

สรุปปัญหาที่ดินทำกิน

กรณีการออกโฉนดที่ดิน ในเขตพระราชฤทธิกาหวงห้ามฯ พ.ศ. 2481 จังหวัดกาญจนบุรี

1.ความเป็นมา

1.1 เมื่อ พ.ศ. 2481 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ.2481 ออกตามความในพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 มีเนื้อที่ตามพระราชกฤษฎีกา ฯ ประมาณ 3,500,000 ไร่ (อยู่ในเขตจังหวัดราชบุรีประมาณ 500,000 ไร่) จังหวัดกาญจนบุรี ประมาณ 3,000,000 ไร่) วัตถุประสงค์ในการหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหาร ปัจจุบันครอบคลุม บางส่วนของอำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย (ท่าม่วง) อำเภอบ้านทวน (พนมทวน, ห้วยกระเจา) อำเภอวังกะ (ทองผาภูมิและศรีสวัสดิ์) อำเภอบ่อพลอย, อำเภอไทรโยค และอำเภอด่านมะขามเตี้ย ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ฯ

1.2 ได้มีการเพิกถอน พื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกา หวงห้ามฯ พ.ศ.2481 อำเภอศรีสวัสดิ์ และนำไปจัดให้ราษฎรที่อพยพจากเขตนํ้าท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อน ศรีนครินทร์ และเป็นเขตอ่างเก็บนํ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รวมเนื้อที่ 1,425,495 ไร่ คงเหลือพื้นที่อยู่ในความครอบครองของกองทัพบก กระทรวงกลาโหม ประมาณ 1,547,505 ไร่ ปัจจุบันมีราษฎรถือครองเป็นจำนวนมาก ประมาณ 57,000 ราย โดยสำนักงานธนารักษ์พื้นที่กาญจนบุรีว่าจ้าง บริษัทล็อกเคย์ทำสำรวจ ในปี พ.ศ. 2546

2.สภาพปัญหา

จังหวัดกาญจนบุรี มีพื้นที่ทั้งหมด 12 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าไม้ 6.5 ล้านไร่ พื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกา ฯ หวงห้าม พ.ศ. 2481 จำนวน 3.5 ล้านไร่ สภาพที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี มีลักษณะเป็นที่ดินหวงห้ามของรัฐถึง 10 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 82 ของพื้นที่จังหวัด ขณะที่ที่ดินที่สามารถอยู่อาศัยและทำกินได้รวม 2, 973,000 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 18 ของพื้นที่ทั้งจังหวัด มีเอกสารสิทธิ 311,913 แปลง รวมเนื้อที่ 1,677,046-2-23.6 ไร่ รายละเอียดตามแบบสำรวจปริมาณเอกสารสิทธิของสำนักงานที่ดิน การประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกา ฯ พ.ศ.2481 ทางราชการไม่ได้สำรวจว่า ขณะนั้นมีพื้นที่ใดว่างหรือไม่ โดยประกาศครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 3,000,000 ไร่ (ในจังหวัดกาญจนบุรี) ราษฎรที่ครอบครองที่ดินได้แย้งว่า ได้ครอบครองและทำกินอยู่ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเมื่อ พ.ศ.2481 ไม่ใช่ที่ดินของทางราชการ ซึ่งมีปัญหาโต้แย้งตลอดมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหให้เป็นที่ยุติได้ และก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวข้องกับที่ดินอย่างน้อย 2 ประการ คือ

2.1 ปัญหาที่ดินหวงห้ามของรัฐทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของราษฎร ซึ่งอยู่มาก่อนประกาศพระราชกฤษฎีกา ฯ

2.2 ราษฎรเข้ามาบุกรุกจับจองที่ดินทำกินในเขตหวงห้าม เนื่องมาจากขาดที่ดินทำกินประกอบกับทางราชการประกาศพื้นที่หวงห้ามไว้จำนวนมาก ขาดการดูแลไม่มีการใช้ประโยชน์และ ไม่มีป้ายแสดงแนวเขตให้ชัดเจน

