รายงานการศึกษาเอกสารวิชาการส่วนบุคคล

เรื่อง

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชน กรณีศึกษาในท้องที่จังหวัดกระบี่

โดย

นายขจร สุระวิโรจน์

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ ๗๙

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๕

สถาบันดำรงราชานุภาพ
กระทรวงมหาดไทย

เอกสารการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ ๗๙ พุทธศักราช ๒๕๖๕ ของสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

ลงชื่อ .....

(นายนิรันดร์ จงวุฒิเวศย์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทคัดย่อ

การศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชน กรณีศึกษาในท้องที่จังหวัดกระบี่” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศึกษา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คำสั่ง หนังสือเวียนของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่ ศึกษาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่ และศึกษาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ และความเป็นธรรมแก่ประชาชน

ผลการศึกษา พบว่า ผลการศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่ ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานภายในของสำนักงานที่ดิน, ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานภายนอก,ปัญหาด้านกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน, ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการออกโฉนดที่ดิน และปัญหาพื้นที่ที่มีการยื่นขอออกโฉนดที่ดินมีการเปลี่ยนสภาพ ส่วนผลการศึกษาแนวทางแก้ไขมีแนวทางสำคัญ อาทิเช่น ควรดำเนินการประกาศยกเลิกหรือถอนสภาพเขตป่าชายเลนในพื้นที่ที่รัฐเห็นว่าหมดความจำเป็นที่จะสงวนหวงห้ามหรือพื้นที่ที่จะไม่สามารถกลับมาเป็นป่าชายเลนได้อีก

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชน กรณีศึกษาในท้องที่จังหวัดกระบี่ สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความกรุณาจากหลายท่าน ที่ได้อนุเคราะห์ให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านการให้คำปรึกษา การสนับสนุนด้านข้อมูล เนื้อหาทางด้านวิชาการ ตลอดจนแนะนำแนวทางที่ถูกต้องอย่างดียิ่งในการศึกษานี้ ขอกราบขอบพระคุณโดยเฉพาะท่านอาจารย์ นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาส่วนบุคคล ที่ได้ให้คำแนะนำตั้งแต่ต้น ส่งผลให้การศึกษาสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีสมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ไว้ ณ ที่นี้ด้วยความเคารพ

การศึกษาส่วนบุคคลครั้งนี้ จะสำเร็จลงไม่ได้หากขาดความกรุณาจาก ผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดินทุกท่าน ที่ให้โอกาสข้าพเจ้าเข้าร่วมรับการอบรม หลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๗๙ ในครั้งนี้ อันเป็นการเพิ่มพูนความรู้และเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติงานให้เพิ่มขึ้น และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ และสาขาทุกท่าน ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาส่วนบุคคลครั้งนี้เป็นอย่างมาก รวมถึงผู้ช่วยเหลือและให้กำลังใจที่ไม่ได้เอ่ยนามทุกท่าน ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณจากใจจริงมา ณ โอกาสนี้

นายขจร สุระวิโรจน์
นปส. รุ่นที่ ๗๙
กันยายน ๒๕๖๕

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒
๑.๓ กรอบแนวคิดของการศึกษา	๓
๑.๔ ขอบเขตการศึกษา	๓
๑.๕ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	๓
๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะ	๔
บทที่ ๒ ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	**๖**
๒.๑ แนวคิดเรื่องการออกโฉนดที่ดิน	๖
๒.๒ ความเป็นมาของโฉนดที่ดินในประเทศไทย	๖
๒.๓ ความหมายของ “ที่ดิน” ตามกฎหมาย	๓๖
๒.๔ สิทธิในที่ดิน	๓๖
๒.๕ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน	๓๗
๒.๖ ประเภทของที่ดิน	๓๘
๒.๗ ผู้มีสิทธิในที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดิน	๔๐
๒.๘ ที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้	๔๑
๒.๙ วิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๔๒
๒.๑๐ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน	๕๐
๒.๑๑ การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๕๑
๒.๑๒ ความเป็นมาของพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี	๕๒
๒.๑๓ ข้อมูลและสภาพป่าชายเลนในพื้นที่จังหวัดกระบี่	๕๓
๒.๑๔ คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน	๕๗
๒.๑๕ คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน	๖๐

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ ๓ วิธีดำเนินการศึกษา **๖๒**

๓.๑ รูปแบบการวิจัย ๖๒

๓.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ๖๒

๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ๖๓

๓.๔ การรวบรวมข้อมูล ๖๓

๓.๕ ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล ๖๓

๓.๖ การวิเคราะห์ข้อมูล ๖๔

บทที่ ๔ ผลการศึกษา **๖๕**

๔.๑ ผลการศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน ๖๖

๔.๒ ผลการศึกษาข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน ๖๗

๔.๓ ผลการศึกษาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ และความเป็นธรรมแก่ประชาชน ๖๙

บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ **๗๒**

๕.๑ บทสรุป ๗๒

๕.๒ ข้อเสนอแนะ ๗๓

บรรณานุกรม ๗๕

ประวัติผู้จัดทำเอกสารการศึกษาส่วนบุคคล

บทที่ ๑
บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตที่สำคัญประการหนึ่งของมนุษย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยถือว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าอย่างมหาศาล ซึ่งสามารถนำไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดที่ดิน ฯลฯ ได้ โดยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินถือเป็นการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของราษฎรที่เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด สร้างความมั่นคงในการทำประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนั้น ยังสามารถใช้เป็นหลักประกันกับสถาบันการเงิน เป็นหลักทรัพย์ในการประกันตัวผู้ต้องหา และจำเลย เป็นการป้องกันข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และการบุกรุกที่ดินของรัฐ ดังนั้น การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนจึงมีความสำคัญสำหรับภาครัฐและเอกชน และต้องพิจารณาว่าขณะออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินนั้น ที่ดินดังกล่าวมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ อย่างไร เช่น พื้นที่ป่าไม้ถาวร พื้นที่ที่มีความลาดชันเฉลี่ยร้อยละ ๓๕ ขึ้นไป ป่าชายเลน และที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ป่าชายเลน หรือชาวบ้านเรียกติดปากกันว่า “ป่าโกงกาง” นับเป็นระบบนิเวศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย พบมากบริเวณชายฝั่งทะเลทั้งที่เป็นดินเลนและดินทรายที่น้ำท่วมถึง สามารถนำมาทำเป็นไม้ฟืน ถ่าน และอุปกรณ์ก่อสร้างสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย ตลอดทั้งเป็นแหล่งที่อยู่ แหล่งอาหาร แหล่งอนุบาลของตัวอ่อนสัตว์น้ำ นอกจากนี้ ป่าชายเลนยังทำหน้าที่ป้องกันการพังทลายชายฝั่ง ช่วยกลั่นกรองสิ่งปฏิกูล และสารพิษต่าง ๆ มิให้ลงไปสู่ชายฝั่ง โดยพื้นที่ป่าชายเลนในประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นอย่างกระจัดกระจายตามชายฝั่งทะเลของภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้ โดยจะพบทั้งทางด้านฝั่งอ่าวไทย และฝั่งทางด้านทะเลอันดามัน ซึ่งจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าชายเลนมากที่สุดของประเทศไทย ได้แก่ จังหวัดพังงา สตูล กระบี่ และตรัง จึงถือได้ว่าป่าชายเลนมีสภาพเช่นเดียวกับที่ดินทั่วไป ที่มีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ อยู่ตามบริเวณชายฝั่งปากแม่น้ำหรืออ่าวที่มีน้ำทะเลท่วมถึงในช่วงที่มีน้ำทะเลขึ้นสูงสุด ดังนั้น ป่าชายเลนจึงประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ส่วน คือ ส่วนที่อยู่บนบก ซึ่งเป็นที่ดินที่มีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่บุคคลอาจได้สิทธิในที่ดินได้ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และส่วนที่อยู่ในทะเล เป็นที่ดินที่มีสภาพเป็นชายตลิ่ง หรือที่ชายทะเลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ป่าชายเลนที่เป็นที่ดินที่มีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่า จึงอาจมีสภาพเป็นที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชนก็ได้ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นแต่ละกรณีไป

สำนักงานที่ดินจังหวัดจังหวัดกระบี่ เป็นส่วนราชการซึ่งสังกัดกรมที่ดิน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้บริการประชาชนเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การรังวัด และการทำแผนที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรับผิดชอบในการควบคุมและคุ้มครองที่ดินของรัฐ การจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ การประเมินราคาทรัพย์สิน การจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าภาษีอากร และค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รวมทั้งสนับสนุนภารกิจหลักของกรมที่ดิน และสนับสนุนการปฏิบัติงานอื่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร นับเป็นภารกิจหลักสำคัญของกรมที่ดิน ซึ่งได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ “พัฒนาระบบการออกเอกสารสิทธิและระบบสารสนเทศที่ดินเพื่อสนับสนุนการวางระบบการถือครองที่ดิน” ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชน และอยู่ภายใต้พื้นฐานความเสมอภาค เป็นธรรม แก่ราษฎรทุกคน สามารถพิสูจน์สิทธิในการครอบครองที่ดินและขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองและทำประโยชน์ได้

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้เสนอรายงานมีความสนใจที่จะศึกษาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชน กรณีศึกษาในท้องที่จังหวัดกระบี่ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ประชาชน

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คำสั่ง หนังสือเวียนของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่

๑.๒.๔ เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ และความเป็นธรรมแก่ประชาชน

๑.๓ กรอบแนวคิดในการศึกษา

เพื่อศึกษาความสำคัญของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และศึกษากฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหา

๑.๔ ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชน กรณีศึกษาในท้องที่จังหวัดกระบี่ โดยศึกษาประวัติความเป็นมาในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่และแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหา

๑.๕ ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

๑.๕.๑ เพื่อทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่

๑.๕.๒ เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่

๑.๕.๓ เพื่อทราบถึงข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่

๑.๕.๓ เพื่อทราบถึงแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ และความเป็นธรรมแก่ประชาชน

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะ

๑.๖.๑ “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

๑.๖.๒ “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

๑.๖.๓ “กรรมสิทธิ์” หมายความว่า สิทธิในการแสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน

๑.๖.๔ “สิทธิครอบครอง” หมายความว่า สิทธิในการยึดถือครอบครองทรัพย์สิน ซึ่งมีเจตนายึดถือทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อตน

๑.๖.๕ “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

๑.๖.๖ “หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

๑.๖.๗ “แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)” หมายความว่า หลักฐานอย่างหนึ่งซึ่งแสดงว่าผู้แจ้ง ส.ค. ๑ ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๑.๖.๘ “การพิสูจน์สิทธิครอบครอง” หมายความว่า การพิสูจน์ว่าราษฎรที่ครอบครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้ามีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายก็จะได้ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

๑.๖.๙ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๑.๖.๑๐ “ที่ดินของรัฐ” หมายถึง ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

๑.๖.๑๑ “เขตป่าไม้” หมายความว่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตวนอุทยาน และให้หมายความรวมถึงเขตป่าไม้ถาวร (ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ)

๑.๖.๑๒ “ป่าชายเลน” (Mangrove Forest) คือ ระบบนิเวศที่ประกอบไปด้วยพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์หลายชนิด ดำรงชีวิตร่วมกันในสภาพแวดล้อมที่เป็นดินเลน น้ำกร่อย และมีน้ำทะเลท่วมถึงอย่างสม่ำเสมอ

๑.๖.๑๓ “เขตอนุรักษ์” หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ใด ๆ นอกจากจะปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ

๑.๖.๑๔ “เขตเศรษฐกิจ ก.” หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะกิจการด้านป่าไม้ เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้

๑.๖.๑๕ “เขตเศรษฐกิจ ข.” หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาด้านอื่น ๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

๑.๖.๑๖ “คณะกรรมการฯ” หมายถึง คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ซึ่งจังหวัดแต่งตั้งตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๗๐๘๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

บทที่ ๒
ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดเรื่องการออกโฉนดที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หนังสือกรรมสิทธิ์ที่รัฐออกให้แก่เอกชน คือ โฉนดที่ดิน ซึ่งหมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ซึ่งเป็นเอกสารที่ออกให้ตามกฎหมายเดิม แต่ก็ถือว่ามีกรรมสิทธิ์เช่นกัน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์ เช่น มีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดิน มีสิทธิจำหน่าย มีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้ใดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๒.๒ ความเป็นมาของโฉนดที่ดินในประเทศไทย

๒.๒.๑ สมัยสุโขทัย

ในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหง (ระหว่าง พ.ศ. ๑๘๒๐ - ๑๘๖๐) พระองค์ทรงปกครองบ้านเมืองในรูปแบบของบิดาปกครองบุตร ทรงดำเนินรัฐประศาสตร์นโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยให้พลเมืองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ได้พืชผลมาเป็นปัจจัยในการบริโภคและอุปโภคพอควรแก่ระดับการครองชีพในสมัยนั้น เมื่อราษฎรเข้าบุกเบิกหักร้างถางพงในที่ดินจนสามารถเพาะปลูกได้ผลประโยชน์แล้ว ก็โปรดให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ออกแรงออกทุนไปดังปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง หลักที่ ๑ ว่า “ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าว ก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน”

เมื่อเจ้าของที่ดินตายลง ก็ยอมรับรองให้ทายาทบุตรหลานสืบมรดกตกทอดต่อกันไป ดังข้อความในศิลาจารึกว่า “ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อ เสื้อคำมันช้างขอลูกเมียเยียข้าม ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น”

๒.๒.๒ สมัยกรุงศรีอยุธยา

สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ พระเจ้าอู่ทอง ทรงมีพระบรมราชโองการให้ ขุนเกษตราธิบดีเสนาบดีกรมนา ร่างกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่เกี่ยวกับที่ไร่ที่นา เรือกสวนขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๑๙๐๓ ดังนี้

บทที่ ๓๕ มาตรา ๓๓ “ถ้าผู้ใดโก่นสร้างเลิกรั้งที่ไร่ ที่นาเรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนาระวางนายอากร ไปดูที่ไร่ ที่นา เรือกสวนที่โก่นสร้างนั้นให้รู้มากแลน้อยให้เสนานายระวาง นายอากร เขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เลิกรั้งโก่นสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น โก่นสร้างเลิกรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็น

สำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบโก่นสร้างเลิกรั้งทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากร จับได้ก็ดี มีผู้ฟ้องร้องพิจารณาเป็นสัจไซร้ ให้ลงโทษ ๖ สถาน”

บทที่ ๔๒ “ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรมิได้ และมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนมันเสียและมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำไว้เป็นคำนับ แต่มันหากไปราชการกิจสุขทุกข์ประการใด ๆ ก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้ามาอยู่เล่าไซร้ให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ซัดที่นั้นเสีย ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง ๙ ปี ๑๐ ปีไซร้ ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้อัญมณีอันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้นั้น ถ้ามันพูนเป็นโคกไว้ให้บำเหน็จซึ่งมันพูนนั้นโดยควร (ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย)

บทที่ ๔๓ “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช่ที่ราษฎร อย่าให้ ซื้อขายแก่กัน อย่าไว้ให้เป็นทำเลเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง และนายอากรจัดคนเข้าอยู่ ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองทำรุดอยู่นานก็ดีและมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไร่ เป็นสวนมัน มันได้ปลูกต้นไม้สรรพอัญมณีที่นั้นไว้ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล” ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ๓ บทดังกล่าว สรุปหลักการใหญ่ ๆ ได้ว่า

๑. โฉนดตามกฎหมายเบ็ดเสร็จเป็นใบอนุญาตที่นายเสนาระวาง นายอากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เขียนใบอนุญาตโฉนดให้ผู้ขอที่ดินยึดถือไว้เป็นคู่มือสำหรับที่ มิได้หมายความว่า ผู้ถือโฉนดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดั่งเช่นในปัจจุบัน แต่ออกให้เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี

๒. ที่ดินทั้งในและนอกเมืองในแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ราษฎรเป็นผู้ถือครองในฐานะผู้อาศัย เสียภาษีเป็นเสมือนค่าเช่า ห้ามมิให้ซื้อขายซึ่งกันและกัน ผู้ที่จะได้ที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจอง หรือทางราชการจัดให้

๓. หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่ดินดังกล่าวนี้ คือ กรมนา ซึ่งเป็นกรมหนึ่งใน ๔ กรมที่เรียกว่า จตุสดมภ์ คือ กรมเมือง (กรมเวียง) กรมวัง กรมคลัง และกรมนา ทั้ง ๔ กรม เป็นกรมใหญ่ประจำอยู่ส่วนกลาง ผู้บังคับบัญชาเป็นตำแหน่งเสนาบดี

ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงตั้งเสนาบดีเพิ่มอีก ๒ ตำแหน่ง ในหนังสือพระราชพงศาวดารใช้คำว่า “เอาทหารเป็นสมุหกลาโหมเอาพลเรือนเป็นสมุหนายก” คือ ทรงตั้งกระทรวงกลาโหมเป็นหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายทหารทั่วไปกระทรวงหนึ่ง กระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนทั่วไปกระทรวงหนึ่ง เสนาบดีทั้ง ๒ กระทรวงนี้มียศเป็นอัครมหาเสนาบดีสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ ส่วนเสนาบดีจตุสดมภ์นั้น ก็ได้พระราชทานนามใหม่ในพระราชพงศาวดาร ใช้คำว่า “เอาขุนเมืองเป็นพระ

นครบาล เอาขุนวังเป็นพระธรรมาธิกรณ์ เอาขุนนาเป็นพระเกษตราธิบดี เอาขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดี ให้ถือศักดินาหมื่น”

๒.๒.๓ สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

รัชกาลที่ ๑ รัชกาลที่ ๒ งานที่ดินยังคงดำเนินการเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยมีกรมนาเป็นผู้รับผิดชอบเช่นเดิม ส่วนในสมัยรัชกาลที่ ๓ ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านขึ้น กล่าวคือ ในปีจุลศักราช ๑๒๐๓ (ร.ศ.๖๐ พ.ศ. ๒๓๘๔ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า มีการออกใบอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่เรียกว่าโฉนดออกให้ในที่ไร่ นา สวน ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ส่วนที่ดินเป็นที่บ้านที่อยู่อาศัยไม่มีการออกหนังสือสำคัญแต่อย่างใดและปรากฏมีกรณีพิพาทรุกล้ำกันอยู่เสมอ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านขึ้นทำเฉพาะภายในกำแพงพระนครขึ้นก่อน หากเป็นที่นิยมแพร่หลายก็ให้กระจายไปออกในหัวเมืองลักษณะรูปแบบหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านเป็นหนังสือเขียนด้วยดินสอบนกระดาษข่อย ต่อมาเปลี่ยนเป็นกระดาษฝรั่งแทน กระทรวงการนครบาลเป็นเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญชนิดนี้ วิธีดำเนินการ เมื่อมีผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านให้นายอำเภอไปทำการรังวัดแล้วประกาศโฆษณาหาผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดเมื่อไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้านประการใดก็ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านให้ผู้ขอต่อไป ส่วนในหัวเมืองให้ผู้ว่าราชการเมืองหรือสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้ดำเนินการ และเมื่อมีการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ใดก็ให้เปลี่ยนหนังสือสำคัญฉบับนี้สำหรับที่บ้านเป็นโฉนดหรือหนังสือแสดงสิทธิต่อไป หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านจึงไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือเพื่อเก็บภาษีอากรแต่อย่างใด แต่ออกให้เพื่อเป็นหลักฐานและขอบเขตที่ดินที่ตนปลูกบ้านอยู่อาศัยเท่านั้น ส่วนในสมัยรัชกาลที่ ๔ พระองค์ทรงปรับปรุงทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าในทุก ๆ ด้านส่วนราชการ ในด้านที่ดินนั้นคงมีการจัดทำโฉนดเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยาแต่ยังไม่ทั่วถึง เหตุว่าผู้ใดจะทำประโยชน์จะต้องไปขออนุญาต ราษฎรมักไม่ขออนุญาต จึงทำให้การเก็บภาษีอากรขาดไปบ้างทุก ๆ ปี แต่ก็เป็นหลักฐานในเรื่องสิทธิในที่ดินอยู่ บ้านที่แสดงว่าผู้มีชื่อในตราแดงนั้นเป็นเจ้าของนาอาจมีการสืบมรดกตกทอดกันต่อ ๆ ไปจนถึงลูกหลาน ต่อมาได้มีการออก พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) เพื่อเปลี่ยนตราแดงเป็นโฉนดที่ดินทั้งหมด ในสมัยนี้ได้มีพระบรมราชโองการประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้ ให้เช่า แก่คนนอกประเทศตามประกาศ ณ วันพฤหัสขึ้นสองค่ำ เดือนเจ็ด ปีมะโรง นักษัตรอัฐศก ศักราช ๑๒๑๘ (พ.ศ. ๒๓๙๙) มีหลักการว่าที่ดินภายในพระนครและห่างกำแพงพระนครออกไปในรัศมี ๒๐๐ เส้น ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยไม่ถึง ๑๐ ปี หากผู้ใดมีความจำเป็นอาจได้รับอนุญาตจากเสนาบดี จึงจะขายได้ เหตุผลที่มีการประกาศห้ามไม่ให้ขายที่ดินแก่คนต่างด้าวนั้น เนื่องมาจากในรัชสมัยของพระองค์มีชาวต่างประเทศเข้ามาทำมาหากินในเมืองไทย และซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัยทำกิน และเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในประเทศไทยมากขึ้น และประเทศเพื่อนบ้านก็ได้สูญเสียเอกราชไปเนื่องจากยอมให้กองทัพและขบวนการค้าขายที่ซ่อนนโยบายขยายอำนาจหาเมืองขึ้นไว้เป็นฉากหลังมาตั้งมั่นอยู่ในบ้านเมือง พอได้โอกาสก็ยึดอำนาจเอาบ้านเอาเมืองเสีย ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงห้ามมิให้ขายที่ดินแก่คนต่างด้าวภายในรัศมี ๒๐๐ เส้น จากพระนครดังกล่าวแล้วข้างต้น และได้มีประกาศเรื่องฝรั่งทำหนังสือสัญญาลงวันพฤหัส

