

บันทึก

เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ
ตำบลเซิงทะเล อำเภอดง จังหวัดภูเก็ต

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๒/ว(ล) ๖๔๔๖ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รายงานเรื่องการบุกรุกที่ดินบริเวณที่เรียกว่า เกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต ตามที่เป็นข่าวในหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งให้คณะรัฐมนตรีทราบว่าได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและประมวลข้อเท็จจริงและระเบียบปฏิบัติแล้ว สรุปได้ดังนี้

๑.๑ บริเวณที่เรียกว่าเกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต ได้ตรวจสอบจากภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารซึ่งถ่ายไว้เมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๘ ปรากฏว่าบริเวณดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นเกาะแต่มีสภาพเป็นแหลม มีต้นไม้และทางเดิน ทางอำเภอดงรายงานว่ามีชื่อเกาะกะทะปรากฏอยู่ในทะเบียนของอำเภอดง

๑.๒ การออกเอกสารสิทธิที่ดินบริเวณที่เรียกว่าเกาะกะทะ นั้นจากการตรวจสอบปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับ ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจะต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.๑)ต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิ แต่ต่อมาได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย^๑เพื่อ

^๑พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๒ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕

มาตรา ๒๗ ตี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ

เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองดังกล่าวและประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.๒)ต่อนายอำเภอภายใน ๓๐ วันก่อนวันที่เจ้าหน้าที่จะไปทำการเดินสำรวจ

สำหรับที่ดินบริเวณดังกล่าวมีผู้อ้างสิทธิครอบครอง ๓ แปลง ได้ออกเอกสารสิทธิให้ ๒ แปลง แปลงที่หนึ่งออก น.ส.๓ ก ให้เนื่องจากมีหลักฐานเดิมเป็นส.ค.๑ อีกแปลงหนึ่งออก น.ส.๓ ก ให้เนื่องจากมี ส.ค.๒ ส่วนอีกแปลงหนึ่งไม่มีหลักฐาน ส.ค.๑ หรือ ส.ค.๒ จึงออกหนังสือแสดงสิทธิให้ไม่ได้

๑.๓ กรณีที่มีข่าวว่าผู้ที่มีสิทธิพลและอยู่เบื้องหลังที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นคุณหญิงคนหนึ่ง นั้น ได้ตรวจสอบแล้วไม่ปรากฏว่ามีมูลตามที่ เป็นข่าวแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี จะได้ทำการไต่สวน สอบสวน รวมทั้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหากฎหมายในเรื่องนี้ให้ชัดเจนต่อไป

๒. กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๙/๙๙๙๗

ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายอำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) เลขที่ ๑๘๔๒ ตำบลเชิงทะเล อำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต ให้แก่นายอาด คหาปนะ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๓๖ เนื่องจากมีข้อเท็จจริงว่า นายอาด คหาปนะ ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗) โดยมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน และปรากฏตามหลักฐานการแจ้งส.ค.๑ เลขที่ ๒๔๔ หมู่ที่ ๔ ตำบลเชิงทะเล อำเภอกลาง ของนางพียา สมาน ซึ่งแจ้งข้างเคียงด้านทิศเหนือจดที่ดินของนายอาดฯ นายอาดฯ ไม่ได้แจ้ง ส.ค.๑ ไว้แต่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามใบแจ้งสิทธิ (ส.ค.๒) เลขที่ ๑๕๗ หมู่ที่ ๔ ตำบลเชิงทะเล อำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต ตามมาตรา ๒๗ ตรี^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินบริเวณนี้เป็นอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสนทะเล ป่าเขารวก ป่าเขาเมือง และบริเวณหาดในยาง เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๔ โดยให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายอาด คหาป

โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ หรือผู้ซึ่งรื้อคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒), ข้างต้น

นะ ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหมู่ที่ ๔ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง มาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ โดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) และไม่มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย ได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่มาโดยตลอด (พ.ศ.๒๔๙๕ ถึงปัจจุบัน) สภาพที่ดินการทำประโยชน์เป็นสวนมะพร้าวและสวนยางเต็มทั้งแปลง(๓๓ ไร่ ๓ งาน ๕๕ ตารางวา) แต่เมื่อทางราชการได้ประกาศให้มีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯในกรณีสำหรับผู้ที่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) แต่เมื่อปีงบประมาณ ๒๕๒๑ นายอาดาก็ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.๒) ตามหลักฐานใบแจ้งสิทธิฉบับลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ถือได้ว่านายอาดฯ ผู้แจ้งการครอบครอง(ส.ค.๒)ยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ถึงแม้ต่อมาภายหลังจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสนทะเล ป่าเขารวก ป่าเขาเมืองและบริเวณหาดในยาง ในท้องที่ตำบลไม้ขาว ตำบลสาคร และตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ครอบคลุมที่ดินของนายอาดฯอยู่ในเขตอุทยานเข้าไปด้วย ก็หาได้ทำให้นายอาดฯ ขาดสิทธิการครอบครองที่ดินไปแต่อย่างใด เนื่องจากตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ มาตรา ๖^๖ วรรคสอง ได้กำหนดให้ที่ดินที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติได้

“ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันและที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอจะแต่งตั้งให้ผู้ซึ่งได้รับการอบรมการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มอบหมายตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

“โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒), ข้างต้น

^๖พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่

นั้น จะต้องไม่เป็นที่ดินที่ตกอยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของบุคคลใดโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงให้จังหวัดดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ให้นายอาดาตามนัยมาตรา ๕๙ ทวิ^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ และระเบียบข้อบังคับต่อไปได้ แต่กรมป่าไม้มีความเห็นแย้งว่าที่ดินของนายอาดาเป็นที่ดินอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติในยาง ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ให้นายอาดาได้

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายอาดดาหาปะนมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ ก่อนประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติฯ กรณีจึงถือได้ว่านายอาดา เป็นผู้มสิทธิในที่ดิน สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ให้ได้ แต่เนื่องจากกรณีนี้กรมป่าไม้มีความเห็นแย้งว่าเป็นที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติออกเอกสารสิทธิให้แก่นายอาดา ไม่ได้ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือ ประกอบกับเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงาน ป.ป.ป.) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมแผนที่ทหาร) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน กรมตำรวจและจังหวัดภูเก็ต) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้ว ปรากฏว่าเรื่องนี้

น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนั้นเรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

“ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕

มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ.๒๕๔๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

“ปรอตตุเชิงอรธที่ (๒), ข้างต้น

ประเด็นข้อกฎหมายที่กรมที่ดินและกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกันอยู่และควรพิจารณาในเบื้องต้นคือ ที่ดินที่ได้รับการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรีแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕ จะถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖^๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ หรือไม่ ถ้าต่อมามีการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติครอบคลุมบริเวณที่ดินดังกล่าวแล้ว จะสามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ นั้น มาตรา ๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย และไม่อาจอ้างสิทธิใด ๆ ในการเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้อีก แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕ โดยได้เพิ่มมาตรา ๒๗ ตรี^{๑๑} มาตรา ๕๘ ทวิ^{๑๒} และมาตรา ๕๙ ทวิ^{๑๓} กำหนดให้ผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖), ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๒}ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕

มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสองเมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ”

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

สำหรับบุคคลตาม (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ที่ยังครอบครองที่ดินตลอดมา แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ได้ ทำให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่อาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิในที่ดินในทันทีที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ไว้ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากถ้อยคำในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง^{๑๔} ที่บัญญัติว่า “... พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน...” และมาตรา ๕๙ ทวิ วรรคหนึ่ง^{๑๕} ที่บัญญัติว่า “...เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร...” นอกจากนี้ กฎหมายยังจำกัดเนื้อที่ของที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าวได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าเกิน ๕๐ ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะได้ออกกำหนดอีกด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าแตกต่างจากกรณีผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) ที่กฎหมายยอมรับจะออกเอกสารสิทธิให้ตามจำนวนเนื้อที่ที่ครอบครอง ดังนั้น แม้ว่าผู้ที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ เป็นผู้ที่ยังได้รับการจัดที่ดินไม่ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ ก็ตาม แต่ที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ จะต้องไม่เป็นที่ดินที่ถูกหวงห้ามไว้ตามกฎหมายเฉพาะด้วย เช่น ต้องไม่เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๘^{๑๖} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือต้องไม่เป็นที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ เป็นต้น

เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือข้อปรากฏว่า นายอาตมา มิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน

ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ภายในสิบปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง บุคคลตาม (๓) ซึ่งได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ นอกจากการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทางราชการ และที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗), ข้างต้น

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๒), ข้างต้น

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗), ข้างต้น

^{๑๖}กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือสงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖), ข้างต้น

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ จึงถือว่านายอาตา เจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินตั้งแต่เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ใช้บังคับ และเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยได้เพิ่มมาตรา ๒๗ ตรี มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ที่ยังครอบครองที่ดินตลอดมาและประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินสามารถแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าว (ส.ค.๒) ต่อนายอำเภอท้องที่ได้ ซึ่งนายอาตาได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ แต่ก็ได้หมายความว่านายอาตา จะมีสิทธิในที่ดินตามที่ได้แจ้งการครอบครองไว้ทันที การแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนบางประเภทซึ่งจะต้องมีการสำรวจ รังวัด ทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ต่อไป เมื่อปรากฏว่า ที่ดินที่ครอบครองนั้นเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ^{๙๔} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้นายอาตาตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสนทะเล ป่าเขาแรวก ป่าเขาเมือง และบริเวณหาดในยาง ในท้องที่ตำบลไม้ขาว ตำบลสาครและตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๔ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ซึ่งบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติครอบคลุมที่ดินที่นายอาตา ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ด้วย บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่พิจารณาออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้นายอาตา แม้ว่าต่อมากฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ แต่ก็ได้มีบทบัญญัติรองรับในทำนองเดียวกันตามข้อ ๑๔ (๕)^{๙๕} ว่าห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษา

^{๙๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๒), ข้างต้น

^{๙๕}กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

ทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น นอกจากนั้นในข้อ ๕^{๒๐} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ยังได้กำหนดด้วยว่า ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ให้แก่นายอาดาได้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี^{๒๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ มิได้ทำให้ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินฯ ในทันทีการแจ้งดังกล่าว เป็นแต่เพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองต่อไปเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริเวณที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินแล้ว บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๘

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

^{๒๐}กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗

ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔

^{๒๑}โปรตูดูเชิงอรธที่ (๒), ข้างต้น