3. แนวทางการแก้ไขในปัจจุบัน

ปัจจุบันดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 ต้องทำการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรว่า อยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา ฯ พ.ศ. ๒๔๘๑ หรือไม่ ถ้าอยู่ก่อนก็เป็นสิทธิของราษฎร ถ้าอยู่หลังก็เป็นสิทธิของทางราชการกล่าวโดยสรุป คือ ต้องให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ดินของรัฐ จังหวัด (กบร.จังหวัด) เป็นผู้พิจารณาพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ดินของรัฐ (กบร.) กำหนด

4. ผลการดำเนินการ

4.1 การดำเนินการของ กบร.จังหวัด ได้มีการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกา ฯ พ.ศ.2481 ดังกล่าวมาตั้งแต่ พ.ศ.2535 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 จนกระทั่งมีการยกเลิกระเบียบดังกล่าว โดยให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545 เป้าหมายทั้งจังหวัด 45,605 ราย ประชุม 52 ครั้ง ผลการพิจารณา เชื่อว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ จำนวน 1,773 แปลง เชื่อว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ เฉพาะส่วน จำนวน 3,154 แปลง ไม่เชื่อว่ามีครอบครองและทำประโยชน์ 2,545 แปลง รวมผลการปฏิบัติงานทั้งสิ้น 7,610 แปลง หนึ่งในจำนวนนี้เป็นเรื่องออกโฉนดที่ดินตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกา ฯ พ.ศ.2481 จำนวน 7,567 แปลงและออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย จำนวน 33 แปลง รายละเอียดปรากฏตามแบบสรุปผลการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ดินของรัฐจังหวัดกาญจนบุรี

4.2 การดำเนินการของ สำนักงานที่ดินจังหวัดได้จัดทำแผนงานเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาดินสงวนหวงห้าม ตามพระราชกฤษฎีกา ฯ พ.ศ. 2481 จังหวัดกาญจนบุรี โดยกำหนดแผนงานไว้ 2 ปีงบประมาณ คือ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 และขยายแผนงานต่ออีก 2 ปีงบประมาณ คือ พ.ศ. 2550 และ พ.ศ.2551 เข้าดำเนินการในพื้นที่ราษฎรถือครองประมาณ 57,408 แปลง เนื้อที่ประมาณ 1,547,505 ไร่ สามารถดำเนินการได้ดังนี้ ผลการดำเนินงานของศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 รวม 4 ปี กำหนดแผนงานไว้ 39,280 แปลง ผลการรังวัดได้ 45,017 แปลง (ณ วันที่ 30 กันยายน 2551) ส่งผลการเดินสำรวจให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ ฯ และให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัด ฯ รวม จำนวน 45,000 แปลง (ยกเลิก 3 แปลง) แยกเป็นอยู่ในความรับผิดชอบของธนารักษ์พื้นที่ ฯ จำนวน 35,391 แปลง และอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด ฯ จำนวน 9,606 แปลง

5. ปัญหาและอุปสรรค

การพิสูจน์การครอบครองเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะหลักเกณฑ์ ที่ กบร. กำหนดไว้สำหรับกรณีและผู้ครอบครองไม่มีหลักฐานที่ทางราชการออกให้และลงวันที่ก่อน การสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ มาแสดง ต้องมีหลักฐานอื่นที่เชื่อถือได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนการประกาศสงวนหวงห้าม ฯ ว่าเป็นที่ดินของรัฐ แล้วจึงไปพิจารณาเปรียบเทียบภาพถ่ายทางอากาศ ที่ทางราชการได้ถ่ายไว้ครั้งแรก ภายหลังจากการประกาศสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ (จังหวัดกาญจนบุรีได้มีการถ่ายภาพทางอากาศครั้งแรก เมื่อ ปี พ.ศ.2495) ถ้าปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ ในแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศดังกล่าวจึงจะเชื่อว่าครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ (เป็นสิทธิของผู้ครอบครอง) ถ้าไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์

ในแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ไม่เชื่อว่ามีกรอบครอบและทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ(เป็นที่สงวนหวงห้าม) ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเรื่องยากแก่การใช้ดุลยพินิจว่า พยานหลักฐานอย่างไร หรือพยานบุคคลอย่างไร ที่จะยืนยันได้ว่าการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนการสงวนหวงห้าม และเมื่อยืนยันได้แล้วยังต้องไปพิจารณาเปรียบเทียบกับภาพถ่ายทางอากาศอีก ดังนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ซึ่งต้องนำมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหการออกโฉนดที่ดินในปัจจุบัน จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหการออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ฯ พ.ศ.2481ได้ตามเป้าหมายตามแผนงานที่กรมที่ดินกำหนด

6. ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไข

เจตนาของพระราชกฤษฎีกา ฯ พ.ศ. 2481 มาตรา 4 ต้องการหวงห้ามเฉพาะที่ดิน รกร้างว่างเปล่าเท่านั้น ดังนั้นที่ดินที่มีผู้ครอบครองอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ฯ พ.ศ. 2481 ซึ่งอยู่ในอาณาบริเวณที่ประกาศ จึงไม่อยู่ในข่ายที่ต้องสงวนไว้ตามเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ฯ พ.ศ. 2481 แต่อย่างใด เนื่องจากไม่ได้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า และจากปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ อันได้แก่ ปัญหการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนการหวงห้าม ซึ่งหน่วยงานที่ประกาศสงวนหวงห้ามมิได้มิได้สำรวจตั้งโต๊ะขึ้นทะเบียนไว้แต่อย่างใด จึงไม่มีข้อมูลของราษฎรซึ่งอยู่มาก่อนการสงวนหวงห้าม แต่จังหวัดกาญจนบุรีเป็นแคว้นโบราณมาก่อนตั้งแต่เมื่อครั้งยุคพระเจ้าชัยวรมันที่ 7 ทรงสร้างปราสาทเมืองสิงห์ ตำบลบ้านเก่า อำเภอเมืองสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ทรงกระทำยุทธหัตถี ณ ตำบลดอนเจดีย์ อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อ พ.ศ. 2327 ซึ่งกรมศิลปากรได้ทำการสำรวจและปรากฏหลักฐานทางโบราณคดี (อีกความเห็นหนึ่ง อำเภอดอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี) รัชกาลที่ 1 ทรงให้ สมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาท โจมตีกองทัพพม่า ซึ่งยกกองทัพเข้ามาตีไทย จนถอยร่น เมื่อ พ.ศ. 2328 รัชกาลที่ 3 ทรงสร้างประตูเมืองกาญจนบุรี เมื่อคราวยกกองทัพตั้งรับพม่า ตำบลปากแพรก ย้ายประตูเมืองมาจากเขาชนไก่ ลาดหญ้า เมื่อ พ.ศ. 2434 และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมหาราช ทรงเสด็จพระพาสต้นเมืองกาญจนบุรี หลายแห่งปรากฏหลักฐาน เช่น น้ำตกไทรโยค วัดเขาช่องเสด็จ ตลอดจนน้ำแควน้อย ปัญหาหลักฐานที่ขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ปัญหาเกี่ยวกับส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์ ส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติในการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ฯ พ.ศ. 2481 ปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาขั้นตอนกระบวนการพิสูจน์สิทธิล่าช้าต่อเนื่องหลายหน่วยงาน รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับระเบียบและกฎหมายไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2481 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 เป็นสาเหตุให้สำนักงานที่ดินไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินได้ จึงเห็นได้ว่าควรมีการแก้ไขแนวทางแก้ไขปัญหตามมาตรการดังกล่าว และรัฐควรมีนโยบายในการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับสิทธิที่อยู่และที่ทำกิน โดยกำหนดแนวทาง วิธีการเป็นรูปธรรม ที่สามารถนำไปยึดถือปฏิบัติได้ โดยทบทวนและแก้ไขดังนี้