แรมค่ำหนึ่ง เดือนเจ็ด แรมสิบเอ็ดค่ำ ปีขาล อัฐศกศักราช ๑๒๒๘ โดยมีใจความสำคัญสรุปได้ว่า การขายฝาก หรือการจำนำที่สวน ที่นา ถ้าผู้ขายหรือผู้จำนำได้มอบโฉนดตราแดง หรือหนังสือสำคัญอื่น ๆ ให้แก่ผู้ซื้อหรือผู้จำนำก็ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของผู้ซื้อหรือผู้รับจำนำ ถ้าไม่ได้มอบก็ไม่ตก

๒.๒.๔ สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนปลาย

๒.๒.๔.๑ สมัยรัชกาลที่ ๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สมัยรัชกาลที่ ๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ ราชสมบัติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๑ โดยมีสมเด็จพระเจ้ายาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในขณะยังทรงพระเยาว์ พระองค์ทรงครองราชย์เป็นเวลานานถึง ๔๒ ปี (พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๕๓) ทรงปกครองทำนุบำรุงสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่บ้านเมืองนานัปการ อาทิ ทรงเลิกทาสดำเนินวิเทโศบายฉลาดลึกซึ้งทำให้ชาติปลอดภัยจากการรุกรานแสดงอาณานิคมของชาติมหาอำนาจ ทรงวางรากฐานปกครองระบอบประชาธิปไตย ทรงเป็นนักปกครองยอดเยี่ยมปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครอง การศาล ตั้งกระทรวง กรม ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ และกรมมุรธาธิการ วางพื้นฐานในทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และอื่น ๆ มากมาย สำหรับราชการในหน้าที่ที่เกี่ยวกับที่ดิน พระองค์ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิของผู้ถือครองที่ดิน ได้ตรวจบทกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินออกใช้บังคับหลายฉบับ กระทำในรูปประกาศพระบรมราชโองการบ้าง ในรูปพระราชบัญญัติบ้าง โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เจ้าของที่ดินผู้ลงทุนลงแรงทำประโยชน์ในที่ดินได้รับความเป็นธรรมและป้องกันระงับข้อวิวาทบาดหมางเนื่องจากการแย่งสิทธิในที่ดินกัน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญก็คือประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จนถึง พ.ศ. ๒๔๙๗ หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินออกใช้ในรัชกาลที่ ๕ มีดังต่อไปนี้ คือ โฉนดสวน โฉนดป่า ใบเหยียบย่ำ ตราจอง โฉนดตราจอง โฉนดแผนที่ โฉนดที่ดิน

๑) โฉนดสวนเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ออกตามประกาศซึ่งจะเดินสวน จุลศักราช ๑๒๓๖ (ร.ศ.๙๓ พ.ศ. ๒๔๑๗) โดยเจ้าพระยาภาสภรวงษ์ ผู้ว่าการกรมนาเป็นผู้จัดการ โดยพระบรมราชโองการตั้งข้าราชการหลายเหล่าจำนวน ๘ นาย เป็นข้าหลวงไปดำเนินการรังวัดที่สวนสำรวจต้นผลไม้ยืนต้นที่มีอายุเกิน ๓ ปีขึ้นไป ต้องเสียอากรสวน คือ หมาก พลู มะปราง มะม่วง ทุเรียน มังคุด ลางสาด ส่วนต้นไม้อื่น ๆ ที่อยู่ในสวนนั้นไม่ต้องเสียอากร การสำรวจสวนมีกำหนดทำการสำรวจ ทุก ๆ ๑๐ ปี หรือเปลี่ยนรัชกาลใหม่ได้ครบกำหนด ๓ ปี อีกครั้งหนึ่ง การออกโฉนดสวนออกให้แก่เจ้าของสวนเป็นแบบพิมพ์มีต้นขั้ว ที่ตั้งที่ดิน ชื่อเจ้าของสวน รายชื่อข้าหลวง จำนวน ๘ นาย จำนวนต้นผลไม้ ทั้ง ๗

ชนิด ดังกล่าว แบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ ชนิดไม้ใหญ่และไม้เล็ก จำนวนเงินต้องเสียอากรสวน วัน เดือน ปี ที่ออกโฉนดประทับตราให้ไว้เป็นสำคัญ ถ้าโฉนดสวนเป็นอันตรายสูญเสียเจ้าของสวนขอออกใบแทนได้

๒) โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินชนิดหนึ่งซึ่งออกในยุคเดียวกับโฉนดสวน ออกให้ในที่ดินที่ปลูกพรรณไม้ชนิดเล็กและที่ไม่อยู่ในลักษณะที่จะต้องเสียอากรต้นผลไม้ โฉนดป่าออกในที่ปลูกพืชล้มลุก เช่น สวนผักต่าง ๆ สวนอ้อย หรือสวนจาก เป็นต้น โดยมีบัญชีต้นไม้ โฉนดป่าเจ้าเมืองกรรมการเป็นผู้ออกให้มิได้เกี่ยวกับข้าหลวงเสนาอย่างใด การเก็บอากรโฉนดป่าเก็บตามจำนวนเนื้อที่ที่ระบุไว้

๓) ใบเหยียบย่ำ เป็นหนังสือที่เป็นใบอนุญาตให้จองที่ดินเพื่อให้ผู้ขอเข้าครอบครองทำที่ดินให้เกิดประโยชน์ ในสมัยนี้ได้มีการออกใบเหยียบย่ำมาหลายแบบ ดังนี้

(๑) ใบเหยียบย่ำอย่างเก่าก่อน ร.ศ.๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) เป็นใบอนุญาตให้ราษฎรจับจองเข้าหักร้างถางพงทำประโยชน์ในที่ดินแต่ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือข้อบังคับฉบับใด และไม่มีระเบียบวิธีการปฏิบัติไว้โดยแน่นอน แต่เป็นที่เข้าใจว่าน่าจะเป็นการจับจองซึ่งออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการและเสนากำนันอำเภอซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุลศักราช ๑๒๔๔ (ร.ศ.๑๐๑ พ.ศ. ๒๔๒๔) ผู้ใดมีความประสงค์จะขอที่ดินทำกินก็ให้ไปบอกเสนากำนัน ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ กำนันตรวจสอบและพิจารณาเห็นควรก็ออกใบเหยียบย่ำใบเหยียบย่ำชนิดนี้เขียนด้วยเส้นดินสอบนกระดาษข่อย มีจำนวนเนื้อที่ที่ขอจับจองไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ กำหนดให้ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี ถ้าผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่ทำประโยชน์ภายในกำหนด ๑ ปี เป็นอันสิ้นสิทธิการจับจอง แต่ถ้าได้ทำประโยชน์เพียงใดก็ได้ไปเฉพาะที่ดินที่ทำประโยชน์เท่านั้น

(๒) ใบเหยียบย่ำตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ.๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเหยียบย่ำ ใบเหยียบย่ำชนิดนี้มีกำหนดอายุ ๑๒ เดือน เมื่อครบกำหนดขอต่ออายุใหม่ได้ทุกรอบ ๑๒ เดือน ถ้าผู้ถือใบเหยียบย่ำมีความประสงค์จะปัน แลกเปลี่ยน หรือขายที่ดินแก่ผู้อื่น ก็ให้นำใบเหยียบย่ำไปขอเปลี่ยนเจ้าของต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ โดยทำสัญญาและสลักหลังในใบเหยียบย่ำ ส่วนผู้รับโอนย่อมมีสิทธิในการจับจองที่ดินตามอายุของใบเหยียบย่ำเสมือนเป็นผู้ถือมาแต่เดิม หากใบเหยียบย่ำเป็นอันตราย สูญหายก็ขอรับใบแทนใหม่ได้

(๓) ใบเหยียบย่ำออกตามกฎกระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ.๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) หมวดที่ ๘ ว่าด้วยการจับจองที่ดินตามความในข้อ ๑๕ แห่งประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เรื่องออกโฉนดที่ดิน ประกาศเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) ความว่า ถ้าผู้ใดจะขอจับจองที่ดินว่างเปล่าในท้องที่ที่ได้ออกโฉนดอย่างใหม่ (โฉนดแผนที่) แล้วให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตทุกมุมที่ แล้วเชิญ

กำนันผู้ปกครองท้องที่พร้อมทั้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงกับที่ที่ขอจับจอง ไม่ต่ำกว่า ๒ คน ไปเป็นพยานชันสูตรที่นั้นแล้วทำเรื่องราวขอจับจองยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เมื่อกรมการอำเภอได้รับเรื่องราวและพิจารณาเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็ให้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้จับจองไปและให้ปิดประกาศโฆษณาที่การขอจับจองที่รายนั้นไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ และที่ว่าการกำนันตำบลนั้นด้วย ใบเหยียบย่ำนั้นต้องลงนามและประทับตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นสำคัญ และลงนามกำนันตำบลที่นั้นเป็นพยานด้วย ใบเหยียบย่ำชนิดนี้ให้มีกำหนด ๑ ปี มีระเบียบให้ต่ออายุได้ แต่ผู้ถือจะโอนให้ผู้อื่นต่อไปอีกไม่ได้ และแม้จะได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ใดไปแล้วก็ดีถ้าความปรากฏภายหลังว่าที่ดินที่อนุญาตให้จับจองเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีความประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ ก็อาจไม่ยอมให้จับจองต่อไปอีกก็ได้ หรือถ้าปรากฏว่าจับจองที่ดินมากเกินกำลังความสามารถที่จะทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์ได้จะจับจองแต่พอสมควรก็ได้

(๔) ใบเหยียบย่ำออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) หมวดที่ ๑๑ ว่าด้วยการจับจองที่ดิน มีวิธีดำเนินการเช่นเดียวกับใบเหยียบย่ำออกตามกฎกระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ.๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) กล่าวคือ ใบเหยียบย่ำนี้ออกให้แก่ผู้ขอจับจองในเขตที่ดินที่มีการออกโฉนดแผนที่แล้ว นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และโอนสิทธิการจับจองไม่ได้ จำกัดจำนวนให้จับจองตามกำลังความสามารถของผู้ขอจับจองเท่าที่จะเห็นสมควร ต่อมามีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือที่ดินที่ไม่มีผู้ใดเข้าครอบครองเป็นเจ้าของ เช่น ที่ป่ารก ทุ่งว่าง เป็นต้น สาระสำคัญและประทับตราตำแหน่งนายอำเภอ ซึ่งผู้ขอจับจอง ที่อยู่ สัญชาติ เชื้อชาติ ชื่อบิดา มารดาของผู้ได้รับอนุญาต ตำแหน่งแห่งที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ และเขตที่ดิน เนื้อที่ที่อนุญาตให้จับจองดังนี้

- นายอำเภอ อนุญาตได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่
- ข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) อนุญาตให้จับจองได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ ใบเหยียบย่ำที่มีอายุ ๒ ปี ถ้าไม่ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเป็นอันสิ้นสิทธิการจับจองเฉพาะส่วนที่ไม่ได้ทำประโยชน์ โอนไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก

๔) ตราจอง เป็นใบหนังสืออนุญาตให้จองที่ดินเพื่อให้ผู้ขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน

(๑) ตราจองออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุลศักราช ๑๒๓๖ (ร.ศ.๙๓ พ.ศ. ๒๔๑๗) ข้าหลวงกรมนาเป็นผู้ออกให้ อายุ ๓ ปี ซึ่งมีบัญญัติไว้ในข้อ ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าถ้า “ผู้ใดจับจองนาฟางลอยในกรุงเทพฯ และหัวเมืองไว้มาก ทำแต่น้อยไม่เต็มเนื้อที่ ทิ้งให้รกร้างว่างเปล่าพ้น ๓ ปีไปก็ดีหรือที่ได้ทำนาอยู่แล้วภายหลังไม่ทำทิ้งไว้พ้น ๓ ปี ไปให้ขาดผลประโยชน์ในแผ่นดิน ถ้าผู้ใดจะไปทำนาในที่นั้น ก็ให้มา

บอกต่อเสนาผู้รักษาเมืองกรมการกำนันไปปักเสาทำสำคัญประทับตราให้นาเป็นสิทธิแก่ผู้ทำต่อไป เจ้าของเดิมมาว่ากล่าวประการใด ห้ามอย่าให้เสนาผู้รักษาเมืองกรมการคืนนานั้นให้ เป็นอันขาดทีเดียว ฯลฯ”

ข้าหลวงกรมนานี้ แต่เดิมมาได้มีการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ออกเดินสำรวจเก็บเงินค่านาปีละหนึ่งครั้ง และมีหน้าที่ออกตราจองให้แก่ผู้ทำนาด้วย ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการเก็บเงินที่นา ต่อมาการเก็บเงินค่านาเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากร กระทรวงการคลังจึงเลิกข้าหลวงกรมนานั้นเสีย

(๒) ตราจองที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงขุดคลอง ออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลอง ตามประกาศขุดคลอง จุลศักราช ๑๒๓๙ (ร.ศ.๙๖ พ.ศ. ๒๔๒๐) ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงออกไปตรวจหาที่ซึ่งมีที่ดินอุดมดี ขุดคลองขึ้น ตำบลใดราษฎรทั้งปวงที่ต้องการที่ดินถ้าไม่ออกเงินก็ให้ออกแรงช่วยและข้าหลวงจะได้ออกตราจองให้แก่ราษฎรผู้นั้น ตราจองที่ออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลองนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก ๒ ปี เป็น ๕ ปี ถ้าครบ ๕ ปีแล้ว ผู้ใดไม่ทำสวนทำไร่ในที่ตราจองนั้นให้เกิดผลประโยชน์แก่แผ่นดิน ทิ้งรกร้างว่างเปล่าไม่เป็นประโยชน์สิ่งใด ข้าหลวงจะเรียกเอาตราจองนั้นคืน คลองที่ขุดได้แก่ คลองในทุ่งหลวง คลองรังสิต คลองประเทศบุรีรมย์ คลองนครเขื่อน เป็นต้น

(๓) ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) ต่อมามีประกาศเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) เรียกตราจองดังกล่าวว่า โฉนดตราจอง โฉนดตราจองเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง และให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ร.ศ.๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้เฉพาะในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร สุโขทัย และอุตรดิตถ์ (ปัจจุบันรวมจังหวัดนครสวรรค์ด้วย เพราะมีการโอนเขตจังหวัดข้างเคียงมารวมกับจังหวัดนครสวรรค์ รวมเป็น ๕ จังหวัด ที่มีโฉนดตราจอง) ต่อมาทางราชการได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการเดินสำรวจเพื่อเปลี่ยนโฉนดตราจองเป็นโฉนดแผนที่ โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๓ เป็นต้นมาความมุ่งหมายในการออกตราจองชั่วคราว หรือโฉนดตราจองดังกล่าวเป็นวิธีการแก้ข้อขัดข้องและอุปสรรคอย่างหนึ่งในขณะนั้นที่ทางราชการไม่อาจดำเนินการออกโฉนดแผนที่ได้ทั่วถึงทุกท้องที่ จึงมีการออกตราจองชั่วคราวนี้ขึ้นเพื่อให้ผู้ครอบครองที่ดินได้หลักฐานสำหรับที่ดินยึดถือไว้เป็นสำคัญตามความประสงค์ ถ้าจะใช้พระราชบัญญัตินี้ออกตราจองนี้ในท้องที่ใด ก็จะประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาให้ใช้เป็นท้องที่ ๆ ไป เมื่อได้ประกาศให้ใช้ในท้องที่ใดแล้วจะได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการตั้งข้าหลวงเกษตรเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกตราจองชั่วคราวขึ้นประจำท้องที่นั้น และให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินเพื่อเป็นที่เก็บรักษาสิ่งสำคัญ กับตั้งนายทะเบียนไว้เพื่อรับทำการจดทะเบียนตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจองนั้นต่อไปด้วย แต่ถ้าทางการได้จัดการออกโฉนดแผนที่ในท้องที่นั้น

เมื่อใด ก็ให้เปลี่ยนมารับโฉนดแผนที่ใหม่ต่อไป ท้องที่ที่เคยมีการออกตราจองชั่วคราว คือ อำเภอนครไชยศรี อำเภอบางขุนเทียน จังหวัดชลบุรี จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดพิจิตร และจังหวัดอุตรดิตถ์ วิธีดำเนินการออกและจดทะเบียนที่ดินตามตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจองนี้เป็นไปทำนองเดียวกับเรื่องโฉนดแผนที่ทุกประการ ซึ่งมีแผนที่ประกอบไว้หลังตราจองนั้นด้วย แต่ผิดกันเฉพาะข้าหลวงเกษตรเป็นผู้ลงนามและประทับตำแหน่งในตราจองแต่ผู้เดียวเท่านั้น ส่วนโฉนดแผนที่ต้องประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมือง และนายอำเภอแห่งท้องที่นั้นด้วยอีก ๒ ดวง ผู้ถือตราจองเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามตราจองนั้นตามกฎหมาย

๕) โฉนดแผนที่ เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) และออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๓) โฉนดแผนที่มีแผนที่จำลองไว้ในหลังโฉนด ที่เรียกว่าโฉนดแผนที่ก็เพื่อแตกต่างจากโฉนดสวน โฉนดป่า โฉนดตราแดง (ออกสมัยรัชกาลที่ ๔) ซึ่งเป็นโฉนดอย่างเก่าที่ไม่มีแผนที่หลังโฉนด กล่าวคือ เมื่อทางราชการได้มีการออกโฉนดแผนที่ในท้องที่ใดก็บังคับให้ผู้ถือที่ดินมือเปล่า และผู้ถือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างอื่นต้องนำรังวัดที่ดินเพื่อรับโฉนดแผนที่หรือเปลี่ยนหนังสือสำหรับที่ดินเดิมเป็นรับโฉนดแผนที่ชนิดเดียวกันเสียทั้งหมด ดังปรากฏตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ซึ่งบัญญัติว่า “ในบัดนี้มีความประสงค์จะเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมด เพราะเหตุฉะนั้นจึงให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการมีอำนาจแจ้งความในราชกิจจานุเบกษา ให้เจ้าของที่มารับโฉนดหรือเปลี่ยนโฉนดได้ทุกแห่งทุกตำบล ถ้าผู้ใดขัดขืนไม่ช่วยพนักงานกระทำการรังวัดหรือการออกโฉนดแผนที่ให้สะดวกอย่างใด ให้มีโทษปรับครั้งละ ๑๐๐ บาท ลงมาเป็นพินัยแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร”

๖) โฉนดที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีประวัติความเป็นมาเริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เนื่องจากมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้นสู่ศาลบ่อย ผลของการจัดระเบียบที่ดินเน้นหนักไปในทางแง่สำรวจตรวจเก็บภาษีอากรเกี่ยวกับที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีอากรออกหนังสือสำคัญให้เจ้าของที่ดินยึดถือไว้นั้น ไม่อาจระงับข้อพิพาทโต้แย้งในปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ได้เพราะหนังสือสำคัญของเจ้าพนักงานภาษีอากรมีข้อความไม่กระจ่างว่าผู้ใดมีสิทธิอยู่ในที่ดินเพียงใด อย่างใด ส่วนมากมักจะระบุแต่ว่าได้ทำเอาสินปลูกผลพืชพันธุ์อะไรอันควรเรียกเก็บอากรได้บ้าง จึงไม่เป็นหลักฐานพอที่จะใช้สืบยันสิทธิกันระหว่างคู่พิพาทได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงเกษตรพาณิชยการ (เดิมคือ กรมนา แต่ได้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวง) และได้โปรดเกล้าฯ ย้ายนายพลโท เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) จากกรมยุทธนาธิการมาเป็นเสนาบดี ของพระยาประชาชีพบริบาล (ผึ่ง ชูโต) ขณะนั้นยังไม่มีบรรดาศักดิ์ซึ่งเป็นเสมียนตราอยู่ในกรมนานั้น ขึ้นเป็นปลัด

