

บันทึก

เรื่อง การออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ครอบครอง
และทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

จังหวัดจันทบุรี ได้มีหนังสือ ที่ จบ ๐๐๑๗.๓/๒๖๑๕๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดจันทบุรีได้รับการร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากราษฎรจำนวน ๗ ราย โดยขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจรังวัดที่ดินที่พวกตนครอบครองอยู่ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ประมาณ ๓๐๖ ไร่ โดยอ้างว่า ได้ถือครองทำกินมาเป็นเวลานานประมาณ ๕๐ ปี ก่อน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก่อนที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่มีเอกสารการครอบครอง และจังหวัดจันทบุรีได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบแล้ว พบว่ามีการทำประโยชน์ในพื้นที่จริง ประกอบกับผู้เชี่ยวชาญของศาลในการวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศได้วิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ แล้วปรากฏว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์จริง และเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมแก่ราษฎรจังหวัดจันทบุรีได้นำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัดจันทบุรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ ซึ่งปรากฏว่า ที่ประชุมมีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ผู้ร้องไม่มีสิทธิในที่ดิน เพราะไม่ได้ยื่นคำร้องอ้างสิทธิภายในกำหนดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และไม่มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากไม่มีหลักฐานในที่ดิน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ผู้ร้องยังมีสิทธิ เพราะผู้ร้องได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อน พ.ศ. ๒๔๙๖ และก่อนกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

จังหวัดจันทบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การถือครองที่ดินของราษฎรดังกล่าวเป็นปัญหาด้านข้อระเบียบกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบไม่สามารถชี้ชัดได้ จึงขอหารือว่า การถือครองที่ดินของราษฎรดังกล่าวมีสิทธิในที่ดินหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องหรือดังกล่าว โดยได้ฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนจังหวัดจันทบุรีแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงตามหลักฐานการสอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องของจังหวัดจันทบุรีว่า ผู้ครอบครองที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผู้ร้องเรียนได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองคนก่อน ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดิน

บริเวณดังกล่าวมาก่อน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ สภาพที่ดินในปัจจุบันเป็นที่ราบไม่มีต้นไม้ใหญ่ มีการปลูกข้าวเต็มพื้นที่

คณะกรรมการการศึกษา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า การครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๓ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดให้ป่าเลนปากน้ำเวฬุ ในท้องที่ตำบลเกรียนหัก ตำบลวันยาว ตำบลบ่อ ตำบลบางชัน อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี เป็นป่าสงวน ซึ่งที่ดินตามที่หาหรืออยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงด้วย เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาเรื่องนี้ปรากฏว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามที่หาหรือไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงถือว่าผู้ครอบครองที่ดินเหล่านั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินทำให้ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สามารถกำหนดให้เป็นป่าสงวนได้ตามกฎหมาย และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ บรรดาป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าได้ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน

^๑ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๒ มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินมืองค์ประกอบสำคัญ ๒ ประการ คือ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องมีสิทธิในที่ดิน และที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิในที่ดินเนื่องจากตนหรือผู้ครอบครองที่ดินคนก่อนมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ฯ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสภาพที่ดินแล้วเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน เพราะเป็นที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ที่ดินตามที่หาหรือจึงเป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้ตามข้อ ๕^๓ ประกอบกับข้อ ๑๔^๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔

^๔ ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๔๐