ปัญหาที่ 1 การครอบครองและทำประโยชน์ก่อนการหวงห้าม

1.1 ตำรวจชุมชนหรือเทศบาล สุขาภิบาล ที่ได้จัดตั้งก่อนการสงวนหวงห้าม ซึ่งเป็นหลักฐานว่าได้มีราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์แล้ว ถ่ายทอดเขตแผนที่ตามประกาศเทศบาล สุขาภิบาล เพื่อดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาใหม่ให้เกิดความถูกต้อง โดยกันพื้นที่เขตเทศบาล สุขาภิบาล ที่จัดตั้งก่อนการสงวนหวงห้าม ซึ่งปรากฏ ชื่อหมู่บ้าน ชุมชน ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาอยู่แล้ว แสดงว่าเมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2481 มีการตั้งหมู่บ้านชุมชนอาศัยอยู่แล้ว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้อยู่อาศัยก่อนการหวงห้าม

1.2 ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการหวงห้าม แต่ไม่มีหลักฐานให้ดำเนินการตามมาตรการพิสูจน์สิทธิของ กพร. ข้อ 1.3 โดยการอ่าน แปล ภาพถ่ายทางอากาศ

ปัญหาที่ 2 หลักฐานที่ขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ที่ดินที่มีหลักฐานน.ส.3, น.ส.3 ก. ซึ่งเป็นหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิการถือครองที่ดินซึ่งได้ออกไปโดยชอบด้วยระเบียบข้อกฎหมาย ในขณะที่ออก น.ส. 3, น.ส.3 ก. เมื่อนำมาใช้เป็นหลักฐานการออกโฉนดที่ดินไม่ต้องนำเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของกพร. อีก (มี น.ส.3, น.ส.3 ก. ที่ออกไปแล้วประมาณ 85,000 แปลง) ปัญหาที่มีการดำเนินการตามมาตรการพิสูจน์สิทธิของ กพร. เป็นปัญหาใหญ่โดยต้องผ่านขั้นตอนการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ ของคณะทำงานกลั่นกรองการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐจังหวัดกาญจนบุรี เสร็จแล้วเสนอผลให้ กพร. จังหวัดพิจารณาเมื่อ กพร.จังหวัด พิจารณาแล้ว จึงเสนอ กพร. ส่วนกลางพิจารณาแล้วจึงแจ้งมติ กพร. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งกระบวนการขั้นตอนนี้ผ่านมา 4 ปี ยังไม่มีผลสัมฤทธิ์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินลงนามออกโฉนดที่ดิน ในเขตพระราชกฤษฎีกา 2481 ได้ ยังมีงานค้างพิจารณาดำเนินการอยู่อีก 45,000 แปลง รวมกันในปีงบประมาณ 2552 อีก 13,000 แปลง รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 5,8000 แปลง จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นขั้นตอนของงาน ประชาชนจะเกิดความสับสนไม่เชื่อมั่นในเอกสารสิทธิที่ทางราชการออกให้ทำให้เกิดผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม การปกครองอย่างมาก

ปัญหาที่ 3 เกี่ยวกับส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์ และส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา

ให้ส่วนราชการที่ใช้ประโยชน์และดูแลรักษา ประชุมหารือว่า สมควรที่จะสงวนหวงห้ามที่ดิน บริเวณใดบ้าง เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2481 โดยจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตส่วนที่จะใช้ประโยชน์และถอนการหวงห้าม โดยตราพระราชกฤษฎีกาใหม่ ให้ถูกต้องตามที่ใช้ประโยชน์จริง (ขณะนี้วัด ส่วนราชการ ตลาด ชุมชน ที่มีหลักฐานการก่อตั้งก่อนการหวงห้ามล้วนแต่อยู่ในเขตหวงห้ามทั้งสิ้น)

ปัญหาที่ 4 เกี่ยวกับ ระเบียบปฏิบัติ ในการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2481

4.1 ให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ปรับปรุงแก้ไข ระเบียบหลักเกณฑ์ และแนวทางการดำเนินการมาตรการและวิธีการแปลภาพถ่ายและกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้มีความชัดเจน เช่น 1 เดือน 1 ปี เป็นต้น เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

4.2 กรณีพื้นที่ที่ได้มีการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้เข้าดำเนินการแล้ว ซึ่งตาม พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (2) ถือว่าเขตสงวนหวงห้ามได้ถูกถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ควรปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างกรมที่ดิน กับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิตามมาตราของ กพร.