ทูลฉลองจัดดำเนินงานในเรื่องสิทธิในที่ดินให้รัดกุมขึ้น แต่การที่จะสร้างหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินให้เห็นได้ชัดแจ้งลงไว้ในโฉนดจะต้องมีการทำแผนที่ระวางรายละเอียด เรียกว่า คาดัสตรัลเซอร์เวย์ (Cadastral survey) ซึ่งเวลานั้นยังจะจัดให้ลุล่วงไปโดยเร็วมิได้เพราะช่างแผนที่มีอยู่น้อย การทำหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงยังชะงักอยู่ อนึ่ง การเก็บเงินอากรค่านาและค่าสวนขึ้นอยู่กับกรมเพียง ๒ กรม คือ กรมราชโลหกิจ กับกรมแผนที่ ต่อมาเนื่องจากงานไม่มากนัก จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยุบเลิกกระทรวงเกษตรพาณิชยการในสมัยนั้น และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมขึ้นกรมหนึ่ง เรียกว่า กรมเกษตราธิการ สำหรับเก็บรักษาหลักฐานของเก่า ๆ กับให้ทำงานที่ยังคั่งค้าง และให้ไปขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทรงตั้งพระยาอาหารบริรักษ์ (ภู่) เมื่อเป็นพระหัตถสารสุภกิจเป็นเจ้ากรม ส่วนการเก็บเงินอากรค่านาและค่าสวนนั้น จังหวัดชั้นนอกโอนไปให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เก็บจังหวัดชั้นในโอนไปให้กระทรวงนครบาลเก็บ กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงนครบาล จึงขอพระบรมราชานุญาตตั้งกรมขึ้น ๒ กรม คือ กรมสรรพากรนอกกับกรมสรรพากรในสำหรับเป็นเจ้าหน้าที่เก็บเงินค่าอากรที่นาและที่สวนแทนกระทรวงเกษตรพาณิชยการ ระหว่างที่โอนการงานไปอยู่กระทรวงพระคลังฯ หนังสือตราจองหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินซึ่งเคยออกกันมาแต่ก่อน ๆ นั้นได้มีการหยุดดำเนินการอยู่ชั่วคราว มิได้มีการออก

การออกโฉนดที่ดินในประเทศไทยยุคที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๙๗) ปลายปี ร.ศ.๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) ได้มีการปรับปรุงและวางระเบียบเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดเพื่อให้ความสะดวกแก่กองเดินสำรวจและเจ้าของที่ดิน โดยได้ยกเลิกใบเดินทุ่งซึ่งใช้อยู่เพราะเสมียนที่ออกไปทำการรังวัดเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานดีแล้ว และยกเลิกใบไต่สวนตอนที่ ๓ เพราะที่มณฑลขอไว้สำหรับเป็นหลักฐานในการเก็บเงินอากรค่านานั้นได้ยกเลิก จึงคงใช้แต่ใบไต่สวนตอนที่ ๑ และที่ ๒ และได้เปิดงานออกโฉนดขึ้นที่มณฑลกรุงเทพฯ อีกแห่งหนึ่ง เริ่มต้นลงมือเดินสำรวจออกโฉนดตั้งแต่คลองบางเขนฝั่งเหนือและตามเขตคลองเปรมประชากรฝั่งตะวันตกกับลำน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกจนถึงคลองเชียงรากน้อยฝั่งเหนือ พอถึงปลายปี ร.ศ.๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) ก่อนที่จะแจกโฉนดให้แก่เจ้าของที่ดิน พระยาประชาชีพบริบาล (ผึ่ง ชูโต) ได้นำโฉนดที่ดินของพระคลังข้างที่ ๒ โฉนด กับโฉนดในนามของบริษัทขุดคลองคูนาสยามทุ่งหลวงคลองรังสิต และโฉนดของราษฎรขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ พระราชวังดุสิต เพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่บริษัทขุดคลองฯ และราษฎรเจ้าของที่ดินเป็นปฐมฤกษ์ก่อน แล้วจึงลงมือแจกให้แก่เจ้าของที่ดินต่อไปตามลำดับ และได้มีการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นอีกแห่งหนึ่งเป็นแห่งที่ ๒ ตั้งอยู่ชั้นล่างของกระทรวงเกษตราธิการในขณะนั้น (คือที่ตั้งกรมที่ดินขณะนั้น) มีขุนวิวิธพจนวีภาค (เสงี่ยม) จากกรมแผนที่มาเป็นนายทะเบียน และขอนายอิน (ภายหลังเป็น

ขุนปรีชารังวัด) มาเป็นผู้ช่วยนายทะเบียน หอทะเบียนที่ดินนี้ครั้งแรกอยู่ในความอำนวยการรับผิดชอบของพระยาปรีชาชีพบริบาลและพร้อมกันนั้นได้ตั้งหอพักทะเบียนกลางขึ้นที่ชั้นล่างของกระทรวงเกษตราธิการเพื่อใช้เก็บหนังสือสำคัญที่หอทะเบียนท้องที่ส่งมา (ต่อมาหอทะเบียนดังกล่าวได้เปิดรับทำธุระให้แก่ราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๘๓ ในสมัยหลวงชำนาญนิติเกษตร เป็นอธิบดีกรมที่ดิน ความประสงค์ของพระยาประชาชีพบริบาล (ผึ่ง ชูโต) ที่ตั้งหอทะเบียนกลางสำหรับทำสัญญาจดทะเบียนให้แก่ประชาชนทั่วไป ด้วยเรียกว่าหอทะเบียนกลางจะมีพร้อมทุกอย่างเหมือนหอทะเบียนท้องถิ่น เว้นไว้แต่โฉนดอย่างเดียวเท่านั้นไม่มี ถ้าผู้ใดจะทำสัญญาจดทะเบียนหรือดูหลักฐานสำหรับที่ดินดูได้ที่หอทะเบียนกลางมิต้องไปยังหอทะเบียนท้องถิ่นก็ได้ ถ้าหลักฐานสำหรับที่ดินที่หอทะเบียนท้องถิ่นเกิดอันตรายสูญหายก็เอาหลักฐานจากหอทะเบียนกลางไปทำแทนขึ้นได้ มิต้องจัดเจ้าพนักงานออกไปทำใหม่และตัวบุคคลที่จะเป็นนายทะเบียนกลางนั้นต้องเป็นผู้รอบรู้ระเบียบและข้อบังคับดี ฉะนั้นหอทะเบียนกลางจึงคงมีหน้าที่เก็บแต่หนังสือสำคัญเพียงอย่างเดียว และราว ๆ ปลายปี ร.ศ.๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) นั้น เนื่องจากงานออกโฉนดที่ดินมีมากขึ้น ประกอบกับการเซ็นชื่อลงในโฉนดของผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอมีข้อขัดข้องทำให้การออกโฉนดดำเนินไปโดยไม่สะดวก เพราะผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอทั้งต้องประจำอยู่สถานที่ทำการ การจะเดินทางมาลงนามโฉนดจึงไม่สะดวก พระยาประชาชีพบริบาล (ผึ่ง ชูโต) จึงไปกราบทูลหารือสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพขอยกเลิกการเซ็นลงนามของผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอ คงเพียงให้ประทับตราอย่างเดียวในโฉนด และเซ็นชื่อเฉพาะกรมการตำแหน่งนาหรือเจ้าพนักงานที่ดินเหล่านั้น ซึ่งสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นด้วยและได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งก็ได้ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ยกเลิก ดังนั้นตั้งแต่ปลายปี ร.ศ.๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) เป็นต้นมา ในโฉนดจึงไม่มีลายเซ็นของผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอ คงมีแต่ประทับตราตำแหน่งเท่านั้นและให้ถือว่าโฉนดที่มีลายเซ็นกรมการนาตำแหน่งเดียวเป็นโฉนดที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแสดงว่าในประวัติศาสตร์การออกโฉนดที่ดินของประเทศไทยได้เคยมีการลงนามในโฉนดโดยเจ้าพนักงานที่ดินแต่เพียงผู้เดียวมาก่อนแล้ว กองการข้าหลวงที่ตั้งกองอาศัยทำงานอยู่ที่สภาควรราชประยูร พระราชวังบางประอินนั้น ครั้นต่อมาได้สร้างหอทะเบียนที่ดินประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขึ้นเสร็จราวเดือนกรกฎาคม ร.ศ.๑๒๒ (พ.ศ. ๒๔๔๖) ก็ยกกองขึ้นไปทำอยู่ที่หอทะเบียนที่ดินประจำจังหวัด ในปี ร.ศ.๑๒๒ (พ.ศ. ๒๔๔๖) ในราวปี ร.ศ.๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) งานออกโฉนดซึ่งกระทรวงเกษตราธิการเป็นผู้รับผิดชอบ ได้มีการคิดค้นแบบขึ้นใหม่เรียกว่า “ใบนำ” ซึ่งทำขึ้นใช้แทนใบไต่สวนตอนที่ ๒ และในใบนั้นได้ยกเลิกข้อที่ให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงลงลายมือชื่อรับรองเขตกัน ต่อมาในสมัยพระยาวงษานุประพัทธ์ยังมิได้เป็นเจ้าพระยาเป็นเพียงรองเสนาบดีอยู่แล้วก็เลื่อนขึ้นเป็นเสนาบดีแทนพระยาประชาชีพบริบาล บรรดาศักดิ์เป็นพระยาบรมบาทบำรุงมาเป็นอธิบดีกรมทะเบียนที่ดินเห็นว่า

แบบใบนำกับใบไต่สวนเป็นแบบที่ใช้การอยู่อย่างเดียวกันไม่ควรจะใช้แยกแตกต่างกันไป และใบนำก็ไม่มีข้อความรู้ได้ดีอย่างใบไต่สวน จึงสั่งยกเลิกใบนำนั้นเสียให้กลับมาใช้ใบไต่สวนตอนที่ ๒ ตามเดิมอีก

ในสมัยพระยาจักรปราณีศรีศิลวิสุทธิ์ เมื่อเป็นพระยาสุรเกษตรโศภณเป็นอธิบดีกรมที่ดินได้มีการแก้ไขใบไต่สวนโดยเพิ่มเติมข้อความบางประการและใช้กระดาษทั้งแผ่นเพื่อให้สะดวกแก่วิธีการที่จะหักโอนใบไต่สวนเท่านั้นและการรังวัดก็ได้เปลี่ยนวิธีใหม่ คือ การจัดการกองเดินสำรวจออกไปทำรังวัดพร้อมกันกับกรมรังวัดออกไปทำแผนที่รายละเอียดทีเดียว เรื่องประกาศเมื่อได้ออกโฉนดแผนที่เปลี่ยนให้ใหม่ในตำบลหนึ่งตำบลใดแล้วก็ประกาศยกเลิกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเดิมนั้นเสียอีกชั้นหนึ่ง ต่อมาภายหลังมิได้มีประกาศกันอีก เห็นจะถือว่าเมื่อออกโฉนดใหม่ให้แล้วของเก่าก็เลิกไปในตัวเองดังนี้ก็ได้ เรื่องหลักปักเขตที่ดินนั้น การออกโฉนดครั้งแรกมิได้ใช้คงถือเขตตามที่เจ้าของที่ดินกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงรับรองกันเป็นเกณฑ์ ต่อมาหลายปีจึงได้เกิดใช้หลักกันขึ้น (ประมาณปี พ.ศ. ๒๔๕๖) หลักที่ใช้ ครั้งแรก ๆ เป็นหลักโตประมาณ ๔ หุน ยาวประมาณ ๑ เมตร และใช้ปักตามที่นาและที่สวน แต่อยู่ไม่ได้ถาวร มักจะถูกคนลักเอา จึงได้เลิกหลักเหล็กและคิดทำหลักคอนกรีตขึ้นใช้แทน เรื่องการแบ่งแยกโฉนดทางหอทะเบียนที่ดินตั้งแต่แรกเริ่มมา เจ้าของที่ดินมีความประสงค์ขอแบ่งแยกก็ให้เจ้าของชี้แผนที่หลังโฉนด เจ้าของผู้ขอแบ่งแยกมักจะชี้ให้แบ่งตามคันนา ที่สวนก็ชี้ให้แบ่งตามร่อง เพราะแผนที่หลังโฉนดที่ทำกันมาแต่เดิมถ้าเป็นที่นาก็จุดคันนาไว้ในแผนที่หลังโฉนด เป็นที่สวนก็จุดลูกร่องไว้เหมือนกัน การแบ่งแยกผู้ขอจึงถือคันนาและร่องสวนเป็นแนวเขตแบ่งแยกกัน ช่างแผนที่ก็นับเขตให้ตามนั้นจึงมิได้มีการไปรังวัดปักหลักแบ่งแยกยังที่ดินได้ทำเช่นกันนี้เรื่อยมา

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๗ พระยาวิสูตรเกษตรศิลป์เป็นข้าหลวงออกโฉนดอยู่มณฑลราชบุรี เห็นว่าคันนาที่จุดไว้ในแผนที่หลังโฉนดชักช้า คันนาเจ้าของที่ดินอาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเสียเมื่อไรก็ไม่ได้มีประโยชน์อันใดควรยกเลิกเสียดีกว่า ที่เป็นอยู่ให้เลิกได้คงมีแต่เขตรอบนอกอย่างเดียว การดำเนินการเรื่องที่ดินดังกล่าวที่ผ่านมา ได้มีประกาศบรมราชโองการและกฎเสนาบดีรวมหลายฉบับ เช่น ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ร.ศ.๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) ประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ.๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) และกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการสำหรับการออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ร.ศ.๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) ทั้งนี้จัดเป็นกฎหมายที่ดินซึ่งได้ออกใช้ตามความจำเป็นสำหรับให้กิจการดำเนินไปได้ในสมัยนั้น ยิ่งนานปีเข้าก็ยิ่งมากฉบับมีข้อความซับซ้อนและกระจัดกระจายไม่สะดวกแก่การปฏิบัติ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการจึงดำริรวบรวมให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันเพื่อให้ข้อความแจ่มแจ้งเข้าใจง่าย และเป็นหมวดหมู่สะดวกในการปฏิบัติ จึงได้ทูลขอให้พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งในสมัยนั้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

ทรงโปรดให้พระเมธีนฤปกร ตำแหน่งกรรมการศาลฎีกาเป็นผู้รวบรวมและยกร่างขึ้นแล้วทรงตรวจแก้ขึ้นอีกชั้นหนึ่ง แล้วโปรดส่งให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว ซึ่งต่อมาได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่าในโฉนดที่ดินนั้น ผู้บัญชาการเมืองและนายอำเภอท้องที่ไม่ต้องเซ็นชื่อตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ดังนี้มาตรา ๓๐ โฉนดที่ดินซึ่งออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ ที่ดินอยู่ในเขตเมืองใดต้องประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมืองนั้น ๑ นายอำเภอผู้ปกครองท้องถิ่นที่ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในนั้น ๑ และเจ้าพนักงานเกษตราธิการได้เซ็นชื่อประทับตราอยู่ระหว่างกลางของตราทั้งสองดังกล่าว

๒.๒.๔.๒ สมัยรัชกาลที่ ๖

สมัยรัชกาลที่ ๖ การออกหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน คือใบเหยียบย่ำตามข้อบังคับชั่วคราวสำหรับเพาะปลูกสวนใหญ่ฯ ร.ศ.๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓) และออกกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน คือ

๑) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๕๙ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๖๒ ได้บัญญัติถึง ใบเหยียบย่ำ ออกตามความในประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับเพาะปลูกส่วนใหญ่สมพักศรฯ ที่ไร่ ที่นา ร.ศ.๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓) ประกาศใช้เฉพาะมณฑลชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี ภูเก็ต และจันทบุรี เท่านั้น ประกาศนี้แยกประเภทที่ดินที่ให้จับจองออกเป็น ๒ ประเภท คือ

(ก) ที่ดินซึ่งได้สงวนหรือหมายเขตไว้สำหรับราษฎรที่ตั้งภูมิลำนาอยู่ในท้องที่อำเภอหนึ่ง หนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง ให้พอกับจำนวนราษฎรซึ่งประจำอยู่ในท้องที่อำเภอนั้น ๆ จับจองประเภทหนึ่ง

(ข) ที่ดินสำหรับราษฎรซึ่งอยู่ต่างท้องที่ หรือต่างหัวเมืองจับจองประเภทหนึ่ง เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง สำรวจหมายเขตแยกประเภทที่ดินว่าตำบลใดในท้องที่อำเภอใดสมควรกำหนดเป็นประเภทใดเสร็จแล้วให้ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา เป็นคราว ๆ ให้ราษฎรทราบเป็นสำคัญ เหตุที่มีการประกาศใช้ข้อบังคับชั่วคราว สำหรับการเพาะปลูกส่วนใหญ่สมพักศรฯ ในท้องที่มณฑลชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี ภูเก็ต และจันทบุรี เนื่องจากที่ดินในมณฑลดังกล่าวเจริญขึ้น จะรอให้มีการออกโฉนดที่ดินส่วนหัวเมืองให้เสร็จสมบูรณ์ก็จะไม่ทันกับความต้องการ

ที่ดินของราษฎร จึงให้ตราข้อบังคับดังกล่าวขึ้นเป็นการชั่วคราวให้ราษฎรขอจับจองและออกใบเหยียบย่ำให้เป็น ๒ ชนิด คือ

(ก) ใบเหยียบย่ำสำหรับที่ดินทำการเพาะปลูกสมพักศร (ปลูกพรรณไม้ล้มลุก อายุไม่เกิน ๓ ปีขึ้นไป)

(ข) ใบเหยียบย่ำสำหรับที่ดินที่ทำการเพาะปลูกสวนใหญ่ (ปลูกพรรณไม้ยืนต้น มีอายุเกิน ๓ ปีขึ้นไป) อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานที่จะอนุญาตให้จับจองที่ดินได้ มีกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- นายอำเภอมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินคนละ ๕๐ ไร่
- ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำไม่เกินคนละ ๑๐๐ ไร่
- ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำไม่เกินคนละ ๕๐๐ ไร่
- เสนาบดีเจ้ากระทรวงมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำไม่เกินคนละ ๑,๐๐๐ ไร่

ผู้ใดจะขอจับจองเกินกว่ากำหนดข้างต้น ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอรับพระราชทาน ใบเหยียบย่ำดังกล่าวในชั้นต้นมีอายุ ๒ ปี ถ้าทำประโยชน์ไม่เสร็จตามจำนวนเนื้อที่ตามใบเหยียบย่ำต่ออายุได้อีก ๓ ปี เมื่อครบ ๕ ปี ทำประโยชน์ไม่เสร็จต่ออายุได้อีก ๓ ปี ถ้าครบ ๘ ปี ต่ออายุอีกไม่ได้ ผู้ถือใบเหยียบย่ำขอรับโฉนดที่ดินได้เท่าที่ทำประโยชน์ ส่วนที่เหลือคืนเป็นของหลวงทันที

๒) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๕๙ ได้บัญญัติถึงเรื่องการจดทะเบียนอาศัยที่ดินตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการเรียกโฉนด ใบไต่สวน หรือใบนำ การดำเนินการเกี่ยวกับการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเกิน ๙ ปี อำนาจของเจ้าพนักงานที่จะแก้ไขการจดทะเบียนหรือแผนที่ซึ่งกระทำไปโดยผิดพลาด การรวมโฉนดที่ดิน และการคุ้มครอง มิให้ฟ้องร้องเจ้าพนักงานที่ดินที่ได้ออกโฉนดหรือจดทะเบียนไปโดยสุจริต

๓) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๖๒ มีเพียง ๓ มาตรา บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับกรณีที่ดินไม่ได้เสียภาษีที่ดิน กรณีการไถ่ถอนขายฝากที่ดินที่มีผู้รับซื้อฝากหลายคน หรือมีผู้ขายหลายคน และกรณีการแบ่งมรดกที่มีผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาล ในรัชสมัยนี้เริ่มมีระเบียบเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินวางไว้เป็นหมวดหมู่เป็นครั้งแรก ตามคำสั่งกองออกโฉนดที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ ๒/๑๔๒๖ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๔๕๙ และมีการวางระเบียบการรังวัดที่ดินตกค้างรังวัดซ้ำ แบ่งแยก สอบเขตตามคำสั่งกรมทะเบียนที่ดิน ที่ ๗/๒๔๖๐ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๖๐

๒.๒.๔.๓ สมัยรัชกาลที่ ๗

สมัยรัชกาลที่ ๗ เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๙ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) โดยมีสาระสำคัญ คือ เดิมที่ได้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำการโอนที่ดิน ให้นำใบไต่สวน หรือใบนำพร้อมทั้งหนังสือสำคัญและหลักฐานต่าง ๆ สำหรับที่ดินไปยื่นและแสดงความประสงค์ต่อข้าหลวงเกษตร ส่วนที่ผู้โอนกับผู้รับโอนจะต้องทำหนังสือสัญญาต่อกันให้ไปทำต่อหน้านายอำเภอท้องที่ตามธรรมเนียมนั้นได้แก้ไขเสียใหม่ว่า “การโอนที่ดินดังกล่าวมาในวรรคก่อน ซึ่งผู้โอนกับผู้รับโอนจะต้องทำหนังสือสัญญาต่อกันนั้นให้ไปทำต่อหน้าเจ้าพนักงานทะเบียน ณ หอทะเบียนที่ดินในจังหวัด ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่” ทั้งนี้ เพราะได้ตั้งหอทะเบียนขึ้นในจังหวัดนั้น ๆ แล้ว การโอนใบไต่สวนและทำสัญญาต่างที่กัน เป็นความลำบากแก่ผู้โอนและผู้รับโอน เพราะอำเภอกับหอทะเบียนที่ดินไม่ได้อยู่แห่งเดียวกัน จึงแก้ไขใหม่ เพื่อให้ทำสัญญาโอนกันได้เสร็จ ณ หอทะเบียนที่ดิน อนึ่ง กระทรวงเกษตราธิการได้มีหนังสือแจ้งความลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๔๖๙ ว่า “กรมการตำแหน่งนา นายทะเบียนที่ดิน เจ้าพนักงานเกษตราธิการ เจ้าพนักงานออกโฉนด ทั้งนี้เป็นคน ๆ เดียวกัน และบัดนี้ได้ให้เกษตรจังหวัดและเกษตรมณฑลเป็นผู้ทำงานเกี่ยวกับที่ดินด้วยต่อไป ให้เรียกเจ้าพนักงานที่ทำงานเกี่ยวกับที่ดินว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือมณฑลนั้น ๆ”

