดมากกว่ามากจึงไม่เป็นที่ต้องการของประชาชน ทั้ง ๆ ที่โดยความเป็นจริงแล้ว กฎหมายปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการช่วยเหลือราษฎรผู้เป็นเกษตรกรที่ไม่สามารถขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อมีการแก้ไขมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ ของประมวลกฎหมายที่ดินทำให้ผู้ครอบครองที่ดินหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มีโอกาสได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ง่ายขึ้นจึงมีข้อเรียกร้องไม่ต้องการได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินแต่ต้องการได้รับสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแทน

กรมที่ดินได้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ในหลายพื้นที่พบว่าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินทำให้ประชาชนเกิดความสับสนและเข้าใจว่าตนสามารถเลือกรับสิทธิในที่ดินระหว่างสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินกับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าเลือกสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อไม่ได้สิทธิก็จะเรียกร้องและปฏิเสธการปฏิรูปที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) มีความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สรุปได้ว่า ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ แต่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ทั้งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ ไว้ก่อนมีการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว มีความสอดคล้องกับวิวัฒนาการของกฎหมาย ทำให้เห็นว่าในเขตปฏิรูปที่ดินต้องแก้ไขปัญหาที่ดินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเท่านั้นและโดยที่เขตปฏิรูปที่ดินแต่เดิมก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดเขตโดยถือเขตอำเภอเป็นหลัก และในการดำเนินงานปรากฏว่า ส.ป.ก. มิได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั่วทุกพื้นที่ตลอดทั้งอำเภอ แต่ดำเนินการเฉพาะเพียงบางพื้นที่ซึ่งกำหนดไว้ในแผนงาน แต่อย่างไรก็ตามในอนาคตก็สามารถที่จะขยายขอบเขตพื้นที่ดำเนินการต่อไปอีกได้ภายในขอบเขตปฏิรูปที่ดินที่กำหนดคลุมไว้แล้ว

เมื่อการจัดที่ดินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินยังดำเนินการควบคู่ไปกับการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัญหาที่ตามมาอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ คือ ราษฎรย่อมต้องการสิทธิในที่ดินจากการเดินสำรวจซึ่งให้สิทธิในที่ดินที่ดีกว่าและเรียกร้องให้มีกันพื้นที่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งรัฐบาลได้มอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากันเขตที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน

ปัจจุบันมีพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินที่ประกาศคลุมทั้งอำเภอประมาณ 210 อำเภอ 38 กิ่งอำเภอ ประกาศเฉพาะตำบล 45 ตำบล ที่จะต้องพิจารณาปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งไม่อาจดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและการดำเนินการต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณอย่างมาก ถ้ารัฐสามารถที่จะกำหนดทิศทางการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในภาพรวมของทั้งประเทศได้ว่าจะใช้กฎหมายใดในการแก้ไขปัญหพื้นที่ประเภทใดแล้ว ปัญหาเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นและไม่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งสิ้นเปลืองทั้งเวลา กำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณ เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปปฏิรูปที่ดินในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจหน้าที่กระทรวง ทบวง กรมเคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น โดยเทียบเคียงตามนับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ซึ่งได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเกี่ยวกับเรื่องการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

4.5 ความมั่นคงแห่งสิทธิในที่ดินที่ราษฎรได้รับ

จากปัญหาการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเข้าไปในเขตป่าไม้ถาวรหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังที่กล่าวมาแล้ว ส่งผลต่อเนื่องไปถึงการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นโดยไม่ชอบ ปัญหาในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ยังมีข้อสงสัยว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นจะออกไปโดยไม่ชอบ

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนถึงเหตุที่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน อาจจะถูกเพิกถอนหรือแก้ไข ซึ่งถ้าคู่กรณียืนยันให้จดทะเบียนก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้และรับจดทะเบียนให้ ปัญหาที่สำคัญ คือ ถ้าเป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบแล้วเข้าไปในเขตป่า ซึ่งเป็นความผิดพลาดของรัฐแต่ภาวะกลับตหนักที่เจ้าของที่ดินและคู่กรณี จะแก้ไขปัญหานี้อย่างไรให้ได้อย่างยุติ

ต่อมากรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท 0719/ว 34166 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2542 วางแนวทางปฏิบัติกรณีการเดินสำรวจออก น.ส.3 ก. ในเขตป่าไม้ถาวร และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จำแนกพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตป่าไม้ถาวรว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออก น.ส. 3 ก. ในเขตป่าไม้ถาวร ย่อมเป็นการออก น.ส. 3 ก. ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากฝ่าฝืนมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ห้ามดำเนินการในเขตป่าไม้ถาวร จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ แต่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลตรวจเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และในสถานการณ์ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้ว ฉะนั้นเมื่อข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ในทางที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินว่า ที่ดินซึ่งได้ออก น.ส.3 ก. ไปแล้วนั้น ไม่ได้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอีกต่อไป หากผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนการออก น.ส.3 ก. เจ้าของที่ดินสามารถขอให้พิจารณาใหม่ได้ โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวตามนัยมาตรา 54 (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นเหตุให้ น.ส.3 ก. นั้น ไม่ต้องถูกเพิกถอน

ดังนั้น โดยเหตุผลดังกล่าวหากปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าวแล้ว น.ส.3 ก. นั้นย่อมมีผลใช้บังคับอยู่ และเพื่อป้องกันความเดือดร้อนของราษฎร ตลอดจนปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงยังไม่สมควรต้องเพิกถอน น.ส. 3 ก. ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า น.ส. 3 ก. ที่ออกแล้วเข้าไปในเขตป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมา ส.ป.ก. ได้รับพื้นที่ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมาย และมีการนำ น.ส. 3 ก. มายื่นขอออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีเช่นนี้กรมที่ดินก็ยังคงถือตามแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ซึ่งเป็นความเห็นที่ขัดแย้งกับ ส.ป.ก. โดย ส.ป.ก. ถือว่าข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญนั้น มิใช่เพื่อประโยชน์ของผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการในการจัดการที่ดินนั้นโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน ความเห็นกรมที่ดินดังกล่าวจึงไม่อาจใช้กับกรณีพื้นที่ใน

เขตปฏิรูปที่ดินได้ กรณีเป็นเรื่องที่กรมที่ดินจะต้องตรวจสอบความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายให้ชัดเจนก่อน ซึ่งขณะนี้ปัญหาดังกล่าวยังไม่มีข้อยุติที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน

ปัญหาดังกล่าวกระทบต่อความมั่นคงแห่งสิทธิในที่ดินของบุคคลและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐหากไม่ได้รับการแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงโดยเร็วอาจส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจของประเทศ

สรุปแล้วการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีความเหลื่อมล้ำกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามกฎหมายอื่นโดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งการดำเนินงานตามกฎหมายทั้งสองฉบับ โดยข้อเท็จจริงแล้วผู้ได้รับการจัดที่ดินคือผู้ที่บุกรุกเข้าครอบครองที่ดินของรัฐเหมือนกัน แต่การจัดที่ดินให้โดยรัฐตามกฎหมายแต่ละฉบับกลับมีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ขนาดที่ดิน สิทธิในที่ดิน และค่าตอบแทน เมื่อพิจารณาในด้านความเป็นธรรมในสังคม ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย จะต้องไม่ได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่าผู้ไม่บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งกว่าจะมีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองได้ ต้องหาซื้อที่ดินมาในราคาแพง ต้องผ่อนชำระหนี้ต่อสถาบันการเงินไม่น้อยกว่า 15 ปี ถ้ารัฐจะหาทางช่วยเหลือผู้บุกรุกที่ดินของรัฐก็ควรกระทำเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของสังคม โดยกำหนดมาตรการในการให้สิทธิในที่ดินที่เหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์และวิวัฒนาการของกฎหมายและนโยบายรัฐที่จะต้องคำนึงถึงภาพรวมในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศและแผนการใช้ที่ดินที่กำหนด รวมทั้งมาตรการที่จะป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มเติม

4.6 นโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐที่สำคัญที่ถือเป็นหลักในการจัดที่ดินในปัจจุบัน ได้แก่ นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 มีวัตถุประสงค์ในการจำแนกประเภทที่ดินในส่วนของรัฐ และส่วนที่จะนำไปให้จัดให้แก่ประชาชนให้ชัดเจน การจัดที่ดินให้กับประชาชนมุ่งเน้นวิธีการปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เป็นอีกนโยบายหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ในการจำแนกที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ สังคม การอนุรักษ์และความมั่นคง รวมทั้งนโยบายชาวเขา โดยเร่งรัดให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเอกชนและเร่งรัดจัดที่ดิน ให้มีการจัดทำโครงการเป้าหมายและแผนงานรวมการจัดที่ดินของประเทศและแบ่งให้แก่หน่วยงานรับผิดชอบตามความเหมาะสม รวมทั้งนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินและถือครองที่ดินสูง เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น แต่ก็ยังมีได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

อาจสรุปได้ว่านโยบายป่าไม้และที่ดินที่นำมาใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ไม่สอดคล้องกับการเพิ่มของประชากร การเปลี่ยนแปลงของประเทศ และแนวทางการพัฒนา ทำให้ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าเพื่อแสวงหาที่ดินทำกิน ไม่สามารถดำเนินตามแผนระยะยาวหรือแผนแม่บท แม้ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหาที่ยังเป็นไปในแบบเดิมโดยพยายามกันป่าที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ และจำกัดการใช้ที่ดินในบางพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อระบบนิเวศ

นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเป็นปัญหา เนื่องจากมีการดำเนินการหลายรูปแบบและแนวคิดต่างกันในแต่ละรัฐบาล หน่วยงานจัดที่ดินหลายหน่วยก็ถือกฎหมายคนละฉบับ และส่วนใหญ่จะให้สิทธิกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตลอดมา จึงทำให้มีผู้ที่ไม่เกรงกลัวกฎหมายใช้ช่องว่างดังกล่าวแสวงหาประโยชน์จากการจับจองที่ดินในเขตป่าและหาช่องทางที่จะได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

4.7 ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

คณะผู้วิจัยได้จัดการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ขึ้นในวันพุธที่ 27 มีนาคม 2545 ณ ห้องปั้นเกล้า ชั้น 3 โรงแรม เอส. ดี. อเวนิว กรุงเทพมหานคร ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยเลขาธิการกฤษฎีกา (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์) ให้เกียรติเป็นประธานเปิดการประชุมสัมมนา มีการนำเสนอผลการวิจัยโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ หัวหน้าโครงการ การอภิปรายซึ่งผู้ร่วมอภิปรายประกอบด้วย นายสมศักดิ์ เอี่ยมโรสรองอธิบดีกรมที่ดิน นายวิสูตร สมนึก ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมป่าไม้ และนายไพโรจน์ โลกนิยม ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยมีนางวนิดา พรไพบุลย์ นิติกร 8 ว. กองนิติการ กรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย ในตอนบ่ายเป็นการแบ่งกลุ่มสัมมนา

ผลของการสัมมนาสรุปได้ว่า

(1) ปัญหาความขัดแย้งเรื่องความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐเกิดจากการขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน วิธีการไม่ถูกต้อง ระบบข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ แตกต่างกัน จึงควรมีการประสานงานกันใช้ระวางแผนที่หรือภาพถ่าย หรือวิธีการใดที่มาตรฐาน และในการมอบพื้นที่ให้หน่วยงานได้รับผิดชอบ ควรมอบหมายให้หน่วยงานเดียวดำเนินการ

(2) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามบทบัญญัติมาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ และมาตรา 27 ตริ ควรดำเนินการต่อไป ที่เป็นปัญหาคือ กรณีมาตรา 58 ทวิ (3) ซึ่งเป็นผู้ที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงมีความเห็นเป็น 2 ทาง คือ

ก. ควรมีการยกเลิกมาตรา 58 ทวิ (3) แต่เนื่องอาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชน จึงควรมีการยกเลิกเมื่อดำเนินโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินเสร็จสิ้น คือ ในปี พ.ศ. 2547

ข. ควรมีการดำเนินการตามมาตรา 58 ทวิ (3) ต่อไป แต่เก็บค่าที่ดิน

(3) การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ต้องคำนึงถึงระบบเศรษฐกิจและสังคมให้รอบคอบและไม่ขอเสนอความเห็น

(4) เกณฑ์การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินควรกำหนดจากปีที่มีการถ่ายภาพทางอากาศชัดเจนที่สุด (กรมแผนที่ทหาร)

(5) โฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่สมบูรณ์ ดังนั้นจึงควรมีการยกเลิกเอกสารสิทธิประเภทอื่น

(6) ควรจัดทำระบบฐานข้อมูลที่ดิน On-line

(7) ควรทำ Zoning เพื่อแสดงแนวเขตที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้

(8) ควรรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินให้เหลือเพียงหน่วยงานเดียว

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ผลจากการวิจัยการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้มีการทบทวนหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กฎหมายการถือครองที่ดินและสิทธิในที่ดินของประชาชน แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่รัฐให้กับราษฎร แนวคิดของนักวิชาการและสถาบันวิจัยที่ทำวิจัยเกี่ยวกับที่ดินและสิทธิในที่ดิน ในแง่ของเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย ความหมายและการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน กฎหมายและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ความพยายามของกรมที่ดินในการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทางอื่นนอกจากประมวลกฎหมายที่ดินโดยการได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ จากนั้นเป็นการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในประเด็นที่เกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ความแตกต่างระหว่างสิทธิในที่ดิน ปัญหาและผลกระทบที่เกิดกับป่าไม้ ปัญหาและผลกระทบที่เกิดกับการปฏิรูปที่ดิน ความมั่นคงแห่งสิทธิในที่ดินที่ราษฎรได้รับ และนโยบายของรัฐ นำมาสู่ข้อสรุป ดังต่อไปนี้

1. การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเดิม ที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 นั้น มีความจำเป็นในการรับรองสิทธิที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายเก่า โดยการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้ว เพื่อเป็นหลักฐานในการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนที่มีความถูกต้องตรงกับเขตการครอบครองซึ่งให้ความมั่นคงในสิทธิในที่ดินมากยิ่งขึ้นและเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหลักฐานทางทะเบียนให้เป็นไปตามระบบที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2. เพื่อเร่งรัดการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน ประกอบกับนโยบายรัฐที่ต้องการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินอันเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วย จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 27 ตีร มาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ ในประมวลกฎหมายที่ดิน โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ส่งผลให้กลุ่มบุคคลอีก 2 ประเภท คือ ผู้ที่ตกค้างแจ้งการครอบครอง ซึ่งได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินหรือนำสำรวจ ตามมาตรา 27 ตีร และผู้

ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ สามารถมีสิทธิในที่ดินโดยรัฐเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

3. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวจึงแตกต่างจากหลักการตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายและถือว่าการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ (3) เป็นการจัดที่ดินในรูปแบบหนึ่งให้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎรโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือปฏิบัติในการทำประโยชน์ในที่ดินตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด ซึ่งแตกต่างจากการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีบทบัญญัติแยกไว้ต่างหากในหมวดว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน และการจัดที่ดินตามกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพและกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีกระบวนการในการจัดที่ดินและการให้สิทธิในที่ดินอย่างเป็นขั้นตอน เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างครบถ้วนแล้วจึงออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้

4. ปัญหาที่สำคัญ คือ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) มิได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองที่ดิน หรือจำนวนเนื้อที่ขั้นสูงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ หรือค่าตอบแทนที่จะเรียกเก็บ จึงส่งผลให้การเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ถือว่าเป็นการจัดที่ดินแบบหนึ่งและการปฏิรูปที่ดิน มีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งในด้านบุคคลซึ่งจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ขนาดที่ดินสิทธิในที่ดิน และค่าตอบแทนที่บุคคลผู้ได้รับการจัดที่ดินจะต้องเสียให้กับรัฐ เกิดความไม่เท่าเทียมกันในหมู่ประชาชน

5. การเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศถึงแม้ว่าจะเป็นโครงการที่ดี แต่อีกด้านหนึ่งก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบกับป่าไม้ทำให้ผู้คนบุกรุกป่ามากขึ้นเพื่อหวังจะได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และส่งผลกระทบต่อปฏิรูปที่ดินอันเป็นนโยบายของรัฐที่สำคัญเช่นกัน ทำให้ไม่เกิดผลดีในการปฏิบัติราชการกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความไม่มั่นคงในสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับซึ่งจะส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของชาติในภาพรวม จึงควรที่จะต้องเร่งรัดทบทวนและแก้ไขอย่างจริงจัง

5.2 ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยได้นำผลการสัมมนา เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2545 มาพิจารณาประกอบกับผลการวิจัย และจัดทำข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ ดังนี้

(1) ควรแก้ไขปัญหาโดยการจำแนกประเภทที่ดินตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ ในส่วนที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ ที่ดินเพื่อสังคม และที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ให้ชัดเจนและรวดเร็วที่สุด และใช้

มาตรการทางกฎหมายเข้าแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินของประชาชนตามขอบเขตพื้นที่แต่ละประเภท และควบคุมให้มีการใช้ที่ดินตามแผนการใช้ที่ดินที่กำหนด โดย

(1.1) ที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ เป็นที่ดินที่ต้องมีคุณค่าและราคาเชิงพาณิชย์ในการซื้อขาย เปลี่ยนมือเพื่อการลงทุนได้ จำเป็นต้องเร่งรัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชน เพื่อผลในการพัฒนาเศรษฐกิจ

(1.2) ที่ดินเพื่อสังคม โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นที่ดินเพื่อสังคมที่จำเป็นต้องคุ้มครองไว้เป็นแหล่งผลิตทางการเกษตรของประเทศราบเท่าที่มีความจำเป็น และต้องอาศัยมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าแก้ไขปัญหาที่ดินในส่วนนี้

