

บทที่ 3

ความสัมพันธ์ของการออกเอกสารสิทธิกับการเมือง

ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการลงทุน และที่ดินเป็นทรัพยากรขั้นพื้นฐานที่สำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมวลมนุษยชาตินับแต่โบราณกาล ที่ดินมีความสำคัญทั้งในแง่ของการเป็นแหล่งที่พักอาศัย และเป็นแหล่งทำมาหากินเลี้ยงชีวิตมนุษย์ ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถที่จะออกเจยขึ้นมาได้เหมือนสินทรัพย์อย่างอื่น เพราะฉะนั้นมนุษย์ทุกคนต่างต้องการที่ดิน จึงต้องมีเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อการอ้างความครอบครองของผืนดินนั้นด้วยความชอบธรรมในบทนี้จะได้กล่าวถึงความสำคัญของโฉนดที่ดิน กระบวนการวิธีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536.

1. ความสำคัญของโฉนดที่ดิน

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า "โฉนดที่ดิน" เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดินที่มีโฉนดที่ดินย่อมแสดงว่า บุคคลนั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยมีโฉนดที่ดินย่อมสามารถทำนิติกรรม จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินนั้นได้ เว้นแต่กฎหมายบัญญัติห้ามโอนไว้เป็นการเฉพาะ บุคคลจึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดยได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐ และรัฐดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้ยึดถือไว้

บุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต่อเมื่อที่ดินนั้น ๆ มีโฉนดที่ดินอันเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ยกเว้น กรณีที่บ้าน ที่สวน ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งถือว่ามีกรรมสิทธิ์ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา) แต่ในกรณีที่ เจ้าของที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่มีเอกสารอย่างอื่นอันได้แก่ ใบเหยียบย่ำ ตราจอง ใบจอง ส.ค. 1 (แบบแจ้งการครอบครอง) หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้นั้นยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย และที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในทางกฎหมาย เรียกว่า "ที่ดินมือเปล่า" ซึ่งผู้เป็นเจ้าของมีเพียง "สิทธิครอบครอง" เท่านั้น¹

¹ สมพงษ์ แพนเดช, "เจ้าของกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดิน", วารสารที่ดิน, ปีที่ 23 ฉบับที่ 4.

ฉะนั้น โฉนดที่ดินจึงมีค่าแตกต่างจากเอกสารสิทธิประเภทอื่น ๆ ในแง่ของ "กรรมสิทธิ" และ "สิทธิครอบครอง" และส่งผลไปถึงความมั่นคงแห่งการเป็นเจ้าของและการครอบครองที่ดิน

สิทธิครอบครองเป็นเรื่องของการยึดถือทรัพย์สิน โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน (มาตรา 1367 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ซึ่งหากเป็นการแสดงเจตนาในเรื่องสิทธิครอบครองในที่ดินจะมีได้เฉพาะในที่ดินมือเปล่า คือที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน ดังนั้นคำพิพากษาฎีกา ที่ 633/2488 ซึ่งวินิจฉัยว่าครอบครองที่ดินว่างเปล่าทำนา แม้ช้านานเท่าใด ถ้าไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแล้วก็ได้กรรมสิทธิ์ มีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น และประมวลกฎหมายที่ดินก็บัญญัติถึงสิทธิในที่ดินไว้ในมาตรา 1 ว่า "สิทธิในที่ดิน" หมายความว่ากรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามกฎหมายจึงมี 2 ลักษณะ

1. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดิน ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น
2. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งไม่มีโฉนดที่ดินมีเพียง ส.ค. 1 (แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน)

น.ส.3 (หนังสือรับรองการทำประโยชน์) น.ส. 3 ก. (หนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีกำหนดตำแหน่งที่ดินในแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ) หรือใบโฉนด (หนังสือแสดงการครอบครองเพื่อออกโฉนดที่ดิน) หรือไม่มีหนังสือแสดงสิทธิใด ๆ ในที่ดินเลยผู้เป็นเจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ไม่มีกรรมสิทธิ์

ในทางกฎหมาย สิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่มีความยิ่งใหญ่รองจากกรรมสิทธิ์ ผู้มีสิทธิครอบครองมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินมีสิทธิปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครอง มีสิทธิเรียกเอาคืนการครอบครอง และมีสิทธิโอนไปซึ่งสิทธิครอบครอง สิทธิครอบครองใช้ยันได้ต่อบุคคลทั่วไป เว้นแต่ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงมีสิทธิดีกว่าผู้มีสิทธิครอบครอง

การโอนไปซึ่งสิทธิครอบครองที่ดิน สามารถทำได้โดยส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครองให้แก่ผู้รับโอนตามนัยมาตรา 1378 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ใช่โดยนิติกรรมหรือสัญญาที่สำเร็จได้โดยแสดงเจตนา แม้จดทะเบียนซื้อขายสิทธิครอบครองแล้ว ถ้ายังไม่ส่งมอบก็ต้องบังคับให้ส่งมอบอีกชั้นหนึ่ง มิใช่ได้สิทธิครอบครองไปแล้วโดยอัตโนมัติ การส่งมอบอาจทำได้โดยตรงหรือโดยปริยาย (implied delivery) ที่เรียกว่า traditio brevi manu การโอนโดยมือสั้น หรือโดยทางลัดไม่ใช่แสดงเจตนาโอนโดยทำเป็นหนังสือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นคนละเรื่องกับการแสดงเจตนา และคำสั่งตามนี้ไม่ต้องจดทะเบียน เป็นข้อเท็จจริงตาม

ธรรมดาทั่วไป² หรือจะทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกวิธีหนึ่งก็ได้

ผลของการมีกรรมสิทธิ์กับสิทธิครอบครองแตกต่างกัน ในทางกฎหมายหลายประการ เช่น

ประการแรก การโอนกรรมสิทธิ์ต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 4 ทวิ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 456 (ถ้าเป็นการซื้อขาย) มาตรา 519 (ถ้าเป็นการแลกเปลี่ยน) และมาตรา 525 (ถ้าเป็นการให้) แต่ถ้าเป็นที่ดินไม่มีโฉนดการกระทำโดยการส่งมอบ หรือโดยทำเป็นหนังสือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้

ประการที่สอง เมื่อมีผู้แย่งสิทธิในที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งมีโฉนดผู้เป็นเจ้าของจะฟ้องผู้แย่งเมื่อใดก็ได้ไม่มีกำหนดเวลา เว้นแต่ผู้แย่งที่ดินอ้างการได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองผู้เป็นเจ้าของจึงต้องฟ้องภายใน 10 ปี แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดที่ดินผู้เป็นเจ้าของต้องฟ้องผู้แย่งการครอบครองภายใน 1 ปี นับแต่เวลาแย่งการครอบครอง

ประการที่สาม การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 นั้น จะมีได้เฉพาะที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเท่านั้น ที่ดินซึ่งยังไม่มีโฉนดที่ดินจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ได้ แม้ว่าจะครอบครองมาช้านานเพียงใดก็ตาม (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 308/2490) ทั้งนี้เพราะเหตุว่าที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดที่ดิน ผู้เป็นเจ้าของไม่มีกรรมสิทธิ์ ฉะนั้นผู้ที่ครอบครองก็จะมีกรรมสิทธิ์มิได้เช่นเดียวกัน³

ประการที่สี่ กรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า สำหรับที่ดินที่มีโฉนด 10 ปี สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ 5 ปี ติดต่อกัน อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นได้ (ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6)

ประการสุดท้าย การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งต้องไปดำเนินการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดิน สำหรับโฉนดที่ดินไม่ต้องประกาศก่อนการจดทะเบียน (เว้นแต่

² จิตติ ดิงศภัทย์ หมายเหตุ.....คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 2067/2527 ประจําพุทธศักราช 2526 (กรุงเทพมหานคร :เนติบัณฑิตยสภา, 2528)

³ บัญญัติ สุชีวะ ที่ดินมือเปล่า รวบรวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ หน้า 117 กรุงเทพมหานคร, บริษัทพิมพ์ดี จำกัด พ.ศ. 2534

เป็นการโอนมรดก ตามนัยมาตรา 81 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ส่วนเอกสารสิทธิประเภทอื่น เช่น น.ส. 3 (หนังสือรับรองการทำประโยชน์) ต้องประกาศก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีกำหนด 30 วัน ตามนัยกฎกระทรวงฉบับที่ 7 ข้อ 5 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ยกเว้นกรณี น.ส. 3 ก. (หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยวิธีกำหนดตำแหน่งในรูปถ่ายทางอากาศ)ไม่ต้องประกาศก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพราะชั้นตอนวิธีการออก น.ส.3 ก. มีความชัดเจน มีรูปแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศโยงยึด ขอบเขตพื้นที่จึงไม่ต้องประกาศ เพื่อหาผู้คัดค้านว่า ผู้ขอทำนิติกรรมเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงหรือไม่

ในด้านของความเชื่อถือโฉนดที่ดินมีระบบวิธีการรังวัดและทำแผนที่ เพื่อแสดงอาณาเขตระยะมุม ตำแหน่งที่ตั้ง เนื้อที่ และแสดงแปลงข้างเคียงที่แน่นอนชัดเจนและเชื่อถือได้มากกว่า น.ส.3 , น.ส. 3 ก. เอกสารสิทธิประเภทอื่น จึงได้รับการยอมรับโดยทั่วไปทั้งจากบุคคล ราชการ และสถาบันการเงิน ในการเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันต่าง ๆ แม้กระทั่งการจัดสรรที่ดินเพื่อการค้าของเอกชนรัฐยอมรับในที่ดินที่มีโฉนดเท่านั้น และควบคุมให้ผู้ประกอบการร้องขออนุญาตจัดสรรต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินเอกชน ส่วนเอกสารสิทธิประเภทอื่นไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องยื่นคำขอ

ในด้านของคุณค่าของโฉนดที่ดิน เนื่องจากโฉนดที่ดินมีความมั่นคง และเชื่อถือได้ตลอดจนมีหลักกรรมสิทธิ์ ดังนั้นคุณค่าของโฉนดที่ดินจึงมีสูงกว่าเอกสารสิทธิประเภทอื่น หรือที่ดินมือเปล่าที่มีเพียงสิทธิครอบครองและได้รับการยอมรับในด้านของราคา กรณีมีการเวนคืน นอกจากนั้น ราคาประเมินที่ดินระหว่างที่ดินมีโฉนดมีแนวโน้มราคาสูงกว่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครองอีกด้วย

2. นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน มีตั้งแต่ครั้งสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากในสมัยนั้นเป็นการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงเรียกว่า "พระราโชบาย" สืบเนื่องจากในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการออกหนังสือดวรวให้เจ้าของสวน เพื่อกำหนดภาษีอากรที่ต้องเสีย หนังสือสำคัญที่ออกให้เป็นหลักฐานสำหรับไม้ยืนต้นเรียกว่า "โฉนดสวน" สำหรับไม้ล้มลุกเช่น สวนอ้อย สวนผัก เรียกว่า "โฉนดป่า" ในส่วนของทีมนานั้น ถ้าราษฎรคนใดไปจับจองที่นา ทางราชการจะออกไปจองหรือตราจองให้เป็นหลักฐานก่อน เมื่อผู้จับจองที่ได้ทำการแผ้วถางเสร็จเจ้าพนักงานผู้ประเมินนาจะจัดการออกหนังสือสำคัญดวรวให้แก่ผู้จับจอง ซึ่งก็คือหนังสือหมายเก็บภาษีอากรที่นามี 2 ชนิดคือ นาสุโค และนาฟางลอย หนังสือสำคัญที่ทางการออกให้หรือเป็นหมายเก็บภาษีอากร สำหรับนาสุโค นี้เรียกว่า "โฉนด

ตราแดง" เก็บภาษีเต็มทั้งแปลง ส่วนนาฟ้างลอยเก็บภาษีเฉพาะที่ทำประโยชน์ในแต่ละปี จึงออกเป็นใบจองหรือตราจองแบบเดิม⁴ ในระยะนั้นปัญหาการครอบครองที่ดิน และหลักฐานตามโฉนดที่ดินไม่สามารถใช้เป็นข้อระงับการพิพาทระหว่างประชาชนเรื่องแนวเขตที่ดินได้เนื่องจากหลักฐานโฉนดที่ดินแบบเดิมไม่ได้ระบุหลักเขต และไม่ได้มีการจัดทำแผนที่ และราษฎรได้ฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมากจึงได้มีพระบรมราชโองบายให้เริ่มสอนและฝึกหัดการทำแผนที่ โดยตั้งกรมแผนที่เมื่อปี พ.ศ. 2428⁵ และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าที่ดินมีราคาเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก ย่อมเป็นเหตุให้ราษฎรมีคดีพิพาทกันด้วยเรื่องที่ดินมากขึ้น สมควรจัดระเบียบสิ่งสำคัญอันเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินให้มีสิ่งหมายเขตที่ดินนั้น ๆ ให้มั่นคงยิ่งขึ้นตามกาลสมัย จึงโปรดเกล้าฯ ให้ออกประกาศพระบรมราชโองการตั้งข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นครั้งแรก อยู่ในบังคับบัญชาข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าในเขตราชวังบางปะอิน ใน พ.ศ. 2444⁶ เพื่อให้บริการด้านงานทะเบียนที่ดิน

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในระหว่างปี พ.ศ. 2486-2490 รัฐบาลมีนโยบายการทำแผนที่ขึ้นโดยรีบด่วน โดยใช้วิธีการทำแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเพื่อการจัดที่ดินรกร้างว่างเปล่า และการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ซึ่งแผนที่ที่ได้ทำไว้เดิม สำหรับการออกโฉนดที่ดินมีความผิดพลาดอยู่มาก และทำได้ไม่ทั่วถึงแต่นโยบายนี้ไม่ได้ดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง เนื่องจากเกิดสงครามโลกครั้งที่สองเสียก่อน

ในปี พ.ศ. 2497 นโยบายในการจัดที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยรัฐเป็นฝ่ายจัดที่ดินให้ราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยทำประโยชน์ แทนการปล่อยให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปในที่ดินก่อน แล้วจึงมาจับจองในภายหลัง มีการออกพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และในมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีหน้าที่ที่สำคัญคือการวางโครงการและวางระเบียบการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน

⁴ ภาสกร ชุนหุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพ : แสงสุทธิการพิมพ์) 2532, หน้า 185-187.