๒.๒.๔.๔ สมัยรัชกาลที่ ๘

สมัยรัชกาลที่ ๘ การตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินใช้บังคับเพิ่มเติม และแก้ไขกฎหมายเดิม ๆ อีกหลายฉบับ ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๔๗๙ โดยยกเลิกความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๕๙ “มาตรา ๑๑ ในเรื่องการออกโฉนดที่ดินก็ดี ในเรื่องแก้ทะเบียนก็ดี ถ้าเจ้าพนักงานได้ทำการไปโดยสุจริตแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องร้องเจ้าพนักงานผู้นั้นได้ เว้นไว้แต่จะได้รับอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ” เหตุที่ยกเลิกนั้นเนื่องจากในสมัยนั้นได้มีการสำรวจกฎหมายที่ให้เอกสิทธิแก่บุคคลบางเหล่าจึงยกเลิกเสียเพื่อให้เป็นการเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ

๒) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ในกฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งที่ดินที่จะให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ออกเป็น ๓ ขนาด คือ ขนาดเล็กไม่เกิน ๕๐ ไร่ นายอำเภอเป็นผู้อนุญาต ขนาดกลางไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัดผู้อนุญาต ขนาดใหญ่ไม่จำกัด รัฐบาลเป็นผู้อนุญาต ใบอนุญาตจับจองแบ่งเป็น ๒ ชนิด คือ ใบเหยียบย่ำและตราจองเป็นใบอนุญาต

- ใบเหยียบย่ำมีอายุการทำประโยชน์ ๒ ปี นับแต่วันที่ได้รับเหยียบย่ำ

- ตราจองเป็นใบอนุญาตมีอายุ ๓ ปี นับแต่วันที่ได้รับตราจอง ถ้าทำประโยชน์

ให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็เป็นสิ้นสิทธิในที่ดินที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ ที่ดินที่ให้จับจองไปโอนกันไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดในทางมรดก ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตราจองชนิดนี้ มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ มาตรา ๑๑ เป็นหนังสือสำคัญที่ออกให้แก่ผู้จับจองที่ทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งให้จับจองภายในกำหนดแห่งใบอนุญาตนั้น และยังบัญญัติไว้ด้วยว่า “ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์ไว้แล้วนั้นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย” ย่อมแสดงให้เห็นว่าตราจอง ชนิดนี้เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่นเดียวกับโฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและโฉนดที่ดิน ตราจองชนิดนี้มีลักษณะเป็นแบบพิมพ์ตามใบอนุญาตตามแบบพิมพ์หลวงมีสาระสำคัญดังนี้ คือ ลายมือชื่อ ตราตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ เขตรูปแผนที่มี และมีสารบัญสำหรับจดทะเบียน มีคำเตือนระบุด้านหน้าตราจองว่า

(๑) ตราจองเป็นใบอนุญาต ต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี มิฉะนั้นเป็นอันสิ้นสิทธิแห่งการจับจองที่ดินส่วนซึ่งยังไม่ได้ทำประโยชน์

(๒) ตราจองเป็นใบอนุญาต จะโอนไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดไปยังทายาท โดยธรรมโดยทางมรดก แต่เมื่อที่ดินนั้นได้รับคำร้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จึงจะมีกรรมสิทธิ์และโอนได้

(๓) เมื่อได้รังวัดทำโฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินแล้วต้องส่งตราจองฉบับนี้คืน

(๔) ผู้ถือที่ดินรายนี้อยู่ในความจำเป็นต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งมีอยู่แล้วหรือที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมที่จะออกใหม่ทุกประการ ตราจองชนิดนี้ออกให้ได้ในท้องที่ทั่วไป แต่อย่างไรก็ดี คงเป็นที่นอกเขตที่ได้มีการออกโฉนดแผนที่แล้วเพราะถ้าเป็นที่ดิน ที่สามารถออกโฉนดแผนที่ได้ทางราชการก็จะออกโฉนดแผนที่ให้เสียเลยทีเดียว การขอรับตราจองที่ตราว่า “ได้รับประโยชน์แล้ว” เฉพาะในท้องที่จังหวัดที่มีหอทะเบียนที่ดินแล้วให้ขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ส่วนจังหวัดที่ไม่มีหอทะเบียนที่ดินให้ขอต่อกรรมการอำเภอ เพื่อกรรมการอำเภอจะได้สอบสวนแล้วรายงานส่งเรื่องตามลำดับเข้าไปยังกรมที่ดินพิจารณาดำเนินการให้ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกและแก้ทะเบียนตราจองนี้ ก็เป็นเช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน ปัจจุบันนี้ไม่มีการออกโฉนดตราจองดังกล่าว

และถ้าเปลี่ยนตราจองเป็นโฉนดได้ก็ให้เปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินสำหรับแบ่งแยกตราจองที่ตราไว้ “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ยังคงมีการดำเนินการอยู่

๓) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๘๖ บัญญัติวิธีการเกี่ยวกับการประกาศแจกโฉนดที่ดิน การโอนใบไต่สวน การออกใบแทนโฉนด การตั้งหอทะเบียนที่ดิน การแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน การออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่ได้อนุญาตให้ราษฎรจับจองไปการดำเนินการเพื่อเพิกถอนหนังสือสำคัญซึ่งออกให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอนการจดทะเบียนที่เจ้าพนักงานที่ดินทำไปโดยผิดหลงด้วยประการอื่น การกำหนดเวลาให้ผู้ครอบครองนำที่ดินขึ้นทะเบียน การจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครอง การออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” สำหรับที่ดินที่ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์อยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ การสอบเขตทั้งตำบล การเปลี่ยนโฉนดใหม่แทนฉบับเดิม อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานที่ดินในการเรียกเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขตการอายัดที่ดิน และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขึ้นใหม่ ในเรื่องการลงนามและประทับตราลงในโฉนดที่ดินได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ใหม่ ดังนี้ มาตรา ๓๐ โฉนดหรือใบแทนที่ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานที่ดินต้องลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่ง จึงจะเป็นโฉนดชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น โฉนดหรือใบแทนโฉนดที่ดิน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๖ - ๒๔๙๗ จะมีเจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อเพียงคนเดียวและประทับตราเพียงดวงเดียวเท่านั้น

๒.๒.๔.๕ การออกโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ยุคเริ่มแรก (พ.ศ. ๒๔๙๗ - ๒๕๒๘)

ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นการกำหนดเวลาเริ่มใช้บังคับไว้แน่นอน ส่วนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากประกาศราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ก็เพื่อประสงค์ให้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้ก่อนบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน แต่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๗๑ ตอนที่ ๗๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ อันเป็นวันเดียวกับวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้น บทบัญญัติในกฎหมายทั้ง ๒ แบบ จึงใช้บังคับพร้อมกัน และมีสาระสำคัญดังนี้

๑) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นบทเฉพาะกาล เนื่องจากมีการยกเลิกกฎหมายเดิมที่ปฏิบัติ

อยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและการปฏิบัติยังต่อเนื่องกันอยู่ แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินบางมาตราก็ยังมีบทบาทและยังใช้อยู่ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินให้ยกเลิกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินทุกฉบับและรวมกฎหมายว่าด้วยที่ดินที่มีอยู่หลายฉบับกระจัดกระจายกันอยู่มารวมประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงขึ้นใหม่บ้างเพื่อให้เหมาะกับสถานการณ์ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ดังนี้

(๑) การแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ตั้งแต่ ๑ ธันวาคม ๒๔๘๗ - ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๙๘) เพราะเป็นนโยบายของรัฐเพื่อที่จะได้ทราบว่านอกจากที่ดินที่ทางราชการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับราษฎรไปแล้วนั้น ยังมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่อีกเป็นจำนวนเท่าใด เนื้อที่เท่าใด เพื่อที่จะกำหนดนโยบายในการจัดใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในส่วนที่ยังไม่มีผู้ถือครองให้ถูกต้อง ทางราชการได้กำหนดแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) แจกให้กับเจ้าของที่ดินซึ่งมาแจ้งการครอบครอง สำหรับผู้ที่ไม่ได้มาแจ้งการครอบครองภายในกำหนดกฎหมายถือว่าผู้นั้นมีเจตนาสละสิทธิ์ในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานโดยเด็ดขาดและรัฐมีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕ วรรคสอง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดิน จึงเป็นอันว่านับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ (๔ มีนาคม ๒๕๑๕) ก็จะไม่มีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินอีกต่อไปหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจะไม่มีการออก ส.ค.๑ ให้กับเจ้าของที่ดินอีกต่อไปแล้ว ยกเว้นกรณีผู้ว่าราชจังหวัดสั่งการคำร้องขอผ่อนผันแจ้งการครอบครองที่ดินมีก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ใช้บังคับให้เสร็จสิ้นไปตามมาตรา ๒๗ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การแจ้งครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดินนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด ฉะนั้นในกรณีที่มีการเอาที่ดินของผู้อื่นมาแจ้งการครอบครองหรือเอาที่สาธารณประโยชน์ที่หวงห้ามมาแจ้งการครอบครองก็ไม่เกิดสิทธิในที่ดินที่แจ้งนั้น ผู้ที่แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ดังกล่าวสามารถนำหลักฐาน ส.ค.๑ ไปขอรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ตลอดมาจนถึงปัจจุบันไม่ว่าที่ดินภายหลังจะอยู่ในบังคับหรือเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) การรับรองสิทธิของโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

๑. ตามบทบัญญัติมาตรา ๖ เจ้าของที่ดินบางคนมีสิทธิอันจะขอรับโฉนดที่ดินได้ในหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามกฎหมายเก่า และต่อมาพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙ มาตรา ๔ ยกเลิกกฎหมายเก่า เพราะฉะนั้นบทบัญญัติในมาตรา ๖ จึงเป็นบทบัญญัติที่จะช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้นให้มีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถจะแยกบุคคลดังกล่าวได้เป็น ๔ ประเภท คือ

ประเภทแรก คือ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ (วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๗๙) กฎหมายให้สิทธิผู้นั้นที่จะรอรับโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเภทที่สอง คือ ผู้รับโอนที่ดินมาจากบุคคลประเภทแรก

ประเภทที่สาม คือ บุคคลที่ได้ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันทีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับ (วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๗๙) และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้ขออนุญาตจับจองบุคคลที่ถือครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ บุคคลที่ขอจับจองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ บุคคลที่ขอจับจองที่ดินและนายอำเภอหรือข้าหลวงประจำจังหวัดแล้วแต่กรณี สั่งออกใบอนุญาตให้ซึ่งใบอนุญาตให้จับจองมี ๒ ชนิด คือ

(ก) ใบเหยียบย่ำ ผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่ได้รับใบเหยียบย่ำ เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์แล้วไปขอรับรองจากนายอำเภอ นายอำเภอให้คำรับรองโดยนำที่ดินขึ้นทะเบียน และออกใบสำคัญให้ตามแบบหมายเลข ๓ แบบหมายเลข ๓ ดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบหนึ่งซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครอง

(ข) ตราจอง ผู้จับจองที่ได้รับตราจองที่เป็นใบอนุญาตนี้ จะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่วันได้รับใบจอง เมื่อผู้นั้นทำประโยชน์แล้วไปขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจะออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์” ซึ่งถือเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทหนึ่ง ส่วนที่ไม่ได้ขอจับจองเพื่อรับใบเหยียบย่ำหรือตราจองที่เป็นใบอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายเมื่อ

ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วก็มีสิทธิรับโฉนดที่ดินได้ตามกระทรวงฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๔๗๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙ ข้อ ๑

ประเภทที่สี่ คือ บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับ (วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๗๙) ถือว่าจัดอยู่ในกลุ่มบุคคลประเภทที่สามมีสิทธิจะได้รับโฉนดที่ดินเช่นเดียวกันบุคคลทั้งสี่ประเภท ถ้าได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) แล้วก็ขอโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ และ ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตามหากไม่แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ก็อาจออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ และ ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อนประมวลที่ดินใช้บังคับความว่า ในเขตท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงใช้บัญญัติว่าด้วยการนั้น เฉพาะส่วนที่บัญญัติถึงวิธีการและออกหนังสือสำคัญดังกล่าวข้างต้นต่อไป จนกว่าจะได้มีการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

๓. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่า ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้มีบทบัญญัติให้กฎหมายที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่าตามคำนิยามในมาตรา ๑ ซึ่งกำหนดว่า

โฉนดที่ดิน หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้ความหมาย รวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์” ฉะนั้น ในประมวลกฎหมายที่ดินถ้าใช้คำว่า “โฉนดที่ดิน” แล้วต้องหมายถึงหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในที่ดินทั้ง ๔ ประเภทดังกล่าว เว้นแต่บางมาตราที่มุ่งให้หมายถึงโฉนดที่ดินโดยเฉพาะ เช่น กรณีการออกโฉนดที่ดินโดยการ เดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ (รวมมาตรา ๕๘ ทวิ ที่เพิ่มเติมภายหลัง) “โฉนดที่ดิน” ในที่นั้นหมายถึง โฉนดที่ดินออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินอย่างเดียวไม่ได้หมายความถึงประเภทอื่น เพราะหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ประเภทอื่นปัจจุบันไม่ได้ออกอีกแล้ว

การรับรองกรรมสิทธิ์ของบุคคล ตามมาตรา ๒ ซึ่งกำหนดว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” เป็นการรับรองสิทธิของกฎหมายที่มีแต่สมัยก่อนว่าที่ดินเป็นของเจ้าแผ่นดิน (ดังที่เคยกล่าวไว้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒) ต่อมาเมื่อมีการใช้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ - ๑๓๐๗ สรุปได้ว่าที่ดินของรัฐนั้นจะโอนแก่กันไม่ได้ ยึดไม่ได้ และจะใช้อายุความยันกับรัฐก็ไม่ได้ ฉะนั้น ถ้าหากที่ดินในประเทศไทยส่วนใดยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ดินส่วนนั้นก็จะต้องเป็นของรัฐ คือรัฐเป็นเจ้าของเสมอไปในทางกลับกันถ้าที่ดินนั้นบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์แล้ว (มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างอื่น คือ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) ก็สามารถใช้ยันได้ตลอดไป

การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มาตรา ๓ ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินกรณีต่อไปนี้”

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทแห่งประมวลก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

การกำหนดแบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๖ ได้กำหนดแบบของโฉนดที่ดินโดยกฎกระทรวง ซึ่งมีการกำหนดดังนี้

(๑) กฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๗๙) ให้ใช้แบบ น.ส. ๔ ก. น.ส. ๔ ข. และ น.ส. ๔ ค.

(๒) กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๕ (พ.ศ. ๒๕๑๐) ยกเลิกแบบโฉนดที่ดินตามกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๗๙) และให้ใช้แบบ น.ส.๔

(๓) กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๑๔) เพิ่มเติมแบบโฉนดที่ดินขึ้นอีกแบบหนึ่งตามแบบ น.ส.๔ ง.

การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๗ ซึ่งกำหนดให้โฉนดที่ดินต้องมีความสำคัญ ดังนี้

(๑) ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีกรรมสิทธิ์

(๒) ตำแหน่งที่ดิน

(๓) จำนวนเนื้อที่

(๔) รูปแผนที่ของที่ดินซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้ง ๔ ทิศ

(๕) ให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย

(๖) ให้เจ้าพนักงานที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัดลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งสำคัญ

(๗) ให้ทำคู่ฉบับรวม ๒ ฉบับ มอบผู้ถือกรรมสิทธิ์ไว้ฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน

การกำหนดเรื่องการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ตามมาตรา ๕๘ ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตท้องที่จังหวัด เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินและเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะไปดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศล่วงหน้าในท้องที่ซึ่งจะรังวัดออกโฉนดที่ดินไม่น้อยกว่า ๓๐ วันและให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดที่ดินของตนตามวันและเวลาที่กำหนด

การกำหนดเรื่องการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถขอออกโฉนดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะรายได้ (แต่ต้องเป็นที่ดินบริเวณที่มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยตามมาตรา ๕๘ มาแล้ว) ประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ ๙๖) (พ.ศ. ๒๕๑๕) ต่อมาได้มีประกาศของทางคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๕ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมแบบหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หลายประการ ดังนี้คือ

๑. การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดินได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๗ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เหตุผลที่ให้อำนาจรัฐมนตรีมอบหมายผู้อื่นได้นั้น เพราะบางจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการมีภารกิจมากมายไม่สามารถแบ่งเวลาลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินได้ จึงให้รัฐมนตรีมอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนเพื่อความสะดวกคล่องตัวในงานที่จะให้งานออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนเสร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น เท่าที่มีการมอบหมายมาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ฉะนั้นโฉนดที่ดินที่ออกในเขตกรุงเทพมหานครเป็นระยะๆ ก็จะเห็นลายมือชื่อของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งรักษาราชการแทนอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยมอบหมายของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) นี้

๒. การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๘ โดยกำหนดให้เขตที่จะทำการเดินสำรวจต้องไม่รวม ท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นป่าไม้ถาวรและกำหนดคุณลักษณะของบุคคลที่จะนำเดินสำรวจได้ให้เป็นไปตาม มาตรา ๕๘ ทวิ ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ประเภทที่สอง ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี (พ.ศ. ๒๕๑๕) เช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันเดินสำรวจ ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วันนับแต่วันปิดประกาศ หรือถ้าได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ดังกล่าวหมายความถึงผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ประเภทที่สาม ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ บุคคลประเภทที่ ๒ และ ๓ ให้ออกโฉนดที่ดินได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าเกิน ๕๐ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๕) ซึ่งได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ไว้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินเกินกว่า ๕๐ ไร่ แต่ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ ได้เมื่อปรากฏว่า

(๑) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง

(๒) ผู้ครอบครองแสดงให้เห็นว่าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อย่างจริงจัง และ

(๓) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางธุรกิจ ที่ดินประเภทที่ ๓ ห้ามโอน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน เว้นแต่ตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทางราชการ นอกจากนี้มาตราที่ ๕๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้ยังกำหนดให้ผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย (ต่อมามาตรา ๕๘ ทวิ ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ เกี่ยวกับข้อยกเว้นการห้ามโอนโดยเพิ่มเติมการโอนให้แก่ทบวงการเมือง และการโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้เป็นข้อยกเว้นการห้ามโอนด้วย)

๓. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๙ ให้ชัดเจนว่าผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถ ขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นบริเวณที่ไม่มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งครอบครองด้วย

(๒) เพิ่มเติมให้มีมาตรา ๕๙ ทวิ กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) (แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี) และมีความจำเป็นในการขอออกโฉนดที่ดิน โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าเกิน ๕๐ ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบของคณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) นอกจากนี้มาตรา ๕๙ ทวิ ยังกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรานี้ หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินกรณีที่ที่รังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตาม ส.ค. ๑ โดยกำหนดเป็นมาตรา ๕๙ ตรี ว่า ในการออกโฉนดที่ดินถ้ากำหนดเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์นี้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ) ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๕ ข้อ ๑๑ (๑) (๒) ก. ข. ค. และ ง. แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๒๔ ข้อ ๓ และ ข้อ ๔)

๒.๒.๔.๖ การออกโฉนดที่ดินในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๒๘ - ปัจจุบัน)

ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ใช้บังคับ และได้มีการกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีออกโฉนดที่ดินเพิ่มเติมจากเดิม ดังนี้

๑. กำหนดแบบโฉนดที่ดินแบบใหม่

(๑) กำหนดแบบโฉนดที่ดินใหม่ โดยใช้แบบ น.ส.๔ จ. (ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๔ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ลงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๙

(๒) กำหนดแบบโฉนดที่ดินใหม่โดยให้ใช้แบบ น.ส.๔ จ. (ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ (ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗) ซึ่งโฉนดที่ดินตามแบบนี้ เป็นโฉนดแบบล่าสุดและได้ใช้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

๒. กำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ลงนามในโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๗ โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญลงในโฉนดที่ดิน (การแก้ไขแบบโฉนดที่ดินครั้งหลังสุดที่ให้มีเจ้าพนักงานที่ดินแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ลงนามประทับตรานี้ ไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะเคยมีโฉนดที่ดินแบบนี้มาก่อนแล้วตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๘๖) ฉะนั้น ในปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามและประทับตราในโฉนดที่ดินจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้

(๑) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด

(๒) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาเป็นเจ้าหน้าที่โฉนดการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด

(๓) เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมายปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินได้มอบหมาย ๒ กรณีคือ

(ก) ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้ออกโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นปีงบประมาณไป (โดยรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินตามนัย มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙)

(ข) เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้ออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาส่วนแยก (โดยอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดิน อาศัยอำนาจตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๖๖/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ แต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน)

๓. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๘ หลักการใหญ่ยังคงเดิมตามกฎหมายเก่าเพียงแต่ปรับเปลี่ยนอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์จากนายอำเภอมาเป็นเจ้าพนักงานที่ดิน ในระยะเวลานี้ได้เปลี่ยนตำแหน่งผู้ควบคุมงานเดินสำรวจจาก “ผู้กำกับการเดินสำรวจ” เป็น “ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน” และเปลี่ยนชื่อหน่วยงานปฏิบัติการเดินสำรวจจาก “กองกำกับการเดินสำรวจ” เป็น “ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน”

สำหรับมาตรา ๕๘ ทวิ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย คือ เพิ่มเติมให้มีการยกเว้นการห้ามโอนกรณีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาภายหลังประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้ได้มีเหตุการณ์ที่สำคัญอันอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดผกผันหรือเป็นมิติใหม่สำหรับการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในช่วงนั้น กล่าวคือ กรมที่ดินได้มีโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จทั้งประเทศภายใน ๒๐ ปี โดยการกู้เงินจากธนาคารโลกมาดำเนินการและได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการรังวัดทำแผนที่และปรับเปลี่ยนระบบพิกัดฉาก ๒๙ ศูนย์กำเนิด มาเป็นระบบพิกัดฉาก ยูทีเอ็ม และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยเพิ่มเติมมาตรา ๕๘ ตรี ขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.๓ ก.) สามารถมีโฉนดเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนโดยทั่วถึง มาตรา ๕๘ ตรี มีหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการดังนี้ คือ

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่ และวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่มี น.ส.๓ ก. ให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน

(๒) การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตาม (๒) ให้นำระวางรูปถ่ายทางอากาศมาตราส่วน ๑ : ๕๐๐๐ ที่ใช้ในการออก น.ส.๓ ก. ไปย้ายรูปแปลง น.ส.๓ ก. ลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดฉาก ๑ : ๔๐๐๐ แล้วใช้รูปแผนที่ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศไปเขียนโฉนดที่ดิน โดยไม่ต้องไปทำการสำรวจรังวัดในที่ดิน

(๓) เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตาม (๑) ให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มี น.ส.๓ ก.