(1.3) ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ เป็นพื้นที่ที่มีการประกาศเขตโดยอำนาจของกฎหมายเพื่อความคุ้มครอง เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น หากเป็นพื้นที่ที่มีการบุกรุกและมีสภาพป่าอยู่ก็ต้องสงวนไว้ต่อไปไม่นำมาให้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2) การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศที่จะดำเนินการต่อไป ควรจะต้องกำหนดพื้นที่ดำเนินการที่แยกกัน อย่างชัดเจน ระหว่างพื้นที่ตามข้อ (1.1) และข้อ (1.2) รวมทั้งควรทบทวนแนวทางการดำเนินงาน โดยอาจปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กำหนดเงื่อนไขในการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และ (3) ให้เหมาะสมทั้งขนาดของที่ดิน ระยะเวลาการครอบครองที่ดิน และค่าตอบแทนที่ต้องเสียให้กับรัฐ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะกระทำได้ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เพื่อลดความแตกต่างในสิทธิที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น

(3) ควรจะต้องมีการสำรวจจำนวนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบและเร่งเพิกถอนหรือหาแนวทางแก้ไขที่สามารถยุติปัญหาความไม่มั่นคงแห่งสิทธิให้ได้อย่างชัดเจน ข้อสรุปแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะลดความแตกต่างระหว่างผู้ได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ถ้ารัฐจะนำที่ดินมาจัดตามกฎหมายใด ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินก็ต้องเสียค่าตอบแทนให้รัฐ ซึ่งจะทำให้รัฐมีรายได้ที่จะนำมาใช้พัฒนาประเทศอีกด้วย

(4) ปัญหาประการหนึ่งที่ทำให้ราษฎรจะต้องบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ คือ ที่ดินส่วนหนึ่งมีการถือครองและใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ แต่คนอีกจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่และยากจนยังไม่มีที่ดินทำกินก็จำเป็นต้องบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินของรัฐ ดังนั้นจึงควรปรับปรุงระบบ

การจัดการทรัพยากรที่ดิน และจัดให้มีภาษีที่ดินเก็บจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ที่เกิดจากทรัพย์สินในอัตราที่กำหนดที่เหมาะสม⁴³ จะเป็นการลดความต้องการสะสมที่ดินลง

(5) ควรพิจารณาออกกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญและลดความต้องการหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของปัจเจกบุคคล ควรสร้างขีดความสามารถให้กับชุมชนในการจัดการเกี่ยวกับระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนถึงการวางแผนการใช้ที่ดิน (land-use plan) และการจัดการบริหารที่ดินในชุมชนของตนเอง อาจจะเป็นการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่มีประสิทธิภาพกว่าการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴³ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” มีนาคม 2544

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ

มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2522

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2525

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2530

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2532

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2535

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2538

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2540

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2540

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2541

หนังสือ

กรมที่ดิน 84 ปี กรมที่ดิน โรงพิมพ์ ป. สัมพันธ์พานิชย์

กรมที่ดิน 93 ปี กรมที่ดิน วารสารที่ดินฉบับพิเศษ 17 กุมภาพันธ์ 2537 โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์

การเกษตรประเทศไทย จำกัด กรุงเทพมหานคร

กรมที่ดิน รายงานประจำปี 2544

กรมป่าไม้ 2537 98 ปี กรมป่าไม้

กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการปฏิบัติงานกระทรวงมหาดไทยกับการแก้ไขปัญหาความเดือด

ร้อนของราษฎร สำนักเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือด

ร้อนของราษฎร (สกร.) พ.ศ. 2538

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, นโยบายที่ดิน พ.ศ. 2526

คณะกรรมการประสานงานองค์การเอกชนพัฒนาชนบท ."หลักการและสาระสำคัญ กฎหมายที่

เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น" ใน สิทธิชุมชน :

การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่น

พัฒนา, 2536

คณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน, รายงานผลการศึกษาเรื่อง ภาษีที่ดิน

: มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดิน เอกสารประกอบการจัด

เวทีรับฟังความคิดเห็น เรื่อง "นโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน" จัดโดย สำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

คณะกรรมการประสานงานองค์การพัฒนาเอกชน (กป. อพข.)

คณะกรรมการประสานงานองค์การพัฒนาเอกชน, ภาษีที่ดิน:รูปธรรมกวีวิถีชาติ กรุงเทพฯ

2541

คณะเศรษฐศาสตร์, รายงานการศึกษาโครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน ส่วนที่ 3 ข้อ

เสนอแนะการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.

2527

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ, "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า", สถาบันชุมชน

ท้องถิ่นพัฒนา, กรุงเทพ, 2535.

ไชยยงค์ ชูชาติ, การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน วารสาร

พัฒนาที่ดิน 2517

- ไชยยงค์ ชูชาติ, "ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน", เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 8, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์, กรกฎาคม พ.ศ. 2519
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, ปัญหาการถือครองที่ดินขนาดเล็กในการพัฒนาชนบท สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2524
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, ปัญหาและนโยบายทรัพยากรที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่องแนวทางการอยู่รอดของเศรษฐกิจไทย คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2529
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, เศรษฐศาสตร์ที่ดินทฤษฎีและนโยบาย คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2530
- ธนาคารโลก, ส่วนการพัฒนาชนบทและทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก, ยุทธศาสตร์เพื่อฟื้นฟูการพัฒนาชนบทของประเทศไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจ, เมษายน 2543
- บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ" ใน สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536
- บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี กรุงเทพมหานคร นิติธรรม, 2538
- บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542
- ประยูร กาญจกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538
- พินิต สุวรรณะชฎ, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ธันวาคม 2528
- ภาสกร ชุนหล่อ, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร นิติบรรณาการ, 2536
- ร.แสงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช, 2526
- วิรัตน์ ทองมา, การศึกษาความไม่เหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย กรมพัฒนาที่ดิน 2535
- วันชัย จันทร์ฉาย แผนการใช้ที่ดินประเทศไทย กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาที่ดิน 2539.
- ศยามล ไกยูรวงศ์, ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538
- ศยามล ไกยูรวงศ์ และ กฤษฎา บุญชัย, "พัฒนาการการต่อสู้เรียกร้องภูมิปัญญาท้องถิ่นในประเทศ

ไทย" ในสารัตถะแห่งสิทธิชุมชน : หลักการและความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชน
ในทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด,
2541

ศยามล ไกยูรวงศ์, "การจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐกับการรับรองสิทธิของชุมชนและบุคคล
ภายใต้รัฐธรรมนูญ" สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540-2541 กรุงเทพมหานคร :
บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน, 2542

ศิริ เกวลินสุภชาติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 4 บพิธการพิมพ์ กรุงเทพ,
2537

สุทธิพร จีระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 261, มีนาคม
2539

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน เอกสาร
ประกอบเล่มที่ 5 นโยบายการถือครองที่ดิน 2539

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมของประเทศไทย เล่มที่ 2 สิทธิในที่ดิน 2533

สมจิตร ทองประดับ คำอธิบายกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ, 2538

สมจิตร ทองศรี, ย่อหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ,
2540

สมาน พาณิชพงษ์ และอำรง ชะระไสย, แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างกว้างมาตราส่วน
1:1,250,000 กรมพัฒนาที่ดิน 2515

เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะทรัพย์
กรุงเทพมหานคร อักษรสาส์น, 2521

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "นโยบายและมาตรการทางนิติบัญญัติ" สิทธิชุมชน : การกระจาย
อำนาจจัดการทรัพยากร กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536

โสภณ ชมชาญ, บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ของชาติ
กรมพัฒนาที่ดิน 2538

โสภณ ชมชาญ, มติคณะรัฐมนตรี : 35 ปี การแก้ปัญหาที่ดินและป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน
2538

โสภณ ชมชาญ, แผนการใช้ที่ดินของชาติ กรมพัฒนาที่ดิน 2538

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, ป่า-ที่ดิน และคจก. : ทางออกที่เป็นธรรม กุมภภาพันธุ์ 2535

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, รายงานการวิจัยเรื่อง ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการ

พัฒนา เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย เมษายน 2536

สำนักงานกองทุนที่ดิน แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินระยะที่ 2 พ.ศ. 2542

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, "ความเป็นมาของการ
ปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย", กรุงเทพฯ, มกราคม พ.ศ. 2519

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ธนาครที่ดิน : ข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่
ดิน ศาสตราจารย์ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เอกสารวิชาการฉบับที่ 6 พ.ศ. 2520

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 25 ปีการปฏิรูปที่ดิน 6 มีนาคม 2543

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ธนาครที่ดิน, เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาเศรษฐกิจ
เกษตรแห่งประเทศไทย เรื่อง เศรษฐกิจที่ดิน : ธนาครที่ดิน, พ.ศ. 2534

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย กรุงเทพฯ (สถิติปีต่าง ๆ)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองกรรมาธิการ 2 , รายงานของคณะกรรมาธิการการปก
ครอง สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม 2542

อรพรรณ ณ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์ "ทรัพยากรที่ดินและสิ่งแวดล้อม" ประมวลสาระชุดวิชา
เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 12 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ.2542

อรพรรณ ณ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์ "ทรัพยากรที่ดิน" ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม
หน่วยที่ 11 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ.2542

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, นโยบายและปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วาร
สารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 เมษายน 2539

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, สิทธิในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน : ปัญหาและข้อเสนอ รวมบท
ความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม,
2538



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญญภาคผนวก

- (1) กำหนดการประชุม เรื่อง การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
- (2) เอกสารประกอบการนำเสนอผลการวิจัย (สำเนาแผ่นใส)
- (3) ข้อมูลเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3ก) ที่กรมป่าไม้แจ้งว่า อยู่ในเขตป่าไม้ทั่วประเทศ รวม 62 จังหวัด
- (4) สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/452 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2531 เรื่อง ร่างระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่.. (พ.ศ.) ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์
- (5) ร่างระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่.. (พ.ศ.) ว่าด้วยเงื่อนไข การออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์
- (6) สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร 0601/729 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2538 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและ หนังสือรับรองการทำประโยชน์
- (7) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
- (8) สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร 0601/78 ลงวันที่ 25 มกราคม 2538 เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เกาะกะทะ จังหวัด ภูเก็ต
- (9) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต
- (10) สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/411 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2540 เรื่อง การถือครองสิทธิในที่ดิน
- (11) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกเอกสารสิทธิตามประมวล กฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

กำหนดการประชุม
เรื่อง "การเดินทางสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน"

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

วันพุธที่ 27 มีนาคม 2545

ณ ห้องปิ่นเกล้า ชั้น 3 โรงแรม เอส ดี อเวนิว กรุงเทพมหานคร

| | |
|------------------|---|
| 08.30 - 09.00 น. | ● ลงทะเบียน |
| 09.00 - 09.30 น. | ● เปิดการประชุมและบรรยายพิเศษ โดย : เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา |
| 09.30 - 09.45 น. | ● พักร่างแฟ้ม |
| 09.45 - 10.30 น. | ● นำเสนอผลการศึกษา โดย : ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ |
| 10.30 - 12.00 น. | ● การอภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับการเดินทางสำรวจออกหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดย - ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน - ผู้อำนวยการส่วนแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานกลาง ช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ - ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมป่าไม้ - ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน |
| 12.00 - 13.00 น. | ● รับประทานอาหารกลางวัน |
| 13.00 - 15.00 น. | ● แบ่งกลุ่มสัมมนา |
| 15.00 - 15.30 น. | ● พักร่างแฟ้ม |
| 15.30 - 16.15 น. | ● รายงานผลการสัมมนากลุ่มย่อย |
| 16.15 - 16.30 น. | ● สรุปผลและปิดการสัมมนา |

การสัมมนา

“การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน”

สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

วันพุธที่ 27 มีนาคม 2545 ณ ห้องปิ่นเกล้า ชั้น 3 โรงแรม เอส. ดี. อเวนิว กรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์

- เพื่อนำเสนอผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และการให้สิทธิในที่ดินตามกฎหมายอื่น
- เพื่อเป็นเวทีให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เสนอข้อมูลและปัญหาที่เกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น
- เพื่อรับฟังความคิดเห็นของภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป และนำไปประมวลหาข้อสรุปและจัดทำข้อเสนอที่เป็นรูปธรรม

หัวข้อการนำเสนอ

- การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- เอกสารสิทธิในที่ดิน
- การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
- โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ
- การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
- ความแตกต่างระหว่างสิทธิในที่ดิน
- แนวคิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
- ปัญหาและผลกระทบที่เกิดกับป่าไม้
- ปัญหาและผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน
- ข้อเสนอแนวคิดจากการวิจัย

การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

- การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน
- การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
- การได้มาตามกฎหมายอื่น

เอกสารสิทธิ์ในที่ดิน

- ประมวลกฎหมายที่ดิน ออกเอกสาร แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือ ส.ค.1 ใบจอง (น.ส. 2) หนังสือ รับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3 ก. และน.ส. 3 ข.) ใบได้สวน (น.ส. 5) และโฉนดที่ดิน
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ออกเอกสาร น.ค. 3 หรือ กสน. 5
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01)

แนวทางการได้กรรมสิทธิ์ตามเอกสารสิทธิ์

| | | |
|----------------|-----------------------------|--------------|
| ส.ค.1 | ครอบครองทำประโยชน์ | กรรมสิทธิ์ |
| ใบจอง (น.ส. 2) | ครอบครองทำประโยชน์ | กรรมสิทธิ์* |
| น.ส. 3 | ครอบครองทำประโยชน์ | กรรมสิทธิ์ |
| น.ส. 5 | ครอบครองทำประโยชน์ | กรรมสิทธิ์ |
| น.ค. 3 | ทำประโยชน์และชำระค่าช่วยทุน | กรรมสิทธิ์* |
| กสน. 5 | ทำประโยชน์และชำระค่าช่วยทุน | กรรมสิทธิ์* |
| ส.ป.ก. 4-01 | เข้าชื่อ | กรรมสิทธิ์** |

* ห้ามโอน 5 ปีถึง 10 ปี ** ห้ามโอนตลอดไป

การเดินทางสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

- เป็นวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแก่ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยรัฐเป็นผู้ริเริ่ม แบ่งออกเป็น การเดินทางสำรวจออกโฉนดที่ดินที่มีการรังวัดปักหลักเขต และการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน
- การเดินทางสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลที่มีการรังวัดปักหลักเขตมีบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27ตรี มาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ

การแก้ไขมาตรา 27 ตรี

- มาตรา 27 ตรี แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528
- ผู้ตกค้างแจ้งการครอบครอง หรือเป็นผู้ที่กำลังรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน เมื่อมีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินทางสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินก็ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ให้รวมถึงผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องด้วย

การแก้ไขมาตรา 58

- มาตรา 58 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 เพิ่มเติมการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์
- ต่อมาถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เพื่อเร่งรัดการออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่ประชาชนให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

การแก้ไขมาตรา 58 ทวิ

- มาตรา 58 ทวิ เพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 เพื่อวางหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกี่ยวกับลักษณะของที่ดินและบุคคลประเภทที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้
- ต่อมาถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

ที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ข้อ 8 (ยกเลิก)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 5 และข้อ 14 ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิ
ในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออก
โฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่ราษฎร
ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เช่า ที่กูเช่า และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ที่
เกาะ ที่สงวนหวงห้าม ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนด ที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์

- ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) (ยกเลิก)
- ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) กำหนดเพียงให้
การอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 58
ทวิ วรคส. เพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรือ
อำนวยความสะดวกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน
นั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ
- ผลทำให้การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไม่มีเงื่อนไขเวลา ดังนั้นการครอบ
ครองทำประโยชน์ในที่ดินในระยะเวลานั้นๆ ก็สามารถนำเจ้าหน้าที่เดินสำรวจเพื่อ
ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้

โครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ

- กรรมที่ดินได้ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2444 ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ทันกับความต้องการของประชาชน และหากปราศจากความช่วยเหลือพิเศษใดๆ แล้วก็จะต้องใช้เวลามากประมาณ 100-200 ปี จึงจะออกโฉนดที่ดินได้หมดทั่วประเทศ จึงจะเร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศ จำนวนประมาณ 12.4 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 131.9 ล้านไร่ (เฉลี่ยประมาณ 1 แปลงต่อ 8 ไร่) ให้เสร็จภายในระยะเวลา 20 ปี เริ่มโครงการตั้งแต่ปี 2528 ถึงปี 2547

งานที่ยังคงค้าง

- ถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2539 พบว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินและแจกแล้วจำนวน 22.80 ล้านไร่ และมีที่ออกโฉนดที่ดินแล้วแต่ค้างแจกอยู่ประมาณ 6.71 ล้านไร่ มีพื้นที่ที่เหลือต้องออกโฉนดที่ดินอีก 82.29 ล้านไร่ ดังนี้
- | | |
|---------------------------------------|---------------|
| - น.ส. 3 ก | 48.44 ล้านไร่ |
| - น.ส. 3 | 18.50 ล้านไร่ |
| - ใบจอง (น.ส. 2) | 4.10 ล้านไร่ |
| - ส.ค. 1 และที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ | 11.25 ล้านไร่ |

การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วย การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

มีเพียง 4 หน่วยงานเท่านั้นที่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้กับประชาชนโดยมีกฎหมายรองรับ ได้แก่

- (1) กรมที่ดิน จัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (2) กรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (3) กรมประชาสงเคราะห์ จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (4) ส.ป.ก. จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

- กรมที่ดินมีโครงการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน 2 ลักษณะ คือ การจัดที่ดินผืนใหญ่ และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยทั่วไปหลายนา ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 มาตรา 30 และ มาตรา 33
- ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับ "ใบจอง" หรือ น.ส. 2 ซึ่งต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินนับแต่วันได้รับใบจอง และต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี เมื่อครบกำหนดแล้วผู้นั้นก็มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 30
- สิทธิตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดที่ดินลักษณะนี้ห้ามโอนโดยมีกำหนดเวลา

การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

- การจัดที่ดินมีสองรูปแบบ คือ การจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และการจัดที่ดินในรูปของนิคมสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยการจัดที่ดินทั้งสองแบบนี้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน

นิคมสร้างตนเอง

- กรมประชาสัมพันธ์จัดที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากจน ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองที่ได้ยื่นสมัครเป็นสมาชิกนิคมและได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมแล้วให้ตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในที่ดินของนิคม
- สมาชิกนิคมที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และเป็นสมาชิกติดต่อกันเกินกว่า 5 ปี และชำระเงินช่วยเหลือแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ซึ่งสามารถนำไปให้กรมที่ดินออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- ภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ นอกจากตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สภกรณ์

นิคมสหกรณ์

- กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยไม่พอแก่การประกอบอาชีพได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
- สมาชิกนิคมสหกรณ์และสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินจะได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินเป็นของตนเอง โดยจะต้องเป็นสมาชิกติดต่อกันมาเกินกว่า 5 ปี ทำประโยชน์ในที่ดิน และชำระเงินค่าช่วยทุนรัฐบาล หรือชำระเงินค่าเช่าซื้อที่ดินครบถ้วน ชำระหนี้เกี่ยวกับกิจกรรมของนิคม และหนี้เงินกู้ระยะยาวของสหกรณ์หมดแล้ว
- ภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้นอกจากตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

- ส.ป.ก. นำที่ดินที่จัดซื้อ หรือที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณณะ ที่ราชพัสดุ ที่กร้างว่างเปล่า ที่เลิกใช้ประโยชน์หรือเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ และที่ป่าสงวนเสื่อมสภาพมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
- เกษตรกรจะได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เพื่อเป็นหลักฐานการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และจะได้รับโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 ในกรณีที่เช่าซื้อที่ดินและชำระค่าเช่าซื้อครบแล้ว
- สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินสามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้แต่จะโอนหรือแบ่งแยกสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่โอนให้ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

ความแตกต่างระหว่างสิทธิในที่ดิน

- การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ให้สิทธิแก่ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินทั่วไป แต่กฎหมายจัดที่ดินอื่นจะจำกัดคุณสมบัติของผู้รับที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ต้องเป็นเกษตรกร
- การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน มีการลดข้อกำหนดในการครอบครองที่ดินลง ทำให้ผู้ที่ครอบครองหลังประมวลกฎหมายที่ดิน ระยะเวลาสั้น ๆ ก็สามารถขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ต่างจากการได้มาซึ่งที่ดินจากการจัดที่ดินของรัฐจะมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เข้มงวด เช่น ต้องทำประโยชน์ไม่น้อยกว่า 5 ปีติดต่อกัน จึงจะได้รับเอกสารสิทธิ

ความแตกต่างระหว่างสิทธิในที่ดิน

- โฉนดที่ดิน เป็นเอกสารฉบับเดียวที่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินกับประชาชน ส่วนเอกสารสิทธิที่ออกตามกฎหมายอื่นนั้นไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้ได้รับการจัดที่ดินต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขจึงจะนำไปขอออกโฉนดหรือ น.ส. 3 ได้
- สิทธิในที่ดินที่ได้จากการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไม่ต้องเสียค่าตอบแทนให้กับรัฐ ขณะที่การจัดที่ดินลักษณะอื่นมีค่าชดเชย หรือต้องเช่าซื้อที่ดิน
- โฉนดที่ดินเป็นเอกสารที่ให้สิทธิที่สมบูรณ์และสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ได้ ในขณะที่ น.ส.3 และ น.ส. 3 ก. มีสิทธิจำกัดกว่าโฉนด ส่วนเอกสารสิทธิที่ดินอื่น ไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันสินเชื่อได้ ยกเว้น ๕.ก.ส. ที่มีข้อตกลงเป็นพิเศษ

แนวคิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

- ฝ่ายที่สนับสนุนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เห็นว่า จะก่อให้เกิดผลดีทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง เนื่องจาก เอกสารสิทธิ์สร้างความมั่นคงแก่การถือครองที่ดิน ทำให้เจ้าของที่ดินมีความภาคภูมิใจ มั่นใจในการลงทุนในที่ดิน สามารถนำที่ดินไปใช้ค้ำประกันเงินกู้ยืมต่ำกว่าการที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์กับผู้ไม่มี ทำให้ประชาชนมีความเท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิในที่ดินในสังคม ลดปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน ช่วยลดช่องว่างระหว่างชนชั้นที่เกิดขึ้น ลดการอพยพเข้ามาหางานในตัวเมือง และแก้ปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ การให้หรือไม่ให้เอกสารสิทธิ์ไม่สามารถจะคุ้มกันการซื้อขายที่ดินได้

แนวคิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

- ฝ่ายที่คัดค้านการออกเอกสารสิทธิ เห็นว่า การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับชาวบ้านมีข้อเสียในแง่ที่เป็นหลักทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่สามารถยึดจากตัวลูกหนี้ได้ อีกทั้งยังง่ายต่อการเปลี่ยนมือ การออกเอกสารสิทธิแก่ที่ดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่โนป่าสงวนแห่งชาติ จะทำให้มีการจับจองและบุกรุกหรือใช้ประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายเพราะมีเอกสารสิทธิอยู่ในการครอบครอง ทำให้ป่าสูญเสียความเป็นป่าสงวนซึ่งจะส่งผลให้สัตว์ป่าสูญพันธุ์ พันธุ์ไม้หายาก ป่าถูกทำลาย เกิดปัญหาอุทกภัยมากขึ้นกว่าเดิม การเร่งออกเอกสารสิทธินั้นอาจทำให้มีการเอาที่ดินบริเวณที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรมาให้แก่เกษตรกร ชาวบ้านคิดว่าหากไม่มีเอกสารสิทธิขายก็คงไม่ขายได้ที่ดิน

แนวคิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

- ฝ่ายที่สนับสนุนสิทธิของชุมชน เห็นว่าควรให้สิทธิทำกินร่วมกันแก่ชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ เพื่อแลกเปลี่ยนกับหน้าที่ของชุมชนในการรักษาป่า เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่ต้องการความมั่นคงในการใช้ที่ดินและการจัดการพื้นที่ป่า โดยไม่ได้แฉะจางว่าความมั่นคงนั้นต้องเกิดจากการมีเอกสารสิทธิเท่านั้น เพียงต้องการให้รัฐรับรองสิทธิในการใช้และการจัดการที่ดิน ควรสร้างขีดความสามารถให้กับชุมชนในการจัดการเกี่ยวกับระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนการวางแผนการใช้ที่ดิน (land-use plan) และการจัดการบริหารที่ดินในชุมชนของตนเอง

ปัญหาและผลกระทบที่เกิดกับป่าไม้

- พื้นที่ป่าไม้ลดลงจากร้อยละ 53.3 ของเนื้อที่ประเทศ ในปี พ.ศ. 2504 เหลือร้อยละ 25.62 และร้อยละ 25.28 ในปี 2538 และ 2541 ตามลำดับขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้น
- มีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ลำห้วยหรือทับซ้อนเขตป่าไม้ เนื่องจากความรีบเร่งและปริมาณงานมากแต่กรมป่าไม้ไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้าง จึงไม่สามารถปฏิบัติงานตรวจสอบแนวเขตและระวางซึ่งรับรองแนวเขตป่าไม้ให้กับกรมที่ดินได้ทัน

ปัญหาและผลกระทบต่อการปฏิรูปที่ดิน

- การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ในหลายพื้นที่พบว่าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินทำให้ประชาชนเกิดความสับสน และเข้าใจว่าตนสามารถเลือกรับสิทธิในที่ดินระหว่างสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินกับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
- ราษฎรต้องการสิทธิในที่ดินจากการเดินสำรวจ ซึ่งให้สิทธิในที่ดินที่ดีกว่า จึงเรียกร้องให้มีกันพื้นที่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินที่ประกาศคลุมทั้งอำเภอประมาณ 210 อำเภอ 38 กิ่งอำเภอ และประกาศเฉพาะตำบล 45 ตำบล เป็นเรื่องที่ใช้เวลา กำลังคน และงบประมาณ

คำถามที่สำคัญ

- การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังคงเหลือพื้นที่ดำเนินการอีกเท่าใด
- ควรจะมีการเดินสำรวจต่อไปตามวิธีการเดิมหรือไม่ เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระหว่างประชาชนแล้ว ยังเป็นสิ่งจูงใจให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่า ที่สาธารณะ เพื่อประสงค์จะได้รับสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินอีกด้วย

ข้อเสนอแนวคิดจากการวิจัย

1. ควรจำแนกประเภทที่ดินตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ในส่วนที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ ที่ดินเพื่อสังคม และที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ให้ชัดเจนและรวดเร็วที่สุด และใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดินของประชาชนตามขอบเขตพื้นที่แต่ละประเภท
2. การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ตามแผนงานที่จะดำเนินการต่อไป ควรต้องมีการทบทวนแนวทางการดำเนินการหรือปรับบทบาทภารกิจใหม่ อาจมีทางเลือก 2 แนวทาง คือ

ข้อเสนอแนวคิดจากการวิจัย

- 2.1 ยกเลิกการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้ที่ถือครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมายรวมทั้งผู้ที่ตกค้างการแจ้งการครอบครอง เพื่อให้บุคคลทั้งสองประเภทดังกล่าวได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายและเขตพื้นที่ที่ได้มีการจำแนกไว้ ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีที่สามารถแยกให้เห็นนโยบายรัฐ และกฎหมายในเรื่องการจัดที่ดินและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้มีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนได้อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนวคิดจากการวิจัย

- 2.2 ถ้ากรณีมีความจำเป็นต้องดำเนินการสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เป็นไปตามโครงการ จะต้องมีการทบทวนแนวทางการดำเนินงานใหม่ โดยควรเสนอปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ กำหนดจำนวนที่ดินที่จะจัดให้แก่บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และ (3) ให้เหมาะสม ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะกระทำได้ เพื่อลดความแตกต่างในสิทธิที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดที่ดินและสิทธิได้รับการให้สิทธิโดยการเดินสำรวจลง

ข้อเสนอแนวคิดจากการวิจัย

3. ควรจะต้องมีการสำรวจจำนวนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบ และเร่งเพิกถอนหรือหาแนวทางแก้ไขที่สามารถยุติปัญหาความไม่มั่นคงแห่งสิทธิให้ได้อย่างชัดเจน

ทั่วประเทศ รวม 62 จังหวัด

| ประเภทป่าไม้ | ลี้เขตป่าไม้กรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่าย | | | | | | ลี้เขตป่าไม้กรณีกรมป่าไม้มีหนังสือแจ้งให้แก่ไซหรือเพิกถอน | | | | | | ยกเลิก เรื่อง (แปลง) | ค้ำแจก (แปลง) | แก้ไขหรือ เพิกถอน (แปลง) | หมายเหตุ |
|-----------------|---|-------------------|---------------|----------------|-----|------|---|-------------------|---------------|----------------|-----|----|----------------------------|-----------------------|--------------------------------|----------|
| | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | | | | |
| | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | |
| ป่าสงวนแห่งชาติ | 81,678 | 12,725 | 94,003 | 898,786 | 1 | 30 | 17,325 | 3,533 | 29,858 | 725,119 | 1 | 80 | 7,822 | 4,670 | 2,012 | |
| ป่าไม้ถาวร | 53,118 | 3,864 | 56,982 | 448,853 | 1 | 0.04 | 21,669 | 1,438 | 23,107 | 152,837 | 2 | 41 | 3,038 | 2,045 | 31 | |
| รวมทั้งสิ้น | 134,796 | 16,189 | 150,985 | 1,347,639 | 2 | 34 | 38,994 | 43,965 | 427,956 | 427,956 | - | 21 | 10,860 (76,060 ไร่) | 6,715 (75,209 ไร่) | 2,043 (35,311 ไร่) | |

สรุป

| | ป่าสงวนแห่งชาติ (แปลง) | ป่าไม้ถาวร (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ (ไร่) | หมายเหตุ |
|----------------------|---------------------------|----------------------|---------------|-------------------|----------|
| น.ส. 3 อยู่ในเขต | 94,003 | 56,982 | 150,985 | 1,347,640 | |
| ยกเลิกเรื่อง | 7,822 | 3,038 | 10,860 | 111,171 | |
| แก้ไขหรือเพิกถอนแล้ว | 2,012 | 31 | 2,043 | | |

ที่มา : การออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร กองออกเอกสารสิทธิ กรมที่ดิน พ.ศ.2537

ป่าสงวนแห่งชาติ

| ลำดับ ที่ | จังหวัด | ลำเขตป่าไม้กรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายฯ | | | | | | ลำเขตป่าไม้กรณีกรมป่าไม้มีหนังสือแจ้งให้แก้ไขหรือเพิกถอน | | | | | | ยกเลิก เรื่อง (แปลง) | ค้างแจก (แปลง) | แก้ไขหรือ เพิกถอน (แปลง) | หมายเหตุ |
|--------------|------------|---|-------------------|---------------|----------------|-----|----|--|-------------------|---------------|----------------|-----|----|----------------------------|-------------------|--------------------------------|----------|
| | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | | | | |
| | | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | |
| 1 | กาฬสินธุ์ | 2,193 | 143 | 2,336 | 21,673 | 1 | 17 | 127 | 45 | 172 | 2,822 | 2 | 12 | 1 | - | - | |
| 2 | กำแพงเพชร | 263 | 143 | 406 | 5,229 | - | - | - | 4 | 4 | 53 | 3 | 14 | - | - | - | |
| 3 | ฉะเชิงเทรา | 77 | - | 77 | 1,354 | 1 | 9 | - | - | - | - | - | - | 40 | - | 17 | |
| 4 | ชลบุรี | 166 | 10 | 176 | 15,986 | 1 | 88 | 1 | - | 1 | 17 | 2 | 13 | - | 3 | 1 | |
| 5 | ชัยนาท | 85 | 53 | 138 | 2,516 | 2 | 64 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 6 | ชัยภูมิ | 2,246 | 461 | 2,707 | 24,534 | 2 | 46 | 2 | - | 2 | 28 | 1 | 20 | 97 | 6 | - | |
| 7 | ตรัง | 137 | 185 | 322 | 3,736 | - | 75 | 658 | 112 | 770 | 12,478 | 2 | 22 | 6 | 141 | - | |
| 8 | ตราด | 16 | 24 | 40 | 703 | 3 | 16 | 13 | - | 13 | 212 | - | 74 | - | - | - | |
| 9 | ตาก | 153 | 137 | 296 | 1,459 | 2 | 71 | - | 24 | 24 | 15 | 2 | 11 | - | 13 | 26 | |
| 10 | นครพนม | 360 | 91 | 451 | 4,400 | 3 | 22 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 11 | นครสวรรค์ | 530 | 53 | 583 | 9,993 | 1 | 11 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 12 | นราธิวาส | 1,971 | 449 | 2,420 | 7,434 | - | 8 | - | - | - | - | - | - | 97 | 42 | - | |
| 13 | น่าน | 1,745 | 153 | 1,898 | 5,685 | 2 | 26 | - | - | - | - | - | - | 756 | 435 | 23 | |
| 14 | ปราจีนบุรี | 419 | 173 | 592 | 10,378 | - | 90 | - | - | - | - | - | - | 1 | 8 | 52 | |
| 15 | พัทลุง | 1,336 | 299 | 1,635 | 12,868 | 1 | 34 | - | - | - | - | - | - | 408 | 18 | 1 | |

ป่าสงวนแห่งชาติ

| ลำดับ ที่ | จังหวัด | ลำเขตป่าไม้กรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายฯ | | | | | | ลำเขตป่าไม้กรณีกรมป่าไม้มีหนังสือแจ้งให้แก้ไขหรือเพิกถอน | | | | | | ยกเลิก เรื่อง (แปลง) | ค้างแจก (แปลง) | แก้ไขหรือ เพิกถอน (แปลง) | หมายเหตุ |
|--------------|------------|---|-------------------|---------------|----------------|-----|------|--|-------------------|---------------|----------------|-----|----|----------------------------|-------------------|--------------------------------|----------|
| | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | | | | |
| | | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | |
| 16 | พิษณุโลก | 254 | 113 | 367 | 5,417 | 2 | 80 | 84 | 134 | 216 | 1,263 | - | 67 | 4 | - | - | |
| 17 | เพชรบุรี | 298 | 85 | 383 | 5,510 | 2 | 0.09 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 18 | แพร่ | 2,428 | 111 | 2,539 | 6,679 | 2 | 17 | 1 | - | 1 | 8 | 1 | 67 | - | - | - | |
| 19 | ภูเก็ต | 779 | 277 | 1,056 | 8,271 | 3 | 12 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 20 | มหาสารคาม | 498 | 433 | 931 | 15,133 | 3 | 63 | 790 | 536 | 1,326 | 21,019 | 39 | 2 | - | - | - | |
| 21 | มุกดาหาร | 962 | 9 | 971 | 7,238 | 2 | 69 | - | - | - | - | - | - | 872 | 3 | - | |
| 22 | ยะลา | 177 | 79 | 256 | 2,311 | 2 | 81 | - | - | - | - | - | - | 41 | - | 9 | |
| 23 | ระยอง | 8 | 4 | 12 | 73 | 3 | 92 | 24 | 2 | 26 | 855 | 3 | 45 | - | - | - | |
| 24 | ศรีสะเกษ | 6,911 | 581 | 7,492 | 34,708 | - | 55 | 1,176 | 300 | 1,476 | 5,914 | 1 | 87 | 510 | 273 | - | |
| 25 | สกลนคร | 541 | 54 | 595 | 7,726 | 2 | 48 | 119 | 42 | 161 | 3,521 | 2 | 34 | - | - | - | |
| 26 | สตูล | 1,051 | 298 | 1,349 | 6,507 | - | 15 | - | - | - | - | - | - | 307 | - | 43 | |
| 27 | สุโขทัย | 79 | - | 79 | 773 | 2 | 0.07 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 28 | สุพรรณบุรี | 8 | 4 | 12 | 180 | 2 | 52 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 29 | แม่ฮ่องสอน | 298 | 18 | 316 | 919 | 1 | 81 | 23 | - | 23 | 99 | 3 | 21 | 189 | - | - | |
| 30 | จันทบุรี | 480 | 121 | 601 | 9,772 | - | 0.07 | 487 | 126 | 613 | 10,274 | 3 | 13 | 145 | - | - | |