⁵ พลโทพระยาศัลยวิธานนิเทศ, "เรื่องแผนที่และที่ดิน" ในอนุสรณ์กรรมที่ดินครบรอบ 60 ปี, (พระนคร : รัชตารมภ์การพิมพ์.), 2505 หน้า พิเศษ 1-2.

⁶ เรื่องเดิม, หน้า 4.

รัฐบาลในสมัยต่อ ๆ มามีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และได้มีโครงการเร่งรัดออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก.) ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดเอกสารสิทธิเป็นการเร่งด่วนเฉพาะหน้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 และการออกโฉนดที่ดิน ยังคงดำเนินไปตามปกติซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้กำหนดนโยบายโดยมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เป็นเรื่องสำคัญกล่าวคือ ในภาคเกษตร จะมุ่งปรับปรุงการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน ทั้งนี้เพราะการเพิ่มผลผลิตโดยการขยายเนื้อที่ทำกินนั้นจะทำได้แล้ว⁷ ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2528 เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2528 ได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติว่าจ้างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดินไว้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดินของประเทศ กล่าวคือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่ดิน เพื่อให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคต และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ผลของการศึกษาและพัฒนาได้มีการกำหนดนโยบาย ดังนี้

1. นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิ คือ

1.1 ที่ดินเอกชนมีนโยบายเร่งรัดออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ที่เอกชนถือครองให้มีสิทธิครอบครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้ความสนับสนุนโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เริ่มโครงการ (พ.ศ. 2528 สิ้นสุดโครงการ พ.ศ. 2547)

1.2 ที่ดินในเขตป่าไม้ เพิกถอนสภาพป่าไม้ถาวร และป่าสงวนแห่งชาติบริเวณที่ราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยจนมีอาคารบ้านเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างถาวร หรือเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการและให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ครอบครองอยู่ในปัจจุบัน ตามขั้นตอนที่เหมาะสมและตามสภาพของพื้นที่

2. นโยบายที่ดินเพื่อสังคม

2.1 โครงการจัดที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

⁷ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, แผน 5 : ปฏิรูปเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ: หจก.การพิมพ์, 2525), หน้า 1

2.1.1 ให้กรมประชาสงเคราะห์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ เร่งดำเนินการจัดที่ดินที่ยังเหลืออยู่ประมาณ 1.8 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ความสำคัญกับการสำรวจรังวัด การบรรจุสมาชิกนิคม และการออกเอกสารสิทธิ

2.1.2 เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตที่ดินของเอกชนที่ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไว้แล้ว และในที่ดินของรัฐให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี และ 15 ปี ตามลำดับ โดยในที่ดินของรัฐให้เร่งกระจายสิทธิการถือครองเป็นอันดับแรกก่อนการพัฒนา และขยายการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนให้มากขึ้น

2.1.3 ทบทวนและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายระเบียบมติต่าง ๆ และองค์การในการจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขความแตกต่างในด้านสิทธิที่ดิน ขนาดของที่ดิน ระดับในการพัฒนา และปัญหาในการจัดที่ดินสำหรับโครงการจัดที่ดินในอนาคตมีนโยบายทำพื้นที่ป่าไม้ ที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าที่มีประชาชนบุกรุกเข้าทำกินมาจัดให้แก่ราษฎร โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของดินเป็นหลัก ชะลอการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในระยะแรกโดยควรให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี แล้วจึงให้กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ หรือกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสม

3. นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคงกำหนดให้มีการใช้ที่ดินส่วนหนึ่ง เพื่อกิจกรรมที่สนับสนุนความมั่นคงของชาติ นอกเหนือจากที่ดินที่ใช้ในราชการในปัจจุบันเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมชายแดนหรือโครงการเพื่อความมั่นคงในพื้นที่ต่าง ๆ ตามความเหมาะสม^๖

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ได้กำหนดวัตถุประสงค์โดยสรุปแล้ว หลักสำหรับการพัฒนาประเทศที่เกี่ยวกับงานที่ดิน คือ

1. เป็นการเพิ่มผลผลิต และประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่มากกว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูก
2. เน้นการพัฒนาที่จะก่อให้เกิดการกระจายรายได้ การพัฒนาชนบท และมีส่วนแก้ไขปัญหามลภาวะทางเศรษฐกิจ
3. กำหนดนโยบาย มาตรการทางการเงิน การคลังและกฎหมายด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการกระจายการถือครองทรัพย์สิน เศรษฐกิจ

^๖ กองงานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กรมที่ดิน, นโยบายที่ดินและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, กรุงเทพฯ:บพิธการพิมพ์, 2532, หน้า 3

จากนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายตามแผนมหาดไทย ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525-2529) สาขาการจัดใช้ที่ดินและผังเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนด ดังนี้ “จะเร่งรัดให้มีการพัฒนาที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าป่าสงวนที่หมดสภาพที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันจัดสรรให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพอยู่อาศัย และครอบครองกรรมสิทธิ์ในรูปต่าง ๆ อย่างเพียงพอต่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานโดยที่ไม่ขัดกับกฎหมาย”⁹

กรมที่ดินได้กำหนดนโยบายให้สอดคล้องในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดเป็นนโยบายสำหรับหน่วยปฏิรูปที่ดินยึดถือในการดำเนินงานไว้คือ “เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยจะออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้มากขึ้น เพื่อให้ราษฎรผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินได้มีหลักประกัน และหลักทรัพย์ในการหมุนเวียนเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ และขจัดปัญหากรณีพิพาทในที่ดิน”¹⁰

นโยบายตามแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีแนวทางการพัฒนา โดยเน้นการฝึกกำลังระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างรัฐกับเอกชน และประชาชนในการแก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมความสามารถทางการเพิ่มผลผลิตรายได้ และการมีงานทำ โดยเป็นการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎรซึ่งเป็นปัญหาหลักประการหนึ่งในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐาน”

นโยบายรัฐบาลช่วงปี พ.ศ. 2536 ได้แก่นโยบายเศรษฐกิจด้านการเกษตร กำหนดไว้ว่า “เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิเพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้ และเกษตรกรที่ครอบครองทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยจะปรับปรุงกลไกการบริหารและการจัดการของรัฐ ตลอดจนจัดการงบประมาณให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 4 ล้านไร่” เพื่ออนุมัติให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลกระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดนโยบาย “เร่งรัดดำเนินการให้ประชาชนมีหลักประกันในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในพื้นที่ที่ครอบครองที่ถูกต้องตาม

⁹ กรมที่ดิน, แผนบริหารงานที่ดินฉบับที่หนึ่ง พ.ศ. 2525-2529 หน้า 18-19.

¹⁰ เรื่องเดิม, หน้า 5

¹¹ ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาชนบทในระดับจังหวัดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) (กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์, 2528), หน้า 1, 14-15.

กฎหมายและทำประโยชน์แล้ว " ในส่วนของกรมที่ดินได้กำหนดมาตรการและแนวทางที่สอดคล้องนโยบายรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยโดยเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินตามโครงการพัฒนากรมที่ดินฯ กับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ซึ่งมีที่ดินที่จะต้องดำเนินการอีกประมาณ 10.1 ล้านแปลง เนื้อที่ 102.1 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 8 ปี¹²

3. กรมที่ดินกับการออกโฉนดที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินของไทยมีวิวัฒนาการมายาวนาน และมีความสำคัญและความหมายแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย ในที่นี้จะขอจำแนกประวัติความเป็นมาเป็น 2 ระยะเวลาคือระยะแรก (ก่อนสถาปนากกรมที่ดิน) ระยะที่สอง (หลังสถาปนากกรมที่ดิน)

ระยะแรก (ก่อนสถาปนากกรมที่ดิน)

ครั้งสุโขทัยเป็นราชธานี ไม่ปรากฏว่ามีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน เนื่องจากเหตุผลบางประการดังนี้

1) การปกครองในสมัยนั้น เป็นการปกครองในลักษณะพ่อปกครองลูกที่ดินเป็นเสมือนทรัพย์สินของพ่อซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แต่ผู้เดียว และแบ่งสรรให้ไพร่ฟ้าซึ่งเปรียบเสมือนลูกไปครอบครองทำประโยชน์ ตามกำลังความสามารถดังปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง หลักที่ 1 ว่า "...สร้างป่าหมาก ป่าพดู ทั่วทุกเมือง ป่าพร้าวก็หลาย ในเมืองนี้ป่าลาง (ขนุน) ก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ใครสร้าง ได้ให้แก่มัน..."¹³ การครอบครองที่ดินในเมืองสุโขทัยของไพร่ฟ้า มีผลได้

2) ลักษณะคือได้สิทธิครอบครองที่ดิน และสิทธิในพืชผล

2) ที่ดินในราชอาณาจักรแต่ถือความเป็นของกษัตริย์ บางกรณี อาจใช้คำว่า "พระเจ้าแผ่นดินผู้นั้นยอมปกครองแผ่นดินนั้นและไม่ให้แก่ใคร ดังนั้น เจ้าของแผ่นดินจึงเป็นพระมหากษัตริย์เท่านั้น

¹² กองแผนงาน กรมที่ดิน, นโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน, 2536, หน้า 13-15.

¹³ กรมที่ดิน, อนุสรณ์กรมที่ดินครบรอบ 60 ปี, พระนคร : ราชดารมภ์การพิมพ์ 2505, หน้า 1.

3) ด้วยเหตุที่ดินในสมัยนั้นมีอาณาเขตกว้างขวาง ประกอบกับราษฎรมีจำนวนน้อยจึงไม่เกิดปัญหาการแก่งแย่งที่ดินทำกินและไม่มีปัญหาเรื่องสิทธิที่ดิน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นสมัยนั้นจะเป็นปัญหาการขาดแคลนแรงงานในการผลิตเสียมากกว่า

ครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีมีหลักฐานชัดเจนว่า ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์และห้ามซื้อขาย (ยกเว้นในเขตราชธานี) ดังปรากฏในกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 ที่ว่า "...ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัวหากให้ราษฎรทั้งหลายเป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้..." และบทที่ 54 "...ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาไซ้ราษฎรอย่าให้ซื้อขายแก่กัน..."¹⁴ ที่ดินซึ่งราษฎรครอบครองทำประโยชน์จึงมีเพียงสิทธิครอบครอง และผู้ที่ต้องการใช้ที่ดินผืนใดทำการเพาะปลูกจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงาน และพนักงานเก็บภาษีไปดูที่ดินผืนนั้น และทำการออกโฉนดให้ คำว่า "โฉนด" ในสมัยนั้นเป็นคำที่มาจากภาษาเขมร หมายความว่า "หนังสือ" เป็นหมายบังคับให้เจ้าของจัดการเสียภาษี¹⁵ และระงับคดีความและข้อโต้เถียงที่เกิดขึ้นเรื่องการเก็บค่านา โดยผู้ซึ่งกันสร้างหรือเล็กร้างนาไม่ต้องเสียค่านาปีหนึ่งหรือสองปี ตามแต่กรณี เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไปเก็บค่านา ผู้ก่อสร้างได้อ้างว่าเพิ่งก่อสร้างฝ่ายเจ้าพนักงานก็ไม่มีหลักฐานยืนยันว่าทำมาเมื่อใดเป็นต้น¹⁶ ดังนั้น การออกโฉนดในสมัยนั้นจึงออกเฉพาะที่นา และที่สวนส่วนที่ปลูกบ้านเรือนอยู่ตามปกติไม่ต้องเสียอากร เจ้าของที่บ้านไม่มีโฉนดแต่อย่างใด นอกจากนั้นสิทธิของราษฎรเหนือที่ดินผูกพันกับการครอบครองหากละทิ้ง และผู้อื่นเข้ามาทำเจ้าของที่ดินก็ขาดสิทธิทันที¹⁷ อนึ่ง สำหรับที่บ้านหากปล่อยให้บุคคลอื่นปลูกเรือนเสาไม้จริง และทำรั้วเป็นเขตโดยความยินยอมของเจ้าของเมื่อล่วงเวลาไป 2 ปีแล้ว ผู้อาศัยได้สิทธิที่จะอยู่ในที่นั้นต่อไป แต่ไม่มีสิทธิโอนขายหรือตกทอดทางมรดก

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ถ้าราษฎรคนใดต้องการจะจับจองที่ดินเป็นนาหรือสวนต้องไปบอกนายระวางเสนา และกรมการแขวงอำเภอว่ามีความประสงค์จะ...สร้างเล็กร้างที่เรียกสวนไร่นาในตำบลนั้น นายระวางเสนาต้องไปปักไม้หมากฤษให้เป็นสำคัญก่อน เมื่อผู้

¹⁴ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2526, หน้า 908.

¹⁵ เรื่องเดิม, หน้า 326.

¹⁶ เรื่องเดิม, หน้า 327.

¹⁷ เรื่องเดิม, หน้า 304.