(๔) ให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใน น.ส.๓ ก.

(๕) เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และให้ถือว่า น.ส.๓ ก. สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว

๔. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

๕. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา ๕๙ ทวิ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่กรณีการขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน กรณีจำเป็น และกรณีที่ดินที่ขอออกโฉนดมีเนื้อที่เกินกว่า ๕๐ ไร่ นั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการโดยระเบียบของ

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๒ ข้อ ๕, ๖ และ ๗ (แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๕, ๖ และ ๙)

๖. การออกโฉนดที่ดินกรณีเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตาม ส.ค.๑ ตามมาตรา ๕๙ ตรี ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๘, ๙ และ ๑๐ (แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ข้อ ๓ และ ๔

๗. การออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมีประวัติความเป็นมาและหลักเกณฑ์การแก้ไขตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๒๕๔๗๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑ ดังนี้

(๑) เดิมกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรมที่ดินได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการให้ถือปฏิบัติตามมาตรา ๕๙ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔) และฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) โดยอนุโลม ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๗๘๖๑ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๐ ตามลำดับโดยที่กฎหมายและระเบียบคำสั่งดังกล่าวกำหนดแต่เพียงกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.๑

(๒) ต่อมากรมที่ดินเห็นว่า การอนุโลมใช้บังคับกฎหมายและระเบียบดังกล่าวแก่การออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทำให้ราษฎรจำนวนมากต้องเสียสิทธิ เช่น ในกรณีที่ที่ดินมีด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านจดที่ป่า หรือที่รกร้างว่างเปล่าและระยะที่วัดได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๑๐ กำหนดให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดิน กล่าวคือต้องตัดระยะให้เหลือเท่าที่ปรากฏใน ส.ค.๑ ฉะนั้นในกรณีที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์มีด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านจดที่ป่า หรือที่รกร้างว่างเปล่าจึงต้องถูกตัดระยะไปด้วย เหมือนดังกรณี ส.ค.๑ กรมที่ดินจึงได้สั่งยกเลิกหนังสือที่ดิน (๑) ทั้ง ๓ ฉบับ ที่อนุโลมให้ใช้กฎหมายและระเบียบดังกล่าวแก่กรณีการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(๓) สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะใช้กับกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หลังจากยกเลิกหนังสือเวียนกรมที่ดินดังกล่าวแล้วนั้น ต้องเป็นไปตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) (เช่น ตามข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและประโยชน์แล้ว และ

เป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย) ส่วนกรณีอาณาเขตระยะของแนวเขต และเนื้อที่ในการรังวัดออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ย่อมอยู่ในดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่กรณีต่อไปโดยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ที่ปรากฏในแต่ละเรื่อง

๘. การกำหนดการจดแจ้งรายการภาระผูกพันและรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินโดยเพิ่มเติมมาตรา ๕๙ จัตวา ซึ่งกำหนดว่า “การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ มาตรา ๕๘ ตรี และมาตรา ๕๙ ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมีรายการภาระผูกพัน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ให้ยกรายการดังกล่าวมาจดแจ้งไว้ในโฉนดที่ดินด้วย” เหตุผลที่มีบทบัญญัติมาตรานี้ ก็เพื่อให้มีกฎหมายรองรับทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วก่อนออกโฉนดที่ดิน เช่น โฉนดที่ดินที่ออกโดยการเดินสำรวจทั้งตำบลตามมาตรา ๕๘ ทวิ หรือออกตามมาตรา ๕๘ ตรี โดยการปรับแก้ระวางรูปถ่ายทางอากาศเปลี่ยน น.ส.๓ ก. เป็นโฉนดที่ดิน หรือโฉนดที่ดิน ที่ออกตามคำขอเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม เป็นต้นว่า น.ส.๓ ก. มีรายการผูกพัน เช่น จำนอง ขายฝาก เช่า หรือ ทรัพยสิทธิใด ๆ ผูกพันอยู่ก่อน หรือจดทะเบียนภาระผูกพันระหว่างการออกโฉนดที่ดิน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน เช่น มีการโอนขาย โอนให้ หรือรับมรดกในระหว่างนั้น ก็ให้ยกรายการดังกล่าวมาจดแจ้งในโฉนดที่ดินด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการรับรองสิทธิที่ผูกพันกับที่ดินมาก่อนการออกโฉนดที่ดิน รวมทั้งรับรองการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินในระหว่างการออกโฉนดที่ดินด้วย ซึ่งบางครั้งเอกชนก็มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องทำการโอนสิทธิในที่ดินกันระหว่างนั้น มีข้อสังเกตว่า การจดแจ้งรายการภาระผูกพัน หรือรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดินนั้น มีทางปฏิบัติสำหรับการออกโฉนดที่ดินแต่ละวิธีไม่เหมือนกัน คือจะสามารถจดแจ้งรายการดังกล่าวได้ดังนี้

(๑) กรณีการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ โฉนดที่ดินเป็นผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้ลงนามในโฉนดที่ดินและแจกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิรับไปแล้วหลังจากนั้นไม่สามารถจดแจ้งได้

(๒) กรณีการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี โฉนดที่ดินเป็นผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในวันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดิน ฉะนั้นจึงสามารถจดแจ้งรายการดังกล่าวในกรณีนี้ได้ก่อนวันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดินและตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป จะไม่สามารถจดแจ้งได้

๙. การกำหนดให้ยกเลิกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมโดยเพิ่มเติมมาตรา ๕๙ เบญจ ซึ่งกำหนดว่า “การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ให้ถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นอันยกเลิก และให้ส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย” กฎหมายมาตรานี้มีสาระสำคัญ คือ เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ใดไปโดยการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ ทวิ ก็ดี หรือโดยการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ก็ดี ให้ถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม เช่น น.ส.๓ น.ส.๓ ก. โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นอันยกเลิก และให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน ยกเว้นกรณีสูญหาย เมื่อไม่สามารถคืนได้ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ก็จะบันทึกการสูญหายไว้เป็นหลักฐาน (สำหรับการออกโฉนดที่ดินโดยการปรับแก้ระวางรูปถ่ายทางอากาศเปลี่ยนจาก น.ส.๓ ก. ตามมาตรา ๕๘ ตรี มีการบัญญัติกำหนดให้ยกเลิกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม (น.ส.๓ ก.) ไว้ในมาตรา ๕๘ ตรี นั้นแล้ว คือให้ถือว่า น.ส.๓ ก. สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดินและให้ส่ง น.ส.๓ ก. ที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย เหตุผลสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม ก็เพราะว่าแต่เดิมมาเมื่อได้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ใด ไปแล้ว มิได้มีบทบัญญัติให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเดิมต้องยกเลิก เป็นเหตุให้ที่ดินแปลงเดียวกัน มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหลายฉบับ จึงมีกรณีผู้ฉวยโอกาสเอาหลักฐานเดิมจากสำนักงานที่ดินหรือที่ยังไม่ได้มอบคืนให้เจ้าหน้าที่ไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ เช่น นำไปประกันเงินกู้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติมาตรานี้เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยสรุปแล้ว ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินมีการดำเนินการเป็น ๓ วิธีใหญ่ ๆ ดังนี้

วิธีที่หนึ่ง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๘ และ มาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แยกเป็น

(๑) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินภาคพื้นดิน ดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้านหรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุม ไม่เห็นรายละเอียดในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือในพื้นที่ที่ไม่สามารถสร้างระวาง รูปถ่ายทางอากาศได้

(๒) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ดำเนินการในพื้นที่โล่ง สามารถเห็นลวดลายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศซึ่งเป็นลักษณะงานเก็บตกเสริมหรือเพิ่มเติมในพื้นที่ระวางแผนที่เดียวกับการเปลี่ยน น.ส.๓ ก. เป็นโฉนดที่ดิน ในกรณีที่ดินไม่มี น.ส.๓ ก. หรือมีแต่ไม่สามารถย้ายรูปแปลงที่ดินในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้

วิธีที่สอง การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส.๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

วิธีที่สาม การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งรวมการออกโฉนดที่ดินตามโครงการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) การออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น

(๒) การออกโฉนดที่ดินตามโครงการจัดรูปที่ดิน

(๓) การออกโฉนดที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดิน

วิธีที่สี่ การออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินสำหรับบุคคลซึ่งมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ มีข้อจำกัดอย่างมากเมื่อมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับ โดยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ หากมีผู้นำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กฎหมายที่ออกมากำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ตั้งแต่วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เป็นต้นไป หากเจ้าของที่ดินที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) หากประสงค์จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ที่สำนักงานที่ดินท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ โดยนำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องได้แก่ บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน หลักฐานใบมรณบัตร (กรณีเป็นทายาทของผู้แจ้ง ส.ค.๑) สัญญาซื้อขายที่ดินตาม ส.ค.๑ (ถ้ามี) สำเนาโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส.๓ ก.) ของที่ดินแปลงข้างเคียง (ถ้ามี) ฯลฯ

(๒) เมื่อยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะเก็บค่าคำขอตามระเบียบ และให้เจ้าของชี้ระวางเพื่อให้ทราบตำแหน่งของที่ดินที่จะทำการรังวัด เมื่อทราบตำแหน่งที่ดินแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะนัดทำการรังวัดตามลำดับของผู้ยื่นคำขอ และเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการรังวัด และเงินมัดจำรังวัดตามประกาศของจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่

(๓) เมื่อถึงกำหนดวันทำการรังวัด ให้เจ้าของที่ดินนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดในที่ดินของตนตลอดจนให้ถ้อยคำต่าง ๆ และลงนามในเอกสารของทางราชการตามระเบียบ

(๔) ภายหลังจากทำการรังวัดแล้ว หากไม่มีการคัดค้านและไม่มีเหตุขัดข้องใด ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินนำหลักฐานการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้ทำการรังวัดเสร็จเรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไปยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขตอำนาจ เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยศาลจะแจ้งให้กรมที่ดินทราบ และตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวาง รูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ และทำความเห็นเสนอต่อศาล

(๕) เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้ขอเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ให้นำคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลดังกล่าวมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินที่ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ เจ้าพนักงานที่ดินจะได้พิจารณาลงนามในโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และแจกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เจ้าของที่ดินต่อไป

(๖) ในกระบวนการทางศาลนั้น ปกติจะเป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่จะนำสืบให้ศาลเห็นว่า ตนเองเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตรงตามหลักฐาน ส.ค.๑ อย่างต่อเนื่องมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

(๗) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางศาล รวมถึงค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์สิทธิและค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามกระบวนการนี้ (ถ้ามี) เจ้าของที่ดินเป็นผู้ออก

(๘) หากศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ยกคำร้อง โดยเห็นว่าผู้นั้นมิได้เป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ พนักงาน เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดินหรือจากศาล ค่าใช้จ่ายเรียกคืนไม่ได้ทุกกรณี

(๙) ในกรณีเจ้าของที่ดินที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไปยื่นคำร้องต่อศาลโดยมิได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่สำนักงานที่ดินท้องที่ ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เมื่อศาลรับคำร้องแล้วจะมีคำสั่งให้ผู้ร้องไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตาม ข้อ ๑ ถึง ข้อ ๕

(๑๐) ในกรณีมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเข้าไปในพื้นที่ใด พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค.๑ ที่ไม่ได้ยื่นคำขอภายในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้เจ้าของที่ดินไปยื่นคำขอตามข้อ ๑ ที่สำนักงานที่ดินท้องที่ที่ที่ดินตั้งอยู่เพื่อดำเนินการตามข้อ ๒ ถึงข้อ ๘ ต่อไป (ประกาศกรมที่ดิน เรื่องคำแนะนำประชาชนกรณี นำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มายื่นขอออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓) หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ ค่าใช้จ่ายให้กับประชาชน และขั้นตอนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะเป็นการยากยิ่งขึ้นหากปรากฏว่าหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่นำมาเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินนั้นอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามเพราะต้องมีการพิสูจน์สิทธิจากคณะกรรมการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ว่าได้มีการครอบครองเข้าทำผลประโยชน์มาก่อนการสงวนหวงห้ามซึ่งมีขั้นตอนที่ใช้เวลานานอย่างไรก็ตามการออกโฉนดที่ดินในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ก็จะต้องมีการดำเนินการและมีวิวัฒนาการต่อไปดังที่เคยมีวิวัฒนาการมาก่อนแล้วในประวัติศาสตร์ ตามที่กล่าวมาโดยลำดับ และในที่สุดก็จะต้องมีการพัฒนาวิธีดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์ข้อกำหนดเงื่อนไขให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้สมประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของทางราชการ และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนสืบต่อไป

๒.๓ ความหมายของ “ที่ดิน” ตามกฎหมาย

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๑ ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ไว้ดังนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้มีการบัญญัติคำนิยามคำว่า “ที่ดิน” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ตามมาตรา ๑๓๙ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอสังหาริมทรัพย์ไว้ดังนี้

“อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย

๒.๔ สิทธิในที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้แบ่งสิทธิในที่ดินไว้เป็น ๒ ประการ กล่าวคือ

๒.๔.๑ กรรมสิทธิ์ มีความหมายถึง ความเป็นเจ้าของ โดยบุคคลอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์ โดยรัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้

๒.๔.๒ สิทธิครอบครอง มีความหมายถึง สิทธิครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของโดยการทำประโยชน์หรือการถือครอง แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ โดยรัฐจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือหลักฐานที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้

๒.๕ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน

๒.๕.๑ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่น ได้มาโดยได้โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ได้มาซึ่งที่บ้านที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒ ที่ดินประเภทนี้ถือเป็นที่มีกรรมสิทธิ์แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และไม่ถือว่าเป็นที่ดินมือเปล่า

๒.๕.๒ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มาโดยขอออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล และได้มาโดยขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙)

๒.๕.๓ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยนิติกรรม เช่น โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้จำนอง ขายฝาก ซึ่งต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ

๒.๕.๔ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของกฎหมาย

การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจากที่งอกริ่มตลิ่ง ซึ่งตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริ่มตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” โดยหลักของที่งอกริมตลิ่งจะต้องเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและติดต่อเป็นผืนเดียวกัน แต่เจ้าของที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ในที่งอกได้ ต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน ถ้าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินมือเปล่าซึ่งเกิดที่งอกออกมา เจ้าของที่ดินแปลงนั้นก็มีเพียงสิทธิครอบครองที่งอกเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นที่ที่งอกออกมาจากที่ดินมีโฉนด เจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าว มีกรรมสิทธิ์ในที่งอก ผู้อื่นจะแย่งการครอบครองที่ดินส่วนนี้ ต้องครอบครองปรปักษ์เกินกว่า ๑๐ ปี จึงจะได้กรรมสิทธิ์ หากเป็นที่งอกออกมาจากที่ดินมือเปล่า (ส.ค.๑, น.ส.๓) เจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง หากผู้อื่นแย่งการครอบครอง และเจ้าของไม่ฟ้องร้องเรียกคืนภายใน ๑ ปี เจ้าของสิ้นสิทธิในที่งอกนั้น

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบ และโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลา ๑๐ ปี ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์” โดยที่ดินที่จะถูกครอบครองปรปักษ์ได้จะต้องเป็นที่ดินของผู้อื่นที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ที่บ้านที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ (บทที่ ๔๒) แต่ที่ดินมือเปล่า (ส.ค.๑, น.ส.๓) จะถูกครอบครองปรปักษ์ไม่ได้ ทั้งนี้ การ

ได้กรรมสิทธิ์โดยครอบครองปรปักษ์จะต้องให้ศาลสั่งว่า ได้มาโดยครอบครองปรปักษ์ แล้วนำคำสั่งศาลไปขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ประเภทได้มาโดยการครอบครอง หากเจ้าของได้มาโดยการครอบครองบางส่วนก็ไปขอจดทะเบียนในประเภทได้มาโดยการครอบครอง เฉพาะส่วนหรือได้รับแบ่งมาโดยการครอบครอง

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางมรดก โดยการจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดก ที่ดินมรดกนั้นต้องเป็นที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน ถ้าที่ดินมรดกเป็นที่ดินมือเปล่า เช่น ที่ น.ส.๓ หรือ ส.ค.๑ ก็มีเพียงสิทธิครอบครอง การได้ทรัพย์มาโดยทางมรดกนี้จะต้องจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินเสียก่อน จึงจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ เช่น นาย ก. ทำพินัยกรรมยกที่ดินโฉนดให้นาย ข. เมื่อ นาย ก. ตาย นาย ข. ก็ได้รับมรดกทันทีโดยผลของกฎหมาย โดยไม่ต้องจดทะเบียน เนื่องจากพินัยกรรมมีผลเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย หรือหากไม่มีพินัยกรรม เมื่อเจ้าของมรดกถึงแก่ความตายมรดกก็ตกไปยังทายาทโดยธรรมทันที แต่ต่อมาหากนาย ข. ต้องการขายที่ดินมรดกให้นาย ค. นาย ข. จะทำไม่ได้ เพราะชื่อในโฉนดยังเป็นชื่อ นาย ก. เจ้าของเดิมอยู่ นาย ข. จะต้องจดทะเบียนการได้มาประเภทมรดก ลงชื่อ นาย ข. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เสียก่อน จึงจะเอาที่ดินไปจดทะเบียนขายให้นาย ค. ต่อไปได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมิได้จดทะเบียนไซร้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมิได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ บุคคลภายนอก ผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริตและได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว” ซึ่งการได้มาทางมรดกก็เป็นการได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมเช่นกัน

๒.๖ ประเภทของที่ดิน

๒.๖.๑ ที่ดินของรัฐ

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒ ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ” ดังนั้น ที่ดินของรัฐตามความหมายของกฎหมายดังกล่าว จึงหมายถึงที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมิได้สิทธิตามกฎหมาย โดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการและมิได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชน

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ได้บัญญัติให้ความหมายของคำว่า ที่ดินของรัฐ ไว้ดังนี้

“ที่ดินของรัฐ” หมายความถึง บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

จากความหมายดังกล่าวจึงสามารถแบ่งประเภทที่ดินของรัฐได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑) ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

หมายถึง ที่ดินที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ได้เช่นเดียวกับเอกชน และโดยทั่วไป หมายถึง ที่ราชพัสดุ ซึ่งรวมถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และยังรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย

สิทธิในทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อาจโอนกันได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน โดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ นอกจากนี้ ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อบังคับชำระหนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ และไม่อาจถูกครอบครองปรปักษ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ ได้ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่ห้ามมิให้ยึดเท่านั้น ส่วนการโอนโดยสมัครใจของรัฐ กฎหมายมิได้ห้ามเอาไว้ เพียงแต่จะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๒) ซึ่งกำหนดเรื่องการโอนไว้ว่า โดยทั่วไปจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน และการโอนเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายที่กำหนด ไม่ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๒.๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๒.๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

๒.๖.๒ ที่ดินเอกชน

หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

๑) ที่ดินมีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภท โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

๒) ที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง ได้แก่ ที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้แก่ ที่ดินมือเปล่าทั้งหลายที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส.๓ ก., น.ส.๓ ข.) แบบหมายเลข ๓ ใบเหยียบย่ำ ตราจอง รวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เป็นต้น

๒.๗ ผู้มีสิทธิในที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดิน

ผู้มีสิทธิในที่ดินที่จะขอออกโฉนดที่ดิน ต้องมีสภาพบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๐ กำหนดว่า “เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้...”

โดยต้องเป็นการครอบครองที่มีเจตนายึดถือเพื่อตนในฐานะเจ้าของที่ดิน และรวมถึงการครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิมด้วย กรณีผู้เยาว์มีอายุต่ำกว่า ๗ ปี ถือว่าเป็นผู้ไร้เดียงสา ต้องให้ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองตามแต่กรณี ทำการแทน แต่ถ้าผู้เยาว์มีอายุเกิน ๗ ปี จะต้องพิจารณาว่าผู้เยาว์สามารถที่จะให้ถ้อยคำสอบสวน ลงชื่อ ระวังชี้ และรับรองแนวเขตได้หรือไม่ และกรณีบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะอยู่ในอำนาจปกครองของบิดามารดา ต้องให้ทั้งบิดาและมารดาจัดการร่วมกัน เว้นแต่จะอยู่ในเงื่อนไขซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจปกครองอยู่กับบิดาและมารดาฝ่ายเดียว

สำหรับคำว่า “ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น” ต้องพิจารณาถึงสภาพการทำประโยชน์และศักยภาพของที่ดินในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ และไม่จำเป็นต้องทำประโยชน์ตลอดเวลา หรือตลอดทั้งปี ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและสภาพเศรษฐกิจหรือธรรมชาติ เช่น สภาพเป็นทุ่งหญ้าคาโดยปลูกหญ้าคาขาย เป็นป่ารกแต่มีการเลี้ยงครั่งที่ต้นไม้เพื่อขาย พื้นที่แห้งแล้งอาจทำประโยชน์ไม่ได้เต็มที่ บางส่วนจะปล่อยไว้เป็นต้นไม้ธรรมชาติ และมีการตัดไม้เพื่อใช้ทำฟืนเป็นป่าโกงกาง โดยการทำถ่านไม้โกงกาง เป็นต้น

๒.๘ ที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินไว้ในข้อ ๕ ว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย และในข้อ ๑๔ ว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดลักษณะประเภทที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินไว้ ซึ่งมีความหมายว่า หากไม่เข้าลักษณะที่ดินประเภทดังกล่าวก็ถือเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ดังนั้น ในการศึกษาว่าที่ดินใดสามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายหรือไม่ จึงต้องศึกษาว่าที่ดินนั้น เข้าลักษณะเป็นประเภทที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือไม่ ซึ่งตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ได้กำหนดลักษณะของที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินไว้ตามข้อ ๑๔ ดังนี้

๑. ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่ดินประเภทนี้โดยสภาพแล้วเป็นที่ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ของสาธารณะนั่นเอง

๒. ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

๓. ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

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

๕. ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ที่ดินประเภทนี้เกิดขึ้นโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น พื้นที่ซึ่งได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวรอันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ พื้นที่ซึ่งได้กำหนดให้เป็นป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ เห็นชอบให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ดินเหล่านี้เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เว้นแต่ผู้ครอบครองจะมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

๒.๙ วิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ในหมวด ๔ มาตรา ๔๖ - ๖๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) เป็นแม่บทในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแต่ละประเภทไว้โดยพิจารณาจากบทบัญญัติในหมวดนี้ สามารถแบ่งวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ๓ วิธี ดังนี้

๒.๙.๑ ออกโดยวิธีการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๙.๒ ออกโดยวิธีการทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศ ที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักเกณฑ์ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ โดยไม่ต้องทำการรังวัดหรือที่เรียกกันว่าออกโดยวิธี “เปลี่ยน น.ส.๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีนี้ออกได้เฉพาะกรณีที่มีหลักฐานเป็น น.ส.๓ ก. เท่านั้น น.ส.๓ ธรรมดา หรือที่ภาษาชาวบ้านเรียก “น.ส.๓ ครุฑดำ” ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินโดยวิธีนี้ได้

๒.๙.๓ ออกโดยวิธีเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินจะต้องไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานที่ดินท้องที่ที่นั้นตั้งอยู่

ซึ่งการออกโฉนดที่ดินแต่ละวิธีมีความแตกต่างกัน

การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจ เป็นกรณีที่รัฐเข้าไปดำเนินการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ประชาชน โดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในลักษณะแผนงานโครงการ โดยมิได้มุ่งหวังเป็นการเฉพาะรายใดรายหนึ่ง แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินผู้ครอบครอง

ทำประโยชน์ในลักษณะเป็นกลุ่มทั่วไปมิได้เฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นการดำเนินการตาม มาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

(๑) เมื่อจะมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในจังหวัดใดในปีใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

(๒) เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นก่อนวันเริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่นั้น

(๓) เมื่อมีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ในขณะเดียวกันนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ก็จะประกาศให้เจ้าของที่ดินผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศ

(๔) เมื่อมีประกาศของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่แล้ว เจ้าของที่ดินต้องไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ซึ่งได้แก่บุคคลต่อไปนี้

ก. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ก่อน และมิได้เคยแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อมาจนถึงวันที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

ข. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเคยยื่นคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้บังคับ (ยื่นก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕) และผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้มีคำสั่งผ่อนผัน แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อมาจนถึงวันที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

ค. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหมายความรวมถึงผู้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากบุคคลตามข้อ ก, ข

ง. ถ้าเจ้าของที่ดินได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน แต่ยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมาย

(๕) ส่วนเจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ แต่จะต้องไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดหรือนัดหมาย ได้แก่

ก. ผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มีใบจอง (น.ส.๒) ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.๓ น.ส.๓ ก. แบบหมายเลข ๓ ซึ่งได้แจ้งการครอบครองแล้ว โฉนดตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ข. ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

ค. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีเฉพาะราย

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายสามารถดำเนินการได้ ๒ กรณี คือ

กรณีที่ ๑ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๙ เป็นเรื่องของการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) เป็นการเฉพาะราย ซึ่งเดิมได้บัญญัติการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้เฉพาะเรื่องการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายเท่านั้น ต่อมามาตรา ๕๙ เดิมได้ถูกยกเลิกโดยข้อ ๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ และได้มีการแก้ไขเสียใหม่ โดยวิธีเพิ่มการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) เฉพาะรายเข้าไว้ด้วย ดังนั้น ในปัจจุบันมาตรา ๕๙ จึงเป็นเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) เป็นการเฉพาะราย โดยมีหลักเกณฑ์สรุปได้ดังนี้

๑. ผู้มีจะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (โฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓) เฉพาะรายนั้นจะต้องเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ น.ส.๓ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้ที่มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้เทียบได้กับบุคคลประเภทที่ ๑ ของมาตรา ๕๘ ทวิ คือ เป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย

๒. ที่ดินที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรานี้จะเป็นบริเวณที่ได้มีการประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ ไม่ว่าจะมีการประกาศเดินสำรวจ

เพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๕๘ มาแล้วหรือไม่ก็ตาม ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายสามารถนำหลักฐานมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการ เฉพาะรายได้

๓. เมื่อมีการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในลำดับต่อไป

๔. ผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๑. หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ด้วยการครอบครองต่อเนื่องตามวรรคสอง แห่งมาตรา ๕๙ นั้น ผู้ที่ครอบครองต่อเนื่องจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้แจ้งการครอบครองเดิม โดยการส่งมอบการครอบครองให้ต่อกัน มิใช่เป็นการแย่งการครอบครองมา

กรณีที่ ๒ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เดิมการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการออกโดยวิธีการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ หรือเป็นการออกเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายกำหนดให้ออกแก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้เฉพาะกรณีที่มีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น ส.ค.๑ ใบจอง ใบเหยียบย่ำ เท่านั้น ส่วนผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหลักฐานดังกล่าว หากจะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจอง ตามมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกรณีที่ได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ก็จะต้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก่อน เมื่อได้หลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแล้ว จึงจะนำมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ทางราชการตระหนักถึงปัญหาว่า ยังมีประชาชนอีกจำนวนมากที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้แล้ว ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้เป็นหลักฐานสำหรับแสดงสิทธิและแนวเขตในที่ดินของตน ทำให้เกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและแนวเขตที่ดินข้างเคียง และในขณะเดียวกันผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่แล้ว แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ก็มีเป็นจำนวนมากที่มีความต้องการที่จะได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้เป็นหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินของตน ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะปฏิวัติซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในขณะนั้น จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยยกเลิกและเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินเสียใหม่ในบางมาตรา ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ในการแก้ไขในครั้งนั้น ได้มีการเพิ่มเติมมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินขึ้นอีกมาตราหนึ่งโดยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) สามารถที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามนัยมาตราดังกล่าวได้

โดยหลักเกณฑ์การขอออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ ทวิ สรุปได้ดังนี้

๑. ผู้ที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ เฉพาะรายต้องเป็นผู้ตกค้างแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และหมายรวมถึงผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรา ๕๙ ทวิ นี้ได้รับรองสิทธิของผู้ได้รับมอบการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งตกค้างแจ้งการครอบครอง คือ อธิบายความว่าได้ครอบครองที่ดินมาก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และครอบครองเรื่อยมาโดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง

๒. บุคคลตาม ๑. ต้องไม่ใช่ผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ซึ่งกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี คือ เมื่อมีการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ ผู้ซึ่งตกค้างแจ้งการครอบครองนั้น ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตนก็จะต้องมาแจ้งการครอบครองต่อเจ้าพนักงานที่ดินในท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด และถ้าผู้นั้นไม่ได้มาแจ้งภายในกำหนด ๓๐ วัน แต่เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมายกำหนดวันทำการรังวัดที่ดินนั้น ผู้นั้นได้มานำชี้เขตที่ดินของตน นำรังวัดปักหลักเขตที่ดินรอบแปลงที่ดินของตน อย่างนี้กฎหมายก็ถือว่าผู้นั้นประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินแปลงนั้นอยู่ บุคคลดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แต่ถ้าผู้นั้นไม่แจ้งภายในกำหนด หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดวันนัดหมายรังวัดที่ดินแล้ว แต่ผู้นั้นนอนหลับทับสิทธิไม่ได้ไปนำ หรือไม่ได้มอบให้ตัวแทนไปนำชี้ อย่างนี้ถือว่าไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี จึงหมดสิทธิที่จะมาขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ เพราะเหตุว่าทางราชการได้เปิดโอกาสให้แล้วแต่ไม่ใช้สิทธิ

๓. การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องมีความจำเป็นซึ่งเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ในระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ข้อ ๗ ซึ่งมีอยู่ ๓ กรณีด้วยกัน คือ

๓.๑ ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

๓.๒ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

๓.๓ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างอื่น ส่วนใหญ่จะเป็นความจำเป็นเกี่ยวกับฐานะทางครอบครัว ฐานะทางเศรษฐกิจ ในการประกอบธุรกิจของผู้นั้นโดยเฉพาะ เช่น เพื่อเอาไปจำนองกับธนาคารนำเงินมาลงทุน เป็นต้น

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร ก็ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ กรณีที่จะมีการออกโฉนดที่ดินเกินห้าสิบไร่ ก็จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ข้อ ๕ และข้อ ๖ ซึ่งตามระเบียบฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องอนุมัติ และเหตุผลอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับมาตรา ๕๙ ทวิ ในการเปิดโอกาสให้ ผู้ตกค้างแจ้งการครอบครองมาขอออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ เฉพาะรายได้นั้น ก็เพราะเหตุว่าในบางท้องที่ ที่ยังไม่มีการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ ผู้ตกค้างแจ้งการครอบครองบางคนอาจมีความจำเป็นที่จะต้องขอออกโฉนดที่ดิน ก็จะได้มีโอกาสที่จะมาดำเนินการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินให้โดยไม่ต้องมีการเดินสำรวจเสียก่อน

ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งมีมาตรการเร่งรัดผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาดำเนินการเพื่อขอออกโฉนดที่ดิน โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอน ๒๙ ก เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยกำหนดให้การออก โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ ต้องตรวจสอบระวางฉบับแรกที่ทำขึ้นก่อน และกำหนดให้ผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) และยังมิได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปี (ภายในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓) หากพ้นกำหนดดังกล่าวพนักงานเจ้าหน้าที่ จะออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยให้เหตุผลของการแก้ไขว่าบทบัญญัติเดิมไม่เหมาะสมกับสภาพการ และเพื่อให้มีมาตรการเร่งรัดผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินรีบมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

๑. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๑๒ ก

ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๗) โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ แต่ประการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน ได้แก่ เนื่องจากหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วสมควรปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะการขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งยังไม่มีมาตรการที่รัดกุมเหมาะสม จึงกำหนดให้มีการตรวจสอบรับรองจากกรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดินก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ เพื่อป้องกันการบุกรุกของราษฎรเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้วย

โดยตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ ข้อ ๑๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์จำกัดสิทธิในที่ดินของประชาชน โดยการห้ามออกโฉนดที่ดินในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ดังนี้

ก. ที่ดินที่ไม่สามารถออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ได้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์

(๒) ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

(๓) ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(๔) ที่ดินของรัฐที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชน

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ข. ที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ได้

(๑) ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะ จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ น.ค. ๓. ก.ส.น.๕ หรือเป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือเป็นที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และ ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่า สัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) หรือได้ออกใบจอง ใบเหยียบย่ำ ตราจอง ไว้ก่อนการสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน

(๕) ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือมีหลักฐาน น.ค.๓ ก.ส.น.๕ ก่อนประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(๖) พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ ๓๕ ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองมาก่อนการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) หรือมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑)

๒. ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๒) (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๒ ก ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๗) ได้ยกเลิกระเบียบที่เคยประกาศใช้มารวมทั้งสิ้น ๓ ฉบับ คือ ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔) โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ แต่ประการสำคัญได้แก่การแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากระเบียบเดิมมีการกำหนดที่เกินตัวบท โดยเฉพาะมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญในกรณีการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเดิมได้กำหนดให้เฉพาะบุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๒ เท่านั้น จึงจะมีสิทธินำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ แต่ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ มิได้มีการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

๓. ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดและการลงรูปแผนที่ในระวางแผนที่ กรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกาศเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๗ เป็นระเบียบซึ่งกรมที่ดินได้กำหนดขึ้นใหม่เพื่อรวบรวมระเบียบเกี่ยวกับการรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายหลายแห่งและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินกรณีลงระวางทับเส้นทึบในระวางแผนที่ไว้ดังนี้

ข้อ ๑๘ ถ้ารูปแผนที่ที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินทับลวดลายในระวางแผนที่ซึ่งเข้าใจว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ให้ดำเนินการดังนี้

๑๘.๑ ถ้าลวดลายในระวางแผนที่เป็นเส้นประ ให้สอบสวนผู้ปกครองท้องที่และพยานบุคคลเสียก่อน แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาสั่งการต่อไป

๑๘.๒ ถ้าลวดลายในระวางแผนที่เป็นเส้นทึบ ให้สอบสวนผู้ปกครองท้องที่และพยานบุคคลให้ได้ความว่า เดิมเคยเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ปัจจุบันมีสภาพที่ดินอย่างไร ถ้าพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ก็ให้กันเขตที่สาธารณประโยชน์ออกจากที่ดินแปลงที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ถ้าสอบสวนแล้วปรากฏว่าไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ให้ดำเนินการดังนี้

๑๘.๒.๑ ให้ทำการรังวัดยึดโยงที่สาธารณประโยชน์นั้นแสดงไว้ในต้นร่างแผนที่และรายงานการรังวัด (ร.ว.๖๗)

๑๘.๒.๒ กรณีเป็นระวางแผนที่อย่างเก่าซึ่งเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไว้โดยไม่ได้มีการปักหลักเขต ถ้าสอบสวนได้ว่าที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวยังมีสภาพอยู่ในที่ดินและมีมาแต่เดิม แต่ไม่ตรงกับระวางแผนที่ แสดงว่าลวดลายเส้นทึบในระวางแผนที่คลาดเคลื่อน ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการต่อไปได้

๑๘.๒.๓ กรณีลวดลายในระวางแผนที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ เช่น ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ให้ส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณาสั่งการ

๒.๑๐ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน

การพิจารณาว่าที่ดินในเขตป่าชายเลนบริเวณใดสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ เป็นนโยบายให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด โดยมีเงื่อนไขหรือมาตรการเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน หมายความถึงกรณีห้าม (ยกเลิก) มิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งกรณีนี้นอกจากจะพิจารณาจากมติคณะรัฐมนตรีแล้วยังต้องพิจารณาจากข้อกฎหมายซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินด้วย กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ และตามข้อ ๑๔ (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่บัญญัติห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาว่าสิทธิในที่ดินของเอกชนกับรัฐสิทธิใดมีสิทธิดีกว่ากัน จึงต้องพิจารณาว่า “ป่าชายเลน” เป็นป่าประเภทใด ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับพื้นที่ที่จำแนกไว้เขตเศรษฐกิจ ก. แต่มิได้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หากเห็นสมควรประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติให้ดำเนินการ จึงแสดงว่าป่าชายเลน เป็นป่า (ธรรมดา) และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ (๑) ให้คำนิยามว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ประกอบกับฎีกาที่ ๑๒๒๐/๒๕๑๕ พิพากษาว่า ที่พิพาทไม่ใช่ที่ดินของจำเลยแต่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจึงต้องถือว่าเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ (๑) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔ บัญญัติว่า ที่รกร้างว่างเปล่า... ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งมาตรา ๑๓๓๔ นี้ สอดคล้องกับมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ข้อ ๓ ที่ให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน จึงหมายความถึงกรณีมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในเขตป่าชายเลนให้แก่บุคคลซึ่งไม่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ดินมาก่อนวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔

๒.๑๑ การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

(๑) มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

(๒) มาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

(๓) กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

(๔) ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(๕) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(๖) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เรื่องการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทย

(๗) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกออกเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ มารวมเป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์ทั้งหมด

(๘) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๔/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๓๕ เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

(๙) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๑๙๔/ว ๑๐๖๖ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๔๐ เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

(๑๐) คำสั่งจังหวัดกระบี่ ที่ ๕๙๒๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

๒.๑๒ ความเป็นมาของพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี

โดยที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้สำรวจข้อมูลว่าในระหว่างช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๒๙ ป่าชายเลนได้ลดลงอย่างรวดเร็ว อันเกิดจากการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ ทั้งโดยการบุกรุกเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ และลักลอบตัดไม้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ ในวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ จำแนกเขตและกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนไว้ คือ

๒.๑๒.๑ เขตอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ นอกจากจะปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ ได้แก่ พื้นที่แหล่งรักษาพันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่มีค่าทางเศรษฐกิจ พื้นที่แหล่งเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำ พื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลาย และการพังทลายของดิน พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี สถานที่ที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน เขตแหล่งท่องเที่ยว เขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า และเขตห้ามล่า พื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อเป็นแนวป้องกันลม พื้นที่ป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัย และรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ พื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า ๒๐ เมตร จากริมส่งแม่น้ำลำคลองธรรมชาติ และไม่น้อยกว่า ๗๕ เมตร จากชายส่งทะเล

๒.๑๒.๒ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ แบ่งได้เป็น

(๑) เขตเศรษฐกิจ ก หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะในกิจการด้านป่าไม้ ได้แก่ พื้นที่ป่าสัมปทาน พื้นที่ป่าชายเลนนอก สัมปทานที่เหมาะสมแก่การอนุรักษ์ไว้เป็นป่าชุมชน พื้นที่สวนป่าเพื่อผลผลิตด้านป่าไม้ของรัฐบาลและเอกชน

(๒) เขตเศรษฐกิจ ข หมายถึงพื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาด้านอื่น ๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรมเพื่อการกสิกรรม การเลี้ยงสัตว์ การประมง การทำนาเกลือ พื้นที่อุตสาหกรรม การทำเหมืองแร่ การสร้างโรงงานอุตสาหกรรม พื้นที่ที่เป็นแหล่งชุมชน แหล่งการค้า ท่าเทียบเรือ และอื่น ๆ