ข้อมูลเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการห้ามนำเข้า (น.ส.3ก.) ที่กรมป่าไม้แจ้งรายชื่อในเขตป่า

ป่าสงวนแห่งชาติ

| ลำดับ ที่ | จังหวัด | ลำเขตป่าไม้กรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้เขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายฯ | | | | | | ลำเขตป่าไม้กรณีกรมป่าไม้มีหนังสือแจ้งให้แก่ไซหรือเพิกถอน | | | | | | ยกเลิก เรื่อง (แปลง) | ค้างแจก (แปลง) | แก้ไขหรือ เพิกถอน (แปลง) | หมายเหตุ |
|--------------|--------------|--|-------------------|---------------|----------------|-----|------|--|-------------------|---------------|----------------|-----|------|----------------------------|-------------------|--------------------------------|----------|
| | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | | | | |
| | | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | |
| 31 | ร้อยเอ็ด | 723 | 12 | 725 | 4,730 | 2 | 72 | 43 | 13 | 56 | 585 | 3 | 0.07 | - | - | 1 | |
| 32 | อุบลราชธานี | 3,287 | 616 | 3,503 | 36,278 | - | 12 | 2 | - | 2 | 92 | 1 | 54 | - | 1 | 29 | |
| 33 | เลย | 8,040 | 580 | 8,620 | 54,365 | 3 | 83 | - | - | - | - | - | - | 1,681 | 287 | 4 | |
| 34 | สุราษฎร์ธานี | 1,986 | 480 | 2,466 | 40,813 | 3 | 86 | - | - | - | - | - | - | 83 | 356 | 6 | |
| 35 | พังงา | 1,451 | 388 | 1,839 | 26,024 | 3 | 44 | 390 | 186 | 578 | 8,694 | 2 | 0.03 | 184 | 25 | 64 | |
| 36 | ลำปาง | 1,668 | 337 | 2,205 | 7,606 | 3 | 64 | 1,127 | 10 | 1,137 | 4,431 | 3 | 56 | 254 | - | 281 | |
| 37 | สระบุรี | 27 | 21 | 48 | 1,946 | 2 | 0.08 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 38 | นครราชสีมา | 2,728 | 362 | 3,090 | 34,489 | - | 73 | 524 | - | 524 | 5,003 | 1 | 20 | 79 | - | 39 | |
| 39 | อุดรดิตถ์ | 1,483 | 641 | 2,124 | 14,327 | 3 | 34 | 1,384 | 471 | 1,855 | 12,959 | 1 | 77 | 10 | - | - | |
| 40 | ชุมพร | 815 | 298 | 1,113 | 16,659 | 1 | 76 | 95 | - | 95 | 829 | 2 | 19 | 327 | 28 | 96 | |
| 41 | เชียงใหม่ | 2,004 | 235 | 2,239 | 7,968 | 2 | 0.08 | 1,715 | 339 | 2,054 | 7,526 | - | 93 | - | 69 | - | |
| 42 | ระนอง | 518 | 76 | 594 | 7,193 | - | 18 | 49 | 11 | 60 | 666 | 2 | 13 | 54 | - | - | |
| 43 | หนองคาย | 940 | 43 | 983 | 10,710 | - | 97 | 108 | 61 | 169 | 3,151 | 3 | 12 | - | 4 | - | |
| 44 | สุรินทร์ | 358 | 127 | 485 | 4,599 | - | 28 | 53 | 26 | 79 | 571 | 2 | 47 | - | - | - | |
| 45 | ยโสธร | 721 | 98 | 819 | 4,600 | 2 | 21 | 146 | 138 | 284 | 1,160 | 2 | 0.02 | 327 | - | - | |
| 46 | เขียงราย | 2,998 | 389 | 3,387 | 11,887 | 1 | 53 | 289 | 154 | 443 | 2,261 | 2 | 0.07 | 111 | - | - | |

ข้อมูลเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ที่กรมป่าไม้แจ้งว่าอยู่ในเขตป่าไม้

ป่าสงวนแห่งชาติ

| ลำดับ ที่ | จังหวัด | ลำเขตป่าไม้กรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายฯ | | | | | | ลำเขตป่าไม้กรณีกรมป่าไม้มีหนังสือแจ้งให้แก้ไขหรือเพิกถอน | | | | | | ยกเลิก เรื่อง (แปลง) | ค้างแจก (แปลง) | แก้ไขหรือ เพิกถอน (แปลง) | หมายเหตุ |
|--------------|-----------------|---|-------------------|---------------|----------------|-----|------|--|-------------------|---------------|----------------|-----|------|----------------------------|-------------------|--------------------------------|----------|
| | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | | | | |
| | | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | |
| 47 | ลพบุรี | 594 | 118 | 712 | 13,103 | 3 | 74 | 66 | 16 | 829 | 1,509 | - | 89 | - | 159 | - | |
| 48 | กาญจนบุรี | 75 | - | 75 | 3 | - | 91 | - | - | - | - | - | - | 31 | 45 | - | |
| 49 | ราชบุรี | 1,668 | 81 | 1,749 | 1,547 | 1 | 99 | 1,019 | 61 | 1,080 | 26,068 | 1 | 40 | - | - | 1,080 | |
| 50 | สงขลา | 1,785 | - | 1,785 | 16,599 | - | 82 | - | - | - | - | - | - | 13 | 3 | - | |
| 51 | บุรีรัมย์ | 1,411 | 204 | 1,615 | 14,294 | - | 0.07 | 34 | 59 | 93 | 1,080 | 2 | 84 | - | 627 | - | |
| 52 | กระบี่ | 2,881 | 1,383 | 4,274 | 55,015 | 3 | 70 | - | - | - | - | - | - | 760 | 164 | 51 | |
| 53 | ลำพูน | 1,829 | 130 | 1,953 | 8,840 | - | 12 | 77 | 36 | 113 | 790 | 2 | 20 | 6 | - | 8 | |
| 54 | พิจิตร | 110 | 78 | 188 | 3,234 | 3 | 67 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 55 | พะเยา | 1,461 | 172 | 1,633 | 6,171 | - | 71 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 56 | อุดรธานี | 2,184 | 110 | 2,294 | 22,684 | 2 | 0.09 | 586 | 28 | 614 | 10,853 | 2 | 0.07 | 196 | 56 | 46 | |
| 57 | ขอนแก่น | 3,016 | 400 | 3,416 | 44,273 | 1 | 34 | 16 | 54 | 70 | 664 | 3 | 15 | 28 | 10 | 4 | |
| 58 | อุทัยธานี | 4,082 | 109 | 5,191 | 133,980 | - | 74 | 5,344 | 504 | 5,748 | 119,589 | - | 22 | - | 460 | - | |
| 59 | ประจวบคีรีขันธ์ | 1,724 | 227 | 1,951 | 20,047 | 2 | 54 | - | - | - | - | - | - | 74 | 10 | - | |
| 60 | ปัตตานี | 1,062 | 13 | 1,075 | 2,899 | - | 26 | - | - | - | - | - | - | - | 1,047 | - | |
| 61 | นครศรีธรรมราช | 1,332 | - | 1,332 | 12,165 | 2 | 16 | 210 | - | 210 | 1,668 | 1 | 87 | 101 | 278 | 131 | |
| 62 | เพชรบูรณ์ | 48 | 26 | 74 | 1,774 | 1 | 0.01 | 543 | 139 | 682 | 1,352 | - | 13 | 8 | - | - | |
| | รวมทั้งสิ้น | 81,678 | 12,325 | 94,003 | 898,786 | 1 | 30 | 17,325 | 3,533 | 20,858 | 275,119 | 1 | 80 | 7,822 | 4,670 | 2,012 | |

ข้อมูลเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ที่กรมป่าไม้แจ้งว่าอยู่ในเขตป่าไม้

ป่าไม้ถาวร

| ลำดับ ที่ | จังหวัด | ลำเขตป่าไม้กรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายฯ | | | | | | ลำเขตป่าไม้กรณีกรมป่าไม้มีหนังสือแจ้งให้แก้ไขหรือเพิกถอน | | | | | | ยกเลิก เรื่อง (แปลง) | ค้ำแจก (แปลง) | แก้ไขหรือ เพิกถอน (แปลง) | หมายเหตุ | |
|--------------|------------|---|-------------------|---------------|----------------|-----|------|--|-------------------|---------------|----------------|-----|------|----------------------------|------------------|--------------------------------|----------|---|
| | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | | | | | |
| | | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | | |
| 16 | พิษณุโลก | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 17 | เพชรบุรี | 589 | 277 | 866 | 13,465 | 2 | 17 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 18 | แพร่ | 2,837 | 122 | 2,959 | 13,462 | 2 | 11 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 19 | ภูเก็ต | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 20 | มหาสารคาม | 919 | 287 | 1,206 | 15,133 | 2 | 0.04 | 217 | 130 | 347 | 4,988 | 3 | 0.08 | - | - | - | - | - |
| 21 | มุกดาหาร | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 22 | ยะลา | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 23 | ระยอง | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 24 | ศรีสะเกษ | 3,808 | 413 | 4,221 | 28,147 | 1 | 87 | - | - | - | - | - | - | 1,029 | - | - | - | - |
| 25 | สกลนคร | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 26 | สตูล | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 27 | สุโขทัย | 2,606 | 67 | 2,673 | 13,523 | 3 | 57 | 2,606 | 67 | 2,673 | 13,523 | 3 | 75 | - | - | - | - | - |
| 28 | สุพรรณบุรี | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 29 | แม่ฮ่องสอน | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 30 | จันทบุรี | 551 | 65 | 616 | 9,574 | 3 | 54 | 521 | 50 | 571 | 8,845 | - | 25 | 46 | 17 | - | - | - |

ข้อมูลเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ที่กรมป่าไม้แจ้งว่าอยู่ในเขตป่าไม้

ป่าไม้ถาวร

| ลำดับ ที่ | จังหวัด | ลำเขตป่าไม้กรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในวงรูปถ่าย | | | | | | ลำเขตป่าไม้กรณีกรมป่าไม้มีหนังสือแจ้งให้แก้ไขหรือเพิกถอน | | | | | | ยกเลิก เรื่อง (แปลง) | ค้างแจก (แปลง) | แก้ไขหรือ เพิกถอน (แปลง) | หมายเหตุ |
|--------------|--------------|---|-------------------|---------------|----------------|-----|------|--|-------------------|---------------|----------------|-----|------|----------------------------|-------------------|--------------------------------|----------|
| | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | | | | |
| | | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | |
| 31 | ร้อยเอ็ด | 3,894 | 122 | 4,016 | 29,501 | 1 | 13 | 1,176 | 21 | 10,197 | 11,209 | - | 0.01 | - | - | 6 | |
| 32 | อุบลราชธานี | 152 | 1 | 153 | 365 | 2 | 0.06 | 16 | - | 16 | 18 | - | 87 | - | - | - | |
| 33 | เลย | 4,535 | 110 | 4,645 | 56,805 | 3 | 26 | 10,151 | 39 | 10,190 | 50,372 | 1 | 29 | 277 | - | - | |
| 34 | สุราษฎร์ธานี | 789 | 125 | 914 | 12,701 | - | 28 | - | 79 | - | - | - | - | 29 | 56 | 3 | |
| 35 | พังงา | 200 | 4 | 204 | 2,310 | 3 | 22 | - | - | - | - | - | - | 46 | - | 56 | |
| 36 | ลำปาง | 982 | 177 | 1,159 | 23,051 | 3 | 79 | 335 | 28 | 363 | 1,385 | 3 | 72 | - | - | - | |
| 37 | สระบุรี | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 38 | นครราชสีมา | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 39 | อุดรดิตถ์ | 22 | 10 | 32 | 86 | - | 66 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 40 | ชุมพร | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 41 | เชียงใหม่ | 9,786 | 420 | 10,206 | 29,446 | - | 92 | 1,039 | 204 | 1,243 | 6,486 | 2 | 21 | - | 1,483 | - | |
| 42 | ระนอง | 444 | - | 444 | 5,329 | 2 | 56 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 43 | หนองคาย | 373 | - | 378 | 5,318 | 1 | 68 | - | - | - | - | - | - | - | 12 | - | |
| 44 | สุรินทร์ | 521 | 149 | 670 | 4,093 | - | 91 | 407 | 169 | 576 | 3,742 | 3 | 72 | 6 | - | - | |
| 45 | ยโสธร | 40 | 25 | 65 | 488 | 1 | 92 | 77 | 91 | 168 | 760 | 2 | 99 | 68 | 10 | 1 | |
| 46 | เขียงราย | 366 | 20 | 386 | 1,172 | 3 | 23 | 274 | 172 | 446 | 2,415 | 2 | 67 | - | - | - | |

ข้อมูลเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ที่กรมป่าไม้แจ้งว่าอยู่ในเขตป่าไม้

ป่าไม้ถาวร

| ลำดับ ที่ | จังหวัด | ลำเขตป่าไม้กรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายฯ | | | | | | ลำเขตป่าไม้กรณีกรมป่าไม้มีหนังสือแจ้งให้แก้ไขหรือเพิกถอน | | | | | | ยกเลิก เรื่อง (แปลง) | ค้างแจก (แปลง) | แก้ไขหรือ เพิกถอน (แปลง) | หมายเหตุ | |
|--------------|-----------------|---|-------------------|---------------|----------------|-----|------|--|-------------------|---------------|----------------|-----|------|----------------------------|-------------------|--------------------------------|----------|--|
| | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | | | | | |
| | | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | | |
| 47 | ลพบุรี | - | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 48 | กาญจนบุรี | - | - | | | | | | | | | | | | | | | |
| 49 | ราชบุรี | - | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 50 | สงขลา | - | - | | | | | | | | | | | | | | | |
| 51 | บุรีรัมย์ | 107 | 46 | 153 | 1,657 | 3 | 89 | 2,737 | 198 | 2,935 | 22,077 | - | 11 | - | - | - | - | |
| 52 | กระบี่ | 14 | 35 | 49 | 515 | 1 | 68 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 53 | ลำพูน | 57 | 6 | 63 | 201 | - | 39 | 316 | 115 | 431 | 1,818 | 3 | 0.04 | - | - | - | - | |
| 54 | พิจิตร | 191 | - | 191 | 4,002 | 2 | 91 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 55 | พะเยา | 3,803 | 154 | 3,953 | 29,540 | 1 | 76 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 56 | อุดรธานี | 540 | 12 | 552 | 5,714 | 1 | 56 | 817 | 31 | 848 | 12,061 | 3 | 48 | - | - | - | - | |
| 57 | ขอนแก่น | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 58 | อุทัยธานี | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 59 | ประจวบคีรีขันธ์ | 266 | 17 | 283 | 5,411 | 1 | 32 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 60 | ปัตตานี | 545 | 148 | 693 | 1,421 | - | 88 | - | - | - | - | - | - | - | 386 | - | - | |
| 61 | นครศรีธรรมราช | 771 | - | 771 | 9,913 | 2 | 91 | 701 | - | 701 | 8,917 | 1 | 18 | 12 | 64 | 14 | - | |
| 62 | เพชรบูรณ์ | 59 | 17 | 76 | 139 | 1 | 73 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| | รวมทั้งสิ้น | 53,118 | 3,824 | 56,982 | 448,853 | 1 | 0.04 | 21,669 | 1,438 | 23,107 | 152,837 | 2 | 41 | 3,038 | 2,045 | 31 | - | |

ข้อมูลเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ที่กรมป่าไม้แจ้งว่าอยู่ในเขตป่าไม้

ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร

| ลำดับ ที่ | จังหวัด | ลำเขตป่าไม้กรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่าย | | | | | | ลำเขตป่าไม้กรณีกรมป่าไม้มีหนังสือแจ้งให้แก่ไซหรือเพิกถอน | | | | | | ยกเลิก เรื่อง (แปลง) | ค้ำแจก (แปลง) | แก้ไขหรือ เพิกถอน (แปลง) | หมายเหตุ |
|--------------|------------|--|-------------------|---------------|----------------|-----|------|--|-------------------|---------------|----------------|-----|----|----------------------------|------------------|--------------------------------|----------|
| | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | | | | |
| | | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | |
| 1 | กาฬสินธุ์ | 2,594 | 199 | 2,793 | 27,638 | 2 | 71 | 280 | 35 | 335 | 4,762 | 3 | 46 | 1 | - | - | |
| 2 | กำแพงเพชร | 263 | 143 | 406 | 5,229 | - | - | - | - | 4 | 53 | 3 | 14 | - | - | - | |
| 3 | ฉะเชิงเทรา | 397 | 25 | 422 | 6,426 | 2 | 29 | - | - | - | - | - | - | 40 | - | 17 | |
| 4 | ชลบุรี | 1,043 | 141 | 1,184 | 30,841 | 3 | 27 | 1 | - | 1 | 17 | 2 | 13 | - | 3 | 1 | |
| 5 | ชัยนาท | 85 | 53 | 138 | 2,516 | 2 | 64 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 6 | ชัยภูมิ | 3,052 | 534 | 3,586 | 37,809 | - | 94 | 2 | - | 2 | 28 | 1 | 20 | 97 | 6 | - | |
| 7 | ตรัง | 142 | 208 | 350 | 3,875 | 1 | 0.07 | 658 | 131 | 789 | 12,538 | 1 | 57 | 6 | 147 | - | |
| 8 | ตราด | 16 | 24 | 40 | 703 | 3 | 16 | 13 | - | 13 | 212 | - | 74 | - | - | - | |
| 9 | ตาก | 153 | 137 | 290 | 1,459 | 2 | 71 | - | 24 | 24 | 15 | 2 | 11 | - | 13 | 26 | |
| 10 | นครพนม | 1,061 | 96 | 1,157 | 10,335 | 3 | 55 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 11 | นครสวรรค์ | 1,811 | 228 | 2,039 | 41,118 | - | 28 | - | - | - | - | - | - | 25 | 2 | - | |
| 12 | นราธิวาส | 2,327 | 549 | 2,876 | 13,082 | 1 | 87 | - | - | - | - | - | - | 97 | 152 | - | |
| 13 | น่าน | 3,036 | 409 | 3,445 | 9,751 | 2 | 21 | - | - | - | - | - | - | 2,303 | 435 | 23 | |
| 14 | ปราจีนบุรี | 419 | 173 | 592 | 10,378 | - | 90 | - | 90 | - | - | - | - | - | - | - | |
| 15 | พัทลุง | 1,386 | 299 | 1,635 | 12,868 | 1 | 34 | - | - | - | - | - | - | 408 | 18 | 1 | |