จ้างแล้ววางพื้นไม้ให้เป็นเขตแล้ว นายระวางเสนากำนันนาจึงไปรังวัด เสร็จแล้วให้หนังสือสำคัญอย่างหนึ่งเรียกว่า "ใบจองหรือตราจอง" มีอายุใช้ได้ 3 ปี ถ้าเป็นสำหรับทำไร่นา และ 6 ปี ถ้าเป็นที่จะทำเป็นสวน ถ้าผู้จับจองมิได้กำหนดสร้างจนพ้นกำหนดเวลานี้ ที่ซึ่งจองนั้นไม่เป็นสิทธิแก่ผู้จอง นายระวางเสนากำนันต้องเรียกเอาใบจองหรือตราจองมาทำลายเสีย แล้วจัดหาผู้อื่นเข้าทำใบจอง หรือตราจองเป็นหนังสือที่ใช้ได้ชั่วคราวเมื่อทำที่เสร็จแล้วทางการจะเรียกเอาใบจองหรือตราจองคืน และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่จะให้ได้ต่อไป โดยถ้าสภาพที่ดินเป็นที่ไม้ยืนต้น เรียกว่า "โฉนดสวน" สำหรับสวนไม้ล้มลุก เช่น สวนอ้อยสวนจากสวนผัก เรียกว่า "โฉนดป่า"¹⁸ นอกจากนั้นการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่นา เรียกว่า "โฉนดตราแดง"¹⁹

ระยะที่สอง (หลังสถาปนากรมที่ดิน)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ขึ้นสู่ศาลบ่อยขึ้น ผลของการจัดระเบียบที่ดินหนักไปในทางสำรวจตรวจเก็บภาษีอากรเกี่ยวกับที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีอากรออกหนังสือสำคัญให้เจ้าของที่ดินยึดถือไว้ นั้น ไม่อาจจะจับข้อพิพาทได้แย้งในปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ได้ เพราะหนังสือสำคัญของเจ้าพนักงานภาษีอากร มีข้อความไม่กระจางว่าผู้ใดมีสิทธิอยู่ในที่ดินเพียงใด อย่างไร ส่วนมากมักจะระบุแต่ว่าได้ทำมาหากินปลูกไม้ผลพืชพันธุ์อะไร อันควรเรียกเก็บอากรได้บ้าง จึงไม่เป็นหลักฐานพอที่จะใช้สืบยืนยันสิทธิกันระหว่างคู่พิพาทได้²⁰ โดยหลักฐานในโฉนดที่ดินแบบเดิมไม่ได้ระบุหลักเขต และไม่ได้มีการจัดทำแผนที่ จึงได้มีพระบรมราชโองการให้เริ่มมีการสอนและฝึกหัดการทำแผนที่ และได้ตั้งกรมแผนที่ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2428 เพื่อเป็นพื้นฐานในการออกโฉนดที่ดิน และให้กระทรวงเกษตราธิการจัดการออกโฉนดที่ดิน และรักษาทะเบียนที่ดินให้เป็นที่ยอมรับอย่างมั่นคง ต่อมาเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ สำหรับกระทำการทะเบียนที่ดินในพระราชอาณาเขต²¹ ในสมัยนี้ได้มีการออกโฉนดแผนที่ ซึ่งถือว่าเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินฉบับแรก ทั้งนี้มีปัจจัยสนับสนุนหลายประการ

¹⁸ ภาสกร, ชุนนหุไร คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 185-186.

¹⁹ ร.แสงกาต์ เรื่องเดิม, หน้า 6.

²⁰ พลโทพระยาศัลยวิธานนิเทศ อนุสรณ์กรมที่ดินครบรอบ 60 ปี, (พระนคร: รัชดารมภ์การพิมพ์), 2505, หน้า 1-2.

²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 18 หน้า 831 ร.ศ. 120.

1. ผลกระทบจากการปรับปรุงระบบ การปกครองแบบจตุสดมภ์มาเป็นแบบกระทรวง มีการจัดการกิจการหน้าที่เสียใหม่ เกิดความยุ่งยากทั้งแก่ฝ่ายราษฎร และฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่ใน ปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน

2. สืบเนื่องจากการพัฒนาประเทศ มีการขุดคลอง ดัดถนนเพิ่มมากขึ้น ที่ดินมี ราคาสูงขึ้นหนังสือสำคัญในที่ดินมีประโยชน์มากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ราษฎรเรียกร้องจะได้หนังสือ สำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินมากขึ้น

โฉนดสวน โฉนดป่า โฉนดตราแดง ที่เคยออกให้แก่ราษฎรไม่สามารถจะรับ ข้อได้เปรียบเรื่องที่ดินลงไปได้ เพราะข้อความที่เขียนไว้ในหนังสือเหล่านี้ไม่กระจ่าง ชัดเจน ไม่มีรูปแบบที่ปะติดปะต่อ การปักหลักเขตและรังวัดที่ดินก็กระทำกันอย่างคร่าว ๆ จึง ทำให้มีการทับซ้อนที่กันบ่อยๆ²²

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทราบถึงความเดือดร้อนของราษฎร ในกรณีพิพาทเรื่องที่ดิน จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตรราธิการจัดดำเนินงาน เรื่องสิทธิในที่ดินให้รัดกุมขึ้น แต่การที่จะสร้างหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินให้เห็นได้ชัดเจนลงไว้ ในโฉนด จะต้องมีการทำแผนที่ระวางรายละเอียด ซึ่งเวลานั้นยังจะจัดให้ลุล่วงไปโดยเร็วมิได้ เพราะช่างแผนที่มีอยู่น้อยจนกระทั่งถึงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) จึงมีพระ บรมราชโองการให้พระยาสุโขทัย (พึ้ง สุโข) เป็นข้าหลวงเกษตรออกไปดำเนินการออก โฉนดที่ดิน โดยกำหนดท้องที่ที่ขีดได้ตั้งแต่แยกบางโพธิ์ขึ้นไปตามฝั่งแม่น้ำแควอ้างท้องทิศตะวันออกไปจนถึงคลองตะเคียน ซึ่งข้าหลวงเกษตรพร้อมด้วยเจ้าพนักงานกรมแผนที่ได้เริ่มลงมือเดิน สืบตรวจเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444)²³ เจ้าของที่ดินทุกรายจะ ต้องออกมายืนยันแนวเขตของตนเอง ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนไม่ทำตาม มีความผิดฐานขัดหมาย ในการนี้ เจ้าพนักงานแผนที่ระวางได้สำรวจสอบเขตที่ดินทุกแปลงเมื่อเจ้าของที่ไรชี้แนวเขตของตนเองแล้ว เจ้าพนักงานจะปักหลักเขตและลงเครื่องหมายเขตไว้ในแผนที่ระวาง ถ้ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นเรื่อง ที่ดิน ข้าหลวงเกษตรมีอำนาจพิจารณาไต่สวนตามหลักฐานที่ทั้งสองฝ่ายอ้าง

ในปลายเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2444 ข้าหลวงเกษตรได้จัดการรังวัดที่ดินสำเร็จไป ได้ 1,500 แปลง

²² ภาสกร ชูณหงษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 188-189.

²³ กรมที่ดิน, หนังสืออนุสรณ์ครบรอบ 60 ปี, (พระนคร: รัชดาภิเษกการพิมพ์), 2505, หน้า 3-4.

ในวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2444 ได้มีประกาศ พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 วางระเบียบการออกโฉนดใหม่ จัดการเรื่องตั้งหอทะเบียนที่ดิน

ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2444 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตที่เมืองเชียงใหม่ตามทีประกาศเสร็จสิ้นลง กระทรวงเกษตรการจึงได้มีประกาศบอกยกเลิกหนังสือสำคัญต่าง ๆ ที่ใช้อยู่แต่ก่อน และบังคับให้เจ้าของที่ดินมารับโฉนดใหม่แทน

ในปลายปี พ.ศ. 2444 การรังวัดที่ดินได้จัดทำต่อไปในเขตที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาตามที่เหลืออยู่และขยายเขตออกไปในมณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลนครราชสีมา และในปีต่อ ๆ ไปก็ได้ขยายออกไปในมณฑลอื่นต่อไปอีก

หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ออกในสมัยนี้เรียกว่าโฉนดแผนที่ออกตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ. 120 โฉนดชนิดนี้ทำตามแบบพิมพ์หลวง บอกชื่อและตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนด ชื่อวงศ์ตระกูล ที่อยู่ของผู้ถือโฉนดตำแหน่งที่ดิน ขนาดที่ดิน ที่จัดเขตทั้งสิ้น จ้างรูปแผนที่ไว้ในโฉนดเป็นสำคัญ ห้ายโฉนดมีตารางสำหรับจดทะเบียนทำเป็นสองฉบับมอบให้ผู้รับโฉนด 1. ฉบับ เก็บไว้ ณ หอทะเบียนที่ดิน 1 ฉบับ

ในการที่ทางการประกาศออกโฉนดแผนที่ครั้งแรกในปี ร.ศ. 120 นั้น เนื่องจากโฉนดแผนที่ที่ว่าจะออกได้ในท้องที่หนึ่งเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะจะต้องมีการทำแผนที่ระวางราษฎรในบางท้องที่มีความต้องการที่จะได้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์โดยเร็ว ดังนั้นทางการจึงออกหนังสือสำคัญชนิดหนึ่ง เรียกว่า "ตราจองชั่วคราว" ขึ้นในที่ทำประโยชน์แล้วเป็นการชั่วคราวก่อน เพื่อจะเปลี่ยนเป็นโฉนดแผนที่ให้ในภายหลัง ตราจองชั่วคราวนี้ออกตาม พ.ร.บ. ตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2446) หนังสือชนิดนี้ทำตามแบบพิมพ์หลวงลงชื่อประทับตำแหน่งข้าหลวงเกษตรเป็นสำคัญ ผู้ถือตราจองมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายทำเป็นสองฉบับให้ผู้รับตราจอง 1 ฉบับ เก็บไว้ในหอทะเบียนที่ดิน 1 ฉบับ ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2449) ได้มีประกาศเสนาบดีกระทรวงเกษตรเปลี่ยนชื่อตราจองชั่วคราวเป็น โฉนดตราจอง และประกาศใช้ในมณฑลพิษณุโลก ซึ่งได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย พิจิตร อุตรดิตถ์ และบางส่วนของนครสวรรค์

วิธีการออกโฉนดตราจอง ดำเนินการเหมือนการออกโฉนดแผนที่ เว้นแต่การรังวัดทำแผนที่ไม่มีระวางโยงยึด คือทำเป็นแผนที่รูปลอยเป็นแปลง ๆ ไป ไม่มีแผนที่มั่นคงเหมือน

โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองตามแบบพิมพ์หลวง ลงชื่อประทับตราเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นสำคัญผู้รับโฉนดตราจองมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย²⁴

ต่อมาทางการได้ออกประกาศ พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (6 มีนาคม 2451) ยกเลิกประกาศออกโฉนดแผนที่เดิมทั้งหมดการรังวัดออกโฉนดในห้องที่ใด ให้เสนาบตีกระทรวงเกษตร ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อน โฉนดแผนที่สมัยนี้มีรูปแบบเช่นเดียวกับสมัยแรกและทำเป็นสองฉบับเช่นเดียวกัน โฉนดแผนที่เป็นหนังสือสำคัญแสดงว่าเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย (มาตรา 35 พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127) จากรายงานปี พ.ศ. 2498 ปรากฏโฉนดแผนที่ทั้งหมดที่ประชาชนถืออยู่ในมือทั้งสองสมัยนี้ 802,433 ราย คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 12,214,069 ไร่²⁵

ภายหลังจากปี พ.ศ. 2498 กรมที่ดินก็ได้เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ ทั้งในประเภทของโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาคาราคาซังเอกสารสิทธิในที่ดินราษฎร ในรูปของโฉนดที่ดินมีข้อจำกัดในเรื่องการสร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนด ดังนั้นการเร่งรัดและขยายการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศซึ่งกระทำได้ง่ายกว่า และสิ้นเปลืองงบประมาณน้อยกว่า จึงมีบทบาทและแทนที่การออกโฉนดที่ดิน อันเป็นการแก้ปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าและสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐโดยได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2515 จนกระทั่งถึงก่อนเริ่มปีโครงการก็ยังมี การดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศอยู่ อย่างไรก็ตามการออกโฉนดที่ดินก็ยังคงดำเนินการไปตามปกติ ในขีดความสามารถ และขอบเขตการสนับสนุนของรัฐในเรื่งงงบประมาณอันจำกัด จนกระทั่งในปี 2523 ช่วงที่รัฐบาลไทยกำลังเตรียมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 นั้น รัฐบาลไทยได้ปรึกษานานาชาติถึงความเป็นไปได้ที่จะจัดทำโครงการพัฒนากรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องหาวิธีการเพิ่มผลผลิตการเกษตร และตระหนักดีถึงปัญหาที่รัฐบาลสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรได้น้อยมาก โดยเฉพาะในขั้นที่ชนบท โดยเฉลี่ยแล้วมีที่ดินทั่วประเทศประมาณไม่ถึง 25 % เท่านั้นที่มีโฉนดที่ดิน²⁶

²⁴ ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 191-193.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

²⁶ Peter Angus - Leppan, ความก้าวหน้าโดยทั่วไปของโครงการในเอกสารการสัมมนาความก้าวหน้าของโครงการพัฒนาที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ, กรมที่ดิน, 2530, หน้า 80-81.