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำให้ประเทศไทยมีพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นเขตป่าชายเลนถึง ๔,๓๖๘.๐๖ ตารางกิโลเมตร ส่วนในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ดังนี้

ตารางแสดงลักษณะการใช้ที่ดินตามแผนที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั่วประเทศ

ลักษณะการใช้ที่ดิน	เนื้อที่	
	ไร่	ร้อยละ
ท่าเทียบเรือ	๘๖๘.๗๕	๐.๐๓
นากุ้ง	๔๖๖,๕๑๘.๗๕	๑๗.๐๙
นาเกลือ	๑๗๔,๘๐๐.๐๐	๖.๔๐
ป่าชายเลน	๑,๕๗๙,๗๑๘.๗๕	๕๗.๘๖
ป่าชายหาด	๑๐,๐๙๓.๗๕	๐.๓๗
ป่าดินแล้ง	๕,๒๐๐.๐๐	๐.๑๙
ป่าพรุ	๔๓,๘๗๕.๐๐	๑.๖๐
พื้นที่เกษตร	๒๔๖,๖๑๘.๗๕	๙.๐๓
พื้นที่ทิ้งร้าง	๔๒,๘๐๖.๒๕	๑.๕๗
เหมืองแร่	๒,๐๕๐.๐๐	๐.๐๘
เมืองและสิ่งก่อสร้าง	๕๗,๙๓๑.๒๕	๒.๑๒
ที่งอก	๙๙,๕๕๖.๒๕	๓.๖๕
รวม	**๒,๗๓๐,๐๓๗.๕๐**	**๑๐๐.๐๐**

๒.๑๓ ข้อมูลและสภาพป่าชายเลนในพื้นที่จังหวัดกระบี่

ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดกระบี่ตั้งอยู่ทางด้านฝั่งทะเลตะวันตกของภาคใต้ติดกับทะเลอันดามัน อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ไปตามทางหลวงแผ่นดิน ประมาณ ๘๑๔ กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด ๔,๗๐๘.๕๑๒ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๒,๙๔๒,๘๒๐ ไร่

ทิศเหนือ	จดจังหวัดพังงา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี
ทิศใต้	จดจังหวัดตรัง และทะเลอันดามัน
ทิศตะวันออก	จดจังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดตรัง
ทิศตะวันตก	จดจังหวัดพังงา และทะเลอันดามัน

สภาพภูมิประเทศ

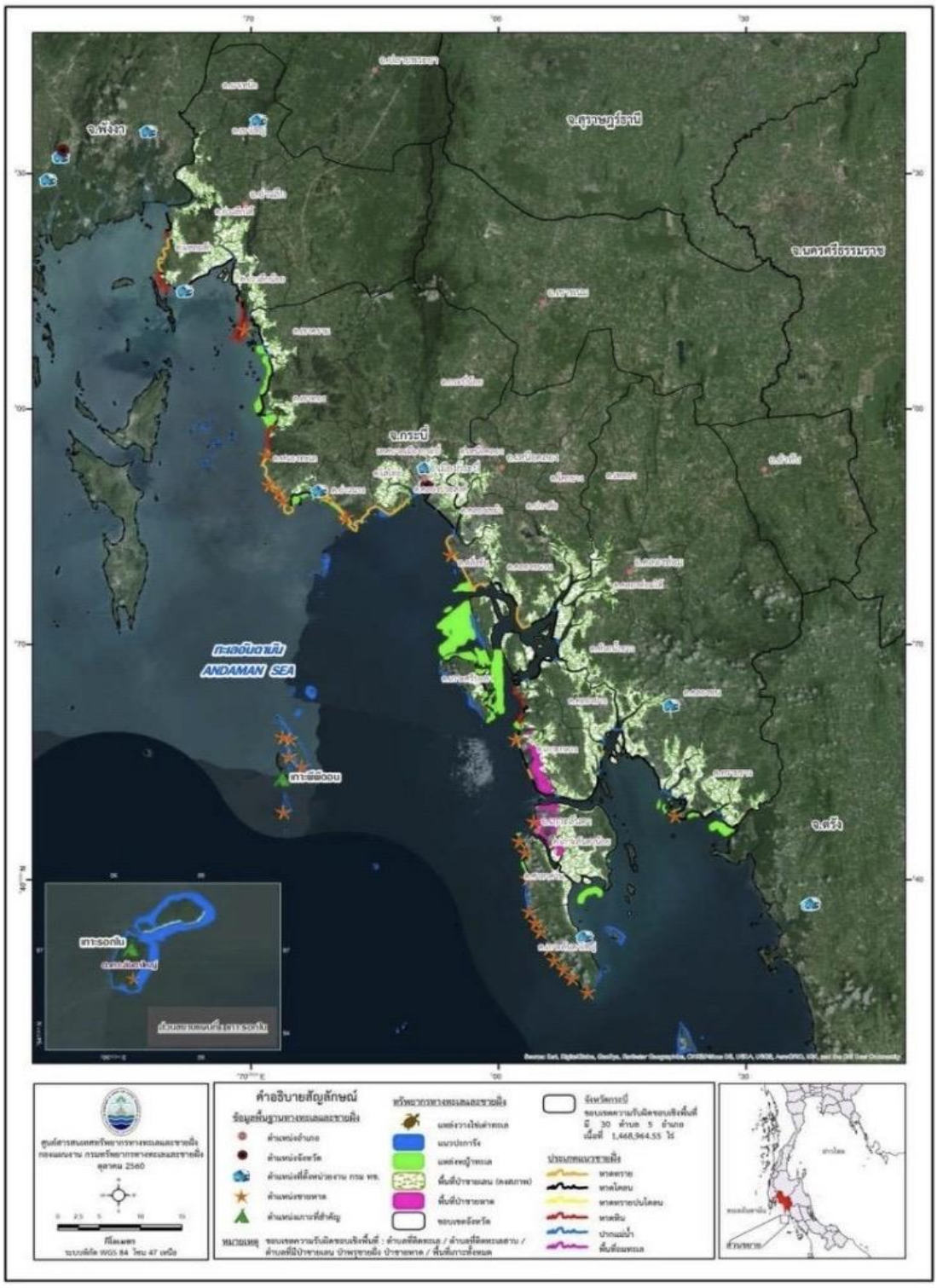
จังหวัดกระบี่ทางตอนเหนือประกอบด้วย เทือกเขายาวทอดตัวไปในแนวเหนือใต้สลับกับสภาพพื้นที่แบบลูกคลื่นลอนลาด และลอนชัน มีที่ราบชายฝั่งทะเลทางด้านตะวันตก บริเวณทางตอนใต้มีสภาพภูมิประเทศเป็นภูเขากระจัดกระจายสลับกับพื้นที่แบบลูกคลื่น ส่วนบริเวณ ทางตอนใต้สุด และตะวันตกเฉียงใต้ มีสภาพพื้นที่เป็นแบบลูกคลื่นลอนลาดจนถึงค่อนข้างราบเรียบ และมีภูเขาสูง ๆ ต่าง ๆ สลับกันไป บริเวณด้านตะวันตกมีลักษณะเป็นชายฝั่งติดกับทะเลอันดามัน ยาวประมาณ ๒๐๓.๗๙ กิโลเมตร ประกอบด้วยหมู่เกาะน้อยใหญ่ จำนวน ๑๕๔ เกาะ แต่เป็นเกาะที่มีประชากรอาศัยอยู่เพียง ๑๓ เกาะ เกาะที่สำคัญ ได้แก่ เกาะลันตา เป็นที่ตั้งของอำเภอเกาะลันตา และเกาะพีพี ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอเมือง

สถานการณ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓ นิยามทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพรุชายฝั่ง คลองคูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่จ้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเล หรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ที่ชายทะเล เกาะ หญ้าทะเล ปะการัง ดอนหอย พืชและสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งใน

จังหวัดกระบี่มีขอบเขตความรับผิดชอบเชิงพื้นที่ จำนวน ๓๐ ตำบล ๕ อำเภอที่ติดทะเล เนื้อที่ ๑,๔๖๐,๐๐๐ ไร่ ได้แก่ อำเภอคลองท่อม อำเภอเหนือคลอง อำเภอเมือง อำเภอเกาะลันตา อำเภออ่าวลึก มี๑๕ ตำบลติดแนวชายฝั่ง มีเกาะ ๑๕๔ เกาะ คิดเป็นพื้นที่รวมทั้งสิ้น ๒๖๒.๐๕ ตร.กม. ความยาวชายฝั่ง ๒๐๓.๗๙ กม. มีการกัดเซาะรวม ๒.๒๑ กม.

แผนที่สถานภาพทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดกระบี่



ความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชายเลนจังหวัดกระบี่

จังหวัดกระบี่ มีเนื้อที่ป่าชายเลนตามมติ ครม. จำนวน ๒๘๕,๐๙๕.๑๙ ไร่ เนื้อที่ป่าชายเลนคงสภาพ ๒๐๒,๒๙๘.๖๒ ไร่ ประกอบด้วย ๖ อำเภอ ๓๐ ตำบล ได้แก่ อำเภอเกาะลันตา อำเภอคลองท่อม อำเภอเมืองกระบี่ อำเภอเหนือคลอง และอำเภออ่าวลึก

พื้นที่ป่าชายเลนรายตำบลในจังหวัดกระบี่

จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	ป่าชายเลนตามมติ	ป่าชายเลนตามสภาพ
กระบี่	เกาะลันตา	เกาะกลาง	๑๓,๖๙๕.๑๒	๑๐,๐๐๐.๒๐
		เกาะลันตาน้อย	๒๑.๗๕๙.๘๘	๑๖,๗๑๔.๒๗
		เกาะลันตาใหญ่	๒,๐๕๐.๙๘	๗๗๗.๖๐
		คลองยาง	๑๗,๓๙๐.๑๐	๑๒,๕๙๗.๑๘
		ศาลาด่าน	๕,๓๗๘.๖๗	๓,๐๒๒.๒๑
	คลองท่อม	คลองท่อมใต้	๗,๗๔๑.๗๘	๖,๐๖๘.๗๒
		คลองพน	๒๑,๙๔๙.๗๔	๑๔,๖๓๓.๒๗
		ทรายขาว	๒๗,๑๕๑.๔๘	๑๗,๙๖๘.๙๖
		เพหลา	๒,๕๒๓.๔๘	๑,๔๒๑.๔๕
		ห้วยน้ำขาว	๒๐,๓๗๗.๑๗	๑๕,๘๕๔.๓๗
	เมืองกระบี่	กระบี่น้อย	๒,๑๘๑.๐๔	๑,๖๓๓.๕๕
		เขาคราม	๘,๐๖๘.๓๘	๕,๙๐๘.๗๖
		เขาทอง	๖,๙๐๔.๖๓	๔,๖๔๕.๒๙
		คลองประสงค์	๑๑.๙๕๙.๓๖	๗,๖๑๒.๖๑
		ปากน้ำ	๑,๐๘๗.๗๘	๕๐๐.๘๐
		ไสไทย	๙,๘๐๒.๐๙	๘,๔๓๐.๕๑
		หนองทะเล	๑๙๓.๒๗	๑๕๔.๘๐
		อ่าวนาง	๑,๐๙๑.๔๘	๐

พื้นที่ป่าชายเลนรายตำบลในจังหวัดกระบี่ (ต่อ)

จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	ป่าชายเลนตามมติ	ป่าชายเลนตามสภาพ
กระบี่	เหนือคลอง	เกาะศรีบอยา	๑๒,๗๕๐.๓๖	๘,๙๘๑.๓๐
		คลองขนาน	๒๕,๘๗๓.๒๕	๑๙,๒๖๙.๕๕
		คลองเขม้า	๘,๘๖๘.๕๗	๖,๐๒๑.๘๒
		โคกยาง	๗๖.๙๔	๓๔.๙๒
		ตลิ่งชัน	๓,๒๒๔.๘๒	๑,๖๗๔.๑๗
		ปกาลัย	๕,๘๒๒.๒๐	๔,๔๑๙.๒๔
		เหนือคลอง	๓,๐๐๗.๔๔	๑,๘๓๕.๔๐
	อ่าวลึก	เขาใหญ่	๑,๔๗๐.๖๐	๑,๐๙๖.๗๖
		นาเหนือ	๓๔๓.๒๙	๙๑.๐๕
		แหลมสัก	๑๖,๗๐๓.๑๘	๑๑,๗๔๑.๙๑
		อ่าวลึกใต้	๑๕,๒๓๒.๖๐	๑๓,๐๒๐.๘๑
		อ่าวลึกน้อย	๑๐,๔๑๕.๕๐	๖,๒๐๗.๑๕
รวมพื้นที่ (ไร่)			๒๘๕,๐๙๕.๑๙	๒๐๒,๒๙๘.๖๒

๒.๑๔ คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ กำหนดพื้นที่ป่าชายเลน และต่อมามีมติเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ รายงานการศึกษาสถานภาพของป่าชายเลนและปะการังของประเทศ โดยขอให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน และระงับการพิจารณาขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของทางราชการ กระทรวงมหาดไทย จึง ได้ดำเนินการและให้จังหวัดดำเนินการดังนี้

๒.๑๔.๑ กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๔/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ แจ้งให้จังหวัดดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน” ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัด ป่าไม้จังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด นายอำเภอท้องถิ่น ประมงจังหวัด เป็นกรรมการและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้มีหน้าที่ดังนี้

(๑) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนและกำหนดมาตรการการหยุดยั้งกลุ่มบุคคล เช่น กลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพลและอื่น ๆ มิให้มีการบุกรุกที่ดินป่าชายเลนโดยเด็ดขาด

(๒) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด ยกเว้นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อยู่แล้วให้ดำเนินการต่อไปจนสิ่งอายุการอนุญาต และกรณีที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ให้มีการผ่อนผันการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ โดยกำหนดวันสิ้นสุดในหนังสืออนุญาต ไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๗

(๓) ในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือตรวจพบว่า ได้มีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลนไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเอกสารสิทธิดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่ อย่างไรแล้ว เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(๔) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องคำขอออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลนโดยให้ระงับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลนให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด

๒.๑๔.๒ กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๒๙๔๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒ ให้จังหวัดแต่งตั้งผู้อำนวยการส่วนบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ในสังกัดกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมเป็นคณะกรรมการ พร้อมทั้งแก้ไขตำแหน่งกรรมการจาก “ป่าไม้จังหวัด” เป็น “ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้หรือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขาในพื้นที่ที่รับผิดชอบ” และแก้ไขตำแหน่งกรรมการจาก “หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด” เป็น “ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด”

๒.๑๔.๓ กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๗๐๘๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แจ้งว่า ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๗ ให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงบริหารงานบุคคล อัยการจังหวัดมิใช่ข้าราชการฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในส่วนภูมิภาค จึงไม่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ วรรคแรก และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการตามมาตรา ๕๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การแต่งตั้งอัยการจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการจังหวัดอาจนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองและการรับเป็นผู้แทนแก้ต่างคดีให้ จะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและเที่ยงธรรมของอัยการ และโดยที่บางหน่วยงานมีการปรับโครงสร้างแบ่งส่วนราชการ

ใหม่เป็นการภายใน กระทรวงมหาดไทยจึงพิจารณายกเลิกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๔/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๑๖๙๑ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๕ และ ที่ มท ๑๕๑๖.๒/ว ๒๙๔๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒ ทั้งสามฉบับดังกล่าว และสั่งการให้ทุกจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ นายอำเภอท้องที่ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ประมงจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่า ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนหน่วยราชการอื่นตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน การขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน รวมทั้งการพิจารณาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ที่ยังคงหลักการเดิม

๒.๑๔.๔ จังหวัดกระบี่มีคำสั่ง ที่ ๕๙๒๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ที่กำกับดูแลสำนักงานที่ดินจังหวัด ประธานกรรมการ นายอำเภอท้องที่ กรรมการ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดกระบี่ กรรมการ ประมงจังหวัดกระบี่ กรรมการ ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ ๑๒ สาขากระบี่ กรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขากระบี่ กรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่ ๗ กรรมการ ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ ที่ ๕ กรรมการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ กรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกระบี่ กรรมการ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ กรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนและกำหนดมาตรการหยุดยั้งกลุ่มบุคคลเช่น กลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพล และอื่น ๆ มิให้มีการบุกรุกที่ดินป่าชายเลนโดยเด็ดขาด

(๒) พิจารณาการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด ยกเว้นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อยู่แล้วให้ดำเนินการต่อไปจนสิ้นสุดอายุการอนุญาต

(๓) ในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือตรวจสอบพบว่า อาจมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวและเสนอความเห็นให้อธิบดีกรมที่ดินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(๔) พิจารณาเรื่องคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน รวมทั้งการแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินพิจารณายกเลิกคำขอหรือระงับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนเมื่อปรากฏว่าผู้ขอครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๕) จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับจังหวัด เพื่อรณรงค์การอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนเพื่อให้ประชาชนมีความสำนึกในคุณค่า รักและหวงแหนป่าชายเลน

(๖) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการในการปฏิบัติงานตามความจำเป็น

(๗) จัดทำข้อสรุป ข้อเสนอแนะ อุปสรรคในการดำเนินงาน แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง

๒.๑๕ คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำ ที่ อ.๔๐๙/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ระหว่าง นางสมหวัง อินพุ่ม ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ๑ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายส่ง (ป่าไม้จังหวัดชลบุรี เดิม) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่าที่ดินที่จะถือว่าเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ นั้น จะต้องเป็นที่ตั้งซึ่งโดยสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเท่านั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริง ตามหลักฐาน การอ่าน แปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญของศาลว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่ได้มีการทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๖ เป็นต้นมา แม้หลักฐานดังกล่าวจะมิใช่เอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน อันเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ทำนองเดียวกันกับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็ตาม แต่ก็เป็นเอกสารหลักฐานที่แสดงว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินเต็มทั้งแปลง และไม่มีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนมาแล้วตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นต้นมา จึงถือได้ว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการตรวจสอบแปลงที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏว่า ตั้งอยู่ในแผนที่ภูมิประเทศระวาง ๕๑๓๕ I ๑๔๘๖ ซึ่งได้มีการขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ นั้น เห็นว่าการขีดแนวเขตกำหนดพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวลงในแผนที่ภูมิประเทศระวาง ๕๑๓๕ I ๑๔๘๖ ย่อมมีผลทำให้ที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนในระวางดังกล่าว มีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เท่านั้น ไม่มีผลทำ

ให้ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีกลับไปมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ แต่อย่างใด ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสถานะเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม ข้อ ๘ (๒) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น และข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป

บทที่ ๓
วิธีดำเนินการศึกษา

๓.๑ รูปแบบการวิจัย

การศึกษาวิจัยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชน กรณีศึกษาในท้องที่จังหวัดกระบี่ เป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method Research) โดยดำเนินการศึกษาดังนี้

๓.๑.๑ การวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าจากตำรากฎหมาย หนังสือ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งข้อมูลเชิงประจักษ์ในฐานะผู้ศึกษาเป็นข้าราชการกรมที่ดิน

๓.๑.๒ การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เป็นการศึกษาจากคำขอออกโฉนดที่ดินของกลุ่มตัวอย่างในท้องที่จังหวัดกระบี่ กรณีที่ต้องนำเรื่องการขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีสภาพพื้นที่เป็นป่าชายเลนหรือครอบคลุมพื้นที่ป่าชายเลน เสนอให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนพิจารณาก่อนเอกสารสิทธิในที่ดินทุกเรื่อง และใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้โดยตรง

๓.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งเป็น ๒ ส่วนดังนี้

๓.๒.๑ ผู้บริหารของสำนักงานที่ดิน ประกอบด้วย อดีตเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ จำนวน ๒ คน, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาอ่าวลึก,เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาคลองท่อม, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาคลองท่อม ส่วนแยกเกาะลันตา รวมจำนวน ๓ คน ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของสำนักงานที่ดิน อีกทั้งเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

๓.๒.๒ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายทะเบียน, หัวหน้ากลุ่มงานวิชาการที่ดิน, หัวหน้าฝ่ายรังวัด, นักวิชาการที่ดินชำนาญการ, นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ, นายช่างรังวัดชำนาญงาน, เจ้าพนักงานที่ดินชำนาญงาน และเจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติงาน จำนวน ๗ คน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินโดยตรง

๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ

๓.๓.๑ ศึกษาจากคำขอออกโฉนดที่ดินของกลุ่มตัวอย่างในท้องที่จังหวัดกระบี่ เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชน

๓.๓.๒ เป็นแนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ ดังนี้

ส่วนที่ ๑ เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคล ได้แก่ ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ เพศ อายุ ตำแหน่งปัจจุบัน สังกัด ประสบการณ์ในการทำงาน

ส่วนที่ ๒ เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับคำถาม เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูล

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

๓.๔.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และหนังสือเวียนของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนนโยบายของรัฐบาล ผลงานการวิจัยของสถาบันการศึกษา เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ บทความต่างๆ จากอินเตอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลเชิงประจักษ์ในฐานะที่เป็นข้าราชการกรมที่ดิน เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน และวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ รวมทั้งหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน และจำกัดขอบเขตพื้นที่ที่จะทำการศึกษาวิจัย เฉพาะจังหวัดกระบี่ เท่านั้น