ข้อมูลเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ที่กรมป่าไม้แจ้งว่าอยู่ในเขตป่าไม้

ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร

| ลำดับ ที่ | จังหวัด | ลำเขตป่าไม้กรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายฯ | | | | | | ลำเขตป่าไม้กรณีกรมป่าไม้มีหนังสือแจ้งให้แก้ไขหรือเพิกถอน | | | | | | ยกเลิก เรื่อง (แปลง) | ค้างแจก (แปลง) | แก้ไขหรือ เพิกถอน (แปลง) | หมายเหตุ |
|--------------|------------|---|-------------------|---------------|----------------|-----|----|--|-------------------|---------------|----------------|-----|----|----------------------------|-------------------|--------------------------------|----------|
| | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | | | | |
| | | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | |
| 16 | พิษณุโลก | 254 | 113 | 367 | 5,417 | 2 | 80 | 84 | 134 | 218 | 1,283 | - | 23 | 4 | - | - | |
| 17 | เพชรบูรณ์ | 887 | 362 | 1,249 | 18,976 | - | 26 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 18 | แพร่ | 5,265 | 233 | 5,498 | 20,142 | - | 28 | 1 | - | 1 | 8 | 1 | 63 | - | - | - | |
| 19 | ภูเก็ต | 779 | 277 | 1,056 | 8,271 | 3 | 12 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 20 | มหาสารคาม | 1,417 | 720 | 2,137 | 30,863 | 1 | 67 | 1,007 | 666 | 1,573 | 26,008 | 3 | - | - | - | - | |
| 21 | มุกดาหาร | 962 | 9 | 971 | 7,233 | 2 | 69 | - | - | - | - | - | - | 872 | 3 | - | |
| 22 | ยะลา | 177 | 79 | 256 | 2,311 | 2 | 81 | - | - | - | - | - | - | 41 | - | 2 | |
| 23 | ระยอง | 8 | 4 | 12 | 73 | 3 | 92 | 24 | 2 | 26 | 355 | 3 | 45 | - | - | - | |
| 24 | ศรีสะเกษ | 10,719 | 994 | 11,713 | 62,855 | 2 | 42 | 1,176 | 300 | 1,476 | 5,914 | 1 | 87 | 1,539 | 273 | - | |
| 25 | สกลนคร | 541 | 54 | 595 | 7,726 | 2 | 48 | 119 | 42 | 161 | 3,521 | 2 | 24 | - | - | - | |
| 26 | สตูล | 1,051 | 298 | 1,349 | 6,907 | - | 15 | - | - | - | - | - | - | 307 | - | 43 | |
| 27 | สุโขทัย | 2,606 | 67 | 2,752 | 14,297 | 1 | 64 | 2,606 | 67 | 2,673 | 13,523 | 3 | 75 | - | - | - | |
| 28 | สุพรรณบุรี | 8 | 4 | 12 | 180 | 2 | 52 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 29 | แม่ฮ่องสอน | 298 | 18 | 316 | 919 | 1 | 81 | 23 | 99 | 23 | 99 | 3 | 21 | 189 | - | - | |
| 30 | จันทบุรี | 1,031 | 186 | 1,217 | 19,346 | 3 | 61 | 1,006 | 176 | 1,184 | 19,119 | 3 | 38 | 191 | 17 | - | |

ข้อมูลเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ที่กรมป่าไม้แจ้งว่าอยู่ในเขตป่าไม้

ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร

| ลำดับ ที่ | จังหวัด | ลำเขตป่าไม้กรณีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายฯ | | | | | | ลำเขตป่าไม้กรณีกรมป่าไม้มีหนังสือแจ้งให้แก้ไขหรือเพิกถอน | | | | | | ยกเลิก เรื่อง (แปลง) | ค้างแจก (แปลง) | แก้ไขหรือ เพิกถอน (แปลง) | หมายเหตุ |
|--------------|--------------------|---|-------------------|----------------|------------------|----------|-----------|--|-------------------|---------------|----------------|----------|-----------|----------------------------|-------------------|--------------------------------|----------|
| | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | ทั้งแปลง (แปลง) | บางส่วน (แปลง) | รวม (แปลง) | เนื้อที่ประมาณ | | | | | | |
| | | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | ไร่ | งาน | วา | | | | |
| 47 | ราชบุรี | 1,668 | 81 | 1,749 | 37,273 | 1 | 99 | 1,019 | 61 | 1,080 | 26,069 | 1 | 40 | - | - | - | |
| 48 | ประจวบคีรีขันธ์ | 990 | 244 | 1,234 | 25,458 | 3 | 86 | - | - | - | - | - | - | 74 | 10 | - | |
| 49 | ยโสธร | 761 | 123 | 884 | 5,089 | - | 13 | 223 | 229 | 452 | 1,921 | 1 | 0.01 | 74 | 10 | - | |
| 50 | นครศรีธรรมราช | 2,103 | - | 2,103 | 22,079 | 1 | 0.07 | 911 | - | 911 | 10,585 | 3 | 0.05 | 113 | 342 | 145 | |
| 51 | สุรินทร์ | 879 | 276 | 1,155 | 8,692 | 1 | 19 | 460 | 195 | 655 | 4,314 | 3 | 19 | 6 | - | - | |
| 52 | ลพบุรี | 594 | 118 | 712 | 1,103 | 3 | 75 | 66 | 16 | 82 | 1,509 | - | 89 | - | 159 | - | |
| 53 | ปัตตานี | 1,607 | 161 | 1,768 | 4,320 | 1 | 14 | - | - | - | - | - | - | - | 1,433 | - | |
| 54 | พะเยา | 5,264 | 326 | 5,590 | 35,711 | 2 | 47 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| 55 | เชียงใหม่ | 3,364 | 409 | 3,773 | 13,060 | - | 76 | 563 | 326 | 889 | 4,677 | - | 74 | 111 | - | - | |
| 56 | สงขลา | 1,785 | - | 1,785 | 16,599 | - | 82 | - | - | - | - | - | - | 13 | 3 | - | |
| 57 | ลำพูน | 1,886 | 136 | 2,022 | 9,041 | - | 51 | 393 | 151 | 544 | 2,609 | 1 | 25 | 3 | - | 6 | |
| 58 | บุรีรัมย์ | 1,518 | 250 | 1,768 | 16,051 | 3 | 96 | 2,771 | 257 | 3,028 | 23,157 | 2 | 95 | - | 627 | 2 | |
| 59 | ขอนแก่น | 10,324 | 591 | 10,915 | 105,972 | 2 | 26 | 142 | 128 | 270 | 2,778 | - | 53 | 31 | 11 | 4 | |
| 60 | เพชรบูรณ์ | 107 | 43 | 150 | 1,913 | - | 74 | 543 | 189 | 682 | 6,352 | - | 13 | 8 | - | - | |
| 61 | กาญจนบุรี | 75 | - | 75 | 1,547 | - | 91 | - | - | - | - | - | - | 31 | 44 | - | |
| 62 | กระบี่ | 2,895 | 1,428 | 4,323 | 54,521 | 1 | 38 | - | - | - | - | - | - | 760 | 164 | 61 | |
| | รวมทั้งสิ้น | 134,796 | 16,189 | 150,985 | 1,347,639 | 2 | 34 | 38,994 | 4,971 | 43,965 | 427,956 | - | 21 | 10,850 | 6,715 | 2,043 | |

ร่าง

ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

ฉบับที่ .. (พ.ศ.)

ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๕๕ ทวิ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ และมาตรา ๕๕ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๖ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ วางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์"

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ โหยงเล็ก

(๑) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(๒) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(๓) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ข้อ ๔ การออกโฉนดที่ดินในกระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้าง
 รางวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ให้ออกเป็น
 หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินเห็นเป็นการสมควร ให้ออก
 หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างรางวางแผนที่ไว้แล้วไปพลางก่อนได้

หมวด ๑

การอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม
 มาตรา ๕๔ ทวิ วรรคสี่ และมาตรา ๕๕ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ ๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง
 การทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ โค้ดต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด
 มอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

(๑) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น
 ด้วยตนเอง และ

(๒) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิต
 อันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ในกรณีที่เป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใด
 เกินหนึ่งร้อยไร่ เมื่อได้มีการตรวจสอบการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งแล้ว ก่อนที่
 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอเรื่องมายังคณะกรรมการจัด
 ที่ดินแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นเป็นการปรึกษาหารือก่อน

ข้อ ๖ ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตาม
 ข้อ ๕ เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ
 ประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติ

ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ ๕ ไม่เกิน
 ห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนด
 ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วตามกฎหมาย
 กระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๘๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย
 ที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ แต่คงไม่เกินห้าสิบไร่

ข้อ ๘ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา ๕๕ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ตามความ
จำเป็นดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (๒) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงกรม เมือง

อสังการของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้ง
ขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

- (๓) มีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจังหวัด

หมวด ๒

การออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ ๘ ในการออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามประกาศ
ที่ดินมอานาเขต ระยะของแนวเขต และที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานการแจ้ง
การครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗
เชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่เนื้อที่คำนวณได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐาน
การแจ้งการครอบครองดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรอง
การทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ถือทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่คำนวณได้

ในกรณีที่ระยะของแนวเขตที่ดินผิดพลาดเคลื่อน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่
ออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ถือทำประโยชน์แล้ว เมื่อ
ผู้สิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน

ขอ ๕ การรับรองแนวเขตของผู้สิทธิในที่ดินข้างเคียงตามขอ ๔

วรรคสอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือซึ่งมีข้อความควรวา ตามผู้สิทธิใน
ที่ดินข้างเคียง โฉมาหรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัด
เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกโฉนดที่ดินหรือ
หนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ต้งมีการรับรองแนวเขต ดังทางไปรษณีย์ลงทะเบียน
ตอบรับไปยังผู้สิทธิในที่ดินข้างเคียงตามที่อยู่ที่เคยติดต่อ หรือตามที่อยู่ผู้สิทธิในที่ดินข้างเคียง
นั้นได้แจ้ง เป็นหนังสือไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มารับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัด
และให้อยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้สิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่
ให้มาระวังแนวเขตแล้ว แต่ไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่คัดค้าน
การรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่า
จำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต เมื่อพนักงานกำหนดเวลา
สามสิบวันนับแต่วันทำการรังวัด

(๒) ในกรณีที่ไมอาจติดต่อผู้สิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังแนวเขตได้
ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศแจ้งให้ผู้สิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขต
หรือคัดค้านการรังวัดไว้เพื่อเปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา
สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และ
บริเวณที่ดินของผู้สิทธิในที่ดินข้างเคียงแห่งหนึ่งฉบับ ในกรณีที่อยู่ในเขตเทศบาลให้
ปิด ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ถ้าผู้สิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาติดต่อหรือคัดค้าน
ประการใดภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือ
หนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรอง
แนวเขต

ข้อ ๑๐ ในกรณีที่ดินหนึ่งผืนหนึ่งคันใดหรือหลายคันจกไปหรือ
ที่รกร้างว่างเปล่าและระยะที่วัดได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครอง
ให้ต่อระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินหรือ
หนังสือรับรองการทำประโยชน์

ให้ไว้ ๓ วัน

พ.ศ.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(สำเนา)

ที่ นร 0601/452

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

2 มิถุนายน 2531

เรื่อง ร่างระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่.. (พ.ศ. ...) ว่าด้วยหลักเกณฑ์
วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์

เรียน อธิบดีกรมที่ดิน

- อ้างถึง (1) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/15677 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2529
(2) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด
ที่ นร 0601/1850 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2529
(3) หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท 0717/2551 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2531

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างระเบียบดังกล่าวที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว จำนวน 5 ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึง (1) กรมที่ดินได้ส่งร่างระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรอง
การทำประโยชน์ มาเพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา และตามหนังสือที่อ้างถึง (2)
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กรมที่ดินจัดตั้งผู้แทนไปชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับร่าง
ระเบียบดังกล่าว ดังนี้

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้ตรวจพิจารณาร่าง
ระเบียบดังกล่าวเสร็จแล้ว มีการแก้ไขในสาระสำคัญ ดังนี้

(1) แก้ไขชื่อร่างระเบียบเป็น "ร่างระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์" เพื่อให้สอดคล้องกับร่างระเบียบฯ

(2) ตัดข้อ 5 ข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 11 ตามร่างเดิมออก ทั้งนี้เพราะเรื่องที่กำหนดไว้ในข้อดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งจะต้องออกเป็นกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) แก้ไขข้อ 5 (ร่างเดิมข้อ 6) โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำประโยชน์เสียก่อน เมื่อปรากฏว่าผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองและสภาพการทำประโยชน์เป็นหลักฐาหมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าสิบไร่ ทั้งนี้ โดยได้ตัดเงื่อนไขที่ให้ผู้ครอบครองแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างจริงจัง (ร่างเดิมข้อ 6(2)) ออก เพราะตามหลักการแห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องเป็นกรณีที่มีการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วเท่านั้นจึงจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ และนอกจากนั้นได้ตัดข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินฯ รายใดได้ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ออก เนื่องจากเห็นว่า ข้อจำกัดดังกล่าวเป็นการขัดกับมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินฯ เกินห้าสิบไร่

(4) แก้ไขข้อ 6 (ร่างเดิมข้อ 7) โดยกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ตามจำนวนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติในกรณีที่ได้มีการทำประโยชน์ด้วยหลักเกณฑ์เกินห้าสิบไร่ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าที่ดินนั้นมีการทำประโยชน์ด้วยหลักเกณฑ์ไม่เกินห้าสิบไร่ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินกว่าห้าสิบไร่ นั้น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้เท่าที่ได้ทำประโยชน์แล้วแต่ไม่เกินห้าสิบไร่

(5) แก้ไขข้อ 8 โดยรวมร่างเดิมข้อ 12 และข้อ 13 เป็นข้อเดียวกัน เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีที่เนื้อที่ที่กำหนดจากการรังวัดทำแผนที่หรือการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แตกต่างไปจากเนื้อที่ที่ปรากฏตามหลักฐานการแจ้งการครอบครอง เช่นเดียวกัน

(6) แก้ไขข้อ 9(ร่างเดิมข้อ 14)เกี่ยวกับวิธีการแจ้งผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มารับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัด ให้สอดคล้องกับวิธีการรังวัดในเรื่องทำนองเดียวกันตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 31 (พ.ศ. 2521)ฯ

นอกจากนั้น ได้แก้ไขถ้อยคำและวรรคตอนในร่างระเบียบฯ ให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น
อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีโอกาสที่จะพิจารณาตรวจสอบการออกโฉนดเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาทบทวนการแก้ไขข้อ 5(ร่างเดิมข้อ 6)ของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7 ตามที่ปรากฏใน (3) อีกครั้งหนึ่ง และสำนักงานฯ มีความเห็นว่า หากจะเขียนความ
ในข้อ 5 ในแนวทางว่า "การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจของตนในการอนุมัติออกโฉนดที่ดิน
เกินหนึ่งร้อยไร่ นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้หลังจากที่ได้ปรึกษาหารือคณะกรรมการจัดที่ดิน
แห่งชาติแล้ว" การเขียนในลักษณะนี้ น่าจะเป็นแนวทางที่ยอมรับได้ว่าไม่เป็นการขัดกับมาตรา 58 ทวิ
วรรคสี่ เพราะการเขียนในลักษณะนี้นั้น อำนาจในการอนุมัติยังคงเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่
ข้อความดังกล่าวเป็นแต่เพียงการกำหนด "วิธีการ" ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด(ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย)
จะต้องดำเนินการก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้ "ดุลพินิจ" สั่งการ ซึ่งงานเขียนระเบียบฯ โดยกำหนด
"วิธีการก่อนการใช้อำนาจตามกฎหมาย" นี้ เป็นวิธีการที่เช็กกันอยู่ทั่ว ๆ ไป สำหรับประเทศที่ได้พัฒนา
หลักกฎหมายปกครองแล้ว ดังนั้น สำนักงานฯ จึงได้แก้ไขข้อ 5(ร่างเดิมข้อ 6) ให้เป็นไปตามแนว
ดังกล่าวให้แล้ว

ในการพิจารณาเรื่องนี้ มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน กรมการปกครอง และ
กรมประชาสงเคราะห์) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ)

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. 2220206-9 ต่อ 230,232

(สำเนา)

ด่วนมาก

ที่ นร 0601/729

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

16 พฤศจิกายน 2538

เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและ
หนังสือรับรองการทำประโยชน์