4.3 กำหนดให้มีการโซนนิ่งพื้นที่กำหนดชั้นการหวงห้าม การใช้ประโยชน์เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการออกโฉนดโดยการเดินสำรวจในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ฯ พ.ศ. 2481 โดยยกเว้นที่ดินที่มีหลักฐานเอกสารเดิม เช่น ส.ค. 1 น.ส. 3 และ น.ส. 3ก ไม่ต้องนำมาสู่ขั้นตอนกระบวนการพิสูจน์สิทธิคงไว้แต่ที่ดิน ไม่มีเอกสารสิทธิเดิมเป็นที่ดินที่มีการครอบครองมือเปล่า ต้องเข้าสู่การพิสูจน์สิทธิต่อไป หากทำได้เช่นนี้ จะเป็นการปลดล็อกการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้รวดเร็ว ก่อผลดีต่อราชการและประชาชน ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมการเมือง ซึ่งความเห็นนี้สอดคล้องกับคำพิพากษาฎีกาที่ 1948/ 2517 ความว่า..... ที่ดินซึ่งหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้าม ฯ พ.ศ. 2481 หมายความว่าเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าเท่านั้น ส่วนที่ดินที่มีผู้ถือครองอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกา ฯ ใช้บังคับหากตกเป็นพื้นที่หวงห้าม ฯ ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้ถือครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ย่อมขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัญหาที่ 5 เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ

5.1 กรณีที่ได้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ฯ พ.ศ.2481 โดยให้ส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์ และผู้ดูแลรักษาจัดทำแผนที่แสดงขอบเขตที่ดินที่ยังใช้ในราชการ ถ้ามีผู้ครอบครองในเขตที่ดินนี้ให้ใช้มาตรการพิสูจน์สิทธิของ กพร. ถ้าไม่มีสิทธิให้ดำเนินการเช่าตาม พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ

5.2 กันพื้นที่ที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์และให้ราษฎรที่บุกรุกที่อยู่ในส่วนที่ทางราชการจะใช้พื้นที่ให้อพยพย้ายออกมาอยู่ในพื้นที่ส่วนนี้ แล้วให้ดำเนินการเช่าตามกฎหมาย

7. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ด้านสังคม

- 7.1.1 ที่ดินที่ราษฎรถือครอง และนำเดินสำรวจไว้ประมาณ 45,000 แปลง ได้รับ เอกสารสิทธิโฉนดที่ดิน
- 7.1.2 แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทราบแนวเขตที่ดินของรัฐกับประชาชน ที่ชัดเจน
- 7.1.3 ประชาชนที่ได้รับเอกสารสิทธิ มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ชุมชน มีความมั่นคง
- 7.1.4 ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในนโยบายของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินที่อยู่อาศัย

7.2 ด้านเศรษฐกิจ

- 7.2.1 ที่ดินของประชาชน จำนวน 45,000 แปลง จะมีมูลค่าเพิ่มขึ้น
- 7.2.2 ประชาชนสามารถนำโฉนดที่ดิน ไปเป็นหลักประกันในการ ขอรับสินเชื่อจากสถาบันการเงิน
การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและอสังหาริมทรัพย์จะเกิดขึ้นตามมา
- 7.2.3 ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวสามารถพัฒนาที่ดินรองรับธุรกิจ เกิดการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง
- 7.2.4 ช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจระดับจังหวัด จากผู้ที่มาซื้อที่ดิน และปลูก บ้านเรือนอยู่อาศัย