

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้าม ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)

โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญที่ทางราชการออกให้แก่ราษฎร เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่า ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตามกฎหมาย ซึ่งที่ดินถือว่าเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่สำคัญต่อการดำรงชีพและปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันมีความตื่นตัวและความต้องการที่ดินเพิ่มขึ้น ทำให้มีการประกอบธุรกิจทางที่ดินมากขึ้น นิยมลงทุนจัดทำโครงการในรูปแบบของหมู่บ้านจัดสรร เพื่อจำหน่ายเป็นที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้าหรือศูนย์กลางการอุตสาหกรรม นอกเหนือไปจากการต้องการมีที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินในการเกษตรกรรม ซึ่งทำรายได้ให้แก่เกษตรกรและผลทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งอีกส่วนหนึ่งก็เป็นการสนองนโยบายของรัฐ ในการจัดสรรที่อยู่อาศัย ให้แก่ประชาชนทั่วไป ทั้งผู้ที่มีรายได้สูง รายได้ปานกลาง และผู้มีรายได้น้อย ซึ่งหน่วยงานของรัฐคือ กรมที่ดินมีนโยบายที่จะออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนทั่วประเทศให้เสร็จโดยเร็วซึ่งตามที่ได้ศึกษามาแล้วตั้งแต่บทที่ 1-3 เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน เห็นได้ว่ารัฐมี หน้าที่ในการรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชน ด้วยการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการต่าง ๆ อันมาจากแนวคิดทฤษฎีและหลักการตามกฎหมาย เพื่อพัฒนาการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นได้จากมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินมาอย่างต่อเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) เป็นเกณฑ์กำหนดแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน และเมื่อนำกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 มีประเด็นปัญหาในการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้าม ดังนี้คือ

ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการรังวัดออกโฉนดที่ดินหากปรากฏว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังชี้แนวเขตไม่พร้อมกัน หรือที่ดินแปลงข้างเคียงบางด้านเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีส่วนราชการเป็นผู้ดูแลรักษาไม่มาระวังแนวเขตที่ดิน หรือบางหน่วยงานมีที่ทำการอยู่นอกเขตต้องส่งเรื่องให้ทำการรับรองแนวเขตนอกพื้นที่ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ที่จะทำการรับรองแนวเขตมีน้อย และต้องออกไป

รับรองแนวเขตในพื้นที่รับผิดชอบหลายพื้นที่ ทำให้การรับรองแนวเขตของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีความล่าช้า

ปัญหาจากขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่มีการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินนอกจากจะต้องดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดินโดยหลักเกณฑ์ทั่วไปแล้ว ยังต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบว่าที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามหรือไม่ หากอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามก็ต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.จังหวัด) พิจารณาก่อน โดยที่ กบร. มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และได้วางมาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้หลายประการ เริ่มตั้งแต่การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐหากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินแล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ กบร.จังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการต่อ ซึ่งมาตรการและขั้นตอนต่างๆ ใช้เวลานาน ประกอบกับหลักฐานที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามก็คือ ส.ค.1 ซึ่งปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ใช้บังคับ โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้ที่มิหลักฐาน ส.ค.1 จะนำมาขอออกโฉนดที่ดินได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วเท่านั้นซึ่งเป็นเพิ่มขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินมากขึ้น

ปัญหาเกี่ยวกับหลักฐาน ศ.ค.1

ศ.ค.1 เป็นเพียงการที่เอกชนแจ้งต่อรัฐว่ามีที่ดินอยู่ในครอบครองของตนก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ใช่เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น ศ.ค.1 จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารของทางราชการ นอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 5 วรรคท้าย บัญญัติว่า “การแจ้งการครอบครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด” ศ.ค. 1 จึงเป็นเพียงหลักฐานอย่างหนึ่งซึ่งแสดงว่าในขณะที่แจ้งการครอบครองผู้แจ้งอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเท่านั้น แต่สิทธิของผู้แจ้งจะมีอยู่แค่ไหนเพียงใด สิทธิคงมีอยู่เพียงนั้น แต่หากไม่เคยมีสิทธิอยู่จริง การแจ้ง ศ.ค.1 ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด

นอกจากนี้ จากกรณีที่ ศ.ค.1 เป็นเพียง “การแจ้ง” การครอบครองที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็น การบอกเล่า ไม่มีการรังวัดตามหลักวิชาดังนั้น ศ.ค.1 จึงเป็นหลักฐานที่มีความคลาดเคลื่อนสูงจากการตรวจสอบพบว่าหลักฐาน ศ.ค.1 กรณีที่มีการแจ้งสภาพการทำประโยชน์ไว้ เช่น เดิมแจ้งการทำประโยชน์ไว้ เช่น เดิมแจ้งการทำประโยชน์เป็นที่ทำนา กุ้ง นาเกลือ ซึ่งบางแปลงระบุข้างเคียงว่าจาดที่รกร้างว่างเปล่าหรือจุดแนวเขตป่าไม้ในการรังวัดออกโฉนดที่ดิน หากระยะของที่ดินที่จาดที่รกร้างว่างเปล่า หรือจุดแนวเขตป่าไม้นี้ดังกล่าวเกินจากระยะของที่ดินตามหลักฐาน ศ.ค.1 จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามระยะที่ปรากฏในหลักฐาน ศ.ค.1 ตามนัยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) จึงเป็นสาเหตุให้เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมและต้องเสียเวลาในการออกไปรังวัดตรวจสอบอีกหลายครั้ง

ปัญหาเกี่ยวกับสภาพพื้นที่และขอบเขตของที่ดินสงวนหวงห้าม

การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินสงวนหวงห้าม ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินในแปลงที่ติดต่อกับพื้นที่เหล่านั้นได้ เนื่องจากไม่มีหลักเขตที่แสดงให้เห็นชัดเจน นอกจากนี้จากการตรวจสอบการรังวัดออกโฉนดที่ดินตามรายงานการรังวัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดพบว่า มีปัญหาอุปสรรคในการรังวัดหลายประการ เช่น สภาพพื้นที่รังวัดมีสภาพเป็นป่าจาก มีน้ำท่วมขัง หรือ เป็นดินเลน การรังวัดจะมีความยากลำบากและใช้เวลานาน ตลอดจนสภาพการทำประโยชน์ในปัจจุบันเปลี่ยนไปจากเดิม เช่น เดิมทำสวนจาก ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นทำนา กุ้ง นาเกลือ จำเป็นต้องทำการสอบสวนเพื่อให้ได้ความว่าเป็นที่ดินตามหลักฐาน ศ.ค.1 จริงแต่ได้มีการเปลี่ยนสภาพการทำประโยชน์ไปจากเดิมแล้ว

ปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์

เนื่องจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ยังไม่มีประสิทธิภาพได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในการออกโฉนดที่ดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความผูกพันเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคล คือประชาชนองค์กร หน่วยงานราชการหรือต่อสังคมส่วนรวม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดสามัญสำนึก ความรับผิดชอบก็จะเป็นปัญหาต่อสังคม

ปัญหาการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตป่าไม้ถาวร ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเขตป่าไม้ กรณีการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเฉพาะราย ซึ่งเป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิอีกวิธีหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายที่ดินและมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกับวิธีการเดินสำรวจในหลายประการ อาทิเช่น การออกโดยวิธีการเฉพาะรายไม่จำเป็นต้องมีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเขตท้องที่วันเริ่มดำเนินการ ผู้มีสิทธิขอลงโดยวิธีการเฉพาะราย จะไม่รวมถึงผู้ที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการจัดที่ดิน เป็นต้น

สำหรับประเด็นที่ต้องพิจารณาประการแรก คือ ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตป่าไม้ถาวร จะขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ เมื่อได้ศึกษาบทกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าวแล้ว พื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า นั้น จะต้องมีสถานะทางกฎหมาย เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือทรัพย์สินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ แล้วแต่กรณีเท่านั้น ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสองประเภท เป็นที่ดินที่ห้ามมิให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จึงไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ในทุกกรณี เนื่องจากการจัดกับบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14 (1) สำหรับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เห็นได้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะบัญญัติให้การกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิในที่ดินของบุคคลที่มีอยู่แล้ว ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงแปลความกฎหมายได้ว่าผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบ

ด้วยกฎหมาย ตามกฎหมายที่ดิน ย่อมสามารถขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ และเมื่อพิจารณาถึงที่มาของเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี แม้จะไม่มีข้อความเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ของผู้ที่ครอบครองอยู่ ทำนองเดียวกับบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อการกำหนดเขตป่าไม้ถาวร โดยกฎหมายยังมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในที่ดินของ บุคคลดังกล่าว การกำหนดเขตป่าไม้ถาวร จึงควรจะต้องรับรองสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไป ที่รัฐไม่อาจดำเนินการใดๆ ให้ไปปลงล้างสิทธิโดยชอบของบุคคลที่มีอยู่แล้วได้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าเฉพาะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าไม้ถาวรเท่านั้น ที่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เป็นการเฉพาะรายได้ ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าหากการประกาศกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าว มีบางส่วนทับที่สาธารณประโยชน์ การประกาศกำหนดเขตป่าไม้นั้น ไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ดินแปลงเดียวมีหลายสถานะ กล่าวคือ เป็นทั้งที่สาธารณประโยชน์และที่ดินในป่าไม้ ซึ่งไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้แต่ประการใด

สำหรับหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดิน เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าไม้ถาวร เป็นการเฉพาะรายนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ คือ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจเป็นผู้แจ้ง ส.ค.1 หรือผู้ที่ได้รับใบจอง หรือในกรณีที่เป็นการออกโฉนดที่ดิน ผู้ที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ก็ย่อมถือได้ว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบเช่นเดียวกัน สำหรับผู้ที่ครอบครองก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มิได้แจ้ง ส.ค.1 พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้ให้ได้ เพราะผลของการไม่แจ้ง ส.ค.1 ถือได้ว่าบุคคลนั้นสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าว ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ และการกำหนดเขตป่าไม้ของทางราชการทำให้ที่ดินดังกล่าวต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่มีข้อสังเกตว่า ถ้าได้มีการแจ้ง ส.ค.1 ไว้แล้ว แม้แต่ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัด ได้มีคำสั่งจำหน่าย ส.ค.1 ไป สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้นั้นก็ยังคงมีอยู่ และสามารถขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้

ปัญหา ที่ควรพิจารณาต่อไป คือ ผู้ที่แจ้ง ส.ค.1 ไว้จะสามารถออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ได้ทุกรายหรือไม่ กรณีนี้จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้แจ้ง ส.ค.1 ได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ก่อนหรือหลังใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ซึ่งส่งผลถึงสิทธิทางกฎหมายของผู้แจ้ง ส.ค.1 แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนใช้

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 แม้จะไม่ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินที่ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ใช่ ที่รกร้างว่างเปล่า การที่รัฐออกกฎกระทรวงกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนหรือป่าคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและป่าสงวน พุทธศักราช 2481 จึงไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้น กลายเป็นที่ป่าสงวนหรือป่าคุ้มครอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ยังคงมีสิทธิครอบครองตลอดมา จนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อได้แจ้ง ส.ค.1 ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ก็อาจขอยกโฉนดที่ดินนั้นได้

สำหรับกรณี เข้าครอบครองทำประโยชน์หลังใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ถ้าได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดิน โดยได้รับใบเหยียบย่ำหรือตราจองก่อนมีการกำหนดเป็นป่าสงวนหรือป่าคุ้มครอง ผู้นั้นย่อมมีสิทธิครอบครองในที่ดินเช่นเดียวกับผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ ก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่ถ้าผู้ใดครอบครองทำประโยชน์โดยมิได้รับอนุญาตให้จับจอง พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปเสียจากที่ดินได้ ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 บุคคลดังกล่าวย่อมไม่มีสิทธิครอบครองที่ดิน โดยชอบ และต่อมาถ้ารัฐได้กำหนดพื้นที่นั้น เป็นป่าสงวนหรือป่าคุ้มครอง บุคคลนั้นแม้จะได้แจ้ง ส.ค.1 ไว้ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แต่ประการใด กรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้

สำหรับการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้นั้น มีการกำหนดขั้นตอนที่แตกต่างจากกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิโดยทั่วไป กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแต่งตั้งคณะกรรมการการออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินและเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้หรือไม่เพียงใด ซึ่งหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตป่าไม้และไม่มีการคัดค้าน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้