เรียน อธิบดีกรมที่ดิน

- อ้างถึง (1) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด
ที่ นร 0601/ป 457 ลงวันที่ 21 กันยายน 2538
(2) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด
ที่ นร 0601/ป 7963 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2538

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข
ในการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์
ตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ ตามประมวลกฎหมาย
ที่ดิน

ตามหนังสือที่อ้างถึง (1) และ (2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้
กรมที่ดินจัดตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข
ในการออกโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตาม มาตรา 58 ทวิ และ
มาตรา 59 ทวิ ตามละเอียดทราบแล้วนั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสามารถกำหนดจำนวนที่ดินที่จะจัดให้กับบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และ (3) และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่งได้ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่ดินที่ครอบครอง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้หรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ดังนั้น ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงสามารถกำหนดจำนวนที่ดินที่จะจัดให้ตามที่เห็นสมควรได้

ประเด็นที่สอง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง สามารถกำหนดระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้โดยเหตุผลเช่นเดียวกับประเด็นที่หนึ่ง

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ไม่รับข้อหารือในประเด็นที่สามไว้พิจารณา เนื่องจาก เห็นว่า "เงื่อนไข" ตามที่กระทรวงมหาดไทยหรือนั้นยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะพิจารณาว่ามีกรณีใดบ้าง ซึ่งต้องมีข้อเท็จจริงที่แน่ชัดกว่านี้จึงจะสามารถพิจารณาได้

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาร่วมหนังสือนี้ และในการพิจารณาเรื่องนี้ มีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อัครราช จุฬารัตน

(นายอัครราช จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. 2220206-9 ต่อ 230,232

โทรสาร. 2241401,2263611-2

บันทึก

เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 ทวิ และ มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท 0612/14118 ลงวันที่ 7 กันยายน 2538 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เดิมคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้ตรวจพิจารณาร่างระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ¹ และได้ตัดข้อจำกัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายได้ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ออก เนื่องจากเห็นว่าข้อจำกัดดังกล่าวเป็นการขัดกับมาตรา 58 ทวิ²

¹ร่างระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (เรื่องเสร็จที่ 214/2531)

²มาตรา 58 ทวิ เมื่อได้สำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองใบเหยียบย่ำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว"

(มีต่อหน้าถัดไป)

วรรคสี่ ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติ ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ
ทำประโยชน์เกินห้าสิบไร่ แต่ต่อมาในการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 2)

หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตี

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวล

กฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตาม
กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน
ตามวรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ
รับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับ
อนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ
กำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ
ทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน
ดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวง
การเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล
รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดย
ได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่าย
แห่งการบังคับคดี

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต³ คณะกรรมการ
กฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7)พิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลตามมาตรา 27
ตรี⁴ ประกอบกับมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง(2) และมาตรา 59 ทวิ⁵ แห่งประมวลกฎหมาย
ที่ดิน มิได้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วในขณะนั้นเพียงแต่อาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้เท่านั้น
ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะได้กำหนด

³บันทึก เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ
ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต (เรื่องเสร็จที่ 97/2538)

‘มาตรา 27 ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และ
วันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ใน
ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์
ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล
กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตาม
มาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการ
สำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครอง
ที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิด
ประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่ง
ตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่
ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตาม
วรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่อง
มาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

⁵มาตรา 59 ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่
ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้ง
การครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

(มีต่อหน้าถัดไป)

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) (3) และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นบุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหลักฐาน สมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้สอดคล้องกับกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและไม่เหลื่อมล้ำกันในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยกำหนดเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าว ดังนี้

1. พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

2. บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) จะต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐติดต่อกันมาก่อน พ.ศ. 2524

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 5)

พ.ศ. 2479 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

การดำเนินการให้เป็นไปตามนัยดังกล่าวจะต้องแก้ไขระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2531) ฯ เพื่อกำหนดจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติ และระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แต่โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาให้ความเห็นในการตรวจร่างระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ 214/2531) แตกต่างจากความเห็นในเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ (เรื่องเสร็จที่ 57/2538) กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาบททวนปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการยกวางระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติต่อไป

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 1442/15421 ลงวันที่ 27 กันยายน 2538 ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 2/2538 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2538 มีมติให้กระทรวงมหาดไทยหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ออกตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ สำหรับผู้ถือครองที่ดินตามวรรคสอง (2) หรือ (3) จะมีหลักเกณฑ์ดังนี้ได้หรือไม่

1. จำกัดขนาดที่ดินที่จะจัดให้

2. กำหนดระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ของผู้ที่จะได้รับเอกสารสิทธิในที่ดิน

3. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นประกอบการจัดที่ดินให้ เช่น ต้องได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบจากบุคคลใดนอกจากที่กำหนดในวรรคสี่ด้วย หรือ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อื่นที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดในรายละเอียดเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมแก่กรณี หรือได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เป็นการเฉพาะราย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาบททวนปัญหาดังกล่าวเนื่องจากเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของประชาชนและการปฏิบัติงานของ

พนักงานเจ้าหน้าที่ และผลของการวินิจฉัยอาชญากรรมกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจทำให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม จึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ 14 (2) และ (4)⁶ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของ กรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่ กรมที่ดินมิได้ดำเนินการขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ ร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เสียแต่ในชั้นได้รับระเบียบฯ ที่ตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ (เรื่องเสร็จที่ 214/2531) แต่กลับประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษา เป็นระเบียบ ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2531) ว่าด้วยเงื่อนไขการออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีจึงเป็นเรื่องที่การออกระเบียบฯ ได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว กระทรวงมหาดไทยจะขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย พิจารณาทบทวนได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการ

⁶ข้อ 14 เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการ ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

(2) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการ ร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

๑๗๑

๑๗๑

(4) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลของการวินิจฉัยอาชญากรรมกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์ สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

ร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการจัดที่ดิน ให้แก่ประชาชนในระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยที่ประชุมใหญ่ ตามข้อ 13 (1)⁷ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการ ร่าง กฎหมาย พ.ศ. 2522 จึงรับไว้พิจารณาได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ พิจารณาปัญหาข้อหารื้อของกระทรวงมหาดไทย โดยแยกประเด็นในการพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่ออกโดย อาศัยอำนาจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง จะกำหนดจำนวน ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ ผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ว่า ในการพิจารณาของ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีความเห็นว่า ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2531)ฯ มิได้จำกัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ ให้อนุมัติออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ดังเช่นระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515)ฯ กำหนดไว้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่า การจำกัด จำนวนที่ดินที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกโฉนดที่ดินเป็นการเกินอำนาจกฎหมาย

⁷ข้อ 13 เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม กฎหมายได้มีมติหรือคำสั่ง หรือขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดย ที่ประชุมใหญ่

(2) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่าปัญหาสำคัญ ที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

แม่บทตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเห็นว่า ถ้าในระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติไม่อาจกำหนดเกี่ยวกับจำนวนที่ดิน ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกโฉนด รวมทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครอง และทำประโยชน์ ฯลฯ ได้ ย่อมมีผลเท่ากับว่าผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายอาจได้รับการจัดที่ดินให้เท่าใดก็ได้ไม่จำกัดจำนวน ซึ่งไม่ตรงวัตถุประสงค์ของ กฎหมายหรือสภาพสังคมในปัจจุบัน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงประสงค์จะออก ระเบียบว่าด้วยเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใหม่ โดยจำกัดจำนวนที่ดินที่จะจัดให้แก่ประชาชนแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

1. กรณีทั่วไปจะจัดให้ไม่เกิน 50 ไร่
2. กรณีที่จะจัดให้เกิน 50 ไร่ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่ไม่ เกิน 100 ไร่
3. ส่วนที่เกิน 100 ไร่ จะไม่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะพิจารณาให้จัดได้เฉพาะกรณี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น มาตรา 5^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดให้บุคคลดังกล่าวแจ้งการครอบครองที่ดิน

^๑มาตรา 5 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการ ครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราช บัญญัติ นี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา

(ส.ค.1) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่า บุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย สำหรับผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยผลการภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เป็นการกระทำที่เป็นความผิดอาญาตามมาตรา 108⁹ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยแจ้งชัด กรณีจึงยอมไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดๆ แก่ผู้ครอบครองที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเช่นนั้น ดังนั้น ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และไม่ได้รับการผ่อนผันเป็นการเฉพาะราย กับผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินโดยผลการหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจึงเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิใดๆ ในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่แต่อย่างใด การที่มาตรา 27 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 กำหนดวิธีการให้อำนาจออกโฉนดที่ดินโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลเหล่านั้นได้ ก็เป็นเพียงการจัดที่ดินให้โดยรัฐ มิใช่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 8)

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

⁹มาตรา 108 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9 หรือมาตรา 66 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

จะต้องออกเอกสารสิทธิให้เพราะบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิจะได้ที่ดิน ส่วนการจัดที่ดินให้ จะจัดให้เพียงใดนั้น เมื่อพิจารณาคำว่า "... พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ..." ในมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือคำว่า "...เมื่อ พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ รับรองการทำประโยชน์..." ในมาตรา 59 ทวิ นั้นแล้ว จะเห็นได้ว่ากรณีขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่างหากว่าควรจะจัดหรือไม่จัดให้อย่างไร และทั้งใน มาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ จะมีข้อความกำหนดหลักการจัดที่ดินไว้ตรงกันว่า "...ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด" ซึ่งคำว่า "ทั้งนี้" นั้นเป็นที่เข้าใจในการ บัญญัติทางกฎหมายว่าจะใช้ในกรณีที่เป็นเงื่อนไขเด็ดขาด โดยเฉพาะ ดังนั้น การจะ จัดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าวหรือไม่ และจะจัดให้เพียงใด จึงขึ้นอยู่กับระเบียบของ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะกำหนดต่อไป และหากกำหนดไว้เช่นใดก็มีผลตาม กฎหมายเช่นนั้น ดังนั้น ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงสามารถกำหนด จำนวนที่ดินที่จะจัดให้ตามที่เห็นสมควรได้

ประเด็นที่สอง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ออกโดย อาศัยอำนาจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง จะกำหนด เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้หรือไม่ กรณีนี้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติประสงค์จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยแบ่งเป็นช่วงเวลาดังนี้

1) ผู้ครอบครองก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ และ ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในส่วนนี้ ส่วนที่เกิน 50 ไร่ ให้ได้รวมแล้วไม่เกิน 100 ไร่ และต้อง จ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามความเป็นธรรม

2) ผู้ครอบครองตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 แต่ก่อน พ.ศ. 2524 แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) ผู้ครอบครองตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 แต่ก่อน พ.ศ. 2510 ให้ได้ ไม่เกิน 50 ไร่ และไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนในส่วนนี้ ส่วนที่เกิน 50 ไร่ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา แต่รวมแล้วให้ได้ไม่เกิน 100 ไร่ และต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามความเป็นธรรม

(2) ผู้ครอบครองตั้งแต่ พ.ศ. 2510 แต่ก่อน พ.ศ. 2524 ให้ได้ ไม่เกิน 50 ไร่ และต้องจ่ายค่าตอบแทนตามความเป็นธรรม ส่วนที่เกิน 50 ไร่ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา แต่รวมแล้วให้ได้ไม่เกิน 100 ไร่ และต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามความเป็นธรรมด้วยเช่นกัน

(3) ผู้ครอบครองตั้งแต่ พ.ศ. 2524 จะไม่มีการออกเอกสารสิทธิในเขตสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ ให้อีกต่อไป

(4) กรณีนอกจาก (1) (2) และ (3) บุคคลอาจได้มาซึ่งที่ดินโดยหลักเกณฑ์พิเศษได้ เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรโดยกำหนดระเบียบยกเว้น และข้อยกเว้นจะต้องใช้อย่างจำกัดยิ่งและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย โดยบุคคลดังกล่าวต้องจ่ายค่าตอบแทนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้ในปัจจุบัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามที่ได้พิจารณามาแล้วในประเด็นที่หนึ่งว่า บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และ (3) จะได้รับการจัดที่ดินให้หรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติจึงอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองและการทำประโยชน์ ในที่ดินของบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และ (3) ได้ตามความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีข้อสังเกตว่า การกำหนดระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตาม ความเป็นจริงในทางปฏิบัติคงใช้สำหรับผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลัง

ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) เท่านั้น ส่วนผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) ถือว่ากฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการครอบครองไว้ชัดเจนแล้วย่อมไม่มีเหตุอันควรที่จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองที่ดินย้อนหลังไปใช้บังคับในกรณีดังกล่าวอีก

ประเด็นที่สาม ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นประกอบการจัดที่ดินให้ เช่น ต้องได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจากบุคคลใด นอกจากที่กำหนดในวรรคสี่ด้วยหรือต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อื่นที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดในรายละเอียดเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมแก่กรณี หรือได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นการเฉพาะราย คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่าเงื่อนไขอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยหรือนั้น ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณารว่ามีกรณีใดบ้าง และต้องมีข้อเท็จจริงที่แน่ชัดกว่านี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงจะสามารถพิจารณาได้ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงไม่รับข้อหารือในประเด็นที่สามนี้ไว้พิจารณา

ลงชื่อ อัครราช จุฬารัตน

(นายอัครราช จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน 2538

บันทึก

เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต

1. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร 0202/ว(ล)6846 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2537 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2537 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรายงานเรื่องการบุกรุกที่ดินบริเวณที่เรียกว่า เกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต ตามที่เป็นข่าวในหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งให้คณะรัฐมนตรีทราบว่าได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและประมวลข้อเท็จจริงและระเบียบปฏิบัติแล้ว สรุปได้ดังนี้

1.1 บริเวณที่เรียกว่าเกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต ได้ตรวจสอบจากภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารซึ่งถ่ายไว้เมื่อปี พ.ศ. 2518 ปรากฏว่าบริเวณดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นเกาะแต่มีสภาพเป็นแหลม มีต้นไม้และทางเดิน ทางอำเภอถลางรายงานว่ามีชื่อเกาะกะทะปรากฏอยู่ในทะเบียนของอำเภอถลาง

1.2 การออกเอกสารสิทธิที่ดินบริเวณที่เรียกว่าเกาะกะทะ นั้น จากการตรวจสอบปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว¹ กำหนดให้ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจะต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1)ต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าบุคคลนั้น

¹พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มาตรา 5 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มีต่อหน้าถัดไป)

มาตรา สละสิทธิ แต่ต่อมาได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย² เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครอง
ที่ดินได้แจ้งการครอบครองดังกล่าวและประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นให้แจ้งการ
ครอบครองที่ดิน (ส.ค. 2) ต่อนายอำเภอภายใน 30 วันก่อนวันที่เจ้าหน้าที่จะไปทำการ
สำรวจ

หรือจากเชิงอรรถที่ 1)

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครอง
ที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนา
ละเมิดสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
เมื่อคดีผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่
แต่เพียงแต่ประการใด

²ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96
ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515

มาตรา 27 ตริ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และ
พื้นที่เริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์
ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
และผู้ที่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย
ที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ
ของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือ
ผู้ซึ่งรอสอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนาย
อำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมายจาก
นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน
นับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้
มาหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่
พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
ในวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
นั้นเองมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับที่ดินบริเวณดังกล่าวมีผู้อ้างสิทธิครอบครอง 3 แปลง ได้ออกเอกสารสิทธิให้ 2 แปลง แปลงที่หนึ่งออก น.ส.3 ก ให้เนื่องจากมีหลักฐานเดิมเป็น ส.ค.1 อีกแปลงหนึ่งออก น.ส.3 ก ให้เนื่องจากมี ส.ค.2 ส่วนอีกแปลงหนึ่งไม่มีหลักฐาน ส.ค.1 หรือ ส.ค.2 จึงออกหนังสือแสดงสิทธิให้ไม่ได้

1.3 กรณีที่มีข่าวว่าผู้ที่มีอิทธิพลและอยู่เบื้องหลังที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นคุณหญิงคนหนึ่ง นั้น ได้ตรวจสอบแล้วไม่ปรากฏว่ามีมูลตามที่ เป็นข่าวแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี จะได้ทำการไต่สวน สอบสวน รวมทั้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหากฎหมายในเรื่องนี้ให้ชัดเจนต่อไป

2. กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0619/9997

ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2537 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายอำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.3 ก) เลขที่ 1842 ตำบลเชิงทะเล อำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต ให้แก่นายอาด คหาปนะ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2536 เนื่องจากมีข้อเท็จจริงว่า นายอาด คหาปนะ ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ(วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 จนถึงปัจจุบัน และปรากฏตามหลักฐานการแจ้ง ส.ค.1 เลขที่ 248 หมู่ที่ 4 ตำบลเชิงทะเล อำเภอกลาง ของนางพिया สมาน ซึ่งแจ้งข้างเคียงด้านทิศเหนือจดที่ดินของนายอาดฯ นายอาดฯไม่ได้แจ้ง ส.ค.1 ไว้ แต่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามใบแจ้งสิทธิ(ส.ค.2) เลขที่ 157 หมู่ที่ 4 ตำบลเชิงทะเล อำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต ตามมาตรา 27 ตรี³ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2520 ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินบริเวณนี้เป็นอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสนทะเล ป่าเขารวก ป่าเขาเมือง และบริเวณหาดไนยาง เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 โดยให้ไว้ ณ วันที่ 13 กรกฎาคม 2524 ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่าการที่นายอาด คหาปนะ ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหมู่ที่ 4 ตำบลเชิงทะเล อำเภอกลาง มาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง

³ โปรดดูเชิงอรรถที่ 2, ข้างต้น

(ส.ค.1) และไม่มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย ได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่มาโดยตลอด (พ.ศ. 2495 ถึงปัจจุบัน) สภาพที่ดินการทำประโยชน์เป็นส่วนมะพร้าวและสวนยาง เต็มทั้งแปลง (33 ไร่ 2 งาน 55 ตารางวา) แต่เมื่อทางราชการได้ประกาศให้มีการ เดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58⁴ แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่อำเภอกลาง

-----+
⁴ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515

มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศใน ราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวน การทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ ทางราชการได้จำแนกให้เป็น เขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด กำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศ ไว้ ๗ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันและที่ ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคล ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์ สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จะแต่งตั้งให้ผู้ที่ได้รับการอบรมการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำกิ่งอำเภอมอบหมายตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา

จังหวัดภูเก็ต แจ้างความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี⁵ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯในกรณีสำหรับผู้ที่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง(ส.ค.1) แต่เมื่อปีงบประมาณ 2521 นายอาดฯก็ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน(ส.ค.2) ตามหลักฐานใบแจ้งสิทธิ ฉบับลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2520 ถือได้ว่านายอาดฯ ผู้แจ้งการครอบครอง(ส.ค.2) ยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ถึงแม้ต่อมาภายหลังจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสนทะเล ป่าเขารวก ป่าเขาเมือง และบริเวณหาดในยาง ในท้องที่ตำบลไม้ขาว ตำบลสาคร และตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2524 ครอบคลุมที่ดินของนายอาดฯอยู่ในเขตอุทยานเข้าไปด้วย ก็หาได้ทำให้นายอาดฯ ขาดสิทธิการครอบครองที่ดินไปแต่อย่างใด เนื่องจากตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6⁶ วรรคสอง ได้กำหนดให้ที่ดินที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติได้นั้น จะต้องไม่เป็นที่ดินที่ตกอยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของบุคคลใดโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงให้จังหวัดดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.3 ก)ให้นายอาดฯตามนัย มาตรา 59 ทวิ⁷ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบข้อบังคับต่อไป

⁵โปรดดูเชิงอรรถที่ 2, ข้างต้น

⁶พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า "อุทยานแห่งชาติ"

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

⁷ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515

มาตรา 59 ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้ง

(มีต่อหน้าถัดไป)

ได้ แต่กรมป่าไม้มีความเห็นแย้งว่าที่ดินของนายอาดฯ เป็นที่ดินอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติในยาง ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.๓ ก)ให้นายอาดฯได้

กระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน)พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายอาดฯ คหาปนะ มิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค. 1) แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ ก่อนประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติฯ กรณีจึงถือได้ว่านายอาดฯเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.๓ ก)ให้ได้ แต่เนื่องจากกรณีนี้กรมป่าไม้มีความเห็นแย้งว่าเป็นที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติออกเอกสารสิทธิให้แก่นายอาดฯไม่ได้ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือ ประกอบกับเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงาน ป.ป.ป. ผู้แทนกระทรวงกลาโหม(กรมแผนที่ทหาร) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม(กรมเจ้าท่า) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน กรมตำรวจ และจังหวัดภูเก็ต)และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(กรมทรัพยากรธรณี)แล้ว ปรากฏว่า

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 7)

การครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็น จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๑โปรดดูเชิงอรรถที่ 2, ข้างต้น

เรื่องนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่กรมที่ดินและกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกันอยู่และควรพิจารณาในเบื้องต้นคือ ที่ดินที่ได้มีการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน(ส.ค.2) ตามมาตรา 27 ตรีแห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 จะถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 6^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือไม่ ถ้าต่อมามีการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติครอบคลุมบริเวณที่ดินดังกล่าวแล้ว จะสามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่า การครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ นั้น มาตรา 5^{1๐} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย และไม่อาจอ้างสิทธิใด ๆ ในการเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้อีก แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 โดยได้เพิ่มมาตรา 27 ตรี¹¹ มาตรา 58 ทวิ¹²

^๑ โปรดดูเชิงอรรถที่ 6, ข้างต้น

^{1๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

¹¹ โปรดดูเชิงอรรถที่ 2, ข้างต้น

¹² ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515

มาตรา 58 ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้นักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครอง เป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

และมาตรา 59 ทวิ ¹³ กำหนดให้ผู้ที่มิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1)ตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2487 ที่ยังครอบครอง ที่ดินตลอดมา แจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.2)ได้ ทำให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่อาจได้รับการ จัดที่ดินให้ได้ แต่มิได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิในที่ดินในทันทีที่ได้แจ้งการ ครอบครองที่ดิน(ส.ค.2)ไว้ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากถ้อยคำในมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง ¹⁴ ที่บัญญัติว่า "... พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน..." และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง ¹⁵ ที่บัญญัติว่า "... เมื่อนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร..."

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 12)

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ ทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ

(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวล กฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

สำหรับบุคคลตาม (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติ จากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่อง มาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ภายในสิบปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามวรรคหนึ่ง บุคคลตาม (3) ซึ่งได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะโอนที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นมิได้ นอกจากการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทางราชการ และที่ดินนั้น ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

¹³ โปรดดูเชิงอรรถที่ 7, ข้างต้น

¹⁴ โปรดดูเชิงอรรถที่ 12, ข้างต้น

¹⁵ โปรดดูเชิงอรรถที่ 7, ข้างต้น

นอกจากนี้ กฎหมายยังจำกัดเนื้อที่ของที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าวได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะกำหนดอีกด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าแตกต่างจากกรณีผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) ที่กฎหมายยอมรับจะออกเอกสารสิทธิให้ตามจำนวนเนื้อที่ที่ครอบครอง ดังนั้น แม้ว่าผู้ที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.2) ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ เป็นผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินให้ได้ตาม มาตรา 58 ทวิ ก็ตาม แต่ที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ จะต้องไม่เป็นที่ดินที่ถูกหวงห้ามไว้ตามกฎหมายเฉพาะด้วย เช่น ต้องไม่เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 8¹⁶ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือต้องไม่เป็นที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตามมาตรา 6¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น

เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาข้อนี้ปรากฏว่า นายอาดฯ มิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงถือว่า นายอาดฯ เจตนาละเมิดสิทธิครอบครองที่ดินตั้งแต่เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ และเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์

¹⁶กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ข้อ 8 ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายฝั่ง

(2) ที่เขา ที่ภูเขาหรือสงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อรักษากรรมชาติ

¹⁷โปรดดูเชิงอรรถที่ 6, ข้างต้น

พ.ศ. 2515 โดยได้เพิ่มมาตรา 27 ตรี มาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่ยังครอบครองที่ดินตลอดมาและประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินสามารถแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าว (ส.ค.2) ต่อนายอำเภอท้องที่ได้ ซึ่งนายอำเภอได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2520 แต่ก็มีได้หมายความว่านายอำเภอจะมีสิทธิในที่ดินตามที่ได้แจ้งการครอบครองไว้ทันที การแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนบางประเภทซึ่งจะต้องมีการสำรวจ รังวัด ทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ต่อไป เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ครอบครองนั้นเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ตามมาตรา 58 ทวิ¹⁸ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่นายอำเภอตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสนทะเล ป่าเขารวก ป่าเขาเมือง และบริเวณหาดในยาง ในท้องที่ตำบลไม้ขาว ตำบลสาธุและตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 กรกฎาคม 2524 ซึ่งบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติครอบคลุมที่ดินที่นายอำเภอได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.2) ด้วย บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 8(2) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่พิจารณาออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่นายอำเภอ แม้ว่าต่อมากฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ก็ได้มีบทบัญญัติรองรับในทำนองเดียวกันตาม

¹⁸ โปรดดูเชิงอรรถที่ 12, ข้างต้น

ข้อ 14(5)^{1๙} ว่าห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพย์สินสาธารณะชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น นอกจากนั้นในข้อ 5^{๒๐} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ยังได้กำหนดด้วยว่า ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.3 ก) ให้แก่นายอาตฯได้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่า การแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.2)ตามมาตรา 27 ตรี^{๒๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ทำให้ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินฯในทันที การแจ้งดังกล่าวเป็นแต่เพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองต่อไปเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริเวณที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.2) อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรอง

-----+
^{1๙} กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

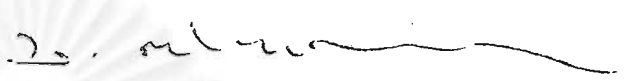
๗๗ ๗๗
 (5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพย์สินสาธารณะชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

^{๒๐} กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ข้อ 5 ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ 2, ข้างต้น

การทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินแล้ว บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรอง
การทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามข้อ 8(2) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497)
ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497



(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม 2538

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

25 มกราคม 2538

เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต

เรียน อธิบดีกรมที่ดิน

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/ป 5372
ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2537

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณ
เกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กรมที่ดิน
จัดตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีกระทรวงมหาดไทยหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการ
ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต (กรณีนายอาด คหาบณะ)
สรุปปัญหาได้ว่า ที่ดินที่ได้แจ้งมีการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน(ส.ค.2)
ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 จะถือได้ว่าเป็นที่ดินที่อยู่
ในกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 6 วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือไม่ ถ้าต่อมามีการกำหนดเขต
อุทยานแห่งชาติครอบคลุมบริเวณที่ดินดังกล่าวแล้ว จะสามารถออกหนังสือรับรองการ
ทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้หรือไม่ ความละเอียดครบถ้วนแล้ว นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.2)ตามมาตรา 27 ตรี
แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ทำให้ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมาย
ที่ดินฯในทันที การแจ้งดังกล่าวเป็นแต่เพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครอง
ต่อไปเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริเวณที่ดินที่ได้แจ้งการ

ครอบครองที่ดิน(ส.ค.2)อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินแล้ว บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามข้อ 8(2) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาร่วมหนังสือนี้ และในการพิจารณากรณีนี้ที่มีผู้แทนสำนักงานเกษตรรัฐมนตรี(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงาน ป.ป.ป.) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม(กรมแผนที่ทหาร) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม(กรมเจ้าท่า)และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน กรมตำรวจและจังหวัดภูเก็ต)เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายไมตรี ดินเต็มทรัพย์)

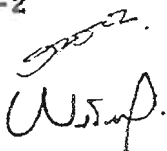
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. 2220206-9 ต่อ 230

โทรสาร 2241401

2263611-2



กรมที่ดิน
วันที่ 16 มิ.ย. 2540
เลขที่ 151

ที่ นร 0601/40

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

13 มิถุนายน 2540

กองนิติกรรมภาษี
รับที่ 151
วันที่ 17 มิ.ย. 2540

เรื่อง การถือครองสิทธิในที่ดิน

เรียน อธิบดีกรมป่าไม้

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวนที่สุด ที่ นร 0601/ป 0746
ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2540

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง การออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน
ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้กรมป่าไม้จัดตั้งผู้แทน
ไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่จังหวัดจันทบุรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย กรณีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขต
ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและก่อนการกำหนดให้เป็น
เขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ ผู้ขอออกโฉนด
ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องมีสิทธิในที่ดินและที่ดินนั้นต้อง เป็นที่ดินที่สามารถ
ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามกฎหมาย เมื่อผู้ครอบครองที่ดินมิได้
แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. 2497 ผู้ครอบครองจึงไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น ประกอบกับที่ดินตามที่หาเรียกเป็นที่ดิน
ที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน เพราะเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ที่ดินตามที่
หาเรียกจึงเป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามข้อเท็จจริงที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือ
 และในการพิจารณาเรื่องนี้ มีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี)
 ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน)
 และผู้แทนจังหวัดจันทบุรี เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง
 จึงเวียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ส่วนตัว)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ส่ง ฝ่ายกฎหมาย

Handwritten notes:
 17 เม.ย. 01

สำนักงานเลขานุการกรม

(กลุ่มกฎหมายที่ 9)

โทร. 2220206-9 ต่อ 230, 232

โทรสาร 2241401

2263611-2

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กอง กงนตการ
Handwritten signature
 16 ส.ย. 2540

บันทึก

เรื่อง การออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ครอบครอง
และทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

จังหวัดจันทบุรีได้มีหนังสือ ที่ จบ 0017.3/26158 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2539 ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดจันทบุรีได้รับการร้องเรียนขอความเป็นธรรมจก
ราษฎรจำนวน 7 ราย โดยขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจรังวัดที่ดินที่พวกตนครอบครองอยู่ออกจาก
เขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ประมาณ 306 ไร่ โดยอ้างว่า ได้ถือครองทำกินมาเป็นเวลานานประมาณ
50 ปี ก่อน พ.ศ. 2497 ก่อนที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่มีเอกสาร
การครอบครอง และจังหวัดจันทบุรีได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบแล้ว พบว่ามีการทำประโยชน์
ในพื้นที่จริง ประกอบกับผู้เชี่ยวชาญของศาลในการวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศได้วิเคราะห์
ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. 2496 แล้ว ปรากฏว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์จริง และเพื่อให้การปฏิบัติ
เป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมแก่ราษฎร จังหวัดจันทบุรีได้นำเรื่องนี้เข้าในที่ประชุม
คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัดจันทบุรีเมื่อวันที่ 16
ธันวาคม 2539 ซึ่งปรากฏว่า ที่ประชุมมีความเห็นแยกเป็น 2 ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ผู้ร้องไม่มีสิทธิในที่ดิน เพราะไม่ได้ยื่นคำร้องอ้างสิทธิภายในกำหนด
ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และไม่มีสิทธิในที่ดินตามประมวล
กฎหมายที่ดิน เนื่องจากไม่มีหลักฐานในที่ดิน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ผู้ร้องยังมีสิทธิ เพราะผู้ร้องได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อน
พ.ศ. 2496 และก่อนกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

จังหวัดจันทบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การถือครองที่ดินของราษฎรดังกล่าวเป็นปัญหาต้น
ข้อระเบียบกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบไม่สามารถชี้ชัดได้ จึงขอหารือว่า การถือครองที่ดินของ
ราษฎรที่กล่าวมามีสิทธิในที่ดินหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาเรื่องหารือ
ดังกล่าว โดยได้ฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี)
ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) และ
ผู้แทนจังหวัดจันทบุรีแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงตามหลักฐานการสอบปากคำบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องของจังหวัด
จันทบุรีว่า ผู้ครอบครองที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผู้ร้องเรียนได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่อง
มาจากผู้ครอบครองคนก่อน ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินบริเวณดังกล่าวมาก่อน พ.ศ. 2497

ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5¹ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 สภาพที่ดินในปัจจุบันเป็นที่ราบไม่มีต้นไม้อายุ มีการปลูกข้าวเต็มพื้นที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) พิจารณาแล้ว เห็นว่า การครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย ต่อมา ใน พ.ศ. 2505 ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 123 (พ.ศ. 2505) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 กำหนดให้ป่าเลนปากน้ำเวฬุ ในท้องที่ตำบลเวียงน้ก ตำบลวันยาว ตำบลป้อ ตำบลบางชัน อำเภอขลุขง ฯลฯ จังหวัดจันทบุรี เป็นป่าสงวน ซึ่งที่ดินตามที่หารืออยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงด้วย เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหารือนี้ปรากฏว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามที่หารือไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงถือว่าผู้ครอบครองที่ดินเหล่านั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินทำให้ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สามารถกำหนดให้เป็นป่าสงวนได้ตามกฎหมาย และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 29 เมษายน 2507 บรรดาป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยกรมคุ้มครองและสงวนป่าได้ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 6² วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน

มาตรา 5 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

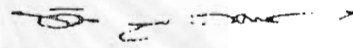
ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

มาตรา 6 บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง และสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม่เสื่อมโทรมหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ นั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่า หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องมีสิทธิในที่ดิน และที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิในที่ดินเนื่องจากตนหรือผู้ครอบครองที่ดินคนก่อนมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาสภาพที่ดินแล้วเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน เพราะเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ที่ดินตามที่หารือจึงเป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้ตามข้อ 5^๑ ประกอบกับข้อ 14^๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497



(นายชัยวัฒน์ วงศ์รัตนสานต์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน 2540

^๑ข้อ 5 ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและจำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14

^๑ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายดง
- (2) ที่เขา ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบแย้มขอทำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติ

(4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น

(5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น



Faculty of Law, Chulalongkorn University
Phyathai Road, Bangkok 10330 THAILAND

Phone : 218-2039, 218-2017

Fax : 218-2018

ประวัติของ นายอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์

| | |
|------------------|---|
| ชื่อ นามสกุล | นาย อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ |
| วัน เดือน ปีเกิด | 26 ตุลาคม 2494 |
| การศึกษา | ปริญญาตรีนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปริญญาโท M.Sc., Human Settlements Development, Asian Institute of Technology, A.I.T. |
| สถานที่ทำงาน | คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โทร 02-2182039, 02-2182017 e-mail : seathipo@chula.ac.th |
| ตำแหน่งปัจจุบัน | - อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - ผู้อำนวยการศูนย์คอมพิวเตอร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - รักษาการผู้อำนวยการศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - รองผู้อำนวยการหลักสูตร LL.M. (Business Law) คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - อนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ ในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 3/2544 สั่ง ณ วันที่ 27 สิงหาคม 2544 - กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 61/2544 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2544 - ผู้อำนวยการ “โครงการจัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนวัสดุเหลือใช้” สถาบันสิ่งแวดล้อม ไทย (TEI) โดยการสนับสนุนจากเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ พลังงาน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) |