ความจำเป็นในการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และ สังคมจึงเป็นเหตุผลให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ตั้งแต่ปี 2524-2525 และทุกฝ่ายได้เห็นพ้อง ต่อกัน ทั้งในส่วนของกรมที่ดิน และกระทรวงมหาดไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลังสำนัก งานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการ- คณะรัฐมนตรี จึงได้มีการผลักดันโครงการ และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการเมื่อปี 2527 เป็นผลให้โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินเป็นรูปธรรมและเริ่มดำเนินการในปี 2528 ทั้งนี้ ใน ส่วนของโครงการมีสาระสำคัญ ดังนี้

4. โครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ

- 4.1 ประเภทโครงการเป็นโครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5
- 4.2 หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
- 4.3 ความเป็นมาของโครงการ โครงการนี้เริ่มมาจากปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทย และผู้แทนของธนาคารโลกในการจัดเตรียมแผน 5 ปี ฉบับที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2523 และได้มีการติดต่อระหว่างรัฐบาลไทย และธนาคารโลกเรื่อย มาเป็นลำดับ โดยได้รับความร่วมมือทางวิชาการจากประเทศออสเตรเลียในการช่วยวิเคราะห์โครง การและจัดเตรียมโครงการ ได้มีการประเมินโครงการโดยคณะเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลก แล้ว เสร็จเมื่อกลางเดือนมีนาคม 2526
- 4.4 หลักการและเหตุผลรัฐบาลได้กำหนดแนวทางพัฒนาประเทศ โดยเน้นเรื่องการพัฒนาชนบท การเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ถือครองให้เสร็จโดยเร็วก็เป็นนโยบายสำคัญของรัฐ บาลอีกประการหนึ่ง ที่จะสามารถออกโฉนดที่ดินได้หมดทั่วประเทศภายในระยะเวลาที่รวดเร็วที่ สุดเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินและการพัฒนาการใช้ประโยชน์ใน ที่ดินอันจะเป็นแรงจูงใจให้เกิดการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ที่เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งใน การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

5. วัตถุประสงค์

- 5.1 เพื่อเร่งรัดการดำเนินงานออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี
- 5.2 เพื่อปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานที่ดินของกรมที่ดิน ทั้งใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

5.3 เพื่อปรับปรุงเทคนิคการทำระวางแผนที่ ทั้งในเขตเมือง และเขตชนบท

5.4 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานกลางประเมินราคาที่ดิน และทรัพย์สิน ให้สามารถหามูลค่าที่ดินได้อย่างถูกต้อง

6. เป้าหมายของโครงการ

6.1 เป้าหมายของโครงการ 20 ปี

6.1.1 จัดสร้างระวางแผนที่ให้เสร็จทั่วประเทศภายในเวลา 15 ปี

6.1.2 ออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ที่ดินของรัฐ และเอกชนทั่วประเทศ ประมาณ 13 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 132 ล้านไร่ ให้เสร็จภายในเวลา 20 ปี

6.1.3 ปรับปรุงการทำแผนที่ในเมืองรวมทั้งกรุงเทพมหานครเสียใหม่ เพื่อเป็นพื้นฐานในการประเมินราคาที่ดินและโรงเรียนการจัดทำทะเบียนภาษีอสังหาริมทรัพย์และเพื่อการอื่น ๆ

6.1.4 กระจายอำนาจหน้าที่การจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับโฉนดที่ดินจากสำนักงานที่ดินจังหวัดไปยังสำนักงานที่ดินอำเภอทั่วประเทศ

6.1.5 กระจายอำนาจการบริหารงาน จากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค

6.1.6 พัฒนาสำนักงานกลางประเมินราคาที่ดิน และทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพ และเข้มแข็งยิ่งขึ้น

6.1.7 พัฒนาคณากรให้มีความรู้ความสามารถด้านวิชาการมากยิ่งขึ้น และปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชนให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

6.2 เป้าหมายของโครงการในระยะ 5 ปี (2528-2532)

6.2.1 จัดทำระวางแผนที่ ในเขตชนบท จำนวน 11,000 ระวาง

6.2.2 จัดทำระวางแผนที่ในเขตเมือง จำนวน 2,000 ระวาง

6.2.3 ออกโฉนดที่ดินรวม 2.9 ล้านแปลง ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยน น.ส.3 ก เป็นโฉนดที่ดิน จำนวน 1.4 ล้านแปลง

6.2.4 สร้างสำนักงานที่ดินอำเภอ 15 แห่ง ปรับปรุงสำนักงานเดิม 23 แห่ง สร้างบ้านพักข้าราชการ 135 หลัง ปรับปรุงห้องเก็บเอกสาร 264 แห่ง ก่อสร้างอาคารจังหวัดและทำแผนที่ในส่วนกลาง 1 หลัง และย้ายสำนักงานที่ดินสาขาในเขตกรุงเทพ 2 แห่ง

6.2.5 กระจายอำนาจการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียน

สิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ ที่ดินจากสำนักงานที่ดินจังหวัดไปยังสำนักงานที่ดิน สาขาในพื้นที่โครงการ

6.2.6 ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และวิทยาเขตเทคนิคกรุงเทพผลิตบุคลากรสนับสนุนงานของกรมที่ดิน

6.2.7 เพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ โดยการฝึกอบรมและให้ทุนดูงานและ ศึกษาต่อในต่างประเทศ

6.2.8 ทำการศึกษาเพื่อปรับปรุงด้านการจัดองค์การบริหารงาน และการ ปฏิบัติงานของกรมที่ดิน

7. ระยะเวลาดำเนินงานตามโครงการ

โครงการมีระยะเวลา 20 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2528-2547 แต่ในระยะ 5 ปี แรก คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2528-2532 จะดำเนินการโดยใช้เงินกู้จากธนาคารโลก และความช่วยเหลือทางวิชาการจากรัฐบาลออสเตรเลีย

8. พื้นที่ปฏิบัติงาน

โครงการจะเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2527 จะดำเนินการให้ครบทุก จังหวัดทั่วประเทศภายในเวลา 20 ปี แต่ในระยะ 5 ปีแรก จะดำเนินการใน 5 จังหวัดทาง ภาคเหนือ และอีก 4 จังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือก่อน คือ เชียงใหม่ พะเยา เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์และศรีสะเกษ รวม 89 อำเภอ

9. วิธีการดำเนินงาน

9.1 จัดตั้งโครงข่ายหมุดหลักฐานแผนที่ให้เป็นระบบเดียวกัน

9.2 จัดสร้างระวางแผนที่ให้คลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าช่วย ในการวางโครงหลักฐานแผนที่และการจำลองรูปแผนที่

9.3 จัดตั้งระบบใหม่ให้มีการใช้เลขที่ดินเป็นระบบเดียวกัน

9.4 เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในที่ซึ่งยังไม่มีเอกสารสิทธิและเปลี่ยน น.ส.3 ก ที่ ออกไปแล้วให้เป็นโฉนดที่ดินทุกแปลง

9.5 ปรับปรุงการบริหารงานในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยการจัดสร้างสำนักงานที่ ดินอำเภอเพิ่มเติมและปรับปรุงการเก็บรักษาเอกสาร และหลักฐานแผนที่ให้มีความมั่นคงปลอดภัย

ภัยยิ่งขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับงานที่เพิ่มขึ้นและนโยบายการกระจายอำนาจการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับโฉนดที่ดินจากจังหวัดสู่อำเภอ

9.6 ปรับปรุงการบริหารงานส่วนกลาง โดยปรับปรุงกองบางกองและจัดตั้งกองที่มีความจำเป็นขึ้นใหม่ เช่น "กองท่าแผนที่ในเขตชุมชนเมือง" เป็นต้น เพื่อลดความซ้ำซ้อนและขจัดความล่าช้าในการทำงาน และเพื่อให้รับกับนโยบายการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค

9.7 จัดสร้างอาคารในส่วนกลางเพิ่มเติม เพื่อลดความแออัดในปัจจุบัน และเพื่อให้สามารถเก็บรักษาเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยในการทำแผนที่

9.8 จัดตั้งระบบศูนย์ข้อมูลที่ดินของประเทศโดยใช้คอมพิวเตอร์

9.9 จัดทำแผนที่ในเขตเมือง รวมทั้งกรุงเทพมหานครเสียใหม่ เพื่อให้ข้อมูลหลักฐานแผนที่ทันสมัยเป็นปัจจุบัน และเพื่อประโยชน์ในการจัดทำทะเบียนภาษีอสังหาริมทรัพย์และการประเมินราคาที่ดินและโรงเรือน

9.10 พัฒนางองค์การ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งปัจจุบันอยู่ในกรมที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถสนองตอบนโยบายรัฐบาลในการดำเนินการประเมินราคาที่ดินและโรงเรือน และแผนที่ภาษีทั่วประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

9.11 ปรับปรุงความสามารถด้านวิชาการ และการบริหารงานของข้าราชการในกรมที่ดินให้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มากยิ่งขึ้นโดยการฝึกอบรมและศึกษาต่อ เพื่อให้สามารถทำงานโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการแก่ประชาชนด้วยความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

10. แผนการดำเนินงาน (ในระยะ 5 ปีแรก)

10.1 ให้มีการศึกษาการจัดองค์การ การบริหารงานและการปฏิบัติงานของกรมที่ดิน โดยคณะที่ปรึกษาในระยะ 6 เดือนแรกของโครงการ

10.2 ออกแบบและก่อสร้างอาคารหลังใหม่ขึ้น ที่ด้านหลังของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร (สาขานนทบุรี) เพื่อให้เป็นอาคารที่ทำการแผนที่ให้เสร็จภายในเวลา 2 ปี นับแต่วันเริ่มโครงการ

10.3 จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการสร้างระวางหลักฐานแผนที่ และติดตั้งให้เสร็จภายใน 3 ปีแรกของโครงการ

10.4 ดำเนินการสร้างระวางหลักฐานแผนที่ใหม่ล่วงหน้า ก่อนการเดินสำรวจออก
โฉนดที่ดิน

10.5 ดำเนินการปรับระวางแผนที่เก่าเป็นระวางแผนที่ใหม่ จำนวน 5,000 ระวาง

10.6 เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและปรับ น.ส. 3 ก. ให้เป็นโฉนดที่ดินให้ได้ประมาณ
3 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 31.4 ล้านไร่

10.7 จัดสร้างสำนักงานที่ดินจำนวนหนึ่ง เพื่อให้รับกับโฉนดที่เพิ่มขึ้น ปรับปรุงสิ่ง
อำนวยความสะดวกและปรับปรุงห้องเก็บโฉนดที่ดิน เอกสาร และหลักฐานแผนที่ตามสำนักงานที่
ดินต่าง ๆ ทั่วประเทศ

10.8 ศึกษาการจัดทำแผนที่ในเขตชุมชน โดยผู้เชี่ยวชาญในปีแรกของโครงการและ
ดำเนินการจัดทำแผนที่ในบางส่วนของกรุงเทพมหานครและเมืองต่าง ๆ ในปีต่อไป

10.9 ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ให้มีความรู้ความสามารถที่จะรับงานโครงการใน
ด้านต่าง ๆ ได้ตั้งแต่ปีแรกของโครงการ

10.10 ร่วมมือกับวิทยาเขตเทคนิคกรุงเทพ จัดเตรียมหลักสูตรด้านการประเมินราคา
ที่ดินในปีแรกของโครงการ เพื่อผลิตเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถด้านการประเมินราคา
ประมาณ 30 คนปี ตั้งแต่ปีที่ 3 ของโครงการ

10.11 ร่วมมือกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ความสามารถ
ด้านการรังวัดทำแผนที่ชั้นสูง ประมาณ 20 คนปี

11. องค์การดำเนินงาน

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ โครงการแต่ผู้เดียวภายใต้การกำหนดนโยบาย
และการกำกับติดตามการดำเนินงานของคณะกรรมการ 2 คณะ คือ คณะกรรมการบริหาร
โครงการและคณะกรรมการดำเนินการ โดยจะได้รับคำแนะนำจากคณะที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ
ในด้านต่าง ๆ ตลอดโครงการ 5 ปี

12. ค่าใช้จ่ายของโครงการ

ค่าใช้จ่ายของโครงการทั้งหมด ประมาณ 76.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (1750.71 ล้าน
บาท) เป็นเงินตราต่างประเทศประมาณ 25.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (586 ล้านบาท) ธนาคารจะ
ให้เป็นเงินกู้ประมาณ 35 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รัฐบาลออสเตรเลียจะให้เงินช่วยเหลือแบบให้
เปล่า ประมาณ 9.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนรัฐบาลจะจัดเงินสมทบให้จากงบประมาณราย
จ่ายประมาณ 32 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

การเจรจาเงินกู้ได้มีขึ้นเมื่อวันที่ 23 - 27 เมษายน 2527 ณ สำนักงานใหญ่
ธนาคารโลก ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี.

13. ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการ

ด้านความมั่นคงทางการเมือง

1. การที่ประชาชนเกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดินทำให้เกิดความรัก และ
หวงแหนในแผ่นดินของตนเอง และประเทศชาติ
2. ลดข้อพิพาทโต้แย้งในที่ดิน ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง

ด้านเศรษฐกิจและสังคม

1. การที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการทำไร่นา ก่อให้เกิดการลงทุน พัฒนาวิธีดำเนินงาน และเพิ่มผลผลิต
2. โฉนดที่ดินสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ เพื่อการหมุนเวียนทางการเงินได้เป็นหนทาง
ให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน
3. ช่วยให้เกิดการวางแผนและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดียิ่งขึ้น
4. รัฐบาลได้ราคากลางที่เป็นธรรม ทันสมัยและเป็นปัจจุบันสำหรับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีที่ดินและโรง
เรือนประเภทต่าง ๆ
5. ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วในการมาติดต่อทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ณ สำนัก
งานที่ดินในท้องที่ของตนเอง โดยไม่ต้องเดินทางไปไกลและเสียค่าใช้จ่ายสูงเป็นการประหยัดเวลา
และค่าเดินทาง
6. ช่วยให้เกิดการมีงานทำและมีการปรับปรุงงานต่าง ๆ ให้ดีขึ้น²⁷

วิธีการออกโฉนดที่ดิน²⁸

การออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินปัจจุบัน มี อยู่ 3 วิธี คือ

1. วิธีเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล

²⁷ สำนักงานบริหารโครงการพัฒนากรรมที่ดินฯ กรมที่ดิน, สรุปย่อโครงการพัฒนากรรมที่
ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ, 2527

²⁸ สมชัย เศรษฐเกียรติ, "การออกโฉนดที่ดินกับความมั่นคงของชาติ" (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2535 -2536) หน้า 35 - 40.

2. วิธีการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศเป็น
โฉนดที่ดิน
3. วิธีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

วิธีที่ 1 โดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ตามมาตรา 58,58
ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินตามวิธีนี้ เป็นการให้บริการของรัฐแก่ประชาชนโดยประชาชนไม่
ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ยกเว้น ค่าธรรมเนียมในการออกโฉนดที่ดินเพียงเล็กน้อยเท่านั้นและ
จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินเป็นบริเวณกว้าง โดยกรมที่ดินจะทำการกำหนดแผนงานสำรวจพื้นที่
ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศกำหนดจังหวัด และปีที่จะเดินสำรวจในราช
กิจจานุเบกษา ทั้งนี้ เขตจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจนั้น ต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้
จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อรัฐมนตรีประกาศแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องประกาศกำหนดท้องที่เป็นตำบล
อำเภอ และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจในเขตท้องที่จังหวัดให้ประชาชนทราบอีกครั้งหนึ่ง

ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปิดประกาศที่สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ
หรือที่ทำการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่นั้น ก่อนวันเริ่มต้นทำ
การเดินสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน เพื่อเจ้าของที่ดินจะได้เตรียมตัวที่จะตกลงแนวเขต
ตกลงแนวเขต เพื่อรอวันที่เจ้าหน้าที่จะมาสำรวจปักหลักเขต

บุคคลที่มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัด เพื่อออกโฉนดที่ดินตาม ม.
58 นั้นจะต้องเป็นบุคคลตาม ม. 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนบุคคลดังกล่าว

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ตาม ม. 58 ทวิ วรรคสองนั้น
มีอยู่ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

บุคคลประเภทที่ 1 คือผู้มีสิทธิในที่ดินโดยมีหลักฐานสำหรับที่ดินแล้ว เช่น
แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์
โฉนดตราจองตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน
เพื่อการครองชีพ

บุคคลประเภทที่ 2 ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ได้มาแจ้งเพื่อแสดงความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันเปิดประกาศผู้ว่าราชการจังหวัดหากไม่มาแจ้งภายในกำหนด 30 วัน แต่ได้นำสำรวจนำขึ้นปักเขตที่ดินหรือมอบหมายให้ผู้อื่นมาทำการรังวัดขึ้นปักเขตตอนเจ้าหน้าที่มาทำการสำรวจรังวัด หรือมอบให้ผู้อื่นเป็นตัวแทนมาทำการรังวัดขึ้นปักเขต ถือว่าเป็นผู้มีความประสงค์ จะได้สิทธิและปฏิบัติตาม มาตรา 27 ตรี²⁹ แต่บุคคลประเภทนี้จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ ต้องเสนอขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 5, ข้อ 6³⁰

²⁹ "มาตรา 27 ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันที่ทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว นับแต่วันเปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดในเวลาที่ยังพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้นำความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวด้วย"

³⁰ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2532

ข้อ 5 "ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

- (๑) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์ หรืออำนวยความสะดวกในการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ
- (๒) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิต อันเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ"

บุคคลประเภทที่ 3 คือผู้ซึ่งได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

บุคคลประเภทที่ 3 จะถูกจำกัดสิทธิไว้ 2 ประการ คือ

(1) จะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 5 , ข้อ 6

ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินให้กับบุคคลประเภทที่ 3 หลักเกณฑ์เช่นเดียว บุคคลประเภทที่ 2 แต่มีเงื่อนไขว่า

โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกให้บุคคลประเภทที่ 3 บุคคลดังกล่าวจะโอนที่ดินนั้นภายในกำหนด 10 ปี ไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่หน่วยงานเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว

ภายในกำหนดเวลาห้ามโอนสิบปี ที่ดินนั้นไม่อยู่ในขายบังคับคดี คือ หากไปทำหนี้ผูกพัน เช่น นำไปจำนองแล้วจะมาบังคับจำนองแก่ที่ดินนั้นไม่ได้ หรือเจ้าหน้าที่สามัญจะมาบังคับชำระหนี้เอาจากที่ดินนั้นไม่ได้ แม้ถูกหนี้จะไม่มีทรัพย์สินอื่นใดให้บังคับชำระหนี้แล้วก็ตาม

การรับรองสิทธิของผู้ครอบครองต่อเนื่องตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสาม เป็นกรณีรับรองสิทธิเฉพาะบุคคลที่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ไม่รวมถึงผู้ที่มีได้มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1)

ข้อ 6 "ในกรณีทีปรากฏว่า เนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติ"

ในกรณีทีปรากฏว่า เนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่"

ขั้นตอนการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน (มาตรา 58 , 58 ทวิ)

1. การจัดทำแผนดำเนินการ

กรมที่ดินจะกำหนดแผนงานสำรวจรังวัดทำแผนที่ เพื่อออกโฉนดที่ดินในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ แต่ละปีงบประมาณให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ หรือวงเงินงบประมาณแผ่นดินที่คาดว่าจะได้รับ โดยจะแจ้งให้จังหวัดที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อเตรียมการรองรับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินต่อไป

2. การเตรียมการขั้นต้น

เมื่อได้กำหนดทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ เพื่อออกโฉนดที่ดินในท้องที่จังหวัดใดแล้วกองที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะจัดทำแผนงานการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินพร้อมกับประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนดำเนินการจัดเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในสนาม

3. การเตรียมการเดินสำรวจ

3.1 เมื่อจะเริ่มปฏิบัติงานในท้องที่ใด เจ้าหน้าที่จะพิจารณากำหนดพื้นที่

3.2 แจ้งวันเริ่มปฏิบัติงานให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ เพื่อร่วมเดินสำรวจในฐานะผู้ปกครองท้องที่และเป็นพยาน พร้อมทั้งระวางชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ดินประเภทอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

3.3 ประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อไปร่วมระวางชี้แนวเขต และลงชื่อรับรองเขตที่ดิน

4. การเดินสำรวจและทำแผนที่

4.1 เจ้าหน้าที่เดินสำรวจจะนัดหมายเจ้าของที่ดินมานำเดินสำรวจ และปักหลักเขตที่ดินไว้ทุกมุมเขตที่ดินของตน พร้อมด้วยเจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่

4.2 เจ้าหน้าที่เดินสำรวจต้องตรวจสอบหลักฐานที่ดินให้ตรงกับที่ดินแปลงที่นำเดินสำรวจ หากปรากฏว่า มีที่ดินนอกหลักฐานที่ดินเดิมให้พิจารณาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินในส่วนนั้น ถ้าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ ให้นำสำรวจปักหลักเขตเป็นอีกแปลงหนึ่ง

4.3 ให้วัดระยะขอบเขต และจัดทำแผนที่ แล้วเขียนรายงานสำรวจเขตที่ดิน พร้อมกับแนบหลักฐานที่ดินเดิมให้ผู้ นำเดินสำรวจนำส่งเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ

4.4 ทำการรังวัดโยงยึดหลักเขตที่ดิน หรือทำแผนที่รายละเอียด

5. การสอบสวนสิทธิและการสร้างใบไต่สวน

5.1 เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิได้รับรองรายงานการสำรวจเขตที่ดิน พร้อมกับหลักฐานสำหรับที่ดินจากผู้นำทำการเดินสำรวจแล้วให้รีบสอบสวนและให้นำทำการเดินสำรวจเจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่ ลงลายมือชื่อในใบไต่สวน และบันทึกด้วยคำต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

5.2 เมื่อดำเนินการตามข้อ 5.1 แล้วถ้าผู้นำทำการเดินสำรวจมีหลักฐานที่ดินเดิมให้เจ้าหน้าที่เก็บหลักฐานที่ดินนั้นรวมไว้ในเรื่อง กรณีที่ไม่อาจส่งหลักฐานเดิมได้ ให้บันทึกด้วยคำถึงสาเหตุที่ไม่อาจส่งหลักฐานที่ดินเดิมได้ และให้ทำภาพถ่ายหลักฐานที่ดินเดิมที่รับรองความถูกต้องแล้วประกอบไว้ในเรื่อง

5.3 ที่ดินที่มีการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมผูกพันอยู่ก่อนการเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดิน เช่น จำนอง หรือขายฝาก ซึ่งยังไม่สิ้นสิทธิการไถ่ถอนให้ผู้มีอำนาจหรือผู้รับชื่อฝากเป็นผู้นำทำการเดินสำรวจ และให้ผู้ซึ่งเป็นคู่กรณีในข้อผูกพันเช่นผู้จำนอง หรือผู้ขายฝาก มาให้ด้วยคำรับรองในข้อที่กำหนดไว้ในใบไต่สวน

ถ้ามีการยินยอมเป็นหนังสือให้เก็บหลักฐานการยินยอมนั้น รวมไว้กับใบไต่สวนที่ดินแปลงนั้น แล้วหมายเหตุในข้อที่กำหนดไว้ในใบไต่สวนให้ทราบว่า ผู้รับจำนอง หรือผู้ขายฝากได้ให้คำยินยอมแล้วตามหนังสือหรือบันทึกดังกล่าว

5.4 ถ้าที่ดินมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมผูกพันอยู่ตามข้อ 5.3 ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิจัดทำรายการจดทะเบียนนั้นลงในสารบัญญ หรือทะเบียนหลังใบไต่สวน

5.5 ที่ดินแปลงใดมีการโต้แย้งสิทธิ ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิบันทึกด้วยคำของผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดินนั้นให้ปรากฏเหตุที่โต้แย้งว่ามีหลักฐานอย่างไร แล้วรีบนำเสนอเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อประกาศแจกโฉนดที่ดิน

เมื่อครบกำหนดประกาศแจกโฉนดที่ดินแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ ให้ส่งเรื่องไปให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สั่งการไปตามที่เห็นสมควร

6. การสอบทานระวางแผนที่กับใบไต่สวน

6.1 เมื่อลงที่หมายรูปแผนที่ในระวางแผนที่แล้ว ให้สอบทานระวางแผนที่กับใบไต่สวนและเปรียบเลขที่ดินสมมุติเป็นเลขที่ดินจริงในรายการสำรวจเขตที่ดิน และใบไต่สวน

6.2 ส่งระวางแผนที่พร้อมกับรายการรังวัดทำแผนที่กับใบไต่สวน ไปคำนวณเนื้อที่ และสร้างโฉนดที่ดิน

7. การสร้างโฉนดที่ดิน

- 7.1 นำแบบพิมพ์โฉนดที่ดินมาทำการเขียนรายการตามใบไต่สวน เขียนสิ่งสำคัญต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในใบไต่สวน
- 7.2 ให้ช่างรังวัดเขียนรูปแผนที่เครื่องหมายที่ดิน และเนื้อที่ลงในแบบพิมพ์โฉนดที่ดิน

8. การตรวจใบไต่สวน โฉนดที่ดินและการส่งมอบ

- 8.1 เจ้าหน้าที่ตรวจหลักฐานแผนที่ และแบบพิมพ์โฉนดที่ดินตามหลักวิชาการแผนที่
- 8.2 ตรวจใบไต่สวนเอกสารประกอบเรื่อง และการเขียนรายการในแบบพิมพ์
- 8.3 ส่งมอบแบบพิมพ์โฉนดที่ดิน ใบไต่สวน และเอกสารประกอบเรื่องให้สำนักงานที่ดิน

วิธีที่ 2 การเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องเกี่ยวข้องกับผู้มีสิทธิในที่ดิน และไม่ต้องมีการสอบสวนสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างกับการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ มาตรา 59 หรือ 59 ทวิ เนื่องจากมาตรา 58 ตรี วรรคสี่ได้กำหนดให้ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ดังนั้นจึงนำเอา น.ส. 3 ก และสารบบที่ดินมาคัดลอกชื่อ ที่อยู่ ของผู้มีสิทธิในที่ดิน อาณาเขตที่ดินหลักฐานการได้มาซึ่งที่ดิน การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินและการทำประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนภาระผูกพันต่าง ๆ (ถ้ามี) ตามหลักฐานที่ปรากฏในสารบบที่ดินและ น.ส. 3 ก. สำหรับที่ดินแปลงนั้น ๆ ลงในแบบพิมพ์ ซึ่งใช้ในการเปลี่ยน น.ส. 3 ก เป็นโฉนดที่ดิน แล้วดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้มีชื่อตามที่ปรากฏใน น.ส. 3 ก ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงนั้นต่อไป ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1. รัฐมนตรีเห็นสมควรประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่ที่จะออกโฉนดที่ดิน
 2. ข้อแตกต่างตามมาตรา 58 และ มาตรา 58 ตรี ประกาศเป็นจังหวัดและเป็นปี ๆ ไปด้วย
- ไปว่าจะทำการออกโฉนดที่ดิน โดยการเดินสำรวจจังหวัดใดบ้าง ก็จะมีชื่อจังหวัดลงไปชัดเจนเสร็จแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