โดยสรุป ผู้ที่มีสิทธิในการขอยกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ จะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และเป็นผู้ที่ได้มีการแจ้ง ส.ค.1 ไว้เท่านั้น โดยจำเป็นต้องพิจารณาเพิ่มเติมว่า เขตป่าไม้ในบริเวณที่ดินที่ขอยกโฉนดที่ดินนั้น ได้มีการกำหนดเขตมาเมื่อใด ก่อนหรือหลังการครอบครองและทำประโยชน์ของผู้ขอ นอกจากนี้หากเป็นกรณีที่มีการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องพิจารณาด้วยว่า ผู้ขอได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอจับจองที่ดิน ของพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 หรือไม่ หากไม่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมไม่มีสิทธิในที่ดิน แม้จะได้แจ้ง ส.ค.1 ไว้ก็ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ในกรณีกลับกันหากผู้ขอได้

ครอบครองมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ โดยไม่ได้ขออนุญาตจับจองที่ดินและได้มีการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ภายหลัง แม้จะเป็นการกำหนดเขตป่าไม้ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับก็ตาม ถ้าได้มีการแจ้ง ส.ค.1 ไว้ ย่อมออกโฉนดที่ดินให้ได้

นับแต่วันที่มีการใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ซึ่งออกตามความในมาตรา 6 มาตรา 8 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และ มาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2537 เป็นต้นมา การออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีการประกาศหวงห้ามที่ดินทั้งประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ไป จากเดิมคือการห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้าม เว้นแต่จะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และเป็นผู้ที่ได้มีการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หรือผู้ที่ได้รับใบจอง มีราษฎรหลายรายได้ร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องการเข้ายึดถือครอบครองในพื้นที่สงวนหวงห้ามต่างๆ โดยแจ้งว่าได้เข้าอยู่ในพื้นที่นี้มานานแล้ว โดยบุพการีรุ่นปู่ย่าได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมานาน จึงมีคำถามกลับไปว่าการเข้ามาอยู่นานดังเช่นว่านี้ได้อยู่ก่อนที่จะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามหรือไม่ จะสังเกตได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องเขตสงวนหวงห้ามก็ได้มีการประกาศมานานมากเช่นกัน อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า ประกาศปี พ.ศ.2481, พระราชบัญญัติป่าไม้ ประกาศปี พ.ศ.2484, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ประกาศในปี 2504, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ประกาศในปี พ.ศ.2507, พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ประกาศในปี 2535 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีอายุตั้งแต่ 17-70 ปี และเหตุผลของการประกาศกฎหมายดังกล่าวก็เนื่องจากการกระทำของราษฎรที่เข้าไปบุกรุก ยึดถือครอบครอง ทำลายป่าและสัตว์ป่า ซึ่งมาตรการในอดีตไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ จึงต้องตราพระราชบัญญัติเหล่านี้เพื่อมาปกป้องสมบัติของชาติ ปัญหาดังกล่าวจึงต้องหามาตรการหรือวิธีการในการพิสูจน์ว่า การเข้ายึดถือครอบครองและทำประโยชน์ของราษฎรหรือบุพการีของพวกเขาเหล่านี้ได้เข้ามาดำเนินการก่อนที่จะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามหรือไม่ ซึ่งจะเป็นสิ่งเดียวที่จะสร้างความเป็นธรรมระหว่างรัฐกับประชาชน แต่การพิสูจน์ดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการดำเนินการในหลายพื้นที่ เจ้าหน้าที่รัฐก็ยังไม่รู้จักใช้การบังคับใช้กฎหมายที่ตนดูแลให้ราษฎรออกจากพื้นที่หวงห้ามไป ซึ่งในบางกรณีราษฎรที่ไม่มีความรู้หรือไม่อยากมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ก็อาจไม่ได้รับความเป็นธรรมและคงเป็นไปได้ยากหากราษฎรคิดจะเป็นผู้พิสูจน์สิทธิเองเพราะนอกจากจะไม่มีประสบการณ์และความรู้ในเรื่องนี้แล้ว ยังไม่รู้จักวิธีการหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การครอบครองดังกล่าวอีกด้วย เรื่องดังกล่าวจึงต้องเป็นบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะดำเนินการและให้ความเป็นธรรมกับราษฎรที่มีความชอบธรรมในการเข้าครอบครองที่ดินเหล่านี้ ในการถือครองที่ดินนั้นหากรัฐไม่