๓.๔.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยรวบรวมจากคำขอออกโฉนดที่ดินของกลุ่มตัวอย่างในท้องที่จังหวัดกระบี่ และใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) ด้วยคำถาม จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

๓.๕ ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๖๕

๓.๖ การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาดำเนินการนำข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลภาคสนาม โดยรวบรวมจากคำขอออกโฉนดที่ดินของกลุ่มตัวอย่างในท้องที่จังหวัดกระบี่ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) ด้วยวิธีการสรุปสาระสำคัญตามประเด็นที่กำหนดไว้ในขอบเขตของเนื้อหา โดยจะนำข้อมูลที่ได้มาทำการประมวลผล รวบรวมเป็นหมวดหมู่ นำมาจัดเป็นระบบ ระเบียบ โดยทำการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและเก็บข้อมูลเสริมเพิ่มเติมให้มีเนื้อหาที่สมบูรณ์ โดยนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหา

บทที่ ๔

ผลการศึกษา

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “การออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชน กรณีศึกษาในท้องที่จังหวัดกระบี่” โดยใช้วิธีศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method Research) เป็นการศึกษาวิจัยจากตำรากฎหมาย หนังสือ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งข้อมูลเชิงประจักษ์ในฐานะผู้ศึกษาเป็นข้าราชการกรมที่ดิน และเป็นการศึกษาวิจัยจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ประกอบด้วย ผู้บริหารของสำนักงานที่ดิน ได้แก่ อดีตเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ จำนวน ๒ คน, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาอ่าวลึก,เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาคลองท่อม, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาคลองท่อม ส่วนแยกเกาะลันตา รวมจำนวน ๕ คน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายทะเบียน, หัวหน้ากลุ่มงานวิชาการที่ดิน, หัวหน้าฝ่ายรังวัด, นักวิชาการที่ดินชำนาญการ, นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ, นายช่างรังวัดชำนาญงาน, เจ้าพนักงานที่ดินชำนาญงาน และเจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติงาน จำนวน ๘ คน ซึ่งผู้ศึกษาได้นำเสนอผลการสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย โดยจำแนกออกเป็น ๓ ส่วนตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

๑. ผลการศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน

๒. ผลการศึกษาข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน

๓. ผลการศึกษาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ และความเป็นธรรมแก่ประชาชน

การสัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักงานที่ดิน ประกอบด้วย

(๑) นายเจนวิทย์ ทองเงิน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช อดีตเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

(๒) นายวิสิทธิ์ โชคชัย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต อดีตเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

(๓) นางสาวพรรณปรียา อ้นประวัติ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาอ่าวลึก

(๔) นายอติชาติ พิเชียรโสภณ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาคลองท่อม

(๕) นายชวลิต โกบแม็ง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาคลองท่อม ส่วนแยกเกาะลันตา

การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน ประกอบด้วย

(๑) นายสุทัศน์ แก้วนรินทร์ หัวหน้าฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

(๒) นางสาวกุหลาบ ชีวะเสรีชล นักวิชาการที่ดินชำนาญการ กลุ่มงานวิชาการที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

(๓) นายอิทธิกร วชิรปาณี หัวหน้าฝ่ายรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

(๔) นายไกรวิทย์ บุญศรีโรจน์ นักวิชาการที่ดินชำนาญการ สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

(๕) นายณัฐพงษ์ บุตรพิมพ์ นักวิชาการที่ดินชำนาญการ สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

(๖) นางสาวสุดธิดา พลหลา นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

(๗) นายนิพนธ์ ใจอ่อน นายช่างรังวัดชำนาญงาน สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

๔.๑ ผลการศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน

ผลการศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่าปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่ รายละเอียดผลการศึกษามีดังนี้

๑. ปัญหาผู้ขอออกโฉนดที่ดินไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) มาขอออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งต้องห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในพื้นที่ซึ่งประกาศกำหนดเป็นเขตป่าชายเลนไว้ ทำให้กระทบต่อราษฎรผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประกาศกำหนดเป็นเขตพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทำให้ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ขอได้ จึงเป็นการริดรอนสิทธิแก่ราษฎร

๒. ปัญหาพื้นที่ที่มีการยื่นขอออกโฉนดที่ดินมีการเปลี่ยนสภาพ กล่าวคือ สภาพพื้นที่ปัจจุบันเป็นพื้นที่อยู่อาศัยมาก่อนและเกษตรกรรมของประชาชน มิอาจเปลี่ยนแปลงให้กลับมาเป็นพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าชายเลนได้แล้ว เช่น บางพื้นที่เป็นชุมชนหนาแน่น มีบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ร้านค้า สถานที่ประกอบกิจทางศาสนา เป็นต้น

๓. ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากต้องมีการนำเรื่องราวการขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนเพื่อพิจารณา ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันของผู้แทนของส่วนราชการหลายหน่วยงานที่จะต้องเข้าร่วมในการพิจารณา โดยแต่ละหน่วยงานจะมีมาตรการในการตรวจสอบแตกต่างกันออกไปในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ ทำให้เพิ่มขั้นตอน กระบวนการ และระยะเวลาในการดำเนินการมากขึ้น

๔. ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการทับซ้อนกับการพิจารณาของคณะกรรมการ คพร. (คณะกรรมการ กบร. เดิม) ซึ่งในทางปฏิบัติของคณะกรรมการป้องกันการบุกรุกและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน มีการเสนอให้อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่เมื่อนำเข้าที่ประชุม คพร. (คณะกรรมการ กบร. เดิม) จะต้องผ่านมติที่ประชุมให้อ่านแปล โดยคณะกรรมการอ่านแปล ซึ่งมีกรรมการหลายหน่วยงานมากกว่าเดิม

๕. ปัญหาภายในหน่วยงานของสำนักงานที่ดิน เจ้าหน้าที่ขาดความรู้และประสบการณ์

๖. ปัญหาจากหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ป่าชายเลน) ไม่ให้ความสำคัญต่อราษฎรผู้ขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

๗. ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน แม้ไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ให้ส่งอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ

๘. เมื่อมีการนำเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน เสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนเพื่อพิจารณาแล้ว จะต้องมีการนำเสนอต่อคณะกรรมการฯ คพร. จังหวัด อีกครั้งหนึ่ง

๙. การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน มีขั้นตอน และระเบียบกฎหมายที่ซับซ้อน และต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณามากกว่าการออกโฉนดที่ดินทั่วไป

๑๐. การกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนไม่ได้ตรวจสอบสภาพที่ดินจริง เป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชน เช่น ประชาชนครอบครองทำประโยชน์และแจ้งการครอบครอง เนื้อที่ประมาณ ๘๐ ไร่ แต่ประกาศกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนทับซ้อนทั้งแปลง เป็นเหตุให้กระบวนการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนมีขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้น ทำให้ประชาชนบางรายไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้

๔.๒ ผลการศึกษาข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน

ผลการศึกษาข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน รายละเอียดผลการศึกษามีดังนี้

๑. ปัจจุบันพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลบังคับใช้แล้ว เห็นควรยกเลิกคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน

๒. ควรปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงการทำประโยชน์และการอยู่อาศัยร่วมกับพื้นที่ป่าชายเลนที่ได้เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติ เช่น การจัดการที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน ในพื้นที่ป่าชายเลนที่เสื่อมโทรม โดยให้พิจารณาจากสภาพการทำประโยชน์

๓. ลดขั้นตอนในการกระบวนการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน เช่น การอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ

๔. ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ขอออกโฉนดที่ดิน เพื่อเป็นการป้องกันการเรียกรับ การทุจริตของเจ้าหน้าที่

๕. หากยังคงรูปแบบการพิจารณาโดยคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน กรมที่ดินควรร่างบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานดังกล่าว ในเรื่องเงื่อนเวลาและขั้นตอน ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

๖. คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน จะต้องวางแนวทางปฏิบัติงาน ขั้นตอน ระยะเวลา ให้ชัดเจน เพื่อให้สำนักงานที่ดินสามารถชี้แจงแก่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้

๗. เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความให้ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๕) เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เว้นแต่ที่ดินนั้นไม่มีสภาพ เป็นที่ควรสงวนไว้แล้ว และมีพยานหลักฐานอื่นควรเชื่อได้ว่า บุคคลนั้นได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

๘. กรมที่ดินควรพิจารณาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ บรรจุหรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้างาน/หัวหน้าฝ่าย ในท้องที่ที่มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนหรือเขตป่าทุกประเภท เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในกรณีดังกล่าว มีหลายขั้นตอน ประกอบระเบียบกฎหมายหลายฉบับที่จะต้องใช้ประกอบการพิจารณา

๙. เห็นควรเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่ดูแลรักษาป่าชายเลนเท่านั้น

๑๐. เมื่อคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนพิจารณาแล้ว ไม่ควรนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการฯ คพร. จังหวัด อีกครั้งหนึ่ง

๑๑. เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินไม่มีสภาพพื้นที่เป็นป่าชายเลนแล้ว เห็นควรแจ้งให้หน่วยงานที่ดูแลป่าชายเลนร่วมตรวจสอบเท่านั้น

๑๒.การกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนไม่ตรงตามสภาพป่าชายเลนที่มีอยู่จริง น่าจะเกิดจากการกำหนดเขตโดยไม่ได้ลงตรวจสอบพื้นที่จริง ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อน อันเป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชน ควรให้เจ้าหน้าหน้าที่ผู้ระวังชี้แนวเขตป่าชายเลนมีอำนาจทำความเห็นในการพิจารณา ไม่จำเป็นต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

๑๓. กรมที่ดินควรออกระเบียบการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนให้เข้าใจง่ายชัดเจน ลดการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการ ควรมีคู่มือการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนอย่างครบถ้วน มีการอบรมเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับกรม และระดับจังหวัด

๑๔. ควรให้การพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน และควรลดจำนวนของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนให้คงเหลือเท่าที่จำเป็น

๔.๓ ผลการศึกษาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ และความเป็นธรรมแก่ประชาชน

ผลการศึกษาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ และความเป็นธรรมแก่ประชาชน จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า แนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ และความเป็นธรรมแก่ประชาชน รายละเอียดผลการศึกษามีดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกฎหมาย เช่น แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๔ (๕)

๒. ให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่

๓. หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาป่าชายเลน ควรร่วมกันพิจารณาหาแนวทางในการให้สิทธิทำกินแก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ก่อนที่จะมีการประกาศให้เป็นพื้นที่เขตป่าชายเลน

๔.ปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้สอดคล้องกันกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๕. ควรมอบภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรอิสระเฉพาะ เพื่อไม่ให้กระทบกับงานบริการประชาชนของหน่วยงานที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน การมีหน่วยงานเฉพาะจะทำให้ประชาชน มีความเชื่อมั่นในผลการพิจารณามากกว่า การพิจารณาที่มีสำนักงานที่ดินเป็นกลไกหลัก ตั้งแต่เริ่มต้น จนเสร็จสิ้นกระบวนการ

๖. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเรื่องป่าชายเลน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันกันแนวเขตป่าชายเลนให้ชัดเจน เช่น ขุดคู หรือทำถนนเป็นแนวเขตระหว่างป่าชายเลนกับที่ดินเอกชน

๗. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ควรสร้างกิจกรรมส่งเสริม ให้ความรู้กับราษฎรเกี่ยวกับประโยชน์ของป่าชายเลน ซึ่งราษฎรสามารถหาประโยชน์จากป่าชายเลนได้อย่างยั่งยืน และไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

๘. กรมที่ดินควรลดขั้นตอนในการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ให้มีระยะเวลาที่สั้นลง

๙. การออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่อยู่ในเขตป่าชายเลน เพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนของคณะกรรมการ และกระทรวงมหาดไทย ควรแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) ที่ดินที่อยู่ในเขตป่าให้รวมถึงป่าชายเลนด้วย โดยไม่ต้องเข้าคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

๑๐. เห็นควรกำหนดไว้เป็นกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องว่า หากสภาพที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ที่ตั้งอยู่ในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ การตรวจสอบและพิสูจน์สิทธิในที่ดิน หากเห็นว่าจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน เห็นว่า ควรแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เฉพาะผู้เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ดูแลเฉพาะป่าชายเลนเท่านั้น หากสภาพพื้นที่ไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนแล้ว แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นมาก่อน เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน เห็นควรแจ้งเฉพาะหน่วยงานที่ดูแลป่าชายเลนร่วมตรวจสอบที่ดินเท่านั้น

๑๑. ให้หน่วยงานผู้ดูแลรักษาป่าชายเลนในท้องที่ตนเองทำการสำรวจตรวจสอบที่ดินในแนวเขตกำหนดเป็นเขตป่าชายเลนด้วยการลงพื้นที่จริงเพื่อตรวจสอบสภาพป่าชายเลน หากคลาดเคลื่อนจากแผนที่กำหนดเขตให้เป็นเขตป่าชายเลน ก็ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณามีมติแก้ไขต่อไป

๑๒. การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ควรดำเนินการตรวจสอบอย่างเป็นธรรม หากตรวจสอบแล้วมีการทำประโยชน์ในพื้นที่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นเขตป่าชายเลน และมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองก็สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนได้ หากไม่มีก็ควรให้สิทธิแก่ประชาชนในรูปแบบของ คทช.

๑๓. แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดเงื่อนไขการร่วมดำเนินการให้ชัดเจน โดยมุ่งเพื่อประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้การดำเนินการขับเคลื่อนไปได้ และทำให้ประชาชนสามารถครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้

๑๔. ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาป่าชายเลนในทุกท้องที่สำรวจตรวจสอบผู้ครอบครองที่ดินในเขตป่าชายเลนและพิสูจน์สิทธิในที่ดิน หากประชาชนครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินชอบด้วยกฎหมายแล้ว ให้สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนได้ โดยไม่ต้องให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนเป็นผู้พิจารณา

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการศึกษา

ในการศึกษา“การออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชน กรณีศึกษาในท้องที่จังหวัดกระบี่ ” ผู้ศึกษา พบว่าปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่ มีด้วยกันหลายประการ ดังนั้น ในบทนี้จะได้ทำการสรุปผลการศึกษาวิจัยที่ได้จากการทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาต่างๆอันเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชนในส่วนที่เป็นประเด็นสำคัญ พร้อมมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าว

จากการศึกษา “การออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและเอกชน กรณีศึกษาในท้องที่จังหวัดกระบี่”ผู้ศึกษาสามารถสรุปประเด็นปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่ที่สำคัญ ได้ดังนี้

๕.๑.๑ ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานภายในของสำนักงานที่ดิน

ปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดินขาดความรู้ ขาดประสบการณ์

แนวทางแก้ไขปัญหา พิจารณาบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดิน มาจัดฝึกอบรมบุคลากร ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยนำกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริงมาทดลองปฏิบัติจริง

๕.๑.๒ ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานภายนอก

ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาป่าชายเลนมิได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมตรวจสอบบริเวณที่ดินในวันทำการรังวัดทำให้สำนักงานที่ดินต้องมีหนังสือสอบถามว่าที่ดินแปลงที่ผู้ขอนำรังวัดอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนหรือไม่

แนวทางแก้ไขปัญหา เจ้าพนักงานที่ดินควรจะต้องประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาป่าชายเลนโดยตรงหรือนำเสนอคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนเพื่อขอมติในการแจ้งเป็นหนังสือถึงหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาป่าชายเลนเพื่อขอความร่วมมือในการออกไปพิสูจน์ที่ดินในวันรังวัด

๕.๑.๓ ปัญหาด้านกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน

ปัญหาการไม่มีกฎหมายรองรับเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน และไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับป่าชายเลนที่ชัดเจน

แนวทางแก้ไขปัญหา แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรง ฉบับที่ ๔๓ ข้อ ๑๔ (๕), ยกเลิกหรือถอนสภาพพื้นที่ป่าชายเลน ที่ไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนแล้ว และตรา “คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน” เข้าไปในกฎกระทรวง

๕.๑.๔ ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการออกโฉนดที่ดิน

ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน จะต้องนำเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

แนวทางแก้ไขปัญหา ลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกับคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

๕.๑.๕ ปัญหาพื้นที่ที่มีการยื่นขอออกโฉนดที่ดินมีการเปลี่ยนสภาพ

ปัญหาจากสภาพพื้นที่ที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมานาน โดยบริเวณที่ขอออกโฉนดที่ดินอยู่ในพื้นที่ที่ประกาศให้เป็นเขตป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ โดยสภาพปัจจุบันไม่ได้เป็นป่าชายเลน ที่ไม่สามารถเปลี่ยนสภาพกลับมาเป็นป่าชายเลนได้เหมือนเดิม

แนวทางแก้ไขปัญหา ควรปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงการทำประโยชน์และการอยู่อาศัยร่วมกับพื้นที่ป่าชายเลนที่ได้เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ชุมชนสามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติ เช่น การจัดการที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน ในพื้นที่ป่าชายเลนที่เสื่อมโทรม โดยให้พิจารณาจากสภาพการทำประโยชน์

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาได้สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนในท้องที่จังหวัดกระบี่ พร้อมทั้งแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๑. เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๕) เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เว้นแต่ที่ดินนั้นไม่มีสภาพเป็นที่ควรสงวน

ไว้แล้ว และมีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

๒. ควรกำหนดนิยามศัพท์เฉพาะของคำว่า “ป่าชายเลน” ให้ชัดเจน

๓. ควรดำเนินการประกาศยกเลิกหรือถอนสภาพเขตป่าชายเลน ในพื้นที่ที่รัฐเห็นว่าหมดความจำเป็นที่จะสงวนหวงห้ามหรือพื้นที่ที่จะไม่สามารถกลับมาเป็นป่าชายเลนได้อีก

๔. ควรผลักดันให้ “คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน” เข้าไปอยู่ในกฎกระทรวง

บรรณานุกรม

กรมที่ดิน. (๒๕๔๓). วิวัฒนาการการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กิตติวรรณ บุญนาค. (๒๕๕๔). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ ในเขตป่าชายเลน: ศึกษากรณีตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี.

เตือนจิตต์ วงษ์ศิลปี. (๒๕๕๕). นโยบายการแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมายการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารจัดการสาธารณะ, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธนกร โชติคุณ. (๒๕๕๔). ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี.

วัลลภ นาคบัว. (๒๕๔๐). ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คำสั่งจังหวัดกระบี่ ที่ ๕๙๒๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๒

นายเจนวิทย์ ทองเงิน (๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช

นายวิสิทธิ์ โชคชัย (๑๓ กันยายน ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต

นางสาวพรรณปรียา อ้นประวัติ (๑๖ กันยายน ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาอ่าวลึก

นายอติชาติ พิเชียรโสภณ (๑๖ กันยายน ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาคลองท่อม

นายชวลิต โกบแม็ง (๑๖ กันยายน ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**, เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สาขาคลองท่อม ส่วนแยกเกาะลันตา

นายสุทัศน์ แก้วนรินทร์ (๑๖ กันยายน ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**, หัวหน้าฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

นางสาวกุหลาบ ชีวะเสรีชล (๑๖ กันยายน ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**, นักวิชาการที่ดินชำนาญการ กลุ่มงานวิชาการที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

นายอิทธิกร วชิรปาณี (๑๗ กันยายน ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**, หัวหน้าฝ่ายรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

นายไกรวิทย์ บุญศรีโรจน์ (๑๖ กันยายน ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**, นักวิชาการที่ดินชำนาญการ สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

นายณัฐพงษ์ บุตรพิมพ์ (๑๖ กันยายน ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**, นักวิชาการที่ดินชำนาญการ สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

นางสาวสุดธิดา พลหลา (๑๖ กันยายน ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**, นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

นายนิพนธ์ ใจอ่อน (๑๗ กันยายน ๒๕๖๕) **สัมภาษณ์**,นายช่างรังวัดชำนาญงาน สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่

ประวัติผู้จัดทำเอกสารการศึกษาส่วนบุคคล

ชื่อ – สกุล : นายขจร สุระวิโรจน์

ตำแหน่ง : เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่
อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่

ชื่อหน่วยงาน : สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่ ถ.อุตรกิจ ต.ปากน้ำ อ.เมือง จ.กระบี่
โทรศัพท์/ โทรสาร ๐๗๕-๖๑๑๒๖๐

ที่อยู่ปัจจุบัน : ๑๒๔ หมู่ ๒ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมือง
จังหวัดสงขลา ๙๐๐๐๐ โทรศัพท์ ๐๘๔-๖๓๒๑๗๖๑

วุฒิการศึกษา : ๑. บริหารธุรกิจบัณฑิต (การจัดการ) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย
๒. นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
๓. รัฐประศาสนาศาตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
วิทยาเขตหาดใหญ่

ประสบการณ์ : ๑. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาร่อนพิบูลย์
๒. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสตูล สาขาละงู
๓. เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบึงกุ่ม