มาตรา 58 ตรี รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่ซึ่งอาจจะเป็นตำบล อำเภอใด ก็ได้ไม่ต้องประกาศคลุมทั้งจังหวัด และการประกาศนี้จะต้องให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนวันที่เริ่มต้นดำเนินการออกโฉนดที่ดินไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

3. การออกโฉนดที่ดินของเจ้าหน้าที่ กฎหมายวางหลักเกณฑ์ให้นำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มาปรับแก้ตามหลักวิชาการ แผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัดซึ่งเป็นระวางที่ใช้ดำเนินการออก น.ส. 3 ก มีใช้อยู่ที่สำนักงานที่ดินอำเภอ โดยไม่ต้องให้เจ้าหน้าที่ออกไปทำการสำรวจรังวัดปิดหลักเขตที่ดิน และทำการสอบสวนสิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดินอีก ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ได้กระทำในชั้นออก น.ส. 3ก มาแล้วเว้นแต่กรณีปรากฏว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณนั้นมีการคลาดเคลื่อน หรือผิดพลาดทางวิชาการ ทำให้รูปแผนที่ไม่ตรงกับที่ดิน กรณีนี้ต้องให้เจ้าหน้าที่ออกไปทำการสำรวจรังวัดใหม่ เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องให้ได้รูปแผนที่ที่จะใช้ออกโฉนดที่ดินตรงตามความเป็นจริง

4. การระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในท้องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามวรรคหนึ่งของมาตรา 58 ตรี โดยถือเอาวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินเป็นสำคัญเช่น ประกาศให้วันที่ 1 มกราคม 2541 เป็นวันเริ่มต้นดำเนินการออกโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองเชียงใหม่จังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2541 เป็นต้นไป ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ แปลงใดที่เจ้าพนักงานที่ดินมีความจำเป็นต้องทำการรังวัด เพราะมีความคลาดเคลื่อนหรือบกพร่องขึ้นในชั้นออก น.ส. 3ก ซึ่งไม่สามารถทำการปรับแก้ภาพโดยเครื่องมือเฉพาะได้ที่ดินดังกล่าวจะถูกระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ก่อน จนกว่าจะได้ดำเนินการออกโฉนดแล้วเสร็จเหตุผลที่ต้องระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับบุคคลที่สาม กรณีเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อน เช่น เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐาน น.ส. 3ก แต่หากมีความจำเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจะอนุญาตให้จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเป็นการเฉพาะรายได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2528 ข้อ 3 ให้เจ้าพนักงานที่ดินอนุญาตได้ในกรณีจำเป็นต่อไปนี้

- ก. เมื่อเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- ข. เมื่อเป็นที่ดินที่ผู้สิทธิในที่ดินประสงค์จะแบ่งแยกเพื่อโอนให้แก่ ทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของโดยการขาย แลกเปลี่ยน หรือให้
- ค. เมื่อเป็นที่ดินที่ศาลได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งถึงที่สุดให้แบ่งแยก

ง. เมื่อเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้พิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานที่ดิน ว่ามีความจำเป็น และเร่งด่วนที่จะต้องแบ่งแยก และหากรอไว้จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นหรือผู้รับโอน

ขอให้เข้าใจว่าการระงับการจดทะเบียนจะกระทำได้ โดยเฉพาะกรณีที่ดินนั้น ต้องมีการรังวัดเท่านั้น ถ้าเป็นกรณีของการปรับเข้ารูปแผนที่ ซึ่งทำได้โดยไม่ต้องทำการรังวัด ผู้มีสิทธิในที่ดินกับคู่กรณีย่อมมีสิทธิดำเนินการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมได้ตามระเบียบ

5. การออกโฉนดที่ดินให้ออกให้แก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิ ในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการผิดพลาด เพราะเจ้าของที่ดินคนเดิมอาจส่งมอบการครอบครองให้แก่ผู้อื่น ถ้ามีการโต้แย้งสิทธิกันก็ต้องให้ศาลชี้ขาด

6. เมื่อจัดทำโฉนดที่ดินแปลงที่แจกให้กับผู้มีสิทธิในที่ดินได้แล้ว ก็ให้ประกาศกำหนดแจกโฉนดที่ดินให้ผู้สิทธิในที่ดินทราบ และในกรณีนี้ให้ถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันที่เจ้าพนักงานที่ดินกำหนดแจกโฉนดที่ดิน เช่นกำหนดแจกโฉนดที่ดินในวันที่ 1 มกราคม 2541 ก็ถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นยกเลิกตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2541 การยกเลิกเพื่อมิให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกแล้วคืนให้แก่เจ้าพนักงานที่ดิน ในกรณีสูญหายเจ้าหน้าที่ก็ต้องบันทึกให้ปรากฏหลักฐานว่านำมาคืนไม่ได้ เพราะผู้มีสิทธิในที่ดินได้ทำหาย

วิธีที่ 3 การออกโฉนดเฉพาะรายตามมาตรา 59 , มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 59 เป็นเรื่องการออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 , น.ส. 3 ก. เฉพาะราย

หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย

(1) ผู้มีจะออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 , น.ส. 3 ก. เฉพาะรายนั้นจะต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองมิใบของ ใบเทียบย่ำ น.ส. 3 โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

บุคคลดังกล่าวนี้เทียบได้กับบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ (1) คือเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย

(2) ที่ดินที่จะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 เฉพาะรายได้นั้นจะเป็นบริเวณที่มีประกาศของรัฐมนตรี ตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ได้

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ไม่จำเป็นว่าที่ดินนั้นต้องอยู่ในเขตที่มีการเดินสำรวจที่ดินอาจอยู่นอกบริเวณที่มีการเดินสำรวจ ซึ่งในทางปฏิบัติถ้าเจ้าของที่ดินบริเวณนั้นรวมกันหลาย ๆ รายเช่น 100 - 200 ราย ประสงค์จะได้โฉนดที่ดินก็ให้รวมคำร้องมายื่นที่สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดก็จะรายงานไปยังกรมที่ดิน เมื่อกรมที่ดินเห็นสมควรก็จะส่งเจ้าหน้าที่มาจัดแผนที่ระวางให้ เมื่อทำแผนที่ระวางบริเวณนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอเหล่านั้น แม้ว่าที่ดินบริเวณนั้นไม่มีการเดินสำรวจ หรือไม่มีประกาศของรัฐมนตรีในเรื่องเดินสำรวจมาก่อน แต่กรมที่ดินก็สามารถส่งเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้ โดยถือว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59³¹

(3) เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน น.ส. 3 และพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรแล้ว ให้ดำเนินการออกโฉนดหรือ น.ส. 3 ให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด

วิธีปฏิบัติ

ในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ผู้ขอต้องไปยื่นคำขอที่สำนักงานที่ดินจังหวัด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่รับคำขอแล้ว ก็จะให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรังวัดตรวจสอบดูว่าอยู่ในบริเวณนั้นที่ระวางใดเสร็จแล้ว ทางฝ่ายช่างก็จะทำการนัดหมายกำหนดวันที่จะไปรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ และในตอนนั้นจะมีการเรียกค่ามัดจำรังวัด ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับค่ายานพาหนะของเจ้าหน้าที่ ค่าเบี้ยเลี้ยงค่าจ้างคนงาน และค่าปวยการของผู้ปกครองท้องที่

เมื่อเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดมาแล้ว ก็มาคำนวณเนื้อที่ขึ้นรูปแผนที่ แล้วจะทำการเขียนโฉนดที่ดิน เขียนแผนที่รูปที่ดินลงบนโฉนด เสร็จแล้วประกาศ 30 วัน โฉนด น.ส. 3 ทุกฉบับ ก่อนที่จะออกให้กับเจ้าของต้องประกาศ ครบ 30 วัน เสียก่อนเมื่อครบกำหนดแล้ว ไม่มีผู้ใดคัดค้านก็ดำเนินการแจกให้กับผู้ขอ

(4) ผู้มีสิทธิครอบครองตามข้อ (1) ให้นำความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ที่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองด้วย

³¹ ศิริ เกวลินสุฤษดิ์ คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร บพิธการพิมพ์, 2531) หน้า 159

มาตรา 59 ได้รับรองสิทธิของผู้ที่ได้รับโอนสิทธิครอบครองและได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากผู้โอนสิทธิครอบครองนั้นให้ แต่ผู้ที่กฎหมายรับรองสิทธินี้ หมายความว่าเฉพาะผู้ที่ครอบครองต่อเนื่องจากผู้ที่มี ส.ค. 1 เท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องจากใบจอง ใบเหี้ยบบ้าง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพราะบุคคลดังกล่าว มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินนั้นอยู่แล้ว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการโอนหรือส่งมอบการครอบครองกันได้ง่าย ๆ จึงรับรองสิทธิเฉพาะผู้ที่มี ส.ค. 1 เท่านั้น

มาตรา 59 เป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายและผู้ที่มาขอออกนั้นเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่จึงออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้นั้น หลักเกณฑ์ที่สำคัญของมาตรานี้คือประการหนึ่ง คือ ที่ดินที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้นั้นไม่จำเป็นว่าจะเป็นที่ดินที่รัฐมนตรีได้มีประกาศเดินสำรวจตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ที่มาขอออกตามมาตรา 59 นี้ บุคคลดังกล่าว จะไม่ถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่ดินแต่ประการใด หมายความว่าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเป็นจำนวนเนื้อที่เท่าใดก็จะได้รับโฉนดที่ดินและ น.ส. 3 ไปตามจำนวนเนื้อที่ที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่จริง

มาตรา 59 ทวิ เป็นเรื่องการขออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 เฉพาะรายเช่นเดียวกับมาตรา 59 เว้นแต่ผู้มาขอออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 นั้นเป็นผู้ที่มีได้ แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

หลักเกณฑ์การขออกเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ

1. ผู้ที่จะออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 เฉพาะรายได้ต้องเป็นผู้มีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และหมายความรวมถึงผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย หมายความว่าได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและครอบครองตลอดมาโดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง เช่น นาย ก. ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินมาตั้งแต่ปี 2490 ในขณะที่ประมวลกฎหมายที่ดินออกใช้บังคับได้มีประกาศให้แจ้งการครอบครอง นาย ก. ไม่ได้แจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน นาย ก. จึงไม่มี ส.ค. 1 ในที่ดินที่ตนครอบครองทำประโยชน์ ต่อมา นาย ก. ได้ส่งมอบที่ดินแปลงนี้ให้กับนาย ข. นาย ข. ส่งมอบการครอบครองให้กับ นาย ค ต่อไปอีก นาย ค ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อเนื่องตลอดมา กรณีนี้กฎหมายให้

สิทธิ นาย ค. ที่จะมาขอออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 ได้โดยถือว่า นาย ค. ได้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินต่อเนื่องมาจาก นาย ก. ซึ่งเป็นเจ้าของเดิม

2. บุคคลตามข้อ 1 ต้องมีใช้ผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี กรณีต้องปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี คือ เมื่อมีการเดินสำรวจตามมาตรา 58 ผู้ที่ตกค้างแจ้งการครอบครอง ถ้าประสงค์จะได้สิทธิที่ดินก็ต้องมาแจ้งการครอบครองต่อเจ้าพนักงานที่ดินในท้องที่ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้ามิได้มาแจ้งภายในกำหนด 30 วัน แต่ตอนที่พนักงานเจ้าหน้าที่นัดหมายกำหนดวันทำการรังวัด ผู้นั้นได้มานำชี้เขตที่ดินขอสำรวจเขตที่ดินรอบแปลงที่ดินของตน อย่างนี้กฎหมายถือว่าผู้นั้นประสงค์จะได้สิทธิที่ดินแปลงนั้นอยู่ บุคคลดังกล่าวถือได้ว่าเป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้าไม่แจ้งภายในกำหนดและตอนที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดวันนัดทำการรังวัดที่ดินบริเวณนั้นไม่ได้ไปนำหรือแม้แต่จะมอบตัวแทนไปนำชื่อนี้ถือว่าเป็นผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี จึงไม่มีสิทธิมาขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ จะทำได้โดยการขออนุญาตจับจอง คือ ขอบอกใบจองโดยปฏิบัติตาม ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด (มาตรา 33 บ. ที่ดิน) แล้วจึงดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิต่อไป

3. การออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 จะต้องมีคำเป็นซึ่งระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 7 กล่าวไว้ 3 กรณี คือ

- ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ ทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล
- มีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเช่น เศรษฐกิจในครอบครัวเพื่อนำโฉนดไปจำนองต่อธนาคารนำเงินมาลงทุนในการประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ

4. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 ให้ได้ แต่ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 5 ข้อ 6³²

เหตุผลในการจำกัดเนื้อที่เพื่อป้องกันมิให้มีการฉวยโอกาสในการบุกรุก หรือขยายการครอบครองที่ดินของรัฐแล้วมาดำเนินการขอออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 และเจตนารมณ์ของ

³² เรื่องเดียวกัน เจริญธรรม 30

มาตรา 59 ทวิ ต้องการเพื่อที่จะช่วยเหลือผู้ตกค้างแจ้งการครอบครอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนยากจนชาวนาชาวไร่ เหตุผลอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับมาตรา 59 ทวิ ที่ให้ผู้มีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 เฉพาะรายได้นั้น เพราะเหตุว่าในบางท้องที่ยังมิได้มีการเดินสำรวจตามมาตรา 58 ผู้ตกค้างแจ้งการครอบครองบางคนอาจมีความจำเป็นที่จะต้องขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 7 จะได้มีโอกาสในการออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3. โดยไม่ต้องมีการเดินสำรวจเสียก่อน ในบางกรณีอาจมีผลกระทบต่อทางราชการ องค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจหรือต่อทางราชการ หรือต่อผู้ครอบครองเองได้³³

5. มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 กับการออกเอกสารสิทธิ³⁴

ดังได้กล่าวแล้วในหัวข้อเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก) โดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีว่ามติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้นั้นเป็นมาตรการอันสืบเนื่อง จากกรณีที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหากการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งสาระสำคัญ ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536³⁵ นี้ได้กำหนดหลักการไว้ว่า ถ้าราษฎรครอบ

³³ ศิริ เกวลินสุภะดี คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร บริษัทการพิมพ์ 2531) หน้า 166

³⁴ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 แล้ว แต่เนื่องจากเรื่องนี้

มีประเด็นปัญหาใน ข้อกฎหมายที่นำสนใจหลายประการ จึงได้นำเป็นกรณีตัวอย่างเพื่อให้สามารถเข้าใจหลักกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นมากยิ่งขึ้น

³⁵ รายละเอียดโปรดดูกระทรวงมหาดไทยหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทม 0625//313 19 เมษายน 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ 0710/7026 3 พฤษภาคม 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้และ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือ ที่ นร 0205/6360 10 พฤษภาคม 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้

ครอบทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับ
 ที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่า
 ไม้ และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ถ้าประกาศเขตป่า
 ไม้ไว้แล้วราษฎรบุกรุกในภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิโดยการผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดิน
 เท่านั้น ซึ่งพิจารณาจากหลักการแล้วเห็นว่าเป็นมาตรการที่น่าจะแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ได้ แต่
 เมื่อศึกษาถึงวิธีการในการดำเนินงานแล้วพบว่าก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และการตีความ
 กฎหมายเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากได้กำหนดให้กรมป่าไม้ส่งมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และ
 เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำ
 ไปปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ ทั้งนี้ เพื่ออาศัยผลของพระราชบัญญัติการ
 ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 มาตรา 26 ในการประกาศเขต ส.ป.ก. ให้มีผลเป็น
 การถอนสภาพเขตป่าไม้ และเมื่อราษฎรได้รับ ส.ป.ก. 4-01 แล้ว เห็นว่าตนมีสิทธิครอบครอง
 มาก่อน การกำหนดเป็นเขตป่าไม้ก็ให้มีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิต่อคณะกรรมการที่กระทรวง
 มหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ และหากคณะกรรมการดังกล่าวมีมติว่าราษฎร
 นั้นได้ครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ ก็ให้ ส.ป.ก. ส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร
 ส.ป.ก. 4-01 ให้กรมที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องต่อ
 ไป นอกจากนั้นในกรณีที่เป็นเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวรชุมชนพาณิชยกรรม ให้ ส.ป.ก.
 ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้และส่งเอกสารนั้นให้กรมที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม
 ประมวลกฎหมายที่ดินให้เช่นกัน ส่วนเขตเทศบาลและสุขาภิบาลถือว่ายกเว้นจากเขตปฏิรูปที่ดิน
 ซึ่งในการศึกษาหัวข้อนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่ามติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลให้ราษฎรที่ครอบ
 ครอบทำประโยชน์อยู่สามารถได้รับหนังสือแสดงสิทธิ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องผ่านการได้รับ ส.ป.ก.
 4-01 นั้นจะมีผลก่อให้เกิดสิทธิแก่ราษฎรได้หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเงื่อนไข ในการได้รับ
 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีจะมีสภาพบังคับตามกฎหมายหรือไม่
 นอกจากนี้ยังมีปัญหาซึ่งจะต้องตีความกฎหมายทั้งในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม เช่น ความหมายของคำว่า "เกษตรกร" จะมีความหมายเพียงใดตลอดจนการ
 พิจารณาหลักเกณฑ์การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินว่าแม้จะครอบ
 ครอบมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องวินิจฉัยด้วยว่าจะสามารถออก
 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่อย่างไร เนื่องจาก
 ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้ความสำคัญในการเข้าครอบครองที่ดิน และทำประโยชน์ก่อนหรือ
 หลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินด้วย นอกจากนั้นจะต้องตีความด้วยว่า พื้นที่ที่จะให้
 ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวยังมีสภาพเป็นเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่

สำหรับการพิจารณาในเบื้องต้นนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาประการแรกสุดของการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 หลักการและวิธีการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดไว้ไม่สอดคล้องกันหรืออาจกล่าวได้ว่าขัดแย้งกันเอง กล่าวคือ หลักการได้กำหนดเอาไว้ว่ากรณีราษฎรทำประโยชน์อยู่แล้ว แต่ทางราชการได้ประกาศเขตป่าไม้ทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้และให้กรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ในวิธีการกลับกำหนดให้กรมป่าไม้มอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้ว มีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ ไม่ว่าจะอยู่มาก่อนหรือหลังการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวร (ยกเว้นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี) ให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการข้างต้น นอกจากนี้สำหรับวิธีการในการดำเนินงานยังมีความขัดแย้งกันเองด้วย กล่าวคือ สำหรับพื้นที่ทำกิน ผู้ครอบครองจะต้องพิสูจน์สิทธิหากประสงค์จะได้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่สำหรับที่ดินที่เป็นเขตชุมชนหมู่บ้าน ฯลฯ กลับไม่ต้องพิสูจน์สิทธิโดยจะออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้หลังจากที่ออก ส.ป.ก. 4-01 แล้ว³⁶

การศึกษาหัวข้อนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลให้ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อน การกำหนดเป็นเขตป่าไม้สามารถได้รับหนังสือแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องผ่านการได้รับ ส.ป.ก. 4-01 และยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิต่อคณะกรรมการนั้น จะมีผลก่อให้เกิดสิทธิแก่ราษฎร และพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีจะมีสภาพบังคับตามกฎหมายหรือไม่ซึ่งโดยหลักกฎหมายทั่วไปจะเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่ใช่กฎหมาย ไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย³⁷

³⁶ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หนังสือด่วนที่สุด ที่ กษ. 1201/38529 18 สิงหาคม 2538 เรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินใน เขตป่าไม้

³⁷ ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้แบ่งมติคณะรัฐมนตรีออกเป็น 2 ประเภทหลัก

(1) มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางการบริหารงานแผ่นดินโดยไม่ประสงค์ให้เป็นกฎหมายโดยตรง ซึ่งไม่ใช่กฎหมายแห่งกฎหมาย

แต่สามารถใช้บังคับได้เพราะเป็นคำบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร³⁸ แต่อย่างไรก็ดีส่วนราชการต่าง ๆ ก็ต้องพิจารณาด้วยว่ามีบทบัญญัติตามกฎหมายใดให้อำนาจในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีนั้น หรือไม่ซึ่งในเรื่องนี้สามารถแยกพิจารณาปัญหาได้เป็น 2 กรณี คือ ปัญหาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และปัญหาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กรณีปัญหาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้แก่การหาคำจำกัดความของคำว่า "เกษตรกร" ว่ามีความหมายที่แท้จริงประการใดเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบว่า ผู้ที่สามารถยื่นคำร้องพิสูจน์สิทธิในการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการกำหนดเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะอยู่ในความหมายของคำว่า "เกษตรกร" หรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากจะต้องเป็นเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร³⁹ หรือบุคคลที่ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้น เพื่อทำ

(2) มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ โดยมุ่งกำหนดกฎเกณฑ์ (NORM) ให้ส่วนราชการ และข้าราชการต้องปฏิบัติซึ่งมีปัญหาเรื่องสถานะ และผลทางกฎหมายว่ามีเพียงใด แต่อาจสรุปเป็นแนวทางวินิจฉัยได้ ดังนี้

ก. มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร เช่น กฎกระทรวงไม่ไว้ตัวกฎเกณฑ์ตามรูปแบบ เป็นเพียงการใช้อำนาจให้ความเห็นชอบกฎเกณฑ์ที่เป็นรูปนั้น ๆ

ข. มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ได้ให้ความเห็นชอบในตัวกฎเกณฑ์ แต่วางกฎเกณฑ์ให้ส่วนราชการและข้าราชการถือปฏิบัติ ย่อมไม่มีผลบังคับให้ประชาชนหรือบุคคลภายนอกระบบราชการต้องปฏิบัติตามโดยตรง และศาลฎีกาก็ถือหลักนี้มาตลอด รายละเอียดโปรดดูคำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 94-104.

³⁸ พันธ์ ทศนียานนท์ และคณะ, "รายงานผลการศึกษาวิจัย โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม 2530 อัดสำเนา

³⁹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532. มาตรา 30 วรรคหนึ่ง บรรดาที่ดิน หรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้ ฯลฯ

กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น⁴⁰ ดังนั้น หากบุคคลดังกล่าวมิได้อยู่ในความหมายของเกษตรกรแล้ว ส.ป.ก. ก็ไม่สามารถดำเนินการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ได้หรืออีกนัยหนึ่งการดำเนินการตามมติ คณะรัฐมนตรีย่อมไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งคำว่า "เกษตรกร" นี้เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4⁴¹ ประกอบกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)⁴² แล้วอาจสรุปความหมายของเกษตรกรได้เป็น 2 ประเภทคือ

ประเภทแรก ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้ว ตามความเป็นจริงและใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น ซึ่งเกษตรกรประเภทนี้ กฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจน แต่จะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้มีนักนิติศาสตร์บางท่าน ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะอย่างยิ่งความในมาตรา 4 ที่ให้คำจำกัดความของคำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"⁴³ ประกอบกับหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่าเกษตรกรประเภทแรกนี้จะต้องเป็นผู้ยากไร้ด้วย

⁴⁰ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

⁴¹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ "เกษตรกร" หมายความว่า "ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

⁴² บันทึกร เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เมษายน 2538), อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, "นโยบายและปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน,"วารสารกฎหมาย 2 (2539) : 42-43.

⁴³ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยใน

ประเภทที่สอง ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่
เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกร และมาขอรับการจัดที่ดินซึ่งเกษตรกรประเภทนี้
จะต้องเป็นผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือเป็นบุตรของเกษตรกร และบุคคล
ดังกล่าวต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียง
พอแก่การยังชีพ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข
ในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ด้วย”

กรณีปัญหาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีประเด็นเกี่ยวกับการที่มติคณะรัฐมนตรีตั้ง
กล่าวได้กำหนดเงื่อนไข ในการออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่ผู้มีครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็น
เขตป่าไม่ว่าสามารถยื่นคำร้องเพื่อพิสูจน์สิทธิต่อคณะกรรมการร่วมของกระทรวงมหาดไทยและ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหากคณะกรรมการมีมติเห็นว่าเป็นการครอบครองมาก่อน การ
กำหนดเป็นเขตป่าไม้จริง ส.ป.ก. ก็จะส่งบัญชีรายชื่อบุคคลดังกล่าวพร้อมทั้งเอกสาร ส.ป.ก.
4-01 ให้กรมที่ดินเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ต่อไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือได้ว่าเป็น
เป็นการกำหนดเงื่อนไขที่แตกต่างไปจากเงื่อนไขตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมีปัญหาต้อง
วินิจฉัยว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้หรือไม่ โดยมีข้อพิจารณาแล้ว
เห็นได้ว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ได้กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ต้องพิสูจน์
แต่เพียงว่าได้เข้าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการกำหนดเขตป่าไม้เท่านั้น ซึ่งการครอบครอง
ทำประโยชน์มาก่อนการกำหนดเขตป่าไม้ดังกล่าว ข้อเท็จจริงอาจจะเป็นการครอบครองและทำ
ประโยชน์มาก่อนหรือหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้ อันจะมีผลในการวินิจฉัย
ถึงสิทธิในการได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวคือ หากเป็นกรณีครอบครองมาก่อนการ
ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และได้แจ้ง ส.ค. 1 ไร่ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมอาจ

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นโดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่ง
มิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่
เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและ
สถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ
เกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิด
ผลดียิ่งขึ้น

“บรรพจน์ วิศรุตพิชญ์ “ความหมายของ “เกษตรกร” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532
” รัฐสาร 10 (มกราคม - มีนาคม 2538) : 26.

ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ ซึ่งกรณีนี้ไม่มีปัญหาเพราะสามารถนำ ส.ค. 1 ไปเป็นหลักฐานขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายในเขตป่าไม้ตามมาตรา 59 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดินได้อยู่แล้ว แต่หากไม่แจ้ง ส.ค. 1 ก็ต้องพิจารณาว่าพื้นที่ที่จะให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ยังมีสภาพเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากหากเป็นที่ดินในเขต ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เฉพาะผู้ที่แจ้ง ส.ค. 1 และแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ส.ค. 2) ก่อนการกำหนดเป็นเขต ส.ป.ก. เท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าพื้นที่ ดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินในเขต ส.ป.ก. อยู่ เพราะจากกระบวนการตามมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีการกำหนดให้มีการกันเขต ส.ป.ก. อยู่ ก่อนที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการพิสูจน์ว่าได้ครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้และเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแต่ประการใด ดังนั้น ในกรณีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ และก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแต่ไม่ได้แจ้ง ส.ค. 1 จึงต้องพิจารณาด้วยว่าได้มีการแจ้ง ส.ค. 2 ก่อนการกำหนดเป็นเขต ส.ป.ก. หรือไม่ด้วย ซึ่งในเรื่องนี้มีข้อสังเกตว่าในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวรนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจกำหนดพื้นที่ป่าไม้ทั้งสองประเภทให้เป็นเขตเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ฉะนั้น กรณีการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ส.ค.2) จึงไม่อาจกระทำได้ในกรณีนี้ สำหรับกรณีเป็นผู้ครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ แต่หลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว กรณีนี้จึงเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายการจะออกหนังสือแสดงสิทธิสามารถดำเนินการได้เฉพาะในกรณีการเดินทางสำรวจตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จากเหตุผลที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าที่ดินในเขต ส.ป.ก. แม้จะมีได้ห้ามไม่ให้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็ตาม แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เฉพาะผู้ที่แจ้ง ส.ค. 1 และ แจ้ง ส.ค. 2 ก่อนการกำหนดเป็นเขต ส.ป.ก. เท่านั้น กรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีสิทธิออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้แต่ประการใด

โดยสรุปเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ราษฎรที่ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 และพิสูจน์ได้ว่าครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดรองรับไว้ นอกจากนี้วิธีดำเนินการยังเป็นการขัดกับหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย ทั้งนี้มีข้อยกเว้นเฉพาะในกรณีที่ผู้ยื่นได้แจ้ง ส.ค. 1 ไว้แล้วเท่านั้นซึ่งในกรณีนี้บุคคลดังกล่าวไม่

ได้รับความเดือดร้อนในการขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในเขตป่าไม้แต่ประการใด เนื่องจากอาจขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้อยู่แล้ว

ดังนั้น ในเวลาต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่องการพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ จึงถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538⁴⁵ โดยมีเหตุผลในการยกเลิกดังนี้

1. ในการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 นั้น ได้พบว่ามีกรออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กับบุคคลซึ่งไม่เป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติ ตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้ จนต้องมีการเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 นอกจากนี้ยังมีการนำพื้นที่ป่าที่ไม่เหมาะสมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

2. สำหรับการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามที่มีเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ร้องขอ นั้นปรากฏว่าก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างกว้างขวางในหมู่ผู้ครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ ตลอดจนประชาชนทั่วไปว่าพื้นที่ป่าไม้ สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้ง ๆ ที่การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

3. วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งเปิดช่องให้มีการพิสูจน์สิทธิเพื่อออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้นั้น เป็นเหตุให้มีการกว้านซื้อที่ดินโดยมิชอบทั้งก่อนและหลังการดำเนินการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันอาจเป็น สาเหตุที่ทำให้ป่าสงวนแห่งชาติถูกบุกรุกถือครองมากยิ่งขึ้น

4. โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความไว้แล้วว่า การออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 จะกระทำได้เฉพาะที่ดินที่ประกอบกรเกษตร หรือกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเท่านั้นที่ดินประเภทอื่นจึงไม่อยู่ภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจะนำไปออก ส.ป.ก. 4-01 ไม่ได้

⁴⁵ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หนังสือด่วนที่สุด ที่ กษ 1201//38529 18 สิงหาคม

6. ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบนเกาะเสม็ดจังหวัดชุมพร

ในการศึกษาหัวข้อนี้มีความสำคัญ สืบเนื่องจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวุฒิสภาเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2539 เกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บนเกาะเสม็ด จังหวัดชุมพร และมีการกล่าวหาไปในทำนองว่ามีการใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าไปก้าวร้าวข้าราชการประจำ ในขณะที่ราษฎรบนเกาะเสม็ดนั้นได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่นเดียวกัน แต่กลับไม่มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประการใด สำหรับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าได้มีการยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่เกาะ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 5 และ ข้อ 14⁴⁶ ฉะนั้น กรณีนี้จึงไม่มีปัญหาต้องพิจารณาว่าเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตามประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) บนเกาะเสม็ด ของผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรเพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติ โดยมีความบางตอนดังนี้⁴⁷

⁴⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.

ข้อ 5 ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14

ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

⁴⁷ ศาลากลางจังหวัดชุมพร หนังสือที่ ขพ 0015.1/9799 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2537 เรื่องกำหนดแนวทางในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) บนเกาะเสม็ด

1. หากผู้ยื่นขอรายใดมีเอกสารหลักฐานถูกต้องครบถ้วน สามารถออก น.ส.3 ได้ ตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก็ให้พิจารณาดำเนินการเป็นราย ๆ ไป โดยให้มีการตรวจสอบหลักฐานอย่างละเอียด และบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรให้เรียบร้อยสมบูรณ์ทุกครั้ง

2. ให้พิจารณาพื้นที่ส่วนใดบนเกาะที่เคยมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เช่น แนวคูสนามเพลาะที่ทหารญี่ปุ่นได้มาทำไว้ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้ถือว่าเป็นแหล่งประวัติศาสตร์ที่ควรอนุรักษ์ เพื่อประโยชน์ในทางประวัติศาสตร์ และการส่งเสริมการท่องเที่ยวบนเกาะนี้ที่จะมีในอนาคต กรณีเช่นนี้ให้พิจารณากันพื้นที่ดังกล่าวไว้เป็นของทางราชการ ดังนั้นแม้ผู้ยื่นคำขอออก น.ส.3 ในที่ดิน ลักษณะดังกล่าว จะอ้างหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ที่มีอยู่ก็ให้งดพิจารณาการออกเอกสารสิทธิต่าง ๆ ในทุกกรณี พร้อมทั้งให้บันทึกเหตุผลการไม่อนุญาตไว้เป็นหลักฐานด้วย

3. ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดชุมพร ตรวจสอบสภาพทั่วไปของเกาะเสม็ดทั้งเกาะว่ามีพื้นที่บริเวณที่สมควรสงวนหรือกันไว้ เพื่อจัดสร้างสถานที่และบ้านพักของทางราชการในโอกาสต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรองรับความเจริญบนเกาะที่จะมีในอนาคต ซึ่งทางราชการจำเป็นจะต้องเข้าไปดูแล และบริหารราชการให้บังเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นที่ดีที่สุดโดยให้มีพื้นที่เพื่อการดังกล่าวอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 15-20 ไร่

4. ให้กันพื้นที่ริมเกาะที่เป็นหาดทราย แนวปะการัง แนวป่าชายเลน และอื่น ๆ ที่ควรสงวนไว้เป็นสมบัติกลางของเกาะหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเพื่อป้องกันมิให้เอกชนบุกรุกเข้าถือครองเป็นทรัพย์สินส่วนตัว

5. ให้พิจารณากันพื้นที่ที่เป็นเนินเขาและภูเขาทุกแห่ง ไว้ให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตลอดจนไม่อนุญาตให้ผู้ใดครอบครอง ปิดครอง หรือออกเอกสารสิทธิอื่นใด ทั้งให้เป็นไปตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในอนาคตต่อไปด้วย

ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดชุมพร และอำเภอเมืองชุมพร ดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าวนี้ให้เรียบร้อยก่อนที่จะพิจารณาอนุญาตออกเอกสารสิทธิให้กับบุคคล หรือเอกชนเป็นการเฉพาะหากไม่สามารถออกเอกสารสิทธิจะต้องชี้แจงเหตุผลข้อขัดข้องให้ผู้ยื่นคำขอทราบด้วยทุกราย"

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายบริหาร ได้มีหนังสือสั่งการเป็นการภายในให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติ โดยเฉพาะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินงดพิจารณาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แม้ว่าผู้ยื่นคำขอ

จะมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ในทุกกรณีนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าหนังสือดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้มีนักนิติศาสตร์บางท่านได้อธิบายถึงสถานะทางกฎหมายของหนังสือเวียน และแนวทางที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาในฝ่ายปกครองไว้ที่น่าสนใจว่า ในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองนั้นต้องอาศัยฐานทางกฎหมายโดยเฉพาะเมื่อจะกระทำกรกระทำกระทบเสรีภาพประชาชน แต่ด้วยบทบัญญัติกฎหมายเองก็ดี กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายลำดับรอง ๆ ลงมาก็ดีอาจวางแนวทางไว้กว้าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อจะใช้อำนาจตามกฎหมาย และกฎเกณฑ์เหล่านั้นทำคำสั่งการอนุมัติ การอนุญาตที่เป็นนิติกรรมทางปกครองเฉพาะเรื่องแต่ละเรื่อง หากไม่มีแนวทางในการตีความก็อาจเกิดความคลั่งในการใช้ดุลพินิจทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย แต่ถ้าให้ออกหนังสือเวียนหรือแนวทางใช้บังคับตายตัว โดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงเฉพาะของเรื่องก็จะทำให้หนังสือเวียนกลายเป็น "กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย" ไปโดยปริยายซึ่งจะมีปัญหาว่าผู้ออกหนังสือเวียนไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำเช่นนั้น ส่วน "แนวทาง" (directive หรือ guideline) ก็จะมีปัญหาว่าผู้มีการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ตามกฎหมายเป็นการขัดต่อกฎหมายอีก ซึ่งหลักกฎหมายไทยเกี่ยวกับหนังสือเวียนและแนวทางปฏิบัติในการออกคำสั่งที่เป็นมาตรการภายในหรือฝ่ายปกครองในปัจจุบันมีลักษณะเช่นเดียวกับที่ปรากฏในประเทศฝรั่งเศส เพียงแต่แนวปฏิบัติที่มีได้มาจากคำพิพากษาของศาลปกครอง กล่าวคือหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้จำแนกหนังสือเวียนและแนวทางที่ออกโดยฝ่ายปกครองไว้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ หนังสือเวียนอธิบายหลักเกณฑ์หรือวิธีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเรียกว่า "หนังสือเวียนตีความกฎหมายหรือกฎเกณฑ์" (circulaire interpretative) หนังสือเวียนประเภทนี้เป็นเพียงการตีความตัวบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีได้สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ จึงถือว่ามีสถานะเป็นเกณฑ์การปฏิบัติราชการภายในไม่มีผลถึงบุคคลภายนอก อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าหนังสือเวียนบางฉบับมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์จากที่กฎหมายกำหนดไว้ อันมีผลกระทบต่อกระเทือนสิทธิหน้าที่ของประชาชนโดยตรง หรือสภาพบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามโดยไม่อาจยกเว้นได้หนังสือเวียนประเภทนี้เรียกว่า "หนังสือเวียนที่เป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย" (circulaire reglementaire) ซึ่งต้องถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าหนังสือเวียนและแนวทางในการออกคำสั่งภายในฝ่ายปกครองย่อมมีผลให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบบริหารงานของรัฐต้องปฏิบัติตามในฐานะเป็น "ระเบียบแบบแผน" ของทางราชการ การฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุอันสมควรย่อมมีความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2535 แต่ไม่ให้การนั้นโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกระบบบริหารงานของรัฐ เสียไป⁴⁸

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายมหาชนข้างต้นแล้วย่อมเห็นได้ว่า กรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือสั่งการที่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยปราศจากฐานะทางกฎหมายรองรับ ส่งผลให้หนังสือสั่งการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายนอกจากนี้ยังถือว่าเป็นเพียงการแสดงเจตนาภายในฝ่ายปกครองเองยังไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง เนื่องจากยังไม่ก่อนิติสัมพันธ์ให้ปัจเจกชน⁴⁹ จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดข้างต้นย่อมไม่มีผลผูกพันหรือกระทบถึงสิทธิของผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินและได้แจ้ง ส.ค. 1 จึงถือว่าเป็นการออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในเรื่องสิทธิในที่ดินของบุคคลนั้นการที่จะปฏิเสธไม่รับรัฐสิทธินั้นจักต้องเป็นไปโดยผลของกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ตามประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปว่า ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธไม่ยอมออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์ และมีหลักฐาน ส.ค. 1 โดยอ้างหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว แต่ต่อมาปรากฏว่าได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับบุคคลที่มีหลักฐาน ส.ค. 1 เช่นเดียวกันแต่เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองนั้น เป็นการชอบด้วยหลักกฎหมาย หรือไม่ซึ่งในกรณีนี้เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 5 ที่บัญญัติว่า "ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน" และในมาตรา 30 ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" ประกอบกับความเห็นของนักนิติศาสตร์บางท่านที่เห็นว่าตามหลักรัฐธรรมนูญนี้องค์การต่างๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองด้วยต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ตีการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ตียอมขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาคอย่างไรก็ตีการปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันจะกระทำได้ในบางกรณี แต่จะต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นควรแก่การรับฟัง

⁴⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3), (กรุงเทพมหานคร นิติธรรม : 2538) หน้า 112-130.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 309.

ด้วย การแยกบุคคลออกเป็นประเภทและปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไปโดยปราศจากเหตุผลที่ "รับฟังได้" (Reason objectively plausible) ถือว่าเป็น "การเลือกปฏิบัติ" หรือ "เลือกที่รักมักที่ชัง" (Discrimination) ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ⁵⁰ จึงเห็นว่าการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีดังกล่าวย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติและดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังกล่าวว่าเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อต้องการสงวนหรือกั้นพื้นที่บนเกาะเสม็ดไว้ เพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน และใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อันจะเห็นได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวนี้มีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องในเรื่องการสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (4)⁵¹ ประกอบกับระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2529) ข้อ 9 ซึ่งเป็นการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่เป็นการสงวนที่ดินไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ⁵² ดังนั้นผลในทางกฎหมายจึงไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด

⁵⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : บริษัทธรรมสาร จำกัด, 2538) น. 34-36.

"ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

"สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์, "ชนิดของที่ดินของรัฐ" เอกสารประกอบการสอนวิชา กฎหมายลักษณะทรัพย์และที่ดิน ชุดที่ 1 คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 9. (อัคราเนนา).