ออกมาตรการที่ชัดเจนแล้วก็จะทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดการทะเลาะวิวาทในเรื่องการแย่งที่ดินทำกิน จึงต้องกำหนดกฎหมายเพื่อใช้กับคนไทยทั่วประเทศโดยเฉพาะในเรื่องการออกเอกสารสิทธิ เพราะเอกสารสิทธิจะเป็นตัวกำหนดอาณาเขตในการเข้าครอบครองที่ดินของราษฎรเพื่อมิให้เกิดกรณีการแย่งสิทธิในที่ดินทำกินอีกต่อไป ประวัติของการได้สิทธิในที่ดินทำกินในอดีตก่อนที่รัฐจะได้ตราประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ.2497 นั้น รัฐก็เคยมีมาตรการในการให้ราษฎรเข้าแจ้งการครอบครองมาแล้วหลายครั้ง จะเห็นได้ว่าการออกโฉนดที่ดินมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ออกไปเหยียบย่ำ ตราจอง โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือเอกสารแสดงสิทธิอย่างอื่น และมีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับออกมาใช้ แต่ราษฎรก็ยังได้รับเอกสารสิทธิไม่มากเท่าที่ควร อาจเป็นเพราะในสมัยก่อนประชากรน้อยอีกทั้งที่ดินมีจำนวนมากที่ยังไม่ได้พัฒนาเป็นที่ดินทำกิน จนกระทั่งในปี 2497 ซึ่งเป็นปีที่มีการตราประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐได้ออกพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในปีเดียวกัน โดยระบุในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ว่าให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญสำหรับการออกเอกสารสิทธิในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบันเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา 180 วัน ดังกล่าวนั้น ผู้นำท้องถิ่นทั่วประเทศจะต้องลงพื้นที่ตรวจสอบการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินของราษฎร เมื่อพบว่าการครอบครองและทำประโยชน์จริง จึงไปแจ้งกับนายอำเภอเพื่อให้ออกหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือ ส.ค.1 ให้ ซึ่ง ณ เวลานั้น มีราษฎรที่ไม่รู้ข่าวสารจำนวนมาก อาจเป็นเพราะในอดีตการคมนาคมไม่สะดวกและการสื่อสารยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะราษฎรที่มีที่ดินทำกินในพื้นที่เกาะหรือพื้นที่ห่างไกลกับความเจริญก็จะไม่รู้ข่าวสารและไม่ได้มาแจ้งการครอบครองดังกล่าว ทำให้รัฐนำไปเป็นประเด็นแห่งการเสียดสิทธิต่อราษฎร และตั้งแต่ปี 2497 เป็นต้นมา รัฐได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และมีการประกาศเขตสงวนหวงห้ามดังกล่าวขึ้นอย่างต่อเนื่องจนครอบคลุมทั้งประเทศ นอกจากนี้ยังออกระเบียบ กฎกระทรวงต่างๆ เพื่อเข้ามาควบคุมการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่หวงห้ามเหล่านี้ โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นที่เกาะ มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 ระบุว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้วและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้ (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน และในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีความคาบเกี่ยวกับที่ดินสงวนหวงห้ามที่ป่า ที่เขาหรือภูเขา จะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิสูจน์สิทธิโดยจะต้องมีเจ้าหน้าที่จากกรมพัฒนา

ที่ดินเข้ามาร่วมตรวจสอบด้วย ฉะนั้นก่อนที่จะออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่เกาะถึงแม้จะไม่มีเอกสาร ส.ค.1 แต่ได้ครอบครองจริงก็สามารถออกเอกสารสิทธิได้ แต่หลังจากปี 2537 เป็นต้นมา การออกเอกสารสิทธิจำเป็นที่จะต้องใช้หลักฐานที่ดินเดิมที่แสดงสิทธิการครอบครองเท่านั้น จึงทำให้ปัจจุบันการออกเอกสารสิทธิบนเกาะเป็นไปได้ยากหากไม่มีหลักฐานเดิม ซึ่งมาตรการของรัฐดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตในการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ และน่าจะมีวัตถุประสงค์พิเศษอื่นๆ ที่ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนมือผู้ถือครองที่ดิน เพราะที่ดินบริเวณนี้ย่อมเป็นที่ต้องการของคนต่างชาติก็เป็นได้ แต่เรื่องดังกล่าวกลับเป็นผลร้ายกับราษฎรผู้บริสุทธิ์ที่เสียสิทธิจากการไม่ได้ไปแจ้งการครอบครองในอดีตเพราะเหตุที่ไม่ได้รับทราบข่าวสารและการคมนาคมไม่สะดวก จึงทำให้ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ตั้งวงหวงห้ามหรือที่เกาะที่พวกเขาได้ทำกินมานานได้

สำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตสงวนหวงห้าม หากได้มีการพิสูจน์สิทธิและปรากฏว่าราษฎรได้เข้ามาอยู่ก่อนที่จะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้าม ก็ถือได้ว่าราษฎรมีความชอบธรรมที่จะเข้าอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวได้และควรมีการกำหนดพื้นที่ให้จำกัดอยู่เพียงเท่าที่ทำกินจริงหากมีการขยายเนื้อที่ทำกินใหม่จะกลายเป็นการบุกรุกที่ดินของรัฐทันที ซึ่งเรื่องนี้มีแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 2087/2539 มีใจความโดยสรุปว่า แม้จำเลยจะซื้อสิทธิครอบครองที่ดินจากบุคคลผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนที่ทางการจะประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติก็เป็นเพียงแสดงว่าเฉพาะตัวผู้ที่ย้ายสิทธิครอบครองให้แก่จำเลยขาดเจตนาที่จะบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้นเมื่อปรากฏว่าที่ดินที่จำเลยซื้อได้มีกฎกระทรวงประกาศเป็นเขตสงวนแห่งชาติเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2529 จำเลยเบิกความว่าได้ซื้อระหว่างปี พ.ศ.2530 ถึงปี 2535 จึงเป็นระยะเวลาที่รัฐประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว และจำเลยก็ทราบดีว่าที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การที่จำเลยเข้ายึดถือครอบครองป่าสงวนจึงมีความผิดตาม พ.ระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 14 และยังมีผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 54 ซึ่งบัญญัติห้ามยึดถือครอบครองป่าเช่นกันด้วย จะเห็นได้ว่าถึงแม้จะมีความชอบธรรมที่จะเข้าอยู่ในพื้นที่สงวนหวงห้าม แต่ไม่สามารถเปลี่ยนมือได้ เพราะคนที่ซื้อที่ดินไปย่อมที่จะทราบว่าที่ดินบริเวณนี้เป็นที่สงวนหวงห้ามแล้ว จึงไม่มีสิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินต่อจากคนที่ครอบครองเดิม แต่หากเป็นกรณีลูกหลานของคนที่ยึดถือที่ดินเดิมก็ยังเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าจะสามารถรับทอดที่ดินเหล่านี้ได้หรือไม่ มีราษฎรหลายรายในพื้นที่เกาะที่ถูกเพิกถอนเอกสารสิทธิ เนื่องจากในอดีตมีการยื่นคำขอออกเอกสารสิทธิโดยการนำเดินสำรวจซึ่งไม่ได้ใช้หลักฐานที่ดินเดิม แต่เป็นการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งราษฎรได้ทำกินมาก่อนประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้าม นั้น ๆ ซึ่งเรื่องนี้ปรากฏใน มาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ระบุว่าเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรอง

การทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ฉะนั้นเมื่อพิสูจน์ได้ว่าที่ดินที่ราษฎรนำไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นเขตป่าไม้ถาวรจึงเป็นการต้องห้าม ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ แต่ยังคงได้สิทธิแห่งการครอบครองที่ดินตามที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น

จะเห็นได้ว่ากระบวนการพิสูจน์สิทธิเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะคืนความเป็นธรรมให้กับรัฐและประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นป่าที่อยู่ในเขตสงวนหวงห้ามต่างๆ และถึงแม้ราษฎรจะได้สิทธิแห่งความชอบธรรมที่จะเข้าอยู่ในพื้นที่ที่หวงห้ามดังกล่าวอันเนื่องมาจากการได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ก่อนที่รัฐประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้าม แต่ราษฎรก็ยังมีความรู้สึกว่าตนควรจะได้รับสิทธิจากการออกเอกสารสิทธิได้เพราะจะสามารถเปลี่ยนมือไปสู่รุ่นลูกหลานหรือบุคคลที่สาม และรู้สึกไม่เป็นธรรมจากข้อกำหนดที่เป็นข้อห้ามดังกล่าว

ปัญหากฎหมายประกาศทับที่ดินราษฎร

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายที่ออกมาเกี่ยวกับการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้วเป็นจำนวนมาก และตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ได้กำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินที่กำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้ามโดยเด็ดขาด ทำให้ประชาชนที่ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามได้รับความเดือดร้อนเพราะไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้หรือออกได้แต่ต้องมีหลักฐาน ส.ค.1 และต้องมีการพิสูจน์สิทธิซึ่งมีมาตรการและขั้นตอนที่ล่าช้าและไม่เป็นธรรม