ประสบการณ์ในการทำงาน

- พ.ศ. 2519-20 นิติกร กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
- พ.ศ. 2520-มีนาคม 2538 นิติกร กองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- พ.ศ. 2536 อาจารย์พิเศษร่วมบรรยายหัวข้อวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ระดับปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีสังคมเกริก
- พ.ศ. 2536-ปัจจุบัน อาจารย์พิเศษบรรยายในชั้นปริญญาโท วิชา กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร และสถาบันเกษตรกร (LA678) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- พ.ศ. 2538-ปัจจุบัน อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บรรยายในชั้นปริญญาตรี และปริญญาโท
- พ.ศ. 2535-38 กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ ในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- พ.ศ. 2536-2537 ผู้แทนสำรองในคณะกรรมการพิจารณาแนวทางและมาตรการเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน ในคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
- พ.ศ. 2539 ผู้ประสานงานฝ่ายไทยในคณะทำงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ ภายใต้ AEM-MITI
- พ.ศ. 2539 อนุกรรมการในคณะกรรมการหลักเกณฑ์การจำหน่ายหนี้สูญ ตามคำสั่งที่ 2/2539 ลงวันที่ 18 เมษายน 2539 ของคณะกรรมการบริหารดินเชื่อเกษตรแห่งชาติ (กบส.)
- พ.ศ. 2541-2542 บรรยายในหัวข้อ EU Regulations on Packaging and Packaging Waste ในการอบรมสัมมนาของ European Business Information Center (EBIC)
- พ.ศ. 2543 คณะทำงานเพื่อปรับปรุงกฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 1/2543 ลงวันที่ 4 มกราคม 2543
- พ.ศ. 2544 กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 61/2544 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2544

งานวิจัย

- พ.ศ. 2524 ร่วมในงานวิจัยเรื่อง "แนวทางปฏิรูปที่ดินในที่ของรัฐ" กับนักวิจัยสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT)
- พ.ศ. 2529-2530 ร่วมในงานวิจัยเรื่อง "สถานภาพทางกฎหมายของเกษตรกรภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดิน" กับนักวิจัยของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- พ.ศ. 2537 ร่วมศึกษาแผนลงทุนจังหวัดระยอง จันทบุรี ปราจีนบุรี เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- พ.ศ. 2538 ร่วมศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด-มุกดาหาร เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- พ.ศ. 2538 ร่วมศึกษาแผนกลยุทธ์สิ่งแวดล้อมเมือง เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับผู้เชี่ยวชาญของ DANCED
- พ.ศ. 2538-2540 ร่วมศึกษาแนวทางในการลดมลพิษโดยการพัฒนาของเสียหรือวัสดุเหลือใช้นำกลับมาใช้ใหม่ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากสารพิษและกากของเสีย เสนอต่อ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (โครงการ Recycle)
- พ.ศ. 2539-2540 ร่วมโครงการศึกษาแนวทางความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม ระหว่าง ไทย-สหภาพเมียนมาร์ ในเส้นทางแม่สอด-เมียวดี-มะละแหม่ง-ย่างกุ้ง เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- พ.ศ. 2539-2540 ร่วมโครงการศึกษาแนวทางความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม ระหว่าง ไทย-สปป.ลาว-เวียดนาม ตามแนวถนนหมายเลข 9 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต-กวังตริ-ดำนัง) เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- พ.ศ. 2539-2540 ร่วมโครงการศึกษาแนวทางความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมระดับอนุภูมิภาค ระหว่าง ไทย-สปป.ลาว-จีนตอนใต้ กรณีพื้นที่จังหวัดน่าน พะเยา เชียงใหม่ สปป.ลาวและจีนตอนใต้ เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- พ.ศ. 2539 ร่วมศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำภาคเหนือ เสนอต่อธนาคารโลก
- พ.ศ. 2540-2542 ร่วมศึกษาโครงการวิจัยการจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ : รูปแบบและมาตรการทางสังคม เศรษฐศาสตร์ การจัดการและกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาขยะชุมชน เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- พ.ศ. 2541-2542 ผู้จัดการ โครงการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดย ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (BIOTEC) และ NECTEC
- พ.ศ. 2541-2542 ศึกษาในหัวข้อ Waste Management : Major Issue of Environment Law and their Relevant into Economical Development. ร่วมกับนักวิจัยของยุโรป ภายใต้โครงการ European Studies Program.

- พ.ศ. 2542-2543 ร่วมศึกษาในโครงการ ศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- พ.ศ. 2542-2543 ร่วมศึกษาในโครงการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการลดของเสียและการใช้ประโยชน์จากของเสีย กับสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย เสนอต่อกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- พ.ศ. 2542-2543 ร่วมศึกษาในโครงการวิจัยทัศนักรพัฒนาอุตสาหกรรมในทศวรรษ ปี 2000 กับศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- พ.ศ. 2543 หัวหน้าโครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายเพื่อความสมดุลระหว่างการผลิตทางการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม สนับสนุน โดยโครงการ "Natural Resources Management Support to Office of Permanent Secretary, Ministry of Agriculture and Cooperatives" DANCED, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- พ.ศ. 2543 หัวหน้าโครงการ "การศึกษาผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจที่มีต่อภาคชนบทไทย" A Study on the Impact of the Economic Crisis On the Rural Sector of Thailand โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- พ.ศ. 2543 หัวหน้าโครงการ "ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ" เสนอต่อ สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- พ.ศ. 2543 หัวหน้าโครงการ "ศึกษากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจการวางแผนการเกษตรในระดับท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม" โดยศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- พ.ศ. 2543-2544 ร่วมศึกษา "โครงการศึกษาผลกระทบและความเป็นไปได้ในการเพิ่มมาตรฐานการรับน้ำหนักรถบรรทุก" โดยสถาบันทรัพยากรสิ่งแวดล้อมแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อกระทรวงคมนาคม
- พ.ศ. 2544 หัวหน้าโครงการ "ศึกษามาตรการในการบรรเทาและควบคุมการตัดไม้ทำลายป่าและการชะล้างพังทลายของดิน : กรณีศึกษาบทบาทหลากหลายของการใช้ที่ดินในลุ่มน้ำแม่กก" โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ สถาบันทรัพยากรธรรมชาติและ ความ

หลากหลายทางชีวภาพ ธรรมชาติและสหกรณ์

- พ.ศ. 2544 หัวหน้าโครงการ “วิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น” ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- พ.ศ. 2544 หัวหน้าโครงการ “ศึกษาเพื่อปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์สัตว์ พ.ศ.” โดยศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- พ.ศ. 2544 - ปัจจุบัน ร่วมศึกษาในโครงการ “ธรรมาภิบาล (Good Governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม” (กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะชุมชนและขยะกากพิษอุตสาหกรรม) โดยสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

การรับทุน ฝึกอบรมและการดูงาน

- พ.ศ. 2522 ฝึกอบรมหลักสูตรเจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน รุ่นที่ 2
- พ.ศ. 2527 รับทุน Land Reform Training Institute ดูงานในประเทศไต้หวันและญี่ปุ่น
- พ.ศ. 2528 ฝึกอบรมการวางแผนโครงการ ณ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พ.ศ. 2529 ฝึกอบรมวิทยากร ที่สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
- พ.ศ. 2530 รับทุน World Bank ศึกษาปริญญาโทที่ Asian Institute of Technology (AIT) สาขา Rural Development Planning
- พ.ศ. 2539 รับทุน US-EAP (Environmental Exchange Program) ดูงานด้าน Solid Waste Management ในมลรัฐเนวาดา และคาลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา
- พ.ศ. 2539-40 รับทุน CUESP (Chulalongkorn University European Studies Programme) Faculty Fellowship Grant 1997 เพื่อศึกษา เรื่อง The Legal Framework for Solid Waste Management in the Countries of the European Union and Implications for Thailand ณ มหาวิทยาลัย Cambridge และมหาวิทยาลัย Birmingham ประเทศอังกฤษ ประเทศเบลเยียม มหาวิทยาลัย Robert Schumann ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสเปน รวมเวลา 2 เดือน
- พ.ศ. 2541-2542 รับทุน European Studies Programme ทำวิจัยร่วมกับนักวิจัยของสหภาพยุโรปในหัวข้อ E.U.-Thailand, The Legal Framework for Solid Waste Management in Countries in the European Union and Thailand.

ประวัติ

นายไพโรจน์ โลกนิยม

1. สถานะปัจจุบัน

นายไพโรจน์ โลกนิยม ดำรงตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (นิติกร 9 ชช) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

2. ความรู้ความสามารถ/งานสำคัญ (โดยสังเขป)

- 2.1 เป็นผู้ดำเนินการเรื่องระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของ ส.ป.ก. ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน
- 2.2 เป็นผู้ชี้แจงในคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ปี 2532 จนเป็นผลสำเร็จ
- 2.3 เป็นเลขานุการคณะกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน อันมีฐานะเป็นผู้กลั่นกรองด้านกฎหมายให้กับคณะกรรมการฯ
- 2.4 เป็นวิทยากรผู้บรรยายในการให้ความรู้เรื่องการปฏิรูปที่ดินต่อองค์กรต่าง ๆ ภายนอก ส.ป.ก. และการอบรมสัมมนาภายใน ส.ป.ก.
- 2.5 เป็นวิทยากรผู้บรรยายวิชากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารในการอบรมผู้บริหารระดับสูง ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ระหว่างรุ่นที่ 9 ถึงรุ่นที่ 19
- 2.6 เป็นคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาเอกสารสิทธิ จังหวัดภูเก็ต
- 2.7 เป็นคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาที่ดินแปลงใหญ่ในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 2.8 เป็นคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 2.9 เป็นเลขานุการคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

3. ประวัติการรับราชการ/การทำงานที่สำคัญ

วันที่ 9 กรกฎาคม 2512 สอบแข่งขันบรรจุเข้ารับราชการที่ กรมพาณิชย์สัมพันธ์ กระทรวงพาณิชย์

วันที่ 1 ธันวาคม 2518 โอนมาดำรงตำแหน่ง นิติกร 4 กองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2520 ดำรงตำแหน่ง นิตกร 5 งานนิติการและระเบียบ
กองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
วันที่ 1 ตุลาคม 2522 ดำรงตำแหน่ง นิตกร 6 หัวหน้างานนิติการและระเบียบ
กองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2524 ดำรงตำแหน่ง นิตกร 7 หัวหน้าฝ่ายนิติการ
และระเบียบ กองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
วันที่ 29 พฤษภาคม 2534 ดำรงตำแหน่ง นิตกร 8 ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย
ปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
วันที่ 26 กันยายน 2540 วิชาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกองนิติการ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
วันที่ 30 ธันวาคม 2540 ผู้อำนวยการกองนิติการ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จนถึงปัจจุบัน
วันที่ 19 ตุลาคม 2542 วิชาการในตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
(นิตกร 9 ชช)

4. ประวัติการอบรม ดูงาน ที่สำคัญ

วันที่ 28 มกราคม 2524 - วันที่ 11 มีนาคม 2524
อบรมและดูงานปฏิรูปที่ดิน ประเทศไต้หวัน
วันที่ 8 กันยายน 2524 - วันที่ 12 กันยายน 2524
อบรมกฎหมายของสถาบันกฎหมายแห่งเอเชียและแปซิฟิกตะวันตก
วันที่ 14 พฤษภาคม 2526 - วันที่ 17 พฤษภาคม 2526
สัมมนาเรื่องการจัดการลุ่มน้ำ ครั้งที่ 1
วันที่ 2 กรกฎาคม 2527 - วันที่ 11 กรกฎาคม 2527
อบรมหลักสูตร วิทยากร
วันที่ 23 ธันวาคม 2531 - วันที่ 24 ธันวาคม 2531
ประชุมทางวิชาการเรื่อง ลู่ทางในการพัฒนาชนบท
วันที่ 11 มกราคม 2532
สัมมนาเรื่อง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ที่ขอแก้ไขที่รัฐสภา
วันที่ 9 พฤษภาคม 2532
สัมมนาเรื่อง วิเคราะห์มาตรการแก้ไขปัญหาดินที่กิน
วันที่ 18 มกราคม 2537 - วันที่ 4 เมษายน 2537
อบรมหลักบริหารการพัฒนาการเกษตรระดับสูง รุ่น 9

วันที่ 4 สิงหาคม 2542 - วันที่ 13 กันยายน 2542

อบรมโครงการพัฒนาผู้บริหารหลักสูตรการปฏิรูปการบริหารจัดการของไทย
ในยุคโลกาภิวัตน์ รุ่น 2

วันที่ 26 - 27 กันยายน 2543

สัมมนาเรื่อง แนวทางการปฏิบัติงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ
บริหารงานด้านการเกษตรและสหกรณ์

วันที่ 27 - 28 พฤศจิกายน 2543

สัมมนาเรื่อง การบริหารงานวิจัยระดับหัวหน้างานโครงการ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติ

นางวนิดา พรไพบูลย์

1. สถานะปัจจุบัน

นางวนิดา พรไพบูลย์ ดำรงตำแหน่ง นิติกร 8 ว กลุ่มวิชาการกฎหมายเกษตร
กองนิติการ กรมป่าไม้

2. ประวัติการศึกษา

นิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2516

3. ความรู้ความสามารถ/งานสำคัญ (โดยสังเขป)

- 3.1 เป็นอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)
- 3.2 เป็นผู้แทนกรมป่าไม้เข้าร่วมประชุมที่แจ้งต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 3.3 เป็นผู้แทนกรมป่าไม้เข้าร่วมประชุมที่แจ้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
- 3.4 เป็นผู้แทนกรมป่าไม้เข้าร่วมประชุมที่แจ้งคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนเรื่องที่ดินสำนักงาน ป.ป.ป.
- 3.5 เป็นผู้แทนกรมป่าไม้เข้าร่วมประชุมที่แจ้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินสำนักงาน ป.ป.ป.
- 3.6 เป็นผู้แทนกรมป่าไม้เข้าร่วมประชุมที่แจ้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนร่างกฎหมายการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
- 3.7 เป็นผู้แทนกรมป่าไม้เข้าร่วมประชุมที่แจ้งคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร
- 3.8 เป็นผู้แทนกรมป่าไม้เข้าร่วมตอบปัญหาข้อซักถามแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ เรื่อง การครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้
- 3.9 เป็นคณะทำงานตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ดินของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหามุกรฎีกาครอบพื้นที่โดยรอบอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ และบริเวณสองข้างทางของถนนธนรัตน์ จังหวัดนครราชสีมา
- 3.10 เป็นผู้แทนคดีและประสานงานกับพนักงานอัยการ ซึ่งแก้ต่างคดีแพ่งที่ราษฎรฟ้องกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมป่าไม้ และข้าราชการกรมป่าไม้ เพื่อเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับเรื่องที่ดินในเขตป่าไม้
- 3.11 เป็นวิทยากรของกรมป่าไม้ บรรยายกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ หลักสูตร
(1) สืบสวน สอบสวน บรรยายวิชา พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507
และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

- (2) ป่าไม้อำเภอทุกถิ่น บรรยายวิชา กฎหมายที่ดินที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรทราบ
- (3) หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ บรรยายวิชา กฎหมายที่ดินที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรทราบ
- (4) สำรองและรังวัด บรรยายวิชา กฎหมายที่ดินที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรทราบ
- (5) พนักงานพิทักษ์ป่า บรรยายวิชา กฎหมายที่ดินที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรทราบ
- (6) เจ้าพนักงานป่าไม้ บรรยายวิชา กฎหมายที่ดินที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรทราบ
- (7) หัวหน้าโครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ บรรยายวิชา กฎหมายที่ดินที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรทราบ
- (8) ผู้บริหารระดับต้น และระดับกลาง บรรยายวิชา กฎหมายที่ดินที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรทราบ
- (9) นักเรียนโรงเรียนป่าไม้ จังหวัดแพร่ บรรยายวิชา กฎหมายที่ดินที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรทราบ

3.12 เป็นวิทยากรของกรมป่าไม้ บรรยายแก่หน่วยราชการอื่น

- (1) ดำรวจป่าไม้ชั้นสัญญาบัตร และชั้นประทวน บรรยายวิชา กฎหมายที่ดิน
- (2) ดำรวจตะเวนชายแดน บรรยายวิชา พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504
- (3) สำนักงาน ป.ป.ป. บรรยายเรื่อง การตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าไม้
- (4) กรมการปกครอง
- (5) กรมส่งเสริมสหกรณ์

3.13 เป็นวิทยากรของกรมป่าไม้ บรรยายแก่ภาคเอกชน

- (1) บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด บรรยายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507
- (2) กลุ่มผู้บริหารอสังหาริมทรัพย์ รุ่นที่ 8 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง "ความรู้เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินอย่างไร จึงจะไม่บุกรุกเขตป่าไม้"
- (3) สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ เรื่อง "กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้" (กฎหมายในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ทั้ง 5 ฉบับ) ซึ่งบรรยายให้ความรู้แก่ ครู อาจารย์ แม่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่ต่างจังหวัด คือ จังหวัดเชียงราย เพชรบุรี นครศรีธรรมราช นครราชสีมา อุบลราชธานี กาญจนบุรี

4. ประวัติการอบรม ดูงาน ที่สำคัญ

วันที่ 1 เมษายน 2521 - วันที่ 5 เมษายน 2521

อบรมหลักสูตร วิทยาการฝึกอบรม

วันที่ 7 กรกฎาคม 2528 - วันที่ 19 กรกฎาคม 2528

อบรมหลักสูตร การดำเนินการทางวินัย

วันที่ 16 เมษายน 2533 - วันที่ 27 เมษายน 2533

อบรมหลักสูตร การบริหารสำหรับผู้บังคับบัญชา

วันที่ 23 สิงหาคม 2538 - วันที่ 24 สิงหาคม 2538

อบรมหลักสูตร เทคนิคการเขียนเชิงวิชาการ

5. งานนิพนธ์

6.1 แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบที่ดิน ส.ค.1 ในเขตป่าไม้

6.2 ถาม - ตอบ กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

6.3 กฎหมายที่ดินที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ควรทราบ

6.4 คำอธิบายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

6.5 ถาม - ตอบ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้

6.6 แนวทางปฏิบัติในการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย