

บันทึก

เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข
ในการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์
ตามมาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒ ๑๔๑๑๘ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เดิมคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ตรวจพิจารณาร่างระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ^๑ และได้ตัดข้อจำกัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดได้ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่^๒ เนื่องจากเห็นว่าข้อจำกัดดังกล่าวเป็นการขัดกับมาตรา ๕๘ ทวิ^๓ วรคสี่^๔ ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ

^๑ ร่างระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ..(พ.ศ.) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๑)

^๒ มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจจริงจัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสองเมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้^๕ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบหยียบย่ำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมืององค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ประโยชน์เกินห้ามไว้ แต่ต่อมาในการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต^๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว เห็นว่า บุคคลตามมาตรา ๒๗ ตรี^๔ ประกอบกับมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และมาตรา ๕๙ ทวิ^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วในขณะนั้น เพียงแต่อาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้ เท่านั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะได้กำหนด

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) (๓) และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นบุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหลักฐาน สมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้สอดคล้องกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและไม่เหลื่อมล้ำกันในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยกำหนดเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าว ดังนี้

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

^๓ บันทึก เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต (เรื่องเสร็จที่ ๕๗/๒๕๓๘)

^๔ มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๘๗ หรือผู้ซึ่งรื้อคำสั่งถอนพ้นจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๕ มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๘๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้ามไว้ ถ้าเกินห้ามไว้จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

๑. พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะรายก่อน

๒. บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) จะต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐติดต่อกันมาก่อน พ.ศ.๒๕๒๔

การดำเนินการให้เป็นไปตามนัยดังกล่าวจะต้องแก้ไขระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๑)ฯ เพื่อกำหนดจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติ และระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แต่โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาให้ความเห็นในการตรวจร่างระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๑) แตกต่างจากความเห็นในเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ (เรื่องเสร็จที่ ๕๗/๒๕๓๔) กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาทบทวนปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติต่อไป

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๑๔๔๒/๑๔๕๒๑ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๔ ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๔ มีมติให้กระทรวงมหาดไทยหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ออกตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสี่ สำหรับผู้ถือครองที่ดินตามวรรคสอง (๒) หรือ(๓) จะมีหลักเกณฑ์ดังนี้ได้หรือไม่

๑. จำกัดขนาดของที่ดินที่จะจัดให้

๒. กำหนดระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ของผู้ที่จะได้รับเอกสารสิทธิในที่ดิน

๓. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นประกอบการจัดที่ดินให้ เช่นต้องได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจากบุคคลใดนอกจากที่กำหนดในวรรคสี่ด้วย หรือต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อื่นที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดในรายละเอียดเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมแก่กรณี หรือได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นการเฉพาะราย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาทบทวนปัญหาดังกล่าวเนื่องจากเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินของประชาชนและการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ และผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจทำให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม จึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๔ (๒) และ (๔)^๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

^๖ ข้อ ๑๔ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการที่กรมที่ดินมิได้ดำเนินการขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เสียแต่ในชั้นได้รับระเบียบฯที่ตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๑) แต่กลับประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษาเป็นระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๑) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีจึงเป็นเรื่องที่การออกระเบียบฯได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว กระทรวงมหาดไทยจะขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาทบทวนได้อีกหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนในระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยที่ประชุมใหญ่ ตามข้อ ๑๓ (๑)^๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ จึงรับไว้พิจารณาได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทย โดยแยกประเด็นในการพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสี่ และมาตรา ๕๙ ทวิ วรรคหนึ่ง จะกำหนดจำนวนที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน)ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีความเห็นว่า ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๑)ฯ มิได้จำกัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ให้อนุมัติออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ดังเช่นระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๕)ฯ กำหนดไว้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าการจำกัดจำนวนที่ดินที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

๑๓๑

๑๓๑

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

^๗ ข้อ ๑๓ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีมติหรือคำสั่ง หรือขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่าปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

อำนาจออกโฉนดที่ดินเป็นการเกินอำนาจกฎหมายแม่บทตามมาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเห็นว่า ถ้าในระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติไม่อาจกำหนดเกี่ยวกับจำนวนที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกโฉนด รวมทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ ฯลฯ ได้ ย่อมมีผลเท่ากับว่าผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจได้รับการจัดที่ดินให้เท่าใดก็ได้ไม่จำกัดจำนวน ซึ่งไม่ตรงวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือสภาพสังคมในปัจจุบัน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงประสงค์จะออกระเบียบว่าด้วยเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใหม่โดยจำกัดจำนวนที่ดินที่จะจัดให้แก่ประชาชนแบ่งเป็น ๓ ประเภทคือ

๑. กรณีทั่วไปจะจัดให้ไม่เกิน ๕๐ ไร่

๒. กรณีที่จะจัดให้เกิน ๕๐ ไร่ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่ให้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

๓ ส่วนที่เกิน ๑๐๐ ไร่ จะไม่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะพิจารณาให้จัดได้เฉพาะกรณี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น มาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ กำหนดให้บุคคลดังกล่าวแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่า บุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย สำหรับผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยผลการภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เป็นการกระทำที่เป็นความผิดอาญาตามมาตรา ๑๐๘^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยแจ้งชัด กรณีจึงย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดๆแก่ผู้ครอบครองที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเช่นนั้น ดังนั้น ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมิได้แจ้งการครอบครอง ที่ดิน (ส.ค.๑)และไม่ได้รับการผ่อนผันเป็นการเฉพาะรายกับผู้เข้าครอบครองที่ดินโดยผลการหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจึงเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ แต่อย่างใด การที่มาตรา ๒๗ ทรี มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่ง

^๔ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๕ มาตรา ๑๐๘ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖๖ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดวิธีการให้อำนาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลเหล่านั้นได้ ก็เป็นเพียงการจัดที่ดินให้โดยรัฐ มิใช่จะต้องออกเอกสารสิทธิให้เพราะบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิจะได้ที่ดิน ส่วนการจัดที่ดินให้จะจัดให้เพียงใดนั้น เมื่อพิจารณาคำว่า "...พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ..." ในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือคำว่า "...เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์..." ในมาตรา ๕๙ ทวิ นั้นแล้ว จะเห็นได้ว่ากรณีขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่างหากว่าควรจัดหรือไม่จัดให้อย่างไรและทั้งในมาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ จะมีข้อความกำหนดหลักการจัดที่ดินไว้ตรงกันว่า "... ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด" ซึ่งคำว่า "ทั้งนี้" นั้นเป็นที่เข้าใจในการบัญญัติทางกฎหมายว่าจะใช้ในกรณีที่เป็นอย่างใด เด็ดขาด โดยเฉพาะ ดังนั้น การจะจัดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าวหรือไม่ และจะจัดให้เพียงใดจึงขึ้นอยู่กับระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะกำหนดต่อไป และหากกำหนดไว้เช่นใดก็มีผลตามกฎหมายเช่นนั้น ดังนั้น ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงสามารถกำหนดจำนวนที่ดินที่จะจัดให้ตามที่เห็นสมควรได้

ประเด็นที่สอง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสี่ และมาตรา ๕๙ ทวิ วรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้หรือไม่ กรณีนี้ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติประสงค์จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยแบ่งเป็นช่วงเวลาดังนี้

๑) ผู้ครอบครองก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่และไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนในส่วนนี้ ส่วนที่เกิน ๕๐ ไร่ ให้ได้รวมแล้วไม่เกิน ๑๐๐ ไร่และต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามความเป็นธรรม

๒) ผู้ครอบครองตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ แต่ก่อน พ.ศ. ๒๕๖๔ แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

(๑) ผู้ครอบครองตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ แต่ก่อน พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ และไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนในส่วนนี้ ส่วนที่เกิน ๕๐ ไร่ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา แต่รวมแล้วให้ได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ และต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามความเป็นธรรม

(๒) ผู้ครอบครองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ก่อน พ.ศ. ๒๕๖๔ ให้ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ และต้องจ่ายค่าตอบแทนตามความเป็นธรรม ส่วนที่เกิน ๕๐ ไร่ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา แต่รวมแล้วให้ได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ และต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามความเป็นธรรมด้วยเช่นกัน

(๓) ผู้ครอบครองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๖๔ จะไม่มีการออกเอกสารสิทธิในเขตสำรวจตามมาตรา ๕๘ ทวิ ให้อีกต่อไป

(๔) กรณีนอกจาก (๑) (๒) และ (๓) บุคคลอาจได้มาซึ่งที่ดินโดยหลักเกณฑ์พิเศษได้ เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรโดยกำหนดระเบียบยกเว้น และข้อยกเว้นจะ

ต้องใช้อย่างจำกัดยิ่งและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการด้วย โดยบุคคลดังกล่าวต้องจ่ายค่าตอบแทนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้ในปัจจุบัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามที่ได้พิจารณาแล้วในประเด็นที่หนึ่งว่า บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิวรรคสอง (๒) และ (๓) จะได้รับการจัดที่ดินให้หรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ดังนั้น ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินของบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิวรรคสอง (๒) และ (๓) ได้ตามความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีข้อสังเกตว่า การกำหนดระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติคงใช้สำหรับผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา ๕๘ ทวิวรรคสอง(๓)เท่านั้น ส่วนผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา ๕๘ ทวิวรรคสอง(๒) ถือว่ากฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการครอบครองไว้ชัดเจนแล้วย่อมไม่มีเหตุอันควรที่จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองที่ดินย้อนหลังไปใช้บังคับในกรณีดังกล่าวอีก

ประเด็นที่สาม ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นประกอบการจัดที่ดินให้ เช่นต้องได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจากบุคคลใด นอกจากที่กำหนดในวรรคสี่ด้วยหรือต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อื่นที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดในรายละเอียดเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมแก่กรณี หรือได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นการเฉพาะราย คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่าเงื่อนไขอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยหรือนั้นข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาว่ามีกรณีใดบ้างและต้องมีข้อเท็จจริงที่แน่ชัดกว่านี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงจะสามารถพิจารณาได้ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงไม่รับข้อหารือในประเด็นที่สามนี้ไว้พิจารณา

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๓๘