

บันทึก

เรื่อง ข้อหารือเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.
(ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว
พนักงานที่ดินจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร
ผู้มี ส.ค.๑ อยู่ก่อนแล้วในเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กส ๑๒๐๔/๔๔๑๕ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๒๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน และเพื่อจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมให้เป็นไปตามแผนงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดขึ้น และเพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียสิทธิทำกินในที่ดินไปอีก มาตรา ๓๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินให้แก่บุคคลอื่น เว้นแต่จะเป็นกรณีที่อยู่ในข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดโอนสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่น เว้นแต่จะเป็นกรณีที่อยู่ในข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด

แต่เนื่องจากที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดินนี้ ตามความเป็นจริงได้มีราษฎรครอบครองและทำประโยชน์อยู่เต็มพื้นที่แล้ว และมีอยู่เป็นจำนวนมากที่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ซึ่งสามารถนำมาเป็นหลักฐานที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่ราษฎรพากันมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้เช่นนั้น ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อพนักงานที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร (อาจจะเป็นพ่อค้าหรือนายทุนที่ดินก็ได้) ที่ดินจะเปลี่ยนสภาพจากที่ดินของรัฐกลายเป็นที่ดินของเอกชน จึงไม่ตกเป็นของ ส.ป.ก. และไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉะนั้น ถ้า ส.ป.ก. จะนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ต้องดำเนินการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นจากเอกชน ซึ่งเท่ากับรัฐต้องซื้อหรือเวนคืนที่ดินของรัฐจากพ่อค้าและนายทุนที่ดินที่เข้ามาบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองอันเป็นการไม่ถูกต้องและเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ

^๑ มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ของชาติ

ส.ป.ก. พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร ไม่สามารถจะนำมาใช้ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ทั้งนี้เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินเช่นเดียวกันแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ดำเนินการเป็นท้องที่ไป มิใช่ใช้บังคับทั่วไปอย่างประมวลกฎหมายที่ดิน ฉะนั้นเมื่อ ส.ป.ก. ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว บทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินที่ขัดหรือแย้งกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ก็ควรจะถูกลบล้างโดยผลของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และเพราะเหตุที่ว่าที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) จึงถือได้ว่า ส.ป.ก. เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินเหนือกว่าราษฎรที่ครอบครองอยู่ เว้นแต่ราษฎรจะมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว (หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน) ดังนั้น การที่พนักงานที่ดินจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้มีส.ค.๑ ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จึงไม่สามารถกระทำได้ ปัญหา ส.ป.ก. ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ความเห็นของ ส.ป.ก. ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้มี ส.ค.๑ ซึ่งมีสิทธิครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๓๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามที่ ส.ป.ก. กล่าวอ้าง เพราะบทบัญญัตินั้นเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้เกษตรกรซึ่งได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. โอนสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่น จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็มีได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้มี ส.ค.๑ ไม่ใช้บังคับกับท้องที่ที่เป็นเขตปฏิรูปที่ดินภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว มีแต่บทบัญญัติมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่เพียงมาตราเดียวเท่านั้นที่

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๓ มาตรา ๓ บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ว่า บรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทนซึ่งบทบัญญัตินี้ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับกรณีนี้ ฉะนั้น ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานที่ดินจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้มี ส.ค.๑ ในเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่นั้น ก็จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลัก

เรื่องนี้ เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ที่บุกเบิกก่อสร้างเข้าครอบครองที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ นั้น ย่อมถือได้ว่ามีสิทธิครอบครอง^๖ และมีสิทธิขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

^๕ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายการแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๖ ผู้ที่บุกรุกก่อสร้างเข้าครอบครองที่ดินซึ่งมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ แม้จะไม่มีใบเหยียบย่ำ ถ้าได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ แล้ว ย่อมมีสิทธิครอบครองในที่ดิน ทางราชการย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปปิกหลักเขตและประกาศให้เป็นหนองสาธารณะได้ ถ้าทำไป ย่อมเป็นการรบกวนสิทธิครอบครองผู้ครอบครองมีสิทธิขอห้ามได้(คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๕๖-๘๕๗/๒๕๐๘)

^๗ มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสองเมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า”ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตริ

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้

ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ และมาตรา ๕๙^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ไม่ว่าจะมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในภายหลังหรือไม่ก็ตาม สำหรับผู้ที่มิได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ ภายในระยะเวลาดังกล่าว มาตรา ๕ วรรคสอง^๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย มาตรา ๕ วรรคสองนี้ ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องการผ่อนผันเวลาแจ้งการครอบครองนี้ ประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยเพิ่มมาตรา ๒๗ ทวิ^๙ เร่งรัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครองดังกล่าวที่ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับให้เสร็จสิ้นโดยมิชักช้า และเพิ่มมาตรา ๒๗ ตรี^{๑๐} กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใน

บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ซึ่งได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมืองหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ และได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

^๗ มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

^๙ มาตรา ๒๗ ทวิ ในกรณีที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว ได้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครองตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ และผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้มีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการให้เสร็จสิ้นโดยมิชักช้า แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นที่จะใช้สิทธิตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายนี้

^{๑๐} มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้

การแจ้งการครอบครองที่ดินที่ยังมิได้แจ้งการครอบครองก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัติใช้บังคับขึ้นใหม่อีกทางหนึ่งด้วย และให้ผู้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี ขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ^{๑๑}

สำหรับปัญหาที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ยกขึ้นในระหว่างการพิจารณาของกรรมาธิการร่างกฎหมายว่า การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จะทำให้ราษฎรผู้มี ส.ค.๑ ต้องยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๒ วรรคสาม ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และโดยที่มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ฉะนั้น ราษฎรผู้มี ส.ค.๑ หรือแจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วถือได้ว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามความหมายของบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๑๒} จึงไม่ต้องยื่นคำร้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง^{๑๓} แห่ง

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือผู้ซึ่งรื้อคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^{๑๑} มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^{๑๒} มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

^{๑๓} มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์ในที่ดินนั้น ดังนั้น สิทธิของราษฎรนั้นย่อมไม่ถูกระทบกระเทือนและยังคงมีสิทธิขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ต่อไปนี้

โดยสรุป ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พนักงานที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้มี ส.ค.๑ หรือแจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนแล้วในเขตปฏิรูปที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๕

ท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน.