

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทั้งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญทางเศรษฐกิจ ทำรายได้ให้กับประชาชนซึ่งในปัจจุบันนี้ หลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินนั้นมีหลายประเภท อาทิเช่น โฉนดที่ดิน ใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก., น.ส.3 ข.) ทำให้เกิดความแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินประเภทเดียว โดยเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน กรมที่ดินจึงได้จัดทำโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศและการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เพื่อสร้างโอกาสให้ประชาชนคนยากจน สามารถยกระดับคุณภาพและพัฒนาอาชีพของตนให้มีความเจริญมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น กรมที่ดินในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนที่มีสิทธิตามกฎหมาย รวมทั้งคุ้มครอง ป้องกัน กำกับดูแล และจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงได้ดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชน โดยการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถือครองที่ดินที่มีหลักฐานสำหรับ บที่ดินและที่ดินที่ไม่มีหลักฐานที่อยู่ในหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ผู้เป็นเจ้าของโฉนดที่ดินถือว่ามีกรรมสิทธิในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ

1. ทำให้เจ้าของที่ดินได้มีโฉนดที่ดินยึดถือไว้เป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน เพราะโฉนดที่ดินเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่มีความมั่นคงสูงสุด
2. ทำให้เจ้าของที่ดินสามารถนำโฉนดที่ดินไปใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงิน จากสถาบันการเงินมาลงทุนพัฒนาอาชีพ เพิ่มผลผลิตและรายได้ ซึ่งเป็นผลดีในทางเศรษฐกิจของตนเองและประเทศชาติ
3. เพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งและพิพาทแนวเขตที่ดิน การบุกรุกที่ดิน หรือการบุกรุกทำลายป่าไม้และที่สาธารณประโยชน์
4. เพื่อให้ทราบตำแหน่งที่ตั้ง ขอบเขต และเนื้อที่ของรูปแปลงที่ดินแต่ละแปลงได้โดยถูกต้อง

5. กรณีที่ดินมีโฉนดที่ดินแล้ว หากถูกแยงการครอบครอง จะต้องใช้เวลาถึง 10 ปี จึงจะ  
ได้กรรมสิทธิ์ โดยการครอบครองปกปักรักษา ตามมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำ  
ประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ออกได้ 2 วิธี คือ การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน  
และการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ซึ่งเจ้าของที่ดินต้องยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเอง โดย  
แยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีมีหลักฐานสำหรับที่ดินตามมาตรา 59 และกรณีไม่มีหลักฐานสำคัญ  
สำหรับที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ

การขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497  
จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ต้องมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้  
บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยให้รวมถึงผู้ครอบครองต่อเนื่องด้วย (การครอบครองต่อเนื่อง คือ  
ผู้ซึ่งรับโอนที่ดินมาจากเจ้าของเดิม ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมาย  
ที่ดินใช้บังคับ ไม่ว่าจะเป็นการรับมรดก รับซื้อ รับให้ หรือกรณีอื่น ๆ ซึ่งเป็นการโอนที่ดินต่อกัน  
และแม้การทำนิติกรรมนั้นจะกระทำภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมิได้ทำเป็น  
หนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ตาม ก็มีความหมายรวมถึงด้วย แต่จะต้องสอบสวน  
พยานหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่า ได้มีการทำนิติกรรมโอนที่ดินต่อกัน และได้ส่งมอบการ  
ครอบครองที่ดินต่อกันแล้ว (ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0606/8014 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2517  
ตอบข้อหารือจังหวัดชุมพร)

2. ผู้ครอบครองที่ดินได้ครอบครองโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

3. ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล  
กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

4. ต้องเป็นผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หมายถึง  
ผู้ที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ได้  
แจ้งการครอบครองตามมาตรา 27 ตรี หรือเมื่อมีประกาศการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ได้มานำ  
เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินแปลงนั้น

5. มีความจำเป็นที่จะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับ  
ที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 7 คือ

5.1 ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

5.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมืององค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือ รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

5.3 มีความจำเป็นอย่างอื่น เช่น มีความเดือดร้อนต้องการจะจำนองที่ดิน เพื่อค้ำประกันการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน เพื่อนำเงินไปลงทุนหมุนเวียนในการประกอบธุรกิจของตน โดยต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด บุคคลประเภทนี้ สามารถจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเนื้อที่เกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

สำหรับที่ดินที่จะขอออกโฉนดที่ดิน ได้ จะต้องเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 โดยต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่เลี้ยงสัตว์ สาธารณประโยชน์ ไม่เป็นที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ไม่เป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนหรือพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน ไม่เป็นที่ดินของรัฐที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น รวมถึงที่ดินที่มีลักษณะที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ จะต้องอยู่ในเงื่อนไขดังนี้

- ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามตาม มาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

- ที่เกาะ จะต้องมีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ น.ค.3 ก.ส.น.5 หรือ เป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือเป็นที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และ มาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

- เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หรือได้ออกใบจอง ใบเหยียบย่ำ ตามจองไว้ก่อนการสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน

- ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือมีหลักฐาน น.ค.3 ก.ส.น.5 ก่อนประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน
- ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งที่ดินประเภทนี้ ได้แก่ พื้นที่ที่มีความลาดชัน โดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติหรือที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เขตป่าชายเลน เว้นแต่ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินฯ ๕ บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1)

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินประเภทโฉนดที่ดิน เป็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอย่าง มาก ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนต่างมีวัตถุประสงค์ตรงกัน ที่ต้องการให้พนักงานเจ้าหน้าที่เร่งรัดการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนผู้ครอบครองและทำประโยชน์ อยู่โดยเร็วที่สุด แต่ด้วยเหตุที่หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งบัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ รวมทั้งบทกฎหมาย อื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ตลอดจนระเบียบภายในของทางราชการ ทำให้เกิดปัญหาในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน แม้ในบางกรณีจะมีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายติดต่อกันเป็นเวลาหลายสิบปีก็ตาม ซึ่งปัญหาของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือ ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 อันเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ตลอดจนปัญหาที่ เกี่ยวเนื่อง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น จะมีทั้งในส่วนที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และกำหนดไว้ในระเบียบภายในของทาง ราชการ ซึ่งสำหรับระเบียบภายในของทางราชการนี้ หากไม่มีบทกฎหมายรองรับหรือกำหนดโดยชัดหรือแย้งก็ บทกฎหมายระเบียบภายในนั้นก็ย่อมไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่บุคคลมีอยู่ สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามบทบัญญัติ ของกฎหมายนั้น สามารถสรุปได้ว่า ในการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ ได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมาย คือ

1. สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินถือว่าเป็นประเด็นที่มีปัญหาข้อกฎหมายสลับซับซ้อนที่สุด เนื่องจากในบางกรณีที่ดินบริเวณเดียวกัน แต่มีสถานะทางกฎหมายหลายสถานะ หรือในบางกรณีมีสถานะทางกฎหมายไม่ชัดเจน อาจสรุปได้ว่า รัฐจะไม่สามารถออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ในบางกรณีก็มิได้เป็นข้อห้าม ที่เด็ดขาดหากอยู่ในหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นตามกฎหมาย ก็สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้

2. บุคคลที่มีสิทธิขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นผู้ครอบครองที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่สำคัญต้องพิจารณาว่าได้เข้าครอบครอง ที่ดินก่อนหรือหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497) และได้ปฏิบัติตามขั้นตอน หลักเกณฑ์วิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่

3. การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นหลักของกฎหมายที่ดินว่าที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้นั้น ต้องมีการครอบครอง และทำประโยชน์แล้วเท่านั้น ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ ข้อ 14

ปัญหาการออกโฉนดที่ดินอันเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ ผู้ที่ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหลักฐานสำหรับ บที่ดิน กล่าวคือ ไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งต่อมามีกฎหมายห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (5) โดยกำหนดข้อห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งที่ดินประเภทนี้ได้แก่ ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกให้เป็นเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ที่ดินประเภทนี้ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เว้นแต่ที่ดินดังกล่าวจะมีการครอบครองมาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติสงวนหวงห้าม โดยมีหลักฐาน การแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หรือใบจอง เป็นผลให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเขตป่าชายเลนมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหลักฐานสำหรับ บที่ดิน ไม่สามารถขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยวิธีการวิจัยเอกสารและนำข้อเท็จจริงของปัญหาในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีความสำคัญ ได้แก่ ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 15

ชันวาคม 2530 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ) ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ ข้อ 14 (5) ว่ามีปัญหาและมีแนวทางแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้นำไปศึกษาวิเคราะห์หาคำตอบและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้ความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลน ศึกษากรณี ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน)
2. เพื่อศึกษาประวัติ ความเป็นมาแนวคิด ทฤษฎี ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
3. เพื่อศึกษามาตรการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน สำหรับที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
5. เพื่อศึกษาหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน

### สมมติฐานของการศึกษา

การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 กำหนดเขตป่าชายเลน เป็นผลให้ พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ฯ ข้อ 14 (5) อันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเขตป่าชายเลนมาก่อน ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) เนื่องจากมิให้นำที่ดินดังกล่าว มาขอออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในขณะที่ผู้ครอบครองที่ดินใน เขตป่าชายเลน แต่ได้ข้อออกโฉนดที่ดินไปก่อนแล้ว ก่อนวันที่ 15 ธันวาคม 2530 สามารถขอออก โฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิได้ จึงเป็นการไม่ยุติธรรม เนื่องจากขัดกับรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องมี การทบทวน ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม กฎกระทรวงฉบับ ดังกล่าว เพื่อเป็นการสร้างความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางกฎหมายให้แก่ประชาชนต่อไป

## วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูล จากกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ ขบ ตำรา คำบรรยาย บทความ วิทยานิพนธ์ คำวินิจฉัยศาลและ เอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

## ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน คำพิพากษาของศาล และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงพัฒนากฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุดต่อไป

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาในการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลน ศึกษากรณีตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน)
2. เพื่อทราบถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
3. เพื่อทราบถึงมาตรการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
4. เพื่อทราบถึงปัญหาการออก เอกสารสิทธิในที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
5. เพื่อทราบถึงข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย เพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชนต่อไป

## นิยามศัพท์

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

**สิทธิในที่ดิน** หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึง สิทธิครอบครองด้วย

**โฉนดที่ดิน** หมายความว่า หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและให้หมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

**หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน** หมายความว่า หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน คือ โฉนดที่ดิน และหนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครอง ได้แก่ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

**แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)** หมายความว่า หลักฐานอย่างหนึ่ง ซึ่งแสดงว่า ในขณะที่ ส .ค.1 นั้น ผู้แจ้งอ้างว่าที่ดินเป็นของผู้แจ้ง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

**ใบจอง** หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว

**ใบเหยียบย่ำ** หมายความว่า หนังสือที่เป็นใบอนุญาตให้เข้าจับจองที่ดิน ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 เป็นใบอนุญาตตามแบบ บพิมพ์ของหลวงที่นายอำเภอออกให้ มีข้อความสำคัญต่อไปนี้ คือ ลายมือชื่อและตำแหน่งนายอำเภอ ชื่อ ที่อยู่ สัญชาติ เชื้อชาติ ชื่อบิดามารดาของผู้ได้รับอนุญาต ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่และเขตที่ดิน

**การถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง** หมายความว่า ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มิได้ปฏิบัติตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

**การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย** หมายความว่า การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี

**การพิสูจน์สิทธิครอบครอง** หมายความว่า การพิสูจน์ว่าราษฎรที่ครอบครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้ามีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายก็จะได้อำนาจการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

**เขตป่าไม้** หมายความว่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขต รั กษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตวนอุทยาน และให้หมายความรวมถึงเขตป่าไม้ถาวร (ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ) ด้วย



**ป่าชายเลน** หมายความว่า กลุ่มของสังคมพืชที่ขึ้นอยู่ตามชายฝั่งทะเล อยู่ในพื้นที่ระหว่างน้ำขึ้นสูงสุดถึงน้ำลงต่ำสุด พบได้ในบริเวณชายฝั่งทะเล ปากแม่น้ำ อ่าว ทะเลสาบ และเกาะ ในบริเวณที่เป็นดินเลน และเป็นสังคมพืชที่ขึ้นได้ดีในเขตร้อน พันธุ์ไม้ส่วนใหญ่ประกอบด้วยไม้สกุลโกงกางเป็นสำคัญ และมีไม้สกุลอื่นขึ้นปะปน

**เขตอนุรักษ์** หมายความว่า เขตพื้นที่ป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้มีการปรับปรุงสภาพการใช้ประโยชน์ใด ๆ นอกจากปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์

**เขตเศรษฐกิจ ก.** หมายความว่า เขตพื้นที่ป่าชายเลนที่อนุญาตให้ใช้ได้เฉพาะ กิจการด้านป่าไม้ เพื่อผลิตผลที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้

**เขตเศรษฐกิจ ข.** หมายความว่า เขตพื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาอื่น ๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อม

**หลักเกณฑ์** หมายความว่า หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน

**มาตรการ** หมายความว่า มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนแต่ละเขต

**หลักเกณฑ์และมาตรการ** หมายความว่า หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน และมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่ป่าชายเลนที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศ

**ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ** หมายความว่า ระวางแผนที่ที่สร้างโดยภาพถ่ายทางอากาศ และมีการปรับแก้ความคลาดเคลื่อนตามหลักวิชาการแล้ว

**คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ** หมายความว่า คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีอธิบดีกรมป่าไม้ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

**คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร.จังหวัด)** หมายความว่า คณะกรรมการที่จังหวัดแต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535