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.1 ในบริเวณที่มีการสงวนหวงห้ามที่ผ่านมา มีดังนี้

รายที่ 1 นางบุญ มีน้อย กับพวก ยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินตามคำขอเลขที่ 89 / 87 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2536 ที่ดินตั้งอยู่ตำบลกาหลง อำเภอเมืองสมุทรสาคร จากหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 30(29)2498 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2498 มีชื่อนายแผลง องค์กรเยี่ยม และนางบุญมา มีสุขเสมอ เป็นผู้แจ้งการครอบครองเนื้อที่ประมาณ 1-1-50 ไร่ นั้ดรงวัดวันที่ 29 มิถุนายน 2538 ช่างรังวัดทำการรังวัดเสร็จแล้วผลปรากฏว่าการรังวัดไม่ขัดข้อง จึงส่งเรื่องให้ฝ่ายทะเบียนดำเนินการต่อมาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2538 เมื่อตรวจสอบรายงานการรังวัดของช่างรังวัดแล้วปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตป่าชายเลนอ่าวมหาชัยตะวันตกและในระวางยังไม่ขีดเขตป่า พื้นที่ดังกล่าวมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานร่วมกันพิจารณา โดยในครั้งแรกได้นำเข้าพิจารณาในคณะกรรมการตาม

กฎกระทรวงฉบับที่ 43 โดยคณะกรรมการพิจารณาและมีข้อสรุปเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540 ว่าที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 แปลงนี้ เป็นที่ทำประโยชน์โดยทำนาเกลือ อยู่นอกเขตป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ และมีความเห็นว่าควรออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้

ต่อมาสำนักงานที่ดินจังหวัดทำเรื่องถึงป่าไม้จังหวัด เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2541 เพื่อตรวจสอบว่าที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 หรือไม่ เพราะต้องนำรายละเอียดข้อเท็จจริงของการออกโฉนดที่ดินแปลงนี้มาเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัดสมุทรสาคร ป่าไม้จังหวัดได้ตอบหนังสือมาเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2541 ว่าที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตพื้นที่ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530

ต่อมาวันที่ 17 พฤศจิกายน 2541 สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร ได้ทำหนังสือถึงสำนักงานป่าไม้จังหวัดขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมว่าที่ดินแปลงที่ขอออกโฉนดอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ หรือเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ซึ่งป่าไม้จังหวัดได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2541 ว่าที่ดินแปลงนี้ไม่อยู่ในเขตดังกล่าว

เมื่อได้ข้อมูลทั้งหมดแล้ว เจ้าหน้าที่ได้รวบรวมและพิจารณานำเสนอเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อลงนามออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2541 รวมระยะเวลาดำเนินการทั้งสิ้นประมาณ 4 ปี

รายชื่อ 2 นายบุญธรรม มีน้อย ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามคำขอ ที่ 31/44 ลงวันที่ 9 เมษายน 2544 ทำการรังวัดเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2544 โดยเมื่อเจ้าหน้าที่รังวัดดำเนินการเสร็จได้ส่งเรื่องให้ฝ่ายทะเบียนดำเนินการต่อเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2544 ซึ่งฝ่ายทะเบียน โดยงานออกหนังสือสำคัญ ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 พิจารณา เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 คณะกรรมการพิจารณาเสร็จเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2544 และมีความเห็นว่าที่ดินแปลงนี้อยู่นอกเขตป่าสงวนฯ ควรออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอต่อไป ในส่วนของสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร ได้มีหนังสือเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2544 ถึงป่าไม้จังหวัด เพื่อตรวจสอบว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ เขตป่าไม้ถาวร หรือเขตป่าชายเลนหรือไม่ เพราะต้องนำรายละเอียดข้อเท็จจริงดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัดสมุทรสาคร ป่าไม้จังหวัดมีหนังสือตอบมาเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2544 ว่าที่ดินแปลงนี้ไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่ตำแหน่งแปลงที่ดินอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15

ชั้นวาคม 2530 ที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ในการประชุมเมื่อ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2545 มีความเห็นว่าควรออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอได้ สำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาครจึงดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอแล้ว เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2545 รวมระยะเวลาดำเนินการทั้งสิ้น 1 ปี 3 เดือน